

เมืองและการจัดการปกครองเมือง

URBAN AND URBAN GOVERNANCE



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชุสุช
คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เมืองและการจัดการปกครองเมือง

Urban and Urban Governance

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชูสุข
คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เมืองและการจัดการปกครองเมือง

Urban and Urban Governance

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ/ National Library of Thailand Cataloging in
Publication data

ชนิษฐา ชุสุข

เมืองและการจัดการปกครองเมือง; Urban and Urban Governance. –

สงขลา : พี.ซี. พรินต์ติ้ง, 2565.

278 หน้า.

1. เมือง. 2. การจัดการปกครองเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN 978-616-593-514-2

ผู้แต่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชุสุข

เจ้าของลิขสิทธิ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชุสุข

พิมพ์ครั้งที่ 1

กรกฎาคม 2565 (200 เล่ม)

ออกแบบและพิมพ์ที่

พี.ซี. พรินต์ติ้ง

27 ซ.พรหมสุวรรณ ถ.อนุสรณ์อาจารย์ทอง

อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90110

ภาพประกอบโดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชุสุข

จัดทำโดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิษฐา ชุสุข

คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

15 ถ.กาญจนวนิชย์ ต.คอหงส์ อ.หาดใหญ่

จ.สงขลา 90112

ราคา 250 บาท

(สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537)



คำนำ

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นโดยการรวบรวม และประมวลความรู้เนื้อหาเกี่ยวกับเมือง โดยอาศัย เอกสารและองค์ความรู้ที่อาจจะต่างในแง่ทั้งที่เป็นหนังสือเรื่องของเมือง ที่ไม่ได้มาจากความเป็นศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ แต่อาจจะเรียกว่าเป็นการอธิบายเมืองแบบข้ามศาสตร์ก็ได้ ทั้งนี้เพราะผู้เขียนได้นำองค์ความรู้และแนวคิดที่หลากหลายทั้งจากมิติของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) พัฒนาศาสตร์ (Development studies) การจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental management) และการพัฒนาเมือง เพื่อนำมาร้อยเรียงและนำเสนอให้ผู้อ่านมองเห็นภาพของเมือง รูปแบบการจัดการเมือง และเปิดมุมมองให้เห็นเมืองในมุมที่ต่างจากที่เคยได้รับทราบกันมา

เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ จึงได้ออกแบบมาโดยจัดการนำเสนอเป็น 9 บท กล่าวคือ

บทที่ 1 เป็นการให้นิยามคำว่าเมือง ความเป็นเมือง องค์ประกอบและรูปแบบของเมือง ความสำคัญและการมองเมืองที่เป็นระบบเชื่อมโยงกับชนบท

บทที่ 2 ว่าด้วยสถานการณ์และความท้าทายของเมืองในระดับโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และในประเทศกำลังพัฒนา

บทที่ 3 เน้นปรากฏการณ์ของเมืองในประเทศไทย โดยเริ่มจากการให้นิยามคำว่าเมือง ในบริบทของไทย สถานการณ์และแนวโน้มความเป็นเมืองในประเทศไทย เมืองใหญ่ของไทยและความเป็นคนเมืองของคนไทย

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดและการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาเมือง โดยเริ่มจากนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองในระดับสากล ที่เป็นผลมาจากข้อตกลงและการประชุมต่าง ๆ ของหน่วยงานระหว่างประเทศ แนวคิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” คือแนวคิดสำคัญที่นำมาเป็นเข็มทิศในการแก้ปัญหาเมือง ในส่วนถัดมาจะว่าด้วยนโยบายการพัฒนาเมืองของไทยที่เป็นแผนชาติ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ นำเสนอให้เห็นถึงแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ได้มีการนำไปดำเนินการจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในบทที่ 5 เป็นการนำผู้อ่านเข้าสู่โลกของคำว่า “การจัดการปกครอง” โดยผู้เขียนอธิบายให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของคำว่า “การจัดการปกครอง” ที่ยืมมาจากฝั่งรัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามีการนำไปใช้อย่างไร ครอบคลุมมิติของรัฐประศาสนศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและเมือง การอธิบายจะเริ่มจากทางรัฐประศาสนศาสตร์ ว่าคลี่คลายมาสู่ New public governance ได้อย่างไร และคำว่า Governance ถูกใช้ในความหมายใดได้บ้าง ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมว่าเหตุใด การจัดการปกครองจึงเข้าไปอยู่ในมิติของการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ จนกลายมาเป็น Environmental governance และในส่วนตัวว่าด้วย Governance ในมิติของเมือง

บทที่ 6 เป็นเนื้อหาของการจัดการปกครองเมืองทั้งหมด โดยเริ่มที่การอธิบายให้เข้าใจถึงคำว่า Urban government และ Urban governance พัฒนาการที่มาที่ไปของการจัดการปกครองเมือง องค์ประกอบและฐานคิดสำคัญ สาเหตุที่ทำให้การจัดการปกครองเมืองได้รับความสนใจมากขึ้น รวมถึงประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ

บทที่ 7 เป็นบทที่เน้นเพื่อตอบคำถามว่า “Who- ใคร” ที่ต้องมาเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งการจัดการปกครองเมืองนั้น แท้จริงคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ รัฐบาลในระดับท้องถิ่นนั่นเอง แนวคิดการจัดการปกครอง Governance จำต้องมีการนำไปใช้ในการให้ท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนภารกิจด้านการจัดการเมืองของตนที่สำคัญ คือ “ภาคีภาคส่วนต่าง ๆ” และ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” รวมถึงการมีส่วนร่วมที่ถือเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งยวดในการจัดการปกครองเมือง

บทที่ 8 ในบทนี้ว่าด้วยการมองไปข้างหน้า โดยเน้นตอบคำถาม “How” ว่าเราควรทำอย่างไร จึงจะสร้างเมืองให้เกิดเมืองที่ทุกคนอยากอยู่ บนฐานคิดของการจัดการปกครองเมือง เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้นและกระชับที่สุด ผู้เขียนเน้นการขับเคลื่อนเมืองในอนาคตในกรอบหลักเพียง 4 มิติ ประกอบด้วย 1) เมืองยั่งยืน 2) เมืองอัจฉริยะ 3) เมืองที่นับรวมทุกคน และ 4) เมืองที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยผู้อ่านจะได้รับทราบถึงแนวคิดเบื้องต้นของเมืองในอนาคตทั้ง 4 มิติ พร้อมกับเห็นการนำแนวคิดการจัดการปกครองเมืองมาใช้ในการขับเคลื่อนเมืองเหล่านั้นไปสู่เมืองที่พึงปรารถนาในอนาคต

บทที่ 9 อันเป็นบทสุดท้าย เนื้อหาเน้นในการตอบคำถาม “Why” ว่า “ทำไม” จึงต้องเน้นที่การจัดการปกครองเมืองเพื่อให้สามารถตอบโจทย์ความท้าทายของเมืองได้ ทำให้บทนี้เนื้อหาที่ผู้เขียนต้องการเน้นคือ แสดงให้เห็นถึงมิติต่าง ๆ ในการมองเมืองในมุมที่ต่างออกไป โดยเริ่มจากการนำความซับซ้อนที่เป็น Urban paradox มาให้เห็นเมืองที่มีสองมิติที่ต้องทำความเข้าใจและจัดการให้ได้ ขณะเดียวกัน “วุดมิภาวะ” เพื่อจะรับมือกับปัญหาของแต่ละเมืองก็ได้มีเท่ากัน ในส่วนนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นขั้นตอนในการที่แต่ละเมืองจะมีวุดมิภาวะของตนเอง นอกจากนี้โจทย์ที่ทำทลายยังมีรออยู่อีกมากมาย ทั้งความเป็นโลกาภิวัตน์ และความยั่งยืนของเมือง

เพราะโลกที่เป็นอยู่คือ โลกของเมือง ที่ไหนก็มีแต่คนเมือง ทั้งอาศัย ใช้ชีวิต เข้ามาทำงาน/เรียนหนังสือในเมือง บางคนก็พบว่าตัวเองมีความสุขในเมืองที่ตัวเองอาศัยหรือใช้ชีวิตอยู่ เป็นเมืองที่ตอบโจทย์ชีวิต แต่อีกหลายคนก็คงต้องใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ด้วยเหตุจำเป็นของแต่ละบุคคลกันไป

เราทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้เขียน ผู้อ่านหรือใครก็ตาม ก็น่าจะต้องใช้ชีวิตเป็นคนเมือง ทำงานหาเลี้ยงชีพในเมือง มีความเกี่ยวข้องกับเมือง และเชื่อว่าหลายท่านก็มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการและพัฒนาเมือง ในฐานะที่เป็นผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ด้วย ผู้เขียนเชื่อว่า สาระที่ได้จากหนังสือเล่มนี้คงมีประโยชน์ต่อผู้อ่านหลาย ๆ ท่านไม่มากนักน้อย

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าของเอกสารที่มีรายชื่อในบรรณานุกรมที่ได้นำมาอ้างอิงเพื่อให้หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ช่วยให้ข้อเสนอแนะ ทุกท่านที่อยู่เบื้องหลังและคอยสนับสนุน ไม่ว่าจะป็นกัลยาณมิตรในแวดวงวิชาการ ในแวดวงการทำงานและที่สำคัญคือ ครอบครัว ที่ให้โอกาสผู้เขียนได้ใช้เวลาในช่วงที่ต้อง Work from home ได้อย่างเต็มที่จนทำให้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้จนสำเร็จ

ชนิษฐา ชูสุข
คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
พฤษภาคม 2565



คำนำ	(3)
สารบัญ	(5)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)

1

เมืองและความเป็นเมือง	1
1.1 เมือง (City): การให้คำนิยาม	3
1.2 องค์ประกอบและรูปแบบของเมือง	6
1.3 ความเป็นเมือง (Urbanization)	8
1.4 ความสำคัญของเมือง	11
1.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมือง	12
1.6 เมืองและชนบท: ความเชื่อมต่อที่แยกจากกันไม่ได้	13
1.7 สรุปท้ายบท	17

2

สถานการณ์และความท้าทายของเมืองในระดับโลก	21
2.1 สถานการณ์ความเป็นเมืองของโลก	23
2.2 การขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย (Urban sprawl)	26
2.3 ปრაกฏการณ์แห่งอภิมหานคร (Megacities)	27
2.4 ปრაกฏการณ์เมืองหด (Shrinking city)	28
2.5 ปัญหาที่กำลังท้าทายเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก	29
2.5.1 ความท้าทายของเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว	30
2.5.2 ความท้าทายหลักของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา	32
2.6 สรุปท้ายบท	35

3

ปრაกฏการณ์ของเมืองในประเทศไทย	37
3.1 ทำความเข้าใจคำว่า “เมือง” ในบริบทของไทย	39
3.2 “พื้นที่เมือง” ของประเทศไทย	40
3.3 สถานการณ์เมืองและผลจากความเป็นเมืองของประเทศไทย	40
3.4 หน้าตาของเมืองในประเทศไทย	43
3.5 เมืองใหญ่: เมืองที่คนไทยอาศัยอยู่	44
3.6 เมื่อคนไทยกลายเป็นคนเมือง	47
3.6.1 มิติการตั้งถิ่นฐาน	47
3.6.2 มิติการใช้ชีวิต	47
3.7 สรุปท้ายบท	49



4

นโยบายและแนวคิดการพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน	51
4.1 นโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ในระดับนานาชาติ	53
4.2 การสังเคราะห์มุมมองต่อการพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน	63
4.3 Sustainable Development Goals (SDGs): เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	64
4.4 วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (The New Urban Agenda: NUA)	68
4.5 นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	69
4.6 แนวคิดการพัฒนาเมือง-จากอดีตจนถึงปัจจุบัน	80
4.7 สรุปท้ายบท	85

5

การปกครองและการจัดการปกครอง	87
5.1 Governance ในมิติของการบริหารงานภาครัฐ	91
5.1.1 การบริหารงานภาครัฐ: จากอดีตถึงปัจจุบัน	91
5.1.2 Governance ที่ถูกนิยามได้ถึง 3 ความหมาย	93
5.1.3 จากการปกครอง (Government) มาสู่การจัดการปกครอง (Governance)	95
5.1.4 หน่วยงานภาครัฐกับรูปแบบการทำงานแบบใหม่	97
5.2 Governance ในมิติของสิ่งแวดล้อม	100
5.3 Governance ในมิติของเมือง	103
5.3.1 การวางผังเมือง (Urban planning)	103
5.3.2 การพัฒนาเมือง (Urban development)	104
5.3.3 การจัดการเมือง (Urban management)	105
5.3.4 การจัดการปกครองเมือง (Urban governance)	105
5.4 สรุปท้ายบท	106



6

การจัดการปกครองเมือง	109
6.1 จาก Urban government มาสู่ Urban governance	111
6.2 การจัดการปกครองเมือง (Urban governance): คำนิยาม	112
6.2.1 “ตัวแสดง” ที่มีได้มีเพียงภาครัฐที่เป็นหลัก แต่มี “ภาคส่วน/กลุ่มอื่น” ร่วมด้วย	112
6.2.2 การจัดการปกครองเมืองเป็น Actions หรือ การกระทำ/การดำเนินงาน	112
6.3 องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง	114
6.4 พัฒนาการการจัดการปกครองเมือง: จากอดีตถึงปัจจุบัน	117
6.5 แนวคิดการจัดการปกครองเมือง (Urban governance) และฐานคิด DED (Decentralisation – Entrepreneurialism – Democracy) ในระดับท้องถิ่น	120
6.5.1 การจัดการปกครองเมืองบนฐานการกระจายอำนาจ (Decentralisation)	120
6.5.2 การจัดการปกครองเมืองบนฐานผู้ประกอบการ/ธุรกิจ (Entrepreneurialism)	121
6.5.3 การจัดการปกครองเมืองบนฐานประชาธิปไตย (Democracy)	121
6.6 เหตุที่ Urban governance ได้รับความสนใจมากขึ้น	122
6.7 ประเด็นของการจัดการปกครองเมืองที่ต้องให้ความสำคัญ	123
6.8 แนวทางการจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่	125
6.9 สรุปท้ายบท	127



7

ท้องถิ่นกับการจัดการปกครองเมือง	129
7.1 บทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง	131
7.2 การจัดการปกครองเมืองกับท้องถิ่นของประเทศไทย	133
7.3 ใครบ้างที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง	135
7.4 “เมือง” เวทีที่หลากหลายตัวแสดงต่างมาโลดแล่น	137
7.4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีปฏิสัมพันธ์ในแนวตั้ง	138
7.4.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน	139
7.5 ภาวศึความร่วมมือในการจัดการปกครองเมือง	140
7.6 การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative governance)	143
7.7 ประโยชน์และข้อพึงระวังของการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง	144
7.8 การจัดการปกครองเมือง: ตัวอย่างจากเมืองในภูมิภาคเอเชีย	145
7.9 สรุปท้ายบท	148

8

การจัดการปกครองเมือง: เมืองในอนาคต	151
8.1 ทำเมืองให้เป็นเมืองยั่งยืน (Sustainable city)	155
8.1.1 ทำความรู้จักกับเมืองยั่งยืน	155
8.1.2 วิสัยทัศน์ของเมืองที่ยั่งยืน	159
8.1.3 การจัดการปกครอง “เมืองยั่งยืน”	160
8.1.4 หลัก 10 ประการเพื่อมุ่งสู่การจัดการปกครองเมืองยั่งยืน	161
8.1.5 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ	164
8.2 ทำเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart city)	170
8.2.1 ทำความรู้จักกับเมืองอัจฉริยะ	170
8.2.2 การจัดการปกครอง “เมืองอัจฉริยะ”	175
8.2.3 ตัวอย่างเมืองอัจฉริยะจากประเทศต่าง ๆ	177
8.2.4 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ	179
8.3 ทำเมืองให้เป็นเมืองสำหรับทุกคน (Inclusive city)	181
8.3.1 ทำความรู้จักเมืองสำหรับทุกคน	181
8.3.2 นิยามของเมืองสำหรับทุกคน	181
8.3.3 องค์ประกอบของการเป็นเมืองสำหรับทุกคน	183
8.3.4 มิติสำคัญของการเป็นเมืองสำหรับทุกคน	183
8.3.5 การจัดการปกครอง “เมืองสำหรับทุกคน”	187
8.3.6 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ	191



8.4	ทำเมืองให้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate compatible city)	193
8.4.1	ทำความเข้าใจกับเมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	193
8.4.2	แนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	193
8.4.3	เมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	197
8.4.4	เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดีและฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city)	199
8.4.5	การจัดการปกครอง “เมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”	201
8.4.6	ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ	204
8.5	สรุปท้ายบท	208

9

	โจทย์ที่ท้าทายทุกเมือง	211
9.1	การทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองตนเอง: มองให้เห็นเหรียญทั้ง 2 ด้าน	213
9.2	การทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและวุฒิภาวะของเมือง: ตอบให้ได้ว่าเมืองของท่านอยู่ ณ จุดใด	216
9.2.1	Curve วุฒิภาวะของเมือง (The Urban Maturity Curve)	216
9.2.2	ระดับขั้นของการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development)	218
9.3	การคำนึงถึงเมือง “ทั้งระบบ”: เน้นการขับเคลื่อนเมืองให้มีความยั่งยืน	221
9.4	การทำความเข้าใจความเชื่อมโยงของเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์	225
9.4.1	กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อเมือง	225
9.4.2	เมืองส่งผลทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์	226
9.5	ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ	227
9.6	สรุปท้ายบท	230

บทส่งท้าย	233
บรรณานุกรม	237
ดัชนี	257
ประวัติผู้เขียน	265

สารบัญ ตาราง



ตารางที่ 1	ลักษณะที่แสดงถึงความเป็นเมือง	10
ตารางที่ 2	ประชากรโลก ในปี ค.ศ. 2020 และย้อนหลัง	25
ตารางที่ 3	ประชากรโลกแยกตามภูมิภาค (ข้อมูลประชากรในปี ค.ศ. 2020)	25
ตารางที่ 4	สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทย ข้อมูลจากสำมะโนประชากร ปี 2503 - 2553	41
ตารางที่ 5	จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 11 อันดับแรกของประเทศไทย (ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560)	45
ตารางที่ 6	สรุปนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับสากล	59
ตารางที่ 7	สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ	74
ตารางที่ 8	ความแตกต่างระหว่างการปกครอง (Government) กับการจัดการปกครอง (Governance)	97
ตารางที่ 9	ลักษณะพื้นฐานของภาคีความร่วมมือทั้ง 5 รูปแบบ	142
ตารางที่ 10	ความแตกต่างในการแก้ปัญหาเมืองในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างเมืองทั่วไปกับเมืองอัจฉริยะ	173
ตารางที่ 11	รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	202
ตารางที่ 12	ปฏิทัศน์ของเมือง หรือ เมืองกับความยั่งยืน ใน 4 มิติ	214
ตารางที่ 13	ขั้นตอนการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development)	219



สารบัญ ภาพ

ภาพที่ 1	สรุปรูปนิยามของเมือง	5
ภาพที่ 2	ความเชื่อมต่อใน “เชิงพื้นที่” ของความเป็นชนบทและเมือง	14
ภาพที่ 3	การเชื่อมต่อในมิติต่าง ๆ ของความเป็นชนบทและเมือง	15
ภาพที่ 4	ความเชื่อมโยงของชนบทและเมือง	17
ภาพที่ 5	การเพิ่มของจำนวนประชากรโลกที่อาศัยในเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-2020 และคาดการณ์ในปี ค.ศ. 2040	26
ภาพที่ 6	ความท้าทายของเมืองในแต่ละภูมิภาค	29
ภาพที่ 7	แนวโน้มประชากรอาศัยในเขตเมืองและชนบทจากการคาดการณ์ พ.ศ. 2553-2583	42
ภาพที่ 8	คนไทยในวิถีความเป็นคนเมือง	48
ภาพที่ 9	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)	65
ภาพที่ 10	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้ง 5 กลุ่ม	67
ภาพที่ 11	แนวคิดสำคัญที่นำมาสู่การจัดการปกครอง (Governance) ในแต่ละมิติ	90
ภาพที่ 12	มิติที่สำคัญ 6 ประการของการจัดการปกครองเมือง	115
ภาพที่ 13	องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง	116
ภาพที่ 14	แนวคิด DED (Decentralisation – Entrepreneurialism – Democracy)	122
ภาพที่ 15	การจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่ด้วยการก้าวข้ามจากระบบเดิม	126
ภาพที่ 16	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปกครองเมือง	136
ภาพที่ 17	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองเมือง	137
ภาพที่ 18	การจัดการปกครองเมืองในอนาคต	154
ภาพที่ 19	ความยั่งยืนของเมือง	158
ภาพที่ 20	กรอบแนวคิดเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน	165
ภาพที่ 21	กรอบในการพัฒนาเมืองยะลา ภายใต้แนวคิด 6C + 3R	168
ภาพที่ 22	องค์ประกอบของเมืองอัจฉริยะ	172
ภาพที่ 23	การนับรวมทางสังคมและให้ความสำคัญกับทุกกลุ่ม	186
ภาพที่ 24	การสร้างเมืองและระบบการเดินทางสำหรับทุกคน: เมือง Bogota ประเทศโคลอมเบีย	192
ภาพที่ 25	การปล่อยก๊าซเรือนกระจก	198
ภาพที่ 26	เส้นโค้งวุฒิภาวะของเมือง	217
ภาพที่ 27	การวิเคราะห์ปัญหาด้านความท้าทายของเมือง โดยใช้ Problem tree analysis	224
ภาพที่ 28	ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ	229

"เมืองที่ดีก็เปรียบเหมือนงานเลี้ยงสังสรรค์ที่จัดได้สนุกสนาน
คนที่มาร่วมงานสามารถรับรู้ถึงความสนุก ดูได้จากเขาอยู่ในงาน
นานกว่าที่คิด และใช้เวลาไปอย่างเบิกบานและรื่นรมย์"

(Lenhart, 2015)



บทที่ 1

เมืองและความเป็นเมือง



- เมือง (City): การให้คำนิยาม
- องค์ประกอบและรูปแบบของเมือง
- ความเป็นเมือง (Urbanization)
- ความสำคัญของเมือง
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมือง
- เมืองและชนบท: ความเชื่อมต่อที่แยกจากกันไม่ได้

บทที่ 1

เมืองและความเป็นเมือง

ในเบื้องต้น หากจะศึกษาเรื่องเมืองและผลกระทบของความเป็นเมือง สิ่งสำคัญคือ การทำความเข้าใจคำว่า “เมือง” และ “ความเป็นเมือง”

เมืองเป็นคำที่เราใช้พูดกันโดยทั่วไป โดยมักใช้เรียกพื้นที่หรือบริเวณที่มีความเจริญ มีบ้านเรือนมากมาย และประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น แต่คำว่า “เมือง” และ “ความเป็นเมือง” ยังถูกให้นิยามไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกันไปตามแต่บริบท รวมถึงเกณฑ์ในการวัดระดับความเป็นเมืองและแม้แต่การใช้คำก็ต่างกันด้วย

ในบทนี้ เป็นการประมวลเพื่อให้เข้าใจถึงคำว่าเมืองและความเป็นเมือง โดยผู้เขียนได้พยายามรวบรวมความรู้จากแหล่งต่าง ๆ และสรุปออกมาอย่างง่าย เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจในเรื่องพื้นฐานเหล่านี้ได้ง่ายขึ้น

1.1 เมือง (City): การให้คำนิยาม

องค์การสหประชาชาติ (UN) และ องค์การอนามัยโลก (WHO) ซึ่งเป็นองค์กรระดับโลกในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ให้ความหมายของคำว่าเมืองที่เป็นสากลไว้ว่า เมือง คือ การที่มีสัดส่วนการอยู่อาศัยของประชากรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ เมืองยังเป็นกระบวนการ (Process) เพิ่มขึ้นของประชากรจำนวนมากที่เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่จำกัด (United Nation, 1997 อ้างถึงใน กาญจนาดตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

ส่วน อรทัย ก๊กผล (2559) ได้นิยามเมืองว่า หมายถึง สถานที่ตั้งถิ่นฐานอันถาวร หนาแน่น และมีขนาดใหญ่โตที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ (2562) ได้อธิบายคำที่มีการใช้คู่กันเสมอ คือคำว่า “นคร” (City) และ “เมือง” (Urban) โดยได้อธิบายว่า ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายเดียวกันและสามารถใช้แทนกันได้ (ซึ่งในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนก็จะใช้ทั้งสองคำควบคู่กันไป) โดยทั้งสองคำสามารถอธิบายได้ดังนี้

“นคร” (City) หมายถึง ท้องถิ่นที่มีการกำหนดเขตพื้นที่ตามกฎหมายที่แน่นอน (Locality with legally fixed boundaries) และมีรูปแบบการบริหารจัดการเหมือนรัฐบาลท้องถิ่นที่มีสถานภาพเป็นเมือง (Urban status)

ส่วน “เมือง” หรือ Urban และ Urbane มาจากภาษาละติน Urbs หมายถึง เมืองใหญ่หรือนคร และ Urbanus หมายถึง เป็นของนคร (Belonging to the city) (Marechaux, 2015; Webb, 2017 อ้างถึงใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ, 2562) โดยคำว่า เมือง หมายถึง พื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานอาศัยอยู่รวมกันของผู้คน (Agglomeration) รวมถึงนครหรือเมืองเล็ก ๆ (Town) และชานเมืองที่ประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ติดกับอาณาเขตของนคร ดังนั้น “เมือง” จึงแตกต่างกันไปตามนิยามในการทำสำมะโนประชากรของแต่ละประเทศ (National census) กรณีประเทศไทยกำหนดให้เขต “เทศบาล” (Municipal areas) เป็นพื้นที่เมือง



จากที่ได้นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีนักวิชาการนิยามคำว่าเมืองไว้ค่อนข้างหลากหลาย ส่วนใหญ่จะอธิบายเมืองโดยอาศัยทั้งในแง่ของพื้นที่ จำนวนประชากร การทำหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐาน ดังที่ผู้เขียนได้รวบรวมไว้ดังนี้

ในแง่ของ **“พื้นที่”** : เมืองเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ และเป็นที่ตั้งของเทศบาล (Oxford Dictionaries, 2016; National Geographic, 2016; UNICEF, 2012)

ในแง่ของ **“จำนวนประชากร”** : เมืองมีประชากรเข้ามาตั้งถิ่นฐาน โดยอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นเป็นชุมชน (Oxford Dictionaries, 2016; National Geographic, 2016; UNICEF, 2012)

ในแง่ของ **“การทำหน้าที่ของเมือง”** : เมืองเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา พาณิชยกรรม การบริหารราชการแผ่นดิน บางเมืองมีบทบาทหน้าที่เฉพาะ เช่น เมืองหน้าด่าน เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว เมืองการศึกษา แต่นักวิชาการมักจะเน้นการทำหน้าที่ของเมืองที่มีบทบาททางเศรษฐกิจ มีรากฐานทางการค้าเป็นหลัก มีการแข่งขันกันทำ โดยงานจะมีความหลากหลายและอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง เพื่อดึงดูดการเข้ามาในพื้นที่เมือง รวมทั้งขยายบทบาทหน้าที่ทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่รอบ ๆ (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2547; วรณรินทร์ พัฒนอะเนก, 2543)

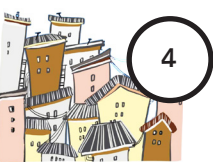
ในแง่ของ **“การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน”** : การขยายตัวทางกายภาพหรือกลายเป็นเมืองอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค อาทิ ถนนลาดยาง ไฟฟ้าแสงสว่าง และการระบายน้ำ เป็นต้น (UNICEF, 2012; วรณรินทร์ พัฒนอะเนก, 2543; สุวีตนา ธาดานิติ, 2547)

ในแง่ของ **“ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท”** : เมืองมีความแตกต่างจากชนบททั้งลักษณะทางประชากรที่มีความหนาแน่น ลักษณะการใช้ที่ดิน เช่น มีการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่สำหรับการโรงงานอุตสาหกรรม สถาบันต่าง ๆ ค่ายทหาร สนามบิน เป็นต้น ลักษณะการประกอบอาชีพที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม ลักษณะการเดินทางไปจากบ้านไปที่ทำงาน (โดยพิจารณาจากสถานที่ทำงาน การเดินทางไปทำงานและระยะเวลาในการเดินทางไปทำงาน) (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ (2562) ได้สรุปนิยามของเมือง ว่าสามารถอธิบายได้ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

ประการแรก เมือง คือ ที่ที่ **“ประชากรอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น”** การเพิ่มขึ้นของประชากรไม่ใช่การเพิ่มโดยธรรมชาติ แต่เป็นการอพยพเข้ามาอาศัยในเมือง ทำให้มีความหนาแน่นของประชากรสูง ขณะที่ในชนบทมีพื้นที่กว้างแต่มีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง

ประการที่สอง เมืองเป็นพื้นที่ที่มี **“กิจกรรมทางเศรษฐกิจ”** แบบอุตสาหกรรม ทั้งอุตสาหกรรม การผลิตและบริการ ผู้คนที่อาศัยในเมืองได้มีชีวิตผูกพันกับที่ดิน และการทำเกษตรกรรมก็ได้เป็นอาชีพหลักของคนกลุ่มนี้ การที่มีแรงงานเข้ามาหางานทำในเมืองได้ทำให้เกิดการแข่งขันกันหางาน และเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรม ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกันผลิตสินค้าและจัดหาบริการใหม่ ๆ ได้



ประการที่สาม เมืองเป็นหน่วยที่มี “ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเมืองหรือพื้นที่อื่น” เมืองไม่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวของเมืองเอง (Self-contained) ประชากรที่มาอยู่รวมกันหนาแน่นทำให้เมืองต้องอาศัยวัตถุดิบหรือทรัพยากรจากแหล่งอื่น ขณะเดียวกันเมืองก็มีหน้าที่ในการผลิตและขนส่งสินค้าหรือบริการให้แก่พื้นที่อื่น ๆ ด้วย (บัวพันธ์ พรหมพิทักษ์ และคณะ, 2562)

เพื่อให้สามารถอธิบายคำว่า “เมือง” ให้เข้าใจง่าย ผู้เขียนขอสรุปนิยามของความเป็นเมืองที่ Campbell (2016) ได้รวบรวมไว้ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 สรุปนิยามของเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก Campbell (2016)



1.2 องค์ประกอบและรูปแบบของเมือง

องค์ประกอบและโครงสร้างของเมืองแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนหลัก ๆ คือ 1) องค์ประกอบด้านกายภาพ 2) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ และ 3) องค์ประกอบด้านสังคมและการเมือง (จรัส สุวรรณมาลา, 2563) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) องค์ประกอบด้านกายภาพ หมายถึง สิ่งที่มองเห็นและจับต้องได้ ที่ประกอบกันเป็นเมืองในทางกายภาพ (Physical/ ecological elements) เช่น ประชากร อาคารสิ่งก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน พื้นที่และที่ตั้ง รวมถึงลักษณะการจัดผังเมือง เป็นต้น โดยในองค์ประกอบด้านกายภาพมีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

- การศึกษาเรื่องเมืองในยุคแรก ๆ นิยมใช้ “จำนวนประชากรและระดับการกระจุกตัวของประชากร” เป็นตัวชี้วัดระดับของความเป็นเมือง และพบว่าหลังยุคอุตสาหกรรมเป็นต้นมา การกระจุกตัวของประชากรได้เปลี่ยนไปตามโครงสร้างของเมือง เช่น ในเมืองขนาดใหญ่ที่มีศูนย์กลางเดี่ยว และประชากรกระจุกตัวในย่านที่เป็นใจกลางเมือง ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นเมืองหลายศูนย์กลาง มีการกระจายตัวของประชากรไปพื้นที่รอบนอกที่เป็นชานเมือง

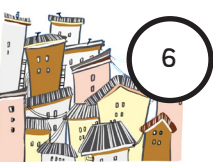
- เมืองเป็นระบบสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ทำให้มีการจัดระเบียบสังคมเมืองด้วยการกำหนดกฎกติกา และการควบคุมมากกว่าในสังคมชนบท

- ผังเมือง อาคารและสิ่งปลูกสร้างในเมือง ถือเป็นสิ่งบ่งบอกลักษณะเฉพาะอายุวัยและร่องรอยของการเติบโตของเมืองที่ผ่านมา เช่น เมืองที่เติบโตในยุคเทคโนโลยีอุตสาหกรรมหนักมักเป็นเมืองศูนย์กลางเดี่ยว มีอาคารสิ่งก่อสร้าง เช่น โรงงาน โกดังสินค้า กระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในย่านกลางเมือง

2) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ เพราะเมืองเป็นแหล่งของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ใจกลางเมืองจึงเป็นที่ตั้งของหน่วยธุรกิจมากมาย มีความหลากหลายและความซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ทำให้เมืองเป็นแหล่งสร้างมูลค่าทั้งทางผลผลิตมวลรวม รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร และมูลค่าทรัพย์สินถาวรในเขตเมือง ซึ่งจะบ่งบอกได้ถึงระดับและทิศทางของการเติบโตและการเสื่อมถอยของเมืองได้

3) องค์ประกอบด้านสังคมและการเมือง โครงสร้างทางชนชั้นในสังคมเมืองบ่งบอกวิถีชีวิตและระดับการพัฒนาของเมืองได้ เช่น เมืองที่กำลังเติบโตจะมีการกระจุกตัวของ “คนชนชั้นกลาง” (กลุ่มคนที่มีการศึกษาและรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง) อยู่ในพื้นที่ใจกลางเมือง ขณะที่เมืองเติบโตขึ้น ประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงานก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย จนกลายเป็นประชากรส่วนใหญ่ของเมือง พร้อมกับช่องว่างระหว่างคนรวย-คนจนในเมือง และความขัดแย้งทางชนชั้นก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ส่วนการเมืองในสังคมเมือง (Urban politics) พบว่า การเมืองท้องถิ่นสามารถบอกยุคสมัยของเมืองได้ โดยเมืองในยุคแรกมักเป็นเมืองขนาดเล็ก ไม่มีอำนาจปกครองตนเองอย่างเป็นทางการ ผู้คนมีความสัมพันธ์แบบครอบครัวและเครือญาติ แต่เมื่อเมืองโตขึ้นก็จะมีสิทธิในการปกครองตนเอง



พร้อมกับการพัฒนาระบบการเมืองแบบพหุสังคมเชิงกลไก (Pluralistic-machine politics) ที่มีกลุ่มทุนหรือกลุ่มธุรกิจในเมือง มีการเข้าถึงอำนาจผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน โดยขึ้นกับฐานเสียงและอำนาจที่มี (จรัส สุวรรณมาลา, 2563)

ส่วน Alberti et al. (2019) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า เมื่อพูดถึง “ระบบเมือง (Urban system)” คำ ๆ นี้สามารถอธิบายได้ง่าย ๆ ว่า หมายถึง “ลักษณะของพื้นที่ที่ประชากรอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่น” โดยเขายังได้อธิบายผ่าน “องค์ประกอบหลัก” ที่สำคัญ 3 ประการของความเป็นเมือง คือ 1) ลักษณะพื้นที่ทางกายภาพที่ผู้คนอยู่อาศัย 2) ระดับของการบริการสาธารณะพื้นฐานที่จัดให้ และ 3) ระดับของนวัตกรรมและการเติบโตของความคิดสร้างสรรค์ โดยองค์ประกอบทั้งสามส่วนนี้จะนำไปสู่การสร้างปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่าง “เมือง” กับ “ผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง” ในอันที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งผู้ที่อาศัยทั้งภายในและภายนอกเขตเมืองให้ดีขึ้น

Demographia (2014) ได้แบ่งเมืองออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) พื้นที่เมืองทางกายภาพ (The urban area: the physical form) และ 2) พื้นที่ทางเศรษฐกิจ (The metropolitan area: the functional or economic form)

1. พื้นที่เมืองทางกายภาพ หรือ The urban area: the physical form เป็นรูปแบบที่พิจารณาการขยายเมืองทางกายภาพ หรืออาจพิจารณาจากการอยู่อาศัยที่หนาแน่นต่อเนื่องกันจนกลายเป็นเมือง (อาจสังเกตได้จากแสงไฟในยามค่ำคืนเมื่อดูจากที่สูง)

การกำหนดขอบเขตเมืองที่เป็นด้านกายภาพ อาจไม่สอดคล้องกับการแบ่งเมืองทางกฎหมาย แต่เป็นสิ่งจำเป็นที่สำนักงานสถิติแห่งชาติของทุกประเทศจะต้องกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการกำหนดขอบเขตเพื่อการสำรวจสำมะโนประชากรและนำเสนอข้อมูลเมืองที่แท้จริง นอกจากนี้ การใช้คำว่า “เมือง” ของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

- เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า Urban area
- ออสเตรเลีย ใช้คำว่า Urban centre
- แคนาดา ใช้คำว่า Population centre
- อินเดีย ใช้คำว่า Urban agglomeration
- สหราชอาณาจักร ใช้คำว่า Built-up urban area
- ฝรั่งเศส ใช้คำว่า Urban unit

2. พื้นที่ทางเศรษฐกิจ หรือ The metropolitan area: the functional or economic form เป็นรูปแบบที่พิจารณาการขยายเมืองทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ที่เชื่อมต่อกันทางเศรษฐกิจระหว่าง Urban area ที่มีนัยยะถึงการเป็นพื้นที่สำนักงานและตลาดแรงงานกับพื้นที่โดยรอบเป็นเกณฑ์



โดยสรุป เมืองในที่นี้เป็นบริเวณที่เป็นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาด้านกายภาพ หรือสาธารณูปโภค พื้นฐานที่สร้างขึ้น ทำให้มีความสะดวกในการดำรงชีวิต เป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีความเป็น ศูนย์กลาง ทำให้ดึงดูดประชากรเข้ามาอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น และไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีรูปแบบการดำเนินชีวิตแบบเมือง ซึ่งเป็นความลึ้มพันธ์ตามหน้าที่ มีความห่างเหินแตกต่างจากความ ลึ้มพันธ์แบบสังคมชนบท

1.3 ความเป็นเมือง (Urbanization)

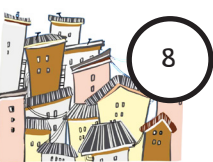
ความเป็นเมือง หรือ Urbanization ในภาษาอังกฤษ เป็นคำที่มีการให้คำนิยามไว้อย่างหลากหลาย โดยทางราชบัณฑิตยสถาน (2524) ที่ได้นิยาม ความเป็นเมือง (Urbanization) ว่า หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงาน เข้าสู่ บริเวณเมืองหรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนิน กิจการงานต่าง ๆ ที่มากขึ้น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524 อ้างถึงใน อรรถัย กักผล, 2559)

องค์การอนามัยโลกมอง “ความเป็นเมือง” ว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ สังคม และสิ่งแวดล้อมของทุกภาคพื้นทวีปโลก ซึ่งเป็นผลจากการอพยพของประชากรจากพื้นที่ชนบท และการเติบโตตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมือง (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

ขณะที่ พจนานุกรม Oxford ได้ใช้คำว่า “กระบวนการกลายเป็นเมือง” (Urbanization) และ นิยามว่าหมายถึง “กระบวนการที่ทำให้เกิดพื้นที่เมืองมากขึ้นหรือการกลายสภาพมาเป็นเมือง” (Oxford Dictionaries, 2016)

เมือง (City) เป็นความหลากหลายทั้งขนาด โครงสร้าง รูปแบบพื้นที่ เศรษฐกิจ ความมั่งคั่ง และความพร้อม ททรัพยากรท้องถิ่นและผลกระทบต่อระบบนิเวศ จากขนาดประชากรและเงื่อนไขต่าง ๆ ทำให้แบ่งเมืองออกเป็นขนาดต่าง ๆ ทั้งเมืองขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ หรือใหญ่มาก เมืองขนาดเล็ก ภายในใจกลางเมืองมีประชากรน้อยกว่าหรือเท่ากับ 500,000 คน เมืองขนาดกลางภายในใจกลางเมือง มีประชากรตั้งแต่ 1 ล้านถึง 5 ล้านคน และเมืองขนาดใหญ่ในใจกลางเมืองมีประชากร 10 ล้านหรือมากกว่านั้น (United Nations, 2013)

คำว่า Urbanization ถูกใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1888 ซึ่งในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1880 นี้ มีการพูดถึงการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ เมือง Los Angeles ที่ ความเป็นเมืองนั้นเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่สามารถควบคุมได้ นักวิชาการและองค์การระหว่างประเทศได้ ทำการศึกษาและพูดถึงความเป็นเมือง โดยมักจะเน้นในเชิงของผลกระทบในแง่ลบที่เกิดขึ้นจากความเป็นเมือง เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย การอพยพของประชากรเข้ามาสู่เมือง การจราจรติดขัด บริการสาธารณะที่ไม่ทั่วถึง คุณภาพชีวิตที่ลดลง ทำให้การบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ของเมืองทำได้ ยาก เป็นต้น (อรรถัย กักผล, 2559)



ในยุคหลังปฏิวัติอุตสาหกรรม ได้เกิดกระบวนการเป็นเมืองที่ชัดเจนมากที่สุด อันเป็นผลมาจากการพัฒนาแบบทุนนิยม เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มุ่งสร้างระบบการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการ เพื่ออำนวยความสะดวกสบายต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่ง ทำให้ประชากรในเขตเมืองมีจำนวนเพิ่มเป็นสองเท่าต่อมาเมื่อถึงยุคไร้พรมแดน กระแสโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้กระบวนการกลายเป็นเมืองได้แพร่ขยายออกไปจากเมืองหนึ่งก็เชื่อมโยงไปกับเมืองและพื้นที่อื่น ๆ การพัฒนาล้วนไหลไปตามกระแสโลกส่งผลกระทบทางบวก คือ เกิดการแลกเปลี่ยนด้านการตลาด วัฒนธรรม เทคโนโลยี ส่งผลให้เกิดการกระตุ้นในด้านการผลิตเพิ่มขึ้นไปอีก เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างเมืองต่าง ๆ ทั้งท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับโลก เกิดการรวมกลุ่มการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ปัจจัยเหล่านี้ได้ทำให้เกิดความเป็นเมืองมากยิ่งขึ้น (โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : ACCCRN, 2559 อ้างถึงใน ชนิษฐา ชูสุข, 2561)

วิลลิสท์ ทรยางกูร (2559) ได้อธิบายอีกว่า ความเป็นเมืองถูกกำกับด้วย**จำนวนและความหนาแน่น**ของประชากร (Oxford University Press, 2010) ตามการขยายตัวของประชากรทั้งจากการเติบโตและการเคลื่อนย้ายประชากร (Urban population growth and mobility) อย่างรวดเร็ว ทำให้ศตวรรษที่ 21 จึงได้รับการขนานนามว่าเป็น “ศตวรรษของเมือง” เป็นครั้งแรก และมีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นครั้งแรกที่ประชากรส่วนใหญ่ของโลก อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่นิยามกันอย่างหลวม ๆ ว่า “เขตเมือง” (Avis, 2016)

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) (2558) ได้ให้ความหมายของ “ความเป็นเมือง” โดยแบ่งเป็น 4 มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองด้านกายภาพ – เมือง หมายถึง การที่ประชากรย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง ซึ่งนิยามเป็นผลมาจากการแบ่งพื้นที่ “ชนบท” และ “เมือง” ออกจากกันอย่างชัดเจน
2. มุมมองด้านเศรษฐกิจ – เมือง หมายถึง พื้นที่การผลิตของอาชีพที่ไม่ใช่ภาคการเกษตรและประชากรเมือง คือ ผู้ที่ทำอาชีพนอกภาคเกษตร
3. มุมมองด้านวิถีชีวิต – คนเมือง มีรูปแบบการใช้ชีวิต ค่านิยมและพฤติกรรมที่แตกต่างจากคนในชนบท มีความเป็นส่วนตัวและยอมรับความหลากหลาย
4. มุมมองด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ – เมือง มักมีสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่เอื้อต่อการทำงานเชิงสร้างสรรค์มากกว่าในชนบท ทั้งในด้านเทคโนโลยี เงินทุน เครือข่าย บุคลากร และการพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ ซึ่งในประเทศพัฒนาแล้ว สิ่งเหล่านี้มักเกิดในพื้นที่เมืองทั้งสิ้น (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน), 2558)

นอกจากนี้ World Vision International (2016) ได้อธิบายคุณลักษณะที่แสดงถึงความเป็นเมืองว่ามีความต่างจากความเป็นชนบทโดยทั่วไป (ตารางที่ 1) แต่จากลักษณะที่กล่าวมานี้ บางครั้งมีปรากฏให้เห็นในพื้นที่ชนบทด้วยเช่นกัน ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าในพื้นที่ชนบทเหล่านั้นกำลังมีความเป็นเมืองมากขึ้น

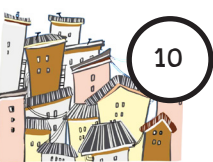


ตารางที่ 1 ลักษณะที่แสดงถึงความเป็นเมือง

กายภาพ	เศรษฐกิจ	ประชากร	การเมือง	สิ่งแวดล้อม
การก่อสร้างอาคารและการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง	แรงงานนอกภาคเกษตรและอุตสาหกรรม	ขนาดประชากร ความหนาแน่น และมีความแออัดสูง	ใกล้ชิดกับผู้นำทางการเมืองและเจ้าหน้าที่	ที่ดินส่วนใหญ่ถูกครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนพื้นที่โล่งว่างมีจำกัด
การเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อการค้าและการอยู่อาศัย	ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการใช้เงินสดสำหรับสินค้าและบริการ	ความหลากหลายทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนาและอัตลักษณ์	การปกครองพื้นที่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกัน	ปัญหามลพิษและการจราจรติดขัด
ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ทั้งที่เป็นสลัม ชุมชนแออัดและเฟิงพัก	คนจนเมืองได้รับผลกระทบจากการขึ้นลงของราคาที่อยู่อาศัยและไม่สามารถเข้าถึงได้	ผู้อพยพเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย รวมถึงผู้พลัดถิ่น	ความต้องการในการจัดการการใช้ที่ดินและการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสนองความต้องการของประชาชน	ปริมาณของเสียและข้อจำกัดในการจัดการของเสีย ที่นำไปสู่มลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ที่มา: World Vision International (2016)

ความเป็นเมืองที่เกิดขึ้น จึงมิได้เป็นเพียงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงระดับฐานรากของความเป็นมนุษย์ ที่แสดงออกมาในวิถีชีวิตและรูปแบบพฤติกรรมด้วยวิถีชีวิตแบบเมือง จึงสื่อถึงกิจกรรมในการดำรงชีวิตที่หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายไปมาตลอดเวลา มีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนมากมาย หลายเชื้อชาติ หลายค่านิยมและความเชื่อ อาจเป็นปฏิสัมพันธ์แบบฉาบฉวยและมักไม่รู้ชื่อ รู้ตัวตน ซึ่งแต่ละคนมีความเป็นปัจเจกสูง และมีบทบาทหน้าที่เฉพาะทางของแต่ละคน ความเป็นเมืองตามนิยามนี้จึงเกิดขึ้นพร้อมกับความเป็นโลกนิยม (Cosmopolitan) โดยมีพื้นที่กายภาพแบบเมืองเป็นศูนย์กลาง (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563)



1.4 ความสำคัญของเมือง

Tiwari (2001) ได้อธิบายให้เห็นว่าเมืองมีความสำคัญใน 3 ด้าน ดังนี้

1) **เมืองมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ** คือ เมืองขนาดใหญ่ จะเป็นแหล่งสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่าเมืองขนาดเล็ก เพราะเมืองใหญ่เหล่านั้นถือเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ และเป็นแหล่งสร้างให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวง่าย ๆ คือ เมืองถือเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของแต่ละประเทศก็ได้ สิ่งที่สำคัญคือ เมืองเป็นเสมือน “เครื่องมือ” ทางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันเมืองก็เป็นศูนย์กลางของอำนาจในการควบคุมเศรษฐกิจและประชาชน

2) **เมืองมีความสำคัญในด้านสังคม** เมืองถือเป็นพื้นที่ที่ทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาพรวม เมืองทำให้เกิดการพัฒนาความรู้และทักษะ ให้กับคนในระบบเศรษฐกิจและนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3) **เมืองมีความสำคัญในด้านสิ่งแวดล้อม** ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองสามารถแบ่งได้ 2 ส่วนคือ

1. ปัญหาที่เป็นปัญหาร่วมในระดับโลก ได้แก่ ปัญหาโลกร้อน ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ปัญหาด้านพลังงานและการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมต่าง ๆ ของคนเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มาพร้อมกับความเป็นเมืองและถือเป็นปัญหา “ระยะยาว” และ

2. ปัญหาเฉพาะพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะของแต่ละเมือง อันเป็นปัญหาที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรมมีอันตรายและส่งผลกระทบต่อบุคคลทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัวและชุมชน ไม่ว่าจะปัญหามลพิษ การจราจรติดขัด น้ำเสีย อากาศเสีย สุขภาพ และการใช้ที่ดินผิดประเภท ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นนี้ แม้จะเป็นปัญหา “ระยะสั้น” แต่กลับพบว่าผู้บริหารของเมืองกลับไม่เข้าใจและไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ทำให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Tiwari, 2001)

Alberti et al. (2019) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า เมืองต่าง ๆ มีความสำคัญและมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้เพราะเมืองเป็นศูนย์กลางของการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์มาโดยตลอด ผู้คนส่วนใหญ่จึงเลือกอาศัยในเมือง เพราะการใช้ชีวิตในเมืองช่วยสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ ผู้คนที่อาศัยในเมืองเหล่านั้นจำเป็นต้องรับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น มลพิษ ความแออัด อาชญากรรม การเข้าถึงที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงน้ำสะอาดและไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังอาจต้องได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คลื่นความร้อนและน้ำท่วมร่วมด้วย แต่ในอีกมุมหนึ่งเราจะเห็นว่า การที่เมืองต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ จึงทำให้สามารถเปิดรับนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อมาพัฒนาเมืองได้มากขึ้นโดยผ่านความ



พยายามในการนำคุณค่าต่าง ๆ ที่มีในเมือง ไม่ว่าจะเป็นผู้คน ความคิด และทรัพยากร เพื่อหาวิธีในการแก้ปัญหาที่ท้าทายเมืองอย่างต่อเนื่อง จนมีคำกล่าวว่า “อนาคตของเมืองต่าง ๆ” จะเป็นสิ่งที่กำหนด และมีผลต่อ “ความเป็นอยู่” ของคนรุ่นต่อ ๆ ไปได้เป็นอย่างดี (Alberti et al., 2019)

การเติบโตของเมือง เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของมนุษย์ ในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ การเจริญเติบโตในศูนย์กลางเมือง ทำให้ช่วยประหยัดต้นทุนในทางเศรษฐศาสตร์ หรือ Economies of scale ได้ และมีผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตและการลงทุนของภาครัฐ เกิดการสร้างงาน สร้างโอกาสและเป็นสิ่งที่ดึงดูดผู้คนให้เข้ามาอาศัยในพื้นที่เมือง นอกจากนี้ ศูนย์กลางเมืองยังเป็นเหมือน “หม้อต้ม” (Melting pot) ที่รวมเอาทุกอย่าง รวมถึงเป็นศูนย์รวมของนวัตกรรม และเป็นแรงขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกด้วย (Avis, 2016)

1.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมือง

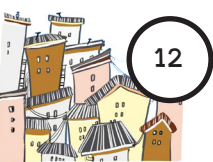
ช่วงศตวรรษที่ 20 การย้ายถิ่นมีผลต่อความเป็นเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดอุปสงค์กับผู้ย้ายถิ่นจากชนบท โดยภาคอุตสาหกรรมดึงดูดคนเป็นจำนวนมาก ส่วนประเทศที่ไม่ใช่ประเทศอุตสาหกรรม มีเมืองที่เน้นการค้าขายช่วยสร้างโอกาสทางอาชีพ ทำให้ผู้คนจากภาคเกษตรย้ายมาทำงานนอกภาคเกษตรในเขตเมือง

ดังที่กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562) ได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมืองไว้ 3 ปัจจัย กล่าวคือ

1. การเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ เป็นการเพิ่ม-ลดประชากรตามธรรมชาติ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของประชากรที่มีอัตราการตายลดลง แต่อัตราการเจริญพันธุ์สูง ทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเกิดมากกว่าการตาย

2. การย้ายถิ่นข้ามชาติสู่เขตเมือง ได้เพิ่มระดับความเป็นเมืองด้วยเช่นกัน เพราะผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มีทั้งมาจากเขตเมือง และชนบทที่ย้ายถิ่นสู่เขตเมืองของประเทศ สาเหตุการย้ายถิ่นที่สำคัญจากชนบทเข้าสู่เมือง มาจากการที่ในพื้นที่ชนบทมีจำนวนประชากรมากกว่าจำนวนงาน ทำให้คนชนบทต้องย้ายถิ่นออกเพื่อหางานทำ

3. การยกระดับเขตชนบทให้เป็นเขตเมือง เกิดขึ้นเมื่อเขตชนบทมีการเพิ่มขึ้นของประชากร ทั้งจากการเพิ่มตามธรรมชาติและการย้ายถิ่นฐาน จนถึงเกณฑ์ขั้นต่ำสุดจะถูกปรับให้กลายเป็นเขตเมือง การเปลี่ยนจากเขตชนบทเป็นเขตเมืองอาศัยจำนวนประชากรเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจ เปลี่ยนจากเป็นสังคมเกษตรเป็นสังคมที่ประกอบกิจกรรมอื่น ๆ ไม่ได้พึ่งพาภาคเกษตรอีกต่อไป (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)



1.6 เมืองและชนบท: ความเชื่อมต่อที่แยกจากกันไม่ได้

การให้นิยามความหมายของเมืองโดยนักคิดทางสังคมวิทยา รุ่นคลาสสิก เช่น Ferdinand Tonnies (1887) และ Emile Durkheim (1893) มักนิยามเมืองเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับชนบท ตามฐานคิดแบบคู่ตรงข้าม (Dichotomy) ที่อธิบายความต่างระหว่างเมืองกับชนบท ในแบบที่เป็นภาพนิ่งและแช่แข็ง (กนกวรรณ มะโนรัมย์, 2563) โดยคำจำกัดความของ “ความเป็นเมือง” ในอดีตมักเน้นที่ความแตกต่างของชีวิตแบบเมืองและชนบท กล่าวคือ ชนบท คือ ชุมชนที่ใช้กลไกแบบเรียบง่าย มีความสมานฉันท์ ผู้ที่อาศัยในชนบทจึงมีค่านิยมและสำนึกร่วมกัน ส่วนเมืองผู้คนมีความสัมพันธ์กันตามบทบาทหน้าที่ และมีลักษณะวิถีชีวิตแบบปัจเจก (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

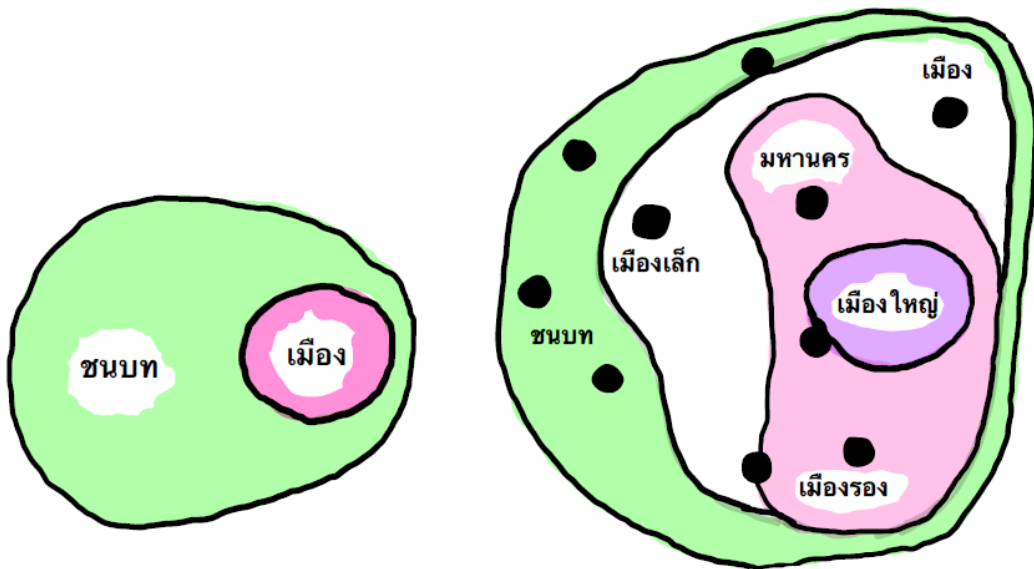
ในความเป็นจริง ความเป็นเมืองได้เปลี่ยนไปแล้ว ความคิดที่เน้นชี้ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ในรูปแบบทวินิยม (Dualism) ไม่สามารถตอบโจทย์สภาพที่แท้จริงของเมืองได้อีกต่อไป แต่ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นักวางแผนและนักนโยบายสาธารณะก็ยังคงยึดถือรูปแบบเดิมที่มองแบบสองขั้วตรงข้ามอยู่ กล่าวคือ การผังเมืองยังให้ความสำคัญกับการออกแบบและการพัฒนาพื้นที่ภายในเมือง โดยไม่ได้มองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับมิติอื่น ๆ ในภาพใหญ่ได้ เช่น การนำทรัพยากรจากพื้นที่รอบนอกมาใช้ หรือการให้พื้นที่ชนบทเป็นแหล่งทรัพยากรที่ใช้ในเมือง จึงมีผลทำให้ความเป็นเมืองถูกมองแบบแยกส่วน และไม่สามารถกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความเป็นจริงได้ (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563)

อมร กฤษณพันธุ์ (2559) ได้เน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวเมืองและชนบทที่ค่อย ๆ พัฒนาอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนสมมติฐานที่แบ่งแยก “เมือง” และ “ชนบท” ออกจากกันมาสู่แนวคิดเชิงหลักการใหม่ที่ได้ระบุ และเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชนบทกับเมือง โดยเฉพาะเขตเชื่อมต่อชานเมืองที่เป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างตัวเมืองและชนบท ที่มีได้มีการระบุอย่างชัดเจน แต่เป็นพื้นที่ที่ได้รับการผสมผสานในด้านคุณลักษณะและปรากฏการณ์ต่าง ๆ จากเขตเมือง

วิธีการที่จะช่วยให้เข้าใจความต่างระหว่างเมืองกับชนบทด้วยการพิจารณาผ่าน 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ความหลากหลาย (Diversity) 2) ความหนาแน่น (Density) และ 3) ความเป็นพลวัต (Dynamics) ซึ่งมีนัยยะว่า พื้นที่ใดที่เป็นที่รวมของผู้คน เราก็จะเห็นผู้คนที่มีความหลากหลาย ทั้งสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม มาอาศัยกันอย่างหนาแน่นในพื้นที่นั้น ๆ ดังที่ปรากฏในเมืองใหญ่ ยังมีคนมารวมกันเป็นจำนวนมาก ความหลากหลายและความหนาแน่น ความมีชีวิตชีวาและการเปลี่ยนแปลงก็จะมีมากเช่นกัน (Mortensen et al., 2017)



อาจกล่าวได้ว่า การแบ่งระหว่างสิ่งที่เรียกว่า “ชนบท” กับ “เมือง” ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานที่ตายตัวว่า ความหลากหลายและความหนาแน่นในระดับใดจึงจะเรียกได้ว่าเป็น “พื้นที่เมือง” (ภาพที่ 2 ด้านซ้าย) ดังนั้น การมองผ่าน “ความเชื่อมต่อในเชิงพื้นที่” จากพื้นที่หนึ่งสู่อีกพื้นที่หนึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจถึงความเป็นเมืองได้มากขึ้น กล่าวคือ จากปลายด้านหนึ่งที่เป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ และเป็นพื้นที่ชนบท ต่อไปยังเมืองอื่น ๆ ที่เป็นทั้งเมืองขนาดเล็ก ขนาดกลาง ไปจนถึงเมืองขนาดใหญ่และมหานคร ในอีกปลายด้านหนึ่งที่มีการแผ่กิ่งก้านสาขาออกไป การมองเห็นความเชื่อมต่อนี้ จะทำให้เรามองเห็นมิติความหลากหลาย ความหนาแน่นและพลวัตของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย (ภาพที่ 2 ด้านขวา)



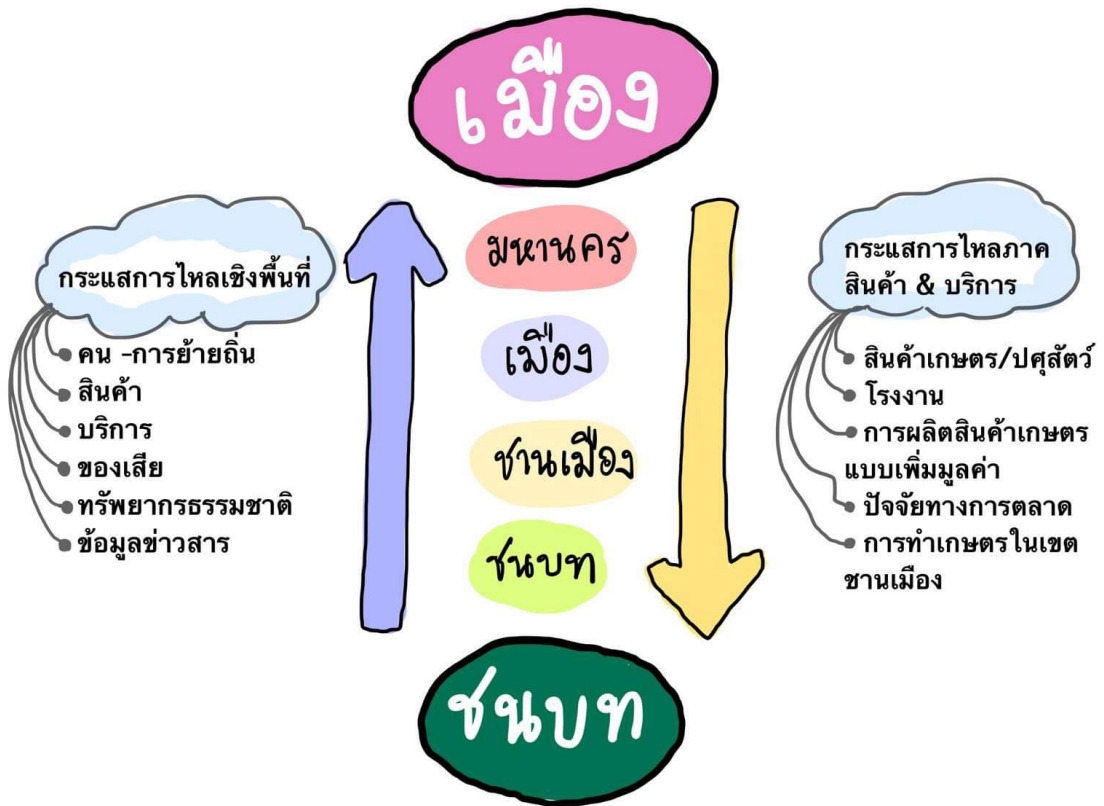
รูปแบบเก่า : เมืองกับชนบท

รูปแบบใหม่ : ความเชื่อมโยง
ระหว่างเมืองกับชนบท

ภาพที่ 2 ความเชื่อมต่อใน “เชิงพื้นที่” ของความเป็นชนบทและเมือง

ที่มา: ดัดแปลงจาก Mortensen et al. (2017)

นอกจากนี้ ในความเชื่อมต่อระหว่างเมืองกับชนบทนี้ ยังสามารถนำไปอธิบายถึงผลกระทบต่อกันและกันได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ กล่าวคือ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคมในเขตเมืองอาจส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบต่อพื้นที่ชนบท ทั้งนี้ เพราะกระแสการเชื่อมต่อเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทั้งไปและกลับของสรรพสิ่งที่เป็นทั้งรูปธรรมและนามธรรมซึ่ง Eppler et al. (2015) ได้อธิบายไปตามระดับดังนี้ 1) ระดับพื้นที่ ได้แก่ ระดับเมือง ระดับภูมิภาค ระดับประเทศและระดับนานาชาติ 2) ระดับความเข้มข้นของความเป็นเมืองและชนบท จากพื้นที่ที่เป็นชนบทสูงไปสู่พื้นที่ชนบท เมืองขนาดเล็ก ชานเมือง เมืองขนาดใหญ่ ไปจนถึงมหานคร (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 การเชื่อมต่อในมิติต่าง ๆ ของความเป็นชนบทและเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก Eppler et al. (2015)

จากภาพที่ 3 ว่าด้วยความเชื่อมต่อของกระแสต่าง ๆ ระหว่างพื้นที่ชนบทกับเมือง ยังอธิบายได้เป็น 2 ส่วน คือ Spatial flows (กระแสการไหลระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง) และ Sectoral flows (กระแสการไหลด้านการผลิตสินค้าและบริการ) กล่าวคือ

1) กระแสการไหลระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง (Spatial flows) สามารถอธิบายได้ใน 4 ประเด็นย่อย คือ

1. ด้านคน เป็นเรื่องของผู้ที่เคลื่อนไหวเพื่อการตั้งถิ่นฐาน ทั้งในพื้นที่ชนบทและเมืองรวมถึงการสัญจรไปมา ทั้งที่ทำอยู่อย่างสม่ำเสมอ หรือทำเป็นครั้งคราว เพื่อเข้าไปใช้บริการในเมืองและศูนย์การบริหารปกครองต่าง ๆ รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีทั้งชั่วคราวและถาวร

2. ด้านเงินตรา ได้แก่ การโอนเงินจากผู้ที่ย้ายมาอาศัยในเมือง กลับไปให้ญาติพี่น้องในชุมชนเดิมที่เคยอาศัย การโอนเงินบ้านญาติให้กับแรงงานที่ย้ายไปตั้งรกรากที่บ้านเกิด รวมถึงการโอนเงินเพื่อการลงทุนจากสถาบันการเงินในเมืองมายังชนบท



3. ด้านสินค้า/บริการที่ผลิตและนำเข้า ที่ออกจากเมืองและศูนย์กลางเมืองไปสู่พื้นที่ชนบท และการนำเข้าทรัพยากรสิ่งแวดล้อมจากชนบท เพื่อมาผลิตในเมืองเพื่อให้ได้สินค้า ที่ขณะเดียวกันก็สร้างมลพิษและของเสีย จากขั้นตอนการผลิตเหล่านั้นไปสู่พื้นที่ชนบทที่เป็นพื้นที่ห่างไกลด้วยเช่นกัน

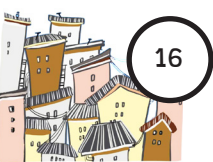
4. ด้านข้อมูลข่าวสารระหว่างพื้นที่ชนบทและเมืองที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาด นับตั้งแต่ความผันผวนของราคาไปจนถึงความชอบของผู้บริโภค รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานสำหรับผู้ที่ไม่คาดว่าจะเป็นไปใช้แรงงานในเมือง (Eppler et al., 2015)

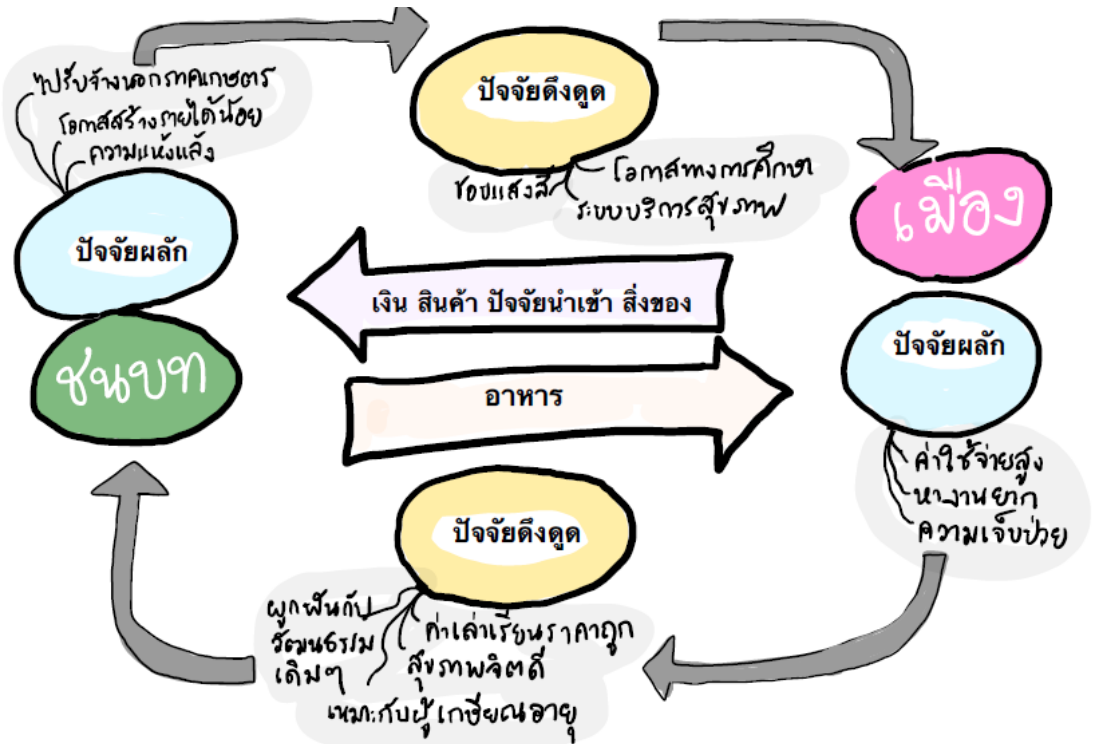
2) กระแสการไหลในภาคการผลิตสินค้าและบริการ (Sectoral flows) สามารถอธิบายได้จากการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์เพื่อบริโภคในท้องถิ่น การผลิตในโรงงาน การผลิตสินค้าเกษตรแบบเพิ่มมูลค่า ปัจจัยทางการตลาดและการทำการเกษตรในแถบชนบทและการเกษตรเชิงหน้าที่ (Eppler et al., 2015)

ความเป็นเมืองยังสามารถอธิบายได้จากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ระหว่างพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมืองด้วย โดยวิถีความเป็นเมืองมิได้สร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่เฉพาะพื้นที่เมืองเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของพื้นที่ชนบทอีกด้วย (McGranahan and Satterthwaite, 2014)

สิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนัก คือ การพัฒนาเมืองไม่ได้เป็นเพียง “ทางเลือก” ของการพัฒนาชนบท พื้นที่ชนบทและเมืองมีการหนุนเสริมกันและกันและเกี่ยวพันกันทั้งด้านการผลิต การค้า การไหลของข้อมูล และการจัดการปกครองเมือง นอกจากนี้ ทั้งชนบทและเมืองยังมีการเชื่อมต่อกันทั้งในเชิงการไหลไปมาของผู้คน ทรัพยากรทั้งทางธรรมชาติและทางเศรษฐกิจ (COGTA และ IUDF, 2016) ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น

นอกจากนี้ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ชนบทและเมืองนั้น เป็นสิ่งที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แม้แนวคิดของ “การแบ่งแยก” เพื่อให้เห็น “ความเป็น 2 ขั้ว” ระหว่างชนบทกับเมืองก็ยังคงมีอยู่ และไม่ได้สะท้อนถึงความเป็นจริงของการพึ่งพาอาศัยกันระหว่าง 2 ส่วนนี้ ทั้งนี้เพราะใน “วาทกรรมการพัฒนา” มักใช้คำว่า “ชนบท” เพื่ออ้างถึงพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ห่างไกล ในขณะที่คำว่า “เมือง” มักใช้อ้างถึงเมืองขนาดเล็กและเมืองขนาดกลาง แต่ในความเป็นจริงนั้น เราไม่สามารถแยก “กิจกรรมทางเศรษฐกิจ” ที่เกี่ยวข้องกันระหว่าง “เขตชนบท” และ “เขตเมือง” ออกจากกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้ง 2 พื้นที่ยังคงมีความเชื่อมโยงทางโครงสร้าง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมกันอย่างใกล้ชิด (COGTA และ IUDF, 2016) โดยความเชื่อมโยงนี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดอันแสนคลาสสิกของ “ชนบทและเมือง” (ภาพที่ 4)





ภาพที่ 4 ความเชื่อมโยงของชนบทและเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก COGTA และ IUDF (2016)

จากภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่าลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างชนบทและเมือง สามารถพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านทุน (จากภาครัฐและภาคเอกชน) การเคลื่อนย้ายของประชากร (การย้ายถิ่นและการเดินทาง) สินค้า (การค้า) การบริการ ความคิด ข้อมูลข่าวสาร และอาหาร อันเป็นการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมืองด้วยเช่นกัน

1.7 สรุปท้ายบท

ในศตวรรษที่ 21 เป็นครั้งแรกที่ประชากรส่วนใหญ่ของโลกอาศัยอยู่ใน “เมือง” จึงถูกเรียกว่าเป็น “ศตวรรษของเมือง”

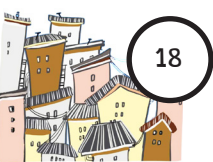
เมือง (City) เป็นสิ่งที่แสดงถึงความหลากหลายทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ ในด้านกายภาพเมืองจะแสดงให้เห็นถึงขนาด รูปแบบพื้นที่ การพัฒนาบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ในเชิงสิ่งแวดล้อมก็มีนัยยะถึงทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ระบบนิเวศ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ในเชิงเศรษฐกิจว่าด้วยความมั่งคั่งและความพร้อมในการเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ



และบริการ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่วนในเชิงสังคม คือ ผู้คนจะมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกันตามหน้าที่ และเป็นเอกเทศต่อกัน มีอาชีพและงานที่หลากหลาย โดยทั่วไปเมืองมักถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ทางการบริหารหรือเขตทางการปกครองด้วย

การอธิบายเมืองผ่านการเชื่อมต่อกับชนบท ก็ช่วยให้สามารถเข้าใจถึงความเป็นเมืองได้มากขึ้น เพราะทั้งสองพื้นที่มีความเกี่ยวพัน และหนุนเสริมในมิติที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารและตัวของผู้คนด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนเชื่อว่า ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเมือง และความเป็นเมืองจะช่วยอธิบายให้ผู้อ่านได้มองในมุมกว้างที่เน้นแนวคิดเบื้องต้นที่สำคัญ ก่อนที่จะเดินทางไปสู่สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์จริง เกี่ยวกับความเป็นเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศ ที่จะได้นำเสนอในบทที่ 2 และบทที่ 3 ต่อไป



You are where you live.



บทที่

2

สถานการณ์และความ ท้าทายของเมืองในระดับโลก



- สถานการณ์ความเป็นเมืองของโลก
- การขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย (Urban sprawl)
- ปรากฏการณ์แห่งอภิมหานคร (Megacities)
- ปรากฏการณ์เมืองหด (Shrinking city)
- ปัญหาที่กำลังท้าทายเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก

บทที่ 2

สถานการณ์และความท้าทายของเมืองในระดับโลก

จากที่ได้ทำความเข้าใจคำว่าเมือง ความเป็นเมือง องค์ประกอบของเมือง และความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบทไปแล้วนั้น ในบทที่ 2 และบทที่ 3 จะเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงสถานการณ์และความท้าทายของเมือง ทั้งในระดับโลกและในประเทศไทยตามลำดับ โดยในบทนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอให้เห็นปรากฏการณ์สำคัญของมนุษยชาติ ที่ล้วนแต่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าจะอยู่ในมหานคร เมืองรอง หรือเมืองขนาดเล็กก็ตาม เพราะ...

“นี่คือศตวรรษของเมือง... และเป็นความท้าทายที่เรากำลังเผชิญในศตวรรษนี้ ทำอย่างไร เมืองจึงจะเป็นสถานที่ที่ดีสำหรับคนส่วนใหญ่... และการต่อสู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนจะชนะหรือแพ้ชนะก็เกิดขึ้นพื้นที่เมืองนี้เอง” (Sharma et al., 2020)

2.1 สถานการณ์ความเป็นเมืองของโลก

เมืองเป็นศูนย์กลางสำคัญที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของคนทั่วโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมือง พื้นที่เมืองเป็นที่ตั้งและสถานที่หลักของมนุษยชาติในปัจจุบัน และอนาคต บทบาทและผลกระทบของเมืองไม่เพียงส่งผลต่อมนุษย์เท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งพืช และสัตว์ รวมถึงระบบนิเวศที่เป็นปัจจัยสำคัญ ในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนด้วยการเป็น “ยุคของเมือง (The urban era)” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563)

ความเป็นเมือง (Urbanization) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในทุกทวีป ไม่เว้นแม้แต่ทวีปแอฟริกาที่มีความเจริญน้อยกว่าภูมิภาคอื่นของโลก ก็มีความเป็นเมืองสูงมากเช่นกัน ปัจจุบันเราพบว่า ประชากรของโลกอาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองมากกว่าพื้นที่ชนบท จากข้อมูลในเอกสาร World Urbanization Prospects ที่จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2014 โดยองค์การสหประชาชาติ ได้แสดงให้เห็นว่า ความเป็นเมืองนั้นเกิดขึ้นในวงกว้างและรวดเร็ว โดยวัดได้จากการที่ประชากรย้ายจากชนบทเข้ามาอาศัยอยู่ในเมือง ทำให้จำนวนประชากรในเมืองนั้นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (อรทัย ก๊กผล, 2559)

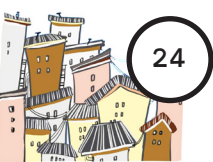
“ปี 2014 ประชากรประมาณ ร้อยละ 54 หรือประมาณ 3.8 พันล้านคน อาศัยอยู่ในเมืองหรือเมืองใหญ่ โดยพื้นที่เมืองทั้งหมดครอบคลุมพื้นที่เพียงร้อยละ 5 ของพื้นที่โลกเท่านั้น” (Avis, 2016)



เมื่อย้อนกลับไปดูตัวเลข ในปี ค.ศ. 1900 ลัดส่วนประชากรของโลกที่อาศัยในเมืองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 และปี 1960 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 34 จะเห็นได้ว่าในระยะ 60 ปีที่ผ่านมา ลัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่า และในปี ค.ศ. 2020 ลัดส่วนประชากรในเมืองได้เพิ่มมาถึงร้อยละ 56.2 ส่วนประชากรของทวีปเอเชียที่อาศัยในเมืองได้เพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 54 ของประชากรโลกที่อาศัยในเมือง แม้ว่าประชากรอีกครั้งหนึ่งของทวีปเอเชียยังคงอาศัยอยู่ในชนบทก็ตาม โดยจำนวนประชากรของทวีปเอเชียที่อาศัยอยู่ในเมืองได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35 เป็นร้อยละ 54 ในระยะเวลาเพียง 60 ปีเท่านั้น (Satterthwaite, 2020)

Avis (2016) ได้คาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2050 ประชากรร้อยละ 66 จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางจะมีอัตราการเติบโตสูงสุด โดยเริ่มจากอินเดียต่อด้วยจีนและไนจีเรียที่คาดการณ์ว่า จะมีจำนวนประชากรที่อาศัยในเมืองเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 37 เขาได้ตั้งข้อสังเกตอีกว่า การอธิบายปรากฏการณ์ความเป็นเมืองมักมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มของ “เมืองขนาดใหญ่หรือมหานคร” อันเป็นเมืองที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน แต่สิ่งที่คาดว่าจะเกิด คือ การเจริญเติบโตของ “เมืองรอง” ที่มีจำนวนประชากร 500,000 คน ถึง 3 ล้านคน และเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในทวีปแอฟริกาและเอเชีย โดยพื้นที่ที่คาดว่าจะเติบโตมากที่สุดในเมืองคือ พื้นที่บริเวณชานเมืองที่เป็นที่อยู่อาศัยของคนจนหรือคนชายขอบ (Avis, 2016)

ในช่วง 30 ปีข้างหน้าร้อยละ 90 ของการเติบโตของประชากรจะอยู่ในเขตเมือง การเติบโตน้อยกว่าครึ่งหนึ่งเล็กน้อย เป็นผลมาจากการอพยพจากพื้นที่ชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง ในขณะที่ส่วนที่เหลือเป็นผลมาจากการขยายตัวของประชากร (Sharma et al., 2020) นอกจากนี้ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้คำนวณว่าภายในปี 2100 ประชากรในเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็น 9 พันล้านคน ดังนั้น ประมาณร้อยละ 85 ของประชากรโลกจะอาศัยอยู่ในเมืองต่าง ๆ (OECD, 2015 อ้างถึงใน Tirziu, 2020) จำนวนประชากรที่อาศัยในเมืองแยกตามภูมิภาค ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-2020 และมีคาดการณ์ไว้ถึงปี ค.ศ. 2040 ดังแสดงในตารางที่ 2 และ 3 และภาพที่ 5



ตารางที่ 2 ประชากรโลก ในปี ค.ศ. 2020 และย้อนหลัง

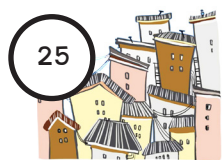
ปี (1 กค.)	ประชากร	การ เปลี่ยนแปลง รายปี (%)	การ เปลี่ยนแปลง รายปี (คน)	อายุ เฉลี่ย	อัตราการ เจริญพันธุ์	ความ หนาแน่น (คน/ตร.กม.)	จำนวน ประชากร ในเมือง (%)	จำนวน ประชากรใน เมือง (คน)
2020	7,794,798,739	1.05 %	81,330,639	30.9	2.47	52	56.2 %	4,378,993,944
2019	7,713,468,100	1.08 %	82,377,060	29.8	2.51	52	55.7 %	4,299,438,618
2018	7,631,091,040	1.10 %	83,232,115	29.8	2.51	51	55.3 %	4,219,817,318
2017	7,547,858,925	1.12 %	83,836,876	29.8	2.51	51	54.9 %	4,140,188,594
2016	7,464,022,049	1.14 %	84,224,910	29.8	2.51	50	54.4 %	4,060,652,683
2015	7,379,797,139	1.19 %	84,594,707	30	2.52	50	54.0 %	3,981,497,663
2010	6,956,823,603	1.24 %	82,983,315	28	2.58	47	51.7 %	3,594,868,146
2005	6,541,907,027	1.26 %	79,682,641	27	2.65	44	49.2 %	3,215,905,863
2000	6,143,493,823	1.35 %	79,856,169	26	2.78	41	46.7 %	2,868,307,513
1995	5,744,212,979	1.52 %	83,396,384	25	3.01	39	44.8 %	2,575,505,235
1990	5,327,231,061	1.81 %	91,261,864	24	3.44	36	43.0 %	2,290,228,096

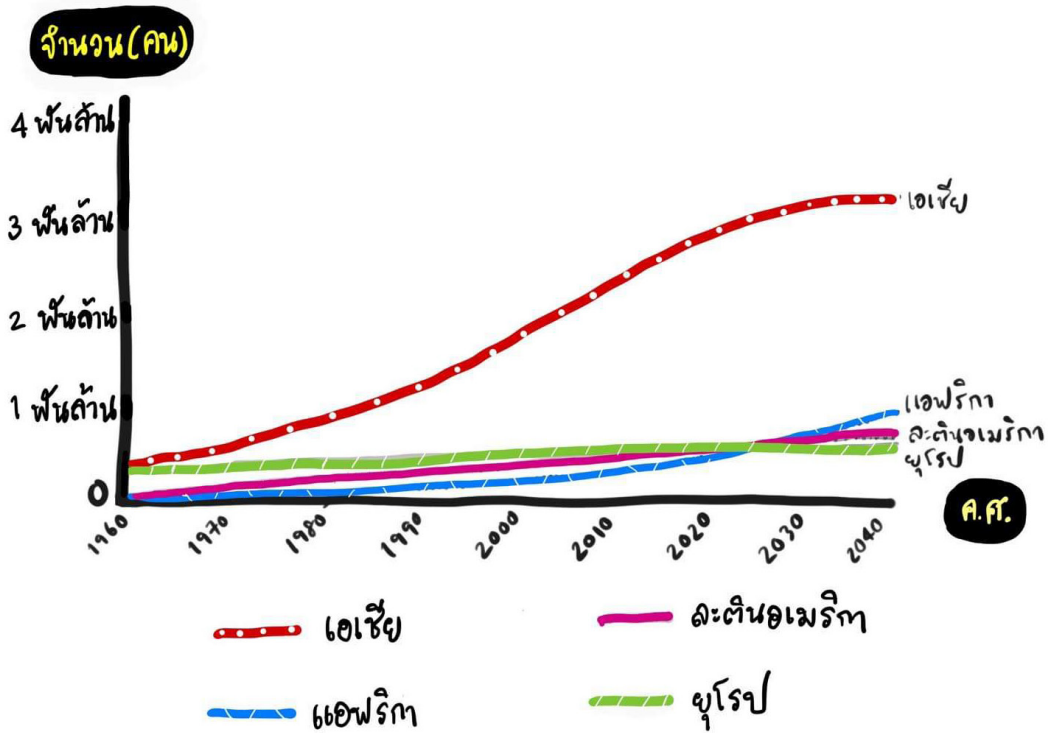
ที่มา: Tirziu (2020)

ตารางที่ 3 ประชากรโลกแยกตามภูมิภาค (ข้อมูลประชากรในปี ค.ศ. 2020)

ภูมิภาค	ประชากร	การ เปลี่ยนแปลง รายปี (%)	ความ หนาแน่น (คน/ตร.กม.)	ที่ดิน (ตร.กม.)	การย้ายถิ่น (สุทธิ)	อัตรา เจริญ พันธุ์	อายุ เฉลี่ย	จำนวน ประชากร ในเมือง (%)	สัดส่วน โลก
Asia	4,641,054,775	0.92 %	150	31,033,131	-1,729,112	2.15	32.0	50.9 %	62.9 %
Africa	1,340,598,147	2.54 %	45	29,648,481	-463,024	4.44	19.7	43.8 %	18.2 %
Europe	747,636,026	0.12 %	34	22,134,900	1,361,011	1.61	42.5	74.5 %	10.1 %
Latin America and the Caribbean	653,962,331	0.94 %	32	20,139,378	-521,499	2.04	31.0	82.5 %	8.9 %
Northern America	368,869,647	0.65 %	20	18,651,660	1,196,400	1.75	38.6	82.6 %	5.0 %
Oceania	42,677,813	1.38 %	5	8,486,460	156,226	2.36	33.4	67.8 %	0.6 %

ที่มา: Tirziu (2020)



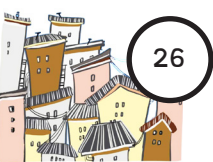


ภาพที่ 5 การเพิ่มของจำนวนประชากรโลกที่อาศัยในเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-2020 และคาดการณ์ในปี ค.ศ. 2040
 ที่มา: ดัดแปลงจาก Satterthwaite (2020)

จากตารางและภาพที่ได้นำเสนอไป จะเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. 2019 ประชากรในเมืองมีสัดส่วนร้อยละ 55.7 และจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 56.2 จนถึง ค.ศ. 2020 ประชากรกว่า 4,378,993,944 คน คือผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง (Tirziu, 2020) ดังนั้น จึงมีการคาดการณ์ว่า จำนวนประชากรที่อาศัยในเมืองจะเพิ่มขึ้น 1.56 พันล้านคนในช่วงปี 2020-2040 หรือ คิดเป็นร้อยละ 83 โดยมีทั้งประชากรที่อาศัยในทวีปเอเชียร้อยละ 52 และอาศัยในกลุ่มประเทศ Sub-Saharan ของแอฟริการ้อยละ 30 ที่เมืองเหล่านั้นล้วนเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลาง (Satterthwaite, 2020)

2.2 การขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย (Urban sprawl)

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2563) ได้อธิบายถึง กระบวนการเป็นเมืองของโลกรวมทั้งของไทยช่วง 60-70 ปีที่ผ่านมาว่า มีรูปแบบการขยายตัวแบบไม่ต่อเนื่องในเชิงกายภาพ เรียกว่า **“การขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย (Urban sprawl)”** อันเป็นสาเหตุจากการพัฒนาเครือข่ายด้านการขนส่ง ทั้งถนนและรถไฟฟ้า ทำให้เดินทางได้เร็วขึ้นและใกล้มากขึ้นในแต่ละวัน ในบริบทโลกาภิวัตน์



และเมืองระดับโลก การเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่กายภาพของความเป็นเมือง ไม่ได้จำกัดแค่พื้นที่ในเมืองเดียวกัน แต่ขยายไปถึงพื้นที่เมืองอื่น ๆ อีกด้วย

การเติบโตของเมืองมักเกิดจากการผสมผสานกันหลายรูปแบบ และปรากฏการณ์ของ Urban sprawl ก็ได้เกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ของโลกมาก่อน ได้แก่ London, Paris และ New York อันเป็นการขยายตัวของเมืองที่เชื่อมโยงระหว่างการคมนาคมขนส่ง สู่การเติบโตของเมืองรอบนอกที่มีรูปแบบพื้นฐาน 3 ลักษณะ คือ

1. การขยายตัวของอาคารหรือที่อยู่อาศัยไปตามถนน จากเมืองออกไปสู่ชานเมืองหรือชนบท เพื่อการพัฒนาในเชิงพาณิชย์ (Ribbon development)
2. การพัฒนาที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ที่ประชากรไม่หนาแน่น (Low-density housing development)
3. การพัฒนาเป็นเมืองใหญ่แบบก้าวกระโดด (Leapfrog development) มักเกิดในพื้นที่รอบ ๆ ชนบท หรือขอบเมืองหรือชานเมือง (City edge or urban fringe) เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีอาคารสำนักงาน การค้าปลีก หรืออุตสาหกรรมการผลิต อาจเป็นการวางแผนพัฒนาชุมชนให้กลายเป็น “ตัวเมือง” (Down town) ด้วยตัวชุมชนเอง (บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ, 2562)

2.3 ปรากฏการณ์แห่งอภิมหานคร (Megacities)

ปัจจุบันพบว่าเมือง และมหานครหลายแห่งขยายตัวกลายเป็นอภิมหานคร (Megacities) ซึ่งหมายถึง เมืองที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน โดยปี ค.ศ. 2016 มีอภิมหานคร 31 แห่งทั่วโลก และคาดว่าจะภายในปี ค.ศ. 2030 จะเพิ่มเป็น 41 แห่ง อภิมหานคร 31 แห่ง มี 24 แห่ง อยู่ในประเทศด้อยพัฒนา ในประเทศจีนเพียงประเทศเดียวมีอภิมหานคร 6 แห่ง และอินเดียมี 5 แห่ง

นอกจากนี้ ยังมีการคาดการณ์ว่าจะมีอภิมหานครเกิดใหม่อีก 10 แห่ง ที่เกิดในประเทศด้อยพัฒนา ได้แก่ Lahore (ปากีสถาน) Hyderabad และ Ahmadabad (อินเดีย) Bogota (โคลอมเบีย) Johannesburg (แอฟริกาใต้) Bangkok (ไทย) Dares Salaam (แทนซาเนีย) Launda (แองโกลา) Ho Chi Minh City (เวียดนาม) และ Chengdu (จีน) สำหรับทวีปเอเชียมีการคาดการณ์ว่า กรุง Tokyo ประเทศญี่ปุ่น จะยังเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 2030 รองลงมาคือ New Delhi ประเทศอินเดีย ซึ่งคาดว่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้น 10 เท่า ในปี ค.ศ. 2030 (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

นอกจากนี้ Freire et al. (2016) ยังพบว่า ที่ตั้งของเมืองหลักในโลกนี้ได้เปลี่ยนไปอย่างมากมาย โดยระหว่างปี 1800s ถึง 1900s การเติบโตของเมืองกระจุกตัวในกลุ่มประเทศยุโรป และสหรัฐอเมริกา ในปี 1900s ที่ได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ในช่วงเวลานี้กรุง London สหราชอาณาจักรได้เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีประชากร 6.5 ล้านคน รองลงมาคือ เมืองในอเมริกา 3 เมือง เมืองในยุโรป 3 เมือง และอีก 2 เมืองในรัสเซีย จนมาถึง ปี 2000s เมืองที่ใหญ่ที่สุดของโลก คือกรุง Tokyo ซึ่งมีประชากร 36 ล้านคน รองลงมาคือ Beijing, Shanghai, Mexico City และ Sao Paulo



ซึ่งเมืองเหล่านี้ถือเป็นเมืองใน 10 อันดับแรก ซึ่งในนี้มีเพียง New York เท่านั้นที่เป็นเมืองที่เป็นต้นกำเนิดจาก Anglo-European ในขณะที่เมืองอื่น ๆ เป็นเมืองในภูมิภาคอื่นทั้งสิ้น

จากเนื้อหาที่ได้นำเสนอไป ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เมืองที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน ที่เป็นอภิมหานครนั้น ได้กระจายตัวอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ประชากรของประเทศที่พัฒนาแล้วจะอาศัยอยู่ในเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่สามารถจัดหาบริการสาธารณะพื้นฐาน ให้กับผู้คนในเมืองได้อย่างเป็นระบบและทั่วถึงกว่าเมืองในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

2.4 ปรากฏการณ์เมืองหด (Shrinking city)

จรัส สุวรรณมาลา (2563) ได้ประมวลเนื้อหาที่นักวิชาการยุคใหม่ เช่น van den berg et al. (1982) ที่ศึกษาเกี่ยวกับ “วงจรชีวิตเมือง” โดยพบว่า วงจรชีวิตของเมืองในยุโรปกว่า 200 เมือง ในช่วงทศวรรษที่ 1980s สามารถแยกลำดับขั้นการเปลี่ยนแปลงของเมืองออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 การเติบโตของย่านกลางเมือง (Urbanization)

ระยะที่ 2 การเติบโตของชานเมือง (Suburbanization) และ

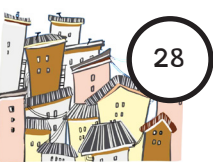
ระยะที่ 3 การกระจายของเมืองสู่พื้นที่รอบนอกและการเสื่อมถอยของเมือง (Deurbanization)

อันเป็นผลมาจากการเสื่อมของศูนย์กลางของเมือง หรือ Central business district (CBD)

ซึ่งผลที่ได้ก็สอดคล้องกับผลการศึกษามือเมืองในทวีปอเมริกาเหนือ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษที่ 1950-2000 ที่เกิดการเสื่อมถอยของเมืองอุตสาหกรรมจำนวนมาก (จรัส สุวรรณมาลา, 2563) โดยปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้น น่าจะเป็นผลมาจากการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมรถยนต์ เพื่อไปหาแหล่งวัตถุดิบและแรงงานในราคาที่ถูกลงกว่า จึงมีผลทำให้เมืองที่เคยรุ่งเรืองเหล่านั้น กลายเป็นเมืองหดในที่สุด

ปัจจัยที่ส่งผลให้เมืองเสื่อมถอยมีหลายสาเหตุ เช่น ภัยพิบัติธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ การเกิดโรคระบาด การเกิดสงครามหรือการก่อการร้ายจากภายนอกหรือความขัดแย้งทางสังคมและการก่อความไม่สงบของประชากรในเมือง การถดถอยทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี รวมถึงความอ่อนแอและการทุจริตคอร์รัปชัน และการขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ การเกิดและการเติบโตของเมือง อาจเป็นสาเหตุทำให้เมืองเสื่อมถอยได้เช่นเดียวกัน เช่น การย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้ามาในเมือง ทำให้เมืองโตขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อจำนวนประชากรมีมากเกินไป จึงส่งผลให้เมืองไม่น่าอยู่ ต้นทุนค่าเช่าต่าง ๆ สูงขึ้น การจราจรติดขัดทำให้ต้องใช้เวลานาน ปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น จำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้น ปัญหามลพิษเมืองเพิ่มขึ้น ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นสาเหตุให้หน่วยธุรกิจเลือกย้ายไปลงทุนในพื้นที่อื่น ประชากรที่มีคุณภาพสูงก็ย้ายออกไปเช่นเดียวกัน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดเมืองเสื่อมถอยได้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2563)



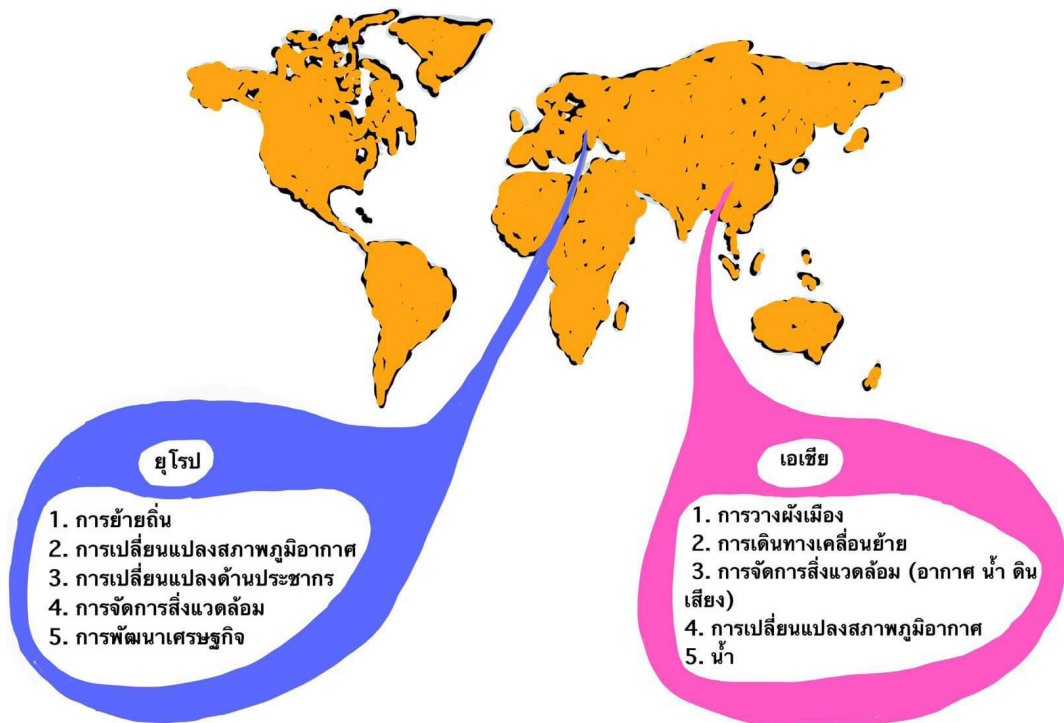
2.5 ปัญหาที่กำลังทำลายเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก

ปัญหา “ความทำลายของเมือง” ทั้งใน “ระดับโลก” และ “ระดับภูมิภาค” ของแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน โดยปัญหาที่เป็นความทำลายของเมืองในระดับโลกที่เป็นภาพรวม ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2) การจัดการสิ่งแวดล้อม 3) การเดินทางเคลื่อนย้าย 4) การพัฒนาเศรษฐกิจ และ 5) การวางผังเมือง ดังแสดงในภาพที่ 6

หากพิจารณาในแต่ละภูมิภาคจะเห็นว่า ความทำลายของเมืองในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน โดยในภาพที่ 6 ได้แสดงให้เห็นว่า ความทำลายของเมืองมีหลายประเด็น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอความทำลายหลักของเมืองที่ตั้งอยู่ใน 2 ภูมิภาค คือ ในทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย มานำเสนอให้เห็นกล่าวคือ

เมืองในสหภาพยุโรปซึ่งถือเป็นตัวแทนของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความทำลาย ดังนี้ 1) การย้ายถิ่น 2) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร 4) การจัดการสิ่งแวดล้อม และ 5) การพัฒนาเศรษฐกิจ

หากมองไปที่ทวีปเอเชีย ความทำลายเหล่านั้นประกอบด้วย 1) การวางผังเมือง 2) การเดินทางเคลื่อนย้าย 3) การจัดการสิ่งแวดล้อม (อากาศ น้ำ ดิน เสี่ยง) 4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 5) น้ำ (World Economic Forum, 2016) ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในส่วนต่อไป



ภาพที่ 6 ความทำลายของเมืองในแต่ละภูมิภาค
ที่มา: ดัดแปลงจาก World Economic Forum (2016)



2.5.1 ความท้าทายของเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว

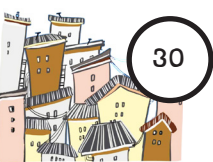
Alberti et al. (2019) ได้ขยายความถึงปัญหา ความท้าทายหลักของเมืองและแนวทางแก้ปัญหาเบื้องต้นที่เกิดขึ้นในเมืองต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) **การแบ่งแยกทางสังคม (Social segregation)** ในเมืองต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปมีการแบ่งแยกทางสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในเมืองต่าง ๆ ตามนโยบายการเปิดรับผู้อพยพ ที่นำไปสู่ปัญหาการแบ่งแยกทางสังคม ความไม่เท่าเทียมกันและการเหยียดชาติพันธุ์ ซึ่งปัญหานี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการออกนโยบายเชิงพื้นที่ โดยเน้นการสร้าง ความเท่าเทียมและทั่วถึง สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ การออกนโยบายในการดูแลผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ ทั้งในด้านสุขภาพ สภาพที่อยู่อาศัย และภูมิหลังทางชาติพันธุ์ของเขาเหล่านั้น

2) **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)** เมืองเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases- GHGs) ที่สำคัญ โดยคิดเป็นร้อยละ 70 ของปริมาณ GHGs ของทั้งโลก และในขณะเดียวกันเมืองก็มีความเสี่ยงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเมืองต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปได้พยายามลดปริมาณ GHGs ให้ได้ “มากกว่า” เป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับประเทศ (The nationally determined contributions) อย่างไรก็ตามในการดำเนินการในเรื่องนี้ หน่วยงานภาครัฐระดับชาติและระดับภูมิภาค ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม จำต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วย

3) **ผู้สูงอายุ (Ageing)** มีการคาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2070 อายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่อาศัยในสหภาพยุโรปจะเพิ่มขึ้นเป็น 88.2 ปี ในขณะที่อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า ซึ่งก็จะเป็นความท้าทายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองต่าง ๆ ในขณะที่จำนวนประชากรโดยรวมจะลดลง และเกิดปัญหาการจัดสวัสดิการ เนื่องจากต้นทุนที่ต้องจ่ายสำหรับการดูแลสุขภาพ เงินบำนาญ และสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของวัยแรงงานที่เป็นผู้สร้างรายได้ก็เริ่มหดตัวลง ที่สำคัญคือ เมืองต่าง ๆ จำเป็นต้องพัฒนาเมืองและปรับระบบการบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบสุขภาพ ระบบขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ที่อยู่อาศัย และนโยบายทางสังคมให้สอดคล้องกับความเป็นสังคมสูงอายุด้วย

4) **รอยเท้าทางสิ่งแวดล้อม (Environmental footprint)** การให้บริการน้ำ พลังงาน และการสร้างความมั่นคงทางอาหารสำหรับประชากรในเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่เพียงแต่ในเขตเมือง และยังขยายไปถึงพื้นที่นอกเขตเมืองด้วย โดยประเทศในสหภาพยุโรปได้มีการดำเนินการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตและพฤติกรรมบางอย่าง เพื่อช่วยให้ชาวเมืองลดรอย



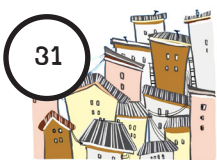
เท้าทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เช่น การเปลี่ยนไปรับประทานอาหารเพื่อสุขภาพ การลดของเสีย การเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะ หรือการเลือกแหล่งพลังงานที่ยั่งยืน

5) ที่อยู่อาศัยที่หาซื้อได้ (Affordable housing) คือ ราคาที่อยู่อาศัยในสหภาพยุโรปได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ และผู้คนสามารถเป็นเจ้าของได้ สาเหตุจากการขยายการลงทุนของต่างประเทศและบริษัทอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลต่อประชาชนในเมือง ทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงกว่ารายได้ และจำนวนที่อยู่อาศัยนั้นก็ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ รูปแบบการเช่าที่อยู่อาศัยในระยะสั้นก็มีผลทำให้ราคาทรัพย์สินพุ่งสูงขึ้น และส่งผลเสียต่อคนในท้องถิ่น

6) การเดินทางและความคล่องตัว (Mobility) การเดินทางที่ใช้เวลานานเป็นปัญหาที่ผู้คนในเมืองต้องเผชิญ หลายเมืองในสหภาพยุโรป ได้เป็นตัวอย่างของการลดการใช้ยานพาหนะส่วนตัว โดยหันไปใช้ระบบขนส่งสาธารณะที่เชื่อมต่ออย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมาย และการจัดการปกครองเมือง ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการขนส่งรูปแบบใหม่ เช่น รถยนต์ไฟฟ้าอัตโนมัติ ที่จะมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบขนส่งสาธารณะด้วยเช่นกัน

7) การให้บริการสาธารณะ (Provision of services) จากอดีตที่หลายเมืองในสหภาพยุโรป ประสบปัญหาด้านการให้บริการสาธารณะ แต่ที่ ๆ เป็นประจักษ์พยานในขณะนี้คือ ได้มีความพยายามในการพัฒนาการให้บริการทั้งเชิงสาธารณะและเชิงพาณิชย์ในเมือง เพื่อให้มีความยั่งยืน มีประสิทธิภาพ เกิดการใช้ซ้ำได้ การใช้ร่วมกันได้ การจัดให้มีบริการสาธารณะได้มีการดำเนินการควบคู่ไปกับแนวทางการส่งเสริมพัฒนาเมืองให้เป็น Compact city หรือ เมืองกะทัดรัด หรือเมืองกระชับ โดยพัฒนาให้มีการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน โดยบูรณาการแผนการใช้ที่ดิน และแผนพัฒนาระบบขนส่งให้สอดคล้องกัน ซึ่งถือเป็นความท้าทายเมืองเหล่านั้นเป็นอย่างมาก

8) สุขภาพคนเมือง (Urban health) ความหนาแน่นของประชากรในเมือง เป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องการแพร่กระจายของโรคติดต่อ การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับคนเมือง จำต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงรูปแบบการใช้พื้นที่และการวางผังเมือง แนวโน้มด้านสุขภาพที่จะเกิดขึ้นในหลายเมืองของสหภาพยุโรปได้แก่ สุขภาพผู้สูงอายุ ความชุกของโรคไม่ติดต่อของคนเมือง เช่น โรคอ้วนรวมถึงปัญหาสุขภาพจิตของคนเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปต้องมีแผนรองรับในระยะยาวด้วย (Alberti et al., 2019) ที่สำคัญคือ ณ เวลานี้ (ปี พ.ศ. 2565) ผู้คนทั้งหลายยังต้องเผชิญกับการระบาดของโรคระบาด และต้องหาวิธีรับมือ/จัดการกับวิกฤตด้านสุขอนามัยและผลที่ตามมา ดังที่แสดงให้เห็นโดยการระบาดใหญ่ของ COVID-19 นับแต่ต้นปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา (Jameson et al., 2021)



ภัยคุกคามในเมืองที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนและสัตว์ในเมือง

National Geographic (2021) ได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับ “ภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนและสิ่งมีชีวิตในเมือง” โดยแสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดจาก “ความเป็นเมือง” และ “ปัญหาเฉพาะ” ที่ตามมาที่ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์เท่านั้น แต่พืชและสัตว์ที่ดำรงชีวิตในพื้นที่เมืองก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้พลังงาน การใช้รถยนต์ การจราจร การใช้น้ำ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากจำนวนประชากรและปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองเพิ่มขึ้น โดยภัยคุกคามเหล่านั้นได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ไอเสียรถยนต์ทำให้ระดับตะกั่วในอากาศของเมืองสูงขึ้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ ปัญหาขยะจำนวนมากที่ไม่ได้มีการจัดเก็บและรวบรวมทำให้มีการปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำและดิน จนนำมาสู่อันตรายต่อสิ่งมีชีวิต การพัฒนาเมืองแบบไร้ทิศทางสามารถเพิ่มความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เกิดน้ำท่วมฉับพลัน การก่อสร้างที่ทำให้เกิดสิ่งกีดขวางทางกายภาพ อาจก่อผลกระทบต่ออาการเจ็บโตของรากต้นไม้ และนำไปสู่การสูญเสียต้นไม้ในเมือง ในขณะที่ประชากรสัตว์ในเมืองถูกรบกวนด้วยสารพิษ ยานพาหนะ และการสูญเสียถิ่นที่อยู่และแหล่งอาหาร (National Geographic, 2021)



2.5.2 ความท้าทายหลักของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

ปัญหาที่ท้าทายเมืองในประเทศกำลังพัฒนา มีรายละเอียดดังนี้

1) ปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการวางผังเมือง

ผลกระทบจากการกลายเป็นเมืองที่เห็นได้ชัด คือ การตั้งถิ่นฐานและการวางผังเมือง เป็นผลทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม สาเหตุมาจากประชากรมีแนวโน้มเข้ามาอาศัยในเมืองมากขึ้น แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ที่อยู่อาศัยบางส่วนปรับให้มีการเติบโตในลักษณะอาคารแนวตั้ง ขณะที่

ประชากรบางส่วนไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ ๆ ไม่เหมาะสม เช่น ที่รถไฟ รุกล้ำริมน้ำ ถมพื้นที่ ๆ เป็นทางน้ำ เพื่อเปลี่ยนการใช้ที่ดินเป็นรูปแบบอื่น รวมถึงการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่รับน้ำ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการบริหารจัดการที่ดิน และศักยภาพในการวางผังเมืองที่อ่อนแอ รวมทั้งข้อบกพร่องในการบริหารจัดการเมือง สถาบันและเงื่อนไขการพัฒนาเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อาจช่วยลดปัญหาลงได้หากมีการปรับปรุงการวางผังเมือง (United Nations, 2013)

ส่วนในประเทศไทย ธงชัย โรจนนันทน์ (2557) ได้สำรวจหลังสถานการณ์หลังน้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2554 พบว่า ชุมชนเมืองของไทยหลายแห่งได้ขยายตัวรุกเข้าไปสร้างบ้านเรือน ในพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงมากขึ้น รวมทั้งการเข้าไปตั้งของโรงงาน ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การถมดินสูงกว่าระดับดินเดิมหลายเมตร การสร้างสิ่งปลูกสร้างทำให้เกิดขบวนการระบายน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และการขาดมาตรการผังเมืองที่ควบคุมการขยายตัวของเมือง

2) การจราจรชนลงในเมือง

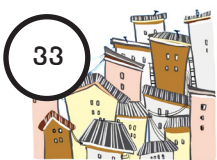
ปัญหาการจราจร ถือเป็น “ภัย” สำคัญต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในเมือง และคาดว่าจะเข้าขั้นวิกฤตในอีกไม่นาน ข้อมูลในปี ค.ศ. 1980 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วน “การเป็นเจ้าของรถยนต์ส่วนตัว” เพียงร้อยละ 18 ของปริมาณทั่วโลก แต่ภายในปี ค.ศ. 2020 ประมาณครึ่งหนึ่งของรถยนต์ รถบรรทุก และรถโดยสารประมาณ 1.3 พันล้านคัน ได้จอดติดเรียงรายบนเส้นทางและตรอกซอกซอยของประเทศยากจนเต็มไปหมด องค์การอนามัยโลกเห็นความสำคัญของประเด็นนี้ เพราะถือว่าการจราจรเป็นหนึ่งในอันตรายต่อสุขภาพที่เลวร้ายที่สุด ที่คนยากจนในเมืองต้องเผชิญและคาดการณ์ว่าอุบัติเหตุบนท้องถนนในปี ค.ศ. 2020 จะเป็นสาเหตุการตายอยู่ในอันดับสาม (The Cities Alliance and Local Governments for Sustainability, 2007)

3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถแยกอธิบายเป็น 2 ส่วนคือ

1. “ปัญหาที่ต้นทาง” ที่ว่าด้วย “ระบบนิเวศถูกทำลาย” เนื่องจากการขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทั้งการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ และการกลายพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต การสูญเสียพื้นที่เกษตร การสูญเสียบริการทางนิเวศ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อรองรับความต้องการที่มากขึ้น ทั้งกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ การทำเหมือง การทำเกษตร การทำประมง การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตไฟฟ้า ได้ทำลายระบบนิเวศไปด้วย การใช้ทรัพยากรที่มากเกินไปทำให้เกิดความเสื่อมโทรม และสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการระบบนิเวศ เป็นต้น (เฮย์เดน, 2551)

2. “ปัญหาปลายทาง” คือ ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เมือง ๆ หนึ่งสร้างขึ้น และส่งผลกระทบต่อผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในเมือง และส่งผลกระทบต่อไปยังพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ ปัญหามลพิษและการปนเปื้อนในอากาศ น้ำ และดิน ทางน้ำ อากาศ และเสียง ที่เห็นเด่นชัด คือ ผลกระทบด้านมลพิษที่เกิดขึ้นในใจกลางเมืองยังสามารถขยายผลไปกระทบพื้นที่โดยรอบ ที่เป็นชานเมืองและชนบทได้อีกด้วย (Toteng, 2001)



4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การขยายตัวของเมืองมาพร้อมกับการเพิ่มความต้องการใช้พลังงาน สำหรับการเดินทางภายในเมือง รวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ทำให้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศ (Cui and Shi, 2012) เมืองใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่ง ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีจะเลือกอยู่ในชานเมือง ซึ่งมีพื้นที่กว้าง มีสิ่งอำนวยความสะดวกและหลีกเลี่ยงความแออัดในเมือง แต่การเดินทางระหว่างเมืองกับชานเมืองที่มีได้ใช้การขนส่งสาธารณะ จึงมีส่วนทำให้การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับที่สูงมาก (United Nations, 2013)

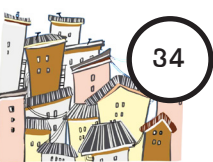
อนึ่ง การเติบโตของเมืองในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้พื้นที่มีจำกัด อาคารที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นลักษณะที่เป็นแนวตั้ง การตั้งถิ่นฐานของประชากรบางส่วนที่ยากจน ไม่มีทางเลือกต้องอยู่อาศัยในบริเวณที่เสี่ยงภัย จะเห็นได้ว่า การตั้งถิ่นฐานของประชากรพื้นที่เสี่ยงก็ทำให้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากกว่าพื้นที่อื่น ประกอบกับในทวีปเอเชียมีเมืองจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงขึ้นและถี่ขึ้น (Shaw and Sharma, 2011)

5) ทรัพยากรน้ำ

สาเหตุจากการตั้งถิ่นฐานและการใช้ที่ดิน ยังส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรน้ำของเมืองด้วย เช่น ในกรณีชุมชนเมืองท่องเที่ยวในประเทศไทย เช่น เกาะภูเก็ต และเกาะสมุยที่การเติบโตของชุมชนเมืองขาดผังเมืองควบคุม ทำให้แหล่งน้ำที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติถูกบุกรุก และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน รวมถึงปัญหาในพื้นที่เมืองไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ส่งผลให้การเติมน้ำใต้ดินลดลง ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นฤดูกาลท่องเที่ยว ปัญหาเหล่านี้เกิดในเมืองใหญ่อย่างเมืองนครราชสีมา อุรธานี และขอนแก่น ที่มีแนวโน้มขาดแคลนน้ำ และทำให้มีปัญหาการจัดสรรน้ำจากภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมในอนาคต (ธงชัย โรจนกันนท์, 2557)

6) โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอและไม่ทนต่อการเปลี่ยนแปลง

ในประเทศที่กำลังพัฒนา การกลายเป็นเมืองใหม่โดยทั่วไปนำไปสู่ปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน และบริการของเมือง ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับชุมชน เช่น ไฟฟ้า น้ำสะอาด ทางเท้า สถานที่กำจัดขยะ สวนสาธารณะ โดยประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ลาว ชิมบับเว บังคลาเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นของชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นทางการ และเนื่องจากการอยู่อาศัยที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตได้ นอกจากนี้ ในประเทศกำลังพัฒนายังขาดความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งระบบการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อควบคุมการก่อสร้างหรือโครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานในระดับครัวเรือน และการปรับปรุงเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Rosenzweig, 2011; Vojnovic, 2014)



7) ปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจ

ปัญหาหลักด้านสังคมและเศรษฐกิจของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหา การจ้างงาน ไม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก ขาดบริการทางสุขภาพ ความแตกต่างทางเพศ ความไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองกับชนบท ที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ขาดแคลนน้ำ ไฟฟ้า และสุขาภิบาลไม่เพียงพอ (Cobbina et al., 2015) การพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้น การเติบโตทางเศรษฐกิจ นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในการ กระจายรายได้ของประชากรบางกลุ่ม ซึ่งนำมาสู่ปัญหาสังคมต่อไป (Cui and Shi, 2012)

2.6 สรุปท้ายบท

อาจกล่าวได้ว่า ทั้ง “ความเร็ว” และ “ขนาด” ของการขยายตัวของเมืองได้นำมาซึ่งความ ทำทายเป็นสำคัญทั้งในด้านบวกและด้านลบ กล่าวคือด้านบวก เมืองถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ทุกอย่างทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ในขณะที่ ในด้านลบ การเจริญเติบโตของเมืองได้สร้างความแตกต่างทางสังคม ความยากจน ความขัดแย้ง และ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม (Avis, 2016)

เมืองต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหามากมาย ความสามารถในการวางแผนเตรียมพร้อม รับมือของแต่ละเมืองก็ไม่เท่าเทียมกัน แต่ความท้าทายของเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงเมืองในประเทศไทย ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากปัญหาทิศทางการพัฒนาที่ไม่ชัดเจน หน่วยงาน ของรัฐในระดับเมืองยังไม่สามารถรับมือกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ ทำให้แต่ละเมือง ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายที่นับวันจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ

ในบทที่ 3 จะว่าด้วยปรากฏการณ์ของเมืองในประเทศไทย ที่จะมีการไล่เรียงนับแต่การให้ นิยามคำว่าเมืองและความเป็นเมืองจากมุมมองของนักวิชาการไทย สถานการณ์ความเป็นเมืองของ ไทย รูปแบบการขยายตัวของเมืองมหานครและเมืองหุดตัว รวมทั้งคนไทยในวิถีของความเป็นคนเมือง ดังจะให้เห็นในส่วนต่อไป





A CITY IS A LARGE COMMUNITY...
WHERE PEOPLE ARE LONESOME TOGETHER.

CR: Herbert Prachnow : CapSanguru.com

บทที่

ปรากฏการณ์ของเมือง ในประเทศไทย

3



- ทำความเข้าใจคำว่า “เมือง” ในบริบทของไทย
- “พื้นที่เมือง” ของประเทศไทย
- สถานการณ์เมืองและผลจากความเป็นเมืองของประเทศไทย
- หน้าตาของเมืองในประเทศไทย
- เมืองใหญ่: เมืองที่คนไทยอาศัยอยู่
- เมื่อคนไทยกลายเป็นคนเมือง

บทที่ 3

ปรากฏการณ์ของเมืองในประเทศไทย

จากปรากฏการณ์ของเมืองในระดับโลก และสถานการณ์ปัญหา รวมถึงความท้าทายของเมืองทั้งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนนี้ จะเป็นการนำเสนอให้เห็นถึง “เมือง” ในประเทศไทย โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับคำว่า “เมือง” ในบริบทของไทย พื้นที่แบบใดที่ถูกเรียกว่าเป็นพื้นที่เมืองต่อด้วยสถานการณ์ และปรากฏการณ์ของเมืองในไทย และปิดท้ายด้วยวิถีคนเมืองของคนไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ทำความเข้าใจคำว่า “เมือง” ในบริบทของไทย

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ (2562) ได้นิยามความหมายของ “เมือง” ว่า โดยทั่วไป คำว่า “เมือง” ในภาษาไทยและในการสื่อสารมักมีความหมายตรงข้ามกับ “ชนบท” เมืองเกี่ยวข้องกับ ความสมัยใหม่ ส่วนชนบทเกี่ยวข้องกับความล้าหลังและประเพณี คำว่า “เมือง” นอกจากมีความหมายตามที่สาธารณะหรือตามทฤษฎีทางวิชาการ ความหมายของเมืองอาจเปลี่ยนไปตามเวลา สถานที่ และบริบทแวดล้อมด้วย

การนิยาม “เมือง” อย่างเป็นทางการ ปรากฏเป็นครั้งแรกในเอกสารราชการ คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยนิยาม “เมือง” ว่าหมายถึง เขตชุมชนในตำบลหรือส่วนของตำบล อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดให้มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือท้องถิ่นที่มีราษฎร 3,000 คน ขึ้นไป และอาศัยหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ให้จัดเป็นเมือง มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองด้วยเช่นกัน จากนิยามดังกล่าวทำให้การล้าสมัยของประเทศไทยกำหนดเอาเขต “เทศบาล” เป็นพื้นที่เมือง

จะเห็นได้ว่า ในกรณีของประเทศไทย “เมือง” ถูกตีความจากการแบ่งเขตการปกครองตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาล โดยใช้ความหนาแน่นของประชากรและรายได้ ตัวชี้วัดความเจริญของชุมชนที่สอดคล้องกับความเป็นเมือง หลังการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้พื้นที่เขตสุขาภิบาล ยกกระดับเป็นเทศบาลตำบล เกิดเทศบาล 1,129 แห่ง และบางแห่งกำหนดให้เป็นเมืองในรูปแบบพิเศษ เช่น เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีการพบปัญหาในการกำหนดความเป็นเมืองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพราะพื้นที่เทศบาลบางแห่งยังประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก นอกจากนี้ พื้นที่บางแห่งจะมีความทันสมัยและมีการผลิตเพื่อการค้า ผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น แต่หากไม่ได้ประกาศเป็นเขตเทศบาล ก็จะถูกตีความว่าเป็นชนบท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) การตีความเมือง กับ ชนบท ที่ไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการบริหารจัดการพื้นที่เมืองที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้เมืองเติบโตอย่างไร้รูปแบบและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้อาศัย รวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)



3.2 “พื้นที่เมือง” ของประเทศไทย

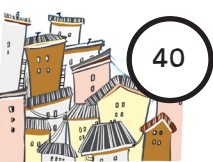
ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับการให้นิยาม หรือคำจำกัดความคำว่า “เมือง” ของประเทศไทย มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล และบังคับใช้เป็นกฎหมาย ทำให้เขตสุขาภิบาล 981 เขต ที่เคยนับเป็นเขตชนบท ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและมีสถานะเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครอง จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและส่งผลให้ระดับ “ความเป็นเมือง” ของไทยเพิ่มขึ้น

นอกจากการกำหนดความเป็นเมือง ตามขอบเขตพื้นที่การปกครองที่เป็นเทศบาล ยังมีเกณฑ์ในการกำหนดความเป็น “เทศบาล” โดยดูจากจำนวนประชากร ความหนาแน่นประชากร ซึ่งการใช้เกณฑ์ประชากรเป็นหลักในการกำหนดความเป็นเมืองนั้น Flood (2000) เคยกล่าวไว้ในรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการนิยามเมืองของประเทศไทย ว่า ควรมีประชากรอย่างน้อย 1,000 คน และมีความหนาแน่นของประชากรอย่างน้อย 400 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเท่ากับของประเทศแคนาดาและออสเตรเลีย และเสนอให้ทดสอบความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทย รวมถึงเสนอแผนระยะยาวในการหาคำจำกัดความที่เหมาะสม โดยเฉพาะการใช้ข้อมูลทางภูมิศาสตร์มาประกอบ (Flood, 2000 อ้างถึงในกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

3.3 สถานการณ์เมืองและผลจากความเป็นเมืองของประเทศไทย

เมืองของประเทศไทย ทั้งในภูมิภาคหรือต่างจังหวัด มีการเติบโตและขยายตัวอย่างชัดเจน ส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในการเปลี่ยนแปลง “ภูมิทัศน์การพัฒนา (Development landscape)” จากที่เคยเน้นการพัฒนาชนบท พัฒนาการเกษตรสู่การพัฒนาเมืองเป็นหลัก ซึ่งการเติบโตของเมืองก็ทำให้เกิดโอกาสใหม่ในการพัฒนา แต่ขณะเดียวกันก็มีความท้าทาย ปัญหา หรือส่งผลกระทบต่อในทางลบต่อคุณภาพชีวิตของคนด้วยเช่นกัน (บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ, 2562)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยเข้าสู่การพัฒนาแบบสมัยใหม่ กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่อัตราการกลายเป็นเมืองของไทยเป็นไปอย่างช้า ๆ เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย หรือประเทศอื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2503 กรุงเทพมหานครมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 2.1 ล้านคน แต่อีก 40 ปีต่อมา คือในปี พ.ศ. 2543 จำนวนประชากรได้เพิ่มเป็น 6.3 ล้านคน (United Nations, 2015) การขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้กรุงเทพมหานครได้กลายมาเป็นศูนย์กลางทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของสังคมไทย และยังไม่มีเมืองใดขึ้นมาเทียบเท่าได้ การเติบโตของเมืองในภูมิภาคกำลังมีส่วนร่วม และมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ และสังคมร่วมกับบทบาทเดิมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ทั้งในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย (บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ, 2562)



จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2503 – 2553 พบว่า สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในปีแรก ๆ คือ ในช่วง พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2513 เนื่องจากการนิยามความเป็นเมืองในช่วงนั้น ได้กำหนดจากพื้นที่ที่เป็นเฉพาะเขตเทศบาลโดยไม่ได้รวมเขตสุขาภิบาล

การกระจายอำนาจส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2542 ที่มีการยกระดับเขตสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และมีการรวมเทศบาลตำบลเข้าไว้ในคำจำกัดของความเป็นเมือง จึงมีผลทำให้การสำรวจสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2553 ปรากฏออกมาว่า สัดส่วนความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเป็น 31.1 และ 44.1 ตามลำดับ (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562) ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทย ข้อมูลจากสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2503 – 2553

ปีสำมะโนประชากร	ประชากรทั้งประเทศ	ประชากรเมือง	สัดส่วนความเป็นเมือง
2503	26,248,794	3,273,865	12.5
2513	34,427,374	4,553,100	13.2
2523	44,824,840	7,632,916	17.0
2533	54,548,519	10,215,087	18.7
2543	60,916,441	18,971,100	31.1
2553	65,479,453	28,862,532	44.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2503, 2513, 2523, 2533, 2543 และ 2553 อ้างถึงในกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562)

ประเทศไทย ถือเป็นประเทศที่อยู่ในกระแสของความเป็นเมือง เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2556 มีประชากรอยู่ 64,785,909 คน และจากข้อมูลของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้ทำการคาดประมาณประชากรภายในประเทศพบว่า ในปี พ.ศ. 2556 มีประชากรอยู่ในเขตเมืองคิดเป็นร้อยละ 45.90 ซึ่งหากเทียบกับประชากรในเขตเมืองปี พ.ศ. 2554 จะพบว่า มีประชากรในเขตเมืองเพียงร้อยละ 36.12 ของประชากรทั้งประเทศ (อรทัย ก๊กผล, 2559)

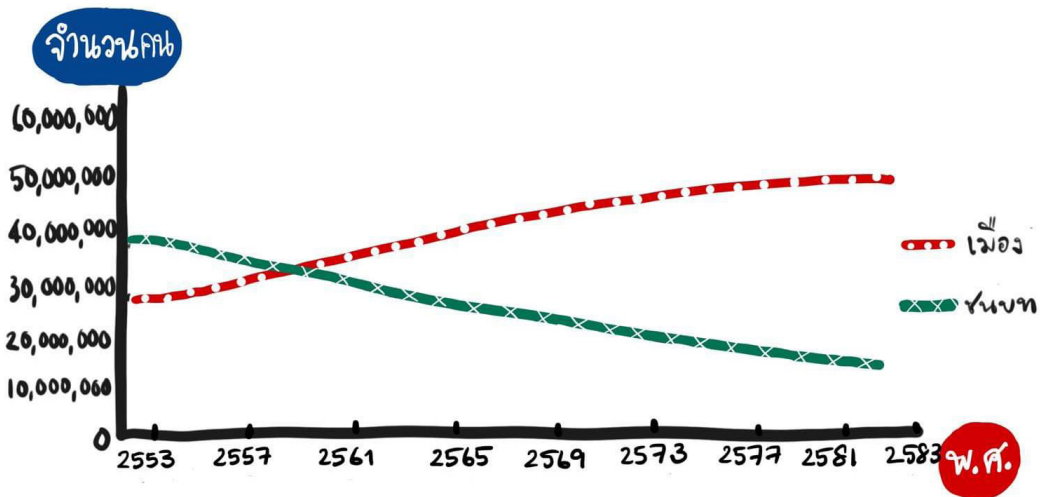
จากข้อมูลล่าสุดของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562) ที่ได้คาดประมาณจำนวนประชากรของประเทศไทย พบว่า จำนวนประชากรจะเพิ่มจาก 63.8 ล้านคนใน



พ.ศ. 2553 เป็น 67.2 ล้านคนใน พ.ศ. 2571 ซึ่งจะเป็นจำนวนประชากรสูงสุดของประเทศไทย หลังจากนั้นจำนวนประชากรจะค่อย ๆ ลดลงจนเหลือ 65.4 ล้านคน ใน พ.ศ. 2583

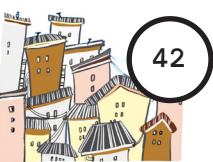
เมื่อพิจารณารายภาคแล้ว กรุงเทพมหานครเป็นภูมิภาคเดียวที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในช่วง 20 ปีแรก แต่หลังจากนั้นจึงลดลง แต่ก็ยังถือว่าสูงกว่าในช่วงเริ่มต้นของการคาดประมาณเล็กน้อย ในขณะที่ประชากรในภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนประชากรลดลงตลอดช่วงของการคาดประมาณ ส่วนปริมณฑล ภาคตะวันออกและภาคใต้ มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นตลอดช่วงของการคาดประมาณ โดยปริมณฑลมีอัตราเพิ่มมากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีการคาดประมาณอีกว่า ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 43.4 ใน พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 74.3 ใน พ.ศ. 2583 ทั้งนี้มีการเพิ่มสัดส่วนของประชากรเมืองในทุกภูมิภาค สำหรับกรุงเทพมหานคร ประชากรทุกคนอาศัยอยู่ในเขตเมือง (ความเป็นเมืองเท่ากับร้อยละ 100) รองลงมาคือ ปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคกลาง ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันตก ซึ่งปริมณฑลและภาคตะวันออก เป็นภูมิภาคที่มีการเพิ่มสัดส่วนประชากรในเขตเมืองสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ ดังแสดงในภาพที่ 7 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)



ภาพที่ 7 แนวโน้มประชากรอาศัยในเขตเมืองและชนบทจากการคาดประมาณ พ.ศ. 2553-2583 ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562)

แม้ว่าจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และมีแนวโน้มลดลงจากการที่ภาวะเจริญพันธุ์อยู่ในระดับต่ำมาช่วงเวลาหนึ่ง แต่ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองนั้น มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและในอีก 30 ปีข้างหน้าประชากรไทยประมาณสามในสี่ของประชากรทั้งหมด จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ และผู้หญิงจะมีสัดส่วนอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าผู้ชาย ทั้งนี้ในจังหวัดปริมณฑล และภาคตะวันออก จะมีสัดส่วนของประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ



ข้อมูลที่น่าสนใจคือ แนวโน้มประชากรอาศัยในพื้นที่ที่เรียกว่า “เขตเทศบาล” หรือ “เขตเมือง” เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่ประชากรอาศัยในพื้นที่ที่เป็น “นอกเขตเทศบาล” หรือ “เขตชนบท” ก็ลดลงตลอดเวลาเช่นกัน โดยพบว่าในช่วงแรกของการคาดประมาณประชากร (พ.ศ. 2553 – 2557) นั้น จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง มีน้อยกว่าประชากรที่อาศัยในเขตชนบท แต่นับจาก พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีมากกว่าประชากรในชนบท โดยความแตกต่างระหว่างขนาดประชากรเมืองและชนบทเพิ่มขึ้นตลอดเวลา จนถึงปีสุดท้ายของการคาดประมาณประชากร คือ ใน พ.ศ. 2583 ประเทศไทยจะมีประชากรอาศัยในเขตเมืองประมาณ 48.6 ล้านคน และ 16.8 ล้านคนในเขตชนบท (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

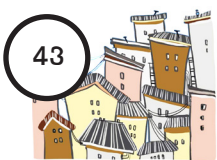
การที่ประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น อาจมีข้อดีในเรื่องของกำลังการผลิตที่ตอบโจทยอุตสาหกรรมที่อยู่ในย่านของเมือง การขนส่งสินค้ามีต้นทุนต่ำ เพราะประชากรไม่ได้อยู่ในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกลอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประชากรมาอาศัยรวมกันย่อมเกิดผลกระทบทางด้านลบหลายประการ และเป็นประเด็นที่ท้าทายการบริหารจัดการเป็นอย่างยิ่ง (อรทัย ก๊กผล, 2559)

3.4 หน้าตาของเมืองในประเทศไทย

อภิวัดน์ รัตนวราหะ (2563) ได้อธิบายลักษณะสำคัญอย่างหนึ่ง ของกระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและคาดว่าจะต่อเนื่องไปในอนาคต โดยวิถีชีวิตของคนเมืองจะถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรกคือกลุ่มเมืองโต ได้แก่ เมืองหลวงและเมืองหลัก ซึ่งขยายตัวต่อเนื่องในด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจและพื้นที่ปลูกสร้าง อีกกลุ่มคือ กลุ่มเมืองหด ส่วนมากเป็นเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่จำนวนประชากรลดลง รวมทั้งเศรษฐกิจแบบเก่าถดถอย ได้แก่ เมืองพะเยา ชัยนาท พัทลุง และพื้นที่ตัวอำเภอในหลายจังหวัดทั่วประเทศ แม้แต่เมืองขนาดกลาง เช่น เมืองนครสวรรค์และลำปาง ก็อยู่ในสภาพกลายเป็นเมืองหดเช่นกัน โดยมีคำอธิบายดังนี้

1. กลุ่มเมืองโต ลักษณะที่เด่นชัดและพบได้ทั่วไปในปัจจุบัน คือ การขยายตัวของพื้นที่เมืองไปยังชานเมือง การใช้ชีวิตของคนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ ชาวต่างชาติ นักท่องเที่ยว รวมถึงพลวัตของกิจกรรมเศรษฐกิจแบบใหม่ การเติบโตของเมืองเหล่านี้จะนำมาซึ่งความแออัดของผู้คนและการจราจร และความยากจนในเมือง ขณะเดียวกันพื้นที่บางส่วนของเมือง เช่น พื้นที่พาณิชยกรรมดั้งเดิม จะเข้าสู่ภาวะถดถอย เหมือนกรณีที่เกิดขึ้นกับเมืองเก่านครราชสีมา ขอนแก่น และหาดใหญ่

2. กลุ่มเมืองหด เป็นสภาวะตรงกันข้ามกับความคึกคักในเมืองใหญ่ คือ ความซบเซาของตลาดและร้านค้าย่านพาณิชยกรรมที่เคยเป็นศูนย์กลางการค้าและบริการ ที่ได้ทยอยปิดตัวลงในเมืองเหล่านี้ จะเห็นป้ายประกาศขายและให้เช่าอาคารอยู่ทั่วไป และรูปแบบที่มักพบในเมืองเล็ก คือ ผู้คนในเมืองไม่ค่อยมีคนหนุ่มสาว มีนักเรียนบ้างในย่านการศึกษา เจ้าของกิจการและคนขายเป็นกลุ่มที่มีอายุมาก และในช่วงเย็นค่อนข้างจะเงียบเหงา เพราะบ้านเรือนส่วนใหญ่จะปิดประตูและปิดไฟอยู่ในบ้านของตนเอง



ปรากฏการณ์เมืองหดมักเกิดขึ้นพร้อมกับเศรษฐกิจถดถอยของเมือง อันเป็นผลมาจากหลายสาเหตุ ได้แก่

1. ฐานเศรษฐกิจเดิมถูกปรับตามการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกสมัยใหม่ หลายเมืองที่เคยเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนสินค้าทางการเกษตรและเมืองท่าสำคัญ เช่น อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อีกต่อไป มีเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้นมาแทน ขณะที่เมืองเหมืองแร่และเมืองเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวต้องถดถอย หลังจากทรัพยากรหมดสิ้นลง หลายเมืองไม่มีฐานเศรษฐกิจใหม่มาทดแทน หรือบางแห่งอาจมีธุรกิจใหม่เข้ามาบ้าง แต่ก็ไม่สามารถสร้างงานในพื้นที่ได้มากพอที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจเมืองให้เติบโตต่อไปได้

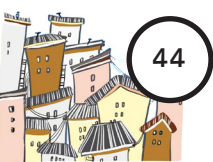
จากประสบการณ์ ผู้เขียนที่ใช้ชีวิตในภาคใต้ ก็พบเห็นปรากฏการณ์ของเมืองหดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในอดีตที่การเดินทางขึ้น-ลงในเส้นทางภาคใต้ มักใช้รถไฟเป็นหลัก เมืองต่าง ๆ ที่เป็นสถานีรถไฟถือเป็นเมืองที่มีความคึกคัก ผู้คนมาลงหลักปักฐานทำมาค้าขายจนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น จากสถานีชุมทางหาดใหญ่ จะมีเมืองที่เป็นที่รู้จักและเป็นชุมชนใหญ่ตามแนวเส้นทางรถไฟ เช่น ควนเนียง พัทลุง ชะอวด ท่งสง เป็นต้น แต่เมื่อการคมนาคมมาสู่ภาคใต้ เปลี่ยนไปเป็นเส้นทางรถยนต์ เมืองเหล่านั้นเริ่มซบเซา ในขณะที่จุดที่เป็นจุดตัดและทางผ่านของถนนสายเอเชียกลับมามีการขยายตัวมากขึ้น จนกลายเป็นชุมชนใหม่แทน

2. เศรษฐกิจฐานดิจิทัลมีส่วนทำให้เมืองเล็กกลดบทบาท ในการเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการของพื้นที่บิรารอบเมือง เพราะผู้ซื้อและผู้ขายสามารถติดต่อและทำธุรกรรมได้โดยไม่ต้องผ่านร้านค้าและตัวแทนในเมืองเหมือนในอดีต สาขาธนาคารในเมืองถูกแทนที่ด้วยธนาคารออนไลน์ รวมถึงกิจกรรมของภาครัฐ และการศึกษาที่ยังเป็นฐานการจ้างงานของเมืองเล็กหลายแห่ง มีแนวโน้มที่จะย้ายไปอยู่บนโลกออนไลน์มากขึ้น และมีผลทำให้บทบาทของเมืองเล็กลดลงอีก

ปัจจุบันประชากรในเมืองหดคิดเป็นร้อยละ 44 ของประชากรไทยทั้งหมด ความแตกต่างระหว่างการขยายตัวของเมืองโตกับการถดถอยของเมืองหด จะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างมีผลกระทบต่องักระดับและคุณภาพของบริการพื้นฐานของเมือง รวมถึงวิถีชีวิตของคนในเมืองทั้งสองกลุ่ม ภาพทวิภาคที่เกิดขึ้นในเมือง 3.0 และ 4.0 ของประเทศไทย จึงไม่ใช่ภาพระหว่างเมืองและชนบทอีกต่อไป แต่เป็นภาพระหว่างเมืองโตบางแห่งกับเมืองหดทั่วประเทศ (อภิวัฒน์ รัตนวรหะ, 2563)

3.5 เมืองใหญ่: เมืองที่คนไทยอาศัยอยู่

เมื่อพิจารณาข้อมูลในระดับเมืองจากข้อมูลของทะเบียนราษฎร ที่จำนวนประชากรน้อยกว่าความเป็นจริงมาก (เพราะประชากรไม่ย้ายที่อยู่ทะเบียนบ้านตามการย้ายจริง) แต่เป็นจำนวนที่บ่งบอกพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เมืองในระดับละเอียดกว่าระดับจังหวัด และแสดงให้เห็นความไม่สมดุลชัดเจนกว่าเกณฑ์ความเป็นเมืองตามขอบเขตการปกครอง หรือการบริหารของกระทรวงมหาดไทยแบ่งเป็น 1) องค์การบริหารแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา 2) เทศบาลนคร 3) เทศบาลเมือง และ 4) เทศบาลตำบล



ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 ในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า เมืองที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด 11 อันดับแรก คือ 1) กรุงเทพมหานคร 2) เทศบาลนครนนทบุรี 3) เทศบาลนครปากเกร็ด 4) เทศบาลนครหาดใหญ่ 5) เทศบาลนครเชียงใหม่ 6) เทศบาลนครอุดรธานี 7) เทศบาลนครนครราชสีมา 8) เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี 9) เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี) 10) เทศบาลนครขอนแก่น และ 11) เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งเมืองเหล่านี้เป็นเมืองที่ภาครัฐให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ได้แก่ เมืองหลวง (กรุงเทพมหานคร) เมืองของจังหวัดปริมณฑล (นนทบุรี) และเมืองหลักของภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า ผลจากการพัฒนาของภาครัฐส่งผลต่อความเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากรในพื้นที่สูงจำนวนมาก (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

อนึ่ง ต้องไม่ลืมว่าข้อมูลการกระจายตัวของประชากรในเมืองใหญ่เหล่านี้ เป็นข้อมูลจากทะเบียนราษฎรเท่านั้น ซึ่งคาดว่า จำนวนที่แท้จริงน่าจะมากกว่าตัวเลขที่นำเสนอ เนื่องจากประชากรส่วนหนึ่งมิได้ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่จริง

ตารางที่ 5 จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 11 อันดับแรกของประเทศไทย (ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560)

อันดับ	ชื่อเมือง	จำนวนประชากร
1.	กรุงเทพมหานคร	6,355,482
2.	เทศบาลนครนนทบุรี	253,581
3.	เทศบาลนครปากเกร็ด	177,569
4.	เทศบาลนครหาดใหญ่	157,608
5.	เทศบาลนครเชียงใหม่	136,717
6.	เทศบาลนครอุดรธานี	135,565
7.	เทศบาลนครนครราชสีมา	135,351
8.	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	125,270
9.	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี)	110,517
10.	เทศบาลนครขอนแก่น	110,078
11.	เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	107,581

ที่มา: สำนักงานทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย (2560 อ้างถึงในกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

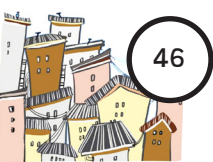


จากข้อมูลในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครก็ยังคงรั้งตำแหน่งเมืองขนาดใหญ่ อันดับ 1 ของประเทศและทิ้งห่างเมืองลำดับถัดมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งก็สอดคล้องกับงานวิจัยของ พันธุ์ทิพย์ จงโกroy และชนมณี ทองใบ (2557) ที่ได้วิเคราะห์การกระจายของเมือง ในระดับจังหวัด ตามขนาดของเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2553 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระบบเมืองในประเทศไทย ยังคงถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ศูนย์กลางจังหวัดที่เป็นเมืองระดับ “มหานคร” มีเพียง 1 แห่ง โดยไม่มีเมืองระดับ “นคร” และ “เมืองขนาดใหญ่” ในขณะที่ “เมืองขนาดเล็กมาก” มีจำนวนเกือบ 50 เมือง จากจำนวนเมืองศูนย์กลางระดับจังหวัดทั้งสิ้น 71 เมือง

การที่ประเทศไทยมีเมืองระดับบอริมมหานครเพียง 1 แห่ง ในขณะที่เมืองขนาดเล็กมากมีจำนวนมากเช่นนี้ ก็เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศที่มีการกำหนดนโยบาย โดยเน้นให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตของภาคเมือง และอุตสาหกรรมมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในขณะที่การพัฒนาเมืองหลักและเมืองรอง รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ แผนระดับชาติและระดับท้องถิ่นไม่ได้มีความเชื่อมโยงกัน มาตรการการพัฒนาที่ส่งเสริมความชำนาญของแรงงานในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ถูกกลืนโดยตลาดและมีการคาดการณ์ว่า หากภาครัฐยังไม่มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการวางแผนและการพัฒนาประเทศแล้ว ปัญหาของระบบเมืองที่ขาดสมดุลจะยังคงอยู่ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทยไปอีกยาวนาน (พันธุ์ทิพย์ จงโกroy และชนมณี ทองใบ, 2557)

นอกจากนี้ ข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562) ได้ระบุถึงประเด็นการเพิ่มขึ้นของประชากร ในเขตเมืองในช่วงที่ผ่านมา ว่า ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการย้ายถิ่นเพื่อมาหางานทำในเมืองใหญ่ ซึ่งการย้ายถิ่นเป็นจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้พื้นที่เมืองปลายทางไม่สามารถบริหารจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้ตรงและทันกับความต้องการของผู้ย้ายถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดชุมชนแออัดขึ้น

จะเห็นได้ว่าในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ก็มีส่วนนำไปสู่ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะมูลฝอยและขยะอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงปัญหาเกาะความร้อนในเมือง ที่เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มของประชากรจำนวนมากในเขตเมือง นำมาสู่ปัญหาที่เป็นผลกระทบของสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง คือ เด็ก และผู้สูงอายุ โดยปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย รวมถึงการจัดการมลภาวะทางน้ำ เสียงและอากาศในชุมชนแออัด ในขณะที่มลพิษทางอากาศนั้น ถือเป็นปัญหาสำคัญในช่วงต้น พ.ศ. 2562 ทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และบางจังหวัดในภาคเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของฝุ่นพิษ PM. 2.5 ที่เกินมาตรฐานความปลอดภัยต่อสุขภาพ ปัญหาขยะมูลฝอยที่มากขึ้นในเมือง ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย และขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่เหมาะสม และการที่อุณหภูมิในเมืองโดยเฉลี่ยสูงกว่าในพื้นที่นอกเขตเมืองอย่างชัดเจน แต่ขณะนี้ก็ยังไม่มีความก้าวหน้าของมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไป



3.6 เมื่อคนไทยกลายเป็นคนเมือง

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2563) ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่ผู้คนส่วนใหญ่ ในโลกจะกลายเป็น “คนเมือง” และปรากฏการณ์นี้กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทยเช่นเดียวกัน คือ **“ประชากรไทยเกือบทั้งหมดมีแนวโน้มจะกลายเป็นคนเมือง ในอีก 20 ปีข้างหน้า”** ทั้งความเป็นเมืองในมิติของการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมืองและการมีวิถีชีวิตแบบเมือง กล่าวคือ

3.6.1 มิติการตั้งถิ่นฐาน

ประชากรไทยมีแนวโน้มย้ายเข้าสู่พื้นที่เมืองอย่างต่อเนื่อง จากชุมชนชนบทและเมืองขนาดเล็กเข้ามายังพื้นที่ของมหานคร เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองหลักในภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งก็ไม่จำกัดแค่ประชากรคนไทยตามสัญชาติ แต่ยังรวมถึงคนต่างชาติที่มาทำงานและอาศัยในประเทศไทยจำนวนหลายล้านคน และนักท่องเที่ยวต่างชาติอีกหลายสิบล้านคนที่มีพื้นที่เมืองรองรับการเข้ามาตั้งถิ่นฐานด้วย

3.6.2 มิติการใช้ชีวิต

พฤติกรรมการบริโภคแบบเมือง ได้ขยายออกไปไกลกว่าขอบเขตเมืองตามนิยามเดิม หากเราวัดความเป็นเมืองด้วยเกณฑ์ของหน่วยงานราชการ คือ จำนวนประชากรในทะเบียนราษฎรที่อาศัยในพื้นที่เทศบาลเขตกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จะเห็นว่า ปัจจุบันระดับความเป็นเมืองของไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 45 แต่หากเพิ่มจำนวนประชากรแฝง และประชากรนอกภาคการเกษตรที่เข้ามาอาศัยทำมาหากินนอกฤดูเกษตรแล้ว ประชากรเมืองของไทยคาดว่าจะมีประมาณร้อยละ 54

นอกจากนี้ สิ่งที่แสดงถึงวิถีชีวิตแบบเมืองอีกประการหนึ่ง คือ แม้วารูปแบบการใช้ที่ดินหรือมิติด้านกายภาพจะแสดงถึงความเป็นชนบท แต่จะมีความเป็นเมืองแทรกซึมอยู่ทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ปรากฏในรูปของสิ่งก่อสร้าง เช่น ร้านสะดวกซื้อในพื้นที่ชนบท โรงแรมหรือที่พักในป่าเขาและยอดดอย ร้านอาหาร ร้านกาแฟ รวมไปถึงรูปแบบการเดินทางและวิถีการบริโภคแบบคนเมือง เช่น การใช้อุปกรณ์สื่อสารและ โทรศัพท์มือถือในพื้นที่ห่างไกล ทำให้วิถีความเป็นเมืองขยายไปยังพื้นที่ห่างไกล

จากรายงานของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ศพอ.) ถึงพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ต ใน พ.ศ. 2561 พบว่า ประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตของไทยมีประมาณ 47.5 ล้านคน หรือ ร้อยละ 71.5 ของประชากรทั้งหมด หากอนุมานว่า ผู้ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตต่างมีพฤติกรรมการบริโภคและมีปฏิสัมพันธ์แบบคนเมืองมากกว่าแบบคนชนบทแบบเดิม แนวโน้มน่าจะยังคงมีต่อไป จนคนไทยกลายเป็นคนเมืองเกือบทั้งหมดในอีก 20 ปีข้างหน้า (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563)

กล่าวโดยสรุป การเป็นคนเมืองมิได้เป็นเพราะการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมืองใหญ่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงการมีวิถีชีวิตแบบคนเมืองอีกด้วย ดังในภาพที่ 8



คนไทย ไขว้วิถีความเป็นคนเมือง

สถานการณ์และแนวโน้มในประเทศไทย



ไทยมีกระแสการขยายตัวของ
ความเป็นเมือง
ตั้งแต่ทศวรรษ **1960**

ในช่วงปี 2009-2013
มีอัตราการเพิ่มของ
คนเมือง **3.4%**

มีคนย้ายจากชนบท→เมือง
จำนวน **940,000 คน/ปี**

คาดการณ์ว่าปี **2050**
ประชากรในเมือง
ของไทยเพิ่มขึ้นอีกกว่า
11 ล้านคน = 73%
กลายเป็นคนเมือง



ปี **2014**

ประชากรที่อาศัยในเมือง
33 ล้านคน = 49%
ของประชากรทั้งหมด

ปี 2010-2015

อัตราการขยายตัว
ความเป็นเมือง

ของไทย
= 2.7% ต่อปี
→ ค่าเฉลี่ยของโลก
= 0.9%
ค่าเฉลี่ยของภูมิภาค = 1.4%

ภาพที่ 8 คนไทยในวิถีความเป็นคนเมือง

ที่มา: ดัดแปลงจากสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) (2558)

3.7 สรุปท้ายบท

จากสถานการณ์ของเมืองในประเทศไทยที่กล่าวไปในข้างต้น ทำให้เห็นถึงปรากฏการณ์รูปแบบเดียวกันที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่า เมืองเป็นแรงผลักดันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะศูนย์รวมของอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง ได้มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ แม้ว่าการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วจะสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับหลาย ๆ เมือง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ก็ยังมีได้ประสบความสำเร็จดังที่คิดฝันไว้ ความท้าทายอีกนานัปการก็ยังเข้าแถวเพื่อรับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาสังคมเมือง รวมไปถึงการบริหารจัดการเมืองของหน่วยงานภาครัฐ

หากปรากฏการณ์เมืองที่เกิดขึ้น มิได้เป็นเรื่องใหม่ของมนุษยชาติ คำถามคือ แล้วเราได้เคยคิดหาวิธีการในการพัฒนาเมืองไว้อย่างไร เพราะเหตุใดปัญหาเหล่านั้นยังคงอยู่ มิได้ไปไหน และยิ่งจะสร้างความท้าทายมากยิ่งขึ้น

ในส่วนนี้ หากย้อนกลับไปในช่วงกว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เมืองขนาดใหญ่และอภิมหานครทั่วโลก ล้วนได้รับความสนใจและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่มีหน่วยงานในโลกมากมาย ต่างก็ร่วมกันเพื่อหาแนวทางในการรับมือกับปรากฏการณ์ **“ศตวรรษแห่งเมือง”** และในความพยายามเหล่านั้น ได้นำไปสู่กรอบแนวคิด นโยบาย ข้อตกลงและการดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการพัฒนาเมืองที่มีเป้าหมายแตกต่างกันไป ในขณะที่การพัฒนาเมืองของประเทศไทยก็มีการนำแนวคิดและนโยบายต่าง ๆ มาใช้อยู่อย่างต่อเนื่องเช่นกัน ดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับแต่ฉบับแรก ๆ จนถึงปัจจุบัน (2565)

ในบทที่ 4 เป็นการประมวลแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่เป็นสิ่งที่เป็นข้อตกลงและทิศทางในระดับโลกและนโยบายของไทย





STAY WHERE YOU FEEL..MOST ALIVE!

บทที่

4

นโยบายและแนวคิด การพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน



- นโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ
- การสังเคราะห์มุมมองต่อการพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน
- Sustainable Development Goals (SDGs): เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
- วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (The New Urban Agenda: NUA)
- นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- แนวคิดการพัฒนาเมือง-จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4

นโยบายและแนวคิดการพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน

จากสถานการณ์การเจริญเติบโตและปัญหาของเมือง ทั้งของโลกและของประเทศไทยที่กล่าวไปในบทที่ 2 และบทที่ 3 ทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านของเมืองได้เกิดขึ้นมากระยะหนึ่งแล้ว และได้มีความพยายามขององค์กรระดับสากลที่เล็งเห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “ศตวรรษของเมือง” จนทำให้มีการร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางในการรับมือกับสิ่งที่จะเกิดในอนาคต

บทนี้เป็นการนำเสนอเนื้อหาที่ว่าด้วยนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยจะประมวลกรอบแนวคิดที่มีการขับเคลื่อน โดยองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโดยองค์การสหประชาชาติ โครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ จากนั้นจะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เน้นในด้านเมือง (Urban SDGs) รวมถึงวาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง ในส่วนถัดมาจะว่าด้วยนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทย ที่ได้มีการระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอแนวคิด และรูปแบบของการพัฒนาเมืองที่ได้มีการนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเมืองต่าง ๆ ตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านได้มองเห็นถึงการนำแนวคิดในการพัฒนาเมืองไปสู่การดำเนินการจริงโดยสังเขป

4.1 นโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับนานาชาติ

แนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืนระดับนานาชาติ ถือได้ว่ามีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ในส่วนนี้ผู้เขียนจะเน้นที่นโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองยั่งยืน ในบริบทที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่อาศัยฐานคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ผ่านการประชุมสำคัญระดับโลก และเป็นกรอบการพัฒนาที่ประเทศไทยได้เข้าร่วม โดยได้รวบรวมแนวคิดและได้ประมวลข้อตกลง ที่มีการดำเนินการโดยองค์กรระหว่างประเทศ ผ่านการศึกษางานของ United Nations (1992) USAID (2016) Sharma et al. (2020) Jameson et al. (2021) และ วิจิตรบุษบา มารมย์ (2560) เพื่อมาใช้อธิบายให้เห็นกรอบการพัฒนาเมือง ในระดับโลกที่ได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ค.ศ.1976 (พ.ศ. 2519) The UN Conference on Human Settlements (Habitat I)

การประชุมนานาชาติเรื่องการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์หรือ Habitat I ได้จัดขึ้นตามข้อเสนอแนะจากองค์การสหประชาชาติ โดยมีการนำ The Vancouver Declaration on Human Settlements ซึ่งถือเป็นข้อตกลงที่ให้ความสำคัญกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มาเป็นแนวทางหลัก ทั้งนี้ได้มีการระบุว่ามีปัญหาสำคัญด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นผลจากการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่เสมอภาค รวมถึงการเติบโตของเมืองที่ไร้การควบคุม



ดังนั้น แนวทางที่ได้มีการนำเสนอในเวที Habitat I ได้แก่ การปรับนโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ให้เป็นระบบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ การปรับกลยุทธ์ด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ การสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนให้ดีขึ้น ผ่านการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม การวางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การป้องกันสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีและวัยหนุ่มสาวในการพัฒนา และพื้นที่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญต่อการเป็นหนึ่งเดียวกันของการพัฒนาและลดความแตกต่างระหว่างการพัฒนาพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมือง

ในที่ประชุมได้เน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านั้นประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และมีการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม โดยเน้นไปที่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือ Land use planning เนื่องจากเป็นฐานสำคัญของการตั้งถิ่นฐาน การควบคุมการใช้ที่ดิน การครอบครอง การจัดการ และการรักษาที่ดิน ซึ่งขึ้นอยู่กับแผนการใช้ที่ดินที่จัดการ โดยรัฐได้ให้ความสำคัญกับมิติด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

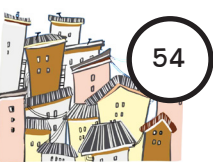
ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) International Union for Conservation of Nature: IUCN

องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) ได้นำเสนอ “ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์โลก หรือ World Conservation Strategy” โดยมุ่งเน้นไปสู่ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ทั้งนี้ก็เนื่องจาก ปัญหานานัปการที่เกิดขึ้นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการทำลายถิ่นที่อยู่อาศัย ปัญหาความยากจน การเพิ่มจำนวนประชากร ความไม่เท่าเทียมทางสังคม รูปแบบและสถานการณ์ทางการค้า รายงานนี้ได้มีการเรียกร้องให้นานาชาติหากกลยุทธ์การพัฒนาใหม่ ๆ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น

ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) Healthy city หรือเมืองเสริมสร้างสุขภาวะ : องค์การอนามัยโลก (WHO)

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้นำแนวคิดเมืองเสริมสร้างสุขภาวะ (Healthy city) มาดำเนินงานในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศในสหภาพยุโรป โดยเมืองที่เข้าร่วมโครงการ สามารถกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการพัฒนาเมืองด้วยตัวเอง โดยดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดหลักของ Healthy city ของ WHO คือ ดำเนินนโยบายตามหลักการพัฒนาและบำรุงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคม ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนภายในเมืองดีขึ้น “การสร้างเสริมสุขภาวะ” จึงเป็นประเด็นหลักของ Healthy city

แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น การประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมของชุมชน การบูรณาการแผนพัฒนาสาธารณสุข และแผนปฏิบัติท้องถิ่น การกระจายข้อมูล การมีส่วนร่วมของสื่อ เป็นต้น ซึ่งการเป็นเมืองเสริมสร้างสุขภาวะนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างสาธารณสุขเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการยอมรับนโยบายเพื่อปรับปรุง/พัฒนาเมืองและเจตนารมณ์ด้านการเมืองของประชาชน รวมถึงการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับมิติเศรษฐกิจและสังคมด้วย



ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) Our Common Future (The Brundtland Report): WCED

The Brundtland Report หรือ Our Common Future ได้มีการเผยแพร่ในปี ค.ศ. 1987 โดยมีเป้าหมาย เพื่อเน้นย้ำแนวคิดที่ระบุไว้ในรายงานของการสัมมนา ชื่อ The United Nations Conference on the Human Environment – the Stockholm Conference ซึ่งรายงานนี้เขียนขึ้นโดยคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environmental and Development: WCED) ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ถูกระบุไว้ใน The Brundtland Report นั้น หมายถึง “การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นในปัจจุบัน โดยไม่ริตรอนความสามารถ ในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นถัดไป” (Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs.) โดยหลักสำคัญ 3 ประการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) 2) ความเท่าเทียมทางสังคม (Social equality) และ 3) การรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม (Environmental protection)

ในขณะที่ความท้าทายของเมืองที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญในช่วง ค.ศ. 1940 ถึง 1980 ก็ถูกกล่าวถึงเช่นกัน โดยในรายงานได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เมืองต่าง ๆ เผชิญร่วมกัน ทั้งเมืองที่อยู่ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ได้มีความพยายามกระตุ้นให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หันมาให้ความสำคัญกับการจัดการสาธารณสุขในเมือง อันเป็นสิ่งที่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้น ต้องหาวิธีการในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับกับความเป็นเมืองที่กำลังเกิดขึ้น และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

ภารกิจเริ่มแรกของ IPCC คือ การประเมินองค์ความรู้ให้ครอบคลุมในทุกมิติ และให้คำแนะนำ สถานะองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และยุทธศาสตร์ในการรับมือ

รายงานการประเมินองค์ความรู้ ด้านเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับแรกของ IPCC ในปี ค.ศ. 1990 ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระดับนานาชาติ เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ในการลดภาวะโลกร้อนและรับมือปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่สำคัญคือรายงานการประเมิน ฉบับที่สองของ IPCC ในปี ค.ศ. 1995 ได้ส่งผลให้มีการเจรจาว่าอนุสัญญาสำคัญคือ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในเวลาต่อมา



ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) Earth Summit (Rio Summit): UN

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้มีการจัดทำรายงาน เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายหลังจากที่ได้เผยแพร่แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่าน Brundtland Report จนครบเวลา 5 ปี การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ได้ถูกจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1992 ณ กรุง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล เรียกว่า Rio Summit มีผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนจากผู้นำประเทศกว่า 30,000 คน จาก 178 ประเทศทั่วโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของ Brundtland Report มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก มีการกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ได้แก่ ข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) หลักในการจัดการป่าไม้ (Principles of Forest Management) รวมถึงปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) และ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทโลก การดำเนินงานที่ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ได้เน้นความสำคัญของบทบาทท้องถิ่นและชุมชนต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21) รวมถึงแนวคิดที่รู้จักกันดี คือ “Think globally, act locally” อันเป็นแนวทางในการสนับสนุนปฏิบัติการในระดับท้องถิ่นเพื่อมุ่งสู่ความยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) The United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)

Habitat II ที่จัดขึ้น ณ กรุง Istanbul ประเทศตุรกี เป็นการประชุมว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ที่จัดเป็นครั้งที่สองโดยองค์การสหประชาชาติ เป็นการประเมินผลการทำงานจากสิ่งที่ได้จากการประชุม Habitat I ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และเพื่อระบุเป้าหมายใหม่ให้เข้ากับสหัสวรรษใหม่ ซึ่งเนื้อหาของ Habitat II มี 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การจัดหาที่พักอาศัยที่เพียงพอต่อมนุษย์ทุกคน และ 2) การพัฒนาการตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืนภายใต้โลกที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นเมือง โดยเน้นให้มนุษย์ชาติเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมให้ชีวิตมีสุขและมีคุณภาพเป็นหนึ่งเดียวกับธรรมชาติ

นอกจากนี้ Istanbul Declaration จาก Habitat II ได้รับรองและขยายความเนื้อหาของ Agenda 21 ที่กำหนดใน 4 ปีก่อนหน้าในการประชุม Earth Summit 1992 โดยเน้นความสำคัญของเมือง และปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน การจัดสรรที่อยู่และการจัดการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยในโลกที่กำลังก้าวสู่ความเป็นเมือง

ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) Kyoto Protocol

พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ได้ถูกนำมาบังคับใช้เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีตัวแทนจาก 160 ประเทศ เข้าร่วมประชุมในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 ณ เมือง Kyoto ประเทศญี่ปุ่น เพื่อทำข้อตกลงที่จะจำกัดและลดประมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อลดปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งเมืองถือเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ส่งผลกระทบต่อโลก

ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) UN Millennium Development Goals (MDGs)

ประชาคมโลกได้ร่วมกันประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี ค.ศ. 2015 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ โดยใช้ข้อมูลจากปี ค.ศ. 1990 เป็นฐานวัดความก้าวหน้า เป้าหมายหลักมีทั้งสิ้น 8 ประการ ดังนี้ 1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและบทบาทสตรี 4) ลดอัตราการตายของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพของมารดา 6) ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรียและโรคสำคัญอื่น ๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) World Summit on Sustainable Development: WSSD (Rio+10)

ในการประชุมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามการดำเนินงานตาม Agenda 21 และผลลัพธ์อื่น ๆ โดยที่ประชุม คือ World Commission on Environmental and Development (WCED) ได้มอบหมายให้ The Commission on Sustainable Development (CSD) เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้กรอบดำเนินงานของสหประชาชาติ มีการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการบูรณาการ 3 เสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการติดตามการดำเนินงานตามผลการประชุม WSSD

ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) The United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSDD (Rio+20)

ปี ค.ศ. 2012 มีการประชุมนานาชาติด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนอีกครั้ง คือ The United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSDD) หรือ Rio+20 อันเป็นการประชุมนานาชาติครั้งที่ 3 ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีจุดหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของชุมชนโลก การประชุมนี้เป็นการรายงานผลการดำเนินงานตลอด 20 ปี หลังการประชุม Earth Summit / United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ที่ได้จัดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992



การประชุมครั้งนี้ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวมาเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีมติรับรองเอกสารที่มีชื่อว่า หรือ The Future We Want (อนาคตที่เราต้องการ) โดยในเอกสารได้เน้นถึงการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของมนุษยชาติ (Our common vision) เพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงความเชื่อมั่นในการพัฒนาที่ยั่งยืนและอนาคตที่ยั่งยืนของมนุษยชาติ โดยมุ่งที่การจัดความยากจน การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริโภคและการผลิต การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

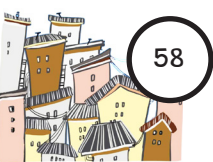
ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) Sustainable Development Goals: SDGs

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวม 17 เป้าหมายและสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 5 องค์ประกอบ (5 Ps) ได้แก่ การปกป้องโลก (Planet) คน (People) ความเจริญมั่งคั่ง (Prosperity) ความสงบสันติสุข (Peace) และความเป็นพันธมิตร (Partnership) โดยกำหนดเป้าหมายใหม่ของการพัฒนาโดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้เชื่อมโยงกัน เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งใช้เป็นทิศทางกำหนดการพัฒนาระยะเวลา 15 ปี นับแต่กันยายน ค.ศ. 2015 ถึงสิงหาคม ค.ศ. 2030 โดยในประเด็น SDGs จะมีการนำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งในส่วนต่อไป

ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III

การประชุมนานาชาติด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ หรือ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III ได้ถูกจัดขึ้น ณ เมือง Quito ประเทศเอกวาดอร์ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เพื่อให้ทั่วโลกตระหนักถึงความเป็นเมืองที่ยั่งยืน (Sustainable urbanization) และให้ความสำคัญกับวาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (The New Urban Agenda: NUA) ที่มีการปรับปรุงจาก Istanbul Declaration ของ Habitat II เพื่อนำมาปฏิบัติจริง โดยเนื้อหาของ NUA จะมีการนำเสนอรายละเอียดอีกครั้งในส่วนต่อไป

จากรายละเอียดของนโยบาย และแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ได้นำเสนอไปในข้างต้น ผู้เขียนได้ประมวลเนื้อหาที่นำเสนอโดย วิชาตรบุษบา มารมย์ (2560) และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562) เพื่อสรุปให้เห็นถึงการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนที่ได้ผ่านร้อนผ่านหนาวมากกว่า 40 ปี และภาพรวมของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองยั่งยืนในระดับสากล ดังแสดงในตารางที่ 6 ดังนี้



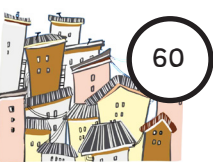
ตารางที่ 6 สรุปนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับสากล

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ
1976	The United Nations Conference on Human Settlements (Habitat I)	UN-Habitat	เน้นด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างยั่งยืนและผลจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเด็นที่ได้ได้รับความสนใจในขณะนั้น ทัวโลกเริ่มเห็นการอพยพครั้งใหญ่ที่สุดและเร็วที่สุดในประวัติศาสตร์ของผู้คนเพื่อเข้าสู่เมือง ทำให้มุ่งพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานในชนบทเพื่อชะลอการอพยพเข้าสู่เมือง ผลการประชุม คือ เน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัย และก่อตั้ง “โครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UN-Habitat)”
1980	IUCN Conservation of Nature	International Union for Conservation of Nature (IUCN)	เรียกร้องให้นานาชาติมีกลยุทธ์การพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม
1986	Healthy city	World Health Organization (WHO)	เน้นการพัฒนาสังคมทุก ๆ ด้าน เพื่อสร้างสังคมสุขภาวะ โดยเน้นถึงการมีส่วนร่วมของเครือข่าย และการสื่อสารประชาสัมพันธ์
1987	Brundtland Sustainable development in “Our common future”		เน้นประเด็นปัญหาของการพัฒนาที่เกิดจากความทำลายของเมือง เช่น ปัญหาลิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สรุปได้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 3 เรื่อง 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) ความเท่าเทียมทางสังคม 3) การรักษาสิ่งแวดล้อม



ตารางที่ 6 สรุปนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับสากล (ต่อ)

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ
1988	Climate change	Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)	นำเสนอปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และยุทธศาสตร์ในการรับมือ
1992	Earth Summit	UN	ติดตามความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลังมีการออก Brundtland Report ไปแล้ว 5 ปี และผลที่ได้จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา รวม 5 ข้อ คือ 1) ข้อตกลงว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) หลักการในการจัดการป่าไม้ 4) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และ 4) แผนปฏิบัติการ 21
1996	The United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)	UN-Habitat	ประเมินผลการทำงานจากการประชุม Habitat I โดยมีผู้แทนจากทั่วโลกเข้าร่วม 171 ประเทศ มีข้อตกลงกว่า 100 ข้อ โดยเนื้อหาหลักของการประชุมคือ การส่งเสริมให้มีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอต่อมนุษย์ทุกคน และการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืนภายใต้โลกของความเป็นเมือง
1997	Kyoto Protocol	UNFCCC	ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อลดปัญหาภาวะโลกร้อน



ตารางที่ 6 สรุปนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับสากล (ต่อ)

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ
2000	UN Millennium Development Goals (MDGs)	UN	กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 8 เป้าหมาย 1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและบทบาทสตรี 4) ลดอัตราการตายของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพของมารดา 6) ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่น ๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก
2002	World Summit on Sustainable Development: WSSD (Rio+10)	UN	จัดประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (การประชุม Rio+10) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตาม Agenda 21
2012	The United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSDD (Rio+20)	UN	จัดประชุมด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนระดับโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของโลกในหัวข้อ การสร้างเศรษฐกิจสีเขียว การปรับปรุงพัฒนาการความร่วมมือระดับนานาชาติในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการประชุมได้มีการจัดทำเอกสาร ชื่อ The Future We Want มีรัฐบาลจาก 193 ประเทศร่วมลงนามเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง และประกาศยอมรับเพื่อส่งเสริมอนาคตที่ยั่งยืน



ตารางที่ 6 สรุปนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระดับสากล (ต่อ)

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ
2015	Sustainable Development Goals: SDGs	UN	ประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนรวม 17 เป้าหมายและสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 5 องค์ประกอบ (5 Ps) ได้แก่ การปกป้องโลก (Planet) คน (People) ความเจริญมั่งคั่ง (Prosperity) ความสงบสันติสุข (Peace) และความเป็นพันธมิตร (Partnership)
2016	United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III	UN-Habitat	ประชุมเพื่อให้ทั่วโลกตระหนักถึงความเป็นเมืองอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญต่อการนำ “วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง” ซึ่งเน้นประเด็นด้านการเมืองที่ปรับปรุงจาก The Habitat Agenda of Istanbul ในปี ค.ศ. 1996 มาปฏิบัติจริง การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจในข้อตกลงทางการเมืองในการพัฒนาชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนฉบับใหม่

ที่มา: วิจิตรบุษบา มารมย์ (2560) และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562)

จากการประมวลแนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืนในระดับสากล จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดทิศทางโดยอาศัยแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นตัวกำกับ ซึ่งในนโยบายและข้อตกลงต่าง ๆ นั้นล้วนแต่เน้นให้ความสำคัญไม่เพียงแต่มิติด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่เน้นในทุกมิติเลยก็ว่าได้ โดยในส่วนต่อไปจะเป็นการสังเคราะห์มุมมอง เพื่อให้เห็นเข้าใจในรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเมืองได้ชัดเจนขึ้น



4.2 การสังเคราะห์มุมมองต่อการพัฒนาเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน

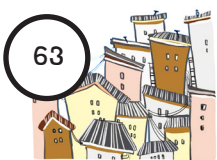
จากการที่ผู้เขียนได้ประมวลเนื้อหางานของ United Nations (1992) USAID (2016) Sharma et al. (2020) Jameson et al. (2021) และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562) ในการนำมาใช้อธิบายให้เห็นว่า การพัฒนาเมืองมีการเปลี่ยนผ่านมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การให้ความสำคัญของเป้าหมาย ในการพัฒนาเมืองในแต่ละห้วงเวลาก็มีความแตกต่างกัน ทำให้พบว่า

ในช่วงแรกมีจุดเริ่มเพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของผู้คน เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการบรรเทาความยากจน ที่สำคัญคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจนี้เอง ได้ส่งผลต่อการขยายตัวของเมือง ทำให้มีประชากรมาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในย่านเศรษฐกิจ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้ได้นั้น จำต้องอาศัยกลไกความเป็นเมืองที่มีคนอาศัยอยู่จำนวนมาก เพื่อผลักดันให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีทั้งอุปสงค์และอุปทานควบคู่กันไป

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มมีการกระตุ้นความเป็นเมืองผ่านนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยมีการนำ “ทฤษฎีขั้วการเติบโต (Growth poles theory)” มาใช้ กล่าวคือ หากเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริเวณหนึ่ง จะนำไปสู่ความเป็นเมืองในบริเวณนั้นตามมา ซึ่งรัฐบาลต้องเตรียมการพัฒนาเพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรม เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีความพร้อมเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เข้าเมือง ทำให้ประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูง จะส่งผลให้มีความเป็นเมืองมากกว่าประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่า (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562)

จวบจนในทศวรรษ 1970 Sharma et al. (2020) ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจว่า การจัดการเมืองในยุคแรกนี้มาจากฐานคิดใน “การพัฒนาพื้นที่ชนบท” เพื่อลดการอพยพเข้าสู่เมือง ทั้งนี้ก็เป็นผลจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ หรือ Habitat I ที่จัดเป็นครั้งแรกและมีความพยายามทำความเข้าใจพลวัตของประชากร การพัฒนาระบบการคลังและการวางแผนที่มุ่งเป้าไปที่ “พื้นที่ชนบท” เป็นหลัก เพราะในขณะนั้นกระบวนการการเป็นเมืองถูกมองว่าเป็น “ประเด็น” ซึ่งสามารถจัดการได้โดยใช้วิธีการสร้าง “แรงดึงดูด” ในพื้นที่ชนบท เพื่อหยุดมิให้ประชากรได้ย้ายถิ่นออกจากชนบทเข้าสู่เมือง วิธีการที่ใช้ในห้วงเวลานี้ คือ การเร่งพัฒนา “โครงสร้างพื้นฐาน” ในพื้นที่ชนบทนั่นเอง

ทว่า ผลที่เกิดขึ้นคือ “ความพยายามในการลดการเติบโตของเมืองด้วยวิธีเน้นการพัฒนาชนบท ล้วนแต่ประสบความล้มเหลวในทุกภูมิภาค” ทั้งนี้เพราะ ผู้คนยังคงอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองอย่างไม่หยุดยั้ง และผู้เชี่ยวชาญล้วนตระหนักแล้วว่า ไม่ใช่พื้นที่ชนบทเลยแต่กลับเป็นพื้นที่เมืองต่างหาก ที่เป็นแหล่งดึงดูดทุกสิ่งอย่างเพราะเมืองต่าง ๆ เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นที่ ๆ สร้างความมั่งคั่งและสร้างโอกาสให้กับทุกคน



จากทศวรรษ 1980 องค์ความรู้ที่เป็นที่ยอมรับกัน คือ การวางแผนและจัดการเมืองอย่างเหมาะสมนี้เอง ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และสามารถปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของโลกได้ในเวลาเดียวกัน การที่มีผู้คนมากมายหลั่งไหลเข้ามาอาศัยอยู่ในเมือง ก็สามารถทำได้พร้อมกับการจำกัดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Sharma et al., 2020) อย่างไรก็ตาม เราต้องเข้าใจในเงื่อนไขที่ว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองต่าง ๆ ในเวลานั้นยังคงมีไม่มากมาย และปัญหาในเมืองก็ยังมีได้รุนแรงดังที่เห็นในปัจจุบัน นอกจากนี้ สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ในช่วงเวลานี้การอพยพย้ายถิ่นได้ทำให้เกิดเมืองรอง (Secondary city) เพิ่มขึ้น โดยภาครัฐได้สร้างความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจ การเปิดเสรีทางการค้า การดำเนินนโยบายและโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐานของทั้งเมืองรองและเมืองการค้า (USAID, 2016)

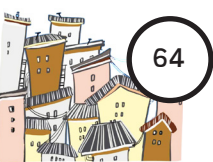
ในทศวรรษ 1990 ความล้มเหลวของภาครัฐ ในการจัดการกับผลกระทบของความเป็นเมืองได้ปรากฏเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยากจน ที่ประสบปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาที่อยู่อาศัย และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้คนที่อพยพมาอาศัยอยู่ในเมืองได้ การประชุมด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่เมือง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล และหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ได้หันมาเน้นย้ำถึงการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ที่เป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมการพัฒนาที่ยั่งยืน และสมดุลทั้งสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับ “การจัดการปกครอง (Governance)” ในการจัดการเมืองมากขึ้น (Sharma et al., 2020 และ USAID, 2016)

ค.ศ. 2000 ในช่วงเวลานี้ ความเป็นเมืองได้เบ่งบานและเติบโตมากขึ้นในกลุ่มประเทศแอฟริกา และละตินอเมริกา ในขณะที่มีตัวเลขแสดงให้เห็นว่า ประชากรส่วนใหญ่ของโลกอาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง มีการเชื่อมต่อแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้และการสนับสนุนซึ่งกันและกันในระดับเมือง ทำให้เกิดการส่งต่อแนวคิดและต้นแบบใหม่ ๆ ของการจัดการเมือง รวมถึงการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายระหว่างผู้บริหารเมืองและภาคธุรกิจหลายเมือง รัฐบาลท้องถิ่นได้เริ่มเปิดโอกาสให้มีการลงทุนโดยภาคธุรกิจ เพื่อร่วมพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐานในเมืองไปด้วยกัน (USAID, 2016)

ค.ศ. 2015 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เนื่องจากมีการจัดประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly: UNGA) โดยมีผู้นำ 193 ประเทศลงมติรับรอง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals) ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย เพื่อเป็นวาระการพัฒนาของโลกใน ค.ศ. 2016-2030 โดยการพัฒนาเมืองและชุมชนได้ถูกระบุไว้ในเป้าหมายที่ 11 (United Nations, 1992; USAID, 2016; Sharma et al., 2020; Jameson et al., 2021 และ กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม, 2562) โดยรายละเอียดจะนำเสนอในส่วนต่อไป

4.3 Sustainable Development Goals (SDGs): เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

เมื่อพิจารณาแนวคิดการพัฒนาในอดีต จะเห็นได้ว่า องค์การพัฒนาระหว่างประเทศมักเน้นไปที่การกำจัดความยากจนในพื้นที่ชนบท และเน้นให้บริการแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และในปี ค.ศ. 2000 ได้



มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และได้หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นการดูแลรักษา
 ระบบธรรมชาติและสิ่งมีชีวิต รวมถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ปัญหาชุมชนแออัด
 การเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาล แต่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษดังกล่าว ยังมิได้มีการกล่าว
 ถึง “ประเด็นเมือง” แต่อย่างใด จนมาถึง ปี ค.ศ. 2015 ที่ประเด็นความสำคัญของเมืองได้ถูกหยิบยก
 มาเพื่อกำหนดเป็น 1 ในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมได้กลายมาเป็น
 “หลักสำคัญ” ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง (Askew, 2018) กรอบคิดหลักของเป้าหมายการพัฒนา
 ที่ยั่งยืนที่มีทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย ดังในภาพที่ 9



ภาพที่ 9 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ที่มา: โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move) (2017)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมายนี้ สามารถแบ่งกลุ่มออกได้เป็น 5 กลุ่ม ตามที่
 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย

1. กลุ่ม People หรือกลุ่มด้านสังคม/ความเป็นอยู่ของผู้คน: ประกอบด้วยเป้าหมาย
 1) การลดความยากจน 2) การขจัดความหิวโหย 3) สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4) การศึกษาที่มี
 คุณภาพ และ 5) ความเท่าเทียมกันทางเพศ

2. กลุ่ม Prosperity หรือกลุ่มด้านเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง: ประกอบด้วยเป้าหมาย
 7) พลังงานที่สะอาดและจ่ายซื้อได้ 8) งานที่มีคุณค่าและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 9) อุตสาหกรรม
 นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน 10) การลดความเหลื่อมล้ำ และ 11) เมืองและชุมชนยั่งยืน

3. กลุ่ม Planet หรือกลุ่มด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ประกอบด้วย เป้าหมาย
 6) น้ำและสุขาภิบาล 12) การผลิตและบริโภคที่รับผิดชอบและยั่งยืน 13) การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง
 สภาพภูมิอากาศ 14) ระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร และ 15) ระบบนิเวศบนบก

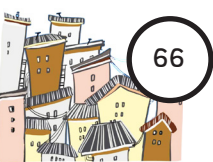


4. กลุ่ม Peace หรือกลุ่มด้านสันติภาพ: ประกอบด้วยเป้าหมาย 16) สันติภาพและสถาบันที่เข้มแข็ง

5. กลุ่ม Partnership หรือกลุ่มหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา: ประกอบด้วยเป้าหมาย 17) หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move) (2017) ดังในภาพที่ 10

นอกจากนี้ ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ได้เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของเมือง ใน SDG 11 ที่ว่าด้วย **“เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน: ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิคุ้มกันและยั่งยืน (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)”**

ในเป้าหมายนี้ มีเป้าประสงค์ครอบคลุมในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเมืองและชุมชน อาทิ การเข้าถึงที่อยู่อาศัยและบริการพื้นฐาน 11.1) การยกระดับชุมชนแออัด 11.1) การเข้าถึงคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน ปลอดภัย ง่ายได้ และคำนึงคนเปราะบางกลุ่มต่าง ๆ ด้วย 11.2) การวางแผนของบริหารจัดการเมืองและชุมชนอย่างมีส่วนร่วม บูรณาการและยั่งยืน 11.3) ปกป้องและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก 11.4) ลดความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยมุ่งปกป้องคนจนและคนเปราะบาง 11.5) การจัดการมลพิษทางอากาศและของเสีย 11.6) การพัฒนาและเข้าถึงพื้นที่สีเขียวสำหรับคนกลุ่มต่าง ๆ 11.8) ในเชิงนโยบายเป้าหมายนี้สนับสนุนให้มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในทางบวกของพื้นที่เมือง กึ่งเมือง และชนบท 11.a) การเพิ่มจำนวนเมืองที่มีความยั่งยืนและปรับตัวและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยโยงกับกรอบการดำเนินงานเซนได 11.b) ให้การสนับสนุนประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในทางการเงินและวิชาการในเชิงการสร้างอาคารที่ทนทานโดยใช้วัสดุท้องถิ่น 11.c) (สหประชาชาติ, มปป.)





ภาพที่ 10 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้ง 5 กลุ่ม
ที่มา: ดัดแปลงจากโครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move) (2017)



4.4 วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (The New Urban Agenda: NUA)

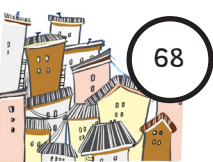
จากสิ่งที่นำเสนอไปในส่วนก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ถือเป็น “ภาพใหญ่” ที่จะช่วยกำกับทิศของการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีทิศทางมากขึ้น โดยในการดำเนินงานใน 17 เป้าหมายนั้น ก็มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่เมืองค่อนข้างมาก

ในส่วนนี้ จะเป็นการนำเสนอถึงข้อตกลงที่ว่าด้วย “เมือง” โดยเฉพาะ หากย้อนกลับไปเมื่อตอนต้น จะเห็นได้ว่า เรื่องของเมืองได้ถูกกล่าวถึง และเป็นสิ่งที่นานาชาติได้ให้ความสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง ผ่านการประชุมที่จัดโดยโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ รวม 3 ครั้ง คือ Habitat I II และ III

เอกสารของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2559) ได้สรุปไว้ว่า กรอบการพัฒนาเมืองระดับโลก เป็นกรอบที่ถูกกำหนดจากการประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองอย่างยั่งยืน (Habitat) ที่จัดทุก 20 ปี โดยครั้งล่าสุดจัดขึ้นเป็นครั้งที่ 3 (Habitat III) ในปี 2016 ณ กรุง Quito สาธารณรัฐ Ecuador โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีสำหรับประเทศสมาชิก UN ในการร่วมแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political declaration) และรับรองเอกสาร “วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง” (The New Urban Agenda, NUA)

The New Urban Agenda (NUA) เปรียบเสมือนวิสัยทัศน์ของประชาคมโลก ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองอย่างยั่งยืน โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางและครอบคลุมประเด็นการพัฒนาเมือง และที่อยู่อาศัย เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สารสำคัญของ NUA มีเนื้อหาครอบคลุมหลายประเด็นที่สามารถสร้างความสมดุลของมิติด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น หลักการพัฒนาโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา การคำนึงถึงมิติทางอายุและเพศ ความเปราะบางของโลก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม รูปแบบและความยืดหยุ่นของการผลิต และการบริโภคอย่างยั่งยืน การลดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชนบท การวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการ การจัดการปกครองเมือง ความปลอดภัยทางท้องถนน ความหลากหลายของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ การสร้างความต้านทานและปรับตัวของเมืองเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเพิ่มอำนาจให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และการเข้าถึงแหล่งการเงินเพื่อการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

การเข้าร่วมลงนาม NUA ในการประชุม Habitat III จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และยืนยันเจตนารมณ์ของนานาชาติ ในการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองให้มีความยั่งยืน และสอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่ 11 เรื่อง การทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความปลอดภัย ความต้านทาน และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมและยั่งยืน (เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2016 คณะรัฐมนตรีของไทย ได้มีมติเห็นชอบให้ลงนามรับรองเอกสาร NUA ตามที่กระทรวงการพัฒนาล้างคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ) (สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2559)



จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของการพัฒนาเมือง มีทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เดิมทีเป็นการพัฒนาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจน เน้นการจัดการที่อยู่อาศัยให้กับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มนี้ ในห้วงเวลานี้ กระบวนการเป็นเมืองที่เกิดขึ้นแทบจะทุกภูมิภาคของโลกก็ว่าได้ ขณะเดียวกันก็มีผู้คนเข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น จึงนำไปสู่ความท้าทายว่าเราจะพัฒนาเมืองให้กลายเป็นเมืองที่ “ยั่งยืน” “ยืดหยุ่น” และ “ปลอดภัย” (Jameson et al., 2021) หรือเป็นเมืองที่ทุกคนอยากอยู่อาศัย Livable city แต่ไม่ใช่เมืองที่อยากจากไป Leaveable city ได้อย่างไร

4.5 นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากนโยบายและแนวความคิดการพัฒนาเมือง ในระดับสากลที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ ในส่วนนี้ผู้เขียนได้ประมวลนโยบายการพัฒนาเมืองของไทย จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ถือเป็นตัวกำกับทิศทางการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยในระยะแรกได้ใช้ชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” จนมาถึง พ.ศ. 2515 ก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับมิติสังคม มาใช้ในการพัฒนาควบคู่กับมิติเศรษฐกิจด้วย

ในแต่ละแผนพัฒนาฯ ได้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เอาไว้ และประเด็นสำคัญ 1 ในนั้นคือ “การพัฒนาเมือง” ในส่วนนี้ ผู้อ่านจะได้เห็นภาพการพัฒนาในมิติของเมืองเป็นหลัก โดยผู้เขียน ได้ทำการประมวลเอกสารต่าง ๆ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2520, 2530, 2535, 2544, 2555, 2560) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2561) วิจิตรบุรุษบา มารมย์ (2560) และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562) ดังมีรายละเอียดดังนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เพื่อเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือควบคุมการพัฒนาเมืองมาใช้ คือ ผังนครหลวง (หรือผัง Litcheld) ที่มีระยะแผน 30 ปี และมีการระบุการใช้ที่ดิน แผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคครอบคลุมพื้นที่เขตพระนครและธนบุรี (โดยในการวางผังเมือง ในช่วงแรกประสบปัญหาความล่าช้าเป็นอย่างมาก ไม่มีการประกาศผังเมือง ทำให้กรุงเทพมหานครมีกฎหมายผังเมืองตามข้อเสนอของ Litcheld)

จะเห็นได้ว่า ในแผนพัฒนาฉบับแรกนี้ เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ ระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงาน ไฟฟ้าและสาธารณูปการ ฯลฯ ภาครัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปเพื่อการปูพื้นฐานเพื่อให้มีการลงทุนของภาคเอกชนต่อไป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ยังคงยึดแนวทางตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 โดยขยายขอบเขตของแผน ให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐ ให้กระจายไปทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่



ทुरกันดารและห่างไกลความเจริญ ผ่านโครงการพิเศษ นอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภาคฯ และโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

ผลที่เกิดขึ้น คือ เมืองต่าง ๆ มีการขยายตัว เพราะมีการเน้นพัฒนาในพื้นที่เมืองเป็นหลัก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามจัดหาบริการ และโครงสร้างพื้นฐานให้กับประชาชน แต่ในช่วงเวลานี้ การเจริญเติบโตและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ยังกระจุกอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้และบริการทางสังคม โดยลดอัตราการเพิ่มประชากร กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น โดยมีมาตรการในการพัฒนาเมืองคือ ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรในเขตเมือง การดำเนินนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัย การจัดบริการสาธารณะ เช่น น้ำประปา ระบบระบายน้ำในเขตเมืองใหญ่และเมืองสำคัญ การแก้ปัญหาที่ดินและปัญหาการจราจร รวมถึงการสร้างศูนย์กลางการพัฒนาขึ้นในภาคต่าง ๆ

ในช่วงเวลานี้ กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของความเจริญและกิจกรรมต่าง ๆ ความเจริญที่กระจุกตัว ทำให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตแบบเมืองโตเดี่ยว (Primate city) ในขณะที่การเติบโตของชุมชนเมืองในพื้นที่อื่นยังมีไม่มาก ประชากรร้อยละ 90 อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท มีประชากรร้อยละ 10 เท่านั้นที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง คือ กรุงเทพมหานครรวมถึงเขตปริมณฑล โดยพื้นที่ดังกล่าว เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงดึงดูดให้ประชากรอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมืองใหญ่ เพื่อประกอบอาชีพอุตสาหกรรมและบริการกันเป็นจำนวนมาก จากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับการเติบโตของเมือง ทำให้เกิดปัญหานานัปการตามมา โดยในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการออกพระราชบัญญัติผังเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองมิให้ขยายเกินไปกว่านี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายภาคการผลิตในสาขาเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก กระจายรายได้และการมีงานทำในพื้นที่ต่าง ๆ ทุกภูมิภาค

ในด้านการพัฒนาเมือง รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหลัก เพื่อกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร และลดความแออัด โดยได้กระจายบริการขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่รัฐได้กำหนดให้เป็นเมืองหลัก ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพิษณุโลก เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ จังหวัดสงขลา-อำเภอหาดใหญ่ และจังหวัดภูเก็ต เป็นเมืองหลักของภาคใต้ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดชลบุรี เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออก



ต่อมา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เน้นยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการ ให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีระบบการบริหาร การพัฒนาชนบทแนวใหม่ เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

ในส่วนการพัฒนาเมือง ภาครัฐได้มีนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เน้นการพัฒนาพื้นที่ชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก พื้นที่เมืองหลักและการพัฒนาพื้นที่สำหรับจัดตั้งอุตสาหกรรม เป็นต้น การพัฒนาเมือง เป็นไปเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงจากเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมและบริการ นอกจากนี้ ยังเน้นการปฏิรูประบบงานพัฒนาในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) นโยบายการพัฒนายังคงมุ่งเน้นพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ โดยเป็น “การพัฒนาาระบบเมืองศูนย์กลางและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค” การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยบูรณาการมาตรการทางผังเมืองและแผนการจัดสรรอุปโภค และสาธารณูปการเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งบางพื้นที่ได้เติบโตและกลายเป็นเมืองขึ้นมาเอง โดยมีที่อยู่อาศัย แหล่งการค้า และที่ตั้งโรงงาน เป็นต้น ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา โดยต้องการให้เกิดเมือง เพื่อรองรับการกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานคร และรองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบท

สิ่งที่น่าสนใจคือ ภาครัฐเริ่มลดบทบาทลง และได้เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองมากขึ้น ด้วยการสร้างกลไกการทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงาน เช่น การปรับปรุงการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ขยายฐานรายได้ เพื่อให้ท้องถิ่นแบ่งเบาการลงทุนที่ใช้ในการพัฒนา ให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมือง เช่น การจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ ถนน สะพาน รถประจำทาง ที่อยู่อาศัย การจัดการของเสียและน้ำเสีย เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการแก้ปัญหาตนเอง

จากนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ และความพยายามเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้เกิดการขยายเมืองอย่างรวดเร็ว รัฐไม่สามารถตอบสนองได้ทันกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ปัญหาจึงเกิดขึ้นตามมา เช่น การใช้ที่ดินผิดประเภท สาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่ทั่วถึง เกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้มีโครงการบ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้มีการจัดการที่เหมาะสม เช่น ขาดระบบระบายน้ำเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง เป็นต้น

การขยายตัวของประชากรในเมืองอย่างรวดเร็วและขาดการวางแผน ทำให้เกิดปัญหาระหว่างผู้ที่อาศัยในพื้นที่เมืองกับพื้นที่ใกล้เคียง กิจกรรมต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดปัญหามลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ เสียง ของเสียอันตราย ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน



ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เริ่มมีการนำแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” มาใช้เพื่อมุ่งให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับมีกระแสความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก

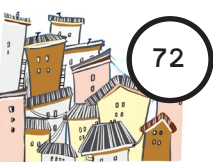
สิ่งสำคัญคือ การพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ ที่มุ่งพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นแกนในการขยายตัวของเมืองและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้มีความเหมาะสม เป็นระบบระเบียบ โดยให้สามารถเชื่อมโยงเข้ากับการพัฒนาในพื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา เป็นต้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยนำหลักการผู้ก่อมลพิษ ต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ และสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมในการพัฒนาพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในสังคมและมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนา ให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มียุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต ที่มีการกล่าวถึงการปรับโครงสร้างการพัฒนาชุมชน และเมืองอย่างยั่งยืน ที่เน้นให้คนเป็นระยะยาว คือ เศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหาและการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาเพื่อให้คนไทยส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น หรืออยู่ดีมีสุข จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาใหม่ พร้อมทั้งให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลให้พื้นที่ที่เป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยหลายพื้นที่เริ่มกลายเป็นเมืองทั้งจากการกำหนดให้เป็นเมืองด้วยนโยบายกระจายความเจริญไปตามเมืองหลักของภาครัฐ การกลายเป็นเมืองจากการตรากฎหมาย และการเกิดเป็นเมืองด้วยตัวเองจากการขยายตัวของเมือง

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน และได้มีการอัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) มาเป็นแนวทางในการพัฒนา โดยมีสาเหตุจากการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา เป็นแบบแยกส่วน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีค่านึงถึงการพัฒนาในมิติสิ่งแวดล้อมและสังคมควบคู่กัน รวมถึงการแบ่งพื้นที่การพัฒนาออกจากกันระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้เกิดการเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกัน นำมาสู่การอพยพของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้พื้นที่เกษตรถูกปล่อยทิ้ง ขณะที่เมืองซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางของคนกลุ่มนี้กลับมีการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง ขาดระบบผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม สถานการณ์ปัญหาของเมืองก็ได้เพิ่มมากขึ้น



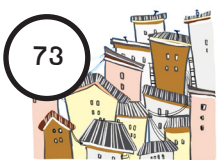
ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ มุ่งพัฒนาสู่ “สังคม อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทัน โลก ครอบครัวยุบย่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาล และเน้นให้เป็นสังคมสีเขียว (Green Society)

แนวทางการพัฒนาเมืองในขณะนั้น จึงเน้นการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบทมากขึ้น โดยชนบทยังเป็นฐานการผลิตภาคการเกษตรที่สำคัญ แต่เมืองก็ต้องสนับสนุนชนบท โดยเป็นตลาดให้มีแหล่งจ้างงาน และนำความเจริญมาสู่พื้นที่ชนบทด้วย ขณะที่พื้นที่ชนบทและเมืองก็ต้องพึ่งตนเอง เน้นการพัฒนาจากทุนที่เมืองและชุมชนมีอยู่ มาเป็นฐานของการพัฒนาด้านต่าง ๆ และการสร้างสภาพแวดล้อมให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ และบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลพื้นที่ของตนเอง และสร้างกระบวนการที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งแก่ภาคส่วนต่าง ๆ และมีการปรับโครงสร้างองค์กร และบริหารจัดการที่ดีเพื่อเอื้อต่อการทำงาน

การพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงแผนพัฒนาฉบับนี้ ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ นำแนวคิดไปใช้ในการพัฒนาเมืองในประเด็นต่าง ๆ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการพื้นที่สีเขียว เพื่อเมืองน่าอยู่และยั่งยืน ส่วนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้มีการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน เป็นต้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ในแผนนี้ มียุทธศาสตร์สำคัญ คือ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศ ในกระบวนการดำเนินนโยบาย เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยมีหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเข็มทิศนำทาง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและร่วมรับประโยชน์ จากการพัฒนาในทุกด้านอย่างเป็นธรรม ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิด สร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิต และการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างเตรียมพร้อมของเมืองและชุมชน เพื่อให้มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำ มาเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยประชาชนได้มีบทบาทในกระบวนการต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับนี้ ได้มีหน่วยงานร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองน่าอยู่ และยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กระทรวงมหาดไทยที่ได้บรรจุแนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่ เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็ง ในขณะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้จัดให้มีการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยได้พัฒนาตัวชี้วัดให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับ



สถานการณ์ปัจจุบัน โดยมี 4 องค์ประกอบหลักคือ เมืองอยู่ดี คนมีสุข สิ่งแวดล้อมยั่งยืน และเทศบาลแห่งการเรียนรู้และบริหารจัดการที่ดี นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2553 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) ในการดำเนินโครงการ “เทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 84 พรรษา”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) จัดทำบนพื้นฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนการปฏิรูปประเทศ โดยหลักการสำคัญของการพัฒนา ยังคงยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ดังนั้น ทิศทางนโยบายในระดับสากลและระดับประเทศมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนา และการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเมือง อันเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน

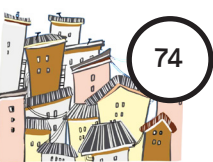
แผนพัฒนาฉบับนี้ ยังได้ระบุถึงบริบทการเปลี่ยนแปลง และภาพอนาคตประเทศไทย ในด้านความเป็นเมือง ว่าการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชนบทไปสู่ความเป็นเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเพื่อลดความแออัดของเมืองหลวงและเมืองหลัก จำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการบริการสาธารณะเพื่อรองรับการเติบโตของเมือง การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรท้องถิ่นทั้งปัจจัยการผลิตและแรงงานไปสู่ภาคการค้า บริการและอุตสาหกรรม ตลอดจนการแสวงหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก เป้าหมายสำคัญที่ขับเคลื่อนโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน “1 จังหวัด 1 เมืองน่าอยู่” ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดไว้เช่นกัน (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2561)

เนื้อหาโดยสังเขปเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-12 ได้สรุปไว้ในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504 – 2509)	เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และโครงสร้างพื้นฐาน (น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี)	ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งการคมนาคมและขนส่ง เชื้อนเพื่อการชลประทาน โรงผลิตกระแสไฟฟ้า และสาธารณสุข โดยให้มีการลงทุนจากเอกชนเป็นหลัก มีรัฐสนับสนุนด้านทรัพยากร



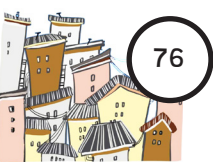
ตารางที่ 7 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ (ต่อ)

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514)	ยึดแนวทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และเน้นการกระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปยังพื้นที่ชนบท	ขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมและกระจายไปทั่วประเทศ โดยการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ การพัฒนาทำให้เมืองต่าง ๆ เติบโตขึ้น แต่การพัฒนาสาธารณสุขใภคยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515 – 2519)	เน้นรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ และหันมาให้ความสำคัญกับมิติทางสังคม	ลดอัตราการเพิ่มประชากร กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท และปรับปรุงสถาบันและองค์กรด้านเกษตรและสินเชื่อ ดำเนินยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น โดยมาตรการในการพัฒนาเมือง คือ ปรับปรุงความเ็นอยู่ของประชากรในเขตเมือง การจัดหาที่อยู่อาศัย และน้ำประปา ระบบจราจร ระบบระบายน้ำในเขตนครหลวงและเมืองสำคัญ โดยเน้นความสอดคล้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจ รวมถึงสนับสนุนให้มีศูนย์กลางการพัฒนาในภาคต่าง ๆ รวมทั้งมีเครื่องมือในการบังคับใช้ผังเมืองรวมเป็นครั้งแรก
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520 – 2524)	โครงการพัฒนาเมืองหลัก และกระจายความเจริญสู่ชนบท	1) กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ มีการกำหนดการพัฒนาเมืองหลัก/เมืองรองในทุกภูมิภาค ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> ● ภาคเหนือตอนบน - จังหวัดเชียงใหม่ ● ภาคเหนือตอนล่าง - จังหวัดพิษณุโลก ● ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ - จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี ● ภาคใต้ - อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต ● ภาคตะวันออก - จังหวัดชลบุรี โดยให้นโยบายการพัฒนาเมืองหลักนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบทและพัฒนาภาค



ตารางที่ 7 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ (ต่อ)

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
		2) นโยบายสำคัญของการพัฒนาเมือง คือ ควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง พัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและนโยบายการสร้างงาน
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 – 2529)	การพัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยมุ่งที่พื้นที่เฉพาะ	<ol style="list-style-type: none"> พัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก มีการกำหนดแผนงานและโครงการทั้งในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อการพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และพื้นที่เมืองหลัก เพื่อเน้นให้มีการพัฒนาลงไปถึงพื้นที่ชนบทที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนอยู่ พัฒนาเมืองโดยเน้นการปฏิรูประบบงานและกระจายอำนาจการบริหารพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534)	การพัฒนาเมืองศูนย์กลางและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค	<ol style="list-style-type: none"> แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยเป็นการพัฒนา “ระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญไปสู่ภูมิภาค” ทั้งการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยบูรณาการมาตรการทางผังเมืองและแผนการจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเข้าด้วยกัน ภาครัฐส่วนกลางเริ่มลดบทบาทลงและได้เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองมากขึ้น โดยสร้างกลไกการทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงาน เช่น การปรับปรุงการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมขยายฐานรายได้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการลงทุนที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมือง



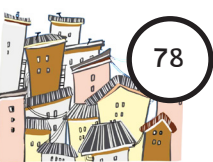
ตารางที่ 7 สรุปรุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ (ต่อ)

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 – 2539)	เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงการพัฒนาภาค มหานครและเขตเศรษฐกิจ ใหม่	<ol style="list-style-type: none"> 1) นำแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” มาใช้เพื่อให้เกิด ความสมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจกับการกระจาย รายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีกระแสความตื่นตัวด้าน สิ่งแวดล้อมในระดับโลก 2) พัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ เน้นการ พัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน เพื่อเป็นแกนนำการ ขยายตัวและการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑลให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เน้นแก้ ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน พัฒนาคุณภาพ ชีวิต และสิ่งแวดล้อมของเมือง
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544)	การบริหารจัดการพัฒนา ภูมิภาคและชนบท และเน้น พัฒนาพื้นที่และชุมชนเพื่อ เสริมสร้างศักยภาพทาง เศรษฐกิจและสร้างรายได้	<ol style="list-style-type: none"> 1) นำกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนามาใช้ โดยเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” 2) พัฒนาชุมชนและเมืองอย่างยั่งยืน 3) พัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย (1) พื้นที่ภาคใต้ภายใต้ความร่วมมือ เขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย) (2) พื้นที่ภายใต้ความร่วมมืออนุภาคลุ่มน้ำโขง (กัมพูชา ลาว เมียนมา ไทย เวียดนาม และจีน) (3) พื้นที่ภาคใต้และภาคตะวันตก ภายใต้ความร่วมมือ เศรษฐกิจแบบอนุทวีป (ไทย อินเดีย ศรีลังกา บังคลาเทศ และเมียนมา) (4) พัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง ทะเลตะวันออก และ (5) พัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร



ตารางที่ 7 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ (ต่อ)

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 – 2549)	ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน	<ol style="list-style-type: none"> 1) สร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมื่อน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ 2) แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม 3) พัฒนาชนบทและเมืองให้มีความเกื้อกูลกัน
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550 – 2554)	สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) และสังคมสีเขียว (Green Society)	<ol style="list-style-type: none"> 1) เพิ่มการกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาคท้องถิ่น และชุมชน โดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจการตัดสินใจ ให้ท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรับผิดชอบบริหารจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่ตนเอง 2) แก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในพื้นที่ พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง 3) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคง เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555 – 2559)	ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม	<p>“สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในกระบวนการดำเนินนโยบาย 2) นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเข็มทิศนำทาง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ 3) สร้างโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนาในทุกด้านอย่างเป็นธรรมและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม



ตารางที่ 7 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ (ต่อ)

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนาเมือง/พื้นที่
		4) สร้างความเตรียมพร้อมของเมืองและชุมชนเพื่อให้มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำแนวคิดสังคมคาร์บอนต่ำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยประชาชนได้มีบทบาทในกระบวนการต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 – 2564)	การพัฒนาระดับภูมิภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ และเน้นการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	<ol style="list-style-type: none"> 1) พัฒนาระบบฐานยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) อันเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) มีการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 3) เน้นการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเมือง 4) เน้นการพัฒนาระดับภูมิภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวทั่วถึง โดยพัฒนาภาคเหนือให้เป็นฐานเศรษฐกิจ พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้พึ่งตนเองได้ หลุดพ้นจากความยากจน 5) พัฒนาภาคกลางเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ และพัฒนาภาคใต้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย พัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ 6) พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2520, 2530, 2535, 2544, 2555, 2560); กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2561); วิจิตรบุษบา มารมย์ และคณะ (2561); กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม (2562)



จะเห็นได้ว่า ทิศทางนโยบายในระดับสากลและระดับประเทศมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนา และการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเมือง อันเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520, 2530, 2535, 2544, 2555, 2560; กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2561; วิจิตรบุษบา มารมย์ และคณะ, 2561)

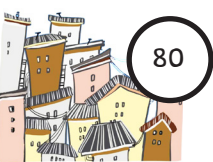
อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2563) ได้ให้ทัศนะไว้อย่างน่าสนใจว่า การกลายเป็นเมืองนี้ถือได้ว่ามีใช้เรื่องใหม่แต่อย่างใด ทั้งต่อวงการวิชาการและวงการนโยบายสาธารณะของประเทศไทย เพราะได้พบว่า มีงานเขียนที่กล่าวถึงปัญหาความแออัดของเมือง และการเติบโตอย่างไร้ทิศทางในประเทศไทย และความจำเป็นในการวางผังเมือง ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เสียอีก ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ นั้น ได้เน้นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขาดแคลน ด้านโครงสร้างพื้นฐานและความแออัดของเมืองเป็นหลัก และจากแผนพัฒนาฯ นับแต่ฉบับแรกจนถึงที่ผ่านมานี้ ทำให้เห็นแล้วว่า ปัญหาเรื่องเมืองยังคงเป็นปัญหาสำคัญของนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย

4.6 แนวคิดการพัฒนาเมือง-จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดการพัฒนาเมืองที่ถูกนำมาปรับใช้ ถือว่ามีความหลากหลายเป็นอย่างมาก โดย อรรถกฤษณ์ (2559) ได้ให้มุมมองว่า แนวคิดการพัฒนาเมืองถือว่ามีหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดอุทยานนคร ซึ่งมีการนำเสนอดังแต่ศตวรรษที่ 19 แต่ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้จนปัจจุบัน จนมาถึงแนวคิดพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งกำลังได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน

de Jong et al. (2015) ได้วิจัยเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาเมือง ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา และพบว่า เมืองขนาดใหญ่และมหานครทั่วโลกได้กลายเป็นที่สนใจ และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการในเมือง การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อสร้างแรงดึงดูดและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเมือง จากความพยายามเหล่านี้ ทำให้เห็นรูปแบบการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา โดยพบว่าเป้าหมายการพัฒนาเมืองมีความหลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งหากจัดหมวดหมู่ของแนวคิดการพัฒนาเมืองเหล่านั้น ก็สามารถจำแนกได้เป็นเมืองยั่งยืน (Sustainable city) เมืองสีเขียว (Green city) เมืองดิจิทัล (Digital city) เมืองอัจฉริยะ (Smart city) เมืองข้อมูล (Information city) เมืองแห่งความรู้ (Knowledge city) เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดีและฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city) เมืองนิเวศ (Eco city) เมืองคาร์บอนต่ำ (Low carbon city) และเมืองน่าอยู่ (Liveable city)

ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า เมืองยั่งยืน (Sustainable city) เป็นคำที่มีการพูดถึงมากที่สุดในบทความและงานวิชาการต่าง ๆ ควบคู่ไปกับเมืองนิเวศ (Eco city) และ เมืองสีเขียว (Green city) ในขณะที่เมืองคาร์บอนต่ำ (Low carbon city) และ เมืองอัจฉริยะ (Smart city) กำลังอยู่ในช่วง



มากขึ้นและได้รับการพูดถึงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมืองอัจฉริยะได้กลายมาเป็นแนวคิดหลักของนโยบายการพัฒนาเมืองให้มีความทันสมัย และมีการดำเนินการในหลายเมืองทั่วโลก ส่วนเมืองที่มีความสามารถในการรับมือ (Resilient city) และเมืองแห่งความรู้ (Knowledge city) ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร (de Jong et al., 2015)

ในเนื้อหาส่วนนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดการพัฒนาเมืองที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็น Healthy city, Sustainable city, Low-Carbon city, Compact city, Smart city, Green city, and Livable city อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ผ่านมามีหลายกระแส หลายรูปแบบ ผู้เขียนได้สรุปประเด็นจากการทบทวนงานวิจัยของ Thunell and Norström (2014), Tang and Lee (2016), European Bank for Reconstruction and Development (n.d.), Collier et al., (2013), Santamouris et al., (2015) และ ชนิษฐา ชุสุข และคณะ (2558) โดยสามารถสรุปแนวคิดหลัก ๆ ได้ดังนี้

1) เมืองยั่งยืน (Sustainable city)

เมืองยั่งยืน (Sustainable city) เป็นแนวคิดในยุคแรก ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการพัฒนาเมืองโดยนำฐานคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อมาใช้อธิบายว่า การจะเป็นเมืองที่ยั่งยืนได้นั้น ประชาชนที่อาศัยในเมืองต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และมีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชาญฉลาด รวมทั้งมีการจัดการกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม ในปัจจุบันนักวิชาการด้านการพัฒนาเมืองได้อธิบายความเป็นเมืองยั่งยืน โดยเน้นมิติสิ่งแวดล้อมมากขึ้นด้วย มีการเพิ่มตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ได้แก่ การจัดการมลพิษ การลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การใช้พลังงานและน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการคุณภาพน้ำ การจัดการของเสีย การนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมือง ในขณะที่มิติสังคม ได้เน้นถึงการสร้างความเท่าเทียมกันของคนในสังคมเพิ่มเติมด้วย

Tang and Lee (2016) ได้อธิบายเพิ่มเติมให้เข้าใจได้ง่ายว่า แนวคิด Sustainable city หรือเมืองที่ยั่งยืน ถือเป็นแนวคิดหลักของการจัดการเมืองในหลายประเทศ โดยเป็นแนวคิดที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เริ่มให้ความสำคัญ นับแต่ขั้นตอนการออกแบบการวางผังเมือง การลดการใช้พลังงานและน้ำ รวมถึงการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษอื่น ๆ

2) เมืองน่าอยู่ (Livable city)

เมืองน่าอยู่ (Livable city) เป็นการจัดการเพื่อให้เมืองมี “ความน่าอยู่ น่าอาศัย” โดยมีได้เน้นแต่เพียงองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ที่ตอบสนองการใช้ชีวิตประจำวันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำให้คนเมืองมีที่อยู่อาศัย ในราคาที่สมเหตุสมผลซื้อหามาได้ มีบริการสาธารณสุขพื้นฐานที่เหมาะสมและเอื้อต่อการดำรงชีวิต มีทางเลือกที่ดีในการเดินทางและผู้อยู่อาศัยมีอิสระในการใช้ชีวิต และมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสังคมในฐานะพลเมือง (Tang and Lee, 2016)



การอธิบายความน่าอยู่ของเมือง สามารถใช้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาช่วยให้เกิดความกระจ่าง โดยความน่าอยู่ของเมืองสามารถพิจารณาได้จาก 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) ความน่าอยู่ในมิติสังคม หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษา บริการสาธารณสุข มีความรู้สึกลดภัย มีความเป็นอยู่ที่ดีในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้ความสำคัญกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น 2) ความน่าอยู่ในมิติเศรษฐกิจ หมายถึง รายได้ของเมือง การท่องเที่ยวของเมือง การประกอบอาชีพ และการทำมาหากินของประชาชน เพื่อให้มีรายได้เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว เป็นต้น และอาจเน้นมาตรฐานการครองชีพเพื่อความมั่งคั่งสุขสบาย และสามารถจัดหาวัตถุดิบของที่จำเป็นสำหรับชนชั้นทางสังคมนั้น ๆ ได้ (Thunell and Norström, 2014) และ 3) ความน่าอยู่ในมิติสิ่งแวดล้อม หมายถึง มีระบบจัดการขยะ น้ำเสีย การให้ประชาชนได้เข้าถึงพื้นที่สีเขียว การจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะของเมือง การจัดระบบจราจร และมีความพร้อมด้านกายภาพ เป็นต้น

3) เมืองสร้างเสริมสุขภาวะ (Healthy city)

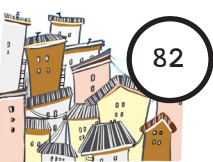
เมืองสร้างเสริมสุขภาวะ (Healthy city) เป็นเมืองที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้ มีการนำมาปรับใช้ในด้านสุขภาพสาธารณะ และการออกแบบเมือง และเน้นการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ องค์การอนามัยโลกชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทั้งสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ล้วนมีอิทธิพลต่อสุขภาพของมนุษย์ทั้งสิ้น ดังนั้นการพัฒนาให้เป็น Healthy city ไม่เพียงแต่เน้นการดูแลด้านสาธารณสุขเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกด้วย

คุณประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเมืองให้เป็น Healthy city ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่สะอาดและปลอดภัยและมีคุณภาพสูง สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานสำหรับชาวเมืองทุกคน และมีระบบนิเวศที่ยั่งยืนในระยะยาว (Tang and Lee, 2016)

ในกรอบแนวคิดระดับสากลนั้น การสร้างเมืองที่ยั่งยืน (Livable city) ก็ได้เน้นให้เกิดการเป็นเมืองสร้างเสริมสุขภาวะ (Healthy city) ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การที่มีสภาพแวดล้อมที่ช่วยส่งเสริมบรรยากาศทางสุขภาพ การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความปลอดภัย และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างการบำบัดน้ำเสีย และการเข้าถึงน้ำประปาที่สะอาด (วิจิตรบุษบา มารมย์, 2560)

4) เมืองนิเวศ (Eco city)

เมืองนิเวศ (Eco city) เป็นเมืองอุดมคติแห่งศตวรรษที่ 21 มุ่งหวังให้ประชาชนในเมืองอยู่อาศัยแบบพึ่งพาอาศัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้มนุษย์ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ลดการใช้ทรัพยากรและลดการผลิตของเสียต่าง ๆ มีการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อนำทรัพยากรที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่และการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อปรับพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากร รวมทั้งสนับสนุนให้มีการศึกษาล้างแวดล้อม



ทั้งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น และสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ โดยคำอธิบายง่าย ๆ ของเมืองนิเวศ (Eco city) คือ เน้นการทำเมืองให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามที่ Thunell and Norström (2014) ได้อธิบายไว้

5) เมืองสีเขียว (Green city)

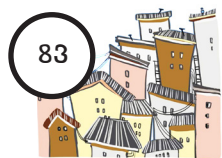
ในงานวิจัยด้านการตั้งถิ่นฐานในเมืองที่ยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับความเป็น “สีเขียว” เริ่มมีอิทธิพลในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยคำว่า “Greening” หรือ “Green” สามารถพบได้ในการจัดอันดับเมืองต่าง ๆ เช่น European Green Capital Award (EGCA) และ Green city index โดยในดัชนีนี้เป็นเมืองสีเขียวที่นำมาใช้ก็มีเป้าหมายเพื่อวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง เช่น การใช้น้ำ การจัดการของเสียและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงหลักการบริหารจัดการที่ดีด้านสิ่งแวดล้อมด้วย (Tang and Lee, 2016)

European Bank for Reconstruction and Development (EBDR) (n.d.) ได้นิยาม เมืองสีเขียวไว้ในเอกสาร Green cities programme methodology ว่าหมายถึง เมืองที่มีการพัฒนาและสามารถแสดงให้เห็นว่า มีการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง เมื่อเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ 1) การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ที่ดิน คุณภาพดิน และความหลากหลายทางชีวภาพ) 2) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (น้ำ พลังงาน ที่ดิน และทรัพยากร) และ 3) การบรรเทาและปรับตัวรับมือความเสี่ยงในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในขณะที่สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป กับการพิจารณาบริบทของเมืองทั้งในด้านขนาดประชากร โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะภูมิศาสตร์และภูมิอากาศควบคู่ไปด้วย

อาจกล่าวได้ว่า Green city เป็นแนวคิดการจัดการเมืองที่ผสมผสานระหว่างเมืองยั่งยืน (Sustainable city) และเมืองนิเวศ (Eco city) โดยเน้นไปที่ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จุดมุ่งหมายหลักของการเป็นเมืองสีเขียว คือ การเชื่อมระหว่างระบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล

6) เมืองคาร์บอนต่ำ (Low carbon city)

เมืองคาร์บอนต่ำ (Low carbon city) เป็นแนวคิดที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ Greenhouse gases (GHGs) ที่เพิ่มมากขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ โดยในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่หมายถึงการใช้เทคโนโลยีใหม่และพลังงานหมุนเวียน การจัดหาอุปกรณ์รุ่นใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการประหยัดพลังงาน รวมถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค (Tang and Lee, 2016) สำหรับเมืองคาร์บอนต่ำ จะเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยทำให้ปริมาณคาร์บอนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของคนเมืองปลดปล่อยออกมาให้น้อยที่สุด พร้อมกับเน้นการสร้างเศรษฐกิจของเมือง โดยลดการปล่อยคาร์บอน เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อสภาพอากาศ (Thunell and Norström, 2014)



7) เมืองอัจฉริยะ (Smart city)

ในแนวความคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart city) (หรือที่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่าเมืองชาญฉลาด) นี้ เน้นการพัฒนาบนฐาน การนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและโครงข่ายที่ทั่วถึง มาใช้ประโยชน์เพื่อเชื่อมระหว่างชีวิตของคนในเมือง กับวิถีชีวิตประจำวัน (Thunell and Norström, 2014) เมื่อก้าวถึงการเป็นเมืองอัจฉริยะในช่วงแรก จะมีนัยเฉพาะแต่การใช้ข้อมูลข่าวสาร (Information) และ Information and Communication Technology (ICT) เท่านั้น ทำให้มีการใช้แนวคิดนี้ในการพัฒนาเมืองให้เป็น Information city และ Digital city เป็นต้น แต่การพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะนั้นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ 1) ทุนมนุษย์ และทุนทางสังคมของคนในเมืองในอันที่จะพัฒนาเมือง และ 2) การพัฒนาระบบ ICT เพื่อให้สามารถให้บริการประชาชนได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเมือง โดยรายละเอียดของการสร้างเมืองให้มีความอัจฉริยะ ผู้เขียนจะนำเสนออีกครั้งในบทที่ 8

8) เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดีและฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city)

เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดี และฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city) (หรือที่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า เมืองรับมือภัยพิบัติ เมืองยืดหยุ่น และเมืองพลวัต) หมายถึง เมืองที่มีทรัพยากรและสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านั้น ในการป้องกัน ลดผลกระทบ เตรียมความพร้อมรับมือ ฟื้นฟูจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้น ให้เมืองกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิมหลังจากประสบภัยดังกล่าว

ในมิติของเมืองที่มีความสามารถในการรับมือฯ ถือได้ว่าเป็นความสามารถของระบบเมือง ในการดูดซับสิ่งรบกวน ตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงหรือสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางที่ผู้อยู่อาศัยและระบบนิเวศ มีการจัดการตนเองให้กลับคืนมาอยู่ในสภาวะปกติ หลังจากที่ได้รับผลกระทบ (Collier et al., 2013) หรือหากอธิบายให้ได้ความหมายที่เข้าใจง่าย การเป็นเมืองที่มีความสามารถในการรับมือฯ คือ เมืองที่ปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้ดี และมีความเสี่ยงต่ำในการได้รับผลกระทบ ทั้งจากภัยธรรมชาติและจากที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยเน้นการดำเนินการที่ลดความเปราะบาง ขณะเดียวกันก็สร้างศักยภาพในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และวิกฤติเศรษฐกิจ (Santamouris et al., 2015) โดยผู้เขียนจะนำเสนอเนื้อหาที่ละเอียดครบถ้วนอีกครั้งในบทที่ 8

9) เมืองกะทัดรัด (Compact city)

เมืองกะทัดรัด หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เมืองกระชับ (Compact city) การพัฒนาเมืองตามแนวคิดนี้เน้นที่การพัฒนาด้านกายภาพ ผ่านการวางแผนโครงข่ายถนน และเครือข่ายการเชื่อมต่อของพื้นที่ในละแวกใกล้เคียงที่ทำให้ผู้คนสัญจรด้วยการเดิน แนวคิดนี้ ทำผ่านการสร้างพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงและมีความหลากหลายทางสังคม ด้วยการพัฒนาเมืองที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง ให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับพื้นที่ สนับสนุนการผลิตและการบริโภคในท้องถิ่น เน้นพัฒนาชุมชนเชื่อมกับพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการใช้พื้นที่ได้อย่างมาก

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการพัฒนาเมืองมีหลากหลายรูปแบบ และสามารถมีการนำไปปรับใช้ร่วมกันได้อย่างเหมาะสม ตามบริบทของแต่ละเมือง ที่สำคัญคือ แนวคิดที่ได้นำเสนอไปนั้นล้วนมีจุดเด่น มีความเหมือนและความต่างก็จริง แต่ทุกแนวคิดล้วนมีเป้าหมายสุดท้ายอันเดียวกัน คือ การบรรลุการพัฒนาโดยใช้ทรัพยากร และสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เพื่อให้ผู้คนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นมิตรต่อโลกที่เราอยู่ด้วยเช่นกัน (Tang and Lee, 2016)

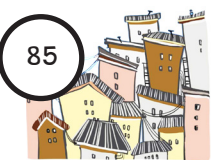
4.7 สรุปท้ายบท

กล่าวโดยสรุป แนวทางและนโยบายในการพัฒนาเมืองในช่วงแรก มักเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ และในนโยบายในระดับสากล ได้เน้นการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้เป็นฐาน และเนื่องจากสถานการณ์ความเป็นเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทำให้แนวคิดด้านการพัฒนาเมืองมีพัฒนาการและเปลี่ยนผ่านมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและรองรับความท้าทายในอนาคต

ในขณะที่นโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในยุคแรก ๆ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ศูนย์กลางอำนาจ คือ กรุงเทพมหานคร ความเจริญดังกล่าวทำให้มีโอกาสในการหารายได้ และการได้รับบริการต่าง ๆ ที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น จึงเป็นแรงดึงดูดให้ผู้คนเริ่มอพยพเข้ามาในเมือง แต่ความเจริญที่เกิดขึ้นอย่างกระจุกตัว ได้มีผลทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองโดดเดี่ยว ทำให้ทิศทางการพัฒนาเมืองที่ถูกกำหนดออกมาหลังจากนั้น เป็นการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อให้เกิดความเจริญและเกิดเป็นเมืองดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

จากเนื้อหาที่ว่า ด้วยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นของเมือง ปัญหาของเมืองในบทที่ 2 และ 3 ต่อด้วยแนวทางและนโยบายในการจัดการเมืองในบทที่ 4 ไปนั้น ในส่วนต่อไปจะเป็นเนื้อหาที่ว่าด้วยแนวคิดในการแก้ปัญหาเมือง โดยคำถามจากบทนี้ที่จะส่งต่อไปในส่วนต่อไป คือ แนวคิด “การจัดการปกครอง” จะมีบทบาทอย่างไร ในการพัฒนาและรับมือกับสถานการณ์ “โลกของเมือง” ที่พวกเรากำลังเผชิญอยู่ ณ ขณะนี้ รวมถึงในอนาคตด้วย

สำหรับในส่วนจากนี้เป็นต้นไป จะเป็นเนื้อหาของการจัดการปกครองเมืองเป็นหลัก แต่ก่อนที่จะลงไปสู่เนื้อหานั้นผู้เขียนจะขอใช้พื้นที่ในบทที่ 5 เพื่อปูพื้นฐานแนวคิดที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงมาสู่ประเด็นหลักที่จะนำเสนอเสียก่อน เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นถึงที่มาว่ามาอย่างไร เพื่อให้ไปต่อในประเด็นอื่น ๆ ได้นั่นเอง





TO PLANT A GARDEN IS TO BELIEVE
IN TOMORROW

CR: Audrey Hepburn

บทที่

การปกครองและการ จัดการปกครอง

5



- Governance ในมิติของการบริหารงานภาครัฐ
- Governance ในมิติของสิ่งแวดล้อม
- Governance ในมิติของเมือง

บทที่ 5

การปกครองและการจัดการปกครอง

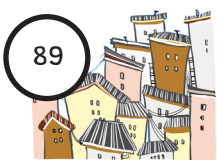
จากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเมืองและความเป็นเมืองที่น่าเสนอไปในบทที่ 1 และต่อด้วยสถานการณ์ความเป็นเมืองและความท้าทายของเมือง ทั้งในระดับโลกและของประเทศไทยที่น่าเสนอไว้ในบทที่ 2 และ 3 ทำให้เห็นว่า ปรากฏการณ์เมืองจะเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นและมีการขยาย ทั้งในระดับขนาดและความเร็วอย่างไม่หยุดยั้ง จากการทำเมืองมีความเจริญเติบโต และได้ส่งผลทั้งทางบวกและลบต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการดำเนินนโยบายในการจัดการเมือง ทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 นั้น

สาระหลักของหนังสือเล่มนี้ คือ “การจัดการปกครองเมือง” แต่เพราะคำว่า “การจัดการปกครองเมือง” หรือแม้แต่คำว่า “การจัดการปกครอง” (Governance) นั้น ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องค่อย ๆ ทำความเข้าใจ ซึ่งผู้เขียนจัดระบบการนำเสนอเพื่อให้ผู้อ่านได้เกิดความเข้าใจไปทีละน้อย

ดังนั้น ในบทที่ 5 ผู้เขียนจะนำเสนอเนื้อหาโดยใช้ชื่อบทนี้ว่า “การปกครองและการจัดการปกครอง” โดยมีรายละเอียดดังนี้ เพื่อให้ได้เห็นที่มาว่ามีการพัฒนาการมาอย่างไร และมีความเชื่อมโยงกับประเด็นหลักอะไรบ้าง

คำว่า “การจัดการปกครอง” เป็นคำที่เกิดในฝั่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยก่อนที่จะมาเป็น Governance ได้นั้น นับว่าก็มีพัฒนาการที่ยาวนาน จนกระทั่งได้มีการนำหีบห่อแนวคิดนี้มาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมและมิติของเมืองในเวลาต่อมา

ผู้เขียนได้พยายามประมวลเนื้อหาและนำคำสำคัญมาเรียบเรียงและคลี่ให้เห็นที่มาที่ไป ที่สุดท้ายก็ได้พบว่า สิ่งที่เชื่อมโยงจนมาถึง “การจัดการปกครองเมือง (Urban governance)” นั้น มีรวม 3 ฐานหลัก คือ หน่วยงานภาครัฐ (Public sector organisation) ประเด็นสิ่งแวดล้อม (Environmental issues) และ ประเด็นเมือง (Urban issues) ที่แต่ละฐานนั้นก็มีการดำเนินการว่าด้วยประเด็นที่เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละองค์ความรู้ แต่ที่สุดท้ายแล้วปลายทางของแต่ละเส้นทางล้วนแต่สิ้นสุดที่แนวคิด Governance ทั้งสิ้น ดังแสดงในภาพที่ 11





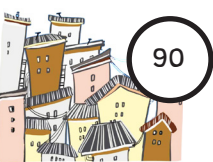
ภาพที่ 11 แนวคิดสำคัญที่นำมาสู่การจัดการปกครอง (Governance) ในแต่ละมิติ
ที่มา: ผู้เขียน

ณ จุดนี้เชื่อว่าผู้อ่านคงมีคำถามอย่างแน่นอนว่า แล้ว Governance หมายถึงอะไร และในภาษาไทยเราควรใช้คำว่าอะไร

คำว่า Governance นั้น จริง ๆ แล้วถือว่าไม่ใช่ “คำใหม่” แต่เป็นคำที่มีรากมาจากภาษาละติน คือ “Gubernare” ที่แปลว่า การกำกับหรือถือหางเสือ (Steering a ship) (Astleithner and Hamedinger, 2003) และแม้คำว่า “Governance” มีการใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น แต่อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันอย่างชัดเจนในการนำคำศัพท์นี้มาใช้ในภาษาไทย (นพพล อัครชาติ, 2563)

พัชรี ลิโรรส ได้อธิบายประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า เหตุเพราะคำว่า Governance ในเมืองไทย เข้ามาทีหลังคำว่า “Good governance” ซึ่งถูกนำเข้ามามาก่อนและมีคำแปลที่ค่อนข้างลงตัวเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” หรือในบางครั้งมีการใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” (พัชรี ลิโรรส, 2558 อ้างถึงใน นพพล อัครชาติ, 2563)

แต่คำว่า “Governance” คำเดิมนั้น ได้มีนักวิชาการอยู่ไม่น้อยพยายามให้ความหมายกับคำ ๆ นี้ เช่น ราชบัณฑิตยสถาน (2544) ให้ความหมายว่า คือ “วิธีการปกครอง” (นพพล อัครชาติ, 2563) ซึ่งการให้นิยามว่าเป็น “การปกครอง” ก็เป็นนิยามที่ วิจิตรบุษบา มารมย์ (2560) นำมาใช้ในบริบท



ของเมือง โดยใช้ว่า “การปกครองเมือง” ส่วน บัวพันธ์ พรหมพักพิง ยรรยง อินทร์ม่วง และมนต์ชัย ผ่องศิริ (2562) ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ”

ขณะที่อัมพร อารังลักษณ์ นักวิชาการสาขาบริหารรัฐกิจ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” เพื่อให้คงความหมายใกล้เคียงในบริบทของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งคำนึงถึงเรื่องของการขึ้นาและการกำกับดูแลต่าง ๆ โดยหน่วยงานและนักวิชาการ ที่ใช้คำว่าการบริหารปกครอง ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า (2558) สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว (2558) และ อัศวรินทร์ ศาสนพิทักษ์ และนพพล อัครชาติ (2559)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แปล Governance ว่าคือ “การจัดการปกครอง” เพื่อที่แสดงนัยถึงความหมายที่เป็นกลาง มากกว่าจะบ่งชี้สิ่งที่มีคุณค่าเชิงนามธรรมว่าดีหรือไม่ดี (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550 อ้างถึงใน นพพล อัครชาติ, 2563) สำหรับนักวิชาการท่านอื่นที่เลือกใช้คำแปลว่า “การจัดการปกครอง” ได้แก่ ธนภูมิ นราธิปกร และคณะ (2562) พัชร ลิโรรส (2558) และไททัศน์ มาลา (2561)

ส่วน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ (2556) ได้ใช้คำแปลว่า “การจัดการภาคีสาธารณะ” ส่วน อำนวย บุญรัตน์โมตรี วัฒนา นนทชิต และธณกฤต งามมีศรี (2559) ใช้คำว่า “การจัดการปกครองที่ดี”

สำหรับหนังสือเล่มนี้ คำว่า Governance จะแปลเป็นภาษาไทยว่า “การจัดการปกครอง” และเมื่อเข้าสู่บริบทของการจัดการเมือง หรือ Urban governance ก็จะใช้คำว่า “การจัดการปกครองเมือง” ต่อไป

ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายคำว่า Governance ในบริบทหลัก ๆ คือ ในบริบทการบริหารงานภาครัฐ และในการแก้ปัญหาเมืองเป็นหลัก ส่วนในบริบทของสิ่งแวดล้อมนั้น จะเป็นเพียงการอธิบายพอสังเขป

5.1 Governance ในมิติของการบริหารงานภาครัฐ

5.1.1 การบริหารงานภาครัฐ: จากอดีตถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานภาครัฐจากอดีตถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปไม่น้อยเลยทีเดียว เริ่มจาก “การบริหารงานสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA)” รูปแบบนี้ ถือเป็นการดำเนินงานผ่านระบบราชการ ที่เน้นประสิทธิภาพ การควบคุมกำกับผ่านสายการบังคับบัญชาที่เป็นแบบจากบนลงล่าง การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเน้นการใช้กฎระเบียบ จึงมีผลทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน



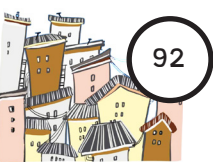
ต่อมา ได้มีความพยายามในการแก้จุดอ่อนของการบริหารงานสาธารณะแบบดั้งเดิม โดยได้มีพัฒนามาสู่ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” ที่มีการนำแนวคิดของการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยเน้นการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีผู้นำแบบผู้ประกอบการ มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่ายด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ที่สำคัญคือประชาชนจะถูกมองว่าเป็นลูกค้า มิใช่เป็นเพียงแค่ผู้รับบริการเช่นในอดีต

แต่ข้อปัญหาที่พบเจอจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ วิธีคิดของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจากที่เป็น “ผู้ปกครอง” และมีอำนาจเหนือกว่ามาเป็น “ผู้ให้บริการ” ยังทำได้ยาก เจ้าหน้าที่ภาครัฐยังมิได้ให้ความสำคัญกับค่านิยมของสังคม และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเท่าที่ควร และที่สำคัญคือ การบริการในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดการกีดกันโอกาสที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะ (ธนภูมิ นราธิปกร และคณะ, 2562)

จากปัญหาทำงานผ่านระบบราชการที่ล่าช้า และการให้บริการที่มองข้ามความสำคัญของประชาชน จึงนำมาสู่ “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)” ที่เกิดในช่วงแรกของศตวรรษที่ 21 และได้แพร่หลายมาจนถึงปัจจุบัน รูปแบบนี้ เน้นทั้งการจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย การส่งเสริม และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ รวมถึงภาครัฐลดกำแพงและหันมาระดมทรัพยากร และร่วมลงทุนกับภาคส่วนอื่นที่มีใช้รัฐ (พีรสิทธิ์ คำนวนคิดลิป และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559: ธนภูมิ นราธิปกร และคณะ, 2562) ซึ่งในหนังสือ Understanding Governance โดย Rhodes (1997) ได้อธิบาย New Public Governance: NPG ไว้ว่ามีหลายนัยยะ ไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดของรัฐ การร่วมมือกันระหว่างรัฐและกลุ่มต่าง ๆ รวมไปถึงการจักระบบบริหารจัดการใหม่ (Rhodes, 1997)

Meuleman (2021) ได้อธิบายว่า แนวคิด Less is More ว่าคือ หนึ่งในหลายแนวคิดที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยเน้นการทำให้องค์กรภาครัฐมีขนาดเล็กลง และทำภาคเอกชนให้มีขนาดใหญ่ หรือมีบทบาทมากขึ้น หรือ Less state, more market และเน้นให้ภาครัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนคือ จากการควบคุมสั่งการ Rowing เป็น การกำกับ หรือ Steering รวมถึงการเพิ่มบทบาทขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสังคม

กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวคิดที่นำมาเพื่อ “ปลดล็อก” ข้อจำกัดในการบริหารงานภาครัฐ ภายใต้รูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมและแบบสมัยใหม่ มาสู่การจัดการปกครอง ที่เน้นการทำงานร่วมกันผ่านเครือข่ายภาครัฐและเอกชน และเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน



5.1.2 Governance ที่ถูกนิยามได้ถึง 3 ความหมาย

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ (2556) ได้นำเสนอประเด็นของคำว่า Governance ว่ามี 3 คำนิยามและมีการนำมาใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน คือ ในความหมายของคำว่า 1) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) 2) ธรรมภิบาล (Good governance) และ 3) การจัดการภาคีสาธารณะ (Public governance) (ที่ผู้เขียนจะใช้คำว่าจัดการปกครองแทน เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาทั้งหมด) โดยในแต่ละความหมายที่นำมาอธิบาย มีทั้งเนื้อหาที่มาจากบทความของ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ (2556) และ Keping (2018) สามารถสรุปได้ดังนี้

1) Governance ในความหมายแรก คือ บรรษัทภิบาล (Corporate governance)

บรรษัทภิบาล หมายถึง ระบบที่บรรษัทเอกชนนำมาใช้ในการควบคุม และกำกับกิจการภายใน เพื่อให้บรรษัทสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ โดยระบบที่นำมาใช้นี้จะมีความเกี่ยวพันนับแต่ผู้บริหาร คณะกรรมการบรรษัท ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน จุดเน้นสำคัญ คือ การมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability of people) และการดำเนินกิจการ โดยให้ความสำคัญต่อระบบสิ่งแวดล้อมและสังคม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ, 2556)

2) Governance ในความหมายที่สอง คือ ธรรมภิบาล (Good governance)

คำว่าธรรมภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี หรือ ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good governance เป็นแนวคิดที่นำเสนอโดย World Bank ที่ได้นำเสนอในปี 1989-1992 ในรายงาน ชื่อ “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable to Growth” และถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยองค์กรระหว่างประเทศ คือ World Bank และ IMF (International Monetary Fund) เพื่อให้แต่ละประเทศได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางด้านสังคม การเมือง และการบริหารมาใช้ในการบริหารประเทศของตน (Cheema, 2005) เพื่อทำให้เป็น “Good governance หรือ มีธรรมภิบาล” นั้นเอง

ในองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี/ ธรรมภิบาลที่นักวิชาการแต่ละท่าน และที่องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้อธิบายไว้ แม้จะมีความแตกต่างกันบ้างในบางองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่เป็นตัวหลัก/ตัวร่วมจะมี 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

ส่วน Keping (2018) ได้สรุปองค์ประกอบทั้ง 6 ประการ ไว้ว่าประกอบด้วย 1) การยึดตามกฎหมาย 2) ความโปร่งใส 3) ความรับผิดชอบต่อสังคม 4) หลักนิติธรรม 5) การตอบสนอง และ 6) ประสิทธิภาพ โดยมีคำอธิบายของแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

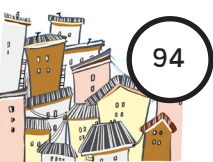


1. การยึดตามกฎหมาย มิใช่ตามใจ กล่าวคือ ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐยึดกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ตกลงกันไว้แล้วเป็นบรรทัดฐาน ทุกคนต้องเคารพและยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งต้องยึดหลักนี้ จะบริหารโดยไม่มีกฎเกณฑ์ไม่ได้ ทั้งต้องไม่บิดเบือน ตีความกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตน และไม่ทำตัวอยู่นอกกฎหมาย
2. ความโปร่งใส คือ ความโปร่งใสทั้งในด้านโครงสร้าง เช่น ระบบงานชัดเจน ความโปร่งใสในด้านการให้ทุนให้โทษ ความโปร่งใสในด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และความโปร่งใสในด้านงบประมาณ
3. ความรับผิดชอบ หลักสำนึกรับผิดชอบหรือพร้อมรับผิด เป็นความพร้อมที่จะรับผิดชอบ และพร้อมถูกตรวจสอบได้
4. หลักนิติธรรม หลักนิติธรรมเป็นการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ก้าวก่ายการทำงาน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความชอบด้วยกฎหมาย
5. การตอบสนอง ตอบสนองเร็ว ไม่เฉื่อยช้าเพิกเฉย มีการวางโครงสร้างและกระบวนการทำงานที่คล่องตัว สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
6. ประสิทธิภาพ เป็นหลักที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม ในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบด้วย การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความสามารถในการแข่งขันได้

สิ่งสำคัญของ Good governance คือ ในวิธีการดำเนินงานต้องให้ความสำคัญกับกลไกการดำเนินงานของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ โดยสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวได้ คือ การมีกรอบแนวทางเพื่อรองรับการทำงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

3) Governance ในความหมายของการจัดการปกครองแบบใหม่ (New Public Governance: NPG)

ในความหมายสุดท้ายนี้ แสดงให้เห็นถึงการจัดการสาธารณะยุคใหม่ แห่งศตวรรษที่ 21 ภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย ต่างมีอาจอยู่เฉยในฐานะของผู้รับบริการ ได้อีกต่อไป แต่ต้องเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้น โดยยังพบอีกว่า การนำ Governance มาใช้ในมิติของ Good governance ไม่พอที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพราะเป็นเพียงการดำเนินการ ที่เน้นการตอบโต้ภัยของกลไกภาครัฐเป็นหลัก ดังคำที่ว่า



“...การมุ่งเน้น แต่เพียง “Good governance” (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ยุติธรรม ความคุ้มค่า ฯลฯ) ในยุคปัจจุบันนี้ ดูเหมือนจะไม่เพียงพอเสียแล้ว เนื่องจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของภาครัฐเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคม ได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้...”(สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ, 2556, น.192)

ด้วยเหตุนี้ การจัดการปกครองแบบใหม่ (NPG) จึงได้ถือกำเนิดและมีฐานะที่เป็น “**รูปแบบใหม่ในการปกครอง (Govern)**” ที่จะมาตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ซึ่งในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะเน้น Governance เฉพาะในความหมายสุดท้ายอันเป็นเนื้อหาหลักของหนังสือเล่มนี้

5.1.3 จากการศึกษา (Government) มาสู่การจัดการปกครอง (Governance)

ณ จุดนี้ เชื่อว่าผู้อ่านหลายท่านอาจมีคำถามถึงความแตกต่างของคำว่า Government และ Governance ว่าเหมือนหรือต่างกันอย่างไร และมีการใช้ในบริบทใดบ้าง โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายเพื่อให้สามารถเข้าใจและแยกแยะในคำทั้งสองคำนี้

สิ่งที่เป็นจุดแบ่งของ Government และ Governance ตามที่ Astleithner and Hamedinger (2003) ที่ได้อธิบายไว้ คือ Governance ไม่ได้เป็นคำที่มาแทนคำว่า Government แต่เป็นการทำให้เห็นถึงบทบาทของ Government “ที่กว้างกว่าเดิม” หรืออธิบายง่าย ๆ คือ Government เป็นส่วนหนึ่งของ Governance นั่นเอง

ในความเป็น Government มีคุณลักษณะสำคัญที่รับรู้กันโดยทั่วกันว่า หมายถึง

1. การเป็นหน่วยงานราชการที่มีสายการบังคับบัญชา ตัดสินใจและสั่งการจากข้างบนลงสู่ข้างล่าง (Top-down decision-making) อันมีผลให้การดำเนินงานทุกอย่างอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
2. หน่วยงานหลักเน้นการให้บริการที่แคบ ไม่มีความหลากหลาย ขาดความยืดหยุ่น และเน้นการบริการที่เป็นแบบเดียวกัน (Homogenous) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่
3. โครงสร้างความร่วมมือเป็นการใช้รูปแบบการดำเนินงานแบบดั้งเดิม
4. ในมิติด้านการเมืองเน้นการทำตามระเบียบข้อกฎหมาย

ส่วน Governance จะเน้นการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น เน้นความหลากหลาย เน้นการบริหารงานแบบแนวราบ และมีคุณลักษณะดังนี้



1. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานขององค์กร ที่เน้นการสร้างเครือข่ายและพันธมิตรในพื้นที่
2. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานขององค์กร ที่ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารและการเมือง

3. มีการนำรูปแบบการทำงานหรือการใช้ระเบียบ “ที่ไม่เป็นทางการ” มาเสริมในการทำงานแบบ “ที่เป็นทางการ”

4. การทำงานแบบข้ามขอบเขตขององค์กร ทั้งในองค์กรภาครัฐเองและระหว่างองค์กรภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน โดยอยู่ในรูปแบบ “เครือข่าย” และ “ภาคีผู้มีส่วนร่วม” (Astleithner and Hamedinger, 2003)

อำนาจ บัญญัตินโมตรี และคณะ (2559) ได้แสดงให้เห็นมุมมองที่แตกต่างว่า ในคำว่า Government และ Governance นี้ ทั้งสองคำยังมีลักษณะทับซ้อนกันอยู่จึงต้องดูที่ “นัยยะ” ซึ่งซ่อนอยู่ในความหมายและแนวคิด อันจะทำให้เห็นความแตกต่างชัดเจนขึ้น กล่าวคือ

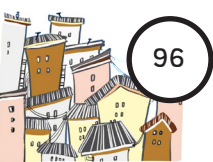
“การปกครอง” (Government) มีความหมายครอบคลุม ทั้งเรื่องหน่วยงานและกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเน้นหนักไปถึงเรื่องของการใช้อำนาจและกฎหมาย

ในขณะที่ “การจัดการปกครอง” (Governance) จะมีความหมายที่นุ่มนวล ยืดหยุ่นกว่า กล่าวคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจหรือกฎหมาย (อำนาจ บัญญัตินโมตรี และคณะ, 2559)

“การปกครอง” (Government) มองถึง Strong state ที่เน้นการใช้อำนาจของ “รัฐ” เป็นหลัก ในขณะที่ “การจัดการปกครอง” (Governance) มองถึงองค์กรที่เน้นการพึ่งตนเอง โดยอาศัยการสร้างความร่วมมือและสร้างความสัมพันธ์กับตัวแสดง (Actors) ต่าง ๆ ในสังคม โดยไม่เน้นเฉพาะแต่ความสำคัญกับผู้นำและการจัดการของภาครัฐ หรือ Government leadership and management ดังที่เคยเป็นมา (Crespo and Cabral, 2010)

ส่วน UNDP (1996 อ้างถึงใน Kokpol, 1998) ก็ได้สรุปไว้อย่างชัดเจนว่า คำว่า Governance เป็นคำที่กว้างกว่าคำว่า Government โดยคำว่า Governance หมายรวมถึง 1) “ภาครัฐและภาคส่วนที่อยู่นอกเหนือจากภาครัฐ” ได้แก่ 2) ภาคธุรกิจเอกชน และ 3) ภาคประชาสังคม สิ่งสำคัญคือต้องสร้างให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 3 ภาคส่วนหลักเหล่านั้น

เพื่อให้เห็นความแตกต่าง และสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น Osborne และ Gaebler (1993) ได้แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่าง Government และ Governance ในงาน Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector โดยได้เปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 8 ดังนี้



ตารางที่ 8 ความแตกต่างระหว่างการปกครอง (Government) กับการจัดการปกครอง (Governance)

การปกครอง (Government)	การจัดการปกครอง (Governance)
พายเรือเอง	การคัดท้าย/ กำกับทิศ/ถือหางเสือ
บริการ	เสริมพลัง
การผูกขาด	การแข่งขัน
ขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ	ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ
ขับเคลื่อนด้วยระบบราชการ	ขับเคลื่อนด้วยความต้องการของลูกค้า
ใช้จ่ายเงิน	หาเงิน
แก้ไข	ป้องกัน
สายการบังคับบัญชา	ทำงานเป็นทีม /เน้นการมีส่วนร่วม
องค์กร	ตลาด

ที่มา: Osborne and Gaebler (1993)

โดยสรุปคือ Government เน้นการควบคุม ส่วน Governance เน้นคุณภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและประสิทธิผลของการปกครอง

5.1.4 หน่วยงานภาครัฐกับรูปแบบการทำงานแบบใหม่

จากการปรับรูปแบบการทำงานจาก Government มาสู่ Governance สิ่งที่เด่นชัดที่สุด คือ เกิดกระบวนการการทำงานร่วมกันกับองค์กรต่าง ๆ และเนื่องจากองค์กรที่มาร่วมกันทำงานเหล่านี้ มีลักษณะที่แตกต่างกันทำให้การดำเนินงานเปลี่ยนมาสู่รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรหลักได้พยายามทำให้รูปแบบการทำงานร่วมกัน มีความพลวัตและเน้นความเป็นอิสระ (Edelenbos and van Dijk, 2017) ดังที่ Bivir et al. (2003 อ้างถึงใน Crespo and Cabral, 2010) ให้คำอธิบายไว้ว่า “Governance หมายถึง การเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของ Government” นั่นเอง



Peters (1996) ได้ฉายภาพให้เห็นถึงการทำงานของภาครัฐ ในรูปแบบของ Governance ว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

1. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-private network) – เน้นการมีส่วนร่วม การประสานความร่วมมือ การเป็นภาคี การแลกเปลี่ยน และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน

2. การสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) – คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ และร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ

3. การลดกฎระเบียบ (Deregulating) – การลดหรือผ่อนคลายระเบียบที่ตึงตัว ถือเป็น การเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีทางเลือกที่จะมาทำงานร่วมกันได้มากขึ้น

4. การสร้างนวัตกรรม (Innovation) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต – หมายถึงการลดขนาด เช่น ลดการเก็บภาษี ลดงบประมาณ และลดกำลังคน เน้นสร้างผลผลิต การวัดผลการทำงาน การจ้างเหมาหน่วยงานอื่น และการแปรรูปเป็นเอกชน

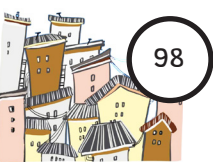
5. การกระจายอำนาจ (Decentralisation) – เป็นการกระจายอำนาจและหน้าที่ ไปสู่หน่วยงานระดับล่างขององค์กรเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ (Peters, 1996)

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ประมวลรูปแบบการทำงานของภาครัฐ ที่เปลี่ยนมาเป็น Governance ที่รวบรวมจากงานของ Keping (2018) Garvey (1993) เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2551) บุษบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544) พชร ลิโรบล (2557) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วานิชภูมิ (2556) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ : การเขยิบจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมมาเป็นแบบใหม่สามารถอธิบายด้วย Old theory ที่เปลี่ยนมาเป็น New theory ว่าง่าย ๆ ว่า Old theory ของ “การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม” เน้นการสร้างกติกากองหน่วยงาน และผลประโยชน์ร่วมของสาธารณะ การเลือกผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีความชำนาญการพิเศษ มาเข้าทำงานด้วยระบบคุณธรรม ส่วน New theory ของ “การจัดการปกครองที่เป็นแนวใหม่” จะมีลักษณะตรงข้ามคือ ปรับรูปแบบการทำงานจะผ่อนคลายลง มีการเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้เข้ามามีส่วนร่วม

ดังที่ Keping (2018) ได้แสดงให้เห็นคุณลักษณะสำคัญของ Governance คือ การ “Blur ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของรัฐ” นั่นคือ ในการดำเนินงานใด ๆ ก็จะมีได้มีเพียงแต่ภาครัฐเท่านั้น แต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างหลากหลายและกว้างขวางอีกด้วย

2) การก้าวออกจากอาณาจักรของตนเองเพื่อไปทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น : Governance มีนัยยะถึง “กลุ่มของสถาบันและตัวแสดงที่อยู่นอกเหนือจากความเป็นรัฐ” หรือ “รัฐบาล” จะเห็นว่าในนัยยะนี้ค่อนข้างท้าทายฐานคิดเดิมอยู่มาก เพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ในการดำเนินการใด ๆ นั้น มิได้มีเพียงภาครัฐเท่านั้น แต่บทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาชนก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน



Governance สะท้อนความหมายที่เป็น “ความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมร่วม หรือ Collective action” ที่ต้องมีการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและมีความต่อเนื่อง

นอกจากนี้ Governance เป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญของ “เครือข่ายระหว่างองค์กรที่เป็นอิสระ” (Keping, 2018) ที่มาร่วมกันเป็นเครือข่ายพึ่งพากันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร มีการสร้างกติกาในการอยู่ร่วมกัน แต่ขณะเดียวกันสมาชิกของเครือข่ายก็ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระของตนเอง

3) การพร้อมที่จะขับเคลื่อนภารกิจในรูปแบบที่ต่างไปจากเดิม : Governance ให้ความสำคัญกับ “ความสามารถในการทำให้สำเร็จ” โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจจากภาครัฐ ในการใช้เครื่องมือที่เป็นการสั่งการ แต่จะหาวิธีการใช้เครื่องมือและเทคนิคอื่น ๆ ที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ โดยภาครัฐจะมีบทบาทเพียงดูแลกำกับทิศ และให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น (Keping, 2018; บุษพงษ์ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544; พัชรี ลิโรรส, 2557)

อนึ่ง Crespo and Cabral (2010) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า Governance เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างหลวม ยังไม่ชัดเจน ให้คำอธิบายได้ค่อนข้างยาก เหตุที่คำว่า Governance อธิบายได้ยาก เพราะเป็นเรื่องของ “Ability” อันเป็นการอธิบายความสามารถของการนำ Governance ที่เป็นแนวคิดที่เหมือนจะไปกันคนละทาง (หรืออาจจะขัดแย้ง) กับแนวคิดหลัก คือ Governing และ Government ที่มุ่งเน้นไปที่รัฐและการปกครองโดยรัฐเป็นหลัก แต่ Governance เป็นเรื่องที่ครอบคลุมบริบทที่กว้าง โดยมีระยะในเชิงสถาบันและความสัมพันธ์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องร่วมกัน ในกระบวนการของการ Governing หรือการปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีผลทำให้คำว่า Governance เป็นคำที่เข้าใจยากนั่นเอง (Crespo and Cabral, 2010)

นอกจากนี้ ในแต่ละประเทศก็มีการจัดการปกครองที่แตกต่างกัน โดยขึ้นกับบริบทของพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น ในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส มักใช้ระบบการบริหารจัดการที่เน้นกฎระเบียบ เป็นการจัดการปกครองที่ใช้ข้อบังคับที่กำหนดไว้ (Hierarchical governance) ส่วนในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียและเนเธอร์แลนด์ มักใช้การสร้างภาคีเครือข่าย ผ่านการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network governance) ส่วนสหราชอาณาจักรเน้นการใช้ระบบตลาด ผ่านการจัดการปกครองในระบบตลาด (Market governance) ที่กล่าวมาถือเป็นรูปแบบในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งรูปแบบของการจัดการปกครอง ไม่ได้จำกัดเพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ต้องหาวิธีการให้มีการปรับใช้ให้อยู่ในรูปแบบที่น่าเสนอไว้นี้ โดยใช้การผสมผสานที่เหมาะสม (Meuleman, 2021)



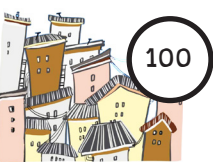
การจัดการปกครอง (Governance) และรัฐบาลที่ทำการปกครอง (Government) มิได้แยกจากกันเด็ดขาด แต่การจัดการปกครองเป็นการเสริมการทำงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เมื่อเราพูดถึงการจัดการปกครอง เราจึงหมายถึง แนวทางในการสร้างศักยภาพของรัฐบาลในการสร้างและดำเนินนโยบาย “การจัดการปกครอง” จึงครอบคลุมถึงทั้งสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาล ธุรกิจ องค์กร ประชาชน เป็นต้น) และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในกระบวนการปกครอง (Process of governing) (Pierre and Peters, 2000 อ้างถึงใน พัชรีย์ ลิโรรส, 2557)

ในส่วนแรกที่ได้นำเสนอไป ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า หากย้อนกลับไปที่รากของคำว่า Governance ในฟากของรัฐประศาสนศาสตร์ดังเอกสารที่ Lee (2003) ได้นำเสนอไว้ โดยระบุว่าใน “ยุคแรก” ของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม มักเน้นด้านระบบเทคนิคต่าง ๆ โดยเน้นถึงความเป็นมืออาชีพ ไม่เน้นที่ตัวบุคคล มองด้านปัจจัยนำเข้า หรือ Input มากกว่า Output ของการทำงานขององค์กร และเน้นความเป็นระบบราชการในแง่ของการนำกฎระเบียบ และข้อบังคับมาใช้กำกับ

ส่วนใน “ยุคหลัง” ได้เน้นไปที่ข้อมูลข่าวสารและเครือข่ายการสื่อสาร ผ่านเครือข่ายที่ทำงาน ดังนั้น “รัฐ” จึงมีความผสมผสานระหว่าง รัฐ และเอกชนที่การทำงานเน้นผลที่เกิดขึ้น และเปลี่ยนจากการทำงานภายใต้ “สายการบังคับบัญชา” มาเป็น แบบ “Teamwork” การขยายครั้งใหญ่นี้ ถือเป็นการเปลี่ยนจาก “Government” มาเป็น “Governance” หรือ เป็น Governance ที่ไม่มี Government อันเป็นการเปลี่ยนจาก “รัฐเป็นหลัก” มาเป็น “รัฐร่วม” หรือ เป็นแบบ “รัฐในองคาพยพที่ไม่ได้มีเพียงแต่รัฐบาล” (Lee, 2003) ทั้งนี้เพราะหนึ่งในหลายหลักการของการจัดการปกครอง (Governance) สิ่งที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในทุกภาคส่วน กล่าวคือ ภาครัฐต้องวางตนเองให้เป็นผู้อำนวย (Facilitator) เพื่อสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วม ไม่เฉพาะแต่การมีส่วนร่วมในภาคประชาชนเพียงเท่านั้น แต่ต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับส่วนต่าง ๆ ในสังคมด้วย (อัศวินท์ ศาสนพิทักษ์ และนพพล อัครฮาด, 2559)

5.2 Governance ในมิติของสิ่งแวดล้อม

ก่อนจะเข้าสู่เนื้อหา Governance ในมิติของเมือง ผู้เขียนขออธิบายให้เห็นถึงการนำแนวคิดการจัดการปกครอง ไปใช้ในด้านสิ่งแวดล้อมเสียก่อน โดยจะได้แสดงให้เห็นถึงผลของการนำแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) เข้ามาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการ และการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิด Governance ถูกหยิบยืมมาใช้ในหลากหลายประเด็นสิ่งแวดล้อม นับแต่ Environmental governance, Water governance, Climate change governance, Pollution governance, Lake governance, Coastal governance รวมไปถึง SDGs governance และ Urban governance



จากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ทั้งที่เป็นปัญหาในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศไปจนถึงระดับท้องถิ่น โดยมีทั้งปัญหาที่เป็นเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่นับวันจะร่อยหรอและหมดไป เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมก็รุนแรงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหazy มลพิษทางน้ำและอากาศ ดังกรณีของ PM 2.5 ในเมืองใหญ่ทั่วโลกที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้คนในเมือง ที่สำคัญคือผู้คนทั่วโลกไม่ว่าจะ ร่ำรวยหรือยากจนเพียงใด ก็ล้วนแต่ต้องเผชิญกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งสิ้น ซึ่งสิ่งที่คุกคามชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษยชาติคือ ภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และ ทวีความรุนแรงกว่าอดีตที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นวาตภัย อุทกภัย และแผ่นดินไหว ในช่วงที่ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมของโลกมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้น แวดวงวิชาการได้เริ่มตระหนักและหัน มาตั้งคำถามสำคัญ คือ หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป เราจะเชื่อได้อย่างไรว่า มนุษย์จะสามารถรับมือ กับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้ (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา มีผู้ตั้งข้อสังเกตต่อรูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าว คือ จากการที่ภารกิจในการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เคยเป็น “อำนาจหน้าที่” และอยู่ใน “มือ” ของ หน่วยงานภาครัฐที่เป็นแบบรวมศูนย์ และอยู่ในอำนาจขององค์กรระดับท้องถิ่น ภายใต้ความเป็นระบบ ราชการที่ตึงตัว มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น และมีกฎระเบียบที่เคร่งครัด (หรือภายใต้รูปแบบการ บริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม) ได้เริ่มมีการเปลี่ยนรูปแบบไป โดยเราได้เห็นการเข้ามามีส่วนร่วมของ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น (Benson and Jordan, 2017) ทั้งนี้ ก็เนื่องจากวิกฤตที่กล่าว ไปข้างต้นนั้น ลำพังเพียงภาครัฐที่จะมาดำเนินการแก้ไขปัญหาลำพังคงไม่น่าจะพอ ตัวแสดงอื่น ๆ จากภาคส่วนที่หลากหลายน่าจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว (2558) ได้สะท้อนให้เห็นว่า การอธิบายแนวคิดการจัดการปกครอง สิ่งแวดล้อมยังมูมมองที่หลากหลายนและอธิบายได้ค่อนข้างยาก และในบทความชื่อ “การบริหาร ปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับและรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง” โดยนักวิชาการท่านนี้ ได้สรุปลักษณะสำคัญร่วม 4 ประเด็นของการจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม ไว้ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม เป็นผลจากการนำแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) เข้ามาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental policy)
2. การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองในการพัฒนาหรือจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาหรือทรัพยากรสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ
4. วัตถุประสงค์หลักของการจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม คือเพื่อทำให้เกิดความสมดุลในการ บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ



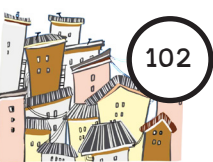
อนึ่ง การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนสาธารณะแทบทุกด้าน นับแต่ “หน่วยงานของภาครัฐ” ที่เป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ กำกับการใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากร แต่เพราะ Governance มิใช่ Government เรื่องดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของ “ตัวแสดง” อื่น ๆ ที่มีความซับซ้อน ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและการดำเนินการตามมาตรการกำกับดูแล ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนก็มีบทบาทสำคัญและความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมเช่นกัน โดย “ภาคเอกชน” ที่เป็นผู้ประกอบการโรงงานต่าง ๆ จำต้องดำเนินการตามมาตรการเหล่านั้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ “ภาคประชาสังคม” ก็สามารถแสดงบทบาทในการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ดังจะเห็นในกรณีที่ภาคประชาสังคมได้ทำหน้าที่เฝ้าระวังของประชาสังคม เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบ และความริเริ่มด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Ölund Wingqvist et al. 2012)

การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้ง “ตัวแสดง” ในหลากหลายกลุ่มหลายรูปแบบการดำเนินงาน เช่น การสร้างเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการมีแนวทางการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในหลากหลายวิธี เช่น การออกระเบียบ การใช้มาตรการภาษี การใช้รูปแบบโดยสมัครใจ และการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพื่อให้ผู้คนจากหลากหลายกลุ่มได้เข้ามาร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้ (Benson and Jordan, 2017)

ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมว่าในขั้นตอนการตัดสินใจของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น การเปิดพื้นที่เพื่อให้สามารถ “ปรึกษาหารือ” กันอย่างจริงจังระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม จะสามารถสร้างความสมดุลในเชิงอำนาจ ในการร่วมกันจัดการและสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้ (ณรงค์ พรหมลิขิต และคณะ, 2563)

ตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จและมีความน่าสนใจ ก็ดังที่ Yohei Harashima (2000 อ้างถึงในสุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558) ได้ทำการศึกษา การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศในเอเชียจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ จีน ไทย และอินเดีย โดยพบว่า ในช่วงทศวรรษ 1970-1990 การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อมใน 3 ประเทศนี้ มีแนวโน้มเป็นไปในเชิงบวกต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากแต่ละประเทศได้มีการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าการก่อรูปและการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ยังมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) แต่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ก็ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

ตัวอย่างที่น่าสนใจอีกตัวอย่างหนึ่งคือ กรณีของการดำเนินงานด้านการจัดการปกครองด้านพลังงาน (Energy governance) ที่เป็นการพัฒนาพลังงาน ผ่านการจัดการปกครองของระบบตลาด (Market governance) โดยในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ GHGs ทางหน่วยงานจะใช้ Hierarchical governance เพื่อดำเนินงานผ่านข้อตกลงตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ส่วนการดำเนินงานด้านมลพิษทางอากาศ (Air pollution governance) ได้เน้นการใช้กฎระเบียบข้อบังคับ (Rule-based) ผ่าน Hierarchical governance ในขณะที่การจัดการระบบขนส่ง (Transportation management



system) ก็เป็นการจัดการปกครองผ่านระบบการตลาด Market governance มาใช้อีกครั้ง ส่วนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) เป็นรูปแบบที่ใช้แนวทางจากล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) ที่เน้นรูปแบบของนวัตกรรมเครือข่าย (Network style innovation) ซึ่งต้องเน้นการสร้างความร่วมมือกับนโยบายอุตสาหกรรม ที่ต้องกำกับทิศด้วยระบบการตลาด หรือการจัดการปกครองด้านระบบตลาดนั่นเอง (Market governance) (Meuleman, 2021)

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากทุกภาคส่วนของสังคม ในการมีบทบาทด้านการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ จึงกลายเป็นแนวคิดที่อาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ที่สำคัญคือ แนวคิดนี้เริ่มได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น ในการนำมาใช้ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม ที่นับวันยิ่งวิกฤติของสังคมยุคใหม่ (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

5.3 Governance ในมิติของเมือง

ในส่วนนี้ เป็นการอธิบายให้เห็นแนวคิดการจัดการปกครองในมิติของเมือง และเมื่อกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเมือง จะเห็นได้ว่า มีแนวคิดหลักที่ต้องทำความเข้าใจ คือ การวางผังเมือง การพัฒนาเมือง การจัดการเมือง และการจัดการปกครองเมือง โดยใน 4 คำนี้ ได้มีผู้นิยามกันไว้มากมาย โดยขึ้นอยู่กับบริบทในการนำไปใช้ จากการทบทวนงานเขียน ในด้านนี้ผู้เขียนได้พบว่า Buehler (2003) ได้อธิบายคำเหล่านี้ไว้ค่อนข้างชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 การวางผังเมือง (Urban planning)

การวางผังเมืองมีที่มาจากการวางแผนเชิงกายภาพ และเชิงพื้นที่ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม และเกี่ยวข้องกับ “การจัดวางอาคารและการใช้ที่ดินให้เป็นระเบียบและสวยงาม” โดยนักวิชาการหลายท่านได้เห็นพ้องต้องกันว่า ในมิติของการวางผังเมือง ยังถือได้ว่าเป็นมุมมองที่ค่อนข้างแคบและเน้นเฉพาะ “การกระจายกิจกรรมของมนุษย์ในเชิงพื้นที่ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับมิติอื่น ๆ ทั้งทางมิติทางเศรษฐกิจและการเมืองในการตัดสินใจวางแผน”

เมื่อมองถึงกระบวนการการวางผังเมือง จะเห็นได้ว่าเป็นแนวคิดที่อยู่บน “กระบวนทัศน์ที่สมเหตุสมผล (Rational paradigm)” โดยเน้นความมีเหตุมีผล ความเป็นกลาง มีวิธีการในการทำงานผ่านการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ โดยสุดท้าย ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่พึงประสงค์สำหรับเมืองต่าง ๆ สิ่งที่เป็นข้อโต้แย้งสำคัญของแนวคิดการวางผังเมืองที่สำคัญคือ เป็นการดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างน้อย ทำให้ในยุคต่อมา นักวิชาการในสาขาการวางผังเมือง ได้เรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการวางผังเมือง ให้มีมุมมองที่กว้างขึ้นและเปลี่ยนให้ความสำคัญกับประเด็นอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับปัจจัยทางการเมือง-อำนาจ และการจัดการปกครอง (Buehler, 2003)



5.3.2 การพัฒนาเมือง (Urban development)

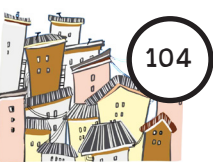
แนวคิด “การพัฒนาเมือง” มีความกว้างขวางครอบคลุมมากกว่า “การวางผังเมือง” ดังที่ Buehler (2003) ได้อธิบายไว้ว่า เมื่อกล่าวถึง “การพัฒนาเมือง” คำนี้จะเป็นคำที่ครอบคลุมบริบทอื่น ๆ และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านประชากร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และความต้องการของประชาชนในเมือง ดังนั้นเมื่อพูดถึงการพัฒนาเมือง ก็มียุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ “การทำหน้าที่ของเมือง” ในทุกด้านไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจในเมือง บริการสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา ที่อยู่อาศัย ความคล่องตัว และการพักผ่อนหย่อนใจ โดยการพัฒนาเมืองไม่จำเป็นว่าการพัฒนาในด้านใดก็ตาม ยังคงต้องเน้น “การพัฒนาในเชิงพื้นที่” ดังนั้น ความเกี่ยวข้องของการพัฒนาผ่านการวางแผนเชิงพื้นที่ยังคงเป็นที่ยอมรับอยู่

ซึ่งในประเด็นนี้ ก็สอดคล้องกับสิ่งที่นักวิชาการด้านเมืองของไทย คือ เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี (2559) ได้สะท้อนไว้คือ การพัฒนาเมืองไม่ได้มุ่งเน้นแต่การพัฒนาเชิงพื้นที่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมองในมิติของการพัฒนาสังคม การยกระดับคุณภาพชีวิต สภาพเศรษฐกิจ โดยการบูรณาการแผนต่าง ๆ ให้เกิดผลในการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้วย อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเมืองคือการพัฒนาทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและด้านกายภาพของเมือง

แนวทางในการพัฒนาเมืองโดยทั่วไปมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. การพัฒนาบริการด้านสังคม
3. การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน
4. การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดระบบการทำงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการดำเนินงาน (เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี, 2559)

หากย้อนกลับไปมองในบริบทสากล จะเห็นได้ว่า ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ทฤษฎีและนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในระยะเริ่มแรกการพัฒนาเมือง สำหรับประเทศกำลังพัฒนา มักเน้นที่การวางแผนเชิงพื้นที่เป็นหลัก ต่อมาในทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 มีแผนแม่บทขนาดใหญ่ของการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นในหลายเมือง แต่แผนแม่บทการพัฒนาเมืองเหล่านั้น ก็มีได้ให้ความสำคัญกับชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกระทั่งในทศวรรษ 1970 จนถึงกลางทศวรรษ 1980 บทบาทของชุมชนได้ถูกพูดถึงในกระบวนการพัฒนาเมืองมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของชุมชนได้รับความสนใจและเกิดเฉพาะในขั้นตอน “การนำแผนไปปฏิบัติ” โดยไม่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอน “การวางแผนและการตัดสินใจ” แต่อย่างใด (Buehler, 2003)



5.3.3 การจัดการเมือง (Urban management)

การนิยามความหมายของ “การจัดการเมือง” มีนักวิชาการได้ตั้งข้อสังเกตว่า ยังคงมีความคลุมเครือซึ่ง Buehler (2003) ได้พยายามอธิบายคำนี้ให้ง่ายขึ้น โดยเขาได้นิยามคำว่า “การจัดการเมือง” ว่ามี 3 ส่วนหลักที่เกี่ยวข้อง คือ 1) การวางผังเมือง 2) การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง และ 3) การจัดการของเทศบาล

สำหรับในส่วนที่ 1) การวางผังเมือง และ 2) การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเมืองนั้น มักเน้นที่การวางแผนผ่าน “พิมพ์เขียว” และเน้น “การนำไปปฏิบัติ”

ส่วน 3) งานการจัดการของเทศบาล เน้นไปที่ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้กับประชาชนที่อาศัยในเมือง โดยอาศัย “ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความมีเหตุมีผล และการใช้อำนาจ” ในการจัดทำภารกิจ

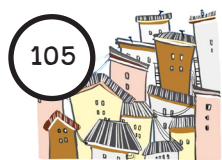
“การจัดการเมือง” หมายถึง การกำกับและการควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้วิธีการวางแผนพัฒนาเมืองให้ความสำคัญกับ “การทำหน้าที่ของเมือง” และ “เป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม” หากอธิบายให้เข้าใจได้ง่ายก็คือ การทำให้องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบเมืองสามารถ “ทำหน้าที่” ประจำวันได้ พร้อมส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านสังคม กายภาพ และเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน ในประเด็นนี้ Sharma (1989) ได้เน้นถึงสิ่งที่จะต้องตระหนักสำหรับ “การจัดการเมือง” คือ การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดี และการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเมือง (Sharma, 1989 อ้างถึงใน Buehler, 2003)

Buehler (2003) ได้ให้แง่คิดที่น่าสนใจยิ่งกว่า โดยทั่วไปแล้ว เมื่อพูดถึงคำว่า “การจัดการเมือง” เป็นเรื่องของการดำเนินงานที่เป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานอยู่บน “สำนักงานเทศบาล” (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นหลัก แต่ในปัจจุบันแนวคิดการจัดการ (Management) ภารกิจที่เน้นการจัดการบริการสาธารณะพื้นฐาน ให้กับประชาชนในเมืองได้เปลี่ยนไปสู่แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) มากขึ้น

5.3.4 การจัดการปกครองเมือง (Urban governance)

การอธิบายให้เห็น “การมาถึง” ของ “การจัดการปกครอง” นั้น ยังสามารถอธิบายโดยอาศัยกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐมาอธิบายได้เช่นกัน เพราะทางฝั่งรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นการบริหารจัดการภาครัฐ เมื่อนำมาพบกับ “มิติเมือง” ซึ่งก็คือ การอธิบายการบริหารจัดการภาครัฐในระดับท้องถิ่น อันหมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

หากมองย้อนกลับไปในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปกครอง (Governance) ได้ถูกนำมาใช้ในบริบทของการพัฒนา/จัดการเมืองมากขึ้น Crespo and Cabral (2010) ได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกด้วยการให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือ และมีการรวมทรัพยากรทั้งจากของภาครัฐและภาคเอกชนเข้าด้วยกัน



ดังจะเห็นได้จากการปรับยุทธศาสตร์และการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศแถบยุโรป ที่การจัดการเมือง โดยเฉพาะในมหานครที่ถือเป็นเมืองขนาดใหญ่จะเน้นการผลาน “ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน” เข้าด้วยกัน สิ่งที่ทำให้เกิด “ภูมิทัศน์ในด้านการเมืองและการบริหาร (Political and administrative landscape)” ที่เป็นสิ่งใหม่ซึ่งต่างไปจากสิ่งที่เป็นอยู่เดิม (Crespo and Cabral, 2010)

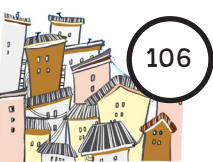
โดยสรุป จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเมืองดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ทำให้ทราบว่า การเปลี่ยนเมืองได้เริ่มจากการ “การวางผังเมือง” ที่เน้นการวางแผนด้านพื้นที่ของเมืองและรูปแบบการใช้ที่ดินผ่านแผนแม่บทไปสู่ “การพัฒนาเมือง” และ “การจัดการเมือง” ที่มี “ความเป็นพลวัต” มากขึ้นและมีความครอบคลุมมากขึ้น จากนั้น ในระยะต่อมากกระบวนการต่าง ๆ ที่เน้นเฉพาะภารกิจของหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นหลักก็ได้ถูกเปิดกว้างออกเป็น “การจัดการปกครองเมือง” (Urban governance) เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม และมีการปรับ/เปิดรับมุมมองที่แตกต่าง เพิ่มความยืดหยุ่นให้มากขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากในอดีตที่เน้นความเป็นระบบราชการ และแนวทางการดำเนินงานที่เข้มงวดตามกฎระเบียบ (Buehler, 2003)

5.4 สรุปท้ายบท

แนวคิด “การจัดการปกครอง” ถูกนำมาใช้ครั้งแรกใน “การบริหารงานของภาครัฐ” ที่เป็นการพัฒนาจากการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม มาสู่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ จนมาถึงการจัดการปกครองที่เป็นที่รู้จักกัน ณ เวลานี้ คำว่า Governance ได้มีการนำไปใช้ใน 3 ความหมาย คือ ในความหมายของบรรษัทภิบาล (Corporate governance) ที่ว่าด้วยการกำกับกิจกรรมและการดำเนินงานของภาคเอกชน ต่อมาคือในความหมายของธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ที่มุ่งเน้นให้โลกการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และในความหมายสุดท้ายคือ การจัดการปกครองที่นำไปสู่การเปิดตัวเอง ความเป็น Governance ใน Government ผ่านการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งก็เป็นหัวใจสำคัญของหนังสือเล่มนี้

เมื่อแนวคิดการจัดการปกครองได้ถูกหยิบยืมไปใช้ในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีผลทำให้รูปแบบของการดูแลกำกับงานสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนจากการควบคุมและสั่งการโดยภาครัฐ (Government) มาสู่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น อันเป็นผลมาจากวิกฤตทางสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นทุกขณะ ลำพังเพียงภาครัฐก็ไม่สามารถรับมือกับความท้าทายเหล่านั้นได้ ภาคส่วนที่หลากหลายจำต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

ส่วนในประเด็นของเมือง ก็ได้มีการนำแนวคิด Governance มาปรับใช้เช่นเดียวกัน คำถามคือ การจัดการปกครองเมือง (Urban governance) คืออะไร มีองค์ประกอบและมีฐานคิดอะไรบ้าง เหตุใดแนวคิดการจัดการปกครอง จึงได้รับความสนใจในการนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนเมือง รวมถึงสาระใหม่ ๆ ที่ท่านจะได้เจอในบทที่ 6 ต่อไป





**GREATER THING ARE STILL TO BE DONE
IN THE CITY!**

บทที่ 6

การจัดการปกครองเมือง



- จาก Urban government มาสู่ Urban governance
- การจัดการปกครองเมือง (Urban governance): คำนิยาม
- องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง
- พัฒนาการการจัดการปกครองเมือง: จากอดีตถึงปัจจุบัน
- แนวคิดการจัดการปกครองเมือง (Urban governance) และฐานคิด DED (Decentralisation - Entrepreneurialism - Democracy) ในระดับท้องถิ่น
- เหตุที่ Urban governance ได้รับความสนใจมากขึ้น
- ประเด็นของการจัดการปกครองเมืองที่ต้องให้ความสำคัญ
- แนวทางการจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่

บทที่ 6

การจัดการปกครองเมือง

มีงานวิจัยที่ยืนยันแล้วว่า กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาเมืองต่าง ๆ ในทวีปเอเชียได้หันมาเปิดตัวเองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบของ “การจัดการปกครองเมือง” มากขึ้น อันมีผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมาย ในขั้นตอนของการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคธุรกิจเอกชน (Dahiya, 2012)

เนื้อหาในบทที่ 6 นี้ เป็นการประมวลองค์ความรู้เบื้องต้น ที่รวบรวมมาจากงานวิชาการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจแนวคิดใหม่ที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาเมือง โดยผู้เขียนจะอธิบายให้เห็นจากประเด็นง่าย ๆ เริ่มจากการเขยิบจาก Urban government มาสู่ Urban governance การให้นิยามองค์ประกอบสำคัญ แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง D-E-D เพื่อช่วยให้เข้าใจฐานคิดของการจัดการปกครองเมืองมากยิ่งขึ้น ต่อด้วยเหตุผลที่แนวคิดนี้ ได้รับความสนใจและมีการนำไปใช้ในหลายพื้นที่ และสุดท้ายคือ ประเด็นที่ต้องตระหนักหากมีการนำแนวคิดการจัดการปกครองเมืองมาปรับใช้ในการพัฒนาเมือง

6.1 จาก Urban government มาสู่ Urban governance

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เราได้เห็นการเปลี่ยนแปลงจาก “Urban government” ไปสู่ “Urban governance” อันเป็นผลมาจากปัญหาของเมืองและภารกิจในการพัฒนาเมือง เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน โดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และประชาชนในพื้นที่ ต่างได้เข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองเพิ่มขึ้น (Edelenbos and van Dijk, 2017)

สิ่งที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเปลี่ยนแนวคิดจาก Urban government มาสู่ Urban governance ซึ่ง Keams and Paddison (2000) ได้อธิบายให้เห็นความแตกต่างของคำว่า Management และ Governance ใน “บริบทของการจัดการเมือง” ไว้ว่า

“Management (อันเป็นหน้าที่ของ Government) หมายถึง มิติที่ครอบคลุมเฉพาะเรื่องเดียว (Unilateral) ในด้านการบริหารและการวางแผน ในขณะที่ Governance หมายถึง มิติที่กว้างกว่าโดยมีความเป็นพหุและหลวมมิติ (Multilateral and plural) ที่ว่าด้วยการบริหารเมืองที่หลากหลายบนฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ”



6.2 การจัดการปกครองเมือง (Urban governance): คำนิยาม

จากการค้นคว้าและประมวลแนวคิด ที่ได้มีการนำเสนอไว้ในเอกสารต่าง ๆ ทำให้เห็นว่าการนิยามความหมายของคำว่าจัดการปกครองเมืองค่อนข้างมีความหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ มากมาย

ดังที่ Aina et al. (2019) ได้อธิบายว่าคำ ๆ นี้ ถือเป็นคำที่มีความหมายได้หลากหลาย และยังไม่มีการให้นิยามที่ชัดเจน โดยการให้ความหมายที่ขึ้นอยู่กับ “บริบทและประเด็นปัญหาที่เป็นที่สนใจในขณะนั้น” เช่นเดียวกับที่ Obeng-Odoom (2012) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะมีนักวิชาการให้นิยามคำว่า การจัดการปกครองเมืองและเน้นการนำแนวคิดนี้มาใช้ แต่ความหมายของคำนี้ก็แตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละท่านด้วย

จากการประมวลเนื้อหาที่มีอยู่ พบว่า มีนักวิชาการด้านเมืองหลายท่านได้นิยามคำ ๆ นี้ไว้ เช่น Kokpol (1998); Da Cruz et al. (2019); Obeng-Odoom (2012) และ Kearns and Paddison (2000) โดยสามารถจัดกลุ่มให้เข้าใจง่ายได้ดังนี้

6.2.1 “ตัวแสดง” ที่มีได้มีเพียงภาครัฐเป็นหลัก แต่มี “ภาคส่วน/กลุ่มอื่น” ร่วมด้วย

ในการให้นิยามของคำว่าจัดการปกครองเมืองที่ง่ายที่สุด คือ การอธิบายด้วยการที่มีได้มีแต่ตัวแสดงที่เป็นภาครัฐ แต่มีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมมีปฏิสัมพันธ์ในการพัฒนาเมืองด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ในองคัพพของการจัดการเมืองจะเห็นได้ว่า ภาครัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือที่จะเรียกว่า ท้องถิ่น) ทำให้ Obeng-Odoom (2012) ได้นิยาม การจัดการปกครองเมืองว่า หมายถึง ภาควิชาความร่วมมือในการพัฒนาเมืองระหว่างท้องถิ่น (ที่มีหน้าที่หลักในการจัดการเมือง) กับผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ในเมือง ได้แก่ องค์กรธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

ส่วน Da Cruz et al. (2019) ได้อธิบายความหมายของ Urban governance ว่าเป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่ “ท้องถิ่น” ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ และการจัดการด้านการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ในระบบที่เป็นสุญญากาศได้ โดยภารกิจที่ดำเนินงานล้วนแต่เกี่ยวข้องกับ “หน่วยงานบุคคล องค์กรต่าง ๆ” ทั้งในระดับเดียวกันและระดับที่ต่างกัน

6.2.2 การจัดการปกครองเมืองเป็น Actions หรือ การกระทำ/การดำเนินงาน

Kearns and Paddison (2000) ได้อธิบายความสำคัญของ Actions ที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐว่า มีทั้ง Actions ที่ได้ดำเนินการในระดับท้องถิ่น กับได้ดำเนินงานในระดับที่สูงกว่า โดยเขาทั้งสองได้ให้นิยามคำว่าจัดการปกครองเมือง มี 3 มิติหลัก ได้แก่



1) เป็น **“การสร้างความสัมพันธ์”** เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมที่มีหลายระดับ (Multi-level activity) แม้ท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการจัดการเมือง แต่เนื่องจากความเป็นองค์กรภาครัฐ ทำให้ต้องมีการสั่งการผ่านสายการบังคับบัญชา ในการดำเนินงานจากระดับบนสู่ระดับล่าง ในขณะที่แนวคิดของการจัดการปกครองเมือง กลับทำให้ท้องถิ่น หรือ Urban government ต้องหันมา **“สร้างความสัมพันธ์ที่ดี”** กับภาคส่วนอื่นในเชิงความร่วมมือผ่านเครือข่ายหรือ Urban networks

2) เป็น **“การดำเนินงานโดยเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล”** เพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ลุล่วงไปได้ ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการตัดสินใจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน ที่ตอบสนองได้ต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยการดำเนินงานร่วมกันกับเครือข่ายระดับเมืองเพื่อให้สามารถตอบโจทย์นี้ได้

3) เป็น **“การหาวิธีการใหม่ในการทำงานเชิงพื้นที่”** อันเป็นวิธีการที่สร้างสรรค์ สร้างความแข็งแกร่ง สามารถเข้าถึงและใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ มีการทำงานร่วมกันโดยอาศัยทุนทางสังคม ภูมิปัญญาของชุมชน เครือข่ายและองค์กรสถาบันท้องถิ่น มาร่วมกันแก้ปัญหาและการพัฒนาเมือง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

ส่วน Avis (2016) ได้อธิบายถึงการจัดการปกครองเมืองว่า หมายถึง วิธีที่รัฐบาล (ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ) รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมตัดสินใจ เพื่อวางแผนและจัดการ รวมถึงเจรจาและโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางสังคม วัสดุและอำนาจทางการเมืองในเมืองนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองได้

Kokpol (1998) ได้อธิบายต่อประเด็นนี้ไว้ว่า นักวิชาการด้านเมืองส่วนใหญ่ มีการนำคำว่า Urban governance มาใช้ในบริบทที่ค่อนข้างกว้าง โดยมีนัยยะครอบคลุมถึง **“ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐและความสัมพันธ์ที่มี กับหน่วยงานภาครัฐภายในบริบทเมือง”** และจากงานของ Rodriguez and Winchester (1996) ที่ทำการศึกษาเรื่องการจัดการปกครองเมืองในละตินอเมริกา ได้แสดงให้เห็นว่าการจัดการปกครอง (Governance) หมายถึง **“รูปแบบความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานทั้งใน และนอกเหนือพื้นที่เมือง และรูปแบบการตัดสินใจของหน่วยงานเหล่านั้นต่อการพัฒนาเมือง”** ซึ่งในประเด็นนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดการปกครองนั้น ได้หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งในส่วนที่เป็นภาครัฐและมีใช้ภาครัฐ

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีนักวิชาการเขียนถึงการจัดการปกครองเมือง และเน้นการนำแนวคิดนี้มาใช้ แต่ความหมายของคำว่า การจัดการปกครอง (Governance) ก็ยังคงกำกวม ดังนั้น ความหมายที่เข้าใจได้ง่ายของคำว่า Governance คือ **“การดำเนินภารกิจต่าง ๆ และการประสานความร่วมมือ”** ระหว่าง **“Actors”** ซึ่งเมื่อมีการกระทำภายใต้บริบท หรือการทำงานในด้านใดด้านหนึ่งในพื้นที่เมือง จึงนำมาสู่การจัดการปกครองเมืองนั่นเอง



6.3 องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง

ในปัจจุบันการจัดการปกครองเมือง ได้รับความสนใจทั้งในเชิงทฤษฎีและการนำไปใช้จริง โดยองค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง ที่ได้ประมวลจากงานเขียนของ Kearns and Paddison (2000) และ Edelenbos and van Dijk (2017) พบว่ามีองค์ประกอบหลักดังนี้

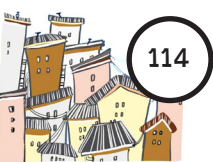
1. การจัดการปกครองเมืองเป็นผลมาจาก **“ความพยายามในการรับมือและจัดการเชิงรุก”** กับการขยายตัวของเมือง และปัญหาเมืองที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยการจัดการปกครองเมือง ได้ถือกำเนิดขึ้นท่ามกลางความยุ่งยาก ที่ส่วนหนึ่งเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ดังนั้น การปรับเปลี่ยนระบบราชการที่เป็นระบบปิด และมีความตายตัวให้ได้ **“เปิดออก (Open) และสร้างพลวัต (Dynamic)”** ให้สามารถขับเคลื่อนงานถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก เพราะเป็นที่ยอมรับว่า องค์การภาครัฐที่มีอยู่และทำงานแบบเดิมจะไม่สามารถตอบโจทย์ของเมืองได้อีกต่อไป

2. การจัดการปกครองเมืองไม่สามารถดำเนินการได้โดยอาศัย **“องค์การภาครัฐ”** เพียงหน่วยงานเดียวในการควบคุมจัดการบริหารงานทั้งเมือง **“การมีส่วนร่วมและภาคีความร่วมมือ”** ถือเป็นสิ่งสำคัญในการที่ทำให้เกิดการจัดการปกครองเมือง โดย **“ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วม”** ทั้งนี้เพราะการพัฒนาและจัดการเมือง เป็นเรื่องที่มีหลายมิติและซับซ้อน แนวคิดในการทำงานต้องมีความ Polycentric และอาศัย **“ความร่วมมือ”** ในการทำงานมากกว่า **“การควบคุม”** ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกถึง **“ความเป็นเจ้าของ”** จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการนี้สิ่งสำคัญคือ ความร่วมมือและการประสานกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายต่างสามารถ **“เอื้อ”** ต่อกันได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์ความรู้ อำนาจหน้าที่ และช่องทางจัดหางบประมาณ

3. การจัดการปกครองเมือง เป็นการจัดการเมืองที่ต้องเป็น **“การคิดเชิงยุทธศาสตร์”** เพราะจะเป็นการหาคำตอบว่า แต่ละเมืองต้องการเห็นตัวเองเป็นอย่างไรในอนาคต อนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจคือ Urban governance ไม่ควรเป็นการสร้างพิมพ์เขียว หรือ Blueprints แต่ควรเน้นที่ **“การต่อ Dots เน้นการเชื่อมร้อยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มาทำงานและติดตามผลร่วมกัน”** มากกว่า ซึ่งการมองให้ทะลุถึงตัวแสดงที่หลากหลาย (Multi-actors) และการสร้างความร่วมมือ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเมืองประสบความสำเร็จ

4. การจัดการปกครองเมือง เป็นการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อไปสู่ **“ความยั่งยืน”** โดยเน้นทั้งมิติสำคัญในการพัฒนาเมือง และความยั่งยืนของชุมชนด้วย โดยมีมิติในการพัฒนาสู่ความยั่งยืน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ ในการทำงานแบบบูรณาการ ไม่ได้เป็นเพียงคำพูดที่ทำให้ดูดีเท่านั้น แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะดึงเข้ามาร่วมในการบริหารปกครองเมือง รวมทั้งความมีศักยภาพของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นด้วย

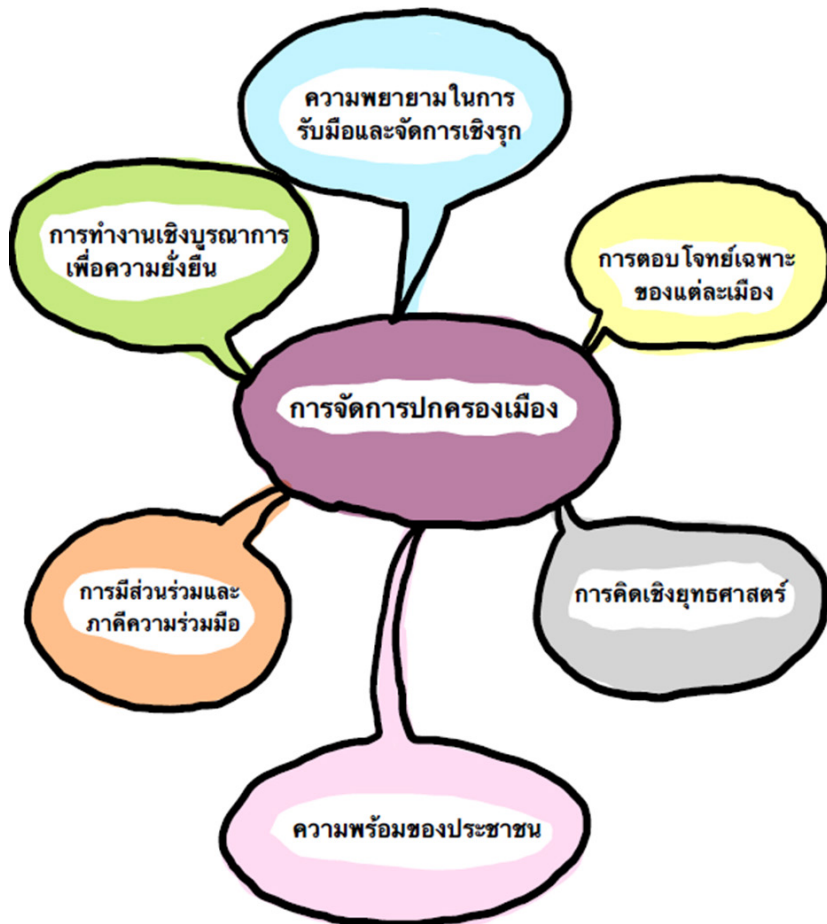
5. จากความซับซ้อนและหลากหลายของเมือง ในมิติของ Governance จำต้องค้นหา **“นวัตกรรม”** เพื่อมาแก้ปัญหาเหล่านั้น ที่สำคัญคือจำต้องใช้วิธี Tailor-made หรือตัดเสื้อแบบวัดตัวที่ สามารถ **“ตอบโจทย์เฉพาะของแต่ละเมือง”** ได้ โดยเน้นการสร้างและกระตุ้นให้มีการพัฒนาและ



การหาวิธีในการแก้ปัญหาใหม่ ๆ และเน้นการลองผิดลองถูกนั่นเอง เช่น การพัฒนา “เทคโนโลยีใหม่ ๆ” ที่สามารถสร้างให้เกิดการนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้ในการวางแผนร่วมกันได้ ดังในกรณีของการจัดการตนเองด้าน Sharing economies ที่จะต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เพื่อให้เกิดการบริการแนวใหม่ ดังกรณีของธุรกิจ Airbnb และ Uber ที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนธุรกิจได้ทั้งในระดับลูกค้าและชุมชน

6. ในระดับชุมชน สิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักคือ “ความพร้อมของประชาชนในด้านต่าง ๆ” ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากร (ด้านการเงิน) ความสามารถต่าง ๆ (ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการเป็นผู้นำชุมชนและความสามารถในการเชื่อมร้อย) ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองร่วมกัน เพราะองค์กระระดับชุมชนหลายกลุ่มที่เกิดขึ้นมาแล้วแต่อยู่ได้ไม่นาน ก็เป็นผลมาจากมีข้อจำกัดทั้งด้านทรัพยากรและความสามารถในการขับเคลื่อนงานนั่นเอง (Kearns and Paddison, 2000 และ Edelenbos and van Dijk, 2017)

ในภาพที่ 12 เป็นภาพที่นำเสนอให้เห็นภาพรวม ที่ว่าด้วยมิติที่สำคัญทั้ง 6 ประการของการจัดการปกครองเมือง



ภาพที่ 12 มิติที่สำคัญ 6 ประการของการจัดการปกครองเมือง

ที่มา: ดัดแปลงจาก Kearns and Paddison (2000) และ Edelenbos and van Dijk (2017)



ส่วนองค์ประกอบของการจัดการปกครองเมืองที่ Da Cruz et al. (2019) ได้สรุปไว้ กล่าวคือการจัดการปกครองเมือง มีองค์ประกอบสำคัญ 2 มิติ คือ

1) **มิติการบริหารภาครัฐ** (Administrative side) นั้นหมายถึง การที่รัฐ หรือ ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการเมือง และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ และการนำไปปฏิบัติสามารถทำได้ภายใต้กฎระเบียบ วิธีการ และการที่ขับเคลื่อนงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นเงิน ทักษะ และความรู้อย่างเต็มที่ โดยเน้นการสร้างความร่วมมือ และการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดง (Actors) ต่าง ๆ ทั้งความร่วมมือที่เป็นทั้งแนวราบและแนวตั้ง

2) **มิติประชาธิปไตย** (Democracy side) หมายถึง การกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ และการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการเมืองร่วมกัน (Da Cruz et al., 2019) ดังแสดงในภาพที่ 13



ภาพที่ 13 องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก Aina et al. (2019)

6.4 พัฒนาการการจัดการปกครองเมือง: จากอดีตถึงปัจจุบัน

เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอพัฒนาการจากอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต โดยประมวลจากบทความของนักวิชาการ 2 ท่าน คือ Uzun (2010) ในบทความชื่อ Urban governance in Istanbul และ Obeng-Odoom (2012) ในบทความชื่อ On the origin, meaning, and evaluation of urban governance ที่ได้สรุปที่มาของการจัดการปกครองเมืองไว้อย่างเป็นลำดับขั้น อันเป็นผลมาจากการผลักดันขององค์กรระดับนานาชาติ ได้แก่ World Bank United Nations Development Programme (UNDP) และ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) เป็นหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในช่วงแรกเป็นการดำเนินงานภายใต้บทบาทของ “ภาครัฐ/ท้องถิ่น” เป็นหลัก ผ่านการปรับรูปแบบการทำงานและความเป็นมืออาชีพ ดังที่ Uzun (2010) ได้อธิบายไว้ว่า

ในปี ค.ศ. 1850 ถึง 1950 เป็นปีที่เมืองขนาดใหญ่เกิดปัญหามากมาย ทั้งโรคระบาด ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และความแออัดคับคั่งในเมือง ทำให้ผู้นำทางสังคมในยุคนั้นได้นำแนวคิด “สังคมนิยมเทศบาล” (Municipal socialism) มาใช้

จากนั้นในช่วงปี 1910 ถึง 1940 ได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการตั้งคำถามต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐ จึงมีความพยายามในการ “ปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐ” เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการให้บริการทั้งด้านสังคม คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

ในช่วงปี 1940 ถึง 1975 หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการเมืองได้เริ่มหันมาใช้รูปแบบการบริหารที่มีความเป็น “มืออาชีพ” และเน้น “การจัดการ” ในองค์กรผ่านการทำงานในแบบแนวตั้ง (Top-down style) ตามแบบของระบบราชการ

นับจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ได้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ อันมีผลทำให้เกิดการปรับโครงสร้างการทำงานในระดับมหานคร เริ่มมีการนำแนวคิดการจัดการปกครอง (New governance) มาใช้ในการจัดการระดับเมืองก็ได้รับความสนใจจนกลายเป็นแนวคิดกระแสหลักขึ้นมาทันที

จากการที่แนวคิดกระแสหลักนี้ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นทำให้การจัดการปกครอง เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง รวมถึงการสร้างให้เกิดการแข่งขันของแต่ละเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งในการเปลี่ยนผ่านนี้เอง ทำให้หน้าที่และโครงสร้างหลักของรัฐบาลที่มีหน้าที่จัดการเมือง ก็ต้องเปลี่ยนตามมีผลทำให้เกิดการ “จัดสรรแบ่งปันอำนาจหน้าที่” ระหว่าง “ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคอาสาสมัครและครัวเรือน” โดยปัญหาหลักในพื้นที่เมือง ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ต้องมีการจัดการทั้งผ่าน “กติกาศและกระบวนการเชิงนโยบาย” ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Uzun, 2010)



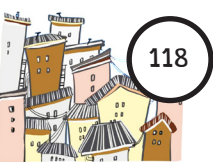
ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีโครงการ Urban Management Programme (UMP) ของ World Bank และ United Nations Development Programme (UNDP) และ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) อันเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ร่วม 14 องค์กร เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการเมือง (Obeng-Odoom, 2012)

ในปี ค.ศ. 1993 มีการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิด Urban government มาสู่ Urban governance โดยได้มีการเผยแพร่และเป็นที่ยอมรับจากงานเขียนของ Kenneth Davey (1993) ในรายงานชื่อ Elements of Urban Management อันเป็นรายงานฉบับแรก ๆ ที่เน้นการจัดการในระดับเมือง ทั้งในด้านการพัฒนาสังคม และการลดความยากจน เป้าหมายสำคัญของโครงการนี้ คือ การหาวิธีการจัดการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของ World Bank ที่กำหนดไว้ในความพยายามที่จะลดปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และจากแนวคิดนี้เอง ที่ทำให้เกิดคำว่า Governance ขึ้นมาและมีการนำไปปรับใช้ในการพัฒนาเมืองด้วย ในรายงานที่ได้เผยแพร่ในช่วงนั้น คำว่า Governance ที่ได้มีการนำมาใช้ในช่วงแรก เป็นการเน้น/ส่งเสริมให้เกิดภาคีความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นหลัก โดยยัง “มิได้ให้ความสำคัญ” กับการมีส่วนร่วมของกลุ่มรากหญ้าและภาคประชาสังคมในการจัดการเมืองเท่าที่ควร

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1996 Urban Management Programme (UMP) ของ World Bank ได้สิ้นสุดลง แต่สิ่งที่ปรากฏคือ จำนวนประชากรที่ยังทวีจำนวนเพิ่มขึ้น และปัญหาของเมืองในประเทศกำลังพัฒนาก็ยังไม่สามารถหาวิธีในการจัดการได้แต่อย่างใด ในขณะที่ นับวันปัญหาเหล่านั้นก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

เมื่อก้าวสู่สหัสวรรษใหม่ United Nations ได้เริ่มหันมาให้ความสนใจกับแนวคิดการบริหารปกครองเมือง (Urban governance) จึงได้ออกโครงการ (Campaign) ในชื่อ Global Campaign for Good Governance ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งแนวทางที่นำเสนอโดย United Nations ในปี ค.ศ. 2001 นี้ นั้น ได้พบว่ามีแตกต่างจากสิ่งที่ World Bank ได้นำเสนอไว้ในปี ค.ศ. 1989 และในปี ค.ศ. 1992 ผ่านเอกสารชื่อ Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study (World Bank, 1989) และ Governance and Development (World Bank, 1992) โดยแนวคิด Urban governance ของ World Bank ได้เน้นไปที่การสร้าง “รัฐที่ส่งเสริมระบบตลาด (Pro-market state)”

ในขณะที่ทาง United Nations ได้เน้นที่ “การนับรวมทุกคน (Inclusionary)” (หรือที่มีผู้นิยมใช้คำว่า การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง) และให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม” ในฐานะของ “หุ้นส่วน (Partners)” ในการทำภารกิจด้านเมือง โดยสิ่งที่ United Nations เน้นคือ การสร้างและเปลี่ยนสารเสวนาร่วมกัน (A collaborative dialogue) ในภาคีร่วมต่าง ๆ นอกเหนือจากภาครัฐและภาคเอกชน ในอันที่จะพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนเมืองให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม (Obeng-Odoom, 2012)



ในอีกฟากหนึ่ง Sharma et al. (2020) ได้ประมวลให้เห็นถึงพัฒนาการของการจัดการปกครองเมือง ที่ค่อนข้างเห็นได้อย่าง “เป็นรูปธรรม” โดยเขาได้นำเสนอให้เห็นถึงปัญหาของการบริหารจัดการองค์การภาครัฐในระดับเมือง ว่าในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ความล้มเหลวของภาครัฐในการจัดการกับผลของความเป็นเมืองได้ปรากฏชัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยากจนเมืองส่วนใหญ่ประสบปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาที่อยู่อาศัย และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้คนที่อพยพมาอาศัยอยู่ในเมืองได้

ในความล้มเหลวของภาครัฐในการจัดการเมืองนั้น ก็ได้เป็นผลมาจาก “การขาดแคลนงบประมาณ” เพียงอย่างเดียว แต่เพราะการบริหารงานแบบดั้งเดิม ที่มีความเป็นระบบราชการสูงมาก จึงทำให้ไม่สามารถรับมือและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นของเมืองได้

ต่อมาองค์กรระหว่างประเทศ เน้นอนว่า คือ World Bank และ IMF ในฐานะ “เจ้าของเงินบริจาค” ได้แนะนำให้ประเทศเหล่านั้น ปรับโครงสร้างและแปรรูปเป็นเอกชน เพื่อแก้ปัญหาภาครัฐที่อ่อนแอ ทุจริต และไม่มีประสิทธิภาพ โดยเชื่อว่าภาคเอกชนที่ร่ำรวย มีทรัพยากร มีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการแข่งขัน จะสามารถดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะได้ดีกว่าภาครัฐ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ รัฐบาลในประเทศด้อยพัฒนาที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากปรับโครงสร้างของระบบเพื่อให้เอกชนได้เข้ามาร่วมลงทุน ส่วนในระดับท้องถิ่นก็พบว่า ผู้บริหารเมืองส่วนใหญ่ก็มีได้มีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ สุดท้ายจึงต้องดำเนินการตามที่ World Bank วางแนวทางไว้ คือ การปรับโครงสร้างของระบบเพื่อให้เอกชนได้เข้ามาร่วมลงทุน (Sharma et al., 2020) จนมาถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 ผลที่เกิดขึ้นเป็นตัวฟ้องถึงความล้มเหลวในวิธี One size fits all ที่เสมือนเป็นการตัดเสื้อแบบยกโหลที่มีขนาดเดียวกันหมด กล่าวคือ การนำวิธี “แปรรูปบริการสาธารณะพื้นฐานในเมือง” ไปใช้เหมือนกันในทุกภูมิภาคทั่วโลก และที่สุดก็ได้รับการพิสูจน์ว่าการแปรรูปบริการสาธารณะ “ไม่สามารถแก้ปัญหาเมืองได้ดังที่คิด”

ทั้งนี้ก็เพราะ เมื่อมีการแปรรูปให้เอกชนมาเป็นผู้ดำเนินการ ในการจัดให้บริการสาธารณะต่าง ๆ สิ่งที่ปรากฏชัดคือ ความต้องการและความเดือดร้อนของผู้ที่อาศัยในเมือง โดยเฉพาะคนจนเมืองกลับไม่ได้รับการตอบสนอง ด้วยเหตุที่ว่า ภาคเอกชนเน้นผลประโยชน์ของตนเอง และกังวลเรื่องกำไร-ขาดทุนเป็นหลัก ทำให้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มชายขอบเหล่านั้นแต่อย่างใด ที่สำคัญคือ แม้จะดึงเอกชนให้มาทำการแทนภาครัฐที่ล้มเหลวไปแล้ว ก็ยังพบว่า ถึงจะมีการแปรรูปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่โปร่งใสและปัญหาคอร์รัปชันยังคงมีอยู่และมิได้ลดน้อยลงไปแต่อย่างใด

ประเด็นนี้ ได้ถูกนำเข้าสู่การประชุมด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาปี ค.ศ. 1992 ที่เมือง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล พร้อมกับที่หน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ได้หันมาเริ่มเห็นถึงความสำคัญของ “การจัดการปกครอง” หรือ Governance และได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น (Sharma et al., 2020)



เมื่อถึงยุคปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองเมืองตั้งอยู่บนฐานคิดที่เน้นการมีตัวแสดง (Actors) และความร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีบทบาทร่วมกันในระดับท้องถิ่น จากสาเหตุนี้เอง ทำให้ท้องถิ่นพยายามหาวิธีการเพื่อ “ปิดกวดบ้านตัวเอง” ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน” ส่วนในภารกิจหลักที่ต้องให้บริการพื้นฐาน ก็ยังคงต้องดำเนินการอยู่ พร้อมกับหันมา “**สร้างความร่วมมือ**” กับภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้เข้ามาหนุนเสริม การให้บริการ การจัดการปกครองเมืองทำให้ “**บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ จะเพิ่มมากขึ้น**” ในการเข้ามาร่วมในกระบวนการนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างมีทิศทางและสามารถแก้ปัญหาเมืองได้ (Uzun, 2010)

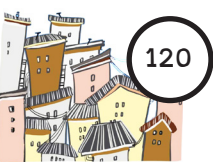
6.5 แนวคิดการจัดการปกครองเมือง (Urban governance) และฐานคิด DED (Decentralisation – Entrepreneurialism – Democracy) ในระดับท้องถิ่น

Obeng-Odoom (2012) ได้อธิบายแนวคิด การจัดการปกครองเมือง (Urban Governance) ว่าเป็นการนิยามโดยอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจ (Decentralisation) การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurialism) และ ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) หรือ DED (Decentralisation – Entrepreneurialism – Democracy)

6.5.1 การจัดการปกครองเมืองบนฐานการกระจายอำนาจ (Decentralisation)

นัยยะนี้ เป็นการมอง Urban governance ผ่านมุมมองของ Space หรือพื้นที่ ในความหมายแรกสื่อถึง “การกระจายอำนาจ” (Decentralisation) จากรัฐส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่น โดยในความหมายนี้ การจัดการปกครองเมือง จึงเป็นการอธิบายผ่านรูปแบบของการกระจายอำนาจที่รับรู้โดยทั่วกัน ส่วนในอีกความหมายหนึ่ง Urban governance หมายถึง การทำงานผ่านภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดการทำงานที่เน้น “**การร่วมมือกัน**” มากกว่าการสั่งการผ่านสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลท้องถิ่น

ในหลักของ “การกระจายอำนาจ” (Decentralisation) โดยแท้จริงแล้ว ได้เน้นไปที่ว่า หากการขับเคลื่อนงานสามารถทำได้ในระดับล่างสุดของหน่วยงานภาครัฐ ก็จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และจะทำให้มีผลต่อการตัดสินใจในการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ได้ จะเห็นได้ว่า ในมุมมองนี้ Urban governance ไม่ได้เข้ามาแทนที่ Urban government แต่อย่างใด แต่เป็นเพียงแค่การจัดระเบียบใหม่ในการทำงานที่อำนาจของภาครัฐได้มีการกระจายไปสู่ “ตัวแสดง” อื่น ๆ ในการมาร่วมกันพัฒนาเมืองมากกว่า



6.5.2 การจัดการปกครองเมืองบนฐานผู้ประกอบการ/ธุรกิจ (Entrepreneurialism)

ตามที่ทราบกันว่า แนวคิดของ Urban governance จะมีความหมายที่กว้างกว่าแนวคิด Urban management โดยทั้งรัฐบาลที่จัดการเมืองในระดับท้องถิ่น ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับ “มิติของการจัดการ” ทั้งสิ้น

โดยรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด และอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวเองให้มีความเป็น “ธุรกิจ” หรือ “เป็นผู้ประกอบการ” มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาจ้างงาน (Contract out) งานประจำที่รับผิดชอบให้ “เอกชน” มาดำเนินการแทน รวมถึงการพัฒนากระบวนการที่ตรวจสอบได้ ประการสำคัญคือ ต้องสามารถทำงานในรูปแบบหุ้นส่วนหรือภาคีกับภาคเอกชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือการปรับรูปแบบการจัดการเมืองให้มีความเป็นธุรกิจ และเป็นเสมือนผู้ประกอบการมากขึ้น

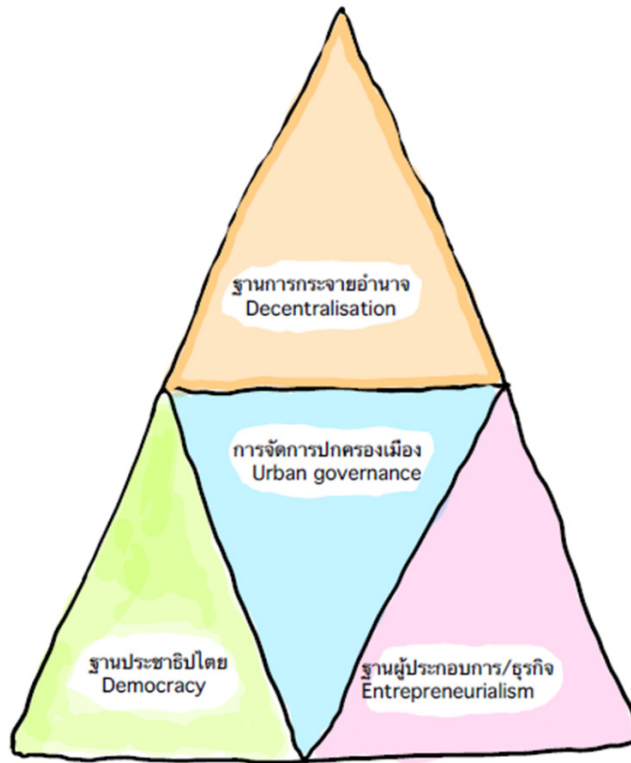
เหตุที่การจัดการปกครองเมืองถูกมองว่า เป็นหนทางหนึ่งในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองได้ก็เนื่องจาก “การพัฒนาท้องถิ่นผ่านระบบตลาด” จะช่วยส่งเสริมผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยมีเป้าหมายคือ การพัฒนาเมืองที่สามารถดึงดูดนักลงทุนและทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองต่อไป ที่สำคัญคือ เมื่อมีการมองการจัดการปกครองเมือง ผ่านเลนส์ของ Entrepreneurialism แนวคิดนี้จึงจำเป็นต้อง “ฟัง” อยู่ในฝั่งของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ในระดับของผู้บริหารเมือง หรือ นายกเทศมนตรี หรือ C.E.O. (Chief Executive Officer) ควรต้องมีคุณสมบัติของ “ผู้จัดการที่ดี” หรือเป็น Good managers ในการใช้ทักษะการสร้างเครือข่าย การ Lobby และการเจรจาต่อรองกับภาคเอกชน นักการเมืองและกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้

6.5.3 การจัดการปกครองเมืองบนฐานประชาธิปไตย (Democracy)

ความเป็นการจัดการปกครองเมืองในมิติของความเป็น “ประชาธิปไตย” ในมุมมองแรก หมายถึง กระบวนการนโยบายที่มีการตัดสินใจ และนำไปปฏิบัติโดยมีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการ รวมถึงเป็นเรื่องของการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus-building) ส่วนอีกมุมมองหนึ่งมองว่า Urban governance คือ การที่ตัวแสดงในเมืองดำเนินงานของตนอย่างมีความรับผิดชอบ (Performance accountability)

โดยการบรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งอาจเป็นวิธีการหนึ่งแต่ก็ได้เป็นคำตอบของทั้งหมด เพราะมิติความเป็นประชาธิปไตยของการจัดการปกครองเมืองนี้ จะมีความหมายที่กว้างกว่า คือ เป็นการมองไปไกลถึงบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความสมดุลในการขับเคลื่อนเมือง (Obeng-Odoom, 2012) ดังแสดงในภาพที่ 14





ภาพที่ 14 แนวคิด DED (Decentralisation – Entrepreneurialism – Democracy)
ที่มา: Obeng-Odoom (2012)

6.6 เหตุที่ Urban governance ได้รับความสนใจมากขึ้น

Kearns and Paddison (2000) และ Avis (2016) ได้อธิบายบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของเมืองและนำมาสู่ Urban governance ว่าเป็นผลมาจากความท้าทายในหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การมุ่งแข่งขันเพื่อ “การพัฒนาด้านเศรษฐกิจของเมือง” โดยการหาวิธีในการดึงดูดนักลงทุน ซึ่งข้อสังเกตคือ การจัดการเมืองได้เขยิบจาก Welfare-state model ไปสู่ Economic development model อันมีผลให้ผู้บริหารเมือง ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ต้องหันมาเล่นบทบาทของผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกัน “แรงงานนอกระบบ” ก็มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของเมืองเช่นกัน คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ในพื้นที่เมืองมักถูกมองข้ามและไม่ได้ได้รับความสนใจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญ และพยายามเปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสสะท้อนความต้องการด้วย

2. แต่ละเมืองได้หันมานำ “อัตลักษณ์ของเมือง” มาใช้เพื่อดึงดูดนักลงทุน หรือเพื่อนำไปสู่การสร้างรายได้ให้กับประชาชนในเมือง ดังในกรณีของการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว ที่แต่ละเมืองจะต้องค้นหาความเป็นตัวตนที่อยากให้นักท่องเที่ยวมาค้นหา และนำไปสู่การลงทุนต่าง ๆ ในเมือง

3. **“บทบาทของรัฐบาลกลาง”** ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เริ่มลดน้อยลง ทำให้ท้องถิ่นต้องหันมาคิดเอง ริเริ่มทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยตัวเองมากกว่าจะพึ่งพาหน่วยงานเหนือเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น การหาพันธมิตรเพื่อทำงานร่วมกันในระดับเมือง จึงเป็นสิ่งที่หลายเมืองได้ดำเนินการและก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

4. ในบทบาทของความเป็นเมืองที่ถูกเปิดสู่โลกใบใหญ่ของ **“กระแสโลกาภิวัตน์”** ทำให้เห็นว่าท้องถิ่นได้ก้าวไปสู่ความเป็นนานาชาติ เช่น มีการทำงานแบบร่วมมือข้ามพรมแดน (Cross-border co-operation) เป็นต้น

5. การจัดการปกครองเมือง ช่วยให้เกิด **“ความครอบคลุมและการมีส่วนร่วม”** “ช่องว่าง” ระหว่างคนจนและคนที่มีฐานะจะลดลง กลุ่มที่เคยถูกละเลยจะสามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น รวมถึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์ การจัดการปกครองเมืองจึงถือเป็นกรอบแนวทางใหม่ ที่พยายามส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

6. ปัญหาคนจนเมือง ที่คนจนเมืองมักประสบ **“ปัญหาการเข้าถึงบริการสาธารณะ”** คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานได้เลยหากไม่หาวิธีแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่มีรูปแบบและราคาที่เหมาะสมกับรายได้ที่จำกัดของคนกลุ่มนี้ เช่น ระบบขนส่ง เป็นต้น

7. **“การย้ายถิ่น”** มักถูกมองว่ามีส่วนทำให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมถึงทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างผู้เข้ามาอาศัยใหม่ กับชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม ดังนั้นในนโยบายการย้ายถิ่นควรให้ความสำคัญกับทุกฝ่าย และเข้าใจถึงความเปราะบางของผู้อพยพ และชุมชนเดิม รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ย้ายถิ่น ได้ใช้ชีวิตในฐานะพลเมืองและมีส่วนร่วมในการเมืองเพิ่มขึ้น

8. ในขณะที่เมืองต่าง ๆ มักเป็นพื้นที่แห่ง **“ความขัดแย้ง”** แต่การจัดการปกครองเมืองอาจจะช่วยจัดระเบียบสังคม และลดการกระทบกระทั่งได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการพูดคุยร่วมกัน รวมถึงประสานให้เกิดการร่วมมือในการทำกิจกรรมการพัฒนาร่วมกัน

9. พื้นที่เมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิด **“การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”** ดังนั้น เมืองต้องเป็นตัวหลักในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ผู้กำหนดนโยบายระดับเมืองจำเป็นต้องบูรณาการยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่กำหนดโดยหน่วยงานระดับบนให้เข้ากับกรอบการพัฒนาในระดับท้องถิ่นด้วย (Kearns and Paddison, 2000 และ Avis, 2016)

6.7 ประเด็นของการจัดการปกครองเมืองที่ต้องให้ความสำคัญ

ปัจจุบันการจัดการปกครองเมือง ได้รับความสนใจทั้งในเชิงทฤษฎีและการนำไปใช้จริง เพราะถือเป็นกระบวนการที่หน่วยงานระดับท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของการดำเนินการกิจผ่านความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และภาคส่วนหรือตัวแสดงเหล่านั้นก็เข้ามาร่วมบนฐานของทั้งทุนที่มีและความสนใจที่ต่างกันไป ดังนั้น การมองการจัดการ



ปกครองเมืองให้รอบด้านและตระหนักต่อข้อพิงสังวร จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้าม ดังที่นักวิชาการบางท่านได้ให้มุมมองไว้ในหลากหลายประเด็น กล่าวคือ

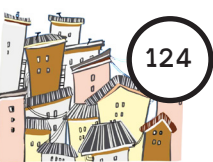
ในประเด็นแรก คือ เป็นการให้มุมมองต่อความหมายของคำว่า การจัดการปกครองเมืองในฐานะของ “กระบวนทัศน์การพัฒนา (Development paradigm)” กล่าวคือ การจัดการปกครองเมืองมิใช่สิ่งที่ทำได้โดยง่าย เพียงแค่การจัดการคนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่กลับเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้งการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ เพราะเมืองเป็นอาณาเขตพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นที่ ๆ จะช่วยลดปัญหาความยากจน และนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ดังนั้น คำว่าการจัดการปกครองจึง “ถูกให้ความหมาย” ว่าเป็น “หลักคิดทางการพัฒนา” มากกว่าเป็นแค่เพียง “ความคิด” (Idea) โดยทั่วไป (Obeng-Odoom, 2017)

ประเด็นที่สอง จากแนวคิดที่ได้รับการยอมรับแต่เมื่อต้องนำไปปฏิบัติจริง อาจมิได้เป็นดังที่คิดไว้ กล่าวคือ เมื่อมีการนำหลักการจัดการปกครองเมืองมาใช้ในโลกแห่งความจริง พบว่าการปฏิบัติจริงก็มิได้ดังที่คิดไว้และอาจมีความยุ่งยากเกิดขึ้น ดังเช่น กรณีที่แนวคิดนี้เป็น “สิ่งใหม่” สำหรับกระบวนกรนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และสถาบันทางเศรษฐกิจทั้งในอดีตและปัจจุบัน

จากประเด็นข้างต้น Obeng-Odoom (2017) ได้เสนอแนวทางการแก้ไขทั้งในระบบโครงสร้างและสถาบันไว้ดังนี้ 1) การจัดระเบียบใหม่ (Re-ordering) สำหรับบทบาทของสามองค์ประกอบหลักคือ รัฐ ตลาดหรือภาคธุรกิจ และสังคม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน (Institutional change) 2) การจัดระบบการทำงานใหม่ (Re-working) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่มีการเชื่อมร้อยระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน และ 3) การจัดองค์กรใหม่ (Re-organising) เป็นการวางระบบให้เกิดช่องทางในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการจัดการปกครองเมืองอย่างแท้จริง

ประเด็นสุดท้าย เป็นการโต้แย้งต่อมุมมองในการทำงานขององค์กรภาครัฐ กล่าวคือ Jordan (2008) อ้างถึงใน Aina et al., (2019) ได้สะท้อนให้เห็นว่า เมื่อพูดถึงรูปแบบการทำงานที่เป็นการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down approach) นักวิชาการในฝั่งหนึ่ง มักมองว่ารูปแบบการทำงานแบบสั่งการจากบนลงล่างและการวางแผนแบบรวมศูนย์ถือเป็น “รูปแบบที่ไม่เหมาะสม” กับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน จำต้องมีการปรับรูปแบบการทำงานเสียใหม่ ให้เป็นการสั่งการแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) เพียงอย่างเดียว

ในทางกลับกัน ในมุมมองต่อประเด็นข้างต้น ก็มีนักวิชาการบางท่านสะท้อนว่า “บทบาทของรัฐบาลกลางและนโยบายจากรัฐบาลกลาง” ยังคงเป็น “ปัจจัยสำคัญ” ต่อการจัดการปกครองเมืองทั้งบริบทของสังคมที่เป็นประชาธิปไตยและไม่ใช้ประชาธิปไตย Aina et al. (2019) ได้นำเสนอไว้ในบทความชื่อ Top-down sustainable urban development? Urban governance transformation



in Saudi Arabia โดยพบว่า การสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-down approach) อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและทำให้เกิดการสนับสนุน ให้มีการดำเนินงานร่วมกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่นดังในกรณีของโครงการคาร์บอนต่ำของประเทศซาอุดีอาระเบีย

ในประเด็นนี้ จากมุมมองของผู้เขียนมีความเห็นว่า การสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-down approach) อาจต้องมีการทำควบคู่ไปกับการสั่งการแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) เพราะในบางกรณีการสั่งการแบบบนลงล่างยังคงมีความสำคัญอยู่ ซึ่งหากพิจารณาถึงไปถึงกรณีของเมือง Low carbon ในประเทศไทย ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นโครงการที่ต้องให้เกิดการผลักดันร่วมกัน ในประชาคมโลก แต่ในทางปฏิบัตินั้น แนวคิดเมือง Low carbon ที่แต่ละเมืองดำเนินการอยู่ จำเป็นต้องมีนโยบายของภาครัฐส่วนกลางที่ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบให้แต่ละเมืองสามารถดำเนินการได้ เพราะส่วนหนึ่งต้องไม่ลืมว่า ท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังมีข้อจำกัดในการมองภาพในเชิงระบบ การดำเนินการกิจของแต่ละเมืองก็จะให้ความสำคัญแต่เฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตนเองเท่านั้น อันเป็นผลมาจากการขาดศักยภาพ (Capacity) ทั้งในด้านความรู้ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ฯลฯ ในส่วนนี้ นโยบายที่ชัดเจนของส่วนกลาง ยังคงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะทำให้เกิดการดำเนินงานเมืองคาร์บอนต่ำในระดับท้องถิ่น จากแนวทางนโยบายเมื่อนำลงสู่การปฏิบัติก็อาจส่งไม่ต่อให้แต่ละเมืองได้ออกแบบการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองต่อไป

จากประสบการณ์ของผู้เขียน ที่ได้เข้าร่วมในโครงการเทศบาลคาร์บอนต่ำ พบว่า การดำเนินการที่เกิดขึ้นจนทำให้หลาย ๆ เมืองสามารถเป็นต้นแบบได้นั้น ก็เป็นผลมาจากความสมัครใจและความสนใจของผู้บริหารเมือง และเจ้าหน้าที่เมืองที่อยากริเริ่มงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระดับพื้นที่และระดับโลกเป็นหลัก โดยยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติจากส่วนกลาง ที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแต่อย่างใด แต่หากมีการกำหนดกรอบทิศทางไว้ชัดเจน และมีนโยบายที่เป็นรูปธรรม ก็เชื่อได้ว่าการดำเนินโครงการเหล่านี้ก็จะเป็นไปได้เช่นกัน

6.8 แนวทางการจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่

จากเอกสารนโยบายของ Habitat III Policy Unit ของ UN-Habitat (2017) ได้มีการกำหนดลักษณะของการจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่ ที่จะนำไปสู่การตอบโจทย์เมืองว่ามีลักษณะดังนี้

1) **ความเป็นประชาธิปไตยและความครอบคลุม:** หมายถึง การรับประกันได้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อม โดยเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มที่เปราะบาง นอกจากนี้ ยังหมายถึงต้องแน่ใจว่าผู้คนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยี เพื่อสร้างให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและสร้างการมีส่วนร่วม

2) **การมองระยะยาวและเชิงบูรณาการ:** การจัดการปกครองเมืองแบบใหม่ ควรให้มีการดำเนินนโยบายสาธารณะในระยะยาว โดยมองข้ามเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมให้เกิดการดำเนินนโยบายสาธารณะ ที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทั้งหมดอย่างเป็นระบบและชาญฉลาด



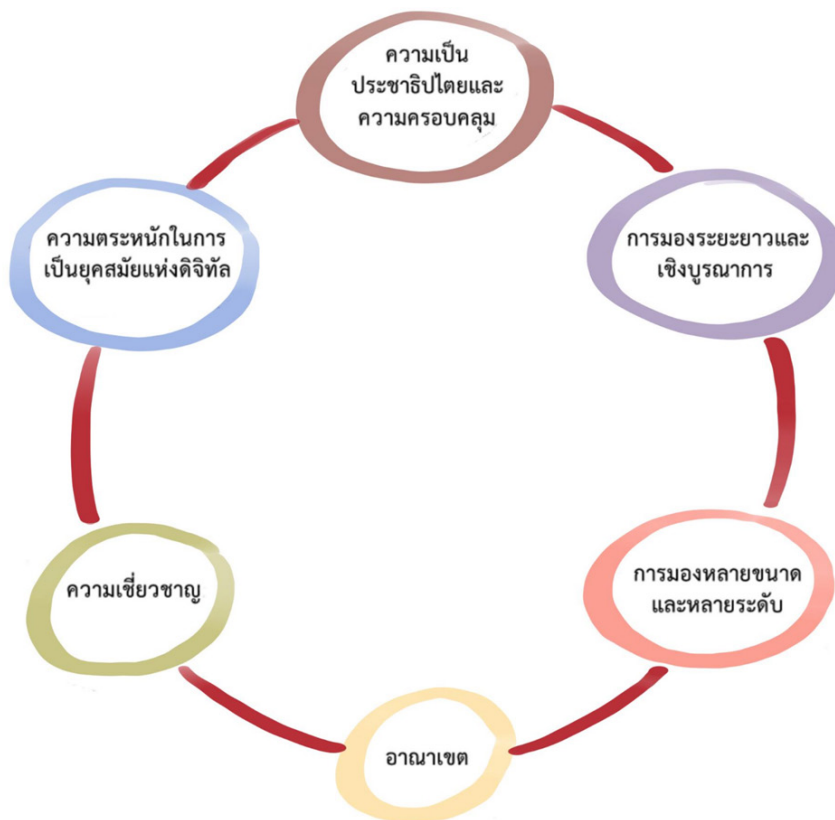
3) **การมองหลายขนาดและหลายระดับ:** การจัดการปกครองเมืองแบบใหม่ต้องการการประสานงานระหว่างระดับต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้สามารถเผชิญกับความท้าทายที่เกิดขึ้นในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) **อาณาเขต:** พื้นที่ในเมืองไม่ได้เป็นเพียงสถานที่ที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่นั้น แต่ต้องมองถึงพื้นที่ที่มาจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ บรรจบกับสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ในการจัดการปกครองเมืองแบบใหม่ เมืองจะต้องถูกมองและทำความเข้าใจในฐานะที่เป็น “ระบบนิเวศของเมือง” ผ่าน “ระบบของความสัมพันธ์” ทั้งระหว่างเขตเมืองและชนบท

5) **ความเชี่ยวชาญ:** สถาบันและแต่ละปัจเจกบุคคล ควรมีทักษะที่จำเป็นในการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ที่สามารถตอบสนองได้ตามความเป็นจริง

6) **ความตระหนักรู้ในการเป็นยุคสมัยแห่งดิจิทัล:** การพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดการมีส่วนร่วม และตอบสนองได้มากขึ้น การจัดการปกครองเมืองแบบใหม่ในยุคดิจิทัล ยังช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้ร่วมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมแบบจากล่างขึ้นบน ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับฐานรากในทางเศรษฐกิจได้ (UN-Habitat, 2017)

โดยประเด็นที่หัวใจสำคัญของการจัดการเมืองรูปแบบใหม่ได้แสดงในภาพที่ 15



ภาพที่ 15 การจัดการปกครองเมืองรูปแบบใหม่ด้วยการก้าวข้ามจากระบบเดิม
ที่มา: ดัดแปลงจาก UN-Habitat (2017)

6.9 สรุปท้ายบท

ปัญหาของเมืองนับวันจะมีความซับซ้อน และเกิดความท้าทายใหม่ ๆ อันเป็นสิ่งคุกคามที่มีโอกาสการณ์ได้อยู่บ่อยครั้ง การฝากความหวังไว้ที่หน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว ก็มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การจัดการเมืองได้ เพราะเมืองเป็นเสมือน Melting pot หรืออธิบายง่าย ๆ ว่าเหมือนหม้อต้มจับฉ่ายที่มีอะไรก็จับใส่ลงไปต้มด้วยกันหมด

เมื่อเมืองถูกมองผ่านเลนส์ของการจัดการปกครองเมือง มิติสำคัญ 2 ส่วนที่ปรากฏ คือ ในมิติขององค์กรภาครัฐ หรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่ต้องมีบทบาท ทั้งในการให้บริการพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนในพื้นที่ ขณะเดียวกันความเป็นท้องถิ่นที่เกิดจากฐานของการกระจายอำนาจ ก็นำไปสู่การต้องมีกระบวนการ “ส่งไม้” ให้ชุมชนได้เข้ามาร่วมออกแบบและจัดการปัญหาของตนเอง

ในขณะที่อีกมิติหนึ่งคือ มิติของเครือข่ายในพื้นที่ที่ประกอบด้วยภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่มาเชื่อมร้อยการทำงานร่วมกัน ทำให้การจัดการปกครองมีนัยยะถึง “ปฏิสัมพันธ์” ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่มีใช้ “การควบคุม/สั่งการ” แต่เน้น “ความร่วมมือ” อันจะทำให้เกิดความร่วมมือและการเกื้อกูลประสานกัน

การจัดการเมืองนั้น มีทั้งเรื่องที่ต้องตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว (End-of-pipe approach) และการดำเนินงานในเชิงป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหา (Non-end-of-pipe approach) ตั้งแต่ละเมืองก็มีความท้าทายที่แตกต่างกัน ท้องถิ่นจึงต้องมีบทบาทในการเข้ามา เพื่อกำหนดทิศทางของเมือง และขับเคลื่อนให้เกิดการจัดการปกครองเมือง อันเป็นกระบวนการในการที่ภาครัฐได้เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงาน บทบาทของท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ จะเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันอย่างไร ขอเชิญผู้อ่านตามต่อไปยังบทที่ 7 ที่ว่าด้วยท้องถิ่นกับการจัดการปกครองเมืองได้ต่อไป





KEEP
CALM
AND

Build
Better Cities

บทที่

ท้องถิ่นกับการจัดการ ปกครองเมือง



- บทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง
- การจัดการปกครองเมืองกับท้องถิ่นของประเทศไทย
- ใครบ้างที่ต้องเข้ามาร่วมในการจัดการปกครองเมือง
- “เมือง” เวทีที่หลากหลายตัวแสดงต่างมาโลดแล่น
- ภาคิความร่วมมือในการจัดการปกครองเมือง
- การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative governance)
- ประโยชน์และข้อพึงระวังของการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง
- การจัดการปกครองเมือง: ตัวอย่างจากเมืองในภูมิภาคเอเชีย

บทที่ 7

ท้องถิ่นกับการจัดการปกครองเมือง

การจัดการปกครองเมือง (Urban governance) หรืออาจใช้คำอื่น ๆ ด้วย เช่นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local governance) และการจัดการปกครองมหานคร (Metropolitan governance) คำเหล่านี้ ถูกใช้ในวงการวิชาการมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 (Vitálišová et al., 2021) ดังที่ Kokpol (1998) ได้ชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าจะใช้คำว่าอะไรก็ตาม ทั้งการจัดการปกครองท้องถิ่น หรือการจัดการปกครองเมือง ก็ล้วนแต่เป็นเรื่องของ “ท้องถิ่น” ทั้งสิ้น เพราะการจัดการปกครองเมืองในระดับท้องถิ่นก็คือ “ภารกิจของเทศบาล” ดังนั้น Urban governance จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นและเป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนั่นเอง

ในบทนี้ คือการตอบคำถามว่า ใคร (Who) ควรมีบทบาทในการจัดการปกครองเมือง ซึ่งในความจริงแล้วก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น หรือรัฐบาลในระดับท้องถิ่นนั่นเอง แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) จำต้องมีการนำไปใช้ในการให้ท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนภารกิจ ด้านการจัดการเมืองของตนเองเดียวกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับเมือง รวมถึงการมีส่วนร่วมทั้งที่เป็นปฏิสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวราบ อีกทั้งภาคีความร่วมมือ ก็ถือเป็นสิ่งที่ยังสำคัญอย่างยิ่งยวดในการจัดการปกครองเมือง ในส่วนท้ายของบทนี้จะแสดงให้เห็นตัวอย่างของการจัดการปกครองเมือง ที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วในพื้นที่ต่าง ๆ

7.1 บทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง

ท้องถิ่นได้กลายมาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ต่อการพัฒนาเมือง ดังที่ Astleithner and Hamedinger (2003) ได้อธิบายโดยนำแนวคิดการจัดการปกครองแบบใหม่ (New governance) มาวิเคราะห์ไว้ ในบทความชื่อ Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and potentials in the Case of Vienna โดยได้ระบุว่า จากการประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล ที่ได้กำหนดแนวทางในการมุ่งสู่ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) ท้องถิ่นก็ได้ถูกกำหนดให้เป็น “กลไกหลัก” ในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ (Astleithner and Hamedinger, 2003)

“A Blueprint for Sustainable Development” หรือ วาระการพัฒนาของศตวรรษที่ 21 (Agenda 21) เป็นข้อผูกพันที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย (United Nations, 1993) โดยเป็นพิมพ์เขียวของแผนปฏิบัติการของประชาคมโลก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันในประเทศสมาชิก มีการกำหนดแนวปฏิบัติไว้ 3 ระดับ คือ ระดับประชาคมโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ซึ่งมีเป้าหมายที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ปกป้องระบบนิเวศและสร้างอนาคตที่ดีสำหรับทุกคน



ในสาระสำคัญของ Agenda 21 ประเด็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่น 21 (LA 21) ได้ถูกระบุไว้ในบทที่ 28 ในชื่อ “Local authorities’ initiatives in support of Agenda 21” โดยแสดงให้เห็นถึงการริเริ่มของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ในการสนับสนุน Agenda 21 ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งบรรยายถึงหลักการสำคัญไว้ ดังนี้...

“หลาย ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นและการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ใน Agenda 21 นั้น ล้วนมีรากเหง้ามาจากกิจกรรมในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมและความร่วมมือของหน่วยงานระดับท้องถิ่น จะช่วยผลักดันให้ Agenda 21 สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้”

แผนปฏิบัติการ LA 21 เป็นเครื่องมือทางนโยบายตามยุทธศาสตร์ โดย Agenda 21 มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยทำงานแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และยังเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนในการร่วมกันเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (The Australian Research Institute for Environment and Sustainability, 2009 และ United Nations Division for Sustainable Development, 2013 อ้างถึงใน อุ๋นเรื่อน เล็กน้อย, 2560)

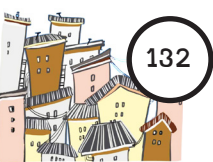
การนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น จึงมาพร้อมคำถามว่า **“แล้วเราจะจัดการปกครองเมืองได้อย่างไรในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้”** (Astleithner and Hamedinger, 2003)

จากคำถามข้างต้น ทำให้เห็นว่า ท้องถิ่นได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญในการ “แปลงแนวคิด” การพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติ และเป็นผลทำให้เกิดกระแส **“การปรับโครงสร้างและการทำงานของท้องถิ่นให้มีความทันสมัย”** การดำเนินงานของท้องถิ่น ได้ปรับเปลี่ยนจากการบริหารองค์กรภาครัฐแบบดั้งเดิม หรือ Traditional public administration (TPA) มาสู่แนวทางของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ หรือ New public management (NPM) และแนวคิดการจัดการปกครองแบบใหม่ หรือ New governance ในที่สุด (Astleithner and Hamedinger, 2003)

แต่แม้จะมีการปรับเปลี่ยนอย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ เมืองก็ยังคงทำงานภายใต้รูปแบบการบริหารองค์กรภาครัฐในแบบดั้งเดิม ซึ่งในรูปแบบดังกล่าว ได้สร้างปัญหาต่อการจัดการเมืองในหลายประเด็น

ดังกรณีของการขับเคลื่อนภารกิจในการวางผังเมืองที่ Rincón et al. (2021) ได้ศึกษาไว้ โดยเขาได้สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญขององค์กรในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานเหล่านี้มักมีปัญหาการทำงานแบบรวมศูนย์ เน้นความเป็นระบบราชการ เน้นการแบ่งแยกส่วน (Siloed) หน่วยงานออกจากกันและขาดการประสานงาน จึงส่งผลให้การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้เอง การพัฒนาเมืองให้มีการบูรณาการ และมีความยั่งยืนจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ในความเป็นโครงสร้างระบบการดำเนินแบบเดิมยิ่งทำให้เรื่องต่าง ๆ มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญ



คือ หน่วยงานในระดับท้องถิ่นนี้ก็ยังคงมีความเข้าใจที่ไม่เพียงพอต่อมิติของ “ความยั่งยืน” ซึ่งทำให้การกำหนดเป้าหมายและการวัดความสำเร็จของการทำงานเป็นไปได้ยาก

จากแนวคิดข้างต้น การบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสม และสามารถตอบโจทย์ปัญหาในพื้นที่ จึงมิใช่การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างที่เคยเป็นมา หรือมีใช้รูปแบบการดำเนินงานที่อยู่บนฐานคิดแบบ “รวมศูนย์” และมีลักษณะของการผูกขาด ในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีรัฐบาลกำกับดูแลอีกต่อไป แต่สิ่งที่ควรจะเป็นจึงหมายถึงการทำอะไร จึงจะสามารถกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไปให้กว้างมากขึ้น เปิดขยายขอบเขตให้สังคมโดยรวม หรือการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมดำเนินงานพัฒนาในรูปแบบของ “เครือข่าย (Network)” สิ่งนี้ จะทำให้เกิดการร่วมมือทำงานกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน (อำนวยการบริหารเมืองและคน, 2559)

ประเด็นข้างต้นได้สอดคล้องกับการศึกษาของ Vitálišová et al. (2021) ที่พบว่า ในทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทของท้องถิ่นในประเทศประชาธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากการปฏิรูปการบริหารงาน ภาครัฐได้ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ และการกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับล่างสุดที่ใกล้ชิดกับประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่ขณะเดียวกันการสร้าง “ภาคีความร่วมมือ” โดยหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นก็เป็นที่ยอมรับและมีความจำเป็นมากขึ้นทุกขณะ ทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเปลี่ยนจากการปกครองโดยรัฐเป็นหลักไปสู่ “การจัดการปกครอง” ที่มีความทันสมัยมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผลให้ท้องถิ่นสมัยใหม่ถูกคาดหวังให้มีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นการเปิดกว้าง การมีประสิทธิภาพ ความมุ่งมั่นในการค้นหาความต้องการภายในท้องถิ่น รวมไปถึงการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกระบวนการนโยบายระดับท้องถิ่น และสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น (Vitálišová et al., 2021)

7.2 การจัดการปกครองเมืองกับท้องถิ่นของประเทศไทย

ในกรณีของประเทศไทย ท้องถิ่นนับว่าเป็นหน่วยงานสำคัญของประเทศ ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชน และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ “มาตรา 16 ซึ่งระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษในกรณีที่เป็นปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเมือง” (จำลอง โพธิ์บุญ, 2016)



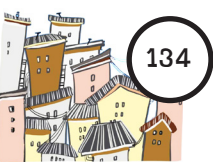
ประเด็นดังกล่าวก็สอดคล้องกับที่ Kokpol (1998) ได้สะท้อนไว้ คือ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่หลักในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริการพื้นฐาน ได้แก่ การควบคุมการใช้ที่ดิน การรวบรวมจัดการและบำบัดของเสีย ทั้งน้ำเสียและขยะซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมือง จากปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองต่าง ๆ ของประเทศไทย เราสามารถพบเห็นปัญหานานัปการที่ชินตา ไม่ว่าจะเป็นขยะที่ไม่ได้รวบรวมจัดเก็บอย่างถูกต้อง น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็น ชุมชนแออัดและน้ำท่วม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของเทศบาลในการบังคับใช้กฎระเบียบและการขาดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ เพื่อดำเนินการกับปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง (Kokpol, 1998)

อัศวินท์ ศาสณพิทักษ์ และนพพล อัคฮาด (2559) ได้อธิบายถึง ความสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารเป็นคนในพื้นที่จึงรับรู้ปัญหาและเข้าใจในบริบทสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ (Identity) ของท้องถิ่นตน ได้ดีกว่าหน่วยงานรัฐอื่น ๆ อันเป็นการให้คนในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ปัญหา ได้แก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเอง

ท้องถิ่นของไทยมีการจัดการปกครอง (Governance) หลายวิธี อาทิ

1. การจัดการปกครองเชิงการเมืองและสังคม (Socio-political governance) เป็นการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ เช่น การประชุมหารือร่วมกัน และมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ
2. การจัดการปกครองเชิงเครือข่าย (Network governance) เป็นการสร้างเครือข่ายทำงานในพื้นที่ เพื่อทำกิจกรรมทางสังคม โดยมีภาครัฐเป็นผู้เอื้อให้เกิดความสะดวก (Facilitator)
3. การจัดการปกครองในรูปแบบการรับเหมาสัญญา (Contract governance) โดยภาครัฐจ้างเหมาบริการให้ภาคเอกชนดำเนินการ จะคล้ายกับการจ้างเหมาบริการภายนอก (Out-sourcing) ของภาคธุรกิจ

ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐได้มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือนโยบายใด ๆ ของหน่วยงานราชการ ต้องมีกระบวนการการให้ข้อมูลและจัดประชุมหารือร่วมกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่จัดให้ ทั้งในแง่ของคุณภาพมาตรฐานและในแง่ของการตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงสามารถให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงครอบคลุมกระบวนการต่าง ๆ ทั้งการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันอย่างโปร่งใสและชอบธรรม การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง การประชุมต่าง ๆ การเสนอข้อบัญญัติ และการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกหากเห็นว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม (อัศวินท์ ศาสณพิทักษ์ และ นพพล อัคฮาด, 2559)



7.3 ใครบ้างที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง

“ใครคือผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการปกครองเมือง” Tiwari (2001) ได้ถามคำถามนี้พร้อมคำถามอื่น ๆ ที่ว่า “ใครเป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ในเมือง” และ “อะไรคือผลลัพธ์ในการจัดการเมืองเพื่อนำไปสู่การสร้างสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน” (Tiwari, 2001)

ดังที่กล่าวไปในข้างต้น การจัดการปกครองเมือง (Urban governance) มักมีตัวแสดง (Actors) และสถาบัน (Institutions) หลักที่มีบทบาทในเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้ก็หมายถึงท้องถิ่นนั่นเอง แต่สิ่งที่สามารถอธิบายได้ชัดเจนที่สุด ดังที่ Vitálišová et al. (2021) ได้สะท้อนไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในเรื่องใด ๆ ก็ตาม “ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยลำพังได้เลย” สิ่งที่ต้องหันกลับมาใคร่ครวญให้มาก คือ ทำอย่างไรท้องถิ่นจะสามารถปรับตัวให้ทันกับความท้าทายที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และมีการดำเนินงานที่เน้นให้ความสำคัญกับ “ตัวแสดงอื่น ๆ” ในพื้นที่ โดยมีได้ดำเนินงานเพียงลำพังดังในอดีต

สิ่งที่นักวิชาการเห็นพ้องกัน คือการจัดการปกครองเมืองมีความเป็น “ระบบพหุศูนย์กลาง (Polycentric system)” ซึ่งมีนัยยะถึง การที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น สาระสำคัญของระบบพหุศูนย์กลางคือการเต็มไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกัน ทั้งแบบมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา และแบบไม่มีลำดับชั้น ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันในแต่ละของความสนใจและกิจกรรมต่าง ๆ ในวิถีชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเป็นได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และไม่แสวงหาผลกำไร การมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายสาธารณะจะมีการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง หรือการแข่งขัน ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากกลไกดั้งเดิมของระบบราชการและการเมือง (Vitálišová et al., 2021)

Campbell (2016) ได้เสนอแนวทางในการทำความเข้าใจการทำงาน ของระบบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของเมืองว่ามีความสำคัญ โดยเขาได้อธิบายว่า “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” คือ ตัวแสดงที่อาจได้รับหรืออาจสูญเสียบางสิ่งบางอย่าง โดยปกติผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้จะมี “ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม” “ทัศนคติและการกระทำ” ของพวกเขาที่มีศักยภาพพอที่จะมีอิทธิพลเหนือสิ่งใด ๆ ได้เช่นกัน ส่วน Tyler et al. (2014) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง คือ “กลุ่มคนที่มีความหลากหลาย ทั้งในแง่ของภูมิหลัง บทบาท และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน ที่เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความซับซ้อนของผู้คนในเมือง” นั่นเอง (Tyler et al., 2014 อ้างถึงใน Campbell, 2016)



7.4 “เมือง” เวทีที่หลากหลายตัวแสดงต่างมาโลดแล่น

เพราะ “เมือง” เปรียบเสมือน “เวที” ที่ตัวแสดง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับต่าง ๆ ได้เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันทั้งแนวดิ่งและแนวราบ (Hickmann, 2021) การจัดการปกครองเมือง จึงให้ความสำคัญกับตัวแสดง (Actors) และสถาบัน (Institutions) ที่หลากหลายและมีบทบาทในเมือง ดังที่ Avis (2016) ได้จัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองเมืองไว้ ดังแสดงในภาพที่ 17



ภาพที่ 17 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก Avis (2016)

จากภาพที่ 17 จะเห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองเมือง สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มหลัก คือ 1) กลุ่มที่เป็นตัวแสดงของภาครัฐ 2) กลุ่มที่เป็นตัวแสดงในระดับท้องถิ่น 3) กลุ่มประชาสังคม 4) กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ และ 5) กลุ่มภาคธุรกิจเอกชน สิ่งที่เกิดขึ้นได้จากภาพข้างต้นคือ ตัวแสดงเหล่านั้น ไม่ได้แยกออกมาชัดเจนว่าเป็นตัวแสดงหรือเป็นสถาบันในแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น แต่กลับสามารถจัดให้อยู่ในกลุ่มที่มีความทับซ้อนกันได้เช่นกัน



จากการจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกมาเป็น 5 กลุ่มแล้วนั้น ผู้เขียนพบว่างานของ Hickmann (2021) น่าจะช่วยอธิบายให้เห็นได้ชัดกว่า โดยเขาทำให้เห็นว่า ท้องถิ่นได้มีการบูรณาการกับภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ ซึ่งมีผลทั้งในแง่บวกและลบในเวลาเดียวกัน ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะอธิบายให้เห็น “เวที” ที่ทั้งท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่ได้มีปฏิสัมพันธ์กันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ กล่าวคือ

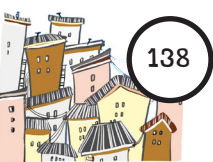
7.4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีปฏิสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

Hickmann (2021) ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแนวดิ่ง เช่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค และพบว่า หนึ่งในปฏิสัมพันธ์นั้นคือ สิ่งที่เป็นกรอบข้อกำหนดและระเบียบและแนวทางต่าง ๆ ที่หน่วยงานระดับบนกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่นในการนำไปจัดการเมือง

ประเด็นสำคัญ คือ ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพารัฐบาลระดับภูมิภาคและระดับประเทศ รวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้การสนับสนุนด้านการเงิน ในการริเริ่มและดูแลรักษาโครงการหรือกิจกรรมด้านการจัดการเมืองที่ยั่งยืนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ หากมีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ แน่นนอนว่าเมืองแต่ละเมืองก็จะมีประสิทธิภาพในการจัดทำได้ด้วยตนเอง ทำให้ต้องพึ่งพาหน่วยงานระดับประเทศและระดับภูมิภาคในการดำเนินงานเช่นกัน

นอกจากนี้ ท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยก็มักประสบทั้งปัญหาความสามารถ ศักยภาพ และปัญหางบประมาณที่มีจำกัด ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ ก็มีข้อจำกัดดังที่กล่าวไปข้างต้น ส่วนในกรณีของประเทศไทย เรื่องนี้เป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษี และการจัดสรรงบประมาณดังที่เห็นได้จากการที่รัฐบาลของหลายประเทศ ก็ยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือด้านการเงิน จากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ นั่นจึงมีผลทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ดังที่ควรจะเป็น ในความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานระดับบนกับท้องถิ่น ทำให้เห็นตัวอย่างในหลายเมืองที่พบว่าการดำเนินงานเพื่อสร้างเมืองยั่งยืนมีปัญหาอุปสรรค ดังกรณีของปัญหาความทับซ้อนในหน้าที่รับผิดชอบระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการพลังงาน การขนส่ง รวมถึงการใช้ที่ดิน (Hickmann, 2021)

ปัญหาของแต่ละเมืองที่แต่ละท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ก็ทำให้ดำเนินงานมีความซับซ้อนขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ ในความเป็นท้องถิ่นเอง ปัญหาที่ก้ำกั้ในการวางแผน การจัดการและการบริหารงบประมาณก็ยังเป็นข้อจำกัดสำคัญ ในขณะที่ประเด็นการจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) มักจะทำได้ยาก เพราะในการกำหนดความสำคัญของปัญหาในเมืองก็มิได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของทั้งภาคชุมชนและภาครัฐกิจเอกชน ดังกรณีของการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาที่ดินในเมืองก็ไม่สามารถทำได้อย่างจริงจัง เพราะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระเบียบที่



กำหนดจากราชการส่วนกลาง กอปรกับความสับสนของการใช้อำนาจหน้าที่ในพื้นที่เมืองของหลายหน่วยงาน ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การปั่นราคาอสังหาริมทรัพย์ของเมือง ล้วนทำให้มีผลต่อการวางผังเมืองในระยะยาว ที่สุดก็นำไปสู่ปัญหาการเข้าถึงที่อยู่อาศัยรวมถึงสาธารณสุขโรคพื้นฐานของคนเมือง และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นมากมาย ในเมืองใหญ่และมีผลต่อวิถีชีวิตของกลุ่มคนจนเมือง (Hildebrand et al., 2013)

7.4.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีปฏิสัมพันธ์ในแนวราบ

ในการบูรณาการและปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน สิ่งที่เห็นชัดเจนคือ ท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานที่สามารถทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลากหลายกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อรับมือกับปัญหาความยั่งยืนของเมือง (Hickmann, 2021) และในช่วงไม่กี่ปีมานี้เอง ท้องถิ่นได้สร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงเมือง โดยมีการเปิดพื้นที่ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนได้

Vitálišová et al. (2021) ได้อธิบายให้เห็นพื้นฐานของการจัดการปกครองเมืองของแต่ละท้องถิ่น ว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นเหล่านั้น มีเงื่อนไขของความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประกอบด้วยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรก็มีอิทธิพลทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อการทำงานของสถาบัน/องค์กร/รัฐบาล ต่อกิจกรรม และต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ทั้งสิ้น หากจะกล่าวง่าย ๆ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักถูกจัดเป็นกลุ่มที่ “ไม่มีความเป็นเนื้อเดียวกัน” ซึ่งเป็นผลมาจากความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นนั่นเอง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้สามารถแบ่งออกหลายรูปแบบ ประกอบด้วย

1) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งแบบกลุ่มภายในและภายนอก ได้แก่

1. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน หมายถึงรวมถึงผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง พนักงานและของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานหลักและหน่วยงานอื่น ๆ ของการปกครองระดับท้องถิ่น
2. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก หมายถึงรวมถึงพลเมือง ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พรรคการเมือง สื่อ ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่

1. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นทางการ ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดำเนินการและการควบคุม สิ่งที่ดำเนินการจึงเป็นไปตามภาระผูกพันทางกฎหมาย (เช่น เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ฯลฯ)



2. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่เป็นทางการ คือ กลุ่มที่ไม่มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายท้องถิ่น (เช่น องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ) กลุ่มนี้ได้ใช้วิธีบังคับให้นำความต้องการ ผลประโยชน์และข้อกำหนดไปผนวกกับเจตนาและแนวทางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นทางการที่มีอาจจะมียุทธวิธีพลเหนือเขาเหล่านั้น (Vitálišová et al., 2021)

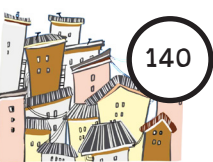
แต่แม้ท้องถิ่นจะได้เปลี่ยน “บทบาท” จากเดิมที่เคย “ปกครองกำกับ” มาเป็นการ “เอื้ออำนวย” ให้เกิดความสะดวก และการเชื่อมต่อนระหว่างกลุ่มคนด้วยการสร้างความไว้วางใจ เพื่อให้สามารถมาทำงานร่วมกันผ่านรูปแบบ “การจัดการปกครอง” ได้แล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ท้องถิ่นยังต้องเผชิญกับอุปสรรคด้าน “โครงสร้างองค์กรที่ยังคงเป็นรูปแบบเดิม ๆ” แต่ในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและสร้างความยั่งยืนของเมือง กลับต้องหันมาทำงานภายใต้ความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ มากขึ้น รวมถึงต้องขยายบทบาทการดำเนินงานของตนเองให้ต่างไปจากเดิมด้วย (Hickmann, 2021)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การขับเคลื่อนโครงการเพื่อความยั่งยืนต่าง ๆ ของเมือง ท้องถิ่นมักจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ หน่วยงานผู้ให้ทุนระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม รวมถึงความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนในการดำเนินโครงการในรูปแบบของ การจัดการปกครองเมืองในระดับต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะนำเสนอการจัดการปกครองเมืองเชิงภาคีความร่วมมือ เพื่อให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงต่าง ๆ ได้มีการจับมือทำงานร่วมกันอย่างไรบ้าง

7.5 ภาคีความร่วมมือในการจัดการปกครองเมือง

ในเมืองใหญ่หลายแห่ง การขยายตัวของเมืองได้ส่งผลกระทบต่ออย่างค่อยเป็นค่อยไปต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาคุณภาพอากาศ ราคาที่อยู่อาศัยที่พุ่งสูงขึ้น และข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่สีเขียว การจะรับมือกับความท้าทายที่ซับซ้อน และการที่จะมีความสามารถในการตอบสนองต่อความไม่แน่นอนของการพัฒนาเมือง จำต้องอาศัยองค์ความรู้และทรัพยากรที่หลากหลายจากสาขาวิชาต่าง ๆ และสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ คือ องค์ความรู้และทรัพยากรเหล่านี้มักต้องอาศัยจาก “พันธมิตรอื่น ๆ” ที่มาร่วมเป็น “ภาคีความร่วมมือ” ด้วย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน และประชาชน เพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุน ก่อสร้าง และจัดการโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Xue et al., 2020)



งานทางวิชาการจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า “การขับเคลื่อนภารกิจผ่านการมีส่วนร่วมและภาคีความร่วมมือ” ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการปกครองเมือง หากพื้นที่ใดสามารถสร้าง “การมีส่วนร่วมและภาคีความร่วมมือได้อย่างเป็นรูปธรรม” สุดท้ายก็จะนำไปสู่การสร้าง “การจัดการปกครอง” ที่มีคุณภาพสูงตามไปด้วย เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ จะช่วยส่งเสริมกระบวนการพัฒนาที่สอดคล้องกลมกลืนไปกับบริบทวิถีชีวิตชุมชนและความยั่งยืน นอกจากนี้ การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถือเป็นแนวทางสำคัญที่นำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงสามารถขับเคลื่อนความต้องการการสร้างโอกาสและส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ในมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อีกด้วย (Vitálišová et al., 2021)

Xue et al. (2020) ได้นำเสนอแนวคิดที่น่าสนใจ ที่ว่าด้วยการสร้างภาคีความร่วมมือให้เกิดในระดับเมือง โดยเขาได้จัดกลุ่มภาคีความร่วมมือเหล่านั้นออกเป็น 5 ลักษณะที่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองที่มีความหลากหลาย ซึ่งแต่ละลักษณะก็มีแนวคิด มีผู้เข้าร่วมที่เป็นผู้คนในเมืองที่แตกต่างกันไป รวมถึงเขายังได้แสดงถึงประโยชน์ที่ได้จากการทำงานในรูปแบบของภาคีความร่วมมือต่อการพัฒนาเมืองอีกด้วย (ตารางที่ 9)

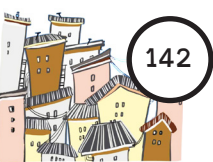
สิ่งที่น่าสนใจคือ แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ด้านการจัดการเมืองเหล่านั้น ได้ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศอเมริกาเหนือและยุโรปเหนือ ในขณะที่การมีส่วนร่วมพบได้ค่อนข้างน้อย ในกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก (Central and Eastern European Countries: CEEC) นอกจากนี้ ยังพบว่าหลายประเทศที่เป็นสมาชิกใหม่ล่าสุดของสหภาพยุโรป ยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ในระดับที่ต่างกัน รวมถึงขาดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ (Vitálišová et al., 2021) ดังในกรณีตัวอย่างของการมีส่วนร่วมเพื่อการฟื้นฟูเมืองที่จะทำให้เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการรวมผู้คนเข้ามา และการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในกระบวนการให้มากที่สุด โดยสิ่งสำคัญคือ **“ทำอย่างไรจึงจะทำให้สามารถเข้าถึงและดึงกลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีความแตกต่าง”** ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมให้เข้ามาร่วมในกระบวนการฟื้นฟู และพัฒนาเมืองให้ได้ (Erfani and Roe, 2020)



ตารางที่ 9 ลักษณะพื้นฐานของภาคีความร่วมมือทั้ง 5 รูปแบบ

ลักษณะ	แนวคิด	ผู้เข้าร่วม ในบริบทของเมือง	ผลกระทบต่อ การพัฒนาที่ยั่งยืนของเมือง
1. ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย	ความร่วมมือระหว่างกลุ่มหรือบุคคลใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อหรืออาจได้รับผลกระทบจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร	สถาบันการเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท ลูกค้า ฝ่ายจัดหา ชุมชนท้องถิ่น สื่อ และอื่น ๆ	มีศักยภาพในการสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยมุ่งเน้นที่โครงการ ที่ได้รับทรัพยากรจากหลายแหล่ง การลดความไม่แน่นอนและลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร
2. ภาคีความร่วมมือขององค์กรชุมชน	กลุ่มคนไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เดียวกัน	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เดียวกัน และมีความสนใจคล้ายกัน	เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมเป็นหลัก ด้วยการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของชุมชนและการสร้างคุณค่าร่วม
3. ภาคีความร่วมมือของผู้ใช้ปลายทาง	ผู้ที่ได้รับหรือนำสินค้า บริการ และเทคโนโลยี ไปใช้	ผู้เป็นเจ้าของสินค้า/บริการ ผู้ใช้ประโยชน์ เจ้าของ และผู้เช่า	เหมาะสำหรับการสร้างความยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ โดยเข้าใจถึงความต้องการและคุณค่าของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี
4. ภาคีความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน	ความร่วมมือที่เป็นทางการระหว่างสถานประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในการพัฒนาปรับปรุงเมือง	หน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชน	สร้างความยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจและด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยการผสมผสานทรัพยากรทางการเมืองและการเงินจากภาครัฐเข้ากับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของบุคลากรจากภาคเอกชน
5. ภาคีความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน-ประชาชน	การขยายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยเพิ่ม “ประชาชน” เพื่อเติมเต็มส่วนที่ขาดหายในกระบวนการภาคีความร่วมมือ	หน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน และประชาชน	สามารถสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยใช้ทรัพยากรจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนเหล่านั้น

ที่มา: Xue et al. (2020)



7.6 การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative governance)

การจัดการปกครองถือเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่า ใครมีอิทธิพลเหนือใคร ใครเป็นผู้ตัดสินใจ และใครมีส่วนรับผิดชอบอะไรบ้าง ดังนั้น ในกระบวนการนโยบายแล้ว หากสามารถสร้างการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผน และการตัดสินใจให้มีความหลากหลายมากเท่าใด ก็จะช่วยสร้างให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative governance) มากเท่านั้น

Conti et al. (2019) ได้ประมวลให้เห็นความสำคัญของการจัดการปกครอง แบบร่วมคิดร่วมทำว่าแนวคิดนี้ได้ถูกวางรากฐานโดยประเทศในกลุ่มยุโรปในช่วงปี ค.ศ.2000 โดยมีการกำหนดคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดนี้ไว้รวม 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. เวทีพูดคุยที่เกิดจากการริเริ่มของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรสถาบันต่างๆ
2. มีผู้เข้าร่วมในเวทีที่มีใช้มีแต่เพียงตัวแทนภาครัฐ
3. มีผู้เข้าร่วมในเวทีที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และเป็นการตัดสินใจที่มีได้มาจาก การชี้แนะหรือการแนะนำของภาครัฐ
4. เวทีที่เกิดขึ้นมีการจัดอย่างเป็นทางการและมีการพบปะร่วมกัน
5. เวทีที่จัดขึ้นมีเป้าหมายในการหาข้อตกลงร่วมกัน และ
6. จุดเน้นของการร่วมคิดร่วมทำอยู่ที่การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือการจัดการสาธารณะของภาครัฐ

จากสาระในข้างต้น ที่ถือเป็นคุณลักษณะพื้นฐานในการสร้างกระบวนการร่วมคิดร่วมทำนี้เอง ที่ทำให้การจัดการปกครองเป็นสิ่งสำคัญ ในการสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง เป็นกระบวนการในการสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมือง ช่วยเพิ่มบทบาทของปัจเจกและกลุ่มประชาสังคม ในการนำไปสู่การสร้างความยั่งยืนให้กับเมืองได้

ที่สำคัญ คือ การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ ได้รับการยอมรับว่าจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองไปสู่ความยั่งยืนได้ โดยเน้นการให้ความสำคัญกับมิติทั้ง 4 ด้านคือ 1) อำนาจ ที่ว่าด้วยอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกลุ่มต่าง ๆ 2) กลไก ในขั้นตอนของการตัดสินใจ 3) เครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ และ 4) ผลกระทบและผลลัพธ์ของนโยบาย ที่เกิดจากกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีผลทำให้แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ ได้ถูกนำไปใช้ในการแก้ปัญหาของเมืองต่างๆ ทั่วโลก ทั้งในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างคามยุติธรรมและความเท่าเทียมทางสังคม อันเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงทั้งในเชิงระดับ และเชิงประเด็น (Conti et al., 2019)



7.7 ประโยชน์และข้อพึงระวังของการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองเมือง (Governing city) Radzik-Maruszak and Bátorová (2015) ได้มีข้อสังเกตที่สามารถแบ่งได้ 2 มุมมอง กล่าวคือ

1) ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง

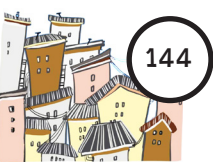
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองเมือง ที่ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและควรได้รับการส่งเสริม เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ทำให้เกิด **“ความชอบธรรมและสร้างให้เกิดความรับผิดชอบ และความโปร่งใส”** ในกระบวนการต่างๆ
2. ทำให้เกิด **“การเรียนรู้ร่วมกัน”** ในอันที่จะช่วยยกระดับความสนใจของประชาชนในกิจกรรมระดับท้องถิ่น และเพิ่มทักษะความเป็นพลเมืองที่ดี
3. การร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง **“รัฐ”** กับ **“กลุ่มรากหญ้า”** ในพื้นที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่าง 2 กลุ่มนี้ได้
4. ในหลายท้องถิ่น มีผลเป็นเชิงประจักษ์ว่า การมีส่วนร่วมช่วยทำให้เกิด **“ประสิทธิภาพและประสิทธิผล”** ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนับแต่เริ่มต้น ก็จะทำให้ปัญหาความขัดแย้งมีน้อยลง และไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายที่ต้องตามแก้ปัญหา เพราะหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ภาครัฐก็จะต้องเสียงบประมาณเพื่อมาแก้ปัญหาในส่วนนี้ และ
5. รูปแบบของการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Civic engagement) สามารถนำไปสู่การ**ใช้สิทธิและเสียงทางการเมือง และการแสดงพลัง**ของประชากรในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม (Radzik-Maruszak and Bátorová, 2015)

2) ข้อพึงระวังของการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเมือง

ในอีกมุมมองหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปกครองเมือง ก็อาจนำไปสู่ความท้าทายและเกิดข้อโต้แย้งได้เช่นกัน กล่าวคือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน บางครั้งอาจจะมีผลทำให้นโยบายและแผนงานที่ออกมาเน้นแต่การทำงานที่ **“ตอบโจทย์ความต้องการ”** แต่อาจจะละเลยแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานการทำงานได้ เพราะบางครั้งนักการเมืองและผู้บริหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่มักมองข้ามภารกิจประจำวันของตนและ **“ละเลยต่อแนวปฏิบัติที่ได้พัฒนามาเป็นเวลานาน”** ได้
2. ประชาชนอาจมี **“ความต้องการที่ไม่เท่ากัน”** ในการเข้ามามีส่วนร่วม และประชาชนส่วนหนึ่งอาจมีข้อจำกัดเรื่องความรู้ และทักษะในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทำให้มีเสียงสะท้อนว่า บางครั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ไม่พร้อมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ อาจนำไปสู่การสร้างระบบอำนาจใหม่ และมีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยได้เช่นกัน
3. ในพื้นที่เมืองหรือพื้นที่ที่มีความซับซ้อนสูง อาจทำให้เกิด **“ปัญหาความสัมพันธ์”** ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่นต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เป็น



ตัวแทนนักการเมืองที่เข้ามาทำงาน ผ่านช่องทางการเลือกตั้งกับกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน และชุมชนที่เข้ามาร่วมในโครงการโดยตรง ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในการพัฒนาเมืองได้เช่นกัน

ดังนั้น ในประเด็นนี้ต้องมีข้อเสนอสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วม ในการจัดการปกครองเมืองว่า การสร้างการมีส่วนร่วมที่ง่ายที่สุดควรเป็น **“การมีส่วนร่วมในภารกิจและการทำงานที่เป็นเรื่องทั่วไป เน้นให้ความสำคัญกับคุณค่าที่เป็นกลาง ๆ และทำงานผ่านข้อมูลที่ถูกลดข้อให้เข้าใจได้ง่าย”** เพื่อที่จะลดความขัดแย้งระหว่าง “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ที่หลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งยังทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในภาพรวม ก็จะทำให้ป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการมีส่วนร่วมในระดับเมืองได้ (Radzik-Maruszak and Bátorová, 2015)

7.8 การจัดการปกครองเมือง: ตัวอย่างจากเมืองในภูมิภาคเอเชีย

ปัจจุบัน หน่วยงานระดับท้องถิ่นของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้เริ่มนำแนวคิดการจัดการปกครองเมืองมาใช้ โดยหันมาให้ความสำคัญ ทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนภาคและพัฒนาเมือง การจัดทำผังการใช้ที่ดิน กฎระเบียบและมาตรฐาน การจัดการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน และระบบตรวจสอบ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีความรับผิดชอบ

Lee (2003) และ Dahiya (2012) ได้ประมวลตัวอย่างของเมืองในทวีปเอเชีย ที่มีการนำแนวคิดการจัดการปกครองเมือง รูปแบบใหม่ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยได้สะท้อนว่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลายเมืองในเอเชียได้มีการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการทำงานแบบดั้งเดิมไปสู่ **“กระบวนการจัดการปกครอง (Process of governance)”** ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากความต้องการของภาคส่วนในพื้นที่ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มแรงงาน และกลุ่มทุนต่าง ๆ) ภาคประชาสังคม กลุ่มนักวิชาการ สื่อ องค์กรระหว่างประเทศ ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงครัวเรือน โดยตัวอย่างประสบการณ์จากเมืองในประเทศต่าง ๆ มีดังนี้

1) การมีส่วนร่วมและการเป็นตัวแทน (Participation and representation)

จากการศึกษาของ Dahiya (2012) ที่ได้เปรียบเทียบเมืองต่าง ๆ จาก 15 ประเทศในเอเชีย แสดงให้เห็นว่า มีการนำเทคนิควิธีการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารปกครองเมือง เช่น ในประเทศจีน ได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมทางตรงผ่านรูปแบบที่เรียกว่า Social consultation and dialogue ระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ส่วนประเทศอินเดียบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น โดยในหลายประเทศได้แสดงให้เห็นว่า การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทั้งผ่านระบบตัวแทนและมีส่วนร่วมโดยตรงถือเป็นการสร้างให้เกิดการจัดการปกครองในระดับเมือง



2) การมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณ (Participatory budgeting)

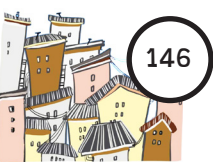
การมีส่วนร่วมในด้านการจัดการงบประมาณ ได้เกิดขึ้นครั้งแรกที่เมือง Porto Alegre ประเทศบราซิล นับแต่ปี ค.ศ. 1989 ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วม และการทำเช่นนี้ก็ทำให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสังเกตว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณของเมืองนี้ แม้จะมีการนำมาใช้ล่าช้ากว่าพื้นที่อื่นก็จริง แต่ก็ได้รับความสนใจไม่น้อยทีเดียว นอกจากนี้ ในการสร้างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณก็มีข้อสังเกตจากหลายประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศปากีสถาน และอินโดนีเซีย ที่แสดงให้เห็นว่า 1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงมีบทบาทหลัก ในการควบคุมการจัดการงบประมาณ 2) การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นยังคงมีน้อยและจำกัดอยู่เฉพาะแกนนำชุมชน และนักการเมืองท้องถิ่น 3) ผู้รับประโยชน์จากโครงการยังอยู่ในวงแคบ และ 4) ความต้องการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และคนชายขอบจะได้รับการตอบสนองก็ต่อเมื่อมีหน่วยงานภายนอก เช่น ภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาช่วยผลักดันเป็นหลัก (Dahiya, 2012)

3) กลไกสำหรับความรับผิดชอบและความโปร่งใส (The mechanisms for accountability and transparency)

ประเด็นเหล่านี้ ถือเป็นองค์ประกอบที่เป็นหลักสำคัญ ของการจัดการปกครองเมืองที่ว่าได้ โดยปัญหาสำคัญของ Governance คือ 1) ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มความโปร่งใส ในขั้นตอนการตัดสินใจของภาครัฐ และ 2) ทำอย่างไรภาครัฐจึงจะมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำไป แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความพยายามในการเพิ่มความรับผิดชอบ สร้างความโปร่งใส ลดปัญหาคอร์รัปชันก็ตาม แต่สาเหตุส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการที่ 1) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำมาก 2) นักการเมืองต้องมีการ “ถอนทุนคืน” จากการใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง 3) ระบบการบริหาร โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส 4) การมีสังกัด ความเป็นญาติพี่น้องและพวกพ้อง 5) ความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้ระเบียบและข้อกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนทำให้การทำงาน การใช้งบประมาณและการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ความโปร่งใส และขาดความรับผิดชอบ และนำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชันในที่สุด (Dahiya, 2012)

จากประเด็นที่กล่าวไปในข้างต้นจะเห็นว่า มีความพยายามของหลายประเทศในการแก้ปัญหา นี้ ไม่ว่าจะเป็นฮ่องกงและสิงคโปร์ ในการวางระบบลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิด ในขณะที่ประเทศอินเดียก็มีการกำหนดแนวทางที่เป็น “กรอบจริยธรรม” ของผู้บริหารเมืองเอาไว้เช่นกัน เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นจะไม่แสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง

นอกจากนี้ ในกระแสของโลกาภิวัตน์และความเป็นท้องถิ่น ทำให้การทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย เป็นหลักยึดสำคัญในนโยบายการพัฒนาประเทศของประเทศเกาหลีใต้ และนำมาสู่การปฏิรูปการบริหารจัดการของภาครัฐ ที่เน้นการรวมศูนย์และเน้นการใช้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในปี 1998-2002 เป็นยุคที่นายกเทศมนตรีกรุงโซล นายกเทศมนตรี Kun Goh ได้พยายามปฏิรูปการบริหารจัดการภารกิจของหน่วยงานรัฐ โดยเน้นที่ผลิตผล (Productivity)



และนวัตกรรม (Innovation) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างโครงข่ายนโยบาย การนำโครงการไปปฏิบัติโดยใช้ความเป็นระบบราชการให้น้อยที่สุด และการเพิ่มความโปร่งใสของระบบราชการ (Lee, 2003)

4) เทคโนโลยีสมัยใหม่ และ e-governance (New technologies and e-governance)

ปัจจุบันกระแสการนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีทางการสื่อสาร หรือ Communication Technologies (ICTs) มาใช้ในการจัดการปกครองเมืองค่อนข้างมีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดการงบประมาณ (ระบบการเก็บค่าธรรมเนียม การจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง) ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการตอบสนองความต้องการและข้อร้องเรียน (การร้องเรียนผ่าน Website การตั้งกระทู้ในกระดานสนทนา การแจ้งปัญหาการรับบริการ) ด้านการศึกษาให้กับเด็กในพื้นที่ ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร ด้านการจัดการขนส่งและการจราจรในเมือง ซึ่งก็จะเห็นจากตัวอย่างในประเทศต่าง ๆ มากมาย

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญของการนำ ICTs มาใช้ในการพัฒนาสู่ E-governance ก็มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ คือ 1) ความเสมอภาค เพราะการนำเทคโนโลยีมาใช้จะทำให้เกิดช่องว่างในการ “เข้าถึง” ทั้งกลุ่มประชาชนด้วยกันเอง และระหว่างพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ที่สำคัญคือ อาจทำให้เกิดสิ่งๆ ที่เรียกว่า “Digital divide” 2) ปัญหาการเชื่อมต่อการทำงานด้าน “ข้อมูล” และ “ระบบการสื่อสาร” ในวงกว้างที่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานจากหลายภาคส่วน 3) การดูแลรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลของภาครัฐทำให้เกิดปัญหาการโจรกรรมข้อมูลและการ Hack ระบบของเหล่ามีจอาชีพได้ ที่สำคัญคือในอนาคตข้างหน้า E-governance จะเป็นสิ่งสำคัญที่นำมาช่วยในระบบการตัดสินใจของผู้บริหาร และการตัดสินใจในนโยบายของแต่ละเมืองได้อย่างแน่นอน โดยการทำให้เมืองที่เป็น Smart city จะได้นำเสนออย่างละเอียดอีกครั้ง ในบทที่ 8

5) ภาศึการร่วมกันการฟื้นฟูเมือง (Partnership for urban rehabilitation scheme)

Uzun (2010) ได้นำเสนองานวิจัยที่สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเมือง ก็คือ การเกิด “ภาคีภาครัฐและเอกชน” ในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง (Urban renewal and urban development) ของเมือง Istanbul ประเทศตุรกี โดยที่นี้ได้มีกระบวนการในการฟื้นฟูย่านใจกลางเมือง ที่เคยเป็นเขตอุตสาหกรรมมาก่อน ให้กลายเป็นแหล่งที่ตั้งดูความสนใจและนำไปสู่การสร้างความร่วมมือกับนักลงทุนรายใหญ่ นักพัฒนาที่ดินและบริษัทที่ปรึกษา และภาคเอกชนต่าง ๆ ในการเข้ามาร่วมพัฒนาพื้นที่ การจะทำให้เกิดสิ่งนั้นได้ ก็มาจาก “การทำความเข้าใจ” ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยทั้งสองภาคส่วนก็มีบทบาทที่เอื้อต่อกัน กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐเน้นให้การสนับสนุนด้านเงิน อำนาจ และการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินงาน เพื่อให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จที่สามารถแบ่งปันและรับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายได้อันนี้ รูปแบบความร่วมมือดังตัวอย่างของการฟื้นฟูเมืองเช่นนี้ จะส่งผลทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถ



ในการที่จะดึงดูดงบประมาณ มาใช้ในการพัฒนาเมืองของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนก็สามารถหาวิธีการในการขยายกิจกรรม และเพิ่มความสามารถในการยกระดับไปสู่ระบบตลาด อสังหาริมทรัพย์ได้ในที่สุด (Uzun, 2010)

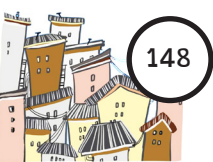
จะเห็นได้ว่า กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา เมืองต่าง ๆ ในทวีปเอเชียได้หันมาเปิดตัวเองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นการบริหารปกครองเมืองมากขึ้น อันมีผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมายในขั้นตอนของการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคธุรกิจเอกชน (Dahiya, 2012)

7.9 สรุปท้ายบท

การเติบโตของเมืองในปัจจุบันนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ได้ชื่อว่า ท้องถิ่น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รัฐบาลในพื้นที่ได้ดีที่สุดในอีกทั้งยังมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบชุมชน การส่งเสริมศิลปะวัฒนธรรม อีกทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที อันนำมาสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งท้องถิ่นมาจากฐานคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและตัดสินใจ เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของเขาเหล่านั้นเอง ด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการจัดการดูแลบ้านเกิดชุมชนของตนเอง และมีอิสระในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

ท้ายที่สุดแล้ว การจัดการปกครองเมือง ถือเป็นสิ่งที่นำมาสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายของเมืองในอนาคต การสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในพื้นที่หรือการมีผู้นำเมืองที่ทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ล้วนแต่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะทำให้เกิดการจัดการปกครองเมืองที่ประสบความสำเร็จได้ทั้งสิ้น





EVERYCITY IS A LIVING BODY.

CR: Saint Augustine

บทที่

การจัดการปกครองเมือง: เมืองในอนาคต



- ทำเมืองให้เป็นเมืองยั่งยืน (Sustainable city)
- ทำเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart city)
- ทำเมืองให้เป็นเมืองสำหรับทุกคน (Inclusive city)
- ทำเมืองให้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate compatible city)

บทที่ 8

การจัดการปกครองเมือง: เมืองในอนาคต

ในบทที่ 8 นี้ เป็นการนำเสนอเนื้อหาของ “เมืองในอนาคต” ที่ล้วนแต่ต้องอยู่บนฐานคิด “การจัดการปกครองเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน” ทั้งสิ้น โดยผู้เขียน ได้เลือกเฉพาะหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเมืองในอนาคต โดยเน้นใน 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติความยั่งยืนของเมือง 2) มิติของความ เป็นเมืองอัจฉริยะ 3) มิติการเป็นเมืองสำหรับทุกคนหรือเมืองที่นับรวมทุกคน และ 4) มิติของการที่ เมืองสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ดังในภาพที่ 18

โดยผู้อ่าน จะได้เห็นแนวคิดเบื้องต้นของเมืองใน 4 มิติ พร้อมการนำแนวคิดการจัดการ ปกครองมาใช้ในการขับเคลื่อนเมืองเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพของเมืองที่พึงปรารถนาในอนาคตได้ ดังที่ อรรถัย กักผล (2559) ได้กล่าวว่า การพัฒนาเมืองสมัยใหม่ควรนำหลักวิชาความรู้มาช่วย เพราะจะ ทำให้เราเห็นรูปแบบการพัฒนาเมืองที่หลากหลาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมือง และยังสามารถช่วยให้ผู้บริหารสามารถเลือกไปใช้เพื่อช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนา หรือโครงการพัฒนา เมืองที่สอดคล้องกัน โดยไม่ต้องเริ่มจากศูนย์ (อรรถัย กักผล, 2559)





ภาพที่ 18 การจัดการปกครองเมืองในอนาคต
ที่มา: ผู้เขียน

8.1 ทำเมืองให้เป็นเมืองยั่งยืน (Sustainable city)

มีคำกล่าวว่า ความพยายามหรือการต่อสู้ใดๆ เพื่อให้เกิด “ความยั่งยืน” นั้น จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ก็ให้พิจารณาจากสิ่งที่จะเกิดขึ้นใน “เมือง” ทั้งนี้ เพราะเมืองมักสร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ หากเมืองมีการสูบน้ำหรือเอาทรัพยากรมาใช้อย่างไร้เหตุผล และยังไม่ปล่อยมลพิษออกมาจนเกิดปัญหานานัปการ เมืองนั้นๆ ก็ไม่สามารถเป็นเมืองที่ยั่งยืนได้เลย แต่ขณะเดียวกันในหลายเมืองก็สามารถนำไปสู่การดำเนินงานที่ดี ในการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รวมไปถึงการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น บางเมืองก็ได้มีการดำเนินกิจกรรม ที่เกี่ยวกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปแล้วเช่นกัน ซึ่งก็จะทำให้เมืองมีความยั่งยืนมากขึ้น (Alberti et al., 2019)

8.1.1 ทำความรู้จักกับเมืองยั่งยืน

แม้เมืองจะเป็นแหล่งรวมของความมั่งคั่ง และเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับมหภาค รวมถึงมีส่วนในการสร้างโอกาสให้กับผู้คนในทุกระดับชั้นของสังคมก็ตาม แต่คำถามสำคัญคือ ความยั่งยืนของเมืองมีจริงหรือไม่ (Keivani, 2010) แล้วคำว่า “เมืองยั่งยืน” คืออะไร

เมืองยั่งยืน (Sustainable city) คือ การพัฒนาเมืองโดยผสมผสานมุมมองทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบนิเวศ และต้องเป็นเมืองที่สร้างโอกาสในการดำรงชีวิตสำหรับทุกคน มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับผู้คน โดยใช้ทรัพยากรและก่อกมลพิษต่อระบบนิเวศน้อยที่สุด และเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Satterthwaite, 1999)

เมื่อพิจารณาถึงความยั่งยืนของเมือง Keivani (2010); Sanyaolu and Sanyaolu (2011); Hildebrand et al. (2013); Yan et al. (2018); และ Xue et al. (2020) ได้ประมวลประเด็นความยั่งยืนของเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เมืองยั่งยืนในมิติเศรษฐกิจ

การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติเศรษฐกิจของเมือง ควรเน้นที่ความสามารถของเมือง ในการดึงดูดภาคธุรกิจเพื่อนำมาลงทุน โดยเน้นการสร้างผลกำไรต่าง ๆ การจ้างงานในเมือง ความสามารถของผู้นคนในการใช้จ่ายซื้อหาสินค้า การจัดหาสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชน การวางระบบการสื่อสารเชื่อมต่อ และการพัฒนาให้เกิดการยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีของคนเมือง เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจยั่งยืน (Economic sustainability) (Hildebrand et al., 2013; Yan et al., 2018)

สิ่งที่เป็นความท้าทายเมือง ไม่ว่าจะเป็นเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนา คือ ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ ในพากหนึ่งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัญหาที่เจอคือ การต้องพยายามดิ้นรนเพื่อให้สามารถคงระดับการเจริญเติบโตได้อยู่ต่อไป พร้อมกับมาถึงของความเป็น “ขาลง”



ของความรุ่งเรืองด้านอุตสาหกรรม ทำให้เมืองเหล่านั้น ได้พยายามปรับเปลี่ยนตัวเองและได้พยายามนำเงินทุน อุตสาหกรรม และสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์มาขับเคลื่อนเมือง รวมถึงการหันมาใช้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นเมืองจนประสบความสำเร็จ ดังในกรณีของเมือง Birmingham สหราชอาณาจักร และ Barcelona ประเทศสเปน (Keivani, 2010)

ในขณะที่ อีกฟากหนึ่งที่เป็นเมืองกำลังโต การขยายตัวและการพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาความยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาและการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของเมืองส่วนใหญ่ จะเป็นผลมาจากแรงขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจ ทั้งในระดับเมืองที่เป็นผลมาจาก “ชนชั้นนำ” หรือ นักธุรกิจที่ดินที่ต้องการการพัฒนา และแรงขับจากภายนอกที่เป็นระบบมหภาค ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน และการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของประชาชนในเมือง ดังเช่น การพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ ที่ต้องมีการไล่อื้อและเวนคืนที่ดิน เป็นต้น (Keivani, 2010)

World Economic Forum (2016) ได้สะท้อนให้เห็นมิติเมืองด้านเศรษฐกิจที่น่าสนใจไว้ว่า การทำให้เมืองสามารถเติบโตและดึงดูดผู้มีความสามารถ และการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันอย่างเข้มข้นได้นั้น แต่ละเมืองจำเป็นต้องมีการ **“ปรับตัวเอง”** ให้มีความคล่องแคล่ว และไวต่อการเปลี่ยนแปลง โดยสิ่งที่ทุกเมืองต้องสร้างเพื่อให้เป็นตัวช่วยให้นำไปสู่การเปลี่ยนเมือง ได้แก่

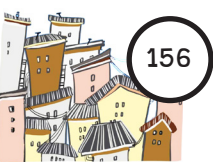
1) **การมีเสถียรภาพในด้านต่าง ๆ แต่ไม่ชะงักงัน (Be stable, but not stagnant)** เมืองต่าง ๆ ต้องพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่กฎระเบียบและการจัดการปกครองเมือง ที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

2) **การบ่มเพาะและยอมรับนวัตกรรม (Nurture and accept innovation)** เมืองจำเป็นต้องทดลองพัฒนาเทคโนโลยีและธุรกิจรูปแบบใหม่ อันทำให้สามารถทำสิ่งต่าง ๆ โดยใช้เวลาน้อยลง

3) **ความร่วมมือ (Collaboration)** เมืองต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนของสังคม และทำงานร่วมมือกับชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ด้วยวิธีนี้สิ่งที่เกิดขึ้นจะทำให้การพัฒนาเมืองมีความยั่งยืน มีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง มีชีวิตชีวาทางเศรษฐกิจ เข้าถึงได้ ยืดหยุ่นสามารถตอบสนองและจัดการปกครองได้ดี

4) **การสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เอื้ออำนวย (Create a conducive business environment)** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดูแลเมืองจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาเมือง ทำให้ต้องเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนเหล่านั้นได้

5) **การแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้นำ (Demonstrate leadership)** ผู้นำเมืองต้องมีทั้งวิสัยทัศน์และการปฏิบัติจริง ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังที่ต้องการ (World Economic Forum, 2016)



2) เมืองยั่งยืนในมิติสังคม

การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิตินี้ เน้นที่การสร้างสังคมยั่งยืน (Social sustainability) เพื่อให้เมืองสามารถให้บริการประชาชน มีชีวิตที่มีความปลอดภัย รื่นรมย์ และได้รับประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจท้องถิ่นไปด้วยกัน เริ่มจากผู้นำเมืองควรมีความรับผิดชอบ มีกฎหมาย ระเบียบที่จะมาบังคับใช้ ในกระบวนการพัฒนายังควรต้องเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และร่วมดำเนินงานโดยไม่ทอดทิ้งกลุ่มด้อยโอกาสและคนชายขอบของเมือง สิ่งสำคัญคือการมุ่งเน้นไปที่ความปลอดภัย การเข้าถึง การพร้อมใช้งาน และความเท่าเทียมของคนในสังคม (Xue et al., 2020)

ทั้งนี้เพราะการเจริญเติบโตของเมือง ที่นำมาซึ่งสิ่งที่ดีงามนานัปการ ในอีกด้านหนึ่งก็ได้สร้างความเหลื่อมล้ำด้วยเช่นกัน ปัญหาความยากจนและการกีดกันทางสังคม ได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่ปัญหาด้านสุขภาพและปัญหาลังคม ก็ถือเป็นเรื่องที่คุณคนหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีคนจนเมืองจำนวนไม่น้อยที่ฐานะยากจน เข้าไม่ถึงระบบสุขภาพพื้นฐาน รวมถึงต้องอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น สิ่งเหล่านี้ ได้ส่งผลต่อสุขภาพและทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บต่าง ๆ ส่วนผู้ที่มีฐานะดีกว่าก็เผชิญปัญหาด้านสุขภาพจากการใช้ชีวิตในเมืองเช่นกัน การเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพและดีต่อสุขภาพ เริ่มยากขึ้น และนิยมบริโภคอาหารจานด่วนเป็นหลัก (Sanyaolu and Sanyaolu, 2011; Keivani, 2010) นำไปสู่การป่วยในกลุ่มโรคติดต่อเรื้อรัง อันเป็นผลมาจากนิสัยและพฤติกรรมการใช้ชีวิตของคนเมืองเหล่านั้นด้วย

นอกจากนี้ ในบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาถือเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำของสังคมเมืองและปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ภาพที่เห็นเด่นชัดคือ ปัญหาการเข้าถึงน้ำใช้และน้ำสะอาด มีตัวเลขที่ยืนยันแล้วว่า ในหลาย ๆ เมืองของประเทศกำลังพัฒนา มีประชาชนเพียงร้อยละ 50 เท่านั้นที่อาศัยในบ้านที่มีน้ำประปาใช้ ในขณะที่อีกหลายเมืองในประเทศอินเดีย ระบบประปาจะให้บริการได้แค่วันละ 7 ชั่วโมงเท่านั้น เวลาที่เหลือก็จะมีน้ำใช้ และคาดว่าปัญหาเรื่องน้ำจะยิ่งวิกฤติขึ้นพร้อมกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง

3) เมืองยั่งยืนในมิติสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติสิ่งแวดล้อมของเมือง หมายถึง ความสามารถของเมืองในการสร้างปัจจัยที่เอื้อกับการใช้ชีวิตของคนเมือง เช่น ที่อยู่อาศัย น้ำสะอาด คุณภาพอากาศ การจัดการขยะพลังงานที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการลดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อสุขภาพ ความเป็นอยู่และความพึงพอใจที่คนเมืองมีต่อการใช้ชีวิตของตนเอง โดย Hildebrand et al. (2013) และ Xue et al. (2020) ใช้คำว่าสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Environmental sustainability) ซึ่งประเด็นนี้ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นพื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติ ภูมิทัศน์เชิงนิเวศในเมือง และระดับมลพิษด้วย



ในมิติความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น สิ่ง que ทุกเมืองทั่วโลกต้องหันกลับมาทบทวนตัวเอง กล่าวคือ ปัญหาจากความเป็นเมืองได้ส่งผลให้เกิดมลภาวะ และปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อีกมากมาย ที่สำคัญคือ การขยายตัวของเมืองได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดิน ปัญหาการขยายตัวของเมืองแบบกระจาย (Urban sprawl) ได้ส่งผลต่อทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม และก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ การจราจรต่าง ๆ ตามมา และยังรวมถึงการที่เมืองเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases) อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนอีกด้วย (Keivani, 2010)

เมื่อก้าวถึงเมืองที่ยั่งยืน โดยธรรมชาติของเมืองแล้ว เมืองต่าง ๆ จะมีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเมืองเป็นที่รวมของประชากร และมีความพยายามในการลดพลังงาน และการขนส่งในชีวิตประจำวัน แต่ ณ ปัจจุบันเราก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในการสร้างเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน และยังมีปัญหาที่ไม่สามารถทำความเข้าใจกับความซับซ้อน และความท้าทายของเมืองได้ และการพัฒนาเมืองในปัจจุบันยังคงละเลยความจริงว่าเราต้องการเมืองที่เป็นมิตรกับทั้งสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในเวลาเดียวกัน ดังในภาพที่ 19



ภาพที่ 19 ความยั่งยืนของเมือง
ที่มา: ผู้เขียน

8.1.2 วิสัยทัศน์ของเมืองยั่งยืน

UN-Habitat (2016) ได้นำเสนอ UN-Habitat's vision on sustainable development ที่เน้นส่งเสริมให้เมืองต่าง ๆ ให้มีการพัฒนาและมีการวางผังเมือง เพื่อให้เป็นเมืองที่ยั่งยืน โดยมุ่งให้สามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ ของเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่อาศัยในเมือง การเจริญเติบโตของเมือง ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน ความแออัด มลพิษ ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายในเมืองและการใช้พลังงาน แนวทางนี้เป็นการส่งเสริมเพื่อให้บรรลุถึงความเป็นเมืองที่ยั่งยืน นับแต่เป็นเมืองที่มีขนาดกะทัดรัด มีการบูรณาการและมีความเชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น ซึ่งครอบคลุมทางสังคมและยึดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย (UN-Habitat, 2016) ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) การเป็นเมืองกะชับ (More compact) เน้นการพัฒนารูปแบบความเป็นเมืองที่ยั่งยืน ทั้งในด้านรูปร่าง ความหนาแน่น และการใช้ที่ดินในเมือง อันจะช่วยลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากเกินไปจนจำเป็น เน้นการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ ความน่าอยู่ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และเน้นความเท่าเทียมทางสังคม

จุดมุ่งหมายของการเป็นเมืองกะชับและกะทัดรัด ก็เพื่อสร้างพื้นที่และเพิ่มความหนาแน่นของประชากรที่อาศัยในพื้นที่นั้น เพื่อให้สามารถกะชับพื้นที่ ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเมือง และเพื่อจัดการกับขนาด รูปแบบ โครงสร้าง และระบบการตั้งถิ่นฐานของเมืองอันเป็นวิธีในการเพิ่มความเข้มข้นในการใช้พื้นที่เมืองให้เกิดประโยชน์ ในทุกมิติและมีความยั่งยืน

2) การบูรณาการและมองแบบองค์รวมมากขึ้น (Better integrated) เป็นการพัฒนาเมืองที่เน้นการเชื่อมโยงระหว่างมิติด้านพื้นที่ของการพัฒนาเมือง กับองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการผสมผสานในเชิงพื้นที่ (Mixed use) และการผสมผสานทางสังคม (Social mix) โดยเป็นการบูรณาการทั้งแนวตั้งและแนวนอน ที่นำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ในการบูรณาการก็แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยง ทั้งที่เป็นแนวตั้งและแนวนอน โดยแนวตั้งคือการให้การทำงาน ในเชิงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายบริหาร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกภาครัฐ ขณะเดียวกันการทำงานแบบร่วมมือในแนวนอน คือการเชื่อมโยงภาคส่วนและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน

3) การเชื่อมต่อกันมากขึ้น (Better connected) ในการพัฒนานโยบาย แผนงาน และการออกแบบที่ทำให้มีการเชื่อมต่อทั้งทางกายภาพ สังคม รวมถึงเชื่อมต่อแบบเสมือนจริงระหว่างผู้คนที่ยังอาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองและในสถานที่อื่น ๆ ในส่วนนี้จะเห็นว่า เมืองต่าง ๆ เป็นจุดที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานใกล้เคียงกับภูมิภาคโดยรอบ และต่อเนื่องไปถึงพื้นที่ชนบทห่างไกล ในการใช้ทรัพยากร



ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภูมิภาค ในการพัฒนาเครือข่ายและถนนหนทางเพื่อการขนส่ง อันเป็นการทำให้เกิดพลวัตและการเคลื่อนไหวไปมา ทั้งของผู้คนและของสินค้า นอกจากนี้ การเชื่อมต่องยังช่วยส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมในภาครัฐกิจ ภาครัฐ และสถาบันการศึกษาด้วย

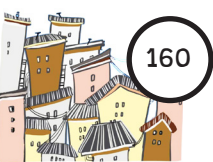
4) การดูแลทางสังคมอย่างครอบคลุม (Socially inclusive) เป็นการตระหนักถึงความหลากหลายและการส่งเสริมความเท่าเทียมกัน โดยให้ความสำคัญกับผู้ที่ไม่เคยได้เสี่ยงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยเน้นผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มผู้หญิง เด็ก และเยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ คนจน คนไร้ที่ดิน ผู้ย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและชนพื้นเมือง เพื่อให้กลุ่มชายขอบเหล่านี้ ได้เข้ามาสะท้อนความต้องการในการบริหารจัดการทำแผน ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขาได้อย่างเต็มที่ (ในประเด็นนี้จะได้มีการขยายความอีกครั้งในหัวข้อการทำเมืองสำหรับทุกคน)

5) ความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Resilient to climate change) เป็นเรื่องของบทบาทของเมืองในการลดผลกระทบ และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงบทบาทของเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์รวมแห่งนวัตกรรม การพัฒนา Application เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เป็นทางออกในการแก้ปัญหา ในการพยายามควบคุม หยุด และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ทั้งนี้ เพราะประเด็นสำคัญมาจากการที่กิจกรรมของมนุษย์ในพื้นที่เมืองต่าง ๆ เป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHGs) ทั่วโลกโดยเฉพาะการลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (Climate change mitigation) นอกจากนี้ การทำให้เมืองมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation) ก็ถือเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการควบคู่กัน (UN-Habitat, 2016)

จะเห็นได้ว่า วิสัยทัศน์ที่นำเสนอไปข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นมิติสำคัญของเมืองแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงด้านกายภาพ และโครงสร้างพื้นฐาน ดังที่ Keivani (2010) ได้สะท้อนว่า ทุกมิติเหล่านั้น ล้วนมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันหมด และยังมีความเป็นเมืองมากเท่าไร ปัญหาที่จะยิ่งซับซ้อนและต้องใช้ความเพียรพยายาม รวมถึงการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการมาใช้เพื่อแก้ไขมากขึ้นเท่านั้น

8.1.3 การจัดการปกครอง “เมืองยั่งยืน”

จากการทบทวนงานวิจัยในอดีต ทำให้พบว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเมืองยั่งยืนกับการจัดการปกครองเมืองอย่างชัดเจน ดังที่มินน์กริชาการได้สรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า “ปัจจัยที่จะนำไปสู่การจะเป็นเมืองที่ยั่งยืนได้นั้น ไม่ได้เป็นผลมาจากทั้งเงินหรือเทคโนโลยีแต่อย่างใด แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การจัดการปกครองเมืองที่ดีต่างหาก” (Blanes, 2008)



Conti et al. (2019) ได้ให้มุมมองไว้ว่า การที่เมืองมีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดความยั่งยืนนั้น ก็มีใช้เพียงเพราะเมืองเป็นแหล่งรวมใหญ่ในกิจกรรมของมนุษย์ ประชากรที่หลากหลาย รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญคือ รูปแบบและลักษณะทางเศรษฐกิจ การเมือง และความสามารถในการดึงดูดผู้คนให้เข้ามามีส่วนร่วมในอันที่จะผลักดันกำลังเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับเมืองต่างหากที่จะส่งผลต่อความยั่งยืนของเมือง

ในกระบวนการจัดการปกครองเมือง ภายใต้การนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมาช่วยกันคิดร่วมกันทำนี้ จะสามารถนำไปสู่ความยั่งยืนของเมืองได้ หากพิจารณาตั้งแต่การสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเมือง สิ่งนี้จะช่วยกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่สำคัญคือ การจัดการปกครองเมืองจึงมีเพียงแต่ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในระดับเมือง แต่ยังเป็นทางออกของปัญหาที่ซับซ้อนในระดับโลก เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อีกด้วย

ดังนั้น ในงานวิจัยต่าง ๆ ก็มีผลการศึกษาที่ล้วนออกมาตอกย้ำว่า การจัดการปกครองเมือง เป็นสิ่งที่จะนำไปสู่ความเป็นเมืองยั่งยืนได้ หากเป็นการดำเนินการที่กระทำ โดยตัวแสดงที่หลากหลายในการเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างจริงจัง (Conti et al., 2019)

8.1.4 หลัก 10 ประการเพื่อมุ่งสู่การจัดการปกครองเมืองยั่งยืน

ในการเตรียมเมืองสำหรับอนาคต Strand et al. (2010) พร้อมกับทีม Think Tank ได้ระดมผู้เชี่ยวชาญด้านเมืองในระดับโลกจำนวน 50 คน เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการสร้างเมืองยั่งยืน โดยสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันคือ การจะสร้างเมืองยั่งยืนได้นั้นจำต้องมีทั้งการ “เปลี่ยนฐานคิดอย่างสุดขั้ว” พร้อม “กำหนดยุทธศาสตร์ที่นำมาสู่ความยั่งยืน” และสิ่งสำคัญที่สุดคือ “การสร้างรูปแบบการจัดการปกครองแบบใหม่” ที่สามารถพัฒนาและส่งเสริมผู้นำเมืองรุ่นใหม่ได้

สิ่งที่ได้จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญได้นำมาสู่หลักสำคัญ 10 ประการ ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและสร้างให้เกิดการพัฒนาเมือง ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเชื่อว่าน่าจะเป็นแนวทางให้กับผู้บริหารเมืองและพนักงานท้องถิ่น ที่รับผิดชอบในภารกิจเกี่ยวกับเมือง ในการนำไปใช้ประโยชน์ได้ไม่มากนักน้อย หลัก 10 ประการ สำหรับการจัดการปกครองเมืองยั่งยืน มีรายละเอียดดังนี้

1) การค้นหาเมืองในมุมใหม่ (Rediscover the city)

ในการสร้างเมืองยั่งยืน จำต้องมีการเปลี่ยนมุมมองต่อเมืองที่ว่า เมืองไม่ได้เป็นเพียงที่รวมของผู้คนจำนวนมาก เป็นแหล่งขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ เป็นศูนย์กลางการคมนาคม และเป็นแหล่งที่ใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยเท่านั้น แต่การมองเมืองในเชิงระบบถือว่าเมืองเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของโครงสร้างและการทำงานที่มีความเชื่อมโยงกับระบบอื่น ๆ การมองเมืองในมุมใหม่คือ การเห็นความเชื่อมโยงกับสรรพสิ่ง มีความยั่งยืนในตัวเอง และมีความเป็นหนึ่งเดียวกับระบบที่อยู่รายรอบ โดยมิได้เน้นแต่เพียงการให้ความสำคัญกับเฉพาะพื้นที่ที่เป็นใจกลางเมืองเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงพื้นที่ชานเมืองที่เป็นแหล่งผลิตอาหารและปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้เมืองสามารถดำรงอยู่ได้



2) การกำหนดคุณค่าใหม่ให้กับเมือง (Redefine city value)

เมืองยั่งยืนขึ้นอยู่กับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้คนในเมือง สิ่งแวดล้อมตลอดจนคุณภาพของทรัพยากร เช่น อากาศและน้ำ โดยคุณค่าของเมืองที่ยั่งยืนสามารถดูได้จากคุณภาพของการใช้ชีวิต การพักผ่อน การทำงาน ที่อยู่อาศัย การจับจ่ายใช้สอย และการบริโภค สิ่งที่สำคัญคือ ทำอย่างไรจึงจะสร้างความรู้สึถึงความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ และสร้างคุณค่าความยั่งยืนของเมืองให้กับผู้คนเหล่านั้น มากกว่าจะให้เพียงผู้บริโภคโดยทั่วไป

3) การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่ใช้ชีวิตประจำวันในเมือง (Involve everyday experts)

เมืองยั่งยืน คือเมืองที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ด้วยการส่งเสริมให้เกิดการจัดการปกครองเมือง ที่มาจากความต้องการของผู้คนในเมืองที่เป็นผู้รับบริการ เพราะผู้ใช้เมืองคือ “ผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง” เกี่ยวกับชีวิตในเมือง ไม่ว่าจะเป็นพนักงานขับรถโดยสาร พ่อค้าแม่ค้าตามลองข้างทางจะเป็นผู้มีประสบการณ์ในหลายเรื่อง และมีมุมมองเกี่ยวกับเมืองในหลากหลายมิติที่ควรให้ความสำคัญ การสร้างภาคีความร่วมมือด้วยการสร้างความเข้าไปในทิศทางเดียวกัน และเห็นพ้องต้องกันในการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองยั่งยืน

4) การก้าวผ่านกำแพงที่ขวางกั้น (Break down silos)

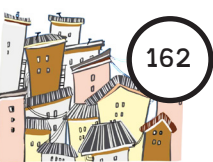
เมืองถือเป็นความท้าทายใหม่ของมนุษยชาติ และเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกัน และต้องมีการทำงานร่วมกัน ในการสร้างนวัตกรรมและร่วมหาแนวทางในการพัฒนาเมือง การวางแผนเมืองที่ยั่งยืนจำเป็นต้องใช้ความเป็น “สหวิชาการ” ดังนั้น รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่เน้นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกัน เน้นหน่วยงานใดหน่วยงานคนนั้น จะไม่สามารถตอบโจทย์ได้อีกต่อไป การสร้างนวัตกรรมและการทำงานแบบประสานความร่วมมือกัน จะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การสร้างเมืองที่ยั่งยืนได้

5) การกระจายอำนาจการตัดสินใจในนโยบายเมือง (Redistribute urban decision-making)

ปัญหาสิ่งแวดล้อม มิได้เกิดขึ้นในวงจำกัดในพื้นที่ของเมืองใดเมืองหนึ่ง แต่มักจะเกิดข้ามเขตปกครอง การสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานระดับประเทศและระดับนานาชาติ ในการกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน จึงถือเป็นสิ่งสำคัญ หน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ควรเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่กันและกันในการทำงานร่วมกันเพื่อให้อำนาจความยั่งยืนของเมือง

6) การวางผังเมืองที่ไม่เน้น “การออกแบบ” แต่เน้นที่ “คน” (De-design urban planning)

การวางผังเมืองที่มักเน้น “การออกแบบ” เป็นศูนย์กลางและทำโดยผู้เชี่ยวชาญจำเป็นต้องเปลี่ยนมาเป็นการให้ “ผู้คน” ที่ใช้ชีวิตในเมืองเป็นศูนย์กลางมากขึ้น โดยไม่ได้เป็นแต่เพียงการออกแบบอาคาร



แต่หลังจากเท่านั้น การตระหนักถึงบทบาทของ “นักร้องแบบ” ในการขับเคลื่อนเมืองที่ยั่งยืนถือเป็นสิ่งสำคัญในการจะพัฒนาเมืองในมิติที่กว้างขึ้น มองเห็นความเชื่อมโยงและความซับซ้อนในแง่มุมต่าง ๆ ของเมืองที่ชัดเจนขึ้น

7) การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจเอกชนในเมือง (Promote corporate urban responsibility)

เมืองยั่งยืนกับเมืองที่ประสบความสำเร็จด้านการค้าธุรกิจ จะมีความเกี่ยวพันกันอยู่ ทั้งนี้ เพราะบริษัท ห้างร้าน สถานประกอบการต่าง ๆ ถือเป็น “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ของเมืองที่สำคัญคือ ภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจเอกชนและสถานประกอบการต่าง ๆ ก็ถือเป็นกลุ่มที่สร้างผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม และต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองด้วย ดังนั้น ภาคส่วนเหล่านั้นควรถูกเชิญเข้าร่วมในการวางแผนพัฒนา พร้อมกับมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อในการสร้างความยั่งยืนของเมืองร่วมกัน

8) มุ่งสู่สากล (Go global)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นความท้าทายระดับโลก ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้หันมาสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม และร่วมแรงร่วมใจกันแก้ไขปัญหาใหญ่ของเมือง ทั้งนี้ เพราะในการตัดสินใจหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การจัดการที่พิกอภัย และการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานในเมืองใดเมืองหนึ่ง สามารถส่งผลกระทบต่อกับมหานครและปริมณฑล และอาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมต่อส่วนอื่น ๆ ของโลกในวงกว้างได้

9) สามารถโอบรับความโกลาหล วิกฤต และการเปลี่ยนแปลง (Embrace chaos, crisis and change)

เมืองที่ยั่งยืนต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่คาดไม่ถึง ความสามารถในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและจะเกิดในอนาคต ถือเป็นสิ่งที่มีอาจมองข้ามได้ ยุทธศาสตร์เมืองยั่งยืน ต้องมีความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติและปรับตัวได้เร็ว เพื่อสนองต่อความต้องการของผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง และในการวางแผนใด ๆ ที่เป็นแผนระยะยาว จำต้องมีการกำหนดเป้าหมายระยะสั้นร่วมด้วย เพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง การสร้างระบบการจัดการปกครองที่ยืดหยุ่น และการสร้างนวัตกรรมเชิงความคิด จะสามารถช่วยให้ก้าวผ่านวิกฤตเหล่านี้ได้

10) การสร้างความกระตือรือร้นในตัวผู้นำของเมือง (Encourage passion in urban leadership)

นับวันผู้นำเมืองจะยิ่งถูกคาดหวังมากขึ้น ทั้งในแง่การมีความสามารถในการที่จะจัดการกับความซับซ้อน ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ทั้งในเชิงสถาบันและในเชิงของความร่วมมือ ผู้นำเมืองในอนาคต



จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีส่วนผลมที่หลากหลายในตัว ทั้งในเชิงการจัดการธุรกิจ ความเป็นผู้นำทางการเมือง และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ที่สำคัญคือ ผู้นำที่พึงประสงค์น่าจะเป็นผู้นำที่มีไชจะมองเพียง 4 ปี ตามกรอบเวลาการดำรงตำแหน่ง แต่สามารถมองอนาคตไปข้างหน้าได้ถึง 25 ปี มีความคิดสร้างสรรค์ และกระตือรือร้นที่จะสร้างประโยชน์ต่อเมืองและต่อผู้คนในเมืองได้ (Strand et al. 2010)

จากประเด็นที่นำเสนอไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า “การจัดการปกครองเมือง” มีความเชื่อมโยง กับมิติต่าง ๆ และเน้นความเป็นบูรณาการ อันถือเป็นเงื่อนไขสำคัญเพื่อสร้างความยั่งยืนของเมือง นอกจากนี้ Astleithner and Hamedinger (2003) ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่เป็นวาทกรรมสำคัญของ “ความเป็นเมืองยั่งยืน” (Urban sustainability) ว่า การคิดแก้ปัญหาเมืองแบบ “บูรณาการ” นั้น ต้อง เน้นการหาทางออกสำหรับปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ พร้อมกับเน้นให้ตระหนักและเข้าใจถึงความซับซ้อนและความหลากหลายของปัญหาของเมืองให้ได้ และยังได้ย้ำว่า “เมืองยั่งยืน” ที่มักมองว่าเป็นแนวคิดที่เป็นการบูรณาการ ในความเป็นจริงแล้วต้องม ีมากกว่านั้น คือ ต้องเน้นทั้งการพัฒนาเมืองให้เกิดทั้ง “ความยั่งยืนในอนาคต” และเป็นการพัฒนา อย่าง “ต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง” อีกด้วย

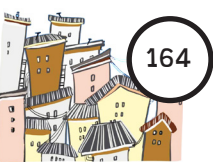
8.1.5 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ

1) นโยบายเมืองนำอยู่อย่างยั่งยืนของประเทศไทย: รางวัลเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน

ประเทศไทยได้มีนโยบายการประเมินเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Green City) มาอย่างต่อเนื่อง โดยได้พัฒนาและยกระดับมาจากกรอบแนวคิดการประเมิน “เทศบาลนำอยู่อย่างยั่งยืน” ที่ได้ดำเนินงานนับจากปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) ภายใต้ความร่วมมือ ระหว่างกรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย โดยปัจจุบันก็เป็น ภารกิจหลักของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม นโยบายนี้ เป็นการประสานแนวคิดในการพัฒนา เมือง ที่ครอบคลุมทุกมิติการพัฒนา และเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนในพระราช บัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และยังเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

กรอบแนวคิด “เมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Green City)” มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้านที่สอดคล้อง กับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังต่อไปนี้

1. เมืองอยู่ดี มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม โครงสร้างพื้นฐานเพียงพอสำหรับคนทุก กลุ่ม มีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ปลอดภัย และเศรษฐกิจมั่นคง
2. คนมีสุข คนมีสุขภาพดี ได้รับการศึกษา สวัสดิการ และการพิทักษ์สิทธิที่เหมาะสมและ

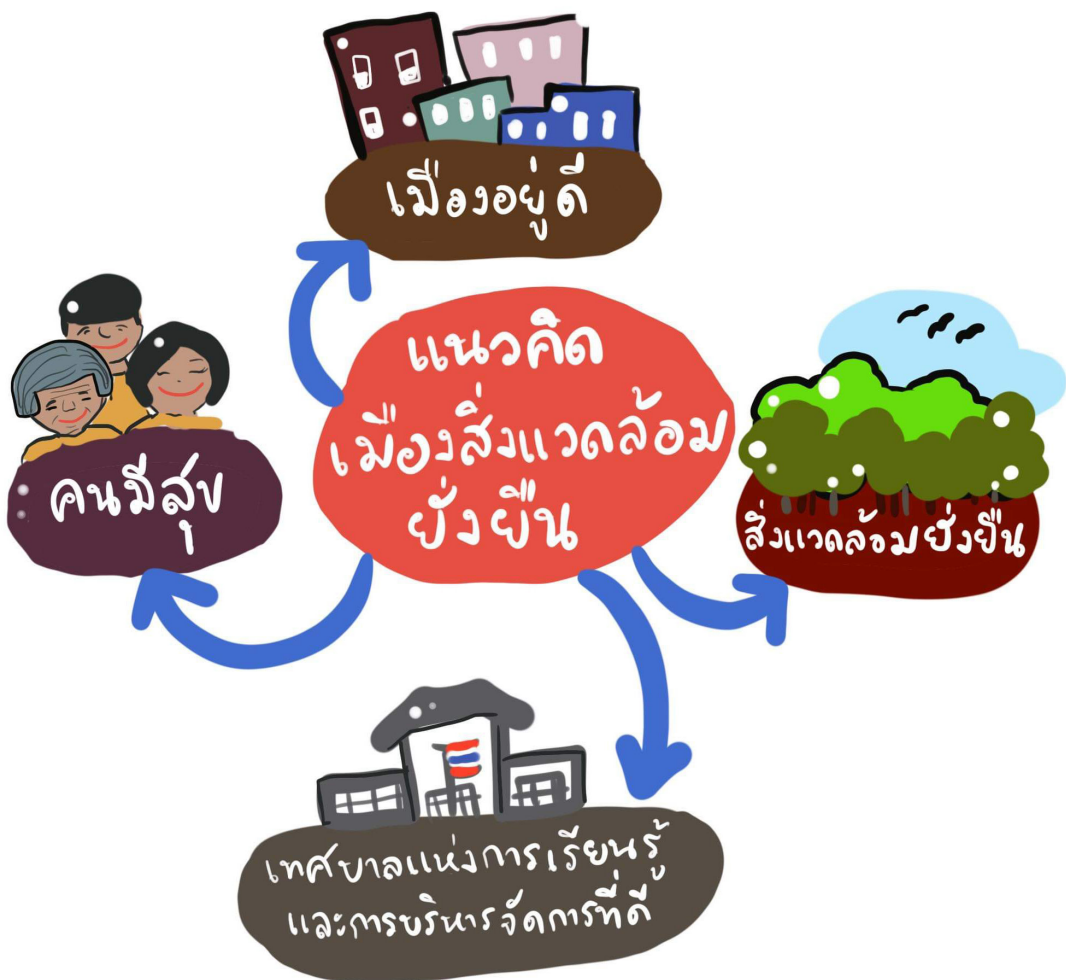


เท่าเทียม ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเอื้ออาทร มีกิจกรรมสร้างสรรค์สังคม ดำรงประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. สิ่งแวดล้อมยั่งยืน ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมบูรณ์ มีพื้นที่สีเขียวเพียงพอ ภูมิทัศน์สวยงาม ของเสียหรือมลพิษถูกจัดการอย่างเหมาะสม และประชาชนมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

4. เทศบาลแห่งการเรียนรู้และการบริหารจัดการที่ดี มีวิสัยทัศน์และแผนงานชัดเจน บุคลากรมีความรอบรู้และเชี่ยวชาญ ระบบการทำงานได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง พร้อมการบริหารจัดการที่ดี และมีนวัตกรรมการพัฒนาเมือง (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2559) ดังในภาพที่ 20

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่อง “เมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Green City)” ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานภาคี ที่มีรากฐานการพัฒนาแนวคิดนี้มาจากหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นกัน



ภาพที่ 20 กรอบแนวคิดเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน
ที่มา: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2559)



แต่หากพิจารณาในระดับเทศบาลของไทย จากการที่ผู้เขียนได้เคยมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี การเข้าร่วมกิจกรรมได้ทำให้มีโอกาสได้ศึกษาและเรียนรู้สิ่งใหม่จากเทศบาลในทุกกระดับ และได้พบเห็นเทศบาลที่มีความโดดเด่นและน่าสนใจอยู่หลายที่ ในที่นี้ ขอยกตัวอย่างของเทศบาลนครยะลา ที่ได้รับรางวัลเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน ระดับประเทศ ในปี พ.ศ. 2563 (เทศบาลนาอู้อย่างยั่งยืน) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้อ่านได้สัมผัสประสบการณ์ร่วมกัน และน่าจะเป็นส่วนช่วยสร้างแรงบันดาลใจสำหรับเมืองอื่น ๆ ไม่มากก็น้อย

2) เทศบาลนครยะลากับความเป็นเมืองยั่งยืน

เทศบาลนครยะลา ถือเป็นเทศบาลต้นแบบในหลายเรื่อง หากพิจารณาถึงความพยายามในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง เพื่อสร้างเมืองให้เจริญเติบโต สิ่งที่เกิดขึ้นมิได้เป็นผลมาจากการดำเนินงานของเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่มาจากการออกแบบและสร้างเมืองร่วมกันของคนในเมือง ตามแนวคิดที่ว่า “เมื่อคนสร้างเมืองแล้ว ต่อไปเมืองจะสร้างคน” สิ่งที่ผู้บริหารของเมืองได้เน้นย้ำมาโดยตลอดคือ “การเน้นให้คนเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง” เพราะเมืองเปรียบเสมือนเป็น “บ้าน” ของทุกคน

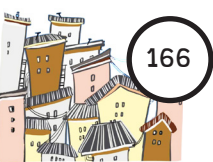
ในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ของเมืองยะลา คือ “นครยะลา เมืองแห่งพหุวัฒนธรรม สร้างสรรค์นวัตกรรม ส่งคุณภาพชีวิตที่ดี” แนวคิดสำคัญที่ใช้เป็นกรอบในการพัฒนา คือ **แนวคิด 6C + 3R** โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6C คือ เป้าหมายการพัฒนา ประกอบด้วย

1. Cleanliness- ความสะอาด ได้แก่ 1) การดูแลรักษาอากาศที่บริสุทธิ์ และอุณหภูมิที่มีความเหมาะสม (Fresh air and temperature moderation) โดยเน้นการลดอุณหภูมิในเขตเมือง รวมถึงปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว 2) การพัฒนาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (Water) 3) ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Tidy) 4) การบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ตามหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

2. Collaboration- การทำงานร่วมกัน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม (Participation) ทั้งในขั้นตอนการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดเวทีสาธารณะ การแก้ไขปัญหาของคนในชุมชน 2) การสร้างสังคมที่อยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลาย (Social inclusion) ทั้งทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อลดความหวาดระแวงต่อกันได้ อีกทั้งเน้นการสร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่นให้เกิดขึ้น 3) พลเมืองร่วมคิดและออกแบบการสร้างเมือง (Citizen co-creation) 4) การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล และประชาชน (Citizen engagement) ผ่านกิจกรรมเพื่อสร้างความรัก ความผูกพันร่วมกัน

3. Connectivity- การเชื่อมต่อ ได้แก่ 1) การเดินทาง (Mobility) ผลักดันเส้นทางยะลา-เบตง เพื่อเชื่อมสนามบินเบตง การผลักดันโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เพื่อร่นระยะทางการเดินทาง 2) IT & Wireless technology โดยเน้นการพัฒนา Smart city เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุม ทำให้ประหยัดเวลา ลดต้นทุนและเข้าถึงทุกกลุ่มคนได้ทั่วถึง



4. Culture- วัฒนธรรม ได้แก่ 1) อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (Identity) โดยนำทุนของเมือง ไม่ว่าจะเป็นทุนทางวัฒนธรรม ที่มีอยู่ของไทยพุทธ อิสลาม และเชื้อสายจีน มาพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน 2) วัฒนธรรมการเรียนรู้ (Culture of learning) ที่เน้นให้เกิดขึ้นตลอดชีวิต เพื่อนำไปสู่ “การติดอาวุธทางปัญญา” ให้กับเด็กและเยาวชน ผ่านอุทยานการเรียนรู้ TK Park 4 มุมเมือง

5. Competitive- การแข่งขัน ได้แก่ 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resource development) 2) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure development) 3) การสร้างการแข่งขันด้วยการใช้การวิจัยและพัฒนา (Research & development) และ 4) การสร้างโอกาสการทำงานร่วมกันกับต่างประเทศเพื่อมุ่งสู่สากล (Co-operation)

6. Comfort- ความสะดวกสบาย เน้นที่ความน่าอยู่และยั่งยืน (Livability and sustainability) เทศบาลได้เน้นการสร้างเมืองที่น่าอยู่อาศัย มีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย มีความเขียวชอุ่ม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างให้คนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีชีวิตอย่างปกติสุขและยั่งยืน

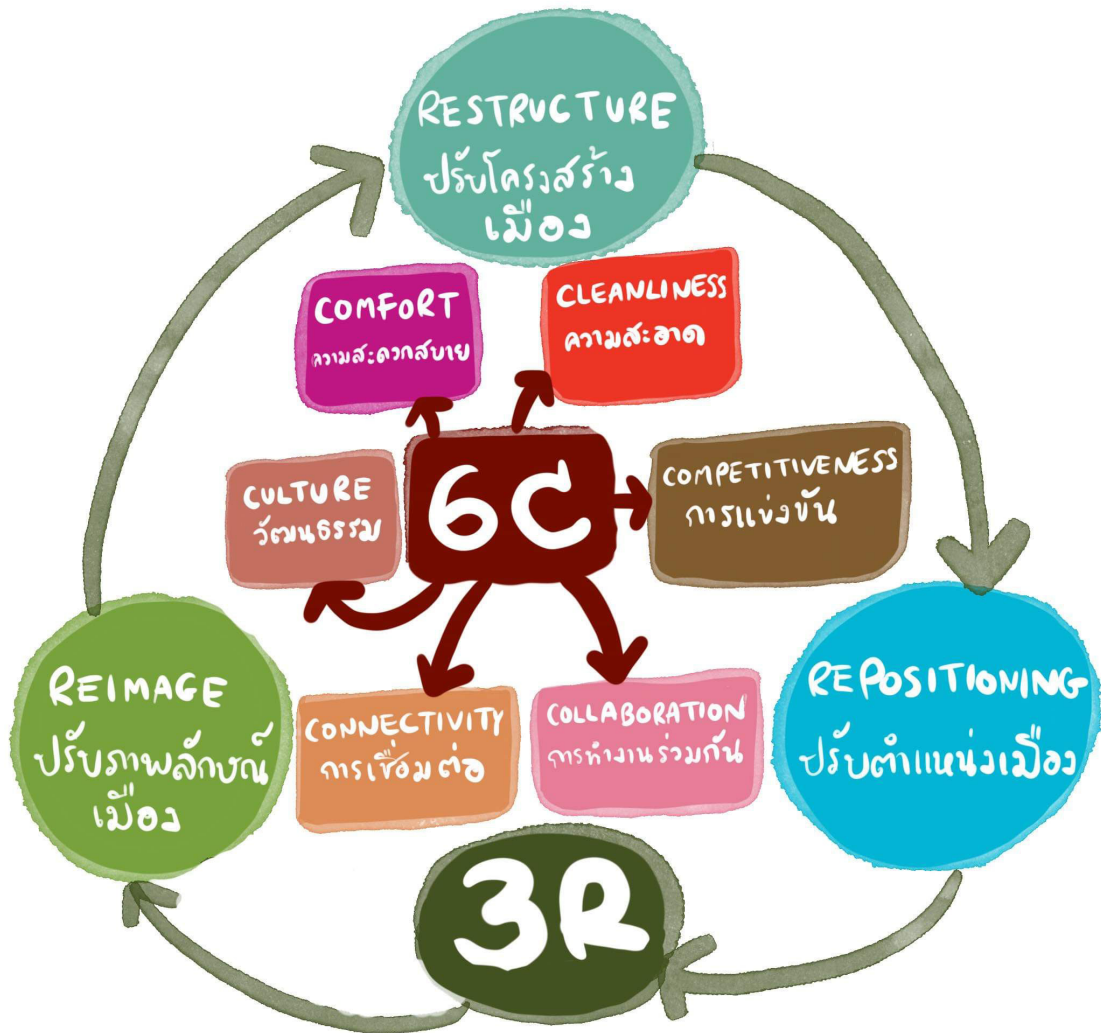
3R คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย

1. Restructure: ปรับโครงสร้างเมืองในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และ Logistic โดยอาศัยทุนเดิมของเมือง เช่น ทุนทางกายภาพของเมืองที่มีผังเมืองสวยเป็นอันดับที่ 23 ของโลก และมีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงทุนสิ่งแวดล้อม ทุนคน และทุนทางวัฒนธรรม

2. Repositioning: วางตำแหน่งเมือง โดยการสร้างแบรนด์ให้กับเมือง แสดงให้เห็นความเป็นเมืองสมานฉันท์ มีเอกลักษณ์ตัวตนที่ไม่เหมือนใคร มี Story หรือ เรื่องราวของเมืองที่ถูกเรียงร้อยให้นำค้นหา

3. Reimage: ปรับภาพลักษณ์เมือง ได้แก่ การเปลี่ยนทัศนคติมุมมอง (Re-thinking) ต่อเมือง จากที่คนภายนอกมักมองในแง่ลบ เห็นแต่ภาพความน่ากลัวและไม่ปลอดภัย ให้หันมาเห็นภาพของความน่าอยู่ ความปลอดภัยและการใช้ชีวิตที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนเมืองให้มีสีสัน มีชีวิตชีวา (Re-refreshment) ผ่านการนำศิลปะมาใช้สร้างความสดใสให้กับเมือง และการจัดกิจกรรมในพื้นที่ (Re-event) เพื่อดึงดูดประชาชนนอกพื้นที่ให้เข้ามาในเมืองยะลา อันเป็นการกระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ดังในภาพที่ 21





ภาพที่ 21 กรอบในการพัฒนาเมืองยะลา ภายใต้แนวคิด 6C + 3R
ที่มา: เทศบาลนครยะลา (2564)

จากการที่ผู้เขียนได้ทบทวนเอกสารของเทศบาลยะลา ทำให้เห็นว่าทางเทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่มีการบูรณาการสอดรับกันในทุกมิติอย่างชัดเจน โดยสามารถประมวลใน 3 มิติ ได้ดังนี้

1. มิติด้านเศรษฐกิจ ได้มีการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง เช่น การมุ่งสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยเน้น “เศรษฐกิจอัจฉริยะ” ผ่านการสร้างนวัตกรรมที่เอื้อให้เกิดการลงทุน และการสร้างรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่ ด้วยการพัฒนาระบบ E-commerce เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการ

เพิ่มรายได้และเพื่อสอดคล้องกับวิถีชีวิตในยุคใหม่ นอกจากนี้ เทศบาลได้มีการพัฒนาพื้นที่ถนนในเมืองให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของจังหวัดยะลา เพื่อกระตุ้นการค้าขายในเมืองด้วย อีกทั้งได้มีการพัฒนาเมืองเพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับพื้นที่และระดับอาเซียนด้วย

2. มิติด้านสังคม เทศบาลนครยะลาได้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบโจทย์ของความเป็นเมือง “คนมีสุข” เพื่อให้คนมีสุขภาพดี ได้รับการศึกษา สวัสดิการ และการพิทักษ์สิทธิที่เหมาะสมและเท่าเทียม ครอบคลุมรอบอุ้ง ชุมชนแอ่งอาหาร มีกิจกรรมสร้างสรรค์สังคม ดำรงประเพณีและความ เป็นพหุวัฒนธรรม ซึ่งสิ่งที่เป็นจุดเด่น คือ การเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ แม้ต่างวัฒนธรรมก็ตาม โดยได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ เช่น Melayu Day @ Yala มหกรรมแข่งขันนกเขาชวาเสียง โครงการศาสนาสัมพันธ์ และวงออร์เคสตราเยาวชนเทศบาลนครยะลา เป็นต้น

3. มิติด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีการดำเนินงานในทุกประเด็น ไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมือง การจัดภูมิทัศน์เมือง การจัดการมลพิษผ่านโครงการ Clean city ยะลาเมืองสะอาด โดยมีระบบจัดเก็บขยะของเมืองภายใต้โครงการ “อรุณเบิกฟ้า ยะลาสะอาด” รวมถึงการเป็นเมืองคาร์บอนต่ำ โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเมืองของเทศบาลนครยะลา ได้ส่งผลให้เกิดความสำเร็จจนได้รับรางวัลสำคัญ ได้แก่ รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (Asean ESC Award 2021) ในปี พ.ศ. 2564 และรางวัลเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืนระดับประเทศ พ.ศ. 2563 (เทศบาลนำอยู่อย่างยั่งยืน)

อนึ่ง ในกระบวนการทำงาน เทศบาลนครยะลาได้มีการสร้างเวทีสาธารณะต่าง ๆ อาทิ สภาประชาชนเทศบาลนครยะลา สภากาแฟ เทศบาลสัญจร เข้ามาเป็นกลไกในการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย สิ่งที่น่าสนใจคือ “สภาประชาชนนครยะลา” ที่ได้มีการจัดประชุมอย่างต่อเนื่องมาเป็นครั้งที่ 13 (ในปี พ.ศ. 2565) โดยเป็นเวทีที่มุ่งเน้นให้ประชาชนทุกองค์กรทุกสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะ แสดงความคิดเห็น และเทศบาลก็ได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาเมือง จนกลายมาเป็นบรรทัดฐานของเมือง โดยในแต่ละครั้งผู้เข้าร่วมประชุมมีไม่ต่ำกว่า 2,500 คน ที่มาจากภาครัฐ เอกชน กลุ่มมวลชน มูลนิธิ สมาคม นักเรียน นักศึกษา ผู้นำศาสนา และประชาชนทั่วไป (เทศบาลนครยะลา, 2564)

สิ่งที่ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการพัฒนาเมืองยะลาอย่างยั่งยืนคือ การทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษาและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน ตามแนวคิด “การจัดการปกครองเมือง” โดยทางผู้บริหารเมือง ได้เน้นการสร้างเวที เปิดเวที และเสริมพลังให้ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมกันทำงาน โดยมีประชาชนเป็น “ตัวหลัก” และมีเทศบาลคอยให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจนทำให้เมืองเล็ก ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้กลายเป็นเมืองที่มีผู้คนรู้จักกันมากขึ้น และได้รับความสนใจจากผู้คนในแวดวงการพัฒนาเมืองและท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง



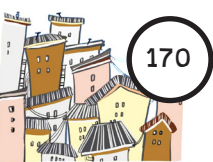
8.2 ทำเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart city)

การที่เมือง ๆ หนึ่งจะมีความยั่งยืนนั้นต้องมีการดำเนินยุทธศาสตร์ในหลาย ๆ ด้าน และยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจคือ ยุทธศาสตร์การสร้าง Smart city หรือ เมืองอัจฉริยะ (อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเมืองชาญฉลาด) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ในหลาย ๆ มิติ โดยในแต่ละมิตินั้น จะสอดแทรกด้วยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีสื่อสารใหม่ ๆ ที่ทันสมัย ระบบบันทึก จัดเก็บและประมวลผลข้อมูล รวมทั้งระบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมาเป็นกลไกช่วยพัฒนาเมืองในมิติต่าง ๆ เหล่านั้น กลุ่มนักวิชาการและนักพัฒนาเมืองในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันกำลังเริ่มขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ Smart city อย่างเข้มข้น ด้วยความมุ่งหวังว่า Smart city จะช่วยให้เมืองต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ทำให้เศรษฐกิจของเมืองเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้เสื่อมโทรมจนไม่เหลือไปถึงคนรุ่นต่อไป และไม่ทำร้ายสุขภาพกาย สุขภาพจิต ของผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองอีกด้วย

8.2.1 ทำความรู้จักกับเมืองอัจฉริยะ

Siurytė and Davidavičienė (2016) ได้ให้นิยามเมืองอัจฉริยะ (Smart city) ว่าเป็นการรวมสิ่งต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เช่น การขนส่ง การศึกษา ความเป็นอยู่ ความปลอดภัย โครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาปัตยกรรม ลันทนาการ นิเวศวิทยา การก่อสร้าง และการบริการสุขภาพ ด้วยเทคโนโลยีที่ชาญฉลาดและทันสมัย เพื่อใช้เป็นกลไกในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยในสภาพแวดล้อมเมืองให้ดีขึ้นจากเดิม (Northstream, 2010)

Smart city หมายถึง “การใช้เทคโนโลยีด้านข้อมูลและการสื่อสารมาช่วยทำความเข้าใจ วิเคราะห์ และบูรณาการข้อมูลสำคัญของระบบหลักต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการเมือง” (IBM, 2010) ส่วน Northstream (2010) ได้ให้นิยามว่าหมายถึง “การเชื่อมต่อ ผู้คน ทรัพยากร และสาธารณูปโภค ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่อัจฉริยะและทันสมัย เพื่อใช้เป็นกลไกในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยในสภาพแวดล้อมเมืองแห่งศตวรรษที่ 21 ให้ดีขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ” (จะเห็นได้ว่านิยามนี้เน้นคำว่า “แตกต่าง” หรือ “ดีขึ้นจากเดิม” อย่างมีนัยสำคัญ (Significantly) นั้นหมายความว่า กลไกการทำงานของ Smart city นั้นจะช่วยทำให้คุณภาพของการดำเนินชีวิตและการงานของคนในเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองแตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ไม่ใช่เพียงการใช้เทคโนโลยีบางอย่างมาอำนวยความสะดวกเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น



สถาบันพระปกเกล้า (2562) ได้สรุปประเด็นสำคัญของเมืองอัจฉริยะออกมาได้ 4 ประการ คือ

1. เมืองอัจฉริยะ เป็นการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในเมืองที่นาอยู่ (Livability)
2. เมืองอัจฉริยะ เป็นการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนของเมือง (Sustainability)
3. เมืองอัจฉริยะ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง (Efficiency)
4. เมืองอัจฉริยะ เป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเมือง (Information and technology) (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

จากรายงาน Hat Yai Smart City โดย ชนิษฐา ชูสุข สมพร คุณวิจิต และพนาลี ชีวภิตาการ ใน พ.ศ. 2560 ได้ประมวลคำว่าเมืองอัจฉริยะ ว่าครอบคลุมถึงความเป็นเมืองที่ได้รับการพัฒนาด้วยการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ความสามารถของมนุษย์ และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ผู้คนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

พร้อมกันนี้ ในรายงานดังกล่าว ได้มีการประมวลงานเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ หลายท่าน ถึงแนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเมืองไปสู่เมืองอัจฉริยะ ทำให้ทราบถึงองค์ประกอบหลักของเมืองอัจฉริยะ ที่ต้องประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ การเดินทาง สิ่งแวดล้อม คน การพักอาศัย และการบริหารจัดการ (Lazaroiu and Roscia, 2012) โดย Aoun (2013) มีข้อคิดเห็นว่าการจะพัฒนาเมืองอัจฉริยะนั้นจะต้องทำให้เมืองมีความสามารถใน 5+1 ด้าน คือ จะต้องมีความ Smart ใน 1) ด้านพลังงาน 2) ด้านการคมนาคมขนส่ง 3) ด้านการจัดการน้ำ 4) ด้านการบริการสาธารณะ 5) ด้านที่พักอาศัย ส่วน +1 คือ การที่ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการบูรณาการเชื่อมโยงความ Smart ทั้ง 5 ด้านข้างต้นเข้าด้วยกัน

ในขณะที่ เอกชัย สุมาลี (2558) ได้อธิบายองค์ประกอบของเมืองอัจฉริยะในมุมมองของสถาปัตยกรรม หรือโครงสร้างพื้นฐานของระบบเมืองอัจฉริยะไว้ว่า มีทั้งหมด 5 ชั้น ดังนี้

ชั้นที่ 1 โครงสร้างพื้นฐานระดับประเทศ ประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นระบบพลังงาน ระบบการขนส่งระหว่างเมือง และระบบการสื่อสารโทรคมนาคม

ชั้นที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานภายในเมือง เป็นชั้นที่เป็นระบบการกระจายพลังงาน ระบบการขนส่งภายในเมือง และระบบการจัดการน้ำและสิ่งปฏิกูล

ชั้นที่ 3 โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหาร เป็นชั้นที่เกี่ยวกับการดูแลความเป็นอยู่ด้านสุขภาพ การศึกษา การบริหาร และการเงิน

ชั้นที่ 4 โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการเมือง เป็นชั้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำหน้าที่ประสาน การดำเนินงานระหว่างชั้นโครงสร้างพื้นฐานระดับประเทศ ชั้นโครงสร้างพื้นฐานภายในเมือง และชั้นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหาร



ชั้นที่ 5 การดำรงชีวิต เป็นชั้นของการใช้โครงสร้างพื้นฐานของทั้ง 4 ชั้นข้างต้นของผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง เพื่อการพักอาศัย การศึกษา การประกอบอาชีพ และการเดินทาง (เอกชัย สุมาลี, 2558 อ้างถึงใน ชนิษฐา ชุสุข สมพร คุณวิชิต และพนาลี ชิวกิตการ, 2560)

เมื่อสังเคราะห์ความเห็นเรื่ององค์ประกอบของเมืองอัจฉริยะของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า เมืองอัจฉริยะมีองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการบริหาร ได้แก่ องค์การหรือสถาบันนโยบาย และการบริการสาธารณะ 2) ด้านสังคม ได้แก่ สาธารณูปโภค ที่พักอาศัย การศึกษา ความปลอดภัย และสุขภาพ 3) ด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจ การคลัง ได้แก่ การเดินทางหรือการขนส่งอุตสาหกรรม 4) ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ 5) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ดังแสดงในภาพที่ 22



ภาพที่ 22 องค์ประกอบของเมืองอัจฉริยะ

ที่มา: ดัดแปลงจากชนิษฐา ชุสุข สมพร คุณวิชิต และพนาลี ชิวกิตการ (2560)

นอกจากนี้ ในส่วนของความเป็นเมืองธรรมดาทั่วไปกับเมืองที่เป็น Smart City ก็มีความแตกต่างกันด้วย ดังเอกสาร Smart Cities Readiness Guide ระบุว่า เมืองอัจฉริยะจะมีวิธีการจัดการหรือแก้ไขปัญหาแตกต่างจากเมืองในรูปแบบเดิม ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการวางแผนเมือง การบริหารจัดการโครงสร้างสาธารณูปโภคของเมือง ระบบปฏิบัติการต่าง ๆ การลงทุนในเรื่อง ICT การติดต่อเชื่อมโยงกับประชาชน และการแบ่งปันข้อมูล (Smart Cities Council, 2013) ตารางที่ 10 ได้สรุปถึงความแตกต่างในการจัดการ/แก้ไขปัญหาระหว่างเมืองทั่ว ๆ ไปกับเมืองอัจฉริยะ ใน 6 ประเด็นดังกล่าว โดยสังเขป

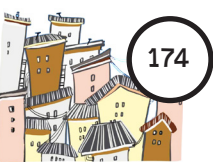
ตารางที่ 10 ความแตกต่างในการแก้ปัญหาเมืองในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างเมืองทั่วไปกับเมืองอัจฉริยะ

ประเด็น การจัดการ/แก้ปัญหา	เมืองทั่วไป	เมืองอัจฉริยะ
1) การวางแผนเมือง	<ol style="list-style-type: none"> 1) มักทำตามยถากรรม แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้ง ๆ ไป และมองแบบแยกส่วน 2) ไม่บรรลุซึ่งการประหยัดต้นทุน 3) จำกัดศักยภาพในการขยายการลงทุน 	<ol style="list-style-type: none"> 1) มีความสอดคล้องประสาน บูรณาการ และเป็นองค์รวม 2) แบ่งปัน/ใช้ทรัพยากรร่วมกัน 3) บรรลุซึ่งการประหยัดต้นทุน 4) การขยายการลงทุนทำได้ง่าย 5) การคาดการณ์และการวางแผนเมืองทำได้ดีขึ้น
2) การบริหารจัดการโครงสร้าง สาธารณูปโภคต่าง ๆ	<ol style="list-style-type: none"> 1) บริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ 2) ใช้เงินและทรัพยากรมากในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค 	<ol style="list-style-type: none"> 1) บรรลุประโยชน์สูงสุดด้วยการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง 2) ประหยัดต้นทุนและทรัพยากร
3) ระบบปฏิบัติการต่าง ๆ	<ol style="list-style-type: none"> 1) การตรวจสอบสภาพของระบบปฏิบัติการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ 2) เน้นแก้ที่ปลายเหตุ มักรอให้ปัญหาเกิดแล้วค่อยแก้ หรือ เน้นการดำเนินการเฉพาะที่เกิดปัญหาแล้ว 3) ขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลงไปแก้ปัญหา 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ใช้การรายงานสภาพระบบปฏิบัติการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบรายงานแบบ Real-time 2) คาดการณ์ปัญหาล่วงหน้าและวางแผนเพื่อป้องกันไว้ล่วงหน้ามากกว่าจะรอให้ปัญหาเกิดแล้วค่อยแก้ 3) มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา 4) การซ่อมบำรุงระบบปฏิบัติการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ใช้ระบบ Automatic 5) ประหยัดงบประมาณ



ตารางที่ 10 ความแตกต่างในการแก้ปัญหาเมืองในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างเมืองทั่วไปกับเมืองอัจฉริยะ (ต่อ)

ประเด็น การจัดการ/แก้ปัญหา	เมืองทั่วไป	เมืองอัจฉริยะ
4) การลงทุนในเรื่อง ICTs	<ol style="list-style-type: none"> 1) มีการลงทุนแบบทำทีละส่วนหรือทำทีละชิ้นแล้วจึงนำมาต่อกัน 2) ไม่บรรลุซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุด 3) ไม่บรรลุซึ่งการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) การลงทุนเกี่ยวกับ ICTs ของเมืองมีการบูรณาการทุกภาคส่วน มีการวางแผนการลงทุนและการพัฒนา ร่วมกัน ในลักษณะรวมศูนย์ 2) การลงทุน ICTs มีการดำเนินการทั่วทุกหน่วยงานและทุกโครงการของเมือง 3) สร้างอรรถประโยชน์สูงสุดได้ 4) สร้างให้เกิดคุณค่าและประหยัดต้นทุนได้เป็นอย่างมาก
5) การติดต่อเชื่อมโยงกับประชาชน	<ol style="list-style-type: none"> 1) การติดต่อเชื่อมโยงออนไลน์กับประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด และไม่สมบูรณ์ 2) ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากบริการต่างๆ ของเมืองได้อย่างสูงสุด (หรืออาจจะใช้ได้ แต่ไม่สะดวก) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) การติดต่อเชื่อมโยงกับประชาชนเป็นระบบเดียว และมีความครอบคลุม 2) ประชาชนสามารถค้นหาหรือเข้าถึงหรือใช้บริการต่าง ๆ ของเมืองได้อย่างสะดวกง่ายดาย 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดทิศทางและโครงการที่สร้างให้เมืองมีความอัจฉริยะได้อย่างเต็มที่ 4) การสื่อสารระหว่างรัฐบาลหรือกลุ่มผู้บริหารเมืองกับประชาชนเป็นการสื่อสารแบบสองทาง 5) การให้บริการเป็นการออกแบบให้ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนได้ครอบคลุมและหลากหลาย 6) ประชาชนเป็นทั้งผู้สร้างและผู้ใช้ข้อมูลอัจฉริยะแบบ Real-time



ตารางที่ 10 ความแตกต่างในการแก้ปัญหาเมืองในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างเมืองทั่วไปกับเมืองอัจฉริยะ (ต่อ)

ประเด็น การจัดการ/แก้ปัญหา	เมืองทั่วไป	เมืองอัจฉริยะ
6) การแบ่งปันข้อมูล	1) หน่วยงานและส่วนงานของท้องถิ่นทำงานแบบแยกส่วนกัน 2) หน่วยงานและส่วนงานของท้องถิ่นมักจะไม่แบ่งปันข้อมูล หรือร่วมมือกันในการดำเนินโครงการต่างๆ	1) หน่วยงานและส่วนงานต่าง ๆ ของเมืองมีการบูรณาการและทำงานร่วมกัน 2) มีการแบ่งปันหรือใช้ข้อมูลร่วมกัน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีขึ้น 3) ผลการดำเนินงานดีขึ้น 4) ลดค่าใช้จ่ายได้

ที่มา : Smart Cities Council (2013)

8.2.2 การจัดการปกครอง “เมืองอัจฉริยะ”

การเปลี่ยนไปสู่ยุคแห่งดิจิทัล ก็ได้มีความแตกต่างไปจากการพัฒนาในมิติอื่น ๆ ที่ “การจัดการปกครอง” ได้เข้ามาเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง เพื่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน คำว่า “การจัดการปกครองอย่างอัจฉริยะ (หรืออย่างชาญฉลาด)” สามารถส่งผลในทางบวกได้ นับแต่กระบวนการทำงาน การให้บริการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน รวมไปถึงการสร้างให้เกิดปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจอีกด้วย

มีนักวิชาการบางท่านได้ใช้คำว่า การจัดการปกครองอย่างอัจฉริยะ (Smart governance) โดยให้ความหมายว่า “เป็นความสามารถในการใช้ความชาญฉลาดและการปรับตัวเพื่อช่วยในการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง” ดังนั้นคำ ๆ นี้จึงถูกมองว่า เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐมีความชาญฉลาด เปิดกว้าง และดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วม แนวคิดจึงมีบทบาทสำคัญในความเป็น “เมืองอัจฉริยะ” ที่กำลังได้รับความสนใจ และมีผลทำให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เข้ามาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อนำไปสู่ Smart governance (Gabriela et al., 2018)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง “การจัดการปกครอง” Governance และ “เมืองอัจฉริยะ” Smart city จากการทบทวนงานวิจัยต่าง ๆ พบว่ามีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า Smart city governance คือ Meijer and Bolívar (2016) ที่ได้นิยามองค์ประกอบในอุดมคติทั้ง 4 ประการของ Smart city



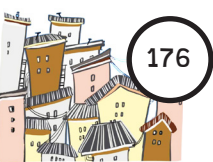
governance ว่าประกอบด้วย 1) มีรัฐบาลของเมืองอัจฉริยะ 2) มีการตัดสินใจที่ชาญฉลาด 3) มีการบริหารที่ชาญฉลาด และ 4) การทำงานร่วมกันในเมืองอย่างชาญฉลาด ซึ่งองค์ประกอบในข้อสุดท้ายทำให้เห็นว่าการจัดการปกครองเมืองอัจฉริยะถือได้ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการทำงานร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านการใช้ ICTs นั้นเอง (Gabriela et al., 2018)

ส่วน Caragliu et al. (2009) ให้ความเห็นว่า เมืองจะมีความอัจฉริยะเมื่อมีการใช้ทุนมนุษย์ และสังคม โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง และการสื่อสาร ร่วมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการทำงานต้องทำภายใต้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในเมือง เช่นเดียวกับ Batty et al. (2012) ที่ได้ระบุองค์ประกอบของเมืองอัจฉริยะทั้ง 6 ด้าน และ 1 ในนั้นคือ ความอัจฉริยะด้านการบริหารจัดการ โดยพิจารณาได้จากการมีส่วนร่วมของผู้คนในเมือง

ตัวอย่างที่ชัดเจน ที่น่าจะนำมาใช้อธิบายการขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะ บนฐานการจัดการปกครองเมืองคือ โครงการ Smart City Vienna ที่ได้มีการประกาศใช้โดยนายกเทศมนตรีกรุงเวียนนา ในชื่อแผนงาน “Smart City Wien” ตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 เพื่อพัฒนา ปรับปรุง ออกแบบ และยกระดับภาพลักษณ์ในทุก ๆ ด้านของเมือง องค์ประกอบสำคัญของแผนงานนี้ คือ “การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง” ในกระบวนการทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและจากภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาครัฐกิจเอกชน และประชาชนในการเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายในการพัฒนาเมือง ที่ครอบคลุมในทุกประเด็นสำคัญของเมือง ได้แก่ ด้านการพัฒนาคน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงาน และด้านคมนาคม

แนวคิดเมืองอัจฉริยะ ยังใช้เพื่อสื่อถึงเมืองที่มีการจัดการปกครองเมืองโดยอาศัยข้อมูลจาก “เทคโนโลยีดิจิทัล” (มาใช้ในการเดินทาง การสื่อสาร การใช้พลังงาน การใช้น้ำ การจัดการของเสีย การดูแลสุขภาพ การให้คำแนะนำและรับข้อร้องเรียน ผ่านระบบรวบรวมข้อมูลออนไลน์มากขึ้น) เพื่อสร้างให้เกิด “การมีส่วนร่วมกับผู้คน” ที่อาศัยในเมือง และเพื่อให้สามารถจัดหาบริการพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความครอบคลุมและมีความยั่งยืนมากขึ้น โดยอินเทอร์เน็ตเป็นระบบเทคโนโลยีระบบหนึ่ง ที่ได้ช่วยเปลี่ยนรูปแบบการใช้ชีวิต (Tirziu, 2020) และจากนี้ไปก็จะมียุคเทคโนโลยีอื่น ๆ อีกมากมายที่มาช่วยให้เกิดการเปลี่ยนโฉมหน้าของเมือง

ทั้งนี้ดังที่ Alberti et al. (2019) ได้ให้มุมมองว่า เพราะเมืองเป็นที่รวมของ “นวัตกรรมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี” ซึ่งถือเป็น “โอกาส” ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเมือง สิ่งที่ต้องตระหนักคือการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมทางสังคม และเทคโนโลยีและความก้าวหน้า โดยทำควบคู่ไปกับการสร้างการมีส่วนร่วมทางสังคม การจัดการปกครองเมือง และการสร้างชุมชนเมืองที่เป็นพลวัตและมีความยืดหยุ่น (Alberti et al., 2019)



ดังนั้น ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะนั้นสิ่งที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาเมืองนั่นเอง โดยเปลี่ยนจากเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะแต่การพัฒนาเมืองใน “เชิงกายภาพ” ไปสู่การพัฒนาเมืองที่ต้องคำนึงถึง “ความต้องการของประชาชน” อย่างรอบด้านมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ได้ให้ความสำคัญกับการวางวิสัยทัศน์ของเมือง การวางยุทธศาสตร์และทิศทางของเมืองที่มุ่งไปข้างหน้า โดยอาศัยกระบวนการออกแบบอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน และการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเมืองนั่นเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

8.2.3 ตัวอย่างเมืองอัจฉริยะจากประเทศต่าง ๆ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับเมืองอัจฉริยะ ในแต่ละประเทศทั่วโลก พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเมืองที่อยู่ในทวีปอเมริกา รองลงมา คือ ทวีปยุโรป และเอเชีย โดยแต่ละเมืองได้ถูกพัฒนาด้วยเทคโนโลยีหรือโครงการพัฒนาให้เกิดประโยชน์คล้ายกัน โดยผู้เขียนได้ประมวลตัวอย่างการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของต่างประเทศไว้ ดังนี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมือง San Francisco ได้พัฒนาเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะมาโดยตลอด โดยมีเป้าหมายเพื่อลด Carbon footprint ด้วยการใช้องค์กรพลังงานทดแทน ปัจจุบันใช้พลังงานทดแทนได้ถึงร้อยละ 41 การพัฒนาเมืองในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน มี Application แสดงเส้นทางจักรยาน ทางเดินเท้าเข้าสู่เมือง และเน้นการขยายระบบรีไซเคิลให้ครอบคลุมทั้งเมือง

เมือง New York ได้ดำเนินการเมืองอัจฉริยะ โดยให้คนเข้ามามีส่วนร่วม ทำการเปลี่ยนตู้โทรศัพท์เก่า มาติดตั้งจออัจฉริยะทั่วเมืองเพื่อรายงานข่าว เหตุการณ์ต่าง ๆ

เมือง San Diego ได้รับคำแนะนำจาก IBM ในการสร้างเมืองให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การขนส่งสาธารณะโดยรถประจำทางไฟฟ้า การสร้างจุดเติมแบตเตอรี่ให้รถยนต์ และมีระบบการใช้พลังงานสูงสุดในบ้านโดยพลังงานแสงอาทิตย์

เมือง Seattle นำ Green technology มาใช้ โดยบ้านเรือนประชาชนจะได้รับการติดตั้งฉนวนกันความร้อน/ความเย็น เพื่อลดการสูญเสียพลังงาน

เมือง Amsterdam ประเทศเนเธอร์แลนด์ ร่วมมือกับบริษัท Phillips, Cisco, IBM และบริษัทอื่น ๆ เพื่อทำเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยี โครงการที่น่าสนใจ ได้แก่ รถขยะไฟฟ้าที่นำมาใช้เก็บขยะ ป้ายประกาศที่ใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์ หลังคาบ้านเรือนติดตั้งหลังคาที่ประหยัดพลังงาน การจุดกระแสไฟให้กับรถพลังงานไฟฟ้าได้ชาร์จแบตเตอรี่แทนการใช้น้ำมันดีเซล



กรุง Tokyo ประเทศญี่ปุ่น มีการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานทดแทน เช่น พลังงานลม การใช้รถไฟฟ้า หมู่บ้าน Eco-village ที่สร้างโดยบริษัท Panasonic ที่ทั้งหมู่บ้านจะใช้พลังงานทดแทน ระบบอัจฉริยะในบ้านที่ตรวจสอบสภาพอากาศก่อนซักเสื้อผ้า และการใช้หลอดไฟแอลอีดี เป็นต้น

เมือง Xinjiang ประเทศจีน นำแนวคิดการใช้ IT (Information technology) มาเชื่อมโยงกับการใช้ชีวิตประจำวัน ได้แก่ จออิเล็กทรอนิกส์ที่สถานีรถประจำทางเพื่อให้เห็นเวลาที่รถมาถึง สมาร์ทโฟนที่เชื่อมโยงกับระบบของรถประจำทาง ช่วยตรวจสอบเวลาที่รถจะมาถึง การมีกล้องติดทั่วเมืองและการใช้ Mobile application ทำให้เห็นการจราจรแบบเรียลไทม์ และช่วยให้ผู้คนหลีกเลี่ยงเส้นทางที่การจราจรหนาแน่น นอกจากนี้ นำเอาเทคโนโลยีมาช่วยชีวิต โดยบ้านแต่ละหลังจะติด Panic buttons เป็นปุ่มขอความช่วยเหลือฉุกเฉินสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐบาลก็จะได้รับรู้ข้อมูลจำนวนคนว่างงานของเมืองแบบเรียลไทม์ไปพร้อม ๆ กัน

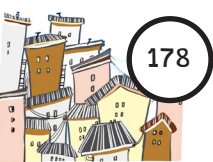
เมือง Copenhagen ประเทศเดนมาร์ก มีเป้าหมายจะลดการปล่อยคาร์บอนให้ได้ใน ค.ศ. 2025 และมีเป้าหมายเพื่อความเป็นอยู่อย่างยั่งยืน ได้แก่ การใช้ระบบอัจฉริยะในการควบคุมไฟบนท้องถนน ใช้พลังงานแสงอาทิตย์ในที่สาธารณะ ระบบขนส่งที่ทันสมัย การเข้าถึงข้อมูลของเมือง เช่น Application หาที่จอดรถที่ว่างในเมือง สมาร์ทโฟนที่ช่วยเปิดปิดเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน เครือข่ายแลกเปลี่ยนจักรยาน เป็นต้น

กรุง Stockholm ประเทศสวีเดน ได้รับการประกาศให้เป็น “Europe’s Green Capital of 2010” หรือเมืองหลวงทางด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรป ในปี 2010 มีการดำเนินการระบบโครงข่ายขนส่งอัจฉริยะ และลดภาษีกับบริษัทที่ประหยัดการใช้พลังงาน

ประเทศศรีลังกา จากการเติบโตและพัฒนาของภูมิภาค Greater Kandy ของประเทศศรีลังกา ที่เรียกร้องให้มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำขั้นสูง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น Hitachi ได้ส่งมอบโรงงานระบบบำบัดน้ำ และระบบควบคุมดูแลที่ทันสมัย และระบบเก็บข้อมูล (SCADA) โดยโรงงานเปิดใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา

ประเทศสิงคโปร์ โดยหน่วยงาน Infocomm Development Authority of Singapore (IDA) ที่รับผิดชอบการวิจัยด้าน IT และการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งสิงคโปร์ ได้ดำเนินการร่วมกับรัฐบาลเพื่อทำ Digital Transformation คือ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวสิงคโปร์ให้เข้าสู่ยุคดิจิทัล โดยเอาเทคโนโลยีด้าน IT เพื่อทำให้กลายเป็นเมืองอัจฉริยะ ด้วยการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาสู่การดำเนินชีวิตคนสิงคโปร์ เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้แก่ บริการด้านคมนาคม บริการด้านสาธารณสุข การดำเนินชีวิต และบริการดิจิทัล ดังมีรายละเอียดดังนี้

- Smart Transportation เป็นการนำเทคโนโลยีเข้าไปปรับปรุงการจราจรให้ดียิ่งขึ้น เช่น มีการติดตั้งระบบ Electronic Road Pricing (ERP) ทั่วทั้งเกาะ อันเป็นระบบบริหารจัดการความแออัด สำหรับช่วยลดปริมาณการจราจร และช่วยให้ใช้เส้นทางบนท้องถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนา Beeline application ซึ่งเป็นบริการรถโดยสารสาธารณะ รวมทั้งสามารถจองและชำระราคาโดยสารผ่านสมาร์ตโฟน และติดตามตำแหน่งของรถโดยสารผ่านระบบ GPS



- Smart Healthcare ได้นำเทคโนโลยีมาใช้ ได้แก่ การนำเซ็นเซอร์ขนาดเล็กมาแปะไว้ที่ผิวหนังเพื่อคอยตรวจดูชีพจร อุณหภูมิของร่างกาย ความชื้น แล้วส่งข้อมูลกลับมายังโรงพยาบาล เพื่อให้ทีมแพทย์คอยเฝ้าระวังสุขภาพให้ มีระบบดูแลสุขภาพจากระยะไกล (Telehealth) ที่ช่วยให้ผู้ป่วยสามารถตรวจวัดสุขภาพตนเอง เช่น วัดความดันเลือด แล้วส่งกลับไปยังทีมแพทย์ของโรงพยาบาล โดยอัตโนมัติ ซึ่งทีมแพทย์ก็จะให้คำแนะนำต่าง ๆ กลับมาได้ทันที / Healthcare Kiosk เครื่องตรวจร่างกาย เช่น เจาะเลือด วัดอุณหภูมิ วัดความดัน ด้วยตนเองเบื้องต้น สำหรับเป็นข้อมูลก่อนพบแพทย์

- Smart Urban เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เรียกว่าเป็น Smart Community เช่น โครงการนำร่อง Smart Yuhua ที่มีการนำระบบ Smart Home, Smart Lightning, Smart Dustbin เข้ามาใช้ในเขต Jurong เพื่อช่วยให้ผู้อยู่อาศัยมีชีวิตที่สะดวกสบายมากยิ่งขึ้น รวมถึงมีระบบเฝ้าระวังผู้สูงอายุ สำหรับแจ้งเตือนเมื่อมีเหตุผิดปกติเกิดขึ้นกับญาติผู้ใหญ่ หรือมีการพัฒนา Application ที่ชื่อว่า My Responder ซึ่งเป็น Application สำหรับช่วยชีวิต กล่าวคือ เมื่อพบคนล้ม คนรอบข้างสามารถกด Application ดังกล่าวเพื่อเรียกหน่วยกู้ชีพซึ่งจะมาทันทีภายใน 10 นาที

- Smart Nation Platform มีการเก็บรวบรวมข้อมูลดิจิทัลทั่วทั้งเกาะ เพื่อนำไปวิเคราะห์ และใช้พัฒนา Application หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของชาวสิงคโปร์ ส่วนรัฐบาลได้มีการจัดโปรแกรมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนชาวสิงคโปร์เรียนรู้ เทคโนโลยีด้าน IT ตั้งแต่เด็ก เช่น IDA Hive and Technology Associates Program (Khatoun and Zeadally, 2016; Techtalkthai, 2016; Hitachi, 2016; iUrban, 2016; เอกชัย สุมาลี, 2558; กิรนา เหล่าคำสิงห์, 2560 อ้างถึงใน ชนิษฐา ชุสุข สมพร คุณวิจิต และพนาลี ชีวภิตการ, 2560)

8.2.4 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ

ขอนแก่นโมเดล: ต้นแบบการจัดการปกครองเมืองอัจฉริยะ

ผู้เขียนได้ประมวลจากเอกสารที่จัดทำโดยคุณวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และคณะ (2562) พบว่าขอนแก่นโมเดลถือเป็น “นวัตกรรมการพัฒนาเมือง” หรือ ต้นแบบการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของประเทศไทย ทั้งนี้ขอนแก่นโมเดลมิได้เป็นเพียงแต่โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) ที่มีการระดมทุนจากในพื้นที่เท่านั้น แต่ถือเป็นบทเรียนสำหรับเมืองอื่น ๆ ในการพัฒนาเมือง Smart city ในรูปแบบของการจัดการปกครองเมืองอย่างแท้จริง กล่าวคือ

1. มีกลไกการระดมทุกภาคส่วนมาเป็นภาคีผ่านสภาเมืองขอนแก่น (Khon Kaen's Citizen Council) บนฐานของความร่วมมืระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม จากเดิมที่มีเพียงกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจในพื้นที่เป็นตัวหลัก ต่อมาก็มีการนำนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นเข้ามาร่วมทำงานกับภาคประชาชนและชุมชนด้วย ทำให้ในการประชุมสภาเมืองฯ ทุกภาคส่วนก็ได้มาร่วมสานเสวนาและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน

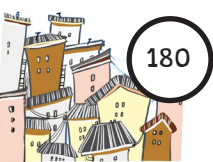


2. เป็นรูปแบบการจัดการปกครองเมืองที่ชัดเจนมาก ทั้งนี้เพราะการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่น มีการเปลี่ยนผ่านบทบาทของท้องถิ่นเป็นตัวหลักไปสู่บทบาทของ “บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT)” ทำให้ KKTT มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทาง นโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ เพราะเกิดจากการรวมตัวกันของภาคธุรกิจเอกชนขอนแก่นกว่า 20 บริษัท ที่เป็นกลุ่มขับเคลื่อนหลักในเมืองร่วมกับจังหวัดขอนแก่น และกลุ่มประชาสังคมอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มแปดองค์กร เศรษฐกิจ ขอนแก่น กลุ่ม 24 องค์กรเงินขอนแก่น มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น และท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลต่าง ๆ รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ที่มาทำงานร่วมกัน

3. ความร่วมมือของทุกภาคส่วนได้นำไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Shared resource) หรือการลงขันระดมทุนระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ด้วย โดย KKTT ได้ระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชนได้ 200 ล้านบาท สำหรับนำไปใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของเมือง ผ่านบริษัทขอนแก่นทรานซิที ซิสเต็ม (KKTS) อันมาจากการระดมทุนจากเทศบาล 5 แห่ง ปีแรกระดมทุนได้ 5 ล้านบาท ปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) มีเงินทุนกว่า 25 ล้านบาท และมาจากที่ได้รับบริจาคจากประชาชนและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น ที่ต้องการให้มีระบบรถไฟฟ้าวางเบาก่อขึ้น (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2562)

อนึ่ง ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์ และคณะ (มปป.) ได้ให้มุมมองว่า ภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเมือง ตั้งแต่การริเริ่มความคิด การผลักดัน รวมถึงลงทุน โดยมีท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุน (Facilitator) เพราะหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำหน้าที่กำกับทิศทางการเจริญเติบโตของเมืองได้ ด้วยเหตุที่ความเป็นระบบราชการรวมศูนย์ มีความตึงตัวและซับซ้อนทำให้ภาคเอกชนท้องถิ่นหันมาลงทุนเองโดยไม่รองบประมาณจากรัฐบาลกลาง ผู้เขียนจึงคิดว่า กรณีนี้ถือเป็นการเปลี่ยนจาก Urban government มาสู่ Urban governance อย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า ทุกวันนี้เราต่างก็พูดถึงคำว่า “เมืองอัจฉริยะ หรือ Smart city” กันอย่างกว้างขวาง จนกลายเป็นกระแสของการพัฒนาเมือง ที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในโลกยุคปัจจุบัน เหตุที่เมืองอัจฉริยะได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อมีผู้คนมารวมกันเป็นจำนวนมากในเมือง ก็อาจมีผลทำให้เกิดปัญหาที่หลากหลายและมีความสลับซับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจราจรติดขัด มลพิษทางอากาศ และ PM 2.5 การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน การเข้าถึงแหล่งงาน การเดินทางที่ปลอดภัยและสะดวกรวดเร็ว ประเด็นเหล่านี้ จึงเป็นที่มาให้ท้องถิ่นต้องหาแนวทางการบริหารจัดการ ไปสู่ความเป็นเมืองที่ชาญฉลาด เพื่อให้สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้คนในเมือง เหตุดังกล่าวจึงมีผลทำให้เมืองอัจฉริยะได้กลายเป็นทางออกสำคัญในการพัฒนาเมืองในอนาคต (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)



8.3 ทำเมืองให้เป็นเมืองสำหรับทุกคน (Inclusive city)

8.3.1 ทำความรู้จักเมืองสำหรับทุกคน

ในขณะที่เมืองกำลังพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดขึ้นเช่นกัน การเติบโตของเมืองทำให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกชนชั้น ผู้คนที่ย้ายถิ่นจากชนบทมาสู่เมือง ที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจเมือง มักเป็นกลุ่มแรงงานทักษะต่ำ ใช้ชีวิตและพักอาศัยในที่ ๆ แร้นแค้นและเสื่อมโทรม โดยแทบจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐและภาคธุรกิจ (Sanyaolu and Sanyaolu, 2018)

เพราะเมืองคือพื้นที่ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากที่สุด เพราะแม้แต่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในเมืองก็ยังคงมีปัญหาความยากจน การกีดกันทางสังคม (ทั้งต่อผู้อพยพย้ายถิ่น เด็กและผู้ไม่มีงานทำ รวมถึงผู้พิการ) ในขณะเดียวกัน ปัญหาทั้งความยากจนและการกีดกันทางสังคมเหล่านี้กลับยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา โดยประชากรโลกนับพันล้านคนที่ยังเป็นคนยากจน และมีจำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด คิดเป็น 1 ใน 3 ของประชากรในเมืองเหล่านั้น ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรทั่วโลกที่อาศัยในเมืองคิดเป็นร้อยละ 2.24 แต่อัตราการเพิ่มของชุมชนแออัดคิดเป็นร้อยละ 2.22 เลยทีเดียว (Keivani, 2010)

8.3.2 นิยามของเมืองสำหรับทุกคน

เมืองสำหรับทุกคน เป็นคำที่มาจากคำว่า Inclusive city โดยคำ ๆ นี้ยังไม่มีการบัญญัติไว้ในภาษาไทย และมีนักวิชาการได้แปลออกมาค่อนข้างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น วิชาจิตวิทยา มารมย์: เมืองสำหรับทุกคน/ อะนัล พรหมเทศ และอลงกรณ์ คูตระกูล: เมืองทั่วถึง/ โสภิตา วีรกุลเทวัญ: เมืองที่นับรวมทุกคน สำหรับในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขอใช้คำว่า เมืองสำหรับทุกคนและใช้คำว่า “การนับรวม” เพื่อแทนคำในภาษาอังกฤษว่า Inclusiveness

เมืองสำหรับทุกคน หมายถึง “เมืองที่ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมตลอดจนการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองแก่ผู้อยู่อาศัยทุกกลุ่มได้อย่างเสมอภาค โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และรายได้” (Lange, 2010)

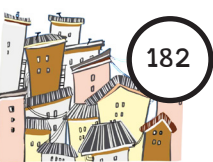
เมืองสำหรับทุกคน ยังหมายความถึง การสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและน่าอยู่พร้อมการเข้าถึงบริการในเมือง บริการทางสังคม และโอกาสในการดำรงชีวิตในราคาไม่แพงและเท่าเทียมกันสำหรับผู้อยู่อาศัยในเมืองและผู้ใช้เมืองอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างเหมาะสมที่สุด และรับรองการเคารพในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Singru and Lindeld, 2017)



ขณะที่ วิจิตรบุษบา มารมย์ (2560) ได้อธิบายว่า ความเป็นเมืองสำหรับทุกคน (Inclusive city) คือเมืองที่จะทำให้เกิดความเท่าเทียม (Fair-equality) โดยการสร้างการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแก่ผู้อยู่อาศัยทุกกลุ่มได้อย่างเสมอภาค เช่น ในด้านเศรษฐกิจด้วยการเน้นจ้างงาน ในท้องถิ่น เน้นการเพิ่มทักษะในการทำงานของแรงงานภายในเมือง เน้นการลงทุนทางด้านทรัพยากร มนุษย์ ในด้านสังคม เน้นให้มีการเข้าถึงที่ดินหรือสถานที่ต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม ผ่านการถือครองที่ดินอย่างมั่นคงของผู้คนในเมือง นอกจากนี้ ยังอาจจะเป็นเมืองที่เน้นให้เกิดการเข้าถึงบริการ ด้านต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติในสังคม ให้โอกาสและพื้นที่เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์อันดีต่อกันของผู้คนในเมือง เน้นให้ความสำคัญกับการจัดการ และวางแผนในประเด็นเพศสภาพ รวมถึงความบกพร่องด้านร่างกาย (วิจิตรบุษบา มารมย์, 2560)

นอกจากนี้ อดันส์ พรหมเทศ และอลงกรณ์ คูตระกูล (2562) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารปกครองชุมชนเมืองกรณีศึกษายานชุมชนวัดเกต (ในที่นี้ผู้เขียนขอเปลี่ยนแปลงคำศัพท์ที่ใช้ จากคำที่นักวิจัยใช้ คือ การบริหารปกครอง มาเป็นคำว่า การจัดการปกครอง อันเป็นคำหลักที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้ และอีกคำหนึ่ง คือคำว่า Inclusiveness ที่นักวิจัยได้แปลว่า ความทั่วถึง/ชุมชนทั่วถึง/เมืองทั่วถึง โดยผู้เขียนขอเปลี่ยนไปใช้คำว่า สำหรับทุกคน/เมืองสำหรับทุกคน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งเล่ม ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น) โดยนักวิจัยทั้ง 2 ท่านนี้ได้อธิบายไว้ข้างต้น) ใน ค.ศ. 1999 United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat) ได้มีการรณรงค์ให้ทำการขจัดปัญหาจากการกลายเป็นเมือง และทำการเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเมืองภายใต้แนวคิดเมืองสำหรับทุกคน จากการจัดกิจกรรมโครงการที่ช่วยสร้างโอกาสให้ผู้อยู่อาศัย สามารถแสดงความคิดเห็นได้ตลอดจนกิจกรรมโครงการ ที่สามารถช่วยผนวกรวมความหลากหลายสร้างความสามัคคีกลมเกลียว ให้เกิดขึ้นภายในชุมชนเมืองได้โดย UN-Habitat (n.d.) กล่าวว่าหัวใจสำคัญของการเป็นเมืองทั่วถึงคือ **“ความสัมพันธ์”** ระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแต่ละภาคส่วน จะเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเมืองของทุกฝ่ายด้วยความสมัครใจ

Liu et al. (2020) ได้นิยามคำว่า “เมืองสำหรับทุกคน” ไว้ค่อนข้างง่าย โดยให้ความหมายว่าเป็นความสามารถของเมืองในการจัดให้มี 1) บริการสาธารณะที่เพียงพอ (เช่น การขนส่งสาธารณะที่ผู้อยู่อาศัย การศึกษาและการดูแลสุขภาพ) 2) บริการระบบนิเวศ (เช่น น้ำสะอาด อากาศ และพื้นที่สีเขียว) และ 3) โอกาสในการพัฒนาตนเอง (เช่น การจ้างงาน และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะ) โดยเน้นให้กับผู้อยู่อาศัยทุกคนในเมือง โดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ อายุ ศาสนา ภูมิฐานะ วรรณะชาติพันธุ์ อาชีพและความทุพพลภาพ



8.3.3 องค์ประกอบของการเป็นเมืองสำหรับทุกคน

องค์ประกอบที่ต้องคำนึงถึงของการเป็นเมืองสำหรับทุกคน มี 8 ประเด็น คือ

- 1) วิทยาลัยเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการร่วมกันการวางแผน และตัดสินใจ โดยมีการนำแนวคิดการวางผังเมืองแบบบูรณาการ การออกแบบอารยะสถาปัตยกรรม การดำเนินงานที่รับผิดชอบและโปร่งใส และการใช้ทุนของเมืองนั้น ๆ
- 2) การแบ่งปันความรู้และข้อมูล
- 3) การมีส่วนร่วมประชาชน
- 4) กลไกในการดำเนินงาน เช่น การให้เงินอุดหนุน การคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มเปราะบาง และความสมดุลของเพศสภาพ เพื่อให้เกิดความมั่นใจเรื่องมาตรฐานการครองชีพ สำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ
- 5) การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่กายภาพและการเลื่อนชั้นทางสังคม
- 6) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและการบริการทางการเงิน ที่เอื้ออำนวยและสามารถสร้างโอกาสแก่คนทุกคน
- 7) ความยืดหยุ่นและสามารถฟื้นตัวจากผลกระทบ และสิ่งคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมโลก
- 8) กลไกเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Singru and Lindeld, 2017)

8.3.4 มิติสำคัญของการเป็นเมืองสำหรับทุกคน

การเป็นเมืองสำหรับทุกคน ต้องให้ความสำคัญกับการเติบโตของเมืองในหลายมิติ ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และความน่าอยู่ของเมือง (สิ่งแวดล้อม) โดยเน้นให้เกิดการนํารวมให้ทุกคนได้เข้ามา เป็นหนึ่งในกระบวนการนโยบาย และเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง มิติสำคัญของการเป็นเมือง สำหรับทุกคนมี 3 ด้านได้แก่

1) **การนํารวมทางเศรษฐกิจ (Economic inclusiveness):** เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ที่ดีขึ้นสำหรับทุกคน

ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจต้องสร้างความมั่นใจให้ได้ว่า ผู้คนจากทุกกลุ่มของสังคม (โดยไม่ คำนึงถึงลักษณะส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็น เพศ อายุ หรือถิ่นกำเนิด) โดยเขาเหล่านั้นต้องได้รับโอกาส ทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน



เมืองถือเป็นแหล่งที่สำคัญในการสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ เพราะในแต่ละเมืองจะเป็นแหล่งงานที่ดึงดูดให้ผู้คนอยากย้ายมาเป็นแรงงานในเมือง ดังที่ Alberti et al. (2019) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ในขณะที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เมืองก็มีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ “การแบ่งขั้ว” ทั้งในเมืองเดียวกันและระหว่างเมืองได้ เพราะ “ความไม่เท่าเทียมกัน” มักเกิดจากการขาดความสามารถในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันปัญหาและความแตกต่างของแต่ละเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการพัฒนาด้านที่ไม่เท่าเทียมกันจนนำมาสู่ “ความเหลื่อมล้ำ” ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ของเมืองได้ ซึ่งหลายเมืองในยุโรปก็เผชิญกับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันด้านเศรษฐกิจ ในการสร้างโอกาสให้กับผู้คนกลุ่มต่าง ๆ เพราะในการพัฒนาที่ดำเนินการอยู่นั้น ก็ยังคงประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันอยู่เช่นกัน

ดังนั้น การที่จะทำเมืองให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสเหล่านั้นได้ ก็จำเป็นต้องขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เสียก่อน ด้วยการสร้างการเข้าถึงแหล่งงาน การให้การศึกษาที่ดี การพัฒนาทักษะและมีฝีมือแรงงาน รวมถึงการเข้าถึงแหล่งทุนและการเปิดให้มีโอกาสได้เป็นผู้ประกอบการ สำหรับผู้คนจากกลุ่มต่าง ๆ ของเมืองด้วยตนเอง (Muzzini and Brezzi, 2018)

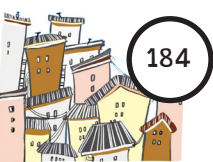
2) ความน่าอยู่ (Livability): การจัดการกับการแบ่งแยกเชิงพื้นที่ (Spatial segregation) และความท้าทายระดับโลกจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมืองที่มีความน่าอยู่จะสามารถสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้คนในสังคมได้ ความน่าอยู่จะมีความครอบคลุมถึงมิติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเคลื่อนย้าย การเข้าถึงและคุณภาพของบริการพื้นฐาน พื้นที่สาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวก การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม การเข้าถึงที่อยู่อาศัยในราคาประหยัด ความยืดหยุ่นต่อภัยธรรมชาติ (เช่น ความเสี่ยงจากน้ำท่วม) และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Muzzini and Brezzi, 2018)

ในส่วนของความน่าอยู่นี้ จำเป็นต้องมีการจัดการกับ “การแบ่งแยกเชิงพื้นที่” ด้วยเช่นกัน ซึ่งในการอธิบายให้เข้าใจถึงคำว่า การแบ่งแยกเชิงพื้นที่ ผู้เขียนขอเสนอบทความของไซครี ภัคดีสุขเจริญ (2550) มาอธิบายให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น

ไซครี ภัคดีสุขเจริญ ได้นำปรากฏการณ์ “บ้านจัดสรรในเมืองใหญ่” มาอธิบายการพัฒนาเมืองผ่านรูปแบบที่เรียกว่า “ชุมชนล้อมรั้ว (Gated community)” กล่าวคือ มีการสร้างชุมชนปิดล้อมไว้สำหรับคนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็มีผู้คนจำนวนหนึ่งต้องการอาศัยอยู่ในพื้นที่เฉพาะที่มีการปิดล้อมและมีรูปแบบพิเศษกว่าคนอื่น หรือ มีความเอ็กคลูซิฟกว่าใคร และนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “การแบ่งแยกเชิงพื้นที่ (Spatial segregation)” ที่เกิดขึ้นอย่างมากภายในเมือง

การแบ่งแยกเชิงพื้นที่นี้ ส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากปฏิกิริยาของผู้คนที่หมดความอดทนอดกลั้นต่อ “ความแตกต่าง” ของตนกับของผู้คนกลุ่มอื่น ๆ ในเมือง จนทำให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันในสภาพแวดล้อมเดียวกันได้ ซึ่งความตั้งใจที่จะสร้างพื้นที่เฉพาะในอาณาเขตของชนชั้นที่เหนือกว่า ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของการสร้างชุมชนล้อมรั้ว จึงได้มีการกำหนดแนวเขตเพื่อ “จำกัด” เฉพาะคนที่ได้



รับอนุญาตให้เข้าหรือออกจากพื้นที่นั้น ขณะเดียวกัน การเกิดของชุมชนล้อมรั้วได้ก่อให้เกิดพื้นที่ “ชายขอบ” ขึ้นเช่นกัน สิ่งที่น่าสนใจ คือ การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ ทำให้กลุ่มคนที่มีฐานะ และมีสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่า สามารถแบ่งกันตนเองออกจากกลุ่มคนอื่น ๆ ได้สะดวกมากขึ้น ด้วย (ไซศรี ภักดีสุขเจริญ, 2550)

3) การนับรวมทางสังคม (Social inclusiveness): การจัดการความหลากหลายในเมือง ในฐานะที่เป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจและสังคม

การรวมตัวของผู้คนในเมือง ทำให้เกิดความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งทางชาติพันธุ์ ประชากร และเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญต่อความเป็นหนึ่งเดียวทางสังคม การนับรวมทางสังคมเป็นกระบวนการที่มีพลวัตในการมุ่งที่จะพัฒนาความสามารถ สร้างโอกาสและศักดิ์ศรีของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคม ดังแสดงในภาพที่ 23

อนึ่ง หลายเมืองในยุโรปกำลังเผชิญกับความท้าทายทางสังคมเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมกันในเมืองที่เพิ่มขึ้น ปัญหาผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นนับแต่ พ.ศ. 2558 มีส่วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในเมือง เพราะคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด และต้องเผชิญกับการถูกกีดกันทางสังคมและสถานะความเป็นชายขอบ ในย่านที่เป็นที่อยู่ของ “ผู้มาใหม่” ในเมืองก็มักจะถูกกีดกันทั้งทางวัฒนธรรมและสังคม และมีผลต่อความรู้สึกของชุมชนดั้งเดิมในท้องถิ่น จนทำให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกพื้นที่ที่มีความรุนแรงขึ้น

นอกจากนี้ การส่งเสริมการรวมกลุ่มทางสังคมและให้ความสำคัญกับกลุ่มที่เปราะบางค่อนข้างจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งชุมชนโดยรวม ในการร่วมสร้างให้เกิดพลวัตทางสังคมและสังคมที่สร้างสรรค์มากขึ้น ดังนั้นการนับรวมทางสังคมจะมีได้เป็นเพียงการกำจัดอุปสรรคข้อปัญหาที่มีอยู่เท่านั้น แต่ยังสามารถสร้างประโยชน์จาก “ความหลากหลาย” ได้อย่างมากมายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมโดยรวมด้วย (Muzzini and Brezzi, 2018)





ภาพที่ 23 การนับรวมทางสังคมและให้ความสำคัญกับทุกกลุ่ม
ที่มา: ผู้เขียน

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะทำการระบุถึงคุณลักษณะของความครอบคลุมทุกคน (Characteristic of inclusivity) รวมทั้งความพยายามหาหลักเกณฑ์มารองรับว่าเมืองนั้น ๆ เป็นเมืองสำหรับทุกคนและมีความครอบคลุมมากน้อยเพียงใด จากการทบทวนวรรณกรรมโดย อะนัล พรหมเทศ และอลงกรณ์ คุตระกุล (2562) พบว่า มีคุณลักษณะดังนี้

1. ความสามัคคีกลมเกลียวของผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนเมือง
2. การมีทัศนคติที่ดีต่อความหลากหลายของผู้อยู่อาศัย
3. การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมภายในชุมชนเมือง
4. การมีพื้นที่สาธารณะที่แสดงความคิดเห็นและความต้องการ

อาจกล่าวได้ว่า คุณลักษณะร่วมของความครอบคลุมของชุมชนเมือง พบว่า ต้องมี “พื้นที่สาธารณะ” สำหรับแลกเปลี่ยนหรือรับฟังความคิดเห็นภายในพื้นที่ชุมชนเมือง เพื่อให้กลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนเมืองทุกกลุ่ม สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองชุมชนเมืองของตนเองได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวระหว่างกลุ่มผู้อยู่อาศัย ตลอดจนการมีค่านิยมทัศนคติที่ดีต่อความหลากหลาย ว่าเป็นแหล่งในการเรียนรู้แลกเปลี่ยนสำหรับการพัฒนาที่สำคัญของชุมชนเมือง

ส่วน Council of Europe และ Taran et al. (2016 อ้างถึงใน อะนัส พรหมเทศ และ อลงกรณ์ คูตระกูล, 2562) ได้มองลึกลงไปในระดับชุมชน ในการสร้างความเป็นชุมชนสำหรับทุกคน โดยพบว่า ต้องเป็นชุมชนที่มีความสามัคคีในสังคม (Social cohesion) สามารถจัดการและจัดความ ตึงเครียดทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมและศาสนา ตลอดจนความขัดแย้งทางผลประโยชน์ภายในชุมชนเมืองได้

8.3.5 การจัดการปกครอง “เมืองสำหรับทุกคน”

ท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญในการสร้างเมืองสำหรับทุกคน เพราะท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับ ผู้คน ทำให้มีความสำคัญในการสร้างการเจริญเติบโตที่ครอบคลุมทั่วถึงโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังผ่าน การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การบริการสาธารณสุข การดูแลทางสังคม และการปกป้องสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในมิติของการจัดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จึงหมายรวมถึง ความสามารถ ของท้องถิ่นในการควบคุมและจัดการกับภาวะ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภายใต้ขอบเขต อำนาจที่มี เพื่อนำไปสู่โอกาสในการจัดการภารกิจ และถือเป็นความท้าทายสำคัญ ที่จะต้องทำให้การ เติบโตของเมืองเป็นเมืองสำหรับทุกคน โดยสามารถตอบโจทย์ความต้องการของทุกคนได้ (Muzzini and Brezzi, 2018)

ส่วน Lange (2009) ได้สะท้อนมุมมองว่า การนำแนวคิด “การจัดการปกครอง” มาใช้เป็น ฐานการขับเคลื่อน “เมืองสำหรับทุกคน” จึงเป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจ ทั้งนี้เพราะการทำงานในเชิง ภาควิชาความร่วมมือกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิง ก็ถือเป็นความ ท้าทายอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ในการวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองใด ๆ ก็ตาม การตัดสินใจแบบบน ลงล่าง (Top-down approaches) ก็ไม่สามารถตอบโจทย์ให้กับคนกลุ่มเหล่านี้ได้อีกต่อไป คำถามคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถนำบรรวมหรือดึงคนกลุ่มนี้ให้เข้ามามีส่วนร่วม และทำอย่างไรจึงจะให้คนกลุ่มนี้ ได้มีความสำคัญในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (Lange, 2009)

จากที่กล่าวไปข้างต้น จึงเป็นประเด็นชวนคิดสำหรับท้องถิ่นอีกครั้ง เพราะในความเป็นจริง เราต้องไม่ลืมว่า ในแต่ละเมืองก็มี “ตัวแสดงนอกภาครัฐ” ได้แก่ ภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนา เอกชนที่สามารถดึงเข้ามาให้มีความสำคัญในการเป็น “ขั้วกลาง” เพื่อเชื่อมระหว่างหน่วยงานภาครัฐและ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส การร่วมทุนเสริมให้กลุ่มที่เคยถูกกีดกันออกมา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และได้แสดงออกถึงความต้องการอย่างเต็มที่ ถือเป็นบทบาทที่ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องสนับสนุน สิ่งเหล่านี้นี้ยังคงเป็นสิ่งที่เมืองในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต้องหันมาตระหนักอย่างจริงจัง (Lange, 2009)

“การสร้างเมืองสำหรับทุกคน” จำเป็นต้องมาจากการทำงาน แบบมีส่วนร่วมของหลายภาค ส่วน ทั้งนี้ เพราะบ่อยครั้งที่การดำเนินนโยบายในการจัดการเมือง ได้สร้างผลกระทบของนโยบายและ โครงการที่มีผลกระทบต่อผู้คน หรือ ภาคส่วนอื่น ๆ ได้ ซึ่งบางครั้งสิ่งที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบอย่าง



รุนแรงต่อกลุ่มคนจนในเมืองได้เช่นกัน ดังกรณีของการออกแบบระบบขนส่งมวลชน ที่สามารถลดเวลาการเดินทางจากชานเมืองเข้าไปยังพื้นที่ใจกลางเมือง หากพิจารณาโดยทั่วไปจะพบว่า โครงการนี้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกคน แต่ผลจากการพัฒนาระบบขนส่งฯ ได้ทำให้มูลค่าที่ดินและค่าเช่าตลอดเส้นทางมีราคาสูงขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ คนจนในเมืองที่เคยอาศัยอยู่เดิมอาจถูกผลักออกจากเขตเมืองชั้นใน มาตรการรองรับปัญหานี้ อาจทำได้ด้วยการที่ภาครัฐดำเนินโครงการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ ในรูปแบบของ “นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย” หรือในรูปแบบ “โครงการยกระดับเมือง” ควบคู่ไปกับ “นโยบายการพัฒนาาระบบขนส่งมวลชน” ได้เช่นกัน สิ่งที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า การสร้างให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน ก็สามารถเกิดขึ้นได้บนฐานคิดของการมองในหลากหลายมิติ และเห็นมุมที่แตกต่างที่ซ่อนอยู่ เพื่อจะได้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างบูรณาการ (Singru and Lindeld, 2017)

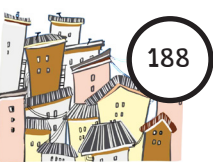
เมือง Xiong'an ในประเทศจีน ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาเมืองที่สร้างความเหลื่อมล้ำและเกิดการกีดกันทางสังคมขึ้น ทางรัฐบาลท้องถิ่นได้พยายามแก้ปัญหา โดยได้มีการดำเนินนโยบายที่เน้น **"ประชาชนเป็นศูนย์กลาง"** เพื่อช่วยให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นรายได้ อาชีพ เพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์

1. ในภาคอุตสาหกรรมที่มีการยกระดับการเป็นรูปแบบใหม่ที่มีความทันสมัยมากขึ้น ทำให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานที่จะหางานทำในโรงงาน มีแนวโน้มจะถูกกีดกันจากการจ้างงานในรูปแบบใหม่มากขึ้น ในส่วนนี้ รัฐบาลท้องถิ่นควรต้องจัดให้กลุ่มเหล่านี้ ได้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะของตนเอง และเข้าถึงทรัพยากรทางการเรียนรู้ในราคาที่ไม่แพงเกินไป

2. ในการวางแผนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ควรให้ความสำคัญแต่เพียงการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นสูงเท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องตระหนักคือการจัดหาบริการพื้นฐาน ที่ทุกคนสามารถจ่ายได้ และผู้รับบริการที่เป็นคนจากทุกกลุ่มจะได้รับความสะดวกโดยทั่วถึงกัน

3. การพัฒนาที่ครอบคลุมและทั่วถึงทุกกลุ่มคน ภาครัฐจำเป็นต้องค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการตัดสินใจที่เป็นแบบเดิม คือ จากบนลงล่าง (Top-down approach) ให้เป็นรูปแบบที่มีปฏิสัมพันธ์ทั้งจากล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) และบนลงล่าง (Top-down approach) ให้สมดุลกันมากขึ้น โดยเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนั้น ๆ ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า การสร้างเมืองสำหรับทุกคนของเมือง Xiong'an แสดงให้เห็นแนวทางในการนำแนวคิด “การจัดการปกครองเมือง” ไปใช้ โดยให้ “คนเป็นตัวตั้งและเน้นการสร้างโอกาสให้กับคน” “เน้นการเข้าถึงบริการของทุกคนจากทุกกลุ่ม” และเน้น “การปรับรูปแบบการทำงานที่หันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน” (Liu et al., 2020)



การสร้างเมืองสำหรับทุกคน ถือเป็นสิ่งที่จะมีผลต่อคุณภาพชีวิตในทุกมิติของผู้คนในเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการสร้างให้ระบบเศรษฐกิจและสังคม สามารถนับรวมทุกคนได้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เพราะในเป้าหมายที่ 11 ที่ว่าด้วยเมืองและชุมชนที่ยั่งยืนนั้นได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเมือง และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นไปอย่างครอบคลุมปลอดภัย ยืดหยุ่น และยั่งยืน (Muzzini and Brezzi, 2018) ดังที่ Alberti et al. (2019) ได้อธิบายถึงการสร้างความพร้อมใน “การจัดการที่อยู่อาศัย” ที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ถือเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนัก เพราะในปัจจุบันรูปแบบการจัดการและเช่าที่อยู่อาศัยได้เปลี่ยนไปจากที่เคยเป็น สิ่งที่ต้องคำนึงคือการปรับรูปแบบการลงทุน การแปลงสินทรัพย์ และการหามาตรการในการจัดการที่อยู่อาศัย ให้กับประชาชนให้มีความครอบคลุม ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความขัดแย้งน้อยที่สุด

โลภิตา วีรกุลเทวัญ (2563) ได้สรุปรายงานชิ้นหนึ่งที่ได้มีการเผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. 2560 โดยเสนอให้เห็นปัญหาที่ผู้คนกำลังเผชิญ โดยศึกษาใน 4 เมืองของกลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic) ได้แก่ Stockholm, Copenhagen, Oslo และ Helsinki โดยทั้ง 4 เมืองมีลักษณะเด่น คือ เคยได้ชื่อว่าเป็นสังคมที่มีความเท่าเทียมและระดับความไว้วางใจที่สูง แต่จากปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น (Income gaps) และการแบ่งพื้นที่ในเมือง ออกเป็นย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและย่านของคนรวย ผลที่ปรากฏคือ ผลกระทบที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำมิได้ส่งผลเฉพาะทำให้ช่องว่างของรายได้กว้างขึ้นเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ทั้งกายภาพและจิตใจ โอกาสในด้านอาชีพ การเข้าถึงที่อยู่อาศัย รวมถึงการมีเพื่อนใหม่ในสังคมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะความไม่เท่าเทียมที่ปรากฏในกลุ่มและชุมชน ได้มีผลให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนมีน้อยลง กลุ่มคนมีรายได้สูงมักจะคบหาเฉพาะกลุ่มเดียวกัน ความห่างเหินต่อกันได้ส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกที่รุนแรงขึ้น บางพื้นที่ก็เป็นพื้นที่เฉพาะผู้คนบางกลุ่มทำให้กลุ่มอื่น ๆ รู้สึกได้ถึงความไม่ปลอดภัยในพื้นที่ที่อาศัยอยู่

คำถามคือ รัฐบาลของเมืองเหล่านั้นมีวิธีจัดการต่อปัญหานี้อย่างไร

การแสวงหา “ความพยายามร่วม (Collective effort)” เป็นวิธีการที่มีการนำมาใช้ โดยเน้นสร้างพื้นที่เพื่อให้ได้มีการแลกเปลี่ยน พูดคุยและนำเสนอความเห็น โดยในกระบวนการจะประกอบด้วยผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยพบว่า ผู้คนเหล่านั้นล้วนต้องการแสดงความคิดเห็น ต้องการระบุปัญหาและร่วมหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาของเมืองร่วมกันกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ และตัวแทนภาคเอกชน

“ความพยายามร่วม” ถือเป็นกระบวนการพัฒนาเมือง ที่เน้นให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public space) เพื่อให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้มาพบปะเพื่อมาหาจุดร่วมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงร่วมกัน โดยจะเป็นพื้นที่ที่ผู้คนหลากหลายในเมือง ได้มีโอกาสแสดงพลัง และแสดงให้เห็นถึงความต้องการของตนเอง อันเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างครอบคลุมทุกคน (Inclusiveness) ผ่านกระบวนการที่สร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับความหลากหลายของผู้คนที่มีความแตกต่างกันไป อนึ่ง สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ มิได้มาจากความบังเอิญ แต่เป็นผลมาจากความมุ่งมั่นและความตั้งใจของผู้บริหารด้วยในอันที่จะกำหนดแนวทางที่ใส่ใจในทุกคน และตระหนักให้การพัฒนาเมืองเป็นการสร้างเมืองสำหรับทุกคนนั่นเอง (โลภิตา วีรกุลเทวัญ, 2563)



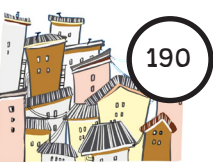
ในปรากฏการณ์ความเป็นเมืองที่มาพร้อมกับปัญหาความยากจน สุขภาพที่ย่ำแย่และไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีแนวโน้มจะทำหน้าที่ในการ “ดูแลและให้บริการพื้นฐาน” สำหรับคนเมืองได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงได้อีกต่อไป สิ่งนี้ได้นำไปสู่การให้ความสำคัญกับ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” อื่น ๆ ในเมือง

งานวิจัยที่ทำการศึกษามือเมือง Ulaanbaatar ประเทศมองโกเลีย ที่ได้สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นควรต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบาย ที่ต้องมีการทำให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มที่ถูกกีดกันออกไปและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเมืองด้วย ดังในกรณีของเมืองนี้ ที่ประสบปัญหาทั้งความยากจนที่อยู่อาศัยและการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นน้ำสะอาด ไฟฟ้าและระบบสุขภาพ คนจนเมืองประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการเหล่านั้น และที่แย่ไปกว่านั้น คือ หากต้องการเข้าถึง คนกลุ่มนี้กลับต้องจ่ายค่าบริการพื้นฐานทั้งน้ำสะอาดและไฟฟ้าในราคาที่แพงเกินจริง ทั้งนี้เพราะกลุ่มเหล่านี้เป็นผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้ สิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการในเบื้องต้นเพื่อช่วยเหลือคนกลุ่มนี้หลังจากได้รับทราบปัญหา คือ การเปิดพื้นที่ส่วนหนึ่งให้กลุ่มที่เป็นหาบเร่แผงลอยได้ขายสินค้า นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมือง Ulaanbaatar ยังได้สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้น ด้วยการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดจำหน่ายสินค้าและงานแสดงสินค้าต่าง ๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มนี้ (Lange, 2009)

อะนัส พรหมเทศ และอลงกรณ์ คูตระกูล (2562) ได้นำกรอบแนวคิดการจัดการปกครองชุมชนเมือง (Urban governance) มาใช้ในการศึกษาคณะนิพนธ์งานชุมชนวัดเกต ในตัวเมืองเชียงใหม่ โดยเน้นบทบาทของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดการปกครองชุมชนเมือง เพื่อให้เป็นชุมชนสำหรับทุกคน (Inclusive community) ที่ผู้ซึ่งอยู่อาศัยในชุมชนเมืองทุกกลุ่ม สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการปกครองชุมชนเมืองได้อย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกกีดกันจากคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ภาคประชาสังคมมีความโดดเด่นอย่างยิ่ง ในการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองชุมชนเมืองย่านวัดเกตในมิติการพัฒนาด้านกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นการขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขการกำหนดสีการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมเชียงใหม่จนเป็นผลสำเร็จ ทำให้เห็นถึงความสามัคคีกลมเกลียว ความรู้สึกรักและห่วงหาอาทรความเป็นเจ้าของชุมชนของผู้อยู่อาศัยได้อย่างชัดเจน ถือเป็นภาพสะท้อนที่เด่นชัดของการเป็นชุมชนที่นับรวมทุกคน ด้วยการทำให้การพัฒนาชุมชนเมือง เป็นเรื่องที่อยู่อาศัยทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีกีดกัน ยิ่งไปกว่านั้นยังพบอีกว่า ภาคประชาสังคมในชุมชนเมืองย่านวัดเกต ได้มีการดำเนินกิจกรรมบริการสังคม และกิจกรรมส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนทั้ง 4 ศาลาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการกระชับความสัมพันธ์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชน และนำเสนอความสามัคคีของชุมชนเราแก่คนภายนอก ให้เป็นที่ยอมรับถึงการเป็นชุมชนที่นับรวมและไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

ส่วนภาคเอกชนก็ได้มีบทบาทเฉพาะการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังสามารถเข้าไปมีบทบาท และมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อยู่อาศัยในย่านชุมชนวัดเกตมากยิ่งขึ้นในการพัฒนา ด้านสังคมและกายภาพของชุมชน เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศความสามัคคีกลมเกลียวให้เกิดขึ้นภายในชุมชน



ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่จากการเป็น “ผู้ปกครอง” (Regulator) ในลักษณะภาครัฐนำภาคประชาสังคมตามมาสู่การเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” (Facilitator) ในการช่วยส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนได้เป็นฐานของการพัฒนา และมีบทบาทหลักในการพัฒนาชุมชนเมืองของตนเอง (อะนัล พรหมเทศ และอลงกรณ์ คุตระกุล, 2562)

8.3.6 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ

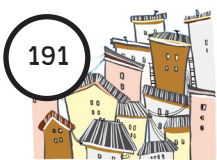
Bogota: เมืองที่ใส่ใจทุกคน: ผ่านการสร้างความเท่าเทียมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นคน

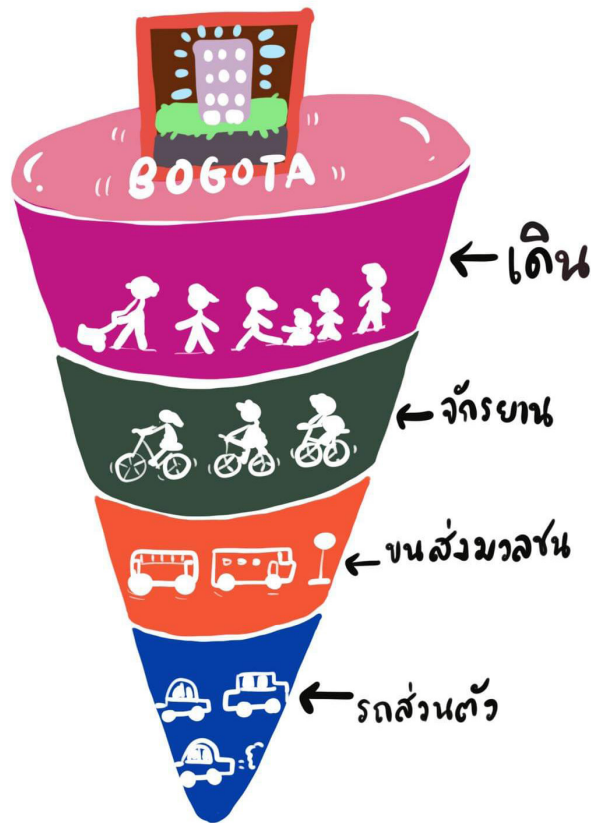
เมือง Bogota ประเทศโคลอมเบีย ดินแดนแห่งการเมืองไร้เสถียรภาพ อาชญากรรมสูงลิ่ว มีทั้งอาวุธปืนและยาเสพติดระบาดทั่ว และเป็นเมืองที่มีลักษณะเหมือนเมืองอื่น ๆ ที่มีการพัฒนาตามกระแสหลัก จนทำให้โฉมหน้าของเมืองเป็นไปใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) เมืองที่เป็นเมืองของรถยนต์ส่วนตัว และ 2) พื้นที่สาธารณะและทรัพยากรร่วมส่วนใหญ่ของเมือง ถูกแปรรูปให้เอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของ รถยนต์และรถเข็นยึดครองพื้นที่สาธารณะทั้งถนน ทางเดินเท้า กำแพง มีการนำรั้วมาขึ้นเพื่อยึดพื้นที่สาธารณะมาเป็นของตนเอง

อดีตนายกเทศมนตรีเมือง Bogota คือ Enrique Peñalosa ได้กล่าวไว้ว่า “เราสามารถออกแบบเมืองที่จะทำให้ทุกคนอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี เมืองที่ทำให้คนรู้สึกไร้ราย เมืองที่ทำให้คนมีความสุขขึ้น” แต่ที่สำคัญคือ “จะทำอย่างไรเมือง ๆ นั้นจึงจะเป็นเมืองที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นคน สร้างความเท่าเทียม ส่งเสริมความริ้นรมย์ และทำให้ผู้คนในเมืองนั้นอยู่อย่างมีความสุข” เพราะผู้นำเมืองที่มีวิสัยทัศน์ดีเยี่ยมพร้อมประชาชนที่ใส่ใจ ทำให้เมืองนี้มีการพัฒนาต่างไปจากเมืองอื่น มีสวนสาธารณะเพิ่มขึ้นนับร้อยแห่ง มีห้องสมุดที่สร้างได้สวยสง่าอยู่กลางสลัม มีถนนและทางเท้ามีแต่ความปลอดภัย มีระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นระบบเชื่อมต่อช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยเดินทางสัญจรได้สะดวก โดยเน้นการเดินทาง การใช้จักรยาน ระบบขนส่งมวลชน และสุดท้ายจึงเป็นรถยนต์ส่วนตัว (ดังภาพที่ 24)

การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเมืองนี้ ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนกับเมือง ภูมิทัศน์ของเมืองสะท้อนความอยู่ดีมีสุขของคนในเมืองที่เขาเหล่านั้น เป็นเสมือนลมหายใจของเมืองการสร้างความสุขให้กับเมืองคือ “การใส่ใจกับทุกคน” ด้วยการสร้างความเท่าเทียมที่ไม่ใช่ความเท่าเทียมด้านรายได้ แต่เป็นด้านคุณภาพชีวิต และที่สำคัญคือต้องให้คนได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ทำให้ตนรู้สึกด้อยกว่าคนอื่น และไม่ได้รู้สึกว่าตนกำลังถูกกีดกัน

ดังในกรณีของระบบขนส่งมวลชนของเมือง ที่นายกเทศมนตรีเลือกออกแบบสีรถให้มีสีแดงเหมือนลิปสติกและตั้งชื่อรถให้มีความเก๋ไก๋ฟังแล้วดูทันสมัย เพื่อให้ผู้โดยสารรู้สึกถึงการได้รับประสบการณ์ชั้นสูง ขณะที่ห้องสมุดก็ต้องแสดงถึงสัญลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมที่อลังการ และออกแบบโดยสถาปนิกที่ได้รับการยกย่องที่สุดของประเทศเพื่อเป็นการ “แสดงความนับถือต่อเด็กและพลเมืองทุกคนที่เข้ามาใช้บริการ” (ชาร์ลส์ มอนต์โกเมอรี, 2562)





ภาพที่ 24 การสร้างเมืองและระบบการเดินทางสำหรับทุกคน: เมือง Bogota ประเทศโคลอมเบีย
ที่มา: ดัดแปลงจาก Triana (2015)

อาจกล่าวได้ว่า การจัดการปกครองเมืองได้ช่วยทำให้เกิด “ความครอบคลุมและการมีส่วนร่วม” ในเมือง ทั้งนี้ในแทบทุกเมืองจะมี “ช่องว่าง” ระหว่างคนจนและคนที่มีฐานะในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสิ่งที่ชัดเจนมากคือ ปัญหาคนจนเมืองที่มักประสบ “ปัญหาการเข้าถึงบริการสาธารณะ” โดยคนกลุ่มนี้ ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานได้เลย หากไม่หาวิธีแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่มีรูปแบบและราคาที่เหมาะสมกับรายได้ที่จำกัดของคนกลุ่มนี้

ดังนั้น การจัดการปกครองเมืองจึงถือเป็นกรอบแนวทางใหม่ในการสร้างให้เกิด “เมืองสำหรับทุกคน” ที่ได้ส่งเสริมการประสานนโยบายในระดับต่าง ๆ นับแต่ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการรับฟังและเปิดให้ผู้ด้อยโอกาส และคนชายขอบเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการฯ และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกับผู้คนกลุ่มอื่น ๆ (Avis, 2016)

8.4 ทำเมืองให้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate compatible city)

8.4.1 ทำความรู้จักเมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

Institute for Social and Environmental Transition-International (2013) ให้ความหมายของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ว่า หมายถึง ลักษณะอากาศที่มีการเบี่ยงเบนไปจากค่าปกติในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในหลายรูปแบบ เช่น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝน สภาพอากาศที่เลวร้าย เกิดพายุ น้ำท่วม และความแห้งแล้ง การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (2554) ให้คำอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่า คือการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ไปเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบรรยากาศโลกทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

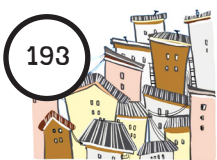
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรบนพื้นผิวโลกที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ มีช่วงเวลาของสภาพอากาศต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ลังเกิดได้จากการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ ความชื้น ปริมาณน้ำฝน ฤดูกาล และมาจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบรรยากาศโลก ด้วยการทำกิจกรรมต่าง ๆ อันส่งผลให้เกิดก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมอื่น (ฉัตรชัยวัฒน์ บุญโสม, 2563)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคน จากปัญหาภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม คลื่นความร้อน และภัยแล้ง ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรป ขณะที่ผลกระทบเหล่านั้นได้สร้างความเสียหายและความสูญเสียให้กับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไฮติ และอินโดนีเซีย เป็นต้น (Keivani, 2010)

8.4.2 แนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มี 2 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และ 2) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation)

1) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases mitigation) หมายถึง การดำเนินงานเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือเพิ่มการดูดซับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศ เช่น การลดการเกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาไหม้ถ่านหินหรือก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า รวมถึงการลดการเกิดก๊าซมีเทนในระบบบำบัดน้ำเสียอุตสาหกรรม ส่วน “การดูดซับก๊าซเรือนกระจก” ในบรรยากาศ ได้แก่ การปลูกป่าเพิ่ม เป็นต้น



การแก้ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยแนวทางการลดผลกระทบ (Mitigation) จึงได้ถูกนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการกำหนดนโยบายเพื่อลดปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งวิธีการลดผลกระทบมีหลายรูปแบบ

“วิถีชีวิตแบบคาร์บอนต่ำ (Low carbon lifestyle)” น่าจะเป็นทางออกที่ดีของพวกเราในเวลานี้ (ชนิษฐา ชูสุข และคณะ, 2562) ดังที่ได้แสดงตัวอย่างดังนี้

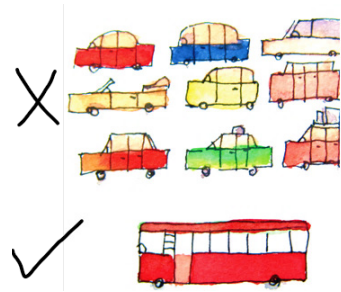
การใช้ไฟฟ้า

- เปลี่ยนมาใช้หลอดไฟ LED ที่ประหยัดกว่าหลอดฟลูออเรสเซนต์ถึง 3 เท่า
- เลือกสินค้าที่มีฉลากประหยัดไฟเบอร์ 5
- เมื่อซักเสื้อผ้า ควรใช้วิธีการตากแดด แทนการใช้เครื่องอบผ้า
- ทานอาหารพร้อมกันในครอบครัว แทนการทานคนละเวลา เพื่อลดการใช้ไมโครเวฟอุ่นอาหาร



การเดินทาง

- หันมาใช้ระบบขนส่งมวลชน เช่น รถไฟลอยฟ้า รถไฟใต้ดิน เรือด่วน และรถประจำทาง
- จักรยานเป็นอีกวิธีที่พึ่งลำแข้งของตัวเอง ทุนแรงได้มากกว่า เคลื่อนที่ได้ไวกว่า และสนุกสนานกว่าการเดิน
- การเดินอย่างสม่ำเสมอช่วยเผาผลาญไขมันได้



การใช้พลังงานในอาคาร

- เน้นอาคารประหยัดพลังงาน
- สร้างบ้านตามแบบบ้านคาร์บอนต่ำ



ขยะและน้ำเสีย

- ลด ละ เลิก สินค้าประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง
- เศษอาหารทำเป็นน้ำหมักใช้รดต้นไม้ได้
- ล้างเศษผักหรือผลไม้เป็นชิ้นเล็กเพื่อนำมาทำปุ๋ย
- หมั่นแยกขยะในครัวเรือน โรงเรียน และสำนักงาน



ป่าไม้

- สนับสนุนกิจกรรมปลูกป่า
- อนุรักษ์ไม้เดิมและปลูกเพิ่มไม้ใหม่



2) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) เป็นการดำเนินการเพื่อลดความเปราะบางของทั้งระบบ หรือภาคส่วนโดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วิถีชีวิต และสิ่งแวดล้อม การสร้างศักยภาพในการปรับเปลี่ยนเรียนรู้ และการตัดสินใจทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ธุรกิจ และรัฐบาล ทั้งนี้ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นมีหลากหลายมิติ และเป็นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ชุมชนมีความสามารถในการรับมือและสร้างภูมิคุ้มกัน

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (2552 อ้างถึงใน ชนิษฐา ชุสุข และคณะ, 2560) ได้อธิบายถึงสาเหตุที่เราต้องรีบ “ปรับตัวให้เข้ากับสภาวะที่เป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ” เนื่องจาก

1. การปรับตัวมีผลต่อการตัดสินใจลงทุนในระยะยาว เพราะในวันข้างหน้ามนุษยชาติอาจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การตัดสินใจเรื่องแผนการจัดการเมือง การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการน้ำหรือการคมนาคม รวมทั้งการออกแบบอาคารต่าง ๆ เพื่อรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้น ถือเป็น การตัดสินใจที่จะลงทุนในเรื่องที่อาจจะส่งผลกระทบได้นานถึง 50-200 ปี

2. การปรับตัวทำเพื่อลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ เพราะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อปริมาณและการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร โดยเฉพาะที่สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงก็จะเพิ่มขึ้นตามเช่นกัน

3. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจสร้างความแตกแยก และความขัดแย้งระหว่างประเทศมากขึ้นในประเด็นเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรโดยเฉพาะน้ำและที่ดิน การอพยพย้ายของประชากรข้ามเขตแดน หรือแม้กระทั่งการจ่ายค่าชดเชย ระหว่างกลุ่มประเทศที่ต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้กับกลุ่มประเทศที่รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นมากที่สุด เป็นต้น

โดยแนวทางในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีรายละเอียดดังนี้

น้ำ

- อนุรักษ์น้ำและใช้อย่างรู้คุณค่า
- กักเก็บน้ำไว้ใช้ยามขาดแคลน เช่น เก็บน้ำฝนไว้ใช้
- สร้างแหล่งกักเก็บน้ำในครัวเรือน และชุมชน
- ภาครัฐต้องมีการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยดูแลทั้งน้ำท่วมและภัยแล้ง





เกษตรกรรม

- เน้นกล้าพันธุ์ใหม่ที่ทนทานขึ้น
- ปลุกต้นไม้เพื่อลดการพังทลายของดิน
- ปลุกพืชที่หลากหลายแทนพืชเชิงเดี่ยว
- ทำประกันภัยพืชผลเพื่อลดความเสี่ยง

การตั้งถิ่นฐาน และการรับมือภัยพิบัติ

- ปรับแก้แนวทางการพัฒนาเมือง เน้นการวางแผนเชิงพื้นที่
- ออกกฎระเบียบการสร้างอาคารใหม่
- หลีกเลี่ยงการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่มีแนวโน้มน้ำท่วมในอนาคต หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ปรับปรุงบ้านเรือนให้ทนทานต่อภัยธรรมชาติ
- เพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมือง



สุขภาพ

- เฝ้าระวังติดตามโรคใหม่ ๆ ที่มาจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป
- เฝ้าระวังรักษาความสะอาดของน้ำดื่ม น้ำใช้
- อบรมให้ความรู้แก่ประชาชน
- จัดเตรียมยารักษาโรคให้พร้อมและตรวจสุขภาพอย่างสม่ำเสมอ

การท่องเที่ยว

- สร้างความหลากหลายของสถานที่ท่องเที่ยว
- พัฒนาการท่องเที่ยวสีเขียว หรือการท่องเที่ยวแบบ Low carbon



8.4.3 เมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

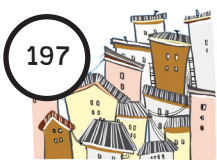
เมืองเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases) ที่ส่งผลต่อสภาพภูมิอากาศของโลก และปัญหาจากความเป็นเมืองได้ส่งผลให้เกิดมลภาวะ และปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากมาย โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ที่สำคัญคือการขยายตัวของเมืองได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดิน ปัญหาการขยายตัวของเมืองแบบกระจัดกระจาย (Urban sprawl) ที่ส่งผลต่อการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัวจากบ้านไปทำงาน ทำให้สร้างมลพิษทางอากาศและปัญหาการจราจรต่าง ๆ ตามมา (Keivani, 2010) ในขณะที่เวลานี้ เมืองในโลกส่วนใหญ่โดยเฉพาะเมืองขนาดใหญ่ นั้น มักจะเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ชายฝั่ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงกลายเป็นปัญหาที่คุกคามเมืองทั่วโลก (van der Heijden, 2020)

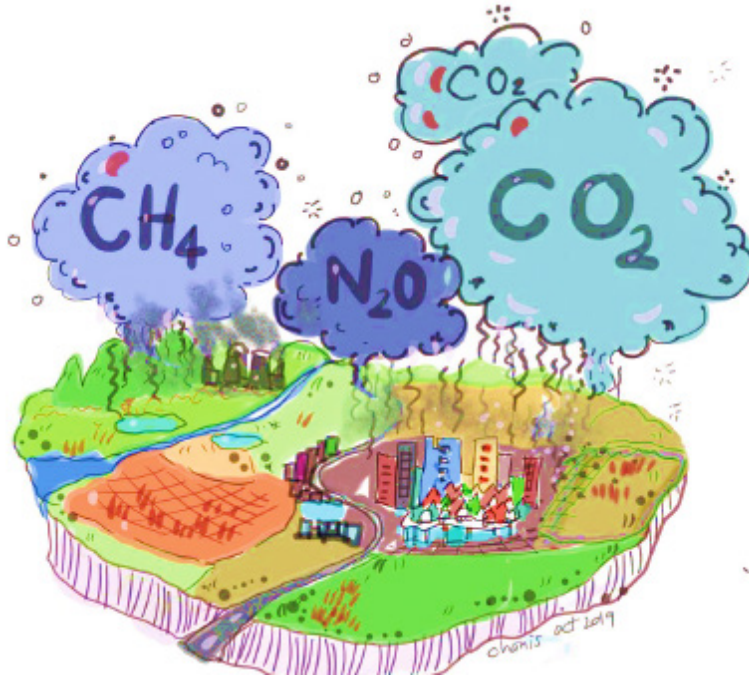
ใน ส่วนนี้ ผู้เขียนจะอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ใน 2 มุมมองสำคัญ ได้แก่ 1) เมืองเป็นสาเหตุการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เมืองเป็นสาเหตุการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ความหนาแน่นของประชากร การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางกายภาพ การออกแบบและการวางแผนอาคารที่เพิ่มความร้อน ภายในอาคารมีการใช้พลังงานและเป็นสาเหตุปรากฏการณ์เกาะความร้อน และอีกหลายปัจจัยของกิจกรรมในเมืองทำให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Rosenzweig, 2011)

Avis (2016) ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า “ปี ค.ศ. 2014 ประชากรประมาณ ร้อยละ 54 หรือประมาณ 3.8 พันล้านคน อาศัยอยู่ในเมืองหรือเมืองใหญ่ โดยเมืองครอบครองพื้นที่ร้อยละ 5 ของโลก แต่เมืองกลับเป็นที่รวมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 70 มีการใช้พลังงานร้อยละ 60 ก่อขยะร้อยละ 70 และปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 70 ของปริมาณที่ปล่อยของทั้งโลก” (ภาพที่ 25)





ภาพที่ 25 การปล่อยก๊าซเรือนกระจก
ที่มา: ผู้เขียน

2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อเมือง

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของเมือง ดังที่ World Bank (2011) และ Rosenzweig (2011) ได้สรุปไว้มีรายละเอียด ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use)

ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้น ปริมาณน้ำฝนที่มีมากเกิดน้ำท่วม ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน สร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่รับน้ำ สร้างสิ่งปลูกสร้างขวางทางการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ยิ่งทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบมากขึ้น

2. ที่อยู่อาศัยและอาคาร (Housing and buildings)

หลายเมืองในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ประชาชนไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน อาศัยอยู่ในบ้านเรือนที่ไม่มีมาตรฐาน ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและการบริการที่ดี ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยง เช่น การเกิดพายุที่รุนแรง ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น น้ำท่วม และคลื่นความร้อน

3. การคมนาคมขนส่ง (Transportation)

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้การคมนาคมหลักหยุดชะงัก 1) ถนน สะพานและอุโมงค์ 2) ทางรถไฟ 3) ท่าเรือและการขนส่งทางทะเล และ 4) สนามบิน ส่วนชุมชนเปราะบางก็ถูกตัดขาดจากโลกภายนอก ไม่ได้รับอาหาร หรือยาในช่วงฉุกเฉินเนื่องจากเส้นทางคมนาคมขนส่งถูกตัดขาด

4. สาธารณสุข (Public health)

ประชากรในเมืองที่มีรายได้น้อย มีความเสี่ยงทางสุขภาพ เกิดปัญหาโภชนาการ หากได้รับการบริการพื้นฐานที่ด้อยคุณภาพ เช่น น้ำประปา และสุขาภิบาล มลภาวะทางอากาศ การเกิดเกาะความร้อนของเมือง คลื่นความร้อน อุณหภูมิเปลี่ยนแปลงทำให้ผู้ทำงานกลางแจ้งเกิดภูมิแพ้หรือเกิดการเจ็บป่วย ส่วนเด็ก ผู้สูงอายุ และประชาชนเกิดความเครียด ใน ค.ศ. 2003 มีผู้สูงอายุเสียชีวิตจำนวน 35,000 คน สาเหตุจากอุณหภูมิที่สูงขึ้น น้ำท่วมมากขึ้น สภาพอากาศสุดขั้ว บางเมืองหยุดให้บริการน้ำและสุขาภิบาล ส่งผลให้เกิดการกระจายของพาหะนำโรคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

5. น้ำประปาและสุขาภิบาล (Water supply and sanitation)

การสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น การบุกรุกพื้นที่ การอยู่อย่างแออัด ทำให้ความสามารถของระบบที่รองรับการไหลของน้ำตามธรรมชาติถูกบุกรุก ระบบน้ำของเมืองเปราะบาง ความรุนแรงของภัยแล้ง น้ำท่วมถี่ขึ้น ส่งผลกระทบต่อระบบน้ำประปาและสุขาภิบาล

6. ความมั่นคงทางอาหาร (Food security)

เมืองเป็นพื้นที่ผลิตอาหารได้น้อย แต่ความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น ประชากรยากจนเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากไม่มีที่ดินปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ ราคาอาหารสูงทำให้เสี่ยงต่อการขาดแคลนอาหาร ขาดโภชนาการและอาหารที่ปลอดภัย การตั้งถิ่นฐานที่ไม่มั่นคง ความเสี่ยงในการตัดขาดจากแหล่งอาหารในช่วงพายุ น้ำท่วม ระบบไฟฟ้าสำหรับการขนส่งขัดข้อง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลจากการกลายเป็นเมือง ทำให้เกิดปัญหาต่อเมืองในหลายมิติ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบเหล่านี้ จำต้องมีมาตรการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยเช่นกัน

8.4.4 เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดีและฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city)

Resilience หมายถึง การล้มแล้วลุกขึ้นได้อย่างรวดเร็วมาจากคำว่า Resilio แปลว่า ล้มแล้วลุก (To bounce back) โดย ลิงท์ อินทรชุต (2565) ได้อธิบายคำ ๆ นี้ในมิติของเมืองว่า หมายถึง ความสามารถในการ “ล้มแล้วลุก” ของเมือง ทั้งนี้ Urban resilience หมายถึง ความสามารถของปัจเจกบุคคล ของชุมชน ขององค์กร/สถาบัน ของภาคธุรกิจ และของระบบที่อยู่ในเมืองที่สามารถแก้อสถานการณ์เพื่อทำให้ตัวเองอยู่รอดได้ (Survive) ต้องมีการปรับตัว (Adapt) และเติบโต (Grow) ต่อไปได้ ไม่ว่าจะเจอปัญหาที่เรื้อรังหรือปัญหาฉับพลัน

แต่คำถามคือ ถ้าเราต้องเจอน้ำท่วมทุกปี เจอปัญหา PM. 2.5 มาทุกปี แล้วจะรอดได้อย่างไร เพราะในอนาคตอาจจะมีปัญหาต่าง ๆ อีกมากมายที่อาจจะคาดการณ์ได้ยาก และจะเป็นปัญหาที่เพิ่มมากขึ้น แล้วเราจะรอดได้อย่างไร (ลิงท์ อินทรชุต, 2565)

ส่วนสมพร คุณวิษิต นักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติ ได้ให้ความหมาย Resilient city ว่า หมายถึง เมืองที่สามารถรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี เป็นเมืองมีการพัฒนาด้านต่าง ๆ จนเกิดศักยภาพในการลดความสูญเสีย (Losses) และความเสียหาย (Damages) ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ



สามารถปรับตัวกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และลดความเสี่ยงในอนาคตได้ ฉะนั้น เมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติ เมืองดังกล่าวจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ค่อนข้างดี ทั้งในแง่การดูแลปกป้องชีวิตของประชากร การจำกัดผลกระทบของภัยพิบัติไม่ให้ลุกลาม และการฟื้นฟูเมืองได้ค่อนข้างรวดเร็วโดยอาศัยศักยภาพของตนเองเป็นหลัก และพึงพิงความช่วยเหลือจากแหล่งภายนอกน้อยลง (Khunwishit, 2013; Khunwishit et al., 2018; สมพร คุณวิชิต และคณะ, 2563)

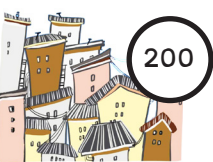
วารสาร Resilient (2558) ได้นิยามว่า Resilient หมายถึง การที่เมืองสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากมีสิ่งหนึ่งไปขัดขวางสภาพปกติของมัน ส่วน Resilience ซึ่งเป็นคำนามของ Resilient หมายถึง การสามารถกลับคืนสู่สภาวะเดิมหรือปกติหลังจากสิ่งขัดขวางหมดไป ดังในกรณีของน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ทำให้เห็นว่ากรุงเทพฯ มีความ Resilience อยู่สูงพอควร กล่าวคือ เมื่อน้ำลดทุกอย่างก็กลับคืนสู่สภาวะปกติจนแทบไม่เห็นร่องรอยภายในเวลาเพียงไม่กี่เดือน อย่างไรก็ตาม มีคำถามว่า แล้วเราจะมี Resilience ในลักษณะนี้เพื่อรับมือกับน้ำท่วมอีกครั้งแล้วครั้งเล่าครั้งนั้นหรือ และเราแน่ใจได้หรือว่าเราจะสามารถรับมือกับปัญหาอื่น ๆ ที่จะถาโถมเข้าใส่

ที่สำคัญคือ การเป็น Resilient city คือ การเป็นเมืองที่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตรูปแบบใหม่ที่ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง (พนิต ภูจินดา และยศพล บุญสม, 2559) อีกทั้งต้องเป็นเมืองที่ประกอบด้วยประชาชนหรือชุมชนที่เข้มแข็ง มีองค์กร หน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีแผนและทรัพยากรในการรับมือภัยพิบัติ และจะต้องมีสาธารณูปโภคที่สามารถทนทานต่อแรงของภัยธรรมชาติได้ในระดับหนึ่ง (Santamouris et al., 2015)

ในปี 2013 โดย Dr. Judith Rodin ซึ่งเป็นประธานของมูลนิธิ Rockefeller Foundation ได้เสนอแนวคิดไว้ในหนังสือ “The Resilience dividend” (2013) โดยแนวคิด Resilience dividend มีได้หมายความถึง “การแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งเลวร้าย” เท่านั้น หาก Resilience จะทำให้เมืองแน่ใจได้ว่าจะมี “การกลับมาทำงานอย่างเดิมและด้วยประสิทธิภาพที่สูง” ทั้งในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดและเลวที่สุด มันเหมือนกับตัวปลดล็อกให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ มีการลงทุนทางธุรกิจ และการมีส่วนร่วมกันในความมั่งคั่งที่เกิดขึ้น

เหตุที่ต้องสร้างให้เมืองมีความ Resilience ก็เนื่องมาจากแนวโน้ม 3 ประการที่จะมีอิทธิพลต่อโลกในอีก 10 ปีข้างหน้า ได้แก่

1. ประชากรที่เป็นคนเมืองจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในกลางศตวรรษประชากรโลกจะแตะที่ 9 พันล้านคน จากปัจจุบันที่มีอยู่ 7 พันล้านคน โดยอัตราการอยู่อาศัยในเขตเมือง (Urbanization Rate) จะเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรโลกทั้งหมด
2. ปรากฏการณ์โลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ส่งผลกระทบเพิ่มขึ้นในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา และรุนแรงขึ้นในอนาคตอันใกล้ เป็นสิ่งคุกคามทุกภาคส่วน ทั้งระบบธุรกิจ สถาบัน รวมถึงเมืองด้วย ดังในกรณีที่ปรากฏการณ์ Heat wave ได้คร่าชีวิตคนอเมริกันมากกว่าจำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยธรรมชาติทั้งหมดรวมกัน และยังรวมถึงภัยพิบัติอื่น ๆ อีกมากมาย



3. กระแสโลกาภิวัตน์ ได้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาจากพื้นที่หนึ่ง สามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่น ๆ ได้โดยง่ายและรวดเร็วแบบไร้พรมแดน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ราคาน้ำมันแพง สงคราม และโรคระบาด ฯลฯ

ทั้งจากความเป็นเมือง ปรากฏการณ์โลกร้อน และกระแสโลกาภิวัตน์ ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมิติเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อเมือง สิ่งซึ่งมากกระทบจะเกิดบ่อยกว่านี้ รุนแรงกว่านี้ และอันตรายกว่านี้สำหรับคนซึ่งมีจำนวนมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การสร้างเมืองให้มีความ Resilience ในมิติต่าง ๆ พร้อมกับที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีทุนทางสังคมที่เชื่อมร้อยผู้คนเข้าไว้ด้วยกัน ก็จะทำให้สามารถนำไปสู่การร่วมมือกันแก้ปัญหาได้ และไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เมืองกลับสู่สภาวะปกติเท่านั้น หากต้องการให้อยู่ในสภาวะที่ดีกว่าเดิม (วรากรณ์ สามโกเศศ, 2558)

8.4.5 การจัดการปกครอง “เมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

การวิจัยเกี่ยวกับการจัดการปกครองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเมือง (Urban climate governance) เริ่มมีขึ้นครั้งแรกประมาณกลางทศวรรษ 1990 โดยในเวลานั้น ได้มีการศึกษาวิจัยในเมืองต่าง ๆ ของทวีปอเมริกาเหนือและยุโรป โดยกลุ่มที่ 1) มุ่งศึกษา “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งบทบาท กลยุทธ์และแรงจูงใจในการดำเนินงานด้านการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่วนกลุ่มที่ 2) เน้นไปที่ความสำคัญของ “การมีส่วนร่วม” ใน “การจัดการปกครอง” ของภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับต่าง ๆ

ผลที่ได้จากการวิจัยเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึง “ความเชื่อมโยง” ของภาคส่วนที่ดำเนินการข้ามระดับและข้ามพื้นที่ในการสร้างองค์ความรู้ มีการกำหนดให้ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวาระสำคัญ รวมถึงการให้ความสำคัญกับการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ถือเป็น “ยุทธศาสตร์สำคัญ” ในการดำเนินงานด้าน Climate change mitigation actions อนึ่ง ความเพียงพอเหล่านี้ก็เป็นผลมาจากการที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแถวหน้าได้เคลื่อนไหว และดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ผ่านการรวมตัวและผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น C40, Energie-Cités, ICLEI Cities for Climate Protection และ The Conference of Mayors (Westman, 2017)

Lenhart (2015) ได้อธิบายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจำแนกออกได้ 4 รูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบแสดงถึงบทบาทของท้องถิ่น ทั้งในฐานะที่เป็น “ผู้บริโภค” (เฉกเช่นภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม) ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ยังมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ทั้งในฐานะที่เป็น “ผู้อำนวยการความสะดวก” ในฐานะ “ผู้ให้บริการพื้นฐาน” และในฐานะ “ผู้ออกระเบียบและควบคุม” (ตารางที่ 11)

อนึ่ง จากแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่เกิดในทศวรรษ 1980 ได้มีผลทำให้การบริการสาธารณะส่วนหนึ่ง ที่เป็นการบริหารจัดการโดยภาครัฐในหลายเมือง ไม่



ว่าจะเป็นการให้บริการด้านพลังงาน การขนส่งสาธารณะ และการจัดหาน้ำ ได้ถูกปรับให้เป็นรูปแบบของการดำเนินการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งการปรับเปลี่ยนดังกล่าวทำให้บทบาทของท้องถิ่นมีอำนาจลดลงในการกำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีผลให้ต้องหามาตรการอื่นเพื่อให้ได้มีส่วนในการกำกับดูแลการดำเนินงานสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ของตนเอง

สิ่งที่น่าสนใจคือ การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental governance) รวมถึงการจัดการปกครองด้านสภาพภูมิอากาศในเมือง (Urban climate governance) ได้ทำให้ภาพของโครงข่ายที่ซับซ้อนระหว่างหน่วยงาน “ภาครัฐ” และ “ผู้ที่ไม่ใช่ของรัฐ” ที่ได้มาดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในนโยบายระดับต่าง ๆ มีความเด่นชัดขึ้น สิ่งนี้ทำให้นำมาสู่รูปแบบใหม่ของการจัดการปกครอง” ระหว่างหน่วยงานระดับประเทศ หน่วยงานในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงภาคีความร่วมมือระหว่างภาคส่วนทั้งภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาสังคม (Lenhart, 2015)

ตารางที่ 11 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รูปแบบ	คำอธิบาย	ตัวอย่างการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บริหาร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของตนเอง โดยจะพิจารณาว่าหน่วยงานมีการบริหารและใช้ทรัพยากรของตนเองอย่างไร	<ul style="list-style-type: none"> มาตรการประหยัดพลังงาน (Energy efficiency measures) ที่นำมาใช้ในอาคารสำนักงาน การลงทุนด้านพลังงานทดแทน (Renewable energy investments) ได้แก่ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ ในอาคารสำนักงานและในที่สาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว (Green public procurement) เช่น พลังงานหมุนเวียน อาหาร Organic และการจัดเลี้ยงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้อำนวยความสะดวก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่คอยช่วยเหลือ ประสานงานอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้เกิดภาคีหุ้นส่วนระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย / ส่งเสริมพลเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> การจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อให้ความรู้หรือการแข่งขัน กลยุทธ์การนำพลังงานทดแทนมาใช้โดยอาศัยการประสานงานและการสร้างความร่วมมือ การจัดให้มีเงินอุดหนุนสำหรับภาคประชาสังคมหรือธุรกิจขนาดเล็ก

ตารางที่ 11 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ต่อ)

รูปแบบ	คำอธิบาย	ตัวอย่างการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ให้บริการ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาโครงสร้างพื้นฐานหรือการบริการต่าง ๆ ทำให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นมิตรกับสภาพภูมิอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> • การริเริ่มโครงการด้านการขนส่งสาธารณะ เช่น เส้นทางจักรยาน สถานีชาร์จไฟสำหรับรถยนต์ไฟฟ้า • การจัดสรรที่ดินเพื่อจัดให้เป็นพื้นที่เกษตรในเมือง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ออกระเบียบและควบคุม	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมและออกกฎระเบียบต่างๆ โดยสามารถใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมายมาใช้ในการจัดการและกำกับการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดเขตเก็บเงินค่าจราจรหนาแน่น (Congestion charges) สำหรับการใช้นถนนสำหรับพื้นที่และเวลาในช่วงที่จราจรคับคั่ง • การกำหนดให้มีหลังคาเขียว (Green roof requirements) สำหรับอาคารที่เพิ่งสร้างใหม่

ที่มา: Lenhart (2015)

ดังจะเห็นได้นับแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ทางเลือกในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้มุ่งเน้นไปที่การอุดช่องโหว่ของการจัดการในรูปแบบเดิม ๆ ไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนทั้งที่เป็นภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ โดยมีท้องถิ่นที่เริ่มหันมาทำงานกับประชาชน ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และได้มีการจับมือกับเมืองอื่น ๆ ในการหาวิธีการในการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกัน รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนวิถีการใช้ชีวิตของผู้คนในเมือง (van der Heijden, 2021)

ในกรณีของเมือง Detroit และเมือง Cleveland ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต่างก็ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน โดยเน้นการสร้างให้เกิด **“ภาคีความร่วมมือ”** ในการดำเนินนโยบายด้านการปรับตัวสิ่งสำคัญคือ ได้มีการเปลี่ยนการใช้อำนาจและมีการแบ่งปันอำนาจระหว่างกัน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนสามารถเชื่อมต่อกันได้ กล่าวคือ ท้องถิ่นได้ **“แบ่งปันอำนาจ”** ให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ชุมชนก็ได้ **“เขยิบเข้ามาร่วม”** เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนนโยบายด้านการปรับตัวฯ มากขึ้น แนวทางนี้ได้มีผลทำให้เกิดการเพิ่มศักยภาพและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกด้วย (Hughes, 2020)



อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เริ่มเป็นที่ยอมรับและได้รับความสำคัญในแทบจะทุกเมืองในการลดปัญหาในการทำงานและลดข้อจำกัดด้านทรัพยากร และข้อมูลข่าวสารได้ค่อนข้างมาก มีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างนักวิทยาศาสตร์และองค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินงานด้านการปรับตัว ในขณะที่บทบาทของภาคประชาสังคมยังมีไม่มาก และที่สำคัญคือในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ในบางเมืองก็ยังคงพบรูปแบบการทำงานที่มีความเป็นราชการ เน้นภารกิจรายวันและเต็มไปด้วยกฎระเบียบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานด้านการปรับตัวเช่นกัน (Lehmann et al., 2015)

การสร้างเมืองรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นโจทย์ใหม่ที่ท้าทายเมืองส่วนใหญ่ของโลกก็ว่าได้ “การจัดการปกครองเมือง” จึงน่าจะเป็นรูปแบบที่ตอบโจทย์ความท้าทายนี้ได้มากที่สุด

ในความเห็นของผู้เขียนมองว่า ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดให้ดำเนินการตามกรอบกฎหมาย และเป็นสิ่งที่ดำเนินการมานานนับหลายสิบปี อันเป็นภารกิจในการให้บริการที่เป็น “กิจวัตร” ผ่านกลไกความเป็นราชการและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ในขณะที่ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ อาจถูกมองว่าจะเป็นเรื่องใหม่หรือเป็นกรอบใหม่ที่ต้องมีการนำเข้ามา Mainstream ในงานประจำ แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะเห็นได้ว่า บางส่วนก็เป็นทั้งภารกิจที่เป็นทั้งเชิงรุก และเชิงรับในการมองไปข้างหน้า และวางแผนในการพัฒนาเมืองเพื่อให้อยู่ได้ในวิกฤตินานับการที่อาจตามมา

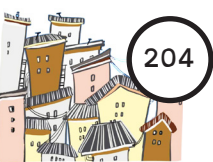
ขณะเดียวกัน การดำเนินงานในประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย เพราะเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ท้องถิ่นก็ยังคงมีข้อจำกัด ทั้งฐานข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเมืองตนเอง ข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ และข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณ

ดังนั้น สิ่งสำคัญคือการดำเนินงานในเรื่องเหล่านี้ต้องอาศัยเขยิบจาก “การทำงานโดยภาครัฐเป็นหลัก” มาเป็น “**ความร่วมมือของคนในสังคม**” ดังที่ Huang-Lachmann และ Guenther (2020) ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ว่า การทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและชุมชน ล้วนจะช่วยในการผลักดันการดำเนินงาน เพื่อรับมือและลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ที่สำคัญคือ ต้องเป็นกระบวนการทำงานที่โปร่งใสและการสร้างภาคีความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน ทั้งจากนักวิชาการในสถาบันต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ทั้งนี้ การสร้างพันธมิตรบนฐานของเครือข่ายที่มีอยู่ ก็จะสามารถช่วยให้มีการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองได้อย่างเต็มที่

8.4.6 ตัวอย่างสร้างแรงบันดาลใจ

เมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หน่วยงานในระดับท้องถิ่นทั่วโลกได้มีการดำเนินนโยบายด้านการปรับตัว และการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ความก้าวหน้าและความสำเร็จของสิ่งที่ได้ดำเนินการไปของ



แต่ละเมือง ก็มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก เพราะบางเมืองก็ประสบความสำเร็จ ในขณะที่อีกหลายเมืองก็ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร (Di Giulio et al., 2018)

ในส่วนนี้ ผู้เขียนขอแนะนำตัวอย่างเมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย ชื่อ การศึกษาถอดบทเรียนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริบทเมืองในพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จัดทำโดยคณะผู้วิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ร่วมกับองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ในปี พ.ศ. 2561 อันเป็นการศึกษาภายใต้ขอบเขตของโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย หรือที่รู้จักกันในนามสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) โดยได้เลือกศึกษาการวางแผนและการดำเนินนโยบายเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ 3 เมืองหลัก ได้แก่ เมืองหาดใหญ่ เมืองมะละกา และเมืองเมดาน โดยมีความมุ่งหวังว่าผลการศึกษาจาก 3 เมืองดังกล่าว จะสามารถเป็นกรณีศึกษาให้กับเมืองอื่น ๆ เพื่อดำเนินงานในด้านนี้ต่อไป (ชนิษฐา ชูลุข และคณะ, 2561)

สำหรับตัวอย่างของเมืองจะนำเสนอเพียง 2 เมือง คือ เมืองหาดใหญ่และเมือง Melaka โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เมืองหาดใหญ่: เมืองสีเขียว เมือง Low carbon และเมืองรับมือภัยพิบัติ

หาดใหญ่ เป็นเมืองใหญ่ทางภาคใต้ของไทย เป็นอำเภอที่อยู่ในจังหวัดสงขลา เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การคมนาคม การแพทย์และสาธารณสุข การท่องเที่ยว และการศึกษา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หาดใหญ่เป็นเมืองที่มีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น เมืองมีการเติบโตขยายตัวอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของอุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นและปริมาณฝนที่เพิ่มมากขึ้น สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศดังกล่าว ทำให้เมืองหาดใหญ่เผชิญกับความเสี่ยงทางภูมิอากาศ คือ ภัยน้ำท่วม การเกิดเกาะความร้อนในเมือง และการขาดแคลนน้ำในบางช่วงของปี เนื่องจากมีความต้องการใช้น้ำในเมืองจากหลายภาคส่วน

เมืองหาดใหญ่ได้ดำเนินการภายใต้ “แผนปฏิบัติการเมืองสีเขียว” พ.ศ. 2560-2570 โดยมีการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) ซึ่งเป็นมาตรการในลักษณะลดผลกระทบ (Mitigation) ตามแนวทางเมือง Low carbon โดยดำเนินการผ่าน 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์เมืองแห่งต้นไม้ 2) ยุทธศาสตร์เมืองไร้มลพิษ 3) ยุทธศาสตร์เมืองพิชิตพลังงาน และ 4) ยุทธศาสตร์เมืองที่มีการบริโภคอย่างยั่งยืน

ในขณะที่การดำเนินการเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Adaptation) เมืองหาดใหญ่ได้ร่วมมือกับโครงการเครือข่ายเมืองในเอเชีย เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Asian Cities Climate Change Resilience Network: ACCCRN) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เมือง ที่มีการรับมือกับอุทกภัยหรือเมืองรู้สู้ภัยพิบัติ (Resilient city) โดยมีการดำเนินงานทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นระบบระบายน้ำ การติดตั้งระบบเตือนภัย และการ



สร้างศักยภาพชุมชนผ่านโครงการบ้านพี่เลี้ยง (Volunteer house program) ซึ่งทำให้การรับมือกับอุทกภัยในระดับชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์เมืองรัฐผู้ภัยพิบัติของเมืองหาดใหญ่นี้ ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถเป็นแบบอย่างให้เมืองอื่น ๆ เรียนรู้และนำไปปรับใช้ได้ สิ่งที่เป็นจุดเด่นในด้านการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองหาดใหญ่ คือ การทำงานในเชิงบูรณาการกับกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองตามแนวคิด “การจัดการปกครอง” โดยพบว่า

1. ในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เทศบาลได้มีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ด้าน โดยเน้นให้ 1) ชุมชนเข้ามามีบทบาทในโครงการ โดยมี 4 ชุมชนที่มีความพร้อมในการมาร่วมเป็นชุมชน Low carbon และสมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวทางเมือง Low carbon 2) ภาคเอกชนได้เข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายเมือง Low carbon โดยภาคธุรกิจเอกชนหรือห้างร้านเหล่านั้นได้มีการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่แล้ว 3) สถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่เป็นโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 6 แห่งได้นำแนวคิดเมือง Low carbon ไปปฏิบัติจริงในโรงเรียน

2. ในด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พบว่า 1) เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับนานาชาติ คือ ACCCRN ที่ได้ร่วมกันขับเคลื่อนงานอย่างเป็นระบบ รวมถึงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในพื้นที่ 2) การประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน ทั้งโรงแรม ห้างสรรพสินค้า ธุรกิจร้านค้าต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมสนับสนุนการทำงาน และร่วมเป็นเครือข่ายการทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย 3) ชุมชนต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะทำงาน และให้ประชาชนสมัครเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครโดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย และเข้าร่วมเป็นบ้านพี่เลี้ยงหรือศูนย์พักพิงสำหรับผู้ประสบอุทกภัย 4) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการ เป็นคณะทำงานและเป็นสถานที่สำหรับจัดตั้งเป็นศูนย์อพยพผู้ประสบอุทกภัย รวมถึงเปิดพื้นที่ให้ประชาชนนำรถยนต์มาจอดเพื่อหนีน้ำ (ชนิษฐา ชูสุข และคณะ, 2561)

2) Melaka – GrEEEn City และเมืองรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมือง Melaka เป็นเมืองหลวงของรัฐมะละกาซึ่งเป็นรัฐที่พัฒนาแล้ว (An Advanced State) ตั้งอยู่ทางฝั่งที่เรียกว่ามาเลเซียตะวันตก มะละกาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศมาเลเซีย มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูง และเมืองมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เมือง Melaka เผชิญอยู่ คือ อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้น ปริมาณฝนที่เพิ่มขึ้น รูปแบบการตกของฝนที่ไม่แน่นอน ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น รวมไปถึงสภาพอากาศผันผวน

เมือง Melaka ได้มีการดำเนินการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้ประกาศวิสัยทัศน์ของเมืองที่จะเป็น “นครรัฐแห่งเทคโนโลยีสีเขียว (Green Technology City State)” และได้จัดทำ Green City Action Plan for Melaka: Framework for Green Actions ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่ช่วยนำทางการดำเนินนโยบายด้านการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



ภายใต้แผนแม่บทดังกล่าว เมือง Melaka ได้ดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน 6 มิติด้วยกัน ได้แก่ การจัดการน้ำ การอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน การขนส่งสีเขียว การดำเนินมาตรการลดตยยะ การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และสุดท้ายการจัดการป่าในเขตเมืองและเกษตรกรรม โดยตัวอย่างโครงการที่ถือว่าโดดเด่นเป็นต้นแบบให้กับเมืองอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี คือ โครงการฟื้นฟูและปรับปรุงสภาพแม่น้ำมะละกา (Melaka river rehabilitation and beautication) ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ทั้งในแง่การบำบัดน้ำให้ใสสะอาด การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในชุมชนทั้งสองข้างแม่น้ำให้มีการบำบัดน้ำก่อนทิ้งลงสู่แม่น้ำ การปรับปรุงสภาพริมแม่น้ำให้สวยงามและใช้ประโยชน์ในการระบายน้ำเพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัยได้

อาจกล่าวได้ว่า เมือง Melaka ได้มีการดำเนินงานภายใต้แนวคิด “การจัดการปกครอง” ดังจะเห็นได้จาก

1. การปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการปรับแก้ระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงาน และปรับรูปแบบการทำงานเพื่อให้มีความคล่องตัวขึ้น มีการจัดประชุมหารือบ่อยครั้งขึ้น ร่วมกันแก้ปัญหาในเรื่องที่ติดขัด โดยไม่ปล่อยให้ติดค้างอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินงานได้

2. การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและบริษัทเอกชนผ่านการก่อตั้ง “บริษัทเทคโนโลยีสีเขียวแห่งรัฐมะละกา (Melaka Green Technology Corporation หรือ GreenTech)” เพื่อเป็นหน่วยงานที่สามารถจัดหาแหล่งเงิน และนักลงทุนเข้ามาในรัฐมะละกาได้มากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี เนื่องจากมีศักยภาพที่หลากหลาย เช่น วิศวกรรม การทำแผนธุรกิจ การจัดการโครงการ ฯลฯ และสามารถตรวจสอบถึงความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งจะเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและบริษัทเอกชน โดยไม่มีผู้ใดเสียผลประโยชน์

3. การได้รับความร่วมมือจากประชาชนในฐานะ “เมืองมรดกโลก” เพราะด้วยสถานะเมืองมรดกโลกพ่วงด้วยภาพลักษณ์ในด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ประชาชนในรัฐมีความยินดีที่จะรณรงค์และร่วมผลักดันเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และปรับวิถีชีวิตให้เป็นวิถีแบบ Low Carbon ด้วยความเต็มใจ (ชนิษฐา ชูสุข และคณะ, 2561)

จะเห็นได้ว่า นับวันความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แยกกันไม่ออกเลยก็ว่าได้ เหตุที่ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด ก็เนื่องมาจากทั้งความหนาแน่นของประชากรที่อาศัยในเมือง การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของโลกและระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่กำลังคุกคามเมืองในโลกส่วนใหญ่ที่มักจะเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ชายฝั่ง จากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่กลายเป็นปัญหาลำคัญของหลายเมือง (van der Heijden, 2020)

นักวิชาการได้เสนอว่า ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมือง (Urban climate-governance) นั้น จำต้องมีการยกระดับและขยายผลในการสร้างความสามารถในการรับมือต่อปัญหานี้ให้ได้มากที่สุด เพราะในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ถือได้ว่ามีความพยายามในระดับหนึ่ง แต่ที่สุดแล้วปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็ยังมีได้ลดน้อยหรือบรรเทา

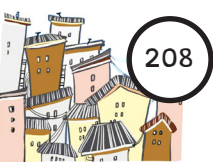


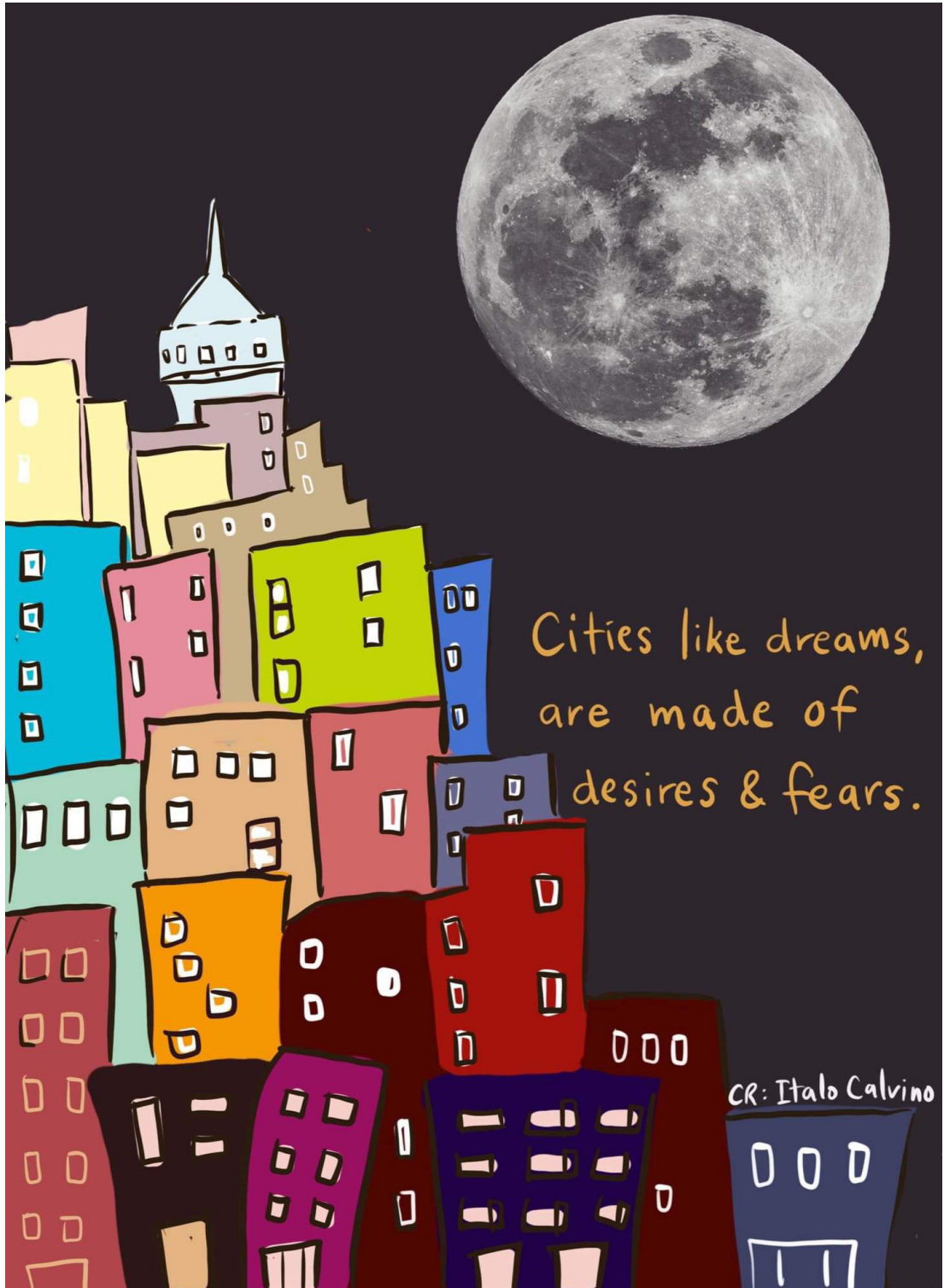
แต่อย่างใด และกลับจะยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการที่จะนำแนวคิด “การจัดการปกครอง” มาเป็นแนวทางในการสร้างความสามารถให้ท้องถิ่นสามารถรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม (Cell Press, 2020)

8.5 สรุปท้ายบท

ในเนื้อหาของบทที่ 8 ที่ได้นำเสนอไปนั้น ได้เน้นให้เห็นถึงการสร้างเมืองในอนาคตเพื่อเป็นเมืองสำหรับทุกคน โดยเน้นในมิติของความยั่งยืน ความเป็นอัจฉริยะ การนำนวัตกรรมทุกคน และการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากที่ได้กล่าวไปจะเห็นได้ว่า

การจะสร้างเมืองที่พร้อมเปลี่ยนแปลงผ่านไปสู่อัน “เมืองยั่งยืน” นั้น เราจะต้องเผชิญกับความท้าทายอีกมากมาย ภาพในจินตนาการของเมืองในอนาคตไม่น่าจะเป็นแค่เมืองที่มี “อนาคตที่ดีกว่า” เท่านั้น แต่น่าจะหมายรวมถึงการมองเห็นภาพเมืองที่มองในเชิงระบบครอบคลุมทุกมิติของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เน้นการเป็น “เมืองสำหรับทุกคน” ที่สามารถตอบโจทย์ผู้คนในเมืองได้ครอบคลุมทุกกลุ่มและทุกมิติ (Cell Press, 2020) โดยนโยบายในการพัฒนาเมืองไม่เพียงแต่จะสร้างให้เกิด “ความเท่าเทียมกัน” และไม่มีกีดกันใครออกไปเท่านั้น แต่ต้องเป็นการลงทุนในบริการและโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถ “รับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” ได้ด้วย (Freire et al., 2016) ที่สำคัญคือ การปรับตัวเองไปสู่การนำความเป็นสังคมดิจิทัล เพื่อสร้างให้เกิด “การจัดการปกครองอัจฉริยะ” ที่สามารถนำไปสู่การยกระดับการทำงาน การจัดให้บริการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีมาสร้างปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาเมืองอีกด้วย (Gabriela et al, 2018)





Cities like dreams,
are made of
desires & fears.

CR: Italo Calvino

บทที่ 9

โจทย์ที่ท้าทายทุกเมือง



- การทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองตนเอง: มองให้เห็นเหรียญทั้ง 2 ด้าน
- การทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและคุณภาพของเมือง: ตอบให้ได้ว่าเมืองของท่านอยู่ ณ จุดใด
- การคำนึงถึงเมือง “ทั้งระบบ”: เน้นการขับเคลื่อนเมืองให้มีความยั่งยืน
- การทำความเข้าใจความเชื่อมโยงของเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์
- ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ

บทที่ 9

โจทย์ที่ท้าทายทุกเมือง

นับวันเมืองจะเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลายมิติขึ้นทุกขณะ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการพัฒนาเมือง การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (น้ำ พลังงาน ของเสีย การจัดการที่อยู่อาศัยและสุขภาพ) การบริการและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (การดูแลสุขภาพ ความปลอดภัย เศรษฐกิจเมือง และการเคลื่อนย้าย โดยเมืองแต่ละเมืองจะมีปัญหาเฉพาะของตนเองที่แตกต่างกันไปตามขนาดของเมือง ประชากร ขั้นตอนการพัฒนาเมือง และรูปแบบการจัดการปกครองเมือง (World Economic Forum, 2016)

ในอีก 40 ปีข้างหน้า เราอาจจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ ในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ปรากฏการณ์ที่เราอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ **“ความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมืองจะยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง”** (Hildebrand et al., 2013)

ในบทนี้จึงเน้นการตอบโจทย์ Why ว่า... “ทำไมจึงต้องทำความเข้าใจและมองเห็นสิ่งที่กำลังท้าทายเมือง” ในความเห็นของผู้เขียนมองว่า ก่อนที่จะนำไปสู่การจัดการปกครองเมืองที่ประสบความสำเร็จได้นั้น เราควรได้ทำความเข้าใจเมืองในมุมมองที่แตกต่างไปจากเดิม เพื่อนำไปสู่การจัดการปกครองเมืองต่อไป

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอใน 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองตนเอง : มองให้เห็นเหรียญ 2 ด้าน 2) การทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและวุฒิภาวะของเมือง: ตอบให้ได้ว่าเมืองของท่านอยู่ ณ จุดใด 3) การคำนึงถึงเมือง “ทั้งระบบ”: เน้นการขับเคลื่อนเมืองให้มีความยั่งยืน 4) การมองเห็นความเชื่อมโยงของเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์ และ 5) ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ

9.1 การทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองตนเอง : มองให้เห็นเหรียญทั้ง 2 ด้าน

เนื้อหาในส่วนนี้จะเริ่มด้วยการนำเสนอให้เห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า Urban paradox หรือ ปฏิทัศน์ของเมือง เหตุเพราะเมืองเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นที่ตั้งสำคัญที่การเจริญเติบโตนั้นได้ถือกำเนิดขึ้น และได้ทำให้เกิดความรุ่งเรืองเฟื่องฟูตามมา แต่การพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ส่งผลทั้งด้าน “ด้านบวกและด้านลบ”

Askew (2018) ได้นำเสนอสิ่งที่เรียกว่า “ปฏิทัศน์ของเมือง (Urban paradox)” หรือ (ที่อาจแปลได้ง่าย ๆ ว่าความย้อนแย้งของเมือง) ที่แสดงให้เห็นทั้งด้านบวกและด้านลบไว้อย่างน่าสนใจ นักวิชาการท่านนี้ได้ศึกษาเรื่องของเมืองและการพัฒนาเมืองมาอย่างยาวนาน และได้ตั้งข้อสังเกตต่อสิ่งที่เกิดขึ้นว่า ผลที่เกิดจากการพัฒนาเมืองเป็นเสมือนเป็น **“เหรียญสองด้าน”** หรือ ง่าย ๆ คือ มีทั้งด้านดีและด้านที่ไม่ดี นั้นหมายถึงว่า เมื่อนำมาซึ่งสิ่งที่เป็นด้านบวกกว่าด้วย **“ความมั่งคั่งและโอกาส”** ขณะเดียวกันก็นำมาสู่สิ่งที่เป็นด้านลบ คือ **“ความไม่เท่าเทียมกันและความเปราะบาง”**



ในการวิเคราะห์ครอบคลุมใน 4 มิติ ได้แก่ 1) การเข้าถึงบริการและเศรษฐกิจเมือง 2) โครงสร้างทางสังคม 3) กลไกการจัดการปกครอง และ 4) ด้านสิ่งแวดล้อมเมือง แต่ละมิติมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังแสดงในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ปฏิทัศน์ของเมือง หรือ เมืองกับความยั่งยืน ใน 4 มิติ

Urban paradox	ความมั่งคั่ง โอกาส	ความไม่เท่าเทียม ความเปราะบาง
1) การบริการและเศรษฐกิจ		
การเข้าถึงบริการพื้นฐาน	มีบริการพื้นฐานสำหรับทุกคน เข้าถึงได้และสามารถจ่ายได้	เป็นการขับเคลื่อนผ่านกลไกตลาด ไม่สามารถเข้าถึงได้ และไม่มีเงินพอที่จะจ่ายได้
เศรษฐกิจ	ความหลากหลายของเศรษฐกิจ ท้องถิ่นและการจ้างงาน การแข่งขันและนวัตกรรม การสนับสนุนด้านสังคม	มีการผูกขาดทางเศรษฐกิจ มีช่องว่างในตลาดแรงงาน วิถีชีวิตไม่มีความปลอดภัย ละเลยแรงงานนอกระบบ
2) โครงสร้างทางสังคม		
ชุมชน	มีคุณค่าร่วม มีการจัดสรรสวัสดิการและมีความหลากหลาย	ระบบเครือญาติล่มสลาย มีการกีดกันและเลือกปฏิบัติ
ปัจเจก	มีอิสระและทางเลือกด้านสังคม เศรษฐกิจ มีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วม	การปกป้องความเสี่ยง อาชญากรรม การคุกคามและความโดดเดี่ยว
3) กลไกการจัดการปกครอง		
ความรับผิดชอบ	มีความไวเนื้อเชื่อใจในกลุ่มประชาชน มีการจัดการปกครองท้องถิ่น และมีตัวแทนชุมชน	ขาดความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น คอร์รัปชัน และความเป็นตัวแทน
การตัดสินใจ	ตัดสินใจบนหลักฐานข้อมูล และความเห็นพ้องต้องกัน	ขาดข้อมูลของเมือง และไม่ทำไปในทิศทางเดียวกัน
การวางแผน	มีการให้ข้อมูลความเสี่ยง เตรียมพร้อมกับความเสียหาย ชุมชนมีความยืดหยุ่นและมีโครงสร้างพื้นฐาน	การขาดข้อมูล การไม่มีการวางแผนและเตรียมพร้อมสำหรับโครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มเปราะบาง



ตารางที่ 12 ปฏิทัศน์ของเมือง หรือ เมืองกับความยั่งยืน ใน 4 มิติ (ต่อ)

Urban paradox	ความมั่งคั่ง โอกาส	ความไม่เท่าเทียม ความเปราะบาง
4) สิ่งแวดล้อมเมือง		
การสร้างพื้นที่	การวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงและความปลอดภัยของพื้นที่สาธารณะ การใช้พื้นที่ร่วมกัน	ไม่มีการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่สาธารณะไม่มีความปลอดภัย และไม่สามารถเข้าถึงได้ ไม่มีสิทธิและไม่มีระบบการใช้พื้นที่ร่วม
ระบบทรัพยากร	ความยั่งยืน ความเท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร และการปล่อยคาร์บอนเป็นศูนย์	ขาดความยั่งยืน มีความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร และมีการปลดปล่อยคาร์บอนสูงมาก
สิ่งแวดล้อม	สิ่งแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัย การให้คุณค่าต่อสิ่งแวดล้อม การลดผลกระทบและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	มีสิ่งคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษ ความเสื่อมโทรมของดินและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ที่มา: Askew (2018)

จากตารางที่ 12 ที่ว่าด้วย “Urban paradox” หรือ ปฏิทัศน์ของเมือง ได้แสดงให้เห็นว่าจากการพัฒนาเมือง สิ่งที่ดีตามมาได้มีเพียงแต่ด้านบวกเท่านั้น ด้านลบก็เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในมิติของกลไกการจัดการปกครอง สิ่งสำคัญที่ผู้เขียนอยากสื่อสารคือในการพัฒนาเมืองใด ๆ นั้น จำต้องทำความเข้าใจในผลที่เกิดขึ้นให้รอบด้าน และครอบคลุมที่สุด ในทุกเมืองจะมีความแตกต่างกันอยู่ หากแต่ละเมืองสามารถระบุ จำแนก และทำความเข้าใจในมิติต่าง ๆ ของเมืองตนเองได้ ก็จะทำให้เกิดผลดีในการกำหนดแนวทางการจัดการปกครองเมือง ที่เกี่ยวข้องกับภาคีต่าง ๆ ในเมืองมาร่วมกันสร้างสิ่งดี ๆ ร่วมกันในการพัฒนาเมือง รวมถึงนำไปสู่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมือง ซึ่งสิ่งที่จะนำเสนอต่อไป อาจจะช่วยให้อุบัติการณ์เรื่องเมืองและมีหน้าที่ในการจัดการเมือง ได้มองเมืองของตนอย่างเป็นระบบ และเห็นความเชื่อมโยงมากยิ่งขึ้น



9.2 การทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและวุฒิภาวะของเมือง: ตอบให้ได้ว่าเมืองของท่านอยู่ ณ จุดใด

เมื่อพิจารณาภารกิจของท้องถิ่นกับการพัฒนาเมืองแล้ว จะเห็นว่าในหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีสิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย “เมืองที่มาเป็นเมืองได้เช่นนี้ ย่อมมีที่มาและมีเหตุผลในตัวเอง” โดยแนวคิดในการทำความเข้าใจในสิ่งที่เมืองเป็นและการจะรู้จักสถานะและวุฒิภาวะของเมืองได้ มีรายละเอียดดังนี้

9.2.1 Curve วุฒิภาวะของเมือง (The Urban Maturity Curve)

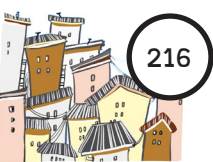
World Bank (2018) ได้นำเสนอตัวแบบที่ดัดแปลงมาจาก PwC (2016) ที่ระบุว่า เมืองแต่ละเมืองมิได้ถูกสร้างขึ้นเหมือนกัน และไม่ได้เติบโตอย่างเท่าเทียมกัน การทำความเข้าใจกับวุฒิภาวะของเมือง (Urban maturity) ผ่าน Curve นี้ จะทำให้ทราบถึงจุดที่เมืองอยู่ว่าอยู่ใน “ระดับ” ไດ และทราบถึง “วุฒิภาวะ” ของแต่ละเมือง ซึ่งในแต่ละระดับขั้นก็สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ขั้นการดิ้นรนเอาตัวรอด (Survival stage) คือ การจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เช่น การจัดการน้ำ การจัดการพื้นที่จำหน่ายสินค้า และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เมืองที่ยังคงอยู่ในระดับนี้ ได้แก่ Dhaka, Lagos และ Port au Prince

2. ขั้นพื้นฐาน (Basic stage) คือ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจและริเริ่มการบริการทางสังคมได้ เช่น น้ำ ไฟฟ้า โรงเรียน ระบบขนส่ง โรงพยาบาล เป็นต้น เมืองที่อยู่ในขั้นนี้ ได้แก่ Nairobi, Jakarta, Mumbai และ Rio de Janeiro

3. ขั้นก้าวหน้า (Advanced stage) คือ การสร้างให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแข่งขัน รวมถึงการจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบขนส่งมวลชน เทคโนโลยี การเชื่อมต่อ การศึกษาและวิจัย ทรัพยากรทางพาณิชย์ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ได้แก่ เมือง Madrid, Beijing, Kuala Lumpur และ Berlin

4. ขั้นพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of life stage) คือ การมุ่งไปที่การให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นสูงของมนุษย์ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน ได้แก่ การใช้ชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พื้นที่สีเขียว สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ การดูแลผู้สูงอายุ ความบันเทิง โดยมีการนำเทคโนโลยีและการทำเมืองให้มีความอัจฉริยะ ซึ่งได้แก่ เมือง London, New York, Singapore และ Toronto (ภาพเส้นโค้งวุฒิภาวะของเมืองได้แสดงในภาพที่ 26)





ภาพที่ 26 เส้นโค้งวุฒิภาวะของเมือง
ที่มา: ดัดแปลงจาก World Bank (2018)

จากแต่ละระดับขั้นของการพัฒนาจะพบว่า บางเมืองอาจเน้นแค่การตั้งรับทำได้เพียงการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ไม่มีสิ่งดึงดูดใจให้อยากอยู่อาศัย ทำงาน หรือประกอบกิจการ ในขณะที่หลายเมืองเริ่มมีการดำเนินงานในเชิงรุก ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การสร้างให้เมืองมีสิ่งดึงดูดใจเพื่อการอยู่อาศัย การทำงานและประกอบธุรกิจ

จะเห็นได้ว่า เมืองในทวีปเอเชียส่วนใหญ่จะเป็นเมืองที่ไม่ค่อยอยู่ในขั้นที่ 1 แล้ว แต่เป็นเมืองที่เริ่มมีการจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น โดยเริ่มเขยิบไปสู่ขั้นที่ 2-4 โดยมีแนวโน้มจะเป็นเมืองที่มีวุฒิภาวะในระดับการหาบริการขั้นพื้นฐาน ขั้นก้าวหน้า และขั้นคุณภาพชีวิต

ในความเห็นของผู้เขียน การทำความเข้าใจถึงวุฒิภาวะเมืองนอก จากจะทำความเข้าใจว่าตอนนี้เมืองของท่านอยู่ ณ จุดใดและต้องการจะไปไหนต่อ โดยวิเคราะห์ด้วยเส้นโค้งวุฒิภาวะของเมือง อันจะทำให้เข้าใจเมืองได้ดีขึ้น แล้วก็ยังช่วยให้เห็นแนวทางในการพัฒนาเมืองในอนาคตต่อไปด้วย



9.2.2 ระดับขั้นของการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development)

World Economic Forum (2016) ได้อธิบายขั้นตอนการพัฒนาเมือง โดยใช้ “แบบจำลองวุฒิภาวะของเมือง” ซึ่งเป็นการคลี่ให้เห็นแต่ละ “ระดับขั้นของเส้นทางการพัฒนาเมือง” ผ่าน 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นพื้นฐาน (Rudimentary) ขั้นการทำงาน (Functional) ขั้นการบูรณาการ (Integrated) และ ขั้นการขยายตัวได้ (Scalable) โดยมองผ่านกลไกหลัก 6 ด้านในการจัดการปกครองเมือง ประกอบด้วย 1) การให้บริการสาธารณะ 2) การพัฒนาที่ยั่งยืน 3) การใช้เทคโนโลยี 4) การวางแผน 5) ความร่วมมือและมีส่วนร่วม 6) โครงสร้างองค์กร โดยมีคำอธิบายไว้ดังนี้

1. ขั้นพื้นฐาน (Rudimentary): เน้นการต่อสู้เพื่อตอบสนองทั้งอุปสงค์และอุปทานที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน

2. ขั้นการทำงาน (Functional): มุ่งตอบสนองความต้องการที่สำคัญของผู้อยู่อาศัย และเริ่มนำวิธีการที่ทันสมัยมาปรับใช้ เช่น การยกระดับการให้บริการ มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ เป็นต้น

3. ขั้นการบูรณาการ (Integrated): มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนำแนวคิดแบบองค์รวมมาใช้ในการพัฒนาเมือง โดยการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาเมืองไว้ด้วยกัน

4. ขั้นการขยายผลได้ (Scalable): เตรียมพร้อมสำหรับความท้าทายใหม่ ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และเริ่มปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเหล่านี้

อาจกล่าวได้ว่า เมืองต่าง ๆ สามารถใช้กลไก (หรือคั่นโยก) ทั้ง 6 ด้านเพื่อนำมาตอบเส้นทางการสร้าง “วุฒิภาวะของเมือง” ในขั้นตอนตั้งแต่ขั้นที่ 1 จนถึงขั้นที่ 4 โดยมีการนำเทคโนโลยีมาใช้และอาจเป็นผลให้เกิดการพัฒนาที่เป็นแบบก้าวกระโดดได้ โดยในการเลือกกลไก (หรือคั่นโยก) ทั้ง 6 ด้าน จำเป็นต้องปรับให้เข้ากับบริบทและความโดดเด่นของแต่ละเมือง และที่สำคัญคือต้องให้เป็นไปเพื่อเสริม DNA เมืองให้เข้มแข็งในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนาเมือง (World Economic Forum, 2016) (ตารางที่ 13)



ตารางที่ 13 ขั้นตอนการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development)

กลไกและ ขั้นตอนแต่ละขั้น	ขั้นพื้นฐาน (Rudimentary)	ขั้นการทำงาน (Functional)	ขั้นการบูรณาการ (Integrated)	ขั้นการขยายผลได้ (Scalable)
1) การบริการ สาธารณะในเมือง	การจัดบริการพื้นฐานตามความต้องการ เช่น น้ำ การจัดการของเสีย ระบบสุขาภิบาล และที่อยู่อาศัย	การจัดบริการด้านพลังงาน การเดินทาง การบริการสาธารณสุข และการศึกษา	การขยายขนาดการบริการสาธารณะสำหรับคุณภาพชีวิต พื้นที่สีเขียว วัฒนธรรมและการดูแลผู้สูงอายุ	การจัดระบบขนส่งมวลชน การศึกษาแบบก้าวหน้า และการเพิ่มการแข่งขันทางธุรกิจ
2) การพัฒนาที่ยั่งยืน	การเข้าถึงบริการพื้นฐานและการลดปัญหาความยากจน	การจัดการแหล่งพลังงานที่มีประสิทธิภาพ การใช้หลัก 3Rs และการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในสังคม	การเน้นความปลอดภัยทางสังคม การเตรียมตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการดูแลผู้สูงอายุ	การนำพลังงานทดแทนมาใช้ การพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
3) การใช้เทคโนโลยี	มีข้อจำกัดในการนำเทคโนโลยีมาใช้และความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนยังมีจำกัด	มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในภารกิจสำคัญและการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ เริ่มมีความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน	มีการนำดิจิทัลมาใช้ในการให้บริการและการวิเคราะห์ เกิดเส้นทางความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน แต่ยังไม่ค่อยจะยอมรับการ Disrupt ที่อาจเกิดในภาคธุรกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการบริการในเมือง	มีกระบวนการที่เกิดประโยชน์สูง มีความตระหนักในสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น การตัดสินใจทำบนฐานข้อมูล มีกฎระเบียบที่ทันสมัยเพื่อรองรับการ Disrupt ที่เกิดในภาคธุรกิจ
4) การวางแผน	ขาดการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ปกครอง	มีการวางแผนพัฒนาและยังทำเป็นแบบแยกส่วน (Siloed planning approach)	เริ่มมีการวางแผนเมืองใหญ่/มหานคร โดยมีการเชื่อมต่อกับพื้นที่ข้างเคียง	มีการวางแผนแบบบูรณาการในพื้นที่ปกครอง

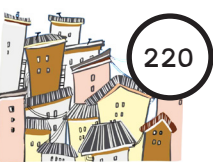


ตารางที่ 13 ขั้นตอนการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development) (ต่อ)

กลไกและ ขั้นตอนแต่ละขั้น	ขั้นพื้นฐาน (Rudimentary)	ขั้นการทำงาน (Functional)	ขั้นการบูรณาการ (Integrated)	ขั้นการขยายผลได้ (Scalable)
5) ความร่วมมือและมีส่วนร่วม	มีน้อยหรือแทบจะ ไม่มีความเชื่อมโยง ระหว่างประชาชน- กระบวนการและ ระบบ	เริ่มมีความเชื่อมโยง ระหว่างประชาชน แต่ความเชื่อมโยง ในกระบวนการและ ระบบยังมีจำกัด	มีการนำระบบ ดิจิทัลมาใช้ในความ ร่วมมือระหว่างภาค รัฐ ประชาชน ภาค ธุรกิจ NGOs และ นักวิชาการ	มีการขยายความ เชื่อมโยง ระหว่าง ประชาชน- กระบวนการ-ระบบ และสร้างความร่วม มือกับผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย
6) โครงสร้างองค์กร	มีระบบโครงสร้าง องค์กรแต่ไม่ได้มี การเสริมพลังหรือ ติดต่อวอร์ในการ ทำงานให้แต่อย่าง ใด	มีระบบโครงสร้าง องค์กร เริ่มมีการ เสริมพลัง แม้ยัง ทำงานแยกส่วน แบบ Silo แต่ไม่ ได้ติดต่อวอร์ในการ ทำงานให้แต่อย่างใด	การจัดการ ปกครองเมืองเริ่มมี โครงสร้างที่มีความ ปราดเปรี้ยวคล่อง ตัวมากขึ้น และเริ่ม ปรับตัวในการนำ โมเดลการทำงาน ใหม่ๆ มาใช้	การบูรณาการ การทำงาน โดยใช้ ศักยภาพที่มีอยู่

ที่มา: World Economic Forum (2016)

จากเนื้อหาที่ได้นำเสนอไป ในประเด็นของการทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและวุฒิภาวะของเมือง ได้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาของแต่ละเมืองว่ามีระดับขั้นตอน วุฒิภาวะและการเปลี่ยนผ่านมาอย่างไรบ้าง อาจกล่าวได้ว่าแนวคิด “Curve วุฒิภาวะของเมือง” ที่นำเสนอโดย Global Platform for Sustainable Cities, World Bank (2018) และแนวคิดระดับขั้นของการพัฒนาเมืองที่นำเสนอโดย World Economic Forum (2016) มีความเหมือนและความต่างกันกล่าวคือ ในความเหมือนนั้น ทั้งสองแนวคิดใช้ขั้นตอนหรือระดับวุฒิภาวะของการพัฒนาเมืองมาเป็นตัวอธิบายว่า แต่ละเมืองล้วนมีสถานะและอยู่ในลำดับขั้นใดของการพัฒนาเมือง โดยทั้งสองแนวคิดมีการอธิบายความเป็นลำดับขั้นผ่านขั้นตอนหลัก ๆ นับแต่ที่เป็นขั้นพื้นฐาน ขั้นกลาง และขั้นสูง ที่มีความคล้ายคลึงกัน ในส่วนที่ต่างกันก็คงจะเป็นส่วนของรายละเอียดและการเรียกชื่อของแต่ละขั้นตอน รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยที่ต่างกัน



ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีมุมมองที่อยากแลกเปลี่ยน คือ สิ่งที่น่าสนใจและสามารถนำมาเชื่อมโยงกับการจัดการปกครองเมืองได้ ก็คือ ในการยกระดับวุฒิภาวะของเมืองจากขั้นพื้นฐานไปสู่ขั้นพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือจากขั้นพื้นฐานไปสู่ขั้นขยายผลได้นั้น อาจเป็นผลมาจาก 1) การดำเนินงานจะเป็นการทำงานเชิงรุก ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ก็มักจะเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย 2) การดำเนินงานจะได้เป็นการนำของหน่วยงานท้องถิ่นอีกต่อไป แต่บทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และนักวิชาการต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแน่นนอน และ 3) ศักยภาพและทักษะต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการขับเคลื่อนเมืองเพื่อให้สามารถดึงดูดนักลงทุนและแข่งขันกับเมืองอื่นได้ ก็น่าจะมาจากภาคีความร่วมมือ เช่น ภาคเอกชน ผู้ประกอบการและ Start up ในการพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ

สุดท้าย จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนที่อธิบายวุฒิภาวะของเมืองนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ไม่น้อยสำหรับผู้ทีสนใจเรื่องของการพัฒนาเมืองของท้องถิ่น ที่จะให้เห็นทั้งสถานะ ณ ปัจจุบัน และเส้นทางที่จะเดินในอนาคตได้ไม่มากก็น้อย

9.3 การคำนึงถึงเมือง “ทั้งระบบ”: เน้นการขับเคลื่อนเมืองให้มีความยั่งยืน

บทความของ Hickmann (2021) ได้สะท้อนให้เห็นว่า เมืองและท้องถิ่นได้รับความสนใจในฐานะที่เป็น “ตัวขับเคลื่อนหลัก” ที่จะนำไปสู่การจัดการปกครองอย่างยั่งยืนในระดับโลก นั่นเป็นเพราะทุกวันนี้ผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมือง และจำนวนประชากรที่อาศัยใน “เมืองโตเต็ยว” ก็มีสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ มากมาย แม้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นของแต่ละเมืองกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาและความท้าทายด้านความยั่งยืนที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเมือง อาทิ มลพิษทางอากาศ คลื่นความร้อน การจัดการของเสีย พื้นที่สีเขียว ระบบจราจร รวมถึงการให้บริการสุขภาพพื้นฐานที่ครอบคลุม

แต่สิ่งที่ปรากฏชัดคือ รูปแบบการดำเนินนโยบาย ศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่นกับการจัดการเมืองอย่างยั่งยืนของแต่ละพื้นที่ ก็มีความแตกต่างกันอยู่มาก โดยเมืองในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาหลายแห่ง ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว กำลังประสบปัญหาและเผชิญกับความกดดันค่อนข้างมาก ในขณะที่เมืองอื่น ๆ อาจประสบปัญหาที่แตกต่างกันไป เช่น จำนวนประชากรที่หดตัวและปัญหาสมองไหลของผู้มีทักษะสูง สิ่งเหล่านี้ จึงมีผลทำให้ท้องถิ่นต้องหาวิธีรับมือกับการเปลี่ยนแปลงผ่านของปัญหาในมิติต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดการเมืองได้อย่างยั่งยืน

ดังในกรณีของท้องถิ่นของประเทศสวีเดน ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากรและมีอิสระในการดำเนินงานด้านการจัดการเมืองอย่างยั่งยืน ขณะที่ในเมืองต่าง ๆ ของประเทศอินเดีย ท้องถิ่นยังคงมีความอ่อนแอ การบริหารงานยังมีความเป็นระบบราชการสูง อีกทั้งยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ อีกด้วย (Hickmann, 2021)

Hildebrand et al. (2013) ได้วิเคราะห์ปัญหาด้านความท้าทายของเมือง โดยใช้ Problem tree analysis ปัญหาหลัก คือ “การจัดการระบบเมืองที่ล้มเหลวและส่งผลต่อการพัฒนาเมืองยั่งยืน” โดยสามารถจำแนกออกมาเป็นด้านต่าง ๆ รวม 5 ด้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้



1) ระบบการจัดการปกครองเมือง (Governance system)

ปัญหาในระบบการบริหารปกครองเมือง มีสาเหตุมาจากการวางแผนไม่มีประสิทธิภาพ และข้อจำกัดในการให้บริการและการจัดการด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของเมือง

ผลที่เกิดขึ้น คือ 1) ขาดการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการวางแผน การทำงานประมาท และการจัดการโครงการพัฒนาเชิงร่วมมือ 2) ขาดการประสานงานและความร่วมมือในโครงการต่าง ๆ และการทำงานประมาทเพื่อการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน 3) หน่วยงานหลักไร้ความสามารถในการจัดการเมือง 4) ขาดการจัดการกลไกทางการตลาดที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส 5) ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและกระบวนการให้ใบอนุญาตเพื่อใช้พื้นที่

จากสาเหตุและผลข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้น ได้แก่ การคอร์รัปชัน การขาดประสิทธิภาพ ความเป็นระบบราชการ การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและความไม่มั่นคงในด้านต่าง ๆ

2) ระบบเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and financial system)

สาเหตุมาจากการที่ไม่สามารถให้บริการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นอย่างยั่งยืนได้ ทำให้เกิดปัญหารายได้สาธารณะ การสร้างงานและความยากจน

ผลที่เกิดขึ้น คือ 1) ขาดแคลนระบบ Logistics และห่วงโซ่อุปทานในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น 2) ขาดระบบธุรกิจขนาดเล็กที่ส่งเสริมการลงทุนในระดับ SMEs 3) ขาดเงินจูงใจในการเพิ่มทุนของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการจัดการเก็บภาษีเพื่อนำมาเป็นแหล่งทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการบริการทางสังคม 4) ขาดความสามารถในการจัดการและการแปลงสินทรัพย์ เช่น ที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ ให้กลายเป็นทุน

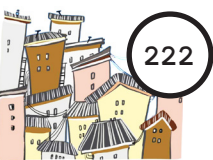
จากสาเหตุและผลข้างต้น สิ่งที่มาอย่างเห็นได้ชัดคือ หนี้ของภาคประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหา Transactional costs ในการทำธุรกิจ และยังคงต้องอาศัยพึ่งพาประมาทจากหน่วยงานระดับชาติ

3) ระบบการจัดการและการพัฒนาเมือง (Urban development and management system)

สาเหตุมาจากการที่ไม่สามารถให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของเมือง ไม่ว่าจะเป็นการจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัยและการบริการต่าง ๆ ได้

ผลคือ ขาดแคลน 1) บริการพื้นฐาน 2) ถนนหนทาง 3) ระบบการเดินทางและการขนส่งสินค้าในภูมิภาค 4) ระบบจัดการขยะและน้ำเสีย 5) พลังงานเพื่อการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม 6) ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

สิ่งที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดคือ การให้บริการสาธารณะของเมืองไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาการจรรยาบรรณที่ดีทำให้ต้นทุนการให้บริการพื้นฐานของเมืองมีราคาสูงขึ้น ประสิทธิภาพในการใช้/บำรุงรักษา/จัดการระบบและใช้ประโยชน์ในบริการสาธารณะเหล่านั้น



4) ระบบการพัฒนาสังคม (Social development system)

สาเหตุเกิดจากการที่ไม่สามารถส่งเสริมทักษะทางสังคม องค์กรความรู้และการเรียนรู้ที่เป็นที่ต้องการของเมืองได้

ผลที่เกิดขึ้น คือ 1) ขาดทักษะในการส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ 2) ขาดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและระบบห่วงโซ่อุปทาน 3) ปัญหาการเข้าถึงระบบการจัดการความรู้ 4) ขาดความตระหนักในสิทธิมนุษยชน เพศสภาพ และคนชายขอบ

สิ่งที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดคือ เกิดการย้ายถิ่นเพื่อหางาน การว่างงานและการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างไม่คุ้มค่า ปัญหาความรุนแรงในผู้หญิง การกีดกันในระบบจ้างงานและการเข้าไปเป็นตัวแทนทางการเมือง

5) ระบบสิ่งแวดล้อม (Environmental system)

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการที่ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน และไม่สามารถให้บริการด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

ผลที่เกิดขึ้น คือ ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องของ 1) น้ำใช้ 2) ระบบสุขาภิบาลที่ดี 3) พื้นที่ว่างและสวนสาธารณะ 4) ระบบป้องกันน้ำท่วม 5) การวางแผนและรับมือต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สิ่งที่ตามมาคือ แหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและระบบนิเวศถูกทำลายและเสียสมดุล เกิดความเสี่ยงในชีวิตและทรัพย์สินอันเป็นผลจากภัยธรรมชาติ รวมถึงปัญหาสุขภาพของประชาชน (ภาพที่ 27)



การจัดการระบบเมืองที่ล้มเหลวและส่งผลต่อการพัฒนาเมืองยั่งยืน



ภาพที่ 27 การวิเคราะห์ปัญหาด้านความท้าทายของเมือง โดยใช้ Problem tree analysis
ที่มา: Hildebrand et al. (2013)

9.4 การทำความเข้าใจความเชื่อมโยงของเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์

Keivani (2010) Yin and Zhu (2020) และอภิวัดน์ รัตนวรหะ (2563) ได้สะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นเมืองในปัจจุบันไม่ได้เป็นเพียงแค่การย้ายถิ่นฐานของมนุษย์ จากพื้นที่ชนบทเข้าสู่พื้นที่เมืองเท่านั้น หลายทศวรรษที่ผ่านมา ความเชื่อมโยงของเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะมองข้ามได้ และคาดว่าน่าจะเป็นอีกโจทย์หนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเมืองต่าง ๆ คำถามคือเมืองกับกระแสโลกาภิวัตน์มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร

9.4.1 กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อเมือง

1. กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระบวนการกลายเป็นเมืองไม่ถูกจำกัดอยู่แค่พื้นที่เมืองเท่านั้น แต่สามารถเกิดขึ้นได้ในพื้นที่นอกเมืองและชนบทและทั่วโลก ตามแนวคิดนี้ กระบวนการกลายเป็นเมืองในปัจจุบันนับว่าเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่เรียกว่า “กระบวนการเป็นเมืองทั้งโลก (Planetary urbanization)”

2. กระแสโลกาภิวัตน์มีผลทำให้เมืองหลายเมืองกลายมาเป็นศูนย์กลาง ทั้งทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมด้วยการพัฒนาทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่งเพื่อให้สามารถเชื่อมต่อกับตลาดโลก ในขณะเดียวกัน การพัฒนาด้านสถาบันและขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ก็ช่วยยกระดับการแข่งขันเพื่อให้กลายมาเป็น HUB หรือเป็น “ศูนย์กลาง” ทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญของโลก (Keivani, 2010)

3. กระแสโลกาภิวัตน์มิได้มีผลต่อเฉพาะเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเมืองขนาดเล็ก รวมไปถึงหมู่บ้านและพื้นที่ชนเมือง ที่มีการเปลี่ยนพื้นที่รอบ ๆ เมืองขนาดใหญ่หรือเมืองมหานครเหล่านั้นไปเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่มีมูลค่าเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเมือง Guangzhou ในประเทศจีน เมือง Hanoi ในประเทศเวียดนาม รวมไปถึงกรุงเทพมหานคร ที่มีการเปลี่ยนพื้นที่ไปเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นกลาง รวมถึงเปลี่ยนเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดเล็กเพื่อผลิตสินค้าป้อนให้กับกิจกรรมที่อยู่ในพื้นที่กลางเมือง (Keivani, 2010)

4. โลกาภิวัตน์ได้ส่งผลอย่างมากมายต่อการปรับรูปเปลี่ยนร่างของเมือง การจัดการปกครองเมืองจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาเมืองที่มีความเกี่ยวข้อง ทั้งกับบทบาทของภาครัฐในการทำหน้าที่กำกับดูแลและการพัฒนาเมืองที่สำคัญ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้เกิดความท้าทายใหม่ ๆ สำหรับเมือง ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของ “ประเด็น” ต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นชุมชน พื้นที่ใกล้เคียง การโยกย้ายถิ่นฐาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความปลอดภัย และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (Yin and Zhu, 2020)



9.4.2 เมืองส่งผลทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์

1. เมืองคือสิ่งที่ทำให้โลกาภิวัตน์เกิดขึ้นมาได้ เพราะเมืองในบริบทโลกไม่ได้เป็นเพียงสถานที่สำหรับการผลิตและการบริโภคเท่านั้น แต่เมืองได้กลายเป็น “จุดตัดของการเชื่อมโยง” ที่เป็นตัวเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค ทั้งนี้ เพราะเมืองเป็นพื้นที่รวมของทุกสิ่งไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ทรัพยากรมนุษย์ และกรอบสถาบันองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการจัดการปกครอง การจัดสรรทรัพยากรและการใช้ประโยชน์ร่วมกันในระดับเมือง (Keivani, 2010)

2. เมืองส่งผลให้ “ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่” ขยายกว้างออกไปเกินขอบเขตพื้นที่เมืองของตนเอง มหานครทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น New York, Tokyo, London, กรุงเทพมหานคร และเมืองต่าง ๆ อีกมากมาย โดยมีความสัมพันธ์นับแต่ห่วงโซ่การผลิตไปจนถึงการไหลเวียนของทรัพยากรและทุน ขณะเดียวกัน การเคลื่อนย้ายของประชากรและนักท่องเที่ยวทำให้ความเป็นเมืองขยายออกไปไกล จนถึงพื้นที่ชนบทและป่าเขา (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563; Keivani, 2010; Yin and Zhu, 2020)

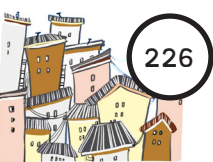
อนึ่ง จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ถาโถมมานั้นทำให้เกิด “แรงขับ” ในเขตเมือง ซึ่งนั่นก็หมายความว่าพื้นที่เมืองต้องเผชิญกับแรงผลักดันใหม่ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอีกมากมาย แรงขับเหล่านั้นได้เกิดขึ้นในทุกระดับ นับแต่ระดับท้องถิ่นหรือในเขตเมือง ระดับท้องถิ่นไปถึงภูมิภาค และระดับโลก ได้แก่

1. แรงขับที่เกิดในระดับท้องถิ่น เช่น วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น รูปแบบการบริโภควิถีชีวิตคนเมือง การผลิตและการบริโภค อันเป็นทั้งความท้าทายที่มีอยู่เดิมและที่เป็นความท้าทายใหม่ในการใช้ทรัพยากร รวมถึงการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ (ด้านโครงสร้างพื้นฐาน) ที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมและเพิ่มแรงกดดันต่อระบบนิเวศ

2. แรงขับที่เกิดในระดับท้องถิ่น-ภูมิภาค เช่น การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของการย้ายถิ่นจากชนบทมาสู่เมือง และความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ชานเมือง รวมถึงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเชื่อมระหว่างเมืองหนึ่งไปยังเมืองอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน

3. แรงขับที่เกิดในระดับโลก เช่น วิกฤตการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วิกฤตทางการเงินของโลก ความตึงเครียดทางภูมิศาสตร์การเมือง และการอพยพรวมทั้งจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ไม่แน่นอนและก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้คนในสังคม (Gupta et al., 2015)

จากผลกระทบของเศรษฐกิจระดับโลกาภิวัตน์และผลต่าง ๆ ที่ตามมา ทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน กระบวนการการทำงานของท้องถิ่นได้เปลี่ยนจาก “การปกครองของภาครัฐ” ไปสู่ “การจัดการปกครองที่มีตัวแสดงเพิ่มขึ้น” ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการตัดสินใจและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน การดำเนินนโยบายแบบ “สั่งการจากบนลงล่าง” ถูกแทนที่ด้วย “การทำงานแบบข้างล่างขึ้นข้างบน” ซึ่งในหลายเมืองของประเทศต่าง ๆ ก็ล้วนหันมาดำเนินการในลักษณะนี้ (Uzun, 2010)



9.5 ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ

จากเอกสารล่าสุดของ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2020) ที่ได้สรุปไว้อย่างน่าสนใจเกี่ยวกับแนวโน้มและความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องปรับตัว ซึ่งสิ่งเหล่านั้นก็มิได้เป็นเพียงปัญหาเพียงอย่างเดียว แต่กลับสามารถสร้างโอกาสใหม่ ๆ ได้ด้วยเช่นกัน โดยแนวโน้มและความท้าทายเหล่านั้นมีดังนี้

1) โลกาภิวัตน์และความเป็นเมือง

ดังที่กล่าวไปในส่วนก่อนหน้าที่ว่า โลกาภิวัตน์และความเป็นเมืองนี้ถือเป็นสิ่งที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ โลกาภิวัตน์ทำให้ผู้คนย้ายเข้าไปอยู่ในเมืองและได้รับประโยชน์ของการรวมตัวกันนี้ และสร้างความท้าทายใหม่ ๆ ให้เกิดกับเมือง ในขณะที่ความเป็นเมืองก็ได้ส่งเสริมการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของโลก อีกทั้งยังสร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ “รอยเท้าทางนิเวศ” ให้เกิดขึ้นทั่วทั้งโลกเช่นกัน

2) ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

นอกเหนือจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่พบเห็นกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกในเชิงพื้นที่ มาตรฐานการครองชีพที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงการขาดแคลนที่อยู่อาศัยภายในเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าในทางเศรษฐกิจของแต่ละเมืองก็ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างพื้นที่มหานครหรือเมืองขนาดใหญ่กับเมืองขนาดเล็กกับพื้นที่ชานเมืองและกับเมืองอุตสาหกรรมเก่า ซึ่งสิ่งนี้ทำให้มีผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตและมีผลทำให้โอกาสของชีวิตที่ผู้คนในเมืองมีไม่เท่ากัน

3) ปัญหาวิกฤตและโรคระบาด

วิกฤตการณ์ทางการเงินปี พ.ศ. 2551 และการระบาดของไวรัสโควิด-19 มีส่วนทำให้เกิดปัญหาที่ล้นคลอนเสถียรภาพของโลกเป็นอย่างมาก และส่งผลให้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้น (วิกฤตโรคระบาด COVID-19 ถือเป็นสิ่งคุกคามที่ล้นคลอนโลกและ “ทุกเมือง” ในโลกอย่างแจ่มชัดที่สุด ไม่มีเมืองใดที่รอดพ้นจากวิกฤตนี้ ที่สำคัญคือ การแพร่ระบาดที่เกิดขึ้นนับแต่ต้นปี พ.ศ. 2563 ก็ยังคงมีอยู่จวบจนปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) และเป็นสิ่งที่ประชาคมโลกก็ยังพยายามหาวิธีในการจัดการ : ผู้เขียน)

4) การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ได้สร้างโอกาสใหม่ ๆ ที่ช่วยให้การบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นองค์รวมมากขึ้น ทั้งยังช่วยยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีของผู้คน แต่ขณะเดียวกันก็ถือความท้าทายใหม่ต่อความเป็นส่วนตัวและประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน



5) ประชากรสูงอายุ

การเพิ่มขึ้นของประชากรกลุ่มนี้ ได้ทำให้เกิดความต้องการในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานในเมือง ระบบสาธารณสุขและระบบการดูแลสุขภาพ ที่อยู่อาศัยและพื้นที่สาธารณะ รวมถึงการขยายตัวของ "เศรษฐกิจของสังคมสูงอายุ" ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในเมือง การถาโถมเข้ามาของชนกลุ่มนี้ ได้ถูกเรียกว่า Silver Tsunami

6) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

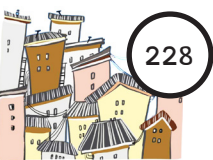
นอกเหนือจากการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโลกด้านสภาพภูมิอากาศ การใช้พลังงานแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เช่น มลภาวะทางอากาศ น้ำ และเสียง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้าม คือ ท้องถิ่นจำนวนมากยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากประชาชนผู้อยู่อาศัยในการให้บริการและดูแลระบบบริการสาธารณะพื้นฐานที่เป็นทั้ง “Hard services” เช่น ด้านการบริการน้ำอุปโภคบริโภค การจัดการน้ำเสีย ระบบท่อน้ำทิ้ง การขนส่งสาธารณะ และถนนหนทาง รวมถึง “Soft services” เช่น บริการทางสังคม การศึกษา และสุขภาพ/โรคติดต่อ ในขณะที่ยังมีความต้องการที่มาจากภาคธุรกิจที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถยกระดับตัวเองเพื่อมุ่งสู่ระดับสากลด้วย (Enid, 2019)

7) ภัยธรรมชาติและภัยทางเทคโนโลยี

ความเป็นเมืองได้ส่งผลให้ผู้คนมากมาย พื้นที่อุตสาหกรรม ที่ราบน้ำท่วม ชายฝั่งทะเล และพื้นที่อื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะมีความเสี่ยงและได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ผู้คนที่เสี่ยงต่อภัยทางเทคโนโลยีก็เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

โดยผู้เขียนได้สรุปความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ ไว้ในภาพที่ 28



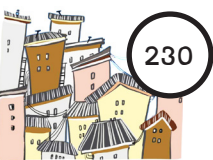


ภาพที่ 28 ความท้าทายทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญ
ที่มา: ดัดแปลงจาก United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2020)



9.6 สรุปท้ายบท

อาจกล่าวได้ว่า จากความท้าทายที่จะเกิดขึ้น แน่หนอนว่าย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ระบบเศรษฐกิจและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นอย่างมาก การจัดการปกครองเมืองจะช่วยให้สามารถตอบโจทยความท้าทายของเมืองได้ แต่ก่อนที่จะลงมือหรือริเริ่มอะไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญคือ ต้องค้นหาโจทย์ของท้องถิ่นให้เจอและทำความเข้าใจสถานการณ์ของเมืองตนเองเสียก่อน ดังที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นว่า การพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นล้วนแต่ส่งผลต่อเมืองและผู้นคนที่อาศัยในเมือง ทั้งด้านบวกและด้านลบเสมอ ในการดำเนินการใด ๆ จำต้องมองให้ครอบคลุมและถ้วนทั่ว เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสิ่งที่ตามมาได้ ขณะเดียวกัน การทำความเข้าใจระดับการพัฒนาและวุฒิภาวะของเมืองจะช่วยให้ท่านได้ทราบถึงสถานะของเมืองท่านเอง ว่า ณ จุดนี้อยู่ที่ใดและต้องการไปไหนต่อ นอกจากนี้ การมองเมือง “ทั้งระบบ” เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนเมืองไปทั้งองค์ภาพพได้ก็ถือว่ามีส่วนให้มองเห็นเมืองได้อย่างครอบคลุม สุดท้ายคือการทำความรู้จักรักกับ “ความท้าทาย” ทางสังคมที่ทุกเมืองในโลกต้องเผชิญจะช่วยนำไปสู่การวางแผน “เชิงรุก” เพื่อรับมือกับทั้งสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นและกำลังจะเกิดในอนาคตได้เป็นอย่างดี





WE SHAPE OUR BUILDINGS;
THEREAFTER THEY SHAPE US!!

CR: Winston Churchill



ได้มีการคาดการณ์ไว้ว่า ภายในสิ้นศตวรรษนี้เมืองที่ใหญ่ที่สุดจะเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลก 10 เมืองจะไม่ใช่ว่าเมืองที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ Global North อีกต่อไป

เมืองใหญ่ต่าง ๆ ที่กำลังเติบโตอย่างก้าวกระโดดเหล่านั้น จะเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียใต้ และทวีปแอฟริกา และแน่นอนว่าจะมีการเติบโตไปในสภาพที่ประสบปัญหาขาดแคลน ทั้งทรัพยากร และโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอที่จะรับมือกับการเติบโตนี้ได้ ในขณะที่ปัญหามากมายไม่ว่าจะเป็น การกระจายอำนาจ ชัดความสามารถในการดำเนินงาน ทักษะในการบริหารและอื่น ๆ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ทั้งสิ้น

การบริหารจัดการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ได้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในหลายด้าน เมืองในประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหาการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยและไม่สามารถให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้คนที่อพยพมาอาศัยอยู่ในเมืองได้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากจุดอ่อนของการบริหารงานที่มีภาครัฐเป็นตัวหลักในการดำเนินงาน ภายใต้ระบบการบริหารงานแบบดั้งเดิม ที่มีความเป็นระบบราชการ สายการบังคับบัญชา มีกฎระเบียบที่ตายตัวไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถปรับตัวให้ทำงานในเชิงรุกได้ ผนวกกับปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทำให้เป็นจุดอ่อนสำคัญในการพัฒนาเมืองมาอย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งเมื่อหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ได้หันมาเริ่มเห็นถึงความสำคัญของการ “การจัดการปกครอง” หรือ Governance และได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น ทำให้ภาพของ “การพยายเรือ” ที่ได้หันมาเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้มาร่วมพยาย (หรือให้เข้ามามีส่วนร่วมนั่นเอง) ในขณะที่ภาครัฐก็เปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้ถือหางเสือหรือกำกับทิศทางแทน ทำให้แนวคิดนี้ได้ถูกปรับใช้ในการบริหารองค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ จนลงมาสู่ระดับท้องถิ่นที่เกิดสิ่งที่เรียกว่า Local governance เข้ามาครอบทับกลไกของ Local government ในขณะที่ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีการนำไปสู่การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม Environmental governance ในด้านต่าง ๆ มาจนถึง Urban governance ในที่สุด

ความท้าทายเมืองยังคงอยู่และปัญหาของเมืองจะไม่มีวันหมดไป เพราะในความเป็นพลวัตในกระแสโลกาภิวัตน์ และในความพยายามรับมือต่อสิ่งคุกคามที่ถาโถมมาอย่างต่อเนื่อง การเตรียมเมืองสำหรับอนาคตจึงเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง โฉมหน้าของเมืองแต่ละเมืองย่อมแตกต่างกัน แต่สิ่งที่ เป็น “หัวใจ” ของเมืองสำหรับทุกคนในอนาคตจำต้องประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้ เช่น การแก้ปัญหาเมืองบนแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การให้คนเป็นศูนย์กลางได้มีชีวิตอิสระสามารถมีส่วนร่วมและเข้าถึงระบบ



และบริการต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน การสร้างความมีชีวิตชีวาในมิติต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม การสร้างให้ผู้คนมีความสามารถในการรับมือกับสิ่งคุกคามต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโรคร้ายหรือความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และที่สำคัญคือ เมืองต้องมีการจัดการปกครองเมืองที่มีการร่วมกันขับเคลื่อนมิใช่แต่ภาครัฐ แต่ต้องมีผู้คนในเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการด้วย

สิ่งที่ผู้เขียนอยากส่งต่อถึงผู้อ่านทุกท่าน คือ จากหนังสือชื่อ Happy City (ชาร์ลส์ มอนด์โกเมอร์, 2562) ได้ระบุถึงสิ่งที่เป็น “สูตรแห่งความสุขในเมือง” อันเป็นข้อค้นพบจากนักวิชาการที่มาจากหลายสาขาวิชา ในประเด็นที่ว่า เมืองควรทำอะไรต่อหลังจากที่ได้ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของผู้คนในเมือง (ในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัยและความปลอดภัย) ได้แล้ว และเราควรจะทำให้เมืองเป็นอย่างไรต่อไป โดยพบว่า

ในด้านรูปแบบและระบบเมือง เมืองควรเพิ่มความสุขให้มากที่สุดและลดความทุกข์ให้น้อยที่สุด

ในด้านสุขภาพ เมืองควรเป็นที่ที่อาศัยแล้วสุขภาพดี ไม่ใช่อาศัยอยู่แล้วเจ็บป่วยง่าย

ในด้านอิสรภาพ เมืองควรให้ผู้คนได้มีอิสระในการอยู่อาศัย การเคลื่อนที่และใช้ชีวิตดังที่ต้องการ

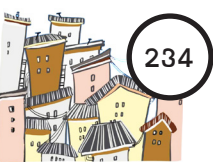
ในการพร้อมรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้น เมืองควรมีความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูจากเหตุต่าง ๆ ได้เร็วทั้งทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ในการให้ความสำคัญกับทุกคน เมืองควรจัดสรรพื้นที่ บริการและการเคลื่อนที่อย่างสะดวกให้กับคนในเมือง

ที่สำคัญคือ เมืองต้องทำให้ทุกคนสามารถเชื่อมสายใยกับคนในครอบครัว เพื่อนฝูงและคนแปลกหน้าได้ เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีความหมายที่สุด

ในฐานะที่ทั้งพวกเรา (ทั้งผู้เขียนและผู้อ่าน) ล้วนเป็นประชาชนที่อาศัยในเมือง การได้อยู่ในเมืองที่สามารถทำให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีถือเป็นสิ่งที่เราทุกคนปรารถนาอย่างที่สุด

หากผู้อ่านท่านใดมีบทบาทและหน้าที่ในการจัดการพัฒนาเมือง ไม่ว่าจะในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ขอให้ท่านได้รับรู้ถึงความปรารถนาเหล่านี้ และโปรดได้ร่วมขับเคลื่อนให้พวกเราได้ใช้ชีวิตและอาศัยอยู่ในเมืองที่จะสร้างความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีตลอดไป







กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และกัญญาพัชร สุทธิเกษม. (2562). โครงการนคราภิวัดน์: เมืองนำอยู่กับการกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม. สืบค้นจาก:

https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:163005

โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: เอกซเปอร์เน็ท.

ไชศรี ภักดีสุขเจริญ. (2550). กำแพงในซอยและรั้วในใจ การปรับแนวคิดในการฟื้นฟูเมือง. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2550 เรื่องการฟื้นฟูเมือง.

สืบค้นจาก <https://www.arch.chula.ac.th/journal/les/article/4vNNvNnyBsSun105353.pdf>

โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move). (2560). สวัสดิ์ SDGs (2) – ว่าด้วยเป้าหมาย (Goals) 17 เป้าของ SDGs. สืบค้น 9 มกราคม 2565,

จาก <https://www.sdgmove.com/2017/06/01/goals/>

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. (2552). วางเส้นทางสายใหม่สู่การพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ. ม.ป.ท.: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2563). วงจรชีวิตเมือง: เด็บโต เสื่อมถอย และฟื้นตัว. สถาบันพระปกเกล้า (พฤษภาคม - สิงหาคม 2563): 66 – 86.

จำลอง โพธิ์บุญ. (2559). การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 12(1), 48-69.

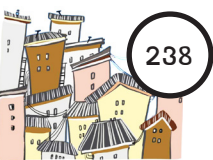
ชนิษฐา ชูสุข สมพร คุณวิชุด พนาลี ชิวกิตาการ Rizki Aziz ลูติชยาน์ บุญโสม และวิชญา พฤกษ์มาศน์. (2561). การศึกษาถอดบทเรียนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริบทเมืองในพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (รายงานฉบับสมบูรณ์). ศูนย์วิชาการนานาชาติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน).

ชนิษฐา ชูสุข สมพร คุณวิชุด พนาลี ชิวกิตาการ และสายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ. (2562). คู่มือแนวทางการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ดาว फिल्ม-วิดีโอ-กราฟฟิค.

ชนิษฐา ชูสุข สมพร คุณวิชุด และพนาลี ชิวกิตาการ. (2560). *Hat Yai Smart City: Smart Environment* (รายงานฉบับสมบูรณ์). โครงการ Smart City Innovation Hub, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.



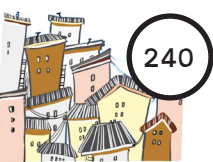
- ชนิษฐา ชูสุข. (2561). *เอกสารคำสอน 820-603 นโยบายสิ่งแวดล้อมสาธารณะ (Environmental Public Policy)*. คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชาร์ลส์ มอนต์โกเมอรี. (2562). *Happy City: เปลี่ยนโฉมชีวิตด้วยการออกแบบ* [Happy City: Transforming Our Lives through Urban Design] (พินดา พิสิฐบุตร, แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ broccoli.
- ฐิติชญาณ์ บุญโลม. (2563). *การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายเมืองคาร์บอนต่ำไปสู่การปฏิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่* (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต). สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- ณรงค์ พรหมสีบ จักรชัย สื่อประเสริฐสิทธิ์ และอุษณากร ทาวะระมย์. (2563). การศึกษาความเหมาะสมในการบริหารปกครองด้านอุทกภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจจังหวัดระยองภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 9(2), 1-20.
- เทศบาลนครยะลา. (2564). รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา ประจำปี 2563. สำนักงานเทศบาลนครยะลา. สืบค้นจาก https://yalacity.go.th/les/com_report/2021-06/20210628_vcudwzyr.pdf
- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 8(1), 179-194.
- ธงชัย ไรจนกนันท์. (2557). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการน้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนภูมิ นราธิปกร ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ กิตติบดี ไยพุล. (2562). *การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: กรณีเมืองขอนแก่น*. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 17(2), 23-45.
- นพพล อัครชาติ. (2563) การบริหารปกครองกับการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่น: มุมมองและบทเรียนของยุโรป. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 13(2), 185-202.
- นิเวศน์ พูนสุขเจริญ, พระวิสิทธิ์ จิตวิสิทโธ, พูนชัย ปันธิยะ และพิสิฐฐ์ โคตรสุโพธิ์. (2562). แนวทางการพัฒนาเมืองยั่งยืนในมิติพระพุทธศาสนา : กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่. *วารสารมหาจุฬานาครทรรคนัน*, 6(5), 2519-2536.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง ยรรยง อินทร์ม่วง และมนต์ชัย ผ่องศิริ. (2562). *เมืองขอนแก่น การเติบโต ความท้าทาย และโอกาส*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). สืบค้นจาก <http://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/research-10.pdf>
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา ควินทร์พันธุ์. (2547). *สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- พนิต ภูจินดา และยศพล บุญสม. (2559). แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ. เจ-ดี : วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม, 3(1), 21-43.
- พรทิวา อาชีวะ จำลอง แสนเสนาะ กนกวรรณ อยู่ใส และขวัญศิริ เจริญทรัพย์. (2560). ศักยภาพ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการพื้นที่ทุ่นระเบิดในเขตชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว จันทบุรีและตราด (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). โครงการวิจัยภายใต้ทุน งบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ประจำปีงบประมาณ 2560.
- พัชรี ลีโรสล. (2557). การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. วารสารการเมืองการปกครอง, 4(2), 1-12.
- พันธ์ทิพย์ จงโกทรย และชนมณี ทองใบ. (2557). รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองใน ประเทศไทย. วารสารวิทยาศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์, 35(1), 30-44.
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และรัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2559). พัฒนาการบริหารภาครัฐของไทย: จากอดีตสู่อนาคต. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา.
- เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี. (2559). เมืองศึกษาและกระบวนการค้นคว้าความรู้เรื่องเมือง. วารสารการเมือง การปกครอง ธรรมาภิบาล (Good Governance), 6(2), 12-35.
- ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์ วัชรพงศ์ รัชตเวชกุล ปุญญวิชัย เศรษฐ์สมบูรณ์ และภัทริยา นวลใย. (มปป.). SMART CITY มิติใหม่ของการพัฒนาเมือง Case Study: ขอนแก่นโมเดล. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/RegionalEconomy/EducationPaper/smart_city_KhonKaenModel.pdf
- วรรณรินทร์ พัฒนอะเนก. (2543). วิวัฒนาการชุมชนและการผังเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์รังสิต.
- วารกรณ์ สามโกเศศ. (2558). แนวคิด Resilience Dividend เพื่อเมือง. คอลัมน์ “อาหารสมอง” นสพ. กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันอังคาร 27 ตุลาคม 2558. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/10/varakorn-132>
- วิจิตรบุษบา มารมย์ และคณะ. (2561). การสำรวจสถานะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบท ประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย: เป้าหมายที่ สิบเอ็ด เมืองและถิ่นฐานมนุษย์ที่ยั่งยืน (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สืบค้นจาก https://www.sdgmove.com/wp-content/uploads/2020/04/nal-Report_SDG11.pdf
- วิจิตรบุษบา มารมย์. (2560). การประเมินองค์ความรู้ด้านเมืองยั่งยืนในประเทศไทย = A Knowledge Assessment on Sustainable Cities in Thailand. นครปฐม : ศูนย์วิจัยและฝึกอบรม นิเวศวิทยาอุตสาหกรรม คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 144 หน้า. (ชุดโครงการเมืองยั่งยืน (Sustainable City).
- วิมลสิทธิ์ ทรวงกร. (2559). การออกแบบและพัฒนาชุมชนเมือง: คู่มือสร้างสรรค์ความน่าอยู่อาศัย. เจ-ดี : วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม, 3(2), 3-23.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวล และคณะ. (2562). ขอนแก่นโมเดล: Khon Kaen Model. พิมพ์ครั้งที่ 1. ขอนแก่น : คลังน่านาวิทยา.



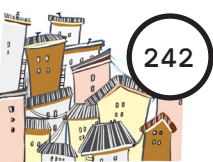
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). *การบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *รายงานสถานการณ์ การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2562 : บทสำรวจการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 262 หน้า สืบค้นจาก: <https://www.kpi.ac.th/uploads/les/X11Rkw662FtywHNjkGom9S8ElduHNkAX48mvYBUq.pdf>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทยหมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอกลำดับที่ 1 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพร คุณวิชาติ ชนิษฐา ชูสุข และพนาลี ชีวภิตาการ. (2563). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาความสามารถในการจัดการภัยพิบัติของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สืบค้น 12 มกราคม 2565 จาก <https://nriis.go.th/Default.aspx?logoff=>
- สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม และปรีดา วาณิชภูมิ. (2556). การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมายและนัยสำคัญ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, 1(1), 183-214.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2562). *แนวทางการจัดทำแผนผังภูมิณีเวศสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. โครงการช่วยเมืองเปลี่ยนเพื่อเมืองน่าอยู่สู่โลกยั่งยืน สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- สหประชาชาติ. (ม.ป.ป.). เป้าหมายการพัฒนาที่ 11 เมืองและชุมชนยั่งยืน. สืบค้น 3 มกราคม 2565, จาก <https://thailand.un.org/th/sdgs>
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2558). *Now Urbanized วิถีชีวิต เมือง โอกาส*. สำนักนโยบายและแผน สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2564, จาก https://www.okmd.or.th/upload/pdf/2560/the%20opportunity%20by%20okmd/Booklet_now-urbanized.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). *รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาค่านิยมเมืองและชนบทของประเทศไทย*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. สืบค้น 27 ธันวาคม 2564, จาก <https://statstd.nso.go.th/downloadcfile.aspx?id=114>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3781



- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=37834
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย*. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=5748&lename=develop_issue
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6420&lename=develop_issue
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *รายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1).* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559). *ผลการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 3 (Habitat III)*. หนังสือที่ ทส. 0204.2/ว 4575 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2559 จากสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.
- สิงห์ อินทรชูโต. (2565). *Resilience framework for city development. Act Talk ครั้งที่ 10. เมืองปรับ รักรักรัน คนรอด. Resilience*. สืบค้น 6 มีนาคม 2565, จาก <https://www.facebook.com/ArchitectCouncilofThailand/videos/503525014514050>
- สิงหนาท แสงสีหนาท. (2545). *หลักการทางแนวคิดชุมชนเมืองที่ยั่งยืนในบริบทของไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว. (2558). *การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 4(1), 30-71.*
- สุวัฒนา ธาดานิติ. (2547). *เอกสารประกอบการสอน ชุติวิชา 551-551 ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



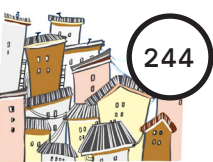
- โลภิตา วีรกุลเทวัญ. (2563). *เท่าทันสื่อ : สร้างเมืองด้วยมือของทุกคน MIDL for Inclusive Cities*. กรุงเทพฯ: สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน. 165 หน้า, สืบค้นจาก http://cclickthailand.com/wp-content/uploads/2020/04/FINAL_%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1MIDL%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87.pdf
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). (2554). *อภิธานศัพท์และคำย่อด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก ปี 2554*. สืบค้นจาก: http://www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/CC_Glossary_2011.pdf
- อภิวัฒน์ รัตนวรหะ. (2563). *มนุษย์เมือง 4.0: วิถีชีวิต พื้นที่ และความเหลื่อมล้ำ*. การประชุมเสวนาวิชาการแผนงานบูรณาการยุทธศาสตร์เป้าหมายด้านสังคม คนไทย 4.0 (15 ธันวาคม 2563). สืบค้น 8 มีนาคม 2565, จาก https://www.khonthai4-0.net/system/resource/le/kpfgo_content_attach_le_251_1.pdf?date=2021-09-15%2013:57:42.1
- อมร กฤษณพันธ์. (2559). การวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเชื่อมต่อระหว่างเมืองและชนบท (Environmental Planning and Management for the Peri-Urban Interface). มีน เซอร์วิส ซัพพลาย.
- อรทัย ก๊กผล เกวลี เพชรศรีชาติ มนฤดี ทองกำพร้าว และวิลาวัลย์ หงษ์นคร. (2563). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2562: บทสำรวจการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล. (2559). *Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อะนัส พรหมเทศ และอลงกรณ์ คูตระกูล. (2562). การบริหารปกครองชุมชนเมืองภายใต้บริบทความหลากหลายเพื่อการเป็นชุมชนทั่วถึง กรณีศึกษาย่านชุมชนวัดเกต จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 10(2), 85-108.
- อัศวรินทร์ ศาสนพิทักษ์ และนพพล อัครชาติ. (2559). การบริหารปกครอง: แนวคิดและการพัฒนาสู่การปกครองท้องถิ่น. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 3(3), 1-8.
- อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และอำนาจ ชิดไธสง. (2554). *ความเสี่ยงความเปราะบางและการปรับตัวของระบบและภาคส่วนทางธรรมชาติและมิติของความมั่นคงของมนุษย์ต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ*. รายงานการสังเคราะห์และประมวลสถานภาพองค์ความรู้ด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของไทยครั้งที่ 1 พ.ศ.2554 คณะทำงานกลุ่มที่ 2 องค์ความรู้ด้านผลกระทบความล่อแหลมและการปรับตัว. ศูนย์ประสานงานและพัฒนางานวิจัยด้านโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. สำนักงานสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ.
- อำนวยการ บัญญัตินโมไตร วัฒนา นนทชิต และธณกฤต งามมีศรี. (2559). กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 14(2), 111-127.



- อุ้นเรือน เล็กน้อย. (2560). แผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21) สู่การขับเคลื่อนชุมชนคาร์บอนต่ำของประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 21(3), 43-52.
- เอกชัย สุมาลี. (2558). *Smart city: มิติใหม่ของการจัดการท้องถิ่นยุคไอที*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เฮย์เดน ทอมัส. (2551). *ชีพจรโลกท่ามกลางวิกฤติโลกร้อน*. (ลลิตา ผลผลา, แปล). กรุงเทพฯ: เนชั่นแนลจีโอกราฟฟิก.
- Aina, Y.A., Wafer, A., Ahmed, F., Alshuwaikhat, H.M. (2019). Top-down sustainable urban development? Urban governance transformation in Saudi Arabia, *Cities*, 90, 272-281.
- Alberti, V., Alonso Raposo, M., Attardo, C., Auteri, D., Ribeiro Barranco, R., Batista E Silva, F.,... Zulian, G. (2019). *The Future of Cities - Opportunities, challenges and the way forward*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Antunes, M.E. and Barroca, J.G. (2021). *Urban Future with a Purpose: 12 trends shaping the Future of Cities. Global Smart City, Smart Nation and Local Government Leader. Deloitte Smart City Solution Center*. Retrieved November 22, 2021, from <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/deloitte-urban-future-with-a-purpose-study-set2021.pdf>
- Askew, J. (2018). *Shaping urbanization for children: a handbook on child-responsive urban planning*. United Nations Children's Fund. Retrieved from https://www.unicef.org/media/47616/le/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf
- Astleithner, F. and Hamedinger, A. (2003). Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in the Case of Vienna 1. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 16(1), 51-75.
- Avis, W.R. (2016). *Urban governance: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. Retrieved from https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/11/UrbanGov_GSDRC.pdf
- Baclija, I. (2011). Urban management in a European context. *Urbani Izziv*, 22(2), 137-146. Retrieved from <https://www.proquest.com/scholarly-journals/urban-management-european-context/docview/1268704701/se-2>
- Baclija, I. (2013). Reconceptualisation of urban management: evidence from EU cities. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 8(1), 30-50.
- Batty, M., Axhausen, K.W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M.,



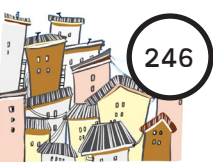
- Ouzounis, G. and Portugali, Y. (2012). Smart cities of the future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 481–518.
- Benson, D. and Jordan, A. (2017). Environmental Governance. In *The International Encyclopedia of Geography*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/315386445_Environmental_Governance
- Bhuiyan, S., H. (2010). A crisis in governance: Urban solid waste management in Bangladesh, *Habitat International*, 34(1), 125-133.
- Boano, C and Martn, R. (2017). *Think Urban and Learn from the City: Exploring Urban Dimensions of Humanitarianism*. Summary Report. Urban Crises Learning Partnership (UCLP). Retrieved from <https://pubs.iied.org/sites/default/les/pdfs/migrate/G04286.pdf>.
- Bouwma, I.M., Gerritsen, A.L., Kamphorst, D.A., and Kistenkas, F.H. (2015). *Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union: past, present and future*. (WOT-technical report; No. 60). Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). Retrieved from <https://edepot.wur.nl/373629>
- Buehler, R. (2003). *Urban development in mega-cities in developing countries: potentials of citizen participation in planning and managing urban development*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/30014840_Urban_development_in_mega-cities_in_developing_countries_potentials_of_citizen_participation_in_planning_and_managing_urban_development
- Campbell, L. (2016). *Stepping back: understanding cities and their systems*. ALNAP Working Paper. London: ALNAP/ODI. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/316990156_Stepping_Back_Understanding_Cities_and_Their_Systems.
- Caragliu, A., Del Bo, C., and Nijkamp, P. (2009). *Smart cities in Europe*. Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science, Koice. <http://dx.doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>
- Cell Press. (2020). *Urban Governance for a Sustainable Future*. One Earth Voices. Gold Standard for the Global Goals. One Earth 2, February 2020. Retrieved from [https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322\(20\)30047-6.pdf](https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322(20)30047-6.pdf).
- Cheema, G.S. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Kumarian Press, Inc.



- Cheema, G.S. (2011). *Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.9832&rep=rep1&type=pdf>
- Cobbinah, P.B. (2015). Rethinking sustainable development within the framework of poverty and urbanization in developing countries. *Environmental development*, 13. 18-32.
- Collier, M.J., Nedović-Budića, Z., Aertsb, J., Connopc, S., Foleyd, D., Foleye, K., ...Verburgb, P. (2013). Transitioning to resilience and sustainability in urban communities. *Cities*. 32, 21-28.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press.
- Conti, D. M., Guevara, A. J. H., Heinrichs, H., Silva, L. F., Quaresma, C. C., and Bet, T. S. (2019). Collaborative governance towards cities sustainability transition. *urbe. Revista Brasileira de Gesto Urbana*, 11, e20190046. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190046>
- Crespo, J.L., and Cabral, J. (2010). The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. *Análise Social*, 45(197), 639–662.
- Cui, L. and Shi, J. (2012). Urbanization and its environmental effects in Shanghai, China. *Urban Climate*, 2, 1-15.
- Da Cruz, F., N., Rode, P. and McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities, *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1-19.
- Dahiya, B. (2012). Cities in Asia, 2012: Demographics, economics, poverty, environment and governance. *Cities*, 29(S2), S44-S61.
- de Jong, M., Joss, S., Schraven, D., Zhan, C., and Weijnen, M. (2015). Sustainable-smart-resilient-low carbon-eco-knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization, *Journal of Cleaner Production*, 109, 25-38.
- Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA) and Integrated Urban Development Framework (IUDF). (2016). *Integrated Urban Development Framework: A New Deal for South African Cities and Towns*. Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA). Retrieved from https://www.africancentreforcities.net/wp-content/uploads/2017/05/IUDF-2016_WEB-min.pdf.



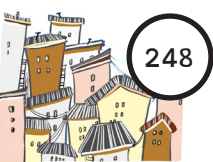
- Di Giulio, G.M., Bedran-Martins, A.M.B., Vasconcellos, Md.P., Ribeiro, W.C., Lemos, M.C. (2018). Mainstreaming climate adaptation in the megacity of São Paulo, Brazil. *Cities*, 72, 237-244.
- Edelenbos, J. and van Dijk, M.P. (2017). *Urban Governance in the Realm of Complexity* (1st ed.). Practical Action Publishing. Retrieved from <https://www.perlego.com/book/2003774/urban-governance-in-the-realm-of-complexity-pdf>.
- Enid, S. (2019). *Metropolitan Governance: Principles and Practice*. Institution for Development Sector. Fiscal Management Division. IDB. (Inter-American Development Bank). Retrieved from <https://publications.iadb.org/en/metropolitan-governance-principles-and-practice>.
- Eppler, U., Fritsche, U.R., Laaks, S. (2015). *Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use*. GLOBALANDS Issue Paper. Series Resource-Eficient Land Use – Towards A Global Sustainable Land Use Standard BMU-UBA Project No. FKZ 371193101. Retrieved from http://iinas.org/tl_les/iinas/downloads/land/IINAS_2015_Urban-Rural_Linkages_Issue_Paper.pdf
- Erfani, G. and Roe, M. (2020). Institutional stakeholder participation in urban redevelopment in Tehran: An evaluation of decisions and actions. *Land Use Policy*, 91.
- European Bank for Reconstruction and Development. (n.d.). *Green Cities Programme Methodology*. Retrieved from www.ebrd.com/documents/technical-cooperation/green-city-action-plan-in-tirana.pdf.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S., and Theobald, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*. Earthscan.
- Freire, M.E., Hoornweg, D., Slack, E., and Stren, R. (2016). *Inclusive growth in cities: Challenges & opportunities*. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/953/InclusiveGrowthInCities-30nov.pdf?sequence=5>
- Füssel, H. (2007). Adaptation planning for climate change: concepts, assessment approaches, and key lessons. *Sustainability Science*, 2(2), 265-275.
- Gabriela, P., Parycek, P., Falco, E. and Kleinhans, R. (2018). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Information Polity*, 23, 1-20.
- Garvey, G. (1993). *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco: Jossey-Bass.



- Giorgia Silvestri, G., Wittmayer, J., and De Geus, T. (2020). *Workbook for urban transition makers: collaborative analytical tools to support sustainability transition in cities*. Retrieved from <https://energy-cities.eu/publication/workbook-for-urban-transition-makers/>
- Gisselquist, R.M. (2012). *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*. Working Paper No.2012/30. United Nations University.
- Global Platform for Sustainable Cities, World Bank. (2018). *Urban Sustainability Framework*. 1st ed. Washington, DC: World Bank. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/339851517836894370/pdf/123149-Urban-Sustainability-Framework.pdf>
- Global Studio and CSUD (Center for Sustainable Urban Development in the Earth Institute at Columbia University). (2014). *People building better cities: Participation and Urbanization*. An International Traveling Exhibition. Global Studio. Retrieved from <http://peoplebuildingbettercities.org/wp-content/uploads/2013/01/English-PBBC-low-res.pdf>
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*, Basingstoke, Palgrave.
- Gupta, J., Pfeffer, K., Ros-Tonen, M., and Verrest, H. (2015). Setting the scene: the geographies of urban governance. In J. Gupta, J. Pfeffer, K. Verrest, & M. Ros-Tonen (Eds.), *Geographies of urban governance: advanced theories, methods and practices* (pp. 3-25). Springer.
- Gupta, J., Verrest, H., and Jaffe, R. (2015) Theorizing Governance. In J. Gupta, J. Pfeffer, K. Verrest, & M. Ros-Tonen (Eds.), *Geographies of urban governance: advanced theories, methods and practices* (pp. 3-25). Springer.
- Heymans, A., Breadsell, J., Morrisson, G.M., Byrne, J.J. and Eon, C. (2019). Ecological Urban Planning and Design: A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 11(13), 3723.
- Hickmann, T. (2021). Locating cities and their governments in multi-level sustainability governance. *Politics and Governance*, 9(1), 211-220.
- Hildebrand, M., Kanaley, T., and Roberts, B. (2013). *Strategic Paper: Sustainable and Inclusive Urbanization in Asia pacific*. United Nations Development Program: Poverty Reduction. UNDP.
- Hitachi. (2016). *โซลูชันน้ำ*. สืบค้น 7 มิถุนายน 2559, จาก http://www.hitachi.co.th/products/case_studies/



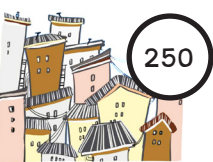
- Hughes, S. (2020). Principles, drivers, and policy tools for just climate change adaptation in legacy cities. *Environmental Science & Policy*, 111, 35-41.
- Infrastructure Australia. (2011). *Creating Places for People: An Urban Design Protocol for Australian Cities*, Australian Government, Infrastructure Australia, Sydney. Retrieved from <https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/creating-places-people-urban-design-protocol-australian-cities>
- Institute for Social and Environmental Transition-International. (2013). *Climate Resilience Framework ISET-International Institute for Social and Environmental*. Transition-International Boulder, CO USA.
- iUrban. (2016). 10 เมืองใหญ่ที่ได้รับการจัดอันดับเป็น Smart Cities. สืบค้น 7 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.iurban.in.th/greenery/10-impressive-smart-cities-earth/>
- Jameson, S., Baud, I., Peyroux, E., and Scott, D. (2021). The urban governance conurbation: A conceptual framework for understanding complexity and enhancing transitions to greater sustainability in cities. *Geography Compass*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/gec3.12562>
- Kearns, A., and Paddison, R. (2000). New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 845-850.
- Keivani, R. (2010). A review of the main challenges to urban sustainability. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 1(1-2), 5-16.
- Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11, 1-8.
- Khunwishit, S., Choosuk, C. and Webb, G. (2018) "Flood resilience building in Thailand: Assessing progress and the effect of leadership." *International Journal of Disaster Risk Science*, 9(1): 44-54.
- Khunwishit, S. (2013). Community resilience in Thailand: A case study of flood response in Nakhonsawan City Municipality [Doctoral dissertation]. University of North Texas. Retrieved from http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc271841/m2/1/high_res_d/dissertation.pdf
- Kokpol, O. (1998). *Urban Governance and the Environment: Solid Waste Management in Two Municipalities in Thailand* [Doctoral dissertation]. University of Toronto, Canada.
- Kyama, R. (2019). *Innovation for Better Quality of Life in Cities and Communities: First UN-Habitat Assembly*. Global Urban Debates. 27-31 May 2019. Kenya, Nairobi. Retrieved from <https://www.urbanet.info/un-habitat-assembly-nairobi-kenya/>



- Lange, F. E. (2009). *Urban Governance: An Essential Determinant of City Development*. World Vision Institute for Research and Development, Friedrichsdorf, Germany. Retrieved from https://www.worldvision.de/sites/worldvision.de/les/pdf/TP6_UrbanGovernance_FEL.pdf
- Lee, J.Y. (2003). Theory and application of urban governance: The case of Seoul. *Journal of Urban Technology*, 10(2), 69-86.
- Lehmann, P., Brenck, M., Gebhardt, O., Schaller, S., Süßbauer, E. (2015). Barriers and opportunities for urban adaptation planning: analytical framework and evidence from cities in Latin America and Germany. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 20(1), 75-97.
- Lemos, M.C. and Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325.
- Lenhart, J. (2015). *Urban climate governance: the role of local authorities* (Doctoral dissertation). Wageningen University. Netherlands. Retrieved from <https://edepot.wur.nl/347868>
- Liu, Z., de Jong, M., Li, F., Brand, N., Hertogh, M., and Dong, L. (2020). Towards Developing a New Model for Inclusive Cities in China—The Case of Xiong’an New area. *Sustainability*, 12(15), 6195.
- Lucas, J. (2017). Patterns of urban governance: A sequence analysis of long-term institutional change in six Canadian cities. *Journal of Urban Affairs*, 39(1), 68-90.
- McGranahan, G. and Satterthwaite, D. (2014). *Urbanisation concepts and trends*. IIED Working Paper. IIED, London. Retrieved from <https://pubs.iied.org/sites/default/les/pdfs/migrate/10709IIED.pdf>
- Meuleman, L. (2021). Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. *Sustainability*, 13(11), 5914.
- Mortensen, J., Ray, M., Sweeting, D., Thakre, M. (2017). *Urban Situation Analysis: Guide and Toolkit*. Urban Strategy Initiative, 2017. Save the Children. Retrieved from <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/urban-situation-analysis-guide-and-toolkit>.
- Muzzini, E. and Brezzi, M. (2018). *Promoting Inclusive Growth in Cities*. Technical brief, September 2018. Council of Europe Development Bank (CEB). Retrieved from https://coebank.org/media/documents/Technical_Brief_4_Promoting_Inclusive_Growth_in_Cities.pdf



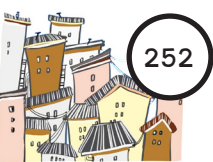
- National geographic. (2016). *Urban area*. Retrieved December 25, 2021, from <http://nationalgeographic.org/encyclopedia/>
- National Geographic. (2021). *Urban Treats*. Retrieved December 25, 2021, from <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/urban-threats>
- Nichersu, I. and Iacoboaia, C. (2011). Systematic Spatial Planning. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 6(2), 67-77.
- Northstream. (2010). *White paper on revenue opportunities*. Retrieved June 13, 2016 from <http://northstream.se/white-paper/archive>
- Obeng-Odoom, F. (2017). Urban governance in Africa today: Reframing, experiences, and lessons. *Growth and Change*, 48(1), 4-21.
- Obeng-Odoom, F. (2012). On the origin, meaning, and evaluation of urban governance, *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 66(4), 204-212.
- OECD/European Commission. (2020). *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris.
- Ölund Wingqvist, G., Olof, D., Slunge, D., Sjöstedt, M., and Ekblom, A. (2012). *The role of governance for improved environmental outcomes*. Perspectives for developing countries and countries in transition. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/264911444_The_role_of_governance_for_improved_environmental_outcomes
- Osborne, D., and Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y: Plume.
- Oxford-dictionaries. (2016). *Definition of City, Town, Urban, Urbanization*. Retrieved December 16, 2016 from <https://en.oxforddictionaries.com>
- Peters, B.G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas. 180p.
- Radzik-Maruszak, K. and Bátorová, M. (2015). Citizen Participation and Engagement in Urban Governance: Perception of Finnish and Polish Local Officials. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 85-110.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1-22.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability (Public Policy & Management)*, Philadelphia, US. Open University, 252pp.



- Rincón, C. A. R., Santos, J., Volker, L., and Rouwenhorst, R. (2021). Identifying institutional barriers and enablers for sustainable urban planning from a municipal perspective. *Sustainability*, 13(20), 11231.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacitydevelopment/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf
- Rosenzweig, C., Solecki, W. D., Hammer, S. A., and Mehrotra, S. (2011). *Climate Change and Cities First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*. The United Kingdom: The University Press, Cambridge.
- Saer, M. (2004). *The Inter-Dimension Analysis of Urban Development: A Guide to the Organisation of Cases and their Linkages*. University College London. Retrieved from https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/interdim_analysis/guide_interdim_analysis.pdf
- Santamouris, M., Cartalis, C. and Synnefa, A. (2015). Local urban warming, possible impacts and a resilience plan to climate change for the historical center of Athens, Greece. *Sustainable Cities and Society*, 19, 281-291.
- Sanyaolu, P. and Sanyaolu, C. (2018). *Urbanization 1*. doi: 10.13140/RG.2.2.23495.96161. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/329523636_URBANIZATION_1
- Satterthwaite, D. (2020). *An urbanising world. Blog by David Satterthwaite. 9 April 2020 @Dsatterthwaite*. International Institute for Environment and Development (iied) Retrieved October 31, 2021, from <https://www.iied.org/urbanising-world>
- Schwedler, H.U. (2011). *Integrated urban governance: the way forward: Commission 3 manual in Abraham, M. et al. (eds.) Integrated urban governance*. Retrieved from https://www.metropolis.org/sites/default/les/c3-metropolis-urban-governance-eng_0.pdf
- SDG Move. (มปป.). *เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน*. Retrieved December 31, 2021, from <https://www.sdgmove.com/aboutsdgs/>
- Sharma, K., Khan, S., and Warnock, K. (2020). *Governing Our Cities: Will People Power Work?* The Panos Institution.



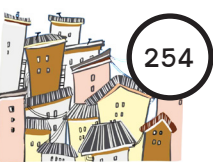
- Shaw, R. and Sharma, A. (2011), Climate and Disaster Resilience in Cities, In Shaw, R. and Sharma, A. (Eds.) *Climate and Disaster Resilience in Cities (Community, Environment and Disaster Risk Management, Vol. 6)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Singru, R.M. and Lindeld, M.R. (2017). *Enabling inclusive cities: toolkit for inclusive urban development*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, © ADB. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/les/institutional-document/223096/enabling-inclusive-cities.pdf>
- Šiurytė, A., and Davidavičien, V. (2016). An analysis of key factors in developing a smart city. *Mokslas-Lietuvos Ateitis Science-Future of Lithuania*, 8(2), 254-262.
- Smart Cities Council. (2013). *Smart Cities Readiness Guide*. Retrieved June 13, 2016, from <http://smartcitiescouncil.com/resources/smart-cities-readiness-guide>
- Strand, I., Kappelgaard, O., Lubanski, M., Henderson, A., Sørensen, M., O. (2010). *Copenhagen Agenda for Sustainable Cities: 10 Principles for Sustainable City Governance*. Monday morning: Think Tank. Retrieved from <https://psa2.kuciv.kyoto-u.ac.jp/lab/images/stories/users/kobayashi/others/10principles.pdf>
- Tang, H.T. and Lee, Y.M. (2016). The Making of Sustainable Urban Development: A Synthesis Framework. *Sustainability*, 8, 492
- The Cities Alliance and Local Governments for Sustainability. (2007). *Liveable Cities: The Benefits of Urban Environmental Planning - A Cities Alliance Study on Good Practices and Useful Tools*. The Cities Alliance. Retrieved November 20, 2021, from <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/cities-alliance-knowledge/liveable-cities-benets-urban-environmental>
- Thunell, K. and Norström, B. (2014). *Mapping of Sustainable Urban Development Models* (Bachelor of Science Thesis) KTH School of Industrial Engineering and Management Energy Technology EGI-2014. Retrieved from <https://www.muthar-alomar.com/wp-content/uploads/2021/03/FULLTEXT01.pdf>
- Triana, W.F.C. (2015). *Improving the quality of lives people: strategies for poverty reduction in urban planning. Experience from Bogota, Colombia*. Human centered strategies to urban development: the adaptive city. Retrieved from <https://sdgs.un.org/sites/default/les/statements/12599 triana.pdf>
- Tirziu, A. M. (2020). Urbanization and cities of the future. *International Journal for Innovation Education and Research*, 8(3), 235-245.



- Tiwari, P. (2001). Urban Environment and City Governance in India. *International Review for Environmental Strategies*, 2(2), 295-315.
- Toteng, E.N. (2001). Urban Environmental Management in Botswana: Toward a Theoretical Explanation of Public Policy Failure. *Environmental Management*, 28(1), 19-30.
- UNICEF. (2012). *The State of 10 the World's Children*. Retrieved December 16, 2016, from www.unicef.org/.../pdfs/SOWC-2012-DEFINITIONS.pdf
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2020). *People-Smart Sustainable Cities*. UNITED NATIONS Publication. Retrieved December 26, 2021, from https://unece.org/sites/default/files/2021-01/SSC%20nexus_web_opt_ENG.pdf
- United Nations Environment Programme and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2021). *Global Environment for Cities-GEO for Cities: Towards Green and Just Cities*. UNEP, Nairobi. Retrieved November 22, 2021, from https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/11/geocities_updated.pdf
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2002). *Principles of Good Urban Governance*, UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme, Retrieved from www.unhabitat.org
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2015). *Urban and Spatial Planning and Design*. Habitat III Issue Papers 8. New York, 31 May 2015. Retrieved December 20, 2020, from http://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat-III-Issue-Paper-8_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design-2.0_88722.pdf
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2016). *Urban Planning and Design Labs: Tools for Integrated and Participatory Urban Planning In Quito*, Habitat III Version 1.0. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Retrieved October 31, 2021, from <https://www.oidp.net/docs/repo/doc167.pdf>
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2017). *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 4 Urban Governance, Capacity and Institutional Development Retrieved October 31, 2021, from <https://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat%20III%20Policy%20Paper%204.pdf>



- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2020). *Governance Assessment Framework: For metropolitan, territorial and regional*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Retrieved October 31, 2021, from <https://unhabitat.org/sites/default/les/2020/10/gaf-mtr.pdf>
- United Nations. (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, Economic Commission for Europe. Retrieved December 20, 2020, from https://www.researchgate.net/publication/309196220_Spatial_planning_Key_instrument_for_development_and_effective_governance_with_special_reference_to_countries_in_transition
- United Nations. (2013). *World Economic and Social Survey. Sustainable Development Challenges*. New York. Retrieved December 16, 2016, from <http://www.un.org/en/development/desa/publications/world-economic-and-social-survey-2013-sustainable-development-challenges.html>
- Uzun, N. (2010). Urban governance in Istanbul. *Análise Social*. 45(197), 757-770.
- van der Heijden, J. (2020). *Studying Urban Climate Governance: Where to Begin, What to Look for, and How to Make a Meaningful Contribution to Scholarship and Practice (March 5, 2020)*. Forthcoming in *Earth Systems Governance*, Retrieved January 29, 2022, from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3549089>
- Vitáliošvá, K., Murray-Svidronová, M. and Muthová, N. (2021). Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development. *Cities*. 118. 103363.
- Vojnovic, I. (2014). Urban sustainability: Research, politics, policy and practice. *Cities*, 41(S1), S30-S44.
- Westman, L. (2017). *Urban climate governance in China; Policy networks, partnerships, and trends in participation (Doctoral dissertation)*. University College London (UCL), Retrieved from https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1571877/1/Westman_ID_PhD-thesis.pdf
- World Economic Forum. (2016). *Inspiring Future Cities & Urban Services Shaping the Future of Urban Development & Services Initiative*. Industry Agenda. World Economic Forum. Retrieved October 31, 2021, from https://www3.weforum.org/docs/WEF_Urban-Services.pdf



- World Vision International. (2016). *Making sense of the city: Developing evidence through action research and learning*, Revised edition. Retrieved December 31, 2021, from <https://www.wvi.org/sites/default/les/Making%20Sense%20of%20the%20City-Revised-FINAL.pdf>
- Xue, Y., Temeljotov-Salaj, A., Engebø, A., and Lohne, J. (2020). Multi-sector partnerships in the urban development context: A scoping review. *Journal of Cleaner Production*, 268, 122291.
- Yin, Z. and Zhu, S. (2020). Consistencies and inconsistencies in urban governance and development. *Cities*, 106, 102930.



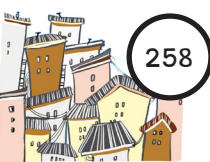


ก

กระบวนการการจัดการปกครอง	145
กระบวนการเป็นเมืองทั้งโลก (Planetary urbanization)	225
กระบวนการทัศน์การพัฒนา (Development paradigm)	124
กระบวนการทัศน์ที่สมเหตุสมผล (Rational paradigm)	103
กระแสโลกาภิวัตน์	9 123 201 213 225 226 233
กรุงเทพมหานคร	39 40 42 44 45 46 47 69 70 71 72
	75 76 77 85 225 226
กลไกสำหรับความรับผิดชอบต่อความโปร่งใส	146
ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases)	57 60 158 197
การกระจายอำนาจ (Decentralization)	98 120
การกำหนดให้มีหลังคาเขียว (Green roof requirements)	203
การขยายตัวของเมืองแบบกระจาย (Urban sprawl)	26 158 197
การควบคุมสิ่งการ	92
การคิดเชิงยุทธศาสตร์	114
การจัดการ (Management)	105
การจัดการปกครอง (Governance)	64 90 95 97 100 101 103 105 113
	131 134
การจัดการปกครองเชิงเครือข่าย (Network governance)	134
การจัดการปกครองที่ดี	91 96
การจัดการปกครองในรูปแบบการรับเหมาสัญญา (Contract governance)	134
การจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance)	138
การจัดการปกครองแบบใหม่ (New public governance)	94 95 131 132 161
การจัดการปกครองเมือง (Urban governance)	89 105 106 112 120 131 135
การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)	92
การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental governance)	101 102 202 233
การจัดการปกครองอย่างอัจฉริยะ (Smart governance)	175
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)	92
การจัดการภาคีสาธารณะ (Public governance)	93
การจัดการเมือง (Urban management)	56 63 64 81 83 85 89 91 103 105
	106 111 112 113 114 116 117 118
	119 121 122 126 127 131 132 135
	138 141 171 187 195 215 217 221
	222



การจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว (Green public procurement)	202
การจัดระบบการทำงานใหม่ (Re-working)	124
การจัดระเบียบใหม่ (Re-ordering)	120 124
การจัดองค์กรใหม่ (Re-organising)	124
การจ้างเหมาบริการภายนอก (Out-sourcing)	134
การเชื่อมต่อ	14 15 16 18 27 64 84 140 147 159 160 166 170 216 219
การดูดซับก๊าซเรือนกระจก	193
การดูแลทางสังคมอย่างครอบคลุม (Socially inclusive)	160
การเติบโตของชานเมือง (Suburbanization)	28
การเติบโตของย่านกลางเมือง (Urbanization)	28
การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth)	55
การทำงานแบบร่วมมือข้ามพรมแดน	123
การทำสัญญาจ้างงาน (Contract out)	121
การนับรวมทางเศรษฐกิจ	183
การนับรวมทางสังคม	185 186
การบริหารงานสาธารณะแบบดั้งเดิม	91 92
การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี	90
การแบ่งแยกเชิงพื้นที่ (Spatial segregation)	184
การแบ่งแยกทางสังคม (Social segregation)	30
การปกครองเมือง (Governing city)	144
การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation)	157 160 193 195 206 215
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)	9 11 29 30 34 46 55 56 60 66 68 83 84 101 123 153 155 157 158 159 160 161 163 184 193 194 195 197 198 200 201 202 203 204 205 206 207 208 215 219 223 225 226 228 234
การผสมผสานทางสังคม (Social mix)	159
การผสมผสานในเชิงพื้นที่ (Mixed use)	159
การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)	131 159 164 170 189 208 218 219 233
การพัฒนาในเชิงพื้นที่	104
การพัฒนาพื้นที่ในชนบท	63
การพัฒนาเมือง (Urban development)	104
การมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability of people)	93
การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Civic engagement)	144
การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	118 186
การมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณ (Participatory budgeting)	146



การมีส่วนร่วมและการเป็นตัวแทน (Participation and representation)	145
การรักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental protection)	55 59
การลงทุนด้านพลังงานทดแทน (Renewable energy investments)	202
การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases mitigation)	83 102 193 206
การวางผังเมือง (Urban planning)	103
การสร้างความสมานฉันท์ (Consensus-building)	121
การสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down approach)	124
การสั่งการแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up approach)	124 125
การเสื่อมถอยของเมือง (Deurbanization)	6 28
การไหลในภาคการผลิตสินค้าและบริการ (Sectoral flows)	16
การไหลระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง (Spatial flows)	15
การกำกับทิศ (Steering)	92

ข

ขอนแก่นโมเดล	179
ขอบเมืองหรือชานเมือง (City edge or urban fringe)	27
ชั่วคราวเติบโต (Growth poles theory)	63
เขตชนบท	12 16 40 43
เขตเมือง	6 7 8 9 12 13 14 16 24 26 30 41 42 43 46 47 70 75 126 166 188 200 207 221 226

ค

คนจนเมือง	10 119 123 139 157 190 192
คนมีสุข	74 164 169
ความครอบคลุมทุกคน (Inclusiveness)	186
ความเจริญมั่งคั่ง (Prosperity)	58 62
ความท้าทายของเมือง	23 29 30 35 39 55 59 89 148 158 221 224 230
ความเท่าเทียม (Fair-equality)	182
ความเท่าเทียมทางสังคม (Social equality)	55
ความน่าอยู่ (Livability)	73 81 82 159 167 183 184
ความเป็นพลวัต (Dynamics)	13 106 233
ความเป็นพันธมิตร (Partnership)	58 62
ความเป็นเมือง (Urbanization)	3 5 6 7 8 9 10 11 12 14 16 18 23 24 27 32 35 39 40 41 42 44 45 47 55 56 58 60 62 63 64 74 81 83 85 89



	119 123 153 158 159 160 161 164 166 167 169 171 172 180 182 190 197 201 213 225 226 227 228 189
ความพยายามร่วม (Collective effort)	31 56 65 66 68 78 114 132 133 139 140 141 142 143 153 155 156 158 159 161 162 163 164 170 171 176 184 208 213 215 221
ความยั่งยืน (Sustainability)	9 24 55 71 95 96 98 98 99 103 105 112 113 114 116 118 120 123 127 131 132 133 138 140 141 142 147 148 156 159 162 163 164 175 179 180 187 202 203 204 206 207 208 218 219 220 221 222
ความร่วมมือ (Collaboration)	58 62 226
ความสงบสันติสุข (Peace)	187
ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่	193 199
ความสามัคคีในสังคม (Social cohesion)	66 193 198 199
ความสูญเสีย (Losses)	4 9 10 13 14 25 31 39 40 84 159 197 207 226
ความเสียหาย (Damages)	4 6 8 9 13 14 17 33 56 60 68 80 95 135 139 141 143 147 160 164 166 182 185 186 189 196 214
ความหนาแน่น (Density)	227
ความหลากหลาย (Diversity)	9 26 59 64 84 92 96 98 99 100 102 103 113 121 127 133 134 160 178 180 204 205 206
ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่	206
เครือข่าย	205
โครงการบ้านพี่เลี้ยง	
โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสามฝ่าย	
อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย	

ช

ชนบท	4 6 8 9 12 13 14 15 16 17 18 23 24 27 33 35 39 40 42 43 44 47 54 59 63 64 68 70 71 72 73 74 75 76 77 78 126 159 160 181 225 226
ชุมชนล้อมรั้ว (Gated community)	184 185
ชุมชนสำหรับทุกคน	187 190

ต

ตัวแสดง (Actors) 96 116 120 135 137

ท

เทคโนโลยีดิจิทัล 176
 เทศบาล 3 4 39 40 41 43 44 45 72 73 74 105
 117 125 131 133 134 164 165 166
 167 168 169 180 206
 เทศบาลแห่งการเรียนรู้และการบริหารจัดการที่ดี 165

ธ

ธรรมรัฐ 90
 ธรรมาภิบาล (Good governance) 73 90 93 106

น

นครรัฐแห่งเทคโนโลยีสีเขียว 206
 นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม 100 101 102
 นวัตกรรม (Innovation) 7 9 11 12 18 35 65 73 78 98 103 114
 147 156 160 162 163 165 166 168
 176 178 179 214 221

บ

บรรษัทภิบาล 93 106
 บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง 180

ป

ปฏิทัศน์ของเมือง (Urban paradox) 213 215
 ประชาธิปไตย (Democracy) 116 120 121 124 125 143 144 146
 222 227
 ปรัชญาหรือ 102 134
 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) 53 57 58 62 64 65 66 67 68 74 79
 135 164 189



ผ

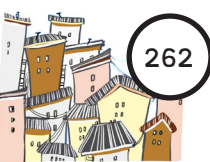
ผลิตผล (Productivity)	146
ผู้ประกอบการ/ธุรกิจ (Entrepreneurialism)	121
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)	54 94 102 111 113 114 125 131 133 135 136 137 138 139 140 141 142 143 145 148 156 159 161 163 183 190 201 202 203 204 218 220
ผู้สูงอายุ	30 31 42 46 160 178 179 199 216 219
แผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21)	56
แผนปฏิบัติการเมืองสีเขียว	205

พ

พหุสังคมเชิงกลไก (Pluralistic-machine politics)	7
พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)	55 57
พื้นที่เมืองทางกายภาพ	7
พื้นที่สาธารณะ (Public space)	189
ภูมิทัศน์การพัฒนา (Development landscape)	40
ภูมิทัศน์ในด้านการเมืองและการบริหาร (Political and administrative landscape)	106

ม

มหานคร	14 23 24 27 35 46 47 72 77 80 106 117 131 163 219 225 226 227
มาตรการประหยัดพลังงาน (Energy efficiency measures)	202
มิติการบริหารภาครัฐ (Administrative side)	116
มิติประชาธิปไตย (Democracy side)	116
เมืองกระชับ หรือ เมืองกะทัดรัด (Compact city)	31
เมืองคาร์บอนต่ำ (Low carbon city)	80 83
เมืองโตเดี่ยว (Primate city)	70 85
เมืองที่มีความสามารถในการรับมือภัยพิบัติได้ดีและฟื้นฟูได้เร็ว (Resilient city)	80 84 199
เมืองน่าอยู่ (Liveable city)	73 74 78 79 80 81 164
เมืองนิเวศ (Eco city)	80 82 83
เมืองยั่งยืน (Sustainable city)	53 58 62 80 81 83 138 155 157 159 160 161 162 163 164 166 208 221



เมืองรอง (Secondary city)	23 24 46 47 64
เมืองสร้างเสริมสุขภาพ (Healthy city)	82
เมืองสำหรับทุกคน (Inclusive city)	181 182
เมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน	74 158 164 165 166 169
เมืองสีเขียว (Green city)	80 83 205
เมืองเสริมสร้างสุขภาพ (Healthy city)	54
เมืองหด (Shrinking city)	28 35 43 44
เมืองแห่งความรู้ (Knowledge city)	80 81
เมืองอยู่ดี	74 164
เมืองอัจฉริยะ (Smart city)	80 81 84 167 170

ย

ยุคของเมือง (The urban era)	23
ยุคสมัยแห่งดิจิทัล	126

ร

รอยเท้าทางสิ่งแวดล้อม (Ecological footprint)	30
ระดับขั้นของการพัฒนาเมือง (Stages of Urban Development)	218 220
ระบบพหุศูนย์กลาง (Polycentric system)	135
ระบบเมือง (Urban system)	7 46 71 76 84 105 171 221 234
ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy)	103
รัฐที่ส่งเสริมระบบตลาด (Pro-market state)	118
แรงขับ (Drivers)	12 156 182 226

ล

โลกนิยม (Cosmopolitan)	10
------------------------	----

ว

วงจรชีวิตเมือง	28
วาระการพัฒนาของศตวรรษที่ 21 (Agenda 21)	131
วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (The New Urban Agenda: NUA)	58 68
วุฒิภาวะของเมือง	213 216 217 218 220 221 230



ค

ศตวรรษของเมือง	9 17 23 53
เศรษฐกิจฐานดิจิทัล	44
เศรษฐกิจยั่งยืน	155

ล

สังคมเมือง (Urban politics)	6
สารเสวนาร่วมกัน (A collaborative dialogue)	118
สิ่งแวดล้อมยั่งยืน	74 157 158 164 165 166 169
สุขภาพคนเมือง	31

ห

หุ้นส่วน (Partners)	118
---------------------	-----

อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10 70 105 106 112 126 133 134 138 142 144 148 156 162 183 201 202 203 226
อัตลักษณ์ของเมือง	122



ประวัติผู้เขียน



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยชนิภา รุชชูป

คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
15 ถนนกาญจนาภิเษย
ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา 90112

ประวัติการศึกษา

- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
วิชาเอกทฤษฎีการบริหารทั่วไป
(เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- M.Sc. (Development Studies)
University of Bath, United Kingdom
- Ph.D. (Urban Environmental Management)
Asian Institute of Technology (AIT)

สาขาที่สนใจ

- การจัดการปกครองเมือง
(Urban governance)
- การจัดการปกครองสิ่งแวดล้อม
(Environmental governance)
- นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม
(Environmental public policy)



