



สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ กระทรวงศึกษาธิการ

ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน

กรุงเทพฯ

ภาคศึกษาที่ ๑๓๓๕ บริเวณวัดบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ชั้นที่ 5

กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๖๕

คำนำ

ในสภาวะที่รูปแบบการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของโลกมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ในช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษใหม่นี้ ทำให้หลายประเทศในภูมิภาคดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงในด้านความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเป็นผลมาจากการไหลบ่าของเทคโนโลยีและวัฒนธรรมตะวันตกในกระแสโลกาภิวัตน์ กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงของประเทศไทยและมหานครสำคัญในภูมิภาคนี้ จะยังคงขยายตัวและคงความเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การพาณิชย์และการบริการต่าง ๆ ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องเป็นแผนที่มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่และป้องกันปัญหาในอนาคต รองรับการเปลี่ยนแปลงและชี้้นำการเจริญเติบโตอย่างเหมาะสม ซึ่งสามารถส่งผลให้กรุงเทพฯ เป็น “เมืองที่น่าอยู่” โดยเป็นเมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยีของโลกปัจจุบัน

จากความเป็นมาข้างต้นการวางแผนกรุงเทพฯจึงเป็นงานสำคัญ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครจึงได้มอบหมายให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการ โครงการ “การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2539-2544” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5

คณะผู้ศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แบ่งการศึกษาออกเป็นด้านประชากรและเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม กายภาพ สิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรการบริหารและการคลัง โดยนำเสนอรายงานการศึกษาเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นสรุปผลการศึกษาสำหรับผู้บริหาร ส่วนที่ 2 เป็นรายงานผลการศึกษา ซึ่งนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

- การศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7
- ประชากรและเศรษฐกิจ
- สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร
- บทบาทและแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร และ
- กรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

คณะผู้ศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใคร่ขอขอบคุณ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักและเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่ได้ให้ความร่วมมือ ให้การสนับสนุนด้วยข้อคิดเห็นและความช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์และทำให้การศึกษานี้เสร็จสิ้นไปด้วยดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

28 พฤษภาคม 2539



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะผู้ศึกษา

กลุ่มจัดการ

รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์
หัวหน้าโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวัฒนา ธาดานิติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต คุณธนกุลวงศ์
อาจารย์วันชัย มีชาติ

กลุ่มประชากรและเศรษฐกิจ

รองศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญพร ธีระสวัสดิ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริเพ็ญ ศุภกาญจนกันติ

กลุ่มสังคมวัฒนธรรม

รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ

รองศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว

รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย ศิรินทร์ภาณุ

อาจารย์พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์

กลุ่มกายภาพ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวัฒนา ธาดานิติ

ดร.วุฒิชัย พรรณเชษฐ

ดร.นพนันท์ ตาปนานนท์

กลุ่มสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต คุณธนกุลวงศ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประธาน อารีพล

ดร.แสงสันต์ พานิช

กลุ่มองค์การบริหารและการคลัง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธเรศ ศรีสถิตย์

รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

อาจารย์วันชัย มีชาติ

กลุ่มสนับสนุนการศึกษา

นางสาวดิรัช จิระนคร

นางสาวจิราวดี อ่อนวงศ์

นางสาวณัฐรี ตั้งยงตระกูล

นางสาวอรทัย เลิศจิตติสุทธิ

นายทวีเดช ทองอ่อน

กลุ่มเลขานุการและประสานงาน

นางสาวดิรัช จิระนคร

นางสาวสุนันทา อำนวยเลข

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ความเป็นมา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1-2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-3
1.4 แนวทางการศึกษา	1-9
1.5 เนื้อหาของรายงาน	1-12
บทที่ 2 การศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7	2-1
2.1 สาระสำคัญของแผนพัฒนา	2-2
2.1.1 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4	2-7
2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7	2-6
2.1.3 มังเมืองกรุงเทพมหานคร (MIT)	2-11
2.2 การศึกษาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7	2-24
2.2.1 การศึกษาการพัฒนาภาคมหานคร	2-24
2.2.2 แผนกลยุทธ์การพัฒนากกรุงเทพมหานคร	2-30
2.3 ทิศทางการพัฒนากกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8	2-34
2.3.1 รูปแบบการพัฒนาเมือง	2-34
2.3.2 ประเด็นสำคัญในช่วงพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	2-35
2.4 ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4	2-37
2.4.1 โครงสร้างของแผนและโครงการ	2-37
2.4.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ	2-44
2.4.3 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	2-48
2.5 ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7	2-50
2.6 การประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4	2-57
2.7 สรุปและข้อเสนอแนะ	2-69

4.1.4 การศึกษาด้านงานสวัสดิการสังคมและชุมชน	4-67
4.2 สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะ	
การพัฒนาทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม	4-146
4.2.1 การใช้ที่ดินและทิศทางการเติบโตของเมือง	4-146
4.2.2 การศึกษาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร	4-182
4.2.3 การศึกษาด้านผังเมือง และการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพ ของกรุงเทพมหานคร	4-215
4.2.4 การศึกษาด้านการคมนาคมขนส่งของกรุงเทพมหานคร	4-226
4.2.5 การศึกษาสภาวะแวดล้อมทางเสียง	4-247
4.2.6 การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านคุณภาพอากาศ	4-263
4.2.7 การศึกษาสภาวะแวดล้อมเนื่องจากคุณภาพน้ำ	4-274
4.2.8 การศึกษาด้านมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และกากของเสียอันตราย	4-297
4.2.9 การศึกษาด้านการป้องกันน้ำท่วม และการระบายน้ำ	4-320
4.3 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะ	
การพัฒนาด้านองค์การบริหาร และการคลัง	4-338
4.3.1 การศึกษาด้านองค์การบริหาร	4-338
4.3.2 การศึกษาด้านการเงินและการคลัง	4-420
บทที่ 5 บทบาทและแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร	5-1
5.1 ปัญหาปัจจุบันของกรุงเทพมหานคร	5-1
5.2 ปัญหาในอนาคตจากการขยายตัวของเมือง	5-3
5.3 กรุงเทพฯ เมืองที่น่าอยู่ กรุงเทพฯ : เมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยี	5-4
5.4 แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร	5-6
5.5 บทบาทกรุงเทพมหานคร (ในฐานะหน่วยงาน) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติ	5-8

บทที่ 6	กรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร	6-1
6.1	กรอบแนวความคิดนโยบายเบื้องต้น	6-1
6.2	กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร	6-4
6.2.1	กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้านวัฒนธรรม สังคม และชุมชน	6-4
6.2.2	กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม	6-12
6.2.3	กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้านองค์การการบริหาร และการคลัง	6-20
6.3	รูปแบบงบประมาณและการลงทุน	6-25
6.4	แนวทางปฏิบัติและมาตรการสนับสนุน	6-26

บทที่ 7	บทสรุป	7-1
----------------	---------------	------------

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	2-45
หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจำแนกตามสาขาของแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539)	
2.2	2-46
ประมาณการรายจ่ายการลงทุนตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 รายสาขา	
3.1	3-14
จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2500-2537	
3.2	3-15
จำนวนประชากรและอัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามที่ตั้งของการปกครอง พ.ศ.2533-2537	
3.3	3-16
การกระจายตัวของประชากรและความหนาแน่นของประชากร และขนาดของพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจำแนกตามที่ตั้งของ การปกครอง พ.ศ.2533-2537	
3.3 (ก)	3-17
จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครจากแหล่งข้อมูล 3 แหล่ง พ.ศ. 2525-2538	
3.4	3-18
จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครจากแหล่งข้อมูล 3 แหล่ง พ.ศ. 2525-2538	
3.5	3-19
การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538-2547	
3.6	3-20
ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตาม กลุ่มอายุกว้าง พ.ศ. 2540-2544	
3.7	3-21
อัตราการเพิ่มของประชากร อัตราร้อยละของประชากรและอัตราส่วนการพึ่งพิง ของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามกลุ่มอายุกว้าง พ.ศ. 2540-2544 (การคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)	
3.8	3-22
ผลการคาดประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	
3.9	3-23
ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	
3.10	3-24
ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครจำแนกตามการขยายตัว ของเขตการปกครอง และที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2545	

ตารางที่

หน้า

3.11	อัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)	3-26
3.12	การกระจายตัวของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)	3-27
3.12	(ก) ผลการคาดประมาณการย้ายถิ่นต่อปีของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง และระดับสูงมาก)	3-28
3.13	ตัวแปรในการจัดลำดับชั้นของความเป็นเมือง	3-31
3.14	เปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติระหว่างภาคต่าง ๆ	3-39
3.15	สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี พ.ศ. 2532 และปี พ.ศ. 2536 ที่ระดับราคาคงที่ (ปี 2531)	3-40
3.16	ร้อยละการกระจายผลิตภัณฑ์มวลรวม แยกตามภาคการผลิต ปี พ.ศ. 2532 และปี พ.ศ. 2536	3-41
3.17	แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2524-2536 (ราคา ปี 2531)	3-52
3.18	แสดงอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานคร ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี 2524-2536	3-53
3.19	แสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานคร ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี 2525-2536	3-54
3.20	ค่าดัชนีแยกตามประเทศอุตสาหกรรม 2527-2534	3-55
3.21	ประมาณการมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานคร (ราคาคงที่ปี 2531) ปี 2537-2544 โดยแยกเป็นภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ	3-59

ตารางที่

หน้า

3.22	ประมาณการอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ปี 2537-2544 โดยแยกเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ	3-59
3.23	ประมาณการอัตราเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ปี 25537-2544 โดยแยกเป็นภาคการผลิตและภาคบริการ	3-59
3.24	แสดงมูลค่าการส่งออกและการนำเข้าสินค้าของกรุงเทพมหานคร ท่าเรือ และท่าอากาศยาน ปี 2524-2536	3-61
3.25	แสดงมูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าของประเทศไทย ปี 2521-2537	3-62
3.26	แสดงการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ปี 2528-2535	3-64
3.27	จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้าง จำแนกตามจังหวัด และขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537	3-67
3.28	จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้าง จำแนกตามเขตในกรุงเทพมหานคร และขนาดของสถานประกอบการปี 2537	3-69
3-29	กำลังแรงงานแยกตามระดับการศึกษา ชื่อ และอายุ	3-71
3.30	ผลิตภาพแรงงานของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ) และของประเทศไทย	3-72
3.31	แสดงปริมาณเงินฝาก และเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ระหว่างปี 2526-2537	3-74
3.32	สถิติสะสมจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 แยกตามจังหวัดเมื่อสิ้นปี 2537	3-76
3.33	จำนวนโรงงาน เงินลงทุน คนงาน ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ถึงสิ้นปี 2537 ในเขตกรุงเทพมหานคร	3-77
3.34	แสดงจำนวนโรงงานในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537 จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมหลัก 20 ประเภท	3-80
3.35	แสดงจำนวนทุนในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537	3-82

ตารางที่

หน้า

3-36	แสดงจำนวนคนงานในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี 2513-2537 จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมหลัก 20 ประเภท	3-84
3.37	รายได้ละรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกเป็นรายภาค พ.ศ. 2524, 2529, 2531, 2533, 2535 และ 2537	3-87
3.38	แสดงดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) ราคา ณ ปี 2531 ในช่วงปี 2524-2536	3-88
3.39	แสดงรายได้เฉลี่ยของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ (ต่อคนต่อปี)	3-90
3.40	แสดงมูลค่าเพิ่มรายได้เฉลี่ยของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ	3-91
3.41	ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติ การเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-96
3.42	ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติ การเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-101
3.43	ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติ การเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-107
3.44	ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ เพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-112
3.45	ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการเพิ่ม ประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-114
3.46	ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการเพิ่ม ประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544	3-116
3.47	แสดงทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดิน ในกรุงเทพมหานคร ในอนาคต (ประมาณการจากพื้นที่ก่อสร้างขออนุญาต)	3-122
3.48	จำนวนบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2532-2536 เรียงตามจำนวนบ้าน (พ.ศ. 2536)	3-123

ตารางที่	หน้า
3.49 ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานจำนวนลูกจ้างที่สำคัญ จำแนกตามรายเขต 2540 (ระดับปานกลาง)	3-135
3.50 ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานกับจำนวนลูกจ้างที่สำคัญ จำแนกตามรายเขต 2544 (ระดับปานกลาง)	3-137
4.1 จำนวนผู้ป่วยนอกแยกตามสาเหตุ (17กลุ่มโรค) ของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2532 ถึง 2534	4-43
4.2 สถิติผู้ป่วย อุบัติเหตุรถยนต์ อุบัติเหตุอื่น ๆ จิตประสาท AIDS โรคติดเชื้ออื่น และยาเสพติด	4-44
4.3 จำนวนการตายตามสาเหตุการตายในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2534-2536 เรียงตามจำนวนการตายทั้งหมด (พ.ศ.2536)	4-45
4.4 จำนวนเตียงและอัตราการครองเตียงของโรงพยาบาลในสังกัด สำนักงานแพทย์ ปี 2534-2538	4-47
4.5 สถานพยาบาลทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร	4-48
4.6 จำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบันที่ให้บริการเฉพาะโรค ในกรุงเทพฯ ประจำปี 2535	4-51
4.7 อัตรากำลังบุคลากรทางการแพทย์	4-52
4.8 อัตราส่วนระหว่างประชากรกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และ สาธารณสุขบางประเภทกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ 2530-2534	4-53
4.9 อุบัติเหตุยานยนต์	4-54
4.10 จำนวนคดี ผู้ต้องหา และปริมาณยาเสพติดที่จับกุมได้ จำแนกตามประเภทยาเสพติดในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2536 เรียงตามจำนวนคดีรวม	4-56
4.11 จำนวนผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลและการเสพติดในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 จำแนกตามอายุ เรียงตามอายุ	4-58
4.12 จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2527-2536	4-58

ตารางที่

หน้า

4.13	การกระจายตามอายุของผู้ป่วยโรคเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดือนกันยายน 2527 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2537 เรียงตามกลุ่มอายุ	4-59
4.14	จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ เปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานครและประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มมีรายงานผู้ป่วยรายแรก พ.ศ.2527 จนถึง 31 มีนาคม 2537	4-59
4.15	งบประมาณของสำนักงานแพทย์ตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539	4-63
4.16	งบประมาณของสำนักอนามัยตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539	4-66
4.17	องค์กรเครือข่ายชาวสโลม ปี พ.ศ. 2538	4-101
4.18	แสดงจำนวนชุมชน ประชากรครัวเรือน และแสดงเรือนของชุมชนแออัด ระหว่างปี 2511-2537	4-103
4.19	แสดงจำนวนประชากรเฉลี่ย ครัวเรือนเฉลี่ย และหลังคาเรือนเฉลี่ย ต่อชุมชนระหว่างปี 2511-2537	4-103
4.20	ตัวเลขข้อมูลชุมชนแออัดจากการวิเคราะห์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	4-105
4.21	แสดงประเภทของชุมชน และจำนวนหลังคาเรือนครอบครัวประชากร	4-106
4.22	แสดงข้อมูลจำนวนชุมชนประชากร ครอบครัว และหลังคาเรือนของชุมชน แออัดในปี 2533 และ 2537	4-107
4.23	แสดงปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครระหว่าง ปี 2517-2531	4-111
4.24	แสดงการรายชื่อเขตที่การเปลี่ยนแปลงจำนวนชุมชน และประชากรเพิ่มขึ้น และลดลงระหว่างปี 2533-2537	4-113
4.25	แสดงภาพอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงของหาบเร่แผงลอยใน เขตชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น	4-115
4.26	แสดงภาพอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงของหาบเร่แผงลอยใน เขตชุมชนแออัด	4-116
4.27	แสดงข้อมูลจำนวนชุมชน ประชากร ครอบครัว และหลังคาเรือนชุมชน แออัดในปี 2533 และ 2537 และจำนวนเพิ่ม/ลด	4-119

ตารางที่

หน้า

4.28	จำนวนอาคารอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างในปี 2533-2536 และ 2537	4-120
4.29	แสดงจุดการค้า และจำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยแยกตามรายเขต	4-121
4.30	ชุมชนแออัดที่ถูกไล่อี้อ ปี 2531, 2533, และ 2537	4-135
4.31	แสดงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จำนวนประชากรและเขตการปกครอง ของกรุงเทพมหานคร	4-147
4.32	แสดงประชากร ความหนาแน่นประชากร จำนวนบ้าน ของกรุงเทพมหานคร ปี 2536	4-152
4.33	แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร ปี 2529 และ ปี 2532	4-154
4.34	แสดงจำนวนรายและพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้าง และอัตราการเปลี่ยนแปลง ปี พ.ศ. 2526-2536	4-156
4.35	แสดงจำนวนอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้าง โดยแบ่งตาม ชั้นของอาคาร ปี พ.ศ. 2531-2536	4-157
4.36	แสดงการเปรียบเทียบพื้นที่อาคารได้รับอนุญาตปลูกสร้างปี 2534-2536	4-159
4.37	แสดงจำนวนและพื้นที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร รายเขต ปี 2530-2536	4-160
4.38	แสดงจำนวนอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างในกรุงเทพมหานคร รายเขต ปี พ.ศ. 2533-2536	4-162
4.39	แสดงจำนวนการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพฯ (รายเขต) ปี พ.ศ. 2530-2536	4-163
4.40	แสดงส่วนแบ่งของการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพฯ (รายเขต) ปี พ.ศ. 2530-2536	4-164
4.41	แสดงจำนวนที่อยู่อาศัยที่จดทะเบียนเพิ่มขึ้น และอัตราการขยายตัวใน เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี 2530-2536	4-167

ตารางที่

หน้า

4.42	แสดงพื้นที่อาคารแต่ละประเภทที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้าง ในกรุงเทพมหานครรายเขต ปี 2535-2536	4-168
4.43	แสดงโครงการจัดสรรของที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ในปี พ.ศ.2538	4-173
4.44	แสดงจำนวนโครงการจัดสรร 78 ท่าเล กรุงเทพมหานคร	4-174
4.45	แสดงพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538	4-183
4.46	แสดงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียวในปี 2529-2538	4-184
4.47	แสดงความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สีเขียว พ.ศ.2529	4-185
4.48	แสดงพื้นที่วิกฤติที่มีความหนาแน่นของประชากรมากในขณะที่ พื้นที่สีเขียวน้อย	4-186
4.49	แสดงประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2531-2537	4-189
4.50	การคาดประมาณการประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกตามรายเขต พ.ศ.2535-2539	4-190
4.51	แสดงการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ปี พ.ศ.2530-2536	4-192
4.52	การจดทะเบียนรถยนต์และมอเตอร์ไซด์	4-195
4.53	การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ.2535	4-196
4.54	การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ.2536	4-197
4.55	การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ.2536	4-198
4.56	โครงการในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง	4-199
4.57	โครงการในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย	4-200
4.58	แสดงการกระจายตัวของโรงเรียนและสถาบันศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร	4-208
4.59	แสดงเส้นทางเดินเรือใบจักรยาว ณ ท่าเทียบเรือต่างๆ (สิงหาคม 2534)	4-211
4.60	เปรียบเทียบอัตราความเร็วของรถในช่วงเวลาเร่งด่วนระหว่างปี 2533-2537	4-227
4.61	รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4	4-231
4.62	แสดงผลการตรวจวัดระดับเสียงอย่างต่อเนื่องบริเวณเส้นทางจราจร พ.ศ. 2535-2536	4-238

4.63	แสดงผลการตรวจวัดเสียงบริเวณกรุงเทพมหานคร พฤศจิกายน 2538	4-248
4.64	แสดงผลการตรวจวัดเสียงบริเวณกรุงเทพมหานคร ระหว่างเดือน พฤศจิกายน 2538	4-248
4.65	แสดงผลการตรวจวัดเสียง-บริเวณกรุงเทพมหานครระหว่างเดือน สิงหาคม-กันยายน 2538	4-249
4.66	ปริมาณการระบายสารมลพิษออกสู่บรรยากาศจากรถประเภทต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2537	4-264
4.67	มลพิษบริเวณริมเส้นทางการจราจรในกรุงเทพมหานคร	4-267
4.68	สรุปแผนงานที่ได้รับดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร	
4.69	สรุปผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (ประเมินสิ้นสุดวันที่ 15 เมษายน 2539)	4-284 4-307
4.70	สรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายของสำนักการระบายน้ำ ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4	4-329
4.71	แสดงรายละเอียดรายจ่ายประจำของสำนักการระบายน้ำ ที่เกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4	4-330
4.72	แสดงรายละเอียดรายจ่ายพิเศษของสำนักการระบายน้ำ ที่เกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4	4-331
4.73	ตารางการแสดงผลการกิจของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	4-376
4.74	ข้อมูลอัตรากำลังของข้าราชการสามัญของกรุงเทพมหานครของสำนัก และสำนักงานเขตสำรวจ ณ วันที่ 30 กันยายน 25637	4-390
4.75	สรุปปัญหาและกรอบทิศทางของนโยบายของกรุงเทพมหานคร	4-417
4.76	แหล่งรายได้หลักของกรุงเทพมหานคร	4-421
4.77	การจัดเก็บรายได้ค้างชำระปี 2535-2538	4-422
4.78	สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนในงบประมาณประจำปีกรุงเทพมหานคร	4-423
4.79	จำนวนเงินที่เก็บไว้เบิกจ่ายเหลือในปี	4-423
4.80	การระดมเงินลงทุนและแหล่งเงินลงทุนของกรุงเทพมหานคร	4-424

- 4.81 ผลการดำเนินงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเงิน
การคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2535-2539) 4-426
- 4.82 โครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4
(2535-2540) และภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร
ในช่วงแผนฉบับที่ 5 (2541-2544) 4-429
- 4.83 ภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ
ฉบับที่ 4 (2535-2540) และในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544) 4-431
- 4.84 กิจกรรมที่กรุงเทพมหานคร อาจเลือกวิธีการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ 4-435

สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
1.1	แผนที่แสดงเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร	1-4
1.2	แนวทางการศึกษาโครงการกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร	1-11
4.1	แผนที่แสดงโรงพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดกรุงเทพมหานคร	4-49
4.3	แผนที่แสดงเขตพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร	4-161
4.4	แผนที่แสดงการขยายตัวของกรอบสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร	4-177
4.5	แผนที่แสดงโครงข่ายถนนและการขยายตัวของเมืองกรุงเทพฯ	4-178
4.6	แผนที่แสดงพื้นที่ก่อสร้าง (Built-Up Area) ปี พ.ศ. 2530-2536	4-179
4.7	แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรรายแขวง ปี พ.ศ. 2538	4-188
4.8	แผนที่แสดงโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร	4-207
4.9	อัตราความเร็วเฉลี่ยของสภาพการจราจรของพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล	4-229
4.10	แผนที่แสดงแนวโครงการ	4-245
4.11	แผนที่การคาดคะเนเสี่ยงจากการจราจร	4-262
4.12	พื้นที่ปิดล้อมเพื่อป้องกันน้ำท่วมเนื่องจากฝนตกและแนวป้องกัน และบรรเทาปัญหา น้ำท่วมเนื่องจากน้ำหนุนของกรุงเทพฯ	4-322
4.13	แผนที่แสดงข้อเสนอระบบระบายน้ำในเขตกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียง	4-337
4.14	โครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540) และภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	4-430
4.15	ภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540) และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544)	4-432

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า	
2.1	แสดงแผนงานแต่ละสาขาของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4)	2-43
4.1	แสดงกลุ่มหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร	4-14
4.2	กราฟแสดงพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2530-2536	4-193
4.3	กราฟแสดงพื้นที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร รายเขต ปี 2530-2536	4-194
4.4	แสดงการกำจัดขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ในปี 2538	4-302
4.5	แสดงโครงสร้างระบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร	4-346
4.6	แสดงส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร	4-348
4.7	แสดงการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักเลขานุการ ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	4-349
4.8	แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร	4-350
4.9	แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร	4-353
4.10	แสดงการจัดองค์การของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานคร	4-354
4.11	แสดงการจัดองค์การของสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร	4-356
4.12	แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักการแพทย์	4-357
4.13	แสดงการจัดโครงสร้างสำนักอนามัย	4-359
4.14	การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักการศึกษา	4-360
4.15	แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักการโยธา	4-362
4.16	แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักการโยธา	4-363
4.17	แสดงการจัดโครงสร้างองค์การทางสำนักรักษาความสะอาด	4-365
4.18	แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักสวัสดิการสังคม	4-366
4.19	แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักการคลัง	4-368
4.20	แสดงโครงสร้างของสำนักเทคนิค	4-369



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร มีเนื้อที่ 1,568.7 ตารางกิโลเมตร แบ่งการบริหารออกเป็น 38 เขต มีประชากรไม่ต่ำกว่า 6 ล้านคน และยังมีประชากรที่อาศัยในพื้นที่ปริมณฑลที่เดินทางเข้ามากรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาทำงานและใช้บริการประมาณวันละ 2 ล้านคน โดยที่กรุงเทพมหานคร มีลักษณะการเติบโตแบบรวมศูนย์ ทั้งในด้านระบบการบริหารราชการ การค้าและบริการอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง การศึกษา และบริการสังคมอื่น ๆ กรุงเทพมหานครจึงเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศที่กำลังก้าวไปสู่การเป็นเมืองศูนย์กลางหลักของธุรกิจการค้า การเงิน และการบริหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมา กรุงเทพมหานครมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว นอกจากการเติบโตของพื้นที่ด้านตะวันออกอันเป็นผลเนื่องมาจากโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก และโครงการสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง (หนองงูเห่า) แล้ว ยังมีการเติบโตในแนวราบในบริเวณเส้นทางหลักที่ไปสู่ภาคเหนือ-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งเส้นทางหลักที่ไปสู่ภาคตะวันตกและภาคใต้ ขณะเดียวกัน พื้นที่ชั้นในและชั้นกลางของกรุงเทพมหานครก็มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นอาคารสูงและขนาดใหญ่มากขึ้น ยังผลให้เกิดปัญหาจราจร การขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจนที่เปิดโล่งสาธารณะ ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ทัศนยะอุจาด ตลอดจนน้ำท่วมและแผ่นดินทรุด ฯลฯ อีกทั้งโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ทางด่วน รถไฟยกระดับ ระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ นอกจากนี้ โครงการจัดหาน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท ฯลฯ ก็ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน อาคาร และการจราจรในแต่ละพื้นที่ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สมควรที่จะได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นแนวทางในการบริหารและพัฒนากรุงเทพฯ แผนดังกล่าวจัดเป็นแผนซึ่งวางนโยบายแผนงาน

และโครงการของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในภาพรวม และได้ใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งวางและจัดทำโดยกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผังนโยบายในด้านการพัฒนาพื้นที่ (Spatial Development) โดยกำหนดประเภทการใช้ที่ดิน และวางระบบคมนาคมขนส่ง และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ครอบคลุมทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานคร

จากการตระหนักถึงความสำคัญในการกำหนดสถานภาพของกรุงเทพมหานคร และการสร้างแนวทางพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 8 (2540-2544) เพื่อให้มหานครได้พัฒนาไปในรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันและอนาคต และเพื่อวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 จะครบวาระในไม่ช้านี้ ทางสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร จึงได้มอบหมายให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาและจัดทำกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 ของกรุงเทพมหานครต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครครั้งนี้จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้เข้าใจศักยภาพ อำนาจหน้าที่และปัญหาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางวิธีการ หรือโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองแห่งอนาคต
2. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำร่างนโยบาย แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) ต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะพิจารณาขอบเขตพื้นที่ราบ 38 เขตของ กรุงเทพมหานคร (ดังรูปที่ 1.1) และจะมีประเด็นการศึกษาและขอบเขต (Scope of Study) ดังต่อไปนี้ :

1.3.1 กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจประชากร

- เศรษฐกิจ

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางในเรื่องเศรษฐกิจของประเทศด้วย งานศึกษานี้จะพิจารณาระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพโดยพิจารณาการจ้างแรงงานและผลกระทบต่อสภาพสังคมวัฒนธรรม ประชากร การตั้งถิ่นฐาน การจราจร ตลอดจนระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและสวัสดิการสังคม

- ประชากร

ความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร มองเห็นได้จากอัตราการเจริญเติบโตของประชากรด้วย ความหนาแน่นของประชากรและรูปแบบการตั้งถิ่นฐานมีผลต่อรูปแบบการพัฒนา กรุงเทพมหานครเป็นอย่างยิ่ง การศึกษาพิจารณาสถิติจำนวนประชากร อัตราการเจริญเติบโต รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การย้ายถิ่นฐานตามฤดูกาล และการย้ายถิ่นฐานถาวร เพื่อกำหนดแนวทางปรับแก้การกระจายตัวของประชากร (Human Geography) ให้เหมาะสมกับการพัฒนา

1.3.2 กลุ่มงานด้านสังคมวัฒนธรรมและชุมชน

- สังคมวัฒนธรรม

กรุงเทพมหานครมีความเป็นมานานกว่า 200 ปี และได้มีการเจริญเติบโตในฐานะเมืองหลวงของประเทศมาตลอด กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรมหลวง เป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวังและส่วนราชการต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครอง บทบาทของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรมไทย รวมทั้งวัฒนธรรมไทยโบราณ

และวัฒนธรรมสมัยใหม่ ทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะวัฒนธรรมที่หลากหลาย ผสมผสานและ สลับสน การศึกษาบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะศูนย์กลางของวัฒนธรรมไทยจึงเป็นเรื่องที่จะ ต้องให้ความสนใจ ประเด็นที่ให้ความสนใจจะเป็นกระแสนานาชาติและโลกาภิวัตน์ต่อกรุงเทพ- มหานคร และกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ในระดับต่าง ๆ ของสังคม และชุมชนของกรุงเทพมหานคร

● สาธารณสุข

ในปัจจุบันกิจกรรมด้านสาธารณสุขของกรุงเทพมหานครยังเน้นอยู่กับการให้ บริการด้านการรักษาพยาบาลซึ่งจะพบว่ากรุงเทพมหานครมีโรงพยาบาลในสังกัดอยู่หลายแห่ง สำหรับการบริการด้านการกระจายหรือจำหน่ายยารักษาโรคนั้น กรุงเทพมหานครยังไม่มีบทบาท มากเท่าไรนัก ดังนั้นการศึกษาจะพิจารณาถึงศักยภาพและความเป็นไปได้ของกรุงเทพมหานครใน การให้บริการสาธารณสุขด้านอื่น ๆ สำหรับกิจกรรมของงานด้านปัญหาเสฟติด โรคเอดส์และโรง พยาบาลนั้น การศึกษาจะศึกษาถึงปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันในด้านบุคลากร งบประมาณ เป็นต้น เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในส่วนที่กรุงเทพมหานครควร จะดำเนินการในอนาคต ในฐานะหน่วยงานส่วนหนึ่งของราชการที่บริการด้านสาธารณสุข

● การศึกษา

ศึกษาระบบการให้บริการด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะพิจารณาถึง สถานภาพการศึกษาของเยาวชนในกรุงเทพมหานคร ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ของการจัดการการศึกษาของกรุงเทพมหานคร รวมถึงประเมินประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของหัวข้อการศึกษานี้ คือการเสนอแนะถึงบทบาทของ กรุงเทพมหานครในด้านการให้บริการการศึกษารวมถึงแนวทางในการดำเนินงานในอนาคตด้านการ ศึกษาของกรุงเทพมหานคร

● สถิติการสังคมและที่อยู่อาศัย

การศึกษาพิจารณาถึงการพัฒนาและการเจริญเติบโตของชุมชนแออัด ปัญหา เด็กและเยาวชนด้อยโอกาสโดยจะศึกษาหาแนวทางป้องกันแก้ไข และพัฒนาชุมชนและชุมชน ดังกล่าวให้มีความทัดเทียมกันมากขึ้นในสังคมรวมถึงให้มีคุณภาพและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเพื่อลด ผลกระทบโดยรวมต่อสังคม และเสนอแนะบทบาทของกรุงเทพมหานครในขบวนการดังกล่าว

1.3.3 กลุ่มงานทางด้านกายภาพ

- **การใช้ที่ดินและผังเมือง**

ในการศึกษาส่วนนี้จะมุ่งเน้นถึงรูปแบบการใช้ที่ดินในปัจจุบันว่าเหมาะสมเพียงใดและมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างไรโดยจะพิจารณาถึงองค์ประกอบหลักดังนี้

- การกระจายตัวของประชากรในการใช้ที่ดินและโครงข่ายคมนาคมขนส่ง
- รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน บริเวณย่านศูนย์กลางเมือง ชุมชนชานเมือง และชุมชนแออัด
- การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

นอกจากนี้การศึกษาจะทบทวนผลงานการศึกษาที่สำคัญและมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นแนวทางการพัฒนาของกรุงเทพมหานครในอนาคต โดยมุ่งหวังที่จะให้นโยบายการพัฒนาเมืองหลวงสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์และการวิจัยของหน่วยงานราชการ และที่ปรึกษาอื่นๆ ที่เชื่อถือได้

- **การคมนาคม**

การศึกษาระบบคมนาคมและการติดต่อมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการใช้ที่ดินในขบวนการผังเมืองอย่างมาก ดังนั้นการศึกษาในหัวข้อนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการควบคู่และประสานกับการวิเคราะห์วิจัยในส่วนของการใช้ที่ดิน และการพัฒนาชุมชนต่างๆ การศึกษานี้จะจัดทำโครงข่าย (Network) ของระบบคมนาคมในปัจจุบันและให้มีความแน่ชัดในการพัฒนาในอนาคต โดยจะครอบคลุมถึง ระบบขนส่งมวลชน โครงข่ายถนนหลัก ระบบคมนาคมเรือโดยสาร และระบบทางพิเศษเป็นต้น

ในการศึกษานั้นจะพิจารณารวมถึงการพัฒนากิจการด้านการจัดการกับความ ต้องการเดินทาง (demand) และการจัดการกับองค์ประกอบรองรับการจราจร (supply)

- **พื้นที่เขียว**

ศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่สีเขียวทุกชนิด เช่น สวนสาธารณะ สวนหย่อม การปลูกต้นไม้ในบริเวณสาธารณะ เป็นต้น ทั้งที่เป็นของเอกชน รัฐวิสาหกิจและราชการ เสนอแนะสัดส่วนปริมาณพื้นที่สีเขียวที่เหมาะสมกับสภาพเมืองของกรุงเทพมหานครในภาวะการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งวิธีการเพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียวที่มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด และสามารถกระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครมากที่สุดนอกเหนือไปจากการก่อสร้างสวนสาธารณะ

1.3.4 กลุ่มงานด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมของศาลาว่าการกรุงเทพมหานครนั้น สามารถจำแนกหัวข้อย่อย ออกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้

- **ขยะมูลฝอย**

ในการศึกษาดังกล่าวจะพิจารณาถึงระบบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งปฏิบัติในปัจจุบันของกรุงเทพมหานครทั้งในส่วนของ การเก็บ การขนส่ง การกำจัด และการเก็บค่าบริการ ทั้งนี้จะประเมินประสิทธิภาพของระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งจะพิจารณารวมถึงความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมของการดำเนินงานจากภาคเอกชน และประชาชน

- **น้ำเสีย**

จะพิจารณาถึงระบบการรวบรวมและกำจัดน้ำเสียในปัจจุบันที่กรุงเทพมหานครดำเนินการ ซึ่งรวมถึงการประเมินประสิทธิภาพระบบบำบัดน้ำเสียรวม ที่ขณะนี้ทางกรุงเทพมหานคร กำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่โดยรอบเมือง นอกจากนี้จะต้องมีการพิจารณาระบบการเก็บค่าบริการ โดยผู้ใดก่อมลพิษผู้นั้นต้องเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle) เพื่อหาความเหมาะสมในการดำเนินงานทั้งกรุงเทพมหานครและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

● ระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

ในปัจจุบันระบบระบายน้ำของกรุงเทพมหานครจะเป็นที่รองรับน้ำทั้งจากการใช้ของบ้านเรือน อาคารพาณิชย์ โรงงาน และจากน้ำฝน ซึ่งปัญหาที่กรุงเทพมหานครประสบอยู่บ่อยครั้งในอดีตคือ น้ำท่วม ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จะพิจารณาถึงปัญหาหลักของการระบายน้ำของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการระบบระบายน้ำในเมืองหลวง ซึ่งมีโครงข่ายเชื่อมโยงติดต่อกันกับระบบชลวิทยาในธรรมชาติ

1.3.5 กลุ่มงานด้านองค์การบริหารและการคลัง

การศึกษาวិเคราะห์ถึงจุดเด่น จุดด้อยของระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาจากปัญหาการดำเนินงานในปัจจุบันและศักยภาพในการดำเนินภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โดยจะพิจารณาองค์ประกอบหลักของระบบการบริหารองค์การต่อไปนี้

โครงสร้างองค์กร	ระบบบริหารจัดการ	การบริหารงานบุคคล	การเงินและการคลัง
<ul style="list-style-type: none"> ● การจัดแบ่งหน่วยงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการวางแผน 	<ul style="list-style-type: none"> ● อัตรากำลัง 	<ul style="list-style-type: none"> ● การวางแผนการเงิน การคลัง
<ul style="list-style-type: none"> ● การรวม กระจายอำนาจ การบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการประสานงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบแรงจูงใจ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบงบประมาณ
<ul style="list-style-type: none"> ● ความสัมพันธ์กับหน่วยงาน ภายนอกที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการควบคุมติดตาม และประเมินผล ● ระบบข้อมูลข่าวสาร 	<ul style="list-style-type: none"> ● การพัฒนาทรัพยากรบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> ● การพัฒนาศักยภาพทางการคลัง

1.4 แนวทางการศึกษา

ในการศึกษาโครงการนี้ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ 8 ขั้นตอนหลักดังนี้ (ดูรูปที่ 1.2)

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนแผนนโยบายพัฒนากรุงเทพมหานคร

เป็นการดำเนินการเพื่อให้ทราบนโยบายหลักและวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแผนพัฒนาฉบับที่ 4 โดยการสัมภาษณ์ร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร กรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ทำการสำรวจเบื้องต้นถึงกิจกรรมและการดำเนินงานตามนโยบายที่ระบุไว้ในแผน การทบทวนผลการศึกษา Metropolitan Regional Planning ของ Leman Group และ Strategic Planning for Metropolitan Bangkok ของ MIT เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 ทบทวนแผนและนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร

เป็นการดำเนินการเพื่อทราบถึงนโยบายในการกำหนดบทบาทและกิจกรรมของ กรุงเทพมหานคร ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ โดยการทบทวน (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระดับประเทศ

ขั้นตอนที่ 3 ทบทวนสำรวจสภาพปัจจุบันของ กรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

เป็นการดำเนินการเพื่อทราบและประเมินถึงสถานการณ์ภาพรวมของการดำเนินการของ กรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการศึกษา โดยการทบทวนเอกสารและการศึกษารวบรวมสถิติจากศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขต สัมภาษณ์และประชุมระดมสมองกับผู้บริหาร กทม จากส่วนงานต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 4 ศึกษาองค์ประกอบหลักของสังคมในกรุงเทพมหานคร

เป็นการดำเนินการเพื่อทราบสภาพปัจจุบันและแนวโน้มขององค์ประกอบหลักของสังคมในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งด้านสังคมวัฒนธรรม ประชากร และเศรษฐกิจ

โดยการศึกษาความเป็นมาและรูปแบบการปรับเปลี่ยนทางสังคมวัฒนธรรม รวบรวมข้อมูลประชากร ทบทวนการศึกษาด้านเศรษฐกิจระดับมหภาค และของกทม.

ขั้นตอนที่ 5 วิเคราะห์กำหนดเป้าหมายของแผนกรุงเทพมหานครในอนาคต

เป็นการดำเนินการเพื่อกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการของกทม. ที่ควรบรรลุในอนาคต วัตถุประสงค์ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่มงานที่กำหนด โดยการทบทวนการศึกษาและสำรวจสภาพการณ์ของกรุงเทพมหานคร ทั้งในสภาวะกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาความเป็นไปได้เชิงเทคนิค เศรษฐศาสตร์และในทางปฏิบัติประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 6 กำหนดกรอบแนวความคิดนโยบายเบื้องต้น

เป็นการดำเนินการเพื่อกำหนดกรอบแนวความคิดนโยบายของกทม. ในการดำเนินงานพัฒนาในแต่ละกลุ่มงาน โดยกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การขึ้นนโยบายของกรอบนโยบายต่าง ๆ ทั้งในเชิงกายภาพ สังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้นโยบายร่วมที่มีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่ 7 กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในกรอบนโยบาย และรูปแบบงบประมาณ

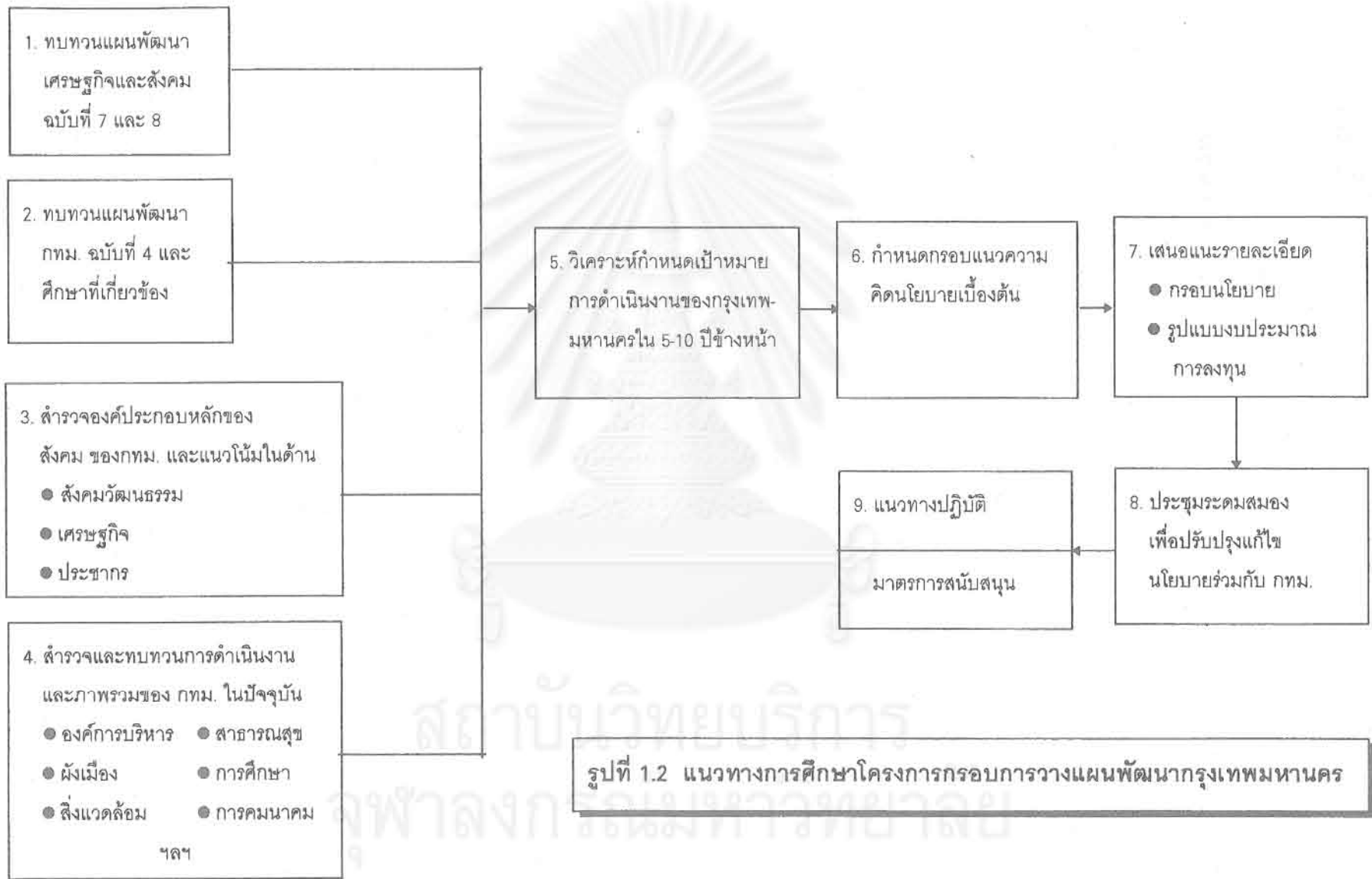
เป็นการดำเนินการเพื่อกำหนดรายละเอียดของแต่ละกลุ่มงานในกรอบนโยบายร่วม เสนอแนะแนวทางการจัดหางบประมาณและการลงทุน

ขั้นตอนที่ 8 การประชุมระดมสมองเพื่อขอความเห็นปรับปรุง

เป็นการดำเนินการเพื่อขอความเห็นจากหน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงกรอบและข้อเสนอแนะ เพื่อให้สามารถนำกรอบและข้อเสนอแนะจากการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติได้

ขั้นตอนที่ 9 นำเสนอข้อเสนอแนะแนวทาง

เป็นการนำเสนอแนวทางและมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม ตามกรอบนโยบายที่วางไว้

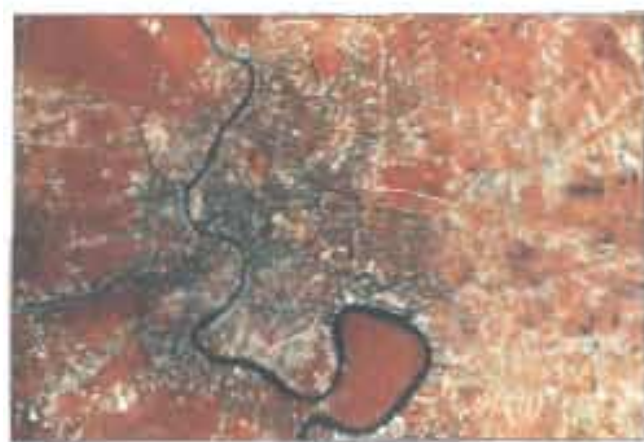


1.5 เนื้อหาของรายงาน

ในรายงานฉบับนี้ได้กำหนดเนื้อหารายงานเป็นบททั้งสิ้น 7 บท ด้วยกันดังนี้

1. ในบทที่ 1 จะเป็นบทนำสรุปความเป็นมาของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ ขอบเขตเนื้อหาของการศึกษา วิธีการที่ใช้ เพื่อนำเสนอภาพรวมก่อนเริ่มการศึกษา
2. ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 7 แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 การสรุปผลศึกษาในเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดิน การวางแผนกายภาพที่มีในระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น การศึกษาของ MIT, JICA และ LEMAN
3. ในบทที่ 3 จะเป็นการทบทวนสภาพการเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจการว่างงานของเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมทั้งการประมาณการการเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครจนถึงปี 2544 และแยกวิเคราะห์ถึงระดับเขต เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์วางกรอบการวางแผนของสาขาอื่น ๆ ต่อไป
4. ในบทที่ 4 เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน สภาพปัญหา แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นของในกลุ่มศึกษาทั้ง 4 กลุ่ม คือ กลุ่มสังคมวัฒนธรรม กลุ่มกายภาพ กลุ่มสิ่งแวดล้อมและกลุ่มการบริหาร การคลัง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการวางกรอบการวางแผนในแต่ละประเด็น
5. ในบทที่ 5 จะเป็นการสรุปความคิดพื้นฐานของวัตถุประสงค์ การพัฒนาบทบาทของ กรุงเทพมหานคร ที่จะดำเนินการได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
6. ในบทที่ 6 จะเป็นการนำเสนอกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่ควรพิจารณาในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครในแผน 5 ตามกลุ่มงานทั้ง 4 รวมทั้งข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติและมาตรการสนับสนุน
7. ในบทที่ 7 จะนำเสนอบทสรุปของการศึกษา และข้อเสนอต่อกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5

บทที่ 2



บทที่ 2

การศึกษาผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

บทนี้เสนอผลการดำเนินงานและผลการศึกษาโครงการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (2535-2539) ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ในส่วนของการพัฒนากรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาทั้งสองฉบับนี้มีลักษณะที่แตกต่างกันคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นแผนพัฒนาระดับนโยบายการพัฒนาชาติที่มีเป้าหมายโดยรวมในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติในการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การรายงานผลการดำเนินงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงครอบคลุมเฉพาะแผนและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในส่วนนี้ เพื่อประเมินและวิเคราะห์ความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ ทั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามแผนจนถึงปีงบประมาณ 2537 ในส่วนที่สองจะเป็นการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งดำเนินงานในช่วงเวลาเดียวกัน การศึกษานี้จะเป็นการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการตามแผนมากน้อยเพียงใด

ในการศึกษาส่วนนี้จะนำมาซึ่งข้อสรุปและผลการศึกษาที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับต่อไป ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานและเสริมมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในแผน

การศึกษาผลการดำเนินงาน จะเป็นการทบทวนข้อมูลเบื้องต้น เอกสารและรายงานฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานครทั้งหมด ประกอบกับการเข้าร่วมประชุมสัมมนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์

ปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากการศึกษา

2.1 สารสำคัญของอภิปินพัฒนากทมมหานคร¹

2.1.1 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 เป็นแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมาย ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดดังต่อไปนี้²

2.1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาพรวมของการเติบโตของ กทม.และปริมณฑล

แนวโน้มที่ปรากฏเด่นชัด คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านประชากรเมืองและด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น มหานครกรุงเทพ (BMR) จะขยายตัวเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายใกล้ชิดกับเมืองที่สำคัญในภูมิภาคใกล้เคียง เช่น อยุธยา ราชบุรี ฉะเชิงเทรา และจังหวัดในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมากยิ่งขึ้นจนกลายเป็นภาคมหานครขนาดใหญ่

2.1.1.2 แนวคิดในการแก้ปัญหาในด้านการใช้ที่ดิน

เพื่อแก้ปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรนำมาตรการผังเมืองรวมมาใช้เพื่อชี้้นำการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยประสานการลงทุนโครงข่ายบริการพื้นฐานระหว่างรัฐและเอกชน และในบริเวณที่มีการใช้ที่ดินขัดแย้งและ/หรือเป็นพื้นที่สำคัญทางศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ควรนำผังเมืองเฉพาะมาใช้บังคับ ควรปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางการข้างต้น และควรดำเนินการจัดระบบข้อมูลที่ดินในเขต กทม.

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539

² สำนักนโยบายและแผน, กรุงเทพมหานคร, กรอบแนวความคิดในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4, พฤษภาคม 2535

2.1.1.3 แนวคิดในการแก้ปัญหาจราจร

ในระยะสั้น ควรพัฒนาถนนตามตรอก ซอย เพื่อเชื่อมโยงกับถนนสายหลัก และสายรอง และปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำให้มีประสิทธิภาพ เร่งดำเนินการสำรวจและจัดสร้างถนนโครงข่ายตามผังเมืองรวม ปรับปรุงสัญญาณไฟจราจรให้สามารถควบคุมได้เป็นพื้นที่ ระยะปานกลาง เร่งดำเนินการจัดระบบขนส่งมวลชนสาธารณะให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยโครงข่ายการพัฒนาาระบบขนส่งสาธารณะควรพัฒนาให้สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน และปรับปรุงระบบขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำให้เชื่อมโยงกับระบบชุมชน โดยเฉพาะเส้นทางสู่การพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

2.1.1.4 แนวคิดในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม/รักษาความสะอาด

ก. การบำบัดน้ำเสีย ระยะแรก กรุงเทพมหานครควรเร่งดำเนินการลงทุน โดยทุนอุดหนุนของรัฐ โดยให้ กทม. สามารถดำเนินการเก็บค่าตอบแทนจากการดำเนินการได้โดยตรง

ข. การจัดเก็บขยะมูลฝอย ดำเนินการให้ครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด โดยใช้วิธีการกำจัดขยะที่เก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค. กรุงเทพมหานคร ควรมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหามลพิษ

ง. ให้มีการบำรุงรักษาทางเท้าให้อยู่ในสภาพที่ดีเสมอเพื่อสาธารณชน

จ. ควรดำเนินการตามแผนป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ ให้มีโครงข่ายที่สมบูรณ์ทุกด้าน รวมถึงบริเวณปริมณฑล

2.1.1.5 แนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และยกระดับคุณภาพชีวิต

ก. ขยายโอกาสในการศึกษาให้ทั่วถึงแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร

ข. ขยายโอกาสในการทำงานให้กับผู้มีรายได้น้อย

จริงจัง

- ค. ขยายโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสมีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง
- ง. สนับสนุนให้มีการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนแออัดอย่าง

- จ. สนับสนุนให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชน

ฉ. กรุงเทพมหานครควรเป็นเจ้าของของเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและชุมชนแออัด โดยยึดหลักสามารถเลี้ยงตัวได้เป็นแนวทางการบริหาร

ช. กระจายบริการด้านสาธารณสุขให้ครอบคลุมชุมชนแออัดและชุมชนก่อสร้าง

ซ. ให้บริการสวัสดิการสังคม โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายเด็กวัยก่อนเรียนและเยาวชน

2.1.1.6 แนวคิดในด้านการคลัง

กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ในการตัดสินใจจัดหาระบบพื้นฐานที่จำเป็นให้สอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศ ควรบริหารการเงินให้สามารถเป็นเครื่องชี้นำการพัฒนาเมืองได้ การพัฒนาโครงการควรยึดหลักให้เอกชนมีส่วนร่วม (ผ่านการประมูลแข่งขัน) และยึดหลักพอเลี้ยงตัวได้

2.1.1.7 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการปรับปรุงองค์กร

สนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรระดับชาติเพื่อประสานการพัฒนาเมืองภายในองค์กรของกรุงเทพมหานครเอง ควรเร่งปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ กระจายอำนาจจากส่วนกลาง และเร่งแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของ กทม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากประเด็นปัญหาและแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามบทบาทที่ส่งเสริมให้วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ได้ระบุงบรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแผนงาน/โครงการที่สืบเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และแผนงาน/โครงการใหม่ โดยจัดเป็น 4 แผน ดังนี้

(1) แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมแนวทางในการแก้ไขปัญหาหลัก คือ ปัญหาน้ำเสีย การป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ ปัญหามลพิษและสภาวะแวดล้อม

(2) แผนพัฒนาการใช้ที่ดินระบบจราจรและสาธารณูปโภคที่ครอบคลุมแผนการดำเนินการจัดระบบผังเมืองและการใช้ที่ดิน การจัดระบบการจราจรขนส่ง การก่อสร้างและปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง

(3) แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ครอบคลุมแผนการดำเนินงานในด้านการศึกษาสาธารณสุข และการให้สวัสดิการสังคมและการฝึกอบรมอาชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานคร

(4) แผนพัฒนาการบริหารและการปกครอง เป็นแผนที่เน้นการพัฒนากระบวนการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมีการพัฒนาบุคลากรและระบบสารสนเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการให้บริการประชาชนตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) แผนพัฒนาการคลัง เป็นการศึกษาด้านการเงินและการคลังของกรุงเทพมหานคร เน้นแผนการพัฒนาสภาพด้านการเงินการคลัง รายรับ-รายจ่าย นโยบาย Privatization เพื่อปรับโครงสร้างทางการคลัง และนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณ ประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ แผนงานเพิ่มรายได้ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการจ่าย และแผนงานระดมทุน

จากการทบทวนวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 พบว่า มีความสอดคล้องกันในเชิงหลักการคือ การมุ่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้เป็นแกนนำการขยายตัวของการใช้ที่ดินให้ไปในทิศทางที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการวางแผนแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน และมุ่งแก้ไข

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองและเน้นให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น และเป็นการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเมือง

2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีเป้าหมายรวมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นแผนที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในทุกๆ ด้าน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ รักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นรูปธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็จะมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตนเองได้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป โดยมีแนวทางการพัฒนาในแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1.2.1 แนวทางในการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ

มีแนวทางหลักประกอบด้วย

ก. การพัฒนาการเงินการคลังและตลาดทุน โดยผ่อนคลायข้อจำกัดด้านการเงินการคลัง ปรับโครงสร้างภาษีและระบบภาษี เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการระดมทุนในประเทศ

ข. การพัฒนาการเกษตร เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเขตเกษตรกรรม ยกกระดับเทคโนโลยีการเกษตร

ค. การพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าและบริการ เน้นสร้างโอกาสในการแข่งขัน ประกอบธุรกิจและการลงทุนของไทยในตลาดต่างประเทศ ผ่อนคลายกฎระเบียบ เน้นให้เอกชนดำเนินงาน

ง. **การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** โดยให้มีการพัฒนาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ควบคู่ไปกับการสร้างขีดความสามารถในการจัดหาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

จ. **การพัฒนาบริการพื้นฐาน** โดยเน้นนโยบายหลัก จัดทำแผนระยะยาวในการขยายการลงทุนและประสานแผนงานโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสอดคล้องต่อความต้องการ เพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีที่ชัดเจน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรค และปรับปรุงการดำเนินงาน ลดขั้นตอนและผ่อนคลายนโยบายระเบียบเพื่อให้โครงการต่าง ๆ ลุล่วงด้วยดี

ฉ. **การพัฒนาพลังงาน** โดยพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้น ผ่อนคลายการควบคุมราคาเพื่อให้ระบบพลังงานให้เป็นไปตามกลไกตลาดและมีการแข่งขันสูงมากที่สุด

ช. **การพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่** เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของภูมิภาคนี้ โดยวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานเพื่อกำหนดแนวทางใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเอื้ออำนวยต่อการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวางรูปแบบองค์กรการพัฒนาเมืองให้เกิดความคล่องตัวและสนับสนุนภาคเอกชนร่วมลงทุนบริการพื้นฐานดังกล่าว

2.1.2.2 แนวทางการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท

มีแนวทางหลัก ดังนี้

ก. **นโยบายการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้** โดยใช้มาตรการทางภาษีและกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณสู่จังหวัดและท้องถิ่น

ข. **การกระจายการถือครองทรัพย์สิน** เพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือมีหลักประกันในการเช่าที่อยู่อาศัย โดยเน้นการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินและจัดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เร่งรัดปราบ ชุมชนแออัด

ค. การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยเน้นการยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร การรักษาระดับราคาสินค้าให้มีเสถียรภาพ เสริมสร้างศักยภาพของจังหวัดศูนย์กลางกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคและพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่

ง. การกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเร่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้เชื่อมโยงกับเมืองโดยรอบ ควบคู่กับกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมสิ่งแวดล้อม

จ. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท จัดให้มีงบประมาณสนับสนุนจังหวัดเพื่อใช้พัฒนาตามความต้องการของท้องถิ่น วางมาตรการเพื่อสนับสนุนองค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ

ฉ. พัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง โดยเพิ่มรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อย จัดหาและปรับปรุงที่อยู่อาศัย ให้สวัสดิการและบริการสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

2.1.2.3 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

มีแนวทางหลักดังนี้

ก. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและสาธารณสุข โดยเร่งกระจายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ปรับปรุงผลผลิตายกฐานะเบาให้เอกชนพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข ขยายความร่วมมือในการฝึกอบรม

ข. การพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม จัดให้มีกลไกของรัฐที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ฝึกกำลังชุมชน องค์กรเอกชนและสถาบันศาสนาในการแก้ปัญหาสังคม

ค. **การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต** โดยใช้หลักการผู้สร้างมลพิษจะต้องรับภาระในการกำจัดมลพิษ ปรับปรุงองค์กร บทบาท และกฎหมาย ระดมการลงทุนในการลดและควบคุมมลพิษในรูปแบบต่างๆ ผนึกกำลังคน รัฐ เอกชน และชุมชน ร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ง. **การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ โดยควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติตามแผน ลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยนำมาตราการการเงินการคลังเข้ามาช่วยจัดหาทรัพยากรธรรมชาติ จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ และเร่งออก พรบ.เพื่อรองรับ

2.1.2.4 แนวทางการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนา เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและระบบราชการ

ในส่วนของการพัฒนากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูงจะถูกผนวกอยู่ในพื้นที่ภาคมหานคร โดยมีกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมของภาคกลางตอนบน ได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้เป็นแกนนำการขยายตัวของการใช้ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เป็นระเบียบ และให้สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบกับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยวางแผนแก้ปัญหาการขาดแคลนระบบบริการพื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของเมือง มีการกำหนดแนวทางกว้างๆ ดังนี้

● **ประสานการลงทุนโครงข่ายบริการพื้นฐานกับการจัดการด้านการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม** โดยขยายต่อกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

- แนวทางการจัดการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมในเขตมหานคร โดยใช้ผังเค้าโครงพัฒนาภาคมหานครและผังเมืองรวม เพิ่มการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่างในเมือง กำหนดเขตส่งเสริมและควบคุมการขยายตัวของอาคารสูง ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเมือง อนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ส่งเสริมให้

มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้มากขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดขยะมูลฝอยสำหรับชุมชน และเร่งรัดออกกฎหมายบังคับใช้มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน

- แนวทางการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน โดยเร่งแก้ไขปัญหาการจราจร และจัดระบบขนส่งในเมือง พัฒนาระบบทางด่วนระหว่างเมือง พัฒนาท่าอากาศยานพาณิชย์สากลแห่งที่ 2 ขยายบริการระบบสื่อสารให้มีคุณภาพ และมาตรฐาน เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนการป้องกันน้ำท่วมให้เป็นระบบถาวรเร่งขยายโครงข่ายบริการประปาเข้าไปในพื้นที่ชานเมือง ควบคุมการใช้น้ำบาดาล และอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปา
- แนวทางการพัฒนาคนยากจนในเมือง โดยปรับปรุงชุมชนแออัดให้มีกฎหมายชุมชนแออัดรองรับ จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนที่ถูกไล่หรือ รัฐอุดหนุนการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค จัดตั้งองค์กรชุมชนและจัดให้มีกองทุนคนจนเมือง

● เพิ่มประสิทธิภาพและวิธีการระดมทุนของท้องถิ่นในการจัดบริการพื้นฐานของเมือง

- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุน
- ใช้มาตรการเก็บค่าบริการให้คุ้มทุน

● ปรับปรุงการบริหารงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- จัดให้มีกลไกระดับนโยบาย เพื่อวางแผนและประสานแผนโดยรวมระดับชาติ
- ปรับปรุงและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นด้านการวางแผนการบริหารการเงินและการจัดการ ตลอดจนการวางผังเมือง
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง
- พิจารณาออกกฎหมายใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการพัฒนาเมือง

ในการกำหนดตามแนวนโยบายข้างต้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นั้น ในเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร จึงมีการวางแผนการพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับ

ที่ 4 เพื่อดำเนินการภายใต้แนวทางการพัฒนาดังกล่าว ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดของการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2528

2.1.3 ผังเมืองกรุงเทพมหานคร (MIT)

ผังเมืองกรุงเทพมหานครเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะที่ปรึกษา MIT และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ในระยะยาว สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดว่าจะภายในปี 2548 จะสามารถดำเนินการพัฒนาก้าวแรกที่สำคัญได้ตามวิสัยทัศน์ คือ³

- เมืองที่เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจวิทยาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- เมืองที่เจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์แบบ
- เมืองที่มีความคล่องตัวสูง
- เมืองที่สุขสบายและมีชีวิตชีวา
- เมืองที่ยกย่องและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านวัฒนธรรม

โดยมีเป้าหมายที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนากรุงเทพฯ ด้วยการคำนึงถึงบทบาททางเศรษฐกิจ ลักษณะการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของกรุงเทพมหานคร ในด้านการจราจรและสิ่งแวดล้อม โดยให้มีกระจายเมืองออกเป็นหลายส่วน และจะช่วยให้สามารถแข่งขันกับประชาคมโลกได้อย่างแท้จริง

2.1.3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

ก. **ปรับปรุงความคล่องตัวในการเดินทาง** โดยประสานโครงข่ายการขนส่งสาธารณะต่างๆ ให้สอดคล้องกับระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องกำหนดให้เป็นแผนงานเร่งด่วนอันดับแรกคือ

- การจัดระบบขนส่งมวลชนผสมผสาน (Integrated Mass Transit System) โดยประสานการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทต่างๆ และประสานโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนโดยรวมเข้ากับโครงข่ายขนส่งสาธารณะอื่นๆ

³ สำนักผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, ผังเมืองกรุงเทพมหานคร วิสัยทัศน์สำหรับกรุงเทพมหานคร ฉบับร่าง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น, มกราคม 2539

- พัฒนาเพื่ออำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนจากการใช้บริการขนส่งระบบหนึ่งไปยังอีกระบบหนึ่ง โดยพัฒนาศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนรวม (Intermodal Centers) ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงข่ายบริการขนส่งมวลชนสาธารณะทั้งหมด
- พัฒนาและปรับปรุงระบบโครงข่ายถนนสายประธาน เพื่อให้รถประจำทางสาธารณะเข้าถึงผู้เดินทางมากขึ้น

ข. การกระจุกตัวของการพัฒนาเมือง โดยกระตุ้นการพัฒนาให้กระจุกตัวในบริเวณที่ขนส่งมวลชนเข้าถึงเพื่อลดการเดินทาง และเก็บรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง มีแผนงานโครงการคือ

- สร้างศูนย์ชุมชนชานเมืองบริเวณที่มีเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหรือรถไฟฟ้าชานเมืองตัดกับถนนวงแหวนรอบนอกเพื่อรองรับและจัดระเบียบการพัฒนาในอนาคต
- กระตุ้นการพัฒนาที่มีความหนาแน่นสูงสุดในบริเวณที่ระบบขนส่งมวลชนเข้าถึงในระยะเดินเท้าถึงสถานีขนส่งสาธารณะหรือจุดเปลี่ยนระบบการเดินทาง
- ตั้งมาตรฐานที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่จะพัฒนาควบคู่กับการควบคุมสถานที่ตั้งของโครงการพัฒนา และยกเลิกวิธีการดำเนินงานที่อนุญาตให้มีการพัฒนาในพื้นที่ที่ขาดโครงสร้างพื้นฐาน

ค. สร้างความสมดุลระหว่างแหล่งงานและที่พักอาศัย โดยการสร้างโอกาสและแหล่งงานในเขตพื้นที่ที่ยังมีจำนวนงานต่ำ และสร้างที่พักอาศัยในเขตที่ยังขาดแคลนที่พักอาศัย เพื่อให้ประชาชนเลือกที่จะพักอาศัยอยู่ใกล้ที่ทำงานมากขึ้น ทำให้ระยะการเดินทางไปทำงานสั้นลงโดยมีแผนงานโครงการคือ

- สร้างแหล่งงานในเขตชานเมือง โดยกระตุ้นการกระจายของสถานที่ราชการ สถานบริการอื่นๆ และอุตสาหกรรมการผลิตใหม่ๆ ไปยังชานเมืองที่มีโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะต่างๆ เข้าถึง
- เพิ่มจำนวนที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นใน เพื่อให้เกิดความสมดุลกับจำนวนงานในเขตนี้ ควรพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ส่งเสริมการพัฒนาแบบผสมผสานในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ ธุรกิจบริการต่างๆ และที่พักอาศัยให้สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการใช้บริการต่างๆ ที่มีราคาแพงร่วมกัน

ง. **ปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองโดยควบคุมการพัฒนาใช้ “ระบบการชี้้นำการพัฒนา”** เพื่อรักษาพื้นที่ที่มีเอกลักษณ์พิเศษและรักษาคุ้มครองระบบธรรมชาติที่สำคัญ คือ

- รักษาความเป็นเอกลักษณ์อย่างสมบูรณ์ของพื้นที่อนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ด้วยการดำเนินการบังคับใช้มาตรการพิเศษ
- พัฒนาย่านเมืองที่มีคุณภาพสูง โดยกำหนดมาตรฐานการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่มีคุณภาพ
- คุ้มครองพื้นที่ที่ระบบนิเวศวิทยาถูกทำลายได้โดยง่าย โดยควบคุมการพัฒนาด้วยมาตรการใหม่ๆ ที่ได้ผล
- คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ทดแทนไม่ได้

จ. **ประสานการพัฒนาระหว่างภาครัฐและเอกชน** โดยกำหนดแนวทางใหม่ในการทำงานและจัดระบบการดำเนินงานร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่

- เป้าหมายในการประสานการพัฒนาภาครัฐและเอกชนให้มุ่งสู่พื้นที่พัฒนาพิเศษหรือพื้นที่พัฒนาเฉพาะ โดยรัฐควรกำหนดประโยชน์และสิ่งจูงใจสำหรับภาคเอกชนให้ชัดเจน และต้องดำเนินการให้กลุ่มผู้ร่วมพัฒนาเข้าใจจุดมุ่งหมายและสนับสนุนบทบาทของรัฐ
- ประสานการให้บริการระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและกำหนดเวลาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งยอมรับร่วมกันในเขตที่จะมีการขยายตัวของเมือง
- เพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะในบริเวณที่เข้าถึงได้สะดวก โดยตั้งเป้าหมายเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะในทุกบริเวณหลักของเมือง โดยปรับเปลี่ยนพื้นที่ว่างของรัฐให้เป็นแหล่งพักผ่อนและนันทนาการ และร่วมกับภาคเอกชนให้กันพื้นที่พัฒนาบางส่วนให้เป็นสวนสาธารณะในขณะที่จัดสรรที่ดิน
- ประสานการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและเอกชนในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

2.1.3.2 องค์ประกอบหลักของแผน

เพื่อเน้นบทบาทของรัฐที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

ก. **การขยายศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น** โดยเสนอให้ขยายศูนย์กลางธุรกิจในเขตเมืองชั้นในให้ใหญ่ขึ้นไปสู่บริเวณพื้นที่ระหว่างสถานีมักกะสันและถนนสีลมให้เป็นไปตามหลักการ คือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่พัฒนาเป็นธุรกิจควรรวมตัวอยู่ในระยะทางเดินเท้าถึงสถานีขนส่งมวลชนและรถไฟฟ้าชานเมือง เขตที่สำคัญคือ เขตถนนสีลม เขตปทุมวัน ราชเทวี และคลองเตย ด้านเหนือและตะวันออกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. **ศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนร่วม** ขึ้นกับความสะดวกและง่ายในการเปลี่ยนระบบขนส่งมวลชนและระบบขนส่งอื่นๆ บริเวณที่เป็นจุดต่อรถเป็นบริเวณทำเลที่มีศักยภาพสูงสำหรับการพัฒนาเพื่อการพาณิชย์ อาคารสำนักงานและที่อาศัย โดยต้องเป็นไปตามผังพัฒนาพื้นที่พิเศษ คือ

- **มักกะสัน** มีระบบรถไฟฟ้าชานเมือง ระบบขนส่งมวลชน 2 สาย รถไฟความเร็วสูงในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกใกล้ทางด่วนพิเศษ บริการขนส่งเรือประจำทาง เสนอให้การพัฒนาแบบครบวงจร

- **หัวลำโพง** เชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชน รถไฟฟ้าชานเมือง พาหนะจากทางด่วน รถประจำทางและรถรับจ้าง เสนอให้มีการพัฒนาแบบครบวงจร

- **บางซื่อ** มีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนร่วมเชื่อมโยงกับสถานีขนส่งสายเหนือที่พัฒนาใหม่ ระบบรถไฟฟ้าชานเมือง รถประจำทางและยานพาหนะอื่นๆ

- **บางกอกน้อย** เป็นจุดต่อรถระหว่างรถไฟฟ้าชานเมืองและรถไฟระหว่างจังหวัด ระบบขนส่งมวลชนและระบบเรือประจำทาง การพัฒนาในบริเวณนี้ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเนื่องจากเป็นเขตอนุรักษ์

- **ธนบุรี** พื้นที่ใกล้วงเวียนใหญ่เป็นจุดตัดของระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าชานเมืองและรถประจำทาง

ค. ศูนย์ชุมชนชานเมือง เสนอให้สร้างศูนย์ชุมชนเมือง 5 แห่ง โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก เพื่อสร้างความสมดุลของแหล่งที่ทำงานและที่พักอาศัย ซึ่งจะช่วยลดการเดินทางไป-กลับระหว่างแหล่งงานและบ้าน และแสดงให้เห็นว่า การมีสิ่งแวดล้อมของเมืองที่มีคุณภาพสูงนั้นสามารถเป็นจริงได้ด้วยการพัฒนาตามแผน ด้วยการกำหนดการใช้ที่ดิน ความหนาแน่นของการพัฒนาและข้อกำหนดการก่อสร้างอาคารโดยละเอียดและสิ่งจูงใจในการพัฒนาพิเศษนี้ ซึ่งจะต้องอยู่บริเวณที่บริการขนส่งมวลชนสามารถขยายไปถึงได้ง่าย ซึ่งใกล้เคียงแนวถนนวงแหวนรอบนอก ได้แก่

- ศูนย์ชุมชนลาดกระบัง มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติแห่งใหม่ในพื้นที่ใกล้เคียง
- ศูนย์ชุมชนคลังชั้น เป็นชานเมืองด้านตะวันตกจะดำเนินการพัฒนาระยะเริ่มต้นในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า
- ศูนย์ชุมชนบางขุนเทียน เป็นชานเมืองด้านตะวันตกเฉียงใต้ น่าจะมีการพัฒนาหลังปี 2548
- ศูนย์ชุมชนมีนบุรีส่วนขยาย พื้นที่ด้านตะวันตกของเมืองมีนบุรี ปัจจุบันต้องวางแผนขยายตัวเมืองเพื่อพัฒนาแบบครบวงจร
- ศูนย์ชุมชนลำลูกกา อยู่บริเวณด้านตะวันออกเฉียงเหนือมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นศูนย์แบบครบวงจรเมื่อมีการเปิดใช้ถนนวงแหวนรอบนอก

ง. เขตส่งเสริมการขนส่ง การพัฒนาเพื่อการพาณิชย์ขนาดใหญ่ อาคารสำนักงานได้ขยายไปสู่ถนนสายหลักรอบนอก ซึ่งรวมถึงถนนสุขุมวิท ถนนพระราม 9 ถนนอโศก-รัชดาภิเษก ถนนปิ่นเกล้า ถนนประชาธิปไตย และแนวถนนวิภาวดีรังสิตถึงท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งอยู่ในแนวเส้นทางตามแผนของระบบขนส่งมวลชนด่วนและรถไฟฟ้าชานเมือง ต้องดำเนินการจัดระเบียบอย่างรอบคอบในการส่งเสริมระบบขนส่งมวลชน และควรปรับปรุงบริเวณทางเท้า

จ. เขตส่งเสริมการพัฒนาที่พักอาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองชั้นใน เป็นการพัฒนาที่พักอาศัยใหม่สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้ทุกระดับทุกกลุ่มที่ขาดแคลน จำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่ในครอบครองของรัฐเพื่อเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้หลายระดับ

ฉ. เขตพัฒนาทางอุตสาหกรรม โดยเสนอพื้นที่บริเวณการทำเรือปัจจุบัน เพื่อพัฒนาการใช้ที่ดินสำหรับอุตสาหกรรม เนื่องจากบริเวณท่าเรือคลองเตยเป็นบริเวณที่มีแหล่งงาน

จำนวนมากของเขตเมืองชั้นใน ในขณะที่เดียวกันควรจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ เพื่อปรับปรุงอาคารที่พักอาศัยสำหรับคนงานโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และควรพัฒนาพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรมเบาในบริเวณใกล้ศูนย์ชุมชนชานเมืองแต่ละแห่ง

ข. บริเวณอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ ได้เสนอการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวมรดกไทย 3 เส้นทาง ซึ่งเชื่อมโยงกันคือ “เส้นทางเจริญกรุง” อยู่ในเขตสัมพันธวงศ์เป็นส่วนใหญ่ “ราชดำเนิน” อยู่บริเวณเขตดุสิตและ “เส้นทางน้ำกรุงเก่าธนบุรี” ตามคลองต่างๆ โดยแผนพัฒนาเมืองวางภาพให้มีการจัดระบบขนส่งสาธารณะด้วยระบบรถประจำทางไฟฟ้าขนาดเล็ก ตามเส้นทางท่องเที่ยวทางบกทั้ง 2 เส้นทางรวมกับระบบเรือประจำทางสำหรับเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำ และมีศูนย์แนะนำนักท่องเที่ยว (Orientation Point) ที่มุ่มถนนหน้าพระลานปรับปรุงท่าเรือสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะท่าช้างซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการปฏิบัติงานของท่าจอดเรือประจำทาง

ข. ระบบสวนสาธารณะ วัตถุประสงค์ของการพัฒนาตามแผนในช่วง 10 ปีข้างหน้าคือ เพื่อเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะจากเดิมเป็น 2 เท่า และแต่ละเขตจะมีสวนสาธารณะอย่างน้อย 1 แห่ง โดยได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบสวนสาธารณะเชื่อมโยงกันหลายแห่งตามคลองบางกอกน้อยและคลองบางกอกใหญ่ในเขตธนบุรีและริมแม่น้ำเจ้าพระยา พร้อมทั้งพัฒนาท่าจอดเรือประจำทางเพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงกับระบบนันทนาการทางน้ำ

ค. ระบบการป้องกันน้ำท่วม สวนสาธารณะระดับภูมิภาคขนาดใหญ่ 3 แห่ง บริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร สวนสาธารณะภูมิภาคลาดกระบังเสนอให้จัดไว้บริเวณพื้นที่รอบท่าอากาศยานหนองงูเห่า โดยจัดให้มีพื้นที่เก็บกักน้ำภายในเพื่อการป้องกันน้ำท่วม

ง. เป้าหมายการสร้างความสะดวกระหว่างที่พักอาศัยและแหล่งงาน ต้องสร้างความสมดุลในทุกหน่วยวางผัง โดยดำเนินการกระจายงานซึ่งเป็นความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับการพัฒนาชุมชนชานเมืองทุกแห่ง มีเป้าหมายระหว่าง 1.75 และ 2.35 งานต่อหน่วยที่พักอาศัยและการสร้างโอกาสการมีที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นใน โดยใช้กลยุทธ์เชิงรุก เช่น กระจายงานซึ่งร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในเขตชานเมือง กลยุทธ์เชิงรับ เช่น มาตรการดำเนินการพัฒนาที่ควบคุมความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป้าหมายการพัฒนาที่อยู่อาศัยมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างประเภทและราคาของที่พักอาศัยกับประเภทงานด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจพาณิชย์ต่างๆ ที่คาดว่าจะอยู่ในเขตนั้น

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาและองค์ประกอบหลักของแผนจะนำไปสู่การวางผังเมืองกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็น 6 ประเภท คือ

- **เขตการใช้ที่ดินผสมผสาน (ผ)** โดยอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัยพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมเบาอยู่รวมกันได้

- **เขตการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ (พ)** มีบริเวณจำกัดและกำหนดข้อบังคับที่จ่อรถเป็นอัตราที่แตกต่างกันตามระยะทางจากสถานีและจุดจอดขนส่งมวลชน

- **เขตการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัย (ย)** โดยกำหนดให้ร้อยละ 20 ของสัดส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน (FAR) เพื่อพาณิชย์กรรมต้องไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร ความสูงอาคารไม่เกิน 5 ชั้น ต้องมีพื้นที่ว่างอย่างน้อยร้อยละ 30

- **สวนสาธารณะและพื้นที่โล่ง (ส)** บริเวณที่กำหนดให้เป็นสวนสาธารณะในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งรวมพื้นที่ทั้งของรัฐและเอกชน การใช้ที่ดินอื่นๆ จะผ่อนผัน แต่ไม่อนุญาตให้ขยายหรือสร้างใหม่

- **การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม/คลังสินค้า (อ)** ต้องแยกบริเวณออกจากการใช้ที่ดินอื่นๆ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ที่ดินบริเวณนี้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาและดำเนินงานตามข้อบังคับ

- **การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ซึ่งรวมการใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม การจัดสรรประเภทบ้านเดี่ยวจำกัดเฉพาะการพัฒนาแปลงที่ดินขนาดใหญ่ที่เทียบเท่ากับพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรเท่านั้น

การดำเนินการตามผังเมืองกรุงเทพมหานครที่กล่าวมานั้น ต้องมีแนวทางในการกำหนดความหนาแน่นของอาคารโดยการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) และระบบโบนัสสูงใจการพัฒนาในพื้นที่พัฒนาบริเวณต่างๆ

เขตการใช้ที่ดินอื่นๆ ที่สำคัญ ผังเมืองกรุงเทพมหานครได้กำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อจัดทำผังพื้นที่พิเศษซึ่งมีข้อบังคับตามสภาพแวดล้อม โดยไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินทั่วไปของผังเมืองกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- **เขตอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์** จะเป็นเขตที่คงลักษณะพิเศษของเมืองไว้ด้วยข้อกำหนดพิเศษ เช่น ข้อบังคับความสูงของอาคาร การควบคุมการใช้ที่ดินที่เข้มงวด และจำกัดการรื้อทำลายอาคารที่มีลักษณะสถาปัตยกรรมพิเศษ กำหนด 3 บริเวณคือ

- กรุงรัตนโกสินทร์ (ศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์)
- เขตชุมชนชาวจีน (สัมพันธวงศ์)

- เขตดุสิต

● **พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม** ซึ่งมีข้อกำหนดพิเศษสำหรับการพัฒนา โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก เพื่อยับยั้งการพัฒนาเมืองรุกล้ำพื้นที่เกษตร เพื่อป้องกันน้ำท่วมในด้านตะวันออกและเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมในด้านตะวันตก จึงเสนอพื้นที่ 3 บริเวณที่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งพื้นที่ปัจจุบันกำลังอยู่ในสภาวะวิกฤต คือ

- บริเวณน้ำท่วมด้านตะวันออกและเขตสงวนเพื่อเกษตรกรรม
- บริเวณควบคุมการพัฒนาชานเมืองด้านตะวันออก
- บริเวณใกล้ชายฝั่งทะเล

บริเวณพื้นที่ที่ต้องมีการวางแผนพัฒนาเฉพาะที่กำหนดการใช้ที่ดิน โดยการกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา ข้อกำหนดการก่อสร้างอาคารโดยละเอียดและมีระบบจูงใจเพื่อให้ภาคเอกชนและรัฐร่วมมือกันจัดทำแผนพัฒนาสำหรับเขตพัฒนาพิเศษนี้ คือ

- ศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนร่วม
- ศูนย์ชุมชนชานเมือง
- พื้นที่บริเวณท่าเรือคลองเตย

2.1.3.3 แผนพัฒนาโครงสร้างความเจริญบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาโครงสร้างความเจริญบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานครเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะผู้เชี่ยวชาญผังเมืองจากสมาคมยุโรปร่วมกับกรุงเทพมหานคร (EC/BMA Project) และคณะที่ปรึกษาเอ็ม ไอ ที (MIT Consulting Team) กับคณะทำงานของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร โดยเป็นแผนปฏิบัติการที่ยึดกรอบตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับร่าง (มกราคม 2539)

(1) ขอบเขตการดำเนินงาน⁴

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับร่าง (มกราคม 2539) ได้กำหนดนโยบายคมนาคมขนส่งในอีก 10 ปีข้างหน้าไว้ โดยให้มีการแก้ไขปัญหาบริเวณที่ถูกปิดล้อมด้วยการ

⁴ สำนักผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนาโครงสร้างความเจริญบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร, กรุงเทพมหานคร, มกราคม 2539.

จัดทำแผนระยะยาวในการพัฒนาถนนสายรองในพื้นที่ปิดล้อมนั้น ซึ่งจะช่วยให้มีการเข้าออกสู่ถนนสายประธานได้ในทุกทิศทางและกระจายการจราจรตามลำดับชั้นของระบบจำนวน ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาบริเวณปิดล้อมจะเกี่ยวข้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ สรุปได้ดังนี้

ก. การปฏิรูปบริเวณชานเมือง โดย

- ใช้มาตรการจัดระบบการจราจร เช่น ระบบถนนทางเดียว ฯลฯ
- ปรับปรุงและขยายถนนโดยเชื่อมถนนปลายตัน
- ทำถนนเอกชนเป็นถนนสาธารณะ

ในระยะยาวอาจแบ่งบริเวณที่ถูกปิดล้อมเป็นบริเวณย่อยๆ ด้วยการตัดถนนใหม่ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหนาแน่น

พื้นที่เร่งด่วนที่ต้องดำเนินการก่อนคือ บริเวณชานเมืองตะวันออกที่ล้อมรอบด้วยถนนรามอินทราทางด้านเหนือ โดยถนนสุขาภิบาล 1 และถนนศรีนครินทร์ทางด้านตะวันออกและทางด้านใต้โดยผ่านบางนา-ตราด

ข. การพัฒนาตามแผน (การพัฒนาแบบชักนำ)

เพื่อให้พื้นที่ชานเมืองได้รับการพัฒนาตามแผนต้องมีการวางแผนหมู่บ้านชานเมืองที่จะเกิดใหม่ด้วยระบบถนนสายรองที่ถูกต้อง และการกันเขตทางเพื่อการสาธารณูปโภคไว้ล่วงหน้าก่อนการพัฒนาจะเกิด จะเป็นงานที่มีความเร่งด่วนสูงสุด โดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและมีการแบ่งภารกิจต่างๆ ดังนี้

- ภาครัฐจะรับผิดชอบในการเชื่อมโยงถนนสายประธาน มาตรฐานของถนน แนวเส้นทางและการสงวนเขตสำหรับถนนสายรอง
- ภาคเอกชนโดยกลุ่มผู้พัฒนาจะรับผิดชอบในการก่อสร้างและค่าใช้จ่ายในการสร้างถนนสายย่อย ถนนสายรอง และจุดเชื่อมต่อต่างๆ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

(2) บริเวณดำเนินการเร่งด่วน

ตามแผนพัฒนาโครงสร้างความเจริญบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร จะเน้นการจัดพื้นที่บริเวณชานเมืองตะวันออก โดยแบ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการ 3 พื้นที่คือ พื้นที่ 1 ประกอบด้วย เขตบางกะปิ บางเขน บึงกุ่ม ห้วยขวาง จตุจักร คลองเตย ลาดพร้าว พระโขนง ประเวศ และสวนหลวง ซึ่งอยู่ติดกับเขต กทม.ชั้นใน พื้นที่ 2 (i) ประกอบด้วย เขตบางกะปิ บึงกุ่ม ลาดพร้าว ลาดกระบัง มีนบุรี พระโขนง ประเวศ สวนหลวง ซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ท่าอากาศยานนานาชาติ แห่งที่ 2 และพื้นที่ 2 (ii) ประกอบด้วย เขตบางเขน บึงกุ่ม ลาดพร้าว มีนบุรี ซึ่งอยู่ทางด้านเหนือของเขตพื้นที่ 1 และ 2 (i) มีพื้นที่รวม 435 ตารางกิโลเมตร ซึ่งในบริเวณที่ 1 มีการพัฒนาไปแล้ว โดยต้องได้รับการแก้ไขปัญหา ส่วนในบริเวณที่ 2 (i) และ 2 (ii) ต้องมีการวางแผนผังเค้าโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งนำการพัฒนาในอนาคต โดยมีการคาดการณ์จำนวนประชากรในอีก 10 ปีข้างหน้าในบริเวณวางผังทั้ง 5 บริเวณนี้เท่ากับ 1.28 ล้านคน ขณะที่การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการรองรับประชากรได้ประมาณ 3.3 ล้านคน ถึงแม้ว่าประชากรที่คาดการณ์จะมีจำนวนน้อยกว่า แต่หากปล่อยให้มีการกระจายตัวของการพัฒนาก็จะเกิดการขยายตัวเกินกว่าไม่น้อยกว่า 3 เท่าตัว ตามข้อกำหนดของผังเมืองกรุงเทพมหานครฉบับร่าง จึงมีการเปิดกว้างให้มีการพัฒนาพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะมีการพัฒนาแบบกระจัดกระจาย (Urban Sprawl)

(3) ลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

พื้นที่ที่มีความเร่งด่วนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการยับยั้งการพัฒนาแบบกระจัดกระจายและสามารถรองรับความเจริญในอีก 10 ปีข้างหน้าได้คือ พื้นที่บริเวณ 2 (i) และ 2 (ii) ซึ่งมีพื้นที่รวม 279 ตารางกิโลเมตร

จากบริเวณทั้ง 2 แห่ง ต้องจำกัดแผนโครงสร้างพื้นฐานนำการพัฒนาของ กรุงเทพมหานครบริเวณชานเมืองเพียงแห่งเดียว ความเร่งด่วนลำดับแรกควรจะดำเนินการบริเวณ 2 (i) เพราะ

- เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้แรงกดดันที่จะพัฒนามากกว่าบริเวณ 2 (ii) ด้วยเหตุจากโครงการพัฒนารถไฟฟ้าและประปาที่ดำเนินการอยู่แล้ว
- การพัฒนาสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง และศูนย์ชุมชนชานเมือง ลาดกระบังจะแล้วเสร็จในแผนระยะ 5 ปี ทำให้มีผลกระทบต่อบริเวณนี้มากกว่าบริเวณ 2 (ii)

- ถึงแม้พื้นที่นี้จะเป็นพื้นที่ลุ่มแต่ไม่เป็นอุปสรรคสำคัญมากเท่ากับบริเวณ 2 (ii) ซึ่งอยู่แนวกลางของระบบป้องกันน้ำท่วม
ดังนั้น แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชานเมืองตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ควรจะเป็นดังนี้
 - แผนงานเร่งด่วนอันดับแรกควรจะปรับโครงสร้างการขยายตัวในบริเวณที่ 2 (i) ให้เสร็จสมบูรณ์โดยส่วนใหญ่ในระยะแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 5 ปี (พ.ศ. 2540-2545)
 - แผนงานเร่งด่วนลำดับรองควรจะปรับโครงสร้างของบริเวณที่ 1 ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 ด้วย เนื่องจากมีการพัฒนาในพื้นที่แล้ว
 - แผนงานเร่งด่วนลำดับสุดท้ายควรจัดบริเวณ 2 (ii) โดยปรับโครงสร้างการกระจายตัวในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 7
สำหรับแผนงานการลงทุนนี้จะไม่ยับยั้งการพัฒนาอื่นที่จะเกิดในบริเวณ 2 (ii) ซึ่งกรุงเทพมหานครควรชะลอการพัฒนาเหล่านั้นด้วยวิธีการแบ่งตอนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยระบุพื้นที่ระยะเวลาดำเนินงาน

(4) การเสนอโครงการ BUILD 1

โครงการสำหรับพัฒนาพื้นที่เร่งด่วนของบริเวณชานเมืองตะวันออกคือ BUILD 1 (Bangkok Urban Infrastructure -led Development) ซึ่งพื้นที่ 2 (i) มีรายละเอียดดังนี้

- พื้นที่รวม 145 ตารางกิโลเมตร
- พื้นที่ตัวเมือง พ.ศ. 2536 เท่ากับ 40 ตารางกิโลเมตร
- ประชากร พ.ศ. 2538 ประมาณ 450,000 คน
- ชีตความสามารถในการรองรับประชากรได้อีก 1,280,000 คน
- ประชากรยอดรวมเต็มที่ประมาณ 1.7 ล้านคน

โดยมีพื้นที่แบ่งออกหนึ่งในสี่ โดยถนนสายประธาน 2 สาย แนวเหนือ-ใต้ แนวถนนมอเตอร์เวย์ชลบุรีสายใหม่ พื้นที่อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเกิดจากถนนสายประธานเส้นใหม่นี้

โครงการ BUILD 1 ต้องมีการประสานการพัฒนาโครงการอื่นๆ ของหน่วยราชการต่างๆ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง-

ชาติ และสำนักงานพัฒนาสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีความเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่โครงการ BUILD 1 กับผังการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณรอบสนามบินนานาชาติ

ก. วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของโครงการ BUILD 1

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร คือ

- เพื่อยับยั้งการพัฒนาแบบกระจัดกระจายและสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินและบริการพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด
- เพื่อสร้างความสมดุลที่ดีระหว่างการพัฒนาเมืองกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามเงื่อนไขของเวลาและสถานที่
- เพื่อลดระดับ “การพึ่งพา” บริเวณอื่นๆ ในด้านแหล่งงาน บริการสาธารณะ และบริการสังคม

ข. กรอบแนวทางการพัฒนา

การจัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาอาจเรียกได้ว่าเป็นผังเค้าโครงท้องที่ ครอบคลุมพื้นที่โครงการ BUILD 1 จะระบุนโยบายและมาตรการซึ่งนำการพัฒนาด้านกายภาพแก่ภาคเอกชน นอกจากนั้นยังกำหนดแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยจำแนกอย่างชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งกฎเกณฑ์และข้อบังคับสำหรับการใช้ที่ดิน และความหนาแน่นของการพัฒนายิ่งกว่านั้นผังโครงสร้างจะวางแนวทางวิธีการดำเนินการตามผังด้วย

ส่วนประกอบสำคัญของผังเค้าโครงคือ ระบบเส้นทางถนนสายประธานและระบบระบายน้ำที่ถูกกำหนดโดยความต้องการจากเป้าหมายการพัฒนาระบบเส้นทางถนนสายประธานจะแบ่งพื้นที่พัฒนาออกเป็นบริเวณย่อยขนาดที่กำกับควบคุมได้จะล้อมรอบด้วยถนนยาวประมาณ 2-3 กิโลเมตร

การจัดลำดับสูงต่ำของศูนย์ชุมชนในพื้นที่ดำเนินการอยู่ภายใต้ขอบเขตอิทธิพลของศูนย์ชานเมืองลาดกระบังและมีนบุรีตามผังเมืองกำหนดให้แต่ละศูนย์มีขนาดประชากรประมาณ 500,000 คน ชุมชนระดับรองเป็นศูนย์ท้องถิ่นกระจายอยู่แต่ละบริเวณย่อย มีขนาดประชากรประมาณ 50,000 ถึง 100,000 คน และชุมชนระดับต่ำสุดคือ ชุมชนละแวกบ้าน (Neighbourhood Center) จะมีประชากร 25,000 คน ตามลำดับ

ศักยภาพของการบริการระบบขนส่งมวลชนภายในบริเวณใช้ระบบรถเมล์เล็กประจำทางเชื่อมโยงกับสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนบริเวณศูนย์กลางเมืองของศูนย์ชุมชน

การจัดตั้งแผนพัฒนาแต่ละบริเวณย่อยระบุความยาวของถนนตามความต้องการทางภูมิลักษณะโดยใช้เป็นพื้นฐานของการจัดลำดับขั้นตอนการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ค. การเสนอโครงการ

การดำเนินงานตามโครงการนี้ คาดว่าใช้เวลาประมาณ 7 เดือน ซึ่ง 5 เดือนแรกเป็นการวางและจัดทำผังเค้าโครงท้องถิ่นของพื้นที่ศึกษา

แผนงานนำร่องจะจัดทำขึ้นภายในเวลา 2-3 เดือนต่อมา โดยจะเลือกเอาบริเวณย่อยบล็อกหนึ่งมาจัดทำแผนผังและแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยซึ่งจะประกอบด้วย เจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบการพัฒนา และประชาชนผู้มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2 การศึกษาที่เกี่ยวข้องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

2.2.1 การศึกษาการพัฒนาภาคมหานคร

จากการกระจายตัวของประชากรเมืองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่สูงกว่าเมืองอื่นๆ โดยมีประชากรเมืองประมาณ 9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 43 ของประชากรเมืองทั่วประเทศ (ประมาณ 21 ล้านคน) กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ มีการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่กรุงเทพมหานครตามเส้นทางคมนาคมอย่างคับคั่ง สับสน และไม่เป็นระเบียบ กระจัดกระจายเป็นหย่อม ๆ และขาดความต่อเนื่องจนเกิดเป็นพื้นที่ว่างและพื้นที่ตาดอดที่ไม่ได้รับการพัฒนาอยู่ทั่วไป มีการพัฒนาที่รุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองอย่างรวดเร็ว และแผ่ลามตามถนนสายหลักออกนอกเขตการบริหารของเมืองจนเชื่อมต่อกับจังหวัดปริมณฑลโดยรอบจนกลายเป็นพื้นที่เมืองเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นเนื่องจากศักยภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ทางด้านกายภาพ ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นภาคที่มีความได้เปรียบทางด้านทำเลที่ตั้งเพราะตั้งอยู่ใจกลางของประเทศ
- ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นภาคที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงสุดเป็นที่รวมของสถาบันการเงิน ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่แห่งเดียวที่เป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดทางเศรษฐกิจ เป็นทั้งตลาดของแรงงานสินค้า ตลอดจนอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ มากที่สุดในประเทศ
- ทางด้านประชากร ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นภาคที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงสุด
- ทางด้านสังคม ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นภาคที่เป็นศูนย์กลางทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศ เป็นศูนย์กลางบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานมากที่สุดในประเทศ ซึ่งพื้นที่ที่มีลักษณะบริการทางสังคมมีประสิทธิภาพ คือ กรุงเทพมหานคร

ด้วยปัจจัยทางด้านต่าง ๆ จะเห็นว่า พื้นที่ กรุงเทพมหานครเป็นเพียงแห่งเดียวที่มีความได้เปรียบในทุก ๆ ด้านทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากร กรุงเทพมหานครเป็นที่รวมของแหล่งงาน สถาบันราชการ อุตสาหกรรม ศูนย์พาณิชย์และการบริการ สถาบันเงินทุนและสถานบริการสาธารณสุข การศึกษา จึงเป็นพื้นที่ที่มีแรงดึงดูดให้มีประชากรอพยพเข้าสู่พื้นที่ในอัตราที่สูง การที่ประชากรเพิ่มขึ้นในกรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ แก่ ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งถ้าปล่อยให้อิทธิพลต่าง ๆ ใน กทม. เป็นไปในปัจจุบันก็มีแต่จะทวีความรุนแรงของปัญหามากขึ้น เนื่องจากแผนซึ่งนำการพัฒนาและมาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงเกิดเป็นแนวความคิดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่จะซึ่งนำการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวในระดับมหภาค จึงดำเนินการศึกษาโครงการศึกษาพัฒนาภาคมหานครขึ้น เพื่อมุ่งให้มีการกำหนดทิศทางและจัดระเบียบการเจริญเติบโตของเมืองให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการประสานการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการขยายตัวของระบบชุมชนและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง โดยสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินระดับภาคครอบคลุมทั้งระบบชุมชนและพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ทั้งนี้เพื่อนำมามาตรการเสริมทางผังเมืองมาใช้ให้เกิดผลทางปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเมือง ซึ่งกำลังยกร่างอยู่ขณะนี้ การจัดสร้างเมืองใหม่ที่กำลังจัดทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ภาคมหานคร เป็นต้น

2.2.1.1 เป้าหมายการพัฒนา⁵

ก. ระดับภาค

- ก.1 ให้ภาคมหานครเป็นศูนย์กลางธุรกิจบริการและการบินระหว่างประเทศที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก
- ก.2 กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความแออัดต่อกรุงเทพมหานครให้ออกไปสู่พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสม รวมถึงการเร่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ
- ก.3 รักษาสภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสม สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนเมือง

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ระเบียบวาระการประชุมคณะทำงานกำกับการศึกษาแผนพัฒนาภาค-มหานคร, ตุลาคม 2536

ก.4 สร้างระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานหลัก และการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคมหานครให้มีระเบียบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ข. ระดับจุลภาค

เพื่อให้การพัฒนาภาคมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนาฉบับที่ 7 จึงกำหนดพื้นที่เป้าหมาย 3 บริเวณที่จะใช้โครงข่ายบริการพื้นฐานชั้นนำ และแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ให้ดีขึ้น คือ

ข.1 พื้นที่ชั้นใน ภายในถนนวงแหวนรัชดาภิเษกและชุมชนต่อเนื่อง (เขตคลองเตย) เนื้อที่ประมาณ 150 ตร.กม. เป็นศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิมที่มีอาคารเก่าทรุดโทรม และย่านธุรกิจใหม่ที่มีการขยายตัวของอาคารสูงจำนวนมาก ตลอดทั้งเป็นศูนย์บริหารราชการ แหล่งประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศ มีปัญหาการจราจรติดขัดและการคับคั่งของมลพิษจนเกินระดับมาตรฐาน

ข.2 พื้นที่ชานเมือง ภายในถนนวงแหวนรอบนอกและชุมชนต่อเนื่อง (เขตตลิ่งชัน ภาษีเจริญ หนองแขม มีนบุรี ลาดกระบังและบางส่วนของ อ.สามพราน จ.นครปฐม อ.กระทุ่มแบน จ.สมุทรสาคร อ.เมืองสมุทรปราการ อ.พระประแดง และอ.บางพลี จ.สมุทรปราการ) เนื้อที่ประมาณ 1,800 ตร.กม. เป็นบริเวณที่ชุมชนขยายตัวอย่างรวดเร็วไปตามแนวถนนสายหลักและกระจายเป็นหย่อม ๆ ขาดโครงข่ายถนนสายรอง จึงมีพื้นที่ว่างไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์อยู่มาก ทั้งการขยายตัวของรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและน้ำ ปัญหาแผ่นดินทรุดและน้ำท่วม ตลอดจนมลพิษของสิ่งแวดล้อมชานเมือง

ข.3 พื้นที่รอบนอก ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่เหลือเนื้อที่ประมาณ 5,700 ตร.กม. เป็นแหล่งเกษตรกรรมที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นอุตสาหกรรมและสนามกอล์ฟอย่างรวดเร็วและกระจัดกระจาย มีปัญหาโครงข่ายถนนสายหลักทรุดโทรมและไม่สามารถรองรับปริมาณการจราจรที่คับคั่งและปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและน้ำ

ค. การกำหนดบทบาทของกลุ่มอนุภาค

ค.1 ด้านอนุภาคปริมณฑล เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางธุรกิจ การเงิน การบริการ ของกรุงเทพมหานครและเป็นประตูเศรษฐกิจสู่นานาชาติ

ค.2 ด้านอนุภาคกลางตอนบน สระบุรี-แก่งคอย เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมแห่งใหม่ เพื่อรองรับการกระจายอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพมหานครและเชื่อมโยงสู่อินโดจีน

ค.3 ด้านอนุภาคฝั่งตะวันตก นครปฐม เป็นศูนย์บริหารราชการและการบริการ และเป็นประตูสู่ชายฝั่งทะเลตะวันตก โดยที่ราชบุรี-บ้านโป่ง เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมฝั่งทะเลตะวันตก

ง. การพัฒนาศักยภาพของภาคมหานคร

การพัฒนารูปแบบในเชิงปฏิบัติที่มีผลต่อภาคมหานครมีดังนี้

ง.1 ลักษณะระบบผังเมืองรวม : การตั้งถิ่นฐานของประชากรส่วนใหญ่ มักคำนึงถึงจุดเหมาะสมที่มีศักยภาพดี อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบขนส่งมวลชน ฯลฯ.

ง.2 ระบบขนส่งมวลชน : มีส่วนสนับสนุนโครงข่ายระหว่างพื้นที่ใกล้เคียง โดยอาศัยจุดเชื่อมของถนนหลักและถนนรอง และทั้งนี้ได้ใช้ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นแกนหลักกระตุ้น ได้แก่ บริเวณจังหวัดระยอง ฉะเชิงเทรา

ง.3 รถไฟความเร็วสูง : ด้วยประสิทธิภาพของระบบขนส่งรถไฟ ความเร็วสูงนี้มีส่วนต่อการเชื่อมโยงการพัฒนาบนพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ สนามบินนานาชาติแห่งที่ 2 และครอบคลุมพื้นที่ที่สำคัญ เช่น กรุงเทพฯ ระยอง สมุทรปราการ

ง.4 การพัฒนาศูนย์ซ่อมเครื่องบินลำตัวกว้าง : มีส่วนกระตุ้นเศรษฐกิจในอนาคต เพราะรัฐได้ลงทุนก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการแล้ว โดยเฉพาะการพัฒนา ศูนย์ซ่อมฯที่อุตะเภาและสนามบินแห่งที่สองซึ่งมีส่วนรองรับการขยายตัวทางอากาศยานที่กรุงเทพฯ

ง.5 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ : ได้มีการเพิ่มพูนทักษะความรู้ความสามารถเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ง.6 ระบบสารสนเทศ : การพัฒนาให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีศักยภาพทางการค้า โดยการจัดการเชิงบริหารแบบสากล ระบบการศึกษาและอารยธรรมสมัยใหม่ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้าน ฝั่งเมือง เป็นต้น

ง.7 พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก : ผลการดำเนินพบว่า ได้มีการขยายการลงทุนอุตสาหกรรมหนักจำนวนมาก อาทิ ปิโตรเคมี ฯลฯ รวมทั้งการเปิดบริการท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด ตลอดจนจนถึงอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น ด้านการส่งออกเสื้อผ้า ฯลฯ ซึ่งผลของการพัฒนาในระยะที่สอง คาดว่ามีรองรับแรงงานถึง 0.6-2 ล้านคน

ง.8 สนามบินในภูมิภาค : การพัฒนาเส้นทางขนส่งทางอากาศระหว่างกรุงเทพฯกับฉะเชิงเทราซึ่งสามารถรองรับคนที่ลาดกระบัง 4 แสนคน รองรับสายการบินนานาชาติเพิ่มขึ้น รองรับเมืองใหม่ บริเวณระหว่างสนามบินหนองงูเห่ากับฉะเชิงเทรา ได้ถึง 3 แสนคน โดยเฉพาะจังหวัดฉะเชิงเทราที่มีบทบาทสำคัญต่อชุมชนเมืองหลักและรองรับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในอนาคต

ง.9 การตั้งถิ่นฐาน : ด้วยลักษณะของภูมิภาคประเทศส่วนใหญ่มีความเป็นธรรมชาติจำนวนมาก อาทิ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ฯลฯ ซึ่งจะรองรับการลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัย เช่น รีสอร์ท คอนโดมิเนียม ฯลฯ

ง.10 ถนนสายสระบุรี : จะเชื่อมโยงโครงข่ายไปสู่ภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งจะก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจด้านการค้าระหว่างพื้นที่โดยรอบ

ง.11 บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันตก : โดยเฉพาะจังหวัดนครปฐมจะเป็นประตูการค้าด้านใต้ของไทยและด้านชายฝั่งตะวันตก ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินตั้งเป็นศูนย์การบริหารจัดการเพื่อรองรับอุตสาหกรรมในบริเวณนี้

จ. แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาภาคมหานคร ประกอบด้วย มาตรการ แผนงาน และโครงการพัฒนาหลัก สรุปได้ดังนี้

จ.1 ระดับประเทศและภูมิภาค จะอาศัยโครงสร้างบริการพื้นฐานหลักเพื่อเชื่อมโยงภาคมหานครไปสู่พื้นที่ตอนในของประเทศและเชื่อมโยงสู่กลุ่มประเทศอินโดจีน ได้แก่

(1) เร่งรัดพัฒนาโครงข่ายเชื่อมโยงระดับนานาชาติ เช่น ก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่ 2 การพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาเชิงพาณิชย์และขนส่งทางอากาศ ตลอดจนดำเนินโครงการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในเขตเศรษฐกิจเฉพาะ

(2) พัฒนาโครงข่ายเชื่อมโยงภายในในภาคและจัดเตรียมแผนงานยกระดับบริการพื้นฐาน เช่น ระบบรถไฟขนส่งมวลชน เพื่อเชื่อมโยงกรุงเทพฯ และพื้นที่บริเวณ



ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระบบบริหารจัดการประปาให้เพียงพอและปรับมาตรฐานโทรศัพท์ให้แพร่หลาย

จ.2 พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เน้นการใช้ที่ดิน โดยกำหนดการพัฒนา ดังนี้

(1) พื้นที่เมืองชั้นใน ตามถนนรัชดาภิเษก คือ บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ มาตรการที่ดำเนินการ เช่น ด้านผังเมือง การลงทุนบริการพื้นฐาน และการแก้ไขมลภาวะเสื่อมโทรม รวมทั้งประสานระบบขนส่งมวลชนสาธารณะทุกระบบเข้าด้วยกัน เร่งรัดโครงการบำบัดน้ำเสียบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ ยานนาวาและสี่พระยา โดยให้ครอบคลุมพื้นที่ชั้นใน ฯลฯ

(2) พื้นที่ชานเมือง เป็นพื้นที่วงแหวนรอบนอกและชุมชนบางแห่งที่ต่อเนื่อง มีเนื้อที่ราว 1,850 ตร.กม. สำหรับมาตรการหลัก ได้แก่ การใช้ที่ดินว่างให้มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบขนส่งมวลชน การบริการน้ำประปา การป้องกันน้ำท่วมและการบำบัดน้ำเสียชุมชน นอกจากนี้ได้กำหนดแผนงานที่สำคัญ เช่น โครงการจัดรูปที่ดิน ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เร่งรัดโครงการก่อสร้างถนนสายรองและถนนเชื่อมตอรอกซอย ระบบโครงข่ายทางด่วนให้ประสานกัน โครงการบำบัดน้ำเสียอนุรักษ์พื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นสวนกลางมหานคร ฯลฯ

(3) พื้นที่รอบนอก บริเวณนอกเขตวงแหวนรอบของ กทม. และปริมณฑล ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง สำหรับมาตรการ อาทิ การพัฒนาระบบโครงข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างชุมชนศูนย์กลางและแหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ และแผนงานหลัก ได้แก่ เร่งรัดโครงการก่อสร้างทางหลวงกรุงเทพฯ-ชลบุรีสายใหม่ พัฒนาโครงการหนองงูเห่าและโครงการ ICD ทำผังเมืองเฉพาะเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน เร่งรัดโครงการขยายบริการประปา ฯลฯ

จ.3 พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เน้นการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน และการวางระบบโครงข่าย และพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ สำหรับมาตรการหลัก ได้มุ่งพัฒนาให้เป็นย่านชุมชนใหม่ที่มีแหล่งงานเศรษฐกิจรองรับ โดยใช้การจัดระบบคมนาคมขนส่ง เร่งพัฒนาอู่ตะเภาเชิงพาณิชย์ ด้านชุมชนเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม เช่น เร่งการวางผังเมืองและผังเฉพาะแหลมฉบังและมาบตาพุด เร่งดำเนินโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงพยาบาล ฯลฯ

จ.4 พื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมของภาคกลางตอนบน มุ่งพัฒนาให้เป็นแหล่งกระจายอุตสาหกรรมออกจาก กทม.และปริมณฑล มาตรการหลักได้แก่ การพัฒนาโครงข่ายเชื่อมโยงหลักควบคู่กับการบริหารจัดการให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมบริเวณ “ศูนย์กลางอุตสาหกรรมสระบุรี” และแผนงานหลัก เช่น การจัดหาแหล่งน้ำดิบและขยายบริการประปา ขยายศักยภาพระบบสื่อสาร ฯลฯ

๑.5 พื้นที่ฉนวนการพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตร อันได้แก่ พื้นที่เพื่อการพัฒนา เช่น สวนสาธารณะระดับภาคและเมือง พื้นที่น้ำหลากเพื่อป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น สำหรับมาตรการหลัก อาทิ ออกกฎระเบียบควบคุมกิจกรรมการใช้ที่ดิน ควบคุมการเข้าออกของถนนสายหลัก จัดระบบขนส่งมวลชน

2.2.2 แผนกลยุทธ์การพัฒนากรุงเทพมหานคร⁷

กรุงเทพมหานครโดยสำนักผังเมือง ได้ดำเนินการศึกษาโครงการจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนากรุงเทพมหานคร ตั้งแต่มกราคม 2536-กรกฎาคม 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคต โดยทำการศึกษา 3 เรื่อง คือ การใช้ที่ดินและการพัฒนากรุงเทพมหานคร การจราจรและสิ่งแวดล้อม โดยมีขอบเขตสาระสำคัญ ดังนี้

- ระยะเวลาที่ 1 ศึกษาจัดทำผังแนวความคิดเบื้องต้นในแนวทางกว้าง ๆ เกี่ยวกับรูปแบบของเมืองและการพัฒนาดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม 2536
- ระยะเวลาที่ 2 ศึกษาจัดทำผังแนวความคิดในการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในด้านโครงสร้างต่าง ๆ และเสนอผลการศึกษาในลักษณะแนวทางการพัฒนาเฉพาะเรื่อง โดยดำเนินการเมื่อเดือนกรกฎาคม 2536
- ระยะเวลาที่ 3 ศึกษาจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครในรายละเอียดของผลการศึกษาระยะก่อนหน้าให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองแบบกระจายความเจริญจากศูนย์กลางเมือง การพัฒนาศูนย์ชุมชนเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ โดยดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม 2537
- ระยะเวลาที่ 4 จัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนากรุงเทพมหานคร ในลักษณะพื้นที่เฉพาะในการพัฒนาชุมชนชานเมือง โดยแก้ไขปัญหาพื้นที่ชั้นใน ปัญหาการจราจรและการขนส่ง ตลอดจนมาตรการควบคุม พร้อมทั้งศึกษารายละเอียดด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ระยะเวลา 8 เดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2537

⁷ กองผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, แผนกลยุทธ์สำหรับกรุงเทพมหานคร, (ระยะที่ 4) ฉบับแปล, กรกฎาคม 2537

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

2.2.2.1 การใช้ที่ดินและการพัฒนากรุงเทพมหานคร

ได้เสนอแนะแนวความคิดในการใช้ที่ดินในผังเมืองรวม โดยแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ ย่านการใช้ที่ดินระบบผสม ย่านพาณิชยกรรม ย่านที่อยู่อาศัย สวนสาธารณะ ย่านอุตสาหกรรม และย่านเกษตรกรรม เสนอแนะความหนาแน่นในการพัฒนาการกำหนด “พื้นที่พิเศษ” เพื่อให้เป็นพื้นที่ชั้นนำและควบคุมการพัฒนาในอนาคต

ข้อเสนอของผู้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินนี้ จะเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม ปี พ.ศ. 2540 โดยให้ผังเมืองรวมฉบับแก้ไขปรับปรุงเป็น “ผังเมืองชั้นนำ” และกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการให้บริการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อยกระดับและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครให้ดีขึ้น

สำหรับกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาคความหนาแน่นแออัดในใจกลางเมือง การจราจร และสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการพัฒนา “ศูนย์ชุมชนชานเมืองในเขตมหานคร” เพื่อช่วยลดความกดดันการพัฒนาในเขตใจกลางเมือง ซึ่งมีความหนาแน่นเกินขนาด และการพัฒนามีลักษณะแบบก้าวกระโดดซึ่งรูปแบบการขยายตัวเมืองดังกล่าว ทำให้ต้องเพิ่มเวลาในการคมนาคมเป็นทวีคูณ ขาดประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง การจัดหาบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นไม่พอเพียง และการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร ในลักษณะที่ไม่มีกรอบแผนล่วงหน้า เช่น ในอดีตแล้ว ควรจะมีการวางผังและวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองในเขตมหานครไว้ล่วงหน้า เพื่อชั้นนำและควบคุมการพัฒนาในอนาคต สำหรับหลักการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองในเขตมหานคร คือ

- อยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง 20-30 กิโลเมตร
- มีความสมบูรณ์ในตนเอง
- มีความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน
- ส่งเสริมการพัฒนาแบบผสมผสาน มีการว่าจ้างงาน ศูนย์การค้าบริการ

เพื่อลดความจำเป็นในการเดินทาง

- มีมาตรฐานที่ดี คือ มีสวนสาธารณะ ถนนสายหลักที่มีต้นไม้ร่มรื่น
- ก่อสร้างสาธารณูปการพื้นฐานก่อนหน้าดำเนินโครงการพัฒนา
- ระดมความเชี่ยวชาญในการพัฒนาจากภาคเอกชน

สำหรับพื้นที่ที่ผู้ศึกษาเสนอว่า ควรจะส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางชุมชนในเขตมหานคร คือ พื้นที่บริเวณถนนวงแหวนตัดกับถนนสายหลักรวม 11 ศูนย์ ในกรุงเทพมหานคร 5 ศูนย์ และบริเวณจังหวัดใกล้เคียง 6 ศูนย์ สำหรับในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ลาดกระบัง มีนบุรี ลำลูกกา ดลิ่งชัน และบางขุนเทียน

นอกจากนั้นผู้ศึกษาได้คัดเลือกพื้นที่ชุมชนลาดกระบัง ให้เป็นพื้นที่กรณีตัวอย่างของการวางผังการใช้ที่ดิน และการวางแผนการพัฒนา และได้เสนอแนะให้พื้นที่ศูนย์ชุมชนชานเมืองเหล่านี้เป็น “พื้นที่พิเศษ” กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ทั้งนี้เพราะต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อจูงใจให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่เหล่านี้

2.2.2.2 การจราจร

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจราจรขนาดใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร ต้องใช้เวลานานจึงจะประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาในระยะสั้น โดยการจัดการด้านการจราจรและระบบคมนาคม โดย “วิธีพิเศษ” เช่น การจำกัดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมให้มีการใช้รถประจำทาง ปรับปรุงเส้นทางรถบรรทุก ทางเดินเท้า และระบบขนส่งทางน้ำและทางรถไฟ

นอกจากนี้แล้ว ควรนำความคิดดังกล่าวมาใช้ในพื้นที่ที่จัดการด้านการจราจร เพราะไม่ต้องลงทุนมาก สามารถปฏิบัติได้ทันที มาตรการพิเศษเหล่านี้ควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังทุก ๆ วัน และตลอดทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ถนน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดการดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีแผนงานที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการจัดการ เช่น การจัดระบบควบคุมการจราจรด้วยเครื่องอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และระบบติดต่อสื่อสารสำหรับผู้เดินทาง การศึกษาได้นำเสนอรูปแบบการแก้ไข

การจราจร เช่น ระบบทางด่วนฮันชิน ประเทศญี่ปุ่น และระบบทางด่วนลองไอซ์แลนด์ ในนิวยอร์ก ที่ควบคุมด้วยระบบข้อมูลแบบใหม่เพื่อให้กรุงเทพมหานคร พิจารณาเลือกรูปแบบที่เหมาะสมบางอย่างมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของกรุงเทพมหานคร

2.2.2.3 สิ่งแวดล้อม

ภาวะอากาศเป็นพิษในกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาที่นาตกใจอย่างยิ่ง ผู้ศึกษาเสนอนโยบายหลายประการเพื่อจัดการกับปัญหา เช่น ลดการใช้น้ำมันที่มีสารตะกั่ว บังคับไม่ให้ใช้ยานพาหนะขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ กวดขันการใช้ยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลภาวะส่งเสริมการใช้ยานพาหนะแบบใหม่ที่ไร้มลพิษ นอกจากนี้ควรจัดให้มีสวนสาธารณะเพิ่มขึ้นอีก 14 แห่ง และควรปลูกต้นไม้เพื่อช่วยให้อากาศในเมืองดีขึ้น ส่งเสริมให้พื้นที่บางกระเจ้าเป็นพื้นที่สีเขียวที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของกรุงเทพมหานคร

ผู้ศึกษาได้เสนอกลยุทธ์ลดการใช้น้ำบาดาล เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาลของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งมีปริมาณเกินกว่าที่คาดประมาณไว้ และเสนอแนะวิธีการเก็บค่าบริการการบำบัดน้ำเสีย โดยดูจากปริมาณน้ำเสีย และปริมาณออกซิเจนที่หายไปใต้น้ำทิ้ง

กล่าวโดยสรุป คือ การพัฒนากรุงเทพมหานครควรกระจายการพัฒนาออกไปยังชานเมือง เพื่อลดความแออัดคับคั่งของพื้นที่ศูนย์กลางเมือง โดยสร้างความสมดุลของการใช้ที่ดินในแต่ละส่วนของเมือง มีการเน้นเรื่องที่พักอาศัยและแหล่งงานในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยเสนอแนะให้มีการพัฒนาศูนย์กลางชุมชนชานเมืองขึ้นในหลายบริเวณ เช่น ลาดกระบัง มีนบุรี และตลิ่งชัน มีการเสนอแนะรูปแบบของศูนย์กลางชุมชนชานเมือง ซึ่งประกอบด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การขยายบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เงินทุนสำหรับการพัฒนาและการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีการพัฒนาตามผังเมืองที่วางไว้ มีการเสนอแนะระบบระบายน้ำและกำจัดน้ำเสียรวม โดยเน้นการลงทุนก่อสร้างโครงการและดำเนินการของระบบบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งให้รัฐสนับสนุนการลงทุนก่อตั้งอุปกรณ์ช่วยประหยัดน้ำรณรงค์การใช้น้ำอย่างประหยัดในโครงการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการก่อสร้างอาคารในเมือง

2.3 กิจทางการพัฒนากรุงเทพมหานครไปแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

2.3.1 รูปแบบการพัฒนาเมือง

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แผนพัฒนาภาคมหานครและแผนกลยุทธ์การพัฒนากรุงเทพมหานคร เป็นความพยายามในการกระจายความเจริญออกจากศูนย์กลางเมืองทั้งในระดับชาติ ระดับภาค และระดับเมือง ดังนั้น^๑ การพัฒนาในระยะต่อไป ไม่ควรพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ทิศทางการพัฒนาควรมุ่งเน้นที่จะกระจายการพัฒนาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานครสู่เมืองรอบนอกและภูมิภาคอย่างเป็นขั้นตอน ควบคู่กับการฟื้นฟูกรุงเทพมหานครทั้งด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการจราจร และการผังเมือง โดยควรเร่งรัดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่ภาคกลางตอนบนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่ก้าวสู่เศรษฐกิจนานาชาติในระยะแรกแล้วจึงค่อย ๆ ขยายการพัฒนาไปสู่ฝั่งทะเลตะวันตกอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจเหล่านี้มีสมรรถนะเพียงพอที่จะดึงดูดกิจกรรมออกไปจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะเดียวกันควรส่งเสริมบทบาทกรุงเทพมหานครให้เป็นศูนย์กลางด้านการเงิน การบริหาร และการบริการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การดำเนินงานภายในแนวคิดดังกล่าว มีประเด็นหลักในการพัฒนาดังนี้

พัฒนาในรูปแบบ “ระบบชุมชนหลายศูนย์ (Multipolis)” เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในพื้นที่เป้าหมายหลัก ในภาคกลางตอนบน (สระบุรี-แก่งคอย) และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา) และในส่วนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะมีการพัฒนาดังนี้

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนต่างประเทศที่จะขยายบทบาทเป็นฐานเศรษฐกิจด้านหน้าของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยฟื้นฟูบูรณะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาจราจร และการผังเมือง ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและสอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของเมือง กล่าวคือ

- แก้ปัญหาจราจรติดขัดคับคั่งในเมือง โดยเร่งลงทุนระบบขนส่งมวลชนและขยายโครงข่ายถนนสายรอง พร้อมกับวางระบบโครงข่ายเชื่อมโยงชุมชนศูนย์กลาง เช่น ทางเลี้ยวเมือง

^๑ กองประสานการพัฒนาเมือง, สศช., แนวคิดและทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนา 8 (เอกสารสัมมนาระดับภาค) พฤษภาคม 2538

- กระจายกิจกรรมที่สร้างความแออัดให้ออกจากกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอุตสาหกรรม กิจกรรมขนส่งและท่าเรือไปสู่พื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ตลอดจนการกระจายศูนย์ราชการแห่งใหม่สู่จังหวัดระยองและนครปฐม
- พัฒนาศูนย์กลางธุรกิจและชุมชนชานมมหานคร ในลักษณะที่อยู่อาศัยพร้อมแหล่งงาน โดยเฉพาะบริเวณสถานีขนส่งมวลชน หรือบริเวณจุดตัดเส้นทางสายหลักที่จะพัฒนาขึ้นใหม่ เช่น ลาดกระบัง และตลิ่งชัน

2.3.2 ประเด็นสำคัญในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

2.3.2.1 การฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชน ในการดำเนินงานพัฒนา ควรให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ คือ

ก. ลดความแออัดคับคั่งของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

ข. ฟื้นฟูบูรณะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งในเขตอนุรักษ์ เกาะรัตนโกสินทร์ ย่านธุรกิจแออัด ชุมชนแออัดต่าง ๆ เป็นต้น

ค. การควบคุมดูแลแหล่งที่มาของมลพิษ ทั้งทางน้ำ อากาศ และฝุ่นละออง

2.3.2.2 วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในเมือง

ควรเพิ่มความสนใจให้มากขึ้น เช่น

ก. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชน ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุนพัฒนาจะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจังและโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้ด้วย

ข. การเพิ่มโอกาสให้กลุ่มคนจนในเมือง ควรรวมถึงการเพิ่มโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริเวณต่าง ๆ ของรัฐอย่างทั่วถึง

2.3.2.3 กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น เพิ่มบทบาทองค์กรเอกชน ให้เข้ามีส่วนร่วมในการดูแลและจัดสรรการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น การผังเมือง และการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางการพัฒนา เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาและเข้าร่วมรับผิดชอบด้วย ตลอดจนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.4 พลการดำเนินงานตามแผนพัฒนามาตรฐานกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4

2.4.1 โครงสร้างของแผนและโครงการ

ตามแผนพัฒนามาตรฐานกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ในแผนภูมิที่ 2-1 ได้กำหนดแผนงานออกตามสาขาต่างๆ 5 สาขา โดยแบ่งเป็น 15 แผนงาน และ 81 โครงการ ดังต่อไปนี้⁹

2.4.1.1 แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม

ก. แผนงานพัฒนาสภาวะแวดล้อม

ก.1 โครงการจัดหาและก่อสร้างสวนสาธารณะ

ข. แผนงานการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ

ข.1 โครงการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำในเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร

ข.2 โครงการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร

ข.3 โครงการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานคร

ข.4 โครงการบริหารพื้นที่น้ำท่วม

ค. แผนงานการกำจัดน้ำเสีย

ค.1 โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียสีพระยา

ค.2 โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรัตนโกสินทร์

ค.3 โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียหนองแขม-ภาษีเจริญ

ค.4 โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียทุ่งครุ ราชบุรีบูรณะ

⁹ สำนักนโยบายและแผน, กรุงเทพมหานคร, แผนการลงทุนหลักเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2535-2539)

- ค.5 โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียคลองมหาสวัสดิ์
 - ค.6 โครงการปรับปรุงคุณภาพน้ำคลองมหานคร คลองแสนแสบ คลองตัน และคลองพระโขนง
 - ค.7 โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ชั้นที่ 1
 - ค.8 โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียที่รับมอบโอนจากการเคหะ 14 แห่ง
 - ค.9 โครงการปรับปรุงระบบไหลเวียนของน้ำและชุดลอกคลองในเขต กทม. ชั้นใน
 - ค.10 โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม (เอกชนร่วมลงทุน)
- ง. **แผนงานจัดการขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียที่เป็นอันตราย**
- ง.1 โครงการจัดซื้อรถเก็บขนมูลฝอย
 - ง.2 โครงการจัดซื้อรถกวาดถนน
 - ง.3 โครงการจ้างเหมาเอกชนเก็บขนมูลฝอย
 - ง.4 โครงการจัดตั้งสถานีขนถ่ายมูลฝอย
 - ง.5 โครงการจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากที่ดินของ กทม. แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ
 - ง.6 โครงการจัดเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ
 - ง.7 โครงการจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขมและนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ
 - ง.8 โครงการจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช
 - ง.9 โครงการจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารเตาเผามูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล
 - ง.10 โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อฝังกลบมูลฝอย (อาจใช้วิธีเวนคืนที่ดิน)
 - ง.11 โครงการสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมอินทรา
 - ง.12 โครงการจัดตั้งสถานีขนถ่ายสิ่งปฏิกูล (ย่อย)
 - ง.13 โครงการจัดหายานพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูล

จ. แผนงานป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศและเสียง

- จ.1 โครงการลดมลพิษทางอากาศและเสียงจากจราจร
- จ.2 โครงการศูนย์ประสานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร
- จ.3 โครงการลดมลพิษทางอากาศและเสียงจากสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานคร

2.4.1.2 แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค**ก. แผนงานผังเมืองและการใช้ที่ดิน**

- ก.1 โครงการวางผังท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
- ก.2 โครงการสร้างและปรับปรุงแผนที่ทางผังเมืองด้วยระบบคอมพิวเตอร์
- ก.3 โครงการวางผังปรับปรุงบริเวณและสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าริมแม่น้ำลำคลองและเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร
- ก.4 โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง

ข. แผนงานจัดระบบจราจรการขนส่งและสาธารณูปโภค

- ข.1 โครงการพัฒนาถนน ตรอก ซอย
- ข.2 โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร
- ข.3 โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ (ATC)
- ข.4 โครงการศึกษาวางแผนถนนสายใหม่ตามผังเมือง

ค. แผนพัฒนาเมืองเขตต่าง ๆ

2.4.1.3 แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม

ก. แผนงานที่ 1 แผนงานการศึกษาและวัฒนธรรม

1. โครงการขยายการจัดการ
2. โครงการจัดตั้งศูนย์บริการสื่อการเรียนการสอน
3. โครงการจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีฟกรุงเทพมหานคร
4. โครงการเพิ่มวิชาช่างและขยายวิชาช่างในโรงเรียนฝึกอาชีฟกรุงเทพมหานคร
5. โครงการพัฒนาอาคารเรียน

ข. แผนงานที่ 2 แผนงานสาธารณสุข

1. แผนงานย่อยที่ 1
 - (1) พัฒนาศูนย์บริการด้านการบริหารและการจัดการ
 - ♦ โครงการจัดตั้งโรงพยาบาลชานเมือง (ประเวศ)
 - ♦ โครงการก่อสร้างอาคาร 7 ชั้น โรงพยาบาลหลวงพ่อกวีศักดิ์ชูตินธ อุทิศ
 - ♦ โครงการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ 20 ชั้น โรงพยาบาลกลาง
 - ♦ โครงการก่อสร้างอาคารเวชศาสตร์ฉุกเฉินศูนย์โรคหัวใจและหอผู้ป่วยใน 12 ชั้น วชิรพยาบาล
 - ♦ โครงการก่อสร้างอาคาร 12 ชั้น วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์
 - ♦ โครงการก่อสร้างอาคาร 12 ชั้น โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์
 - ♦ โครงการก่อสร้างปรับปรุงศูนย์บริการสาธารณสุขและศูนย์บริการสาธารณสุขสาขา
 - ♦ โครงการก่อสร้างตึกพักพยาบาลวชิรพยาบาล
 - ♦ โครงการอาคารจอดรถโรงพยาบาลกลาง
 - (2) ด้านการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข
 - ♦ โครงการจัดตั้งคณะแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานคร

- (3) ด้านพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข
 - ♦ โครงการพัฒนาการให้บริการด้านเทคโนโลยีระดับสูง
 - ♦ โครงการพัฒนาศูนย์ปฏิบัติทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์
- (4) ด้านบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข
 - ♦ โครงการพัฒนาการให้บริการสาธารณสุข (ลักษณะโพลีคลินิก)
 - ♦ โครงการพัฒนาบริการทันตสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร
 - ♦ โครงการป้องกันและบำบัดการติดยาและสารเสพติด
 - ♦ โครงการศูนย์เวชศาสตร์การกีฬากรุงเทพมหานคร
 - ♦ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงโรงพยาบาลชุมชน 10 แห่ง

ค. แผนงานที่ 3 แผนงานสวัสดิการสังคม

- (1) แผนงานย่อยที่ 1 แผนงานย่อยพัฒนาความรู้
 - ♦ โครงการขยายบริการห้องสมุด
 - ♦ โครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์
- (2) แผนงานย่อยที่ 2 แผนงานย่อยพัฒนากีฬา นันทนาการ และสวนสาธารณะ
 - ♦ โครงการขยายบริการด้านนันทนาการกีฬา
 - ♦ โครงการพัฒนาสวนสาธารณะ
- (3) แผนงานย่อยที่ 3 แผนงานย่อยพัฒนาการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์
 - ♦ โครงการส่งเสริมสวัสดิการครอบครัว
 - ♦ โครงการขยายบริการด้านศูนย์เยาวชนและสนามเด็กเล่น

ง. แผนงานที่ 4 แผนงานพัฒนาชุมชน

- ♦ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย

จ. แผนงานที่ 2 แผนงานสาธารณสุข

- ♦ โครงการพัฒนาอาชีพและรายได้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

- ♦ โครงการส่งเสริมอาชีพประชาชนของกรุงเทพมหานคร

2.4.1.4 แผนพัฒนาการบริการและการปกครอง

ก. แผนงานที่ 1 แผนงานพัฒนาระบบงาน

- ก.1 โครงการก่อสร้างอาคารศาลาว่าการกรุงเทพมหานครใหม่
- ก.2 โครงการพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- ก.3 โครงการที่ดินสาธารณะเป็นลานจอดรถเก็บขนมูลฝอยพร้อมอาคาร สถานที่
- ก.4 โครงการก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสำนักงานทั่วไป

ข. แผนงานที่ 2 แผนงานพัฒนากำลังคน

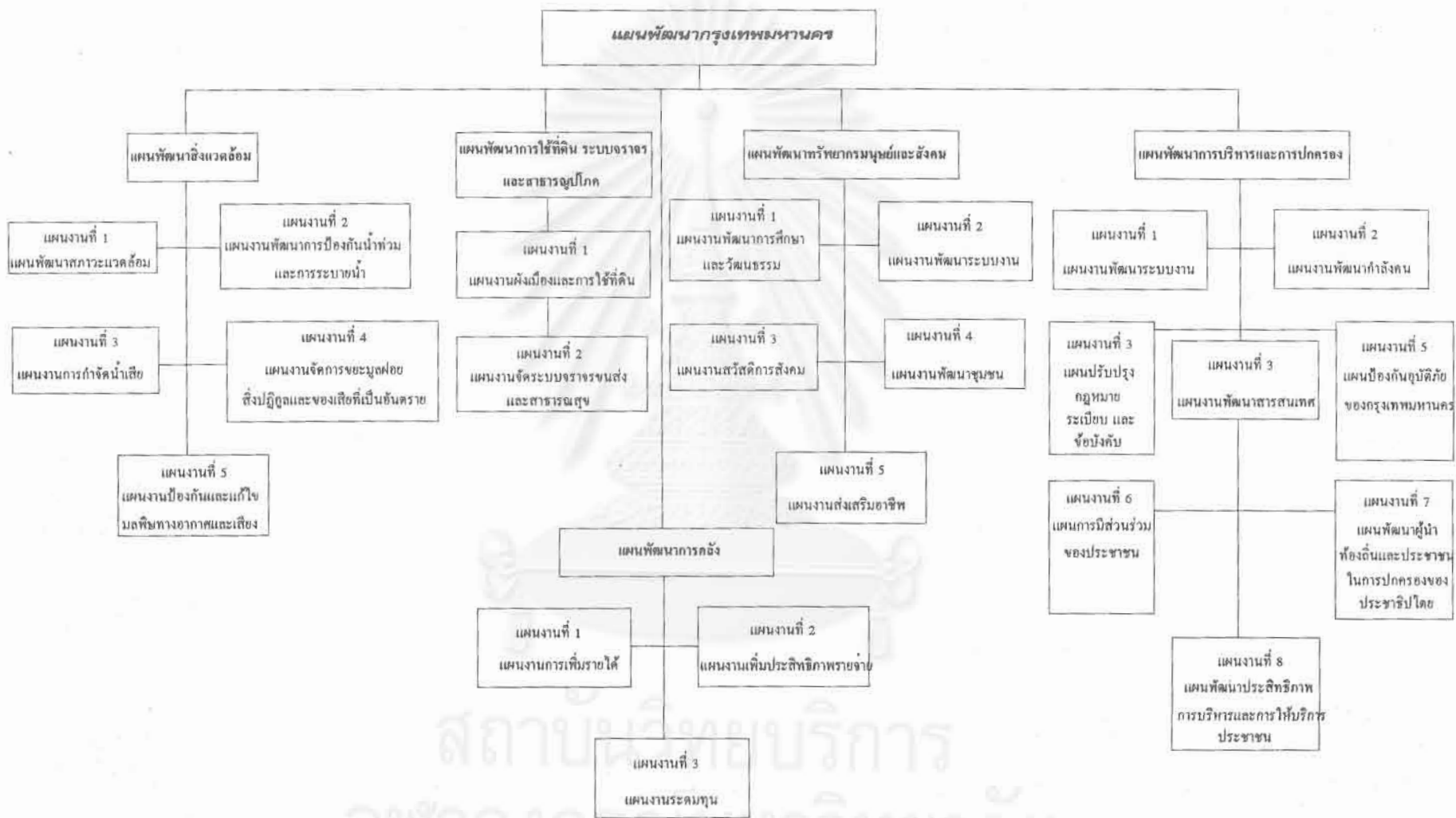
- ข.1 โครงการสร้างแฟลตพักอาศัยที่บริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุชและโรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขม
- ข.2 โครงการก่อสร้างอาคารที่พักแบบแฟลตสำหรับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย กรุงเทพมหานคร

ค. แผนงานที่ 3 แผนงานพัฒนาระบบสารสนเทศ

- ค.1 โครงการจัดระบบข้อมูลและรายงานระบบคอมพิวเตอร์ของ กรุงเทพมหานคร
- ค.2 โครงการจัดทำระบบข้อมูลเขตที่ดินกรุงเทพมหานคร

2.4.1.5 แผนพัฒนาการคลัง

- ก. แผนงานที่ 1 แผนงานเพิ่มรายได้
- ข. แผนงานที่ 2 แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย
- ค. แผนงานที่ 3 แผนงานระดมทุน



แผนภูมิที่ 2-1 แสดงแผนงานแต่ละสาขาของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

2.4.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ อีกทั้งการที่กรุงเทพมหานครเป็นเอกนคร (Primate City) จึงเป็นเมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงมากจนติดอันดับโลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเติบโตของพื้นที่ความเป็นเมือง ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดิน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกมาก หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ที่สำคัญคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดิน ซึ่งรวมถึงสาธารณูปโภคและการจราจร (ตารางที่ 2-1) เป็นหน่วยงานที่มีแผนงาน/โครงการจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปตามแผนการลงทุนหลักที่กำหนดขึ้นภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยเน้นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ยอดรวมของงบประมาณการลงทุนโครงการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะมีมูลค่ามากที่สุดมี 4 หน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ร่วมกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินงานตามแผนหลักการลงทุนในแต่ละสาขา บางหน่วยงานอาจรับผิดชอบมากกว่า 1 แผนสาขา อาทิ สำนักสวัสดิการสังคมจะรับผิดชอบ แผนสาขาสิ่งแวดล้อม ดำเนินงานแผนงานพัฒนาสภาวะแวดล้อมและแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ดำเนินงานแผนงานสวัสดิการสังคม แผนงานพัฒนาชุมชนและแผนงานส่งเสริมอาชีพ เห็นได้ว่ามีความสอดคล้องในด้านการปฏิบัติงาน สำนักการโยธา จะรับผิดชอบแผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค ดำเนินงานแผนงานจัดระบบจราจรขนส่งและสาธารณูปโภค และแผนสาขาการบริหารและการปกครอง ดำเนินงานแผนงานพัฒนาระบบงานและแผนพัฒนากำลังคนและสำนักอนามัยรับผิดชอบ แผนสาขาสิ่งแวดล้อมดำเนินงานแผนงานป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศและเสียง และแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ดำเนินงานแผนงานสาธารณสุข

ตารางที่ 2-1 หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจำแนกตามสาขาของแผนพัฒนา
กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539)

แผนงาน/หน่วยงานรับผิดชอบ	รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ			
	แผนงาน	โครงการ/งาน	ยอดรวมงบประมาณ ลงทุนของโครงการ (ล้านบาท)	%
1. แผนงานสาขาสิ่งแวดล้อม	5	34	40,171	44.89
- สำนักสวัสดิการสังคม	1	1 (4)	149	0.16
- สำนักการระบายน้ำ	2	16	35,400	39.56
- สำนักรักษาความสะอาด	1	13	4,547	5.08
- สำนักอนามัย	1	3	75	0.08
2. แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจร และสาธารณูปโภค	2	8	38,872	43.44
- สำนักการโยธา	1	2 (81)	35,117	39.24
- สำนักงานเขต	1	1	3,250	3.63
- กองผังเมือง	2	5	5	0.005
- กองวิศวกรรมจราจร	1	1	500	0.55
3. แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม	5	32	6,162	6.8
- สำนักการศึกษา	1	5	981	0.99
- สำนักการแพทย์	1	14	4,039*	4.514
- สำนักอนามัย	1	4	370*	0.41
- สำนักสวัสดิการสังคม	3	9	788	0.88
4. แผนสาขาการบริหารและการปกครอง	3	8	4,269	4.77
- สำนักการโยธา	2	3	2,745	3.06
- สำนักงานเขตพิเศษ	1	1	141	0.157
สาขาสวนหลวง				
- สำนักนโยบายและแผน	1	1	11	
- ทุกสำนักงาน	1	1	843	0.012
- กองฝึกอบรม	1	2	529	0.59
สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร				
รวม	15	82	89,474	100

ที่มา : กรุงเทพมหานคร สรุปจากประมาณการรายจ่ายตามแผนการลงทุนหลักเพื่อการ
พัฒนาในช่วงแผนฯ 4 ตามแผนงาน/โครงการ

* ยังไม่ได้รวมงบลงทุนโครงการที่ดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักการแพทย์และ
สำนักอนามัยจำนวน 74 ล้านบาท

ตารางที่ 2-2 ประมาณการรายจ่ายการลงทุนตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 รายสาขา

แผน	งบลงทุนในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4					ยอดรวมงบลงทุนแผนฯ 4	งบลงทุนหลังแผนฯ 4
	2535	2536	2537	2538	2539		
1. แผนสาขาสิ่งแวดล้อม	3,170	4,154	6,143	6,658	11,875	32,000	7,455
2. แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค	12,761	6,215	3,489	3,484	3,744	3,744	2,697
3. แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม	562	609	959	1,130	1,607	1,607	1,264
4. แผนสาขาการบริหารและการปกครอง	1,244	1,173	588	580	320	320	131
รวมทั้งหมด	17,737	12,151	11,179	11,852	17,546	70,465	11,547

ที่มา : กรุงเทพมหานคร สรุปจากแผนการลงทุนเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2535-2539)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการก่อสร้าง จะได้รับงบประมาณการลงทุนมากที่สุดคือ สำนักงานการระบายน้ำร้อยละ 39.56 ของยอดรวมงบประมาณลงทุนของโครงการ ได้ใช้ในโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและป้องกันน้ำท่วมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสำนักงานโยธาได้รับงบประมาณ 39.24% จะเป็นโครงการก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางถนนในบริเวณต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาจราจร จะเห็นได้ว่างบประมาณลงทุนทั้งสิ้น 89,474 ล้านบาท เป็นการลงทุนแผนสาขาสิ่งแวดล้อมและแผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภคร้อยละ 43.44 และ 44.89% ของงบประมาณทั้งหมด ตามลำดับ ส่วนแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคมได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 6.88 และแผนสาขาการบริหารและการปกครองได้รับงบประมาณน้อยที่สุดคือร้อยละ 4.77

งบประมาณทั้งหมดที่ได้ประมาณการจ่ายตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 นี้ มีบางแผนงานที่เป็นโครงการใหม่ มีโครงการต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 จำนวน 6 โครงการ และโครงการใหม่ 8 โครงการ มีโครงการที่คาดว่าจะเสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จำนวน 6 โครงการ และคาดว่าจะเป็โครงการต่อเนื่องไปถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จำนวน 7 โครงการ ซึ่งโครงการที่ต่อเนื่องนั้นจะอยู่ในแผนงานที่มีความสำคัญคือ แผนงานพัฒนาการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ แผนงานการกำจัดน้ำเสีย แผนงานจัดการขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียที่เป็นอันตราย แผนงานจัดระบบจราจรทางขนส่งและสาธารณูปโภค แผนงานสาธารณสุข แผนงานพัฒนาระบบงาน และแผนงานพัฒนากำลัง แต่ในภาพรวมแล้วแผนสาขาทุกสาขาจะมีการดำเนินงานต่อเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ต่อไป (ตารางที่ 2-2)

การดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ได้รับความสนใจในเชิงการจัดสรรงบประมาณมากพอสมควร โดยเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายปี จะพบว่าในปี 2536 แผนสาขาสิ่งแวดล้อม มีอัตราการเพิ่มสูงถึงร้อยละ 31.05 และแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม มีอัตราการเพิ่มร้อยละ 8.36 โดยทั้ง 2 สาขานี้ก็มีสัดส่วนอัตราเพิ่มในปี 2537 และปี 2539 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา

2.4.3 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

การศึกษาผลการดำเนินงานตามโครงการแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ซึ่งมีระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2535-2539) พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งทำให้การดำเนินงานตามโครงการไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นปัญหาต่อเนื่องที่เกิดขึ้นกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 คือ

2.4.3.1 ปัญหาและอุปสรรคจากสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มูลค่าการดำเนินงานของโครงการเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะราคาวัสดุก่อสร้าง ค่าจ้างและที่ดิน มีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย จากผลกระทบดังกล่าวนั้น ผลต่อการยกเลิกบางรายการเนื่องจากปัญหาการประกวดราคา เพราะราคาวัสดุก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ทำให้การดำเนินงานของผู้รับเหมาล่าช้าไป ซึ่งประการหลังนี้อาจเกิดจากการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพได้เช่นกัน

2.4.3.2 ปัญหาด้านงบประมาณ โครงการส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณจำกัด อันเนื่องมาจากได้รับงบประมาณจากส่วนกลางจำกัด ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะสามารถจัดเก็บภาษีได้จำนวนมากก็ตาม อีกทั้งกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ได้ เพราะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง อันเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ทำให้งานบริการสาธารณะล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ก็ยังมีผลมาจากบางโครงการไม่ผ่านการอนุมัติของสภากรุงเทพมหานคร

2.4.3.3 ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพเหมาะสมกับภาระหน้าที่ในบางหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมือง และขาดการพัฒนาบุคลากร ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย บ่อกักน้ำท่วม โครงการก่อสร้างต่าง ๆ และโครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลที่สำคัญ ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2.4.3.4 ปัญหาด้านการบริหารจัดการภายใต้องค์กร องค์กรภายในกรุงเทพมหานครมีความซ้ำซ้อนกันในด้านนโยบายและการปฏิบัติโดยไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจน ไม่มีหน่วยงานใดที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติอย่างแท้จริง นอกจากนี้การจัดประเภทของงานยังไม่เป็นระบบหรือเป็นระเบียบ ทำให้การดำเนินงานโครงการค่อนข้างสับสน

2.4.3.5 ปัญหาด้านการประสานงาน ไม่มีการประสานอย่างเป็นระบบและขาดความชัดเจน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ อีกทั้งขั้นตอนการดำเนินงานของราชการมีความซับซ้อนและล่าช้า เกิดการติดขัดจนไม่สามารถดำเนินการได้

2.4.3.6 ปัญหาจากกฎระเบียบราชการ กฎระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานคร ขาดความคล่องตัว เป็นไปในลักษณะการควบคุม และยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินงานโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างฉับพลันเพื่อปรับโครงการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับภาคเอกชนในการปฏิบัติงาน

2.4.3.7 ปัญหาความชัดเจนของโครงการ บางโครงการมีการกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือ ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดพลาด

การดำเนินงานโครงการพัฒนามักจะเกิดขึ้นจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แต่ปัญหาที่ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขได้คือ ปัญหาประการแรกที่เกิดจากสภาพภายนอกองค์กรและการบริหารจัดการ ส่วนปัญหาประการอื่น ๆ สามารถแก้ไขและป้องกันได้ ถ้ามีการปรับปรุงองค์กรและการบริหารให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5 ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7¹⁰

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในหลายๆ ด้าน คือ

(1) ด้านการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นับว่าประสบความสำเร็จในการรักษาอัตราการเจริญเติบโตได้ตามเป้าหมายอย่างมีเสถียรภาพ แต่โครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่เอื้อต่อการลดช่องว่างของรายได้และการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 7 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 8.2 เป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ และคาดว่าแนวโน้มการขยายตัวในช่วง 2 ปีหลังของแผนฯ จะสูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย อยู่ในระดับ 8.5 ต่อปี สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เนื่องจากเงินเพื่อเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 5.6 ของแผนฯ ฐานะดุลการคลังยังคงเกินดุล และสำรองเงินตราต่างประเทศยังคงเพิ่มขึ้นโดยลำดับ แม้ว่าดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศยังขาดดุล และยังมีปัญหาช่องว่างการออมและการลงทุนไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร โดยเฉพาะการออมภาคครัวเรือนยังต่ำมาก เฉลี่ยร้อยละ 9.1 ของผลผลิตรวมต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ ซึ่งเฉลี่ยร้อยละ 12.8 ต่อปี หรือเป็นร้อยละ 14.5 ของผลผลิตรวมในปี 2539

สำหรับการพัฒนาบริการพื้นฐานในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 รัฐได้ให้ความสำคัญกับการลดการผูกขาดและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนมากขึ้น ทั้งด้านการแก้ไขปัญหา การร่วมทุนและทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเข้าดำเนินกิจการ รวมทั้งเริ่มกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในระยะ 3 ปีแรกของแผนฯ 7 ซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาด้านการขนส่ง สื่อสาร สาธารณูปการ และพลังงานไปแล้วกว่า 770,000 ล้านบาท นอกจากด้านพลังงานซึ่งมีการดำเนินงานที่ก้าวหน้าทั้งการจัดการและการบริหารจัดการพลังงานแล้ว โครงการส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการและบางโครงการมีความล่าช้า จึงยังมีปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบการจราจรขนส่งและสาธารณูปการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่เพียงพอและมีมาตรฐานทัดเทียมสากลยิ่งขึ้น

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสรุปผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7, กุมภาพันธ์ 2538.

(2) ด้านการกระจายรายได้และกระจายผลการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท ปัจจุบันช่องว่างการกระจายรายได้ยังสูง แม้รัฐได้เริ่มมีมาตรการและแผนงานเร่งรัดกระจายการลงทุนที่เป็นรูปธรรม แต่การดำเนินงานยังอยู่ในระยะเริ่มต้น บทบาทของภาคอุตสาหกรรมในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและสนับสนุนภาคเกษตรยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ช่วยยกระดับรายได้ของประชาชนโดยส่วนรวมให้เพิ่มขึ้น และทำให้สัดส่วนคนยากจนของประเทศลดลงเหลือร้อยละ 13.7 ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ยังมีปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มรายได้ กลุ่มอาชีพและระหว่างพื้นที่ โดยเฉพาะรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกกับกลุ่มรายได้ต่ำสุด 20 เปอร์เซ็นต์สุดท้ายห่างกันมากขึ้นจาก 12.2 เปอร์เซ็นต์สุดท้ายห่างกันมากขึ้นจาก 12.2 เท่าในปี 2531 เป็น 15.8 เท่าในปี 2535 ในด้านการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค รัฐได้ใช้มาตรการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น การกระจายสินเชื่อและระดมทุนสู่ภูมิภาค และการกระจายการถือครองทรัพย์สิน ร่วมกับมาตรการเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะในเขต 3 และมาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนและการสร้างงานในภูมิภาค เช่น กองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและบริการสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานสู่ภูมิภาค อาทิ การเร่งรัดโครงข่ายถนนสายหลักเชื่อมโยงระหว่างภาค ซึ่งมาตรการและโครงการต่างๆ ส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ปัญหาสำคัญที่ยังมีอยู่คือ อุตสาหกรรมยังไม่กระจายสู่ภูมิภาคเท่าที่ควร ทั้งขาดแคลนบริการสื่อสารโทรคมนาคมและบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมและชุมชนเมืองในภูมิภาค ในด้านการพัฒนาชนบท รัฐได้เร่งรัดพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบทให้ได้รับปัจจัยพื้นฐานที่ดีขึ้นในระดับหนึ่ง ทั้งในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย และบริการสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และได้พยายามพัฒนาอาชีพเพื่อยกระดับรายได้ของคนชนบท โดยสนับสนุนการกระจายการผลิต กระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและกระจายสินเชื่อเพื่อการเกษตร พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรมีอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันรายได้ครัวเรือนเกษตรกรเกือบสองในสามมาจากรายได้นอกภาคเกษตร

(3) ด้านสังคม : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาด้านสังคมในระยะครึ่งแรกของแผนฯ 7 นับว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนฯ ได้ในระดับหนึ่ง ได้มีการเร่งรัดขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ซึ่งในภาพรวมได้ผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมาย แต่ยังมีปัญหาในพื้นที่ชนบทห่างไกลและบางกลุ่มเป้าหมายยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้มีการขยายการพัฒนากำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงรูปแบบ

และคุณภาพการศึกษาตลอดชีพ และการเร่งรัดโครงการอาหารกลางวันเพื่อสร้างความพร้อมและ พัฒนาการของเด็ก สำหรับด้านการผ่อนคลายนโยบายเพื่อจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น อาทิ การยกเลิกเพดานค่าเล่าเรียนในโรงเรียนนานาชาติและโรงเรียนเอกชนบางส่วน และการให้อิสระแก่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ในด้านการมีงานทำและพัฒนาแรงงาน ปัจจุบันมีการจ้างงานเต็มที่ ระดับการว่างงานลดลงเหลือร้อยละ 0.5 แต่แรงงานส่วนใหญ่ยังคง อยู่ในภาคเกษตรถึง 2 ใน 3 ของการมีงานทำทั้งหมด ขณะเดียวกันมีปัญหาขาดแคลนแรงงานฝีมือ ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญโดยเร่งขยายบทบาทฝึกรวมและพัฒนาฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเฉพาะด้านของภาคเอกชนให้เพิ่มมากขึ้น และการดำเนินงานในระบบทวิภาคีมีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานและประสานการฝึก อาชีพแห่งชาติ ในด้านการพัฒนาสาธารณสุข รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการขยายบริการสาธารณสุข ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ขยายการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อย โอกาสในรูป “ การประกันสุขภาพ ” ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ใน ทางสาธารณสุขมูลฐาน ตลอดจนสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐ และจัดทำแผนงาน เป็นเครื่องมือในการฉีกกำลังระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน โดยเฉพาะการแก้ ปัญหาโรคเอดส์ ด้านสวัสดิการสังคม รัฐได้เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้ นับเป็นมาตรการสำคัญ ที่ช่วยลดช่องว่างคุณภาพชีวิตจากการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม ตามการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสในสวนอื่น ๆ ของรัฐยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากงบประมาณมี จำกัด นอกจากนี้รัฐยังได้ปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานด้อยโอกาส อาทิ การแก้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก การเพิ่มโทษผู้ทำผิดกฎหมายแรงงานเด็ก ในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมในโครงการใหญ่ ๆ เช่น การลงทุนสร้าง ระบบบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและขยะติดเชื้อ และการกำจัดกากของเสียจากโรง งานอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ระหว่างดำเนินการ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีด ความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่จังหวัดและท้องถิ่น มีการปรับปรุงกฎหมายให้ เอื้อต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ด้านทรัพยากรธรรมชาติ รัฐยังมีบทบาทสำคัญแต่เพียง ฝ่ายเดียว องค์กรท้องถิ่น เอกชนและประชาชนยังมีส่วนร่วมในการดำเนินงานค่อนข้างน้อย เนื่องจากขาดความพร้อมในระดับต่าง ๆ จึงทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่นอยู่ใน ขอบเขตจำกัด และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ทั่วถึง

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ถึงแม้จะประสบความสำเร็จบางส่วน แต่บาง ส่วนก็ไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้เนื่องจากยังมีประเด็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไข

ให้ลุล่วงได้ในระยะเวลาอันสั้น ปัญหาหลักที่สำคัญ เช่น ปัญหาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาทางสังคม และปัญหาด้านเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ที่สูง ก่อให้เกิดความไม่สมดุล ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศเริ่มลดลง และการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว

สำหรับผลการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ภาคมหานคร มีดังนี้¹¹

การพัฒนาภาคมหานครเริ่มมีการจัดระบบโครงข่ายหลัก เชื่อมโยงกรุงเทพฯ และปริมณฑลเข้ากับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่อุตสาหกรรมภาคกลางตอนบน แต่ยังคงขาดระบบโครงข่ายสาธารณูปการที่จะรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชนเมือง ส่วนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น

- การพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมไปบ้างแล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นปัญหาขาดแคลนอยู่อีกมาก ทั้งรัฐยังไม่สามารถบริหารจัดการด้านการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดแผนชี้นำการพัฒนาและมาตรการทางการผังเมืองที่เหมาะสม ทำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างสับสนและไร้ระเบียบแบบแผน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดแคลนเงินทุน รัฐไม่สามารถรับภาระเพียงผู้เดียว ส่วนท้องถิ่นก็ยังมีขีดความสามารถทางการคลังที่จำกัด และเอกชนยังไม่มีส่วนร่วมในการลงทุนเท่าที่ควร
- การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้สมบูรณ์และเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานครและพื้นที่อุตสาหกรรมภาคกลางตอนบน แต่การพัฒนายังไม่กระจายสู่พื้นที่ตอนในอย่างทั่วถึง ทั้งการพัฒนา ระบบชุมชน บริการสังคมและสิ่งแวดล้อมยังล่าช้ากว่าที่ควร สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรมภาคกลางตอนบน ได้เริ่มพัฒนาโครงข่ายทางรถไฟเชื่อมกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้ว แต่ยังไม่มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในเขตเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและอุตสาหกรรม

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (เอกสารสัมมนาระดับชาติ) 3-4 มีนาคม 2538

ส่วนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้มีการดำเนินงานเพื่อพัฒนา สรุปผลได้
ดังนี้¹²

1. ด้านการคมนาคมขนส่งและการจราจร

สภาพการจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีปัญหาขั้นวิกฤต แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเร่งรัดโครงการทางด่วน ทางยกระดับ และการเพิ่มพื้นที่ถนนโดยการก่อสร้างถนนสายหลัก สายรอง และถนนเชื่อมตอรอกซอยต่าง ๆ เพื่อเสริมโครงข่ายถนนในเมืองให้เป็นระบบ และให้มีถนนเข้าสู่พื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง แต่การลงทุนด้านโครงข่ายถนนดังกล่าว ยังไม่เพียงพอกับความต้องการเดินทาง กล่าวคือ ปัจจุบันมีพื้นที่ถนนเพียงร้อยละ 9 เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล ซึ่งควรมีถนนประมาณร้อยละ 20-25 ของพื้นที่ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ทั้ง 3 โครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาจราจร ยังมีการดำเนินงานล่าช้ามาก เป็นเพียงการวางแผน และเตรียมโครงการเท่านั้น มีเพียงระบบรถเมล์และรถไฟฟ้าชานเมืองเท่านั้นที่เป็นระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่ให้บริการประชาชนได้ แต่รถเมล์ต้องประสบปัญหาเรื่องถนนติดขัด และรถไฟฟ้าชานเมืองมีปัญหาการจัดบริการได้ไม่เพียงพอและคุณภาพบริการไม่ดี ทำให้ประชาชนหันมาใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น โดยมีรถยนต์ส่วนบุคคลที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12 ต่อปี นอกจากนี้ประชาชนบางส่วนก็นิยมเดินทางโดยรถจักรยานยนต์และเรือโดยสารมากขึ้น ซึ่งสามารถเดินทางได้รวดเร็ว แต่ยังไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ สาเหตุความไม่เพียงพอของโครงข่ายถนน ความล่าช้าของโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ต่างๆ การขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการขยายตัวของเมืองที่กระจุกกระจายและไร้ทิศทาง ทำให้วิถีชีวิตในการเดินทางและสภาพการจราจรขนส่งในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ความปลอดภัย สุขภาพจิตเลวลง เนื่องจากปัญหามลพิษและอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางมากขึ้นในช่วงเร่งด่วนเวลาเช้าเย็นเฉลี่ยวันละประมาณ 4-6 ชั่วโมง

¹² กองประสานการพัฒนาเมือง, สศช., แนวคิดและทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (เอกสารสัมมนาระดับภาค), พฤษภาคม 2538

2. ด้านการบำบัดน้ำเสีย

การบำบัดน้ำเสียเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งความสามารถในการบำบัดจึงไม่ทันกับปริมาณน้ำเสียที่สะสมมานาน และยังไม่สามารถลดค่าความสกปรกของน้ำตามที่กำหนดไว้ได้

- การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงมุ่งเน้นก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่เป้าหมายที่มีความรุนแรงถึงขั้นวิกฤตในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อให้มีความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) ไม่เกิน 4 มิลลิกรัม/ลิตร

- อย่างไรก็ตาม ในปี 2538 มีปริมาณน้ำเสียเกิดขึ้นมากกว่า 3 ล้าน ลบ.ม./วัน ขณะที่แผนงานก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่อยู่ระหว่างดำเนินการ มีขีดความสามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น การบำบัดน้ำเสียจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันและยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการลดปริมาณค่าความสกปรกตามที่กำหนดไว้ได้

3. ด้านขยะมูลฝอย

ปริมาณขยะเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของประชากรเมือง ขณะที่ระบบการจัดเก็บและการกำจัดขยะรองรับไม่ทัน

- ปริมาณขยะใน กทม. มีประมาณวันละ 6,000-6,500 ตัน แต่ประสบปัญหาไม่สามารถจัดเก็บขยะได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการเติบโตของชุมชนอย่างรวดเร็ว การจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร และขีดความสามารถของโรงงานกำจัดขยะไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ เพราะเครื่องจักรมีอายุการใช้งานมานาน รวมทั้งการฝังกลบขยะอย่างถูกสุขลักษณะมีปัญหาการจัดหาที่ดินเพื่อทิ้งขยะ และนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น

- การกำจัดขยะในเขตเมืองปริมณฑลใช้วิธีฝังกลบเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บและทำลายได้อย่างถูกสุขลักษณะ และทันกับปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้น

4. ด้านที่อยู่อาศัย

- ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่ภาครัฐให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการผลิตโครงการเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมชุมชน รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ดินเดิมได้เกินเป้าหมาย แต่การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ชุมชนแออัดที่ถูกไฟไหม้และไล่อัดดำเนินการ

ไม่ทันกับจำนวนที่รอรับความช่วยเหลือ ในการพัฒนาจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไป ภาคเอกชนยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลิตที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับความต้องการของตลาดโดยรวมอย่างต่อเนื่อง สำหรับการเคหะฯ ยังคงผลิตได้เพียงประมาณ 1 ใน 3 ของเป้าหมาย เนื่องจากตลาดที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการแข่งขันสูงทั้งในด้านรูปแบบและทำเลที่ตั้ง

- มีการขยายการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยในเชิงปริมาณ และการกระจายไปสู่ประชาชนได้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
- การส่งเสริมภาคเอกชน โดยการให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ มีผลในการเพิ่มปริมาณที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยได้รวดเร็ว แต่จำเป็นต้องกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานการจัดทำโครงการให้เป็นธรรมด้วย



สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.6 การประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานครรอบปีที่ 4

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามและน่าอยู่มากขึ้น และเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ด้อยโอกาส พัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อให้กรุงเทพมหานคร เป็นฐานหลักที่สามารถรองรับการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของชาติให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักแล้ว แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายหลัก ดังนี้

1. พัฒนาคุณภาพชีวิตและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย

1.1 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยอย่างน้อยที่สุดให้ได้กฎเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน

1.2 พัฒนาคุณภาพคนให้เป็นคนดีและมีความสามารถ เพื่อให้สนองการพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าอย่างมีความสุขและธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติและค่านิยมอันดีงาม

1.3 พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการลดปริมาณมลพิษทางน้ำ อากาศและเสียง กากของเสียสารเป็นพิษ ให้อยู่ในมาตรฐานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนและชุมชนในกรุงเทพฯ

2. พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการแก้ไขปัญหาการจราจร โดย

2.1 ขยายการลงทุนด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการในเขตกรุงเทพฯ ให้มากขึ้น

2.2 พัฒนาระบบการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

3. พัฒนาระบบการบริหารและการคลัง โดย

3.1 พัฒนาการองค์กร บุคลากร และกลไกการบริหารของกรุงเทพมหานคร

3.2 เสริมสร้างขีดความสามารถทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักและเป้าหมายที่กำหนดไว้ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติเป็นแผนสาขา 5 แผน ได้แก่ แผนสาขาสีงแวดล้อม แผนสาขาการใช้ที่ดินระบบจราจรและสาธารณูปโภค แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม แผนสาขาการบริหารและการปกครอง แผนสาขาการคลัง ซึ่งแต่ละแผนสาขาก็ได้มีการเสนอในรูปของโครงการเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติ

ในการประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ได้แบ่งผลการพิจารณา ตามแผนสาขา ดังนี้

(1) แผนสาขาสีงแวดล้อม

แผนสาขาสีงแวดล้อมได้เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติ โดยจัดโครงสร้างของแผนประกอบด้วยแผนงาน 5 แผนงาน คือ

- แผนพัฒนาสภาวะแวดล้อม
- แผนงานป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ
- แผนงานกำจัดน้ำเสีย
- แผนงานจัดการขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและของเสียที่เป็นอันตราย
- แผนงานป้องกันมลพิษอากาศและเสียง

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ได้ให้ความสำคัญกับงานสีงแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดรายละเอียดของแนวทางการปฏิบัติในแต่ละแผนงาน ดังตัวอย่างแผนงานสภาวะแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย

1. รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย

2. พัฒนาฟื้นฟูสภาพคลองในพื้นที่กรุงเทพฯ

3. ส่งเสริมการปลูกต้นไม้ยืนต้น ไม้ดอกและไม้ประดับ

4. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสีงแวดล้อมให้นักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร และประชาชนทั่วไป

5. ดำเนินการให้มีการออกกฎหมายควบคุมการขุดดินและถมดิน และกฎหมาย อื่น ๆ เกี่ยวกับสีงแวดล้อม

6. อบรมเกษตรกรให้มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ปุ๋ยและสารเคมีอย่างถูกต้อง

7. ก่อสร้างสวนสาธารณะเพิ่มเติม

8. ป้องกันคลื่นกัดเซาะชายฝั่งทะเล

อย่างไรก็ตามแผนสาขาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 การประเมินโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์หลักและเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น (Goal achievement Evaluation) อาจสรุปได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพฯ ในปัจจุบันเพิ่มอัตราอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถดำเนินการได้ครบตามแผนยังอยู่ในภาวะวิกฤติ ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ปัญหาน้ำเสียที่ทำลายคุณภาพของแหล่งน้ำธรรมชาติให้เลวลง หรือปัญหาขยะมูลฝอยที่เก็บไม่หมดและปัญหาการกำจัดไม่ถูกหลักวิธี รวมทั้งปัญหาขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลที่ปะปนกับขยะชุมชน ปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งทั้งหมดทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพฯ สามารถเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยประชาชน

สาเหตุที่แผนสาขาสิ่งแวดล้อมไม่ประสบความสำเร็จอาจสรุปได้ดังนี้

1. การขาดแผนหลัก

แผนสาขาสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยแผนงาน โครงการ และแนวทางปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง แต่ขณะเดียวกันไม่มีแผนหลัก (Master Plan) สำหรับหน่วยงานปฏิบัติ (ยกเว้นน้ำท่วมและน้ำเสีย) ทำให้หน่วยปฏิบัติ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานในกรุงเทพมหานครไม่อาจดำเนินการได้ ต้องปรับเปลี่ยนแผนงาน ทำให้การดำเนินการต้องล่าช้า

2. การขาดแผนลงทุน

ในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี แต่ในแผนสาขาสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดรายละเอียดของโครงการอย่างชัดเจน ทำให้การจัดโครงสร้างของแผนการจัดสรรงบประมาณประจำปีกระทำได้ยากและไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการได้

3. องค์การ

ในบางหน่วยงานซึ่งต้องปฏิบัติในด้านของสิ่งแวดล้อม ยังมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

4. ระเบียบกฎหมาย

ระเบียบกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้การจัดการด้านสภาวะแวดล้อมไม่สามารถเป็นไปตามโครงการที่ตั้งไว้

5. การประสานงานกับหน่วยงานภายนอก

กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เท่าที่ผ่านมามหาวิทยาลัยบูรพาคณะวิศวกรรมศาสตร์ยังมีปัญหาด้านการประสานงาน โดยเฉพาะเรื่องการใช้ที่ดิน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาย่างรีบด่วน

(2) แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค

แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภคในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะจัดระเบียบการใช้ที่ดินเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับผังเมืองรวมและแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหารถติดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในด้านการคมนาคมขนส่ง และชี้แนะการพัฒนาสาธารณูปโภคของหน่วยงานภายนอก เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการขยายตัวของเมืองและอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภคได้แบ่งการดำเนินการเป็น 2 แผนงาน คือ

1. แผนงานผังเมืองและการใช้ที่ดิน มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- สนับสนุนการกำหนดและออกมาตรการทางผังเมือง เพื่อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

- บูรณะ ปรับปรุง และฟื้นฟูบริเวณพื้นที่เฉพาะแห่ง ที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างคุ้มค่า
- สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการปรับปรุงและบริหารการจัดการประสานโครงข่ายการบริการพื้นฐานระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
- ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนให้เข้าร่วมรับภาระจัดโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมต่อระหว่างที่ดินจัดสรรกับโครงข่ายสาธารณะ โดยเพิ่มมาตรการควบคุมในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530

2. แผนงานจัดระบบจราจร การขนส่งและสาธารณูปโภค มีแนวทางดำเนินการดังนี้

- พัฒนาโครงข่ายถนนให้เชื่อมโยงเป็นระบบเพื่อลดความคับคั่งในการจราจร
- พัฒนาระบบการควบคุมจราจรเป็นพื้นที่ (ATC) ให้มีประสิทธิภาพ
- สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทร่วมลงทุนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนสาธารณะในพื้นที่ชั้นใน
- ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค นอกจากแบ่งออกเป็น 2 แผนงานแล้วยังกำหนดออกเป็นโครงการของแต่ละแผนงาน เช่นเดียวกับแผนสาขาอื่น ๆ โดยแผนงานผังเมืองและการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย 4 โครงการ ได้แก่ โครงการวางผังท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร โครงการสร้างและปรับปรุงแผนที่ทางผังเมืองด้วยระบบคอมพิวเตอร์ โครงการวางผังปรับปรุงบริเวณและสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าริมแม่น้ำลำคลองและเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง

ส่วนแผนงานจัดระบบจราจรการขนส่งและสาธารณูปโภค ประกอบด้วยโครงการพัฒนาถนน ตรอกซอย โครงการปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ และโครงการศึกษาวางแผนถนนสายใหม่ตามผังเมืองรวม

อย่างไรก็ตาม ในการประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 จะเห็นได้ว่าแม้แผนงานทั้ง 2 จะได้รับการดำเนินการแล้วทุกโครงการ แต่กรุงเทพฯ ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาอันเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของชุมชนและปัญหาความไม่เพียงพอของการจัดบริการ

ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยสรุปแล้วอุปสรรคและปัญหาของการนำไปปฏิบัติ (Implementation) ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพฯ ยังขาดแผนหลักซึ่งจะต้องเป็นผลมาจากการกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนากรุงเทพฯ ทำให้ไม่สามารถสร้างแผนปฏิบัติที่แสดงรายละเอียดที่สำคัญของโครงการได้ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณประจำปีจึงกระทำได้ยากและไม่สามารถประเมินผลการดำเนินการตามโครงการได้นอกจากนี้แล้วการนำไปปฏิบัติมีปัญหาหลักอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการประสานงานกับหน่วยงานทั้งในกรุงเทพมหานครเองและหน่วยงานภายนอก ปัญหาบางประการของกรุงเทพมหานครมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น รวมทั้งการแก้ไขในเรื่องของระเบียบกฎหมายด้านการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อให้แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภคเป็นแผนที่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติต่อไป

(3) แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม

ในแผนพัฒนา กทม. ฉบับที่ 4 สาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคมกำหนดแผนงานไว้ 5 แผนงาน คือ

- (1) แผนงานการศึกษาและวัฒนธรรม
- (2) แผนงานสาธารณสุข
- (3) แผนงานสวัสดิการสังคม
- (4) แผนงานพัฒนาชุมชน
- (5) แผนงานส่งเสริมอาชีพ

การดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ได้มีความพยายามที่จะทำงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ การประเมินในส่วนนี้จึงจะประเมินตามเป้าหมายของแผนงาน 5 แผนงาน วัตถุประสงค์รวม คือ “เพื่อให้ประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้ เพื่อเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศ” และเป้าหมายรวม คือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้”

ในด้านการศึกษา ได้มีการเปิดสอนชั้นเด็กเล็กก่อนประถมศึกษา 1 ปี และเปิดสอนชั้นเด็กเล็กในวัดเป็นชั้นเรียนพิเศษของโรงเรียนประถมศึกษา แต่ยังไม่สามารถครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกโรงเรียนได้ การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะที่ยังคงจำกัดอยู่ในบางกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเด็กด้อยโอกาสสามารถรับการศึกษาต่อในระดับนี้ค่อนข้างน้อย ปัญหาเด็กเร่ร่อนยังคงมีอยู่ นอกจากนี้วิธีการดูแลเด็กปฐมวัย ก็ยังไม่เหมาะสมกับวัย มีการจัดให้เรียนวิชาการต่าง ๆ ซึ่งผิดจากธรรมชาติของเด็ก

เด็กในระดับการศึกษาภาคบังคับ ยังไม่ได้รับบริการ อย่างทั่วถึง ระดับคุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาในแต่ละโรงเรียนยังแตกต่างกันการเรียนการสอนยังไม่ส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่เป็นกระบวนการ การเรียนการสอนเน้นวิชาการเนื้อหาวิชาและสัมฤทธิ์ผลทางวิชาการ ไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิต คุณภาพการเรียนการสอนในบางโรงเรียน

งานทางด้านพัฒนาเด็กนักเรียนและประชาชนให้เป็นผู้ที่มีจิตใจดีงาม ดำเนินการไปได้น้อยมาก เพราะแผนงานย่อยและโครงการที่จัดทำมีลักษณะนามธรรม และมีผลเชิงรูปธรรมน้อย ไม่สามารถประเมินได้ชัดเจนและให้ภาพว่ายังขาดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ทางด้านสาธารณสุข งานของสำนักอนามัยและสำนักการแพทย์มีลักษณะใกล้เคียง งานของกระทรวงสาธารณสุขโดยรวม ข้อแตกต่างระหว่างงานของหน่วยงานอาศัยท้องถิ่น และงานระดับชาติจึงมองเห็นไม่ชัด การปรับปรุงภาพการบริหารและการจัดการระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข มีการเพิ่มโรงพยาบาลขนาดเล็กในเขตชานเมือง ส่วนโรงพยาบาลขนาดใหญ่ นั้นไม่สามารถให้บริการเพิ่มได้อีก แต่เนื่องจากความยากลำบากในการแยกข้อแตกต่างระหว่างโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และโรงพยาบาลสังกัดกรุงเทพมหานครในสายตาประชาชนทั่วไป โรงพยาบาลของกทม. จึงให้บริการคนทั่วไปในลักษณะเดียวกับโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งตั้งอยู่ในเขตกทม. การประเมินบทบาทของหน่วยงานสาธารณสุขเขตกรุงเทพมหานคร ในการตอบสนองความจำเป็นของคนกทม. จึงทำได้ยาก ถ้าดูอัตราประชากรต่อบุคลากรยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ แม้จะดีกว่าสภาพในจังหวัดอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ได้ระบุว่า จะสนับสนุนให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสมีหลักประกันในการดูแลสุขภาพอนามัย กล่าวได้ว่าการให้บริการทางด้านสุขภาพอนามัย ยังจำเป็นต้องปรับปรุงอีกมาก เพราะการให้บริการเท่าที่ผ่านมายังอยู่ห่างไกลจากระดับที่จะตอบสนองความต้องการของคนกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะปัญหาที่สะสมมาแต่เดิม

ปัญหาเรื่องยาเสพติดยังคงเป็นเรื่องสำคัญ การให้บริการบำบัดรักษาและที่อยู่ฟื้นฟูติดยาเสพติดยังทำได้น้อย ทั้งนี้เป็นปัญหาของทั้งประเทศไม่ใช่ปัญหาของกรุงเทพ-

มหานครเท่านั้น นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ยังได้มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เป็นโรคเอดส์ ซึ่งทางกรุงเทพมหานคร ไม่ได้เตรียมการรับไว้อีกด้วย

การปรับปรุงคุณภาพการให้บริหารด้านสวัสดิการสังคมนั้นเป็นเรื่องที่ประเมินยาก เป้าหมายระบุไว้ว่า “ จะพัฒนาคุณภาพของประชาชน เด็กและเยาวชนโดยส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายการนันทนาการและการพักผ่อนหย่อนใจ ขยายรูปแบบและพัฒนาให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งจัดและปรับปรุงระบบการให้บริการสวัสดิการสังคม จัดตั้งศูนย์ข้อมูลสังคมสงเคราะห์” คำถามจึงมีว่าการพัฒนาคุณภาพนั้นทำได้อย่างไร ในช่วง พ.ศ. 2534-39 มีการพยายามสร้างสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น และศูนย์เยาวชนเพิ่มขึ้น แต่ไม่มากเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของคนกรุงเทพฯ เนื่องจากแต่เดิมมีอยู่น้อยมาก และควรจะมีเพิ่มขึ้นอีกมาก

ทางด้านชุมชนแออัดแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ระบุว่าปรับปรุงและพัฒนาชุมชน ตลอดจนจัดให้มีองค์กรประชาชนในรูปคณะกรรมการชุมชนครบทุกชุมชน ในส่วนของการปรับปรุงชุมชนนั้น ได้มีการดำเนินการอยู่บ้าง แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาการไล่รื้อเกิดขึ้นด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน ได้เข้ามาช่วยดูแลในเรื่องปัญหาของชุมชนแออัดพอสมควร และได้มีส่วนช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาไปได้บ้าง ส่วน พรบ. ชุมชนแออัดนั้นยังอยู่ในขั้นดำเนินการ และการสนับสนุนให้มีการจัดองค์กรประชาชนในทุกชุมชนนั้น ยังครอบคลุมไม่หมด

การจัดการเรื่องการส่งเสริมอาชีพนั้นเป็นเรื่องที่ประเมินยากเช่นเดียวกัน ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 สำนักพัฒนาชุมชนได้จัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ หลายหลักสูตร แต่การจะประเมินว่าได้ผลเพียงใดคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก การจัดตั้งสถาบันกลุ่มอาชีพ และกองทุนเอนกประสงค์ ตลอดจนศูนย์ประสานงานส่งเสริมอาชีพประจำสำนักงานเขตทุกเขต รวมทั้งองค์กรกลางด้านส่งเสริมอาชีพนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นตรงตามเป้าหมายที่ระบุไว้แต่เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฉบับ 4 ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงาน การไม่ได้ดำเนินการตามเป้าหมายของแผน จึงอาจเป็นเพราะไม่มีความต้องการหรือไม่มีความจำเป็น

โดยภาพรวมแล้วกล่าวได้ว่า การดำเนินการตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 สาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคมนั้น บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายบางส่วน และบางส่วน ไม่ได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในแผน งานที่จะต้องทำยังมีอีกมาก ขณะเดียวกันในสภาพปัจจุบันงานบางงานก็ไม่จำเป็น ควรปรับแนวคิด การกำหนดกรอบการพัฒนาในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 จึงจะพิจารณาโดยใช้ผลการดำเนินของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นฐาน และจัดทำข้อเสนอให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคตมากขึ้น

(4) แผนสาขาบริหาร การบริหารและการปกครอง

แผนงานด้านการบริหารและการปกครองของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย 8 แผนงาน คือ แผนงานพัฒนาระบบงาน แผนงานปรับปรุงกฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบ แผนงานพัฒนากำลังคน แผนงานพัฒนาระบบสารสนเทศ แผนงานป้องกันอุบัติเหตุของกรุงเทพมหานคร แผนงานพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน แผนงานพัฒนาผู้นำท้องถิ่นกับประชาชนในการปกครองระบบประชาธิปไตย แผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการประชาชนของเขตซึ่งทั้ง 8 แผนงานนี้มีโครงการต่าง ๆ ที่เข้ามารองรับการดำเนินการตามแผน โดยมีโครงการที่กำหนดขึ้นทั้งหมด 34 โครงการ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มีผลพอสรุปได้ดังนี้คือ

1. การดำเนินการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ด้านการบริหารและการปกครอง จำนวนหลายโครงการ ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เช่น แผนงานปรับปรุงกฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบ มีการดำเนินการเฉพาะบางสำนัก ยังไม่มีการดำเนินการครบทุกสำนัก การพัฒนาระบบงาน การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักและสำนักงานเขต ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาอยู่ถึงบทบาทหน้าที่ แผนพัฒนาระบบสารสนเทศ ยังไม่มีการจัดระบบฐานข้อมูลร่วมซึ่งสามารถนำไปใช้ได้

2. การดำเนินการตามระบบพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เท่าที่ควร กล่าวคือในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ด้านการบริหารและการปกครอง เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารงานบุคคล การบริหารองค์การ และกลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ฯลฯ ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ยังไม่บรรลุเป้าหมาย ยังคงมีความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของสำนักและสำนักงานเขต ยังไม่มีการกำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงโครงสร้างองค์การและการกระจายอำนาจ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนดไว้ด้วย วัตถุประสงค์เหล่านี้ ยังไม่บรรลุผลในการดำเนินการในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4

3. วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และโครงการในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เมื่อเราพิจารณาจากวัตถุประสงค์นโยบายและเป้าหมายของแผนแล้ว จะพบว่าโครงการต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการนั้นยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ อาทิเช่น ในแผนงานด้านการพัฒนาระบบงาน ซึ่งมีนโยบายในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ ศึกษาแนวทางการจัดองค์การให้เหมาะสม ปรับปรุงระบบบริหารงาน ลดขั้นตอนการดำเนินงานและมี

เป้าหมายให้ทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร มีการจัดโครงสร้างและการบริหารงานให้อัตนวิสัยต่อการปฏิบัติงานแต่โครงการในการดำเนินการภายใต้แผนดังกล่าว 7 โครงการ โดยโครงการที่ 1-6 เป็นโครงการในการก่อสร้าง เช่น สร้างอาคารศาลาว่าการ กรุงเทพมหานคร สร้างสำนักงานเขตบางคอแหลม เขตประเวศ สาขาสวนหลวง เขตราชบุรีบูรณะ โครงการพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการ การปรับปรุงที่ดินสาธารณะเป็นลานจอดรถเก็บขนมูลฝอย โดยมีโครงการพัฒนาระบบงานเป็นโครงการที่ 7 ซึ่งก็ยังไม่มีการดำเนินการที่เห็นได้ชัด เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะไม่นำไปสู่การลดขั้นตอนการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างองค์การหรือการปรับปรุงระบบบริหารงานขององค์การได้เลย เช่น เป้าหมายของแผนด้านนี้ คือ การจัดทำคำสั่งและระเบียบการแบ่งงานระหว่างสำนักและสำนักงานเขตให้ชัดเจน ซึ่งโครงการทั้ง 7 จะไม่มีส่วนช่วยในเรื่องนี้แต่ประการใด ความไม่สอดคล้องกันระหว่างวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายกับแผนงานและโครงการเหล่านี้เองทำให้การดำเนินการตามแผนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และในสวนนี้ยังก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานดังกล่าวอีกด้านว่าการดำเนินการอย่างไร หรืออะไรคือสิ่งที่องค์การต้องการกันแน่

4. แผนงานและโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 มีลักษณะของการเป็นแผนเฉพาะของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานโดยขาดทิศทางในลักษณะที่เป็นแผนรวมหรือ Master plan และเป็นการมองกรุงเทพมหานครแบบ แยกส่วน กล่าวคือมองกรุงเทพมหานครเป็นสำนัก และเขตมากกว่าที่จะมองกรุงเทพมหานครในฐานะองค์รวมหรือมองกรุงเทพมหานครในภาพกว้าง ๆ ก่อนแล้วค่อยมากำหนดเป็นแผนของแต่ละหน่วยงาน ลักษณะดังกล่าวทำให้ขาดการร่วมกับการทำงาน (ซึ่งมีความสำคัญมากในสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะปัญหาต่าง ๆ สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ต้องการเข้าไปร่วมกันดูแลมากขึ้น หน่วยงานเดียวจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อีกต่อไป)

อย่างไรก็ดีการดำเนินการด้านการบริหารและการปกครองของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ก็ได้มีการดำเนินการในหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปคือ

- มีการตั้งหน่วยงานระดับสำนักเพิ่มขึ้นอีก 2 สำนัก คือ สำนักการจราจรและขนส่ง และสำนักผังเมือง
- มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทำงานโดยการสร้างและปรับปรุงอาคารสำนักงานเขตให้แก่หลายเขต เช่น เขตบางซื่อ เขตบางคอแหลม เขตราชเทวี เขตดอนเมือง เขตลาดพร้าว เขตสัมพันธวงศ์ เขตพระโขนง และเขตบึงกุ่ม เป็นต้น (รวมทั้งสิ้น 2 โครงการ)
- มีการตั้งคณะกรรมการศึกษาและปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานคร เช่น ปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

- มีการปรับปรุง กฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ของบางส่วนงาน เช่น สำนักการศึกษา สำนักการคลัง สำนักพัฒนาชุมชน
 - มีการจัดโครงการฝึกอบรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร หลายโครงการทั้งโครงการระดับผู้บริหารและปฏิบัติงาน
 - มีการปรับปรุงระบบสารสนเทศโดยมีการให้เอกชนศึกษาและออกแบบระบบงานที่จะใช้เป็นฐานข้อมูลขององค์การได้
 - มีการปรับปรุงระบบงานบางด้าน เช่น งานทะเบียนบ้าน ระบบงานและสถานที่ในสำนักงานเขต เป็นต้น
- สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการดำเนินการไปบ้างในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ซึ่งจะสังเกตได้ว่าแต่ละโครงการมีลักษณะของการเป็นงานประจำอยู่ส่วนหนึ่งด้วยการดำเนินการที่กล่าวไว้ข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งที่มีการดำเนินการด้านการบริหารและการปกครองในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับท้าย

(5) แผนสาขาการคลัง

ในแผนงานสาขาการคลังได้กำหนดไว้เป็นแผนงานสาขาที่ 5 เป็นสาขาสุดท้าย โดยกำหนดแผนงานไว้ 3 แผนงาน คือ แผนงานเพิ่มรายได้ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย และแผนงานระดมทุน ซึ่งในแผนงานสาขาการคลังนี้ มีโครงการในการดำเนินการทั้งสิ้น 10 โครงการ ผลการดำเนินการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ด้านการคลังพอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการเพิ่มรายได้ ในประเด็นการดำเนินงานในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครกล่าวได้ว่าบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีเป้าหมายให้กรุงเทพมหานครมีรายได้ประจำเพิ่มเฉลี่ยปีละ 15% ซึ่งเมื่อดำเนินการตามแผนไปแล้วปรากฏว่ารายได้ประจำของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นมากกว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงานการเพิ่มรายได้ ก็น่าพิจารณาว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นมีความเกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ เพียงไร และโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ มีการดำเนินการอย่างไรและส่งผลเช่นไร

2. ด้านการควบคุมรายจ่ายด้านงบดำเนินการและงบการพัฒนา ซึ่งกรุงเทพมหานครบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการในช่วงปลายของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร มีเป้าหมายที่จะให้ดำเนินการไม่เกินร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อเพิ่มงบพัฒนา

และในปีงบประมาณ 2538 กรุงเทพมหานครสามารถลดงบดำเนินการเหลือ 49.06 % ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับการดำเนินการทางด้านการคลังอื่น ๆ ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรกล่าว คือ

3. การปรับปรุงประสิทธิภาพทางการคลังในภาพรวมยังไม่บรรลุผล กล่าวคือ ในแผนงานสาขาการคลังประกอบด้วย 3 แผนงาน ซึ่งแบ่งเป็น 9 โครงการ มีกิจกรรมทั้งสิ้น 16 กิจกรรม ในจำนวนนี้มีเพียง 3 กิจกรรมจาก 16 กิจกรรมเท่านั้นที่ดำเนินการไปแล้วส่วนกิจกรรมที่เหลือมี 10 กิจกรรม อยู่ระหว่างการดำเนินการถึง 10 กิจกรรม การปรับปรุงระบบการคลังในภาพรวมจึงยังไม่เกิดขึ้น

4. การระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ กรุงเทพมหานคร ยังไม่สามารถระดมเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ ได้ตลอดแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535-2538) กรุงเทพมหานครไม่มีโครงการที่ลงทุนโดยเอกชนหรือช่วยทุนกับเอกชนเพื่อทำงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเลย การระดมทุนของกรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถกระทำได้เลยทั้งการให้เอกชนลงทุนการกู้เงิน และการจำหน่ายพันธบัตรท้องถิ่น แม้ถึงการให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินการ

5. การวางระบบการควบคุมและตรวจสอบทางด้านงบประมาณ การติดตามและบริหารงานงบประมาณยังไม่ก้าวหน้า เท่าที่ควร ยังไม่มีระบบการควบคุมการใช้งบประมาณ และการตรวจสอบที่ก้าวหน้าและเป็นเครื่องมือ ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจขององค์การได้ มีการกั้นงบประมาณไว้เบิกจ่ายเหลือมปีอยู่สูง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้ว กฎระเบียบทางการเงินของกรุงเทพมหานครของกรุงเทพมหานครยังล้าสมัย และทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการเงินได้เท่าที่ควร

จะเห็นว่าตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ที่ผ่านมา นั้น การดำเนินงานในสาขาการบริหารและการปกครอง และสาขาการคลังของกรุงเทพมหานคร ยังไม่ก้าวหน้าและยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ซึ่งทำให้การดำเนินการด้านนี้ของกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาอยู่ และปัญหายังอาจจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงปัญหาของกรุงเทพมหานครในส่วนการบริหารและการปกครอง และการคลังในบทที่ 4 ต่อไป

2.7 สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2539 นั้น โครงการส่วนใหญ่ยังมีความล่าช้า โดยเฉพาะโครงการด้านการจราจรขนส่งและสาธารณูปโภค สาเหตุสำคัญคือ

1. การขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพเหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่และขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน
2. ปัญหาในด้านความชัดเจนของโครงการ ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ
3. ปัญหาด้านกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้โดยเด็ดขาด
4. ผู้ดำเนินโครงการขาดประสิทธิภาพในการประสานงานและไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ของตน

จากการศึกษาผลการดำเนินงานของแผนทั้งสองฉบับ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแนวทางในการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยต้องมีการดำเนินการให้ทันกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

(1) แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ควรมีการประสานงานกันให้มากขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องซึ่งกันและกันให้มากที่สุด เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีบทบาทที่จะกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาเมืองให้มากที่สุด
- ควรให้แผนพัฒนาทั้งสองฉบับเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและมีการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ควรให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินการคลังมากขึ้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่ต้องมีการลงทุนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการสูงมาก เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้น
- แก้ไขกฎระเบียบ ข้อกำหนด ที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานโครงการ เพื่อควบคุมและสนับสนุนการพัฒนาเมือง

- ควรมีแนวทางในการกำหนดแผนงานโครงการที่เป็นระบบ เพื่อกำหนด รายละเอียดในการดำเนินงานให้ชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ
- ควรพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- ควรส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเสริมงานในส่วนที่ต้องการความซับซ้อนมากขึ้น นอกเหนือจากงานด้านวิศวกรรมจราจรที่ได้ดำเนินการแล้ว

(2) การบริหารแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ด้วยระยะเวลาของแผน 5 ปี ดังนั้น ในช่วงเวลาดำเนินงานอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์จนอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโครงการ ดังนั้น เพื่อให้แผนพัฒนาฯ มีประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงการดำเนินงาน คือ

- พัฒนาระบบบริหารใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดขึ้น เพื่อลดความซับซ้อนของภาระหน้าที่และก่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน
- พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอย่างเป็นระบบเป็นระยะ ๆ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์
- ควรมีการชี้แจงและจัดอบรมการจัดทำโครงการ โดยย้ำถึงทิศทางและแนวทางในการปฏิบัติตามแผนให้แก่บุคลากรในทุกระดับอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบอย่างชัดเจน
- พัฒนาระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ ให้มีระบบที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการใช้งานด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งนี้เพื่อถ่ายทอดการนำมาใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและวิเคราะห์โครงการต่อไป
- ควรมีการศึกษา “ความเป็นไปได้” ของโครงการ เพื่อเตรียมข้อมูลและสาระสำคัญในการกำหนดและปรับปรุงแผนต่อไป

บทที่ 3



บทที่ 3

ประชากรและเศรษฐกิจ

3.1 การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากร

3.1.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากร

ประชากรเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรจึงเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ทุกระดับ รายงานส่วนนี้เสนอผลการศึกษาแนวโน้มในอดีตและสถานะในปัจจุบันของประชากรของกรุงเทพมหานคร และผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ.2537-2547 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540-2544)

3.1.2 แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ 5 แหล่ง คือ

1. ทะเบียนราษฎร ซึ่งดำเนินการโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2. สำมะโนประชากร ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ
3. สถิติรายปีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเผยแพร่โดยสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร
4. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
5. การประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

3.1.3 แนวโน้มในอดีตและสถานะในปัจจุบันของประชากรของกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาแนวโน้มในอดีตและสถานะในปัจจุบันของประชากรของกรุงเทพมหานคร นั้นได้วิเคราะห์ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรประกอบกับข้อมูลจากสำมะโนประชากรและข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำ อันจะเป็นประโยชน์ในการตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับอัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของกรุงเทพมหานครในอนาคต และเน้นที่การวิเคราะห์ข้อมูลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ.2532 ถึงปี พ.ศ.2537) ซึ่งเป็นช่วงที่กรุงเทพมหานครจัดแบ่งเขตการปกครองใหม่ จาก 24 เขตเป็น 36 เขต ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 38 เขตดังเช่นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม โดยที่ กรุงเทพมหานครได้ปรับระบบการจดทะเบียนในปี พ.ศ.2533 เป็นผลให้ประชากรในปี พ.ศ.2533 มีจำนวนน้อยกว่าประชากรในปี พ.ศ.2532 ถึงร้อยละ 5 การศึกษาครั้งนี้จึงพิจารณาแนวโน้มของประชากรระดับเขตและระดับแขวงของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ.2533 ถึงปี พ.ศ.2537 เป็นหลัก อนึ่ง เพื่อให้เห็นภาพแนวโน้มการเพิ่มของประชากรและการเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายตัวของประชากรของกรุงเทพมหานครได้ชัดเจนขึ้น จึงจัดกลุ่มเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็น 3 กลุ่มตามที่ตั้งของเขตเหล่านั้น ดังนี้

1. พื้นที่วงแหวนชั้นใน ประกอบด้วยเขตการปกครอง 17 เขต คือ คลองสาน ดุสิต ธนบุรี บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ บางคอแหลม บางซื่อ บางพลัด บางรัก ปทุมวัน ป้อมปราบศัตรูพ่าย พญาไท พระนคร ยานนาวา ราชเทวี สัมพันธวงศ์ และสาทร
2. พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง ประกอบด้วยเขตการปกครอง 11 เขต คือ คลองเตย จตุจักร จอมทอง ดินแดง บางกะปิ บางเขน พระโขนง ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ ลาดพร้าว และห้วยขวาง
3. พื้นที่วงแหวนชั้นนอก ประกอบด้วยเขตการปกครอง 10 เขต คือ ดอนเมือง ดลิ่งชัน บางขุนเทียน บึงกุ่ม ประเวศ มีนบุรี ลาดกระบัง สวนหลวง หนองแขม และหนองจอก

3.1.3.1 ขนาดของประชากร

ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มจำนวนขึ้นโดยลำดับ จาก 1,908,059 คน ในปี พ.ศ.2500 เป็น 5,584,226 คนในปี พ.ศ.2537 (ตารางที่ 3.1) กล่าวคือ ในช่วง 37 ปีดังกล่าวนี้ ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นประมาณ 3.7 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.90 ต่อปี เมื่อ

พิจารณาอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นรายปีพบว่าอัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานครชั้นๆ ลงๆ ค่อนข้างมาก ปีที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงผิดปกติคือ ปี พ.ศ.2506 (ร้อยละ 10.54) ส่วนปีที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรต่ำผิดปกติคือ ปี พ.ศ.2526 และปี พ.ศ.2533 (ร้อยละ -8.59 และ -5.03 ตามลำดับ) อัตราการเพิ่มที่สูงและต่ำผิดปกติเช่นนี้น่าจะเป็นผลมาจากการปรับปรุงระบบการจดทะเบียน ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ อัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานครลดลงโดยลำดับ และในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาประชากรของกรุงเทพมหานครมีอัตราการเพิ่มต่ำมาก แต่กรุงเทพมหานครก็ยังคงมีความหนาแน่นของประชากรสูงมาก ถึง 3,560 คนต่อตารางกิโลเมตรในปี พ.ศ.2537

เมื่อพิจารณาเฉพาะช่วงปี พ.ศ.2533 ถึงปี พ.ศ.2537 พบว่าประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มจำนวนขึ้นเพียง 37,289 คน จาก 5,546,937 คนเป็น 5,584,226 คน (ตารางที่ 3.2) นั่นคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.17 ต่อปี และเมื่อพิจารณาเป็นรายปีก็พบว่ากรุงเทพมหานครมีทั้งการเพิ่มทางลบและการเพิ่มทางบวก และเป็นอัตราการเพิ่มในระดับที่ค่อนข้างต่ำ (ระหว่างร้อยละ -1.05 ถึงร้อยละ 1.32 ต่อปี) ในช่วง 4 ปีดังกล่าวนี้ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในลดจำนวนลงจาก 2,318,986 คนเป็น 2,127,782 คน นั่นคือ ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในมีอัตราการเพิ่มติดลบ (ร้อยละ -2.15 ต่อปี) ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลางเพิ่มจำนวนขึ้นเล็กน้อย จาก 2,076,602 คนเป็น 2,119,772 คน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.51 ต่อปี) และประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกเพิ่มจำนวนขึ้นค่อนข้างมาก จาก 1,151,349 คนเป็น 1,336,672 คน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.73 ต่อปี)

ข้อมูลประมาณการประชากรจากปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2547 จะแสดงในภาคผนวก

3.1.3.2 การกระจายตัวของประชากรตามพื้นที่

ข้อมูลปี พ.ศ.2533 แสดงว่าเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในมีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.8 ของประชากรของกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.3) รองลงไปเป็นเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลาง (ร้อยละ 37.4) ส่วนที่เหลือ (ร้อยละ 20.8) เป็นเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอก ประชากรของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายตัวของประชากรค่อนข้างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2533-2537) เนื่องจากประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของกรุงเทพมหานครขยายตัวในอัตราที่ไม่เท่ากันดังกล่าวข้างต้น ประชากรของเขต

ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในจึงมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 41.8 ในปี พ.ศ.2533 เป็นร้อยละ 38.1 ในปี พ.ศ.2537 ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลางมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 37.4 เป็นร้อยละ 38.0 และประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกมีสัดส่วนสูงขึ้นค่อนข้างมากจากร้อยละ 20.8 เป็นร้อยละ 23.9

เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากรในช่วงเวลาดังกล่าวนี้พบว่าพื้นที่วงแหวนชั้นในมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุด รองลงไปที่พื้นที่วงแหวนชั้นกลางและพื้นที่วงแหวนชั้นนอก ตามลำดับ และโดยเหตุที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในมีจำนวนลดลงโดยลำดับ ความหนาแน่นของประชากรของพื้นที่นี้จึงลดลงโดยลำดับเช่นกัน (จาก 16,241 คนต่อตารางกิโลเมตรในปี พ.ศ.2533 เป็น 14,902 คนต่อตารางกิโลเมตรในปี พ.ศ.2537) ขณะที่พื้นที่วงแหวนชั้นกลางและพื้นที่วงแหวนชั้นนอกต่างก็มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นโดยลำดับ กล่าวคือ พื้นที่วงแหวนชั้นกลางมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นจาก 5,282 คนต่อตารางกิโลเมตรเป็น 5,392 คนต่อตารางกิโลเมตร และพื้นที่วงแหวนชั้นนอกมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นจาก 1,115 คนต่อตารางกิโลเมตรเป็น 1,294 คนต่อตารางกิโลเมตร

3.1.3.3 การย้ายถิ่นของประชากร

สำมะโนประชากร พ.ศ.2533 รายงานการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ.2533) ว่ามีการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครประมาณ 713,800 คน (ตารางที่ 3.3ก) ในจำนวนนี้ร้อยละ 45 เป็นการย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 29 เป็นการย้ายถิ่นจากภาคกลาง ส่วนที่เหลือเป็นการย้ายถิ่นจากภาคเหนือและภาคใต้ (ร้อยละ 16 และร้อยละ 10 ตามลำดับ) สำหรับการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครนั้นพบว่าร้อยละ 60 เป็นการย้ายถิ่นไปยังภาคกลาง ส่วนที่เหลือเป็นการย้ายถิ่นไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 22) ภาคเหนือ (ร้อยละ 12) และภาคใต้ (ร้อยละ 6) ตามลำดับ ข้อมูลจากสำมะโนประชากรแสดงว่ากรุงเทพมหานครยังคงเป็นแหล่งดึงดูดการย้ายถิ่นที่สำคัญของประเทศ หากพิจารณากระแสการย้ายถิ่นระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดต่างๆ จะพบว่ามี การย้ายถิ่นจากทุกจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพมหานครมากกว่าการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครสู่แต่ละจังหวัด ยกเว้นจังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดบริมณฑลของกรุงเทพมหานครที่มีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและด้านที่อยู่อาศัยอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่กว่าร้อยละ 40 ของการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครเป็นการย้ายถิ่นไปยังจังหวัดบริมณฑล โดยเฉพาะจังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานี

3.1.4 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร

การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 4 ส่วนคือ

1. การคาดประมาณประชากรโดยรวม
2. การคาดประมาณประชากรระดับเขต
3. การคาดประมาณประชากรระดับแขวง
4. การคาดประมาณการย้ายถิ่น

3.1.4.1 การคาดประมาณประชากรโดยรวม

การศึกษาคั้งนี้ใช้ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยที่จัดทำโดยกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นข้อมูลพื้นฐาน และนำผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมาเป็นข้อมูลเสริม

การประเมินข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 แหล่ง คือ 1) ทะเบียนราษฎร 2) การคาดประมาณประชากร ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ 3) การประมาณประชากร ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ตารางที่ 3.4) พบว่าข้อมูลจากการจดทะเบียนระบุว่า ณ สิ้นปี พ.ศ.2537 กรุงเทพมหานครมีประชากรรวมทั้งสิ้น 5,584,226 คน ในขณะที่ข้อมูลจากการคาดประมาณระบุว่า ณ กลางปี พ.ศ.2537 กรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณ 6.778 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขจากทะเบียนราษฎรร้อยละ 21.4 ส่วนสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกประมาณว่า ณ กลางปีดังกล่าวนี้กรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณ 7.703 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขจากทะเบียนราษฎรถึงร้อยละ 37.9 และสูงกว่าตัวเลขจากการคาดประมาณที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร้อยละ 13.6

สำหรับในปี พ.ศ.2538 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดประมาณว่ากรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณ 6.919 ล้านคน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกประมาณไว้ 7.940 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขจาก

การคาดประมาณร้อยละ 14.8 นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกยังมีตัวเลขจำนวนประชากรอีกค่าหนึ่ง กล่าวคือประมาณว่า ณ กลางปี พ.ศ.2538 นั้น กรุงเทพมหานครมีประชากร 8,511,584 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขจากการคาดประมาณร้อยละ 23.0 และประมาณว่าสูงกว่าตัวเลขจากทะเบียนราษฎรถึงกว่าร้อยละ 50.0

โดยที่การประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นการประมาณที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดระบบการจราจรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งคำนึงถึงการใช้รถใช้ถนนของคนในกรุงเทพมหานครและคนจากที่อื่นที่มาใช้รถใช้ถนนในกรุงเทพมหานคร ส่วนการคาดประมาณประชากรที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการคาดประมาณที่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นข้อมูลที่แสดงแนวโน้มโครงสร้างประชากรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงพิจารณาเห็นว่าจำนวนประชากรที่คาดประมาณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งสูงกว่าตัวเลขจากทะเบียนราษฎรประมาณร้อยละ 20) น่าจะเป็นข้อมูลที่เหมาะที่จะนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ดี เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น การศึกษาครั้งนี้จึงเสนอผลการคาดประมาณประชากรโดยรวมของกรุงเทพมหานครเป็น 3 ระดับ คือ

1. การคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง เป็นการคาดประมาณประชากรที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. การคาดประมาณประชากรระดับสูง เป็นการคาดประมาณที่สูงกว่าการคาดประมาณประชากรระดับปานกลางร้อยละ 15
3. การคาดประมาณประชากรระดับสูงมาก เป็นการคาดประมาณที่สูงกว่าการคาดประมาณประชากรระดับปานกลางร้อยละ 23

ผลการคาดประมาณประชากรทั้ง 3 ระดับปรากฏในตารางที่ 3.5 จะเห็นว่าการคาดประมาณประชากรระดับปานกลางแสดงว่า เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนากรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2540 นั้นคาดว่ากรุงเทพมหานครจะมีประชากรประมาณ 7.204 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 7.774 ล้านคนเมื่อสิ้นแผนนี้ในปี พ.ศ.2544 ในขณะที่การคาดประมาณประชากรระดับสูงและการคาด

ประมาณประชากรระดับสูงมากคาดว่ากรุงเทพมหานครจะมีประชากรเพิ่มขึ้นจาก 8.283 ล้านคนเป็น 8.939 ล้านคน และจาก 8.859 ล้านคนเป็น 9.561 ล้านคน ตามลำดับ

ตารางที่ 3.ก1, ตารางที่ 3.ก2 และตารางที่ 3.ก3 ในภาคผนวกแสดงผลการคาดประมาณประชากรแต่ละระดับจำแนกตามกลุ่มอายุ 5 ปีและเพศในช่วงปี พ.ศ.2538-2547 และ ตารางที่ 3.ข1, ตารางที่ 3.ข2 และตารางที่ 3.ข3 ในภาคผนวกแสดงผลการคาดประมาณประชากรจำแนกตามอายุรายปีในช่วงปี พ.ศ.2538-2547 อันเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการประมาณค่าข้อมูลประชากรตามกลุ่มอายุ 5 ปีและเพศด้วยสูตรของสเปรด (Sprague's interpolation formula) เมื่อพิจารณาผลการคาดประมาณประชากรแต่ละระดับ จำแนกตามกลุ่มอายุกว้าง เฉพาะช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (ตารางที่ 3.6 และตารางที่ 3.7) พบว่าของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนขึ้นโดยลำดับในอัตราร้อยละ 1.90 ต่อปี อัตราการเพิ่มดังกล่าวนี้เป็นอัตราการเพิ่มที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับในช่วง 2-3 ทศวรรษก่อน การที่ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างต่ำเช่นนี้เป็นผลมาจากการที่อัตราเจริญพันธุ์ของสตรีวัยเจริญพันธุ์ในกรุงเทพมหานครลดลงอย่างมาก คาดว่าในช่วงปี พ.ศ.2540-2544 อันเป็นช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ อัตราเจริญพันธุ์รวม (total fertility rate) ของสตรีในกรุงเทพมหานครจะต่ำกว่า 1.2 ขณะที่คาดว่าอัตราเจริญพันธุ์รวมของประชากรโดยรวมของประเทศจะเท่ากับ 1.9 แต่กรุงเทพมหานครจะยังคงเป็นศูนย์กลางของการย้ายถิ่นภายในประเทศและมีการย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่ต่อไปอีก คาดว่าในช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ กรุงเทพมหานครจะมีการย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่ประมาณปีละ 50,000 คน (กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538:6-12)

ผลการคาดประมาณประชากรแสดงว่าในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ ประชากรวัยเด็กจะมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 20.6 ในปี พ.ศ.2540 เป็นร้อยละ 18.6 ในปี พ.ศ.2544 (ตารางที่ 3.7) ขณะที่ประชากรวัยสูงอายุและประชากรวัยแรงงานจะมีสัดส่วนสูงขึ้น กล่าวคือ ประชากรวัยสูงอายุจะมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 7.0 เป็นร้อยละ 7.8 และประชากรวัยแรงงานจะมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 72.4 เป็นร้อยละ 73.6 หากพิจารณาด้านการพึ่งพิงทางอายุ จะพบว่าประชากรวัยพึ่งพิงจะเพิ่มจำนวนขึ้นเพียงประมาณ 52,000 คน (จาก 1.988 ล้านคนเป็นในปี พ.ศ.2540 เป็น 2.050 ล้านคนในปี พ.ศ.2544) ขณะที่ประชากรวัยแรงงานจะเพิ่มจำนวนขึ้นประมาณ 508,000 คน (จาก 5.216 ล้านคนเป็น 5.724 ล้านคน) โดยเหตุที่ประชากรวัยแรงงานมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าประชากรวัยพึ่งพิงค่อนข้างมาก อัตราส่วนการพึ่งพิงจึงลดลงจากร้อยละ 38.1

เป็นร้อยละ 35.8 การที่อัตราส่วนการพึ่งพิงลดลงเช่นนี้จะช่วยผ่อนคลายภาระของกรุงเทพมหานครในการให้บริการและสวัสดิการแก่ประชากรวัยพึ่งพิงลงได้ในระดับหนึ่ง

3.1.4.2 การคาดประมาณประชากรระดับเขต

การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านขนาดของประชากรของกรุงเทพมหานครตามพื้นที่ระดับเขตในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2533-2537) ช่วยให้เราสามารถจำแนกเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครเป็น 4 กลุ่มคือ

1. พื้นที่อ้อมตัว ซึ่งประกอบด้วยเขตที่มีอัตราการเพิ่มทางลบในระดับสูง
2. พื้นที่ขยายตัวช้า ซึ่งประกอบด้วยเขตที่มีอัตราการเพิ่มทางลบในระดับต่ำ
3. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง ซึ่งประกอบด้วยเขตที่มีอัตราการเพิ่มทางบวกหรืออัตราการเพิ่มทางลบในระดับต่ำมาก
4. พื้นที่ขยายตัวเร็ว ซึ่งประกอบด้วยเขตที่มีอัตราการเพิ่มทางบวกในระดับสูง

เมื่อนำเกณฑ์การจัดแบ่งเขตการปกครองตามอัตราการเพิ่มของประชากรดังกล่าวนี้ผนวกกับเกณฑ์การจัดแบ่งเขตการปกครองตามที่ตั้งของเขต (คือ พื้นที่วงแหวนชั้นใน พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง และพื้นที่วงแหวนชั้นนอก) ทำให้สามารถจำแนกพื้นที่ระดับเขตของกรุงเทพมหานครออกเป็น 8 กลุ่มดังนี้

1. พื้นที่อ้อมตัว: วงแหวนชั้นใน ประกอบด้วยเขตการปกครอง 8 เขต คือ ธนบุรี บางซื่อ บางพลัด บางรัก ปทุมวัน พญาไท ยานนาวา และสาทร
2. พื้นที่ขยายตัวช้า: วงแหวนชั้นใน ประกอบด้วยเขตการปกครอง 6 เขต คือ คลองสาน ดุสิต บางกอกใหญ่ บางคอแหลม พระนคร และสัมพันธวงศ์
3. พื้นที่ขยายตัวช้า: วงแหวนชั้นกลาง ประกอบด้วยเขตการปกครอง 3 เขต คือ คลองเตย จตุจักร และจอมทอง
4. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: วงแหวนชั้นใน ประกอบด้วยเขตการปกครอง 3 เขต คือ บางกอกน้อย ป้อมปราบศัตรูพ่าย และราชเทวี
5. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: วงแหวนชั้นกลาง ประกอบด้วยเขตการปกครอง 6 เขต คือ บางกะปิ พระโขนง ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ ลาดพร้าว และห้วยขวาง
6. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: วงแหวนชั้นนอก ประกอบด้วยเขตการปกครอง 5 เขต คือ ดอนเมือง บางขุนเทียน ประเวศ สวนหลวง และหนองจอก

7. พื้นที่ขยายตัวเร็ว: วงแหวนชั้นกลาง ประกอบด้วยเขตการปกครอง 2 เขต คือ ดินแดง และบางเขน
8. พื้นที่ขยายตัวเร็ว: วงแหวนชั้นนอก ประกอบด้วยเขตการปกครอง 5 เขต คือ ดลิ่งชัน บึงกุ่ม มีนบุรี ลาดกระบัง และหนองแขม

การคาดประมาณประชากรระดับเขตใช้ข้อมูลค้นพบที่ได้จากการศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากรของกรุงเทพมหานครรายเขตในช่วงปี พ.ศ.2533-2537 ประกอบกับผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครซึ่งจัดทำโดยกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น การคาดประมาณประชากรระดับเขตมีข้อสมมุติว่าประชากรของเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานครจะเปลี่ยนแปลงในอัตราที่ลดลงร้อยละ 4 ต่อปี จากนั้นจึงปรับผลการคาดประมาณประชากรแต่ละเขตให้สอดคล้องกับผลการคาดประมาณประชากรโดยรวมของกรุงเทพมหานคร และใช้ผลการคาดประมาณประชากรดังกล่าวนี้ (คือการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง) เป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณประชากรอีก 2 ระดับ คือ การคาดประมาณประชากรระดับสูง ซึ่งเป็นการคาดประมาณที่สูงกว่าการคาดประมาณประชากรระดับปานกลางร้อยละ 15 และการคาดประมาณประชากรระดับสูงมาก ซึ่งเป็นการคาดประมาณที่สูงกว่าการคาดประมาณประชากรระดับปานกลางร้อยละ 23

ตารางที่ 3.ค1, ตารางที่ 3.ค2 และตารางที่ 3.ค3 ในภาคผนวกแสดงผลการคาดประมาณประชากรแต่ละระดับเป็นรายเขตในช่วงปี พ.ศ.2538-2547 ข้อมูลสรุปจำนวนประชากรสำหรับช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540-2544) ปรากฏในตารางที่ 3.8 ถึง 3.10 เมื่อพิจารณาแนวโน้มของประชากรของกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ตามที่ตั้งของเขตการปกครอง พบว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.14 ต่อปี (ตารางที่ 3.11) ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลางและเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ามาก (ร้อยละ 2.28 และ 3.87 ต่อปีตามลำดับ) และโดยที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เหล่านี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่เท่ากันดังกล่าวข้างต้น ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในจึงจะมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 37.5 ในปี พ.ศ.2540 เป็นร้อยละ 35.0 ในปี พ.ศ.2544 (ตารางที่ 3.12) ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลางจะมีสัดส่วนสูงขึ้นเล็กน้อย (จากร้อยละ 38.2 เป็นร้อยละ 38.8) และประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกจะมีสัดส่วนสูงขึ้นค่อนข้างมาก (จากร้อยละ 24.2 เป็นร้อยละ 26.2)

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของประชากรของกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ตามการขยายตัวของเขตการปกครอง พบว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ้อมตัวจะมีอัตราการเพิ่มทางลบ คือประมาณร้อยละ -0.64 ต่อปี (ตารางที่ 3.11) ส่วนประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวช้าซึ่งคาดว่าจะมีอัตราการเพิ่มทางลบหรือมีอัตราการเพิ่มทางบวกในระดับที่ต่ำมากจะมีอัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ 0.21 ต่อปี ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางจะมีอัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ 2.35 ต่อปี และประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วจะมีอัตราการเพิ่มสูงถึงร้อยละ 4.87 ต่อปี ความแตกต่างนี้จะเป็นผลให้ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วมีสัดส่วนสูงขึ้น จากร้อยละ 20.8 ในปี พ.ศ.2540 เป็นร้อยละ 23.4 ในปี พ.ศ.2544 (ตารางที่ 3.12) ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ้อมตัวและประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวช้าจะมีสัดส่วนลดลง (จากร้อยละ 19.8 เป็นร้อยละ 17.8 และจากร้อยละ 21.3 เป็นร้อยละ 19.9 ตามลำดับ)

เมื่อจำแนกพื้นที่ระดับเขตของกรุงเทพมหานครตามเกณฑ์การเพิ่มของประชากร ควบคู่กับเกณฑ์ที่ตั้งของเขตการปกครอง ก็พบข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวช้าในวงแหวนชั้นในมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวช้าในวงแหวนชั้นกลาง (ร้อยละ 0.26 เปรียบเทียบกับร้อยละ 0.16 ต่อปี) สำหรับพื้นที่ขยายตัวปานกลางนั้นคาดว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางในวงแหวนชั้นในกับประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางในวงแหวนชั้นกลางจะมีอัตราการเพิ่มใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 2.25 และ 2.22 ต่อปี ตามลำดับ) ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางในวงแหวนชั้นนอกจะมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าค่อนข้างมาก (ร้อยละ 2.63 ต่อปี) ส่วนพื้นที่ขยายตัวเร็วคาดว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วในวงแหวนชั้นนอกจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วในวงแหวนชั้นกลางค่อนข้างมาก (ร้อยละ 4.97 เปรียบเทียบกับร้อยละ 4.70) ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลให้การกระจายตัวตามพื้นที่ของประชากรของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไป ที่เห็นได้ชัดคือประชากรของเขตอ้อมตัวซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในจะมีสัดส่วนต่ำลงโดยลำดับ ขณะที่ประชากรของเขตขยายตัวเร็วที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกจะมีสัดส่วนสูงขึ้น

3.1.4.3 การคาดประมาณประชากรระดับแขวง

การคาดประมาณประชากรระดับแขวงใช้ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับเขตดังกล่าวข้างต้น โดยมีข้อสมมุติว่าประชากรของแขวงต่างๆ ในแต่ละเขต

ของกรุงเทพมหานครจะมีการกระจายตัวเป็นแบบแผนเดียวกันกับที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ.2536 ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุดที่มีอยู่ ผลการคาดประมาณประชากรระดับแขวงในช่วงปี พ.ศ.2537-2547 ปรากฏในตารางที่ 3.ง ในภาคผนวก

3.1.4.4 การคาดประมาณการย้ายถิ่นของประชากร

โดยที่ไม่มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชากรมากพอที่จะคาดประมาณการย้ายถิ่นของประชากรของกรุงเทพมหานครโดยวิธีตรงได้ จึงดำเนินการคาดประมาณการย้ายถิ่นของประชากรของกรุงเทพมหานครโดยวิธีอ้อม โดยใช้ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับเขตในช่วงปี พ.ศ.2540-2544 ประกอบกับผลการคาดประมาณประชากรของประเทศโดยรวมซึ่งจัดทำโดยกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การคาดประมาณการย้ายถิ่นของประชากรของกรุงเทพมหานครครั้งนี้มีข้อสมมุติว่าประชากรของเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานครมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติเท่ากับอัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศโดยรวม

การย้ายถิ่นชั่วคราว

ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ คาดว่าจะมีการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครประมาณปีละ 181,700 ถึง 223,700 คน (ตารางที่ 3.12ก) และคาดว่าจะมีการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครประมาณปีละ 122,700 ถึง 150,900 คน การที่กระแสการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครและกระแสการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครมีขนาดใหญ่และไม่แตกต่างกันมากนัก (โดยกระแสการย้ายถิ่นออกมีขนาดประมาณ 2 ใน 3 ของกระแสการย้ายถิ่นเข้า) เช่นนี้แสดงนัยว่าการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งน่าจะเป็นการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวหรือเป็นการย้ายถิ่นตามฤดูกาล หากมีข้อสมมุติว่าครึ่งหนึ่งของการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครเป็นการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครแบบชั่วคราว ก็จะประมาณได้ว่าในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ จะมีการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวเข้าสู่กรุงเทพมหานครประมาณปีละ 61,000 ถึง 75,000 คน

การย้ายถิ่นถาวร

อนึ่ง โดยที่ข้อมูลจากสำมะโนประชากร พ.ศ.2533 ระบุว่าประมาณร้อยละ 40 ของการย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครเป็นการย้ายถิ่นไปยังจังหวัดปริมณฑล และส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นด้วยเหตุผลด้านที่พักอาศัยและติดตามสมาชิกในครัวเรือน หากแบบแผนดังกล่าวนี้ยังคงอยู่ต่อไป ก็คาดว่าจะมีการย้ายถิ่นประเภทนี้ประมาณปีละ 49,100 ถึง 60,400 คนในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ และโดยที่ประชากรส่วนใหญ่ที่ย้ายถิ่นออกจากกรุงเทพมหานครไปอาศัยอยู่ในจังหวัดปริมณฑลจะยังคงประกอบกิจกรรม (เช่น ยังคงทำงาน ค้าขาย หรือเรียนหนังสือ) ในกรุงเทพมหานคร ดังนั้น แม้ว่าประชากรส่วนนี้จะไม่ได้พำนักอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม แต่ประชากรส่วนนี้จะยังคงใช้บริการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานครต่อไป

3.1.5 สรุป

ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540-2544) นี้ประชากรของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.90 ต่อปี การที่ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างต่ำเช่นนี้เป็นผลมาจากการที่อัตราการเกิดของประชากรของกรุงเทพมหานครลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครจะยังคงเป็นศูนย์กลางของการย้ายถิ่นของประเทศ และคาดว่าในช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้กรุงเทพมหานครจะมีการย้ายถิ่นเข้าสุทธิประมาณปีละ 59,000 ถึง 72,800 ราย

ประชากรส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานคร (ประมาณร้อยละ 73) อยู่ในวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) ส่วนที่เหลือเป็นประชากรในวัยพึ่งพิง (คือประชากรวัยเด็กและประชากรวัยสูงอายุ) โดยมีประชากรวัยเด็กมากเป็น 2.5 ถึง 3.0 เท่าของประชากรวัยสูงอายุ ผลการคาดประมาณประชากรระบุว่าประชากรวัยพึ่งพิงจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำมาก (ร้อยละ 0.77 ต่อปี) ขณะที่ประชากรวัยแรงงานจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.32 ต่อปี เป็นผลให้ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนสูงขึ้นโดยลำดับ (จากร้อยละ 72.4 เป็นร้อยละ 73.6) การมีสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานสูงขึ้นเช่นนี้น่าจะช่วยผ่อนคลายภาระของกรุงเทพมหานครในการให้บริการและสวัสดิการแก่ประชากรวัยพึ่งพิงลงได้ระดับหนึ่ง

สำหรับแนวโน้มของประชากรระดับเขต คาดว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นในจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำมาก (ร้อยละ 0.14 ต่อปี) และส่วนใหญ่แล้วประชากรของเขตต่างๆที่ตั้ง

อยู่ในพื้นที่นี้จะมีอัตราการเพิ่มทางลบ ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นกลางและประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วงแหวนชั้นนอกจะมีอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูง (ร้อยละ 2.28 และ 3.87 ต่อปี ตามลำดับ)

เมื่อพิจารณาจากการขยายตัวของประชากรในอดีต คาดว่าประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อิมตัวจะมีอัตราการเพิ่มทางลบ (ร้อยละ -0.42 ต่อปี) สำหรับประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวชานัน้ันคาดว่าจะมีอัตราการเพิ่มเพียงร้อยละ 0.21 ต่อปี ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางและเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วจะมีอัตราการเพิ่มสูงกว่ามาก (ร้อยละ 2.35 และร้อยละ 4.87 ต่อปี ตามลำดับ) ความแตกต่างนี้จะเป็นผลให้ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็วมีสัดส่วนสูงขึ้น ขณะที่ประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อิมตัวและประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวช้าจะมีสัดส่วนลดลง และเป็นที่น่าสังเกตว่าประมาณร้อยละ 98 ของประชากรของกรุงเทพมหานครที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้เป็นประชากรของเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวปานกลางและเขตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขยายตัวเร็ว (ร้อยละ 44.7 และร้อยละ 53.1 ตามลำดับ)

รูปแบบการกระจายตัวของประชากรกรุงเทพมหานครสู่เขตชั้นกลางและชั้นนอกเป็นแนวโน้มที่ไม่อาจปฏิเสธได้ การเตรียมตัวรับประชากรในเขตชั้นกลางและชั้นนอกตามสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อไปในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 และจะได้นำเสนอในกรอบการพัฒนาในบทที่ 6 ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2500-2537

ปี	ประชากร	การเพิ่ม		ความหนาแน่น
		จำนวน	อัตรา	
2500	1,908,059	134,738	7.32	1,216
2501	2,008,344	100,285	5.12	1,280
2502	2,074,306	65,962	3.23	1,322
2503	2,168,657	94,351	4.45	1,382
2504	2,305,454	136,797	6.12	1,470
2505	2,428,658	123,204	5.21	1,548
2506	2,698,236	269,578	10.53	1,720
2507	2,741,118	42,882	1.58	1,747
2508	2,895,352	154,234	5.47	1,846
2509	3,001,706	106,354	3.61	1,913
2510	3,123,602	121,896	3.98	1,991
2511	3,247,339	123,737	3.88	2,070
2512	3,382,221	134,882	4.07	2,156
2513	3,516,829	134,608	3.90	2,242
2514	3,659,474	142,645	3.98	2,333
2515	3,793,763	134,289	3.60	2,418
2516	3,967,081	173,318	4.47	2,529
2517	4,129,609	162,528	4.02	2,632
2518	4,349,494	219,885	5.19	2,773
2519	4,545,608	196,114	4.41	2,898
2520	4,742,774	197,166	4.25	3,023
2521	4,876,509	133,735	2.78	3,109
2522	4,999,515	123,006	2.49	3,187
2523	5,153,902	154,387	3.04	3,285
2524	5,331,402	177,500	3.39	3,399
2525	5,468,275	136,873	2.53	3,486
2526	5,018,327	-449,948	-8.59	3,199
2527	5,174,682	156,355	3.07	3,299
2528	5,363,378	188,696	3.58	3,419
2529	5,468,915	105,537	1.95	3,486
2530	5,609,352	140,437	2.54	3,576
2531	5,716,779	107,427	1.90	3,644
2532	5,832,843	116,064	2.01	3,718
2533	5,546,937	-285,906	-5.03	3,536
2534	5,620,591	73,654	1.32	3,583
2535	5,562,141	-58,450	-1.05	3,546
2536	5,572,712	10,571	0.19	3,552
2537	5,584,226	11,514	0.21	3,560

แหล่งข้อมูล: รายงานสถิติจำนวนประชากร (กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) (เอกสารอัดสำเนา)

ตารางที่ 3.2 จำนวนประชากร และอัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2533-2537

พื้นที่	2533	2534	2535	2536	2537	2533-2537
จำนวนประชากร¹						
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	2,318,986	2,298,646	2,250,395	2,184,434	2,127,782	-
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	2,076,602	2,117,679	2,084,767	2,094,112	2,119,772	-
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	1,151,349	1,204,266	1,226,979	1,294,166	1,336,672	-
รวม	5,546,937	5,620,591	5,562,141	5,572,712	5,584,226	-
อัตราการเพิ่มของประชากร						
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	-	-0.88	-2.12	-2.97	-2.63	-2.15
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	-	1.96	-1.57	0.45	1.22	0.51
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	-	4.49	1.87	5.33	3.23	3.73
รวม	-	1.32	-1.05	0.19	0.21	0.17

¹ ประมวลจากรายงานสถิติจำนวนประชากร (กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) (เอกสารอัดสำเนา)

ตารางที่ 3.3 การกระจายตัวของประชากร ความหนาแน่นของประชากร และขนาดของพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร
จำแนกตามที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2533-2537

พื้นที่	2533	2534	2535	2536	2537	ขนาดของพื้นที่ ¹
การกระจายตัวตามพื้นที่						
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	41.8	40.9	40.5	39.2	38.1	-
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	37.4	37.7	37.5	37.6	38.0	-
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	20.8	21.4	22.1	23.2	23.9	-
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
ความหนาแน่นของประชากร²						
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	16,241	16,098	15,760	15,298	14,902	142.789
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	5,282	5,386	5,302	5,326	5,392	393.167
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	1,115	1,166	1,188	1,253	1,294	1,032.781
รวม	3,536	3,583	3,546	3,552	3,560	1,568.737

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.2

¹ ขนาดของพื้นที่เป็นตารางกิโลเมตร

² ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 3.3ก จำนวนและอัตราร้อยละของการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดในช่วง 5 ปีของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามท้องถิ่นต้นทาง ท้องถิ่นปลายทางของการย้ายถิ่น และประเภทของการย้ายถิ่น

ท้องถิ่นต้นทางหรือ ท้องถิ่นปลายทาง	ประเภทของการย้ายถิ่น		
	ย้ายเข้า	ย้ายออก	ย้ายสุทธิ
จำนวน			
ปริมณฑล	50,844	145,854	-95,010
ภาคกลางส่วนกลาง	54,638	17,296	37,342
ภาคตะวันออก	50,600	28,905	21,695
ภาคตะวันตก	52,301	17,494	34,807
ภาคกลาง	208,383	209,549	-1,166
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	321,419	75,497	245,922
ภาคเหนือ	115,121	40,268	74,853
ภาคใต้	68,959	22,751	46,208
รวม	713,882	348,065	365,817
อัตราร้อยละ			
ปริมณฑล	7.12	41.90	-
ภาคกลางส่วนกลาง	7.65	4.97	-
ภาคตะวันออก	7.09	8.30	-
ภาคตะวันตก	7.33	5.03	-
ภาคกลาง	29.19	60.20	-
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	45.02	21.69	-
ภาคเหนือ	16.13	11.57	-
ภาคใต้	9.66	6.54	-
รวม	100.00	100.00	-

หมายเหตุ: ประมวลจากรายงานสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.2533 รายจังหวัด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.4 จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครจากแหล่งข้อมูล 3 แหล่ง พ.ศ.2525-2538

ปี	จำนวนประชากร			อัตราร้อยละ		
	ทะเบียนราษฎร ¹	การคาดประมาณ ²	การประมาณ ³	(2) สูงกว่า	(3) สูงกว่า	(3) สูงกว่า
	(1)	(2)	(3)	(1)	(1)	(2)
2525	5,468,275		5,468		0.0	
2526	5,018,327		5,629		12.2	
2527	5,174,682		5,790		11.9	
2528	5,363,378		5,960		11.1	
2529	5,468,915		6,125		12.0	
2530	5,609,352		6,290		12.1	
2531	5,716,779		6,465		13.1	
2532	5,832,843		6,651		14.0	
2533	5,546,937	6,198	6,847	11.7	23.4	10.5
2534	5,620,591	6,349	7,050	13.0	25.4	11.0
2535	5,562,141	6,495	7,259	16.8	30.5	11.8
2536	5,572,712	6,635	7,477	19.1	34.2	12.7
2537	5,584,226	6,778	7,703	21.4	37.9	13.6
2538		6,919	7,940			14.8

¹ รายงานสถิติจำนวนประชากร (กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) (เอกสารอัดสำเนา)

² การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2533-2563. (กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538:25-26)

³ Bangkok's Mid 1995 Population. (Office of the Commission for the Management of Road Traffic, 1995:4)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.5 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538-2547

ปี	ระดับปานกลาง ¹	ระดับสูง ²	ระดับสูงมาก ³
2538	6,919	7,958	8,512
2539	7,062	8,123	8,685
2540	7,204	8,283	8,859
2541	7,346	8,446	9,038
2542	7,495	8,620	9,220
2543	7,636	8,782	9,392
2544	7,774	8,939	9,561
2545	7,917	9,103	9,738
2546	8,067	9,278	9,924
2547	8,219	9,451	10,111

¹ เป็นตัวเลขการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2538:25-26)

² เป็นการประมาณประชากรที่สูงกว่าระดับปานกลางร้อยละ 15.0

³ เป็นการประมาณประชากรที่สูงกว่าระดับปานกลางร้อยละ 23.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.6 ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตาม
กลุ่มอายุกว้าง พ.ศ.2540-2544

อายุ	2540	2541	2542	2543	2544
ระดับปานกลาง					
ต่ำกว่า 15 ปี	1,484	1,469	1,463	1,452	1,448
15-59 ปี	5,216	5,344	5,471	5,597	5,724
60 ปีขึ้นไป	504	533	561	587	602
รวม	7,204	7,346	7,495	7,636	7,774
ระดับสูง					
ต่ำกว่า 15 ปี	1,706	1,689	1,683	1,671	1,665
15-59 ปี	5,998	6,144	6,293	6,435	6,582
60 ปีขึ้นไป	579	613	644	676	692
รวม	8,283	8,446	8,620	8,782	8,939
ระดับสูงมาก					
ต่ำกว่า 15 ปี	1,783	1,766	1,760	1,747	1,743
15-59 ปี	6,196	6,350	6,501	6,649	6,799
60 ปีขึ้นไป	597	633	665	696	713
รวม	8,576	8,749	8,926	9,092	9,255

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.ก1 ตารางที่ 3.ก2 และตารางที่ 3.ก3 ในภาคผนวก ก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.7 อัตราการเพิ่มของประชากร อัตราร้อยละของประชากร และอัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามกลุ่มอายุกว้าง พ.ศ.2540-2544 (การคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)

อายุ	2540	2541	2542	2543	2544	2540-44
อัตราการเพิ่ม						
ต่ำกว่า 15 ปี	-	-1.02	-0.41	-0.75	-0.28	-0.61
15-59 ปี	-	2.42	2.35	2.28	2.24	2.32
60 ปีขึ้นไป	-	5.59	5.12	4.53	2.52	4.44
รวม	-	1.95	2.01	1.86	1.79	1.90
อัตราร้อยละ						
ต่ำกว่า 15 ปี	20.6	20.0	19.5	19.0	18.6	-
15-59 ปี	72.4	72.7	73.0	73.3	73.6	-
60 ปีขึ้นไป	7.0	7.3	7.5	7.7	7.8	-
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
อัตราส่วนการพึ่งพิง						
ต่ำกว่า 15 ปี	28.5	27.5	26.7	25.9	25.3	-
60 ปีขึ้นไป	9.7	10.0	10.3	10.5	10.5	-
รวม	38.1	37.5	37.0	36.4	35.8	-

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.7

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.8 ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

พื้นที่	2540	2541	2542	2543	2544
ระดับปานกลาง					
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	2,703,403	2,707,021	2,711,323	2,711,227	2,718,041
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	2,753,855	2,819,784	2,888,463	2,954,478	3,016,371
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	1,746,742	1,819,195	1,895,214	1,971,295	2,039,588
รวม	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000
ระดับสูง					
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	3,108,313	3,112,375	3,118,292	3,117,716	3,125,364
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	3,166,320	3,242,021	3,322,023	3,397,436	3,468,398
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	2,008,367	2,091,604	2,179,685	2,266,848	2,345,238
รวม	8,283,000	8,446,000	8,620,000	8,782,000	8,939,000
ระดับสูงมาก					
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	3,324,464	3,330,526	3,335,348	3,334,273	3,342,835
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	3,386,508	3,469,264	3,553,248	3,633,422	3,709,739
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	2,148,028	2,238,210	2,331,404	2,424,305	2,508,426
รวม	8,859,000	9,038,000	9,220,000	9,392,000	9,561,000

¹ ข้อมูลจากตารางที่ 3.ค1, ตารางที่ 3.ค2 และตารางที่ 3.ค3 ในภาคผนวก ก

ตารางที่ 3.9 ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

พื้นที่	2540	2541	2542	2543	2544
ระดับปานกลาง					
พื้นที่อ้อมตัว	1,423,503	1,413,998	1,404,754	1,393,148	1,387,335
พื้นที่ขยายตัวช้า	1,531,364	1,534,986	1,538,797	1,539,916	1,544,581
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	2,751,920	2,821,052	2,892,293	2,960,158	3,022,997
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	1,497,213	1,575,964	1,659,156	1,743,778	1,819,087
รวม	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000
ระดับสูง					
พื้นที่อ้อมตัว	1,636,713	1,625,733	1,615,607	1,602,020	1,595,240
พื้นที่ขยายตัวช้า	1,760,729	1,764,837	1,769,771	1,770,794	1,776,051
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	3,164,094	3,243,479	3,326,425	3,403,966	3,476,016
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	1,721,464	1,811,951	1,908,197	2,005,220	2,091,693
รวม	8,283,000	8,446,000	8,620,000	8,782,000	8,939,000
ระดับสูงมาก					
พื้นที่อ้อมตัว	1,750,529	1,739,683	1,728,066	1,713,297	1,706,241
พื้นที่ขยายตัวช้า	1,883,169	1,888,538	1,892,958	1,893,792	1,899,633
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	3,384,130	3,470,824	3,557,959	3,640,409	3,717,887
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	1,841,172	1,938,955	2,041,017	2,144,502	2,237,239
รวม	8,859,000	9,038,000	9,220,000	9,392,000	9,561,000

¹ ข้อมูลจากตารางที่ 3.ค1, ตารางที่ 3.ค2 และตารางที่ 3.ค3 ในภาคผนวก ก

ตารางที่ 3.10 ผลการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

พื้นที่	2540	2541	2542	2543	2544
ระดับปานกลาง					
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	1,423,503	1,413,998	1,404,754	1,393,148	1,387,335
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	832,085	834,433	836,885	837,875	840,720
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	699,279	700,553	701,912	702,041	703,861
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	447,815	458,590	469,684	480,204	489,986
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,464,596	1,499,305	1,535,031	1,568,863	1,600,385
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	839,509	863,157	887,578	911,091	932,626
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	589,980	619,926	651,520	683,574	712,125
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	907,233	956,038	1,007,636	1,060,204	1,106,962
รวม	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000
ระดับสูง					
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	1,636,713	1,625,733	1,615,607	1,602,020	1,595,240
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	956,713	959,382	962,501	963,497	966,709
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	804,016	805,455	807,270	807,297	809,342
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	514,887	527,260	540,184	552,199	563,415
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,683,958	1,723,811	1,765,439	1,804,078	1,840,213
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	965,249	992,408	1,020,802	1,047,689	1,072,388
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	678,346	712,755	749,314	786,061	818,843
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	1,043,118	1,099,196	1,158,883	1,219,159	1,272,850
รวม	8,283,000	8,446,000	8,620,000	8,782,000	8,939,000

ตารางที่ 3.10 (ต่อ)

พื้นที่	2540	2541	2542	2543	2544
ระดับสูงมาก					
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,750,529	1,739,683	1,728,066	1,713,297	1,706,241
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	1,023,242	1,026,627	1,029,498	1,030,420	1,033,975
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	859,927	861,911	863,460	863,372	865,658
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	550,693	564,216	577,784	590,556	602,619
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,801,063	1,844,640	1,888,318	1,929,389	1,968,260
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	1,032,374	1,061,968	1,091,857	1,120,464	1,147,008
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	725,518	762,713	801,470	840,661	875,821
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	1,115,654	1,176,242	1,239,547	1,303,841	1,361,418
รวม	8,859,000	9,038,000	9,220,000	9,392,000	9,561,000

¹ ข้อมูลจากตารางที่ 3.ค1, ตารางที่ 3.ค2 และตารางที่ 3.ค3 ในภาคผนวก ก

ตารางที่ 3.11 อัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)

พื้นที่	2540-40	2541-42	2542-43	2543-44	2540-2544
รวม	1.95	2.01	1.88	1.78	1.90
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	0.13	0.16	-0.00	0.25	0.14
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	2.37	2.41	2.26	2.07	2.28
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	4.06	4.09	3.94	3.41	3.87
พื้นที่อ้อมตัว	-0.67	-0.66	-0.83	-0.42	-0.64
พื้นที่ขยายตัวช้า	0.24	0.25	0.07	0.30	0.21
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	2.48	2.49	2.32	2.10	2.35
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	5.13	5.14	4.97	4.23	4.87
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	-0.67	-0.66	-0.83	-0.42	-0.64
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	0.28	0.29	0.12	0.34	0.26
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	0.18	0.19	0.02	0.26	0.16
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	2.38	2.39	2.22	2.02	2.25
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	2.34	2.35	2.18	1.99	2.22
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	2.78	2.79	2.61	2.34	2.63
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	4.95	4.97	4.80	4.09	4.70
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	5.24	5.26	5.09	4.32	4.97

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.8, ตารางที่ 3.9 และตารางที่ 3.10

ตารางที่ 3.12 การกระจายตัวของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง)

พื้นที่	2540	2541	2542	2543	2544
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	37.5	36.8	36.2	35.5	35.0
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	38.2	38.4	38.5	38.7	38.8
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	24.3	24.8	25.3	25.8	26.2
พื้นที่อ้อมตัว	19.8	19.2	18.8	18.2	17.8
พื้นที่ขยายตัวช้า	21.2	20.9	20.5	20.2	19.9
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	38.2	38.4	38.6	38.8	38.9
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	20.8	21.5	22.1	22.8	23.4
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	19.8	19.3	18.7	18.2	17.9
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	11.6	11.4	11.2	11.0	10.8
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	9.7	9.5	9.4	9.2	9.0
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	6.2	6.2	6.3	6.3	6.3
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	20.3	20.4	20.5	20.5	20.6
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	11.6	11.8	11.8	11.9	12.0
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	8.2	8.4	8.7	9.0	9.2
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	12.6	13.0	13.4	13.9	14.2

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.8, ตารางที่ 3.9 และตารางที่ 3.10

ตารางที่ 3.12ก ผลการคาดประมาณการย้ายถิ่นต่อปีของประชากรของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการขยายตัวของเขตการปกครองและที่ตั้งของเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544 (จากผลการคาดประมาณประชากรระดับปานกลาง ระดับสูง และระดับสูงมาก)

พื้นที่	การย้ายถิ่นเข้า	การย้ายถิ่นออก	การย้ายถิ่นสุทธิ	การย้ายถิ่นชั่วคราว
กรุงเทพมหานคร	181,700 - 223,700	122,700 - 150,900	59,000 - 72,800	61,300 - 75,400
พื้นที่วงแหวนชั้นใน	21,100 - 26,000	38,800 - 47,700	-17,700 - -21,700	19,400 - 23,800
พื้นที่วงแหวนชั้นกลาง	72,300 - 89,000	40,800 - 50,200	31,500 - 38,800	20,400 - 25,100
พื้นที่วงแหวนชั้นนอก	88,300 - 108,700	43,000 - 53,000	45,200 - 55,700	21,500 - 26,500
พื้นที่อิมตัว	9,000 - 11,100	27,100 - 33,300	-18,100 - -22,200	13,600 - 16,700
พื้นที่ขยายตัวช้า	4,500 - 5,500	13,600 - 16,600	-9,000 - -11,100	6,800 - 8,300
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง	64,800 - 79,900	31,600 - 38,900	33,200 - 40,900	15,800 - 19,500
พื้นที่ขยายตัวเร็ว	103,300 - 127,200	50,400 - 62,000	53,000 - 65,200	25,200 - 31,000
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	9,000 - 11,100	27,100 - 33,300	-18,100 - -22,200	13,600 - 16,700
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	2,300 - 2,800	6,900 - 8,500	-4,600 - -5,700	3,500 - 4,200
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	2,200 - 2,700	6,600 - 8,100	-4,400 - -5,400	3,300 - 4,100
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	9,800 - 12,100	4,800 - 5,900	5,000 - 6,200	2,400 - 2,900
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	31,200 - 38,400	15,200 - 18,700	16,000 - 19,700	7,600 - 9,400
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	23,800 - 29,400	11,600 - 14,300	12,200 - 15,000	5,800 - 7,200
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	38,900 - 47,900	19,000 - 23,300	19,900 - 24,500	9,500 - 11,700
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	64,400 - 79,300	31,400 - 38,700	33,000 - 40,600	15,700 - 19,300

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.8, ตารางที่ 3.9 และตารางที่ 3.10

3.2 การศึกษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลง การขยายตัว และแนวโน้มในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในส่วนนี้เพื่อที่จะศึกษาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเปลี่ยนแปลงการขยายตัวและแนวโน้มในอนาคต พร้อมทั้งศึกษาการได้เปรียบเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบในเชิงเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครในด้านแรงงานและทุนตลอดถึงรูปแบบการกระจายตัวของแรงงานและการเปลี่ยนแปลง เพื่อที่จะทราบถึง

- สถานะของกรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลักและการเติบโตของเมือง
- ประเภทเศรษฐกิจหลักและการเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร

- การกระจายรายได้ของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร
- ความต้องการแรงงานและรูปแบบการกระจายตัวของแรงงาน

การศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นจะใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น ข้อมูลการสำรวจแรงงานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ สถิติจำนวนคนงาน จำนวนโรงงานและทุนจากกระทรวงอุตสาหกรรม สถิติรายได้และการจ้างงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ข้อมูลจากสำมะโนแรงงานและธุรกิจต่างๆ ข้อมูลเหล่านี้จะสามารถใช้ในการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลง การกระจายตัวของแรงงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดข้างต้นได้

3.2.1 สถานะกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นเมืองหลักและความเติบโตของเมือง

3.2.1.1 ความเป็นเมืองหลักของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การเมือง ระบบราชการ การทหาร เศรษฐกิจการค้า อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่งการคมนาคมทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางการต่างประเทศ เป็นศูนย์กลางขององค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาค และเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา วัฒนธรรม ศาสนา และความคิดทางสังคม นอกจากนั้นความเป็นศูนย์กลางในทุกๆ แง่มุมของกรุงเทพมหานครนี้มีมาช้านานควบคู่กับประวัติศาสตร์ของกรุงรัตนโกสินทร์ ปัจจุบันการเติบโตของกรุงเทพมหานครยังคงดำเนินต่อไป โดยเฉพาะในระยะหลังนี้ เป็นไปอย่างรวดเร็วมากทั้งในแง่ของจำนวนประชากร และการขยายขอบเขตของการ

ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางด้านที่มีใช้เพื่อการเกษตรกรรม นอกจากนั้นความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครนั้นมีการขยายตัวอย่างมากมาย

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตในทุกด้านโดยความเจริญเติบโตมากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวและถึงแม้จะมีเมืองใหญ่อื่นๆ ที่มีความเจริญในหลาย ๆ ด้านเช่นกัน แต่ก็ไม่อาจจะเทียบเท่าได้ กรุงเทพมหานครถือเป็นศูนย์กลางของความเจริญและภาวะทันสมัย จนเรียกได้ว่าเป็นเมืองเอก หรือเมืองหลัก (primate city) ของประเทศไทย

เมืองหลัก หมายถึงเมืองที่มีระดับความเป็นเมือง (Level of urbanization) สูงมาก เป็นเขตที่มีความเจริญกว่าเมืองอื่นๆ ประชากรที่อยู่ในเมืองหลักส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่มีใช้เกษตรกรรม เมืองหลักจะเป็นศูนย์กลางของการผลิต และการจำหน่ายสินค้าและบริการ ตลาดปัจจัยการผลิต การคมนาคมสื่อสาร สถาบันองค์กรของรัฐและเอกชน การดำเนินกิจกรรมทางด้านต่างประเทศ ศิลปวัฒนธรรมการบริหารการปกครอง และการให้บริการสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ก็จะรวมอยู่ในเมืองที่เป็นเมืองหลัก ซึ่งจากการที่ประชากรและหน่วยผลิตต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เข้ามาอยู่รวมกันในเมือง ทำให้ได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการประหยัดจากการอยู่ร่วมกัน เนื่องจากค่าใช้จ่ายบางอย่างของประชากรและต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรม หรือธุรกิจการค้าที่เข้ามาตั้งอยู่รวมกันในเมืองลดต่ำกว่าการแยกไปอยู่ตามลำพัง แต่การอยู่รวมกันในเมืองหลักเป็นจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดผลเสียได้ เช่น การขาดความเป็นส่วนตัว ปัญหาเรื่องความแออัดของที่อยู่อาศัย และสถานที่ทำงาน ความคับคั่งของการจราจร สภาพแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการไม่ประหยัดต่อขนาด และปัญหาสังคม เป็นต้น

3.2.1.2 การศึกษาลำดับชั้นของความเป็นเมือง

ได้ทำการจัดลำดับชั้นของความเป็นเมือง โดยการหาลำดับชั้นของเมืองทั้งก่อนและหลังที่จะมีแผนพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่าง ๆ การหาลำดับชั้นทำโดยการใช้ดัชนีต่างๆ โดยคัดเลือกตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากร ประกอบด้วยตัวแปรที่ใช้ในการจัดลำดับก่อนที่จะมีแผนพัฒนา และตัวแปรที่ใช้หลังมีแผนพัฒนา โดยแบ่งออกเป็น 3 หมวด ดังตารางที่ 3.13

ตารางที่ 3.13 ตัวแปรในการจัดลำดับชั้นของความเป็นเมือง

ตัวแปร	ความหมาย
1. ตัวแปรด้านประชากร	
1.1 จำนวนประชากรในประเทศไทยในแต่ละจังหวัด	จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลของทุก ๆ จังหวัด
1.2 จำนวนนักเรียน	จำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1-6 ซึ่งถือเป็นการศึกษาภาคบังคับและสูงกว่า คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอาชีวศึกษาเนื่องจากคุณภาพของประชากรเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจ โดยถ้าหากประชากรของระบบเศรษฐกิจหนึ่งมีระดับการศึกษาสูงแล้ว จะมีผลให้กำลังคนของระบบเศรษฐกิจนั้น มีคุณภาพสูงซึ่งผลผลิตและรายได้ของระบบเศรษฐกิจนั้นย่อมจะดีขึ้นและส่งผลกระทบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจโดยตรง
2. ตัวแปรด้านเศรษฐกิจ	
2.1 จำนวนเงินฝากและเงินกู้	เนื่องจากจำนวนเงินทั้ง 2 ชนิดแสดงให้เห็นถึงกระแสเงินที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น
2.2 มูลค่าผลิตภัณฑ์ของแต่ละจังหวัด	โดยแบ่งออกเป็นมูลค่าผลิตภัณฑ์จากภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เพราะมูลค่าผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะชี้ให้เห็นว่าจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่ประกอบเศรษฐกิจทางด้านใด สำหรับจังหวัดที่มีความเป็นเมืองมาก ตัวเลขของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทางด้านอุตสาหกรรมและบริการจะยิ่งสูง
2.3 การใช้ที่ดินนอกการเกษตร	การใช้ที่ดินเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมที่จังหวัดนั้นทำว่าเน้นหนักไปทางด้านใด ในเขตที่มีความเป็นเมืองมาก การใช้ที่ดินจะเป็นการใช้ที่ดินในภาคนอกเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้นอกภาคเกษตรนั้นอาจมีบ้างเพื่อใช้เป็นสถานที่ราชการ หรืออุตสาหกรรมบ้างเล็กน้อย

ตารางที่ 3.13 ตัวแปรในการจัดลำดับชั้นของความเป็นเมือง (ต่อ)

ตัวแปร	ความหมาย
<p>3. ตัวแปรด้านสาธารณูปโภค</p> <p>3.1 ปริมาณกระแสไฟฟ้า</p>	<p>เนื่องจากไฟฟ้าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ขยายกิจการออกไปได้อย่างกว้างขวางกว่าบริการอื่น ๆ ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่ใช้เป็นข้อมูลเป็นปริมาณกระแสไฟฟ้าที่ใช้ในที่อยู่อาศัย ไฟสาธารณะอื่น ๆ ธุรกิจและอุตสาหกรรม</p>
<p>3.2 จำนวนโรงพยาบาล</p>	<p>โดยรวมทั้งโรงพยาบาลของรัฐบาลและเอกชน จำนวนโรงพยาบาลเป็นตัวแปรที่แสดงให้เห็นถึงการกระจายการพัฒนาด้านสาธารณสุข ชุมชนใดที่มีจำนวนโรงพยาบาลมาก นอกจากจะแสดงถึงการสาธารณสุขที่ดีของประชากรในจังหวัดนั้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงฐานะทางเศรษฐกิจและความเจริญของพื้นที่</p>
<p>3.3 มูลค่าผลิตภัณฑ์ทางการคมนาคมขนส่ง</p>	<p>เพราะมูลค่าการคมนาคมขนส่งก็จะแสดงให้เห็นถึงระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของจังหวัดนั้นๆ</p>
<p>3.4 จำนวนเลขหมายโทรศัพท์</p>	<p>ธุรกิจ บ้าน และสาธารณะและที่ใช้ในกิจการขององค์กร โดยประเภทธุรกิจจะมีจำนวนเลขหมายมากกว่าประเภทอื่น ๆ และนับเป็นเครื่องบ่งชี้ความเจริญเติบโตของเมืองหรือชุมชนได้เช่นกัน</p>
<p>3.5 จำนวนน้ำประปาที่ถูกจำหน่าย</p>	<p>เป็นบริการพื้นฐานที่รัฐให้แก่ชุมชนเพราะชุมชนที่มีบริการน้ำประปาไปถึงจะทำให้ชุมชนนั้นเจริญขึ้น และมีการรวมตัวของประชากรสูงขึ้น น้ำประปาเป็นตัวชี้ของเขตความเจริญเติบโตของเมืองหรือชุมชนได้ดีเพราะการลงทุนทำน้ำประปา จำเป็นต้องมีประชากรขนาดพอเหมาะจำนวนหนึ่งเพื่อให้คุ้มกับการลงทุน</p>

ข้อมูลด้านท่าอากาศยาน จังหวัดที่มีท่าอากาศยานในประเทศ ได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร	12. ลำปาง
2. ภูเก็ต	13. นครราชสีมา
3. เชียงใหม่	14. ตรัง
4. สงขลา	15. แพร่
5. สุราษฎร์ธานี	16. น่าน
6. พิษณุโลก	17. นครพนม
7. ขอนแก่น	18. สกลนคร
8. เชียงราย	19. นครศรีธรรมราช
9. แม่ฮ่องสอน	20. ตาก
10. อุตรธานี	21. นราธิวาส
11. อุบลธานี	

จังหวัดที่มีท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร	3. สงขลา
2. ภูเก็ต	4. เชียงใหม่

นอกจากนี้จังหวัดที่ติดชายแดนยังใช้เป็นตัวชี้ถึงความเป็นเมืองหรือไม่เป็นเมืองได้อีกด้วย ซึ่งจังหวัดเหล่านี้ประกอบไปด้วย

1. ยะลา	10. น่าน
2. สงขลา	11. หนองคาย
3. นราธิวาส	12. นครพนม
4. สตูล	13. มุกดาหาร
5. กาญจนบุรี	14. อุบลราชธานี
6. ตาก	15. สุรินทร์
7. กำแพงเพชร	16. ตราด
8. แม่ฮ่องสอน	17. จันทบุรี
9. เชียงราย	18. ปราจีนบุรี

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ พบว่า

(1) ก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเมือง

กรณีที่ไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	
1. ชุมชนลำดับที่ 1 มีจำนวน 6 แห่ง	ราชบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต และสงขลา
2. ชุมชนลำดับที่ 2 มีจำนวน 21 แห่ง	สระบุรี นครสวรรค์ ขอนแก่น กาญจนบุรี อุตรธานี ฉะเชิงเทรา ลพบุรี นครศรีธรรมราช เชียงราย สุราษฎร์ธานี อุบลราชธานี สุพรรณบุรี สุโขทัย อัญญา ประจวบคีรีขันธ์ พิษณุโลก ลำปาง ตรัง นราธิวาส นครพนม และสกลนคร
3. ชุมชนลำดับที่ 3 มีจำนวน 7 แห่ง	แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน เพชรบุรี พิจิตร ระยอง และสิงห์บุรี
4. ชุมชนลำดับที่ 4 มีจำนวน 8 แห่ง	ตาก บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด เพชรบูรณ์ พังงา ชัยนาท ศรีสะเกษ และชุมพร
5. ชุมชนลำดับที่ 6 มีจำนวน 10 แห่ง	ตราด สุรินทร์ ปราจีนบุรี ยะลา ชัยภูมิ อุตรดิตถ์ ปัตตานี กาฬสินธุ์ สมุทรสงคราม และมหาสารคาม
6. ชุมชนลำดับที่ 6 มีจำนวน 13 แห่ง	จันทบุรี หนองคาย สตูล อุทัยธานี ยโสธร นครนายก ระนอง เลย พัทลุง อ่างทอง ลำพูน กระบี่ และสตูล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีทีพิจารณาพร้อมกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	
1. ชุมชนลำดับที่ 1 มีเพียงแห่งเดียว	กรุงเทพมหานคร
2. ชุมชนลำดับที่ 2 มีจำนวน 6 แห่ง	สมุทรปราการ สระบุรี ราชบุรี เชียงใหม่ สงขลา และภูเก็ต
3. ชุมชนลำดับที่ 3 มีจำนวน 18 แห่ง	ชลบุรี ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี อุตรธานี นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี นครพนม เชียงราย พิษณุโลก สกลนคร ลำปาง นราธิวาส ตาก ตรัง แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน
4. ชุมชนลำดับที่ 4 มีจำนวน 11 แห่ง	ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม นครสวรรค์ อโยธยา ลพบุรี กาญจนบุรี ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ และสุโขทัย
5. ชุมชนลำดับที่ 5 มีจำนวน 15 แห่ง	ยะลา สมุทรสาคร ชัยภูมิ มหาสารคาม กาฬสินธุ์ เพชรบูรณ์ สิงห์บุรี ชัยนาท หนองคาย ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี อุตรดิตถ์ พิจิตร พังงา และเพชรบุรี
6. ชุมชนลำดับที่ 6 มีจำนวน 20 แห่ง	ปัตตานี ระยอง ยโสธร กำแพงเพชร ชุมพร พัทลุง เลย ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม อ่างทอง ลำพูน นครนายก สตูล อุทัยธานี ตราด ระนอง กระบี่ จันทบุรี ปราจีนบุรี และสุรินทร์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) หลังจากที่มีแผนพัฒนาเมือง

กรณีที่ไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	
1. ชุมชนลำดับที่ 1 มีจำนวน 8 แห่ง	ชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา ขอนแก่น อุตรธานี อุบลราชธานี และนครศรีธรรมราช
2. ชุมชนลำดับที่ 2 มีจำนวน 8 แห่ง	สระบุรี ราชบุรี นครสวรรค์ อโยธยา ลพบุรี สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต และเชียงราย
3. ชุมชนลำดับที่ 3 มีจำนวน 7 แห่ง	กาญจนบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ลำปาง บุรีรัมย์ พิษณุโลก และสกลนคร
4. ชุมชนลำดับที่ 4 มีจำนวน 6 แห่ง	สุพรรณบุรี ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ ตรัง และนราธิวาส
5. ชุมชนลำดับที่ 5 มีจำนวน 19 แห่ง	เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ สุโขทัย ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร หนองคาย เพชรบุรี กำแพงเพชร พิจิตร มหาสารคาม ปัตตานี สิงห์บุรี อ่างทอง ปราชินบุรี จันทบุรี สุรินทร์ นครพนม แพร่ และน่าน
6. ชุมชนลำดับที่ 6 มีจำนวน 18 แห่ง	ยะลา ชัยนาท เลย พัทลุง ยโสธร พะเยา พังงา ตราด ลำพูน นครนายก อุทัยธานี กระบี่ มุกดาหาร สตูล ระนอง สมุทรสงคราม อุตรดิตถ์ และ ตาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีที่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	
1. ชุมชนลำดับที่ 1 มีเพียงแห่งเดียว	กรุงเทพมหานคร
2. ชุมชนลำดับที่ 2 มีจำนวน 9 แห่ง	สมุทรปราการ นครราชสีมา ชลบุรี เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น นครศรีธรรมราช อุตรธานี และอุบลราชธานี
3. ชุมชนลำดับที่ 3 มีจำนวน 7 แห่ง	ปทุมธานี สระบุรี ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี เชียงราย สกลนคร และพิษณุโลก
4. ชุมชนลำดับที่ 4 มีจำนวน 16 แห่ง	ราชบุรี ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สมุทรสาครบุรีรัมย์ นครสวรรค์ อัญญา กาฬสินธุ์ กาญจนบุรี ชัยภูมิ ระยอง ตรัง ลำปาง นราธิวาส แพร่ และน่าน
5. ชุมชนลำดับที่ 5 มีจำนวน 16 แห่ง	ลพบุรี มหาสารคาม สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทราหนองคาย นนทบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี นครปฐม เพชรบูรณ์ บัตตานี ชุมพร สุรินทร์ปราจีนบุรี นครพนม และแม่ฮ่องสอน
6. ชุมชนลำดับที่ 6 มีจำนวน 23 แห่ง	พัทลุง เลย กระบี่ ยะลา สมุทรสงครามอุตรดิตถ์ ยโสธร พังงา กำแพงเพชร พิจิตร สุโขทัยพะเยา สตูล ระนอง ตาก สิงห์บุรี ลำพูน อ่างทองตราด อุทัยธานี มุกดาหาร จันทบุรี และนครนายก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยสรุปแล้ว จะพบว่าไม่ว่าจะพิจารณาจากตัวแปรใดทั้งในช่วงก่อนและหลังแผนพัฒนานั้น กรุงเทพมหานครจะเป็นชุมชนลำดับที่ 1 อยู่เสมอ ตัวแปรทางประชากรและตัวแปรทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับความเป็นเมือง โดยจำนวนโรงพยาบาลเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความเป็นเมืองมากที่สุด

3.2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร

จากความเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่อดีต จะพบว่าลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลมากต่อการกระจุกตัวของความเจริญในกรุงเทพมหานคร คือทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ราบในศูนย์กลางของประเทศที่สามารถติดต่อกับทุกภาคของประเทศได้โดยสะดวก และอยู่ใกล้ทะเล จึงนับเป็นข้อได้เปรียบทางกายภาพที่นำไปสู่การได้เปรียบทางเศรษฐกิจ ในแง่ที่ผลผลิตจากภาคต่าง ๆ ไหลเข้ากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นประตูการค้าที่สำคัญกับตลาดต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงโครงสร้างและสถานภาพทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเท่านั้นอาจไม่สมบูรณ์พอ ทั้งนี้เนื่องจากปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครกับจังหวัดปริมณฑลโดยรวมของกรุงเทพมหานครมีอยู่สูง และความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครก็ได้ขยายไปครอบคลุมปริมณฑลด้วย ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้าง และสถานภาพทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณารวมปริมณฑลเข้าไว้กับกรุงเทพมหานครในบางเรื่องของการวิเคราะห์

มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในระยะปี 2524-2536 แสดงถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครอย่างมาก ซึ่งแสดงถึงการเป็นเมืองหลัก และการเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ

ตารางที่ 3.14 เปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติระหว่างภาคต่าง ๆ

หน่วย : ล้านบาท

ภาค	ปี 2524	ปี 2529	ปี 2534	ปี 2536
เหนือ	118,785.2 (12.3)	151,830.5 (12.1)	209,459.1 (9.9)	222,130.9 (9.0)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	131,842.0 (13.6)	171,745.3 (13.7)	242,317.2 (11.4)	255,585.8 (10.3)
ใต้	94,926.9 (9.8)	124,723.1 (9.9)	192,173.3 (9.1)	207,311.4 (8.4)
ตะวันออก	75,360.6 (7.8)	111,466.4 (8.9)	198,277.7 (9.4)	230,960.3 (9.3)
ตะวันตก	53,241.9 (5.5)	68,338.5 (5.4)	91,386.2 (4.3)	97,078.5 (3.9)
กลาง	44,594.3 (4.6)	53,077.6 (4.2)	84,996.9 (4.0)	97,920.7 (4.0)
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	448,955.1 (46.4)	575,995.7 (45.8)	1,098,971.6 (51.9)	1,366,290.7 (55.2)
รวมทั้งประเทศ	967,706.0	1,257,177.1	2,117,582.0	2,477,278.3

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละ

พิจารณาจากตารางที่ 3.14 จะพบว่าในปี 2524 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 46 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 55 ของผลผลิตรวมในปี 2536 ขณะที่ภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่กลับมีสัดส่วนลดลง กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 13.6 เหลือร้อยละ 10.3 ภาคเหนือจากร้อยละ 12.3 เหลือร้อยละ 9.0 และภาคใต้จากร้อยละ 9.8 ลดลงเหลือร้อยละ 8.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่าน ๆ มานั้นมีเป้าหมายหลักที่การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นประการสำคัญ และกรุงเทพมหานครมีความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน และความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ จึงทำให้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากกว่าภาคอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาอัตราความเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีในช่วงปี พ.ศ.2524-2536 จะพบว่า ภาคตะวันออก มีอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 10.24 ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีอัตราความเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 9.49 โดยที่ถ้าคิดเฉพาะกรุงเทพมหานครแล้วจะมีอัตราร้อยละ 9.20

ต่อปี ซึ่งนับว่าสูงมากที่สุดถ้าพิจารณาเฉพาะจังหวัด และสูงกว่าอัตราความเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของทั้งประเทศ ซึ่งมีค่าร้อยละ 8.19

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในตารางที่ 3.15 จะพบว่าจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีลำดับสูงสุดโดยมีจังหวัดสมุทรปราการ และปทุมธานี ตามมาตามลำดับ และลำดับไม่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นอกจากนั้นในส่วนของ 3 จังหวัดปริมณฑลที่เหลือจะพบว่า นครปฐม เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมน้อยที่สุด มีเพียงร้อยละ 2.2 ในปี 2532 และลดลงไปอีกเหลือเพียงร้อยละ 2.0 โดยจังหวัดสมุทรสาครมีความสำคัญมากกว่า เนื่องจากอุตสาหกรรมจำนวนมากได้ขยายตัวไปสู่จังหวัดสมุทรสาคร มากกว่าจังหวัดนครปฐม ในช่วงที่ผ่านมา ส่วนในด้านภาคการผลิตจะพบว่าทั้งจังหวัดสมุทรสาครและนครปฐมต่างมีสัดส่วนของภาคการเกษตรสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ (ตารางที่ 3.16) แต่ก็มีแนวโน้มลดลงมาจากปี 2532 ถึงปี 2536 ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมทวีความสำคัญขึ้นมากอย่างเด่นชัด

ตารางที่ 3.15 สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี พ.ศ. 2532 และปี พ.ศ. 2536 ที่ระดับราคาคงที่ (ปี 2531)

จังหวัด	2532		2536		อัตราการเจริญเติบโต 2535-2536
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	
กรุงเทพมหานคร	658,516,346	75.9	1,037,468,737	75.9	11.5
นนทบุรี	30,885,765	3.5	47,102,530	3.5	11.0
ปทุมธานี	40,472,959	4.7	55,052,545	4.0	11.2
สมุทรปราการ	97,578,486	11.2	166,339,502	12.2	14.8
สมุทรสาคร	21,288,085	2.5	32,660,881	2.4	9.9
นครปฐม	19,241,085	2.2	27,666,480	2.0	4.3
รวม	867,983,344	100.0	1,366,290,675	100.0	

ที่มา : ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 3.16 ร้อยละการกระจายผลิตภัณฑ์มวลรวม แยกตามภาคการผลิต ปี พ.ศ. 2532 และปี พ.ศ. 2536

จังหวัด	ภาคการเกษตร		ภาคอุตสาหกรรม		ภาคบริการ		รวม	
	2532	2536	2532	2536	2532	2536	2532	2536
กรุงเทพมหานคร	0.68	0.45	33.85	34.46	65.47	65.09	100.0	100.0
นนทบุรี	5.17	2.76	51.61	53.76	43.22	43.48	100.0	100.0
ปทุมธานี	6.47	4.66	68.71	63.30	24.82	32.04	100.0	100.0
สมุทรปราการ	5.34	4.44	73.32	78.40	21.34	17.16	100.0	100.0
สมุทรสาคร	28.58	19.57	40.71	50.67	30.71	29.76	100.0	100.0
นครปฐม	26.79	16.67	22.64	37.69	50.57	45.64	100.0	100.0
รวม	2.90	1.97	40.46	42.09	56.64	55.94	100.0	100.0

ที่มา : ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรีน

3.2.2.1 โครงสร้างการผลิตของกรุงเทพมหานคร

สำหรับมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครในแต่ละสาขาเศรษฐกิจในช่วงปี 2524-2536 (ตารางที่ 3.17) จะพบว่า

(1) ภาคอุตสาหกรรม

ในภาคอุตสาหกรรมนั้น มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคเพิ่มขึ้นจาก 104,251.51 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 357,529.62 ล้านบาทในปี 2536 คิดเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 20.25 (ตารางที่ 3.17) สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคอุตสาหกรรมในมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 31.93 และมีแนวโน้มในสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 29.83 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 34.46 ในปี 2536 (ตารางที่ 3.18) นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 11.09 โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงที่สุดในปี 2530 ถึงร้อยละ 23.75 (ตารางที่ 3.19) จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็น

ว่าภาคอุตสาหกรรมนั้นยังคงมีการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร

(2) ภาคบริการประกอบด้วย

1. สาขาการไฟฟ้าและประปา
2. สาขาการคมนาคมและขนส่ง
3. สาขาการค้าส่งและการค้าปลีก
4. สาขาธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์
5. สาขาที่อยู่อาศัย
6. สาขาก่อสร้าง
7. สาขาการบริหารราชการ และป้องกันประเทศ
8. สาขาการบริการอื่น ๆ

ในภาคการบริการนั้นมีมูลค่าผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นจาก 241,995.45 ล้านบาท ในปี 2524 เป็น 675,288.24 ล้านบาทในปี 2536 คิดเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 14.12 (ตารางที่ 3.17) สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคบริการในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ลดลงจากร้อยละ 63.56 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 57.67 ในปี 2536 โดยคิดเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 61.8 (ตารางที่ 3.18) ซึ่งนับว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างการผลิตของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก แต่แนวโน้มในสัดส่วนนั้นลดลงเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ในภาคบริการยังมีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 8.7 โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงที่สุดในปี 2533 สูงถึงร้อยละ 17.78 (ตารางที่ 3.19) เนื่องจากสาขาการค้าส่งและค้าปลีกและสาขาธนาคาร ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์สูงถึงร้อยละ 24.53 และ 42.36 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าภาคบริการเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครอย่างมาก

3.2.2.2 เปรียบเทียบความสำคัญของภาคเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร

ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร ภาคที่ยังมีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ ภาคบริการ โดยมีอัตราส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยร้อยละ 61.8 ต่อปี (ตารางที่ 3.19) ซึ่งถือเป็นค่าที่สูงมาก แต่มีแนวโน้มในสัดส่วนลดลง ทั้งนี้

ภาคอุตสาหกรรมกลับมีสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครสูงขึ้นเล็กน้อย แต่ยังคงมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 31.93 ต่อปี ซึ่งน้อยกว่าภาคบริการมาก สำหรับตัวเลขอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคทั้งสองนั้น พบว่า ภาคอุตสาหกรรมอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 11.09 มากกว่าภาคบริการซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.03 ต่อปีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ในภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระหว่างปี 2524-2536 นั้น ภาคบริการมีสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครที่สูงกว่าภาคอุตสาหกรรม แสดงให้เห็นว่าภาคบริการยังคงมีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครมากเป็นอันดับหนึ่ง

3.2.2.3 โครงสร้างการผลิตของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละสาขาเศรษฐกิจต่างๆ สามารถแบ่งได้เป็น 10 สาขาเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 3.17-3.19) ดังนี้

1. สาขาเกษตรกรรม เหมืองแร่และการย่อยหิน

สาขาเกษตรกรรม เหมืองแร่และการย่อยหิน มีความสำคัญน้อยมากต่อโครงสร้างการผลิตของกรุงเทพมหานคร โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของสาขาเกษตรกรรมเหมืองแร่และย่อยหินของกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นจาก 3,196.09 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 4,650.89 ล้านบาท ในปี 2536 อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.79 (ตารางที่ 3.17) เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครแล้วพบว่าสาขาเกษตรกรรม เหมืองแร่และการย่อยหิน มีมูลค่าผลิตภัณฑ์เพียงร้อยละ 0.45 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ในปี 2536 คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละเฉลี่ยต่อปี เท่ากับ 0.70 (ตารางที่ 3.18) ถือเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดในสาขาเศรษฐกิจ นอกจากนั้น สัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครของสาขาเกษตรกรรม เหมืองแร่และย่อยหินมีแนวโน้มน้อยลงเรื่อย ๆ ในช่วงปี 2524-2536 จะเห็นได้ว่าสาขานี้ในโครงสร้างการผลิตของกรุงเทพมหานคร ได้ลดความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ แสดงได้จากอัตราการเพิ่มขึ้นในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขานี้เฉลี่ยต่อปีเพียงร้อยละ 3.45 (ตารางที่ 3.19) ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำ

2. สาขาอุตสาหกรรมการผลิต

สาขาอุตสาหกรรมการผลิตเป็นสาขาที่มีความสำคัญมากที่สุดในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานคร

เพิ่มขึ้นจาก 104,251.51 ล้านบาท ในปี 2524 เป็น 357,529.62 ล้านบาทในปี 2536 โดยอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีเป็นร้อยละ 20.25 (ตารางที่ 3.17) นับว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง สาขาอุตสาหกรรมยังมีสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์สูงสุดเมื่อเทียบกับสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ คิดเป็นอัตราส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 31.94 ประมาณเกือบหนึ่งในสามของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.18) โดยมีแนวโน้มของอัตราส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้สาขาอุตสาหกรรมยังมีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพมหานคร เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 11.09 โดยในปี 2530 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาเพิ่มสูงถึงร้อยละ 23.75 (ตารางที่ 3.19)

3. สาขาก่อสร้าง

สาขาก่อสร้างนับว่าเป็นสาขาที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสาขาหนึ่ง สืบเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ก่อให้เกิดการก่อสร้างทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล ได้แก่ที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ โรงเรียน โรงงานอุตสาหกรรม และการก่อสร้างอื่นๆ โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาก่อสร้างเพิ่มขึ้นจาก 19,898.79 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 76,934.43 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.16) โดยมีอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 23.89 มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของสาขาการก่อสร้างมีอัตราส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.55 ต่อปีและมีแนวโน้มอัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ปี 2524 นอกจากนี้อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่า ผลิตภัณฑ์ของสาขานี้เฉลี่ยต่อปี สูงถึงร้อยละ 13.24 เป็นอัตราการเพิ่มขึ้นที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในปี 2532 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาสูงถึงร้อยละ 47.21 (ตารางที่ 3.18) เนื่องจากมีการปรับพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครไปเป็นเขตบ้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น จึงมีการก่อสร้างของภาคเอกชนสูงขึ้นด้วย

4. สาขาการไฟฟ้าและประปา

สาขาการไฟฟ้าและประปามีมูลค่าผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นจาก 7,106.37 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 16,733.20 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.16) คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 7.57 (ตารางที่ 3.18) นอกจากนี้ สาขาการไฟฟ้าและประปามีอัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์โดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 1.98 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.17) จะเห็นได้ว่าสาขาการไฟฟ้าและประปามีแนวโน้มในสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์โดยเปรียบเทียบลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา

5. สาขาการคมนาคมและการขนส่ง

สาขาการคมนาคมและการขนส่งมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคกรุงเทพมหานคร เท่ากับ 29,013.19 ล้านบาท ในปี 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 118,377.39 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.17) คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 12.94 (ตารางที่ 3.19) ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นมากเป็นอันดับที่สาม รองมาจากสาขาการธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์และสาขาการก่อสร้าง สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาการคมนาคมและการขนส่งโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.34 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.18) จะเห็นได้ว่า สาขาการคมนาคมและการขนส่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร รองลงมาจากสาขาอุตสาหกรรม สาขาการค้าส่งและค้าปลีก และสาขาบริการอื่น ๆ สาขาการคมนาคมและขนส่งเป็นสาขาที่มีแนวโน้มมีความสำคัญต่อโครงสร้างการผลิตของกรุงเทพมหานครมากขึ้นเรื่อย ๆ แสดงถึงบทบาทของภาคบริการ

6. สาขาการค้าส่งและค้าปลีก

สาขาการค้าส่งและค้าปลีก มีมูลค่าผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นจาก 77,490.94 ล้านบาท ในปี 2524 เป็น 198,219.72 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.17) คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 8.37 โดยในปี 2533 สาขาการค้าส่งและค้าปลีกมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 24.53 (ตารางที่ 3.19) เนื่องจากอำนาจซื้อของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้ภาคการค้าขยายตัวต่อเนื่อง สาขาการค้าส่งและค้าปลีก ยังมีอัตราส่วนโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 20.83 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของ กรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.18) ถือเป็นสัดส่วนที่มากเป็นอันดับสองรองจากสาขาอุตสาหกรรม นับว่าเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก แต่แนวโน้มสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครมีค่าน้อยลงทุกปี

7. สาขาการธนาคาร ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์

สาขาการธนาคาร ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์นับเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นอย่างมาก แสดงถึงกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเงินของประเทศและจะพัฒนาต่อการเป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาคด้วย โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของสาขานี้ในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจาก 17,347.4 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 123,857.3 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.17) อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในสาขานี้เฉลี่ยต่อปีสูงถึงร้อยละ 18.93 (ตารางที่ 3.19) นับเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิต

ภัณฑ์รายภาคสูงที่สุดโดยเฉลี่ยปี 2530 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขานี้สูงมากถึงร้อยละ 44.11 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมาก เนื่องจากขยายตัวตามภาวะเศรษฐกิจนอกจากนี้อัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในสาขาการธนาคาร ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์มีอัตราที่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 4.96 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 11.94 ในปี 2536 ซึ่งโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 7.03 (ตารางที่ 3.18) แสดงให้เห็นว่า สาขานี้ทวีความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมากขึ้นทุกปี

8. สาขาที่อยู่อาศัย

สาขาที่อยู่อาศัยมีมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเท่ากับ 11,078.45 ล้านบาทในปี 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 17,052.3 ล้านบาทในปี (ตารางที่ 3.17) โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขานี้เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 3.68 (ตารางที่ 3.19) สาขาที่อยู่อาศัยนี้มีความสำคัญโดยเปรียบเทียบลดลงเรื่อย ๆ เห็นได้จากตัวเลขอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาที่อยู่อาศัยในมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเท่ากับร้อยละ 3.17 ในปี 2524 ลดลงเป็นร้อยละ 1.64 ในปี 2536 (ตารางที่ 3.18)

9. สาขาการบริหารราชการและป้องกันประเทศ

สาขาการบริหารราชการและป้องกันประเทศมีมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคเพิ่มขึ้นจาก 12,869.33 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 17,039.79 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.17) โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของสาขานี้เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 2.42 (ตารางที่ 3.19) สาขานี้มีส่วนส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยต่อปีเพียงร้อยละ 2.79 (ตารางที่ 3.18) ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่น้อยมากและมีแนวโน้มลดลงทุกปี

10. สาขาการบริการอื่น ๆ

สาขาการบริการอื่น ๆ มีมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจาก 67,190.98 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 107,074.11 ล้านบาทในปี 2536 (ตารางที่ 3.17) คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 4.06 (ตารางที่ 3.19) สาขาบริการอื่นๆ นี้มีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครเป็นอันดับสามรองจากสาขาอุตสาหกรรม และสาขาการค้าส่งและค้าปลีก เนื่องจากอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขานี้ในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครเฉลี่ยร้อยละ 15.42 ต่อปี แต่มีส่วนที่ลดลงเรื่อย ๆ ส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคลดลงจากร้อยละ 19.23 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 10.32 ในปี 2536

(ตารางที่ 3.18) โดยในปี 2535 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของสาขาการบริการสูงถึงร้อยละ 11.90 (ตารางที่ 3.19) เนื่องจากภาวะการท่องเที่ยวดีขึ้นส่งผลให้ธุรกิจบริการดีตามไปด้วย

กล่าวได้ว่า ในช่วงปี 2519-2523 สาขาอุตสาหกรรมมีการขยายตัวรวดเร็วมาก และอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ จึงทำให้สาขาอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานครทวีความสำคัญยิ่งขึ้น แต่ในช่วง 2524-2536 สาขาอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานครมีการขยายตัวลดลงจากในช่วง 2519-2523 ดังกล่าวมาแล้ว เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาเองก็มีผล กระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อการเติบโตของกรุงเทพมหานคร แต่ยังคงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลต่อการพัฒนาภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศด้วย อาทิเช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ เช่น นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคและนโยบายการพัฒนาเมืองหลัก และเมืองรองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการเติบโตของกรุงเทพมหานคร และทำให้บทบาทในฐานะเป็นภาคการผลิตลดบทบาทลงโดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรม โดยมีผลต่อเนื่องสู่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของสาขาบริการของกรุงเทพมหานครที่จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามบทบาทของกรุงเทพมหานครที่เปลี่ยนไปเป็นเมืองศูนย์กลางที่อำนวยความสะดวกต่อภูมิภาคต่าง ๆ ของทั้งประเทศ โดยหากพิจารณาจากตารางที่ 3.17 พบว่าในช่วงปี 2524-2536 มูลค่าผลิตภัณฑ์ในราคาคงที่ของสาขาบริการรวมมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 61.82 ซึ่งเป็นอันดับ 1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์กรุงเทพมหานคร ในขณะที่ช่วงปี 2519-2523 มูลค่าผลิตภัณฑ์ในราคาคงที่ของสาขานี้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 55

จากการที่มูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ในสาขาบริการรวมของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2524-2536 มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าสาขาอื่น ๆ จะส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครในแง่ของการกลายเป็นสาขาเศรษฐกิจหลักของกรุงเทพมหานคร คือเป็นที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นสาขาบริการยังรองรับกำลังแรงงานได้ในอัตราสูง กล่าวคือ ในปี 2535 สาขาบริการรวมมีการจ้างงาน 2,048,100 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.2 ของการจ้างงานรวมทั้งกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้การที่สาขาอุตสาหกรรมโดยรวมมีการขยายตัวลดลงนั้น ในแต่ละอุตสาหกรรมของสาขาอุตสาหกรรมทั้งหมด 104 ประเภทสินค้าจะมีสินค้าอุตสาหกรรมประเภทใดบ้างที่ยังมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครในอนาคต และควรได้รับการส่งเสริมเพื่อทดแทนอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ ที่ลดบทบาทลง โดยเฉพาะจะศึกษาถึงการเชื่อมโยงของอุตสาหกรรม ที่จะส่งผลกระทบต่อความจำเป็นเติบโตของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

จากการศึกษาประเภทของอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แบ่งประเภทของโรงงานออกเป็น 104 ประเภท และเมื่อใช้หลักเกณฑ์ของปริมาณโรงงานเป็นตัวกำหนดแล้วจะสามารถแบ่งประเภทและจำนวนอุตสาหกรรมหลักในกรุงเทพมหานคร จำนวน 20 ประเภท ดังนี้

ประเภทของอุตสาหกรรม	สถิติสะสมจำนวน โรงงาน ปี 2536 (โรงงาน)
1. โรงงานถักผ้า ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มที่ถักด้วยเส้นใยหรือแต่งสำเร็จผ้า	474
2. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเครื่องแต่งกายที่มีไซรองเท้า เช่น เข็มขัด ผ้าเช็ดหน้า ผ้าพันคอ เนคไท ถุงเท้า จากผ้าหนังสัตว์ ขนสัตว์ หรือวัสดุอื่น ๆ	1,829
3. โรงงานผลิตรองเท้า หรือชิ้นส่วนของรองเท้า ซึ่งมีได้ทำจากไม้ยางอบแข็ง	340
4. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้ การทำวงกบ ขอบประตู ขอบหน้าต่าง บานประตู บานหน้าต่าง หรือส่วประกอบที่ทำด้วยไม้ของอาคาร	324
5. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากไม้ หรือไม้ก๊อก การทำภาชนะบรรจุเครื่องมือเครื่องใช้จากไม้ และรวมถึงชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว	191
6. โรงงานทำเครื่องเรือน หรือเครื่องตกแต่งภายในอาคารจากไม้แก้ว ยาง หรือโลหะอื่น ๆ ซึ่งมีใช้เครื่องเรือน หรือเครื่องตกแต่งภายในอาคาร จากพลาสติกอัดเข้ารูป และรวมถึงชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว	677
7. โรงงานผลิตภาชนะบรรจุจากกระดาษทุกชนิด	317
8. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการพิมพ์ การทำแฟ้มเก็บเอกสาร การเย็บเล่ม ทำปก หรือตกแต่งสิ่งพิมพ์	1,387
9. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยางอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง	205

ประเภทของอุตสาหกรรม	สถิติสะสมจำนวน โรงงาน ปี 2536 (โรงงาน)
10. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทำเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องเรือน หรือเครื่องประดับ และรวมถึงชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว	993
11. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะ การทำผลิตภัณฑ์คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสม เพื่อใช้ในการก่อสร้างอาคารแบบสำเร็จรูป	276
12. โรงงานผลิต ตกแต่ง ดัดแปลงหรือซ่อมแซม เครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งภายในอาคาร ที่ทำจากโลหะหรืออลูมิเนียมเป็นส่วนใหญ่ และรวมถึงส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ของเครื่องเรือน หรือเครื่องตกแต่งดังกล่าว	216
13. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะสำหรับการก่อสร้างอาคาร	737
14. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะ การทำเครื่องใช้เล็กๆ จากโลหะ	1,162
15. โรงงานผลิต ประกอบ ดัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องยนต์ เครื่องกังหัน และรวมถึงส่วนประกอบอุปกรณ์เครื่องยนต์ หรือเครื่องกังหันดังกล่าว	350
16. โรงงานผลิต ประกอบ ดัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องจักรสำหรับอุตสาหกรรมกระดาษ เคมี อาหาร การปั้นทอ การพิมพ์ การผลิตซีเมนต์ หรือผลิตภัณฑ์ดินเหนียว การก่อสร้าง การทำเหมืองแร่ การเจาะหาปิโตรเลียม หรือการกลั่นน้ำมัน และรวมถึงส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ของเครื่องจักรดังกล่าว	218

ประเภทของอุตสาหกรรม	สถิติสะสมจำนวน โรงงาน ปี 2536 (โรงงาน)
17. โรงงานผลิต ประกอบ ดัดแปลง ซ่อมแซม เครื่องสูบน้ำ เครื่องอัดอากาศ หรือก๊าซ เครื่องเป่าลม เครื่องปรับ-ถ่ายเทอากาศ เครื่องไปรยนต์ดับไฟ ตู้เย็นหรือเครื่องประกอบตู้เย็น เครื่องขายสินค้าอัตโนมัติ เครื่องล้าง เครื่องซัก ซักแห้ง หรือรีดผ้า เครื่องเย็บ เครื่องส่งกำลังกล เครื่องยกบันจัน ลิฟท์ บันไดเลื่อน เลื่อนรถบรรทุก รถแทรกเตอร์ รถพ่วงสำหรับใช้ในอุตสาหกรรม หรือในบ้าน แต่ผลิตภัณฑ์นั้นเองไม่ใช่พลังงานไฟฟ้า และรวมถึงส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว	446
18. โรงงานผลิต ประกอบ ดัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องจักรหรือผลิตภัณฑ์เฉพาะที่ใช้ไฟฟ้า เครื่องปั่นไฟฟ้า เครื่องกำเนิดไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้า เครื่องบังคับไฟฟ้า เครื่องใช้สำหรับแผงไฟฟ้า เครื่องเปลี่ยนทางไฟฟ้า เครื่องส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า	278
19. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับรถยนต์ หรือรถพ่วงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง การทำชิ้นส่วนพิเศษหรืออุปกรณ์สำหรับรถยนต์หรือ รถพ่วง	632
20. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยานยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ รถพ่วง จักรยานสามล้อ จักรยานสองล้อ หรือส่วนประกอบของยานยนต์ ดังกล่าว อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง	1,209

ผลจากการวิเคราะห์ในแต่ละอุตสาหกรรมทั้ง 20 ประเภทนั้น สรุปได้ว่า อุตสาหกรรมที่มีบทบาทและมีความสำคัญต่อความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร อย่างมากที่สุดในแง่ของมูลค่าเพิ่มที่มีผลมาจากความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมนั้นด้วยอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีศักยภาพในการผลิตเพื่อเป็นวัตถุดิบ (input) ให้กับอุตสาหกรรมนี้ อาทิเช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องเรือน และเครื่องตกแต่งด้วยไม้ การพิมพ์การโฆษณา กิจการเครื่อง แต่งกายยกเว้นรองเท้า

เหตุผลที่สนับสนุนผลวิเคราะห์ดังกล่าว เนื่องจากอุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นอุตสาหกรรมหลักที่จำเป็นต้องอาศัยแหล่งที่มีความเจริญและใกล้ศูนย์กลางการคมนาคมระหว่างประเทศ และเป็นการผลิตที่เน้นการใช้ทุนสูง (capital intensive) มีความต้องการแรงงานที่มีทักษะปานกลางและทักษะสูง มีการใช้เทคโนโลยีในการผลิตค่อนข้างสูง จึงเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงและให้ผลตอบแทนสูง อีกทั้งยังรองรับการจ้างงานได้สูงมาก เช่น บริษัทโตโยต้าประเทศไทย มีการจ้างงานสูงถึงเกือบ 4,000 คน และมีการขยายการผลิตและการลงทุนสูงมาก โดยในปี 2536 มีการก่อตั้งบริษัทโตโยต้าบอดีเซอริวิส จำกัด (TBS) เป็นศูนย์บริการซ่อมตัวถัง และสีรถยนต์โตโยต้าที่ใหญ่ที่สุดในโลก

สำหรับอุตสาหกรรมเครื่องเรือนและเครื่องตกแต่งด้วยไม้ และกิจการเครื่องแต่งกายยกเว้นรองเท้า เป็นการผลิตที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง และแรงงานที่มีทักษะในการผลิต เช่น การทำประตู หน้าต่าง ช่างตัดเสื้อผ้า และเครื่องแต่งกายที่ไม่ใช้วัสดุถักทอ รวมถึงการพิมพ์การโฆษณา จะกล่าวได้ว่าทั้ง 3 ประเภทการผลิตมีมูลค่าเพิ่มสูงมาก

3.2.2.4 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของกทม. กับทั้งประเทศโดยรวม

คำนวณหาค่าดัชนีซึ่งสะท้อนถึงความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร (ในที่นี้รวม กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ) โดยใช้สัดส่วนการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ พิจารณาจากตารางที่ 3.20 ในช่วงปี 2527 ถึง 2534 พบว่าค่าดัชนีมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.17 แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี 2524-2536 (ราคาปี 2531)

(หน่วย : ล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	% การเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยปี
มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค	349,443.04	355,084.43	381,916.36	406,039.74	413,285.66	437,791.89	500,059.03	582,851.39	658,516.35	771,453.22	832,240.83	930,059.81	1,037,468.74	16.41
1. การเกษตรกรรม เหมืองแร่ และการขุดหิน	3,196.09	3,219.10	2,990.90	3,239.78	3,519.05	3,356.95	3,457.27	3,722.87	4,475.61	4,255.69	4,589.17	4,404.36	4,650.89	3.79
2. อุตสาหกรรม	104,251.51	104,009.39	116,869.00	126,123.28	118,414.62	130,564.94	161,576.76	191,776.50	222,902.55	256,054.58	289,107.07	320,439.62	357,529.62	20.25
3. การก่อสร้าง	19,898.79	18,581.66	22,321.90	20,774.53	18,425.75	18,983.38	19,202.58	26,121.69	38,454.14	48,631.80	56,139.96	63,443.36	76,934.43	23.89
4. ไฟฟ้าและประปา	7,106.37	8,081.88	8,152.64	8,045.21	8,811.35	9,273.66	9,754.99	11,511.35	13,596.86	14,848.22	15,284.12	15,834.92	16,733.20	11.29
5. การคมนาคมและขนส่ง	29,013.19	32,564.44	34,201.12	48,832.14	53,292.63	64,038.66	57,729.08	74,278.97	79,684.13	93,655.06	99,300.19	109,927.82	118,377.39	25.67
6. การค้าส่งและค้าปลีก	77,490.94	77,132.12	85,375.68	83,142.26	86,851.00	91,322.89	101,907.16	118,385.55	132,399.53	164,878.75	176,738.05	183,290.56	198,219.72	12.98
7. การธนาคาร ประกันภัยและ อสังหาริมทรัพย์	17,347.40	18,386.63	21,073.87	22,475.85	22,479.92	21,331.10	30,740.18	39,107.10	47,491.75	67,611.19	70,395.73	98,944.12	123,857.30	51.17
8. ที่อยู่อาศัย	11,078.45	11,323.88	11,160.39	11,377.51	11,854.24	11,804.66	12,385.87	13,239.91	13,890.96	14,560.97	15,338.89	16,151.33	17,052.30	4.49
9. การบริหารราชการและ ป้องกันประเทศ	12,869.33	13,173.96	13,805.21	13,932.57	14,715.44	14,598.33	14,795.46	14,995.66	14,999.19	15,650.88	15,033.64	16,562.27	17,039.79	2.70
10. การบริการอื่น ๆ	67,190.98	68,620.38	66,262.65	68,096.62	75,121.66	82,517.36	88,509.69	89,681.79	90,621.64	91,306.10	90,314.02	101,061.47	107,074.11	4.95

ที่มา : ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี



ตารางที่ 3.18 แสดงอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี 2524 - 2536

สาขาเศรษฐกิจ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	เฉลี่ยต่อปี
มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00
1. การเกษตรกรรม เหมืองแร่ และการขุดหิน	0.91	0.91	0.78	0.80	0.85	0.77	0.69	0.64	0.68	0.55	0.55	0.47	0.45	0.70
2. อุตสาหกรรม	29.83	29.29	30.60	31.06	28.65	29.82	32.31	32.90	33.85	33.19	34.74	34.45	34.46	31.93
3. การก่อสร้าง	5.69	5.23	5.84	5.12	4.46	4.34	3.84	4.48	5.84	6.30	6.75	6.82	7.42	5.55
4. ไฟฟ้าและประปา	2.03	2.28	2.13	1.98	2.13	2.12	1.95	1.98	2.06	1.92	1.84	1.70	1.61	1.98
5. การคมนาคมและขนส่ง	8.30	9.17	8.96	12.03	12.89	12.34	11.54	12.74	12.10	12.14	11.93	11.82	11.41	11.34
6. การค้าส่งและค้าปลีก	22.18	21.72	22.35	20.48	21.01	20.86	20.38	20.31	20.11	21.37	21.24	19.71	19.11	20.83
7. การธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	4.96	5.18	5.52	5.54	5.44	4.87	6.15	6.71	7.21	8.76	8.46	10.64	11.94	7.03
8. ที่อยู่อาศัย	3.17	3.19	2.92	2.80	2.82	2.70	2.48	2.27	2.11	1.89	1.84	1.74	1.64	2.43
9. การบริหารราชการและ ป้องกันประเทศ	3.68	3.71	3.54	3.43	3.56	3.33	2.96	2.57	2.28	2.03	1.81	1.78	1.64	2.79
10. การบริการอื่น ๆ	19.23	19.33	17.35	16.77	18.18	18.85	17.70	15.39	13.76	11.84	10.85	10.87	10.32	15.42

ที่มา : จากการคำนวณในตารางที่ 3.17

ตารางที่ 3.19 แสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานครในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ปี 2525 - 2536

สาขาเศรษฐกิจ	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	เฉลี่ยต่อปี
มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค	1.61	7.56	6.32	1.48	5.93	14.22	16.56	12.98	17.15	7.88	11.75	11.55	9.61
1. การเกษตรกรรม เหมืองแร่ และการขุด หิน	0.72	-7.09	8.32	8.62	-4.61	2.99	7.68	20.22	-4.91	7.84	-4.03	5.60	3.45
2. อุตสาหกรรม	-0.23	12.36	7.92	-6.11	10.26	23.75	18.69	16.23	14.87	12.91	10.84	11.57	11.09
3. การก่อสร้าง	-6.62	20.13	-6.93	-11.31	3.03	1.15	36.03	47.21	26.47	15.44	13.01	21.26	13.24
4. ไฟฟ้าและประปา	13.73	0.88	-1.32	9.52	5.25	5.19	18.00	18.12	9.20	2.94	3.60	5.67	7.57
5. การคมนาคมและขนส่ง	12.24	5.03	42.78	9.13	1.40	6.83	28.67	7.28	17.53	6.03	10.70	7.69	12.94
6. การค้าส่งและค้าปลีก	-0.47	10.70	-2.62	4.46	5.15	11.59	16.17	11.84	24.53	7.19	3.71	8.15	8.37
7. การธนาคารประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์	5.99	14.62	6.65	0.02	-5.11	44.11	27.22	21.44	42.36	4.12	40.55	25.18	18.93
8. ท่องเที่ยว	2.22	-1.44	1.95	2.43	1.29	4.92	6.90	4.92	4.82	5.34	5.30	5.58	3.69
9. การบริหารราชการและป้องกันประเทศ	2.37	2.54	3.14	5.62	-0.80	1.35	1.35	0.02	4.34	-3.94	10.17	2.88	2.42
10. การบริการอื่น ๆ	2.13	-3.44	2.77	10.32	9.84	7.26	1.32	1.05	0.76	-1.09	11.90	5.95	4.06

ที่มา : จากการคำนวณในตารางที่ 3.17

ตารางที่ 3.20 ค่าดัชนีแยกตามประเทศอุตสาหกรรม 2527-2534

ประเภทอุตสาหกรรม	ค่าดัชนี				
	2527	2529	2532	2533	2534
1. การผลิตอาหาร	0.317241	0.475214	0.455116	0.228126	0.542104
2. การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	1.068193	0.55466	1.400484	0.661022	0.832994
3. อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม	1.183736	1.273424	1.700639	1.302064	0.902759
4. การผลิตยาสูบ	0.490693	D	D	D	D
5. การผลิตสิ่งทอ	1.014692	0.984914	1.357328	1.061634	1.137939
6. การผลิตเครื่องแต่งกาย ยกเว้นรองเท้า	1.299383	1.407598	D	1.343593	1.221463
7. การผลิตเครื่องหนังสัตว์และผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ หนังเทียม และขนสัตว์ ยกเว้นรองเท้าและเครื่องแต่งกาย	1.300196	1.471587	2.018185	1.408117	1.168175
8. การผลิตรองเท้า ยกเว้นรองเท้าที่ทำจากยางหรือพลาสติกอบแข็งหรืออัดเข้ารูป	D	1.471587	2.044248	0.593568	0.817778
9. การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และไม้ก๊อก ยกเว้น เครื่องเรือน	0.634699	0.697216	0.862541	0.6396	0.676127
10. การผลิตเครื่องเรือน เครื่องตกแต่ง และสิ่งปูพื้น ยกเว้นที่ทำด้วยโลหะเป็นส่วนใหญ่	1.207285	1.397378	1.632559	1.067806	1.003484
11. การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	1.204312	0.913983	D	D	1.121351
12. การพิมพ์ การพิมพ์โฆษณา และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง	1.297297	1.446904	2.030335	1.407005	1.37422
13. การผลิตเคมีภัณฑ์สำหรับงานอุตสาหกรรม	0.832989	1.01544	0.920507	0.830949	1.145948
14. การผลิตผลิตภัณฑ์เคมีอื่น ๆ	1.223142	1.300038	1.86118	1.293641	1.278432
15. โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	D	D	1.226549	D	1.28393
16. การผลิตผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากน้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	D	1.471587	2.044248	D	0.38357
17. การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	0.931479	0.407834	0.752955	0.613846	0.380798
18. การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	0.982826	1.334727	1.593716	1.190261	0.960958
19. การผลิตเครื่องดินเผา	1.040825	0.256827	0.275663	0.18893	D
20. การผลิตแก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว	1.306118	1.410865	2.044248	1.242302	1.18729
21. การผลิตผลิตภัณฑ์แร่โลหะอื่น ๆ	1.035604	0.955737	1.35405	0.431729	0.54735
22. อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าขั้นมูลฐาน	1.281443	1.028138	1.44366	1.048311	1.176091
23. อุตสาหกรรมขั้นมูลฐานสำหรับโลหะที่มีไม่ใช่เหล็ก	1.132169	1.386191	1.689754	1.239269	1.38357
24. การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะยกเว้นเครื่องจักรและอุปกรณ์	1.246697	1.471587	1.847601	1.341108	1.258634
25. การผลิตเครื่องจักร ยกเว้นเครื่องไฟฟ้า	1.117906	1.295943	1.630184	1.377846	1.312337
26. การผลิตเครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่ใช้ไฟฟ้า	1.306118	1.395555	1.257895	1.047421	1.66758
27. การผลิตอุปกรณ์ขนส่ง	1.286471	1.280082	D	1.205209	1.068574
28. การผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับการวัดและการควบคุมสำหรับงานวิชาชีพและงานวิทยาศาสตร์ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น และการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับการถ่ายภาพและสายตา	1.306118	1.471587	2.044248	1.422801	1.360147
29. อุตสาหกรรมการผลิตอื่น ๆ	1.305977	1.442149	1.894943	1.138508	1.241989

หมายเหตุ : D = ตัวเลขที่ไม่เปิดเผย

ในปี 2527 จากค่าดัชนีที่ได้ มีอุตสาหกรรมที่มีค่า (LQ) มากที่สุดคือ การผลิตเครื่องจักรเครื่องมือและเครื่องใช้ที่ใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ การผลิตอุปกรณ์ในงานอาชีพต่างๆ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น ซึ่งแสดงถึงว่ากรุงเทพฯ มีความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมนี้มาก จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีใช้เงินลงทุนสูง ต้องอาศัยแหล่งที่ตั้งที่มีศักยภาพสูง มีความพร้อมในสิ่งก่อสร้างพื้นฐานและกรุงเทพฯ ก็มีความพร้อมในสิ่งเหล่านี้ทำให้กรุงเทพฯ มีอุตสาหกรรมเหล่านี้ตั้งอยู่มาก และถ้าอุตสาหกรรมที่มีค่าดัชนีน้อยกว่า 1 หมายถึงกรุงเทพฯ มีอุตสาหกรรมเหล่านี้น้อย ซึ่งได้แก่

- การผลิตอาหาร
- การผลิตยาสูบ
- การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และไม้ก๊อกยกเว้นเครื่องเรือน
- การผลิตเคมีภัณฑ์สำหรับงานอุตสาหกรรม
- การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง
- การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น

จากค่าดัชนีที่ได้ จะพบว่ากรุงเทพฯ มีอุตสาหกรรมเหล่านี้น้อย เช่น ในอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร ซึ่งมักจะตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบพืชผลเกษตร

ในปี 2534 จากค่าดัชนีที่ได้ มีอุตสาหกรรมที่มีค่าดัชนีมากที่สุดเด่นชัดที่สุด คือ อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่ใช้ไฟฟ้า ค่าดัชนี = 1.66758 แสดงถึงว่า กรุงเทพฯ มีความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมนี้มาก จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ technology ใช้เงินลงทุนสูง อีกทั้งกรุงเทพฯ มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เป็นการจูงใจนักลงทุนให้มาลงทุนในกรุงเทพฯ ทำให้อุตสาหกรรมที่วางนี้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และอีกสาเหตุหนึ่งก็คือ อุตสาหกรรมบางอย่างจำเป็นต้องพึ่งพาอุตสาหกรรมที่อยู่ในกรุงเทพฯ อยู่แล้ว อุตสาหกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องเข้ามาตั้งในกรุงเทพฯ เพื่อตั้งใกล้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน นอกจากนั้นกรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่มีแรงงานจากภาคอื่นๆ อพยพเข้ามามาก ดังนั้นอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานมากจึงเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งในกรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ มีความได้เปรียบมากกว่าภาคอื่นๆ ทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้มีค่าดัชนีมากกว่าหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ

อุตสาหกรรมที่มีค่าดัชนีมีค่าน้อยกว่า 1 ได้แก่

- การผลิตอาหาร
- การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น
- อุตสาหกรรมเครื่องดืม

- การผลิตรองเท้า ยกเว้นรองเท้าที่ทำจากยางหรือพลาสติกอบแข็งหรืออัดเข้ารูป
- การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และไม้ก๊อกยกเว้นเครื่องเรือน
- การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง
- การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น
- การผลิตผลิตภัณฑ์แร่โลหะอื่น ๆ

จากคำดัชนีที่ได้ พบว่ากรุงเทพฯ มีอุตสาหกรรมเหล่านี้น้อย เช่นในอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร ซึ่งมักจะตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบพืชผลเกษตรเพราะว่าผลผลิตจากภาคเกษตรเก็บไว้ได้ไม่นานทำให้เสียง่าย อุตสาหกรรมเหล่านี้จึงจำเป็นต้องตั้งใกล้กับแหล่งวัตถุดิบ และอุตสาหกรรมบางอย่างเช่นการผลิตไม้ต้องตั้งใกล้แหล่งวัตถุดิบ เนื่องจากไม้มีน้ำหนักมากทำให้ต้นทุนการขนส่งสูงมากซึ่งไม่คุ้มถ้าเข้ามาตั้งในกรุงเทพฯ สำหรับกรณีอุตสาหกรรมเกี่ยวกับแร่ กรุงเทพฯไม่มีทรัพยากรเหล่านี้จึงต้องไปตั้ง ณ ภูมิภาคอื่น ทำให้ดัชนีของอุตสาหกรรมดังกล่าวมาในกรุงเทพฯ จึงมีค่าน้อยกว่าหนึ่ง

นอกจากนั้น จากผลวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ที่ภาคการค้า และการบริการ มีการขยายตัวมากกว่าร้อยละ 40 ในปี 2535 และเป็นภาคที่สามารถรองรับแรงงานได้เป็นจำนวนมากทำให้สาขาที่มีบทบาทสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯเอง ที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่เมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการค้าการบริการที่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางราชการการศึกษา และเป็นสาขาเศรษฐกิจหลักในการทำรายได้ให้แก่กรุงเทพฯ นอกจากนี้ กรุงเทพฯ ยังมีข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งและเป็นศูนย์กลางของแรงงานทำให้อุตสาหกรรมที่ยังคงต้องอาศัยความได้เปรียบนี้จะมียุทธศาสตร์และมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมต่างๆ สูง ทั้งนี้เพื่อความเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน พร้อมทั้งต้องคำนึงถึงการกระจายรายได้ของกลุ่มชนต่างๆ เช่นกัน

3.2.2.5 การพยากรณ์โครงสร้างทางการผลิตในแต่ละภาคเศรษฐกิจของกทม.

ก. ภาคอุตสาหกรรม

จากการประมาณการมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครตาม รูปแบบสมการ พบว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคนี้มีค่าเท่ากับ 554,067.60 ล้านบาทในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 795,011.0 ล้านบาทในปี 2544 คิดเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีในระหว่างปี 2537 - 2544 ร้อยละ 13.64 (ตารางที่ 3.21) และถ้าพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรมเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครพบว่า ลดลงจากร้อยละ 35.09 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 35.06 ในปี 2544 คิดเป็นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 35.06 ในปี 2537 - 2544 (ตารางที่ 3.22) โดยมีแนวโน้ม สัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับคงที่หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคอุตสาหกรรมที่ประมาณการได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากร้อยละ 10.43 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 8.90 ในปี 2544 เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 10.27 ในปี 2537 - 2544 (ตารางที่ 3.23) แสดงให้เห็นว่าภาคนี้จะมีความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจากในระหว่างปี 2524 - 2536 เพียงเล็กน้อย

ข. ภาคการบริการ

ในภาคการบริการมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคที่ประมาณการได้เพิ่มขึ้นจาก 1,024,697 ล้านบาทในปี 2540 เป็น 1,472,437 ล้านบาทในปี 2544 โดยมีการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 13.55 (ตารางที่ 3.21) ในช่วงปี 2537 - 2544 สำหรับสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคการบริการในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครนั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64.91 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 64.94 ในปี 2544 และในช่วงปี 2537 - 2544 คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 64.94 (ตารางที่ 3.22) นอกจากนี้ตัวเลขประมาณการอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคนี้มีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดยลดลงจากร้อยละ 10.34 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 8.98 ในปี 2544 คิดเฉลี่ยต่อปีในช่วง 2537 - 2544 มีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.17 (ตารางที่ 3.23) แสดงให้เห็นภาคการบริการมีสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครในอัตราคงที่หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ภาคบริการ ยังคงมีความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมากเป็นอันดับหนึ่ง

ตารางที่ 3.21 ประมาณการมูลค่าผลิตภัณฑ์รายภาคของกรุงเทพมหานคร (ราคาคงที่ปี 2531) ปี 2537 - 2544 โดยแยกเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

(หน่วย : ล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	%การเปลี่ยนแปลงต่อปี
มูลค่าผลิตภัณฑ์	1,166,817.90	1,298,399.40	1,439,787.10	1,590,980.70	1,751,980.60	1,922,786.30	2,103,398.30	2,293,817.00	
ภาคอุตสาหกรรม	508,080.30	574,185.90	645,582.00	722,268.60	804,245.70	891,513.30	984,071.30	1,081,920.00	16.13
ภาคการบริการ	658,737.60	724,213.50	794,205.10	868,712.10	947,734.90	1,031,273.00	1,119,327.00	1,211,897.00	12.00

ตารางที่ 3.22 ประมาณการอัตราส่วนร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ปี 2537 - 2544 โดยแยกเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

สาขาเศรษฐกิจ	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	เฉลี่ย / ปี
มูลค่าผลิตภัณฑ์	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาคอุตสาหกรรม	43.54	44.22	44.84	45.40	45.90	46.37	46.78	47.17	45.53
ภาคการบริการ	56.46	55.78	55.16	54.60	54.10	53.63	53.22	52.83	54.47

ตารางที่ 3.23 ประมาณการอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานคร ปี 2537 - 2544 โดยแยกเป็นภาคการผลิตและภาคบริการ

สาขาเศรษฐกิจ	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	เฉลี่ย / ปี
ภาคอุตสาหกรรม	13.60	13.01	12.43	11.88	11.35	10.85	10.38	9.94	11.68
ภาคการบริการ	10.20	9.94	9.66	9.38	9.10	-8.81	8.54	8.27	9.24

3.2.2.6 ในการศึกษาถึงการเป็นเมืองหลัก

ในการศึกษาการเป็นเมืองหลักนั้น องค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือการค้าระหว่างภูมิภาค (Regional Trade) ซึ่งจะสามารถใช้วัดการพึ่งพิงกันระหว่างภาค เพื่อดูความสำคัญของเมืองต่างๆ ในการเชื่อมโยงกันทางการค้า ซึ่งจะทำให้การศึกษาถึงการค้าของกรุงเทพมหานครกับภาคต่างๆ อันได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก เพื่อดูการเชื่อมโยงและพึ่งพิงกัน ในปี พ.ศ. 2528, 2530, 2531, 2532, 2534, 2535 วิเคราะห์จากค่าขนส่งผลิตภัณฑ์ระหว่างภาค กับกรุงเทพมหานคร (ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์) โดยมุ่งเน้นการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

สรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้

ในปี 2528 ภาคที่มีอัตราการพึ่งพิงกับกรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ ภาคกลาง อันดับที่ 2 คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันดับ 3 คือ ภาคเหนือ ส่วนภาคที่มีอัตราการพึ่งพิงน้อยสุดคือ ภาคใต้

ปี 2530-31 พบว่าภาคกลางยังคงเป็น ภาคที่มีอัตราการพึ่งพิงเป็นอันดับ 1 ส่วนอันดับการพึ่งพิงอื่นๆ ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

ปี 2532 และ 2534 พบว่าภาคตะวันออกเป็นภาคที่อัตราการพึ่งพิงมากที่สุด อันดับ 2 คือ ภาคตะวันตก รองลงมา คือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้

ปี 2535 ภาคตะวันตกกลับเป็นภาคที่อัตราการพึ่งพิง มากที่สุดเป็นอันดับ 1 รองลงมา คือ ภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ

ผลจากการที่ภาคที่มีอัตราพึ่งพิงกรุงเทพมหานครมาเป็นอันดับที่ 1 และ 2 เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีก็เนื่องจากโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ นั้นเอง

นอกจากนั้นยังสามารถพิจารณาได้ถึงเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพมหานครกับ จังหวัดโดยรอบ เมื่อมีการขยายฐานการผลิตออกไปจากกรุงเทพมหานคร ก็มีการสร้างถนนเชื่อมโยงทำให้มีการติดต่อ/ขนส่ง คนและสินค้าเป็นปริมาณมากขึ้น เนื่องจากภาคต่างๆ ยังคงต้องพึ่งพิงกรุงเทพมหานครอยู่ และกรุงเทพฯยังคงเป็นศูนย์กลางการค้าของประเทศที่สำคัญที่สุดพิจารณาได้จากตารางที่ 3.24 และ 3.25 จะพบว่ามูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าของกรุงเทพมหานคร ณ ท่าเรือ และท่าอากาศยาน ในระหว่างปี 2524 - 2536 มีสัดส่วนสูงมากเมื่อเทียบ

กับของประเทศทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน แต่ความสำคัญในด้านนี้ควรมีแนวโน้มลดลง เมื่อสามารถพัฒนาภาคอื่นๆ ให้มีขีดความสามารถในด้านนี้เทียบเท่ากับกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.24 แสดงมูลค่าการส่งออกและการนำเข้าสินค้าของกรุงเทพมหานคร
ณ ท่าเรือและท่าอากาศยาน ปี 2524 - 2536

(หน่วย : ล้านบาท)

	IMPORTS	EXPORTS
2524	211,054	130,269
2525	194,285	139,552
2526	233,672	128,122
2527	240,251	155,890
2528	249,139	171,072
2529	239,445	214,658
2530	331,455	279,194
2531	508,731	383,474
2532	652,322	487,161
2533	824,461	560,292
2534	920,291	689,495

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.25 แสดงมูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าของประเทศไทย 2521 - 2537

(หน่วย : ล้านบาท)

	IMPORTS	EXPORTS
2521	108,898.8	83,065.0
2522	146,161.3	108,179.0
2523	193,618.0	133,197.2
2524	219,025.8	153,000.7
2525	196,616.0	159,728.2
2526	236,608.5	146,471.8
2527	245,155.0	175,237.2
2528	251,169.4	193,365.5
2529	241,357.7	233,382.8
2530	334,209.0	299,853.1
2531	513,114.3	403,569.8
2532	662,678.8	516,315.0
2533	852,981.5	589,812.6
2534	959,408.0	725,448.8
2535	1,033,244.7	824,643.3
2536	1,170,846.4	940,862.6
2537	1,137,601.6	1,369,260.4

ที่มา : สถิติการค้าและเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจของไทย

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์

3.2.2.7 การได้เปรียบ-เสียเปรียบ โดยเปรียบเทียบในเชิงเศรษฐกิจของ กรุงเทพมหานคร วิเคราะห์ในด้านแรงงานและทุน ตลอดจนถึงรูปแบบ การกระจายของแรงงานและการเปลี่ยนแปลง

(1) โครงสร้างการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร

โดยภาพรวมของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศแล้วจะพบว่า ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีอัตราความเจริญเติบโตที่สูงมากกว่าภาคเกษตรกรรม สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม มีมูลค่าที่สูงเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ภาวะการจ้างงานในประเทศเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็มีแนวโน้มการจ้างงานนอกภาคเกษตรสูงขึ้น พิจารณาจากโครงสร้างการจ้างงานของกรุงเทพมหานครจากข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่า การจ้างงานนอกภาคเกษตร ได้เพิ่มจากร้อยละ 93 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 96.38 ในปี 2528 และเป็นร้อยละ 96.53 ในปี 2537 ในขณะที่การจ้างงานในภาคเกษตรได้ลดลงจากร้อยละ 7 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 3.56 ในปี 2528 และเป็นร้อยละ 3.43 ในปี 2537 ตามลำดับ ดังนั้นการจ้างงานนอกภาคเกษตร (อุตสาหกรรมและบริการ) จึงทวีความสำคัญมากขึ้น และจะสะท้อนถึงการใช้นิคมและพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครด้วยเช่นกัน การจ้างงานเหล่านี้จะอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ ตลาดแรงงานในเมืองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศก็คือ กรุงเทพมหานคร มีการจ้างงานในเมืองถึงร้อยละ 60.5 ของการจ้างงานในเมืองทั้งหมดของทั้งประเทศ

มูลค่าเพิ่มของสาขาเกษตรกรรมและการจ้างงานในสาขานี้ ลดลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะภาคบริการในกรุงเทพมหานคร จะเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งในแง่ของมูลค่าเพิ่มและการจ้างงาน โดยในปี 2528 ภาคบริการมีการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 64 ของการจ้างงานรวมทั้งกรุงเทพฯ ซึ่งสูงเป็นอันดับ 1 และในปี 2535 และ 2537 สาขาบริการ มีการจ้างงานรวมคิดเป็นร้อยละ 63.2 และ 69.06 ของการจ้างงานรวมทั้งกรุงเทพฯ ตามลำดับ ซึ่งยังคงสูงเป็นอันดับ 1 มีอัตราจ้างงานสาขาบริการในระยะ 10 ปี โดยเฉลี่ยต่อปี 65%

โดยทั่วไปแล้วอาจสรุปได้ว่า ในระหว่างปี 2528-2537 การจ้างงานของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นในระดับสูงทุกสาขา ยกเว้นสาขาเกษตรกรรม สาขาเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานมากที่สุดคือ สาขาบริการ มีการจ้างงาน

โดยเฉลี่ยปีละ 65% รองลงมาคือ สาขาอุตสาหกรรมซึ่งมีอัตราการขยายตัวของการจ้างงานโดยเฉลี่ยปีละ 27% ติดตามด้วยสาขาการก่อสร้าง ซึ่งอัตราการขยายตัวของการจ้างงานโดยเฉลี่ยปีละ 5.6%

กล่าวได้ว่า การที่การจ้างงานในภาคบริการรวมมีการขยายตัวสูงที่สุด เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีบทบาทมากขึ้นในการเป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกแก่ภาคต่างๆ โดยบทบาทของภาคอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครมีความคงที่หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคบริการยังคงมากกว่าเป็นเท่าตัว อันเนื่องจากปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะในเรื่องของนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสาขาอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ และต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.26 แสดงการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร
ปี 2528-2535

(หน่วย : พันคน)

สาขาเศรษฐกิจ	ปี 2528		ปี 2529		ปี 2530		ปี 2531	
	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน
1. เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	3.56	90.7	2.8	74.6	3.0	80.1	2.7	76.5
2. การขุดแร่ โลหะและอโลหะ	0.06	1.6	0.1	1.3	0.1	3.1	0.1	2.2
3. อุตสาหกรรม หัตถกรรม	25.9	661.8	25.2	670.6	25.5	687.8	25.9	739.4
4. การก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอน ทำลาย	5.9	151.2	5.6	149.2	5.0	133.4	5.2	149.0
5. การสาธารณูปโภคและ การสาธารณสุข	1.3	33.7	1.2	32.6	1.1	28.2	1.3	38.1
6. พาณิชยกรรม	26.1	665.9	28.6	763.1	29.4	794.6	28.2	807.2
7. การขนส่งสินค้าและคมนาคม	7.7	198.5	7.6	202.8	7.1	190.3	8.2	233.2
8. บริการอื่น ๆ	28.9	737.9	28.2	751.8	28.7	774.7	28.3	807.6
รวมสาขาบริการ	64.0	1,635.8	65.6	1,750.3	66.3	1,787.8	66.0	1,886.1
9. กิจกรรมที่ระบุไม่แน่ชัด	0.3	8.6	0.6	17.1	0.3	7.6	0.1	4.1
รวม	100.0	2,550.0	100.0	2,664.0	100.0	2,700.8	100.0	2,858.3

ตารางที่ 3.26 (ต่อ) แสดงการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร
ปี 2528-2535

(หน่วย : พันคน)

สาขาเศรษฐกิจ	ปี 2532		ปี 2533		ปี 2534		ปี 2535		ปี 2537	
	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน
1. เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	2.6	77.9	1.7	52.9	1.7	53.1	1.5	49.5	1.5	49.5
2. การขุดแร่ โลหะและอโลหะ	0.1	2.5	0.1	1.2	0.1	1.0	0.1	1.2	0.1	1.2
3. อุตสาหกรรม หัตถกรรม	25.9	776.9	27.5	853.6	28.7	918.7	27.9	904.9	27.9	904.9
4. การก่อสร้าง ข่อมและเรือ ดอน ทำลาย	5.0	149.4	5.0	154.6	5.8	184.7	6.8	219.8	6.8	219.8
5. การสาธารณูปโภคและการสาธารณสุข	1.3	37.8	1.0	29.8	1.1	32.8	1.3	43.6	1.3	43.6
6. พาณิชยกรรม	30.3	909.0	29.0	898.9	28.2	905.1	28.7	929.5	28.7	929.5
7. การขนส่งสินค้าและคมนาคม	7.2	217.1	7.8	242.4	7.4	238.2	8.0	258.0	8.0	258.0
8. บริการอื่น ๆ	26.9	807.0	27.5	855.4	26.7	854.5	25.2	817.0	25.2	817.0
รวมสาขาบริการ	65.7	197.8	65.3	2,026.5	63.4	2,030.6	63.2	2,048.1	63.2	2,048.1
9. กิจกรรมที่ระบุไม่แน่ชัด	0.6	18.7	0.6	17.6	0.5	16.5	0.6	20.0	0.6	20.0
รวม	100.0	2,997.9	100.0	3,107.3	100.0	3,205.3	100.0	3,244.3	100.0	3,350.9

(2) การจ้างงานจำแนกตามเขตและขนาดของสถานประกอบการ

เมื่อพิจารณาการจ้างงานของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ปรากฏว่าจากตารางที่ 3.27 และ 3.28 พบว่า สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 100 คน ทั่วประเทศนั้นมีถึงร้อยละ 96.35 โดยมีร้อยละ 53.39 ที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน ในขณะที่เขตกรุงเทพมหานครเองมีจำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน อยู่ร้อยละ 47.30 ส่วน นครปฐม นนทบุรี และสมุทรสาคร มีร้อยละ 50.14, 47.2 และ 44.1 ตามลำดับ จังหวัดสมุทรปราการ และปทุมธานี มีสถานประกอบการขนาดเล็ก ลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน อยู่ร้อยละ 26.5 และ 30.0 เมื่อคิดรวม กรุงเทพฯ และปริมณฑล จะมีสัดส่วนของจำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน อยู่ร้อยละ 46.4 ซึ่งแตกต่างจากการดูจำนวนลูกจ้าง จะพบว่า ทั่วประเทศนั้น สัดส่วนของลูกจ้างที่มีอยู่ในสถานประกอบการขนาดใหญ่มากกว่า 1,000 คน มีอยู่ร้อยละ 22 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งมากที่สุดเมื่อเทียบกับทุกขนาดสถานประกอบการ สอดคล้องกับกรณีของ

กรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่ร้อยละ 23 ส่วนนนทบุรี และปทุมธานี มีจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดมากกว่า 1,000 คนอยู่ถึงร้อยละ 57.4 และ 42.1 ตามลำดับ

ในกรณีกรุงเทพมหานครเอง การกระจายตัวของสถานประกอบการขนาดใหญ่ และเล็ก ตามเขตต่าง ๆ มีลักษณะดังนี้คือ เขตพื้นที่อิมตัวชั้นในจะมีจำนวนสถานประกอบการตั้งอยู่มากสุดถึงร้อยละ 26.53 รองลงมาคือ เขตพื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง และพื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นใน มีจำนวนสถานประกอบการตั้งอยู่ร้อยละ 18.45 และร้อยละ 17.74 ตามลำดับ แสดงว่าจำนวนสถานประกอบการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่อิมตัว และพื้นที่ขยายตัวช้า โดยมีสัดส่วนจำนวนลูกจ้างอยู่ในเขตพื้นที่เหล่านี้ถึงร้อยละ 55.44 ในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างอยู่ในสถานประกอบการที่มีขนาดน้อยกว่า 100 คน อยู่เป็นจำนวน 738,618 คน หรือร้อยละ 24.84 ในเขตพื้นที่อิมตัว : ชั้นใน เขตพื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นใน และเขตพื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง มีจำนวนสถานประกอบการขนาดใหญ่มากกว่า 1,000 คน มีอยู่จำนวน 62, 11 และ 44 แห่งตามลำดับ ซึ่งพื้นที่อิมตัว : ชั้นใน ก็ยังคงเป็นเขตที่มีจำนวนสถานประกอบการขนาดใหญ่อยู่มากที่สุดนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.27 จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้างจำแนกตามจังหวัด และขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537

จังหวัด	รวม		1-4 คน		5-9 คน		10-19 คน		20-49 คน		50-99 คน		100-299 คน		300-499 คน		500-999 คน		>=1,000 คน	
	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง
รวมทั่วประเทศ (คน)	266,061	5,920,350	142,056	308,470	51,652	337,255	31,444	425,913	22,415	667,531	8,804	598,941	6,760	1,100,282	1,458	548,302	942	643,484	530	1,290,172
รวม กทม. และปริมณฑล	143,126	4,075,663	66,474	150,167	30,526	200,674	19,642	266,624	14,031	420,365	5,777	393,022	4,579	748,538	997	375,892	702	483,893	398	1,036,488
กทม.	127,579	2,973,542	60,345	136,320	28,234	185,738	17,919	242,833	12,062	358,981	4,478	302,286	3,202	516,514	643	240,970	446	306,940	250	682,960
นนทบุรี	1,983	150,816	936	2,248	291	1,868	225	3,111	231	6,954	124	8,579	121	21,190	31	11,687	12	8,581	12	86,598
ปทุมธานี	1,729	210,889	518	1,174	224	1,472	193	2,710	228	7,100	168	12,001	251	44,494	63	24,340	43	28,884	41	88,714
สมุทรปราการ	4,465	439,059	1,183	2,731	533	3,494	515	7,120	721	22,828	544	38,184	604	100,785	177	67,319	125	86,201	63	110,597
สมุทรสาคร	3,341	180,234	1,472	3,336	513	3,354	386	5,296	374	11,778	254	17,369	231	38,185	42	16,217	46	32,642	23	52,057
นครปฐม	4,029	121,123	2,020	4,358	731	4,748	404	5,554	415	12,924	209	14,603	170	27,370	41	15,359	30	20,645	9	15,562
รวมทั่วประเทศ (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
รวม กทม. และปริมณฑล	53.79	68.84	46.79	48.68	59.10	59.50	62.47	62.60	62.60	62.97	65.62	65.62	67.74	68.03	68.38	68.56	74.52	75.20	75.09	80.34
กทม.	47.95	50.23	42.48	44.19	54.66	55.07	56.99	57.01	53.81	53.78	50.86	50.47	47.37	46.94	44.10	43.95	47.35	47.70	47.17	52.94
นนทบุรี	0.75	2.55	0.66	0.73	0.56	0.55	0.72	0.73	1.03	1.04	1.41	1.43	1.79	1.93	2.13	2.13	1.27	1.33	2.26	6.71
ปทุมธานี	0.65	3.56	0.36	0.38	0.43	0.44	0.61	0.64	1.02	1.06	1.91	2.00	3.71	4.04	4.32	4.44	4.56	4.49	7.74	6.88
สมุทรปราการ	1.68	7.42	0.83	0.89	1.03	1.04	1.64	1.67	3.22	3.39	6.18	6.38	8.93	9.16	12.14	12.28	13.27	13.40	11.89	8.57
สมุทรสาคร	1.26	3.04	1.04	1.08	0.99	0.99	1.23	1.24	1.67	1.76	2.89	2.90	3.42	3.47	2.88	2.96	4.88	5.07	4.34	4.03
นครปฐม	1.51	2.05	1.42	1.41	1.42	1.41	1.28	1.30	1.85	1.94	2.37	2.44	2.51	2.49	2.81	2.80	3.18	3.21	1.70	1.21

ที่มา : สถิติแรงงาน 2537 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ : สปก. หมายถึง สถานประกอบการ



ตารางที่ 3.27 (ต่อ) จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้างจำแนกตามจังหวัด และขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537

จังหวัด	รวม		1-4 คน		5-9 คน		10-19 คน		20-49 คน		50-99 คน		100-299 คน		300-499 คน		500-999 คน		≥1,000 คน		
	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	สปก	ลูกจ้าง	
รวมทั้งประเทศ																					
รวม กทม.และปริมณฑล	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
กทม.	89.14	72.96	90.78	90.78	92.49	92.56	91.23	91.08	85.97	85.40	77.51	76.91	69.93	69.00	64.49	64.11	63.53	63.43	62.81	65.89	
นนทบุรี	1.39	3.70	1.41	1.50	0.95	0.93	1.15	1.17	1.65	1.65	2.15	2.18	2.64	2.83	3.11	3.11	1.71	1.77	3.02	8.35	
ปทุมธานี	1.21	5.17	0.78	0.78	0.73	0.73	0.98	1.02	1.62	1.69	2.91	3.05	5.48	5.94	6.32	6.48	6.13	5.97	10.30	8.56	
สมุทรปราการ	3.12	10.77	1.78	1.82	1.75	1.74	2.62	2.67	5.14	5.38	9.42	9.72	13.19	13.46	17.75	17.91	17.81	17.81	15.83	10.67	
สมุทรสาคร	2.33	4.42	2.21	2.22	1.68	1.67	1.97	1.99	2.67	2.80	4.40	4.42	5.04	5.10	4.21	4.31	6.55	6.75	5.78	5.02	
นครปฐม	2.82	2.97	3.04	2.90	2.39	2.37	2.06	2.08	2.96	3.07	3.62	3.72	3.71	3.66	4.11	4.09	4.27	4.27	2.26	1.50	
รวมทั้งประเทศ	266,061	5,920,350	142,056	308,470	51,652	337,255	31,444	425,913	22,415	667,531	8,804	598,941	6,760	1,100,282	1,458	548,302	942	643,484	530	1,290,172	
รวม กทม.และปริมณฑล	143,126	4,075,663	66,474	150,167	30,526	200,674	19,642	266,624	14,031	420,365	5,777	393,022	4,579	748,538	997	375,892	702	483,893	398	1,036,488	
กทม.	127,579	2,973,542	60,345	136,320	28,234	185,738	17,919	242,833	12,062	358,981	4,478	302,286	3,202	516,514	643	240,970	448	306,940	250	682,960	
นนทบุรี	1,983	150,816	936	2,248	291	1,868	225	3,111	231	6,954	124	8,579	121	21,190	31	11,687	12	8,581	12	86,598	
ปทุมธานี	1,729	210,889	518	1,174	224	1,472	193	2,710	228	7,100	168	12,001	251	44,494	63	24,340	43	28,884	41	88,714	
สมุทรปราการ	4,465	439,059	1,183	2,731	533	3,494	515	7,120	721	22,628	544	38,184	604	100,785	177	67,319	125	86,201	63	110,597	
สมุทรสาคร	3,341	180,234	1,472	3,336	513	3,354	386	5,296	374	11,778	254	17,369	231	38,185	42	16,217	46	32,642	23	52,057	
นครปฐม	4,029	121,123	2,020	4,358	731	4,748	404	5,554	415	12,924	209	14,603	170	27,370	41	15,359	30	20,645	9	15,562	
รวมทั้งประเทศ	100.00	100.00	53.39	5.21	19.41	5.70	11.82	7.19	8.42	11.28	3.31	10.12	2.54	18.58	0.55	9.26	0.35	10.87	0.20	21.79	
รวม กทม.และปริมณฑล	100.00	100.00	46.44	3.68	21.33	4.92	13.72	6.54	9.80	10.31	4.04	9.64	3.20	18.37	0.70	9.22	0.49	11.87	0.28	25.43	
กทม.	100.00	100.00	47.30	4.58	22.13	6.25	14.05	8.17	9.45	12.07	3.51	10.17	2.51	17.37	0.50	8.10	0.35	10.32	0.20	22.97	
นนทบุรี	100.00	100.00	47.20	1.49	14.67	1.24	11.35	2.06	11.65	4.61	6.25	5.69	6.10	14.05	1.56	7.75	0.61	5.69	0.61	57.42	
ปทุมธานี	100.00	100.00	29.96	0.56	12.96	0.70	11.16	1.29	13.19	3.37	9.72	5.69	14.52	21.10	3.64	11.54	2.49	13.70	2.37	42.07	
สมุทรปราการ	100.00	100.00	26.49	0.62	11.94	0.80	11.53	1.62	16.15	5.15	12.18	8.70	13.53	22.95	3.96	15.33	2.80	19.63	1.41	25.19	
สมุทรสาคร	100.00	100.00	44.06	1.85	15.35	1.86	11.55	2.94	11.19	6.53	7.60	9.64	6.91	21.19	1.26	9.00	1.38	18.11	0.69	28.88	
นครปฐม	100.00	100.00	50.14	3.60	18.14	3.92	10.03	4.59	10.30	10.67	5.19	12.06	4.22	22.60	1.02	12.68	0.74	17.04	0.22	12.85	

ที่มา : สถิติแรงงาน 2537 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ตัวเลขจากการคำนวณ



ตารางที่ 3.28 จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้างจำแนกตามเขตในกรุงเทพมหานคร และขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537

เขต	รวม		1-4 คน		5-9 คน		10-19 คน		20-49 คน		50-99 คน		100-299 คน		300-499 คน		500-999 คน		> = 1,000 คน	
	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.
1. พื้นที่ธรมคว : ชั้นใน																				
1.1 เขตธนบุรี	4,738	50,861	2,351	5,371	1,209	7,964	657	8,779	362	10,687	102	6,515	46	6,728	9	3,305	1	500	1	1,012
1.2 เขตบางซื่อ	2,939	60,970	1,530	3,534	706	4,563	320	4,343	202	5,952	53	3,601	45	7,479	10	3,685	6	3,804	7	13,909
1.3 เขตบางพลัด	3,173	54,634	1,457	3,248	754	5,008	489	6,354	290	8,590	97	6,447	72	10,541	14	4,394	6	3,980	4	5,472
1.4 เขตบางรัก	7,287	210,454	2,637	6,587	1,855	12,310	1,236	16,350	821	25,004	356	24,498	222	36,998	43	16,102	44	32,244	13	39,761
1.5 เขตปทุมวัน	6,753	180,952	3,600	8,283	1,346	8,731	774	10,589	650	16,465	222	15,181	180	30,273	35	13,550	35	21,953	11	55,833
1.6 เขตพญาไท	2,350	78,300	1,358	3,007	548	4,266	454	6,111	274	8,161	102	6,705	79	12,783	16	6,351	10	6,546	9	24,369
1.7 เขตยานนาวา	2,883	87,972	956	2,384	724	4,752	530	7,114	383	11,507	148	10,077	97	15,847	22	7,302	14	9,350	9	19,039
1.8 เขตสาทร	3,125	78,098	1,428	3,381	685	4,497	441	6,067	270	8,241	149	10,177	122	20,339	15	5,503	7	5,547	8	14,173
รวม	33,848	792,151	15,437	36,795	7,937	52,081	4881	66,301	3152	94,607	1229	83,202	863	140,988	164	61,492	123	83,934	62	173,568
2. พื้นที่ชานดัวจัว : ชั้นใน																				
2.1 เขตคลองสาน	4,129	56,809	1,891	4,380	1,055	7,013	610	8,336	336	11,427	107	6,881	49	7,494	13	5,505	7	4,811	1	1,337
2.2 เขตดุสิต	2,241	32,151	1,374	2,872	413	2,717	218	2,345	142	4,216	44	2,929	33	5,782	4	1,535	12	8,009	1	1,149
2.3 เขตบางกอกใหญ่	3,131	32,400	1,561	3,704	836	5,490	445	6,071	217	6,171	42	2,654	21	3,335	6	2,279	2	1,622	1	1,094
2.4 เขตบางคอแหลม	3,051	56,448	1,252	2,937	853	5,513	474	5,447	289	8,409	101	6,994	54	10,119	7	2,694	8	5,897	3	7,338
2.5 เขตพระนคร	5,539	55,116	3,348	8,177	844	5,385	381	5,090	231	7,001	71	4,876	48	7,539	7	2,733	4	2,854	5	11,400
2.6 เขตสัมพันธวงศ์	4,540	38,213	2,871	5,807	1,189	7,610	358	4,704	226	6,598	71	4,521	39	5,758	2	644	4	2,571	0	0
รวม	22,631	271,136	12,697	27,857	5,170	33,818	2485	33,593	1501	43,822	436	28,955	254	40,087	39	15,390	37	25,764	11	22,308
3. พื้นที่ชานดัวจัว : ชั้นกลาง																				
3.1 เขตคลองเตย	8,684	271,301	3,700	8,553	1,793	11,783	1,371	18,532	984	28,058	385	26,650	305	49,274	67	24,436	43	31,091	26	72,404
3.2 เขตจตุจักร	4,131	143,898	1,923	4,117	824	5,461	557	7,495	440	12,848	186	12,593	132	20,482	30	10,963	21	14,531	18	55,408
3.3 เขตจอมทอง	2,478	42,723	819	1,992	668	4,444	518	6,361	307	9,092	111	7,386	49	7,630	4	1,450	0	0	2	3,748
รวม	15,293	458,522	6,442	14,662	3,285	21,688	2,446	33,108	1731	51,008	682	46,639	486	77,386	101	36,849	64	45,522	46	131,550
4. พื้นที่ชานดัวจัวปานกลาง : ชั้นใน																				
4.1 เขตบางกอกน้อย	2,097	32,508	1,198	2,825	372	2,442	250	3,351	157	4,567	72	4,925	36	5,807	5	1,323	4	2,300	3	4,558
4.2 เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	4,437	58,598	2,450	5,584	1,162	7,590	442	6,011	250	7,262	74	4,935	44	6,944	4	1,538	4	2,910	7	15,754
4.3 เขตราชเทวี	5,137	130,817	2,575	6,003	1,085	7,126	679	9,198	466	14,028	151	10,147	126	20,843	23	8,581	16	11,235	16	43,556
รวม	11,671	222,013	6,223	14,212	2,620	17,158	1,371	18,570	873	25,857	297	20,067	205	33,594	32	12,042	24	15,445	26	64,068

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 3.28 (ต่อ) จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และจำนวนลูกจ้างจำแนกตามเขตในกรุงเทพมหานคร และขนาดของสถานประกอบการ ปี 2537

เขต	รวม		1-4 คน		5-9 คน		10-19 คน		20-49 คน		50-99 คน		100-299 คน		300-499 คน		500-999 คน		> = 1,000 คน	
	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.	สปก. Est.	ลูกจ้าง Emp.
5. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง																				
5.1 เขตบางกะปิ	5,885	153,177	3,149	6,496	899	6,516	727	9,847	541	9,847	213	14,373	163	24,995	48	17,394	30	19,823	15	37,175
5.2 เขตพระโขนง	3,113	109,530	1,271	2,850	579	3,846	474	6,469	422	12,670	169	11,730	129	19,836	34	12,209	24	17,283	11	21,936
5.3 เขตภาษีเจริญ	4,717	75,691	2,080	5,011	1,149	7,554	767	10,382	462	13,229	138	9,032	95	14,803	16	5,534	8	5,700	3	4,326
5.4 เขตราชเทวี	3,748	82,046	1,346	3,285	898	5,230	719	9,855	613	15,034	156	10,374	90	14,888	13	4,977	8	5,190	5	12,812
5.5 เขตลาดพร้าว	2,039	24,493	1,216	2,846	387	2,499	244	3,351	120	3,349	37	2,481	26	4,049	6	2,040	2	1,539	1	2,500
5.6 เขตจตุจักร	4,040	143,720	1,451	3,528	896	5,344	758	10,183	489	14,747	221	15,460	163	26,810	32	12,082	21	14,726	9	40,240
รวม	23,542	588,657	10,513	23,827	4,308	32,288	3,689	50,067	2,647	68,945	934	63,450	666	105,152	148	55,476	93	64,261	44	118,992
6. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นนอก																				
6.1 เขตดอนเมือง	2,220	113,936	946	2,043	377	2,447	326	4,370	271	8,229	117	7,885	115	13,462	30	11,658	21	15,090	17	42,752
6.2 เขตบางขุนเทียน	3,353	89,781	366	2,392	763	5,110	674	7,741	447	13,666	161	10,883	113	16,871	17	5,246	14	9,858	8	18,114
6.3 เขตประเวศ	1,259	42,344	513	1,066	236	1,531	203	2,820	148	4,239	77	5,208	69	9,753	14	5,092	4	2,447	6	10,782
6.4 เขตสวนหลวง	1,981	41,750	898	2,156	433	2,874	286	3,921	216	6,553	75	4,395	63	8,229	13	4,858	4	2,283	4	5,881
6.5 เขตหนองจอก	326	11,547	125	286	57	376	50	701	43	1,719	24	1,718	20	2,955	4	1,564	2	1,312	1	1,016
รวม	3,139	300,058	3,438	7,943	1,865	12,338	1,438	13,553	1,125	34,306	454	30,689	360	57,276	78	23,418	45	23,390	36	78,545
7. พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นกลาง																				
7.1 เขตดินแดง	2,075	29,910	899	2,056	520	3,471	432	5,522	142	4,156	48	3,124	24	3,937	3	1,177	5	4,747	1	1,720
7.2 เขตบางเขน	2,321	32,896	1,327	2,742	448	2,993	232	3,185	195	5,971	59	3,909	46	7,280	4	1,439	4	2,723	6	62,653
รวม	4,396	122,806	2,226	4,798	968	6,464	664	8,707	337	10,127	107	7,033	70	11,217	7	2,616	10	7,470	7	64,373
8. พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นนอก																				
8.1 เขตคลองจั่น	1,230	18,945	604	1,347	305	2,047	190	2,553	134	3,957	36	2,308	12	2,093	3	1,183	6	3,557	0	0
8.2 เขตปทุมธานี	2,066	51,067	1,010	2,181	448	2,946	243	3,296	189	5,734	87	6,020	64	11,388	12	4,531	9	6,533	4	8,338
8.3 เขตมีนบุรี	1,113	44,955	463	1,009	197	1,286	151	2,083	133	4,128	68	4,579	74	13,255	13	5,453	11	6,932	3	6,230
8.4 เขตลาดกระบัง	879	58,259	434	910	105	675	65	905	82	2,722	44	3,172	87	14,649	36	13,291	19	12,991	7	9,944
8.5 เขตหนองเขม	2,011	44,954	858	1,779	426	2,939	295	4,087	258	7,686	94	6,175	61	9,439	10	3,584	5	3,241	4	6,034
รวม	7,389	218,200	3,389	7,226	1,481	9,893	944	12,934	796	24,137	329	22,254	298	50,814	74	28,142	50	33,254	18	23,546

ที่มา : สถิติแรงงาน 2537 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



เมื่อพิจารณาด้านอุปทานแรงงานพบว่า จากตารางที่ 3.29 ในปี 2537 กำลังแรงงานรวมของทั่วประเทศ มีแรงงานที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าอยู่ถึงร้อยละ 79.37 ในขณะที่มีแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือสูงกว่าอยู่ร้อยละ 20.63 เท่านั้น ในขณะที่กรุงเทพมหานคร ในกำลังแรงงานทั้งหมดจะมีแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าอยู่ร้อยละ 52.67 เท่านั้น เมื่อเทียบกับทั้งประเทศจะเห็นว่าน้อยกว่ามาก ในขณะที่แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยม หรือสูงกว่ามีอยู่ร้อยละ 47.33 ซึ่งเป็นเท่าตัวของสัดส่วนของทั้งประเทศ รวมทั้งอายุของแรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 40 ปี ก็มีอยู่ร้อยละ 68.69 ซึ่งเป็นจำนวนสัดส่วนที่ไม่แตกต่างจากทั้งประเทศนัก

ตารางที่ 3.29 กำลังแรงงานแยกตามระดับการศึกษา ชี้อ และอายุ

(หน่วย : พันคน)

	กำลังแรงงาน รวม	แรงงานที่กำลัง ศึกษาประถมศึกษา หรือเทียบเท่า (1)	แรงงานที่มีการ ศึกษามัธยมศึกษา หรือสูงกว่า (2)	อายุ < 40 ปี	อายุ > 40 ปี
ทั่วประเทศ	31,049.9	24,645.7	6,404.2	21,346.1	9,703.8
ร้อยละ	100.0	79.37	20.63	68.75	31.25
กรุงเทพมหานคร	3,413.9	1,798.0	1,615.9	2,345.1	1,068.8
ร้อยละ	100.0	52.67	47.33	68.69	31.31

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2537

นั่นคือ เมื่อแรงงานที่มีการศึกษาสูง และอายุอยู่ในวัยทำงานที่มีผลิตภาพแรงงานสูงจึงทำให้ผลิตภาพแรงงานในเขตกรุงเทพฯ มีอยู่สูงในเกือบทุกอุตสาหกรรมจากตารางที่ 3.29 จะพบว่า ดัชนีด้านผลิตภาพแรงงานของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีอยู่สูงมากในอุตสาหกรรมประเภทการพิมพ์ การพิมพ์โฆษณา มีอยู่ 7.53 และมากสุดในอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ซึ่งมีอยู่ถึง 32.65 มากกว่าอุตสาหกรรมการผลิตอาหารถึง 40 เท่าตัว แสดงว่า มูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมผลิตอาหารมีอยู่ต่ำกว่าอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมมาก ในขณะที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากกว่าโดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3.30 ผลผลิตภาพแรงงานของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ) และของประเทศไทย

สาขาเศรษฐกิจ	2525		2532		2534	
	ผลผลิตภาพแรงงาน		ผลผลิตภาพแรงงาน		ผลผลิตภาพแรงงาน	
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ของประเทศไทย	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ของประเทศไทย	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ของประเทศไทย
อุตสาหกรรม						
1) การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	1.1602	1.1875	0.9776	0.8516	0.9701	0.8463
- การผลิตอาหาร	1.6324	1.9388	0.6916	0.7986	0.8028	0.6622
- การผลิตภัณฑอาหารซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	0.6627	1.5109	2.0270	1.6386	1.0471	1.1883
- อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม	0.7879	0.7726	1.1002	1.0318	1.7928	1.4176
- การผลิตยาสูบ	1.3652	1.1803	-	0.1184	0	1.6272
2) การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก เครื่องแต่งกาย หนังสือพิมพ์และผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์	0.5975	0.6052	0.3711	0.4082	0.2564	0.2897
- การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก	0.8017	0.6147	0.3925	0.5151	0.2941	0.2894
- การผลิตเครื่องแต่งกาย ยกเว้นรองเท้า	0.5559	0.5013	0	0.2210	0.2409	0.3360
- การผลิตหนังสือพิมพ์และผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์และรายสัปดาห์ ยกเว้นเครื่องแต่งกาย	-	-	0.3244	0.3382	0.1921	0.1782
- การผลิตรองเท้า ยกเว้นรองเท้าที่ทำจากยางหรือพลาสติกขอบแข็ง หรือยึดเข้ารูป	0.5514	0.5233	0.0980	0.1034	0.1277	0.1505
3) การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทั้งเครื่องเรือน	0.6290	0.6329	0.3044	0.2282	0.3208	0.3156
- การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อก ยกเว้นเครื่องเรือน	0.6290	0.6336	0.3626	0.3191	0.3124	0.3355
- การผลิตเครื่องเรือน เครื่องตกแต่งและสิ่งปูพื้น ยกเว้นที่ทำด้วยโลหะเป็นส่วนใหญ่	0	0.4740	0.2791	0.2626	0.3282	0.2899
4) การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ การพิมพ์และการพิมพ์โฆษณา	0.8523	0.7994	1.8030	1.6238	5.7767	7.4538
- การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	0.8928	0.8652	0	1.2653	0.4680	0.4957
- การพิมพ์ การพิมพ์โฆษณาและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน	0.6820	0.6417	1.8030	1.8901	7.5274	11.6475
5) การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี น้ำมันปิโตรเลียม ถ่านหิน ยางและพลาสติก	1.1944	1.2420	2.4531	3.9214	1.9673	1.5281
- การผลิตเคมีภัณฑ์สำหรับงานอุตสาหกรรม	1.1701	1.0831	5.0186	2.9516	2.2372	2.0478
- การผลิตภัณฑ์เคมีอื่น ๆ	1.2762	1.2096	0.8770	0.8926	1.0345	1.0986
- โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	-	-	24.3495	25.6934	32.6495	32.3133
- การผลิตผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากน้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	1.8529	1.7584	1.0466	1.1040	2.6727	2.7425
- การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	0.8279	1.2874	0.8478	5.2939	0.8110	0.7686
- การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	1.5797	1.4622	0.5520	0.5381	0.2323	0.2765
6) การผลิตผลิตภัณฑ์จากรถไอโธระ ยกเว้นผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	1.0084	0.9539	1.3649	0.9140	0.6570	0.9554
- การผลิตเครื่องดินเผา	0.4648	0.4137	0.1365	0.1085	-	0.2700
- การผลิตแก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว	0.5167	0.4903	1.0381	1.0954	0.6076	0.5928
- การผลิตผลิตภัณฑ์แร่โลหะอื่น ๆ	1.1321	1.0449	1.6025	1.2904	0.6913	1.2683
7) อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	0.5169	0.4870	2.7936	2.5806	1.5114	1.6628
- อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าขั้นมูลฐาน	0.6888	0.5947	3.0996	2.8207	1.3110	1.4992
- อุตสาหกรรมขั้นมูลฐานสำหรับโลหะที่มีใช้เหล็ก	0.3957	0.3761	0.2211	0.2177	1.9997	2.1317
8) การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	0.9729	0.9187	1.2688	1.1121	1.2544	1.4791
- การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ ยกเว้น เครื่องจักรและอุปกรณ์	0.8325	0.7734	1.4441	1.3962	0.6379	0.5431
- การผลิตเครื่องจักร ยกเว้นเครื่องใช้ไฟฟ้า	0.3980	0.4586	0.9697	0.8313	2.6651	2.7048
- การผลิตเครื่องจักร เครื่องมือและเครื่องใช้ที่ไฟฟ้า	0.8912	0.8474	1.2734	1.0625	0.6033	1.7440
- การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง	1.3199	1.2471	0	1.0826	1.3104	1.2039
- การผลิตอุปกรณ์เกี่ยวกับการวัดและการควบคุมสำหรับงานวิศวกรรมและงานวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น และการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับภาพถ่ายและสายตา	0.2520	0.2391	0.3821	0.3821	0.3075	0.3243
9) อุตสาหกรรมอื่น ๆ	0.9104	0.9716	0.4896	0.5008	0.4010	0.4046

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตัวเลขจากการคำนวณ

D = ตัวเลขไม่เปิดเผย



ทางด้านอุปสงค์แรงงานนั้น กรุงเทพฯ เองเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการศึกษา บริหาร การคมนาคมขนส่ง การค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ สังเกตได้จากตารางที่ 3.31 จะพบว่า จำนวนเงินฝากและเงินให้สินเชื่อในระหว่างปี 2526 ถึงปี 2537 พบว่า กรุงเทพฯ มีสัดส่วนจำนวนเงินฝากเมื่อเทียบกับทั้งประเทศอยู่ร้อยละ 58.49 ในปี 2526 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.56 และ 61.42 ในปี 2531 และปี 2537 ตามลำดับ ในขณะที่เงินให้สินเชื่อเองก็มีจำนวนร้อยละ 68.6, 71.84 และ 71.11 ในปี 2526, 2531 และ 2537 ตามลำดับ ซึ่งมองในภาพรวมแล้วเท่ากับว่า กรุงเทพฯ เพียงจังหวัดเดียวในตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีปริมาณเงินฝาก และเงินให้สินเชื่อมากกว่าจังหวัดอื่นๆ โดยมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 60 แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการค้า และการเงินของประเทศอย่างแท้จริง ดังกล่าวมาแล้วว่ามูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมด้านธนาคาร การประกันภัย มีอัตราการขยายตัวที่โดดเด่นที่สุด และมีแนวโน้มเพิ่มสูงกว่าสาขาอื่นๆ เมื่อพิจารณาด้านการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม โดยพิจารณาจากจำนวนโรงงาน ทุน และคนงาน แยกตามประเภทกิจกรรมซึ่งกิจกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เป็นจำนวนมากคือ อุตสาหกรรมและบริการ ส่งผลให้เกิดการจ้างงานตามไปด้วย โดยในภาคอุตสาหกรรม สังเกตได้จากจำนวนโรงงานที่มากกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล อันเป็นผลต่อเนื่องจากความได้เปรียบด้านที่ตั้ง การเป็นศูนย์กลางของประเทศในทุกด้าน และเป็นตลาดแรงงานที่มีการศึกษาสูงมากที่สุด ถึงแม้ว่าในช่วงปีพ.ศ. 2530-2532 จะมีอัตราการเติบโตของจำนวนโรงงาน คนงาน และทุนของโรงงานที่จดทะเบียนมีอยู่ค่อนข้างสูง คือ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 40 แต่ทว่าในเขตกรุงเทพมหานครเองมีพื้นที่จำกัดและพื้นที่ในแถบชั้นในถึงจุดอิ่มตัว ประกอบกับนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้อัตราการเติบโตนี้ชะลอตัวลง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.31 จะพบว่าร้อยละของการเปลี่ยนแปลงในจำนวนโรงงานของกรุงเทพมหานคร มีการเพิ่มขึ้นจากปี 2535 อยู่ 9.14 ในขณะที่ถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนโรงงานในปี 2536 จะมีอัตราเพิ่มขึ้นเพียง 2.82 ซึ่งอัตราการเพิ่มขึ้นที่ลดลงนี้ปรากฏในทุกจังหวัดในปริมณฑล เช่น สมุทรสาครเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2537 กับปี 2535 พบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.52 แต่อัตรานี้มีเพียงร้อยละ 3.96 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2537 และปี 2536 เช่นเดียวกับจังหวัดสมุทรปราการ มีอัตราเพิ่มร้อยละ 2.50 และ 0.76 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2537 กับปี 2535 และปี 2537 กับปี 2536 ตามลำดับ จังหวัดนนทบุรี กลับมีอัตราที่ ลดลงและในภาพรวมของภาคกลาง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ก็มีอัตราการเพิ่มของจำนวนโรงงานที่ลดลงจากปี 2535 และปี 2536 นอกจากนั้นดังกล่าวแล้วว่า สถานประกอบการขนาดเล็กก็มากกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากความได้เปรียบด้านที่ตั้ง ด้านแรงงาน และการขนส่ง ก่อให้เกิดการประหยัดที่เกิดจากการอยู่ร่วมกัน แต่ทั้งนี้ เมื่อถึงจุดอิ่มตัวก็จะเป็นการประหยัดอีกต่อไป ดังนั้นการขยายตัวจึงมีอัตราที่ลดลง

ตารางที่ 3.31 แสดงปริมาณเงินฝากและเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดระหว่างปี 2526-2537

(หน่วย : ล้านบาท)

จังหวัด	2526		2527		2528		2529		2530		2531		2532	
	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	260,753.36	287,627.69	327,655.99	340,202.50	364,338.56	379,037.94	420,637.86	400,268.06	516,527.91	510,908.39	609,673.99	645,818.23	778,168.15	839,225.11
- กรุงเทพมหานคร	236,096.81	275,490.14	299,473.60	323,493.97	332,140.84	361,083.67	383,146.94	381,300.98	484,731.16	486,877.16	545,298.52	611,904.76	688,114.83	792,953.86
- นนทบุรี	6,629.79	2,191.64	6,895.23	2,742.09	7,144.20	3,205.34	6,789.48	3,165.74	16,233.92	4,307.71	21,039.92	6,014.41	31,149.41	8,007.37
- ปทุมธานี	2,267.37	2,093.66	2,687.49	2,580.38	2,962.76	2,661.12	3,356.09	2,812.51	4,310.69	3,275.87	5,755.41	4,244.81	8,479.70	5,871.76
- สมุทรปราการ	8,266.27	4,758.69	9,701.10	5,447.29	11,425.22	5,828.99	13,280.87	6,655.87	16,457.52	9,398.83	20,532.28	13,854.98	27,600.64	18,889.95
- นครปฐม	4,876.02	3,093.56	5,678.30	3,911.12	6,720.45	4,054.06	7,428.62	4,030.36	8,477.88	4,220.20	10,320.43	5,785.49	13,629.67	7,892.56
- สมุทรสาคร	2,618.10	1,685.71	3,220.27	2,027.65	3,945.09	2,204.76	4,635.86	2,300.59	5,326.75	2,828.63	6,727.42	4,013.79	9,196.92	5,609.62
ภาคกลาง	50,441.14	36,312.02	57,836.80	43,581.29	66,476.47	45,768.26	72,330.09	45,789.28	82,436.31	51,475.45	101,903.44	69,322.49	131,618.85	91,915.51
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29,416.77	26,049.71	33,790.72	29,859.68	38,740.67	31,772.11	41,603.77	31,660.84	46,738.28	35,854.70	53,897.56	45,716.23	64,437.96	57,426.56
ภาคเหนือ	35,665.54	29,104.73	40,581.14	34,894.76	45,286.36	37,760.42	48,293.94	37,316.56	54,951.64	41,017.70	64,769.79	49,524.58	81,620.81	64,140.20
ภาคใต้	26,507.71	20,066.19	30,727.90	22,840.11	35,072.38	24,521.83	38,701.18	25,532.66	44,262.01	30,242.11	54,524.36	40,423.22	67,434.85	64,825.95
รวมทั้งประเทศ	403,648.52	401,578.34	491,607.22	472,150.59	651,049.33	519,954.70	622,794.78	541,721.81	745,330.21	670,815.98	885,637.08	851,792.24	1,124,600.03	1,106,895.69

ที่มา : หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย



ตารางที่ 3.31 (ต่อ) แสดงปริมาณฝากและเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดระหว่างปี 2526-2537

(หน่วย : ล้านบาท)

จังหวัด	2533		2534		2535		2536		2537	
	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก	เงินให้สินเชื่อ
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	977,884.70	113,263.64	1,217,313.94	1,343,752.48	1,417,299.95	1,647,199.24	1,722,865.28	2,035,168.59	1,921,795.24	2,519,208.95
- กรุงเทพมหานคร	860,556.49	1,045,005.55	1,075,300.48	1,261,310.41	1,249,391.81	1,544,406.04	1,521,130.24	1,904,678.90	1,666,441.77	2,350,269.85
- นนทบุรี	38,009.44	12,915.97	45,234.64	15,879.54	51,287.40	19,672.95	58,971.34	25,543.88	82,650.15	31,306.57
- ปทุมธานี	11,919.79	9,070.83	15,106.72	11,043.74	18,850.64	13,678.22	23,976.63	17,294.82	31,476.31	23,703.60
- สมุทรปราการ	18,551.28	11,483.48	44,966.30	31,734.58	54,433.49	40,682.27	66,938.95	52,152.73	80,782.75	64,713.85
- นครปฐม	12,550.65	8,547.66	21,668.43	13,762.61	25,639.03	16,568.57	30,250.81	20,211.11	34,921.25	26,400.29
- สมุทรสาคร	36,297.04	26,240.36	15,037.37	10,021.61	17,698.78	12,251.20	21,597.30	15,287.15	25,523.02	19,814.79
ภาคกลาง	180,451.71	128,005.09	201,352.63	157,953.29	399,007.40	290,247.29	463,523.75	345,313.45	557,293.41	422,777.57
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	80,349.26	72,269.57	94,898.41	84,028.49	115,270.66	103,368.81	134,217.81	132,436.28	155,717.90	176,393.78
ภาคเหนือ	106,138.93	89,802.65	122,055.39	109,112.84	141,721.37	132,526.44	159,875.39	157,799.49	178,945.65	188,944.88
ภาคใต้	85,277.27	73,711.14	100,284.96	89,248.47	118,705.50	109,268.26	134,517.01	131,075.66	154,876.53	166,662.16
รวมทั้งประเทศ	1,430,909.05	1,478,895.00	1,738,063.51	1,786,505.43	2,024,096.55	2,179,846.83	2,413,264.20	2,671,303.78	2,713,275.26	3,305,048.24

ที่มา : หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เมื่อพิจารณาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จะพบว่าในเขตชั้นกลางของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเขตที่มีประชากรขยายตัวมากกว่าเขตชั้นใน และมีจำนวนเขตอยู่ 11 เขต ซึ่งเป็นเขตที่มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมมาก โดยในปี 2537 เขตชั้นกลางมีจำนวนโรงงานอยู่ร้อยละ 38.87 ของกรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่เขตชั้นในมีจำนวนโรงงานอยู่ร้อยละ 24.32 และเฉพาะในเขตบางขุนเทียนมีจำนวนโรงงานมากที่สุด มีอยู่ถึง 2,163 โรง รองลงมาคือเขตจอมทอง เขตภาษีเจริญ และเขตราชบุรีบูรณะ แต่อุตสาหกรรมที่มีคนงานมากที่สุดตั้งอยู่ในเขตบางขุนเทียน รองลงมาคือ เขตบางกะปิ เขตภาษีเจริญ และเขตพระโขนง โดยรวมแล้ว เขตชั้นกลางเป็นเขตที่มีคนงานอยู่มากที่สุดคือร้อยละ 39.2

ส่วนในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร มีคนงานอยู่ร้อยละ 35.64 ในขณะที่เขตชั้นในมีอยู่ร้อยละ 25.16 แสดงว่าเขตชั้นในมีจำนวนโรงงานมากกว่าเขตชั้นนอก แต่มีจำนวนคนงานน้อยกว่า ก็เนื่องมาจากความจำกัดของพื้นที่ ในเขตชั้นในทำให้เป็นสถานประกอบการขนาดย่อมเท่านั้น

ตารางที่ 3.32 สถิติสะสมจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 แยกตามจังหวัดเมื่อสิ้นปี 2537

จังหวัด	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	% เพิ่ม-ลด จากปี 2535 37 : 35	% เพิ่ม-ลด จากปี 2536 37 : 36
กรุงเทพมหานคร	20,978	22,269	22,896	9.14	2.82
รวมภาคกลาง	19,054	19,143	19,034	(0.10)	(0.57)
สมุทรปราการ	4,115	4,186	4,218	2.50	0.76
สมุทรสาคร	1,534	1,616	1,680	9.52	3.96
ปทุมธานี	983	992	1,007	2.44	1.51
นนทบุรี	1,008	996	993	(1.49)	(0.30)
นครปฐม	1,449	1,475	1,500	3.52	1.69
รวมกรุงเทพฯและปริมณฑล	30,367	31,534	32,294	7.41	2.41

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ 3.33 จำนวนโรงงาน เงินลงทุน คนงาน ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการถึงสิ้นปี 2537 ในเขตกรุงเทพมหานคร

เขต	จำนวน	เงินลงทุน	คนงาน
รวมกรุงเทพมหานคร	19,724	185,895	617,512
พื้นที่อ้อมตัว : ชั้นใน	3,990	15,380	85,902
1. ธนบุรี	737	1,267	12,029
2. บางซื่อ	523	1,579	9,207
3. บางพลัด	403	2,398	9,391
4. บางรัก	368	1,123	7,720
5. ปทุมวัน	346	615	4,191
6. พญาไท	163	722	3,660
7. ยานนาวา	816	5,641	27,394
8. สาทร	634	2,035	12,310
พื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นใน	2,422	9,650	56,049
1. คลองสาน	589	1,742	14,116
2. ดุสิต	121	888	5,163
3. บางกอกใหญ่	498	1,342	9,420
4. บางคอแหลม	855	4,173	22,198
5. พระนคร	237	928	3,743
6. สัมพันธวงศ์	122	577	1,409
พื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นกลาง	2,792	36,440	63,853
1. คลองเตย	859	26,180	24,249
2. จตุจักร	388	7,452	14,854
3. จอมทอง	1,545	2,808	24,750
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นใน	848	2,431	13,385
1. บางกอกน้อย	246	520	3,429
2. บ่อมปราบศัตรูพ่าย	396	528	3,885
3. ราชเทวี	206	1,383	6,071

ตารางที่ 3.33 (ต่อ) จำนวนโรงงาน เงินลงทุน คนงาน ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการถึง
สิ้นปี 2537 ในเขตกรุงเทพมหานคร

เขต	จำนวน	เงินลงทุน	คนงาน
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง	4,566	36,379	171,371
1. บางกะปิ	540	4,712	56,533
2. พระโขนง	707	18,909	33,387
3. ภาษีเจริญ	1,467	3,873	36,167
4. ราษฎร์บูรณะ	1,341	6,226	32,973
5. ลาดพร้าว	187	650	2,897
6. ห้วยขวาง	324	2,009	9,414
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นนอก	3,176	30,083	117,217
1. ดอนเมือง	187	7,808	24,595
2. บางขุนเทียน	2,163	14,003	64,000
3. ประเวศ	713	5,808	23,829
4. สวนหลวง	15	131	656
5. หนองจอก	98	2,333	4,137
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นกลาง	309	2,658	6,870
1. ดินแดง	152	321	2,152
2. บางเขน	157	2,337	4,718
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นนอก	1,621	52,874	102,865
1. ดลิ่งชัน	131	1,264	3,064
2. บึงกุ่ม	310	4,194	14,754
3. มีนบุรี	307	11,182	21,383
4. ลาดกระบัง	321	31,567	43,296
5. หนองแขม	552	4,667	20,368

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากนั้น ถ้าจัดจำแนกโรงงานออกตามประเภทอุตสาหกรรม จะพบว่าอุตสาหกรรมหลัก ถ้านับตามจำนวนโรงงานที่มากที่สุดใน 20 อันดับแรก ในช่วงปี 2513 จนถึงปี 2537 ดังตารางที่ 3.34-3.36 แสดงจำนวนโรงงานที่ตั้งเพิ่มมากสุดในปี 2537 คือ โรงงานทำเครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งภายในอาคารจากไม้ แก้ว ยางหรือโลหะอื่น ๆ รองลงมาคือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยานยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ รถพ่วง จักรยานสามล้อ หรือ ส่วนประกอบของยานยนต์ดังกล่าว ส่วนโรงงานที่ตั้งเพิ่มขึ้นมากในปี 2537 ที่เด่นชัดอีกประเภทคือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติก ประเภทของโรงงานที่ไม่ตั้งเพิ่มขึ้นเลยในปี 2537 คือ โรงงานผลิตรองเท้า โรงงานผลิตภาชนะบรรจุจากกระดาษทุกชนิด และโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยางอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนทุนในกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการเพิ่มจำนวนโรงงานแล้วปรากฏว่า โรงงานที่เพิ่มจำนวนทุนสะสมมากที่สุด คือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยานยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ รองลงมาคือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเครื่องแต่งกายที่มีใช้รองเท้า ซึ่งจำนวนโรงงานที่เพิ่มไม่มากเท่ากับกิจกรรมการทำเครื่องเรือนพลาสติก แต่กลับมีจำนวนคนงานเพิ่มมากที่สุด รองลงมาคือ โรงงานทำเครื่องเรือน และโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยานยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ ตามลำดับ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.34 แสดงจำนวนโรงงานในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537 จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมหลัก 20 ประเภท

อุตสาหกรรม	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525
1	3	1	5	2	9	7	-	-	-	4	8	24	16
2	2	5	20	8	8	5	16	23	22	17	164	105	117
3	3	1	7	2	1	2	3	3	2	4	13	15	20
4	18	5	59	6	8	7	7	8	12	21	10	16	17
5	2	1	9	1	1	4	4	6	4	11	3	5	13
6	5	4	32	12	11	9	13	20	22	49	44	34	59
7	3	3	15	2	8	5	6	10	5	21	19	12	19
8	22	19	140	29	24	25	48	61	51	80	89	71	90
9	2	8	16	6	6	6	4	5	5	10	5	7	5
10	8	5	26	9	13	10	16	21	21	48	40	40	47
11	1	1	7	3	5	4	5	4	6	13	12	11	13
12	2	-	13	1	6	7	3	7	10	13	7	9	20
13	5	9	44	7	6	7	6	21	30	59	46	53	67
14	11	11	74	7	10	8	25	58	53	86	59	40	83
15	8	8	84	16	14	15	14	10	12	26	19	6	15
16	2	5	27	2	10	6	8	2	12	20	8	9	15
17	1	2	31	5	7	13	10	9	19	55	22	40	39
18	3	1	14	1	1	3	3	2	6	15	24	19	18
19	6	5	53	18	13	10	12	17	26	68	57	29	53
20	4	4	63	28	11	7	14	27	26	59	84	66	73



ตารางที่ 3.34 (ต่อ) แสดงจำนวนโรงงานในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537 จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมหลัก 20 ประเภท

อุตสาหกรรม	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	จำนวนโรงงาน สะสม ณ ปี 2536	2537
1	28	18	61	28	49	35	51	40	474	7
2	127	94	130	102	176	179	197	193	1,829	13
3	17	22	51	20	22	35	41	33	340	-
4	17	17	17	15	18	10	16	17	324	17
5	10	7	16	5	5	11	6	18	191	8
6	57	51	73	41	28	46	45	65	677	51
7	22	23	26	18	13	-	35	22	317	-
8	101	100	134	58	68	73	86	92	1,387	12
9	10	7	12	11	15	9	5	16	205	-
10	39	39	47	41	51	69	71	80	993	19
11	6	18	18	12	16	13	7	26	276	4
12	19	11	22	13	12	11	12	10	216	4
13	54	68	89	57	44	42	45	22	737	8
14	67	89	102	70	96	101	105	104	1,162	7
15	12	23	21	122	11	15	30	21	350	1
16	10	8	15	14	15	13	10	14	218	3
17	15	30	66	23	25	27	34	28	446	1
18	22	15	42	20	15	8	25	27	278	8
19	41	40	59	33	23	26	39	35	632	1
20	87	105	174	113	69	59	72	75	1,209	44

ตารางที่ 3.35 แสดงจำนวนทุนในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537

อุตสาหกรรม	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
1	39.05	3.5	78.64	2.00	26.19	42.46-	-	-	-	1.81	25.04	54.35
2	2.35	5.36	57.58	33.33	36.85	227.35	70.30	44.21	94.97	34.62	199.99	125.11
3	93.55	0.0	5.04	0.32	0.32	0.25	00.83	116.20	10.40	1.50	238.75	5.50
4	15.53	00.72	27.73	1.56	9.39	10.97	11.76	1.78	5.26	16.18	4.49	63.57
5	0.03	0.10	0.62	0.20	0.18	3.88	1.23	4.21	1.36	11.25	5.82	2.43
6	3.78	6.19	18.74	14.73	5.31	12.87	8.65	34.66	51.91	50.01	35.22	19.78
7	6.80	0.40	354.45	1.08	41.11	2.337	23.77	3.26	15.64	6.31	7.29	11.35
8	15.41	13.23	305.87	26.89	95.08	76.44	384.05	166.38	123.18	190.77	305.46	165.90
9	76.90	11.70	13.93	15.81	3,222.53	11.79	64.15	3.69	10.38	6.23	6.02	29.38
10	18.89	15.74	17.53	8.34	54.99	8.83	13.02	27.89	36.82	42.23	64.15	34.17
11	6.50	6.98	5.38	33.17	12.78	7.90	1.09	5.95	14.83	10.48	54.89	93.95
12	0.0	0.0	6.11	0.0	11.95	2.42	0.71	19.60	6.30	4.77	113.00	6.82
13	2.12	1.92	8.56	2.00	4.61	2.67	1.59	11.62	11.97	30.21	69.69	24.54
14	7.20	31.94	22.53	3.82	7.09	5.00	8.13	31.16	20.30	22.38	52.45	14.85
15	1.37	2.1	36.82	112.29	11.48	98.77	9.65	5.61	7.79	16.62	24.72	1.54
16	1.90	4.04	12.61	1.62	15.50	2.33	8.58	0.26	6.72	11.80	3.52	7.29
17	0.12	0.12	29.64	0.320.1	61.68	115.71	5.87	63.58	11.31	71.32	64.41	35.58
18	0.06	1.3	15.88	1.26	0.10	1.15	371.00	3.35	3.29	5.64	7.21	245.04
19	7.67	0.51	66.77	5.99	79.427	19.30	15.63	45.22	148.93	41.13	86.00	19.68
20	0.99	3.85	134.98	17.85	27.26	13.68	40.27	17.35	11.08	39.90	125.77	61.91

ตารางที่ 3.35 (ต่อ) แสดงจำนวนทุนในกรุงเทพมหานคร ปี 2513-2537

อุตสาหกรรม	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	จำนวนทุน สะสม ณ ปี 2536	2537
1	27.07	60.61	29.22	109.69	58.75	136.66	116.21	208.09	252.09	2,474.31	31.61
2	132.53	347.51	206.27	208.46	380.46	508.41	790.33	1,041.80	817.74	9,181.07	453.48
3	13.77	1,373.66	10.98	20.55	201.36	19.14	188.26	337.16	209.10	3,444.30	-
4	15.15	16.85	13.57	12.55	8.76	8.76	26.3	18.13	42.73	460.87	146.38
5	9.27	12.57	5.02	13.03	3.64	16.73	54.83	2.63	23.76	277.28	66.55
6	41.76	58.58	95.23	55.31	63.33	26.49	154.36	85.31	126.17	1,416.76	182.07
7	44.70	23.08	29.06	13.60	45.92	23.19	46.0	95.17	65.9	1,389.56	-
8	250.17	395.64	254.75	189.94	745.89	182.71	-	413.65	729.15	9,256.48	281.00
9	5.31	54.20	33.69	367.42	28.63	44.47	69.73	12.35	82.1	3,342.01	-
10	60.38	89.81	94.20	165.72	277.49	90.34	540.66	346.88	315.26	5,363.72	144.65
11	26.99	34.86	149.88	-	-	-	-	-	-	-	-
12	23.84	10.70	6.95	10.77	19.44	13.79	24.99	80.93	31.94	753.69	2.60
13	51.68	38.28	35.94	60.54	54.71	33.41	72.19	138.07	46.09	1,225.36	51.03
14	32.51	36.34	57.47	38.85	40.03	102.10	90.33	101.62	251.76	2,009.65	11.86
15	255.60	4.47	37.38	221.53	10.26	81.90	387.52	1,120.98	81.73	5,049.70	2.50
16	52.90	11.98	11.75	18.86	13.97	32.66	20.24	37.32	32.88	499.03	22.02
17	35.95	62.69	117.40	101.50	34.71	58.31	70.46	76.28	135.42	1,160.08	15.81
18	13.79	15.87	7.86	29.61	17.2	24.44	26.5	970.46	184.86	2,352.14	169.28
19	37.45	371.80	26.61	36.07	103.63	38.85	54.38	597.49	91.88	2,950.90	6.00
20	31.57	75.31	158.37	150.95	161.34	87.35	53.4	153.83	373.77	3,949.42	484.86

ตารางที่ 3.36 แสดงจำนวนคนงานในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี 2513-2537 จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมหลัก 20 ประเภท

อุตสาหกรรม	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
1	685	249	568	72	192	1,148	-	-	-	36	450	366
2	37	303	1,539	2,150	500	915	1,023	1,127	3,269	1,302	5,196	4,575
3	405	14	98	37	7	19	25	947	79	40	473	166
4	108	66	563	35	97	101	33	53	67	166	49	199
5	4	10	28	6	7	84	28	47	52	253	138	25
6	82	30	383	195	153	107	180	305	990	547	611	308
7	83	20	477	20	522	30	118	65	77	125	96	108
8	292	163	2,170	313	260	642	2,450	656	683	989	1,296	701
9	121	162	264	915	275	108	744	44	112	110	32	281
10	123	67	233	117	1,401	255	157	210	304	504	534	2,393
11	15	175	79	212	169	172	116	36	495	138	439	378
12	-	-	105	-	81	101	31	177	126	83	196	90
13	47	44	373	30	55	77	36	30	282	398	326	378
14	152	371	494	85	59	101	215	360	322	361	499	207
15	29	27	627	179	96	333	103	74	65	109	208	24
16	25	28	214	17	175	33	96	12	104	186	45	63
17	4	12	366	31	388	329	57	631	227	722	340	300
18	5	8	129	17	4	25	417	6	46	83	150	638
19	140	22	697	138	353	325	156	289	698	497	638	220
20	39	96	1,357	258	119	388	335	303	170	445	642	704

3.2.3 การกระจายรายได้ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

ในการวิเคราะห์การกระจายรายได้ของคนในกรุงเทพมหานครนั้น ควรมองที่ภาพรวมเปรียบเทียบกับประเทศในปี 2524 ถึง 2537 ดังตารางที่ 3.37 ปรากฏว่าทั่วราชอาณาจักร รายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนแทบจะไม่แตกต่างกัน ซึ่งปรากฏการณ์นี้เป็นไปในทุกภาคยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายได้มากกว่ารายจ่ายมาทุกปี และความแตกต่างนี้เพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนน้อยกว่า รายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนมาตลอดทุกช่วงปี นั้นแสดงให้เห็นว่ารายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของคนในกรุงเทพมหานครนั้นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าทุกภาค และสูงขึ้นกว่าของทั้งประเทศเช่นกัน เช่นเดียวกับดัชนีราคาผู้บริโภค ในช่วงปี 2524-2536 ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีดัชนีราคาผู้บริโภค ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา สูงกว่าของทั้งประเทศเล็กน้อย แสดงว่าแม้รายได้เฉลี่ยจะสูงกว่าของทั้งประเทศก็ตาม แต่มาตรฐานการครองชีพก็สูงกว่าเช่นกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.37 รายได้และรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกเป็นรายภาค พ.ศ. 2524, 2529, 2531, 2533, 2535 และ 2537

ปี	ทั่วราชอาณาจักร		กทม. และปริมณฑล 1/		ภาคกลาง 2/		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคเหนือ		ภาคใต้	
	รายได้	รายจ่าย	รายได้	รายจ่าย	รายได้	รายจ่าย	รายได้	รายจ่าย	รายได้	รายจ่าย	รายได้	รายจ่าย
2524	3,378	3,374	5,972	5,737	3,665	3,795	2,886	2,782	2,512	2,555	3,256	3,343
2539	3,631	3,783	6,946	6,587	4,006	4,187	2,555	2,854	3,106	3,242	3,657	3,901
2531	4,106	4,161	7,877	7,873	4,220	4,267	3,067	3,105	3,400	3,397	3,959	4,254
2533	5,625	5,437	11,724	10,357	5,827	5,660	3,529	3,796	4,719	4,522	5,153	5,160
2535	7,062	6,529	15,951	13,479	6,906	6,493	4,525	4,689	5,255	5,028	6,383	5,746
2537	8,326	8,034	16,543	13,995	8,776	8,545	5,685	6,134	6,267	6,233	8,065	8,015

หมายเหตุ : 1/ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

2/ ไม่รวมกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2524, 2529, 2531, 2535, และ 2537 สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ตารางที่ 3.38 แสดงดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) ราคา ณ ปี 2531 ในช่วงปี 2524-2536

ปี	กรุงเทพมหานคร (ปี 2531 = 100)	ประเทศไทย (ปี 2531 = 100)
2524	81.51	81.77
2525	85.88	86.05
2526	88.78	89.29
2527	89.43	91.18
2528	92.28	92.30
2529	93.9	92.97
2530	96.35	96.32
2531	100	100.00
2532	106.29	105.36
2533	113.34	111.61
2534	119.44	117.97
2535	123.76	122.77
2536	128.45	126.90

ที่มา : ดัชนีราคาผู้บริโภคและดัชนีราคาผู้ผลิต
กองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต่อไปในการศึกษาถึงรายได้นี้จะทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี โดยทำการศึกษาในปี พ.ศ.2529, 2531, 2533 และ 2535 เป็นระยะเวลา 4 ปี เพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในรายได้ของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยจัดแบ่งประเภทการพิจารณารายได้ของประชากรได้ 10 กลุ่มอาชีพ ดังนี้

1. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตร (Farm Operators) ประเภทเป็นเจ้าของที่ดิน (Mainly Owning Land)
2. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตร (Farm Operators) ประเภทเช่าที่ดิน (Mainly Renting Land)
3. กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง (Own-Account, Non-Farm) ประเภทผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม (Entrepreneurs, Trade&Industry)
4. กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง (Own-Account, Non-Farm) ประเภทผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร (Professional, Tech & Administration)
5. กลุ่มลูกจ้าง (Employees) ประเภทผู้ปฏิบัติวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร (Professional, Tech & Administration Workers)
6. กลุ่มลูกจ้าง (Employees) ประเภทคนงานเกษตร (Farm Workers)
7. กลุ่มลูกจ้าง (Employees) ประเภทคนงานทั่วไป (General Workers)
8. กลุ่มลูกจ้าง (Employees) ประเภทเสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ (Clerical, Sales & Services Workers)
9. กลุ่มลูกจ้าง (Employees) ประเภทผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต (Production Workers)
10. กลุ่มผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ (Economically Inactive)

โดยจะทำการวิเคราะห์จากรายได้ของประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพต่อคนต่อปี ดังตารางที่ 3.39 ถึงตารางที่ 3.40

ตารางที่ 3.39 แสดงรายได้เฉลี่ยของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ (ต่อคนต่อปี)

หน่วย : บาท/คน/ปี

หมวดอาชีพ	2529	2531	2533	2535
1. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภท เจ้าของที่ดิน	11,172	21,120	27,132	36,276
2. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภท เช่าที่ดิน	10,056	15,880	17,856	39,936
3. ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม	22,560	24,528	40,152	59,940
4. ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และ นักบริหาร (ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง)	13,392	69,904	52,308	266,412
5. ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพนักวิชาการ และ นักบริหาร (ลูกจ้าง)	39,720	51,000	69,168	105,336
6. คนงานเกษตร	8,628	10,212	14,124	29,424
7. คนงานทั่วไป	14,856	12,348	18,228	23,760
8. เสมียน พนักงาน พนักงานขายและ ให้บริการ	21,792	25,776	36,240	49,584
9. ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	16,848	20,772	24,924	36,360
10. ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	26,148	32,412	47,460	61,152
ครัวเรือนทั้งหมด	21,708	26,412	37,824	55,416

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.40 แสดงมูลค่าเพิ่มรายได้เฉลี่ยของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

หน่วย : บาท/คน/ปี

หมวดอาชีพ	มูลค่าเพิ่มปี	มูลค่าเพิ่มปี	มูลค่าเพิ่มปี
	2531	2533	2535
1. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภท เจ้าของที่ดิน	9,948	6,012	9,144
2. กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภท เช่าที่ดิน	5,824	1,976	19,080
3. ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม	1,968	15,624	16,788
4. ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และ นักบริหาร (ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง)	5,512	-16,596	214,104
5. ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพนักวิชาการ และ นักบริหาร (ลูกจ้าง)	11,280	18,168	316,168
6. คนงานเกษตร	1,584	3,912	15,300
7. คนงานทั่วไป	-2,508	5,880	5,532
8. เสมียน พนักงาน พนักงานขายและ ให้บริการ	3,984	10,464	13,344
9. ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	3,924	4,152	11,436
10. ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	6,480	14,832	13,692
ครัวเรือนทั้งหมด	4,704	11,412	17,592

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตาราง จะสามารถวิเคราะห์รายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพตามลำดับ ในแต่ละปีได้ ดังนี้ ปี พ.ศ. 2529

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 1 ก็คือ กลุ่มลูกจ้าง ประเภทผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร มีรายได้เฉลี่ย 39,720 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 2 ก็คือ กลุ่มผู้ไม่ได้ปฏิบัติการเชิงเศรษฐกิจ มีรายได้เฉลี่ย 26,148 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 3 ก็คือ กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง ประเภทผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม มีรายได้เฉลี่ย 22,560 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 4 ก็คือ กลุ่มลูกจ้าง เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ มีรายได้เฉลี่ย 21,792 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 5 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภท ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตมีรายได้เฉลี่ย 16,848 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 6 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภทคนงานทั่วไป มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 14,856 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 7 ก็คือ กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองประเภทผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร มีรายได้เฉลี่ย 13,392 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 8 ก็คือ กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภทเจ้าของที่ดินมีรายได้เฉลี่ย 11,172 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 9 ก็คือ กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตร ประเภทเช่าที่ดินมีรายได้เฉลี่ย 10,056 บาทต่อคนต่อปี

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 10 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภท คนงานเกษตร มีรายได้เฉลี่ย 8,628 บาทต่อคนต่อปี

ต่อมากลับปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2535

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 1 ก็คือ กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง ประเภทผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร มีรายได้เฉลี่ย 226,412 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 214,104 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 2 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภทผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร มีรายได้เฉลี่ย 105,336 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 316,168 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 3 ก็คือ กลุ่มผู้ไม่ได้ปฏิบัติการเชิงเศรษฐกิจ มีรายได้เฉลี่ย 61,152 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 13,692 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 4 ก็คือ กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองประเภทผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม มีรายได้เฉลี่ย 59,940 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 16,788 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 5 ก็คือ กลุ่มลูกจ้าง เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ มีรายได้เฉลี่ย 49,584 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 13,344 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 6 ก็คือ กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภทเช่าที่ดิน มีรายได้เฉลี่ย 39,936 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 19,080 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 7 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภท ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตมีรายได้เฉลี่ย 36,360 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 11,436 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 8 ก็คือ กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรประเภทเจ้าของที่ดิน มีรายได้เฉลี่ย 36,276 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 9,144 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 9 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภท คนงานเกษตร มีรายได้เฉลี่ย 29,424 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 15,300 บาท

กลุ่มอาชีพที่มีรายได้เป็นอันดับ 10 ก็คือ กลุ่มลูกจ้างประเภทคนงานทั่วไป มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 23,760 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 5,532 บาท

สำหรับการวิเคราะห์การกระจายรายได้ของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ตามภาคอุตสาหกรรมโดยแบ่งกลุ่มอาชีพได้เป็น 4 ภาค คือ ภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคอื่น ๆ

ปรากฏว่าจากการศึกษาเพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในรายได้ของประชากรในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลพบว่าในภาคการบริการ มีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งหมด โดยในภาคบริการนี้ กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจของตนเอง ประเภทผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม มีรายได้ปี พ.ศ. 2535 สูงสุดคือ 266,412 บาท/คนปี และได้มีการเพิ่มขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ส่วนอันดับที่ 2 ได้แก่ กลุ่มลูกจ้างประเภทงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร มีรายได้ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 105,336 บาท/คนปี โดยในปีก่อนหน้านั้นก็ได้เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดทุกปี ส่วนอันดับ 3 ของภาคบริการ คือกลุ่มลูกจ้างประเภทเสมียน พนักงาน

พนักงานขายและให้บริการ ซึ่งมีรายได้ในปี พ.ศ. 2535 เท่ากับ 49,854 บาท/คน/ปี และในช่วงปีก่อน ๆ ก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าภาคบริการได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในภาคเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมากขึ้น เป็นภาคที่สร้างรายได้ให้กับประชาชนสูงที่สุดถือเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างหนึ่งว่า ภาคบริการได้เจริญเติบโตมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเจริญเติบโตต่อไปอีก โดยเริ่มเข้ามามีความสำคัญในเขตกรุงเทพมหานครมากขึ้นแทนภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มของความสำเร็จลดลง

ภาคอุตสาหกรรม เป็นภาคที่อยู่ในอันดับ 2 ที่สร้างรายได้สูงให้แก่ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยรองลงมาจากภาคบริการ จะเห็นได้ในช่วงปีแรก ๆ ของข้อมูลคือ ปี พ.ศ. 2529 ผู้ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมมีรายได้ค่อนข้างสูงมาก แต่ในช่วงปีหลัง ๆ พบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้กลับน้อยกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นในรายได้ของผู้ประกอบอาชีพในภาคบริการ ซึ่งในภาคอุตสาหกรรม กลุ่มอาชีพที่มีรายได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2535 คือกลุ่มดำเนินธุรกิจของตนเอง ประเภทผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม มีรายได้ 56,940 บาท/คน/ปี ส่วนอันดับ 2 ได้แก่ กลุ่มลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต มีรายได้เท่ากับ 36,360 บาท/คน/ปี และอันดับ 3 คือกลุ่มลูกจ้างประเภทคนงานทั่วไป ซึ่งมีรายได้ 23,760 บาท/คน/ปี โดยในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2535 นั้นระดับรายได้ของกลุ่มอาชีพทั้ง 3 ที่กล่าวมาในภาคอุตสาหกรรมได้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคอุตสาหกรรมก็ยังคงเพิ่มขึ้นอีกแต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เป็นการแสดงให้เห็นภาคอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครได้ลดความสำคัญลงในด้านรายได้ลง

ภาคเกษตรกรรม เป็นภาคที่อยู่ในอันดับ 3 ที่มีรายได้โดยรวมน้อยกว่าในภาคบริการและภาคอุตสาหกรรม โดยในภาคเกษตรกรรมนี้ กลุ่มอาชีพที่สร้างรายได้ให้แก่ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสูงสุดในปี พ.ศ. 2535 คือกลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตร ประเภทเช่าที่ดินซึ่งมีรายได้ 36,936 บาท/คน/ปี รองลงมา ได้แก่ ผู้ถือครอง กลุ่มทำการเกษตรประเภทเป็นเจ้าของที่ดิน มีรายได้ 36,276 บาท/คน/ปี และอันดับสุดท้ายคือกลุ่มลูกจ้างประเภทคนงานเกษตร มีรายได้อยู่ที่ 29,424 บาท/คน/ปี โดยในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2535 (2529-2533) นั้น ในทั้ง 3 กลุ่มอาชีพได้มีการเพิ่มขึ้นในระดับรายได้โดยตลอด แต่โดยสรุประดับรายได้ของผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตรก็ยังคงต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพกลุ่มลูกจ้างภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการอยู่ดี

เมื่อเปรียบเทียบดัชนีความไม่เท่าเทียมกันแยกตามอาชีพ ในปี พ.ศ. 2529 พ.ศ. 2531 และพ.ศ. 2533 จนถึง พ.ศ. 2535 วิเคราะห์แยกระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลพบว่า ในปี 2529 กรุงเทพมหานครมีค่าร้อยละของความไม่เท่าเทียมกัน ภายในอาชีพมากกว่า

ปริมาตร ส่วนร้อยละของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอาชีพมีค่าน้อยกว่าค่าร้อยละความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอาชีพของปริมาตรสำหรับในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กันนั้นพบว่าในกรุงเทพมหานคร กลุ่มพนักงานขายมีความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่มสูงสุด ส่วนปริมาตรนั้นกลุ่มอาชีพเกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีความไม่เท่าเทียมกันสูงสุด และค่าความไม่เท่าเทียมกันนี้เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ ในปี พ.ศ. 2535 พบว่า ในกรุงเทพมหานครมีค่าร้อยละของความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างอาชีพของกรุงเทพมหานครมีค่าเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปี 2529 ส่วนในเขตปริมาตรค่านี้อีกกลับมีค่าลดลง ซึ่งมีทิศทางที่สวนกลับกับกรุงเทพมหานครตลอด เมื่อวิเคราะห์ถึงกลุ่มอาชีพพบว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานในเขตกรุงเทพมหานครมีค่าร้อยละของความไม่เท่าเทียมกันมากที่สุด รองลงมา คือ อาชีพพนักงานขายและนอกจากนั้นนักบริหารมีค่าความไม่เท่าเทียมเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2529 มาก สำหรับเขตปริมาตรพบว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานและเกษตรกรเป็นกลุ่มอาชีพที่มีค่าความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มอาชีพมากที่สุด เช่นเดียวกับ นักวิชาชีพ และนักบริหารต่างก็มีค่าความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มอาชีพเดียวกันเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.41 ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ
เพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	6,278,000	6,430,000	6,579,000	6,722,000	6,858,000
ชาย	2,998,000	3,066,000	3,130,000	3,194,000	3,251,000
หญิง	3,280,000	3,364,000	3,449,000	3,528,000	3,607,000
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,246,715	1,243,767	1,239,098	1,232,183	1,229,802
ชาย	594,464	592,210	588,688	584,687	582,169
หญิง	652,251	651,557	650,410	647,496	647,633
ธนบุรี	231,741	230,855	229,605	227,930	227,186
หญิง	121,642	121,372	120,994	120,282	120,159
บางซื่อ	276,732	277,054	277,026	276,491	276,744
ชาย	132,746	132,740	132,465	132,080	131,894
หญิง	143,986	144,314	144,561	144,411	144,850
บางพลัด	144,002	143,401	142,616	141,576	141,096
ชาย	67,979	67,602	67,088	66,524	66,144
หญิง	76,023	75,799	75,528	75,052	74,952
บางรัก	72,940	73,003	72,974	72,814	72,861
ชาย	34,226	34,202	34,106	33,980	33,917
หญิง	38,714	38,801	38,868	38,834	38,944
ปทุมวัน	129,798	130,059	130,063	129,805	129,973
ชาย	60,459	60,521	60,411	60,240	60,200
หญิง	69,339	69,538	69,652	69,565	69,773
พญาไท	182,292	179,970	177,473	174,687	172,921
ชาย	89,469	88,219	86,829	85,387	84,325
หญิง	92,823	91,751	90,644	89,300	88,596
ยานนาวา	90,334	90,383	90,291	90,035	90,053
ชาย	43,380	43,348	43,216	43,046	42,962
หญิง	46,954	47,035	47,075	46,989	47,091
สาทร	118,876	119,042	119,050	118,845	118,968
ชาย	56,106	56,095	55,962	55,782	55,700
หญิง	62,770	62,947	63,088	63,063	63,268

ตารางที่ 3.41 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	733,507	738,729	743,003	745,929	750,140
ชาย	362,077	364,215	365,621	366,708	367,982
หญิง	371,430	374,514	377,382	379,221	382,158
คลองสาน	115,613	116,088	116,408	116,513	116,884
ชาย	54,708	54,840	54,858	54,828	54,872
หญิง	60,905	61,248	61,550	61,685	62,012
ดุสิต	263,586	265,858	267,783	269,224	271,068
ชาย	135,933	137,011	137,824	138,515	139,219
หญิง	127,653	128,847	129,959	130,709	131,849
บางกอกใหญ่	93,733	94,620	95,387	95,983	96,698
ชาย	45,259	45,610	45,866	46,084	46,309
หญิง	48,474	49,010	49,521	49,899	50,389
บางคอแหลม	121,990	122,735	123,310	123,659	124,246
ชาย	58,500	58,775	58,924	59,023	59,172
หญิง	63,490	63,960	64,386	64,636	65,074
พระนคร	100,334	100,938	101,427	101,734	102,229
ชาย	48,842	49,056	49,173	49,245	49,343
หญิง	51,492	51,882	52,254	52,489	52,886
สัมพันธวงศ์	38,251	38,490	38,688	38,816	39,015
ชาย	18,835	18,923	18,976	19,013	19,067
หญิง	19,416	19,567	19,712	19,803	19,948
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	612,656	616,525	619,553	621,457	624,523
ชาย	292,210	293,680	294,504	295,090	295,876
หญิง	320,446	322,845	325,049	326,367	328,647
คลองเตย	259,830	261,245	262,306	262,888	264,002
ชาย	123,567	124,093	124,352	124,512	124,760
หญิง	136,263	137,152	137,954	138,376	139,242

ตารางที่ 3.41 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
จตุจักร	195,822	196,910	197,755	198,241	199,120
ชาย	93,854	94,258	94,461	94,589	94,797
หญิง	101,968	102,652	103,294	103,652	104,323
จอมทอง	157,004	158,370	159,492	160,328	161,401
ชาย	74,789	75,329	75,691	75,989	76,319
หญิง	82,215	83,041	83,801	84,339	85,082
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	391,743	402,955	413,902	424,354	434,007
ชาย	187,894	193,002	197,815	202,572	206,685
หญิง	203,849	209,953	216,087	221,782	227,322
บางกอกน้อย	189,617	195,333	200,961	206,372	211,321
ชาย	90,529	93,121	95,590	98,046	100,157
หญิง	99,088	102,212	105,371	108,326	111,164
ป้อมปราบศัตรูพ่าย	95,743	98,578	101,375	104,061	106,521
ชาย	46,428	47,719	48,945	50,158	51,201
หญิง	49,315	50,859	52,430	53,903	55,320
ราชเทวี	106,383	109,044	111,566	113,921	116,165
ชาย	50,937	52,162	53,280	54,368	55,327
หญิง	55,446	56,882	58,286	59,553	60,838
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,271,600	1,307,774	1,342,971	1,376,576	1,407,598
ชาย	596,111	612,165	627,236	642,134	655,134
หญิง	675,489	695,609	715,735	734,442	752,464
บางกะปิ	329,107	338,168	346,967	355,334	363,082
ชาย	152,242	156,178	159,856	163,480	166,651
หญิง	176,865	181,990	187,111	191,854	196,431
พระโขนง	214,561	220,116	225,478	230,543	235,265
ชาย	100,881	103,353	105,646	107,898	109,876
หญิง	113,680	116,763	119,832	122,645	125,389

ตารางที่ 3.41 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
สมมติการเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
ภาษีเจริญ	288,999	297,818	306,429	314,706	322,292
ชาย	136,869	140,831	144,579	148,299	151,530
หญิง	152,130	156,987	161,850	166,407	170,762
ราษฎร์บูรณะ	202,137	207,866	213,417	218,710	223,599
ชาย	96,177	98,762	101,182	103,572	105,659
หญิง	105,960	109,104	112,235	115,138	117,940
ลาดพร้าว	146,714	151,906	157,065	162,100	166,659
ชาย	67,844	70,151	72,374	74,604	76,528
หญิง	78,870	81,755	84,691	87,496	90,131
ห้วยขวาง	90,082	91,900	93,615	95,183	96,701
ชาย	42,098	42,890	43,599	44,281	44,890
หญิง	47,984	49,010	50,016	50,902	51,811
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	725,683	749,632	773,179	795,991	816,760
ชาย	350,620	361,676	372,246	382,787	391,905
หญิง	375,063	387,956	400,933	413,204	424,855
ดอนเมือง	233,484	241,044	248,504	255,721	262,300
ชาย	116,408	119,983	123,414	126,825	129,783
หญิง	117,076	121,061	125,090	128,896	132,517
บางขุนเทียน	163,911	169,194	174,357	179,342	183,890
ชาย	78,840	81,273	83,583	85,880	87,870
หญิง	85,071	87,921	90,774	93,462	96,020
ประเวศ	140,450	145,578	150,658	155,626	160,119
ชาย	66,343	68,668	70,912	73,167	75,120
หญิง	74,107	76,910	79,746	82,459	84,999
สวนหลวง	123,623	127,324	130,938	134,405	137,587
ชาย	57,952	59,608	61,169	62,716	64,055
หญิง	65,671	67,716	69,769	71,689	73,532

ตารางที่ 3.41 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
หนองจอก	64,215	66,492	68,722	70,897	72,864
ชาย	31,077	32,144	33,168	34,199	35,077
หญิง	33,138	34,348	35,554	36,698	37,787
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	518,329	547,022	576,561	606,616	633,400
ชาย	248,832	262,259	275,849	289,915	302,079
หญิง	269,497	284,763	300,712	316,701	331,321
ดินแดง	257,348	273,947	291,254	309,086	324,934
ชาย	122,344	130,075	138,011	146,312	153,495
หญิง	135,004	143,872	153,243	162,774	171,439
บางเขน	260,981	273,075	285,307	297,530	308,466
ชาย	126,488	132,184	137,838	143,603	148,584
หญิง	134,493	140,891	147,469	153,927	159,882
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	777,768	823,600	870,734	918,895	961,776
ชาย	365,796	386,794	408,042	430,107	449,171
หญิง	411,972	436,806	462,692	488,788	512,605
ตลิ่งชัน	141,121	147,611	154,164	160,709	166,564
ชาย	66,612	69,582	72,519	75,519	78,100
หญิง	74,509	78,029	81,645	85,190	88,464
บึงกุ่ม	257,904	273,427	289,422	305,780	320,332
ชาย	119,465	126,462	133,553	140,914	147,283
หญิง	138,439	146,965	155,869	164,866	173,049
มีนบุรี	146,706	155,788	165,148	174,741	183,268
ชาย	70,131	74,381	78,701	83,201	87,080
หญิง	76,575	81,407	86,447	91,540	96,188
ลาดกระบัง	104,092	109,863	115,746	121,722	127,037
ชาย	49,270	51,930	54,598	57,356	59,724
หญิง	54,822	57,933	61,148	64,366	67,313
หนองแขม	127,945	136,911	146,254	155,943	164,575
ชาย	60,318	64,439	68,671	73,117	76,984
หญิง	67,627	72,472	77,583	82,826	87,591

ตารางที่ 3.42 ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ
เพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	7,218,000	7,393,000	7,567,000	7,729,000	7,886,000
ชาย	3,447,000	3,524,000	3,600,000	3,674,000	3,739,000
หญิง	3,771,000	3,869,000	3,967,000	4,055,000	4,147,000
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	1,433,388	1,430,038	1,425,173	1,416,776	1,414,145
ชาย	683,502	680,658	677,068	672,564	669,568
หญิง	749,886	749,380	748,105	744,212	744,577
ธนบุรี	266,438	265,430	264,088	262,071	261,244
ชาย	126,587	125,838	124,923	123,822	123,095
หญิง	139,851	139,592	139,165	138,249	138,149
บางซื่อ	318,168	318,548	318,624	317,917	318,225
ชาย	152,630	152,562	152,346	151,937	151,695
หญิง	165,538	165,986	166,278	165,980	166,530
บางพลัด	165,566	164,878	164,031	162,787	162,243
ชาย	78,161	77,698	77,158	76,524	76,073
หญิง	87,405	87,180	86,873	86,263	86,170
บางรัก	83,863	83,936	83,931	83,722	83,781
ชาย	39,353	39,311	39,227	39,086	39,010
หญิง	44,510	44,625	44,704	44,636	44,771
ปทุมวัน	149,229	149,538	149,598	149,248	149,460
ชาย	69,512	69,560	69,484	69,292	69,239
หญิง	79,717	79,978	80,114	79,956	80,221
พญาไท	209,589	206,921	204,120	200,862	198,840
ชาย	102,873	101,392	99,856	98,224	96,984
หญิง	106,716	105,529	104,264	102,638	101,856
ยานนาวา	103,860	103,919	103,852	103,522	103,552
ชาย	49,877	49,824	49,707	49,515	49,410
หญิง	53,983	54,095	54,145	54,007	54,142
สาทร	136,675	136,868	136,929	136,647	136,800
ชาย	64,509	64,473	64,367	64,164	64,062
หญิง	72,166	72,395	72,562	72,483	72,738

ตารางที่ 3.42 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	843,333	849,363	854,575	857,685	862,580
ชาย	416,310	418,610	420,512	421,821	423,218
หญิง	427,023	430,753	434,063	435,864	439,362
คลองสาน	132,925	133,475	133,889	133,967	134,403
ชาย	62,902	63,033	63,096	63,066	63,109
หญิง	70,023	70,442	70,793	70,901	71,294
ดุสิต	303,050	305,672	307,995	309,560	311,700
ชาย	156,297	157,467	158,511	159,335	160,116
หญิง	146,753	148,205	149,484	150,225	151,584
บางกอกใหญ่	107,768	108,789	109,708	110,362	111,194
ชาย	52,038	52,422	52,751	53,009	53,260
หญิง	55,730	56,367	56,957	57,353	57,934
บางคอแหลม	140,254	141,118	141,827	142,185	142,868
ชาย	67,260	67,556	67,772	67,894	68,054
หญิง	72,994	73,562	74,055	74,291	74,814
พระนคร	115,359	116,055	116,658	116,979	117,552
ชาย	56,159	56,382	56,556	56,647	56,750
หญิง	59,200	59,673	60,102	60,332	60,802
สัมพันธวงศ์	43,977	44,254	44,498	44,632	44,863
ชาย	21,654	21,750	21,826	21,870	21,929
หญิง	22,323	22,504	22,672	22,762	22,934
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	704,391	708,861	712,595	714,560	718,135
ชาย	335,977	337,542	338,720	339,443	340,292
หญิง	368,414	371,319	373,875	375,117	377,843
คลองเตย	298,734	300,372	301,697	302,273	303,573
ชาย	142,076	142,625	143,017	143,228	143,489
หญิง	156,658	157,747	158,680	159,045	160,084

ตารางที่ 3.42 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากร ระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
จตุจักร	225,144	226,400	227,451	227,943	228,966
ชาย	107,911	108,334	108,642	108,807	109,028
หญิง	117,233	118,066	118,809	119,136	119,938
จอมทอง	180,513	182,089	183,447	184,344	185,596
ชาย	85,990	86,583	87,061	87,408	87,775
หญิง	94,523	95,506	96,386	96,936	97,821
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	450,398	463,305	476,059	487,928	499,065
ชาย	216,034	221,829	227,511	233,019	237,714
หญิง	234,364	241,476	248,548	254,909	261,351
บางกอกน้อย	218,009	224,589	231,138	237,291	242,996
ชาย	104,087	107,030	109,938	112,784	115,193
หญิง	113,922	117,559	121,200	124,507	127,803
ป้อมปราบศัตรูพ่าย	110,079	113,341	116,598	119,653	122,488
ชาย	53,381	54,847	56,295	57,697	58,888
หญิง	56,698	58,494	60,303	61,956	63,600
ราชเทวี	122,310	125,375	128,323	130,984	133,581
ชาย	58,566	59,952	61,278	62,538	63,633
หญิง	63,744	65,423	67,045	68,446	69,948
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,461,992	1,503,633	1,544,653	1,582,790	1,618,586
ชาย	685,377	703,619	721,442	738,628	753,471
หญิง	776,615	800,014	823,211	844,162	865,115
บางกะปิ	378,383	388,813	399,071	408,563	417,503
ชาย	175,038	179,512	183,866	188,047	191,666
หญิง	203,345	209,301	215,205	220,516	225,837
พระโขนง	246,686	253,083	259,339	265,080	270,531
ชาย	115,987	118,793	121,513	124,112	126,372
หญิง	130,699	134,290	137,826	140,968	144,159

ตารางที่ 3.42 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
ภาษีเจริญ	332,270	342,421	352,449	361,846	370,603
ชาย	157,366	161,869	166,292	170,584	174,274
หญิง	174,904	180,552	186,157	191,262	196,329
ราชบุรีบูรณะ	232,401	238,997	245,468	251,471	257,116
ชาย	110,579	113,518	116,380	119,133	121,517
หญิง	121,822	125,479	129,088	132,338	135,599
ลาดพร้าว	168,683	174,655	180,652	186,386	191,640
ชาย	78,004	80,630	83,244	85,816	88,015
หญิง	90,679	94,025	97,408	100,570	103,625
ห้วยขวาง	103,569	105,664	107,674	109,444	111,193
ชาย	48,403	49,297	50,147	50,936	51,627
หญิง	55,166	56,367	57,527	58,508	59,566
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	834,341	861,905	889,290	915,231	939,192
ชาย	403,130	415,718	428,146	440,304	450,725
หญิง	431,211	446,187	461,144	474,927	488,467
ดอนเมือง	268,446	277,143	285,820	294,032	301,617
ชาย	133,842	137,915	141,949	145,880	149,261
หญิง	134,604	139,228	143,871	148,152	152,356
บางขุนเทียน	188,455	194,536	200,543	206,206	211,458
ชาย	90,647	93,419	96,137	98,784	101,058
หญิง	97,808	101,117	104,406	107,422	110,400
ประเวศ	161,480	167,381	173,282	178,939	184,120
ชาย	76,279	78,927	81,561	84,161	86,396
หญิง	85,201	88,454	91,721	94,778	97,724
สวนหลวง	142,132	146,393	150,601	154,539	158,210
ชาย	66,631	68,511	70,354	72,140	73,669
หญิง	75,501	77,882	80,247	82,399	84,541

ตารางที่ 3.42 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
หนองจอก	73,828	76,452	79,044	81,515	83,787
ชาย	35,731	36,946	38,145	39,339	40,341
หญิง	38,097	39,506	40,899	42,176	43,446
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	595,941	628,948	663,144	697,493	728,345
ชาย	286,094	301,441	317,277	333,477	347,425
หญิง	309,847	327,507	345,867	364,016	380,920
ดินแดง	295,883	314,976	334,989	355,392	373,639
ชาย	140,666	149,506	158,735	168,299	176,538
หญิง	155,217	165,470	176,254	187,093	197,101
บางเขน	300,058	313,972	328,155	342,101	354,706
ชาย	145,428	151,935	158,542	165,178	170,887
หญิง	154,630	162,037	169,613	176,923	183,819
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	894,222	946,948	1,001,506	1,056,542	1,105,951
ชาย	420,576	444,583	469,326	494,744	516,592
หญิง	473,646	502,365	532,180	561,798	589,359
ตลิ่งชัน	162,251	169,716	177,314	184,785	191,530
ชาย	76,588	79,973	83,407	86,871	89,823
หญิง	85,663	89,743	93,907	97,914	101,707
บึงกุ่ม	296,521	314,379	332,889	351,585	368,351
ชาย	137,356	145,360	153,616	162,090	169,394
หญิง	159,165	169,019	179,273	189,495	198,957
มีนบุรี	168,670	179,120	189,949	200,915	210,742
ชาย	80,633	85,495	90,518	95,704	100,147
หญิง	88,037	93,625	99,431	105,211	110,595
ลาดกระบัง	119,679	126,317	133,133	139,955	146,081
ชาย	56,649	59,688	62,798	65,975	68,689
หญิง	63,030	66,629	70,335	73,980	77,392

ตารางที่ 3.42 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ. 2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
หนองแขม	147,101	157,416	168,221	179,302	189,247
ชาย	69,350	74,067	78,987	84,104	88,539
หญิง	77,751	83,349	89,234	95,198	100,708



สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.43 ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติ
การเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	7,720,000	7,911,000	8,093,000	8,266,000	8,434,000
ชาย	3,685,000	3,772,000	3,850,000	3,929,000	3,998,000
หญิง	4,035,000	4,139,000	4,243,000	4,337,000	4,436,000
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	1,533,071	1,530,247	1,524,258	1,515,216	1,512,419
ชาย	730,690	728,566	724,122	719,253	715,927
หญิง	802,381	801,681	800,136	795,963	796,492
ธนบุรี	284,969	284,029	282,443	280,284	279,393
ชาย	135,326	134,690	133,593	132,420	131,619
หญิง	149,643	149,339	148,850	147,864	147,774
บางซื่อ	340,294	340,868	340,779	340,002	340,345
ชาย	163,169	163,303	162,942	162,479	162,198
หญิง	177,125	177,565	177,837	177,523	178,147
บางพลัด	177,079	176,429	175,436	174,095	173,522
ชาย	83,557	83,167	82,522	81,836	81,342
หญิง	93,522	93,262	92,914	92,259	92,180
บางรัก	89,694	89,818	89,767	89,538	89,606
ชาย	42,069	42,077	41,952	41,800	41,710
หญิง	47,625	47,741	47,815	47,738	47,896
ปทุมวัน	159,609	160,024	159,999	159,626	159,836
ชาย	74,310	74,460	74,312	74,106	74,029
หญิง	85,299	85,564	85,687	85,520	85,807
พญาไท	224,164	221,424	218,316	214,816	212,661
ชาย	109,980	108,532	106,808	105,043	103,696
หญิง	114,184	112,892	111,508	109,773	108,965
ยานนาวา	111,082	111,198	111,070	110,714	110,747
ชาย	53,318	53,328	53,157	52,951	52,834
หญิง	57,764	57,870	57,913	57,763	57,913
สาทร	146,180	146,457	146,448	146,141	146,309
ชาย	68,961	69,009	68,836	68,618	68,499
หญิง	77,219	77,448	77,612	77,523	77,810

ตารางที่ 3.43 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
 สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง
 พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	901,982	908,880	913,982	917,266	922,530
ชาย	445,050	448,077	449,729	451,103	452,530
หญิง	456,932	460,803	464,253	466,163	470,000
คลองสาน	142,170	142,825	143,193	143,274	143,746
ชาย	67,244	67,466	67,474	67,445	67,480
หญิง	74,926	75,359	75,719	75,829	76,266
ดุสิต	324,125	327,096	329,409	331,066	333,360
ชาย	167,087	168,562	169,535	170,396	171,206
หญิง	157,038	158,534	159,874	160,670	162,154
บางกอกใหญ่	115,264	116,411	117,334	118,030	118,921
ชาย	55,631	56,110	56,415	56,690	56,949
หญิง	59,633	60,301	60,919	61,340	61,972
บางคอแหลม	150,009	151,005	151,686	152,059	152,798
ชาย	71,904	72,308	72,479	72,605	72,766
หญิง	78,105	78,697	79,207	79,454	80,032
พระนคร	123,380	124,186	124,768	125,104	125,724
ชาย	60,034	60,350	60,485	60,579	60,682
หญิง	63,346	63,836	64,283	64,525	65,042
สัมพันธวงศ์	47,034	47,357	47,592	47,733	47,981
ชาย	23,150	23,281	23,341	23,388	23,447
หญิง	23,884	24,076	24,251	24,345	24,534
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	753,381	758,528	762,130	764,199	768,046
ชาย	359,173	361,298	362,253	362,999	363,861
หญิง	394,208	397,230	399,877	401,200	404,185
คลองเตย	319,510	321,418	322,670	323,270	324,671
ชาย	151,884	152,664	152,960	153,167	153,424
หญิง	167,626	168,754	169,710	170,103	171,247

ตารางที่ 3.43 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
จุดจักร	240,802	242,265	243,264	243,777	244,882
ชาย	115,362	115,961	116,191	116,358	116,580
หญิง	125,440	126,304	127,073	127,419	128,302
จอมทอง	193,069	194,845	196,196	197,152	198,493
ชาย	91,927	92,673	93,102	93,474	93,857
หญิง	101,142	102,172	103,094	103,678	104,636
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	481,723	495,770	509,154	521,829	533,743
ชาย	230,953	237,445	243,323	249,193	254,169
หญิง	250,770	258,325	265,831	272,636	279,574
บางกอกน้อย	233,171	240,324	247,206	253,774	259,885
ชาย	111,276	114,564	117,577	120,611	123,169
หญิง	121,895	125,760	129,629	133,163	136,716
ป้อมปราบศัตรูพ่าย	117,734	121,281	124,704	127,963	131,003
ชาย	57,066	58,706	60,205	61,699	62,966
หญิง	60,668	62,575	64,499	66,264	68,037
ราชเทวี	130,818	134,165	137,244	140,092	142,855
ชาย	62,611	64,175	65,541	66,883	68,034
หญิง	68,207	69,990	71,703	73,209	74,821
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,563,676	1,608,982	1,652,014	1,692,761	1,731,063
ชาย	732,698	753,130	771,509	789,890	805,668
หญิง	830,978	855,852	880,505	902,871	925,395
บางกะปิ	404,703	416,057	426,808	436,949	446,516
ชาย	187,126	192,145	196,623	201,095	204,943
หญิง	217,577	223,912	230,185	235,854	241,573
พระโขนง	263,843	270,814	277,367	283,497	289,331
ชาย	123,996	127,152	129,946	132,726	135,124
หญิง	139,847	143,662	147,421	150,771	154,207

ตารางที่ 3.43 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
ภาษีเจริญ	355,380	366,410	376,945	386,988	396,354
ชาย	168,232	173,259	177,835	182,424	186,348
หญิง	187,148	193,151	199,110	204,564	210,006
ราชบุรีบูรณะ	248,564	255,740	262,527	268,944	274,981
ชาย	118,212	121,503	124,455	127,403	129,937
หญิง	130,352	134,237	138,072	141,541	145,044
ลาดพร้าว	180,415	186,894	193,210	199,336	204,959
ชาย	83,389	86,305	89,022	91,771	94,113
หญิง	97,026	100,589	104,188	107,565	110,846
ห้วยขวาง	110,771	113,067	115,157	117,047	118,922
ชาย	51,743	52,766	53,628	54,471	55,203
หญิง	59,028	60,301	61,529	62,576	63,719
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	892,369	922,286	951,103	978,820	1,004,454
ชาย	430,966	444,962	457,866	470,865	481,960
หญิง	461,403	477,324	493,237	507,955	522,494
ดอนเมือง	287,114	296,560	305,690	314,461	322,578
ชาย	143,087	147,615	151,800	156,006	159,606
หญิง	144,027	148,945	153,890	158,455	162,972
บางขุนเทียน	201,562	208,162	214,477	220,533	226,148
ชาย	96,906	99,988	102,806	105,638	108,062
หญิง	104,656	108,174	111,671	114,895	118,086
ประเวศ	172,711	179,108	185,328	191,371	196,915
ชาย	81,544	84,480	87,223	90,004	92,382
หญิง	91,167	94,628	98,105	101,367	104,533
สวนหลวง	152,018	156,647	161,069	165,277	169,206
ชาย	71,230	73,332	75,238	77,148	78,774
หญิง	80,788	83,315	85,831	88,129	90,432

ตารางที่ 3.43 (ต่อ) ผลการคาดประมาณประชากรในวัยทำงานในกรุงเทพมหานครตามข้อ
สมมติการเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
หนองจอก	78,964	81,809	84,539	87,178	89,607
ชาย	38,199	39,547	40,799	42,069	43,136
หญิง	40,765	42,262	43,740	45,109	46,471
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	637,385	673,017	709,244	745,960	778,963
ชาย	305,851	322,658	339,302	356,627	371,492
หญิง	331,534	350,359	369,942	389,333	407,471
ดินแดง	316,460	337,044	358,278	380,084	399,612
ชาย	150,379	160,028	169,759	179,982	188,766
หญิง	166,081	177,016	188,519	200,102	210,846
บางเขน	320,925	335,973	350,966	365,876	379,351
ชาย	155,472	162,630	169,543	176,645	182,726
หญิง	165,453	173,343	181,423	189,231	196,625
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	956,410	1,013,293	1,071,115	1,129,950	1,182,782
ชาย	449,613	475,865	501,898	529,069	552,388
หญิง	506,797	537,428	569,217	600,881	630,394
ตลิ่งชัน	173,535	181,609	189,641	197,622	204,838
ชาย	81,875	85,603	89,202	92,899	96,045
หญิง	91,660	96,006	100,439	104,723	108,793
บึงกุ่ม	317,142	336,406	356,027	376,015	393,944
ชาย	146,838	155,585	164,270	173,335	181,131
หญิง	170,304	180,821	191,757	202,680	212,813
มีนบุรี	180,399	191,667	203,150	214,874	225,380
ชาย	86,200	91,510	96,802	102,343	107,090
หญิง	94,199	100,157	106,348	112,531	118,290
ลาดกระบัง	128,001	135,167	142,385	149,678	156,229
ชาย	60,560	63,889	67,158	70,552	73,449
หญิง	67,441	71,278	75,227	79,126	82,780
หนองแขม	157,333	168,444	179,912	191,761	202,391
ชาย	74,140	79,278	84,466	89,940	94,673
หญิง	83,193	89,166	95,446	101,821	107,718

ตารางที่ 3.44 ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	3,836,055	3,911,668	3,991,009	4,066,623	4,139,574
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,021,924	1,042,068	1,063,204	1,083,347	1,102,782
1 ธนบุรี	65,614	66,907	68,264	69,558	70,805
2 บางซื่อ	65,625	66,919	68,276	69,570	70,818
3 บางพลัด	70,481	71,871	73,328	74,718	76,058
4 บางรัก	271,499	276,850	282,466	287,817	292,981
5 ปทุมวัน	233,452	238,054	242,882	247,484	251,924
6 พญาไท	101,012	103,003	105,092	107,083	109,004
7 ยานนาวา	113,489	115,726	118,074	120,311	122,469
8 สาทร	100,751	102,737	104,821	106,807	108,723
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ: ชั้นใน	349,782	356,677	363,912	370,806	377,458
1 คลองสาน	73,287	74,732	76,248	77,692	79,086
2 ดุสิต	41,477	42,294	43,152	43,970	44,759
3 บางกอกใหญ่	41,798	42,622	43,486	44,310	45,105
4 บางคอแหลม	72,821	74,257	75,763	77,198	78,583
5 พระนคร	71,102	72,503	73,974	75,375	76,728
6 สัมพันธวงศ์	49,297	50,269	51,288	52,260	53,198
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ: ชั้นกลาง	591,522	603,182	615,416	627,076	638,325
1 คลองเตย	350,769	357,683	364,938	371,852	378,523
2 จตุจักร	185,637	189,297	193,136	196,795	200,326
3 จอมทอง	55,115	56,202	57,342	58,428	59,476
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	286,411	292,056	297,980	303,625	309,072
1 บางกอกน้อย	42,066	42,896	43,766	44,595	45,395
2 ป้อมปราบศัตรูพ่าย	75,582	77,072	78,635	80,125	81,562
3 ราชเทวี	168,762	172,089	175,579	178,906	182,115

ตารางที่ 3.44 (ต่อ) ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติ
การเพิ่มประชากรระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง
พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	759,404	774,373	790,080	805,049	819,490
1 บางกะปิ	197,608	201,503	205,590	209,485	213,243
2 พระโขนง	141,301	144,086	147,008	149,793	152,481
3 ภาษีเจริญ	97,646	99,571	101,590	103,515	105,372
4 ราชบุรีบูรณะ	105,844	107,931	110,120	112,206	114,219
5 ลาดพร้าว	31,597	32,220	32,874	33,497	34,098
6 ห้วยขวาง	185,408	189,062	192,897	196,552	200,078
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	387,094	394,724	402,730	410,360	417,721
1 ดอนเมือง	146,985	149,882	152,922	155,819	158,614
2 บางขุนเทียน	115,823	118,106	120,502	122,785	124,987
3 ประเวศ	55,400	56,492	57,638	58,730	59,784
4 สวนหลวง	53,860	54,922	56,036	57,097	58,122
5 หนองจอก	15,025	15,322	15,632	15,928	16,214
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	158,426	161,549	164,826	167,948	170,961
1 ดินแดง	38,586	39,346	40,144	40,905	41,639
2 บางเขน	119,840	122,203	124,681	127,043	129,322
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	281,492	287,040	292,862	298,411	303,764
1 ดลิ่งชัน	24,440	24,922	25,427	25,909	26,374
2 บึงกุ่ม	65,880	67,178	68,541	69,839	71,092
3 มีนบุรี	58,008	59,151	60,351	61,494	62,597
4 ลาดกระบัง	75,158	76,639	78,194	79,675	81,104
5 หนองแขม	58,006	59,150	60,349	61,493	62,596

ตารางที่ 3.45 ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ
เพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	4,410,611	4,497,407	4,590,060	4,676,323	4,759,924
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,174,986	1,198,108	1,222,791	1,245,772	1,268,043
1 ธนบุรี	75,441	76,926	78,511	79,986	81,416
2 บางซื่อ	75,455	76,940	78,525	80,000	81,431
3 บางพลัด	81,038	82,633	84,335	85,920	87,456
4 บางรัก	312,163	318,306	324,864	330,969	336,886
5 ปทุมวัน	268,418	273,700	279,339	284,589	289,677
6 พญาไท	116,141	118,427	120,867	123,138	125,339
7 ยานนาวา	130,488	133,055	135,797	138,349	140,822
8 สาทร	115,842	118,121	120,555	122,820	125,016
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	402,172	410,086	418,535	426,400	434,023
1 คลองสาน	84,264	85,922	87,692	89,340	90,938
2 ดุสิต	47,689	48,628	49,629	50,562	51,466
3 บางกอกใหญ่	48,058	49,004	50,014	50,954	51,865
4 บางคอแหลม	83,728	85,376	87,135	88,773	90,360
5 พระนคร	81,751	83,360	85,077	86,676	88,226
6 สัมพันธวงศ์	56,681	57,796	58,987	60,095	61,170
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	680,119	693,503	707,790	721,092	733,983
1 คลองเตย	403,307	411,243	419,716	427,603	435,248
2 จตุจักร	213,442	217,642	222,126	226,300	230,346
3 จอมทอง	63,370	64,617	65,949	67,188	68,389
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	329,309	335,789	342,707	349,147	355,389
1 บางกอกน้อย	48,367	49,319	50,335	51,281	52,198
2 ป้อมปราบศัตรูพ่าย	86,903	88,613	90,438	92,138	93,785
3 ราชเทวี	194,039	197,857	201,934	205,729	209,406

ตารางที่ 3.45 (ต่อ) ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ
เพิ่มประชากรระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	873,146	890,329	908,671	925,748	942,298
1 บางกะปิ	227,205	231,676	236,449	240,893	245,199
2 พระโขนง	162,464	165,661	169,074	172,252	175,331
3 ภาษีเจริญ	112,271	114,481	116,839	119,035	121,163
4 ราษฎร์บูรณะ	121,698	124,092	126,649	129,029	131,336
5 ลาดพร้าว	36,330	37,045	37,808	38,519	39,207
6 ห้วยขวาง	213,178	217,373	221,851	226,020	230,061
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	445,072	453,830	463,180	471,884	480,321
1 ดอนเมือง	169,000	172,325	175,875	179,181	182,384
2 บางขุนเทียน	133,171	135,791	138,589	141,194	143,718
3 ประเวศ	63,698	64,952	66,290	67,536	68,743
4 สวนหลวง	61,927	63,146	64,447	65,658	66,832
5 หนองจอก	17,276	17,616	17,979	18,317	18,644
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	182,155	185,739	189,566	193,129	196,581
1 ดินแดง	44,365	45,238	46,170	47,038	47,879
2 บางเขน	137,790	140,501	143,396	146,091	148,703
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	323,653	330,022	336,821	343,151	349,286
1 คลิ่งชัน	28,101	28,654	29,244	29,794	30,326
2 บึงกุ่ม	75,747	77,238	78,829	80,310	81,746
3 มีนบุรี	66,696	68,008	69,409	70,714	71,978
4 ลาดกระบัง	86,415	88,115	89,931	91,621	93,259
5 หนองแขม	66,694	68,007	69,408	70,712	71,977

ตารางที่ 3.46 ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการเพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
กรุงเทพมหานคร	4,717,325	4,812,641	4,909,554	5,001,142	5,091,133
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,256,694	1,282,086	1,307,904	1,332,303	1,356,277
1 ธนบุรี	80,688	82,318	83,976	85,542	87,081
2 บางซื่อ	80,702	82,332	83,990	85,557	87,097
3 บางพลัด	86,673	88,424	90,205	91,888	93,541
4 บางรัก	333,871	340,617	347,476	353,958	360,328
5 ปทุมวัน	287,084	292,885	298,783	304,356	309,833
6 พญาไท	124,218	126,728	129,280	131,691	134,061
7 ยานนาวา	139,562	142,382	145,249	147,958	150,621
8 สาทร	123,897	126,401	128,946	131,351	133,715
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ: ชั้นใน	430,139	438,830	447,667	456,018	464,224
1 คลองสาน	90,124	91,945	93,796	95,546	97,265
2 ดุสิต	51,005	52,036	53,084	54,074	55,047
3 บางกอกใหญ่	51,400	52,439	53,495	54,493	55,473
4 บางคอแหลม	89,551	91,360	93,200	94,939	96,647
5 พระนคร	87,436	89,203	90,999	92,697	94,365
6 สัมพันธวงศ์	60,622	61,847	63,093	64,270	65,426
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ: ชั้นกลาง	727,414	742,112	757,056	771,179	785,056
1 คลองเตย	431,353	440,068	448,930	457,305	465,534
2 จตุจักร	228,285	232,897	237,587	242,019	246,374
3 จอมทอง	67,777	69,147	70,539	71,855	73,148
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	352,209	359,325	366,561	373,399	380,118
1 บางกอกน้อย	51,730	52,776	53,838	54,843	55,830
2 บ่อம்பรายศัตรูพ่าย	92,946	94,824	96,733	98,538	100,311
3 ราชเทวี	207,532	211,726	215,989	220,019	223,978

ตารางที่ 3.46 (ต่อ) ผลการคาดประมาณจำนวนลูกจ้างในกรุงเทพมหานครตามข้อสมมติการ
เพิ่มประชากรระดับสูงมาก จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2540-2544

	2540	2541	2542	2543	2544
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	933,865	952,734	971,919	990,051	1,007,866
1 บางกะปิ	243,005	247,915	252,907	257,625	262,261
2 พระโขนง	173,762	177,273	180,843	184,216	187,531
3 ภาษีเจริญ	120,079	122,505	124,972	127,303	129,594
4 ราษฎร์บูรณะ	130,160	132,790	135,464	137,992	140,475
5 ลาดพร้าว	38,857	39,642	40,440	41,194	41,936
6 ห้วยขวาง	228,002	232,609	237,293	241,720	246,069
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	476,022	485,640	495,420	504,662	513,743
1 ดอนเมือง	180,752	184,404	188,117	191,627	195,075
2 บางขุนเทียน	142,432	145,309	148,236	151,001	153,718
3 ประเวศ	68,128	69,504	70,904	72,227	73,526
4 สวนหลวง	66,234	67,572	68,933	70,219	71,482
5 หนองจอก	18,477	18,851	19,230	19,589	19,941
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	194,822	198,758	202,761	206,543	210,260
1 ดินแดง	47,450	48,409	49,384	50,305	51,210
2 บางเขน	147,372	150,349	153,377	156,238	159,050
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	346,160	353,154	360,266	366,986	373,590
1 ดลิ่งชัน	30,055	30,662	31,280	31,863	32,437
2 บึงกุ่ม	81,014	82,651	84,316	85,889	87,434
3 มีนบุรี	71,334	72,775	74,241	75,626	76,987
4 ลาดกระบัง	92,424	94,291	96,190	97,985	99,748
5 หนองแขม	71,332	72,774	74,239	75,624	76,985

นอกจากนั้น จากการศึกษาที่ กทม. มีสภาพความได้เปรียบในด้านต่างๆ เช่น ตลาดแรงงาน สถานที่ตั้ง ศูนย์รวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม การคมนาคมขนส่ง และอื่น ๆ ทำให้ค่าจ้างของลูกจ้างในภาคที่เป็นทางการ (Formal Sector) (ตาราง ข1 - ข2 ในภาคผนวก) ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประเภทใด ทั้งลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างรายเดือน หรือลูกจ้างงานเหมา ในทุกขนาดของสถานประกอบการ และในทุกอุตสาหกรรม จะได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าในภาคอื่น ๆ ของประเทศ และรองลงไปก็คือ จังหวัดในเขตปริมณฑล ทำให้เกิดการกระจุกตัวของแรงงานมีอยู่สูงมาก และสถานการณ์นี้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์ของแรงงานอยู่ต่อไป ประกอบกับอุปสงค์ต่อแรงงานของ กทม. และปริมณฑล ก็มีอยู่สูง และหลากหลาย ส่งผลให้โอกาสของการมีงานทำในภาคที่เป็นทางการ ซึ่งมีสวัสดิการ และความคุ้มครองแรงงานมากกว่าภาคที่ไม่เป็นทางการ มีค่อนข้างมากตามไปด้วย และจากการรวมศูนย์ของแรงงานนี้เองจะก่อให้เกิดตลาดที่เรียกว่า informal sector และแรงงานที่ทำงานต่ำระดับ ในภาวะนี้จำเป็นต้องมีนโยบายของรัฐที่ต้องแก้ไข รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ที่ต้องจัดให้มี รวมทั้งรูปแบบความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากค่าครองชีพใน กทม. นั้น อยู่ในระดับสูงกว่าของทั้งประเทศโดยรวมดังกล่าวแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาด้านอาชญากรรมและสังคมตามมา

3.2.4 การขยายตัวของ กทม. และกำลังแรงงานในอนาคต

ความต้องการบริการพื้นฐาน การสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของแต่ละเขตในอนาคตนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากจำนวนประชากร เช่น กำลังแรงงาน ทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถพยากรณ์ คือ ทิศทางความต้องการได้

(1) กำลังแรงงานในอนาคตของกรุงเทพมหานคร

จากการพยากรณ์จำนวนประชากรใน กทม. ตามระดับการเพิ่มของประชากร 3 ระดับ คือระดับปานกลาง ระดับสูง และสูงมาก (ตารางที่ 3.41 - 3.43) ได้นำมาคาดประมาณกำลังแรงงานในอนาคตของ กทม. ดังผลการศึกษาในตารางที่ 3.41 พบว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กำลังแรงงานจะกระจุกตัวอย่างหนาแน่นในเขตพื้นที่ขยายตัวปานกลาง และพื้นที่อ้อมตัว (ชั้นใน) นอกจากนี้ กำลังแรงงานในเขต กทม. ชั้นใน และเขตชั้นปานกลางจะมีกำลังแรงงาน ไม่แตกต่างกันมากนักประมาณ 1.6 ล้านคน ในระดับการเพิ่มปานกลาง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(หน่วย : ล้านคน)

	2540		2544	
	ระดับปานกลาง	ระดับสูง	ระดับปานกลาง	ระดับสูง
พื้นที่อิมตัว (ชั้นใน)	0.835	0.960	0.824	0.948
พื้นที่ขยายตัวช้า (ชั้นใน)	0.492	0.565	0.503	0.578
พื้นที่ขยายตัวช้า (ชั้นกลาง)	0.411	0.472	0.418	0.481
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง (ชั้นใน)	0.263	0.302	0.291	0.334
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง (ชั้นกลาง)	0.852	0.980	0.943	1.085
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง (ชั้นนอก)	0.486	0.559	0.547	0.629
พื้นที่ขยายตัวเร็ว (ชั้นกลาง)	0.347	0.399	0.424	0.488
พื้นที่ขยายตัวเร็ว (ชั้นนอก)	0.521	0.599	0.644	0.741
รวม	4.206	4.836	4.595	5.284

จากการเติบโตของประชากรในวัยทำงานและกำลังแรงงานดังกล่าวนี้ จะพบว่า ในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของแหล่งการจ้างงานด้านการบริการ ด้านธุรกิจการค้า หน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นประเภทกิจการที่ต้องการใช้แรงงานมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับกิจการการผลิตโดยที่แหล่งจ้างงานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะขยายตัวในพื้นที่ที่มีประชากรอิมตัว และพื้นที่ขยายตัวช้า ได้แก่ เขตพระนคร สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก พญาไท จตุจักร จอมทอง ยานนาวา และคลองเตย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของแหล่งจ้างงานเหล่านี้ก็ได้มีการขยายไปในทิศทางของพื้นที่ขยายตัวปานกลางเช่นกัน จากข้อมูลการประมาณด้านกำลังแรงงาน พบว่า จะมีส่วนเหลือของกำลังแรงงานที่เติบโตในเขตชั้นกลางและชั้นนอกของ กทม. ที่มีกำลังแรงงานเกินกว่าความต้องการ มีแนวโน้มที่จะต้องเดินทางไปทำงานในเขตอื่น ๆ ซึ่งสามารถรองรับแรงงานได้มาก โดยเป็นเขตที่มีการขยายตัวด้านกิจกรรมทางพาณิชย์กรรม ธุรกิจการค้าสูง อันได้แก่ พื้นที่อิมตัวชั้นใน พื้นที่ขยายตัวช้า และพื้นที่ขยายตัวปานกลาง ทั้งชั้นในและชั้นกลาง ดังนี้

(2) ทิศทางการใช้ที่ดินในอนาคตกับการจ้างงานใน กทม.

จากการศึกษาในบทที่ 4 เรื่องการใช้ที่ดิน และทิศทางการเติบโตของเมือง ทำให้ทราบถึงการพัฒนาที่ดิน เพื่อนำไปใช้ในการพาณิชย์กรรม-การค้า พาณิชยกรรม-ที่พักอาศัย ที่พักอาศัย และอุตสาหกรรมได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่ภาพการจ้างงานในที่สุด พบว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมในเขตชั้นใน แทบจะไม่ปรากฏเลยในช่วง 2534 ถึง 2536 การจ้างงานในอุตสาหกรรมในเขตชั้นในนี้ อาจกล่าวได้ว่า ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมนัก และมีการเปลี่ยนแปลงเด่นชัดที่

สุด คือที่เขตห้วยขวาง คลองเตย และจตุจักร นั่นคือ การจ้างงานในอนาคต เกิดจากการนำที่ดินไปใช้ในการขยายตัวด้านการพาณิชย์กรรม การค้า เป็นหลักใหญ่ จากการศึกษาปรากฏว่า การนำที่ดินไปใช้เพื่อธุรกิจการค้า การพาณิชย์กรรมมีสูงมากในเขตเมืองชั้นใน โดยเฉพาะในเขตปทุมวัน เขตยานนาวา เขตชั้นกลาง เช่น เขตห้วยขวาง และคลองเตย เป็นต้น นอกจากนั้น กิจกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน ในอนาคตยังขึ้นอยู่กับการนำที่ดินไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรมเช่นกัน พบว่า เขตที่มีการขยายตัวด้านนี้สูงจะอยู่ในเขต กทม. ชั้นนอก ได้แก่ เขตลาดกระบัง หนองแขม หนองจอก และบางขุนเทียน รองลงมาคือ เขตชั้นกลาง ได้แก่ เขตจตุจักร และเขตคลองเตย โดยที่ในเขตชั้นใน จะไม่มีการขยายตัวของการใช้ที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรมเลย จากการศึกษา ยังพบว่าในการนำเอาที่ดินไปใช้เพื่อการพาณิชย์กรรม การค้า บริการ ในเขตชั้นใน อันได้แก่ เขตปทุมวัน และยานนาวา นั้น มีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรม และเป็น การก่อสร้างอาคารสูง และมีขนาดใหญ่ โดยภาพรวมพบว่า มีการขยายตัวของอาคารปลูกสร้างอาคารในเขตเมืองชั้นกลางมากที่สุด รองลงมาเป็นเขตเมืองชั้นใน และชานเมือง แต่พบว่า มีการก่อสร้างอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่ มากในเขตเมืองชั้นใน และชั้นกลาง สำหรับพื้นที่อาคารประเภทพักอาศัยในเขตเมืองชั้นใน และกลาง มีการขยายตัวสูงมาก ได้แก่ เขตคลองเตย บางกะปิ จตุจักร บางเขน และเขตห้วยขวาง ตามลำดับ และยังพบมากในเขตชั้นนอก ได้แก่ เขตประเวศ และดอนเมือง ส่วนพื้นที่อาคารพาณิชย์กรรม พบว่า เขตชั้นใน กทม. มีการขยายตัวมากที่สุดถึง 10,277 ตารางกิโลเมตร ในระหว่างปี 2534-2536 รองมาคือเขตชั้นกลาง ส่วนเขตชั้นนอก และเขตยานใจกลางเมืองเก่ามีการขยายตัวน้อยมาก สำหรับพื้นที่อาคารประเภทพาณิชย์กรรมพักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารผสมระหว่างพาณิชย์กรรมและที่พักอาศัย พบว่าเขตชั้นในมีการขยายตัวมากที่สุด ซึ่งน่าจะเป็นผลจากปัญหาการจราจร การเดินทาง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รองลงมาคือเขตชั้นกลาง

ส่วนพื้นที่อาคารอุตสาหกรรมและคลังสินค้ามีการขยายตัวช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทพาณิชย์กรรม และที่พักอาศัย สำหรับพื้นที่เพื่ออาคารประเภทสถาบันการศึกษา พบว่า มีการขยายตัวในทุกเขต แต่ก็น้อยมากสำหรับอาคารจอดรถ พบว่า มีการขยายตัวในเขตชั้นในมากที่สุด รองมาคือ เขตชั้นนอก และชั้นกลาง ตามลำดับ

จากการที่มีการขยายตัวด้านธุรกิจ การค้า ในเขตเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ตลอดจนการขยายตัวอาคารประเภทพาณิชย์กรรม-พักอาศัย จะทำให้เกิดความต้องการพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค ที่จำเป็นสูงมาก ในเขตเมืองชั้นใน และชั้นกลาง ได้แก่ ไฟฟ้า-ประปา การขนส่งต่าง ๆ ทำให้เกิดความแออัดในด้านที่อยู่อาศัย การคมนาคม อันเนื่องมาจากการเดินทางข้ามเขตเข้ามา

ทำงาน ศึกษา เป็นต้น พบว่า ในเขตชั้นกลางของ กทม. ทั้ง 10 เขตนั้น จะมีลักษณะเป็นเขตที่พักอาศัย ผสมผสานกับอุตสาหกรรม เช่น เขตจอมทอง พระโขนง และคลองเตย จะมีการขยายตัวของอุตสาหกรรม และการจ้างงาน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 จำนวนคนงานทั้งหมดจะมีไม่ต่ำกว่า 500,000 คน หรือร้อยละ 13 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดใน กทม. (จากการประมาณการ) ทั้งนี้เขตชั้นกลางทั้งหมดมีจำนวนลูกจ้างไม่ต่ำกว่า 1.5 ล้านคน หรือร้อยละ 40 ของการจ้างงานทั้งหมด จะทำให้เกิดความต้องการด้านที่อยู่อาศัย โดยที่ราคาที่ดินใน กทม. โดยทั่วไปมีราคาในระดับสูงถึงสูงมาก คนทำงานเหล่านี้ต้องหาที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่ไกลที่ทำงานมากนัก การก่อสร้างอาคารประเภทที่พักอาศัย และอาคารประเภทพาณิชย์กรรมที่พักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารสูง และมีขนาดใหญ่ จึงมีการขยายตัวอย่างมากตามไปด้วย พบว่า เขตพระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ จะมีพื้นที่ขยายตัวเพื่อการก่อสร้างที่พักอาศัย และพาณิชย์กรรม อยู่ถึงร้อยละ 67.59 ของการใช้พื้นที่ทั้งหมดในเขตนี้

สำหรับเขตชั้นนอก ซึ่งมีการใช้พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมมากที่สุด เมื่อเทียบกับเขตอื่น ๆ แต่ในด้านการก่อสร้างเพื่อที่พักอาศัย และการพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่น้อยมาก และจากการประมาณการจำนวนลูกจ้างพบว่า ในเขตชั้นนอกนั้น มีจำนวนรวมประมาณ 600,000 กว่าคนใน 10 เขต คิดเป็นร้อยละ 15 ของการจ้างงานทั้งหมด ซึ่งการขยายตัวธุรกิจการค้า มีอยู่น้อยมาก เนื่องจาก การเติบโตจะอยู่ในเขตชั้นใน และชั้นกลาง ซึ่งไม่มีการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม จะพบว่า การศึกษา การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ นั้น จะสอดคล้องกับการขยายตัวด้านจำนวนบ้านพักอาศัย ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.47 แสดงทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดิน ใน กทม. ในอนาคต
(ประมาณการจากพื้นที่ก่อสร้างขออนุญาต)

ลักษณะการใช้ที่ดินในปัจจุบัน	เขต	ที่พักอาศัย	พาณิชยกรรม	พาณิชยกรรม และที่พำนักอาศัย	อุตสาหกรรม
ศูนย์กลางธุรกิจการค้า และบริการ	พระนคร (ชั้นใน) ป้อมปราบ (ชั้นใน) สัมพันธวงศ์ (ชั้นใน) ปทุมวัน (ชั้นใน) บางรัก (ชั้นใน)	ต่ำมาก ต่ำมาก ต่ำมาก ต่ำ ต่ำมาก	ต่ำมาก ต่ำมาก ไม่มี สูงมาก ต่ำ	ต่ำมาก ต่ำมาก ต่ำมาก สูงมาก ปานกลาง	ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี
ศูนย์กลางอุตสาหกรรม และ คลังสินค้า	ลาดกระบัง (ชั้นนอก) ราษฎร์บูรณะ (ชั้นกลาง) หนองแขม (ชั้นนอก)	ต่ำมาก ต่ำ ต่ำ	ต่ำมาก ต่ำ ไม่มี	ไม่มี ต่ำ ไม่มี	สูงมาก ต่ำ สูงมาก
ศูนย์กลางที่อยู่อาศัย	ดุสิต (ชั้นใน) บางซื่อ (ชั้นใน) พญาไท (ชั้นใน) ราชเทวี (ชั้นใน) ห้วยขวาง (ชั้นกลาง) บางเขน (ชั้นกลาง) จตุจักร (ชั้นกลาง) ดอนเมือง (ชั้นนอก) บางกะปิ (ชั้นกลาง) บึงกุ่ม (ชั้นนอก) ลาดพร้าว (ชั้นกลาง) หนองจอก (ชั้นนอก) มีนบุรี (ชั้นนอก) ธนบุรี (ชั้นใน) คลองสาน (ชั้นใน) บางกอกน้อย (ชั้นใน) บางพลัด (ชั้นใน) บางกอกใหญ่ (ชั้นใน) ภาษีเจริญ (ชั้นกลาง) ตลิ่งชัน (ชั้นนอก)	ต่ำมาก ต่ำ ปานกลาง ต่ำ สูง ปานกลาง สูง สูงมาก สูงมาก ต่ำ ปานกลาง ต่ำมาก ต่ำ ต่ำมาก ต่ำ ต่ำ ต่ำ ต่ำ ปานกลาง ต่ำมาก ต่ำ ต่ำมาก ปานกลาง ต่ำมาก	ไม่มี ต่ำมาก ต่ำมาก ต่ำ สูงมาก สูงมาก ต่ำมาก ต่ำ สูงมาก สูง ต่ำมาก ไม่มี ต่ำมาก ต่ำมาก ต่ำ ต่ำมาก ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี ปานกลาง ต่ำมาก ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี	ไม่มี ต่ำ ต่ำมาก สูง สูงมาก ต่ำมาก ต่ำ ต่ำมาก สูงมาก ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี ต่ำมาก ปานกลาง ต่ำมาก ต่ำ ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี ปานกลาง ไม่มี ไม่มี ไม่มี	ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี ปานกลาง ไม่มี ต่ำมาก ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี
ศูนย์กลางที่อยู่อาศัย และ อุตสาหกรรม	บางขุนเทียน (ชั้นนอก) จอมทอง (ชั้นกลาง) ยานนาวา (ชั้นใน) สาทร (ชั้นใน) บางคอแหลม (ชั้นใน) พระโขนง (ชั้นกลาง) คลองเตย (ชั้นกลาง) ประเวศ (ชั้นนอก)	ต่ำ ต่ำ ต่ำ ต่ำ ต่ำมาก ปานกลาง สูงมาก สูงมาก	ต่ำ ต่ำมาก สูงมาก ต่ำมาก ต่ำมาก ปานกลาง สูงมาก สูง	ต่ำ ต่ำมาก สูงมาก ต่ำมาก ต่ำมาก สูง สูงมาก ต่ำ	สูงมาก ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี ไม่มี

ที่มา : บทที่ 4 การใช้ที่ดินและทิศทางการเติบโตของเมือง

ตารางที่ 3.48 จำนวนบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2532 - 2536 เรียงตามจำนวนบ้าน (พ.ศ. 2536)

หน่วย : หลัง

สำนักงานเขต	จำนวนบ้าน					ส่วน เปลี่ยนแปลง (2536*-2535)	ส่วน เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง เฉลี่ย(ร้อยละ) 2532-2536
	2532	2533	2534	2535	2536 *			
บางเขต	40,080	46,178	53,235	69,754	82,253	12,499	10.76	19.86
คลองเตย	68,403	69,651	72,217	79,119	78,717	-402	(0.35)	3.64
ภาษีเจริญ	56,665	60,376	65,907	74,375	77,491	3,166	2.68	8.19
ดอนเมือง	43,273	47,362	51,514	65,641	74,469	8,828	7.60	14.77
บางกะปิ	58,362	60,129	62,445	61,507	64,502	2,995	2.58	2.56
พระโขนง	44,704	48,637	52,581	55,885	59,694	3,809	3.28	7.51
จตุจักร	38,885	39,829	41,351	53,192	55,515	2,323	2.00	9.81
บึงกุ่ม	38,587	42,997	46,054	50,545	53,703	3,158	2.72	8.63
ราชบุรีบูรณะ	32,443	34,463	36,829	45,821	50,551	4,730	4.07	11.96
ธนบุรี	42,115	39,119	38,962	47,840	48,706	866	0.75	4.27
บางขุนเทียน	25,886	32,033	35,363	41,812	47,600	5,788	4.98	16.56
จอมทอง	34,149	36,307	38,787	41,971	44,737	2,766	2.38	6.99
ดินแดง	*	*	*	*	*	*	-	*
บางซื่อ	36,809	37,843	38,694	36,852	39,885	3,033	2.61	2.13
บางกอกน้อย	29,925	30,577	31,325	37,286	38,368	1,082	0.93	6.64
ตลิ่งชัน	23,329	26,076	29,285	34,610	37,667	3,057	2.63	12.77
หนองแขม	18,486	22,357	28,031	33,331	36,964	3,633	3.13	19.03
ลาดพร้าว	28,434	30,452	32,754	34,374	36,851	2,477	2.13	6.70
บางพลัด	37,171	38,437	39,734	34,984	35,582	598	0.51	-0.87
สวนหลวง	*	*	*	*	*	*	-	*
สาทร	26,645	26,864	27,195	31,864	32,212	348	0.30	5.08
บางคอแหลม	25,003	25,305	25,743	30,444	31,385	941	0.81	6.07
ยานนาวา	22,868	23,716	24,532	28,442	31,265	2,823	2.43	8.25
คลองสาน	25,150	24,345	24,608	28,514	29,015	501	0.43	3.88
ประเวศ	43,138	44,809	46,691	50,466	59,758	9,292	8.00	8.64
ปทุมวัน	26,947	26,028	26,446	26,821	27,249	428	0.37	0.30
พญาไท	24,188	24,482	24,665	30,447	30,851	404	0.35	6.68
ห้วยขวาง	49,538	50,208	51,671	60,986	63,491	2,505	2.16	6.60
มีนบุรี	16,830	18,693	20,538	23,083	25,220	2,137	1.84	10.65
บางกอกใหญ่	21,804	22,118	22,381	24,426	24,767	341	0.29	3.29
ดุสิต	24,059	24,704	25,363	24,276	24,678	402	0.35	0.68
ราชเทวี	21,439	21,338	21,644	21,281	21,662	381	0.33	0.27
บางรัก	22,059	21,969	21,999	20,591	21,179	588	0.51	-0.95
ลาดกระบัง	15,230	16,367	17,756	18,291	20,740	2,449	2.11	8.09
พระนคร	22,410	21,239	21,571	19,564	19,682	118	0.10	-3.09
ป้อมปราบฯ	16,941	16,928	17,044	18,034	18,157	123	0.11	1.77
สัมพันธวงศ์	14,770	14,722	14,571	14,152	14,174	22	0.02	-1.02
หนองจอก	8,744	9,456	9,989	12,686	13,881	1,195	1.03	12.55
รวม	1,101,955	1,151,936	1,214,915	1,356,429	1,472,621	116,192	100.00	7.55

แหล่งข้อมูล : สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ที่มา : สถิติรายปี กรุงเทพมหานคร 2536 สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ : * ยังไม่มีการแบ่งสำนักงานเขตเป็น 38 เขต (เขตดินแดงแยกจากเขตห้วยขวางและเขตพญาไท)
เขตสวนหลวง แยกจากเขตประเวศ

(3) การเปลี่ยนแปลงจำนวนบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

จากการที่ กทม. เป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สูงที่สุด เป็นศูนย์กลางของแรงงานในทุกประเภท เป็นศูนย์กลางของการค้าบริการ การคมนาคมขนส่ง การบริหารราชการ และอื่น ๆ ทำให้ที่ดินใน กทม. มีราคาสูงมาก เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศ และเนื่องจากการมีสภาพชุมชนที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ประกอบกับสภาพแวดล้อมด้านอากาศ เสีย การจราจรที่ก่อปัญหามากขึ้น ทำให้เขตต่าง ๆ ในเขตชั้นในและชั้นกลาง มีจำนวนบ้านเพิ่มขึ้นน้อยมาก โดยเฉพาะในเขตชั้นใน อัตราการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วง 2532-2536 มีอัตราน้อยกว่าร้อยละ 1 และในบางเขตก็มีอัตราลดลง โดยเขตชั้นนอก มีจำนวนบ้านเพิ่มขึ้น โดยอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 เช่น เขตบางขุนเทียน ดลิ่งชัน หนองแขม มีนบุรี และหนองจอก ส่วนเขตชั้นในที่มีจำนวนบ้านแทบไม่เปลี่ยนแปลง หรือบางเขตก็มีจำนวนลดลง เช่น เขตธนบุรี เขตบางซื่อ คลองสาน ปทุมวัน พญาไท ห้วยขวาง บางกอกใหญ่ ดุสิต ราชเทวี บางรัก พระนคร ป้อมปราบฯ และสัมพันธวงศ์ โดยเขตที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีลดลง คือ เขตบางรัก พระนคร และสัมพันธวงศ์ ส่วนจำนวนบ้านที่เพิ่มขึ้นในเขตชั้นนอกดังกล่าว แล้วนั้น ปรากฏว่าในระหว่างระยะเวลา 1 ปี จากปี 2535 - 2536 มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 21,025 หลัง ถ้าคิดเฉลี่ยจำนวนคน 5 คน ต่อครัวเรือน จะมีประชากรเพิ่มขึ้น 105,125 คน และเป็นประชากรในวัยทำงาน 70,434 คน การที่จำนวนประชากรมีแนวโน้มย้ายออกไปอยู่เขตชั้นนอก และอาจรวมถึงปริมาณชดด้วยนั้น หากแนวโน้มยังเป็นอยู่เช่นนี้ โดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละปี จะมีจำนวนบ้านเพิ่มขึ้น 20,000 หลัง มีประชากรเพิ่มมากกว่า 100,000 คน ใน 10 ปีข้างหน้า จะเพิ่มเป็น 1 ล้านคน ทำให้ต้องมีการขยายบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคมขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้า ไปให้ทั่วถึงในแต่ละเขต เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนดังกล่าว และจากการที่ศูนย์กลางพาณิชยกรรม และบริการยังกระจุกตัวในเขตชั้นใน และชั้นกลาง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้ปริมาณคนเดินทางข้ามเขต โดยเฉพาะเวลาเร่งด่วนเพิ่มสูงขึ้น เช่นที่แล่วมา และแนวโน้มจะเป็นอยู่เช่นนี้ต่อไป เมื่อกรุงเทพมหานครยังไม่มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพรวดเร็วให้เพียงพอทันกับความต้องการแล้วการสูญเสียเชิงเศรษฐกิจ จากการเดินทางที่ติดขัดย่อมขยายมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และการที่มีการพัฒนาระบบการจราจรในขณะที่ความต้องการใช้ถนนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี แล้วปัญหายิ่งทวีมากขึ้นเป็นลำดับ นอกเหนือจากปัญหาที่อยู่อาศัย ประชากรที่เพิ่มขึ้นในเขตชั้นนอกดังกล่าวแล้ว ยังมีจำนวนประชากรในเขตปริมาณชด เช่น นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เป็นต้น ที่เดินทางเข้ามาทำงานในเขต กทม. โดยเฉพาะหากพิจารณาโครงการบ้านจัดสรรซึ่งขยายตัวถึงปริมาณชด ดังนั้น กทม. จำเป็นต้องจัดบริการพื้นฐานให้เพียงพอ เพื่อให้บริการ

ประชากรเหล่านี้ด้วย นอกเหนือจากภาวะความรับผิดชอบ คนใน กทม.เองด้วยแล้ว การเดินทางเข้ามาทำงาน ในตอนกลางวันนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาในรายละเอียด แต่เนื่องจากเวลาและงบประมาณในการศึกษานั้นจำกัด จึงจะทำการประมาณการอย่างหยาบ ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

(4) จำนวนประชากรกลางวันและกลางคืนใน กทม.

ดังที่กล่าวแล้วว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางด้านการค้า บริการ การส่งออก การเงิน การธนาคาร ศูนย์กลางบริหารราชการของประเทศ รวมทั้งมีบริการพื้นฐานต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในมาตรฐานสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ทำให้กรุงเทพมหานคร มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่สูงมาก จากการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร พบว่า กทม. รวมทั้งปริมณฑล ยังคงเป็นแหล่งผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการที่สำคัญที่สุดของประเทศ โดยเฉพาะ กทม. มีผลิตภัณฑ์มวลรวมเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 50 ของประเทศทั้งหมด ถึงแม้ว่า อุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครสูงขึ้นเล็กน้อย แต่เมื่อเทียบกับภาคบริการ จะพบว่ามีน้อยกว่ามาก เช่นในปี 2536 สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคบริการในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของ กทม. คิดเป็นร้อยละ 65.09 ลดลงจากปี 2524 ซึ่งมีค่าเป็นร้อยละ 69.25 คิดเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 67.4 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมในปี 2536 คิดเป็นร้อยละ 34.91 เพิ่มขึ้นจากปี 2524 ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 30.75 ในปี 2524 หรือคิดเฉลี่ยต่อปีเป็นร้อยละ 32.6 และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 10.92 นับว่าเป็นภาคที่ยังคงมีการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นในโครงสร้างเศรษฐกิจของ กทม. เช่นเดียวกับภาคบริการที่มีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 9.03 แต่มีสัดส่วนต่อมูลค่ารวมเกินกว่าร้อยละ 60 จึงนับว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญอย่างมากต่อ กทม. ผลกระทบที่ตามมาคือ การจ้างงาน ความต้องการแรงงาน ซึ่งจะส่งผลต่อความต้องการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ นอกจากนั้นที่ตั้งของแหล่งกิจกรรมต่าง ๆ แหล่งจ้างงาน มีแบบแผนกระจุกตัวในบางเขต ในขณะที่การขยายตัวของจำนวนบ้านนั้นมีอยู่มากในเขตชั้นนอก ทำให้พนักงาน ลูกจ้าง ต้องเดินทางเข้ามาทำงาน รวมไปถึงนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่ต้องเดินทางข้ามเขตเพื่อศึกษาเล่าเรียน สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความต้องการพาหนะในหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อใช้ในการรับ-ส่ง

การศึกษาเพื่อให้ได้รูปแบบการกระจายของประชากร ความต้องการการเดินทาง ทั้งผู้ที่มีแบบแผนแน่นอน หรือผู้ที่เดินทางเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีแบบแผนไม่แน่นอนนั้น จำ

เป็นต้องอาศัยการแจกจ่าย การสัมภาษณ์ ในแนวคิด เพื่อให้ทราบถึงแหล่งจ้างงาน และแหล่งที่อยู่อาศัย และต้องเก็บข้อมูลเป็นระยะต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ภาพความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจน โดยหากพิจารณาจากแหล่งการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน สถานประกอบการประเภทใด ขนาดเท่าใด ตั้งอยู่ในเขตใด ยังให้ได้ภาพเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งยังไม่เป็นภาพที่แท้จริง ถึงความแตกต่างในความต้องการโครงสร้างพื้นฐานของเขตต่าง ๆ

การประมาณประชากรในช่วงเวลากลางวัน (Day-time Population) และช่วงเวลากลางคืน (Night-time Population) เป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างในแต่ละช่วงเวลาจะสะท้อนถึงความต้องการด้านสาธารณูปโภคที่ต่างกัน เช่น พาหนะ หรือระบบขนส่งสาธารณะเพื่อรองรับปริมาณคนที่เดินทางในแต่ละวัน ไฟฟ้า-ประปา ระบบโทรคมนาคมต่าง ๆ เป็นต้น ในการศึกษาค้างนี้ มีข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ จึงทำการประมาณอย่างคร่าว ๆ โดยใช้ตัวเลขข้อมูลจากสถิติประชากร กำลังแรงงาน จำนวนลูกจ้างในเขตต่าง ๆ เป็นพื้นฐานในการประมาณการ เพื่อหาความแตกต่างของประชากรใน 2 ช่วงเวลาดังกล่าวดังนี้คือ ประชากร (วัยทำงาน) ที่เพิ่มขึ้นในเวลากลางวัน จะเท่ากับจำนวนประชากรสุทธิที่เข้ามาในแต่ละเขต ซึ่งจะทำให้การประมาณ โดยหาจำนวนแตกต่างระหว่างประชากรในวัยทำงาน ที่อยู่ในเขตนั่น ๆ (กำลังแรงงาน) กับจำนวนลูกจ้างในเขตนั่น ๆ

ถ้าจำนวนความแตกต่างเป็นบวก ก็แสดงว่า มีกำลังแรงงานเกินในเขตนั่น ๆ อย่างน้อยที่สุด ประชากรที่เวลานี้ก็ต้องเดินทางไปทำงานหรือประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตอื่น ๆ หรือถ้าจำนวนความแตกต่างเป็นลบ ก็แสดงว่า เขตนั่นมีความต้องการแรงงานสูงกว่า จำนวนกำลังแรงงานในเขตนั่น ๆ แรงงานที่ขาดนั้นจะมาจากประชากรในเขตอื่น ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเคลื่อนไหวของประชากรได้ในระดับหนึ่งแม้จะไม่สมบูรณ์ก็ตาม

จากตารางที่ 3.49-3.50 พบว่าในเขตต่าง ๆ มีความแตกต่างระหว่างจำนวนกำลังแรงงาน และจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ เขตพื้นที่อิมตัว : ชั้นใน โดยเฉพาะเขตบางรัก ปทุมวัน ยานนาวา สาทรนั้น มีจำนวนลูกจ้างมากกว่ากำลังแรงงานในเขตนั่น ๆ และในภาพรวมของทั้งเขตก็ปรากฏว่า มีจำนวนลูกจ้างมากกว่ากำลังแรงงาน โดยการจ้างงานในปี 2540 ประมาณการว่ามีอยู่ประมาณ 1,021,923 คน ในขณะที่มีกำลังแรงงานในเขตพื้นที่อิมตัวอยู่เพียง 835,299 คน มีส่วนเกินของจำนวนลูกจ้างอยู่ถึง 186,624 คน ซึ่งสภาพการณ์นี้ยังคงปรากฏอยู่จากการประมาณการในปี 2544 พบว่าในเขตพื้นที่อิมตัว จะมีกำลังแรงงานในเขต 823,968 คน

ในขณะที่มีการจ้างงานของลูกจ้างในสถานประกอบการทุกประเภท ที่เป็นทางการอยู่ 1,102,782 ทำให้มีจำนวนลูกจ้างเกินกว่ากำลังแรงงานอยู่ถึง 278,814 โดยที่ค่าตัวนี้เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรในเขตพื้นที่นี้เพิ่มขึ้นเข้ามา แต่ยังมี การขยายตัวของ การจ้างงาน โดยเฉพาะธุรกิจการค้า บริการอยู่อย่าง มาก ซึ่งจำนวนลูกจ้างนี้ไม่ได้นับรวมข้าราชการในสถานที่ราชการต่าง ๆ ที่มักจะอาศัยอยู่ในเขตอื่น ๆ อย่างไรก็ตามคาดประมาณได้ว่า จะมีประชากรในช่วงเวลากลางวันเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 180,000 คน ในปี 2540 และเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า 275,000 คน ซึ่งเดินทางเข้ามาทำงานจากเขตอื่น ๆ ก่อให้เกิดความต้องการด้านการขนส่งมวลชนเป็นจำนวนมาก จราจรจะยังมีปัญหาเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

ในพื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นใน พบว่า ในช่วงต้นแผนคือ ปี 2540 กำลังแรงงานมีอยู่ 491,450 คน ในขณะที่จำนวนลูกจ้างประมาณการว่าจะมีความต้องการอยู่ 349,782 ทำให้มีกำลังแรงงานเกินอยู่ประมาณ 141,668 เนื่องจากเขตนี้มีการขยายตัวด้านธุรกิจ การค้า พาณิชยกรรมต่ำมาก หรือแทบไม่มี และเมื่อสิ้นสุดแผนฉบับที่ 8 ในปี 2544 แล้ว กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 502,594 คน จำนวนลูกจ้างเพิ่มขึ้นเพียง 377,459 คน กำลังแรงงานเกินอยู่ 125,135 คน โดยที่ในพื้นที่นี้เขตดุสิตมีกำลังแรงงานเกินอยู่มากที่สุด เนื่องจากเป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่น มีธุรกิจการค้า บริการไม่มาก ส่วนใหญ่เป็นสถานที่ราชการ โรงเรียนต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนั้น เขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งเป็นเขตพาณิชยกรรมหนาแน่น ก็มีกำลังแรงงานน้อยกว่าความต้องการจ้างงานอยู่มาก ทั้งก่อนและเมื่อสิ้นสุดแผนฉบับที่ 8 อยู่ไม่ต่ำกว่า 22,000 คน ทำให้มีการเดินทางเข้ามาทำงานในเขตนี้ จากเขตอื่น ๆ อยู่มาก

ส่วนเขตพื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นกลาง และพื้นที่ขยายตัวปานกลางชั้นใน โดยเฉพาะในเขตคลองเตย จตุจักร บ่ออมปราบ และราชเทวี มีความต้องการแรงงานเกินกว่ากำลังแรงงานในเขตนั้น ๆ ทั้งในช่วงต้นและเมื่อสิ้นสุดแผน 8 (ตารางที่ 3.49 และ 3.50) ซึ่งในเขตเหล่านี้มีการขยายตัวของ การใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมอยู่สูงมาก มีการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ หลายชั้น เพื่อเป็นทั้งที่พักอาศัยและพาณิชยกรรม ทำให้มีความต้องการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมทั้งระบบขนส่ง การจราจรที่หนาแน่น โดยที่ตัวเลขประมาณการกำลังแรงงานในปี 2540 มีอยู่รวม 0.673 ล้านคน แต่มีจำนวนลูกจ้าง หรือการจ้างงานอยู่ 0.878 ล้านคน ขาดกำลังแรงงานอยู่ถึง 0.205 ล้านคน และเมื่อสิ้นสุดแผนในปี 2544 ตัวเลขกำลังแรงงานอยู่รวม 0.709 ล้านคน ความต้องการแรงงานรวม 0.947 ล้านคน มีความต้องการเกินกว่าแรงงานในเขตรวม 0.238 ล้านคน ซึ่งมีความต้องการแรงงานเกินกว่ากำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้น

พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง มีเขตห้วยขวางเพียงเขตเดียว ที่มีความต้องการแรงงานเกินกว่ากำลังแรงงาน โดยในปี 2540 ความต้องการแรงงานเกินกว่ากำลังแรงงานอยู่ 125,053 คน และในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 135,288 คน แต่โดยภาพรวมทั้งพื้นที่แล้วเขตนี้นับเป็นเขตพื้นที่ซึ่งกำลังแรงงานมีเกินกว่าความต้องการแรงงานทั้งในปี 2540 (ต้นแผน) และเมื่อแผนฯ สิ้นสุดในปี 2544 แต่ความแตกต่างนี้มีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2540 ความแตกต่างมีอยู่ 92,568 คน แต่ในปี 2544 เป็น 88,432 คน ส่วนเกินของกำลังแรงงานเหล่านี้ คาดได้ว่า จะต้องเดินทางไปทำงานในพื้นที่ขยายตัวช้าหรือพื้นที่อิ่มตัว : ชั้นใน ซึ่งมีการจ้างงานสูงมาก

พื้นที่ขยายตัวเร็ว โดยเฉพาะในเขตชั้นกลาง มีกำลังแรงงานในเขตในปี 2540 อยู่ 0.347 ล้านคน โดยที่มีความต้องการแรงงานอยู่เพียง 0.158 ล้านคน มีส่วนเกินอยู่ถึง 0.188 ล้านคน และในปี 2544 กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 0.424 ล้านคน เนื่องจากมีการขยายตัวของบ้านที่อยู่อาศัยสูงมาก ส่วนจำนวนลูกจ้างมีอยู่เพียง 0.171 ล้านคน กำลังแรงงานส่วนเกินมีอยู่ถึง 0.253 ล้านคนเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งแน่นอนว่าคนเหล่านี้ ต้องเดินทางไปทำงานในเขตพื้นที่อื่นแน่นอน ปัญหาจราจรย่อมเพิ่มปัญหาทวีความหนาแน่นมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนกลางวัน

พื้นที่ขยายตัวเร็วในเขตชั้นนอก ซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้าย พบว่า กำลังแรงงานรวมทั้งเขตในปี 2540 มีอยู่ 0.521 ล้านคน แต่มีการจ้างงานเพียง 0.281 ล้านคน กำลังแรงงานส่วนเกินอยู่คือ 0.240 ล้านคน และเมื่อสิ้นสุดแผนฯ แล้วในเขตนี้ กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 0.644 ล้านคน แต่ความต้องการแรงงานมีอยู่ 0.304 ล้านคนเท่านั้น กำลังแรงงานส่วนเกินเพิ่มขึ้นเป็น 0.341 ล้านคน คนจำนวนมากเหล่านี้ หากไม่ทำงานในภาคไม่เป็นทางการในเขตตนเองแล้ว ก็ต้องเคลื่อนย้ายไปทำงานในเขตอื่น ๆ เช่นกัน โดยเฉพาะเขตชั้นใน ถึงแม้ว่าในเขตลาดกระบัง และหนองแขม จะมีการขยายตัวการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมอยู่สูงมากก็ตาม แต่การขยายตัวด้านธุรกิจ การค้าพาณิชย์กรรมมีอยู่ต่ำมาก (ตารางที่ 3.47)

จากผลการศึกษา ถึงแม้ว่าจะเป็น การประมาณการเฉพาะกำลังแรงงาน และความต้องการแรงงานในภาคเอกชนเท่านั้น ไม่นับรวมหน่วยราชการและการเคลื่อนย้ายของนิสิตนักศึกษาก็ตาม พบว่าในปี 2540 ทั้ง กทม. มีกำลังแรงงานรวม 4.206 ล้านคน มีความต้องการแรงงานในภาคที่เป็นทางการ ไม่นับรวมหน่วยราชการอยู่ 3.836 ล้านคน นั่นคือ มีแรงงานส่วนเกินอยู่ 0.37 ล้านคน ซึ่งอาจทำงานในภาคไม่เป็นทางการ ประกอบอาชีพอิสระ หรือส่วนตัว และรับราชการ ถ้าเป็นประเภทอาชีพอิสระหรือส่วนตัวก็น่าจะเป็นพวกที่อาศัยอยู่ใกล้ที่ทำงาน อย่างไรก็ตาม แรง

งานจำนวนถึง 3.836 ล้านคน เป็นจำนวนที่ต้องเดินทางมาทำงานในแต่ละวัน และจำนวนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 4.139 ล้านคน ในปี 2544 แม้ว่าระบบขนส่งมวลชนจะแล้วเสร็จในบางโครงการ แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ และจะก่อให้เกิดปัญหาจราจร การขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ กัน

3.2.5 ระบบสวัสดิการสังคมกับระบบเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างการเป็นเมืองการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของคนเมือง ระบบสวัสดิการต่าง ๆ ปัญหาของชุมชนเมือง หากขาดการจัดการที่ดีก็อาจเกิดสิ่งที่เราเรียกว่าระบบเศรษฐกิจที่ไม่ประหยัดต่อขนาด ขาดประสิทธิภาพ และทำให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจ ในกรณีของการขาดโอกาสใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจ การจ้างงานลดลง หรือคุณภาพชีวิตที่ต่ำลง จะมีผลกระทบต่อเนื่องต่อการตกต่ำทางเศรษฐกิจ การขาดประโยชน์จากการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มของหน่วยผลิตในธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะทำให้ต้องปิดกิจการต่าง ๆ ลง ปัญหาด้านการคลังที่เกิดจากการต้องจัดหางบบริการสาธารณะต่าง ๆ จะบังเกิดขึ้น การย้ายถิ่นจะมีรูปแบบที่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งพื้นที่ที่ย้ายจากมา ที่จะเหลือแต่คนสูงอายุ แรงงานไร้ฝีมือ และเป็นประชากรที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายถิ่นได้ และในทางกลับกันพื้นที่ที่มีผู้อพยพหลังไหลเข้ามา ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย พลเมืองในเมืองใหญ่จะพึ่งพารัฐ และระบบสาธารณูปโภคต้องมากขึ้น

หากกรุงเทพมหานครปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นเมืองแห่งองค์ความรู้ก็จำเป็นต้องมีฐานการคมนาคมขนส่งที่มั่นคง และมีการต่อเชื่อมโยงด้านระบบสื่อสารต่าง ๆ กับทั่วโลก และภูมิภาคอื่น ๆ การมีสนามบินนานาชาติ มีระบบดาวเทียม การใช้ภาษาต่างประเทศ มีสถาบันด้านการวิจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสัญญาณลักษณะของเมืองที่เป็นเมืองแห่งองค์ความรู้ทั้งสิ้น ความสำคัญของการติดต่อสื่อสารกับทั่วโลก กับเมืองต่าง ๆ ต่างประเทศ จะทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ สภาวการณ์ทางสังคม จะมีปัญหาเพิ่มขึ้น มีวิถีชีวิตแปลก ๆ ใหม่ มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยองค์ความรู้จำเป็นต้องดึงดูดและทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถดำรงอยู่ในเมือง เพราะบุคคลเหล่านี้ต่างมีโอกาสที่จะเลือกทำเลที่อยู่อาศัยในที่ต่าง ๆ ได้ ดังนั้นเมืองที่จะเป็นเมืองแห่งองค์ความรู้จำเป็นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวก มีสภาวะแวดล้อมที่ดี การจัดการระบบเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีบรรยากาศของการเป็นแหล่งความรู้ต่าง ๆ เป็นต้น

เศรษฐกิจในเมืองประกอบด้วยองค์ประกอบด้านการผลิตการบริโภค และการแลกเปลี่ยน ซึ่งระบบเมืองนั้นมีบทบาทที่เด่นชัด ในเรื่องของกระบวนการทางการบริโภค โดยมีบทบาทในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านที่พักอาศัยการรักษาพยาบาล กิจการบริการสังคม อาหาร กิจการสหนาการต่าง ๆ ที่ทำให้แรงงานเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาที่เด่นชัดของกรุงเทพมหานคร ด้านสวัสดิการสังคม คือ ปัญหาของคนจน และคนด้อยโอกาส การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหาด้านการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม ผลพวงของปัญหาจะสะท้อนถึงปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาที่อยู่อาศัย และแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกรุงเทพมหานคร กลั้บกลายเป็น ศูนย์รวมของแรงงานการกระจุกตัวของธุรกิจ แม้จะมีแนวโน้มที่จะกระจายตัวออก แต่กรุงเทพมหานคร ก็ยังคงจะเติบโตมากขึ้น เป็นเมืองขนาดใหญ่ทั้งในด้านผลผลิต และจำนวนประชากร การจัดการปัญหาแรงงานนอกระบบ จะยังคงเป็นปัญหาที่ต้องหาทางแก้ไข เป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่จะสะท้อนไปสู่ปัญหาอื่น ๆ มากมาย เป็นปัญหาเด็กและเยาวชน เป็นต้น นั่นคือ งานสวัสดิการสังคม จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะสะท้อนไปสู่โครงสร้างพื้นฐานของประชากร การอพยพย้ายถิ่น การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบเมือง การทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจ เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพ ต้องใช้การจัดการที่ดี ระบบสวัสดิการสังคม จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่น่าอยู่ตลอดไป โดยการวิเคราะห์ในรายละเอียดสวัสดิการสังคมจะพบในบทที่ 4

3.2.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นแหล่งผลิตที่สำคัญที่สุดของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการผลิตและบริการ โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมมากกว่าร้อยละ 50 ของทั้งประเทศ โดยเฉพาะ กทม. ร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งจังหวัดต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งประเทศ มีมากกว่าร้อยละ 40 มีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 9.61 ในขณะที่มูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งประเทศมีอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 8.18 ซึ่งมีอัตราต่ำกว่ากรุงเทพมหานคร

ในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกทม. พบว่าหลังจากสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 จากการประมาณการ พบว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อปี เท่ากับร้อยละ 10.48 ซึ่งนับว่าสูงกว่าการประมาณของทั้งประเทศ โดยที่ภาคการผลิตมี

ค่าผลิตภัณฑ์รวมของทั้งกทม. มีสัดส่วนเฉลี่ยต่อปี เป็น 37.90 ในขณะที่ภาคบริการมีค่าสัดส่วนถึงร้อยละ 61.8 ภาคการเกษตรร้อยละ 0.31 เท่านั้น โดยที่ภาคบริการนั้นการค้าส่งและค้าปลีก และการธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการคมนาคมและขนส่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีอัตราส่วนร้อยละมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครสูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปี นับว่าเป็นสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญมากของกรุงเทพมหานครและมีการขยายตัวที่สูงมาก รวมทั้งเป็นสาขาที่ใช้แรงงานมากเช่นกัน

จากการพยากรณ์โครงสร้างเศรษฐกิจของ กทม. พบว่า กทม. และปริมณฑล จะยังคงมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงอยู่ต่อไป ความแตกต่างระหว่าง กทม. กับจังหวัดอื่น ๆ ก็จะมีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเงินทุน และแรงงาน ความสัมพันธ์กับภูมิภาค ขึ้นกับนโยบายการกระจายความเจริญเติบโตไปสู่ภูมิภาค การพึ่งพิงของภาคต่าง ๆ ต่อ กทม. จะมีการเปลี่ยนแปลงลำดับ แต่ไม่ว่าอย่างไร การเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งระหว่าง กทม. กับภาคอื่น ๆ ก็มีการปรับปรุงและก่อสร้างเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น กทม. จะปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นศูนย์กลางด้านความรู้ และเทคโนโลยีต่างๆ ของประเทศ ซึ่งสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคได้ โดยเฉพาะด้านการเงิน การธนาคาร มีการขยายตัวอย่างมากมาย

จากการศึกษาพบว่า กทม. เป็นแหล่งงานที่สำคัญที่สุดของทั้งประเทศอยู่ต่อไป เนื่องจากความเป็นศูนย์กลางในทุกด้านนั่นเอง เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการด้านพาณิชย์กรรม การค้า การบริการที่มีกระจุกตัวอยู่มากในกทม. รวมทั้งอุตสาหกรรม ด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างเศรษฐกิจ พบว่า กทม. มีการขยายจำนวนโรงงานเพิ่มขึ้น จากปี 2535 ถึงปี 2537 อยู่ร้อยละ 9.14 ในขณะที่ถ้าคิดจากปี 2536 จะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.82 เท่านั้น จะพบว่าอัตราการลดลงมาก ซึ่งภาคอุตสาหกรรม จะขยายตัวในเขตชั้นนอกของกทม. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตบางขุนเทียน หนองแขม และลาดกระบัง ขณะที่เขตชั้นใน และชั้นกลาง มีการขยายตัวของภาคการค้า บริการมาก แต่การขยายตัวของการจ้างงานในภาคทางการนั้น ไม่ขยายตัวมากนัก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงฐานการผลิต การใช้เทคโนโลยีขั้นสูงขึ้น ทำให้เน้นการใช้ทุนมากกว่าแรงงานมีมากยิ่งขึ้น สำหรับภาคบริการ เขตที่มีการขยายตัว การกระจุกตัวของภาคนี้อยู่มากคือ เขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ห้วยขวาง บางเขน บางกะปิ ยานนาวา ประเวศ และคลองเตย

ด้านการจ้างงานในปี 2537 พบว่า จำนวนลูกจ้างในเขตต่าง ๆ ของ กทม. ที่มีอยู่เกิน 100,000 คน ได้แก่ เขตคลองเตย จตุจักร ดอนเมือง บางกะปิ บางรัก ปทุมวัน พระโขนง ราชเทวี และห้วยขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตคลองเตย และบางรัก มีเกินกว่า 200,000 คน ซึ่งมากกว่า จำนวนลูกจ้างในแต่ละจังหวัดในเขตปริมณฑล ยกเว้นสมุทรปราการ อันได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และสมุทรสาคร

ในส่วนของพยากรณ์การจ้างงาน หรือจำนวนลูกจ้างใน กทม. พบว่า ในเขต กทม. ชั้นใน อันได้แก่ พื้นที่อิมตัว และพื้นที่ขยายตัวช้า ทั้งชั้นในและชั้นกลาง มีการขยายตัวมากที่สุด ส่วนพื้นที่ขยายตัวปานกลางทั้งชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก มีการขยายตัวด้านการจ้างงานรองลงมา เมื่อเปรียบเทียบกับพยากรณ์ด้านกำลังแรงงาน พบว่าจำนวนกำลังแรงงานในเขตชั้นใน ในพื้นที่ อิมตัว และขยายตัวช้า ก็ยังคงมีจำนวนมากสุด รองลงมาเป็นเขตพื้นที่ขยายตัวปานกลาง และพื้นที่ ขยายตัวเร็ว เนื่องจากจำนวนประชากรเดิมมีหนาแน่นกว่า แต่ในด้านอัตราการขยายตัวต่อเขตจะ พบว่า ในเขตพื้นที่ขยายตัวเร็ว และพื้นที่ขยายตัวปานกลาง มีการขยายตัวสูงกว่า เขตชั้นในบ่งชี้ให้ เห็นว่า ในอนาคต ฐานกำลังแรงงานจะอยู่เขตชั้นนอกและเขตชั้นกลางของกทม. ซึ่งตรงข้ามกับ แหล่งจ้างงานสำคัญด้านพาณิชย์กรรม การค้าและบริการ จะกระจุกตัวอยู่ในเขตชั้นในและชั้นกลาง รอบใน ส่งผลต่อความต้องการด้านการขนส่งผู้โดยสาร คนทำงานรวมทั้งนักเรียน นักศึกษา ที่ต้อง เดินทางข้ามเขต เช่นจากเขตชั้นนอก เข้ามาชั้นใน มีความหนาแน่นของจำนวนรถ การใช้พื้นที่ผิว จราจรต่าง ๆ และทำให้ต้องใช้เวลามากขึ้น เป็นการก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่ก่อให้เกิดมูลค่า เพิ่มทางผลผลิต

นอกจากนั้น ในการศึกษาถึงจำนวนบ้านเรือนที่เปลี่ยนแปลงตลอดช่วงปี 2532 - 2536 พบว่า ในเขตชั้นนอกมีการเติบโตของบ้านเรือนที่สูงมาก เช่น เขตบางขุนเทียน ตลิ่งชัน หนองแขม มีนบุรี และหนองจอก ในขณะที่เขตชั้นใน จำนวนบ้านแทบไม่เปลี่ยนแปลง โดยที่บางเขตกลับลดลง และจากผลการศึกษาทิศทางด้านการใช้ที่ดินนั้น แหล่งที่ตั้งด้านอุตสาหกรรมขยายตัวสูงมากในเขต ชั้นนอก ส่วนธุรกิจการค้า พาณิชยกรรม ขยายตัวมากในเขตชั้นกลาง และชั้นในบางเขต ซึ่งไม่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม จะต้องทำการศึกษาด้านจำนวนคนเดินทางข้ามเขต ในแต่ละเขตของกทม. โดยใช้ความพยายามในด้านการคำนวณหาความแตกต่างระหว่างประชากรช่วงเวลากลางวัน และ กลางวัน (Night-time population และ Day-time population) ซึ่งทำได้ยากมาก ต้องใช้การสำรวจตาม ระยะเวลา รวมทั้งสำรวจผู้ทำงานในสัปดาห์เอกชน รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ นักเรียน นักศึกษา ในด้าน แหล่งทำงาน และแหล่งที่พักอาศัย เพื่อบริหารจัดการแนวโน้ม แบบแผนการเดินทาง และทิศทางการ

เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลการประมาณกำลังแรงงาน จากจำนวนประชากร ในอัตราการเพิ่มปานกลาง และข้อมูลการจ้างงาน (จำนวนลูกจ้าง) ในภาคทางการ เป็นฐานในการประมาณความต้องการแรงงานของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ตั้งแต่ปีที่เริ่มแผนฯ 8 คือปี 2540 จนกระทั่งสิ้นสุดแผนฯ ในปี 2544 พบว่า เขตพื้นที่อิมตัวชั้นใน และพื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นใน พื้นที่ขยายตัวช้าโดยเฉพาะในเขตชั้นกลาง ต้องอาศัยกำลังแรงงานจากเขตพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะจากเขตขยายตัวเร็ว ในเขตชั้นนอกและชั้นกลาง อยู่ที่ 0.391 ล้านคน เป็นอย่างต่ำ ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ มีความต้องการแรงงาน น้อยกว่ากำลังแรงงานในเขตนั้น ๆ คนกลุ่มนี้ ต้องเดินทางไปทำงานนอกเขตหรือทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ หรือประกอบอาชีพอิสระ ส่วนตัวในเขตพื้นที่ของตนเอง

จากการศึกษาพบว่าใน กทม. จะมีกำลังแรงงานไม่ต่ำกว่า 3.8 ล้านคน ที่ต้องเดินทางไปทำงานทั้งในเขตพื้นที่ตนเองและนอกเขตนั้นย่อมบ่งบอกถึงความต้องการด้านคมนาคมขนส่ง การเดินทางระบบขนส่งมวลชน สาธารณะ ตลอดจนถึงรูปแบบอื่น ๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลากลางวัน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาในส่วนนี้คือ

(1) ต้องพัฒนารูปแบบการขนส่งสาธารณะให้เพียงพอ ในรูปแบบต่าง ๆ ในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน ให้ใช้เวลาสั้นสุด มีประสิทธิภาพสูงสุด ตัดรูปแบบที่ใช้ระยะเวลารวมทั้งระยะทางยาว ๆ ให้สั้นขึ้น รวมทั้งปรับให้เข้ากับแหล่งที่อยู่อาศัยของประชากรทั้งในเขตชั้นนอกและชั้นกลาง

(2) มาตรการระยะปานกลาง และระยะยาว คือ

(2.1) การสร้างและขยายบริการขนส่งมวลชนสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และในขณะที่มีการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ไม่ว่าจะเป็นแบบยกระดับ หรือใต้ดิน จะต้องทำการประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ให้ประชากรโดยทั่วไปเข้าใจในระบบ รวมทั้งจะต้องทำให้ครบวงจร ต่อเชื่อมแหล่งธุรกิจการค้า การบริการที่สำคัญ กับแหล่งที่อยู่อาศัย ตัดถนนเชื่อมต่อสายหลัก และสายรอง ขจัดการตัดกันของถนนให้มากที่สุด ดังระบุในบทที่ศึกษาเกี่ยวกับการจราจร และขนส่ง

(2.2) กำหนดรูปแบบของแหล่งงาน การให้บริการโดยเฉพาะของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยกระจายหน่วยที่ให้บริการแก่ประชาชนในทางที่ทำให้การให้บริการลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ ของกทม. และปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งนี้เพื่อลดภาระการเดินทางของคนในกทม. และปริมาณ

(2.3) กำหนดกรอบการใช้ที่ดินในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งคือกำหนดยุทธศาสตร์ (Zone) ให้ชัดเจนนั่นเอง เพราะกิจกรรมต่างๆ จะเป็นตัวกำหนดความต้องการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความต้องการมีเกินกว่าปริมาณที่จัดหาให้ได้ ผลเสียหายจะตามมาอย่างมากมาย

(2.4) สนับสนุนและรณรงค์ด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัยของพนักงาน ลูกจ้าง

(2.5) ดำเนินการด้านผังเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนให้เกิดศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า กระจายไปยังเขตต่าง ๆ ในชั้นกลาง ชั้นนอก อย่างเป็นรูปธรรม และจริงจัง

(2.6) ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษด้านต่างๆ ปรับปรุงสภาวะแวดล้อมของสังคมเมือง ซึ่งหากไม่เร่งแก้ไขจะทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมอย่างมากมายมหาศาล



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.49 ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานกับจำนวนลูกจ้างที่สำคัญจำแนกตามรายเขต 2540 (ระดับปานกลาง)

เขต	2540 (1)	2540 (2)	2540 (1) - (2)
	กำลังแรงงาน	จำนวนลูกจ้าง	
กรุงเทพมหานคร	4,206,260	3,836,055	370,205
พื้นที่อ้อมตัว : ชั้นใน			
1. ธนบุรี	155,266	65,614	89,652
2. บางซื่อ	185,410	65,625	119,785
3. บางพลัด	96,481	70,481	26,000
4. บางรัก	48,870	271,499	-222,629
5. ปทุมวัน	86,965	233,452	-146,487
6. พญาไท	122,136	101,012	21,124
7. ยานนาวา	60,524	113,489	-52,965
8. สาทร	79,647	100,751	-21,104
รวม	835,299	1,021,923	-186,624
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ : ชั้นใน			
9. คลองสาน	77,461	73,287	4,174
10. ดุสิต	176,603	41,477	135,126
11. บางกอกใหญ่	62,801	41,798	21,003
12. บางคอแหลม	81,733	72,821	8,912
13. พระนคร	67,224	71,102	-3,878
14. สัมพันธวงศ์	25,628	49,297	-23,669
รวม	491,450	349,782	141,668
พื้นที่ขยายตัวซ้ำ : ชั้นกลาง			
15. คลองเตย	174,086	350,769	-176,683
16. จตุจักร	131,201	185,297	-54,096
17. จอมทอง	105,193	55,115	50,078
รวม	410,480	591,181	-180,701
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นใน			
18. บางกอกน้อย	127,043	42,066	84,977
19. ป้อมปราบศัตรูพ่าย	64,148	75,582	-11,434
20. ราชเทวี	71,277	168,762	-97,485
รวม	262,468	286,410	-23,942

ตารางที่ 3.49 (ต่อ) ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานกับจำนวนลูกจ้างที่สำคัญจำแนกตามรายเขต 2540 (ระดับปานกลาง)

เขต	2540 (1)	2540 (2)	2540 (1) - (2)
	กำลังแรงงาน	จำนวนลูกจ้าง	
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง			
21. บางกะปิ	220,502	197,608	22,894
22. พระโขนง	143,756	141,301	2,455
23. ภาษีเจริญ	193,629	97,646	95,983
24. ราษฎร์บูรณะ	135,432	105,844	29,588
25. ลาดพร้าว	98,298	31,597	66,701
26. ห้วยขวาง	60,355	185,408	-125,053
รวม	851,972	759,404	92,568
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นนอก			
27. ดอนเมือง	156,434	146,985	9,449
28. บางขุนเทียน	109,820	115,823	-6,003
29. ประเวศ	94,102	55,400	38,702
30. สวนหลวง	82,827	53,860	28,967
31. หนองจอก	43,024	15,025	27,999
รวม	486,207	387,093	99,114
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นกลาง			
32. ดินแดง	172,423	38,586	133,837
33. บางเขน	174,857	119,840	55,017
รวม	347,280	158,426	188,854
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นนอก			
34. ดลิ่งชัน	94,551	24,440	70,111
35. บึงกุ่ม	172,796	65,880	106,916
36. มีนบุรี	98,293	58,008	40,285
37. ลาดกระบัง	69,742	75,158	-5,416
38. หนองแขม	85,723	58,006	27,717
รวม	521,105	281,492	239,613

ตารางที่ 3.50 ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานกับจำนวนลูกจ้างที่สำคัญจำแนกตาม
รายเขต 2544 (ระดับปานกลาง)

เขต	2540 (1)	2540 (2)	2540 (1) - (2)
	กำลังแรงงาน	จำนวนลูกจ้าง	
กรุงเทพมหานคร	4,594,860	4,139,574	455,286
พื้นที่อ้อมตัว : ชั้นใน			
1. ธนบุรี	152,215	70,805	81,410
2. บางซื่อ	185,418	70,818	114,600
3. บางพลัด	94,534	76,058	18,476
4. บางรัก	48,817	292,981	-244,164
5. ปทุมวัน	87,082	251,924	-164,842
6. พญาไท	115,857	109,004	6,853
7. ยานนาวา	60,336	122,469	-62,133
8. สาทร	79,709	108,723	-29,014
รวม	823,968	1,102,782	-278,814
พื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นใน			
9. คลองสาน	78,312	79,086	-774
10. ดุสิต	181,616	44,759	136,857
11. บางกอกใหญ่	64,788	45,105	19,683
12. บางคอแหลม	83,245	78,583	4,662
13. พระนคร	68,493	76,728	-8,235
14. สัมพันธวงศ์	26,140	53,198	-27,058
รวม	502,594	377,459	125,135
พื้นที่ขยายตัวช้า : ชั้นกลาง			
15. คลองเตย	176,881	378,523	-201,642
16. จตุจักร	133,410	200,326	-66,916
17. จอมทอง	108,139	59,476	48,663
รวม	418,430	638,325	-219,895
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นใน			
18. บางกอกน้อย	141,585	45,395	96,190
19. ป้อมปราบศัตรูพ่าย	71,369	81,562	-10,193
20. ราชเทวี	77,831	182,115	-104,284
รวม	290,785	309,072	-18,287

ตารางที่ 3.50 (ต่อ) ความแตกต่างระหว่างกำลังแรงงานกับจำนวนลูกจ้างที่สำคัญจำแนกตามรายเขต 2544 (ระดับปานกลาง)

เขต	2540 (1)	2540 (2)	2540 (1) - (2)
	กำลังแรงงาน	จำนวนลูกจ้าง	
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นกลาง			
21. บางกะปิ	243,265	213,243	30,022
22. พระโขนง	157,628	152,481	5,147
23. ภาษีเจริญ	215,936	105,372	110,564
24. ราษฎร์บูรณะ	149,811	114,219	35,592
25. ลาดพร้าว	111,662	34,098	77,564
26. ห้วยขวาง	64,790	200,078	-135,288
รวม	542,199	453,767	88,432
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง : ชั้นนอก			
27. ดอนเมือง	175,741	158,614	17,127
28. บางขุนเทียน	123,206	124,987	-1,781
29. ประเวศ	107,280	59,784	47,496
30. สวนหลวง	92,183	58,122	34,061
31. หนองจอก	48,819	16,214	32,605
รวม	547,229	417,721	129,508
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นกลาง			
32. ดินแดง	217,706	41,639	176,067
33. บางเขน	206,672	129,322	77,350
รวม	424,378	170,961	253,417
พื้นที่ขยายตัวเร็ว : ชั้นนอก			
34. ดลิ่งชัน	111,598	26,374	85,224
35. บึงกุ่ม	214,622	71,092	143,530
36. มีนบุรี	122,790	62,597	60,193
37. ลาดกระบัง	85,115	81,104	4,011
38. หนองแขม	110,265	62,596	47,669
รวม	644,390	303,763	340,627



บทที่ 4

สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะ การพัฒนาของกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร จะแบ่งหัวข้อ เป็น 3 หัวข้อใหญ่ ดังต่อไปนี้

4.1 ด้านสังคมวัฒนธรรมและชุมชน ประกอบด้วยหัวข้อย่อย ดังนี้ วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ชุมชน สวัสดิการสังคมและชุมชน

4.2 ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยหัวข้อย่อยดังนี้ สภาพพื้นที่สีเขียว ปัญหาการใช้ที่ดิน ผังเมือง และการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของกรุงเทพมหานคร การคมนาคมขนส่ง สภาวะแวดล้อมด้านเสียง สภาวะแวดล้อมด้านอากาศ สภาวะแวดล้อมด้านคุณภาพน้ำ สภาวะแวดล้อมที่สืบเนื่องจากขยะมูลฝอย ระบบระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม

4.3 ด้านองค์การบริหาร ประกอบด้วย หัวข้อย่อย ดังนี้ องค์การบริหาร การคลัง

4.1 สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะการพัฒนาตามสัปดาห์วัฒนธรรม

4.1.1 การศึกษาด้านวัฒนธรรมของกรุงเทพมหานคร

4.1.1.1 สรุปการศึกษาจากเอกสารและข้อค้นพบ

กรุงเทพมหานครในรอบ 4 ทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมานั้น ได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมวัฒนธรรมนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะหลายมิติและมีผลลึกซึ้งกว้างไกลอย่างยิ่ง ส่วนหนึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการปรับตัวของ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของชีวิตสังคมในระดับต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้มีผลเปลี่ยนโฉมหน้าของกรุงเทพมหานครและมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรมเกิดขึ้นติดตามมาหลายประการ

ก. **กระแสการเปลี่ยนแปลงที่ห้อมล้อมกรุงเทพมหานคร** โดยเฉพาะ กระแสนานาชาติ ซึ่งหมายความว่า กรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับภวณานาชาติและกระแสสากล สภาวะ (Internationalization) ในด้านต่าง ๆ จากต่างประเทศ และกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการพึ่งพาอาศัยกันที่แผ่ถึงกันทั่วโลก ในการนี้ กลไกสำคัญนี้เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงได้แก่ ภาคเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน บริการโดยเฉพาะภาค บริการท่องเที่ยว และภาควิชาชีพ ซึ่งอาจมีภาคเกษตรพาณิชย์เป็นส่วนหนึ่งด้วย เทคโนโลยีการสื่อสาร ตลอดจนการโฆษณา

ข. **กรุงเทพมหานครได้ปรับเปลี่ยนฐานะเป็นเมืองของโลก (World city)** ที่ชัดเจนขึ้นกล่าวคือนอกจากเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยแล้วยังเป็นเมืองแห่งการติดต่อ เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการสื่อสารประเทศแถบอินโดจีนและเอเชียอาคเนย์กับเอเชียตะวันออก และโลกด้วย ดังนั้น จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีสภาพและลักษณะเป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาค เอเชียอาคเนย์ ในหลายด้าน

ค. **กระแสวัฒนธรรมความทันสมัยข้ามชาติ** ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ทางวัฒนธรรมของกรุงเทพมหานครอย่างมากมาย

การก้าวหน้าสู่ความทันสมัยมิได้หมายความว่าประเทศได้รับ เอาเครื่องจักร เทคโนโลยี รวมทั้งการลงทุนอุตสาหกรรมต่าง ๆ จากต่างประเทศเท่านั้น แต่สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กัน ก็คือ วัฒนธรรมใหม่ที่ผ่านระบบการค้าพาณิชย์และการโฆษณาได้เข้ามามีผลต่อการ เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ความเชื่อ ค่านิยมของสังคมกรุงเทพมหานคร

กระแสวัฒนธรรมสมัยใหม่มีองค์ประกอบของกระแสค่านิยมสำคัญ ได้แก่

¹ คณะกรรมการชำระพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2537 ได้ตกลงเลือกคำว่า “โลกาภิวัตน์” ที่สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นผู้เสนอคำว่า “โลกาภิวัตน์” เป็นศัพท์บัญญัติแทนคำว่า globalization อย่างเป็นทางการ และให้เพิ่มคำว่า “โลกาภิวัตน์” พร้อมด้วยนิยามเพิ่มเติมไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ดังนี้

“โลกาภิวัตน์ น. การแพร่กระจายทั่วโลก : การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้สัมพันธ์หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศ เป็นต้น (ป.โลก + อภิวัต ตน ว่าการแผ่ถึงกันทั่วโลก (อ. globalization)

จำนง ทองประเสริฐ ภาษาของเรา : โลกานุวัตร - โลกาภิวัตน์ - โลกาภิวัตน์ “ วารสารบัณฑิตยสถาน ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 ตุลาคม - ธันวาคม 2537 หน้า 13-22

ค.1 ความเหนือกว่า วัฒนธรรมใหม่มาพร้อมกับการตีค่าสำเร็จรูปเพื่อมีการตัดสินคุณค่ามาโดยเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ เข้ามาพร้อมกับการเสนอตัวว่า เหนือกว่าของเดิม เช่น น้ำอัดลมดีกว่าน้ำฝั้น ยาฆ่าแมลงดีกว่าสะเดา แทรกเตอร์ดีกว่าควาย เรียนสอบเทียบได้ดีกว่า เรียนจนมัธยมปลาย ฯลฯ

ค.2 กระแสบริโภคนิยม (Consumerism) ความพยายามทำให้กิจการธุรกิจที่จะทำกำไรแก่ผู้ขาย ผู้ผลิต แปรเป็นความต้องการของประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ในสังคม เครื่องดื่มบำรุงกำลังกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ใช้แรงงาน เครื่องปรับอากาศกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสำนักงานและบ้าน กระแสบริโภคนิยมนี้ได้ขยายตัวไปอย่างไม่จำกัดรวมไปถึงการบริโภคคามารมณที่จะกระตุ้นให้ชายหญิงใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมการกระตุ้นแรงขับเคลื่อนทางเพศด้วย

ค.3 คติปัจเจกบุคคลนิยม เกิดทุนความสำคัญในการประสบความสำเร็จทางวัตถุของบุคคลควบคู่กับการแก่งแย่งแข่งขัน ในปัจจุบันการที่เน้นปัจเจกชนนิยมมีมากจนไม่คำนึงถึงผลเสียที่เกิดต่อบุคคลอื่นหรือสังคม เช่น การปันหุ้นและการเก็งกำไรในรูปแบบต่าง ๆ การมุ่งแก้ปัญหาส่วนตัวในด้านการสัญจรทำให้ทุกคนมุ่งซื้อรถส่วนตัว รวมทั้งซื้อให้บุตรหลานเป็นรางวัลการแก้ปัญหาส่วนตัว เช่นนี้ แม้จะเป็นสิทธิส่วนบุคคลก็ตาม แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวประเพณี ปฏิบัติตามสิทธิส่วนตัวเช่นนี้ทำให้ ปัญหาส่วนรวม และปัญหาสาธารณะ หน่วยงานยิ่งขึ้นไปอีกลักษณะทางวัฒนธรรมทั้ง 3 ประการนี้ ได้เข้าครอบงำโดยผ่านจากประเทศอุตสาหกรรมเข้าสู่ประเทศไทย เริ่มจากการครอบงำทางวัฒนธรรมในเมืองกรุงเทพมหานครแล้ว อาศัยกลไกระบบการค้า พาณิชยกรรมและการสื่อสารรวมศูนย์แผ่ออกไปสู่ชนบท

กลไกที่สำคัญในการครอบงำทางวัฒนธรรมนี้มีหลายประการ การสื่อสาร การโฆษณาในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ แม้ว่าตามหลักทฤษฎี การสื่อสารหมายถึงการที่คนทุกฝ่ายสามารถใช้สื่อสารนั้นต่อบุคคลอื่น แต่น่าสังเกตว่า โอกาสที่ชาวบ้านชาวเมือง และผู้มีโอกาสน้อยจะได้ใช้สื่อสารนั้นมีน้อยมาก สื่อสารมวลชนมีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียวซึ่งเป็นสื่อสารของฝ่ายธุรกิจและฝ่ายราชการมากกว่า ในสภาพโลกาภิวัตน์ปัจจุบันจึงกล่าวได้ว่า เกิดภาวะความเหมือนกันไปหมดทางวัฒนธรรม (Homogenization of culture) ในกระบวนการนี้ สื่อมวลชนถูกใช้เป็นเครื่องมือครอบงำทางวัฒนธรรมมากกว่าจากกระแสธุรกิจ โดยเฉพาะกระแสข้ามชาติที่จะช่วยสร้างสำนึกและสร้างสรรค์ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อโดยไม่รู้ตัวได้แก่ กลุ่มเป้าหมายการตลาดของสินค้า เช่น เด็ก เยาวชน สตรี หรือบุรุษผู้บริโภคที่ขาดความยั่งยืน หรือสภาพทางสังคมวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการโฆษณาอย่างไร้มาตรการ คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค

ง. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมดังกล่าวในข้อ ค. เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ สังคม ทั้งพิจารณาจากแนวตั้งอันได้แก่ ภาพรวมและภาพย่อยในระดับต่ำลงมา และพิจารณาจากภาพแนวนอนคือ ในด้านภูมิศาสตร์ขอบเขตต่าง ๆ เช่น ชั้นนอก ชั้นกลาง ชั้นใน แยกออกได้เป็น

ง.1 สถาบันและแหล่งทรัพยากรวัฒนธรรมแหล่งใหม่ของภาครัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร) เช่น โรงละครแห่งชาติ ศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์เยาวชน สวนสาธารณะ สนามกีฬา

ง.2 แหล่งวัฒนธรรมของภาคเอกชน เช่น ศูนย์วัฒนธรรมแสงอรุณ ศูนย์สังคีตศิลป์

ง.3 แหล่งวัฒนธรรมใหม่เชิงพาณิชย์ เช่น ศูนย์การค้าศูนย์รวมความบันเทิงขนาดเล็ก-ใหญ่มากมาย มีบางแห่งกล่าวกันว่าเป็นศูนย์การค้าและแหล่งรวมความบันเทิงที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอาคเนย์ (ซีคอนสแควร์) และพีปัสศูนย์รวมความบันเทิง

ง.4 แหล่งทรัพยากรวัฒนธรรมตามประเพณี ศาสนสถานในกรุงเทพมหานคร

ในกรุงเทพมหานคร มีศาสนาเป็นแหล่งยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นศาสนิก แนนอนที่สุดพุทธศาสนาเป็นศาสนาหลักที่สำคัญ และมีจำนวนศาสนสถานมากที่สุด แต่นอกจากนี้ก็มีศาสนาอื่น ๆ อีก เท่าที่สามารถค้นคว้าได้ องค์กรใหญ่ทางศาสนาในกรุงเทพมหานครที่จะปกป้องศาสนาหรือนิกายศาสนาใหญ่ ๆ มีทั้งหมด 9 องค์กร

ประเภท/ชื่อองค์กร	สถานที่ตั้ง
1. พุทธสมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์	41 ถนนพระอาทิตย์ พระนคร กทม.
2. คณะกรรมการกลางอิสลาม แห่งประเทศไทยพระโขนง กทม.	100 ซอยพร้อมพรรค สุขุมวิท 49
3. สมาคมคาทอลิกแห่งประเทศไทย	57 ซอยนุรพา บางรัก กทม.
4. สภาคริสตจักรแห่งประเทศไทย	14 ประมวญ บางรัก กทม.
5. สหกิจคริสเตียนแห่งประเทศไทย	485/20 ถนนสีลม บางรัก กทม.
6. สำนักพรหมณ์พระราชครู ในสำนักพระราชวัง	โบสถ์พรหมณ์เสาชิงช้า พระนคร กทม.

- | | |
|----------------------|--|
| 7. สมาคมฮินดูสมาช | 136/2 ถนนศิริพงษ์ เสาชิงช้า พระนคร
กทม. |
| 8. สมาคมฮินดูธรรมสภา | 50 ซอยวัดปรก ถนนเจริญกรุง
ยานนาวา กทม. |
| 9. สมาคมคุรุสิงห์สภา | 565 ถนนจักรเพชร พระนคร กทม. |

(1) วัด

จำนวนวัดในกรุงเทพมหานคร มี 441 วัด

(2) ศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์

- คริสต์จักรในกรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการรับรองเป็นทางการจากรัฐบาลไทยผ่านทางกรมศาสนา กระทรวงศึกษาธิการมี 3 สังกัด ได้แก่

1. สภาคริสตจักรในประเทศไทย

(The Church of Christ in Thailand)

2. สหกิจคริสเตียนแห่งประเทศไทย

(Evagelical Fellowship of Thailand)

3. สหคริสตจักรแบบดิสตึในประเทศไทย

(Sonthern Baptist Churches)

ทั้ง 3 องค์การนี้ได้ร่วมมือร่วมใจจัดตั้ง “กรรมการประสานงานคริสตจักรโปรเตสแตนต์” สำหรับในกรุงเทพมหานครหากนับรวมคริสตจักรในกรุงเทพมหานครทุกสังกัดแล้วจะมีจำนวนรวม 152 คริสต์จักร มีกลุ่มคริสจักร นานาชาติ 14 คริสต์จักร (แต่จาก สถิติรายปี กรุงเทพมหานคร 2536 มีจำนวนโบสถ์คริสต์ทั้งหมดไม่จำแนกคริสเตียนและคาทอลิกเพียงจำนวน 32 แห่ง (หน้า 157)

(3) ศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก

จำนวนวัดคาทอลิกซึ่งเรียกในวงการชาวคาทอลิกว่า วัดในอัครสังฆมณฑลกรุงเทพมหานครนั้นพิจารณาจาก สมุดบันทึกคาทอลิก พ.ศ. 2529 รวมทั้งหมด 50 วัด

(4) ศาสนาอิสลาม

จำนวนมัสยิดในกรุงเทพมหานคร ตามหนังสือ ทะเบียนมัสยิดในประเทศไทย พ.ศ. 2535 นั้น มีกระจายตามพื้นที่ 25 เขต 2 เขตสาขา รวมทั้งสิ้น 159 มัสยิด โดยเขตหนองจอก เขตมีนบุรี และเขตประเวศ จะมีมากกว่าเขตอื่น กล่าวคือ มีจำนวน 39, 22 และ 14 ตามลำดับ ตัวเลขรวมของมัสยิดรวมทั้งที่คาดว่าจะได้รับการรับรองจากรัฐบาลโดยกรมศาสนา ปรากฏตัวเลขในสถิติรายปีกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2536 มีจำนวนมัสยิดในกรุงเทพมหานคร 171 มัสยิด (หน้า 157)

จ. ผลกระทบจากกระแสชาตินาชาติ และกระแสโลกาภิวัตน์ ต่อวัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะชุมชนประเภทต่าง ๆ และกลุ่มสังคมวัยต่าง ๆ เป็นอย่างไร กรุงเทพมหานครมีชุมชนหลายประเภทที่มีความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรมที่พึงให้ความสนใจแยกแยะพิจารณา

จ.1 ชุมชนเดิมแบบต่าง ๆ ตามพื้นเพเศรษฐกิจและกายภาพ เช่น ละแวกและย่านเก่าแก่ตามที่ตั้งต่าง ๆ เช่น ถนนตก ตลาดน้อย

จ.2 ชุมชนกลางเก่ากลางใหม่

จ.3 ชุมชนที่เกิดใหม่ตามเขตที่อยู่อาศัยใหม่ชานเมือง เช่น หมู่บ้านจัดสรร คอนโดฯ แฟลต

จ.4 ชุมชนต่างชาติพันธุ์ เช่น มุสลิม อินเดีย ญี่ปุ่น

จ.5 ชุมชนนานาชาติ เช่น ชุมชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับงานองค์การระหว่างประเทศ กิจกรรมต่างประเทศ และธุรกิจนานาชาติ

จ.6 ชุมชนแออัด รวมทั้งชุมชนใต้สะพาน และชุมชนชั่วคราวตามแหล่งก่อสร้าง

ฉ. ผลกระทบต่อวัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร

ผลกระทบทางวัฒนธรรมที่น่าพิจารณา ได้แก่ ในแง่ของผลต่อกลุ่มสังคมตามวัยโดยเฉพาะวัยรุ่นและชนชั้นกลางและกระแสบริโภคนิยม

- วิถีชีวิตของกลุ่มสังคมต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน และคนงาน

- อนุวัฒนธรรม เช่น วัฒนธรรมการสื่อสาร วัฒนธรรมการสัญจร

(รวมวัฒนธรรมจรรยา) วัฒนธรรมทางเพศ รวมทั้งเพศพาณิชย์ วัฒนธรรมการบริโภค ฯลฯ

กระแสวัฒนธรรมบริโภคมีบทบาทมากขึ้น ในกรุงเทพมหานครมีวัฒนธรรมบริโภคโดดเด่นมากขึ้น

คำว่า วัฒนธรรมการบริโภค (Consumer culture) นั้นมีความหมายถึงว่า วัฒนธรรมกระแสหลักในสังคมสมัยปัจจุบัน ซึ่งเน้นการตลาดและการบริโภคบรรดาสินค้าและบริการทั้งหลาย ในกระแสที่บริโภคนิยมมีความสำคัญมากขึ้นนี้ วิถีการบริโภคจะมีบทบาทในการจำแนกสถานภาพ และจำแนกส่วนการตลาดของสินค้าไปด้วย รสนิยมของบุคคลต่าง ๆ สะท้อนฐานะด้านสังคมของกลุ่มนั้น ๆ เช่น อายุ เพศ อาชีพ นอกจากนั้น รสนิยมของพวกเขายังแสดงถึงการมีค่านิยมตลอดจนรูปแบบการดำเนินชีวิต (ไลฟ์สไตล์) ที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มอื่น ๆ ด้วย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือในปัจจุบันสังคมกรุงเทพมหานครได้มีลักษณะของสังคมบริโภค ไปมากแล้ว เป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมที่ยึดเอากระบวนการบริโภคเป็น เสาหลักที่เด่นชัดในวิถีชีวิต

การบริโภคทวีความสำคัญเด่นชัดขึ้นหลายด้าน กล่าวคือ

- การบริโภคได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องโดยไม่ขาดสาย ทั้งนี้เพื่อตอบสนองกระบวนการผลิตจะได้ดำเนินไปตามปกติ
- การบริโภคเป็นแหล่งที่มาของการจำแนกความแตกต่างด้านสถานภาพ (Status Differentiation) แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
- การบริโภคเป็นแหล่งสำคัญของความบันเทิงและความเฝือหาใฝ่ฝันของสมาชิกในสังคม ตัวอย่างเช่น กิจกรรมช้อปปิ้งตามศูนย์การค้าต่าง ๆ

ในปัจจุบันจะกล่าวได้ว่าในกรุงเทพมหานครมีศูนย์การค้าทันสมัยต่าง ๆ เกิดขึ้นทุกมุมเมืองมีร้านอาหารประเภทฟาสต์ฟู้ดเกิดขึ้นหลายแบบซึ่งมีผลทำให้ชีวิตสังคมและวัฒนธรรมการกินแปรเปลี่ยนไป² ภาพพจน์ภายนอกหรือยี่ห้อของสินค้าบางอย่างมีความสำคัญ มากกว่า ประโยชน์ใช้สอยของสินค้านั้น ๆ หรือบางกรณี การเสพรสชาติอาหารบางประเภทอาจไม่สำคัญเท่าการเสพยี่ห้อนั้น ๆ ณ สถานที่พิเศษที่หรูหรา

²

George Ritzer, The McDonaldisation of Society, Newsbury Park, Calif.: Pine Forge Press 1993

ข. ข้อค้นพบ

ข.1 กรุงเทพมหานครเป็นเมืองวัฒนธรรมหลากหลายเพราะเป็นที่รวมของชุมชนหลากหลายวัฒนธรรม

ข.2 กรุงเทพมหานครกำลังขยายตัวโดยไร้ทิศทาง ไร้ขอบเขตเพราะถูกกำหนดโดยกระแสธุรกิจและตลาด ทำให้ปัญหาเก่าหนักหน่วงทวีขึ้นเพราะมิได้แก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ทับทวีเข้าไปอีก กรุงเทพฯขยายตัวเชื่อมโยงจนเป็นเขตเดียวกับปริมณฑล แต่กรุงเทพฯ (องค์กรบริหาร) มีขอบเขตงานที่จำกัดเฉพาะ

ข.3 มีกรณีความขัดแย้งทางสังคมมากขึ้น เช่น เรื่องการใช้ที่ดิน การจัดระบบบริการสาธารณสุขสาธารณะ โครงการก่อสร้างขัดกับระบบดับเพลิง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

ข.4 แนวโน้มวัฒนธรรมที่น่าวิตกห่วงใย

(1) วัฒนธรรมการสัญจร เน้นแต่การจราจรของรถยนต์ แต่ไม่สนใจการสัญจรของผู้คนวิถีอื่น

(2) วัฒนธรรมเพศพาณิชย์ไร้การควบคุม

(3) กระแสบริโภคนิยม ขาดการกำกับด้านขบวนการคุ้มครองผู้บริโภค

(4) ภาพพจน์ทางวัฒนธรรมของกรุงเทพฯที่ปรากฏเป็นข่าว โดยเฉพาะสื่อนานาชาติที่บางครั้งหยิบยกมาอย่างหือหวาทำให้ตื่นตัวเป็นเรื่องเสียภาพพจน์เป็นพักๆ เช่น เรื่องศูนย์กลางของแหล่งเพศพาณิชย์ ระยะเวลายังมีรายข่าวชี้ว่า กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางหรือสถานี่การส่งแรงงานนอกกฎหมายนานาชาติเข้าสู่สหรัฐอเมริกา (AWJ 25 ตุลาคม 1995)³ ซึ่งมีใช่เฉพาะคนไทยเท่านั้น ยังรวมถึงคนชาติอื่นที่อาศัยกรุงเทพฯ เป็น "จุดพอกตัว" เปลี่ยนหนังสือเดินทาง ฯลฯ ทั้งนี้เพราะมีองค์กรอาชญากรรมเกี่ยวข้องด้วย

(5) กระแสวัฒนธรรมชาวเมืองที่ขาดทางเลือกทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากบริโภคนิยม

(6) ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ระหว่างกลุ่มสร้างกับกลุ่มไม่ยินยอม พร้อม ๆ กับสภาวะการณ์ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นมิได้ธำรงตนเป็นคนกลางคอยกำกับกตึกา

3

Asian Wall Street Journal, October 25, 1995.

ช.5 แนวโน้มวัฒนธรรมที่สร้างสรรค์

(1) ผู้นำสาธารณะ เกิดขึ้นในกลุ่มต่าง ๆ ในการดูแลรักษาความสะอาด

(2) การตื่นตัวของชนชั้นกลาง และการรวมตัวขององค์กรท้องถิ่นที่มุ่งมีส่วนร่วม

(3) การตื่นตัวกลุ่มศึกษาและดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมในหมู่ชาวต่างประเทศที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ เช่น ชาวยุโรปตะวันตก มีกลุ่ม Bangkok Women's Forum ชาวญี่ปุ่น มีกลุ่มศึกษาสังคมไทย ณ โรงเรียนอนุบาลบ้านรัก ฯลฯ

(4) การขอเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจของชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น “คนพิการทวงสิทธิใช้รถไฟฟ้า (27 พฤศจิกายน 2538)” “คนเจริญนครและเขตต่าง ๆ ที่ถูกน้ำท่วมเพราะเขื่อนที่ราชการกรุงเทพมหานครสร้างประต้วง” (ตุลาคม 2538)

4.1.1.2 ปัญหาของกรุงเทพมหานครในด้านวัฒนธรรม

ก. **ขาดวิสัยทัศน์ด้านวัฒนธรรม** มีเพียงความเดือดร้อนต่อภาพพจน์ต่อนานาชาติเป็นพัก ๆ

ข. **ทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น** ทั้งในทางนำวิถกห่วยไยและในทางสร้างสรรค์ แต่ภาวะผู้นำทางการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครมิได้รับรู้สภาพวิกฤตวัฒนธรรมอย่างเท่ากัน และมีน้ำข้ำยขาดการจัดการเอาใจใส่อย่างจริงจัง

ค. **มีวิกฤตวัฒนธรรม** อันได้แก่

ค.1 วิถีชีวิต และบรรทัดฐานบ้านป่วนรอนเร เผชิญกับสภาวะความอ่อนเปลี้ยของสถาบัน เช่น วิกฤตสถาบันครอบครัว วิกฤตสถาบันชุมชน

ค.2 เกิดภาวะรุ่งเรืองของวัฒนธรรมปัจเจกชนนิยม ควบคู่กับโคกนาฏกรรมของวัฒนธรรมสาธารณะ เพราะแนวโน้มสังคมมวลชน (mass society) กล่าวคือ ผู้คนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันมีแต่ความรู้สึกไม่ข้องเกี่ยว ไม่อีนังข้งขอบต่อเรื่องส่วนรวม ขาดสำนึกสาธารณะมากขึ้นทุกทีเพราะวิถีชีวิตเป็นไปตามแรงผลึกของกระแสตลาดและวิถีทุนนิยม

ค.3 วิกฤตวัฒนธรรมการแก้ปัญหา จนกลายเป็นวงจรอันตีบตันไม่มีทางออก ได้แก่ วิธีการแก้ปัญหาในกรุงเทพมหานคร เช่น

- ทบและสร้าง สร้างแล้วทบ การเรียกร่องขอมมีส่วนใช้รถไฟฟ้า
โดยคนพิการ เพราะขาดกลไกแก้ไขความขัดแย้งของสาธารณะ

- วัฒนธรรมความรุนแรงในเยาวชน เช่น นักเรียน นักเลง
- การแก้ปัญหาโดยเอาผลประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร เขต
ธุรกิจเป็นใหญ่

- วัฒนธรรมรณรงค์ภาพพจน์ (แต่ละเลยแก้ไขภาพจริง)

ง. ปัญหาระดับนโยบาย การมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรมของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ขาดแนวคิดและแนวทาง ที่จะให้ใครหรือองค์กรใด หรือคนกลุ่มใด (ภาครัฐบาลกลาง ภาคกรุงเทพมหานคร ภาคธุรกิจ ภาคเอกชนสาธารณประโยชน์ และ อพช.องค์กรประชาชน กลุ่มประชาชน) มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมบ้าง ที่เป็นมาจึงเป็นแต่การดำเนินกิจกรรมวัฒนธรรมโดยราชการ กรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ

จ. ชาวชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร มีความตื่นตัวและมีความไวต่อปัญหาระดับชาติ แต่ “ขาดช่องทาง” ในสังคมท้องถิ่นเอง กล่าวคือ ไม่มีช่องทางที่ชาวกรุงเทพฯ จะแสดงความตื่นตัวรับผิดชอบต่อชุมชนกรุงเทพมหานครเอง อย่างสะดวกเหมาะสมเลย

ฉ. ปัญหาระดับกรุงเทพมหานครฝ่ายนิติบัญญัติบริหารและปฏิบัติการ

- ขาดมโนทัศน์วัฒนธรรมที่เหมาะสม ที่เป็นมามากเน้นความหมายวัฒนธรรมอย่างแคบเกินไป กล่าวคือ ค่อนข้างจะเป็นด้านศิลปวัฒนธรรม และวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

- วัฒนธรรมในความหมายเพื่อนำหรือเชิงวัตถุ ทำให้กิจกรรมวัฒนธรรม “ขาดชีวิต” เป็นวัฒนธรรมสถิติ เป็นวัฒนธรรมลอย ๆ ไม่มีฐานชุมชนชาวเมือง ขาดความสอดคล้อง และค่อนข้างมีลักษณะยึดเยียด

- แนวทางวัฒนธรรมปิดตัวเอง จากการมีส่วนร่วมคิดร่วมสร้างสรรค์ของกลุ่มชนต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่

- ขาดเวทีสาธารณะ ขาดกลไก และขาดหน่วยงานกลาง ในการรองรับปัญหา และดำเนินงานเชิงรุกด้านวัฒนธรรม

- ในระดับสภากรุงเทพมหานคร มิได้มีกิจกรรมใด ๆ ที่แสดงถึงการตื่นตัวขึ้น พิจารณาเรื่องมิติของงานวัฒนธรรมเลย ในรายงานกิจการของคณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครก็ได้ปรากฏ หยิบยกเอาประเด็นปัญหาเรื่องวัฒนธรรมพิจารณาแต่อย่างใด⁴

4.1.1.3 แนวโน้มและข้อเสนอแนะการพัฒนาการดำเนินงาน

ก. มุ่งวิสัยทัศน์กรุงเทพมหานครด้านวัฒนธรรม : เมืองวัฒนธรรมแห่งความเอื้ออาทรและมีส่วนร่วม

ข. กำหนดยุทธศาสตร์ : การลดความเป็นข้าราชการ (Debureaucratization) และการมีส่วนร่วม (Participation)

ค. เร่งกำหนดกระบวนการแผนด้านวัฒนธรรม : เพื่อพัฒนาการแก้ไขปัญหากรุงเทพมหานครด้วยทัศนะสร้างสรรค์วัฒนธรรม

- ส่งเสริมสภากรุงเทพมหานครให้มีความสนใจในเชิงวัฒนธรรมนี้
- สร้างสรรค์วัฒนธรรมสาธารณะ
- สร้างสรรค์การแก้ไขข้อขัดแย้งโดยอาศัยวัฒนธรรมที่เอื้ออาทรและเปิดกว้าง
- พัฒนานิยามวัฒนธรรมในความหมายที่ผู้คนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์และมีชีวิตชีวาโดยเฉพาะลักษณะนานาชาติและหลากหลายทางวัฒนธรรม

ง. ส่งเสริมทางเลือกทางวัฒนธรรมของชุมชนที่หลากหลาย โดยเฉพาะสนใจตอบสนองความต้องการทางวัฒนธรรมกลุ่มผู้สูงอายุ คนงานและเยาวชน

จ. กำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมกลุ่มหรือองค์กรชาวเมืองทุกวัยที่ตื่นตัวริเริ่มเข้ามาร่วมรับผิดชอบ ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมเชิงนี้

⁴ รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2537 โรงพิมพ์การศาสนา 2537

ซ. เร่งพัฒนาและสร้างเวทีทางวัฒนธรรม ควบคู่ไปกับกลไกทางวัฒนธรรมตลอดจนสถานที่พบปะ แลกเปลี่ยน และประกอบกิจกรรมที่ผู้คนในชุมชนต้องการ

ซ. เสริมสร้างและพัฒนากลไกหน่วยงานฝ่ายกรุงเทพมหานคร ที่จะรองรับและเสริมการงานวัฒนธรรมของชุมชนทุกระดับ ทั้งในระดับชุมชน ระดับเขต ระดับระหว่างเขตและระดับกรุงเทพมหานคร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

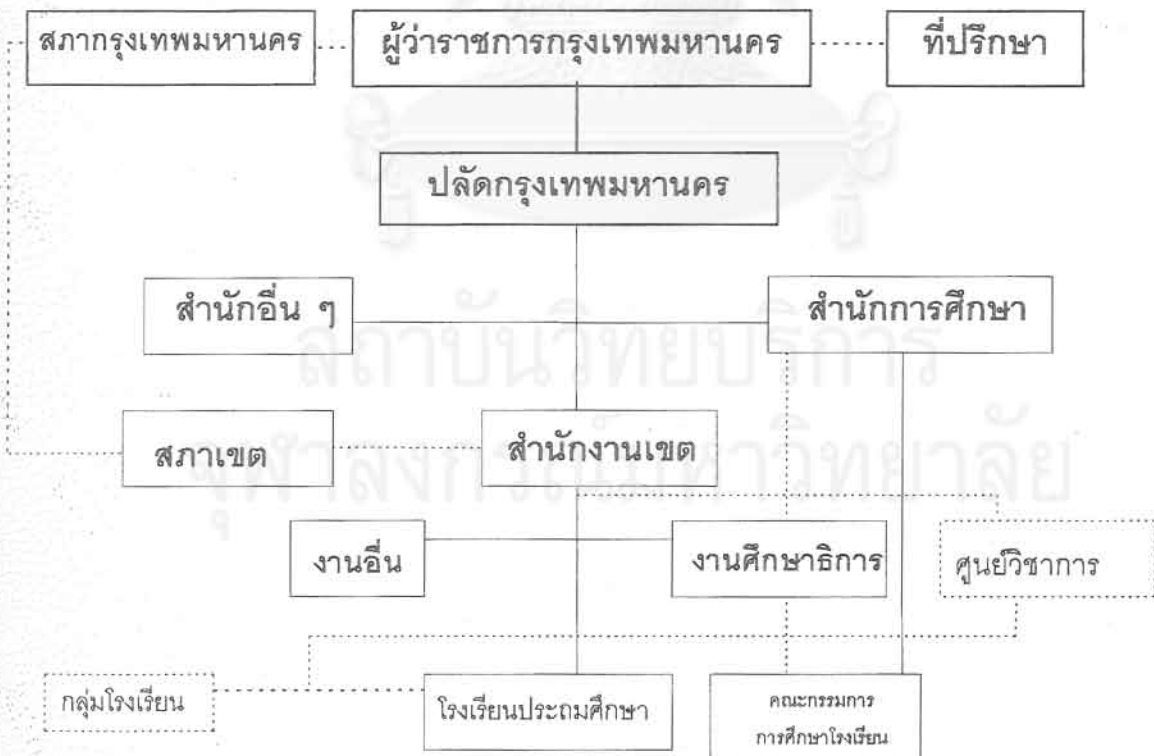
4.1.2 การศึกษาด้านการศึกษา

4.1.2.1 สถานภาพทางด้านการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ก. ระบบบริหาร และสายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

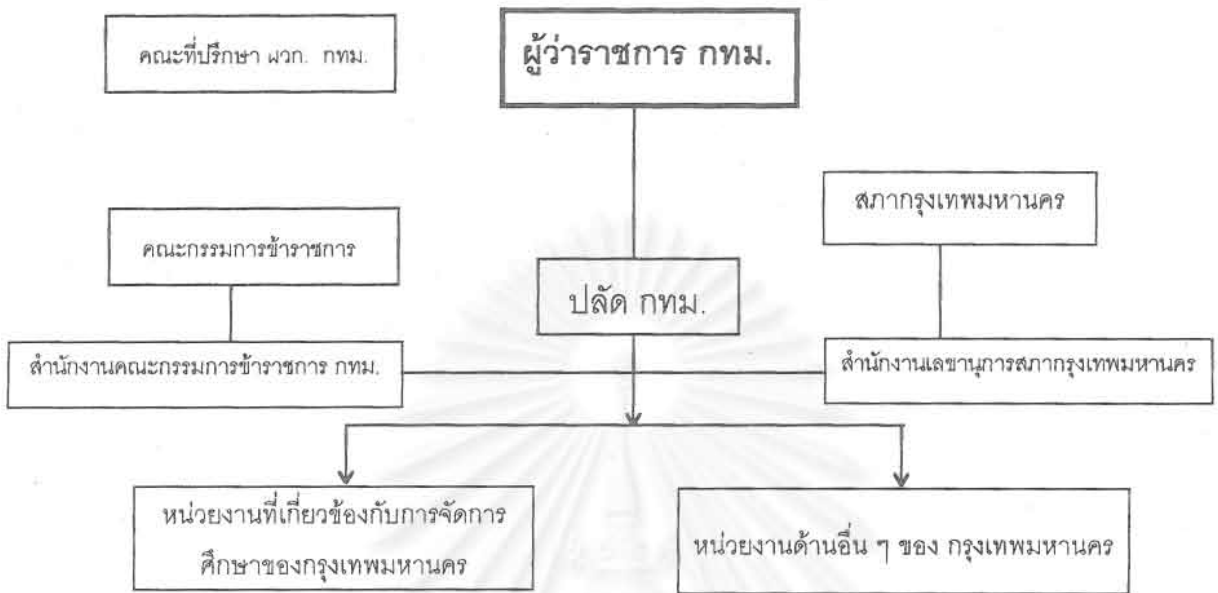
กรุงเทพมหานครได้แบ่งส่วนงาน ออกเป็นหลายส่วน มีหลายสายหลายหน่วยงานด้วยกัน แต่เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างระบบงานทั้งระบบ เพื่อกำหนดลักษณะงาน และส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน และการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ได้พบว่าอาจจัดกลุ่มงานได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับจัดการงานที่เป็นงานด้านการศึกษาโดยตรง และกลุ่มงาน ซึ่งเป็นส่วนงาน หรือ เป็นหน่วยงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรง ดังแผนภูมิโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาโดยทั่วไปและแผนภูมิแสดงกลุ่มของหน่วยทั่วไปของกรุงเทพมหานครต่อไปนี้

แผนภูมิโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร



ที่มา: รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2538

แผนภูมิที่ 4.1 แสดงกลุ่มของหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร



- สำนักการศึกษา
- สำนักสวัสดิการสังคม
- สำนักพัฒนาชุมชน
- สำนักอนามัย
- สำนักการแพทย์
- สำนักปลัด กทม.
- สำนักนโยบายและแผน
- สำนักการคลัง
- สำนักผู้ตรวจราชการ
- สำนักการโยธา
- สำนักการระบายน้ำ
- สำนักการรักษาความสะอาด
- สำนักเทศกิจ
- สำนักการจราจรและขนส่ง

จะเห็นได้ว่าส่วนงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันที่มีอยู่ 14 หน่วยงานหลักนั้นมีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและจัดการศึกษา อยู่ 5 หน่วยงานหลักด้วยกัน คือ

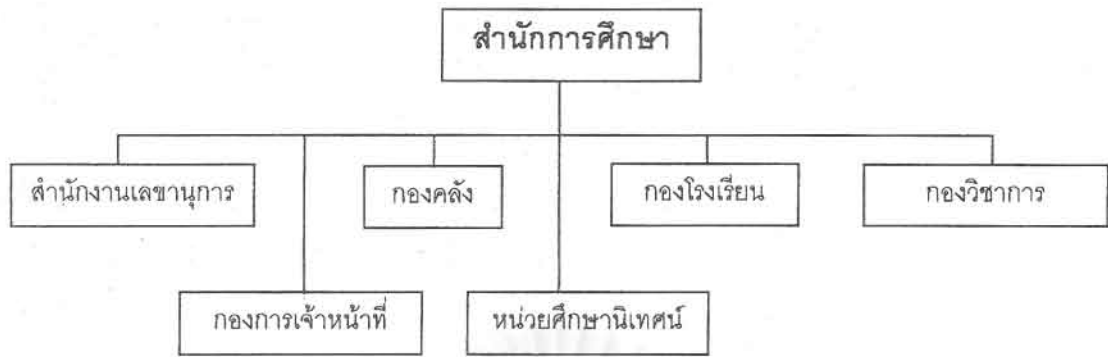
- (1) สำนักงานการศึกษา
- (2) สำนักสวัสดิการสังคม
- (3) สำนักพัฒนาชุมชน
- (4) สำนักอนามัย และ
- (5) สำนักงานการแพทย์

จากการพิจารณาถึงงานและบทบาทของส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาของ กทม. เพื่อกำหนดนโยบาย หรือ กำหนด แนวทางการดำเนินงานในอนาคตต่อไปนั้น คงจะต้องพิจารณางานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งระบบของกทม. โดยภาพรวม ถ้าพิจารณาแต่เฉพาะส่วนที่จัดการศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร แต่เพียงส่วนเดียวนั้น น่าจะทำให้เห็นภาพรวมของงานด้านการศึกษาโดยรวมของกรุงเทพมหานครไม่สมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิเคราะห์ในกรณีนี้ส่วนใหญ่ก็จะยึดถือตามที่ได้กำหนดไว้ในแนววิธีดำเนินการตามที่ได้ระบุไว้ในโครงการร่วมมือระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและกทม. เป็นหลักสำคัญ คือยังมุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบาย ซึ่งสัมพันธ์กับงานของสำนักงานการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนใหญ่

งานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและการจัดการศึกษา ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (21) นั้นได้ระบุให้ กทม. มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษาในหลายระดับ และ กทม. ได้จัดให้มีหน่วยงาน หลายหน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกันดังนี้

1. **สำนักงานการศึกษา** สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่และรับผิดชอบการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ในการดูแลงานการศึกษาดังกล่าว กรุงเทพมหานคร จะทำหน้าที่ร่วมกับสำนักงานเขตในแต่ละเขตของ กทม. ดูแลและจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ในระดับชั้นประถมศึกษา ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และงานการศึกษาในส่วนที่เป็นความร่วมมือกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ และงานการศึกษาส่วนที่เป็นความร่วมมือกับสำนักพัฒนาชุมชนของ กทม. เอง โครงสร้างสายงานของสำนักงานศึกษา กทม. มีลักษณะดังนี้



สำนักงานเลขานุการ ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไป และฝ่ายช่างและบริการ

กองการเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายบรรจุและแต่งตั้ง ฝ่ายอัตรากำลังและการจ้าง ฝ่ายวินัยและพัฒนาบุคคล ฝ่ายทะเบียนประวัติ การสอบและประเมินสมรรถภาพ

กองคลัง ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายบัญชีและตรวจสอบใบสำคัญ ฝ่ายการเงินและงบประมาณ

หน่วยศึกษานิเทศน์ ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายวางแผนวิจัยและพัฒนา ฝ่ายพัฒนางานบริหารในสถานศึกษา ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มทักษะภาษา ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มเสริมสร้างประสบการณ์ชีวิต ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มเสริมสร้างลักษณะนิสัย ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ ฝ่ายพัฒนาการเรียนการสอนระดับก่อนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

กองโรงเรียน ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายการประถมศึกษา ฝ่ายลูกเสือและยุวกาชาด

กองวิชาการ ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายแผนงานและสารสนเทศทางการศึกษา ฝ่ายวิจัยและพัฒนาการเรียนการสอน ฝ่ายนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ฝ่ายทดสอบและประเมินผล

ในระดับก่อนประถมศึกษานั้น เป็นการจัดการศึกษาในรูปชั้นเด็กเล็ก 1 ปี และชั้นอนุบาลศึกษา 2 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมแก่เด็กก่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา

ในระดับประถมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับ ระดับ ป.1-ป.6 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

ส่วนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการจัดการศึกษาในระดับ มัธยมศึกษา 1 - 3 ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา

ในส่วนที่เป็นงานการจัดการศึกษาร่วม เป็นส่วนของโครงการร่วมกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ และส่วนที่ร่วมกับสำนักพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครเองนั้นเป็นงานร่วมด้านการเปิดสอนโรงเรียนผู้ใหญ่ที่เป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียน และโรงเรียนฝึกอาชีพ ของ กทม. เอง

2. **สำนักสวัสดิการสังคม** สำนักสวัสดิการสังคม ดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ในเรื่องการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ในรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะเช่น ศูนย์เด็กก่อสร้าง หรือ อาสาสมัครสอนเด็กเร่ร่อน

3. **สำนักพัฒนาชุมชน** สำนักพัฒนาชุมชน จะดูแลและจัดโรงเรียนฝึกอาชีพระยะสั้นเพื่อส่งเสริมอาชีพ และจัดศูนย์ฝึกอาชีพแก่กลุ่มสนใจและให้การสนับสนุนชุมชนในการจัดศูนย์พัฒนาเด็กซึ่งเป็นส่วนของการศึกษาก่อนประถมศึกษา

4. **สำนักอนามัย** สำนักอนามัย มีงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดศูนย์เลี้ยงดูเด็กกลางวันและสนับสนุนบ้านเลี้ยงเด็ก ซึ่งมีลักษณะเป็นส่วนของการศึกษาก่อนระดับประถมศึกษา

5. **สำนักการแพทย์** สำนักการแพทย์ของกรุงเทพมหานคร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะในสาขาการแพทย์ และ สาขาการพยาบาล ในวิทยาลัยแพทย์กรุงเทพมหานคร (วชิรพยาบาล) และในวิทยาลัยพยาบาล(วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์) ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรุงเทพมหานครโดยตรง

การบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ในระดับก่อนการประถมศึกษา ในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป็นงานหลัก ทางด้านบริการการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นจะมี สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ หรือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษา ส่งเสริมสนับสนุนที่ระดับกรุงเทพมหานคร และมีงานศึกษาธิการ (ที่เขต) ทำหน้าที่อำนวยการ ในระดับสำนักงานเขต

สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานหลัก ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลจัดการการศึกษา โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นงานที่มีขนาดใหญ่มาก เป็นภารกิจด้านการศึกษากภาคบังคับ มีโรงเรียนในสังกัด 428 โรงเรียน กระจายอยู่ในพื้นที่ 38 เขต มีนักเรียน จำนวนรวม ทั้งสิ้น (ตามสถิติปีการศึกษา 2538) เป็นจำนวน 248,087 คน เป็น นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน 26,981 คน เป็นนักเรียนที่อยู่ในระดับชั้นประถมศึกษา จำนวน 214,924 คน และ เป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอีก 6,182 คน มีข้าราชการครู 13,142 คน

โรงเรียนของกทม. นั้น สังกัดอยู่กับ เขต 38 เขตของ กทม. เป็นโรงเรียนที่อยู่ในสภาพที่แตกต่างกันมาก แตกต่างกัน ทั้งในด้านสภาพ และ ขนาดโรงเรียน แตกต่างกันในลักษณะที่ตั้งและสภาวะแวดล้อม แตกต่างกันในด้านสถานะทางเศรษฐกิจ และสภาวะสังคมของโรงเรียน

การจัดโครงสร้างระบบการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องการจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร (31 ตุลาคม 2528) และตามประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (2 เมษายน 2530) และมติเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังตามแผนอัตรากำลัง 3 ปีของสำนักงานศึกษา และการปรับปรุงโครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง ตามโครงการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของสำนักงานเขต ตามมติ ก.ก.ครั้งที่ 3/2537 วันที่ 23 มีนาคม 2537) และ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานครฉบับที่ 14 (31 มีนาคม 2535) ซึ่งได้กำหนดให้ สำนักงานศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ หรือหน่วยงานที่

ปรัษาสนับสนุน (Staff) ที่ระดับกรุงเทพมหานคร และให้ งานศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในระดับสำนักงานเขต ส่วนโรงเรียนประถมศึกษานั้น ให้สังกัดสำนักงานเขตในแต่ละเขต และได้จัดให้มีองค์กรเสริม เป็นพิเศษเพิ่มขึ้น ในรูปกลุ่มเขต (โซน) ในรูปศูนย์วิชาการ เขตกลุ่มโรงเรียนกับ ให้มีคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียน ที่ระดับโรงเรียน

สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ก็ได้จัดแบ่งส่วนงานภายใน ของสำนักงานออกเป็น

- (1) สำนักงานเลขานุการ
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองคลัง
- (4) หน่วยศึกษานิเทศน์
- (5) กองโรงเรียน และ
- (6) กองวิชาการ

ดังรายละเอียดในแผนภูมิและรายละเอียดประกอบที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ที่สำนักงานเขตทั้ง 38 เขต ซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและมีงานอื่น ๆ ในข่ายงานของงานเขตนั้นในสำนักงานเขตก็จะมีส่วนงานเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วยกลุ่มที่เป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานครเอง และกลุ่มงานที่เป็นของส่วนราชการอื่น ๆ

ส่วนงานภายในที่เป็นส่วนราชการของ กรุงเทพมหานคร ที่สำนักงานเขตนั้น จะมีส่วนงานส่วนหนึ่ง ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา และการควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษาด้วย ลักษณะการแบ่งส่วนงาน ในสำนักงานเขตแต่ละเขตประกอบด้วย

- | | |
|----------------|-------------------------------|
| (1) งานปกครอง | (6) งานรักษาความสะอาด |
| (2) งานทะเบียน | (7) งานศึกษาธิการ |
| (3) งานโยธา | (8) งานคลัง |
| (4) งานอนามัย | (9) งานเทศกิจ |
| (5) งานรายได้ | (10) งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน |
| | (11) โรงเรียนประถมศึกษา |

ที่สำนักงานเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีทั้งสิ้นในปัจจุบัน 38 เขตนี้เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วน งานศึกษาธิการ ในแต่ละเขต ปรากฏว่าได้แยกงานภายใน ส่วนงานศึกษาธิการออกเป็น กลุ่มงานหลัก 3 ด้วยกันคือ

- (1) การเจ้าหน้าที่
- (2) บริการและส่งเสริมการศึกษา
- (3) นิเทศการศึกษา

งานด้านบริการและส่งเสริมการศึกษา ครอบคลุม งานธุรการและการเงิน งานการบริหารงานนักเรียน และงานลูกเสือและยุวกาชาด

นอกจาก 3 กลุ่มงานหลัก ในสำนักงานเขตแล้ว ที่ระดับเขต แต่ละเขต กทม.ยังได้จัดให้มีระบบเสริมอีกส่วนหนึ่งอีกด้วย เป็น กลุ่มเขตหรือ โซน และ ศูนย์วิชาการ เขต

ส่วนที่ระดับโรงเรียนนั้น ก็จะมี กลุ่มโรงเรียน และมีคณะกรรมการการศึกษาโรงเรียน เป็นระบบเสริม

ข. ข้อมูลสำคัญ ๆ ด้านการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร

ข้อมูลสำคัญบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ที่เสนอนี้เป็นข้อมูลจากรายงาน เรื่องข้อมูลสำคัญทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครปีการศึกษา 2538 เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานภาพที่เป็นปัจจุบัน โดยแสดงด้วยข้อมูลพื้นฐานของปี 2538 มีดังนี้

จำนวนโรงเรียนในสังกัดของ กรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น	428	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาล	1	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนก่อนระดับประถมศึกษา	412	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษา	427	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	29	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก (1 - 400 คน)	213	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนขนาดกลาง (401 - 800 คน)	132	โรงเรียน
เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ (800 คนขึ้นไป)	83	โรงเรียน

จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น	248,087	คน
เป็นนักเรียนชาย	128,410	คน
เป็นนักเรียนหญิง	9,677	คน
เป็นนักเรียนชั้นก่อนประถมศึกษา	26,981	คน
เป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษา (1 - 6)	214,924	คน
นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (1 - 3)	6,182	คน
จำนวนครู มีทั้งสิ้น	13,142	คน
เป็นครูวุฒิสามัญ	37	คน
เป็นครูวุฒิต่ำกว่าอนุปริญญา	393	คน
เป็นครูวุฒิอนุปริญญา หรือ เทียบเท่า	1,070	คน
เป็นครูวุฒิปริญญา หรือ เทียบเท่า	11,289	คน
เป็นครูมีวุฒิสสูงกว่าปริญญาตรี	353	คน
จำนวนบุคลากรภายในสำนักการศึกษา กทม. ทั้งสิ้น	404	คน
จำนวนห้องเรียนทั้งสิ้นใน 428 โรงเรียน	8,160	ห้อง
เป็นห้องเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งสิ้น	986	ห้อง
เป็นห้องเรียนชั้นอนุบาล 1 และ 2 (5 + 4)	9	ห้อง
เป็นห้องเรียนชั้นเด็กเล็ก	977	ห้อง
เป็นห้องเรียนระดับชั้นประถมศึกษา ทั้งสิ้น	7,015	ห้อง
เป็นห้องเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งสิ้น	159	ห้อง
งบประมาณการศึกษาในปีงบประมาณ 2538 รวม	2,897,255,600	บาท
เป็นงบอุดหนุนจากรัฐบาล	2,242,171,100	บาท
เป็นงบส่วนของ กทม.เอง	655,084,500	บาท
เป็นงบหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,900,924,500	บาท
เป็นหมวดค่าจ้างชั่วคราว	8,306,300	บาท
เป็นค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ	199,848,600	บาท
เป็นค่าสาธารณูปโภค	40,109,400	บาท
เป็นค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	418,957,500	บาท

เป็นเงินหมวดอุดหนุน	70,734,800	บาท
เป็นเงินหมวดรายจ่ายอื่น ๆ	338,374,500	บาท
งบประมาณ เมื่อจำแนกประเภทเป็นงบลงทุนและงบดำเนินการ		
เป็นงบรายจ่ายประจำ	1,909,230,800	บาท
เป็นงบลงทุน	418,957,500	บาท
เป็นงบดำเนินการ	569,076,300	บาท

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อนักเรียน 1 คนต่อปีคิดเป็นเงิน 11,678 บาท

แหล่งข้อมูล งานสารสนเทศการศึกษา กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กทม.
ข้อมูลสำคัญทางการศึกษาของ กทม. ปีการศึกษา 2538

จำนวนโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามเขต (สำนักงานเขต)

จำนวนเขต 38 เขต

จำนวนโรงเรียน 427 โรงเรียน

1. พระนคร	11	2. ป้อมปราบ	4	3. ปทุมวัน	9
4. สัมพันธวงศ์	3	5. บางรัก	5	6. ดุสิต	9
7. บางซื่อ	7	8. พญาไท	1	9. ราชเทวี	4
10. ยานนาวา	6	11. สาทร	2	12. บางคอแหลม	7
13. พระโขนง	11	14. คลองเตย	12	15. ประเวศ	18
16. บางเขน	13	17. ดอนเมือง	12	18. จตุจักร	6
19. บางกะปิ	13	20. ลาดพร้าว	7	21. บึงกุ่ม	12
22. ธนบุรี	17	23. คลองสาน	7	24. ภาษีเจริญ	22
25. บางขุนเทียน	24	26. จอมทอง	11	27. บางกอกน้อย	15
28. บางพลัด	10	29. ดลิ่งชัน	22	30. บางกอกใหญ่	6
31. มีนบุรี	31	32. ลาดกระบัง	20	33. หนองจอก	13
34. ราษฎร์บูรณะ	13	35. หนองแขม	9	36. หนองแขม	1
37. สวนหลวง	7	38. ดินแดง	3		

แหล่งข้อมูล: เอกสารฝ่ายแผนงานและสารสนเทศทางการศึกษา ลำดับที่ 15/ 2538

รายงานสถิติการศึกษา ปี2537 ของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

ค. แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงด้าน ประชากร และลักษณะแนวโน้มความต้องการบริการ ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครในอนาคต

รายละเอียดในส่วนต่อไปนี้เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มพื้นฐานที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่กทม. ข้อมูลหลักที่สำคัญคือข้อมูลด้านประชากรและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของ กทม. ในอนาคตดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประมาณการประชากรโดยรวมในกรุงเทพมหานคร

ประมาณการประชากรโดยรวม (ปี พ.ศ.2538) และแนวโน้มใน ปี พ.ศ. 2540-พ.ศ.2544 จากการประมาณการ ปรากฏว่าจะมีการขยายตัวจากจะมีประชากรประมาณ 7 ล้าน 2 แสนเศษ ในปี พ.ศ. 2540 เป็นประมาณ 7 ล้าน 8 แสนคน ในปี พ.ศ. 2544 ตามลักษณะแนวโน้มจากการประมาณการดังต่อไปนี้

ประชากรในปีพ.ศ.2538 และประมาณการ ปี 2540 - 2544

	รวม	ชาย	หญิง
ปี 2538	6,919,000	3,344,000	3,575,000
ปี 2540	7,204,000	3,467,000	3,737,000
ปี 2541	7,346,000	3,530,000	3,816,000
ปี 2542	7,495,000	3,594,000	3,901,000
ปี 2543	7,636,000	3,658,000	3,978,000
ปี 2544	7,774,000	3,715,000	4,059,000

ประมาณการประชากรโดยพื้นที่เขตที่แบ่งเป็นชั้นใน - กลาง -นอก

ประมาณการประชากรโดยพื้นที่เขตดังต่อไปนี้ จะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มความต้องการการศึกษาชั้นพื้นฐานที่ กรุงเทพมหานคร พึ่งเตรียมการให้เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงของระดับความต้องการในช่วงระยะต่าง ๆ ในอนาคต โดยจะจำแนกแนวโน้มตามพื้นที่ใน เขตวงแหวนชั้นในเขตพื้นที่ชั้น กลางและชั้นนอก (พื้นที่เขตวงแหวนชั้นใน ประกอบด้วย 17 เขต คือ

ธนบุรี บางกอกใหญ่ บางกอกน้อย บางพลัด บางคอแหลม คลองสาน บางรัก ปทุมวัน พญาไท ดุสิต บางซื่อ ยานนาวา สาทร สัมพันธวงศ์ พระนคร บ่อมปราบศัตรูพ่าย และ ราชเทวี พื้นที่เขตวงแหวนชั้นกลาง ประกอบด้วย 11 เขต คือ คลองเตย พระโขนง ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ จอมทอง จตุจักร ลาดพร้าว บางกะปิ ห้วยขวาง ดินแดง และบางเขน ส่วนพื้นที่เขตชั้นนอก ประกอบด้วย 10 เขต คือ บางขุนเทียน ตลิ่งชัน หนองแขม ดอนเมือง ประเวศ สอนหลาง หนองจอก บึงกุ่ม มีนบุรี และ ลาดกระบัง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนประชากรตามพื้นที่เขต และอัตราการเพิ่มประชากร

	ปี2540	ปี2541	ปี2542	ปี2543	ปี2544
รวม	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000
พื้นที่ชั้นใน					
จำนวน	2,703,403	2,707,021	2,711,323	2,711,227	2,718,041
อัตราการเพิ่ม	-	0.13	0.16	0.00	0.25
พื้นที่ชั้นกลาง					
จำนวน	2,753,855	2,819,784	2,888,463	2,954,478	3,016,371
อัตราการเพิ่ม	-	2.37	2.41	2.26	2.07
พื้นที่ชั้นนอก					
จำนวน	1,746,742	1,819,195	1,895,214	1,971,295	2,039,588
อัตราการเพิ่ม	-	4.06	4.09	3.94	3.41

จำนวนโรงเรียนในพื้นที่เขตชั้นใน - กลาง - นอก

	พท.เขตชั้นใน	ชั้นกลาง	ชั้นนอก
รวม	123	112	192
เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก	61	21	115
โรงเรียนขนาดกลาง	40	47	44
โรงเรียนขนาดใหญ่	22	64	33

ประมาณการประชากรรายเขต 2540 - 2544

	ปี2540	ปี2541	ปี2542	ปี2543	ปี2544
กทม.	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000
พระนคร	111,945	112,178	112,424	112,472	112,786
ป้อมปราบ	107,415	110,125	112,972	15,661	118,146
ปทุมวัน	155,282	154,813	54,363	153,445	153,271
สัมพันธวงศ์	42,953	43,050	43,152	43,179	43,306
บางรัก	82,009	81,733	81,466	81,058	80,930
ดุสิต	299,352	300,660	302,009	302,832	305,691
บางซื่อ	311,871	310,939	310,047	308,614	307,884
พญาไท	203,054	199,704	196,433	192,876	190,451
ราชเทวี	125,649	128,163	130,744	133,142	135,422
ยานนาวา	104,695	104,246	103,811	103,196	102,958
สาทร	134,662	134,267	133,890	133,279	133,117
บางคอแหลม	139,840	140,049	140,274	140,253	140,579
พระโขนง	246,902	252,123	257,489	262,498	267,231
คลองเตย	296,370	296,646	296,957	296,747	297,304
ประเวศ	162,590	167,729	173,050	178,226	182,924
บางเขน	300,057	312,567	325,638	338,659	350,304
ดอนเมือง	265,995	273,434	281,115	288,504	295,275
จตุจักร	220,673	220,975	221,304	221,244	221,737
บางกะปิ	377,445	386,103	395,001	403,391	411,236
ลาดพร้าว	166,767	171,913	177,238	182,407	187,107
บึงกุ่ม	299,346	315,847	333,297	351,093	366,906
ธนบุรี	269,151	266,879	264,658	261,994	260,517
คลองสาน	131,632	131,591	131,565	131,308	131,432
ภาษีเจริญ	334,863	343,440	352,279	360,710	368,499
บางขุนเทียน	191,905	197,104	202,467	207,611	212,338
จอมทอง	182,236	182,932	183,651	184,050	184,820
บางกอกน้อย	214,751	220,275	225,968	231,401	236,418
บางพลัด	162,779	161,417	160,086	158,487	157,603
ตลิ่งชัน	162,553	169,235	176,213	183,156	189,369
บางกอกใหญ่	106,363	106,905	107,461	107,831	108,392

	ปี2540	ปี2541	ปี2542	ปี2543	ปี2544
มีนบุรี	172,566	182,328	192,666	203,232	212,619
ลาดกระบัง	122,649	128,785	135,244	141,778	147,591
หนองจอก	76,372	78,664	81,034	83,329	85,420
ราชบุรีบูรณะ	234,901	240,407	246,072	251,428	256,422
หนองแขม	150,119	159,843	170,216	180,945	190,477
ห้วยขวาง	103,718	105,319	106,957	108,429	109,890
สวนหลวง	142,647	146,226	149,912	153,421	160,012
ดินแดง	289,923	307,359	325,882	344,915	361,821

ประมาณการประชากร เด็ก-ผู้ใหญ่ ปี 2540 - 2544

ประมาณการจำนวนประชากรของ กทม.ที่เป็นเด็กและผู้ใหญ่ จำแนกตามกลุ่มอายุ สัดส่วนและจำนวนที่เพิ่ม ในปี 2540 - 2544 ปรากฏดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประมาณการประชากรเด็ก - ผู้ใหญ่ในกทม.ในปี 2540 - 2544

(หน่วย = 1000)

	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544
จำนวนรวม	7,204	7,346	7,495	7,636	7,774
ต่ำกว่า 15 ปี					
รวม	1,484	1,469	1,463	1,452	1,448
สัดส่วน(%)	20.6	20.0	19.5	19.0	18.6
จำนวนที่เพิ่ม	-	-15	-6	-11	-36
อัตราการเพิ่ม	-	-1.02	0.41	-0.75	-0.61
15 - 59 ปี					
รวม	5,216	5,344	5,471	5,597	5,724
สัดส่วน(%)	72.4	72.7	73.0	73.3	73.6
จำนวนที่เพิ่ม	-	128	127	126	127
อัตราการเพิ่ม	-	2.42	2.35	2.28	2.24
60 ปีขึ้นไป					
รวม	504	533	561	587	602
สัดส่วน(%)	7.0	7.3	7.5	7.7	7.7
จำนวนที่เพิ่ม	-	29	28	26	15
อัตราการเพิ่ม	-	5.59	5.12	4.53	2.52

หมายเหตุ ปรับจากตารางข้อมูลซึ่งคำนวณมาจากตารางข้อมูลที่ 3.7 ก

ประมาณการเพิ่มประชากรในเขตต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มลักษณะการขยายแบบอิมตัว-แบบขยายตัวช้า-แบบขยายตัวปานกลางและแบบที่ขยายตัวเร็วของกรุงเทพมหานคร

ลักษณะการขยายตัวโดยภาพรวมตามแนวโน้มการขยายตัวของประชากรเมื่อแยกตามพื้นที่เขตและพื้นที่รอบใน รอบกลาง และรอบนอก พิจารณาลักษณะการขยายตัว ในลักษณะแนวโน้มแบบอิมตัว แบบขยายตัวช้า แบบขยายตัวปานกลาง และ แบบขยายตัวเร็ว จะมีลักษณะดังนี้ (ตัวเลขในวงเล็บที่อยู่ใต้ชื่อเขตคือจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน)

	อิมตัว	ขยายช้า	ขยายปานกลาง	ขยายเร็ว
พื้นที่ชั้นใน	ธนบุรี (9/5/3)	คลองสาน (3/1/3)	บางกอกน้อย (10/3/2)	-
	บางซื่อ (2/4/1)	ดุสิต (4/3/2)	ป้อมปราบฯ (4/0/0)	-
	บางพลัด (4/6/0)	บางกอกใหญ่ (3/1/2)	ราชเทวี (0/3/1)	-
	บางรัก (3/5/1)	บางคอแหลม (9/2/0)	-	-
	พญาไท (0/0/1)	สัมพันธวงศ์ (3/0/0)	-	-
	ยานนาวา (1/2/3)	-	-	-
	สาทร (1/1/0)	-	-	-
	คลองเตย (2/5/5)	บางกะปิ (2/7/4)	-	ดินแดง (0/0/3)
	จตุจักร (0/3/3)	พระโขนง (1/6/4)	-	บางเขน (3/5/5)
	จอมทอง (1/4/6)	ภาษีเจริญ (9/8/5)	-	-
-	ราษฎร์บูรณะ (2/6/5)	-	-	
-	ลาดพร้าว (1/3/3)	-	-	
-	ห้วยขวาง (0/0/1)	-	-	
พื้นที่ชั้นนอก	-	-	ดอนเมือง (2/4/6)	ตลิ่งชัน (14/8/0)
	-	-	บางขุนเทียน (13/6/5)	บึงกุ่ม (4/4/4)
	-	-	ประเวศ (12/2/4)	มีนบุรี (22/4/5)
	-	-	สวนหลวง (2/3/2)	ลาดกระบัง (12/6/2)
	-	-	หนองจอก (32/5/0)	หนองแขม (2/2/5)
	-	-	-	-

พื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ และ พื้นที่สีเขียว

พื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจและพื้นที่สีเขียว เป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาของเด็กในทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจทางด้านสังคม และด้านการพัฒนาบุคลิกภาพเชิงสุนทรีย์ที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นอย่างมาก ไม่ใช่สถานที่เที่ยวหรือที่พักผ่อนในยามว่างตามความคิดของผู้ใหญ่ทั่วไปเท่านั้น แต่เป็นสิ่งแวดล้อมในชีวิตที่หล่อหลอมความสมบูรณ์ เป็นสิ่งที่ให้การเรียนรู้ในชีวิต และการสั่งสมความเป็นคนที่สมบูรณ์ในเชิงบุคลิกภาพที่ไม่อาจหาได้จากโรงเรียนโดยตรง จะเห็นได้ว่าในสังคมที่ก้าวหน้า ในประเทศที่เจริญยิ่งด้วยอารยธรรม ในสถานศึกษาชั้นนำ การจัดสภาพแวดล้อมในเชิงสถานสำหรับการพักผ่อนและประกอบด้วยพื้นที่สีเขียวเป็นสิ่งที่ได้รับการให้ความสำคัญสูงมากในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของโลกทุกแห่งจะประกอบด้วยภูมิทัศน์ที่สร้างแรงจรรโลงใจในคุณภาพชีวิตที่ค่อนข้างชัดเจนแทบทุกแห่ง

สำหรับกรณีที่กรุงเทพมหานครนั้น MIT ได้ศึกษาพบว่า กรุงเทพฯ มีความจำกัดในเรื่องพื้นที่สวนสาธารณะค่อนข้างมาก คือมีพื้นที่โดยเฉลี่ยต่อประชากร 1 คน เพียง 0.46 ตารางเมตรเท่านั้น ในขณะที่ นครโตเกียวมี 3.9 ตารางเมตร นคร ปารีส มี 12.2 ตารางเมตรต่อคน จากการศึกษาในเรื่องพื้นที่สีเขียวของโครงการนี้เองได้พบว่าพื้นที่ที่อยู่ในสภาพวิกฤติที่มีความหนาแน่นของประชากรมาก แต่พื้นที่สีเขียวมีจำกัด (ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 4.42) เรียงได้ตามลำดับดังนี้

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. เขตบางรัก | 2. เขตสัมพันธวงศ์ |
| 3. เขตป้อมปราบฯ | 4. เขตพระนคร |
| 5. เขตธนบุรี | 6. เขตพญาไท |
| 7. เขตปทุมวัน | 8. เขตคลองสาน |

จะเห็นได้ว่าในพื้นที่เขตที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ นอกจากจะเป็นปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพชีวิตที่มีคุณภาพ จะเต็มไปด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยแก่สุขภาพและจิตใจของผู้ที่อยู่อาศัย แล้วเด็กที่เจริญเติบโตในบริเวณดังกล่าวยังขาดสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทต่อการพัฒนาความเจริญทางด้านร่างกาย ทางด้านจิตใจ ทางสังคม และ การพัฒนาทางด้านบุคลิกภาพเชิงสุนทรีย์โดยไม่รู้ตัว และไม่อาจใช้พื้นที่บริเวณที่มีอยู่ในปัจจุบันชดเชยทดแทนได้แต่อย่างใด (ถ้าพิจารณาจากขนาด และจำนวนของโรงเรียนในแต่ละเขต)

พื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ และ พื้นที่สีเขียว

พื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจและพื้นที่สีเขียว เป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาของเด็กในทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจทางด้านสังคม และด้านการพัฒนาบุคลิกภาพเชิงสุนทรีย์ที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นอย่างมาก ไม่ใช่สถานที่เที่ยวหรือที่พักผ่อนในยามว่างตามความคิดของผู้ใหญ่ทั่วไปเท่านั้น แต่เป็นสิ่งแวดล้อมในชีวิตที่หล่อหลอมความสมบูรณ์ เป็นสิ่งที่ให้การเรียนรู้ในชีวิต และการสั่งสมความเป็นคนที่สมบูรณ์ในเชิงบุคลิกภาพที่ไม่อาจหาได้จากโรงเรียนโดยตรง จะเห็นได้ว่าในสังคมที่ก้าวหน้า ในประเทศที่เจริญยิ่งด้วยอารยธรรม ในสถานศึกษาชั้นนำ การจัดสภาพแวดล้อมในเชิงสถานสำหรับการพักผ่อนและประกอบด้วยพื้นที่สีเขียวเป็นสิ่งที่ได้รับการให้ความสำคัญสูงมากในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของโลกทุกแห่งจะประกอบด้วยภูมิทัศน์ที่สร้างแรงจรรโลงใจในคุณภาพชีวิตที่ค่อนข้างชัดเจนแทบทุกแห่ง

สำหรับกรณีที่กรุงเทพมหานครนั้น MIT ได้ศึกษาพบว่า กรุงเทพฯ มีความจำกัดในเรื่องพื้นที่สวนสาธารณะค่อนข้างมาก คือมีพื้นที่โดยเฉลี่ยต่อประชากร 1 คน เพียง 0.46 ตารางเมตรเท่านั้น ในขณะที่ นครโตเกียวมี 3.9 ตารางเมตร นคร ปารีส มี 12.2 ตารางเมตรต่อคน จากการศึกษาในเรื่องพื้นที่สีเขียวของโครงการนี้เองได้พบว่ามีพื้นที่ที่อยู่ในสภาพวิกฤติที่มีความหนาแน่นของประชากรมาก แต่พื้นที่สีเขียวมีจำกัด (ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 4.42) เรียงได้ตามลำดับดังนี้

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. เขตบางรัก | 2. เขตสัมพันธวงศ์ |
| 3. เขตป้อมปราบฯ | 4. เขตพระนคร |
| 5. เขตธนบุรี | 6. เขตพญาไท |
| 7. เขตปทุมวัน | 8. เขตคลองสาน |

จะเห็นได้ว่าในพื้นที่เขตที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ นอกจากจะเป็นปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพชีวิตที่มีคุณภาพ จะเต็มไปด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยแก่สุขภาพและจิตใจของผู้ที่อยู่อาศัย แล้วเด็กที่เจริญเติบโตในบริเวณดังกล่าวยังขาดสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทต่อการพัฒนาความเจริญทางด้านร่างกาย ทางด้านจิตใจ ทางสังคม และ การพัฒนาทางด้านบุคลิกภาพเชิงสุนทรีย์โดยไม่รู้ตัว และไม่อาจใช้พื้นที่บริเวณที่มีอยู่ในปัจจุบันช่วยทดแทนได้แต่อย่างใด (ถ้าพิจารณาจากขนาด และจำนวนของโรงเรียนในแต่ละเขต)

ยิ่งถ้าพิจารณาจากข้อมูลด้านสาธารณะ สนามเด็กเล่น ศูนย์เยาวชน และห้องสมุดสำหรับประชาชน จะยิ่งแสดงให้เห็นชัดถึงความจำกัดในเรื่องดังกล่าว ที่มีต่อชีวิตของเด็กและการส่งเสริมในเชิงการศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพ ดังรายละเอียดจากข้อมูลต่อไปนี้

	สวนสาธารณะ	สนามเด็กเล่น	ศูนย์เยาวชน	ห้องสมุด	พิพิธภัณฑ์
เขตชั้นใน (17 เขต)	2	15	14	NA	-
เขตชั้นกลาง (10 เขต)	4	7	7	NA	-
เขตชั้นนอก (9 เขต)	4	1	6	NA	-
รวมใน 36 เขต	10	23	27	-	-

ง. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการในแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ฉบับที่ 4 ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์โครงการที่เป็นโครงการหลักและโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่การศึกษาจะต้องเกี่ยวข้องโดยตรง จากแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) ปรากฏว่าแผนด้านการศึกษาถูกกำหนดให้เป็นส่วนของแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ในแผนงานการศึกษาและวัฒนธรรม ปรากฏรายละเอียดในสรุปสาระสำคัญแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งจัดทำโดยสำนักนโยบายและแผน มหาวิทยาลัย (หน้า 8) ระบุเป็นสาระสรุปงานได้ว่า ให้เปิดดำเนินการสอนชั้นเด็กเล็กระดับก่อนประถมศึกษา 1 ปี และเปิดสอนชั้นเด็กเล็กในวัดเป็นชั้นเรียนพิเศษของโรงเรียนประถมศึกษา ให้เด็กทุกคนที่อายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาจนจบหลักสูตร และให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับทัดเทียมกัน...สนับสนุนให้การศึกษอาชีวเพิ่มมากขึ้น...ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็น 9 ปี และเปิดสอนตามความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น...สำหรับการศึกษานอกระบบให้มีการตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพเพิ่มขึ้น ให้มีที่อ่านหนังสือในชุมชนให้ประชาชนทั้ง 36 เขต...ด้านวัฒนธรรมให้นักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน 427 โรงเรียนและนักเรียนในโรงเรียนฝึกอาชีพสังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน 17 โรงเรียนมีระเบียบวินัย มีความซื่อตรง มีความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม มีจริยธรรมและศีลธรรม...มีการดูแล รักษาฟื้นฟู อนุรักษ์ สืบทอดและเผยแพร่ ดนตรี นาฏศิลป์ ศิลปะ การแสดงพื้นบ้านของไทย ขนบธรรมเนียม

ประเพณี ศิลปหัตถกรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุและศาสนา นั้นเมื่อตรวจสอบรายการโครงการปรากฏโครงการหลักใน แผนงานย่อยด้านการศึกษา ดังนี้

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
1. โครงการขยายการศึกษาชั้นเด็กเล็ก	สำนักงานการศึกษา
2. โครงการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่นักเรียน กรุงเทพมหานคร	สำนักงานการศึกษา
3. โครงการจัดตั้งศูนย์บริการสื่อการเรียนการสอน	สำนักงานการศึกษา
4. โครงการสาธารณสุขมูลฐานในโรงเรียน	สำนักงานการศึกษา สำนักงานอนามัย
5. โครงการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนด้วย ทักษะกระบวนการ	สำนักงานการศึกษา
6. โครงการนิเทศและติดตามผลการจัดการเรียน	สำนักงานการศึกษา
7. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2532)	สำนักงานการศึกษา
8. โครงการจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร	สำนักงานการศึกษา
9. โครงการเพิ่มวิชาช่าง และขยายวิชาช่าง ในโรงเรียนฝึกอาชีพ กรุงเทพมหานคร	สำนักงานการศึกษา

ส่วนโครงการหลักใน แผนงานย่อยวัฒนธรรม ปรากฏดังนี้

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
1. โครงการเสริมสร้างค่านิยมและลักษณะนิสัยที่ดี (สำหรับนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร)	สำนักงานการศึกษา
2. โครงการเสริมสร้างค่านิยมและลักษณะนิสัยที่ดี (สำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานคร)	สำนักสวัสดิการสังคม
3. โครงการเสริมสร้างความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว	สำนักงานการศึกษา
4. โครงการเสริมสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันครอบครัว และประชาชนในสังคม	สำนักสวัสดิการสังคม
5. โครงการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรม (สำหรับนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร)	สำนักงานการศึกษา

- | | |
|--|--|
| 6. โครงการอนุรักษ์ พื้นที่ ส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรม
(สำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานคร) | กองปกครองและทะเบียน
สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร |
| 7. โครงการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย | สำนักสวัสดิการสังคม |
| 8. โครงการจัดทำคู่มือ การปฏิบัติเกี่ยวกับพิธีทางศาสนา
พิธีกรรม และพิธีการต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการ
หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง | สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร |

4.1.2.2 ประเด็น ปัญหา/ข้อมูลสำคัญ และลักษณะทั่วไปที่พึงพิจารณา ประกอบ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้ เป็นประเด็นที่ได้สังเคราะห์ และรวบรวมถึงลักษณะ และประเด็นต่าง ๆ โดยสาระสรุปที่สำคัญที่แสดงถึงเงื่อนไข และสภาพที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานการศึกษาในอนาคตของกรุงเทพมหานคร เป็นสิ่งที่พึงพิจารณาประกอบในการ กำหนดนโยบาย และทิศทางการดำเนินงาน ในการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะแผนพัฒนาใน อนาคต ของกรุงเทพมหานคร ประเด็น และปัญหาสำคัญ ๆ ทั่วไป และแนวโน้มที่จะมีผลกระทบ ต่องานด้านการศึกษาของ กทม. ที่พึงพิจารณาประกอบ มีดังนี้

1. ประชากรมากกว่า 20 % ของกรุงเทพมหานครอยู่ในสภาพที่เรียกว่า กลุ่มคนจนในเมือง (The Urban Poor) ส่วนใหญ่เป็นคนประเภทแรงงานรับจ้าง มีระดับคุณภาพ ชีวิตในระดับที่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานของผู้อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยทั่วไป ประชากรของ กทม. ที่มีตามทะเบียนราษฎรในปี 2537 ปรากฏว่ามีจำนวน 5,584,226 คน แต่ TDR1 ศึกษาพบว่า ในช่วงกลางวันจะมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 8 ล้านเศษ คาดว่าในช่วงปี 2540 - 2544 คงมีลักษณะในด้านจำนวน และในสัดส่วนที่ไม่น่าจะแตกต่างกันมากนัก

2. กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งที่อาจสะสมปัญหาสังคมที่สำคัญๆ ของสังคมเมือง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาเด็ก และเยาวชน ปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมด้านวัฒนธรรม การเสื่อมโทรมทางจริยธรรมและศีลธรรม ปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดแคลนบริการทางสังคม ฯลฯ นอกเหนือไปจากปัญหาการ จราจรและปัญหาภาวะมลพิษและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเสื่อมโทรม ปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มโดยรวม จะเป็นปัญหารุนแรงต่อไปในอนาคตได้มาก

3. การกระจายรายได้โดยรวมของคนในกทม.อยู่ในระดับ หรือ อยู่ในภาวะที่อาจกล่าวได้ว่า มีแนวโน้มที่อาจเลวลงกว่าที่เคยเป็นอยู่แต่เดิม และคนจนในเมืองส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของ กทม. ก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการสังคม ที่รัฐจัดให้ได้อย่างเต็มที่

4. เด็ก เยาวชน และ ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ รวมทั้งผู้ที่ตกอยู่ในสภาพด้อยโอกาสทางการศึกษาในกลุ่มต่าง ๆ ในเขตกทม. มีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่ขาดโอกาส เข้าสูระบบการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้ที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและมาอยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่ของพวกที่มีฐานะยากจนหรืออยู่ในชุมชนแออัดและในแหล่งก่อสร้าง

5. เด็กปฐมวัยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการดูแล เลี้ยงดู เอาใจใส่อย่างถูกต้อง และเหมาะสมกับวัย และปรากฏว่าเด็กที่อยู่ในชั้นเด็กเล็ก ระดับปฐมวัยในระบบโรงเรียนในพื้นที่ กทม. ถูกจัดให้เรียนวิชาการต่าง ๆ ซึ่งผิดธรรมชาติของเด็กเล็ก และ จะส่งผลเสียต่อพัฒนาการในชีวิตของเด็ก

6. เด็กในวัยระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้รับการด้านการศึกษาคัดบังคับอย่างทั่วถึง ระดับคุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาในแต่ละโรงเรียนในปัจจุบันยังแตกต่างกันมาก การเรียนการสอนในโรงเรียนยังไม่ส่งเสริม หรือ ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ที่เป็นแบบกระบวนการเรียนอย่างต่อเนื่องในตัวผู้เรียน การเรียนการสอนโดยทั่วไป ยังมีลักษณะที่เน้นไปทางด้านวิชาการ เน้นเนื้อหาวิชาและสัมฤทธิ์ผลเชิงวิชาการเป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิต สภาพแวดล้อมและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และไม่สอดคล้องกับความเป็นอยู่ของชุมชน

7. การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีลักษณะที่ยังคงจำกัดอยู่ในบางกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเด็กด้อยโอกาสสามารถรับการศึกษาต่อในระดับนี้ค่อนข้างน้อย

8. ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีอยู่เป็นสัดส่วนจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร ขาดแคลนสถานบริการด้านการศึกษา สำหรับการศึกษาศึกษา และการแสวงหาความรู้นอกระบบ ขาดแหล่งการบันเทิงที่ส่งเสริมคุณค่าเชิงสุนทรีย์ มีความจำกัดในแหล่งสำหรับการพักผ่อนและการกีฬา โดยเฉพาะ ขาดแคลนห้องสมุดแบบห้องสมุดสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา สวนสาธารณะ และศูนย์เยาวชน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของเยาวชน มิใช่เป็นแต่เพียงแหล่งของการพักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น

9. แนวโน้มตลาดแรงงาน และ อาชีพในกรุงเทพมหานคร ต้องการกำลังคนที่มีการศึกษาสูงขึ้น ต้องการผู้ที่มีทักษะฝีมือ และมีความรู้เฉพาะทางมากขึ้น แต่การศึกษาในโรงเรียนในลักษณะที่เป็นการขยายโอกาสและการฝึกอาชีพของ กทม. ยังมีข้อจำกัด ไม่สามารถตอบสนองได้ทันกับความต้องการของการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไป และปรากฏว่ามีแรง

งานไร้ฝีมือกับแรงงานที่มีระดับการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาเข้ามาประกอบอาชีพ และทำงานในโรงงานต่าง ๆ ในเขต กรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

10. การให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มีบริการค่อนข้างกว้างขวางและหลากหลายมากมีจัดทั้งจัดโดยกระทรวงศึกษาธิการและการศึกษาในโรงเรียนฝึกอาชีพของ กทม.เอง แต่ส่วนใหญ่ ยังจัดในแบบที่มีลักษณะ ที่ต้องการศึกษาในแบบระบบโรงเรียน ทำให้ผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษารับบริการดังกล่าวได้ค่อนข้างจำกัด

ส่วนสถานศึกษานอกระบบ ที่จัดโดยเอกชน ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ามีจำนวนมากกว่าร้อยละ 95 ของหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียนทั้งหมด ในพื้นที่เขต กทม. นั้น มีอัตราค่าเล่าเรียนค่อนข้างสูง จึงปรากฏว่าผู้ที่ด้อยโอกาสจริงๆ ที่อยู่นอกระบบการศึกษามากในพื้นที่ยุทธศาสตร์ กทม. ก็ยังคงมีแนวโน้มเป็นผู้ไร้โอกาสเช่นเดิม

11. งานการศึกษาของ กทม. ในปัจจุบันมีลักษณะที่อาจเรียกได้ว่า ติดแน่นอยู่กับระบบการศึกษาในโรงเรียนมากกว่าเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสังคม กรุงเทพมหานครโดยรวมทั้งระบบ แต่เมื่อพิจารณางบประมาณเพื่อการศึกษาในปัจจุบันก็พบว่า ค่อนข้างสูง คือประมาณปีละ 2,900 ล้านบาทต่อจำนวนนักเรียนในระบบประมาณ 2 แสน 5 หมื่น เศษ และมีแนวโน้มจะสูงยิ่งขึ้นเรื่อย ในขณะที่เดียวกัน การจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ของ กทม. นั้น มีหลากหลายและก้าวหน้าเป็นอันมาก การพัฒนาองค์กรและกลไกการบริหารงานการศึกษาของ กทม. เพื่อใช้ประโยชน์ หรือระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา เพื่อยกระดับสติปัญญาของประชาชน ยกกระดับความรู้ความสามารถ ความสามารถในวิชาชีพ ยกกระดับคุณธรรม และพัฒนาอารยธรรม กับสิ่งแวดล้อมเชิงปัญญาของพลเมืองโดยรวมของ กทม. ยังมีค่อนข้างจำกัด

12. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการศึกษาของ กทม. ในทุกระดับยังอยู่ในระดับที่อาจเรียกได้ว่าน้อยมาก และไม่มีแผนพัฒนาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการด้านการศึกษาที่เป็นที่แน่นอน บทบาทของสภาเขตที่มีต่อการศึกษาของประชาชนในพื้นที่แต่ละเขต ก็ไม่ค่อยชัดเจนนัก ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ให้ความสนใจในการจัดบริการและการบริหารจัดการโรงเรียนในเขตพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยค่อนข้างน้อย

13. ประชาชนทั่วไปมีโอกาสได้รับรู้นโยบายการพัฒนากทม. การศึกษา นโยบาย และการดำเนินงานการยกระดับพื้นฐานความรู้ การบริการและโอกาสการศึกษา และการพัฒนาความสามารถของประชาชนชาว กทม. โดยส่วนรวม มีไม่มากนัก การมีส่วนร่วมสนับสนุนด้านทรัพยากรและโอกาสในการใช้ภาษีอุดหนุนการศึกษา จึงน่าจะมีโอกาสเป็นไปได้ไม่มากนัก

14. เนื่องจากจุดเน้นในการดำเนินงานการศึกษาของ กทม. ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะผูกกับการศึกษาในระบบแบบโรงเรียน แผนงานการศึกษาเพื่อผู้ด้อยโอกาส เพื่อพวกเขา

เพื่อคนอพยพย้ายถิ่น การศึกษาเพื่อคนยากไร้ในแหล่งชุมชนแออัด การศึกษาเพื่อคนพิการ ประเภทต่างๆ ซึ่งจะมีเป็นจำนวนมากในพื้นที่ กทม. และมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามความเจริญเติบโตของ กทม. ซึ่งอาจจะกลายเป็นปัญหาทางสังคมในกทม. ในอนาคตได้เป็นอย่างมากนั้น ปรากฏว่าแผนงานการศึกษา หรือการศึกษาสงเคราะห์ รวมทั้งอาชีวศึกษาสงเคราะห์ สำหรับกลุ่มชนเหล่านี้ไม่ปรากฏชัด และยังไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง

15. การบริหารจัดการศึกษาโดยจัดตามเขตการปกครอง ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันน่าจะไม่เหมาะสม เนื่องจากประชาชนและนักเรียนในกรุงเทพมหานครมีการเดินทางข้ามเขตกันอยู่ตลอดเวลา และค่อนข้างมากกว่าปกติ การเดินทางข้ามเขตในบางส่วนเป็นไปโดยสะดวกมาก เขตบางเขตในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครบางส่วนมีลักษณะพื้นที่ที่แคบและค่อนข้างใกล้ชิดกันมากการไปมาค่อนข้างสะดวก และในบางเขตมีโรงเรียนเพียงจำนวนน้อยมาก แต่ปรากฏว่าต้องใช้หรือให้มีเจ้าหน้าที่ดูแลการศึกษาในเขต ในขนาดและจำนวนที่เท่า ๆ กับเขตอื่น ซึ่งเป็นเขตที่มีพื้นที่กว้างขวาง และมีจำนวนโรงเรียนมากกว่าหลายเท่าตัว

4.1.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับกรอบนโยบายของแผนพัฒนารุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540 - 2544) ด้านการศึกษา

1. ในการพิจารณาถึงสภาพทั่วไปที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดการศึกษาของ กทม. นั้น ควรพิจารณาเรื่องการศึกษาในฐานะที่เป็นการศึกษาของเมืองหลวงของประเทศ หรือการศึกษาของนครหลวงทั้งระบบ ซึ่งโดยปกติแล้วในแต่ละเมืองหลวงนั้นจะมีทั้งสภาพในส่วนที่เรียกว่าว่าเจริญก้าวหน้ายิ่ง และมีสภาพส่วนที่ล้าหลังปะปนอยู่เสมอ แต่ทุกเมืองหลวง มักจะเป็นแหล่งที่มีการสังคมนวัตกรรมสำคัญๆ ของประเทศ และเป็นแหล่งที่มีความก้าวหน้ายิ่งในสภาพการทางการศึกษาของประเทศ โอกาสทางการศึกษาสำหรับประชาชนในพื้นที่นครหลวงนั้น โดยปกติแล้ว มักจะมีอย่างกว้างขวางมีมาก และมีหลากหลาย สำหรับผู้ที่พอจะช่วยตัวเองได้ จะมีมากและสูงกว่าแหล่งอื่น ๆ แต่สำหรับผู้ด้อยโอกาส หรือสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแล้ว ต้องการการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ และควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในลักษณะพิเศษ ขอบเขตงานการศึกษาในเขตนครหลวง จึงควรขยายความสนใจ และจุดเน้นในการดำเนินงานให้กว้างขวาง ครอบคลุมนอกเหนือไปจากการศึกษาในโรงเรียน ไปสู่การเป็นการศึกษาสำหรับประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่นครหลวง ซึ่งจะเป็นเรื่องของการยกระดับสติปัญญาและระดับคุณภาพของประชาชน ยกกระดับฝีมือแรงงาน และระดับคุณภาพชีวิตโดยส่วนรวมของชาวนครหลวง หรือของประชาชนที่อยู่อาศัยในนครหลวงโดยรวม

2. ในด้านการดูแลและจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา นั้น ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ส่วนของการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายโดยตรง ในปัจจุบันนี้ต้องถือว่า เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการสร้างคนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของสังคมนั้น ๆ ในอนาคต เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมที่ดีในชีวิต เป็นส่วนของการปูพื้นฐานที่สำคัญและสิ่งที่จำเป็นสำหรับพัฒนาการในชีวิตของเด็ก ซึ่งเด็กเหล่านี้ต่อไปก็จะกลายเป็นกลุ่มเด็กในการศึกษาภาคบังคับของแต่ละสังคมนั้นนั่นเองและในเขตเมืองหลวงหรือในเมืองใหญ่นั้น มักจะปรากฏว่ามีพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลเด็กเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถจะเลี้ยงดู อบรม ดูแลเอาใจใส่ หรือช่วยเหลือเด็กในวัยนี้ได้อย่างถูกวิธี ถูกต้องและเหมาะสมกับระดับของพัฒนาการในชีวิตของเด็กในต่างประเทศนั้น ในเรื่องนี้ได้มีการศึกษาวิจัย ตลอดจนมีการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การดูแลเด็กในวัยนี้อย่างถูกต้องนั้น เป็นความต้องการในระดับความต้องการอันจำเป็นสำหรับเด็ก ซึ่งนอกจากจะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการในชีวิตของเด็กโดยตรงแล้ว ถ้าพิจารณาในเชิงสังคมหรือในเชิงมนุษยธรรม ก็ถือกันว่าเป็นสิ่งที่สังคมที่ก้าวหน้าควรทุ่มเท ควรเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังควรมีแผนงาน มีระบบหรือมีหน่วยงานที่ชัดเจนรับผิดชอบดำเนินการที่ชัดเจนในเรื่องนี้

การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อพัฒนาการในชีวิตของเด็กแต่ละคนแล้ว ยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละสังคม ตามหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และยังเป็นส่วนสำคัญของสวัสดิการทางสังคมอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าพิจารณาจากปรากฏการณ์จากแหล่งอื่น ๆ แล้วจะปรากฏว่าในประเทศที่เจริญในสังคมที่ก้าวหน้าแล้ว สังคมจะให้การเอาใจใส่ในเรื่องนี้อย่างจริงจังเป็นพิเศษ

การมีแผนงาน มีระบบงานเพื่อดำเนินการ เพื่อดูแล เพื่อประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ และเอาใจใส่อย่างจริงจัง จึงเป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นอย่างยิ่ง ในระบบของกรุงเทพมหานคร ตามสถิติ ปีการศึกษา 2538 ปรากฏว่า มีโรงเรียนที่เปิดดำเนินการในระดับก่อนประถมศึกษาสูงถึง 412 โรงเรียน จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 428 โรงเรียน และมีที่เปิดเป็นโรงเรียนอนุบาล 1 โรงเรียน มีเด็กในระดับอนุบาล 1 และ 2 จำนวน 252 คน มีเด็กที่เป็นเด็กซึ่งอยู่ในระดับชั้นเด็กเล็ก 26,729 คนและมีเด็กระดับเดียวกันนี้อีกจำนวนหนึ่งอยู่ในระบบอื่นๆ กับในระบบของเอกชน ถ้าอัตราการเพิ่มประชากรระดับก่อนประถมวัยในเขต กทม. ในอนาคตไม่สูงนัก การมุ่งเน้นด้านคุณภาพของการเตรียมความพร้อมเด็กน่าจะได้รับการทุ่มเทเอาใจใส่สูงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น นโยบายและแนวดำเนินการด้านคุณภาพควรมีให้ชัดเจน

3. งานการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งปัจจุบันนี้มีลักษณะเป็นงานหลักในงานด้านการศึกษาของ กทม. ในพื้นที่ 38 เขตนั้น ถ้ามีการกำหนดเขตบริการโรงเรียน (Catchment Area) ของแต่ละโรงเรียน ให้แน่ชัดและเหมาะสมยิ่งขึ้นได้ ซึ่งเทคนิคด้าน School Mapping อาจจะมีส่วนช่วยได้เป็นอย่างดี และถ้าสามารถขยายให้เป็นระบบที่ครอบคลุมไปถึงกลุ่มโรงเรียนได้ดีพอสมควรแล้ว น่าจะมีส่วนช่วยให้ทราบถึงจำนวนเด็กที่จะรับบริการ (Demand) ได้ดี และอาจนำไปสู่การจัดการรับนักเรียนได้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องยุ่งยากกับปัญหาเรื่องอำนาจการเกณฑ์ในการศึกษาภาคบังคับมากนัก คืออาจจัดให้มีทะเบียนบริการการศึกษาอยู่ที่โรงเรียน และที่กลุ่มโรงเรียนได้โดยตรง และนอกจากนั้นยังอาจขยายไปสู่ระบบข่ายโรงเรียน (School Network) ได้อีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้รู้ถึงขนาด จำนวนและศักยภาพในการรับนักเรียน รู้ถึงโอกาสหรือจำนวนที่ที่อาจเปิดให้ (Supply) ในระดับการศึกษาภาคบังคับของแต่ละเขตบริการโรงเรียน และระบบข่ายโรงเรียนได้ จะรู้ถึงการศึกษาของผู้ที่อยู่ในพื้นที่บริการรู้ถึงผู้ที่พลาดโอกาสหรือผู้ด้อยโอกาสในระดับนี้ในแต่ละเขตพื้นที่บริการการศึกษาของโรงเรียนได้ง่ายหรือดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังจะช่วยให้มีข้อมูลที่แสดงให้รู้ว่า เด็กในเขตที่อยู่ในเขตบริการของโรงเรียนในเขตนั้น ๆ แล้วไม่ได้รับบริการโดยตรงจากโรงเรียนนั้น หรือจากเขตบริการของกลุ่มโรงเรียนนั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เชื่อว่าน่าจะช่วยให้การวางแผนและการพัฒนาการศึกษาในระดับนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การวางแผนจัดและการจัดดำเนินการในเรื่องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของประชากรในวัยเรียนในระดับนี้น่าจะเป็นไปได้ดียิ่งขึ้นด้วย

4. ในด้านนโยบายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เน้นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเป็นหลักนั้นเป็นการพิจารณาที่ไม่สมบูรณ์ ควรปรับแนวคิดและเน้นแนวทางดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพไปครอบคลุมเรื่องการบริหารหลักสูตรให้สมบูรณ์ กระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนและเรื่องกระบวนการในการเรียนการสอนแล้วกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งนี้ทั้งประสบการณ์ทางการบริหารและงานวิจัยทางการศึกษา ที่ยืนยันให้เห็นว่า การบริหารเป็นปัจจัยนำที่มีความสำคัญสูงมาก ในการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน และในปัจจุบันนี้การพิจารณาเรื่องคุณภาพการศึกษาของระบบโรงเรียนนั้น ได้ก้าวหน้าไปสู่ระดับการพิจารณาจากตัวเด็ก และการบริหารหลักสูตรการศึกษาในแต่ละระดับเป็นแกน

5. หลักสูตรการศึกษาระดับประถมศึกษาปัจจุบันนั้นเป็นหลักสูตรประสบการณ์ (ซึ่งต่างจากหลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และหลักสูตรอื่น ๆ) เป็นสิ่งที่ผู้บริหาร

การศึกษาทุกระดับ และครูผู้สอนควรมีความรู้และพึงเข้าใจให้ตรงกัน มิฉะนั้นการเรียนการสอนจะเน้นอยู่แต่ที่เรื่องเนื้อหาวิชาเป็นหลัก และอาจแปรผันการบริหารการศึกษาหรือการเรียนการสอนไปตามความคิดและนโยบายของผู้มีอำนาจในการดูแลการศึกษาได้โดยง่าย ซึ่งจะเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้หลักสูตรแต่ละหลักสูตรประสบความล้มเหลว คุณภาพการศึกษาที่ได้ไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น ไม่เป็นไปตามหลักการทางการศึกษา ผลผลิตที่ได้จากดำเนินการศึกษาของโรงเรียนจึงมักจะขาดคุณภาพ ขาดภูมิคุ้มกันในตัวเอง ทั้งในด้านสัมฤทธิ์ผลที่แท้จริงด้านการเรียนการสอน ตลอดจนมีความบกพร่องในภูมิคุ้มกันในตัวเด็กทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม

6. การสอนภาษาอังกฤษและการเรียนการสอนในกลุ่มประสบการณ์ที่เป็นจุดเน้นนั้น ควรได้รับการสนับสนุนให้ใช้ระบบสื่อและใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเข้ามาช่วย และในการดำเนินงานนั้น ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล หรือโรงเรียนที่ล้าหลัง ซึ่งแต่ละเขตน่าจะมีข้อมูลดังกล่าวอยู่เป็นปัจจุบันแล้วนโยบายในเรื่องนี้ควรชัดเจนและเร่งด่วน เนื่องจากจะส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนค่อนข้างมาก

7. ในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในแต่ละโรงเรียน ในแต่ละระดับชั้น ในแต่ละกลุ่มประสบการณ์หรือรายวิชา และในแต่ละชั้นเรียนนั้น ควรจัดให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนมีระบบการวิเคราะห์ปัญหาคุณภาพการเรียนการสอนของตนเอง และควรจัดระบบงานวางแผนของโรงเรียนให้มีส่วนช่วยโดยตรงในการปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน ให้ตรงกับจุดที่เป็นปัญหา ของโรงเรียน ทุกโรงเรียนควรมีการวิเคราะห์ปัญหาการเรียนการสอน มีข้อมูลสรุปและมีการจัดทำรายงาน ที่แสดงถึงจุดอ่อน และแสดงถึงสิ่งที่ควรปรับปรุงหรือควรพัฒนา ในด้านการเรียนการสอนในโรงเรียนของตนเอง อย่างเป็นระบบ และมีความชัดเจนถึงระดับที่ช่วยให้ผู้บริหารโรงเรียน สามารถใช้กำหนดทิศทางในการดำเนินการเรียนการสอนบนฐานของโรงเรียนได้

8. การขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในช่วงระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นั้น จุดเน้นในการดำเนินงาน ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ชุมชนของคนยากไร้ และชุมชนแออัด และกลุ่มวัยเรียนที่อยู่ในระบบโรงงาน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ของกทม. โดยตรง โดยควรขยายโอกาสการศึกษา ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนแก่บุคคลในแหล่งดังกล่าว นโยบายขยายโอกาสและการประสานงานการขยายโอกาสแก่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ควรกำหนดให้ชัดเจน และมีแผนปฏิบัติที่แน่นอน

9. ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปีนั้น และจากสถิติปี 2538 ซึ่งปรากฏว่า กทม. เปิดขยายโอกาสได้ 29 โรงเรียนเท่านั้นและมีข้อมูลยืนยันว่า เด็กที่เรียนจบระดับ ป. 6 ได้เรียนต่อสูงถึง ร้อยละ 92 เศษนั้น ถ้าเป็นจำนวนเด็กที่ใกล้เคียงกับจำนวนเด็กทั้งหมดในวัยเรียนกลุ่มอายุนั้น ๆ ก็จะได้แสดงถึงความสำเร็จอย่างแท้จริงในการจัดการศึกษา ในเรื่องนี้ถ้าสามารถจัดให้มีระบบข้อมูลที่สามารถแสดงถึงจำนวนประชากรในวัยเรียนแต่ละระดับที่อยู่ในเขตพื้นที่กทม.ทั้งหมด แสดงจำนวนประชากรวัยเรียน ที่รับบริการจากระบบการศึกษาของกรุงเทพมหานครเอง และประชากรในวัยเดียวกันที่รับบริการการศึกษาระดับเดียวกันจากระบบบริการอื่น ๆ ในพื้นที่เขต กทม. ก็จะเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อการวางแผนการศึกษาที่เหมาะสมในส่วนนี้ และการวางแผนส่งเสริมการศึกษานอกระบบต่อไป หรืออาจใช้ประกอบเป็นส่วนในการจัดข่ายบริการ (Network) เพื่อจัดโอกาสทางการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดย กทม. อาจเปิดบริการเพียงเท่าที่จำเป็นหรือจัดตามขนาดที่เหมาะสม และใช้วิธีการอื่นเข้าช่วย ทั้งนี้เพื่อ กทม. จะได้เปิดขยายบริการแก่เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ และกลุ่มผู้ที่ตกอยู่ในสภาพด้อยโอกาสทางการศึกษาในกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่อาศัยในเขต กทม. ซึ่งยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มจะขยายตัวมากยิ่งขึ้นในอนาคต ได้ดียิ่งขึ้น

10. การจัดการสอนวิชาชีพเสริมในโรงเรียนที่จัดขยายโอกาสของ กทม. น่าจะได้รับความสนใจอย่างจริงจัง และมีการปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ มีแผนงานที่ชัดเจน เพื่อการส่งเสริมอาชีพและยกระดับกำลังคน มากกว่าเป็นการจัด ที่เป็นไปตามความสนใจของกลุ่มสนใจตามความพร้อมหรือตามความต้องการของหน่วยจัด

11. การศึกษาอาชีพในเขตพื้นที่ของกทมนั้น ปรากฏว่า มีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนดำเนินการอยู่ค่อนข้างมากและหลากหลาย การพัฒนาระบบประสาน หรือมีระบบประสานบริการร่วมกับ งานบริการการศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา สถาบันพัฒนาแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นของเอกชนในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร น่าจะเป็นการเปิดโอกาสในการกระจายงานการศึกษา ระดับโรงเรียนฝึกอาชีพให้เข้าใกล้ หรือให้กลุ่มชุมชนที่ต้องการการเรียนการสอนด้านนี้ได้อย่างแท้จริง ได้ดียิ่งขึ้น

การมีระบบข้อมูลและสารสนเทศ และการวิเคราะห์เชิง Network ของระบบการพัฒนาแรงงานในพื้นที่ของกทม.ทั้งระบบ น่าจะมีส่วนช่วยให้การกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาอาชีพเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

12. การปรับวิถีสถาณะของโรงเรียนฝึกออาชีพเป็นวิทยาลัยชุมชนนั้น น่าจะพิจารณาได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีในทัศนะทางการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ควรกำหนดทิศทางและแนวการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวคิด ปรัชญา และแบบของวิทยาลัยชุมชน (Community College) ที่แท้จริง โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่แท้จริงให้แน่ชัดและควรพิจารณาประกอบกับการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการลงทุนกับทางเลือกในการจัดการที่อาจประสานกับกรมอาชีวศึกษา กับการอาชีวศึกษาของเอกชน สถานศึกษาของสถาบันต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ กทม. และหน่วยพัฒนากับแผนพัฒนามือแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในรูปแบบข่ายบริการโรงเรียน (School Network) ด้วย

13. กทม. ควรมีนโยบายให้โรงเรียนขนาดใหญ่ของ กทม. เปิดให้บริการทั้งการศึกษาในระบบ (Formal Education) และการศึกษาอกระบบ (Non-formal Education) ซึ่งเปิดโอกาสการเรียนรู้ทั้งสายสามัญ การศึกษาอาชีพ และการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในชุมชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นโยบายให้โรงเรียนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมนั้นควรมีให้ชัด กำหนดให้โรงเรียนมีส่วนช่วยสังคมรอบ ๆ โรงเรียน หรือพื้นที่บริการของโรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีคุณค่าต่อสังคมอย่างแท้จริงและกว้างขวางขึ้น ไม่ใช่ทางผ่านของการศึกษาเท่านั้น

นโยบายด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชน ในลักษณะศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น ควรมีนโยบายและดำเนินการให้ห้องสมุดโรงเรียนปรับการดำเนินการ ให้ทำหน้าที่อีกส่วนหนึ่งในการเป็นศูนย์บริการข่าวสารข้อมูลสู่ชุมชนเพิ่มขึ้น และมีบริการนอกเวลาการเรียนการสอนตามโปรแกรมของโรงเรียนตามปกติและสำหรับวันหยุด ทั้งนี้เพื่อลดความจำกัด ในการลงทุนจัดตั้งห้องสมุดสาธารณะสำหรับประชาชน ซึ่งน่าจะช่วยให้ กทม. มีห้องสมุดที่สามารถบริการแบบสาธารณะ เพิ่มขึ้นได้นับเป็นร้อยแห่ง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากนัก เพียงแต่ปรับระบบโรงเรียนและวิธีบริหารห้องสมุดเท่านั้น

14. ในการดำเนินการทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้งระบบนั้น เนื่องจาก กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ระบบการศึกษาและโรงเรียนเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่สะท้อนถึงแบบแผนประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติจริง แสดงถึงแบบแผนประชาธิปไตยในชีวิต และกระบวนการฝึกฝนประชาธิปไตยแก่เด็กและเยาวชน การส่งเสริมและรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีของเขตแต่ละเขต และของกทม.โดยรวม ทั้งระบบในช่วงแผนพัฒนา

ฉบับที่ 5 น่าจะส่งเสริมอย่างจริงจัง จัดทำให้เป็นระบบ ให้มีนโยบายและมีแผนงานการส่งเสริมที่แน่นอนชัดเจน เป็นระบบ และมีการติดตามตรวจสอบผลการส่งเสริม เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมให้ก้าวหน้าและเหมาะสมยิ่งขึ้น น่าจะส่งผลให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนสำหรับบริการบุตรหลาน หรือเยาวชนในเขตพื้นที่ที่เขาอยู่อาศัย เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ติดตามดูแล ตลอดจน อาจนำไปสู่ความคิดเรื่องการระดมทุนจากชุมชนเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ช่วยให้การดำเนินการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น และที่ก้าวไปไกลก็อาจนำไปสู่เรื่องภาษีสนับสนุนการศึกษาจากประชาชนและพื้นที่ที่ตั้งของโรงเรียน ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศที่เจริญก้าวหน้าแล้ว น่าจะเป็นไปได้สะดวกยิ่งขึ้น

15. การบริหารการศึกษาตามระบบบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจัดตามพื้นที่เขตการปกครองในปัจจุบันนั้น ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงใหม่ ให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับธรรมชาติของความเป็นอยู่ของประชาชน และระบบเขตบริการการศึกษากับระบบโรงเรียนที่เป็นตัวรับ-ตัวป้อน ที่อาจจัดขึ้นใหม่ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงในการจัดเขตบริการการศึกษาให้เหมาะสมเสียใหม่นั้น อาจมีการร่วมมือดำเนินการกันได้ โดยไม่น่าจะเกิดการเสียหายหรือกระทบกับระบบเดิมในปัจจุบันมากนัก

16. ในแผนงานด้านงานการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนของแผนพัฒนาพัฒนาทุกฉบับทุกระยะของ กทม. ควรบรรจุแผนงานเฉพาะด้านการพัฒนาการบริหารจัดการการศึกษาไว้เป็นแผนหลักด้านการศึกษา ที่เป็นส่วนสำคัญด้วยเสมอ เพื่อจะได้มีการทบทวนระบบการบริหาร และการพัฒนาการบริหารจัดการโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาเป็นระยะๆ และแสวงหาวิธีใช้สิ่งแวดลอมทางการศึกษา ที่มีอยู่ในเขตนครหลวง ให้เป็นประโยชน์แก่งานหรือภาระงานด้านการศึกษาของเมืองที่เป็นนครหลวงได้ดียิ่งขึ้น

4.1.3 การศึกษาด้านสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร

4.1.3.1 สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหา

กรุงเทพมหานครยังดำรงความเป็นศูนย์กลาง และยังคงมีบทบาทสำคัญ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้น การพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงต้องสัมพันธ์ กับการพัฒนาประเทศในภาพรวม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ ฉบับที่ 7 กรุงเทพมหานคร ได้รับการพัฒนา โดยมุ่งเน้นให้เป็นฐานเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมุ่งส่งเสริมสถานภาพทางเศรษฐกิจจนอัตราขยายตัว ของเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 7 ต่อปี แต่จากการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า ผลการพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหลาย ประการ

ก. การเจ็บป่วยและการตาย

ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้ทำให้การแพทย์ ได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ประชากรมีการโยกย้ายจากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อขยายแรงงานในภาคอุตสาหกรรม สถานะสุขภาพของประชาชนไทย จึงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การเจ็บป่วยของประชาชนได้เปลี่ยนจากโรคติดต่อ เชื้อ มาเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรม เช่น โรคติดต่อในคนไข้นอก ได้ลดลงจาก 247,945 ราย ในปี 2532 เหลือเพียง 200,862 ราย ในปี 2534 ในขณะที่โรคภัยไข้เจ็บซึ่งมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อม กลับมีแนวโน้มมากขึ้น โรคระบบหัวใจ เพิ่มขึ้นจาก 986,020 ราย ในปี 2532 เป็น 1,001,780 ราย ในปี 2534 เป็นที่น่าสังเกตว่าความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชาชน อยู่อย่างหนาแน่น การดำรงชีวิตต้องมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา ประชาชนจึงเกิดความเครียด จะ เห็นได้ว่าโรคซึ่งเกิดจากภาวะแปรปรวนทางจิตได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งในปี 2532 มีผู้ป่วยทางจิต ถึง 90,472 ราย และได้เพิ่มเป็น 146,956 และ 145,617 ราย ในปี 2533 และ 2534 ตามลำดับ (ดู ตารางที่ 4.1) การเจ็บป่วยซึ่งเกิดจากพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อม อีกร่างโรค เช่น อุบัติเหตุการ ถูกพิษโรคที่เกิดจากอาการไม่ชัดเจน โรคระบบประสาท โรคระบบย่อยอาหาร และ โรคผิวหนัง ใน ปี 2534 ล้วนแต่มีจำนวนผู้ป่วยมากกว่าการป่วยด้วยโรคติดต่อทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ป่วยนอกแยกตามกลุ่มสาเหตุ (17 กลุ่มโรค) ของกรุงเทพมหานคร
ปีงบประมาณ 2532 ถึง 2534

ลำดับ โรค	สาเหตุป่วย (กลุ่มโรค)	2532	2533	2534
1	โรคติดเชื้อและปรสิต	247,945	200,187	200,862
2	เนื้องอก	63,303	56,707	58,680
3	โรคเกี่ยวกับต่อมไร้ท่อ โภชนาการ และเมตาบอลิซึม	193,709	181,894	190,530
4	โรคเลือดและอวัยวะสร้างเลือด	21,326	22,370	20,477
5	ภาวะแปรปรวนทางจิต	90,472	146,956	145,617
6	ระบบประสาทและอวัยวะสัมผัส	332,172	300,329	307,318
7	โรคระบบทางไหลเวียนเลือด	224,088	216,647	243,071
8	โรคระบบหายใจ	986,020	799,084	1,011,780
9	โรคระบบย่อยอาหาร	410,768	348,364	350,175
10	โรคระบบอวัยวะสืบพันธุ์ร่วมปัสสาวะ	219,513	210,607	210,347
11	ภาวะแทรกซ้อนในการตั้งครรภ์ การคลอด และระยะอยู่ไฟ	178,144	171,190	184,087
12	โรคผิวหนัง และเนื้อใต้ผิวหนัง	328,596	273,114	264,690
13	โรคระบบกล้ามเนื้อโครงร่างและเนื้อเยื่อเสริม	265,400	251,667	270,126
14	รูปวิปริตแต่กำเนิด	8,315	8,405	9,298
15	สาเหตุบางอย่างทางพยาธิสภาพ และมกตภาพที่เกี่ยวกับการคลอด	3,859	3,646	4,364
16	อาการและภาวะที่กำหนดไม่ชัดเจน	332,081	311,123	318,837
17	อุบัติเหตุ การถูกพิษ และพลวเหตุ	267,701	205,541	234,313
รวมทั้งสิ้น		4,175,944	3,710,364	4,027,106

ที่มา : สรุปรายงานการป่วยของผู้ป่วยที่มาใช้บริการสาธารณสุขในกรุงเทพมหานคร
ปีงบประมาณ 2534
กองสถิติสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 4.2 แสดงถึงสถิติผู้ป่วยที่เข้ามาขอรับการรักษา จากสถานพยาบาล ในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร พบว่าผู้ป่วยที่มีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุรถยนต์ มีจำนวนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับสาเหตุจากการป่วยอื่น ๆ เช่น ในปี 2538 ผู้ป่วยจากอุบัติเหตุมี 3,774 คน ขณะที่ผู้ป่วยด้วยเหตุอื่น ๆ รวมกันเท่ากับ 2,813 คน โรคจิตและความผิดปกติจากจิต 315 คน โรคเอดส์ และติดเชื้อมีอาการ 323 คน และโรคติดเชื้ออื่น ๆ 1,478 คน เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ป่วยด้วยโรคจิตและความผิดปกติทางจิตมีแนวโน้มสูงขึ้นจาก 175 คน ในปี 2532 มาเป็น 315 คน ในปี 2538 ผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์และผู้ติดเชื้อมีอาการก็มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 33 คน ในปี 2535 เป็น 235 และ 323 ในปี 2537 และปี 2538 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 สถิติผู้ป่วย อุบัติเหตุรถยนต์ อุบัติเหตุอื่น ๆ จิตประสาท AIDS โรคติดเชื้ออื่น ๆ และยาเสพติด

ปี	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
สาเหตุ							
อุบัติเหตุรถยนต์	3,539	3,506	2,490	2,450	2,502	3,564	3,774
อุบัติเหตุอื่น ๆ	2,917	2,891	2,697	3,014	3,422	2,158	2,813
โรคจิตและความผิดปกติทางจิต	175	203	179	229	199	166	315
เอดส์และผู้ติดเชื้อที่มีอาการ	-	มีเฉพาะรายงาน HIV + -		38	180	235	323
โรคติดเชื้ออื่น ๆ	1,914	2,189	1,400	1,386	1,558	1,689	1,478
ยาเสพติด (คลินิกอดสุรา, บุหรี่, โรงพยาบาลตากสิน)	119,172*	121,496*	67,253*	33,633*	1,572	793	449

ที่มา : ข้อมูลจากสถานพยาบาลในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร

- * เดิมมีที่วชิรพยาบาล และโรงพยาบาลตากสิน จนถึง ปี 2536 เนื่องจากวชิรพยาบาลมีบุคลากรไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานทางด้านนี้ จึงได้ยกเลิกคลินิกยาเสพติด

การตายของประชากรในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ และสภาพแวดล้อม 5 อันดับแรกของสาเหตุการตาย ในปี 2534-2536 ได้แก่ โรคหัวใจ ชราภาพ อุบัติเหตุ มะเร็งทุกชนิด และหลอดเลือดสมองใหญ่ (ดูตารางที่ 4.3) การตายที่เกิดจากพฤติกรรมมนุษย์และภาวะกดดันทางจิตใจได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ผู้เสียชีวิตด้วยความดันโลหิตสูงได้เพิ่มจาก 320 ราย ในปี 2534 มาเป็น 398 ราย ในปี 2536 ผู้ที่แขวนคอตายในปี 2534 มี 154 ราย แต่ปี 2536 มีจำนวนถึง 216 ราย ในขณะที่ การตายด้วยโรคติดเชื้อ เช่น ไข้มาเลเรีย ได้ลดลงอย่างมากจาก 31 ราย ในปี 2534 เหลือเพียง 15 รายในปี 2536

ตารางที่ 4.3 จำนวนการตายตามสาเหตุการตายในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2534-2536
เรียงตามจำนวนการตายทั้งหมด (พ.ศ.2536)

สาเหตุ	ทั้งหมด			มีภูมิลำเนาใน กทม.		
	2534	2535	2536	2534	2535	2536
อื่น ๆ	10,141	9,885	10,494	6,426	6,118	6,360
โรคหัวใจ	6,403	5,629	5,814	4,261	3,739	3,800
ชราภาพ	4,647	4,526	5,079	3,980	3,896	4,347
อุบัติเหตุ	3,882	4,023	4,024	1,811	1,722	1,705
มะเร็งทุกชนิด	3,125	3,271	3,264	2,134	2,144	2,167
หลอดเลือดสมองใหญ่	1,486	1,360	1,365	895	802	799
ปอดอักเสบ	685	751	995	443	456	620
ไตอักเสบ	610	740	804	404	506	539
เบาหวาน	401	557	557	326	434	449
ความดันโลหิตสูง	320	362	398	225	249	305
อัมพาต	238	246	258	199	208	217
แขวนคอตาย	154	153	216	97	99	129
วัณโรคระบบหายใจ	148	175	172	97	117	118
คลอดก่อนกำหนด	110	121	140	103	114	131
โรคท้องร่วง	38	31	44	27	17	26
กระเพาะอาหารและดูโอตินัม	40	45	33	26	31	23
ภาวะขาดวิตามินและความบกพร่องทางโภชนาการ	15	15	18	15	10	14
ไข้มาเลเรีย	31	12	15	14	5	4
โรคแทรกในการตั้งครรภ์การคลอด ระยะเวลาอยู่ไฟ	11	10	4	5	7	-
รวม	32,485	31,912	33,694	21,488	20,674	21,753

แหล่งข้อมูล : ฝ่ายแผนงานและสถิติ สำนักงานเลขานุการ สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

ข. สถานบริการและบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข

กรุงเทพมหานคร มีประชากรประมาณ 7.2 ล้านคนในปี 2540 และเป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่มากที่สุดในประเทศไทย ทรัพยากรทางด้าน การแพทย์ และสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร มีจำนวนจำกัดมาก ไม่สามารถจะให้บริการสนองตอบความต้องการของประชาชนทั้งหมดในกรุงเทพฯ ได้ ในปี 2538 มีโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร 7 โรง คือ วชิรพยาบาล โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลตากสิน โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ โรงพยาบาลหลวงพ่อกวีศักดิ์ชูตินชิโรฤทธิศ โรงพยาบาลหนองจอก และโรงพยาบาลลาดกระบัง โดยมีจำนวนเตียงค่อนข้างจะคงที่ มีการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากจำนวนเตียง 2,019 เตียงในปี 2534 เป็น 2,207 เตียงในปี 2538 (ดูตารางที่ 4.4) เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเตียงภายใต้การดูแลของสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพฯ กับประชากรในกรุงเทพมหานครแล้ว นับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก กล่าวคือ คิดเป็นเตียงต่อประชากร เท่ากับ 1 : 39,000

จากจำนวนสถานพยาบาลและบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการบริการของประชาชนแล้ว จะพบว่าไม่สามารถจะให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม กระทรวงทบวงกรมอื่น รวมทั้งภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และแบ่งเบาภาระนี้ไปได้อย่างมาก

ตารางที่ 4.5 ได้แสดงให้เห็นว่าในปี 2537 ในเขตต่าง ๆ มีสถานพยาบาล และโรงพยาบาลกี่แห่ง ในเขตคลองเตย เขตภาษีเจริญ และเขตพญาไท นับเป็นเขตที่มีโรงพยาบาลมากที่สุด คือ 16, 13 และ 12 โรงตามลำดับ ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับจำนวนประชากร ในเขตโรงพยาบาลทั้งหมดในกรุงเทพมหานครมี 115 แห่ง

เมื่อพิจารณาลักษณะของสถานพยาบาลที่เป็นคลินิก จะพบว่าในกรุงเทพมหานครมีคลินิก 1,095 แห่ง และมีจำนวนมาก 3 อันดับแรกที่ เขตคลองเตยมีคลินิก 214 แห่ง เขตบางกะปิมีคลินิก 174 แห่ง และเขตบางกอกน้อยมี 163 แห่ง

ตารางที่ 4.4 จำนวนเตียงและอัตราครองเตียงของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานแพทย์ ปี 2534-2538

โรงพยาบาล		2534		2535		2536		2537		2538	
		สามัญ	พิเศษ	สามัญ	พิเศษ	สามัญ	พิเศษ	สามัญ	พิเศษ	สามัญ	พิเศษ
วชิรพยาบาล	จำนวน	749	188	749	188	753	192	145	195	750	195
	ร้อยละ	80.64	87.23	80.66	87.20	81.51	89.34	80.68	92.34	77.40	88.92
กลาง	จำนวน	371	89	371	89	360	84	334	74	334	74
	ร้อยละ	65.50	75.28	70.35	75.28	74.16	77.38	66.78	100.00	66.16	100.00
ตากสิน	จำนวน	293	28	293	28	357	26	352	18	375	32
	ร้อยละ	73.72	82.14	72.35	82.14	77.87	92.30	78.69	88.88	78.40	78.12
เจริญกรุงประชารักษ์	จำนวน	267	28	298	28	320	32	325	32	325	32
	ร้อยละ	70.04	96.43	94.54	71.15	79.22	96.75	82.12	95.75	89.44	100.00
หลวงพ่อดำ	จำนวน	6	-	6	-	20	-	30	-	30	-
	ร้อยละ	100.00	-	100.00	-	30.00	-	43.33	-	80.00	-
หนองจอก	จำนวน	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-
	ลาดกระบัง	จำนวน	-	-	-	-	-	-	-	30	-
รวมเตียงพิเศษและ เตียงสามัญ	จำนวน	2,019		2,050		2,144		2,105		2,207	
	ร้อยละ	74.90		75.20		79.43		79.80		79.87	

ที่มา : สำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.5 สถานพยาบาลทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร										
รหัสไปรษณีย์	เขต	จำนวนรพ.	จำนวนคลินิก	จำนวนผดุงครรภ์ 1	จำนวนผดุงครรภ์ 2	จำนวนกายภาพ	จำนวนเทคนิคฯ	จำนวนเวชกรรม	จำนวนทันตกรรม	จำนวนประชากร
10100	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	3	27					62	38	83,680
10110	คลองเตย	16	214	1		1		22	78	242,766
10120	ยานนาวา	5	134			1	1	36	53	100,405
10140	ราชบุรีบูรณะ	10		1	5			7	14	168,973
10150	บางขุนเทียน	14	1		1			7	20	133,500
10160	ภาษีเจริญ	14	59					8	24	268,020
10170	ตลิ่งชัน	1	13		1					130,425
10200	สัมพันธวงศ์	1						24	26	43,220
10210	บางเขน	9						6	24	241,611
10230	บางกะปิ	12	174	2			2	15	80	233,393
10250	ประเวศ	2	55	2				6	18	114,856
10260	พระโขนง	15	34					5	13	201,541
10300	ดุสิต	4				1	1	13	25	172,890
10310	ห้วยขวาง	11	47			1		7	47	89,076
10330	ปทุมวัน	3						13	9	119,887
10400	พญาไท	12		1		2	2	15	32	192,005
10500	บางรัก	7	77			1		21	56	70,838
10510	มีนบุรี	2	24	2				2	6	116,250
10520	ลาดกระบัง	2	17	1				1	3	81,432
10530	หนองจอก	1	8	2					4	65,668
10600	บางกอกใหญ่	4	48	1				48	61	100,408
10700	บางกอกน้อย	12	163	1		4	1	21	65	177,387
10800	บางซื่อ	2				1		1	28	175,305
10900	จตุจักร	4				1	1	14	55	179,972
รวมกรุงเทพมหานคร		164	1095	14	7	13	8	354	782	3,503,538

ที่มา : กองประกอบโรคศิลป์ กระทรวงสาธารณสุข กันยายน 2539

สำนักทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกองผังเมือง

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ณ ธันวาคม 2536

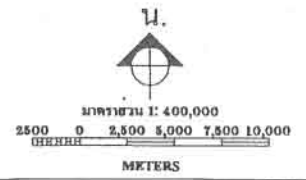
โรงพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดกรุงเทพมหานคร



- สัญลักษณ์**
- ถนน
 - ทางด่วน
 - ทางรถไฟ
 - แม่น้ำ คลอง
 - - - - - เขตการปกครอง
 - - - - - เขตกรุงเทพมหานคร
- โรงพยาบาล
 - ▲ ศูนย์บริการสาธารณสุข
 - ◆ ศูนย์บริการสาธารณสุขสาขา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 4.1



กองสารสนเทศที่ดิน สำนักผังเมือง

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของความเจริญทุก ๆ ด้านมีประชากรมากที่สุดในประเทศ มีสถานพยาบาลแผนปัจจุบันที่ให้บริการเฉพาะโรค ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัยและภาคเอกชน (ดูตารางที่ 4.6) เช่น มีสถานพยาบาลทางด้านจิตเวชปัญญาอ่อนอยู่ 5 แห่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขมีสถาบันมะเร็ง และสถาบันโรคผิวหนังภายใต้กรมควบคุมโรคติดต่ออยู่ 2 แห่ง โรงพยาบาลแม่และเด็ก 1 แห่ง ภายใต้กรมอนามัย ภายใต้กรมควบคุมโรคติดต่อมีสถานพยาบาลด้านมาลาเรีย 1 แห่ง วัณโรคโรคปอด 2 แห่ง และหน่วยควบคุมกามโรค 8 แห่ง โรงพยาบาลโรคเขตร้อนมีอยู่ 1 แห่งอยู่ใต้ทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนภาคเอกชนนั้นได้ให้บริการเป็นโรงพยาบาลเฉพาะโรคส่วนมากทางด้านสูติมี 15 แห่ง รวม 77 เตียง ทางด้านศัลยกรรม 3 แห่ง รวม 10 เตียง และทางด้านจักษุ 10 แห่ง รวม 34 เตียง

เมื่อพิจารณาถึงบุคลากรทางการแพทย์ ในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร พบว่ามีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีแพทย์ในสังกัด 465 คน (ดูตารางที่ 4.7) ทันตแพทย์ 38 คน เภสัชกร 45 คน พยาบาลวิชาชีพ 2,058 คน พยาบาลเทคนิค 54 คน และนักวิทยาศาสตร์การแพทย์ 95 คน เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร จะเท่ากับ 1 : 17,200 คน อัตราส่วนนี้สูงมาก ซึ่งอัตราส่วนของบุคลากรแพทย์อื่น ๆ ต่อประชากรมีอัตราสูงเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบุคลากรทางการแพทย์สาธารณสุขที่มีอยู่ทั้งหมดในกรุงเทพมหานครต่อประชากร นับว่ามีอัตราประชากรต่อบุคลากรต่ำกว่าจังหวัดอื่น ๆ เป็นอย่างมาก เช่น อัตราประชากรต่อแพทย์ 1 คนในปี 2537 เท่ากับ 958 คน ในขณะที่อัตราส่วนนี้ของจังหวัดอื่น ๆ เท่ากับ 7,326 คน อัตราประชากรต่อทันตแพทย์ 1 คน ในปี 2534 เท่ากับ 4,599 คน สำหรับกรุงเทพ และเท่ากับ 42,811 คน สำหรับจังหวัดอื่น ๆ อัตราประชากรต่อเภสัชกรรม 1 คน ในปี 2534 เท่ากับ 2,142 คน สำหรับกรุงเทพฯ และเท่ากับ 29,608 คน สำหรับจังหวัด อื่น ๆ เป็นต้น (ดูตารางที่ 4.8) การที่อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของกรุงเทพฯ จะต่ำกว่าส่วนอื่นของประเทศ เนื่องจากภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 4.6 จำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบันที่ให้บริการเฉพาะโรคในกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2535

ประเภทการให้บริการ เฉพาะโรค	รวม		กระทรวงสาธารณสุข				กระทรวงอื่น ๆ				รัฐวิสาหกิจ	เทศบาล	เอกชน		องค์กรอิสระ									
			ก.การแพทย์		กรมโรคติดต่อ		กรมอนามัย		อื่น ๆ								มหาดไทย		กลาโหม		ทม.		อื่นๆ	
			แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง							แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง	แห่ง	เตียง
อุบัติเหตุ	15	77													15	77								
หัตถ์	3	10													3	10								
จักษุ	10	34													10	34								
โรค คอ นาลิก จักษุ	3														3									
โรค	1														1									
กายภาพบำบัด	1														1									
เซลล์วิทยา	1														1									
มาลาเรียคลินิก	1			1																				
วัณโรค โรคปอด	2			2																				
การโรค	8			8																				
จิตเวช ปัญญาอ่อน	5	2159	5	2159																				
ยาเสพติด	1															1								
แม่และเด็ก	1	50			1	50																		
โรคเรื้อรัง	1	300								1	300													
มะเร็ง	1	200	1	200																				
ประสาท	1															1								
ผิวหนัง	9	43	1	43	2										6									
รวม	64	2873	7	2402	13	1	50			1	300				42	121								

ที่มา : รายงานทรัพยากรสาธารณสุขประจำปี 2535 ส่วนข้อมูลข่าวสาร สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.7 อัตรากำลังบุคลากรทางการแพทย์

หน่วยงาน	แพทย์		ทันตแพทย์		เภสัชกร		พยาบาลวิชาชีพ		พยาบาลเทคนิค		นักวิทยาศาสตร์การแพทย์	
	เต็ม	ว่าง	เต็ม	ว่าง	เต็ม	ว่าง	เต็ม	ว่าง	เต็ม	ว่าง	เต็ม	ว่าง
วชิรพยาบาล	204	50	13	-	15	1	916	25	19	-	41	9
โรงพยาบาลกลาง	94	12	7	-	9	3	413	17	1	1	20	7
โรงพยาบาลตากสิน	77	18	7	-	11	2	356	15	14	1	17	1
โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์	75	10	8	1	8	-	320	21	13	-	14	1
โรงพยาบาลหลวงพ่อองค์ดำ สุพรรณบุรี อุทิศ	7	4	1	1	-	-	24	-	-	-	1	-
โรงพยาบาลหนองจอก	4	1	1	1	1	1	12	-	2	2	1	1
โรงพยาบาลลาดกระบังฯ	4	1	1	1	1	1	17	3	5	-	1	1
รวม	465	96	38	4	45	8	2,058	81	54	4	95	20

ที่มา : สำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร สํารวจเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2538

ตารางที่ 4.8 อัตราส่วนระหว่างประชากรกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุข
บางประเภทกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น ๆ 2530-2534

	2530	2531	2532	2533	2534
ประชากรต่อแพทย์ 1 คน					
ทั่วประเทศ	5,595	4,832	4,361	4,500	4,425
กรุงเทพมหานคร	1,418	1,165	1,062	1,082	958
จังหวัดอื่น ๆ	8,871	7,618	7,207	7,556	7,326
ประชากรต่อทันตแพทย์ 1 คน					
ทั่วประเทศ	36,515	32,585	26,316	24,656	23,530
กรุงเทพมหานคร	6,801	6,264	5,765	5,610	4,599
จังหวัดอื่น ๆ	80,733	63,647	48,133	43,619	42,811
ประชากรต่อเภสัชกร 1 คน					
ทั่วประเทศ	14,799	14,783	14,496	13,517	13,076
กรุงเทพมหานคร	2,095	2,149	2,558	2,463	2,142
จังหวัดอื่น ๆ	61,700	46,565	35,646	31,770	29,608
ประชากรต่อพยาบาล 1 คน					
ทั่วประเทศ	1,190	1,065	962	929	885
กรุงเทพมหานคร	460	410	384	380	363
จังหวัดอื่น ๆ	1,436	1,308	1,190	1,139	1,050

แหล่งที่มา : กองสถิติสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

4.1.3.2 ปัญหาสุขภาพอนามัยการเจ็บป่วย และแนวโน้มในอนาคต

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมความเจริญด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การผลิต และเทคโนโลยีต่าง ๆ ประชากรมีจำนวนมาก และความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรได้เพิ่มขึ้นจาก 96 คน ต่อตารางกิโลเมตร ในปี 2526 เป็น 114 คนต่อตารางกิโลเมตร ในปี 2536 ในกรุงเทพมหานครมีโรงงานถึง 22,269 แห่ง ในปี 2536 และมีระดับเสียง ฝุ่นละออง สารตะกั่ว และคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ในระดับสูง และปริมาณมูลฝอยต่อวันอยู่ในระดับสูงมากต่อวัน สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ขณะนี้ก่อให้เกิดปัญหา และแนวโน้มในอนาคตดังนี้

ก. อุบัติเหตุจากการจราจร

กรุงเทพมหานคร ยังมีการขนส่งมวลชน ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงต้องพยายามพึ่งตนเอง โดยการแสวงหาที่จะเป็นเจ้าของยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเดินทางในการประกอบอาชีพ และธุรกิจประจำวัน จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีผู้ไปขอขึ้นทะเบียนรถใหม่ประมาณวันละ 400 คัน หรือประมาณเดือนละ 10,000 คัน ซึ่งถนนไม่สามารถจะขยายตัวตามได้ทัน ปัญหาที่ตามมา คือจราจรติดขัด ปัญหามลพิษอากาศ และอุบัติเหตุจากยานยนต์ จากข้อมูล กรมตำรวจและการศึกษาของ ดร.ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และวัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ ศิริเพ็ญ ศุภกาญจนกันติ และคนอื่น ๆ พบว่า อุบัติเหตุจากยานยนต์ในกรุงเทพมหานครได้เพิ่มสูงขึ้นประมาณปีละ 13% ในปี 2537 มีผู้ประสบอุบัติเหตุ 72,359 ราย เฉลี่ยวันละ 198 ราย ส่วนใหญ่เป็นอุบัติเหตุที่เกิดจากรถจักรยานยนต์คิดเป็นวันละ 124 ราย อุบัติเหตุจากรถยนต์เฉลี่ยวันละ 74 ราย ซึ่งคิดเป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บวันละ 52 คน เสียชีวิตเฉลี่ยวันละ 5.6 คน ความสูญเสียในทรัพย์สินที่เกิดจากอุบัติเหตุทางยานยนต์ในปี 2537 คิดเป็นมูลค่าถึง 417 ล้านบาท (ดูตารางที่ 4.9)

ตารางที่ 4.9 อุบัติเหตุยานยนต์

	จำนวน (ราย)	ชนิดของยานยนต์		บาดเจ็บ (คน)	ตาย (คน)	ทรัพย์สินสูญเสีย* (ล้านบาท)
		รถจักรยานยนต์ (ราย)	รถยนต์ (ราย)			
ทั้งประเทศ						
2536	84,892	48,853	36,309	25,330	9,496	1,021.0
2537	102,610	57,305	46,305	43,541	15,176	1,408.2
กทม.						
2536	64,006	41,554	22,452	9,960	1,834**	495
2537	72,359	45,177	27,218	18,845	2,057	416.7

ที่มา : กรมตำรวจ กองตำรวจทางหลวง

* ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ สมุดปกขาว TDR1

** สำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร

ปัญหาอุบัติเหตุจากยานยนต์จะมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากยานพาหนะได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในทุก ๆ ปี

ข. ยาเสพติดและสารเสพติด

กรุงเทพมหานครเป็นแหล่งรวมของประชากรจากภาคต่าง ๆ ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด จึงเป็นปัญหาที่ติดตามมา และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นโดยตลอดและเกิดยาเสพติดชนิดใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่น สารเสพติดที่เรียกว่า ยาไอ ซึ่งระบาดอยู่ในหมู่วัยรุ่น เป็นต้น ในปี 2536 มีผู้ต้องหาในยาเสพติด ประเภทต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ ผู้ต้องหาทั้งหมดของประเทศ

ตารางที่ 4.10 แสดงให้เห็นว่าในกรุงเทพมหานคร มีผู้ต้องหาเกี่ยวกับกัญชา 25,033 คน ในปี 2536 ขณะที่ ส่วนภูมิภาคมีผู้ต้องหาพร้อมกันเท่ากับ 26,688 คน กรุงเทพมหานคร มีผู้ต้องหาเฮโรอีน 5,554 คน สารระเหย 3,108 คน ยาม้า 320 คน มึน 17 คน พืชกระท่อม 59 คน สารชนิดอื่น ๆ 12 คน รวมผู้ต้องหาทั้งสิ้น 34,103 คน ซึ่งผู้ต้องหาจำนวนนี้ ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมอย่างมาก เนื่องจาก จะมีผู้ติดสารระเหยและยาเสพติดอีกไม่น้อยกว่าผู้ก่อคดี

เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ที่ได้รับการบำบัดรักษายาและสารเสพติดในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2535 จะเห็นได้ว่ามีจำนวนน้อยมากไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้เสพติด คือ ประมาณ 12,486 คน (ดูตารางที่ 4.11) และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่ติดยาเสพติดและเข้ารับการรักษาพยาบาลอยู่ในวัยทำงาน คือ 20-40 ปี ดังนั้น ปัญหายาเสพติดยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องแก้ไขต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2538) ได้ศึกษาและประมาณการผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยได้กล่าวว่าในเขตกรุงเทพมหานครผู้ติดยาเสพติดจำแนกตามอาชีพและสถานที่สังกัด เป็นผู้ที่พักอาศัยในชุมชนแออัดมากที่สุด คือ 36,112 คน เป็นแรงงานก่อสร้าง 18,709 คน เป็นนักโทษเรือนจำ 11,021 คน เป็นหญิงบริการ 7,158 คน เป็นนักเรียนนักศึกษา 3,854 คน และเป็นผู้เข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาล 2,896 คน ซึ่งผู้ติดยาเสพติดเหล่านี้ส่วนใหญ่จะติดเฮโรอีน รองลงมาคือ ยาม้า กัญชา สารระเหยและมึนตามลำดับ ผู้ติดยาเสพติดเหล่านี้ไม่นับรวมผู้ติดยาในกลุ่มวัด ทหารกองประจำการ คนขับรถบรรทุกโดยสาร คนขี่รถสามล้อ และสถานพินิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือปัญหาเศรษฐกิจ ผลต่อสังคมและอาชญากรรม

ตารางที่ 4.10 จำนวนคดี ผู้ต้องหา และปริมาณยาเสพติดที่จับกุมได้ จำแนกตามประเภทยาเสพติด ในเขตกรุงเทพมหานครและ
ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2536 เรียงตามจำนวนคดีรวม

ประเภทยาเสพติด	กรุงเทพมหานคร			ส่วนภูมิภาค			รวม		
	จำนวนคดี (ราย)	จำนวนผู้ต้องหา (คน)	น้ำหนักของกลาง (กก.)	จำนวนคดี (ราย)	จำนวนผู้ต้องหา (คน)	น้ำหนักของกลาง (กก.)	จำนวนคดี (ราย)	จำนวนผู้ต้องหา (คน)	น้ำหนักของกลาง (กก.)
กัญชา	24,849	250,033	1,361,179.728	23,562	26,688	97,077,521.682	48,411	51,721	98,438,701.410
เฮโรอีน	5,395	5,554	1,356,975.079	17,637	19,075	1,180,842.881	23,032	24,629	2,537,817.960
สารระเหย	3,037	3,108	104,457.878	16,708	19,114	788,189.644	19,745	22,222	895,647.522
แอมเฟตามีน	277	320	197,790.892	8,120	8,714	198,403.771	8,397	9,034	396,194.663
ฝิ่น	17	17	27,070.290	3,474	3,760	6,127,388.275	3,491	3,777	6,154,458.565
พืชกระท่อม	59	59	702,998.362	325	329	982,816.674	384	388	1,684,815.036
อื่น ๆ	9	12	1,112.840	44	46	1,454.739	53	58	2,567.579
มอร์ฟีน	0	0	0.000	3	3	146,500.501	3	3	146,500.501
ฮีโรอีน/คลอโรฟอร์ม	0	0	0.000	2	5	700,050.000	2	5	700,050.000

แหล่งข้อมูล: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ: ส่วนภูมิภาค หมายถึง พื้นที่ทุกจังหวัดยกเว้นพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

ค. โรคเอดส์และโรคเกี่ยวเนื่องกับเอดส์

โรคเอดส์ถูกค้นพบเป็นระยะแรกในกรุงเทพมหานคร ในปี 2527 และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จากผู้ป่วยโรคเอดส์ 1 ราย ในปี 2527 เป็น 1,091 ราย ในปี 2537 และ 1,490 ราย (ดูตารางที่ 4.12)

โรคเอดส์นับว่าจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านต่างๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการศึกษา ด้านการผลิต และสวัสดิการของกรุงเทพมหานคร เพราะเนื่องจากผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ และผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ ตั้งแต่ ปี 2527 ถึงปี 2537 มีจำนวนถึง 1,039 ราย และส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงอายุ 15-50 ปี ซึ่งอยู่ในช่วงสำคัญของวัยแรงงาน (ดูตารางที่ 4.13)

การแพร่เชื้อโรคเอดส์ 70% ทางเพศสัมพันธ์ 20 % ผ่านทางการใช้ยาเสพติดชนิดเข้าเส้น 7% ไม่ทราบปัจจัยเสี่ยง 3% ได้รับเชื้อจากมารดา และมีเพียงส่วนน้อยไม่ถึง 0.3% ได้รับเชื้อโดยผ่านการให้เลือด

นับตั้งแต่ปี 2527 ถึง 31 มีนาคม 2537 มีผู้ป่วยเป็นโรคเอดส์ทั้งหมด 628 ราย เสียชีวิตไปแล้ว 190 ราย ผู้ป่วยที่มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์มีทั้งสิ้น 534 ราย เสียชีวิต 27 ราย โดยคาดประมาณว่าในปี 2537 จะมีผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ประมาณ 100,000 ราย (ดูตารางที่ 4.14)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.11 จำนวนผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลและการเสพติดในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 จำแนกตามอายุ เรียงตามอายุ

อายุ	ชาย		หญิง		รวม	
	คน	%	คน	%	คน	%
ต่ำกว่า 15 ปี	15	0.1	4	0.6	19	0.2
15-19 ปี	998	8.4	88	13.4	1,086	5.7
20-24 ปี	2,369	20.0	118	18.0	2,487	19.9
25-29 ปี	2,662	22.5	165	25.1	2,827	22.6
30-34 ปี	2,596	21.9	151	23.0	2,747	22.0
35-39 ปี	1,981	16.7	98	14.6	2,079	16.7
มากกว่า 39 ปี	1,208	10.2	33	5.0	1,241	9.9
รวม	11,829	100.0	657	100.0	12,486	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4.12 จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่กันยายน 2527 ถึง 31 มีนาคม 2539

	2527-2539	2537	2538	2539*
กรุงเทพมหานคร	896	1,091	1,490	45
ทั่วประเทศ	8,715	12,834	14,591	129

ที่มา : การเฝ้าระวังโรคประจำสัปดาห์ กองระบาดวิทยา

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

* ข้อมูล 1 มกราคม - 31 มีนาคม 2539

ตารางที่ 4.13 การกระจายตามกลุ่มอายุของผู้ป่วยโรคเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดือนกันยายน 2527 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2537 เรียงตามกลุ่มอายุ

กลุ่มอายุ	ผู้ป่วยโรคเอดส์		ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
0 - 4	9	7	4	2	13	9
5 - 9	4	4	1	-	5	4
10 - 14	1	1	1	1	2	2
15 - 19	10	5	14	8	24	13
20 - 24	49	10	85	25	131	35
25 - 29	101	10	110	12	211	22
30 - 34	123	10	103	7	226	17
35 - 39	102	4	63	3	165	7
40 - 44	56	2	38	3	94	5
45 - 49	30	2	23	1	53	3
50 - 54	27	-	6	-	33	0
55 - 59	16	1	4	-	20	1
60 ปี ขึ้นไป	36	1	13	1	49	2
ไม่ทราบอายุ	4	3	6	-	10	3
รวม	568	60	471	63	1,039	123

ที่มา : ฝ่ายระบาดวิทยา กองควบคุมโรค สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.14 จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ เปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานคร และ ประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มมีรายงานผู้ป่วยรายแรก พ.ศ.2527 จนถึง 31 มีนาคม 2537

	ผู้ป่วยโรคเอดส์			ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์			ผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ (การคาดประมาณ)
	ทั้งหมด	เสียชีวิต	มีชีวิตอยู่	ทั้งหมด	เสียชีวิต	มีชีวิตอยู่	
กรุงเทพฯ	628	190	438	534	27	507	100,000
ประเทศไทย	5654	1859	3795	2712	385	2327	600,000

แหล่งข้อมูล : ฝ่ายระบาดวิทยา กองควบคุมโรค สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.11 จำนวนผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลและการเสพติดในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 จำแนกตามอายุ เรียงตามอายุ

อายุ	ชาย		หญิง		รวม	
	คน	%	คน	%	คน	%
ต่ำกว่า 15 ปี	15	0.1	4	0.6	19	0.2
15-19 ปี	998	8.4	88	13.4	1,086	5.7
20-24 ปี	2,369	20.0	118	18.0	2,487	19.9
25-29 ปี	2,662	22.5	165	25.1	2,827	22.6
30-34 ปี	2,596	21.9	151	23.0	2,747	22.0
35-39 ปี	1,981	16.7	98	14.6	2,079	16.7
มากกว่า 39 ปี	1,208	10.2	33	5.0	1,241	9.9
รวม	11,829	100.0	657	100.0	12,486	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
สำนักงานกฤษฎมนตรี

ตารางที่ 4.12 จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่กันยายน 2527 ถึง 31 มีนาคม 2539

	2527-2539	2537	2538	2539*
กรุงเทพมหานคร	896	1,091	1,490	45
ทั่วประเทศ	8,715	12,834	14,591	129

ที่มา : การเฝ้าระวังโรคประจำสัปดาห์ กองระบาดวิทยา
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

* ข้อมูล 1 มกราคม - 31 มีนาคม 2539

ตารางที่ 4.13 การกระจายตามกลุ่มอายุของผู้ป่วยโรคเอดส์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดือนกันยายน 2527 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2537 เรียงตามกลุ่มอายุ

กลุ่มอายุ	ผู้ป่วยโรคเอดส์		ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
0 - 4	9	7	4	2	13	9
5 - 9	4	4	1	-	5	4
10 - 14	1	1	1	1	2	2
15 - 19	10	5	14	8	24	13
20 - 24	49	10	85	25	131	35
25 - 29	101	10	110	12	211	22
30 - 34	123	10	103	7	226	17
35 - 39	102	4	63	3	165	7
40 - 44	56	2	38	3	94	5
45 - 49	30	2	23	1	53	3
50 - 54	27	-	6	-	33	0
55 - 59	16	1	4	-	20	1
60 ปี ขึ้นไป	36	1	13	1	49	2
ไม่ทราบอายุ	4	3	6	-	10	3
รวม	568	60	471	63	1,039	123

ที่มา : ฝ่ายระบาดวิทยา กองควบคุมโรค สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.14 จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ เปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานคร และ ประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มมีรายงานผู้ป่วยรายแรก พ.ศ.2527 จนถึง 31 มีนาคม 2537

	ผู้ป่วยโรคเอดส์			ผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์			ผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ (การคาดประมาณ)
	ทั้งหมด	เสียชีวิต	มีชีวิตอยู่	ทั้งหมด	เสียชีวิต	มีชีวิตอยู่	
กรุงเทพฯ	628	190	438	534	27	507	100,000
ประเทศไทย	5654	1859	3795	2712	385	2327	600,000

แหล่งข้อมูล : ฝ่ายระบาดวิทยา กองควบคุมโรค สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

ง. ผู้สูงอายุ และเด็กกำพร้า

จากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากร ที่ได้ประมาณไว้ใน ส่วนศึกษาเรื่องประชากร ตั้งแต่ปี 2533 ถึงปี 2553 จะพบว่าสัดส่วนของผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีสูง ขึ้นมาโดยตลอด เช่น ในปี 2539 ผู้มีอายุสูงกว่า 60 ปี คิดเป็น 6.6% ของประชากรทั้งหมด และ เพิ่มขึ้นเป็น 7.7% และ 9.9% ในปี 2543 และ 2553 ตามลำดับ เนื่องมาจากความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีทางการแพทย์ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้ทำให้ประชาชนมีอายุยืนยาวขึ้น

ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ที่ป่วยเป็นโรคเอดส์ และเสียชีวิตไป ส่วนใหญ่ จะอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ และวัยทำงาน จึงน่าจะเกิดปัญหาในครอบครัว และในสังคมว่าใคร จะเป็นผู้ดูแล และผู้สูงอายุ ในเมื่อผู้ที่ทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้เสียชีวิตลงไป

ปัญหานี้นับว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากโครงสร้างทางครอบครัว ได้เปลี่ยนแปลงไป ครอบครัวเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น และสังคมก็มีสถานพักพิงของผู้สูงอายุ และ ของเยาวชน มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

4.1.3.3 แนวโน้มและข้อเสนอแนะการพัฒนา

สถานการณ์ทางด้านการแพทย์ และการสาธารณสุขของกรุงเทพมหานครใน ปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่จะขึ้นในอนาคต ดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่ 1 และที่ 2 แนวทางแก้ไขมีดังต่อไปนี้

ก. เนื่องจากบุคลากรการแพทย์ และสาธารณสุข รวมถึงสถาน-พยาบาล ที่สังกัดสำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร มีน้อยมาก ประกอบกับงบประมาณของสำนัก การแพทย์ที่ได้ในแต่ละปี ตั้งแต่ปี 2535 ถึง ปี 2539 มีแนวโน้มคงที่ (ดูตารางที่ 4.15) ดังนั้นเมื่อ เปรียบเทียบกับประชากร ลักษณะของโรคภัยและลักษณะการเกิดโรค ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงจากโรคติด เชื้อมาเป็นโรค ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กรุงเทพมหานคร จึงควรเน้นงาน ทางด้านป้องกัน และส่งเสริมสุขภาพมากกว่าการรักษา โดยต้องมีการประสานงานกับกระทรวง ทบวงกรมอื่นที่ให้การรักษาพยาบาลด้วย

ข. ผู้ป่วยโรคเอดส์ และผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ นับตั้งแต่ผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์รายแรก ปรากฏขึ้น ในปี 2527 จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคนี้ รวมทั้งผู้ติดเชื้อ HIV และผู้ป่วยที่มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จำนวนผู้ป่วยในเขตกรุงเทพมหานครมีประมาณ 10% ของผู้ป่วยและมีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ ทั้งประเทศ ในปี 2539 มีผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ และมีผู้มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ในช่วงระหว่างเดือน มกราคมถึงมีนาคม 2539 มีจำนวน ถึง 35% ของทั้งประเทศ (ดูตารางที่ 4.12 และ 4.14) ปัญหาที่น่าจะเป็นปัญหาที่ใหญ่มากขึ้น เกินกว่าที่ภาคใดภาคหนึ่งของกรุงเทพมหานครจะรับมือได้โดยลำพัง เมื่อดูจากงบประมาณของสำนักอนามัย กรุงเทพมหานครได้รับ (ตารางที่ 4.16) ตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2539 จะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครได้เริ่มจัดงบประมาณ เพื่องานโรคเอดส์ในปี 2538 ประมาณ 11 ล้านบาท และได้งบประมาณในปี 2539 เป็นเงินประมาณ 9.1 ล้านบาท เนื่องจากโรคเอดส์ เป็นปัญหาทางพฤติกรรมและเป็นปัญหาสังคม จึงสมควรที่จะให้องค์กรเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานควบคุมและป้องกัน โดยให้ความรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์ และการดูแลป้องกันตนเอง และครอบครัวอย่างถูกต้อง อนึ่ง กรุงเทพมหานครอาจจัดให้มีบ้านพักของคนป่วยด้วยโรคเอดส์ เนื่องจากในอนาคตเพียงคนไข้ที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครไม่เพียงพอต่อความต้องการทั้งหมด การส่งเสริมและให้ความรู้แก่ครอบครัวที่มีผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ให้รู้จักดูแลผู้ป่วยที่บ้าน

ค. ควรมีความร่วมมือกันกับภาคเอกชนด้วย เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานแพทย์ จัดทำคณิศรชุมชนในลักษณะโพลีคลินิคให้มีศักยภาพที่จะพึ่งตัวเองและตอบสนองความต้องการระดับชุมชน โดยปรับศูนย์อนามัยให้มีสมรรถนะมากขึ้น

ง. ส่งเสริมให้การศึกษาและรณรงค์ ให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพในเบื้องต้นได้ ให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่จะเป็นภัยต่อสุขภาพ เช่น ส่งเสริมให้ละเว้นยาเสพติด ส่งเสริมการออกกำลังกาย บริโภคอาหารให้ได้สัดส่วน อย่าล่าสอนทางเพศ ฯลฯ อันจะมีส่วนลดการป่วยเกี่ยวกับโรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน และไม่เป็นเอดส์ เป็นต้น

ในอนาคตจะมีผู้ป่วยเป็นโรคเอดส์มากขึ้น เพียงที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถจะรองรับผู้ป่วยได้ ดังนั้น การส่งเสริมให้มีการดูแลผู้ป่วยในบ้าน โดยได้รับคำแนะนำและการสนับสนุนจากภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่ควรทำและส่งเสริมอย่างยิ่ง นอกจากนี้ อาจต้องมีการสร้างบ้านพักสำหรับผู้ป่วยโรคเอดส์ที่ไม่มีญาติที่น้องดูแลเพิ่มขึ้น

จ. **ยาเสพติด และการเสพยาและสารเสพติด** จะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้น กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะลดการผลิต การขาย และการเสพลง โดยต้องร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงอื่น ๆ ทำการปราบปรามอย่างจริงจัง และให้ความรู้ถึงพิษภัยของยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง

ข. **อุบัติเหตุจากการจราจร จะลดลงได้** ถ้ามีการรณรงค์ให้ใช้รถใช้ถนนอย่างต่อเนื่อง เร่งสร้างระบบขนส่งมวลชนให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนและเทศบาล กรุงเทพมหานครจะต้องดูแลถนนทั้งหมดให้อยู่ในสภาพที่จะให้การได้ดี มิฉะนั้นความไม่สมบูรณ์ของผิวถนนอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้

ค. **ผลจากการที่ประชากรในกรุงเทพมหานครมีจำนวนมาก** ประมาณ 8 ล้านคน ประกอบกับเป็นศูนย์รวมของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ภาวะการแข่งขันกันตลอดเวลา ทำให้ประชาชนเกิดอาการเครียด จะเห็นได้ว่าผู้ป่วยด้วยโรคจิตประสาทได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในแต่ละปี (ดูตารางที่ 4.2) และคาดว่าจะจะเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งในอนาคต จึงสมควรที่จะมีการวางแผนแก้ไขให้ประชาชนมีที่ผ่อนคลายความเครียดมากขึ้น เช่น จัดให้มีสวนสาธารณะ สถานออกกำลังกายสาธารณะให้มากขึ้น ประกอบกับเน้นการให้เห็นความสำคัญของครอบครัว และความเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.15 งบประมาณของสำนักงานแพทย์ตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539

หน่วยงาน-แผนงาน-โครงการ	งบประมาณปี 2535 (บาท)	งบประมาณปี 2536 (บาท)	งบประมาณปี 2537 (บาท)	งบประมาณปี 2538 (บาท)	งบประมาณปี 2539 (บาท)
สำนักงานแพทย์					
1. แผนงานบริหารทั่วไป					
1. งานบริหารทั่วไป	42,807,400	29,552,900	37,687,620	74,529,100	66,318,000
2. โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลสิรินธร	-	-	108,600,000	37,000,000	32,000,000
3. โครงการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ โรงพยาบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร	1,650,000	-	15,157,200	25,004,800	-
2. แผนงานบริการด้านการแพทย์					
1. งานรักษาพยาบาล วชิรพยาบาล	346,088,600	390,858,450	442,936,800	456,721,000	459,555,000
2. โครงการก่อสร้างอาคารเวชศาสตร์ ฉุกเฉิน และศูนย์โรคหัวใจ และหอผู้ป่วย ใน 12 ชั้น วชิรพยาบาล	-	-	54,000,000	46,000,000	10,000,000
3. โครงการก่อสร้างอาคาร โรงซักฟอก โรงครัวและที่จอดรถวชิรพยาบาล	30,001,000	-	-	-	-
4. งานรักษาพยาบาล โรงพยาบาลกลาง	128,745,700	190,712,520	198,811,200	236,271,400	224,705,000
5. โครงการก่อสร้างอาคารอนุประสาท	-	20,000,000	210,000,000	50,000,000	30,000,000

ตารางที่ 4.15 (ต่อ) งบประมาณของสำนักงานการแพทย์ตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539

หน่วยงาน-แผนงาน-โครงการ	งบประมาณปี 2535 (บาท)	งบประมาณปี 2536 (บาท)	งบประมาณปี 2537 (บาท)	งบประมาณปี 2538 (บาท)	งบประมาณปี 2539 (บาท)
6. งานรักษาพยาบาล โรงพยาบาลตากสิน	102,748,500	154,216,900	172,467,700	196,262,700	201,847,000
7. งานรักษาพยาบาล โรงพยาบาล เจริญกรุงประชารักษ์	133,497,900	126,254,600	134,457,100	137,861,100	161,894,000
8. โครงการก่อสร้างอาคาร 12 ชั้น โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์	-	-	-	51,000,000	10,000,000
9. งานรักษาพยาบาล โรงพยาบาล หลวงพ่อดำ	21,392,700	14,571,700	26,261,100	14,869,700	25,134,000
10. โครงการก่อสร้างอาคาร 7 ชั้น อาคาร ซีกรีด และโรงครัว ตึกชั้นเดียว 1 หลัง โรงพยาบาลหลวงพ่อดำ ชูติณโรสุทิศ	-	50,000,000	15,000,000	27,700,000	-
11. งานรักษาพยาบาลโรงพยาบาลหนองจอก	-	-	-	-	24,935,000
12. งานรักษาพยาบาลโรงพยาบาลลาดกระบัง	-	-	-	-	25,438,000

ตารางที่ 4.15 (ต่อ) งบประมาณของสำนักงานการแพทย์ตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539

หน่วยงาน-แผนงาน-โครงการ	งบประมาณปี 2535 (บาท)	งบประมาณปี 2536 (บาท)	งบประมาณปี 2537 (บาท)	งบประมาณปี 2538 (บาท)	งบประมาณปี 2539 (บาท)
3. แผนงานพัฒนาด้านการแพทย์และอนามัย					
1. งานผลิตบุคลากร วิทยาลัยพยาบาล เกื้อการุณย์	26,967,100	40,771,100	42,387,130	45,675,900	42,168,000
2. โครงการก่อสร้างอาคาร 24 ชั้น วิทยาลัย พยาบาลเกื้อการุณย์	-	-	13,000,000	110,000,000	146,000,000
3. งานผลิตบุคลากร วิทยาลัยแพทย์ศาสตร์ กรุงเทพมหานคร	-	-	-	2,420,700	31,745,000

ที่มา : สรุปผลการดำเนินงานของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายสาธารณสุข : ศ.เรือเอก ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร ระหว่าง พ.ศ. 2535-2539 ;
15 ธันวาคม 2538

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.16 งบประมาณของสำนักอนามัยตั้งแต่ปี 2535-2538 และปี 2539

หน่วยงาน-แผนงาน-โครงการ	งบประมาณปี 2535 (บาท)	งบประมาณปี 2536 (บาท)	งบประมาณปี 2537 (บาท)	งบประมาณปี 2538 (บาท)	งบประมาณปี 2539 (บาท)
สำนักอนามัย					
1. แผนงานบริหารทั่วไป					
1. งานบริหารทั่วไป	12,802,400	15,815,900	16,962,180	17,809,200	16,750,100
2. งานบริหารการพยาบาล	6,627,300	5,543,300	5,827,260	5,950,900	6,781,800
2. แผนงานอนามัยสิ่งแวดล้อม					
งานควบคุมอนามัยและสิ่งแวดล้อม	6,511,900	9,174,000	8,498,220	9,322,600	9,815,100
3. แผนงานอนามัย					
1. งานส่งเสริมสาธารณสุข	5,801,800	7,710,400	8,083,550	7,618,700	9,163,300
2. งานเภสัชกรรม	26,928,500	40,083,100	31,672,250	38,044,500	42,120,500
3. งานส่งเสริมสุขภาพ	11,704,700	13,567,200	17,002,700	14,077,400	16,216,200
4. งานทันตสาธารณสุข	12,580,400	23,631,200	15,549,520	15,949,100	36,894,200
5. งานควบคุมโรค	42,964,800	69,679,800	51,611,050	53,215,200	56,428,600
6. งานควบคุมโรคสัตว์	17,346,600	25,358,500	18,723,040	21,306,500	22,552,500
7. งานป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด	16,253,000	23,073,200	23,223,330	22,864,200	24,674,200
8. งานควบคุมโรคเอดส์				10,837,300	9,072,100
9. งานจัดบริการสาธารณสุข	273,692,500	361,124,500	344,694,220	382,006,900	398,607,400
รวม	433,213,900	594,741,100	541,847,320	599,002,500	649,076,000

ที่มา : สรุปผลการดำเนินงานของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายสาธารณสุข : ศ. เรือเอก ไชยจันทร์ กัมปนาทแสนยากร ระหว่าง พ.ศ. 2535-2539 , 15 ธันวาคม 2538

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1.4 การศึกษาด้านงานสวัสดิการสังคมและชุมชน

4.1.4.1 สภาพการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของ กทม. ที่ผ่านมา

รายงานฉบับนี้ไม่ได้แยกแยะความแตกต่างของคำว่า "นโยบายสังคม (social policy) และ นโยบายสวัสดิการสังคม (social welfare policy) ออกจากกันอย่างชัดเจน¹ แต่อย่างไรก็ตามรายงานฉบับนี้ขอให้ความหมายกว้างๆของนโยบายสวัสดิการสังคมโดยใช้แนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะ (public policy) และเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy)² ซึ่งทำให้เราพบว่านโยบายและการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมมีลักษณะครอบคลุมงานในหลายๆ ด้านที่เกี่ยวพันกับการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางด้านสาธารณสุข การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการจัดหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ แม้กระทั่งด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันไปถึงเรื่องของนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับชาติ และก็คงจะปฏิเสธไม่ได้อีกเช่นกันว่าการให้บริการทางด้านสังคมแก่กลุ่มคนต่างๆในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อทางด้านการเมืองตามมาอีกด้วยดังที่ Chambers (1993) กล่าวว่า "...นโยบายสังคมหลักนี้ไม่พ้น กระบวนการทางการเมือง" (อ้างใน กิติพัฒน์, 3) ดังนั้นนโยบายและการปฏิบัติงานทางด้านสวัสดิการสังคมที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ บางครั้งจึงมีความกว้างขวาง และครอบคลุมกว่าเรื่องของกรปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ผ่านๆ มาของสำนักสวัสดิการสังคม กทม. โดยจะครอบคลุมไปถึงงานของสำนักพัฒนาชุมชนด้วย

สถาบันวิทยบริการ

¹ กลุ่มนโยบายสังคม สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2522) ให้ทัศนะว่าการให้ความหมายของนโยบายสังคมที่ไม่ตรงกันที่ผ่านมามีเกิดจากความแตกต่างของแนวคิดพื้นฐานและการกำหนดขอบข่ายของเรื่องตามสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง และขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองเบื้องหลังการศึกษานโยบายนั้นๆอีกด้วย (กลุ่มนโยบายสังคมในชาติเดียว, 10)

² สำหรับแนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะนั้น Hill and Bramley (1986) ให้ความเห็นว่า นโยบายสังคมเป็น "การกระทำต่างๆที่กระทำโดยรัฐในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิอำนาจสาธารณะ (the overriding authoritative collective entity) ในสังคม โดยเฉพาะคำว่า "สังคม (social)" นั้นมีความโน้มเอียงที่จะหมายถึงความเป็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม" (Hill and Bramley, 2) ส่วนคำจำกัดความของนโยบายสังคมในด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น Hill and Bramley (1986) เสนอว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ "นโยบาย การให้บริการ และ ผลประโยชน์ต่างๆที่ทำให้กระบวนการผลิตซ้ำของผู้ใช้แรงงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีดำรงอยู่ได้ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรที่ไม่ได้ทำงานด้วย" (สรุปจาก Hill and Bramley, 16)

รายงานฉบับแบ่งการนำเสนอการวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคมของ กทม.ที่ผ่านมามีออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆดังนี้

ก. การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของ กทม.ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น : การศึกษาทางด้านโครงสร้างสถาบัน และหน่วยงาน

ข. การวิเคราะห์เนื้อหาและปรัชญาเบื้องหลังของนโยบายและการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของ กทม. ตามแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535-2539)

ค. การวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมของ กทม.ที่ผ่านมา

ก. การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของ กทม.ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น : การศึกษาทางด้านโครงสร้างสถาบัน และหน่วยงาน

วิวัฒนาการของความสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นควรจะได้รับพิจารณาควบคู่ไปกับกับความเติบโตของเมืองอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจเสียก่อนที่จะพิจารณาแต่เพียงเรื่องของการจัดสรรอำนาจการปกครองออกเป็น การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และ การกระจายอำนาจ ตามหลักการกฎหมายปกครอง³ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อของส่วนกลางว่าตนมีอำนาจครอบคลุมในทุกพื้นที่และจะกระจายอำนาจไปให้ใครมาร่วมใช้อำนาจบ้าง ในขณะที่แนวคิดเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ (modern local politic and government) นั้นให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสังคมที่ได้รับผลจากอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบทสู่เมือง ความแออัดยัดเยียดของประชากร ภาวะเบียด และสวัสดิการสังคมต่างๆ ทั้งในด้านสุขภาพ

³ ดูตัวอย่างแนวคิดที่เน้นกฎหมายได้ใน (ประทาน 2535)

อนามัย การศึกษา และที่อยู่อาศัย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ก็คือการเกิดขึ้นของระบบเทศบาล ในฐานะเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในอังกฤษในศตวรรษที่ 19 (คูที่ Stokers 1988)

การนำเสนอในประเด็นการวิเคราะห์นโยบาย และการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกทม. ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนี้ แบ่งออกเป็นเรื่องของ 1) การอธิบายภาพรวมของความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย และเรื่องของ 2) การศึกษาโครงสร้างการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลกลางและของกทม.

ก.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่ามี 2 รูปแบบได้แก่

(1) รูปแบบเก่า หมายถึง การครอบงำโดยรัฐบาลส่วนกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่นผ่าน พรบ.ลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 โดยมีหลักใหญ่ คือ การที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอเข้าไปดูแลจังหวัดและอำเภอ และเข้าไปมีบทบาทในระดับตำบลและหมู่บ้านที่มีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เน้นเรื่องของการควบคุมกำลังคน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการปกครองคนภายใต้คำขวัญ "บำบัดทุกข์บำรุงสุข" ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและการจัดสรรนโยบายจากส่วนกลาง

(2) รูปแบบสมัยใหม่ ที่เน้นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารการให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ชุมชน ซึ่งมีความอิสระจากอำนาจของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง ผ่านการจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นด้วยตัวเองในรูปแบบของเทศบาลที่วางอยู่บนองค์ประกอบหลัก 2 ประการในการจัดตั้งได้แก่เรื่องของจำนวนประชากร และระดับรายได้ของท้องถิ่นตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น นอกจากจะมีฐานะของความเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศมาตั้งแต่ พ.ศ.2325 ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีความซับซ้อนกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้ง "คอมมิตตีนครบาล" (ทองต่อ, 35) เป็นคณะกรรมการแต่งตั้งโดยกษัตริย์เพื่อดูแลกิจการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นวิวัฒนาการมาจากการปกครองเมืองผ่าน "เวียง" ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในระบบจตุสดมภ์แบบเดิมที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในเมือง อันเป็นที่มาของการสถาปนากิจการตำรวจ (ดู อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน) ต่อมาในปี 2435 เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง กรมพระนครบาลได้ยกฐานะเป็นกระทรวงนครบาล ปกครองราชธานีและพื้นที่โดยรอบที่รวมเป็นมณฑลกรุงเทพพระมหานคร (อ้างแล้ว, 36)

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในกรุงเทพมหานคร เริ่มเมื่อ พ.ศ.2440 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงสถาปนากรมสุขาภิบาลรับผิดชอบในการกำจัดขยะมูลฝอยและอุจจาระ ควบคุมการก่อสร้างอาคารที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ และขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่างๆ ในทำนองเดียวกับการทำหน้าที่ของเทศบาลในประเทศที่เจริญแล้ว (อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครในได้เริ่มเปลี่ยนจากการเน้นเรื่องความสงบเรียบร้อยอย่างเดียวมาสู่เรื่องของกาให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ของประชากรในท้องถิ่น แม้ว่าจะไม่มีมิติทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องก็ตาม เพราะว่คณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (20 ปี กทม 2535, 33) ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มณฑลกรุงเทพพระมหานครถูกยุบ และเปลี่ยนไปเป็นโครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัดประกอบด้วยส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลต่างๆ จนกระทั่งปี 2515 กรุงเทพมหานคร ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นองค์การปกครองใหม่ที่รวมเอาหน่วยการปกครองย่อยๆ ในพื้นที่ทั้งหมดเข้ามาไว้ด้วยกัน และมีโครงสร้างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาดูแลตาม ป.ว.335 ซึ่งต่อมาได้พัฒนาไปสู่การปกครองกรุงเทพมหานครในฐานะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษตามพรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ที่ระบุให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ และสภากทม. (ดู ทองต่อ, 37-38) รวมทั้งสภาเขตอีกด้วย แต่ในทางปฏิบัตินั้นกรุงเทพมหานคร เพิ่งจะมีการเลือกตั้งผู้บริหารเมื่อพ.ศ.2528 ภายหลังจากการครอบงำ และควบคุมการบริหารงานกทม.ผ่านการแต่งตั้งผู้ว่ากทม.โดยกระทรวงมหาดไทย (หากไม่นับการมีการเลือกตั้งและบริหารงานช่วงสั้นๆในปี พ.ศ.2518)

กล่าวโดยสรุป นโยบายการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยและการสถาปนาอำนาจของระบบราชการไทยที่กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งนั้นมีผลกระทบอย่างมากต่อการบริหารกทม.ที่ผ่านมา รวมไปถึงการที่กทม.เป็นศูนย์กลางการปกครองของประเทศและศูนย์กลางความเจริญก็ยิ่งทำให้ การแยกแยะภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นไปได้ยากมากขึ้น และไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังทั้งจากประชาชน ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง ซึ่งในส่วนตัวไปจะได้กล่าวในรายละเอียดถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา

ก.2 โครงสร้างการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลกลางและกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครนั้นเป็นพื้นที่แรกที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม มาตั้งแต่อดีต ซึ่งส่งผลให้มีความเป็นเมืองสูงกว่าที่อื่นๆมาตั้งแต่ต้น จึงไม่น่าเป็นเรื่องแปลกใจอะไรว่าทำไมโครงสร้างและการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและของกรุงเทพมหานครเองจึงมีความซ้ำซ้อนกันอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้หากนำมิติทางด้านประวัติศาสตร์เข้ามาร่วมพิจารณาแล้วจะพบว่า กรุงเทพมหานครกับประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งเดียวกันก่อนที่รัฐกรุงเทพมหานครจะไปผนวกพื้นที่โดยรอบเข้ามาเป็นประเทศสยามภายใต้ความคิดเรื่องรัฐประชาชาติสมัยใหม่การปกครองกรุงเทพมหานคร กับการปกครองรัฐสยามจึงซ้อนกันในทุกๆ ส่วน ซึ่งในที่นี้จะได้นำเสนอวิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของทั้งส่วนกลาง และของกรุงเทพมหานคร

วิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของส่วนกลาง

สมเกียรติ (2536) เสนอว่าการที่แรงงานหลักของประเทศยังอยู่ในภาคเกษตร (60%) ทำให้สวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ ครอบครั้ว เครือญาติ และชุมชนเป็นผู้ดูแล และจัดหาซึ่งเป็นไปตามแบบแผนประเพณีที่สืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนานในชุมชนเกษตรนั้นๆ ภาระหน้าที่ซึ่งรัฐเข้ามาจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนจึงเบาบาง หรือบางที่เกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลยในสังคมนั้นๆ ต่อเมื่อสังคมเริ่มแปรสภาพจากสังคมเกษตรกรรมไปเป็นสังคมอุตสาหกรรมนั้นแหละที่รัฐจะเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้กับ

กรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรูปแบบครอบครัว ชุมชนและการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไปจากสังคมเกษตรโดยสิ้นเชิง (สมเกียรติ, 30-31) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น

หากไม่นับเรื่องของการศึกษา การสาธารณสุข ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก อย่างน้อยตั้งแต่ยุคการพัฒนาประเทศและปฏิรูปการปกครองในปี 2435 ในสมัยรัชกาลที่ 5 จากการมีสถานะเป็นกระทรวงแล้ว การศึกษาของ สมเกียรติ (2536) ได้ชี้ให้เห็นว่า งานทางด้านสวัสดิการสังคมซึ่งรัฐเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อสวัสดิการและมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนขึ้นเป็นการเฉพาะนั้น ปรากฏผลครั้งแรกเมื่อปี 2483 โดยการที่รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามได้จัดตั้ง "กรมประชาสงเคราะห์" ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้การสงเคราะห์ 7 ประเภทคือ เด็ก ครอบครัว อาชีพ ที่อยู่อาศัย ผู้ประสบภัย สงเคราะห์คนพิการและคนชรา และ การสงเคราะห์อื่นๆ (อ้างแล้ว, 31) ต่อมากรมประชาสงเคราะห์ได้แตกลูกหน่วยราชการระดับกรมขึ้นอีก 2 หน่วยงานได้แก่ กรมแรงงาน (2508) และสำนักงานประกันสังคม (2533) โดยต่อมาทั้ง 3 หน่วยงานนี้ได้เป็นแกนกลางสำคัญของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเร็วๆนี้ (อ้างแล้ว) (ไม่นับการแยกออกไปเป็นการเคหะแห่งชาติ ในปี 2515 -- ดู Thorbek, 29)

โครงสร้างส่วนราชการในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี	5) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
2) สำนักงานปลัดกระทรวง	6) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
3) กรมการจัดหางาน	7) สำนักงานประกันสังคม
4) กรมประชาสงเคราะห์	

จากโครงสร้างการปฏิบัติงานดังกล่าวพบว่านโยบายสวัสดิการสังคมของส่วนกลางที่ผ่านมา นั้น ตกอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องของการสืบสานพลังแรงงานภายใต้ระบบไตรภาคีที่เน้นแต่เรื่องการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง และเน้นเรื่องของการดูแลแรงงานในระบบเป็นหลัก เห็นได้จากอำนาจหน้าที่ และพบการประกันสังคมที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ โดยมีเรื่องของการสงเคราะห์เข้ามาเกี่ยวข้องเพียงส่วนเดียวในกรณีของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น



วิวัฒนาการของกิจการสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร

รายงานนี้เริ่มพิจารณาวิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครในฐานะการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ โดยเริ่มจากการมีฝ่ายการศึกษาและสวัสดิการสังคมในเทศบาลนครกรุงเทพในปี พ.ศ.2505 แต่ในส่วนของสวนสาธารณะนั้นมีกองสวนสาธารณะมาก่อนตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2503 แล้ว (ดูที่ จักรกฤษณ์, 53)

ส่วนงานทางด้านสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่นในปัจจุบันโดยเฉพาะในส่วนที่กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบนั้นจะขอพิจารณาเป็น 2 ส่วนคือ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ และในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) **อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในด้านสวัสดิการสังคม** เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ 27 ประการของ กรุงเทพมหานคร ตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 พบว่า อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นมีความกว้างขวางครอบคลุมงานด้านบริการสังคมในความหมายกว้าง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาด การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(2) **หน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร** พบว่าหน่วยงานหลักคือ สำนักสวัสดิการสังคม และสำนักพัฒนาชุมชน (ซึ่งเพิ่งแยกตัวออกไปจากสำนักสวัสดิการสังคมเมื่อไม่นานมานี้)

สำนักสวัสดิการสังคม

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การนันทนาการ และการพัฒนาเยาวชน โดยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น (งานแผนงาน, 1)

- สำนักงานเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ บริหารงานทั่วไป งานเลขานุการนักบริหาร งานสารบรรณและธุรการทั่วไป งานการคลัง งานการบริหารบุคคล งานด้านแผนงานและสถิติข้อมูลและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - งานธุรการ
 - งานการเจ้าหน้าที่
 - งานแผนงาน
2. ฝ่ายการคลัง
 - งานบัญชีและพัสดุ
 - งานการเงินและงบประมาณ
 - งานตรวจสอบฎีกาและใบสำคัญ

● กองสังคมสงเคราะห์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดบริการสังคมในรูปแบบต่างๆให้แก่ บุคคลและประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อผ่อนคลายปัญหาความเดือดร้อน การส่งเสริมสวัสดิภาพ ครอบครัว การส่งเสริมพัฒนาเด็กและเยาวชน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่และการครองชีพ การสำรวจวิจัยปัญหาความต้องการของประชาชน การรวบรวมข้อมูลสถิติ การศึกษา ค้นคว้า และประเมินผลการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานสู่ประชาชน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. งานธุรการ
2. ฝ่ายแผนงาน
 - งานแผนงานและโครงการ
 - งานส่งเสริมและพัฒนาบุคคล
 - งานประเมินผล
 - งานพัฒนาระบบข้อมูล
3. ฝ่ายสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์
 - งานสวัสดิภาพครอบครัว
 - งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน
 - งานอาคารสงเคราะห์
 - งานสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย

● กองสวนสาธารณะ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตกแต่งต้นไม้และสวนไม้ประดับ การเพาะชำ ปลูก ตกแต่งและบำรุงรักษาต้นไม้ในสวนสาธารณะต่างๆของกรุงเทพมหานคร การจัดสร้างอาคารสถานที่และสิ่งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในบริเวณสวน ปลูก ตกแต่ง บำรุง

รักษาต้นไม้และสนามหญ้าในที่สาธารณะ สวนหย่อม เกาะกลางถนนในเขตกรุงเทพมหานคร การขยายพันธุ์ไม้ดอก ไม้ประดับและไม้ยืนต้นเพื่อไว้ใช้ในงานของสวนสาธารณะ การอบรมการปลูกต้นไม้ประจำปี และการเผยแพร่ผลงานของสวนสาธารณะ การศึกษาทางด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การออกแบบ การจัดตกแต่งสวนสาธารณะ และสวนไม้ประดับ ออกแบบการจัดสร้างงานสถาปัตยกรรมที่เป็นส่วนประกอบของสวนสาธารณะ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. งานธุรการ
2. ฝ่ายปลูกบำรุงรักษา
 - งานปลูกบำรุงรักษา 1
 - งานปลูกบำรุงรักษา 2
 - งานปลูกบำรุงรักษา 3
 - งานปลูกบำรุงรักษา 4
3. ฝ่ายขยายพันธุ์ไม้
4. ฝ่ายวิชาการเกษตร
 - งานส่งเสริมและเผยแพร่
 - งานธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - งานวิชาการเกษตร
5. สวนลุมพินี
6. สวนจตุจักร
7. สวนพระนคร
8. สวนสราญรมย์
9. สวนธนบุรีรมย์
10. สวนหลวง ร.9
11. สวนน้ำบึงกุ่ม
12. สวนหนองจอก
13. สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
14. อุทยานเบญจสิริ
15. สวนรมณีนาถ
16. ฝ่ายออกแบบ

- งานออกแบบอาคาร
- งานออกแบบสวนสาธารณะและที่พักผ่อน
- งานควบคุมการก่อสร้าง

● กองนันทนาการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมกีฬาประชาชนและเยาวชน ดำเนินการจัดการแข่งขันกีฬาประจำปีกรุงเทพมหานคร ให้บริการฝึกอบรม และส่งเสริมกิจกรรมของศูนย์เยาวชน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อเยาวชนและเยาวชน ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับการค้นคว้าศึกษาหาความรู้ เผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ จัดทำโครงการต่างๆเกี่ยวกับห้องสมุด ดำเนินการให้ความบันเทิงแก่ประชาชน โดยการจัดรายการบรรเลงดนตรีสำหรับประชาชน การบรรเลงดนตรีในงานพิธีการของกรุงเทพมหานคร การฝึกอบรมวิชาการดนตรีในภาคทฤษฎีและปฏิบัติแก่ครู และผู้นำศูนย์เยาวชนต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. งานธุรการ
 - ฝ่ายส่งเสริมกีฬา
 - งานธุรการ
 - งานจัดการแข่งขัน
 - งานดนตรีสากล
 - งานดนตรีไทย
2. ฝ่ายห้องสมุดประชาชน
 - งานธุรการ
 - งานวิชาการ
 - งานบริการห้องสมุดประชาชน (12 แห่ง)
3. ฝ่ายพัฒนาเยาวชน 1
 - งานธุรการ
 - งานจัดกิจกรรมและการกีฬา
 - ศูนย์เยาวชน 14 แห่ง
4. ฝ่ายพัฒนาเยาวชน 2
 - งานธุรการ
 - งานจัดกิจกรรมและการกีฬา
 - ศูนย์เยาวชน 10 แห่ง

5. ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น)
 - งานธุรการ
 - งานการคลัง
 - งานวิชาการ
 - งานจัดกิจกรรมและการกีฬา
6. ศูนย์เยาวชนเฉลิมพระเกียรติ
 - งานธุรการ
 - งานจัดกิจกรรมและการกีฬา

สำนักพัฒนาชุมชน

มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร โดยการส่งเสริมความรู้และกระตุ้นให้ชุมชนเข้าใจงานพัฒนารูปแบบต่างๆ บริการข้อมูลด้านการพัฒนาชุมชนแก่สำนักงานเขต สนับสนุนกิจกรรมการป้องกัน แก้ไขและพัฒนาชุมชนแออัด หมู่บ้าน จัดระเบียบชุมชน จัดตั้งองค์กรประชาชน กองทุนพัฒนา ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและรายได้แก่ประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร ดูแลและสนับสนุนโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร การศึกษาออกโรงเรียน จัดตั้งสถานศึกษาและโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ การเทียบวุฒิ โดยมีการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขานุการ ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ และฝ่ายการคลัง
2. กองแผนงานและพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายแผนงานพัฒนาชุมชน และฝ่ายแผนงานและจัดระเบียบชุมชน
3. กองส่งเสริมอาชีพ ประกอบด้วย งานธุรการ ฝ่ายส่งเสริมอาชีพ ฝ่ายส่งเสริมเกษตรกรรม และฝ่ายการศึกษาอาชีพ
4. โรงเรียนฝึกอาชีพ กทม. ดินแดง 1
5. โรงเรียนฝึกอาชีพ กทม. ดินแดง 2
6. โรงเรียนฝึกอาชีพ กทม. อาหารสังชะวัฒนะ

7. โรงเรียนฝึกออาชีพ กทม. ป่อนไก่อ
8. โรงเรียนฝึกออาชีพ กทม. หลวงพ่อทวีศักดิ์ ชุตินุญโร อุปถัมภ์
9. โรงเรียนฝึกออาชีพ กทม. คลองเตย
10. โรงเรียนฝึกออาชีพ กทม. ม้วน บำรุงศิลป์
11. โรงเรียนฝึกออาชีพ กทม. หนองจอก

หน่วยงานรับผิดชอบชุมชนแออัด

จากการศึกษาของ สังคีต และ สมชาย (2539) พบว่าการดำเนินการพัฒนาชุมชนแออัดในปัจจุบันในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีหน่วยงานสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบอยู่ 4 หน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สำนักพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยแต่ละหน่วยงานจะมีแนวนโยบายในการดำเนินการพัฒนาที่แตกต่างกันและคล้ายคลึงกันบ้าง ดังนี้คือ

1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเทศบาล

กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเทศบาล จะเป็นหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานพื้นฐาน ซึ่งมีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาชุมชนแออัด สำหรับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร และเทศบาลในการพัฒนาชุมชนแออัด ได้ดำเนินการโดยยึดถือแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในช่วงปีงบประมาณ 2531 (ประมาณธันวาคม 2530) ได้ระบุถึงสาระสำคัญ คือ “ กรุงเทพมหานครและเทศบาลเป็นหน่วยงานหลักและประสานการกำหนดพื้นที่เป้าหมายไม่ให้ซ้ำซ้อน และให้กรุงเทพมหานครและเทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานและสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและประชาชน”

การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันได้ดำเนินการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนากรุงเทพมหานคร คือ “สำนักพัฒนาชุมชน” ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (2535-2539) โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการปรับปรุงชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมอาชีพ นอกจากนี้ ยังทำการร่วมมือกับหน่วยงานส่วนอื่น เช่น สำนักอนามัยในการร่วมพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชนแออัด

บทบาทการพัฒนาของ กทม. เป็นการเน้นการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ เป็นด้านหลัก สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ จะเป็นบทบาทหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสำหรับแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ กทม. จะมีรูปแบบการพัฒนา 5 แบบ คือ

1. การสร้างบริการพื้นฐานแก่ชุมชน อันได้แก่ การสร้างตามหลักความจำเป็นพื้นฐาน 9 ประการ
2. การสาธารณสุข โดยการจัดตั้งศูนย์อนามัยในพื้นที่ต่าง ๆ และจัดส่งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เยี่ยมอย่างต่อเนื่อง
3. การฝึกอาชีพ โดยฝึกอบรมทั่วไป และการฝึกทักษะอาชีพในด้านเครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า เป็นต้น
4. การส่งเสริมองค์กรชุมชน โดยจัดตั้งให้มีคณะกรรมการชุมชนที่เป็นตัวแทนของชุมชนอย่างแท้จริงในการประสานงานเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ
5. การศึกษา โดยการจัดสร้างศูนย์เด็กก่อนวัยเรียนตามชุมชนต่าง ๆ และโรงเรียนชั้นประถม ในสังกัดกรุงเทพมหานคร

ปัญหาด้านการดำเนินงานที่สำคัญ และอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาพอสมควรได้คือ

- 1) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากการทำงานด้านการพัฒนาชุมชนเป็นงานที่หนัก ไม่มีเวลาแน่นอน มักจะต้องปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอยู่เสมอ จึงมักจะมีผู้ที่พยายามเปลี่ยนแปลงโยกย้ายไปอยู่สายงานอื่น ทำให้บุคลากรด้านพัฒนาชุมชนขาดแคลนอยู่เสมอ
- 2) บุคลากรปฏิบัติงาน ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในงานพัฒนาชุมชน เนื่องจากบุคลากรในสายงานยังขาดกระบวนการฝึกอบรมด้านการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง
- 3) งบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างผู้ขอจัดสรรงบประมาณ กับประชาชนในพื้นที่
- 4) งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้จริงและเร่งด่วน ไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรร และระเบียบค่าใช้จ่ายงบประมาณบางประการมีข้อจำกัดไม่สามารถเบิกจ่ายได้
- 5) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจนและครอบคลุม จึงทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบยังไม่เป็นไปในทางเดียวกันในทุกเขต
- 6) การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดการประสานงานของ

7) การขาดการวางแผนและการประสานงาน ระหว่างสำนักต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และการปฏิบัติงานของฝ่ายพัฒนาชุมชนในสำนักงานเขต ก็มักไม่ได้ร่วมมือในการประสานงานจากฝ่ายอื่น ๆ ในเขต

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของกทม. ในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด ยังคงมีข้อจำกัดลักษณะของราชการที่ยังคงมีขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่นต่อการทำการพัฒนาชุมชน ทำให้การดำเนินงานพัฒนาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงที การเสนอแผนพัฒนาเพื่อจัดสรรงบประมาณก็มักจะได้รับงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัญหาและการพัฒนาในขณะนั้น

2) การเคหะแห่งชาติ (กคช.)

การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการภายใต้กฎหมายการจัดตั้ง "การเคหะแห่งชาติ" โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนี้ คือ

1. จัดให้มีซึ่งอาคารสงเคราะห์เพื่อให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. จัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะสถานของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน
4. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ดังนั้น กคช. จึงมีบทบาทโดยตรงในการทำงานแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนแออัด โดยมีหลักการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาล เป็นต้น และหน่วยงานอื่น ๆ คือ

1. ให้องค์กรราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมืองเป็นหน่วยงานหลัก และประสานการกำหนดพื้นที่เป้าหมายมิให้ซ้ำซ้อนกัน
2. ให้การเคหะแห่งชาติเข้าร่วมดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย

3. ให้นำหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องของสนับสนุนการจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ บริการสังคม และการส่งเสริมอาชีพ พร้อมทั้งร่วมปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินของตนเอง

4. สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและประชาชน

นอกจากนี้ในด้านการทำการปรับปรุงและพัฒนาชุมชนแออัด จะดำเนินการในรูปแบบการพัฒนา 3 รูปแบบ คือ

1. โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยวิธีการย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิมไปยังที่ดินใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิม หรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิมหรือชุมชนโดยทาง กคช. จะทำการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคในที่ดิน โดยมีชุมชนเป้าหมาย คือกลุ่มที่ประสบความเดือดร้อนเนื่องมาจากไฟไหม้ ภัยธรรมชาติ การเวนคืนจากรัฐ หรือการไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชน

2. โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นการจัดทำโครงการที่ทำการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดนั้น ๆ ให้ดีขึ้นแทนการรื้อสร้าง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

3. โครงการปรับปรุงที่ดินสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเป็นการเพิ่มรายได้ ขจัดกีดกันว่างงานโดยการฝึกอาชีพ ส่งเสริมการผลิต และการหาแหล่งทุนเพื่อลงทุนธุรกิจของตน ส่วนการพัฒนาสังคมจะเป็นการส่งเสริมด้านการศึกษา สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ทั้งนี้เป็นการดำเนินการบนหลักการมีส่วนร่วมในการวางแผนการตัดสินใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชน

การดำเนินการพัฒนาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติแห่งชาติ จะมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องหลัก ส่วนบทบาทการส่งเสริมและปรับปรุงด้านสังคมเศรษฐกิจจะเป็นการเสริมให้ชาวชุมชนแออัดที่เข้าอยู่ในโครงการปรับปรุงสามารถพัฒนาด้านเศรษฐกิจและมีรายได้เพียงพอในการชำระค่าที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งแตกต่างจากทางกรุงเทพมหานครที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจ-สังคมเป็นเรื่องหลัก

ดังนั้น การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติจึงเป็นการพัฒนาให้สามารถคลี่คลายปัญหาที่อยู่อาศัย และใช้มาตรการต่าง ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาเสริมให้โครงการที่อยู่อาศัยประสบความสำเร็จ

การประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กคช.ได้ประสานความร่วมมือกับกรุงเทพมหานครในการกำหนดพื้นที่ในการจัดทำโครงการเพื่อมิให้ซ้ำซ้อน และร่วมมือในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกจากนั้น ยังประสานกับหน่วยงานรัฐที่ให้บริการสาธารณะ และหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินในการสนับสนุนการจัดบริการต่างๆ ให้กับชุมชนแออัด และทำการปรับปรุงชุมชนในที่ดินของเจ้าของที่ดินรัฐ นอกจากนี้ ก็จะมีการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในชุมชนโดยผ่านคณะกรรมการชุมชนของแต่ละแห่ง

3) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ได้เกิดขึ้นครั้งแรกจาก "โครงการพัฒนาคนจนในเมือง" ในการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 โดยได้กำหนดงบประมาณในวงเงิน 1,250 ล้านบาท ต่อมา การเคหะแห่งชาติผู้รับผิดชอบโครงการจึงจัดตั้งเป็น "สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง" (พชม.) เมื่อ 22 เมษายน 2535 และเริ่มปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการในวันที่ 6 กันยายน 2535

เนื่องจาก พชม. เป็นหน่วยงาน ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกคช. ทำให้การดำเนินการหลายประการยังคงต้องอยู่ภายใต้การดูแลของกคช. อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของ พชม. จะมีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการดำเนินงานที่มีอิสระ ทั้งนี้ พชม. จะมีวัตถุประสงค์ขององค์กร "เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัด และผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองฝ่ายกระบวนการสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมดีขึ้น" ดังนั้น การดำเนินงานของพชม. จะมีขอบเขตดำเนินงาน คือ

1. ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์
2. ส่งเสริมการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ การบริหารทั่วไปและการบริการการเงิน และความสามารถในการจัดการของกลุ่มออมทรัพย์
3. ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย กลุ่มออมทรัพย์ และสินเชื่อระหว่างชุมชน
4. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและรายได้

5. การให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา เมื่อกลุ่มออมทรัพย์มีความต้องการและมีความสามารถบริการสินเชื่อได้

การประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นนั้น พชม. ได้ทำการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น เช่น กทม. และเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการประสานกับพัฒนาชุมชนในแต่ละเขตของกทม. สำหรับการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ พชม. นั้น ได้ทำการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยกำหนดบทบาทให้ กคช. เข้ามาทำการปรับปรุงที่ดินในด้านสาธารณูปโภคที่ประชาชนชุมชนแออัด ซื้อโดยสินเชื่อโครงการของพชม.

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า บทบาทของพชม. จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่ ชาวชุมชนแออัดเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจาก รูปแบบการปล่อยสินเชื่อจะครอบคลุมเรื่องการพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาที่อยู่อาศัยเท่านั้น ซึ่งเป็นบทบาทที่

การประสานงานกับองค์กรพัฒนาชุมชน (NGOs) ส่วนใหญ่จะประสานงานกับโครงการนำพื้นที่ NGOs ทำงานมาเข้าสู่ระบบการจัดขอสินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยหรือสินเชื่อเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะ NGOs จะไม่มีงบประมาณมากพอที่จะจัดทำในส่วนเหล่านี้ แต่จะมีบทบาทในการจัดเตรียมความพร้อมขององค์กรชุมชน ซึ่งมักจะจัดเตรียมให้อยู่ในรูปกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์เพื่อจะสามารถ นำเข้าสู่ระบบสินเชื่อของพชม.ต่อไป กล่าวได้ว่าการทำงานในส่วน พชม. กับ NGOs ใกล้ชิดกันพอควร

ภาพรวม ๆ ของการประสานงาน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พชม. จะประสานงานกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอสินเชื่อในการแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ตามเงื่อนไขและสภาพปัญหาของแต่ละชุมชน โดยมองการพัฒนาคุณภาพชีวิตจากการเริ่มต้นแก้ไข ด้านที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจของชุมชนแออัดเป็นสำคัญ

4) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นหน่วยงานเอกชนที่มีบทบาทสูงในการร่วมพัฒนาชุมชน โดยจะอยู่ในรูปแบบขององค์การ มูลนิธิ สมาคม ฯลฯ ทั้งที่เป็นหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ในปัจจุบันพบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดถึง

ประมาณ 40 หน่วยงาน โดยจำนวน 25 หน่วยงาน ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจการในการพัฒนาชุมชนเป็นลำดับที่ 1 ส่วนที่เหลืออีก 15 หน่วยงานได้ให้ความสำคัญลำดับรองลงมา

กระบวนการพัฒนาชุมชนแออัดของ NGOs มีหลักการในการดำเนินงานที่เน้นการพัฒนาให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง เพื่อจะสามารถดำเนินการพัฒนาชุมชนของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าร่วมแผนพัฒนาของรัฐได้ดี นอกจากนี้ บทบาทของ NGOs ยังมุ่งเน้นให้ชาวชุมชนแออัดตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชนของตน

การดำเนินการของ NGOs จะดำรงบทบาทที่เป็นผู้สร้างพื้นฐานการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และเป็นตัวเชื่อมประสานกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนแออัด ซึ่งเป็นการลดช่องว่างของรัฐและประชาชนทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำเสนอข้อคิดเห็น แนวความคิดในการวิเคราะห์ และเสนอแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาชุมชนแออัดต่อรัฐเพื่อนำไปวางแผนพัฒนาต่อไป

การทำงานของ NGOs ร่วมกับภาครัฐ พบว่ามักจะมีปัญหาความร่วมมือกันอยู่บ้าง อันเนื่องมาจากการระบบการทำงานที่ไม่เหมือนกัน และทำให้เกิดความขัดแย้งกันในบางครั้ง

อย่างไรก็ตามการทำงานแก้ปัญหาชุมชนแออัดของ NGOs จะต้องทำงานร่วมกับรัฐ ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่มีจำกัด ดังนั้นการทำงานระหว่างรัฐและ NGOs จะต้องมีการปรับตัวเพื่อการร่วมมือกันให้เหมาะสมขึ้น

ข. การประเมินผลงานด้านสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (2535-2539)

การประเมินผลงานด้านสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ประกอบด้วย 4 ส่วนหลักได้แก่

ข.1 การนำเสนอภาพรวมของนโยบายสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4

ข.2 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากทม.มหานครกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้กระแสพัฒนานิยม โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม

ข.3 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากทม.มหานครโดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม กับการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร

ข.4 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากทม.มหานครโดยเฉพาะด้าน สวัสดิการสังคม กับการบริหารในระดับท้องที่ (street level bureaucracy) ที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำแผนพัฒนากทม.มหานคร และต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข.1 การนำเสนอภาพรวมของนโยบายสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนากทม.มหานครฉบับที่ 4

นโยบายสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4 สามารถพิจารณาได้จาก 3 ประเด็นหลักที่ปรากฏใน 1)วัตถุประสงค์หลัก 2)เป้าหมายหลัก และ 3)โครงสร้างและสาระสำคัญของแผน

(1) วัตถุประสงค์หลักของแผน : อยู่ในข้อ 2. คือ "เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ด้อยโอกาส พัฒนาชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน" (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 27)

(2) เป้าหมายหลักของแผน : อยู่ในข้อ 1. การพัฒนาคุณภาพ ชีวิต และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย

- พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยอย่างน้อยที่สุดให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน
- พัฒนาคุณภาพคนให้เป็นคนดีและมีความสามารถ เพื่อให้สนองการพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าอย่างมีความสุขและดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติและค่านิยมอันดีงาม
- พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยลดปริมาณมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง กากของเสียสารเป็นพิษ ให้อยู่ในมาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนและชุมชนในกรุงเทพมหานคร" (อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน)

(3) โครงสร้างและสาระสำคัญของแผน : จัดอยู่ใน แผนสาขาที่ 3 สาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ใน 5 แผนสาขา ซึ่งแผนสาขานี้ประกอบด้วยแผนงานย่อย 5 แผนงานดังนี้

1. แผนงานการศึกษาและวัฒนธรรม
2. แผนงานสาธารณสุข
3. แผนงานสวัสดิการสังคม
4. แผนงานพัฒนาชุมชน
5. แผนงานส่งเสริมอาชีพ (อ้างแล้ว, 30-32)

อนึ่ง ขอบข่ายการวิเคราะห์ของรายงานฉบับนี้จะครอบคลุมเฉพาะ 3 แผนงานหลังเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของแผนงานสวัสดิการสังคม (อ้างแล้ว, 30-31) จะพบว่ามีคำอธิบายกับที่มาของแผนงานนี้ "เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการจัดบริการทางสังคมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะสวัสดิการสังคมของรัฐจะเป็นแนวทางหนึ่งในการกระจายความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มสังคมและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมในส่วนรวมเนื่องจากการให้บริการต่าง ๆ ในด้านสังคมสงเคราะห์ การนันทนาการ และการกีฬา ตลอดจนการสร้างสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ จะเป็นเครื่องกระตุ้นการพัฒนาร่างกายและจิตใจ ตลอดจนส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงได้กำหนดแผนงานสวัสดิการสังคมโดยมีสาระสำคัญของแผนงานดังนี้

- พัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการบริการด้านสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนขยายระบบการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนทุกกลุ่ม
- เสริมสร้างประสิทธิภาพและพัฒนาการบริหารและการจัดการสวัสดิการสังคม

ทั้งนี้โดยประกอบด้วยแผนงานย่อยดังต่อไปนี้

- แผนงานย่อยพัฒนาความรู้ ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ
 - โครงการขยายบริการด้านห้องสมุดประชาชน
 - โครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์

- แผนงานพัฒนาการกีฬา นันทนาการและสวนสาธารณะ ประกอบด้วยโครงการหลัก 4 โครงการคือ
 - โครงการขยายบริการด้านการกีฬา
 - โครงการส่งเสริมกีฬาเพื่อสุขภาพ
 - โครงการดนตรีสำหรับประชาชน
 - โครงการพัฒนาสวนสาธารณะ
- แผนงานพัฒนาการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ประกอบด้วยโครงการหลัก คือ
 - โครงการส่งเสริมสวัสดิภาพครอบครัว
 - โครงการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม
 - โครงการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส
 - โครงการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์
- แผนงานพัฒนาเด็กและเยาวชน ประกอบด้วยโครงการหลัก 2 โครงการ คือ
 - โครงการขยายบริการด้านศูนย์เยาวชนและสนามเด็กเล่น
 - โครงการพัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชน"

จากการพิจารณาถึงภาพรวมของแผนในเบื้องต้นแล้วจะพบว่าการเขียนแผนในแต่ละส่วนนั้นมีลักษณะค่อนข้างคลุมเครือในเรื่องของการนำเสนอประเด็นต่าง ๆ พอสมควร เช่นการนำเสนอประเด็นสภาพปัญหาและแนวนโยบายในการแก้ปัญหาในแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4 ในบทที่ 1 หลักการและสภาพปัญหา (อ้างแล้ว, 1-7) กับ บทที่ 3 สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4 ในส่วนของ วัตถุประสงค์หลัก และเป้าหมายหลัก (อ้างแล้ว, 27) และ แผนสาขาที่ 3 แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม (อ้างแล้ว, 83-116) ตัวอย่างเช่น ในการนำเสนอสภาพปัญหาเบื้องต้นของนโยบายในบทที่ 1 นั้น พบว่า ปัญหาด้านสวัสดิการสังคม ถูกอธิบายว่าเป็นเรื่องของ " การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ไม่มีความมั่นคงในที่ดิน และสภาพแวดล้อมทางกายภาพในบริเวณที่พักอาศัยเสื่อมโทรมไม่ได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ เช่น บริการทางการศึกษา และมีความเสื่อมโทรมทางด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่สะสมอยู่ในชุมชนแออัด (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย) ซึ่งมีอยู่จำนวนมากถึง 981 ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร " (อ้างแล้ว, 4) ส่วนปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต ด้านอื่นๆที่กล่าวถึงนั้นก็คือ

ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งไม่ใช่ปัญหาทางด้านสวัสดิการสังคม (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย) ได้แก่การขาดทักษะความรู้และมีมือในการทำงาน ที่จะสนองตอบการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง ทำให้ได้ค่าจ้างต่ำ ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้น (อ่างแล้ว, หน้าเดียวกัน) ซึ่งจะพบว่าจุดเน้นในเบื้องต้นนั้นกลับตกไปอยู่ที่เรื่องของการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และปัญหาคนในชุมชนแออัด นั่นเอง ในขณะที่เดียวกับที่การนำเสนอสภาพปัญหาในส่วนของแผนสาขาที่ 3 แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม กลับเริ่มพิจารณาถึงเรื่องของ เด็กและเยาวชนในครอบครัวที่มีฐานะยากจนและครอบครัวประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแหล่งชุมชนแออัดและในบริเวณก่อสร้างเป็นเบื้องต้น (อ่างแล้ว, 83) (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย) กล่าวคือไปเน้นเรื่องเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาส ซึ่งอาจจะไม่เท่ากันกับคนด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆก็ได้ และก็ยังเน้นเรื่องของชุมชนแออัดอีกเช่นเคย

กล่าวโดยสรุป จากเนื้อหาทางด้านนโยบายสวัสดิการสังคมที่ผ่านมานั้น มีความสับสนในตัวเองเป็นอย่างมากโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติงานจริงว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบงานทางด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสับสนอันเนื่องมากจากการจัดประเภทงาน กล่าวคือ มีการปะปนกันระหว่างประเภทของงานทางด้านสวัสดิการสังคมและพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายที่งานทางด้านสวัสดิการสังคมจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เห็นได้จากงานของสำนักสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ห้องสมุด ศูนย์เยาวชน การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย และสวนสาธารณะ โดยไม่ได้รับระบุชัดเจนถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหา นโยบายของสำนักสวัสดิการสังคมจึงถูกเขียนขึ้นในลักษณะรวม ๆ ราวกับว่าผู้ใช้บริการจริงคือคนทุกคนในกรุงเทพมหานคร (ซึ่งต่างกับคำว่า ผู้มีสิทธิในการใช้บริการ) ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการประเมินผลการทำงานที่ผ่านมา ในทางตรงข้ามกับสำนักพัฒนาชุมชนซึ่งที่ผ่านมามีผลงานในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด และส่งเสริมอาชีพให้กับคนในชุมชนแออัดซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเบื้องต้นของสำนักพัฒนาชุมชนได้ชัดเจนกว่า และได้รับความสนใจจากหน่วยงานในระดับอื่นๆในการประสานการปฏิบัติงานมากกว่า ไม่ว่าจะจาก การเคหะแห่งชาติ หรือ สำนักพัฒนาชุมชนเมือง

ข.2 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้กระแสพัฒนานิยม โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม

แรกเริ่มเดิมที รายงานฉบับนี้ตั้งใจจะเริ่มพิจารณาความสำคัญของงานทางด้านสวัสดิการสังคมโดยเริ่มต้นจากเรื่องของ งบประมาณและจำนวนบุคลากรที่ทำงานทางด้านนี้ แต่ภายหลังพบว่าสิ่งที่ควรจะพิจารณาในเบื้องต้นน่าจะมาจากเรื่องของ ตำแหน่งแห่งที่

หรือ ความสำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคมในบริบทของนโยบายพัฒนาประเทศ หรืออะไรคือ บทบาทของรัฐที่มีในด้านสวัสดิการสังคม ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น นั่นเอง ทั้งนี้เพราะ การพิจารณาความสำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคมผ่านเรื่องของสัดส่วนงบประมาณ และอัตรา กำลังคนแต่เพียงอย่างเดียว มีลักษณะที่ผิวเผินเป็นอย่างมาก สิ่งที่จะต้องพิจารณาก่อนก็คือ รัฐ และสังคม มีทัศนะอย่างไรต่องานทางด้านสวัสดิการสังคม ใครจะเข้ามารับผิดชอบงานทางด้านนี้ (รัฐบาลกลาง/รัฐบาลท้องถิ่น/กลไกตลาด/ชุมชน/ครอบครัว) และใครคือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นจริงของนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐ เพราะสิ่งนี้ส่วนหนึ่งจะส่งผลไปถึงการ จัดอัตรากำลังคนและงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามอีกสิ่งหนึ่งที่ยากต่อการประเมินก็คือการ ประเมินนโยบายสวัสดิการสังคมเชิงคุณภาพ ว่านโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างไร นอกเหนือจากการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ยูพา วงศ์ไชย และคณะ (2528) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ระบบสวัสดิการ ในประเทศไทย โดยสรุปว่า นโยบายสังคมของรัฐในอดีตที่ผ่านมา นั้น ไม่บรรลุจุดมุ่งหมายที่จะช่วยให้คนช่วยตัวเองและช่วยสังคมได้ เพราะองค์การของรัฐมีความสับสนในเรื่องแนวคิดระหว่างการช่วยเหลือแบบสังคมสงเคราะห์ (social work) กับการช่วยเหลือแบบให้ทานการกุศล (charity) (อ้างใน สมเกียรติ, 33)

สมเกียรติ (2536) เสนอว่า ประเทศโลกที่สาม หรือประเทศด้อย พัฒนาโดยทั่วๆ ไปนั้น รัฐบาลนิยมที่จะนำตัวแบบนโยบายสังคมแบบ เกือบตก (residual model) ซึ่ง ถือว่ารัฐควรสร้างบริการสวัสดิการขึ้นมาเฉพาะเท่าที่เกิดปัญหาขึ้นจากการที่กลไกตามปกติของ สังคมเกิดความบกพร่องหรือล้มเหลวเท่านั้น เช่น เมื่อสถาบันครอบครัวของคนบางคนหรือบางกลุ่ม รั่วสลายหรือแตกสลาย หรือกลไกของระบบตลาดทำให้คนบางคนหรือบางกลุ่มต้องตกงานใน บางช่วงเวลา เป็นต้น ตัวแบบเกือบตกจึงเป็นตัวแบบที่กำหนดขึ้นมาใช้กับคนบางกลุ่ม (selective) และมีเป้าหมายเพื่อใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเฉพาะกรณี (remedial) คนที่จะอยู่ในข่ายที่ได้รับ บริการสวัสดิการสังคมภายใต้วิถีคิดของตัวแบบอันนี้จึงเป็นคนต่างจากคนปกติทั่วไป เช่น เด็ก กำพร้า คนชราที่ไม่มีลูกหลาน หรือบำนาญชราอายุเลี้ยงตัว คนพิการ คนประสบภัยพิบัติ หรือคนว่างงานเพราะการขาดการศึกษาหรือทักษะที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ฯลฯ (อ้างแล้ว, 34)

สำหรับเหตุผลที่รัฐในโลกที่สามใช้ตัวแบบนี้ สมเกียรติ (2536) เสนอว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของประเทศอาณานิคม และแม้ว่าจะได้รับเอกราชแล้ว

ประเทศจำนวนมากก็ยังคงใช้ตัวแบบนี้อยู่ ทั้งนี้ "โดยได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนักวางแผนที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม หรือมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไปโดยส่วนรวม พวกนักวางแผนและผู้นำของประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่จะพูดเหมือนๆ กันเสมอๆ ว่าพวกเขาเห็นคุณค่า และความจำเป็นในการพัฒนาทางสังคมอย่างเต็มเปี่ยม แต่ด้วยเหตุที่ทรัพยากรของประเทศมีจำกัด ดังนั้นในระยะเร่งด่วนเฉพาะหน้าจึงต้องนำไปใช้กับเรื่องทีวืดกกว่า เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้นในการให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ในที่สุดอานิสงส์ก็จะเกิดแก่ประชาชนทั่วไปอยู่ดีไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมตามทฤษฎี "ฝายน้ำล้น (trickle-down effect) ถ้ายังเป็นประเทศที่ผู้นำชอบยกเอาความจำเป็นในเรื่องความมั่นคงทางการเมืองและการทหารขึ้นมาเป็นอันดับแรกด้วยแล้ว เรื่องการพัฒนาทางสังคมหรือสวัสดิการสังคมก็ยิ่งต้องเลื่อนไปต่อท้ายไกลออกไปทุกที นักวางแผนของประเทศด้อยพัฒนามักมีข้ออ้างที่อดภูมิว่าตนเองทราบดีว่า ระบบสวัสดิการสังคมเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่พ้น เมื่อสังคมพัฒนาอุตสาหกรรมไปถึงระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง แต่ท่านเหล่านั้นมักเชื่อว่าจุดที่เวลานั้นยังมาไม่ถึงสำหรับสังคมตน" (อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน) และท้ายสุด สมเกียรติ (2538) ยังได้อ้างงานวิจัยของ ยูพา วงศ์ไชยและคณะ ว่า นโยบายสังคมของไทยนั้นเป็นแบบ Residual Model ที่ ค่อนข้างจะขาดคุณภาพ ไม่เพียงพอ และไม่ทั่วถึงอีกด้วย (อ้างแล้ว, 35)

ในบทที่ 2 ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนากรุงเทพมหานครกับแผนหลักอื่นๆว่า "กรุงเทพมหานครนอกจากจะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศแล้ว ยังดำรงความเป็นมหานครใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย และในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งควบคุมกำกับการดำเนินงานในส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในการดำเนินงานตลอดจนการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงต้องมีแนวทางและเป้าหมายที่สอดคล้อง สนับสนุนการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย การจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 จึงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ภายใต้กรอบแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และแนวทางการพัฒนาในแผนแม่บท ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535-2539) โดยนำแนวนโยบายของผู้บริหารราชการ กรุงเทพมหานครและผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2530-2534) รวมทั้งแนวความคิดของหน่วยงานต่างๆของ

กรุงเทพมหานครมาพิจารณาปรับให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535-2539) เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม สนองต่อความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง และสนับสนุนการพัฒนาของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป" (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 7)

นอกจากที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารที่น่าจะนำเข้ามาเสริมในการพิจารณาถึงตำแหน่งแห่งที่ของงานด้านสวัสดิการสังคมในบริบทของการกำหนดนโยบายการพัฒนา ได้แก่ รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ การศึกษาเพื่อการกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ซึ่งจัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร 2534) อันเป็นที่มาของการร่างแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ผ่านมา และ ผังเมืองกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Plan) ซึ่งจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา เอ็ม ไอ ที และคณะที่ปรึกษา อี ซี (ผังเมืองกรุงเทพมหานคร 2539)

สำหรับ รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ การศึกษาเพื่อการกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 นั้น พบว่างานทางด้านสวัสดิการสังคมได้รับการศึกษาแต่ในเรื่องของ ความยากจนและการปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร แต่เพียงเท่านั้น ซึ่งปรากฏชัดในบทที่ 4 ของเอกสาร (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร 2534, 179-204) ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อเสนอที่รายงานฉบับนี้ได้เสนอไปแล้วจะพบว่า งานทางด้านสวัสดิการสังคมถูกพิจารณาว่าเป็นเรื่องของคนกลุ่มเดียวซึ่งถูกมองว่าเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่ภาวะปกติได้ หรือไม่สามารเข้าไปรับบริการสวัสดิการสังคมจากกลไกตลาดได้นั่นเอง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ โดยในประการแรกนั้นรัฐจะต้องทำการ "ระบุ" ก่อนว่าใครคือผู้ที่รัฐจะต้องเข้ามาทำการช่วยเหลือ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ "คนจนเมือง" ซึ่งถูกผูกติดอยู่กับโมโนทัศน์ "ชุมชนแออัด" ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง ดังนั้นหากเราพิจารณางานทางด้านสวัสดิการสังคมแต่ในเรื่องของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครแล้วจะพบว่า สำนักสวัสดิการสังคมแทบจะไม่มีบทบาทในงานทางด้านสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับงานของสำนักพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความชัดเจนในกลุ่มเป้าหมายมากกว่า และสำนักพัฒนาชุมชนก็เป็นผู้ผูกขาด"พื้นที่"ในการให้บริการ

สวัสดิการสังคม ภายใต้การผูกขาดนโยบายการพัฒนา "ชุมชน" นั้นเอง กล่าวคือหากนโยบายสวัสดิการสังคมภายใต้กรอบนโยบายในระดับชาติเป็นเรื่องของการ "เก็บตก" หรือช่วยเหลือแต่เฉพาะคนกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าไปใช้บริการสวัสดิการสังคมจากกลไกตลาดได้แล้วนั้น คนกลุ่มนี้โดยทางนโยบายที่ผ่านมาจะถูกเรียกว่า "คนจนเมือง" ซึ่งเป็นคนกลุ่มที่ถูกระบุว่า เป็นปัญหาและและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะต้องได้รับการช่วยเหลือ และในทางรูปธรรมการช่วยเหลือคนเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพจะต้องกระทำผ่าน "ชุมชน" ที่เขาอยู่อาศัยซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะหมายถึงชุมชนแออัดนั่นเอง อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือคนเหล่านี้จะต้องเป็นไปในระดับที่ไม่กระทบกระเทือนถึงโครงสร้างการพัฒนาในระดับมหภาคที่เน้นการให้โอกาสเอกชนมาเป็นผู้ริเริ่มประกอบการต่าง ๆ กล่าวคือ ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามการทุ่มเทความสนใจไปในเรื่องสวัสดิการสังคมย่อมไม่สามารถจะมีความสำคัญไปกว่าเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดการลงทุน หมายถึงว่าหากการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมทำให้การลงทุนโดยเอกชนเกิดการไม่คุ้มทุนขึ้นแล้ว (เช่นนายทุนจะต้องเพิ่มรายจ่ายสวัสดิการสังคม หรือรัฐต้องเข้ามาแบกรับรายจ่ายทางด้านนี้แก่คนทุกคน) ก็อาจทำให้ไม่มีการลงทุน และจะยิ่งทำให้คนทุกคนไม่ได้รับผลบวกจากการลงทุนหรือพัฒนา และจะยิ่งทำให้สวัสดิการสังคมของคนกลุ่มที่ด้อยโอกาสแย่งไปอีกในท้ายที่สุด

ในส่วนของ **ผังเมืองกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Plan)** ก็เช่นเดียวกัน งานทางด้านสวัสดิการสังคม นอกเหนือไปจาก การศึกษาและสาธารณสุข ได้รับการพิจารณาเน้นหนักในเรื่องสวนสาธารณะและระบบนิเวศน์เมือง ซึ่งเป็นเรื่องทางกายภาพ โดยมีพื้นที่ถกเถียงในเรื่อง "การบริการสังคม" อยู่เพียง 2 หน้าเท่านั้น โดยเน้นการพิจารณาไปที่เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยของประชากรและการป้องกันเพลิงไหม้ (ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย) และเสนอแนะให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีห้องสมุดประชาชนและศูนย์การศึกษาเยาวชนในทุกเขต ทั้งนี้เพราะบริการทางด้านนี้ยังมีไม่เพียงพอ และกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะจัดบริการในด้านนี้ รวมไปถึง ศูนย์ศิลปะ และสถานที่ออกกำลังกายอีกด้วย (ดูที่ ผังเมืองกรุงเทพมหานคร, 162) ทั้งนี้โดยไม่ได้ระบุถึงรายละเอียดของเรื่องนี้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

ข.3 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากทม.มหานครโดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม กับการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร หรือเมื่อพิจารณาถึงเรื่องของการแย่งชิงอำนาจ ในการสร้างความชอบธรรม และในการจัดสรรทรัพยากรภายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมไปถึงสิ่งที่ Wolman & Goldsmith (1992) เรียกว่า ผลกระทบของการเมืองในระดับท้องถิ่นต่อความกินดีอยู่ดีของพลเมือง (Wolman & Goldsmith, 223) จะพบว่า เราไม่สามารถหลีกเลี่ยงเรื่องของความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนในสังคมได้เลย หรือที่เรียกว่า “ชนชั้น” นั้นเอง ซึ่งนอกจากจะมีชนชั้นสูง กลาง และล่างอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครหากพิจารณาโดยคร่าวๆแล้ว จะพบว่าความสัมพันธ์กันของชนชั้นเหล่านี้มีลักษณะที่ได้เปรียบเสียเปรียบกันตามลำดับ และยังมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางด้านสวัสดิการสังคมต่างกันอย่างชัดเจน อาทิ คนชั้นสูง และคนชั้นกลาง ซึ่งได้รับผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อนคนชั้นล่าง (หรือคนจนเมือง หากพิจารณาคคนจนเมืองควบคู่ไปกับเรื่องทางเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น) ย่อมมีทางเลือกในการรับบริการสวัสดิการสังคมทั้งที่จัดหาโดยกลไกตลาด และจัดหาโดยรัฐ (ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว มักจะเข้าไปใช้บริการที่จัดหาโดยกลไกตลาดเสียมากกว่า)

นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาได้แก่ นโยบายทางด้านสวัสดิการสังคมนั้นเมื่อนำไปปฏิบัติ อาจส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมได้ หรือที่ Squires (1990) กล่าวว่า นโยบายสังคมอาจกลายเป็นนโยบายต่อต้านสังคม (Anti-Social Policy) ได้ โดยเฉพาะเมื่อนำนโยบายสังคมดังกล่าวมาใช้ควบคู่ไปกับนโยบายเศรษฐกิจเสรี (Squires, 1-10) นอกจากนี้จะเป็นที่ทราบโดยทั่วกันอยู่แล้วถึงความโน้มเอียงในตัวกฎหมายที่มีต่อเพศชายมากกว่าเพศหญิง และความโน้มเอียงที่มุ่งทรัพยากรการพัฒนาสูงเขตเมืองมากกว่าชนบท (Urban Bias) แล้ว การศึกษาของพิชญ์ (1995b) พบว่า การดำรงของนโยบายที่ขัดแย้งกันเองในระดับเมืองบางประการ อาทิ นโยบายแก้ปัญหาคาจรจรโดยการตัดถนนและทางด่วนเพื่อส่งเสริมการความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครในการส่งเสริมการลงทุนในระดับนานาชาติ กับนโยบายสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะนโยบายที่ดินในเมืองและการเวนคืนที่ดินในเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเมืองในระดับกว้าง เป็นนโยบายที่สะท้อน และส่งเสริมความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นมากขึ้น และชนชั้นล่างเป็นผู้สูญเสียประโยชน์มากที่สุด (ดูที่ Pongsawat 1995b) ซึ่งในที่นี้อาจกล่าวได้ว่านโยบายสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร ภายใต้บริบทของแผนพัฒนากทม.มหานคร ก็ส่งเสริมความ

ไม่เท่าเทียมกันที่ว่านี่กล่าวคือ การจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยรัฐมีขึ้นโดยมิได้กระทบ หรือทำให้ บริการทางสังคมที่มีขึ้นโดยกลไกตลาดสูญเสียประโยชน์แต่อย่างใด

ท้ายสุด ในการพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม กับการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร ควรจะครอบคลุม ไปถึงว่า นโยบายและแผนพัฒนาที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งของการแย่งชิงความเหนือกว่าระหว่าง หน่วยงานด้วยกันเองบ้างหรือไม่ รวมไปถึงการสร้างภาพว่าหน่วยงานของตนมีความสำคัญกว่า หน่วยงานอื่นๆภายใต้ระบอบราชการหรือไม่ (Riggs 1966) นโยบายที่ผ่านมาเป็นเพียงเรื่องของการหา คะแนนเสียงเพื่อรักษาฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทางการเมือง พรรคการเมืองที่เข้ามา มีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่นหรือไม่เพียงใด

ข.4 การพิจารณาความสัมพันธ์ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม กับระบบราชการในระดับท้องถิ่น (street level bureaucracy) ที่มีอิทธิพล ต่อการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Lipsky (1980) เสนอว่าในความเป็นจริงแล้ว นโยบายได้รับการ ก่อรูปและกำหนดขึ้นจากระดับล่าง หรือจากข้าราชการในระดับท้องถิ่น (Lipsky 1980 อ้างใน Ham & Hill, 14) อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ สาลินี (2535) พบว่า นักสังคมสงเคราะห์ในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 59.88 ไม่ได้ศึกษาด้านนโยบายและแผนของหน่วยงาน เนื่องจากนโยบายและแผนเป็นเรื่องที่ ทำความเข้าใจได้ยาก ร้อยละ 50.62 ให้เหตุผลว่าการไม่ได้ศึกษาด้านนโยบายและแผนงานเป็น เพราะเห็นว่า นักสังคมสงเคราะห์เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงาน ไม่จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงตัวนโยบายและ แผน (สาลินี, 60) ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการเองก็ได้ (คูที่ บัญญา 2537) ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าแผนพัฒนากรุงเทพมหานครกับการปฏิบัติงานจริงทางด้าน สวัสดิการสังคมนั้นอาจมิได้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และมีได้สะท้อนออกซึ่งความเป็นจริงแต่ อย่างไม่ตรงกันข้าม แผนงานต่างๆอาจเป็นเพียงเรื่องของการต่อสู้และต่อรองให้ได้มาซึ่งศักดิ์ศรีและ ความสำคัญของหน่วยงานตนเองในระบบราชการ อาทิตำแหน่งประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วใน กระบวนการเตรียมแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พบว่า การประสานงานระหว่างสำนัก นโยบายและแผน กรุงเทพมหานครกับฝ่ายแผนงานย่อยของสำนักและกองต่างๆยังเป็นไปในระดับที่ ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก มีเพียงการส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงาน และการจัดส่งแผนในลำดับขั้น ทั้งนี้ไม่

นับว่าบางหน่วยงานยังขาดฝ่ายแผนงานของตนเอง ได้แก่ กองสวนสาธารณะ กองนันทนาการ ของสำนักสวัสดิการสังคม และ กองส่งเสริมอาชีพ ของสำนักพัฒนาชุมชน

ค. การวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พบว่าประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ และประเมินผลในสองระดับ คือในระดับของการเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ และในระดับของการเข้าไปมีบทบาททางตรงโดยไม่ผ่านสถาบันทางการเมืองท้องถิ่น

ค.1 การเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการนั้น พบว่าที่ผ่านมาประชาชนเพิ่งสามารถเข้าไปมีบทบาทโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อไม่นานมานี้เองเมื่อเทียบกับการเติบโตของกรุงเทพมหานครที่ไร้การควบคุมและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลานาน และประชาชนยังสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพื่อเข้ามาตรวจสอบการทำงานของกรุงเทพมหานครภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในด้านการยื่นกระทู้ถาม และการอนุมัติงบประมาณ นอกจากนี้แล้วยังรวมถึง การมีคณะกรรมการศึกษาและสวัสดิการสังคมของสภากรุงเทพมหานครเองเพื่อควบคุมดูแลการทำงานด้านสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ดีผลงานที่ผ่านมาของกลไกดังกล่าวกลับเน้นหนักในเรื่อง การรับทราบนโยบายของฝ่ายบริหาร การเยี่ยมค่ายเยาวชน การตรวจเยี่ยมศูนย์เยาวชน การพิจารณาเรื่องร้องเรียนการประกวดราคาติดตั้งสกอร์บอร์ดในสนามกีฬา ณ ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) การผลักดันให้มีการแปรรูปติดตั้งงบประมาณเพื่อจ้างครูฝึกสอนยิมนาสติกจากต่างประเทศ การเข้าร่วมสังเกตการณ์การแข่งขันกีฬาแห่งชาติ การประสานงานเพื่อให้กรุงเทพมหานครบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และการจัดตั้งอนุกรรมการย่อยเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยให้ชุมชนที่ถูกรื้อย้ายการผลักดันให้กรุงเทพมหานครจ่ายค่าตอบแทนแก่กรรมการชุมชน การเสนอแนะให้มีงบประมาณจัดซื้อครุภัณฑ์ที่จำเป็นให้แก่ชุมชน

เป็นต้น (รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2537, 14-47) ทั้งนี้ไม่รวมถึงในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนมากมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน (ดูรายละเอียดใน อัศวิน (2539))

อย่างไรก็ดีสิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าจะได้มีการให้บทบาทแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สภาเขตซึ่งควรเป็นทริริเนนโยบายในพื้นที่ย่อยของตนเองกลับไม่มีบทบาทในงานด้านสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากโครงสร้างการทำงานของสำนักสวัสดิการสังคมเองที่ไม่มีหน่วยงานในระดับเขต แต่ถึงแม้ว่าในส่วนของสำนักพัฒนาชุมชนจะมีกลไกในระดับเขตก็ตามแต่อย่างไรก็ตามสภาเขตก็ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในจุดนี้เช่นกัน

ค.2 การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการเข้าไปมีบทบาททางตรงโดยไม่ผ่านสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ นั้นพบว่าประชาชนที่อยู่ในชนชั้นล่าง หรืออีกนัยหนึ่ง ได้แก่คนจนเมืองนั้นกลับมีการรวมตัวกันเพื่อผลักดันนโยบายด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะในด้านที่อยู่อาศัยมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการเข้าไปดูแลคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษมาตั้งแต่อดีตของทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในขณะที่กลุ่มคนที่มีบ้านขนาดเล็ก หรือเพิ่งเช่าอยู่ในอาคารชุด ซึ่งเป็นกลุ่มคนระดับสูงขึ้นมาจากคนจนเมืองเล็กน้อยกลับยังไม่มีบทบาทในด้านนี้เท่าที่ควร และไม่มีช่องทางใดๆในการผลักดันและตรวจสอบนโยบายสวัสดิการสังคมในทางตรงแต่อย่างใด

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และสมชาย ช่วยเกลี้ยง ในรายงานเรื่อง วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของสลัมในกรุงเทพมหานครกับการส่งเสริมการมีงานทำ (2539, 111-116) ได้ศึกษาองค์กรชาวสลัมที่มีศักยภาพในการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายเพื่อการพึ่งตนเอง สรุปได้ว่าองค์กรชาวบ้านมีศักยภาพในการพัฒนาสูง และควรที่จะเรียนรู้ถึงแนวทางการดำเนินงานเพื่อรวมกลุ่ม และสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมที่มั่นคงและยาวนาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) พัฒนาการขององค์กรชาวบ้านในสลัม

แรกเริ่มของการเกิดชุมชนสลัม ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่คิดว่าสลัมจะเป็นปัญหาใหญ่โตเหมือนในปัจจุบันจึงขาดหน่วยงานที่สนใจจะแก้ไขปัญหา สำหรับชาวสลัมเองก็มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ในขณะที่มีปัญหา เช่น กรณีการไล่ที่สลัมคลองเตยในปี พ.ศ. 2500 และระหว่าง พ.ศ. 2507-2508 การรื้อล้างชุมชนสลัมบริเวณที่ตั้งกรมทางหลวงและท่าวาสุกรี ในปี พ.ศ. 2503-2504 พวกเขา ก็แก้ไขปัญหาตัวเองหรือกรณีปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณสุขปกคพื้นฐานชาวสลัมก็มีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเป็นครั้งคราวไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2513-2514 สังคมเริ่มมีการพูดถึงและสนใจในปัญหาสลัมโดยเฉพาะปัญหาสลัมคลองเตยซึ่งเป็นสลัมที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ในส่วนของชาวสลัมเองเริ่มมีการรวมกลุ่มในระดับชุมชน สภาพการรวมกลุ่มช่วงแรกเริ่มเป็นการรวมกลุ่มลักษณะแบบธรรมชาติ ไม่เป็นทางการ ไม่มีการเลือกตั้งกรรมการชุมชนหรือผู้นำทางการ มีการรวมกลุ่มตามลักษณะเครือญาติ ภูมิลำเนาหรือมีอาชีพเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ โดยเกิดผู้นำธรรมชาติของแต่ละกลุ่มและมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2516 ภาครัฐได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสลัมหรือที่ภาครัฐในสมัยนั้น เรียกว่า “ แหล่งเสื่อมโทรม ” การเคหะฯ ได้พยายามจัดให้มีกรรมการประสานงานของชุมชนที่การเคหะฯ เข้าไปดำเนินการปรับปรุงขึ้นมา เช่น สลัมดินแดง-เขตห้วยขวาง สลัมบ่อนไก่-เขตปทุมวัน สลัมคลองเตย-เขตพระโขนง เป็นต้น แต่การเกิดกลุ่ม/องค์กรชาวบ้าน ในช่วงดังกล่าวเป็นไปตามการแต่งตั้งของการเคหะฯ กลุ่มจึงยังไม่มีบทบาทเด่นชัดมากนัก ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2522-2524 มีหน่วยงานองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเกิดขึ้น เช่น มูลนิธิดวงประทีป องค์การอนุเคราะห์เด็ก-นอร์เวย์ กลุ่มเพื่อนร่วมงาน กลุ่มชุมชนสัมพันธ์ โครงการพัฒนาชุมชนร่วมกันในเมือง ฯลฯ หน่วยงานพัฒนาภาคเอกชนเหล่านี้มีการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายมากกว่างานด้านที่อยู่อาศัย เช่น งานสงเคราะห์ครอบครัว งานแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน งานการศึกษาเด็ก-เยาวชนและงานด้านสิทธิของประชาชน เป็นต้น ช่วงเวลานี้เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการจัดกลุ่มชาวสลัมเป็นลักษณะองค์กรชุมชนหรือกลุ่มพื้นฐาน เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข-สาธารณสุขภัย ฯลฯ ในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเข้าไปดำเนินงานพัฒนา แทบทุกพื้นที่จะมีการรวมกลุ่มสร้างองค์กร

ชาวบ้านเพื่อรองรับงานพัฒนาให้ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทั่งปี 2525 ในแวดวงพัฒนาชุมชนแออัดทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการนำเสนอความคิดเรื่อง “ การสร้างองค์กรชาวบ้าน ” กันอย่างหลากหลาย องค์กรชาวบ้านในช่วงระยะนี้ไม่ใช่องค์กรในแง่ที่เป็นกลไกการทำงานแก้ปัญหาชุมชนอย่างเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีการจัดตั้ง มีการรวมกลุ่มมีจิตสำนึก เพื่อให้เกิดพลังในการต่อสู้กับองค์กรภายนอกชุมชนด้วย

ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา องค์กรชาวบ้านในชุมชนแออัดเริ่มเป็นที่รู้จักมักคุ้นของหน่วยงานภายนอกชุมชน สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนได้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการทำงานพัฒนาชุมชนว่า “ ความสำเร็จของงานพัฒนา คือ การสร้างองค์กรชาวบ้านให้เข้มแข็ง ” ส่วนภาครัฐ การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร ได้แสดงนโยบายในการให้การรองรับการเลือกตั้งกรรมการของชาวบ้านในชุมชน

ช่วงปี พ.ศ. 2525-2532 ชาวชุมชนแออัดเริ่มได้รับแนวคิดการพัฒนาจากองค์กรภายนอกชุมชนจากแนวความคิดพื้นฐานที่ชาวชุมชนมีอยู่คือ การรวมกลุ่มทำกิจกรรมแก้ไขปัญหาเฉพาะในชุมชนมาสู่ความคิดการรวมกลุ่มพื้นฐานที่มีพลัง มีจิตสำนึก และมีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่าชุมชนของตนเอง แนวความคิดที่จะประสานสร้างเครือข่ายชุมชนสลัมต่าง ๆ เข้าด้วยกันเริ่มเกิดขึ้นในช่วงนี้

2) การสร้างและประสานเครือข่ายชุมชนสลัม มาจากสาเหตุดังต่อไปนี้คือ :

(1) การที่ชุมชนสลัมหลายชุมชนเผชิญปัญหาการไล่รื้อจากเจ้าของที่ดินพร้อม ๆ กัน เช่น การไล่ที่ชุมชนคลองเตย ชุมชนลาดบัวขาว ชุมชนพระราม 4 และชุมชนบ้านมนังคศิลา ฯลฯ ผู้นำองค์กรชุมชนเริ่มทำความรู้จักกัน โดยความร่วมมือขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เหล่านี้ มีการประชุมสัมมนาถ่ายทอดประสบการณ์การแก้ไขปัญหาของแต่ละชุมชนหลาย ๆ ครั้ง จนกระทั่งผู้นำองค์กรชุมชนสลัมเห็นความจำเป็นในการประสานความร่วมมือและช่วยเหลือกันเองระหว่างชุมชนต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มในลักษณะ “ องค์กรชาวบ้านเครือข่ายชุมชน ” ขึ้น เช่น ชุมชนย่านคลองเตย 18 ชุมชนรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาการถูกไล่ที่ชื่อว่า “ สมาพันธ์ 18 กลุ่มคลองเตย ” ซึ่งปัจจุบันคือ “ สมาพันธ์ชุมชนแออัดคลองเตย ” ในปลายปี 2528 กระแสการไล่ที่สลัมเริ่มลุกลามออกจากย่านคลองเตยมาสู่

สลัมรอบนอก เช่น ชุมชนรัชดา-เขตห้วยขวาง ชุมชนอ่อนนุช-เขตพระโขนง ชุมชนเสนาพัฒนา-เขตบางเขน ฯลฯ ปี 2529 ชุมชนนอกย่านคลองเตยจึงรวมกลุ่มประสานสร้างเครือข่ายกันขึ้น 13 ชุมชน เพื่อรณรงค์ให้เจ้าของที่ดินทั้งรัฐและเอกชนยุติปัญหาการไล่ออกจากบ้านโดยใช้ความรุนแรง และเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐมีนโยบายในการแก้ปัญหาการไล่ออกให้ชัดเจน เครือข่ายนี้ใช้ชื่อว่า “ศูนย์ประสานงานสลัม” หรือ “ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน” ในปัจจุบัน

(2) องค์การเครือข่ายชุมชนสลัมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นสลัมที่ไม่ได้มีปัญหาการถูกไล่ที่ แต่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชาวบ้านในชุมชน มีการดำเนินกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กิจกรรมออมทรัพย์ กิจกรรมกองทุน การศึกษาเด็ก ฯลฯ ได้มาประสานงานกันโดยบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ลงทำงานในชุมชนเกี่ยวกับกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ เช่น ปี 2532 ชุมชนสลัม 24 ชุมชนในพื้นที่การทำงานขององค์การนานาชาติเพื่อร่วมน้ำใจพัฒนากรุงเทพฯ (Foster Parent Plan International-Bangkok) ได้รวมตัวกันก่อตั้ง “กลุ่มรวมน้ำใจพัฒนา” ขึ้น และต่อมากายหลังจากที่องค์การนานาชาติ ได้ยุติโครงการพัฒนาสลัมในปี 2535 เครือข่ายชุมชนของกลุ่มนี้ได้แยกองค์กรออกจากกันโดยเงื่อนไขของพื้นที่ประสานงาน กล่าวคือ ชุมชนสมาชิกของกลุ่มในละแวกกรุงเทพฯ ผังธนบุรีแยกไปเป็น “สหกรณ์ชุมชนพระนครธนบุรี” มีสมาชิกอยู่ในเครือข่าย 13 ชุมชน ส่วนชุมชนสมาชิกในละแวกกรุงเทพฯ ผังพระนครแยกไปจัดตั้งเป็น “กลุ่มสหกรณ์ชุมชน” หรือ “สหกรณ์เคหะสถานสหชุมชนร่วมใจพัฒนา จำกัด” ในปัจจุบัน

(3) องค์กรชาวบ้านเครือข่ายชุมชน ที่เกิดขึ้นจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้จัดให้มีโครงการอบรมผู้นำชุมชนขึ้นในแต่ละเขต-พื้นที่การปกครองและหลังจากการอบรมหน่วยงานภาครัฐได้เข้าไปส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรชาวบ้านระดับเขตขึ้นในบางเขตที่มีความพร้อมได้แก่ กลุ่มประสานงานชุมชนเขตบางกอกน้อย เขตยานนาวา เขตดุสิต และเขตพญาไท เป็นต้น กลุ่มเครือข่ายเหล่านี้จะมีการเคหะแห่งชาติ หรือสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรในการประสานงานทั้งในแง่การรวมกลุ่มและการดำเนินกิจกรรม

(4) องค์กรชาวบ้านเครือข่ายชุมชน ที่เกิดขึ้นจากการขยายขอบข่ายงานและพื้นที่การทำงานขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ เช่น การขยายงานด้านกิจกรรมออมทรัพย์ในชุมชนคนจนเมืองของ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) การเคหะ

แห่งชาติ และการขยายพื้นที่ทำงานไปยังจังหวัดหัวเมืองภูมิภาคขององค์กรพัฒนาภาคเอกชน ทำให้เกิดกลุ่มองค์กรชาวบ้านเครือข่ายชุมชนขึ้นตามมา ได้แก่ ศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชนแออัดจังหวัดสงขลา องค์กรเครือข่ายชุมชนจังหวัดโคราช เชียงใหม่ ขอนแก่น และอุดรธานี ฯลฯ องค์กรเครือข่ายเหล่านี้ส่วนใหญ่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาในช่วงปี 2535-2538 มีชุมชนสมาชิกแต่ละเครือข่ายประมาณ 4-10 ชุมชน และคาดว่าเครือข่ายในลักษณะนี้มีแนวโน้มเกิดขึ้นอีกหลายจังหวัด เช่น ที่จังหวัดภูเก็ต ตรัง สุราษฎร์ธานี ระนอง ชุมพร และสุรินทร์ เป็นต้น

นอกจากจะมีการรวมกลุ่มในลักษณะองค์กรชุมชนและองค์กรเครือข่ายชุมชนแล้ว ชาวชุมชนแออัดยังมีการประสานเครือข่ายต่าง ๆ ในกิจกรรมร่วมซึ่งเป็นกิจกรรมการรณรงค์ในปัญหาระดับนโยบายรัฐ เช่น การรณรงค์ให้สภาผู้แทนราษฎรออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด (พ.ร.บ.ชุมชนแออัด) การกำหนดแนวทางพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-8 การรณรงค์นโยบายแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองต่อรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย และการรณรงค์ประชาธิปไตยของประชาชนในช่วงการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นต้น

การรวมตัวกันเพื่อสร้างสรรค์กิจกรรมเหล่านี้จะดำเนินการในรูปแบบ “ สมัชชาคนจนเมือง ” หรือ “ คณะกรรมการประสานงานสลัมสี่ภูมิภาค ” หรือ “ คณะกรรมการรณรงค์..... ” อย่างใดอย่างหนึ่งที่สามารถประสานเครือข่ายต่าง ๆ ให้มาร่วมมือกันได้ และมีความสอดคล้องต้องกันกับกิจกรรมที่รณรงค์อยู่

ตารางที่ 4.17 ได้แสดงให้เห็นภาพรวมขององค์กรเครือข่ายชาวสลัม ในปี พ.ศ.2538 ว่ามี 15 เครือข่าย และมีสมาชิกเครือข่าย 169 องค์กร ในบรรดา 15 เครือข่ายทั่วประเทศเป็นเครือข่ายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 10 เครือข่าย 154 องค์กร เครือข่ายในภูมิภาค 5 เครือข่าย 45 องค์กร เครือข่ายในภูมิภาคอยู่ในภาคอีสาน 3 เครือข่าย 23 องค์กร ภาคใต้ 1 เครือข่าย 18 องค์กร และภาคเหนือ 1 เครือข่าย 4 องค์กร

ตารางที่ 4.17 องค์การเครือข่ายชาวสลัมปี พ.ศ. 2538
(ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ กทม.)

องค์กรเครือข่ายชาวบ้าน	องค์กรสมาชิก (ชุมชน)	สถานภาพปัจจุบัน	หน่วยงานสนับสนุน
1. สมาพันธ์คลองเตย กรุงเทพมหานคร	22	จดทะเบียนเป็น สหกรณ์บริการ	มูลนิธิดวงประทีป
2. ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร	34	จดทะเบียนเป็น สหกรณ์เคหสถาน	มูลนิธิพัฒนา ที่อยู่อาศัย
3. ศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชน กทม.	40	จดทะเบียนเป็น สหกรณ์เคหสถาน	ศูนย์ส่งเสริมการ พัฒนาบุคคล
4. สหกรณ์พระนครธนบุรี กรุงเทพมหานคร	13	จดทะเบียนเป็น สหกรณ์เคหสถาน	-
5. สหกรณ์ชุมชน กทม.	11	จดทะเบียนเป็น สหกรณ์เคหสถาน	-
6. เครือข่ายเขตราชบุรีบูรณะ	7	เครือข่ายหลวม ๆ	สำนักงานพัฒนา ชุมชนเมือง/ เขตราชบุรีบูรณะ
7. เครือข่ายเขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร	7	เครือข่ายหลวม ๆ	สำนักงานพัฒนา ชุมชนเมือง/ มูลนิธิศุภมิตร
8. เครือข่ายลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร	7	เครือข่ายหลวม ๆ	สำนักงานพัฒนา ชุมชนเมือง/ มูลนิธิศุภมิตร

ที่มา : ดัดแปลงจาก สังคีต และ สมชาย (2539) หน้า 115

4.1.4.2 สถานการณ์ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

"กรุงเทพมหานคร" เมืองหลวงของประเทศไทยที่มีประชากรมากที่สุดในประเทศซึ่งมีจำนวนถึง 6 ล้านคน และยังเป็นศูนย์รวมความเจริญ ศูนย์กลางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ที่สุดของประเทศไทย แต่ก็ยังเป็นเมืองที่มีคนจนเมืองรวมตัวกันอยู่มากที่สุดเช่นกันดังที่เราจะเห็นจากจำนวนของชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครที่มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับจังหวัดที่สำคัญอื่นๆ ของประเทศไทย

ชุมชนแออัด ในกรุงเทพมหานคร นั้น ในช่วง 10 ปีมานี้ มีผู้ทำการศึกษา และรวบรวมข้อมูลจากหลายหน่วยงาน การสำรวจอย่างเป็นระบบมากที่สุดครั้งแรกนั้นเป็นการดำเนินการโดยการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ของการเคหะแห่งชาติ และการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย นายโสภณ พรโชคชัย สำนักปฏิบัติการชุมชนเมืองในปี 2528 ซึ่งพบว่ามีชุมชนแออัดจำนวน 1,020 ชุมชน ซึ่งมีประชากรรวมประมาณ 1.01 ล้านคน โดยเป็นจำนวนนี้เป็นชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร จำนวน 943 ชุมชน

ต่อจากนั้นในปี 2531 การเคหะแห่งชาติได้ทำการแปลภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อสำรวจจำนวนชุมชนแออัดอีกครั้ง การสำรวจจากภาพถ่ายทางอากาศครั้งนี้พบว่ามีชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 1,500 ชุมชน มีประชากรประมาณ 1.32 ล้านคน โดยในจำนวนนี้ พบว่าในกรุงเทพมหานครมีชุมชนถึง 1,078 ชุมชน

ในปี 2533 กรุงเทพมหานคร (กทม.) และการเคหะแห่งชาติได้ร่วมมือกันสำรวจชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (3 จังหวัด คือ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี) โดยได้กำหนดคำนิยามของ "ชุมชนแออัด" ว่าหมายถึง "ชุมชน ที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่นไร้ระเบียบ และชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือความหนาแน่นของบ้านเรือน 15 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่ 1 ไร่ เป็น 1 ชุมชน" ผลของการสำรวจครั้งนั้น พบว่ามีชุมชนแออัดถึง 1,404 ชุมชน มีประชากรรวมประมาณ 1.2 ล้านคน โดยเป็นชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร 981 ชุมชน จำนวนประชากรประมาณ 946,839 คน มีจำนวนครอบครัวประมาณ 212,753 ครอบครัว และมีจำนวนบ้านประมาณ 147,967 หลังคาเรือน ส่วนในเขตปริมณฑล (3 จังหวัด) มีจำนวนชุมชนแออัดจำนวน 423 ชุมชน มีประชากรประมาณ 302,700 คน โดยมีจำนวนครอบครัวประมาณ 54,029 ครอบครัว

ตารางที่ 4.18 แสดงจำนวนชุมชน ประชากรครัวเรือน และหลังคาเรือนของชุมชน
แออัดระหว่างปี 2511-2537

ปี พ.ศ.	จำนวน ชุมชนแออัด	ประชากร	ครัวเรือน	ขนาด ครอบครัว	หลังคาเรือน
2511	50	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2527	480	852,003	N.A.	N.A.	N.A.
2528	943	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2531	1,078	1,062,446	181,626	5.85	132,059
2533	981	946,389	216,723	4.45	147,697
2537	511	518,628	128,531	4.04	87,346

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.19 แสดงจำนวนประชากรเฉลี่ย ครัวเรือนเฉลี่ย และหลังคาเรือนเฉลี่ยต่อชุมชน
ระหว่างปี 2511-2537

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากรเฉลี่ย/ ชุมชน	จำนวนครัวเรือนเฉลี่ย/ ชุมชน	จำนวนหลังคาเรือน เฉลี่ย/ชุมชน
2531	985.57	168.48	122.50
2533	964.72	216.84	150.56
2537	1,014.93	251.53	170.93

ที่มา : การเคหะแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับการสำรวจข้อมูลครั้งล่าสุด เมื่อเดือนกันยายน 2537 โดยกรุงเทพมหานคร (กทม.) ทั้งนี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "ชุมชนแออัด" ให้มีความหมายเช่นเดียวกับคำนิยามเมื่อปี 2533 แต่การสำรวจในครั้งนี้ได้ทำการสำรวจครอบคลุมชุมชนประเภทอื่นด้วยรวม 5 ประเภท คือ ชุมชนแออัด ชุมชนเมือง ชุมชนชานเมือง ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร และเคหะชุมชน ผลของการสำรวจในครั้งนี้พบว่ามีจำนวนชุมชนทุกประเภทรวมกันถึง 1,246 ชุมชน มีประชากรประมาณ 1,247,175 คน จำนวนครอบครัวประมาณ 295,929 ครอบครัว และเป็นจำนวนบ้านเรือนถึง 208,139 หลังคาเรือน โดยในการนี้พบว่ามีส่วนที่เป็นชุมชนแออัดเพียง 511 ชุมชน มีจำนวนประชากร 518,628 คน จำนวนครัวเรือน 128,531 ครอบครัว และจำนวนบ้านเรือน 87,346 หลังคาเรือน (ตารางที่ 4.21)

การดำเนินการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดในปี 2537 ได้แสดงให้เห็นว่าชุมชนแออัดมีการลดลงอย่างมาก คือมีการลดลงจากปี 2533 ถึงร้อยละ 47.91 ดังนั้นเมื่อต้องนำข้อมูลเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์ ทำให้ผู้ที่ต้องใช้ข้อมูลมีข้อสงสัยต่อข้อมูลนี้พอสมควรรวมทั้งคณะวิจัยชุดนี้ด้วย

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) การเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนจนเมือง โดยเฉพาะกลุ่มชุมชนแออัด ได้ทำการวิเคราะห์ตัวเลขข้อมูลชุมชนแออัดอีกครั้งหนึ่ง โดยนำฐานข้อมูลในการสำรวจชุมชน ปี 2537 มาพิจารณาถึงด้านกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินเป็นปัจจัยหลักกล่าวคือ พชม. ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยตัดข้อมูลชุมชนที่ถือครองที่ดินที่เป็นของตนเอง และที่ดินสวัสดิการออกไป จากเงื่อนไขการวิเคราะห์นี้ทำให้ตัวเลขชุมชนแออัดที่เชื่อว่าน่าจะเป็นชุมชนแออัด จะมีถึง 1,024 ชุมชน ประชากรประมาณ 1,038,906 คน จำนวนครัวเรือน 246,530 ครอบครัว ซึ่งตัวเลขข้อมูลชุมชนนี้ทาง พชม. ได้ยึดเป็นตัวเลขในการวิเคราะห์และนำเสนอ เพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540-2544) เมื่อ 30 สิงหาคม 2538 ที่ผ่านมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.20 ตัวเลขข้อมูลชุมชนแออัดจากการวิเคราะห์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ลำดับที่	สำนักงานเขต	จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน
1	พระนคร	21	14,415	3,213	2,084
2	ป้อมปราบฯ	15	6,059	1,817	1,196
3	สัมพันธวงศ์	8	2,809	774	765
4	บางรัก	13	9,303	2,337	1,582
5	ปทุมวัน	14	33,001	6,474	2,674
6	ยานนาวา	32	22,789	5,375	3,827
7	บางคอแหลม	22	39,977	10,509	6,908
8	สาทร	18	25,586	5,441	4,040
9	พระโขนง	45	31,502	7,665	5,268
10	คลองเตย	44	108,519	34,688	18,280
11	ประเวศ	42	27,487	5,650	4,698
12	สวนหลวง	43	28,247	6,810	5,144
13	ดุสิต	36	23,212	5,447	3,910
14	บางซื่อ	46	29,850	8,116	5,827
15	พญาไท	13	15,003	3,203	1,622
16	ราชเทวี	24	14,766	3,616	2,239
17	ห้วยขวาง	21	18,944	5,350	3,411
18	ดินแดง	11	65,413	13,363	959
19	บางเขน	62	76,135	18,017	15,343
20	ดอนเมือง	43	90,590	19,455	18,004
21	จตุจักร	24	44,168	6,614	4,705
22	บางกะปิ	20	23,605	4,695	3,483
23	ลาดพร้าว	37	34,216	7,831	7,046
24	บึงกุ่ม	32	27,168	5,973	4,388
25	มีนบุรี	37	20,013	3,942	3,605
26	หนองจอก	94	48,522	13,060	10,695
27	ลาดกระบัง	29	12,044	2,552	2,331
28	ธนบุรี	45	62,718	12,375	10,337
29	คลองสาน	36	26,684	6,225	4,487
30	ราชบุรีบูรณะ	40	27,086	7,029	6,073
31	บางขุนเทียน	23	21,714	4,977	4,084
32	จอมทอง	50	39,826	11,198	7,286
33	บางกอกน้อย	21	39,900	8,437	6,007
34	บางพลัด	25	35,862	8,680	5,868
35	บางกอกใหญ่	32	18,002	4,000	3,427
36	ภาษีเจริญ	53	37,222	9,233	7,030
37	หนองแขม	52	31,387	8,575	6,766
38	ตลิ่งชัน	23	13,431	3,173	2,740
	รวม	1,246	1,247,175	295,929	208,139

ที่มา : กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.21 แสดงประเภทของชุมชน และจำนวน หลังคาเรือน ครอบครั้ว ประชากร

ประเภทชุมชน	จำนวนชุมชน	หลังคาเรือน	ครอบครั้ว	ประชากร
ชุมชนแออัด	511	87,346	128,531	518,628
ชุมชนเมือง	264	42,455	61,438	271,130
ชุมชนชานเมือง	401	51,760	64,950	273,345
ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร	67	26,405	28,786	122,952
เคหะชุมชน	3	173	12,224	61,120
รวม	1,246	208,139	295,929	1,247,175

ที่มา : กรุงเทพมหานคร

สำหรับในด้านคณะวิจัยเห็นว่า ตัวเลขจำนวนชุมชนที่จัดทำโดย พชม. ข้างต้น ยังน่าจะมีจุดที่อาจจะทำให้ข้อมูลมีจุดผิดพลาดบ้าง คณะวิจัยจึงทดลองนำรายชื่อชุมชนในปี 2537 ที่ ถูกนิยามว่าเป็นชุมชนประเภทอื่นมาทำการเปรียบเทียบกับรายชื่อชุมชนแออัดในปี 2533 ว่ามีชุมชนใด มีการกำหนดให้ไม่ได้เป็นชุมชนแออัดบ้าง จากการตรวจสอบข้อมูลในทุกเขต พบว่ามีชุมชนที่เคยถูก กำหนดว่าเป็นชุมชนแออัดในปี 2533 แต่ในปี 2537 กำหนดให้เป็นชุมชนประเภทอื่น จำนวน 289 ชุม ชน ประชากร 265,964 คน โดยมีจำนวนครอบครั้ว 58,274 ครอบครั้ว และจำนวนบ้านถึง 61,093 หลัง คาเรือน คณะวิจัยคาดว่าชุมชนเหล่านี้ อาจจะได้รับปรับปรุงสภาพทางกายภาพที่ดีขึ้น และมีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่า 15 หลังต่อ 1 ไร่ จึงกำหนดให้เป็นชุมชนประเภทอื่นไป หากทำการ รวมชุมชนเหล่านี้เข้าด้วยกันกับข้อมูลชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครที่ระบุในปี 2537 จะทำให้มีชุม ชนแออัดมีจำนวน 800 ชุมชน มีประชากรเป็น 784,592 คน จำนวนครั้วเรือน 186,805 ครอบครั้ว และ จำนวนบ้าน 148,439 หลังคาเรือน (ตารางที่ 4.22)

อย่างไรก็ตาม ทางคณะวิจัยจะยึดถือข้อมูลการสำรวจของกรุงเทพมหานคร ใน การเป็นฐานการวิเคราะห์ในลำดับต่อ ๆ ไป

ตารางที่ 4.22 แสดงข้อมูลจำนวนชุมชน ประชากร ครอบครัวและหลังคาเรือนของชุมชน แอวดในปี 2533 และ 2537

ลำดับ ที่	เขตการปกครอง (สำนักงานเขต)	ปี พ.ศ. 2533 (เฉพาะชุมชนแออัด)				ชุมชนแออัด 2537 ตามการสำรวจของ กทม.				ชุมชนที่แยกกำหนดเป็นชุมชนแออัดในปี 2533				ชุมชนแออัด 2537 ปรับตามฐานปี 2533			
		จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน	จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน	จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน	จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน
1	พระนคร	18	11,629	3,434	2,230	21	14,415	3,213	2,084	0	0	0	0	21	14,415	3,213	2,084
2	ป้อมปราบ	12	7,010	1,279	1,020	13	5,019	1,577	956	0	0	0	0	13	5,019	1,577	956
3	สัมพันธวงศ์	5	578	166	33	8	2,809	774	765	0	0	0	0	8	2,809	774	765
4	บางรัก	11	3,545	804	579	13	9,303	2,337	1,582	0	0	0	0	13	9,303	2,337	1,582
5	ปทุมวัน	11	14,255	4,008	2,230	6	9,971	2,004	865	6	16,430	3,265	1,334	12	26,401	5,269	2,199
6	ยานนาวา	26	25,783	6,452	3,632	16	14,236	3,354	2,520	7	4,894	1,108	715	23	19,130	4,462	3,235
7	บางกอกเหนือ	31	54,126	13,911	9,123	14	19,494	5,165	3,138	8	20,483	5,344	3,770	22	39,977	10,509	6,908
8	สาทร	18	18,411	4,269	3,604	13	15,668	3,186	2,532	2	1,224	322	229	15	16,892	3,508	2,761
9	พระโขนง	51	41,690	8,512	5,946	22	15,266	3,687	2,772	17	12,879	3,119	1,964	39	28,145	6,806	4,736
10	คลองเตย	59	105,835	22,819	16,110	42	93,129	29,458	14,742	0	0	0	0	42	93,129	29,458	14,742
11	ประเวศ	17	11,247	2,274	1,586	5	4,170	840	683	12	8,189	1,606	1,320	17	12,359	2,446	2,003
12	สวนหลวง	35	17,456	4,582	3,590	7	4,196	1,149	825	24	17,100	3,960	2,982	31	21,296	5,109	3,807
13	คูคิต	38	25,779	7,840	4,897	14	9,841	2,220	1,545	18	10,059	2,451	1,811	32	19,900	4,671	3,356
14	บางเขน	46	44,452	10,479	6,577	14	8,602	2,407	1,839	21	21,009	4,949	3,499	35	29,611	7,356	5,338
15	พญาไท	24	32,195	6,435	3,781	7	12,160	2,488	1,243	3	1,810	435	248	10	13,970	2,923	1,491
16	ราชเทวี	21	22,275	6,010	3,229	15	6,234	1,572	979	8	8,467	2,025	1,297	23	14,701	3,597	2,276
17	ห้วยขวาง	21	32,482	7,117	4,137	16	16,035	4,640	3,013	3	1,425	302	171	19	17,460	4,942	3,184
18	ดินแดง	6	4,803	1,422	842	8	4,293	1,139	786	0	0	0	0	8	4,293	1,139	786
19	บางเขน	22	30,190	6,218	5,583	16	24,704	5,866	4,501	5	4,065	929	846	21	28,769	6,795	5,347
20	คลองเมือง	26	27,107	7,344	5,018	6	4,242	1,038	893	3	2,208	581	470	9	6,450	1,619	1,363
21	จตุจักร	32	38,819	8,595	5,509	1	390	95	75	18	41,348	5,955	4,198	19	41,738	6,050	4,273
22	บางกะปิ	29	18,612	4,926	3,657	6	4,907	1,058	896	9	10,679	1,899	1,580	15	15,586	2,957	2,476
23	ลาดพร้าว	8	5,003	825	671	0	0	0	0	5	2,159	524	389	5	2,159	524	389
24	บึงกุ่ม	30	21,035	4,201	2,749	6	4,130	1,024	942	15	11,299	2,396	1,574	21	15,429	3,420	2,516
25	มีนบุรี	5	3,450	690	530	2	775	155	155	2	997	194	194	4	1,772	349	349
26	หนองจอก	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	ลาดกระบัง	18	8,049	1,697	1,516	2	480	210	175	11	4,105	919	829	13	4,585	1,129	1,004
28	ธนบุรี	52	53,061	10,546	8,598	44	61,640	12,075	10,163	0	0	0	0	44	61,640	12,075	10,163
29	คลองสาม	36	31,580	7,821	4,477	0	0	0	0	28	22,294	5,145	3,753	28	22,294	5,145	3,753
30	ราษฎร์บูรณะ	36	22,168	5,011	3,540	0	0	0	0	18	10,807	3,130	2,715	18	10,807	3,130	2,715
31	บางขุนเทียน	18	11,155	2,886	2,583	0	0	0	0	15	15,715	3,551	2,997	15	15,715	3,551	2,997
32	จอมทอง	40	37,850	7,870	5,415	0	0	0	0	13	4,350	1,325	903	13	4,350	1,325	903
33	บางกอกน้อย	27	48,180	9,496	7,118	21	39,900	8,437	6,007	0	0	0	0	21	39,900	8,437	6,007
34	บางพลัด	23	34,355	6,610	4,795	22	33,671	8,037	5,444	1	1,077	359	227	23	34,748	8,396	5,671
35	บางกอกใหญ่	23	24,531	5,058	3,946	32	18,002	4,040	3,427	0	0	0	0	32	18,002	4,040	3,427
36	ภาษีเจริญ	50	32,167	5,815	4,494	49	33,559	8,209	6,070	0	0	0	0	49	33,559	8,209	6,070
37	หนองแขม	35	14,743	3,029	2,461	50	27,387	7,077	5,729	0	0	0	0	50	27,387	7,077	5,729
38	ตลิ่งชัน	21	10,783	2,272	1,891	0	0	0	0	17	10,892	2,481	2,078	17	10,892	2,481	2,078
	รวมทั้งสิ้น	981	946,389	212,723	147,897	511	518,828	128,531	87,346	289	265,984	58,274	42,093	800	784,692	186,806	129,439

ก. ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของ และภาพ รชม. การเปลี่ยนแปลงชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยลักษณะการตั้งถิ่นฐานย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการมองทิศทางการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน เพื่อจะสามารถอธิบายถึงรูปแบบของชุมชนแออัดในปัจจุบันได้อย่างชัดเจนขึ้น

จากการศึกษาถึงจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครพบว่าในปี 2511 มีการสำรวจพบชุมชนแออัด จำนวน 50 ชุมชน ต่อมาในปี 2527 พบว่ามีจำนวน 480 ชุมชน เพิ่มเป็น 943 ชุมชนในปี 2528 และเพิ่มเป็น 1,078 ชุมชนในปี 2531 ในปี 2533 กรุงเทพมหานครสำรวจพบชุมชนแออัดลดลงเหลือ 981 ชุมชนและลดลงเหลือเพียง 511 ชุมชนในปี 2537 ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าจำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2531 เป็นต้นมา ในด้านของจำนวนประชากรชุมชนแออัดก็มีลักษณะเดียวกัน คือในปี 2537 มี 1,062,446 คน ในปี 2532 ลดลงเหลือ 946,389 คน และลดลงเหลือเพียง 518,628 คน ในปี 2537 เท่านั้น สำหรับจำนวนในด้านขนาดครอบครัวมีขนาดใกล้เคียงกับขนาดครอบครัวในปี 2533 แต่มีขนาดเล็กกว่าปี 2531 พอควร กล่าวคือในปี 2537 มีขนาดครอบครัวเป็น 4.04 คน/ครอบครัว ปี 2533 มีขนาดครอบครัวเป็น 4.45 คน/ครอบครัว และในปี 2531 มีขนาดครอบครัวถึง 5.85 คน/ครอบครัว

นอกจากลักษณะข้างต้นหากเราวิเคราะห์ถึงขนาดชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน และจำนวนหลังคาเรือน พบว่า

- จำนวนประชากรเฉลี่ยต่อชุมชนพบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังที่จะเห็นได้ว่าการเพิ่มจากปี 2531 ซึ่งมีจำนวน 985.57 คน/ชุมชน มาเป็นจำนวน 1,017.93 คน/ชุมชนในปี 2537 หรือมีการขยายตัวประมาณร้อยละ 2.98 จากปี 2531

- จำนวนครัวเรือนเฉลี่ยต่อชุมชน พบว่ามีจำนวนครัวเรือนเฉลี่ยเพิ่มขึ้น จากปี 2531 168.48 ครัวเรือน/ชุมชน เป็น 251.53 ครัวเรือน/ชุมชน หรือคิดเป็นการขยายตัวประมาณร้อยละ 49.29 จากปี 2531

- จำนวนหลังคาเรือนเฉลี่ยต่อชุมชน พบว่ามีจำนวนหลังคาเรือนเพิ่มขึ้น จากปี 2531 122.50 หลังคาเรือน/ชุมชน เป็นจำนวน 170.93 หลังคาเรือน/ชุมชน ในปี 2537 หรือคิดเป็นการขยายตัวของขนาดหลังคาเรือน/ชุมชน ในปี 2537 หรือคิดเป็นขยายตัวของขนาดหลังคาเรือน/ชุมชนถึงร้อยละจากปี 2531 (ตารางที่ 4.19)

จากปรากฏการณ์ของชุมชนแออัดที่กล่าวถึงนี้ ทำให้เราสามารถสรุปถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงชุมชนแออัดในเบื้องต้นบางประการ คือ

(1) ชุมชนแออัดมีแนวโน้มลดลง นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมาทั้งด้านจำนวนชุมชน ประชากรในชุมชน และจำนวนบ้านชุมชนแออัดโดยรวม

(2) ลักษณะของชุมชนที่คงเหลืออยู่จะมีลักษณะที่หนาแน่นขึ้นโดยมีจำนวนคน เฉลี่ย/ชุมชน จำนวนครอบครัว/ชุมชน และจำนวนบ้านในชุมชน เฉลี่ยต่อชุมชนเพิ่มขึ้นทั้งหมด แต่ขนาดครอบครัวจะเล็กลงเล็กน้อย

(3) ชุมชนแออัดในเมืองจะถูกพัฒนาให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตดีขึ้นทำให้การนิยามให้เป็นชุมชนแออัดเปลี่ยนไปสู่ "ชุมชนเมือง" มากขึ้น

ข. การกระจายตัวชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครในช่วงปี

พ.ศ. 2517-2531

ที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในช่วง 2517-2531 พบว่า ในปี พ.ศ. 2517 มีปริมาณ 139,326 หน่วย กระจายอยู่ในบริเวณพื้นที่ 0-5 กม. จากศูนย์กลางเมือง 69,738 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 50.01 ในบริเวณพื้นที่ 6-10 กม. มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด 42,296 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 30.36 ในบริเวณพื้นที่ 11-20 กม. มีปริมาณ 23,091 หน่วยคิดเป็นร้อยละ 16.57 พื้นที่ระหว่าง 20-30 กม. มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด 4,015 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 2.88 และพื้นที่ที่อยู่ไกลจากศูนย์กลางเมืองเกินกว่า 30 กม. มีปริมาณ 186 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.13

ในปีพ.ศ. 2527 มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร รวม 160,145 หน่วย กระจายอยู่ตามในบริเวณพื้นที่ 0-5 กม. 69,906 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 43.65 พื้นที่บริเวณ 6-10 กม. 46,031 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 28.75 พื้นที่บริเวณ 11-20 กม. 36,581 หน่วยคิดเป็นร้อยละ 22.84 หน่วย พื้นที่บริเวณ 21-30 หน่วย 6,370 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 3.98 และพื้นที่อยู่ห่างจากศูนย์กลางมากกว่า 30 กม. มี 1,257 หน่วยคิดเป็นร้อยละ 0.78

ในปี พ.ศ. 2531 มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด 170,638 หน่วย กระจายในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้ คือ ในบริเวณพื้นที่ห่างจากศูนย์กลาง 0-5 กม. 63,907 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 37.45 พื้นที่บริเวณ 6-10 กม. 40,654 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 23.82 พื้นที่บริเวณ 11-20 กม. มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด 40,654 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 27.96 พื้นที่บริเวณ 21-30 กม. 15,398 หน่วยคิดเป็นร้อยละ 9.02 และในพื้นที่บริเวณที่ห่างจากศูนย์กลางเมืองมากกว่า 30 กม. 2,961 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 1.75

จากที่ได้กล่าวถึงปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2517 2527 และ 2531 ตามข้อมูลข้างต้นแล้วนั้น เราพบได้ว่าพื้นที่บริเวณ 0-5 กม. ระหว่างปี พ.ศ. 2517-2527 มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย คือ 168 หน่วยเท่านั้น และมีสัดส่วนของปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในบริเวณนี้เพียงร้อยละ 43.65 จากเดิมที่มีสัดส่วนร้อยละ 50.01 ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดลดลงจากปี พ.ศ. 2527 จำนวน 5,999 หน่วย เหลือเพียง 63,907 หน่วยเท่านั้น และสัดส่วนปริมาณชุมชนแออัดในบริเวณนี้เหลือเพียง 37.45 เท่านั้น

สำหรับในบริเวณพื้นที่ 6-10 กม. พบว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับพื้นที่บริเวณ 0-5 กม. โดยปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2517 เพิ่มขึ้น 3,7354 หน่วย แต่มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 30.36 ในปี พ.ศ. 2517 เหลือเพียงร้อยละ 28.75 ในปี พ.ศ. 2527 และในปี พ.ศ. 2531 มีปริมาณชุมชนแออัดลดลง 5,377 หน่วย และสัดส่วนของปริมาณชุมชนแออัดในพื้นที่นี้ลดลงเหลือ 23.82 ของปริมาณที่อยู่อาศัยทั้งหมดที่กระจายในพื้นที่ต่าง ๆ

พื้นที่บริเวณ 11-20 กม. พบว่าปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2527 มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2517 ถึง 13,490 หน่วยและมีสัดส่วนของปริมาณชุมชนแออัดในบริเวณนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22.84 จากเดิมร้อยละ 16.57 ในปี พ.ศ. 2531 มีปริมาณชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นอีก 11,137 หน่วย และมีสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 27.96

พื้นที่บริเวณ 21-30 กม. พบว่ามีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด ในปี พ.ศ. 2527 ที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2517 จำนวน 2,355 หน่วย โดยมีสัดส่วนเพิ่มเป็น 3.98 จากเดิม 2.88 และในปี พ.ศ. 2531 เพิ่มอีก 9,028 หน่วย คิดเป็นสัดส่วนถึง 9.02 ของปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดที่กระจายอยู่ในพื้นที่บริเวณต่าง ๆ

ในพื้นที่บริเวณที่ห่างจากศูนย์กลางเมืองมากกว่า 30 กม. พบว่าปริมาณชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2527 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2517 จำนวน 1,071 หน่วย โดยมีสัดส่วนเพิ่มจากเดิมร้อยละ 0.13 เป็นร้อยละ 0.78 และในปี พ.ศ. 2531 มีปริมาณชุมชนแออัดเพิ่มอีก 1,704 หน่วยและมีสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 1.75

จากข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปริมาณที่อยู่อาศัยแออัดในช่วงแรกได้กระจุกตัวรวมกันอยู่ในเขตชั้นในของกรุงเทพฯ ที่มีรัศมี 0-5 กม. จากศูนย์กลาง และเขตชั้นกลางของกรุงเทพฯ ที่มีรัศมี 6-10 กม. มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50.01 และ 30.36 ตามลำดับในปี พ.ศ. 2517 แต่ต่อมาพื้นที่ทั้ง 2 บริเวณนี้มีปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดลดลง และมีสัดส่วนของปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในบริเวณนี้ลดลงด้วย แต่พื้นที่ที่อยู่ในบริเวณ ตั้งแต่ 11 กม. และบริเวณมากกว่า 30 กม. กลับมีการเพิ่มขึ้นทั้งทางด้านจำนวนและสัดส่วน โดยพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือ พื้นที่บริเวณ 11-20 กม. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณที่

อยู่อาศัยเพิ่มจำนวนและสัดส่วนขึ้นอย่างมาก ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าสภาพเช่นนี้แสดงว่ามีการขยับตัวของชุมชนแออัดออกมาในพื้นที่ที่อยู่ไกลกว่าเดิม 5-10 กม. ซึ่งอาจจะเป็นด้วยสาเหตุที่พื้นที่เมืองมีการขยายตัวมากขึ้น การเจริญเติบโตของศูนย์กลางย่อย การคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม และแหล่งงานอุตสาหกรรมนี้ขยับย้ายไปสู่เขตรอบนอกกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.23 แสดงปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี 2517-2531

ระยะทางจาก ศูนย์กลางเมือง (กม.)	ปริมาณที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด			สัดส่วนต่อทั้งหมด			จำนวนชุมชนแออัด ที่เปลี่ยนแปลงในช่วง	
	2531	2527	2517	2531	2527	2517	2537-31	2517-27
	(หน่วย)	(หน่วย)	(หน่วย)	(%)	(%)	(%)		
0 - 5	63,907	69,906	69,738	37.45	43.65	50.04	-5,999	168
6 - 10	40,654	46,031	42,296	23.82	28.75	30.38	-5,377	3,375
11 - 20	47,718	36,581	23,091	27.96	22.84	16.57	11,137	13,490
21 - 30	15,398	6,370	4,015	9.02	3.98	2.88	9,038	2,355
มากกว่า 30	2,961	1,257	186	1.75	0.78	0.13	1,701	1,071
รวม	170,638	160,145	139,326	100	100	100	10,493	20,819

ค. รูปแบบและการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในปัจจุบัน

สำหรับการศึกษาถึงรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน จากการเปรียบเทียบข้อมูลชุมชนแออัดรายเขตนั้นทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดของประชากร คือ ชุมชนในแต่ละเขตการปกครองระหว่างปี 2533 และ 2537 เขตที่มีจำนวนประชากร เพิ่มขึ้นมี 7 เขต และเขตที่มีชุมชนลดลงที่ 30 เขต ในด้านจำนวนประชากร ชุมชนที่มีประชากรลดลงมี 5 เขต และชุมชนที่มีประชากรลดลงมี 32 เขต โดยเขตหนองจอกไม่ปรากฏว่ามีชุมชนแออัดทั้ง 2 ช่วง ปี เนื่องจากรูปแบบการใช้ที่ดินยังมีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

อย่างไรก็ตาม หากได้นำ การเปลี่ยนแปลงของจำนวนชุมชนและประชากร มาทำการวิเคราะห์ช่วยกันจะพบว่า

- (1) เขตที่มีจำนวนชุมชนและประชากรเพิ่มขึ้น พบว่ามี 4 เขต คือ เขตพระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก และหนองแขม
- (2) เขตที่มีจำนวนชุมชนเพิ่มแต่ประชากรลดลง พบว่ามี 3 เขตคือ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ดินแดง และบางกอกใหญ่
- (3) เขตที่มีจำนวนชุมชนลดแต่ประชากรเพิ่ม พบว่ามี 1 เขตคือ เขตภาษีเจริญ
- (4) เขตที่มีจำนวนชุมชนและประชากรลดลง พบว่ามี 29 เขตคือ เขตปทุมวัน ยานนาวา บางคอแหลม สาทร พระโขนง คลองเตย ประเวศ สวนหลวง ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม มีนบุรี ลาดกระบัง ธนบุรี คลองสาน ราษฎร์บูรณะ บางขุนเทียน จอมทอง บางกอกน้อย บางพลัด ดลิ่งชัน และดอนเมือง

ดังนั้น อาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า โดยภาพรวมชุมชนแออัดจะลดลง โดยมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่เนื่องจากมีการปรับปรุง (UPGRADE) ชุมชน และมีการโยกย้ายออกไป สำหรับพื้นที่ที่มีการเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัด ทั้งหมด 7 เขต โดยมีการเพิ่มขึ้น 35 ชุมชน เขตหนองแขม และบางกอกใหญ่จะมีการเพิ่มขึ้นมากที่สุดถึง 15 และ 19 ชุมชนตามลำดับและแสดงให้เห็นว่ามีชุมชนเพิ่มขึ้นในเขตเล็กน้อย และเพิ่มมากในเขตชั้นนอก ซึ่งใกล้แหล่งอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑล คือ หนองแขม

สำหรับเขตการปกครองที่มีจำนวนชุมชนลดลงพบว่า ส่วนมากจะอยู่ในเขตชั้นกลางของเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.24 แสดงการรายชื่อเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนชุมชนและประชากร
เพิ่มขึ้นและลดลงระหว่างปี 2533 - 2537

ประชากร ชุมชน	ประชากรชุมชน แออัดเพิ่มขึ้น	ประชากรชุมชนแออัดลดลง	รวม
จำนวนชุมชนเพิ่มขึ้น	พระนคร, สัมพันธวงศ์ บางรัก, หนองแขม	ป้อมปราบ, ดินแดง, บางกอกใหญ่	7
รวม	4	3	
จำนวนชุมชนลดลง	ภาษีเจริญ	ปทุมวัน, ยานนาวา, บางคอแหลม, สาทร, พระโขนง, คลองเตย, ประเวศ, สวนหลวง, ดุสิต, บางซื่อ, พญาไท, ราชเทวี, ห้วยขวาง, บางเขน, จตุจักร บางกะปิ, ลาดพร้าว, บึงกุ่ม, มีนบุรี ลาดกระบัง, ธนบุรี, คลองสาน, ราษฎร์บูรณะ, บางขุนเทียน, จอมทอง, บางกอกน้อย, บางพลัด, ตลิ่งชัน, ดอนเมือง	30
	1	29	
รวม	5	32	37

ง. การศึกษาปัจจัยระดับการเปลี่ยนแปลงลักษณะการตั้งถิ่นฐานชุมชน

แออัด

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดที่แสดงให้เห็นว่าจากภาพรวมมีจำนวนชุมชนลดลง แต่มีการเพิ่มขึ้นในบางเขตที่อยู่ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร และเขตชั้นนอกที่เป็นพื้นที่ขยายตัวของกรุงเทพฯ คณะวิจัยจึงได้พิจารณาถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลงนี้เชื่อมโยงกับปัจจัยอื่นโดยได้ทำการพิจารณาถึงพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งงานที่สำคัญ และจำนวนของหาบแร่แผงลอย ซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชุมชนแออัด

อุตสาหกรรม

จากการศึกษาพื้นที่อาคารอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตการก่อสร้างระหว่างปี 2533-2537 พบว่า มีพื้นที่อุตสาหกรรมระหว่างปี 2533 - 2537 รวมกันในเขตถนนเกิดขึ้น 1,173,342.91 มีพื้นที่อุตสาหกรรมเกิดขึ้น สูงสุดในเขตหนองจอกถึง 11 ราย เป็นพื้นที่ 392,170 ตรม. รองลงมาคือเขตบางขุนเทียนมีจำนวน 44 ราย มีพื้นที่ 173,920.01 ตรม. และเขตหนองแขม จำนวน 23 ราย พื้นที่ 130,610.32 ตรม. โดยพื้นที่เขตชั้นในเกือบทั้งหมด ไม่มีพื้นที่อุตสาหกรรมเกิดขึ้นเลย หรือมีก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น (โปรดดูตารางประกอบ) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พื้นที่อุตสาหกรรมจะมีทิศทางขยับสู่เขตชั้นนอกทั้งหมด

พื้นที่หาบแร่แผงลอย

จากการศึกษาพื้นที่หาบแร่แผงลอยและจำนวนผู้ค้า ระหว่างปี 2533-2536 พบว่า โดยส่วนมาก ในพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานคร จะมีจุดทำการด้วยเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตชั้นใน จะมีการเพิ่มสูงมาก เช่นเขตพระนคร และป้อมปราบ เป็นต้น และเขตชั้นในเหล่านี้ก็จะเป็นเขตที่มีจำนวนหาบแร่แผงลอยมากเป็นพื้นฐานอยู่และสำหรับเขตที่มีการลดลงของจุดทำการค้ามีเพียง 10 เขต เท่านั้น แต่เขตที่มีจุดการค้าลดลงนี้ มีถึง 5 เขต ที่มีจำนวนผู้ค้าเพิ่มขึ้น และอีก 5 เขต ที่มีผู้ค้าน้อยลง (โปรดดูตาราง)

นอกจากนี้ ข้อมูลในปี 2537 นั้นจะมีตัวเลขของจุดค้าที่น้อยลงคงจะเป็นเพราะมีการยกเลิกจุดผ่อนสำหรับการขายสินค้าทางการค้าลงทำให้จำนวนที่สำรวจได้มีน้อยลง

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของจุดการค้า หาบเร่ แผงลอย ตลอดจนจำนวนผู้ค้าของเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ นั้น ส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของจำนวนชุมชนแออัดและประชากรในเขตชุมชนแออัด

ตารางที่ 4.25 แสดงภาพรวมอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงของหาบเร่แผงลอยในเขตชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น

เขตที่ชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น (+)	จำนวนเพิ่มขึ้น	การขออนุญาตอุตสาหกรรมสะสม 2535 - 2537		จำนวนเพิ่มลดของหาบเร่แผงลอย 2533 - 2536		ลักษณะพื้นที่
		ราย	พื้นที่	จุด	ราย	
1. พระนคร	3	0	0	+30	+655	อิมดัว
2. ป้อมปราบ	1	0	0	+14	+349	อิมดัว
3. สัมพันธวงศ์	3	0	0	-12	-100	อิมดัว
4. บางรัก	13	1	12,540,000	+2	+619	อิมดัว
5. ดินแดง	2	*		+2	+13	ขยายตัวเร็ว
6. บางกอกใหญ่	9	0	0	+1	+64	ขยายตัวช้า
7. หนองแขม	15	23	130,610.32	1	256	ขยายตัวเร็ว

ที่มา : สรุปโดยคณะวิจัยจากข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ

(*) ข้อมูลอุตสาหกรรมเขตดินแดง ในปี 2533 ยังไม่ได้แยกออกจากเขตห้วยขวาง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.26 แสดงภาพรวมอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงของหีบแร่แฝงลอยในเขต
ชุมชนแออัด

เขตที่ชุมชนแออัดลดลง (-)	จำนวนลดลง	การขออนุญาต		จำนวนเพิ่มลดของ		ลักษณะพื้นที่
		อุตสาหกรรมระหว่าง		หีบแร่แฝงลอย		
		2533-2537		2533 - 2536		
		ราย	พื้นที่	จุด	ราย	
1. ปทุมวัน	5	0	0	8	240	อิมตัว
2. ยานนาวา	10	8	12,531.80	0	-29	ขยายตัวเร็ว
3. บางคอแหลม	17	4	4,297.00	16	370	ขยายตัวช้า
4. ประเวศ	12	21	70,214.04	1	73	ขยายตัวเร็ว
5. สวนหลวง	28	*	*	-2	31	ขยายตัวเร็ว
6. ดุสิต	24	0	0	10	108	ขยายตัวช้า
7. บางซื่อ	32	1	56,882.00	5	260	ขยายตัวช้า
8. พญาไท	17	0	0	-5	42	ขยายตัวช้า
9. ราชเทวี	6	0	0	15	344	อิมตัว
10. ห้วยขวาง	5	6	24,532.00	3	26	ขยายตัวเร็ว
11. บางบอน	6	4	5,410.00	0	45	ขยายตัวเร็ว
12. ดอนเมือง	20	2	7,506.00	-1	13	ขยายตัวเร็ว
13. จตุจักร	31	2	4,027.00	-1	184	ปานกลาง
14. บางกะปิ	23	6	38,687.34	18	1,310	ขยายตัวเร็ว
15. ลาดพร้าว	8	3	3,502.00	0	-1	ขยายตัวเร็ว
16. บึงกุ่ม	24	17	60,744.00	0	38	ขยายตัวเร็ว
17. มีนบุรี	3	15	49,332.75	0	6	ขยายตัวเร็ว
18. ลาดกระบัง	16	11	72,643.40	-6	92	ขยายตัวเร็ว
19. ธนบุรี	8	1	569.00	3	173	ขยายตัวช้า
20. คลองสาน	36	0	0	-3	471	ขยายตัวช้า
21. ราชบุรีบูรณะ	36	4	6,347.00	14	322	ขยายตัวเร็ว
22. บางขุนเทียน	18	44	173,920.01	1	-31	ขยายตัวเร็ว
23. จอมทอง	40	0	0	-7	291	ขยายตัวเร็ว
24. บางกอกน้อย	6	0	0	6	121	ขยายตัวช้า
25. บางพลัด	1	3	8,956.00	5	115	ขยายตัวช้า
26. ดลิ่งชัน	21	3	4,638.00	-3	0	ขยายตัวเร็ว
27. ภาษีเจริญ	1	5	10,391.55	11	919	ปานกลาง
28. สาทร	5	1	535.00	1	106	ขยายตัวช้า
29. พระโขนง	29	11	21,368.20	1	126	ขยายตัวเร็ว
30. คลองเตย	17	4	5,688.50	-2	408	ขยายตัวปานกลาง

ที่มา : สรุปโดยคณะวิจัยจากข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ

(*) ข้อมูลอุตสาหกรรมเขตสวนหลวง ในปี 2533 ยังไม่ได้แยกออกจากเขตประเวศ

๑. สถานการณ์ชุมชนแออัดในเขตปริมณฑล

สืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศที่ยังคงมีการกระจุกตัวของการพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานคร และต่อเนื่องในเขตพื้นที่ปริมณฑลทางทั้ง 5 จังหวัดคือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ปทุมธานี และนนทบุรี ทำให้การขยายตัวของความเป็นเมือง (Urbanization) แผ่ครอบคลุมพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของทางปริมณฑล นอกจากนี้ แหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้เคลื่อนย้ายออกไปในเขตปริมณฑลอย่างมากทำให้สถานการณ์การพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในหลายประเภทมีการขยายตัวออกไปด้วยเช่นกัน ชุมชนแออัดก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกันก็จะมีลักษณะเช่นนี้ สถานการณ์ชุมชนแออัดจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาถึงเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามการรวบรวมข้อมูลตัวเลขในเขตปริมณฑลที่ผ่านมายังไม่มีการทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ตัวเลขข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแสดงให้เห็นภาพโดยเด่นชัดของชุมชนแออัด ซึ่งขณะนี้ทางสำนักพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ กำลังดำเนินการสำรวจคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2539 ทั้งนี้ ข้อมูลที่สามารถนำมาสรุปถึงสถานการณ์ชุมชนแออัดในเบื้องต้นของปริมณฑลนั้นมีเพียง 3 จังหวัดคือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ซึ่งได้ทำการสำรวจแล้ว โดยมีรายละเอียดแต่ละจังหวัดดังนี้

- **จังหวัดสมุทรปราการ** สำรวจจนกว่ามีชุมชนแออัด 201 ชุมชน ประมาณ 49,944 หลังคาเรือน ซึ่งได้น้อยกว่าจำนวนที่ได้จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ 84 ชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากบางส่วนเป็นชุมชนที่เป็นที่ดินจัดสรร โดยมีความหนาแน่นสูง ซึ่งทางด้านกายภาพคล้ายชุมชนแออัดแต่การครอบครองที่ดินเป็นของตนเอง จึงไม่นำมานับรวม และบางชุมชนถูกรื้อย้ายไปตามการขยายตัวของเมือง แต่ก็มีชุมชนแออัดในจังหวัดสมุทรปราการจะมีมากที่สุดในเขตอำเภอพระประแดง ถึง 113 ชุมชน 30,764 หลังคาเรือน รองลงมาเป็นเขตอำเภอเมือง จำนวน 62 ชุมชน 10,135 หลังคาเรือน และอำเภอพระสมุทรเจดีย์ 25 ชุมชน 7,041 หลังคาเรือน ซึ่งกล่าวได้ว่าชุมชนแออัดมีการตั้งถิ่นฐานอย่างสัมพันธ์กับแหล่งงานอย่างเห็นได้ชัดเจน

- **จังหวัดสมุทรสาคร** พบว่ามีชุมชนแออัด 134 ชุมชน 11,800 ครอบครัพลักษณะชุมชนแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีการตั้งถิ่นฐานด้านทะเลและแม่น้ำ ซึ่งเป็นชุมชนประมงดั้งเดิมและมีสภาพทางกายภาพทรุดโทรม และกลุ่มที่ 2 ที่มีการตั้งถิ่นฐานใกล้โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะบ้านแถว ให้เช่า มากในเขตกระทุ่มแบน และอ้อมน้อยซึ่งเป็นย่านอุตสาหกรรมที่สำคัญ

- จังหวัดนครปฐม พบว่ามีชุมชนแออัด 132 ชุมชน 2,467 ครอบครัว 6,609 คน (ยังไม่รวมชุมชนในอำเภอเมือง ชุมชนส่วนใหญ่เป็นลักษณะบ้านแถว ให้เช่า ตั้งอยู่บริเวณใกล้โรงงาน ส่วนใหญ่อยู่อำเภอสามพราน อ้อมใหญ่ ซึ่งเป็นย่านอุตสาหกรรมที่หนึ่ง

- สำหรับจังหวัดนนทบุรี และปทุมธานี ยังดำเนินการสำรวจไม่เรียบร้อย จึงต้องใช้ฐานข้อมูลเดิมในปี 2531 โดยการแปรภาพถ่ายทางอากาศของการเคหะแห่งชาติ พบว่าจังหวัดนนทบุรี มีชุมชนแออัด 95 ชุมชน 62,500 และ 11,148 ครัวเรือน และจังหวัดปทุมธานี มีชุมชนแออัด 44 ชุมชน ประชากร 34,100 คน หรือประมาณ 6,083 ครอบครัว

จ. บทสรุป

จากสภาพการพัฒนาของอุตสาหกรรมและภาวะหาบเร่แผงลอย ที่แสดงให้เห็นว่า รูปแบบของกรุงเทพมหานครจะมีการพัฒนาสู่ภาคบริการอย่างต่อเนื่องจากเขตชั้นในสู่เขตชั้นนอก ทั้งนี้อุตสาหกรรมจะมีบทบาทน้อยลง ดังเช่นขณะนี้ในข้อมูลด้านการอนุญาตสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเขตชั้นใน โดยส่วนใหญ่ไม่มีเลย และบางเขตมีเพียงเล็กน้อย และเขตชั้นนอกยังคงมีการขออนุญาตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบาทของเขตชั้นนอกจะมีบทบาทด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น และกระจายสู่เขตปริมณฑล สภาพการพัฒนาชุมชนแออัดของกรุงเทพฯ นั้น มีการเปลี่ยนแปลงโดยรวมที่ลดจำนวนลง แต่พื้นที่เขตชั้นในมีจำนวนมากขึ้นเล็กน้อย แต่เขตชั้นกลางและชั้นนอก จะมีชุมชนแออัดยกเว้นเขตหนองแขม ที่มีชุมชนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการขยายตัวของอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลลดลง

จากภาพของเมืองและชุมชนแออัดนี้ ทำให้สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงเห็นถึงเหตุผลของการเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัดในเขตชั้นในของเมือง นั่นคือสภาพที่คนในชุมชนแออัดซึ่งมีลักษณะอาชีพหลักที่เกี่ยวกับอาชีพนอกระบบ (Informal) ทำให้เขตชั้นในสามารถเป็นพื้นที่รองรับคนเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การที่สภาพของเขตชั้นนอกบางเขตมีชุมชนแออัดเพิ่มก็เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่อุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามพื้นที่บางแห่ง แม้ไม่มีชุมชนแออัดเพิ่ม แต่ก็จะเป็นการที่มีชุมชนชานเมืองที่เป็นฐานของแรงงานรองรับจำนวนมากและกลุ่มนี้หากไม่มีการปรับปรุงจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นชุมชนแออัดต่อไปได้ ตัวอย่าง เช่น ชุมชนที่สูงที่กำลังเกิดขึ้น และชุมชนใหม่ที่ ยังไม่ได้จดทะเบียนในปัจจุบัน

ผลการวิเคราะห์ต่าง ๆ ก็จะทำให้เห็นถึงแนวโน้มการพัฒนาชุมชนแออัดที่ลดลง มีสภาพชุมชนที่ดีขึ้นต่อ ๆ ไป และจะมีการเพิ่มในเขตปริมณฑลและในภูมิภาคที่จะเป็นฐานของอุตสาหกรรมได้ในอนาคต

ตารางที่ 4.27 แสดงข้อมูลจำนวนชุมชน ประชากร ครอบครัว และหลังคาเรือนชุมชนแออัด ในปี 2533 และ 2537 และจำนวนเพิ่ม/ลด

ลำดับ ที่	เขตการปกครอง (สำนักงานเขต)	ปีพ.ศ. 2533(เฉพาะชุมชนแออัด)				ชุมชนแออัด 2537 ตามการสำรวจของ กทม.				จำนวนเพิ่ม/ลด	
		จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน	จำนวนชุมชน	ประชากร	ครอบครัว	หลังคาเรือน	จำนวนชุมชน	ประชากร
1	พระนคร	18	11,629	3,434	2,230	21	14,415	3,213	2,084	3	2,786
2	ป้อมปราบ	12	7,010	1,279	1,020	13	5,019	1,577	956	1	-1,991
3	สัมพันธวงศ์	5	578	166	33	8	2,809	774	765	3	2,231
4	บางรัก	11	3,545	804	579	13	9,303	2,337	1,582	2	5,758
5	ปทุมวัน	11	14,255	4,008	2,230	6	9,971	2,004	865	-5	-4,284
6	ชานนาวา	26	25,783	6,452	3,632	16	14,236	3,354	2,520	-10	-11,547
7	บางคอแหลม	31	54,126	13,911	9,123	14	19,494	5,165	3,138	-17	-34,632
8	สาทร	18	18,411	4,269	3,604	13	15,668	3,186	2,532	-5	-2,743
9	พระโขนง	51	41,690	8,512	5,946	22	15,266	3,687	2,772	-29	-26,424
10	คลองเตย	59	105,835	22,819	16,110	42	93,129	29,458	14,742	-17	-12,706
11	ประเวศ	17	11,247	2,274	1,586	5	4,170	840	683	-12	-7,077
12	สวนหลวง	35	17,456	4,582	3,590	7	4,196	1,149	825	-28	-13,260
13	คูคต	38	25,779	7,840	4,897	14	9,841	2,220	1,545	-24	-15,938
14	บางซื่อ	46	44,452	10,479	6,577	14	8,602	2,407	1,839	-32	-35,850
15	พญาไท	24	32,195	6,435	3,781	7	12,160	2,488	1,243	-17	-20,035
16	ราชเทวี	21	22,275	6,010	3,229	15	6,234	1,572	979	-6	-16,041
17	ห้วยขวาง	21	32,482	7,117	4,137	16	16,035	4,640	3,013	-5	-16,447
18	ดินแดง	6	4,803	1,422	842	8	4,293	1,139	786	2	-510
19	บางเขน	22	30,190	6,218	5,583	16	24,704	5,866	4,501	-6	-5,486
20	ดอนเมือง	26	27,107	7,344	5,018	6	4,242	1,038	893	-20	-22,865
21	จตุจักร	32	38,819	8,595	5,509	1	390	95	75	-31	-38,429
22	บางกะปิ	29	18,612	4,926	3,657	6	4,907	1,058	896	-23	-13,705
23	ลาดพร้าว	8	5,003	825	671	0	0	0	0	-8	-5,003
24	บึงกุ่ม	30	21,035	4,201	2,749	6	4,130	1,024	942	-24	-16,905
25	มีนบุรี	5	3,450	690	530	2	775	155	155	-3	-2,675
26	หนองจอก	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	ลาดกระบัง	18	8,049	1,697	1,516	2	480	210	175	-16	-7,569
28	ธนบุรี	52	53,061	10,546	8,598	44	61,640	12,075	10,163	-8	8,579
29	คลองสาน	36	31,580	7,821	4,477	0	0	0	0	-36	-31,580
30	ราษฎร์บูรณะ	36	22,168	5,011	3,540	0	0	0	0	-36	-22,168
31	บางขุนเทียน	18	11,155	2,886	2,583	0	0	0	0	-18	-11,155
32	จอมทอง	40	37,850	7,870	5,415	0	0	0	0	-40	-37,850
33	บางกอกน้อย	27	48,180	9,496	7,118	21	39,900	8,437	6,007	-6	-8,280
34	บางพลัด	23	34,355	6,610	4,795	22	33,671	8,037	5,444	-1	-684
35	บางกอกใหญ่	23	24,531	5,058	3,946	32	18,002	4,040	3,427	9	-6,529
36	ภาษีเจริญ	50	32,167	5,815	4,494	49	33,559	8,209	6,070	-1	1,392
37	หนองแขม	35	14,743	3,029	2,461	50	27,387	7,077	5,729	15	12,644
38	คลองจั่น	21	10,783	2,272	1,891	0	0	0	0	-21	-10,783
รวมทั้งสิ้น		981	946,889	212,723	147,097	511	518,028	128,531	87,348	-470	-427,761

ตารางที่ 4.28 จำนวนอาคารอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างในปี 2533 2536 และ 2537

ลำดับ ที่	เขตการปกครอง (สำนักงานเขต)	ปี 2533		ปี 2534		ปี 2535		ปี 2536		ปี 2537		รวมปี 2533 - 2537		การกระจายตัว(%)	
		ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่	ราย	พื้นที่
1	พระนคร	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
2	ป้อมปราบ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
3	สัมพันธวงศ์	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
4	บางรัก	0	0	0	0	1	12,540.00	0	0	0	0	1	12,540.00	0.47	1.06
5	ปทุมวัน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
6	ยานนาวา	0	0	5	6,817.80	0	0	2	5,238.00	1	476.00	8	12,531.80	3.79	1.06
7	บางกอกแหลม	0	0	0	0	2	3,137.00	0	0	2	1,160.00	4	4,297.00	1.90	0.36
8	สาทร	0	0	0	0	1	535.00	0	0	0	0	1	535.00	0.47	0.05
9	พระโขนง	3	7,217.00	4	10,042.20	0	0	4	4,109.00	0	0	11	21,368.20	5.21	1.81
10	คลองเตย	0	0	1	1,276.50	3	4,412.00	0	0	0	0	4	5,688.50	1.90	0.48
11	ประเวศ	5	23,163.04	10	17,799.00	4	28,107.00	1	288.00	1	857.00	21	70,214.04	9.95	5.96
12	สวนหลวง*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
13	คูคต	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
14	บางซื่อ	0	0	0	0	1	56,882.00	0	0	0	0	1	56,882.00	0.47	4.83
15	พญาไท	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
16	ราชเทวี	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
17	ห้วยขวาง	0	0	1	7,828.00	2	9,423.00	1	381.00	2	7,200.00	6	24,832.00	2.84	2.11
18	ดินแดง*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
19	บางเขน	2	1,446.00	1	364.00	1	3,600.00	0	0	0	0	4	5,410.00	1.90	0.46
20	ดอนเมือง	0	0	0	0	0	0	2	7,506.00	0	0	2	7,506.00	0.95	0.64
21	จตุจักร	0	0	0	0	0	0	1	3,622.00	1	405.00	2	4,027.00	0.95	0.34
22	บางกะปิ	1	2,939.50	4	32,849.84	1	2,898.00	0	0	0	0	6	38,667.34	2.84	3.28
23	ลาดพร้าว	1	1,320.00	0	0	1	630.00	0	0	1	1,552.00	3	3,502.00	1.42	0.30
24	มีนบุรี	2	2,541.00	4	4,999.00	5	41,368.00	3	4,687.00	3	7,149.00	17	60,744.00	8.06	5.16
25	มีนบุรี	7	19,017.00	4	8,101.75	3	20,066.00	0	0	1	2,148.00	15	49,332.75	7.11	4.19
26	หนองจอก	1	1,758.00	2	6,421.00	6	375,281.00	2	8,710.00	0	0	11	392,170.00	5.21	33.28
27	ลาดกระบัง	4	10,868.80	5	25,996.60	0	0	2	35,778.00	0	0	11	72,643.40	5.21	6.16
28	ธนบุรี	0	0	0	0	0	0	1	569.00	0	0	1	569.00	0.47	0.05
29	คลองสาน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
30	ราษฎร์บูรณะ	0	0	0	0	0	0	2	2,251.00	2	4,096.00	4	6,347.00	1.90	0.54
31	บางขุนเทียน	2	2,594.57	12	85,824.94	15	53,137.50	7	29,401.00	8	2,962.00	44	173,920.01	20.85	14.76
32	จอมทอง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
33	บางกอกน้อย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
34	บางพลัด	0	0	1	3,000.00	2	5,956.00	0	0	0	0	3	8,956.00	1.42	0.76
35	บางกอกใหญ่	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0.00	0.00
36	ภาษีเจริญ	2	2,672.50	3	7,719.05	0	0	0	0	0	0	5	10,391.55	2.37	0.88
37	หนองแขม	7	31,528.00	5	11,805.75	4	62,761.57	6	23,533.00	1	982.00	23	130,610.32	10.90	11.08
38	คลองจั่น	0	0	1	2,760.00	0	0	2	1,878.00	0	0	3	4,638.00	1.42	0.39
รวมทั้งสิ้น		37	107,085.41	65	233,805.43	62	880,734.07	36	127,951.00	23	28,987.00	211	1,178,342.01	100.00	100.00

ที่มา : สถิติรายปี กรุงเทพมหานคร

(*) ข้อมูลยังไม่ได้แยกออกจากเขตเดิม



ตารางที่ 4.29 แสดงจุดการค้า และจำนวนผู้ค้าขายเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร โดยแยกตามรายเขต

ลำดับ ที่	เขตการปกครอง (ชานักงานเขต)	พ.ศ.2553		พ.ศ.2554		พ.ศ.2555		พ.ศ.2556		พ.ศ.2557	
		จุดทำการค้า	ผู้ค้า	จุดทำการค้า	ผู้ค้า	จุดทำการค้า	ผู้ค้า	จุดทำการค้า	ผู้ค้า	จุดทำการค้า	ผู้ค้า
1	พระนคร	33	3,128	51	3,331	54	3,620	63	3,783	19	2,672
2	ป้อมปราบ	37	1,482	37	1,527	32	1,670	51	1,831	33	1,930
3	สัมพันธวงศ์	31	698	31	624	32	886	19	598	9	1,182
4	บางรัก	25	750	18	1,325	18	1,368	27	1,369	11	833
5	ปทุมวัน	13	269	13	269	18	425	21	509	14	408
6	ยานนาวา	5	214	6	226	6	271	5	185	4	199
7	บางคอแหลม	7	168	9	207	15	366	23	538	17	463
8	สาทร	13	236	12	319	12	339	14	342	13	243
9	พระโขนง	10	400	10	402	10	446	11	526	4	466
10	คลองเตย	18	807	25	1,584	25	1,584	16	1,215	11	1,841
11	ประเวศ	3	55	5	75	5	135	4	128	3	70
12	สวนหลวง	6	110	6	110	4	85	4	79	4	110
13	คูคิต	22	1,254	26	1,643	32	1,685	32	1,632	32	1,674
14	บางซื่อ	7	328	7	499	8	414	12	588	11	520
15	พญาไท	14	399	7	429	8	454	9	441	8	439
16	ราชเทวี	13	1,034	17	1,013	26	1,426	28	1,378	25	1,263
17	ห้วยขวาง	3	566	3	607	6	557	6	592	2	37
18	ดินแดง	4	92	4	85	5	112	6	105	10	959
19	บางเขน	4	195	4	198	4	198	4	240	4	237
20	ดอนเมือง	3	211	4	263	4	248	2	224	1	84
21	จตุจักร	6	511	5	469	7	721	7	695	7	816
22	บางกะปิ	4	155	4	330	7	619	22	1,465	18	853
23	ลาดพร้าว	2	23	2	22	2	22	2	22	2	21
24	บึงกุ่ม	3	32	3	45	3	87	3	90	3	90
25	มีนบุรี	2	46	2	48	2	66	2	52	1	48
26	หนองจอก	1	83	1	107	1	130	2	117	2	100
27	ลาดกระบัง	7	228	7	174	7	90	1	136	0	0
28	ชนบุรี	12	507	8	543	15	699	15	680	14	811
29	คลองสาน	19	825	19	825	19	825	16	1,296	13	995
30	ราษฎร์บูรณะ	9	272	9	272	20	409	23	594	17	321
31	บางขุนเทียน	4	228	6	343	6	338	5	197	5	146
32	จอมทอง	7	291	7	280	0	0	0	0	0	0
33	บางกอกน้อย	9	696	20	966	22	858	15	817	17	1,068
34	บางพลัด	9	353	15	562	14	468	14	468	14	464
35	บางกอกใหญ่	2	158	4	199	3	196	3	222	3	251
36	ภาษีเจริญ	15	878	17	1,036	12	879	14	1,080	11	919
37	หนองแขม	7	115	10	189	8	477	8	371	8	746
38	คลังจัน	6	91	6	91	2	53	3	91	2	53
รวมทั้งสิ้น		395	17,888	440	21,237	474	23,226	512	24,000	372	23,382

ที่มา : กรุงเทพมหานคร

4.1.4.3 ปัญหาทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานทางด้านสวัสดิการสังคมของกทม.

Titmuss (1974) เสนอว่าการศึกษานโยบายสังคมไม่สามารถจะพิจารณาแต่เฉพาะเนื้อหาของนโยบายโดยลำพังได้ แต่จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานอย่างน้อย 9 ประการ ได้แก่

- 1) ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรทั้งในอดีต ปัจจุบัน และ อนาคต
- 2) สถาบันครอบครัว บทบาทและสถานภาพของสตรีในสังคม
- 3) การจัดลำดับ ช่วงชั้นทางสังคม ชั้นชั้น ฐานันดร สถานภาพ และการเลื่อนชั้นทางสังคม
- 4) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผลกระทบของการเป็นอุตสาหกรรมที่มีต่อครอบครัว
- 5) การขยายตัวของเมือง และการพัฒนามาเป็นเมืองที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สถาบันครอบครัว และสังคมทั่วไป
- 6) โครงสร้างทางการเมือง
- 7) ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย จรรยาบรรณของอาชีพต่างๆ และความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมกับการดำรงชีวิตของประชาชน
- 8) ชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม และลัทธิการถือผิวเหยียดผิวในสังคม
- 9) การควบคุมทางสังคม การปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม พฤติกรรมเบี่ยงเบนและการใช้อำนาจของผู้นำทางการเมือง (อ้างใน กิติพัฒน์,8)

รายงานฉบับนี้ได้ประยุกต์เอากรอบความคิดดังกล่าวนี้มาทำการพิจารณาถึงความสำเร็จ ความล้มเหลว และอุปสรรคของการวางแผนและปฏิบัติตามนโยบายสวัสดิการสังคมของกทม.เท่าที่ผ่านมา

ท่ามกลางความหลากหลายขององค์ประกอบพื้นฐานในการพิจารณาที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ปัญหาสังคมของกรุงเทพมหานครนั้นควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การชี้นำจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา ผนวกกับการสถาปนาอำนาจของระบบราชการตั้งแต่ยุคเผด็จการทหาร พ.ศ. 2501 และการ

กรอบำของแนวคิดพัฒนานิยมแบบแยกส่วนที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีเน้นกลไกตลาดและอุตสาหกรรมนิยมที่ลงทุนโดยเอกชนภายใต้การสนับสนุนด้านโครงสร้างทางวัตถุและการเงินจากภาครัฐในเขตเมืองก่อนส่วนอื่นๆ อันเป็นผลให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา นอกจากนี้แล้ว นโยบายและการปฏิบัติงานทางด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมาก็ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับสภาพปัญหาทางสังคมในพื้นที่กทม.นั้น รายงานฉบับนี้ขอนำเสนอ 4 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

- ก. กรุงเทพมหานครในฐานะเอกราช
- ข. วิถีเมืองที่โดดเดี่ยว : ปัญหาของคนเมืองที่ไม่เว้นแม้แต่คนรวย และคนชั้นกลาง
- ค. ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมกรุงเทพมหานคร : ปัญหาของคนจนเมือง และคนด้อยโอกาส
- ง. ปัญหาชุมชนแออัด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. กรุงเทพมหานคร ในฐานะเอกราช

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาทำให้กรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นเอกราช (primate city) ที่ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างของรายได้ระหว่างภูมิภาค (regional disparities in income) ขนาดของประชากรของกรุงเทพมหานคร 6.162 ล้านคน ในปี 2533-สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI, 71) มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัดอันดับ 2 (นครราชสีมา) ถึง 25 เท่า และเติบโตประมาณ 4% ต่อปี นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีรายได้ต่อหัว (per capita income) ภาคอีสานซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดถึง 9 เท่า ในปี 2531 นอกจากนี้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ปทุมธานี นครปฐม นนทบุรี สมุทรสาครสมุทรปราการ) ยังมีส่วนแบ่งถึง 50% ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ทั้งที่มีสัดส่วนประชากรเพียง 10% ของประชากรทั้งประเทศ (Pongsawat 1995a, 5)

Armstrong and McGee (1985) เสนอว่าควรพิจารณาเมืองในประเทศโลกที่สามว่าเป็น "โรงละครแห่งการสะสมทุน" (Theatres of Accumulation) กล่าวคือ เมืองเหล่านี้เป็นเสมือนจุดศูนย์กลางสำหรับกระบวนการที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของ อำนาจการเงิน การค้าอุตสาหกรรม และการตัดสินใจ ในอีกด้านหนึ่ง เมืองเหล่านี้ก็แสดงบทบาทเป็นผู้แพร่กระจาย แบบแผนการดำเนินชีวิต ธรรมเนียม ธรรมเนียม แฟชั่น และนิสัยการบริโภคต่างๆของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (Armstrong and McGee, 41 อ้างใน Pongsomlee and Ross, 11)

การเติบโตที่ผิดปกติของกรุงเทพมหานครนั้นทำให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของการอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศ ถึงแม้ว่า TDRI (2534) จะได้ประมาณการณว่าจำนวนสุทธิของการย้ายเข้าสู่กรุงเทพมหานครจะลดจาก 190,000 คนในช่วงปี พ.ศ.2518-23 เหลือ 150,000 คนในช่วงปี พ.ศ.2528-33 และ 120,000 ในช่วงพ.ศ.2533-38 แต่ในความเป็นจริงการย้ายถิ่นเข้าก็ยังอยู่ในบริเวณ 5 จังหวัดที่เป็นปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร และ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) (TDRI, 71) ซึ่งถือเป็นภาคขยายของกรุงเทพมหานคร (Extended Bangkok Metropolitan Region) นั่นเอง ทำให้เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการขยายตัวของกรุงเทพมหานครไปยังพื้นที่รอบนอกในด้านของพื้นที่อยู่อาศัยและการคมนาคมขนส่งกับกรุงเทพมหานครนั้นอาจเพิ่มกรอบจำของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นแหล่งงานหลักโดยมีพื้นที่โดยรอบเป็นที่พักอาศัย โดยพิจารณาจากภาพของการจัดแบ่งเขตการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองและปริมณฑลซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตที่พักอาศัย นอกจากนี้สิ่งที่ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นภาพของ

ความคับงำของกรุงเทพมหานครก็คือ Daytime Population หรือประชากรที่เข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครในช่วงกลางวันนั่นเอง

การเติบโตของกรุงเทพมหานครมหานครนั้นก่อให้เกิดปัญหาทั้งในส่วนของผู้ที่ได้รับผลทางด้านบวกจากการพัฒนา และผู้ที่ได้รับผลทางด้านลบจากการพัฒนา ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ข. วิถีเมืองที่โดดเด่น : ปัญหาของคนเมืองที่ไม่เว้นแม้แต่คนรวย และคนชั้นกลาง

Wirth (1938) ให้ความเห็นว่าอิทธิพลต่างๆที่เมืองสมัยใหม่มีต่อชีวิตทางสังคมของมนุษย์นั้นมีมากกว่าเรื่องของสัดส่วนของประชากรจะชี้บอกได้ (Wirth, 60) เมืองในฐานะองค์รวมทางสังคม (social entity) หรือวิถีเมือง (urbanism) ควรจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์ของจำนวนประชากร ความหนาแน่น และความหลากหลาย โดยเฉพาะความหลากหลายนั้นทำให้คนมีความแตกแยกกันมากขึ้น และโดยรูปแบบของการพักอาศัยชนิดใหม่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดประเพณีของการผูกพันกันและมีความรู้สึกร่วมกันซึ่งทำให้เกิดความเป็นเพื่อนบ้านและละแวกบ้านได้ยาก (true neighbor) (อ้างแล้ว, 67-76)

จากแนวคิดข้างต้น รายงานฉบับนี้เสนอว่า การขยายตัวของที่อยู่อาศัยในรูปแบบใหม่ๆไปในบริเวณชานเมืองนั้นก่อให้เกิดสภาพความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะในส่วนของคนชั้นกลางระดับล่างที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่มีขนาดซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ไม่ได้ครอบคลุมไปถึง ทำให้ไม่ได้รับโอกาสในด้านของบริการทางด้านนันทนาการต่างๆ เช่นสวนสาธารณะ สวนหย่อม สระว่ายน้ำ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการขาดชุมชน (community) ในฐานะสถาบันทางสังคมที่จัดหาสวัสดิการทางสังคม นอกจากนี้แล้วจากการที่วัดในกรุงเทพมหานครก็ลดบทบาทในด้านการเป็นสถาบันที่ให้บริการทางสังคมกับคนกลุ่มนี้ลง เหลือไว้แต่บริการทางสังคมที่เน้นให้กับชนชั้นล่างเช่นในเรื่องของการเป็นศูนย์ส่งเสริมอาชีพ สุสานและฌาปนกิจสถาน สถานสงเคราะห์ และ ศูนย์สาธารณสุข (ดูที่ Pongsawat 1993, 10-11. และ เนตรนภิส และคณะ, 294-297) ยิ่งผลักดันให้คนกลุ่มนี้ต้องหันไปพึ่งพาบริการสวัสดิการสังคมที่ผ่านตลาดเสรีมากขึ้น และอาจทำให้พวกเขาเสียเปรียบกลุ่มอื่นๆซึ่งมีความพร้อมมากกว่า ในการเข้ามาใช้บริการในตลาดเสรีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการให้บริการทางสวัสดิการสังคมกับกลุ่มคนนอกเหนือจากกลุ่มผู้

ด้วยโอกาสได้กลายเป็นเรื่องของตลาดเสรีไปแล้ว กลับปรากฏว่ารัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติกลับมิได้เข้ามาควบคุมเอาใจใส่อย่างจริงจังในแง่ของปริมาณ (การส่งเสริมให้การให้บริการที่ครอบคลุมในทุกพื้นที่) และในแง่ของคุณภาพ (การกำหนดมาตรฐานและการตรวจตรามาตรฐานเหล่านั้น) รูปธรรมที่เห็นได้แก่เรื่องของ อัดคิภัยในห้างสรรพสินค้า และกรณีอุบัติเหตุเด็กจมน้ำในสวนน้ำแห่งหนึ่งในห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

ปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ได้ให้ความใส่ใจกับปัญหาผลกระทบจากภายนอกในด้านลบ (negative externalities) ซึ่งคนทุกกลุ่มในพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้ (แต่เขาอาจจะมียุทธวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ที่แตกต่างกันไปตามทรัพยากร (resources) ที่พวกเขาครอบครอง) จากข้อมูลทางสถิติพบว่า ถึงแม้ว่าสัดส่วนของจำนวนประชากรต่อแพทย์ในกรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วน 1/1,418 ในขณะที่ต่างจังหวัดมีเพียง 1/8,000 ในปี 2530 แต่ก็มีอัตราการตายจากโรคมะเร็ง หัวใจ-วาย และอุบัติเหตุสูงสุด คือ 84 คนในทุกๆ 100,000 คน (Poungsomlee and Ross, 24)

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรนั้น กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 1,568.737 ตร.กม. เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ และพื้นที่สีเขียว ประมาณ 3.44 ตร.กม. คิดเป็น 0.21% ของพื้นที่ทั้งหมด (ทั้งนี้ไม่รวม สนามกีฬา ศูนย์เยาวชน สวนสัตว์ สนามกอล์ฟ สนามม้า ตลอดจนสวนสาธารณะตามหมู่บ้านจัดสรรของเอกชนและชุมชน และการเคหะแห่งชาติ) คิดเป็น 0.6 ตร.ม. ต่อ 1,000 คนซึ่งนับว่าขาดแคลนเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับมาตรฐาน 15 ตร.ม. ต่อ 1 คน (กองผังเมือง, 59-61) อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรพิจารณาอีกคือสวนสาธารณะจะเป็นทางออกให้กับปัญหาสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ หากการใช้สวนสาธารณะไม่ได้มีความผูกพันกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงบทบาทของสวนสาธารณะต่อการใช้เวลาว่างของคนกรุงเทพมหานครเมื่อเปรียบเทียบกับห้างสรรพสินค้าสมัยใหม่ที่ติดเครื่องปรับอากาศและมีความทันสมัยกว่า นอกจากนี้แล้วหากการจัดหาพื้นที่เพื่อจัดสร้างเป็นสวนสาธารณะนั้นไม่สามารถจัดหาได้ในความเป็นจริงแล้ว ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะเลิกพูดถึงประเด็นดังกล่าวและหันไปแสวงหาทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาพิษ และพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจในรูปแบบอื่น ๆ

นอกจากนี้แล้ว จากการสำรวจทัศนคติต่อภาวะทางสังคมในเขตเมือง โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536) โดยเฉพาะทัศนคติต่อประเด็นเกี่ยวกับปัญหาสังคมที่ควรได้รับการแก้ไขของกรุงเทพมหานครเรียงตามลำดับความสำคัญลำดับที่ 1-5

พบว่า มีปัญหาเรียงตามลำดับได้ดังนี้ ได้แก่ อาชญากรรม ยาเสพติด การว่างงาน แรงงานเด็ก และ โสเภณี (สถาบันวิจัยสังคม 2536, 64)

ค. ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมกรุงเทพมหานคร : ปัญหาของคนจน และคนด้อยโอกาส

ตัวเลขความมั่งคั่งของกรุงเทพมหานครที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) ของคนกรุงเทพมหานครว่ามีความเท่าเทียมกันแต่อย่างใด รายงานฉบับนี้ไม่ได้เสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะต้องก่อให้เกิดผลที่เท่าเทียมกันแก่คนทุกคน หากแต่ต้องการเสนอว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้กลายเป็นขีดจำกัดเชิงโครงสร้างให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และเกิดความด้อยโอกาสขึ้นแม้กระทั่งบริเวณกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นในส่วนที่ได้รับการเลือกสรรให้เป็นส่วนนำในการพัฒนาก่อนส่วนอื่นๆ นโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกโดยเน้นหนักทางด้านอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก (Labour Intensive Industry) ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานนั้นอยู่ในระดับต่ำเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อดึงดูดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน ผลที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในระดับโครงสร้างเช่นนี้ทำให้รัฐบาลไทยไม่ส่งเสริมให้กิจกรรมของสหภาพแรงงานเป็นไปโดยเสรีเห็นได้จากความพยายามที่จะควบคุมขบวนการแรงงานในประเทศไทยมาโดยตลอด (ดูที่ Phongpaichit and Baker, 199-207 และ สมศักดิ์, 21-51) ซึ่งทำให้สหภาพแรงงานซึ่งน่าจะเป็นกลไกสำคัญในการเรียกร้องสวัสดิการสังคมต่างๆ โดยเฉพาะในสังคมที่ได้รับผลกระทบในแง่ลบจากกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialisation) และนอกจากนี้แล้วยังรวมไปถึงการปรากฏขึ้นของ "คนจนเมือง" (Urban Poor) ซึ่งถือเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม (และพัฒนาชุมชน) ในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศไทย โดยในส่วนต่อไปนี้จะขอทำการอภิปรายถึงเรื่องคำจำกัดความของคนจนเมืองเท่าที่พบในสังคมไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดใหญ่ๆ ดังนี้

1. แนวที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างความยากจน กับการถือครองที่พักอาศัย โดยเฉพาะกับชุมชนแออัด

2. แนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับเรื่องของแรงงาน

นอกระบบ

- การอธิบายความหมายของคนจนเมืองแบบเน้นเรื่องที่พักอาศัย

การอธิบายในแง่นี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำจำกัดความเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆที่ตามขอบเขตงานของหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองความเป็นคนจนเมืองในฐานะที่เป็นชนชั้นทางสังคมซึ่งในที่นี้วางอยู่บนเรื่องของการโยงเอาเรื่องการเมืองชนชั้นทางสังคมเข้ากับการถือครองที่พักอาศัย (housing tenure) ตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ได้ให้คำจำกัดความว่า "คนจนเมือง" หมายถึง "บุคคลผู้มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ที่สภาพความเป็นอยู่คล้ายชุมชนแออัด หรือที่ย้ายจากชุมชนแออัดเดิม" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคนอื่นๆ 3, 5) นอกจากนี้แล้ว จากข้อมูลสถานการณ์คนจนในเมืองของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (2538) ยังได้ให้ลักษณะของคนจนเมืองไว้ว่า ประกอบด้วย

1) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่ง 78.4% ประกอบอาชีพในภาคนอกระบบที่ไม่เป็นทางการ โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รองลงมาคืออาชีพค้าขาย และมีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในชุมชนแออัด 4,403 บาท/เดือน

2) ด้านที่อยู่อาศัย คือ อยู่ในชุมชนแออัด

3) มีการรวมตัวกันในระดับชุมชน (อ้างแล้ว, 9-11)

โดยสรุปพบว่า ในปี 2535 มีคนจนเมืองในกรุงเทพมหานคร ถึง 1,598,965 คน (อ้างแล้ว, 9) จะเห็นได้ว่าแนวโน้มนโยบายที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในเมืองนั้นจะมีลักษณะทุ่มเทความสนใจไปที่ปัญหาและหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมอาชีพแก่ครัวเรือนในชุมชนแออัด จัดหากองทุนกู้ยืมด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนปรับปรุงฟื้นฟูสภาพของชุมชนแออัด (ดูที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคนอื่นๆ 1,2,4) ซึ่งมีไซงานโดยตรงที่สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบ หากแต่ส่วนหนึ่งเป็นงานที่รับผิดชอบโดยสำนักพัฒนาชุมชน อย่างไรก็ตามการอภิปรายเรื่องการแก้ปัญหาคนจนเมืองนี้จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

- การอธิบายความหมายของคนจนเมืองแบบสัมพันธ์กับเรื่อง

เศรษฐกิจนอกระบบ สังคิต (2536) ได้รวมเอากลุ่มคนจนเมืองเข้าไว้กับลูกจ้างคอปกน้ำเงิน (blue-collar worker) ในการศึกษาทัศนคติและท่าทีของลูกจ้างและคนจนเมืองกับเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม

เขาให้ความเห็นว่าคนจนเมืองส่วนหนึ่งก็ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างหรือผู้ขายกำลังแรงงานเพื่อแลกกับเงินค่าจ้างในการดำรงชีพ เช่นพวกกุลี และพวกทำงานรับจ้างทั่วไป อีกส่วนหนึ่ง แม้ว่าจะมิใช่เป็นลูกจ้าง เช่นพวกขับรถแท็กซี่ พ่อค้าขนาดเล็ก และแม่ค้าหาบเร่แผงลอย ฯลฯ แต่รายได้ สถานภาพทางสังคม แบบแผนการบริโภค และโอกาสของความก้าวหน้าในชีวิตของพวกเขาก็อยู่ในระดับใกล้เคียง หรือไม่ใคร่แตกต่างมากนักจากกลุ่มลูกจ้างคอปกน้ำเงิน และกลุ่มลูกจ้างคอปกขาว (white-collar worker) ระดับล่าง เช่น พวกเสมียน และพนักงานขายตามห้างสรรพสินค้า เป็นต้น (สังคีต, 322)

นอกจากงานของสังคีตแล้ว เราพบว่าโดยการโยงเอาเรื่องคนจนเมืองมาเกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบทำให้เราสามารถศึกษาถึงความหลากหลายภายใต้มโนทัศน์ (concept) เกี่ยวกับคนจนเมืองได้กว้างขวางขึ้น โดยไม่มองคนจนเมืองทั้งหมดเป็นกลุ่มเดียวกันและไร้ความแตกต่างใดๆ ดังเช่นในกรณีของ นภัส (2537) ที่ทำการศึกษารื่องผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเสนอว่า ประชากรที่หาเลี้ยงชีพอยู่ในเศรษฐกิจระบบนี้มักประกอบไปด้วยคนยากจนในเมืองและผู้หญิง ลักษณะสำคัญของภาคเศรษฐกิจแบบนี้ก็คือ ลงทุนน้อย มีขนาดเล็ก เน้นการใช้แรงงานคนมากกว่าเครื่องจักร ไม่มีการรวมกลุ่ม และการเข้าสู่ระบบทำได้ง่าย ภาคเศรษฐกิจนอกระบบนี้เองจึงช่วยดูดซับเอาแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานส่วนเกินไว้ได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีทักษะน้อยและผู้ย้ายถิ่นเข้าเมือง หรืออีกนัยหนึ่งเปรียบเสมือน "ลิ้นนิรภัย" (safety valve) ซึ่งจะช่วยชลอและลดความกดดันต่อรัฐบาล ในการที่จะต้องสร้างแรงงานมารองรับ ตลอดจนการให้หลักประกันทางสังคมและสวัสดิการต่างๆ แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ (นภัส, 1) นอกจากนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบมักจะกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมประเภทการผลิต การค้า และบริการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชากรในเมือง และในอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ กิจกรรมเหล่านี้ นอกจากจะก่อให้เกิดสินค้าและบริการราคาถูกซึ่งช่วยทำให้ค่าครองชีพของผู้คนในเมืองรวมทั้งผู้อพยพต่ำแล้ว ยังสามารถสร้างงานให้กับกำลังแรงงานอีกมากมาย โดยเฉพาะกำลังแรงงานอพยพ และยังรวมไปถึงลูกๆ และคู่สมรสของคนเหล่านี้อีกด้วย (อ้างแล้ว, 18) จากข้อมูลอัตราจ้างงานของภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่ามีสูงถึง 61.4% ของการจ้างงานทั้งหมด ในขณะที่ภาคกลางซึ่งมีอัตราการจ้างงานสูงเป็นอันดับสองมีเพียง 11% (อ้างแล้ว, 17) การลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้สินค้าส่งออกของไทยราคาถูกลงกว่าต่างประเทศอาจทำได้โดยการนำเอาระบบการจ้างเหมาการผลิต (subcontracting system) มาใช้ทำให้เกิดการจัดจ้างแบบนอกระบบกับผู้รับเหมา ซึ่งเกิดขึ้นหลายระดับและเกิดแรงงานรับจ้างเหมาซึ่งอยู่ปลายแถวของการจัดจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงที่ต้องทำงานอยู่กับบ้าน (อ้างแล้ว, 21)

โดยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปี 2534 มีผู้หญิงมีงานทำ 1.5 ล้านคน และในจำนวนนี้ 65% (ประมาณ 1 ล้านคน) ทำงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

นอกเหนือไปจากเรื่องแรงงานผู้หญิงกับเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคนจนเมืองในคำจำกัดความข้างต้นแล้ว การพิจารณาความหลากหลายภายในกลุ่มคนจนเมืองด้วยกันเองนั้นน่าจะรวมไปถึงเรื่องของ "เด็กและเยาวชนด้อยโอกาส" "คนชรา" และ "คนพิการ" ดังที่จะได้กล่าวถึงตามลำดับต่อไปนี้

"เด็กและเยาวชนด้อยโอกาส" : การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากนโยบายพัฒนาประเทศที่ผ่านมาทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่การผลิตที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นฐานหลักและมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 25.6% ต่อผลผลิตรวมของประเทศ ในปี 2532 ในขณะที่การผลิตของภาคเกษตรลดลงเหลือเพียง 15.1% การเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวทำให้มีความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น และเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งแรงงานเด็กจากภาคเกษตรในชนบท เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม บริการในเขตเมือง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเมืองหลักในภูมิภาค โดยแรงงานส่วนเกินซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรือเป็นกรรมกรในงานก่อสร้างซึ่งมีสิ่งแวดล้อมและสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อเด็กซึ่งเป็นลูกกรรมกรก่อสร้าง สำหรับแรงงานเด็กที่อพยพเข้ามาส่วนใหญ่จะทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก งานบริการ และงานอื่นๆ ในสาขาเศรษฐกิจนอกระบบ (สถาบันวิจัยสังคม และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1-1) นอกจากนี้แล้วปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ก็นับเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจน ทำให้เด็กขาดโอกาสในการพัฒนาตามช่วงอายุในด้านต่างๆ ทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถพื้นฐาน สุขภาพอนามัย และการศึกษา จากสภาพความยากจนและการขาดโอกาสในการพัฒนาดังกล่าว ทำให้เด็กต้องอยู่ในสภาพที่ด้อยโอกาสทางสังคม และเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาเด็กเร่ร่อน เด็กถูกทอดทิ้ง ปัญหาแรงงานเด็ก (ดูที่ สถาบันวิจัยสังคม 2538) นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างครอบครัว ที่อาจส่งกระทบถึงจิตใจของเด็กโดยตรง เด็กจะขาดความอบอุ่น ขาดที่พึ่งและรู้สึกเบื่อหน่าย จึงเป็นแรงผลักดันให้เด็กหนีออกจากบ้านเป็นเด็กเร่ร่อนและประพวติตนไม่เหมาะสม หรือเปี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ของสังคมและอาจส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมได้ในที่สุด (สถาบันวิจัยสังคม และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1-2, และ 1-3)

"คนชรา" : จากข้อมูลทั่วไปทางด้านประชากรและสังคมพบว่า ประชากรวัยสูงอายุ (คือผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขนาดขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 2.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 เป็น 3.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2543 และหากคิดประชากรวัยสูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จะพบว่าผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก 5.4% ของประชากรทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2523 เป็น 10.2% ในปี พ.ศ. 2553 และผู้สูงอายุที่วัยสูงขึ้นไปจะมีแนวโน้มที่จะมีผู้สูงอายุหญิงมากกว่า เมื่อพิจารณาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครแล้วจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2533 มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่ถึง 8.7% (เกื้อ, 2) และจากการศึกษาของมัทนา และ นิวัตติ (2537) พบว่า การคุ้มครองในด้านการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมในสังคมไทยที่ผ่านมา มีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครองเรื่องชราภาพอย่างได้ผล กล่าวคือ ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6 โดยประมาณของผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจทั้งหมด ซึ่งในอนาคตหากมีการขยายประโยชน์ทดแทนเรื่องชราภาพสำหรับกลุ่มลูกจ้าง ซึ่งถูกบังคับให้ประกันตนภายใต้กฎหมายประกันสังคมแล้ว ร้อยละของผู้ที่จะได้รับการคุ้มครองเรื่องชราภาพอย่างได้ผลจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 18 ของผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจทั้งหมด จะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังคงไม่มีหลักประกันที่เพียงพอสำหรับชีวิตในยามชรา (มัทนา และ นิวัตติ, 3. อ้างใน เกื้อ, 6)

อย่างไรก็ดีสำหรับคำถามที่ว่า "ผู้สูงอายุไทยถูกทอดทิ้งมากขึ้นจริงหรือ?" นภาพร (2538) พบว่าประเด็นดังกล่าวยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ และจากโครงสร้างประชากรและครอบครัวที่การมีบุตรมีจำนวนน้อยลงนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าคุณภาพที่ได้รับการดูแลจะลดลงด้วยเสมอไป นอกจากนี้แล้วพบว่า การอาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างบุตรและบิดามารดาสูงอายุเป็นรูปแบบสำคัญของการดูแลเกื้อหนุนระหว่างบุตรและบิดามารดาสูงอายุ ซึ่งรูปแบบของการอยู่อาศัยดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา (นภาพร, 52)

"คนพิการ" : จากการสำรวจสถิติคนพิการขององค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ.2523 ประมาณว่าทุกประเทศจะมีคนพิการอย่างน้อยร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรในประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทยเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2536 สำนักงานสถิติแห่งชาติ คาดประมาณว่าจะมีประชากรทั้งประเทศจำนวน 58.58 ล้านคน หมายถึงว่าจะมีตัวเลขประมาณการของคนพิการทั่วประเทศถึง 5.85 ล้านคน โดยมีจำนวนอยู่ในช่วงวัยแรงงานมากที่สุดคือ 15-19 ปี มีจำนวน ร้อยละ 17.8 รองลงมาคือ 11-14 ปี และ 20-24 ปี คิดเป็นร้อยละ 10.4 และ 10.1 ตามลำดับ (จิตรา, 2) และจากการศึกษาของ อัมพรรัตน์ (2534-2535) พบว่า ร้อยละ 67 ของคนพิการทั้งหมดอาศัยอยู่ในกทม. และส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานอะไร ร้อยละ 60 ของคนพิการเป็นพิการภายหลังเกิดทั้งสิ้น และ

ร้อยละ 75.37 ของคนพิการทั้งหมดดำรงชีวิตอยู่โดยการพึ่งญาติ (ธำรงรัตน์, 24, 25, 27) นอกจากนี้แล้ว การศึกษาของสุกัญญา (2536) ยังพบว่า คนพิการส่วนใหญ่มีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจต่ำ ส่วนใหญ่ขาดความสามารถในการบรรลุถึงระดับประทังชีพ ขาดความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่าย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนทางสังคมต่ำ โดยเฉพาะทางด้านอารมณ์ จิตใจ การยอมรับ และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม แต่อย่างไรก็ดี เขาเหล่านั้นก็มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความมั่นใจในตนเอง และมีจิตใจในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ (สุกัญญา, (1)) กล่าวโดยสรุป เราพบว่าส่วนหนึ่งของการพิการภายหลังการเกิดนั้นน่าจะเป็นภาวะสะท้อนถึงผลในแง่ลบจากทั้งนโยบายการพัฒนาประเทศที่เร่งรัดการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ขณะที่นโยบายทางด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะการสาธารณสุขซึ่งถือรวมเป็นหนึ่งในงานด้านสวัสดิการสังคมนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ง. ชุมชนแออัด

ภายใต้แนวโน้มการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ความเป็นเมืองมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและจังหวัดตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทั่วไปของชุมชนต่าง ๆ ในเขตเมืองด้วย เช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของพลเมืองที่มีรายได้ต่ำ การขาดแคลนสาธารณูปโภคหลัก การไร้ชื่อชุมชนบุกรุก รวมทั้งการเพิ่มขยายตัวของชุมชนแออัด ปัญหาที่พบ เรื่องชุมชนแออัดแยกออกได้เป็น

ง.1 ปัญหาชุมชนแออัด

ผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดมีปัญหาอย่างน้อยที่สุด 4 ประการด้วยกันคือ

1) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

- รายได้น้อย ไม่แน่นอน ไม่สม่ำเสมอ อาชีพไม่มั่นคง ไม่เป็นทางการ ขาดความรู้ ความชำนาญในวิชาชีพ ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ
- ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่สัมพันธ์กับรายได้ที่ไม่ใคร่เปลี่ยนแปลงมากนัก เช่น ราคาที่ดิน ค่าเช่าที่ ค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าอาหาร ค่ากินอยู่ ฯลฯ
- ขาดแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนา หรือใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้ายามฉุกเฉิน แหล่งเงินทุนที่เป็นทางการเป็นระบบมักไม่ยอมให้กู้เงิน จึงต้องกู้จากแหล่งเงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่แพงและกลับเป็นหนี้มากขึ้น

2) ปัญหาทางด้านสังคม

- ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และมีความรู้สึกต่ำต้อย เหมือนเป็นอีกชนชั้นหนึ่งในสังคม
- มีการศึกษาน้อยทำให้ขาดความรู้ในระบบต่าง ๆ ของสังคม
- ขาดความสัมพันธ์กับสังคมใหญ่ ถ้ายังจนและอยู่แยกตัวจากชุมชนจะยิ่งขาดความเกี่ยวข้องกับสังคม ไม่สนใจสังคม โดดเดี่ยว แยกแยกออกไป
- มีอยู่จำนวนพอสมควรที่พอใจจะอยู่ไปวัน ๆ เชื้อถือโชคชะตาและยอมรับในชะตากรรม
- ขาดระบบสวัสดิการ การประกันสังคมจากรัฐ

3) ปัญหาเชิงการเมือง

- ไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิพื้นฐานที่พึงได้ ไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ของบ้านเมือง
- มักขาดอำนาจการต่อรอง
- มีปัญหาเรื่องทะเบียนบ้านในเมือง ทำให้ไม่ได้เป็นประชาชนที่ถูกต้องตามกฎหมายของบ้านเมือง
- มักเป็นผู้ผิดกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างเสมอ ๆ เพราะไม่สนใจและไม่รู้กฎหมาย
- มักถูกใช้หาประโยชน์ทางการเมืองโดยไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมที่แท้จริง
- เป็นฝ่ายรับ และถูกกระทำต่อผู้วางแผน วางกฎเกณฑ์ และจัดการเรื่องต่าง ๆ ของเมืองอยู่เสมอ

4) ปัญหาทางด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย

- ขาดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย ปัจจุบันประมาณร้อยละ 20 อยู่แบบบุกรุก ร้อยละ 25 มีปัญหาถูกไล่ พวกที่ไม่มีปัญหานี้ส่วนใหญ่ก็ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินระยะยาวใด ๆ เหมือนอยู่ชั่วคราว เพื่อรอปัญหาไล่ที่เท่านั้น
- มาตรฐานการอยู่อาศัยต่ำลงเรื่อย ๆ เพราะหนาแน่นมากขึ้น ขนาดเล็ก ราคาสูงขึ้น ขาดสาธารณูปโภค
- ที่อยู่อาศัยที่พอหาได้หรือพอจ่ายได้ใกล้แหล่งงานหายากหรือหาไม่ได้มากขึ้นทุกที หากหาได้ก็มีราคาสูงและมาตรฐานต่ำ

- โอกาสที่จะซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่ตามราคาตลาดเอกชน แม้จะดูราคาถูกก็ไม่สามารถจ่ายได้หากจ่ายได้ต้องอยู่ไกลจากแหล่งงานออกไป จึงเหมือนถูกกันออกจากตลาดที่อยู่อาศัยที่เป็นทางการเกือบทั้งหมด
- การซื้อหาที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยระบบการผ่อนส่งระยะยาวขัดแย้งกับระบบรายได้ อาชีพ และการทำมาหากินของคนกลุ่มนี้ จึงไม่สามารถใช้ระบบผ่อนส่งกับคนกลุ่มนี้ได้

ง.2 ปัญหาการไร้รัฐ

ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเน้นการสร้างเสริมระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ก่อให้เกิดกระแสการลงทุนขนาดใหญ่ ทำให้ราคาที่ดินถูกปั่นขึ้นเกินสภาพความเป็นจริง ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อจัดสรรหรือสร้างอาคารศูนย์การค้า ทำให้ชุมชนบุกรุกถูกไล่ออกมากขึ้น เพราะเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินออกจำหน่าย หรือปรับปรุงการใช้ประโยชน์แทนที่จะปล่อยให้ว่าง

งานของสังคีตและสมชาย (2539) ระบุว่า ปี พ.ศ. 2533 การเคหะแห่งชาติได้ทำการสำรวจชุมชนบุกรุกพบว่ามีสลัมที่เจ้าของที่ดินมีแผนการไล่ออก 302 ชุมชน จากจำนวนทั้งสิ้น 1,040 ชุมชน มีผู้เดือดร้อน 6,500 ครัวเรือน หรือประชากรประมาณ 325,000 คน รายละเอียดเรื่องการไล่ออกปรากฏในตารางที่ 4.18 ในจำนวนชุมชนสลัมที่มีสภาพบุกรุก มีเจ้าของที่ดินตามสัดส่วนดังนี้

ที่ดินรัฐ	31 %
ที่ดินเอกชน	64 %
ที่ดินรัฐและเอกชน	5 %

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.30 ชุมชนแออัดที่ถูกไล่อื้อ ปี 2531, 2533 และ 2537

พ.ศ.	จำนวนชุมชน	หลังคาเรือน	ครัวเรือน	เจ้าของ
2531	32		7,304	ทรัพย์สิน การทำเรือ กรมชลประทาน กรุงเทพมหานคร การรถไฟ เอกชน การเคหะแห่งชาติ สภาอากาศไทย
2533 (ปกติ)	302	40,028	58,456	
(ด่วน)	24	1,932		
2537	33		2,937	กรมธนารักษ์ การทางพิเศษ กรุงเทพมหานคร การทำเรือ เอกชน วัด การรถไฟ

ที่มา : องค์กรพัฒนาเอกชนด้านชุมชนแออัด ปี 2531, 2537 การเคหะแห่งชาติ 2533

ผลกระทบที่เกิดจากการไล่อื้อชุมชนแออัดตามความเห็นของสังคีตและสมชาย (2539) มีอย่างน้อยที่สุด 4 ด้านคละกัน คือ

1) ทางกายภาพ การไล่อื้อสลัมแม้เจ้าของที่จะทำได้สำเร็จ ก็ไม่ได้หมายความว่า จำนวนสลัมจะลดลงไป ตรงกันข้ามสลัมขนาดใหญ่เมื่อถูกไล่อื้อแล้วก็จะแตกกระจัดกระจายไปสร้างบ้านเรือนบุกรุกในที่ดินแห่งใหม่ต่อไป กลายเป็นชุมชนขนาดเล็กและจะเพิ่มขนาดใหญ่ขึ้นตามเวลา

2) ทางเศรษฐกิจ การไร้ข้อสั้มจะทำให้คนจนจนลงกว่าเดิม เนื่องจากวัสดุสร้างบ้านเรือนเมื่อรื้อถอนแล้วไปปลูกสร้างใหม่สภาพจะไม่ได้เท่าเดิม ต้องหาซื้อซ่อมแซม บางครอบครัวเมื่ออพยพไปอยู่ที่ใหม่จะใกล้เคียงกับแหล่งทำกิน เป็นการไม่สะดวกเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายประจำวันมากขึ้นและบางคนต้องตกงานหมดอาชีพทำกินก็มี

3) ทางจิตวิทยา การไร้ข้อสั้มทำให้เกิด การบ่มเพาะสภาพความกดดันทางจิตใจของคนจนที่ต้องเดือดร้อน และหากเขาเลือกทางไปไม่ได้จะเกิดเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมส่วนรวม นำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม ใจกรรม ยาเสพติดและอื่น ๆ

4) ทางการพัฒนา การไร้ข้อสั้มทำให้สั้มที่ลงหลักปักฐานมานาน ซึ่งมีโครงสร้างวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ต่อกันภายในชุมชนต้องแตกสลายยิ่งชุมชนขนาดใหญ่ที่เกาะตัวกันแน่น มีการพัฒนาชุมชนของชาวบ้านมานานปี สิ่งเหล่านี้เมื่อชุมชนแตกกระจายจะเป็นภาวะการสูญเสียที่ประเมินค่าไม่ได้

ง.3 อาชีพของคนสั้มและความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจเมือง

1) เศรษฐกิจและอาชีพนอกระบบของคนจนเมืองในชุมชนแออัด มีงานวิจัยอย่างน้อย 4 ชิ้นที่ได้ศึกษาอาชีพของชาวสั้ม คือ สมจิตต์ สุพรรณทัศน์และคณะ (2527) องค์การพัฒนาด้านชุมชนแออัด (2530) การเคหะแห่งชาติ (2535) และศูนย์ฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคนจนเมือง (2538)

คนจนในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นแรงงานนอกระบบ จากผลการศึกษาของศูนย์วิชาการ การเคหะแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2535 ชี้ว่าแรงงานนอกระบบในเขตกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด กล่าวคือ ร้อยละ 71.8 มีอาชีพไม่แน่นอนและไม่เป็นทางการ เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีความรู้หรือความชำนาญพิเศษ จึงไม่มีโอกาสที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เป็นทางการ อาชีพนอกระบบนี้มักเป็นอาชีพไม่มั่นคง กล่าวคือร้อยละ 22.5 ประกอบอาชีพรับจ้างอิสระ เช่น รับจ้างซักรีดเสื้อผ้า รับจ้างทาสี รับเย็บเสื้อผ้า มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ขับรถแท็กซี่ ซาล้างเก็บซื้อของเก่า ซ่างซ่อมวิทยุ โทรทัศน์และนาฬิกา ฯลฯ รองลงมาร้อยละ 19.8 มีอาชีพค้าขาย เช่น ขายไก่ย่างส้มตำ ผลไม้ดอง แม่ค้าหาบเร่ แม่ค้าขายข้าวแกง แผงลอย ฯลฯ และอีกร้อยละ 18.2 เป็นแม่บ้าน โดยทั่วไปอาชีพเหล่านี้เป็นอาชีพหลักของครอบครัว นอกจากนี้ยังมีการประกอบอาชีพเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างอื่นประกอบซึ่งขึ้นกับเวลาและโอกาสจะอำนวย

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านในปี พ.ศ. 2535 พบว่ากลุ่มคนจนเมืองในชุมชนแออัดเขตกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 4,000 บาทต่อครอบครัว อาชีพที่มีรายได้ดีที่สุดคือ อาชีพรับจ้าง รองลงมาคือ อาชีพอิสระและค้าขายรายย่อย ส่วนอาชีพที่มีรายได้ต่ำสุด คือ

อาชีพรับจ้างใช้แรงงาน เช่น กุ๊สแบกหามเฉลี่ยเดือนละ 3,000 บาท จากฐานข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่า ชาวชุมชนแออัดมีรายได้เฉลี่ย 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน ในขณะที่ต้องใช้เวลาในการทำงานโดยเฉลี่ย 6 วันต่อสัปดาห์

สำหรับกลุ่มคนจนเมืองที่อาศัยอยู่ใต้สะพานในเขตกรุงเทพฯ มีลักษณะการประกอบอาชีพไม่แตกต่างกับกลุ่มชุมชนแออัดมากนัก จากการสำรวจของทรงเดช ดาราเมศ (2537) ในปี 2536 พบว่าส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่นอกระบบเช่นเดียวกัน กล่าวคือร้อยละ 63.8 มีอาชีพรับจ้างทั่วไป เกือบ/ซื้อของเก่า หาบเร่แผงลอย ฯลฯ ร้อยละ 5.90 เป็นลูกจ้างเอกชน และลูกจ้างราชการและร้อยละ 0.50 มีอาชีพรับราชการ

คนจนเมืองใต้สะพาน ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางสภาวะเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มชุมชนแออัด เมื่อพิจารณาจากฐานรายได้-รายจ่ายโดยเฉลี่ย

จะเห็นได้ว่ารายได้-รายจ่ายของกลุ่มคนจนเมืองนั้น ยังขาดความสมดุลอย่างมาก ในแต่ละเดือนจะมีรายจ่ายหลักในเรื่องที่เกี่ยวกับอาหาร ของใช้ภายในครัวเรือน เสื้อผ้า ยารักษาโรค ค่าเล่าเรียนบุตร และค่าน้ำค่าไฟ ฯลฯ รายจ่ายของกลุ่มคนจนเมืองนี้คำนวณเฉพาะรายการที่ต้องจ่ายจริง (ตัดค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัย) เฉลี่ยครอบครัวละ 4,310 บาทต่อเดือน แต่จากการศึกษาของทรงเดช (2537) พบว่า ค่าใช้จ่ายต่อเดือนโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานต่ำสุด (Minimum Standard) แล้วเฉลี่ยครอบครัวละ 4,073 บาท ในขณะที่จำนวนคนจนเมืองที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานต่ำสุดนี้มีอยู่ประมาณร้อยละ 14 ของประชากรในกรุงเทพฯ และปริมาณพล คือราว 300,000 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 1.025 ล้านคน

จากส่วนต่างของค่าใช้จ่ายและรายได้เฉลี่ยแสดงว่า คนจนเมืองโดยทั่วไปจะต้องมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ควรจ่ายจริง จึงจะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสภาวะเศรษฐกิจเมืองปัจจุบันด้วยการขาดคุณภาพชีวิต เช่น เช่าบ้านหรือเช่าห้องในราคาถูกอยู่กันทั้งครอบครัวในสภาพแออัดคับแคบ บุกรุกที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและสภาพบ้านต่ำกว่ามาตรฐานค่อนข้างมาก เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยก็จะละเลยเรื่องการดูแลรักษา เด็กไม่ได้รับการศึกษาและขาดโภชนาการที่เหมาะสมกับวัย และท้ายสุดคือก่อนหนี้สินด้วยการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูงเป็นต้น

สังคิดและสมชาย (2539) สรุปลักษณะทั่วไปในการประกอบอาชีพของคนจนเมือง ได้แก่ :

1) มีอาชีพใช้แรงงาน คิดเป็นร้อยละ 45 ของประชากรในชุมชนแออัด ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 14 เป็นลูกจ้างรายวัน งานที่ทำไม่แน่นอน เช่น กุ๊สท่าเรือก่อสร้าง ฯลฯ

2) มีอาชีพหลากหลาย เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีวุฒิมัธยมศึกษา และไม่มีโอกาสในการเลือกงานมากนัก ผู้ทำงานจึงไม่จำกัดเฉพาะวัยทำงาน แต่จะรวมถึงผู้หญิง เด็กและคนชราด้วย เช่น งานรับจ้างแบกหาม ขับรถรับจ้าง เก็บของเก่า คู้ยขยะ ยาม พับถุงขาย ประดิษฐ์ดอกไม้ เหลาไม้เสียบลูกชิ้น และค้าขายริมถนน ล้วนแล้วแต่เป็นอาชีพที่ทุกวันสามารถมีส่วนร่วมได้

3) การว่างงานไม่ชัดเจน เพราะคนสลับมักไม่อยู่นิ่ง แต่ต้องดิ้นรนทำงานอยู่ตลอดเวลา อาจกล่าวได้ว่า “ไม่มีผู้ว่างงานในกลุ่มคนเมือง” เพราะหากไม่มีงานทำก็ไม่มีกิน จึงต้องชวนขวายเป็นงานทำทุกอย่าง แม้ต้องเหน็ดเหนื่อยหรือได้รับค่าแรงไม่คุ้มก็ตาม นอกจากนี้พวกเขาไม่รู้สึกรับอภัยกับงานบางประเภทที่คนมีการศึกษารังเกียจที่จะทำ

4) ที่อยู่อาศัยในชุมชนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแหล่งงานที่ทำ เช่น ชุมชนอ่อนนุช-เขตประเวศ กับอาชีพคู้ยขยะ ชุมชนคลองเตยกับอาชีพกรรมกรท่าเรือ ชุมชนบ้านมนังคศิลา กับอาชีพรับจ้างเข็นของย่านตลาดมหานาค ชุมชนพัฒนาใหม่กับอาชีพลูกจ้างขสมก. ชุมชนคลองไผ่สิงห์โตกับอาชีพเข็นรถผลไม้ตองย่านถนนสุขุมวิท และชุมชนเก่าเสิงจังหวัดสงขลาที่ตั้งอยู่ริมหาดเก่าเสิงกับอาชีพเรือประมงและการผลิตปลาเค็ม เป็นต้น

5) การผลิตและการค้าของชาวชุมชนแออัด เป็นการผลิตเพื่อการยังชีพ (Subsistent Production) มิใช่การค้าเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดเหมือนเศรษฐกิจในระบบ

6) งานที่คนจนเมืองทำหรือเป็นเจ้าของมักมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย หรือระเบียบของรัฐ เช่น อาชีพหาบเร่หรือค้าขายย่อยริมถนนมักติดขัดกับระเบียบว่าด้วยการรักษาความสะอาด หรือเทศบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามขาย ซึ่งสถานที่ที่หวงห้ามนั้นคือทำเลที่ดีที่สุดของพวกเขา

7) สำหรับอาชีพของคนจนเมือง นอกจากเงินลงทุนและแรงงานแล้ว บ้านหรือที่พักอาศัยนับเป็นทุนในการผลิตที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะผู้ที่ต้องประกอบอาชีพการผลิตในบ้าน เช่น ทำไม้เสียบลูกชิ้น ประดิษฐ์ดอกไม้จันทร์ แยกล้างถุงพลาสติกขาย พับถุงกระดาษ ร้อยพวงมาลัย ขายของดอง ขายข้าวแกง เป็นต้น เพราะฉะนั้นการไล่รื้อชุมชนของพวกเขาแต่ละครั้ง นอกจากจะเป็นการทำลายแหล่งพักพิงของเขาแล้ว ยังเท่ากับเป็นการทุบทิ้งสถานประกอบการของพวกเขาด้วย

4.1.4.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการกำหนดกรอบการวางแผนนโยบายสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5

นอกจากการดำเนินงานตามแผนงานประจำปีที่ผ่านมาในด้านสวัสดิการสังคมซึ่งควรจะดำเนินต่อไป อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่จะเพิ่มเติม 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ก. การสร้างเขตแดนที่ชัดเจนระหว่างนโยบายสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ในด้านงานสวัสดิการสังคม

ข. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ก. การสร้างเขตแดนที่ชัดเจนระหว่างนโยบายสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ในด้านงาน สวัสดิการสังคม

Castells (1977) ให้ทัศนะว่า ระบบเมืองไม่ใช่สิ่งที่สามารถแยกตัวออกจากระบบโดยรวมได้ แต่เป็นหนึ่งในระบบรวม หากแต่มีเรื่องพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยประกอบด้วย 3 ระดับ

(1) "การเมืองในระดับเมือง" ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในเมือง เช่น รัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ซึ่งทำหน้าที่หลักในระบบเมืองโดยการควบคุมกฎระเบียบความสัมพันธ์ของระบบในระดับต่างๆ เพื่อรักษาระบบให้ดำรงอยู่อย่างสอดคล้องต้องกัน

(2) "อุดมการณ์" เกี่ยวข้องกับ "สัญลักษณ์ของเมือง" ผ่านรูปแบบเชิงพื้นที่ที่เป็นผลผลิตทางสังคม

(3) "เศรษฐกิจในเมือง" ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบทางด้าน การผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยน ซึ่ง Castells เห็นว่าบทบาทของระบบเมืองนั้นจะต้องเป็นเรื่องของกระบวนการทางการบริโภค ซึ่งมีบทบาทหลายๆด้านในระบบทุนนิยมโดยรวม โดยเฉพาะในด้านการบริโภคมูลค่าที่จำเป็น (use values) เช่น ที่พักอาศัย การรักษาพยาบาล กิจกรรมบริการสังคม อาหาร กิจกรรมนันทนาการต่างๆ ที่ทำให้กำลังแรงงานสามารถสืบสาน (reproduce) พลังแรงงานของตนให้มีความสดใสได้ในทุกๆ วัน ซึ่งสิ่งนี้จะจริงได้ก็ต่อเมื่อมีลักษณะการแบ่งการบริโภคสาธารณะ

เหล่านี้ออกเป็นพื้นที่ต่างๆ ซึ่งในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่นั้นมีลักษณะที่คู่ขนานไปกับการกระจุกตัวของแรงงานในพื้นที่หนึ่งๆ (อ้างใน Saunders, 187-189)

Saunders (1986) เสนอแนวคิด "ทฤษฎีการเมืองแบบสองด้าน" (dualistic theory of politics) โดยนำเอา ฐานทางสังคม วิธีการเจรจาต่อรอง ระดับของการแทรกแซงจากรัฐ และอุดมการณ์เบื้องหลัง มาเป็นตัวแปรในการพิจารณา Saunders พบว่า เขาสามารถแบ่งการเมืองออกเป็น 2 ด้าน คือ การเมืองด้านการผลิต และ การเมืองด้านการบริโภค

1. การเมืองด้านการผลิตมีผลประโยชน์ของชนชั้นทางเศรษฐกิจเป็นฐาน และมีการเจรจาต่อรองแบบที่รัฐเป็นแกนกลางระหว่างกลุ่มทุนกับแรงงาน รัฐที่มีบทบาทหลักจะเป็นรัฐในระดับชาติ หรือรัฐบาลกลาง ซึ่งจะให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลและการประกอบธุรกิจแบบเสรีเป็นเบื้องแรก

2. การเมืองด้านการบริโภคมีผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆที่เข้ามาบริโภคสินค้าและบริการเป็นพื้นฐาน โดยมีการแข่งขันเป็นหัวใจของการต่อรอง และมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลภายใต้แนวคิดเรื่องสิทธิพลเมืองที่จะได้รับบริการสาธารณะ (Saunders, 306)

ด้วยเหตุนี้ทิศทางในอนาคตของนโยบายสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร จึงควรจะต้องมีความชัดเจนว่าจะมีใครเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก และจะครอบคลุมประเด็นใดบ้าง เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับส่วนกลาง และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ (accountability) โดยไม่ปิดความรับผิดชอบไปที่สภาพความสับสนในเรื่องของหน่วยงานที่รองรับงานทางด้านนี้ที่มีอยู่หลายหน่วย หลายระดับ นอกจากนี้แล้วยังจะเป็นการส่งเสริมให้การระดมทรัพยากรในภาครัฐเพื่อบรรลุภารกิจด้านสวัสดิการสังคมมีเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอว่า งานทางด้านสวัสดิการสังคมของ กรุงเทพมหานคร ในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นควรจะครอบคลุมงานทางด้านสวัสดิการสังคมของทุกหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและโยนความรับผิดชอบไปมาระหว่างหน่วยงานต่างระดับ โดยวางจุดเน้นไปในเรื่องของภาระรับผิดชอบของรัฐในการดูแลระบบการบริโภคสาธารณะทั้งในระดับส่วนบุคคล (private) และส่วนรวม (public) โดยจัดเอาเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์แรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ การจัดทำโครงการประกันสังคม ไว้ในระดับชาติ และคงไว้ซึ่งอำนาจในการต่อรองและโต้แย้ง จากส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในฐานะ

ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องของการให้บริการด้านสวัสดิการในพื้นที่จริง ทั้งนี้อาจทำได้โดยการโอนย้ายหน่วยงานหรืองานบางส่วนของรัฐบาลกลางมาวมกับกรุงเทพมหานคร เช่นกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น

รูปธรรมที่ควรกระทำ ได้แก่ การรวมงานของสำนักสวัสดิการสังคมและสำนักพัฒนาชุมชน (อาจรวมไปถึงสำนักการแพทย์ สำนักอนามัย สำนักการศึกษา เข้ามาด้วย) เพื่อป้องกันการ "ผูกขาด" เรื่องของ "สวัสดิการสังคม" และ เรื่องของ "การพัฒนาชุมชน" ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาชุมชนและการเสริมสร้างสวัสดิการสังคมเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน ดังนั้นสิ่งที่ควรกระทำก็คือการแบ่งแยกงานออกทั้งตามพื้นที่และตามสถานะของกลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่และกระจายตัวอยู่ตามพื้นที่นั้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่มและในแต่ละพื้นที่ ในด้านหนึ่ง และมีการจัดคณะกรรมการและหน่วยงานอีกกลุ่มหนึ่งคอยตรวจสอบคุณภาพการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งนี้มีรายละเอียดดังนี้

(1) **งานสวัสดิการสังคมที่ส่งเสริมการสร้างกรุงเทพมหานครให้เป็นชุมชนของทุกคน** ภายใต้แนวความคิดที่ว่ากรุงเทพนั้นเป็นเสมือนชุมชนท้องถิ่นชุมชนหนึ่ง ซึ่งตรงจุดนี้เป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากการระบุนโยบายของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาในแง่ของความเป็นเอกราช และวิถีเมืองที่โดดเด่นนั่นเอง โดยจะเน้นในประเด็นเรื่องของ สิทธิของผู้บริโภค ในการตรวจสอบการก่อสร้างโครงการสาธารณะต่างๆ และเรื่องของการบริโภคทั่วไป เช่นเรื่องของการตรวจสอบคุณภาพสินค้า และผลกระทบของการก่อสร้างอาคารต่างๆเพื่อการค้าเช่น ห้างสรรพสินค้า ที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้น ทั้งนี้อาจทำได้โดยการริเริ่มให้สภาเขตมีอำนาจในการอนุมัติการก่อสร้างและการพัฒนาที่ดิน (Planning Permission) ซึ่งถือว่าจะต้องแยกสิทธิการพัฒนาที่ดินออกจากสิทธิการถือครองที่ดิน และให้ชุมชนผ่านสภาท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติ รวมไปถึงการริเริ่มให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองกับนักพัฒนาที่ดินรายใหญ่เพื่อสร้างโครงการสาธารณะ เช่น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือต้องสนับสนุนกิจการสวัสดิการสังคมในพื้นที่นั้น (Planning Gain) ดังเช่นระบบของประเทศอังกฤษ (ดูที่ Cullingworth and Nadin 1994) ทั้งนี้โดยให้สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุมัติเฉพาะในโครงการที่มีการอุธรณ์ขึ้นมาจากสภาเขต และในกรณีโครงการที่มีตารางพื้นที่ (Floor Space) เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องมีเกณฑ์ในลำดับต่อไป และให้หน่วยงานผังเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้วางแนวนโยบาย (Guideline) เท่านั้น นอกจากนี้แล้วควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นแสวงหาทางเลือกใหม่ๆในการส่งเสริมกิจกรรมนันทนาการซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเริ่มจากคำถามที่ว่า เรามีสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อคนเท่าไร เพราะเราไม่สามารถหาพื้นที่มาทำสวนสาธารณะได้ทันตรวจใดที่หน่วยงานรัฐบาลและผู้ถือครองที่ดินเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะใน

พื้นที่ที่มีการจราจรคับคั่งยังใช้ที่ดินของตนแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจของตนเองมากกว่าที่จะเอาพื้นที่มาทำสวนสาธารณะ

นอกจากนี้แล้วการเข้าไปปรับปรุงสภาพแวดล้อมในวัดวาอารามต่างๆก็น่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการแสวงหาพื้นที่ว่างสำหรับการนันทนาการได้เช่นกัน

(2) งานสวัสดิการสังคมที่ "โอบล้อม" ชุมชนเดิมไม่ให้ล่มสลายลง เช่นชุมชนที่อยู่อาศัยริมคลอง หรือชุมชนในเขตเมืองเก่าซึ่งอยู่มานานแล้ว ก็ควรดำเนินการต่อไปผ่านโครงการพัฒนาชุมชนเดิมที่ดำเนินการอยู่แล้ว งานทางด้านนี้ควรจัดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้ทำไปเลย

(3) งานสวัสดิการสังคมที่แก้ไขปัญหาให้กับคนจนเมืองทั้งที่อยู่ในชุมชนแออัดหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือหน่วยงานที่รับผิดชอบตรงจุดนี้จะเข้ามารับผิดชอบต่องานสวัสดิการสังคมและพัฒนาชุมชนให้กับคนกลุ่มนี้โดยเบ็ดเสร็จ ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การส่งเสริมอาชีพ และนันทนาการต่างๆ ทั้งที่เคยเป็นงานของสำนักสวัสดิการสังคม และสำนักพัฒนาชุมชนแต่เดิม โดยผลักดันให้หน่วยงานดังกล่าวอยู่ในระดับเขตมากขึ้น และให้สภาเขตเข้ามามีบทบาทตรวจสอบมากขึ้น

(4) งานสวัสดิการสังคมที่ส่งเสริม การก่อรูปของชุมชนใหม่ๆ ในกรุงเทพมหานคร เช่น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรขนาดย่อย และคอนโดมิเนียม สิ่งที่จะต้องทำสำหรับกลุ่มเหล่านี้ก็คือการสร้างเกณฑ์ลำดับขั้นของความจำเป็นในการเข้าไปมีบทบาทและสร้างทางเลือกของการบริการด้านสวัสดิการสังคม กล่าวคือกลุ่มเหล่านี้ไม่ได้มีความเดือดร้อนในด้านการมีที่อยู่อาศัย แต่อาจต้องการการปรับปรุงคุณภาพของที่อยู่อาศัย โดยสภาเขตและสำนักที่จะเข้ามาดูแลทางด้านนี้อาจจะเข้าไปกำหนดและติดตามตรวจสอบมาตรฐานของสาธารณูปโภคที่ผู้พัฒนาอาคารและที่ดินจัดสรรนั้นมีให้ และอาจรวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับกลไกตลาดที่มีส่วนในการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม เช่นการจัดกิจกรรมร่วมกับห้างสรรพสินค้า หรือผลักดันให้พวกเขาเหล่านั้นต้องจัดกิจกรรมบางประการทางด้านสวัสดิการสังคม หรือมีพื้นที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วม แทนที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดหาพื้นที่สร้างห้องสมุด และศูนย์เยาวชนเอง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความหลากหลายของพื้นที่ที่สำคัญ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการตรวจสอบคุณภาพบริการสวัสดิการสังคมที่กลไกตลาดเหล่านั้นจัดบริการไว้ด้วย

นอกจากนี้แล้ว น่าจะมีโครงการอบรมและรณรงค์ให้คนชรา และ คนพิการที่มีความพร้อม เข้ามาช่วยเป็นอาสาสมัครในงานด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนใหม่ๆ

สำหรับกิจการสังคมสงเคราะห์แบบให้ทานในแบบเดิมเช่น ช่วยเหลือแจกสิ่งของเมื่อมีภัย ก็ควรผลักดันลงไปในระดับเขตทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสร้างเสริมสำนึกร่วมในการป้องกันภัยเหล่านั้นเอง แทนที่จะรอรับความช่วยเหลือ

ข. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) กระจายความรับผิดชอบให้เขตเป็นหน่วยตัดสินใจ

จากการรายงานฉบับนี้เสนอให้มีการปรับปรุงในระดับเขต และ ผลักดันให้งานสวัสดิการสังคมลงไปในระดับเขตมากขึ้น โดยให้หน่วยงานเดิมหันไปทำงานด้านการปรับปรุงเกณฑ์ในการตรวจสอบ และเข้าไปช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนกรณีที่ชุมชนนั้นขาดแคลนบริการ หรือไม่สามารช่วยตนเองในเบื้องต้น นั้นไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจมากขึ้น หากแต่เป็นการส่งเสริมให้สภาเขตมีอำนาจบางประการมากขึ้น และทำให้การทำงานของผู้อำนวยการเขตมีการตรวจสอบในระบบมากขึ้น สำหรับการส่งเสริมให้มีการตรวจสอบทางตรงผ่าน ประชาพิจารณานั้นควรจะต้องทำโดยมีการกำหนดเกณฑ์เช่นการว่าขนาดของโครงการในระดับใดจะต้องทำประชาพิจารณ์บ้าง

นอกจากนี้ นโยบายเรื่องชุมชนแออัด การไล่อ้อและการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่ ควรอยู่ในดุลยพินิจของเขตโดยใช้กลไกสภาเขต และสภากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยในการตัดสินใจ ควรเปลี่ยนทัศนคติและการยอมรับสภาพของคนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด รวมทั้งการประกอบอาชีพของคนกลุ่มนี้ตามสภาพที่เป็นอยู่ ในฐานะผู้มีส่วนร่วมกับการกระบวนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง ควรทำความเข้าใจถึงสภาพความเป็นอยู่ และการพัฒนาที่เกิดขึ้นตามสภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ชาวสลัมมีอยู่ เพื่อหาหนทางแก้ไขปรับปรุง และส่งเสริมการพัฒนานั้นให้ต่อเนื่อง

เขตควรหาหนทางดำรงชุมชนที่มีอยู่เดิมให้สามารถอยู่ได้อย่างมั่นคงในเมือง และหากมีความจำเป็นต้องโยกย้ายชุมชนสลัมไปสร้างชุมชนใหม่ การกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยและที่ตั้งของชุมชน ควรต้องสัมพันธ์กับกระบวนการประกอบอาชีพของประชาชน

2) สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชาวบ้าน

สนับสนุนพัฒนาการของประชาชนที่มีอยู่แล้วให้ต่อเนื่องและสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนสลัมต่าง ๆ กระจายการพัฒนาด้วยการกระจายพลังสำหรับการพัฒนาด้วยตนเองเพื่อการพึ่งตนเองของชาวบ้าน รวมทั้งการสร้างหรือพัฒนากลไกมารองรับกระบวนการพัฒนาโดยชุมชน เช่น การยอมรับกลุ่มพื้นฐานในชุมชน องค์กรชาวบ้าน กรรมการชุมชน ระบบสหกรณ์ต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยชุมชน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมโดยกระบวนการกลุ่มอย่างกว้างขวาง และเสริมทรัพยากรต่าง ๆ ให้สามารถเข้าถึงชุมชนได้โดยตรง เป็นต้น เพราะกระบวนการเหล่านี้จะทำให้กลุ่มคนจนพื้นฐานเกิดความเข้มแข็ง ซึ่งจะเป็นมาตรการกระจายรายได้ อย่างเป็นกระบวนการและยั่งยืนในระยะยาว

องค์กรชาวบ้านมีบทบาทสำคัญทั้งต่อตัวชาวบ้าน ชุมชน และสังคมโดยรวมเพราะเหตุว่า :

(1) องค์กรชาวบ้านเป็นกลไกที่สำคัญในการร่วมมือช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาชุมชนกับหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพราะเป็นส่วนที่ใกล้ชิดชุมชนและมีความลึกซึ้งต่อปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุด รวมทั้งการนำเสนอปัญหาของชุมชนต่อหน่วยงานรัฐ และการประสานความร่วมมือ

(2) องค์กรชาวบ้านเป็นส่วนสำคัญของการสร้างเสริมประสบการณ์ และคุณภาพของคนในชุมชนทั้งด้านความคิด จิตสำนึก ทักษะและความสามารถ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีเสริมสร้างคนให้มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย

(3) องค์กรชาวบ้านเป็นรากฐานที่สำคัญให้กับระบบประชาธิปไตย ในแง่ที่ว่าหากการรวมกลุ่มของชาวบ้านในระดับชุมชนพื้นฐานมีความเข้มแข็ง ระบบประชาธิปไตยก็จะพัฒนาไปไม่มาก

(4) องค์กรชาวบ้านทางด้านเศรษฐกิจ ถ้ามีการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ แรงงานในระบบ และกลุ่มผู้บริโภคอย่างกว้างขวางได้ ก็จะเป็นกลไกในการตรวจสอบควบคุม ถ่วงดุลย์และลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ได้

องค์กรชาวบ้านมีบทบาทที่สำคัญทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองสำหรับชาวชุมชน กล่าวคือทางด้านเศรษฐกิจนั้น องค์กรชาวบ้านจะทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิ์ในเรื่องที่อยู่อาศัย และการแสวงหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่สมาชิก ทางด้านสังคม องค์กรชาวบ้านพยายามที่จะส่งเสริมสถานภาพของสมาชิกเพื่อให้ได้รับการยอมรับทั้งจากกฎหมายและจากสังคม และในทางการเมือง องค์กรชาวบ้านมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและ

แก้ไขนโยบายทางด้านสาธารณะของรัฐบาล กล่าวโดยสรุปคือองค์กรชาวบ้านมุ่งที่จะต่อสู้เพื่อมิให้ชาวสลัมถูกเบียดขับออกจากสังคม (Social exclusion)

3) ส่งเสริมบทบาทและประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน

รัฐควรให้การยอมรับและสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีอยู่แล้ว และร่วมสร้างใหม่ให้กว้างขวาง ให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกหนึ่งในโครงสร้างและมีส่วนร่วมของกระบวนการพัฒนาสังคมเปลี่ยนแนวความคิดที่ว่า กลไกการพัฒนาสังคมจะต้องเริ่มจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น รัฐควรจะเป็นหน้าที่ที่จะเป็นผู้ช่วยเปิดแนวทางใหม่ ๆ ด้วยนโยบายโดยการอำนวยความสะดวกและการประสานงานช่วยเหลือ การลดบทบาทของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร หมายถึงการเพิ่มขยายบทบาทด้านการสนับสนุนและร่วมทำงานกับกลุ่มอื่น ๆ ทั้งด้านทรัพยากร บุคลากรและงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาสังคมนั้น มีความจำเป็นอย่างแท้จริงที่ต้องเกิดขึ้นจากผู้อยู่อาศัยที่เข้มแข็ง และดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนอยู่ด้วย ดังนั้น กลยุทธ์ของการพัฒนากลไกการดำเนินงานน่าจะอยู่ที่การกระจายการดำเนินงาน และความรับผิดชอบให้เกิดความเป็นอิสระต่อกัน โดยรัฐมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรให้บางส่วน หรือให้ตามโครงการกิจกรรม

องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถร่วมกันเป็นกลไกที่เข้มแข็งด้วยการจัดแบ่งบทบาทการทำงานให้ชัดเจน ช่วยทำหน้าที่ตรวจสอบ มีหน่วยร่วมเพื่อช่วยเหลือกันในด้านข้อมูล ข่าวสาร การวิจัย การหาเงินทุน การบริการเพิ่มคุณภาพ ความรู้ ทักษะในการบริหารจัดการด้วยการฝึกอบรมหรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ข้อมูล ตลอดจนการสร้างสวัสดิการพื้นฐานให้กับคนทำงาน เป็นต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนอาจมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาผสมผสาน มีทางเลือกให้กับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การพัฒนาบุคคล การพัฒนากลุ่ม-องค์กรชาวบ้าน และควรเป็นการพัฒนาที่ต่อเนื่องยั่งยืน ตามความพร้อมและตามสถานการณ์ ตามวิวัฒนาการของชาวบ้าน ให้ชาวบ้านเจ้าของปัญหาเป็นผู้กำหนดเนื้อหา วิธีการ และเป้าหมายของการพัฒนาโดยต้องคำนึงว่า องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเพียงปัจจัยภายนอกชุมชน จึงต้องเคร่งครัดในการให้ความช่วยเหลือในเนื้อหา ปริมาณ และจังหวะที่เหมาะสม

กิจกรรมอาจมีรูปแบบการประสานงานเพื่อการพัฒนาในลักษณะคณะกรรมการร่วม เพื่อเป็นแกนกลางของการประสานความร่วมมือควรประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐที่จำเป็น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชาวบ้าน ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ตรง ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เป็นอิสระจากหน่วยงานเฉพาะ

4.2 สภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะการพัฒนาต่อยอดกายภาพและสิ่งแวดล้อม

4.2.1 การใช้ที่ดินและทิศทางการเติบโตของเมือง

กรุงเทพมหานครมีพัฒนาการเป็นเวลานานกว่า 200 ปีแล้ว นับจากการก่อตั้งเป็นราชอาณาจักรนี้ของประเทศไทย แต่จากการพัฒนาที่ไร้ทิศทางทำให้การขยายตัวของเนื้อเมือง (Build-up Area) กระจายออกไปทุกทิศทางและเติบโตจนกลายเป็นมหานคร (Metro-politan) หรือที่เราเรียกว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปัจจุบันนี้ ซึ่งรูปแบบการใช้ที่ดินคงเป็นแบบการผสมผสาน (Mixed Land Used) ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น อันเนื่องมาจาก การขาดการวางแผนและการวางผังเมืองที่ดี ขาดมาตรการการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานการพัฒนาเมืองจากภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้น จึงควรที่จะแก้ไขกันอย่างจริงจัง และแก้ไขให้ตรงกับสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริงเพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่ต่อไป

4.2.1.1 สภาพปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงขนาดของเมืองและการบริหาร

จากการที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางความเจริญของทุกด้านและแหล่งงานขนาดใหญ่ของประเทศ จึงเป็นแรงดึงดูดให้ประชากรในภูมิภาคต่าง ๆ อพยพหลังไหลเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ

นับตั้งแต่ปี 2503 กรุงเทพฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาหลายครั้ง จนในปัจจุบัน กรุงเทพฯ มีเขตการปกครองทั้งหมด 38 เขต 152 แขวง (ในปี 2536 เพิ่มขึ้น 2 เขต คือ เขตดินแดงและเขตสวนหลวง) พื้นที่การปกครอง 1,568.7 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 5,572,712 คน (ปี 2536) ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 3,552 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีจำนวนบ้าน 1,472,624 หลัง¹

¹ สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, สถิติรายปี กรุงเทพมหานคร 2536, กรุงเทพมหานคร : 2536.

ตารางที่ 4.31 แสดงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จำนวนประชากรและเขตการปกครองของ กรุงเทพมหานคร

ปี พศ.	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (ล้านคน)	อำเภอ/เขต	หมายเหตุ
2503	96.4	1.8	23 อำเภอ	รวมจังหวัดธนบุรี
2513	189.4	3.57	24 อำเภอ	
2523	1,568.7	5.15	24 เขต	เป็นกรุงเทพมหานคร ปี2515
2533	1,568.7	5.83	36 เขต	เพิ่มขึ้น 12 เขต
2536	1,568.7	5.57	38 เขต	เพิ่มเขตดินแดงและสวนหลวง

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

4.2.1.2 การใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีการเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ และเกิดการขยายตัวของเนื้อเมือง (Build-up Area) แม้ออกมาจากในปัจจุบันสามารถแบ่งพื้นที่ตามลักษณะการเติบโตของเนื้อเมืองได้ 4 ย่าน/เขต ดังนี้ (ตารางที่ 4.32)

ก. ย่านใจกลางเมืองเก่า ครอบคลุม 3 เขต ได้แก่ พื้นที่เขตพระนคร (เป็นพื้นที่แรกเริ่มของกรุงเทพมหานคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์

ข. ย่านใจกลางเมืองธุรกิจหรือเขตเมืองชั้นใน ครอบคลุม 17 เขต คือ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และดินแดง (แยกจากห้วยขวางและเขตพญาไท)

ค. ย่านเขตเมืองชั้นกลาง ครอบคลุม 11 เขต คือ พระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางพลัด ภาษีเจริญ จอมทอง ราษฎร์บูรณะ และสวนหลวง (แยกจากเขตประเวศ)

ง. ย่านเขตชั้นนอกหรือชานเมือง ครอบคลุม 7 เขต คือ มีนบุรี ดอนเมือง หนองจอก ลาดกระบัง ดลิ่งชัน หนองแขม และบางขุนเทียน

ก. การใช้ที่ดินในย่านใจกลางเมืองเก่าหรือกรุงรัตนโกสินทร์

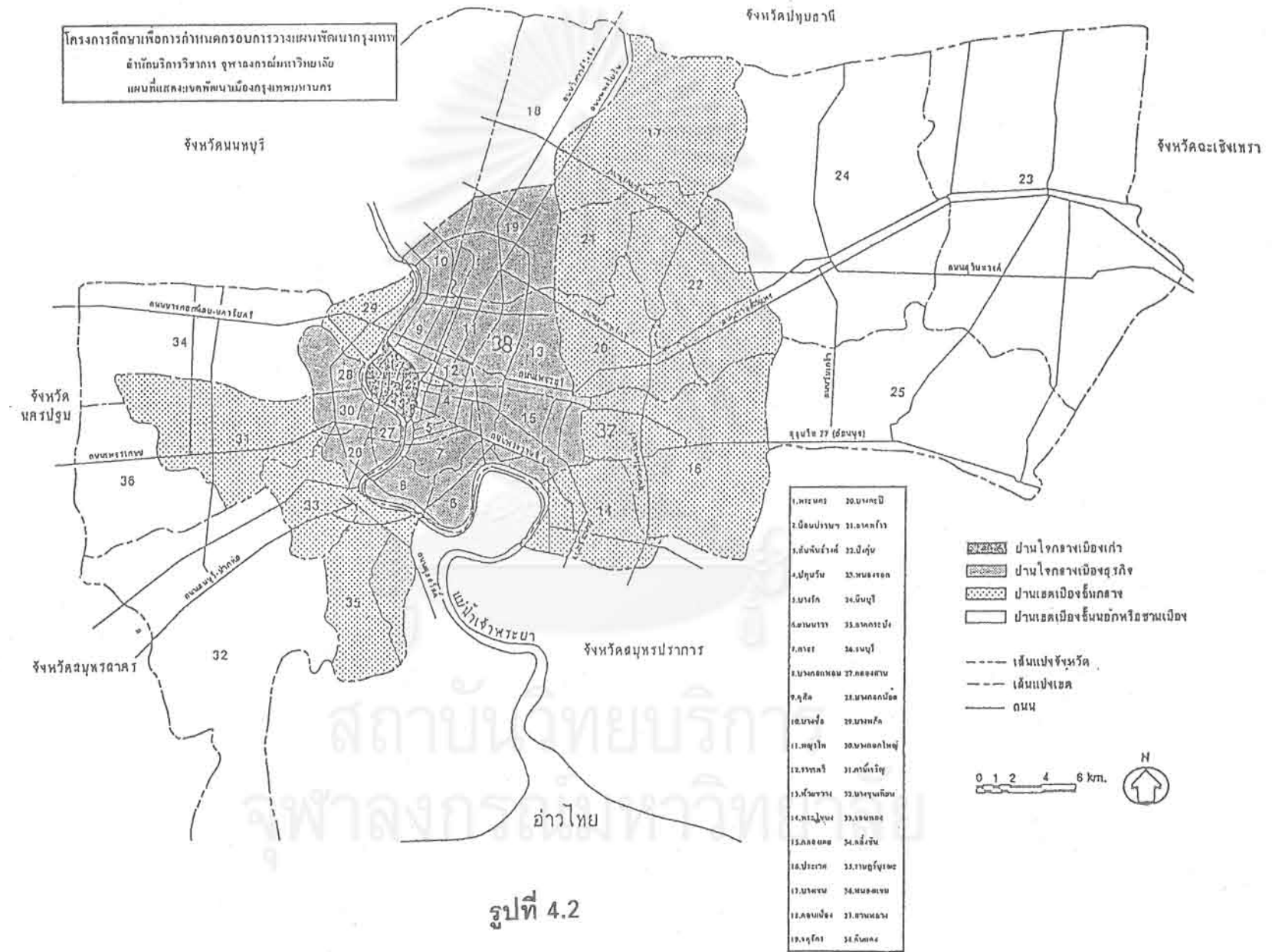
ย่านใจกลางเมืองเก่า ครอบคลุมพื้นที่ 3 เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตป้อมปราบ และเขตสัมพันธวงศ์ บริเวณนี้เป็นพื้นที่กรุงเก่าแรกเริ่มของกรุงรัตนโกสินทร์ และในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนจะมาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และเมืองเก่าชั้นใน

ก.1 กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน

กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน คือ พื้นที่ในบริเวณระหว่างแนวกึ่งกลางคลองคูเมืองเดิมกับแนวกึ่งกลางแม่น้ำเจ้าพระยา การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นโบราณสถาน วัดวาอาราม วัง สถานที่ราชการ สถานศึกษา ตลาดปากคลอง อาคารพาณิชย์สูง 2-4 ชั้น ซึ่งมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนดพื้นที่ 4 บริเวณย่อยในเขตนี้ ห้ามก่อสร้างดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดหรือบางประเภท และความสูงอาคารไม่เกิน 16 เมตร และยังห้ามก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 16 เมตร กำหนดเนื้อที่ว่างไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 โดยในสวนบนจะต้องเป็นพื้นที่สีเขียวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50

ก.2 กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก

กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก คือ พื้นที่ในบริเวณระหว่างแนวกึ่งกลางคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอด) แนวกึ่งกลางแม่น้ำเจ้าพระยากับแนวกึ่งกลางคลองรอบกรุง (คลองบางลำภู) แนวกึ่งกลางคลองรอบกรุง (คลองโอ่งอ่าง) แนวกึ่งกลางแม่น้ำเจ้าพระยาบรรจบกับแนวกึ่งกลางคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอด) กำหนดพื้นที่ 10 บริเวณย่อย ห้ามก่อสร้างโรงงาน อาคารที่ใช้ประกอบการค้าอันน่ารังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ สถานบริการ โรงแรม โรงมหรสพ สถานที่เก็บสินค้า ภัตตาคาร (พื้นที่ตั้งโต๊ะเกิน 200 ตร.ม.) ตลาด ห้องแถว ตึกแถว อาคารสำนักงาน เอกชนพื้นที่ใช้สอยเกิน 300 ตร.ม. ห้างสรรพสินค้าพื้นที่เกิน 200 ตร.ม. อาคารสูงไม่เกิน 16 เมตร เป็นต้น ซึ่งแต่ละบริเวณที่กำหนดมีข้อห้ามต่างกัน



รูปที่ 4.2

ก.3 เมืองเก่าชั้นใน

เมืองเก่าชั้นใน คือ พื้นที่ระหว่างคลองโอ่งอ่างกับคลองผดุงกรุงเกษม ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เขตป้อมปราบ สัมพันธวงศ์ และพื้นที่เขตพระนครที่อยู่นอกกรุงรัตนโกสินทร์ พื้นที่เมืองเก่าชั้นในนี้เป็นเขตชุมชนหนาแน่น ย่านธุรกิจใจกลางเมืองเก่า (CBD เดิม) ซึ่งเป็นย่านการค้ามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 การใช้ที่ดินส่วนมากเป็นพาณิชยกรรมและที่พักอาศัยหนาแน่นมาก อาคารเป็นอาคารเก่าสูงไม่เกิน 4 ชั้น แบ่งพื้นที่ออกเป็นย่านการค้าที่ชัดเจนโดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักเฉพาะ

เขตย่านใจกลางเมืองหรือกรุงรัตนโกสินทร์นี้ มีพื้นที่ประมาณ 8.883 กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 0.57 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประชากรอาศัยอยู่ 215,976 คน (ปี พ.ศ. 2536) มีความหนาแน่น 24,313 คนต่อตารางกิโลเมตร เขตนี้เป็นพื้นที่ที่มีการจราจรหนาแน่นมาก เนื่องจากถนนส่วนมากในย่านนี้เป็นถนนที่แคบและมีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นมากทั้งการพาณิชยกรรม ที่พักอาศัย ส่วนราชการ ศาสนสถาน สถานศึกษา

ข. การใช้ที่ดินในย่านใจกลางเมืองธุรกิจหรือเขตเมืองชั้นใน

ย่านใจกลางเมืองธุรกิจหรือเขตเมืองชั้นในนี้ ประกอบด้วย 17 เขต คือ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และดินแดง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 204.605 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 13.04 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประชากรอาศัยอยู่ 2,514,413 คน (ปี พ.ศ. 2536) มีความหนาแน่นเฉลี่ย 12,289 คนต่อตารางกิโลเมตร ศูนย์กลางการธุรกิจ (Center Business District : CBD) ของประเทศอยู่ในเขตเมืองชั้นในนี้ ซึ่งครอบคลุมเขต บางรัก สาทร และในปัจจุบันได้ขยายตัวออกไปในเขตข้างเคียงบริเวณที่ติดต่อระหว่างเขต เช่น เขต คลองเตย ปทุมวัน ราชเทวี พญาไท จตุจักร และห้วยขวาง การใช้ที่ดินของเขตเมืองชั้นในนี้มีการเปลี่ยนแปลงมาก มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นเขตที่พ้นจากเขตควบคุมอาคาร เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากอาคารเก่าในแนวราบมาเป็นอาคารสูงในแนวตั้ง ใช้เป็นประเภทสำนักงานและที่พักอาศัย เนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้น พบการใช้ที่ดินค่อนข้างเต็มพื้นที่ในบริเวณศูนย์กลางการธุรกิจ การจราจรในเขตเมืองชั้นในนี้จะแออัดมากและต่อเนื่องจากเขตกรุงเก่า การใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัยของผู้มีรายได้สูงจะอยู่ในเขตเมืองชั้นในนี้ บริเวณถนนสุขุมวิท ถนนสาทร และถนนพญาไท

ค. การใช้ที่ดินในย่านเขตเมืองชั้นกลาง

ย่านเขตเมืองชั้นกลางครอบคลุมพื้นที่ 11 เขต คือ พระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางพลัด ภาษีเจริญ จอมทอง ราษฎร์บูรณะ และสวนหลวง มีพื้นที่ประมาณ 477.596 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 30.44 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีประชากรอาศัยอยู่ 1,983,725 คน (ปี พ.ศ. 2536) มีความหนาแน่นเฉลี่ย 4,145 คนต่อตารางกิโลเมตร การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัย โดยจะหนาแน่นมากในบริเวณที่ติดต่อกับย่านเขตเมืองชั้นใน ส่วนบริเวณที่ห่างออกไปการใช้ที่ดินเบาบางลง ส่วนมากเป็นหมู่บ้านจัดสรร และพื้นที่ว่างขาดการเชื่อมโยงของเส้นทางการคมนาคม

ง. การใช้ที่ดินในย่านเขตเมืองชั้นนอกหรือชานเมือง

ย่านเขตเมืองชั้นนอกครอบคลุมพื้นที่ 7 เขต คือ มีนบุรี ดอนเมือง หนองจอก ลาดกระบัง ดลิ่งชัน หนองแขม และบางขุนเทียน อยู่บริเวณรอบนอกสุดของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ประมาณ 877.653 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 55.95 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีประชากรอาศัยอยู่ 858,598 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 978 คนต่อตารางกิโลเมตร การใช้ที่ดินส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำนาข้าว สวนผัก สวนผลไม้ สวนดอกไม้ ซึ่งในเขตดลิ่งชัน และเขตลาดกระบังถูกกำหนดให้พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นเขตอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวเอาไว้เพื่อป้องกันน้ำท่วม แต่ภาคเอกชนก็ยังสามารถใช้ช่องโหว่ของข้อกำหนดทางผังเมืองที่ควบคุมการก่อสร้างบริเวณนี้ โดยการสร้างบ้านเดี่ยวในพื้นที่สีเขียวนี้ จึงมีผลทำให้เกิดน้ำท่วมมากในปี 2538 ที่ผ่านมา ในเขตเมืองชั้นนอกนี้พบว่า มีการขยายตัวของที่พักอาศัยประเภทบ้านจัดสรรมากที่สุด ซึ่งขยายตัวเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และมีการขยายตัวของเมืองเชื่อมกับจังหวัดข้างเคียง โดยการขยายเมืองตามแนวถนนที่ออกจากกรุงเทพมหานครทุกเส้นทาง จนรวมเป็นเนื้อเมืองเดียวกัน และการที่ประชาชนออกมาอาศัยอยู่บริเวณเขตชั้นนอกนี้มาประกอบกับการเชื่อมต่อจังหวัดข้างเคียง ทำให้เกิดศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตนี้

ตารางที่ 4.32 แสดงประชากร ความหนาแน่นประชากร จำนวนบ้านของกรุงเทพมหานคร ปี 2536

เขต	พื้นที่ (ตร.กม.)	ส่วนแบ่ง (%)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)	จำนวนบ้าน (หลัง)	บ้านต่อพื้นที่ (หลังต่อตร.กม.)
รวมทั้งกรุงเทพมหานคร	1,568.737	100.00	5,572,712	3,552	1,472,621	939
พระนคร	5.536	0.35	89,076	16,090	19,682	3,555
ป้อมปราบฯ	1.931	0.12	83,680	43,335	18,157	9,403
สัมพันธวงศ์	1.416	0.09	43,220	30,523	14,174	10,010
รวมเขตย่านใจกลางเมืองเก่า	8.883	0.57	215,976	24,313	62,013	5,856
ปทุมวัน	8.369	0.53	119,887	14,325	27,249	3,256
บางรัก	5.536	0.35	70,838	12,796	21,179	3,826
ยานนาวา	16.662	1.06	100,405	6,026	31,265	1,876
สาทร	9.326	0.59	127,377	13,658	32,212	3,454
บางคอแหลม	10.921	0.70	133,956	12,266	31,385	2,874
ดุสิต	10.665	0.68	172,890	16,211	24,678	2,314
บางซื่อ	11.545	0.74	175,305	15,181	39,885	3,455
พญาไท	10.265	0.65	192,005	18,705	30,851	3,005
ราชเทวี	7.164	0.46	111,037	15,499	21,662	3,024
ห้วยขวาง	22.679	1.45	258,187	11,384	63,491	2,800
คลองเตย	27.193	1.73	242,766	8,928	78,717	2,895
จตุจักร	32.908	2.10	179,972	5,469	55,515	1,687
ธนบุรี	8.626	0.55	220,892	25,608	48,706	5,646
คลองสาน	6.051	0.39	131,101	21,666	29,015	4,795
บางกอกน้อย	10.515	0.67	177,387	16,870	38,368	3,649
บางกอกใหญ่	6.180	0.39	100,408	16,247	24,767	4,008
รวมเขตชั้นใน	204.605	13.04	2,514,413	12,289	598,945	2,927
พระโขนง	33.887	2.16	201,541	5,947	59,694	1,762
ประเวศ	82.479	5.26	221,089	2,681	59,758	725
บางเขน	76.613	4.88	241,611	3,154	82,253	1,074
บางกะปิ	48.904	3.12	233,392	4,772	64,502	1,319
ลาดพร้าว	30.476	1.94	131,888	4,328	36,851	1,209
บึงกุ่ม	69.903	4.46	214,479	3,068	53,703	768
ภาษีเจริญ	53.947	3.44	268,020	4,968	77,491	1,436
จอมทอง	25.724	1.64	167,762	6,522	44,737	1,739
ราชพฤกษ์	42.874	2.73	168,973	3,941	50,551	1,179
บางพลัด	12.789	0.82	134,970	10,554	35,582	2,782
รวมเขตชั้นกลาง	477.696	30.44	1,983,725	4,154	565,122	1,183
มีนบุรี	174.331	11.11	116,250	667	25,220	145
ดอนเมือง	59.789	3.81	227,802	3,810	74,469	1,246
หนองจอก	236.261	15.06	65,668	278	13,881	59
ลาดกระบัง	123.859	7.90	81,432	657	20,740	167
ตลิ่งชัน	79.698	5.08	130,425	1,636	37,667	473
หนองแขม	48.283	3.08	103,521	2,144	36,964	766
บางขุนเทียน	155.432	9.91	133,500	859	47,600	306
รวมเขตชั้นนอก	877.663	55.95	868,698	978	256,541	292

ที่มา : สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ : เขตดินแดงแยกจากเขตห้วยขวางและเขตพญาไท เขตสวนหลวงแยกจากเขตประเวศ

4.2.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กับการพัฒนาเมือง

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กับการพัฒนาเมืองนั้น ได้มีนโยบายพัฒนากรุงเทพมหานครดังนี้

ก. พื้นฟูกรุงเทพมหานคร ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการจราจรและการผังเมือง โดย

ก.1 การกระจายการลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ให้ออกไปจากกรุงเทพมหานคร ป้องกันการไหลเข้าของแรงงานสู่กทม.

ก.2 บังคับใช้มาตรการทางผังเมืองและกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้เกิดผลทางปฏิบัติเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินของกทม. ให้เป็นไปอย่างมีทิศทาง

ก.3 พื้นฟูบูรณะกทม. เน้นโครงการแก้ปัญหาการจราจรและปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดให้มีศูนย์กลางธุรกิจบริการ (Business Service Center) บริเวณพื้นที่ตอนในและตอนกลางของกทม. จัดให้มีสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวตามผังเมืองวางไว้

ข. ลดบทบาทการเป็นศูนย์กลางของประเทศ โดยกระจายความเจริญรุ่งเรืองรอบนอกและภูมิภาคอย่างเป็นขั้นตอน

ข.1 พัฒนาแหล่งชุมชนบริเวณรอบนอก (ขนาดประชากร 100,000-300,000 คน) ที่ใกล้เคียง เช่น บางปะอิน ลำลูกกา บางน้ำเปรี้ยว แก่งคอย นครชัยศรี บ้านโป่ง เพื่อให้ชุมชนเหล่านี้เป็นแหล่งงาน โดยการกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจของกทม. ไปตามศักยภาพของพื้นที่นั้น ๆ และให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนเป็นกรณีพิเศษเพื่อการดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อม

ข.2 จัดการบริการโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนเชื่อมโยงบริเวณเมืองใหม่กับแหล่งงานในกทม. อย่างมีประสิทธิภาพ

ข.3 จัดการบริการโครงสร้างทางสังคมที่ได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ข.4 ส่งเสริมภาคเอกชนให้มาลงทุนด้านบริการทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเมืองใหม่ และมีมาตรการพัฒนาร่วมกับเจ้าของที่ดินและประชาชนท้องถิ่น

4.2.1.4 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแนวโน้มและทิศทางการเติบโต

ก. ภาพรวมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร จากข้อมูลในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 และข้อมูลการศึกษาเพื่อกำหนดทำแผนและผังพัฒนาเขต เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตราชบุรีบูรณะ พบว่า การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่พักอาศัยมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปี 2529 มีพื้นที่ประมาณ 181.0 ตารางกิโลเมตร และในปี 2532 เพิ่มขึ้นเป็น 357.1 ตารางกิโลเมตร เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.44 ต่อปี การขยายตัวของที่อยู่อาศัยในปัจจุบันได้ออกไปทุกทิศทุกทางของกรุงเทพมหานครเข้าไปในจังหวัดปริมณฑลรอบด้าน จากเดิมที่ขยายตัวไปมากทางทิศเหนือและทิศตะวันออกเท่านั้น

ตารางที่ 4.33 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร ปี 2529 และ ปี 2532

หน่วย : ตร.กม.

ประเภทการใช้ที่ดิน	ปี พ.ศ. 2529 ¹	ปี พ.ศ. 2532 ²	เปลี่ยนแปลง (ปีพ.ศ.2529-2532)
พักอาศัย	181.0	357.1	+ 176.1
พาณิชยกรรม	17.84	22.0	+ 4.16
อุตสาหกรรมและคลังสินค้า	28.43	27.3	- 1.13
สถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา			
ศาสนสถานสาธารณูปโภค	66.89	47.1	- 19.79
พักผ่อนหย่อนใจ	4.0	10.4	+ 6.4
ที่ว่าง และอื่น ๆ	1,270.6	1,104.86	- 165.75
รวม	1,568.76	1,568.76	

ที่มา : 1) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4

2) การศึกษาเพื่อกำหนดทำแผนพัฒนาเขต เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตราชบุรีบูรณะ

การใช้ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย เพิ่มขึ้นจาก 17.84 ตร.กม. ในปี 2529 เป็น 22.0 ตร.กม. ในปี 2532 และพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจของ กรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้น 6.4 ตร.กม. ทำให้ชาวกรุงเทพฯมีพื้นที่เพื่อพักผ่อนหย่อนใจเป็น 10.4 ตร.กม. คิดเป็น 1.87 คนต่อตารางเมตร

ส่วนการใช้ที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยลดลงจากปี 2529 คือ การใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ลดลงจากปี 2529 (28.43 ตร.กม.) เป็น 27.3 ตร.กม. ในปี 2532 พื้นที่ลดลง 1.13 ตร.กม. และการใช้ที่ดิน ประเภทสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา ศาสนสถานและสาธารณูปโภค ลดลงถึง 19.79 ตร.กม. จะเห็นได้ว่าการใช้ที่ดินเหล่านี้ได้ย้ายออกไปจากกรุงเทพมหานคร และมีแนวโน้มที่จะลดลงอีก

ข. การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร

การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานครในระหว่าง ปี พ.ศ. 2526-2536 พบว่า ในปี พ.ศ. 2526- มีผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารจำนวน 361 ราย คิดเป็นพื้นที่ 2,705,300.00 ตารางเมตร ในช่วงปี พ.ศ.2527-2529 นั้น จำนวนผู้ขออนุญาตอยู่ในระหว่าง 350-400 ราย พื้นที่ปลูกสร้างอาคารมีการเปลี่ยนแปลงในแนวโน้มที่ลดลง ยกเว้นปี พ.ศ.2528 ที่มีพื้นที่อาคารเพิ่มขึ้น 12.50 เปอร์เซ็นต์ (จากปีพ.ศ.2527) แต่ในช่วงปีพ.ศ.2530-2531 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจดี มีการขยายตัวของการปลูกสร้างมาก มีการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่อาคารถึง 137.39 และ 148.99 เปอร์เซ็นต์ (ตามลำดับ) และในปีพ.ศ.2532 สังเกตเห็นว่า จำนวนรายผู้ขออนุญาตลดลงแต่ในขณะที่พื้นที่อาคารยังคงเพิ่มขึ้น แสดงว่าการก่อสร้างเป็นอาคารสูงมากขึ้นนั่นเอง ในระหว่างปีพ.ศ.2533-2536 มีการเปลี่ยนแปลงโดยการเพิ่มขึ้นทั้งในจำนวนผู้ขออนุญาตและพื้นที่อาคาร ในปี พ.ศ.2536 มีจำนวนผู้ขออนุญาตถึง 1,459 ราย คิดเป็นพื้นที่อาคาร 17,502,460.98 ตารางเมตร (ตารางที่ 4.34)

ตารางที่ 4.34 แสดงจำนวนรายและพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างและอัตราการเปลี่ยนแปลง ปี พ.ศ.2526-36

พ.ศ.	ราย	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	พื้นที่ (ตารางเมตร)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2526	361	-	2,705,300.00	-
2527	357	-0.01	1,989,500.00	- 26.46
2528	408	0.14	2,238,100.00	12.50
2529	381	-0.07	1,498,280.00	- 33.06
2530	383	0.01	1,362,908.00	- 9.04
2531	624	0.63	3,235,462.99	137.39
2532	955	0.53	8,055,834.41	148.99
2533	858	-0.10	11,022,729.05	36.83
2534	953	0.11	15,870,450.25	43.98
2535	1,083	0.14	16,521,644.67	4.10
2536	1,459	0.35	17,502,460.98	5.94

ที่มา : ฝ่ายข้อมูลและประมวลผล กองสารสนเทศที่ดิน

การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร โดยพิจารณาตามจำนวนชั้นของอาคาร ระหว่างปี พ.ศ.2531-2536 พบว่าในปี พ.ศ.2531 และ 2532 จำนวนชั้นอาคารระหว่าง 1-4 มีการขออนุญาตปลูกสร้างมากที่สุด (60.16 % และ 42.50 % ตามลำดับปี) รองลงมาเป็นอาคารสูง 5-10 ชั้น (28.59 % และ 32.65 % ตามลำดับปี) แสดงว่าการสร้างอาคารยังคงเป็นบ้านและตึกแถวเป็นส่วนมาก ในช่วงปี พ.ศ.2533-2536 กลับพบว่า การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารสูง 5-10 ชั้นมีจำนวนมากที่สุด และเปอร์เซ็นต์การสร้างอาคารสูงกว่า 20 ชั้นเพิ่มมากขึ้น และมีค่าใกล้เคียงกับการสร้างอาคารสูง 11-20 ขณะที่อาคารสูง 1-4 ชั้นมีส่วนแบ่งลดลง (ดูตารางที่ 4.35)

ตารางที่ 4.35 แสดงจำนวนอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้าง โดยแบ่งตามชั้นของอาคาร ปีพ.ศ.2531-2536

พ.ศ.	จำนวนชั้น				รวม
	1-4	5-10	11-20	> 20	
2531	385	183	57	15	640
ร้อยละ	60.16	28.59	8.91	2.34	100.00
2532	453	348	122	143	1,066
ร้อยละ	42.50	32.65	11.44	13.41	100.00
2533	325	513	153	156	1,147
ร้อยละ	28.33	44.73	13.34	13.60	100.00
2534	247	904	191	188	1,530
ร้อยละ	16.14	59.80	12.48	12.29	100.00
2535	263	687	260	169	1,379
ร้อยละ	19.07	49.82	18.85	12.26	100.00
2536	379	1,175	159	124	1,837
ร้อยละ	20.63	63.96	8.66	6.75	100.00

ที่มา : ฝ่ายข้อมูลและประเมินผล กองสารสนเทศที่ดิน

ในช่วงปี พ.ศ.2534-36 มีการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานครจำนวน 57,392 หน่วย คิดเป็นพื้นที่ 61.061 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่พักอาศัยมากที่สุดถึง 38.49 % รองลงมาคือ พื้นที่เพื่อพาณิชย์-พักอาศัย 28.07 % และพื้นที่พาณิชย์ 26.88 % ซึ่งพื้นที่ทั้งสามประเภทนี้ประเภทการใช้ที่ดินหลักที่ได้รับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารมาก สำหรับประเภทการใช้สอยอื่น ๆ ที่เหลือนั้น มีสัดส่วนการขออนุญาตที่น้อยมาก (ดังตารางที่ 4.36) ส่วนประเภทที่มีแนวโน้มว่าลดลงคือ อุตสาหกรรม และคลังสินค้า (ตารางที่ 4.36)

จากตารางที่ 4.37 แสดงจำนวนและพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพฯ รวมถึงตั้งแต่ปี พ.ศ.2530-2536 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 500,432 หน่วย คิดเป็นพื้นที่อาคาร 116.989 ตารางกิโลเมตร เฉลี่ยพื้นที่อาคารต่อหน่วยเท่ากับ 234 ตารางเมตรต่อหนึ่งหน่วย เขตเมืองได้รับอนุญาตมากที่สุดคือ เขตเมืองชั้นกลาง มีจำนวน 154,205 หน่วย พื้นที่อาคารทั้งหมด 43.666 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่อาคารต่อหน่วยเท่ากับ 283 ตารางเมตรต่อหนึ่งหน่วย ขณะที่เขตเมืองชั้นในมีจำนวนที่ได้รับอนุญาต 49,678 หน่วย มีพื้นที่อาคาร 51.373 ตารางกิโลเมตร เฉลี่ยพื้นที่อาคารต่อหน่วยเท่ากับ 1,034 ตารางเมตรต่อหนึ่งหน่วย ส่วนในเขตย่านใจกลางเมืองเก่ามีค่าเฉลี่ย

พื้นที่อาคารเท่ากับ 1,695 ตารางเมตรต่อหน่วย และเขตเมืองชั้นนอกมีค่าเฉลี่ยพื้นที่อาคารต่ำสุดเท่ากับ 225 ตารางเมตรต่อหน่วย แสดงได้ว่า ในพื้นที่เขตย่านใจกลางเมืองเก่าและเขตเมืองชั้นในเกิดอาคารสูงมากกว่าเขตเมืองชั้นกลางและชั้นนอก เขตที่มีการขยายตัวของการปลูกสร้างอาคารมากที่สุด คือ เขตคลองเตย มีพื้นที่อาคารรวมถึง 9,386 ตร.กม. รองลงมา คือ เขตจตุจักร (7.28 ตร.กม.) เขตบางกะปิ (7.031ตร.กม.)

สามารถสรุปได้ดังนี้ เขตที่มีการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างอาคารมากกว่า 4 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 10 เขต ได้แก่ 1.เขตคลองเตย 2.เขตจตุจักร 3.เขตบางกะปิ 4.เขตพระโขนง 5. เขตห้วยขวาง 6. เขตประเวศ 7.เขตบางขุนเทียน 8.เขตภาษีเจริญ 9.เขตดอนเมือง 10.เขตราชเทวี จัดได้เป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวมาก

เขตที่มีการขยายตัวระดับปานกลาง (ในช่วงพ.ศ.2530-2536) การขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างอาคารตั้งแต่ 3-4 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 9 เขต ได้แก่ 11.เขตยานนาวา 12.เขตหนองแขม 13.เขตลาดพร้าว 14.เขตราชบุรีบูรณะ 15.เขตบางเขน 16.เขตบึงกุ่ม 17.เขตบางคอแหลม 18.เขตบางพลัด 19 เขตปทุมวัน

เขตที่มีการขยายตัวช้า มีจำนวน 11 เขต พื้นที่ปลูกสร้างอาคารตั้งแต่ 1-3 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ 20.เขตบางรัก 21.เขตตลิ่งชัน 22.เขตบางซื่อ 23.เขตพญาไท 24.เขตจอมทอง 25.เขตมีนบุรี 26.เขตสาทร 27.เขตคลองสาน 28.เขตบางกอกน้อย 29.เขตธนบุรี 30.เขตลาดกระบัง

เขตพื้นที่อ้อมตัวมีจำนวน 6 เขต พื้นที่ปลูกสร้างอาคารน้อยกว่า 1 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ 31.เขตหนองจอก 32.เขตสัมพันธวงศ์ 33.เขตบางกอกใหญ่ 34.เขตดุสิต 35.เขตพระนคร 36.เขตป้อมปราบ

ตารางที่ 4.36 แสดงการเปรียบเทียบพื้นที่อาคารได้รับอนุญาตปลูกสร้างปี 2534-2536

หน่วย: พันตารางเมตร

ประเภทการใช้สอย	ปี 2534			ปี 2535			ปี 2536			รวม		
	หน่วย	พื้นที่	ร้อยละ	หน่วย	พื้นที่	ร้อยละ	หน่วย	พื้นที่	ร้อยละ	หน่วย	พื้นที่	ร้อยละ
พักอาศัย	39,276	11,305.79	41.71	689	4,851.22	29.45	1,185	7,344.22	42.01	41,150	23,501.23	38.49
พาณิชย์	716	5,704.28	21.04	285	5,286.55	32.09	336	5,424.57	31.03	1,337	16,415.40	26.88
พาณิชย์-พักอาศัย	13,409	8,507.93	31.39	249	4,936.15	29.96	239	3,697.88	21.15	13,897	17,141.96	28.07
อุตสาหกรรม	39	115.87	0.43	39	507.26	3.08	25	80.75	0.46	103	703.88	1.15
คลังสินค้า	392	397.83	1.47	57	231.16	1.40	30	78.11	0.45	479	707.10	1.16
สถาบันการศึกษา	31	166.58	0.61	38	95.87	0.58	38	187.40	1.07	107	449.85	0.74
ศาสนสถาน	1	3.95	0.01	3	2.88	0.02	0	0.00	0.00	4	6.83	0.01
สถาบัน/องค์การอิสระ	20	65.14	0.24	15	68.14	0.41	22	47.68	0.27	57	180.96	0.30
โรงพยาบาล/สถานพยาบาล	6	125.97	0.46	11	351.80	2.14	11	354.71	2.03	28	832.48	1.36
อาคารที่จอดรถ	56	31.79	0.12	4	27.87	0.17	16	81.79	0.47	76	141.45	0.23
อื่น ๆ	20	15.24	0.06	17	23.30	0.14	10	8.12	0.05	47	46.66	0.08
ไม่ระบุ	86	667.01	2.46	8	91.19	0.55	13	174.78	1.00	107	932.98	1.53
รวม	54,052	27,107.38	100.00	1,415	16,473.39	100.00	1,925	17,480.01	100.00	57,392	61,060.78	100.00

ที่มา : งานสถิติและประมวลผล 2 ฝ่ายวิชาการ กองผังเมือง

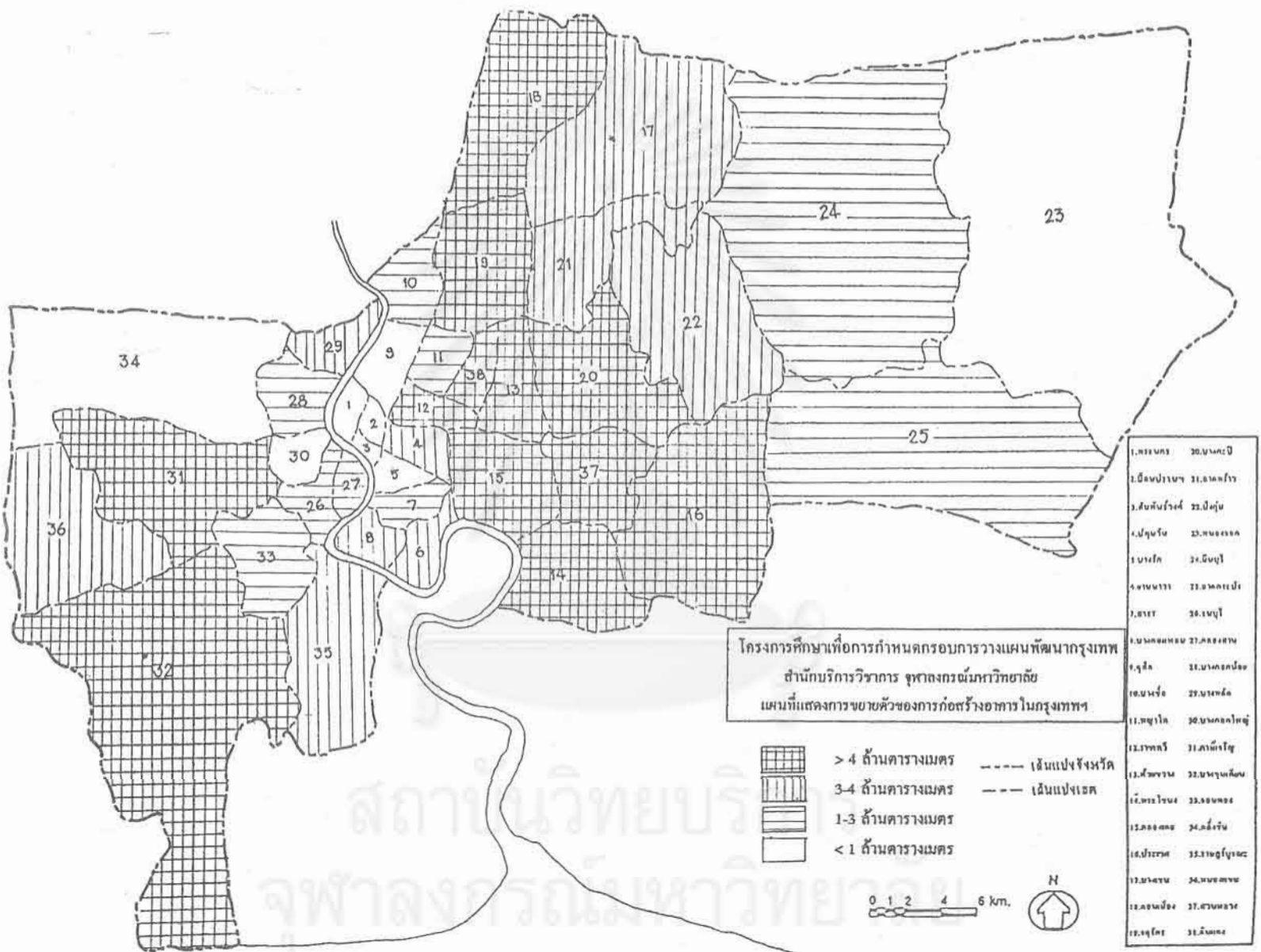
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.37 แสดงจำนวน และพื้นที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร รายเขต ปี 2530-2536

เขต	พื้นที่ (ตร.กม.)	ส่วนแบ่ง (%)	พื้นที่อาคาร (ตารางเมตร)	ส่วนแบ่ง (%)	จำนวน (หน่วย)	พื้นที่อาคาร ต่อหน่วย
รวมทั้งกรุงเทพมหานคร	1,568.737	100.00	116,988,818.194	100.00	500,432	234
พระนคร	5.536	0.35	446,176.50	0.38	357	1,260
ป้อมปราบฯ	1.931	0.12	288,416.40	0.25	292	988
สัมพันธวงศ์	1.416	0.09	785,608.30	0.67	248	3,168
รวมเขตย่านใจกลางเมืองเก่า	8.883	0.57	1,520,201.20	1.30	897	1,695
ปทุมวัน	8.368	0.53	3,033,415.97	2.59	449	6,756
บางรัก	5.536	0.36	2,772,193.23	2.37	539	5,143
ยานนาวา	16.862	1.06	3,931,935.93	3.36	2,839	1,385
สาทร	9.326	0.59	1,654,457.23	1.41	1,587	1,043
บางคอแหลม	10.921	0.70	3,253,803.90	2.78	2,767	1,176
ดุสิต	10.865	0.68	610,299.30	0.52	1,148	532
บางซื่อ	11.545	0.74	2,435,020.50	2.08	5,790	421
พญาไท	10.265	0.65	2,134,675.52	1.82	1,660	1,368
ราชเทวี	7.164	0.46	4,173,915.78	3.57	955	4,371
ห้วยขวาง	22.678	1.45	5,927,887.13	5.07	7,501	790
คลองเตย	27.193	1.73	9,385,988.84	8.02	4,315	2,175
จตุจักร	32.908	2.10	7,260,194.74	6.22	8,171	891
ธนบุรี	8.626	0.55	1,346,498.27	1.15	3,102	434
คลองสาน	6.051	0.39	1,619,231.43	1.39	2,271	713
บางกอกน้อย	10.515	0.67	1,154,603.49	0.99	3,982	290
บางกอกใหญ่	6.180	0.39	659,345.64	0.56	2,702	244
รวมเขตเมืองชั้นใน	204.605	13.04	51,373,466.904	43.91	49,678	1,034
พระโขนง	33.887	2.16	6,378,413.51	5.45	14,106	452
ประเวศ	82.479	5.26	5,447,049.16	4.66	13,803	395
บางเขน	76.613	4.88	3,603,988.42	3.08	19,595	184
บางกะปิ	48.904	3.12	7,030,746.65	6.01	17,960	391
ลาดพร้าว	30.476	1.94	3,816,296.86	3.26	11,968	318
มีนบุรี	69.903	4.46	3,518,894.70	3.01	26,908	131
ภาษีเจริญ	53.947	3.44	5,044,168.11	4.31	25,835	195
จอมทอง	25.724	1.64	2,051,663.08	1.75	9,034	227
ราษฎร์บูรณะ	42.874	2.73	3,701,254.70	3.16	8,715	425
บางพลัด	12.789	0.82	3,073,913.44	2.63	6,261	491
รวมเขตเมืองชั้นกลาง	477.596	30.44	43,666,388.630	37.33	154,205	283
มีนบุรี	174.331	11.11	1,913,072.96	1.64	12,132	158
ดอนเมือง	59.789	3.81	4,853,856.52	4.15	15,193	319
หนองจอก	236.261	15.06	874,800.50	0.75	2,556	342
ลาดกระบัง	123.859	7.90	1,120,929.90	0.96	5,817	192
คลองสาม	79.698	5.08	2,743,303.50	2.34	15,194	181
หนองแขม	48.283	3.08	3,868,706.50	3.31	18,465	210
บางขุนเทียน	155.432	9.91	5,054,091.58	4.32	21,485	235
รวมเขตเมืองชั้นนอก	877.653	55.95	20,428,761.460	17.46	90,872	225

ที่มา สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร

รูปที่ 4.3 แผนที่แสดงการขยายตัวของเมืองก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร



ตารางที่ 4.38 แสดงจำนวนอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างในกรุงเทพมหานคร
รายเขต ปีพ.ศ. 2533-2536

เขต	หน่วย หลัง																				
	1-4 ชั้น				6-10 ชั้น				11-20 ชั้น				> 20 ชั้น				รวม				
	2533	2534	2535	2536	2533	2534	2535	2536	2533	2534	2535	2536	2533	2534	2535	2536	1-4	6-10	11-20	>20	รวม
พระนคร	1	2	1	1	3	6	2	6	1	1	2	0	0	0	0	0	5	17	4	0	26
ป้อมปราบฯ	0	0	5	2	2	1	10	3	0	0	0	0	1	1	1	0	7	16	0	3	28
สัมพันธวงศ์	0	0	0	0	4	1	2	10	1	0	0	0	3	1	0	1	0	17	1	5	23
รวมเขตย่านใจกลางเมืองเก่า	1	2	6	3	9	8	14	19	2	1	2	0	4	2	1	1	12	50	5	8	75
ปทุมวัน	2	2	8	2	6	6	10	23	13	16	7	8	2	9	1	6	14	45	44	18	121
บางรัก	1	1	2	1	8	3	25	17	11	11	9	5	8	10	15	4	5	53	36	37	131
ชานนาฯ	4	11	9	5	16	23	20	27	3	10	5	2	5	3	6	8	30	86	20	22	158
สาทร	2	2	2	0	6	5	6	10	3	5	11	4	12	2	3	3	6	27	23	20	76
บางคอแหลม	4	2	4	3	3	4	7	6	2	2	1	0	2	6	4	2	13	20	5	14	52
คูสิต	4	1	0	0	3	5	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	5	12	0	0	17
บางรี	3	2	4	1	6	4	4	15	1	4	1	4	0	0	2	1	10	29	10	3	52
พญาไท	6	1	7	11	4	13	10	35	8	10	4	3	6	3	6	4	25	62	25	19	131
ราชเทวี	2	0	0	3	5	6	11	12	5	9	5	2	8	11	4	5	5	34	21	28	88
ห้วยขวาง	15	8	10	16	64	74	47	110	21	7	11	27	17	22	19	11	49	295	66	69	479
คลองเตย	16	15	11	17	27	75	65	85	27	30	35	19	56	68	35	30	59	262	111	189	611
จตุจักร	4	6	2	4	22	39	37	88	8	14	14	14	6	22	15	8	16	186	50	51	303
ธนบุรี	3	0	1	1	6	18	8	10	2	1	1	1	0	3	0	0	5	42	5	3	55
คลองสาน	1	4	0	2	3	23	13	11	1	1	2	1	5	2	7	4	7	50	5	18	80
บางกอกน้อย	1	0	0	3	6	0	0	11	1	0	0	2	0	0	3	0	4	17	3	3	27
บางกอกใหญ่	1	0	1	4	11	8	1	7	2	2	1	1	1	1	0	0	6	27	6	2	41
รวมเขตเมืองรัตนิน	69	55	61	74	196	306	265	470	108	122	107	93	128	162	120	86	259	1237	430	496	2,422
พระโขนง	37	14	18	19	26	62	21	66	10	7	6	3	10	7	9	5	88	175	26	31	320
ประเวศ	25	20	12	30	29	145	79	96	8	8	8	8	8	7	7	7	87	349	32	29	497
บางเขน	13	4	8	10	16	11	40	41	0	2	2	3	0	1	0	2	35	108	7	3	153
บางกะปิ	26	11	22	39	120	129	67	164	17	19	34	9	3	5	8	4	98	480	79	20	677
ลาดพร้าว	6	7	5	4	9	26	33	79	0	1	0	1	0	1	1	0	22	147	2	2	173
มีนบุรี	10	19	22	41	29	16	30	20	0	5	4	4	0	0	1	0	92	95	13	1	201
ภาษีเจริญ	16	13	12	12	0	11	14	57	0	6	1	2	0	0	12	0	53	62	9	12	156
จอมทอง	0	5	0	5	12	1	15	16	2	2	1	3	0	0	1	1	10	44	8	2	64
ราษฎร์บูรณะ	2	4	2	10	24	86	75	17	1	3	2	6	3	0	5	2	18	202	12	10	242
บางพลัด	3	3	4	2	1	23	20	25	0	6	1	3	0	3	10	1	12	69	10	14	105
รวมเขตเมืองรัตนกลาง	138	100	105	172	266	510	394	581	38	59	59	42	24	24	54	22	515	1751	198	124	2,588
มีนบุรี	13	12	11	13	0	9	5	20	0	0	0	0	0	0	0	0	49	34	0	0	83
ดอนเมือง	11	4	2	26	25	24	27	33	5	2	5	17	0	0	0	15	42	109	29	15	195
หนองจอก	12	7	27	5	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	51	2	0	0	53
ลาดกระบัง	6	17	3	10	0	12	18	2	0	0	0	0	0	0	0	0	36	32	0	0	68
คลองสาม	36	6	18	16	1	20	2	5	0	4	1	1	0	0	0	0	76	28	6	0	110
หนองแขม	17	13	16	14	9	5	28	11	0	1	2	4	0	0	0	0	60	54	7	0	121
บางขุนเทียน	22	31	31	47	6	10	20	33	0	2	5	2	0	0	5	0	131	69	9	5	214
รวมเขตเมืองรัตนนอก	117	80	108	130	42	80	101	105	5	9	13	24	0	0	5	15	445	328	51	20	844
รวมกรุงเทพฯ	325	247	280	379	513	904	774	1,175	153	191	181	159	156	188	180	124	1,231	3,366	684	648	5,929

ที่มา กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.39 แสดงจำนวนการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพฯ (รายเขต) ปีพ.ศ. 2530-2536

เขต	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536
พระนคร	80	43	68	87	67	5	7
ป้อมปราบฯ	58	29	42	64	78	16	5
สัมพันธวงศ์	30	83	66	28	30	2	9
รวมเขตยานใจกลางเมืองเก่า	168	155	176	179	175	23	21
ปทุมวัน	62	135	50	51	85	26	40
บางรัก	80	117	73	87	104	51	27
ยานนาวา	842	559	568	404	387	40	39
สาทร	431	289	252	227	346	22	20
บางคอแหลม	588	579	619	525	425	16	15
ดุสิต	269	210	285	188	191	1	4
บางซื่อ	1,381	1,256	898	1,388	833	11	23
พญาไท	283	336	290	272	303	27	49
ราชเทวี	129	157	251	149	227	20	22
ห้วยขวาง	2,188	1,585	1,166	1,305	1,008	87	162
คลองเตย	624	849	804	963	784	146	145
จตุจักร	2,085	2,099	1,355	1,293	1,193	68	78
ธนบุรี	603	1,279	508	477	211	10	14
คลองสาน	379	507	646	341	359	22	17
บางกอกน้อย	1,116	788	699	773	589	3	14
บางกอกใหญ่	452	717	405	641	472	3	12
รวมเขตชั้นใน	11,512	11,462	8,869	9,084	7,517	553	681
พระโขนง	2,146	3,654	3,978	2,191	1,975	54	108
ประเวศ	2,581	2,850	2,707	2,686	2,728	106	145
บางเขน	1,951	3,473	4,189	4,732	5,143	50	57
บางกะปิ	4,904	3,096	3,202	3,193	3,210	131	224
ลาดพร้าว	1,465	2,958	2,726	2,607	2,064	39	129
มีนบุรี	4,880	7,497	5,054	7,555	1,797	57	68
ภาษีเจริญ	3,756	5,353	5,435	5,350	5,817	39	85
จอมทอง	1,900	1,416	2,124	2,457	1,097	17	23
ราชพฤกษ์	1,252	1,499	1,664	2,378	1,801	84	37
บางพลัด	1,157	1,590	1,509	849	1,085	35	36
รวมเขตชั้นกลาง	25,992	33,386	32,588	33,998	26,717	612	912
มีนบุรี	925	1,406	4,274	2,258	3,220	16	33
ดอนเมือง	2,301	3,424	2,562	3,463	3,322	34	87
หนองจอก	295	324	461	675	768	27	6
ลาดกระบัง	850	770	1,120	1,282	1,792	21	12
ดลิ่งชัน	1,862	2,860	3,847	3,797	2,784	21	23
หนองแขม	3,130	2,278	5,138	4,143	3,696	47	33
บางขุนเทียน	2,006	3,580	5,755	5,905	4,061	61	117
รวมเขตชั้นนอก	11,369	14,642	23,157	21,523	19,643	227	311
รวมกรุงเทพฯ	86,713	104,648	106,423	108,045	88,461	2,603	3,539

ที่มา : 1. สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2. ฝ่ายวิชาการ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ ปี2535-36 เป็นอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่

หน่วย : ราย

ตารางที่ 4.40 แสดงส่วนแบ่งของการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพฯ (รายเขต) ปีพ.ศ. 2530-2536

หน่วย : ไร่/ละ

เขต	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536
พระนคร	0.09	0.04	0.06	0.08	0.08	0.19	0.20
ป้อมปราบฯ	0.07	0.03	0.04	0.06	0.09	0.61	0.14
สัมพันธวงศ์	0.03	0.08	0.06	0.03	0.03	0.08	0.25
รวมเขตยานไถกลางเมืองเก่า	0.19	0.15	0.17	0.17	0.20	0.88	0.59
ปทุมวัน	0.07	0.13	0.05	0.05	0.10	1.00	1.13
บางรัก	0.09	0.11	0.07	0.08	0.12	1.96	0.76
ยานนาวา	0.97	0.53	0.53	0.37	0.44	1.54	1.10
สาทร	0.50	0.28	0.24	0.21	0.39	0.85	0.57
บางคอแหลม	0.68	0.55	0.58	0.49	0.48	0.61	0.42
ดุสิต	0.31	0.20	0.27	0.17	0.22	0.04	0.11
บางซื่อ	1.59	1.20	0.84	1.28	0.94	0.42	0.65
พญาไท	0.33	0.32	0.27	0.25	0.34	1.04	1.38
ราชเทวี	0.15	0.15	0.24	0.14	0.26	0.77	0.62
ห้วยขวาง	2.52	1.51	1.10	1.21	1.14	3.34	4.58
คลองเตย	0.72	0.81	0.76	0.89	0.89	5.61	4.10
จตุจักร	2.40	2.01	1.27	1.20	1.35	2.61	2.20
ธนบุรี	0.70	1.22	0.48	0.44	0.24	0.38	0.40
คลองสาน	0.44	0.48	0.61	0.32	0.41	0.85	0.48
บางกอกน้อย	1.29	0.75	0.66	0.72	0.67	0.12	0.40
บางกอกใหญ่	0.52	0.69	0.38	0.59	0.53	0.12	0.34
รวมเขตริมโน	13.28	10.95	8.33	8.41	8.50	21.24	19.24
พระโขนง	2.47	3.49	3.74	2.03	2.23	2.07	3.05
ประเวศ	2.98	2.72	2.54	2.49	3.08	4.07	4.10
บางเขน	2.25	3.32	3.94	4.38	5.81	1.92	1.61
บางกะปิ	5.66	2.96	3.01	2.96	3.63	5.03	6.33
ลาดพร้าว	1.69	2.83	2.56	2.41	2.33	1.50	3.65
บึงกุ่ม	5.63	7.16	4.75	6.99	2.03	2.19	1.92
ภาษีเจริญ	4.33	5.12	5.11	4.95	6.58	1.50	2.40
จอมทอง	2.19	1.35	2.00	2.27	1.24	0.65	0.65
ราษฎร์บูรณะ	1.44	1.43	1.56	2.20	2.04	3.23	1.05
บางพลัด	1.33	1.52	1.42	0.79	1.23	1.34	1.02
รวมเขตริมกลาง	29.97	31.90	30.62	31.47	30.20	23.51	25.77
มีนบุรี	1.07	1.34	4.02	2.09	3.54	0.61	0.93
ดอนเมือง	2.65	3.27	2.41	3.21	3.76	1.31	2.46
หนองจอก	0.34	0.31	0.43	0.62	0.87	1.04	0.17
ลาดกระบัง	0.98	0.74	1.05	1.19	2.03	0.81	0.34
ตลิ่งชัน	2.15	2.73	3.61	3.51	3.15	0.81	0.65
เบองแรม	3.61	2.18	4.83	3.83	4.18	1.81	0.93
บางขุนเทียน	2.31	3.42	5.41	5.47	4.59	2.34	3.31
รวมเขตริมนอก	13.11	13.99	21.76	19.92	22.21	8.72	8.79
รวมกรุงเทพฯ	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : 1. สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2. ฝ่ายวิชาการ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ ปี2535-36 เป็นอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่

จากตารางที่ 4.38 แสดงจำนวนชั้นอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างในกรุงเทพฯ (รายเขต) ปีพ.ศ.2533-2536 เห็นได้ว่าเขตเมืองที่มีการปลูกสร้างมากที่สุดคือ เขตเมืองชั้นกลาง มีจำนวน 2,588 หลัง รองลงมาคือ เขตเมืองชั้นในมีจำนวน 2,422 หลัง เขตเมืองชั้นนอกมีจำนวน 844 หลัง และเขตย่านใจกลางเมืองเก่ามีจำนวน 75 หลัง เขตเมืองที่ปลูกสร้างอาคารที่มีความสูง 1-4 ชั้นมาก คือ เขตเมืองชั้นกลาง (515 หลัง) และเขตเมืองชั้นนอก(445 หลัง) ส่วนอาคารสูง 5-10 ชั้นสร้างมากในเขตเมืองชั้นกลาง (1,751 หลัง) และเขตเมืองชั้นใน(1,237 หลัง) อาคารสูง 11-20 ชั้น สร้างมากในเขตเมืองชั้นใน(430 หลัง) รองลงมาคือเขตเมืองชั้นกลาง(198 หลัง) และอาคารสูงมากกว่า 20 ชั้นพบมากในเขตเมืองชั้นใน(496 หลัง) รองลงมาคือเขตเมืองชั้นกลาง (124 หลัง)

จากตารางที่ 4.39 และ 4.40 สามารถสรุปได้ว่า มีการขยายตัวของการปลูกสร้างอาคารในเขตเมืองชั้นกลางมากที่สุด รองลงมาเป็นเขตเมืองชั้นในและชานเมือง แต่พบการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่มากในเขตเมืองชั้นในและชั้นกลาง

สำหรับแต่ละประเภทของพื้นที่ปลูกสร้างอาคารในช่วงปี พ.ศ.2534-2536 (ตารางที่ 4.41) พบว่าพื้นที่อาคารประเภทพักอาศัยในเขตเมืองชั้นในและชั้นกลางมีการขยายตัวสูงมาก มีพื้นที่กว่า 9 ตารางกิโลเมตร เขตที่มีการขยายตัวมากกว่า 1 ล้านตารางเมตร ได้แก่ เขตคลองเตย (3,133 ตร.กม.) เขตบางกะปิ (2,518 ตร.กม.) เขตประเวศ (1,769 ตร.กม.) เขตดอนเมือง (1,742ตร.กม.) เขตจตุจักร (1,31ตร.กม.) เขตบางเขน(1,254 ตร.กม.)และเขตห้วยขวาง(1,127 ตร.กม.)

พื้นที่อาคารพาณิชย์กรรม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ เขตเมืองชั้นในของกรุงเทพฯ มีการขยายตัวมากที่สุดถึง 10,277 ตารางกิโลเมตร ส่วนเขตเมืองชั้นกลางมีการขยายตัว 5.55 ตารางกิโลเมตร ขณะที่เขตเมืองชั้นนอกและเขตย่านใจกลางเมืองเก่าขยายตัวน้อยมากเพียง 0.56 ตารางกิโลเมตร และ 0.086 ตารางกิโลเมตร(ตามลำดับ) เขตที่มีการขยายตัวเกิน 1 ล้านตร.ม. ได้แก่ เขตคลองเตย (2,356 ตร.กม.) เขตห้วยขวาง (1,648 ตร.กม.) เขตปทุมวัน (1,547ตร.กม.) เขตจตุจักร (1,493ตร.กม.) เขตบางเขน (1,094ตร.กม.) เขตพระโขนง (1,025ตร.กม.)

พื้นที่อาคารประเภทพาณิชย์-พักอาศัย ที่เป็นอาคารผสมระหว่างพาณิชย์กรรมและพักอาศัย ช่วงปีพ.ศ. 2534-2536 พบว่าเขตเมืองชั้นในขยายตัวมากที่สุดถึง 10.808 ตร.กม. เขตเมืองชั้นกลางมีการขยายตัว 4.518 ตร.กม. เขตที่มีการขยายตัวเกิน 1 ล้านตร.ม. ได้แก่ เขตคลองเตย (2.341ตร.กม.) เขตยานนาวา (1.910ตร.กม) เขตห้วยขวาง (1.714 ตร.กม.) และเขตประเวศ (1.221ตร.กม.)

พื้นที่อาคารประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ช่วงปี พ.ศ. 2534-2536 พบว่าในกรุงเทพมหานครมีการขยายตัวน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเภทพาณิชย์กรรมและที่พักอาศัย เขตเมืองชั้นนอกมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากที่สุดในเขตเมืองของกรุงเทพฯ 591,156.42 ตารางเมตร เขตที่อยู่ในเขตเมืองชั้นนอก (ยกเว้นเขตดอนเมือง) มีการขยายตัวของอุตสาหกรรม ส่วนในเขตเมืองชั้นอื่นพบการขยายตัวน้อยมาก และพบเพียงบางเขตเท่านั้น ในเขตเมืองชั้นกลางได้แก่ เขตพระโขนง เขตประเวศ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตภาษีเจริญ และเขตราชบุรีบูรณะ ในเขตเมืองชั้นในได้แก่ เขตยานนาวา เขตบางคอแหลม เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตจตุจักร ขณะที่ไม่พบว่ามีมีการขยายตัวเลยในเขตย่านใจกลางเมืองเก่าทั้งสามเขตและเขตอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึง ส่วนการขยายตัวของคลังสินค้าพบว่าในเขตเมืองชั้นกลางและเขตเมืองชั้นนอกทุกเขตมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่วนในเขตเมืองชั้นในพบเพียงบางเขต ได้แก่ เขตยานนาวา เขตบางคอแหลม เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตธนบุรี เขตจตุจักร เขตบางพลัด เขตสาทร และเขตปทุมวัน

พื้นที่อาคารประเภทสถาบันการศึกษา ในช่วงปีพ.ศ.2534-2536 พบว่ามีการขยายตัวในเขตเมืองชั้นใน เขตเมืองชั้นกลาง(ทุกเขต) และเขตเมืองชั้นนอก แต่รวมทั้งกรุงเทพฯ มีพื้นที่การขยายตัวเพียง 450,597.33 ตารางเมตรเท่านั้น และพื้นที่อาคารประเภทโรงพยาบาลในช่วงเวลาเดียวกันนี้ พบว่ามีการขยายตัว 832,475.10 ตารางเมตร ในจำนวน 17เขต เขตที่มีการขยายตัวมากที่สุด คือ เขตคลองเตย (185,402.53 ตร.ม.) รองลงมา คือ เขตประเวศ (103,050 ตร.ม.) และเขตภาษีเจริญ (99,881 ตร.ม.)

พื้นที่อาคารจอดรถ ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2536 พบว่ามีการขยายตัว 141,450.69 ตารางเมตร (ทั้งหมด) ไม่พบการขยายตัวในเขตย่านใจกลางเมืองเก่า ขณะที่เขตเมืองชั้นในมีการขยายตัว 73,350.19 ตารางเมตร เขตเมืองชั้นกลางและชั้นนอก มีการขยายตัว 23,996.50 และ 44,104 ตารางเมตร (ตามลำดับ)

ส่วนพื้นที่อาคารประเภทอื่นๆที่เหลือ ได้แก่ ประเภทศาสนา องค์การอิสระอื่นๆ และไม่ระบุนั้นมีการขยายตัวที่น้อยมาก และพบเพียงบางเขตเท่านั้น ในเขตย่านใจกลางเมืองเก่าทั้งสามเขตไม่พบการขยายตัวของประเภทเหล่านี้

ค. การจัดสรรที่ดินเพื่อการพักอาศัย

จากการรายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย 2536 ในช่วงปี 2530-2536 ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด พบว่าในปี 2530-2534 ที่อยู่อาศัยมีอัตราการขยายตัวอย่างมากปี 2532-2533 เป็นยุคทองของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีอัตราการขยายตัวสูงสุดถึง 27.9% ต่อปี แต่จำนวนหน่วยของปี 2534 มีจำนวนมากที่สุด 129,688 หน่วย และในช่วงปี 2534-2536 ที่อยู่อาศัยมีอัตราการขยายตัวลดต่ำลง แต่จำนวนหน่วยที่จดทะเบียนยังคงสูงอยู่

ตารางที่ 4.41 แสดงจำนวนที่อยู่อาศัยที่จดทะเบียนเพิ่มขึ้น และอัตราการขยายตัวในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ปี 2530-2536

ปีพ.ศ.	จำนวน (หน่วย)	อัตราการขยายตัว (%)
2530	53,535	-
2531	67,451	26.4
2532	80,031	18.7
2533	102,335	27.9
2534	129,688	26.7
2535	108,001	-16.7
2536	96,620	-10.5

ที่มา : รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย 2536

จากทำเนียบที่อยู่อาศัยแสดงสถานภาพในปี 2538 แสดงให้เห็นว่า หมู่บ้านจัดสรรออกไปจัดสรรห่างจากเมืองมากขึ้น พบว่าถนนบางบัวทอง มีโครงการมากที่สุดถึง 78 โครงการ รองมาคือ ถนนสายพุทธมณฑล-ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี มีจำนวน 69 โครงการ และถนน รังสิต-นครนายกมี 66 โครงการ จำนวนหน่วยที่พักอาศัยมากที่สุด คือ ถนนวิภาวดีรังสิต-งามวงศ์วาน-แจ้งวัฒนะ-ประชาชื่น (42,483 หน่วย) รองมาคือ ถนนบางบัวทอง (32,906 หน่วย) รังสิต-นครนายก (21,303 หน่วย) และพุทธมณฑล-ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี (21,193 หน่วย) เห็นได้ว่าโครงการจัดสรรที่อยู่อาศัยได้รับความนิยมมาก และกำลังขยายตัวออกนอกเขตกรุงเทพ ไปยังจังหวัดใกล้เคียงรอบด้าน บ้างก็เข้าไปจัดสรรในพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่ทางน้ำไหล(FLOOD LAND) ในเขตลาดกระบังและเขตตลิ่งชัน ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม ประชาชนที่ออกไปอยู่ก็คือ คนที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพ และเข้ามาใช้บริการของกทม. (ตารางที่ 4.43)

และจาก 78 ทำเลของโครงการจัดสรรทั่วกรุงเทพ ที่จัดทำโดยองค์กรที่ปรึกษาประเมินราคาทรัพย์สินและศูนย์วิจัยอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ได้แบ่งพื้นที่เป็น 14 ย่าน 78 ทำเลที่กำลังทำโครงการจัดสรรที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ได้แก่ บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์ ตึกแถว อาคารชุด และที่ดินจัดสรรเพื่อการพักอาศัยพบว่า มีการขยายตัวออกไปทุกทิศทุกทางรอบกรุงเทพ

ทางด้านเหนือ ได้แก่ รังสิต-ปทุมธานี ออกไปถึงบางชัน บางพูน รังสิต คลอง 13 อ.ลำลูกกา อ.วังน้อย จ.ปทุมธานี แนวด้านในของถนนพหลโยธิน-รามอินทรา ได้แก่ ถนนสายใหม่ ถนนวัดลาดปลาเค้า-มัธยม ถนนวัชรพล-คูบอน ถนนสุขาภิบาล 1 อ.บางบัว

ด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ขยายไปถึงถนนหทัยราษฎร์-พระยาสุรเสนา ถนนนิมิตรใหม่ ถนนสุวินทวงศ์ ถนนฉลองกรุง-เจ้าคุณทหาร ถนนร่มเกล้า ถนนสุขาภิบาล 2 และ 3

ด้านตะวันตก ปิ่นเกล้า-พุทธมณฑล ได้แก่ ถนนวงแหวนรอบนอก ถนนพุทธมณฑลสาย 2 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม

ด้านตะวันตกเฉียงใต้ ได้แก่ ถนนพระราม 2 -เพชรเกษม ช่วงถนนพระราม 2 กม.ที่ 10 ถนนเอกชัย-บางบอน ถนนมหาชัย-เศรษฐกิจ

ด้านตะวันตกเฉียงเหนือ ได้แก่ ถนนรัตนวิบูลย์-ท่าอิฐ วงแหวนรอบนอก อ.บางบัวทอง อ.ไทรน้อย จ.สุพรรณบุรี

ด้านตะวันออก ได้แก่ ถนนรามคำแหง ถนนพัฒนาการ ถนนอ่อนนุช ถนนศรีนครินทร์ ถนนพระราม 9 ตัดใหม่

ด้านตะวันออกเฉียงใต้ และ ด้านใต้ ได้แก่บริเวณบางนา-สมุทรปราการ ถนนบางนา-ตราด ถนนแบริง-วัดด่าน ถนนปู่เจ้า ถนนเทพารักษ์

ส่วนบริเวณที่อยู่ในเมืองชั้นใน พบว่ามีการขยายตัวของที่พักอาศัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาคารชุดอาศัยอยู่บริเวณ ถนนพญาไท (เขตปทุมวัน) ถนนพหลโยธิน (เขตพญาไท) เขตพระนคร ถนนสุขุมวิท-พระราม 4 (เขตคลองเตย) ถนนสีลม-ยานนาวา เขตบางพลัด เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตบางกอกน้อย-บางกอกใหญ่ (ตารางที่ 4.44)

ง. แนวโน้มทิศทางการเติบโตของกรุงเทพฯ

จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การอนุญาตปลูกสร้างอาคาร และการจัดสรรที่ดินเพื่อการพักอาศัย สามารถสรุปทิศทางการขยายตัวของเนื้อเมืองกรุงเทพมหานครได้ว่า เนื้อเมืองได้ขยายตัวออกไปในจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และมีแนวโน้มไปยังจังหวัดฉะเชิงเทราในอนาคตอันใกล้นี้ และการใช้ที่ดินภายในเขตเมืองชั้นในและเขตเมืองชั้นกลางมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น เกิดอาคารสูงมากขึ้น และการขยายตัวของ CBD. ออกไปในเขตใกล้เคียง เช่น เขตคลองเตย เขตปทุมวัน เขตราชเทวี เขตพญาไท เขตจตุจักร และเขตห้วยขวาง (ดูรูปที่ 4.3-4.5)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.43 แสดงโครงการจัดสรรของที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ในปี พ.ศ. 2538

พื้นที่	จำนวนโครงการ	บ้านเดี่ยว	%	บ้านแฝด	%	ทาวน์เฮาส์	%	อพาร์ทเมนท์	%	คอนโดมิเนียม	%	จำนวนหน่วย
ธนบุรี-ปากท่อ	25	3,497	37.51	30	0.32	1,493	16.01	226	2.42	4,108	44.06	9,324
เพชรเกษม	43	1,158	5.99	0	0.00	4,607	23.84	932	4.82	12,526	65.34	19,323
พุทธมณฑล-ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี	69	8,336	39.33	0	0.00	10,057	47.45	331	1.56	2,469	11.65	21,193
จรัลสนิทวงศ์-ธนบุรี	7	100	5.62	40	2.25	0	0.00	0	0.00	1,640	92.13	1,780
บางบัวทอง	78	4,281	13.01	3	0.01	20,259	61.57	549	1.67	7,817	23.76	32,906
นนทบุรี	38	117	1.47	86	1.08	2,754	34.58	154	1.93	4,854	60.94	7,965
วิภาวดี-งามวงศ์วาน-แจ้งวัฒนะ-ประชาชื่น	41	1,367	3.22	66	0.16	715	1.68	319	0.75	40,016	94.19	42,483
พหลโยธิน-บางเขน	46	1,996	13.10	105	0.89	2,136	14.02	198	1.30	10,803	70.90	15,238
รังสิต-วังน้อย	26	0	0.00	206	3.73	3,500	63.45	110	1.99	1,700	30.82	5,516
ปทุมธานี	37	3,701	36.52	144	1.42	5,590	55.16	100	0.99	600	5.92	10,135
รังสิต-นครนายก	66	0	0.00	1,460	6.85	19,080	89.56	763	3.58	0	0.00	21,303
ลำลูกกา	36	1,801	19.87	300	3.31	6,222	68.64	128	1.41	614	6.77	9,065
รามอินทรา	41	2,201	19.71	122	1.09	6,707	60.06	348	3.12	1,789	16.02	11,167
ลาดพร้าว	35	54	0.57	0	0.00	859	9.00	0	0.00	8,635	90.44	9,548
สุขาภิบาล-บางกะปิ	41	2,461	18.77	80	0.61	4,945	37.71	400	3.05	5,228	39.87	13,114
มีนบุรี	39	8,753	73.82	0	0.00	2,855	24.08	250	2.11	0	0.00	11,858
รามคำแหง	16	244	7.34	0	0.00	64	1.93	74	2.23	2,941	88.50	3,323
ร่มเกล้า-อ่อนนุช-ลาดกระบัง	24	2,430	28.58	51	0.60	3,413	40.14	207	2.43	2,402	28.25	8,503
ศรีนครินทร์-พัฒนาการ	26	1,428	16.72	30	0.35	1,877	21.98	128	1.50	5,078	59.45	8,541
สมุทรปราการ	31	1,847	14.28	1,160	8.97	6,299	48.71	95	0.73	3,530	27.30	12,933
บางนา-ตราด	37	3,245	16.91	300	1.56	2,453	12.78	5	0.03	13,191	68.72	19,194
สุขุมวิท	34	61	0.59	0	0.00	843	8.13	104	1.00	9,365	90.28	10,373
รัชดาภิเษก-ห้วยขวาง-พระราม 9	9	0	0.00	0	0.00	411	18.52	0	0.00	1,808	81.48	2,219
คลองเตย-พระราม 4-ราชดำริ-เพชรบุรีตัดใหม่	7	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2,292	100.00	2,292
บ่อนประบาง-พญาไท-สุิด-บางซื่อ	9	0	0.00	0	0.00	24	1.85	117	9.02	1,126	86.82	1,297
สีลม-สาทร	7	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1,479	100.00	1,479
เจริญนคร-คลองสาน	5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1,511	96.98	1,558
พระราม 3-ยานนาวา	22	0	0.00	0	0.00	283	2.33	13	0.11	11,867	97.57	12,163
ราษฎร์บูรณะ-พระประแดง	27	0	0.00	20	0.31	3,124	48.30	536	8.29	2,788	43.10	6,468
รวม	922	49,078	14.77	4,203	1.26	110,570	33.28	6,087	1.83	162,277	48.84	332,259

ที่มา : ส่วนข้อมูล-ห้องสมุด ฐานเศรษฐกิจ

ตารางที่ 4.44 แสดงจำนวนโครงการจัดสรร 78 ทำเล ทัวกรุงเทพมหานคร

หน่วย : โครงการ

ทำเล	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	ตึกแถว	อาคารชุด	ที่ดินจัดสรร
รังสิต-ปทุมธานี	70	19	94	26	23	40
1) นวนคร	1	0	10	0	6	4
2) บางชัน	5	2	10	4	5	2
3) บางพูน	5	1	6	2	2	0
4) รังสิต-นครนายก(คลอง1-6)	19	3	19	5	6	8
5) รังสิต-คลอง7-13	17	5	21	7	0	17
6) ลำลูกกา	19	7	20	4	4	5
7) พหลโยธิน-วังน้อย	4	1	8	4	0	4
ติวานนท์	10	5	20	4	37	1
1) ติวานนท์-มอชวี	2	1	3	0	2	0
2) สรงประภา	4	2	7	2	13	0
3) แจ่งวิมณะ	2	2	7	0	11	1
4) ซินเซต-ท่าทราย	0	0	1	1	5	0
5) งานวงศ์วาน-เดอะมอลล์	2	0	2	1	6	0
นนทบุรี-บางซื่อ	1	0	10	2	20	0
1) รัตนาธิเบศร์-สยามจัสโก้	0	0	5	0	12	0
2) ติวานนท์กรุงเทพฯ	0	0	3	1	4	0
3) พิบูลสงคราม	1	0	2	1	2	0
4) บางซื่อ	0	0	0	0	2	0
พหลโยธิน-รามอินทรา	16	6	39	15	32	0
1) สายไหม	4	1	16	5	2	0
2) สะพานใหม่	0	1	0	1	10	0
3) ลาดปลาเค้า-มัยลาภ	0	0	0	2	2	0
4) บางบัว	1	1	4	1	5	0
5) วัชรพล-คูบอน	5	1	11	2	2	0
6) สุขานิบาล 1	6	2	8	4	11	0
ตะวันออก-เจียะเหิน	56	7	47	11	15	17
1) หทัยราษฎร์-พระยาสุเรนทร์	10	1	23	1	3	2
2) นิมิตรใหม่-ประชาร่วมใจ	9	1	3	1	0	3
3) หนองจอก	8	1	8	0	1	3
4) สุวินทวงศ์	11	0	3	2	0	4
5) ฉลองกรุง-เจ้าคุณทหาร	8	0	1	1	1	2
6) ร่มเกล้า	5	0	2	3	3	1
7) สุขานิบาล 2, 3	5	4	7	3	7	2

ตารางที่ 4.44 (ต่อ) แสดงจำนวนโครงการจัดสรร 78 ท่าเล ทัวกรุงเทพฯ

หน่วย : โครงการ

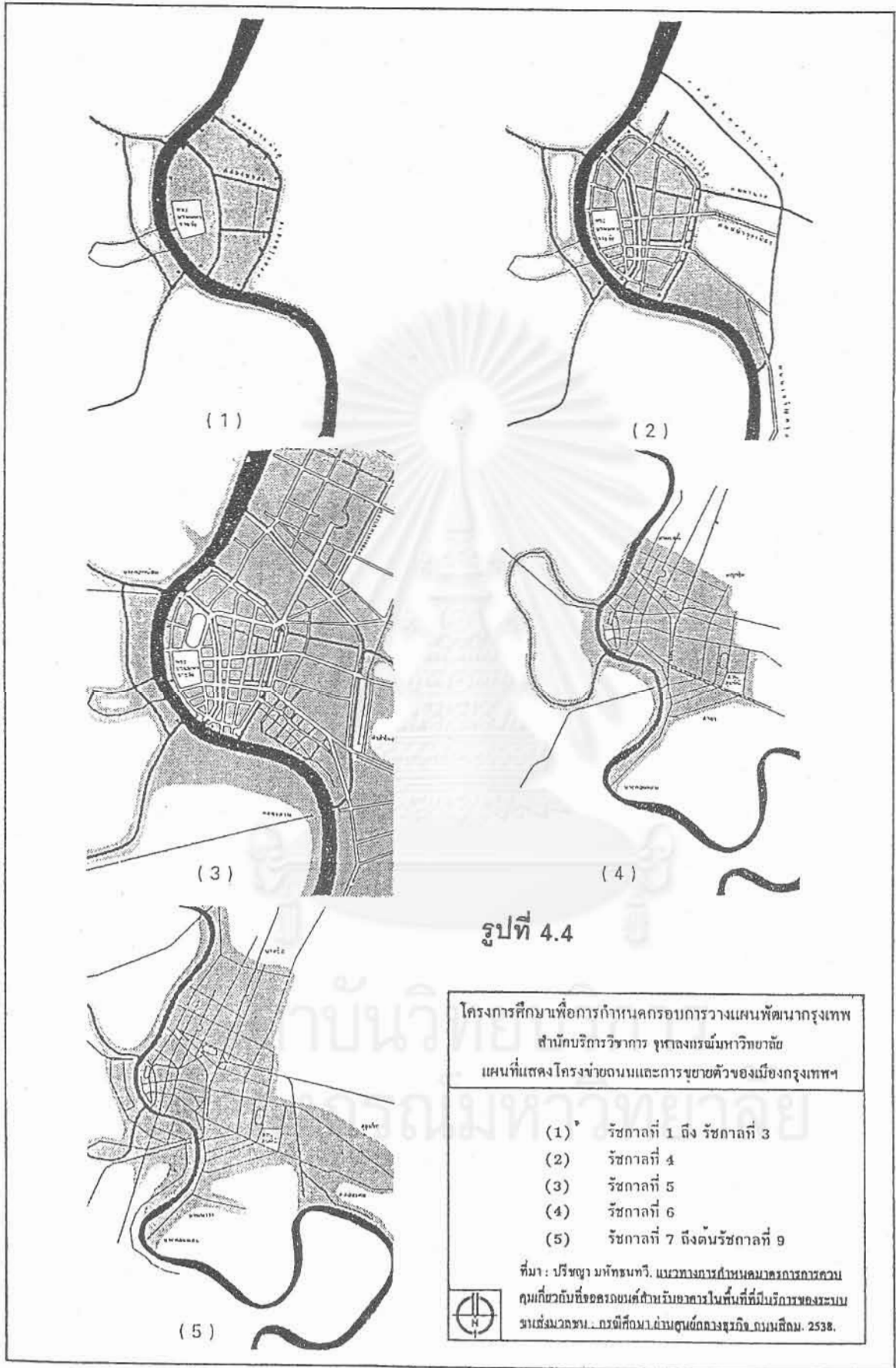
ท่าเล	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	ตึกแถว	อาคารชุด	ที่ดินจัดสรร
รัชดา-ลาดพร้าว	1	2	11	0	78	0
1) วิภาวดี-รัชดา	0	0	1	0	16	0
2) รัชโยธิน	0	0	2	0	17	0
3) โชคชัย 4	1	0	3	0	14	0
4) ลาดพร้าว ซอย 81(บางกะปิ)	0	1	1	0	5	0
5) รัชดา-ลาดพร้าว	0	1	3	0	11	0
6) เทพลีลา-มหาดไทย	0	0	1	0	15	0
ตะวันออก	16	2	18	7	51	3
1) रामคำแหง	1	0	1	0	9	0
2) พัฒนาการ	3	1	2	1	6	0
3) อ่อนนุช-ศรีนครินทร์	1	0	2	1	16	0
4) ศรีนครินทร์-อุดมสุข	5	0	11	3	15	0
5) ลาดกระบัง	6	1	2	2	5	3
บางนา-สมุทรปราการ	26	9	54	27	36	16
1) บางนา-ตราด กม.1-8	1	0	3	0	11	0
2) แบริ่ง-วัดด่าน	2	0	4	3	3	1
3) ศรีนครินทร์(ฝั่งแมคโคร)	1	0	4	1	1	0
4) ปู่เจ้า-เทพารักษ์	0	0	3	1	2	0
5) ศรีนครินทร์-เทพารักษ์	2	1	7	1	3	1
6) ปากน้ำ	2	1	9	8	2	2
7) บางปู	2	2	9	3	4	3
8) บางนา-เทพารักษ์ กม.12 ขึ้นไป	14	5	15	10	9	9
9) บางนา-เทพารักษ์ กม.30	2	0	0	0	1	0
ใจกลางเมือง	1	0	7	3	74	0
1) พหลโยธิน-วิภาวดี	0	0	0	0	10	0
2) ปทุมวัน	0	0	0	2	9	0
3) สุขุมวิท-พระราม 4	1	0	2	0	21	0
4) ยานนาวา-สีลม	0	0	5	0	33	0
5) พระนคร	0	0	0	1	1	0
สุขสวัสดิ์	8	1	15	7	12	2
1) ป้อมพระจุลฑ	1	0	4	3	2	0
2) ประชาอุทิศ-พุทธบูชา	7	1	11	4	10	2

ตารางที่ 4.44 (ต่อ) แสดงจำนวนโครงการจัดสรร 78 ท่าเล ทิวกรุงเทพฯ

หน่วย : โครงการ

ท่าเล	บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	ทาวน์เฮาส์	ตึกแถว	อาคารชุด	ที่ดินจัดสรร
พระราม 2-เพชรเกษม	25	6	52	21	22	11
1) พระราม 2 กม.1-10	6	2	8	4	3	2
2) เอกชัย-บางบอน	5	1	2	3	2	2
3) มหาชัย-เศรษฐกิจ	3	1	12	2	1	5
4) อ้อมน้อย	1	1	14	5	2	0
5) ทองหล่อ	9	0	6	3	8	1
6) วงแหวนรอบนอก	1	1	10	4	6	1
ธนบุรี เมืองเก่า	0	0	2	1	27	1
1) คลองสาน	0	0	0	0	7	0
2) บางกอกน้อย-บางกอกใหญ่	0	0	0	0	6	0
3) บางพลัด	0	0	2	1	14	1
ปิ่นเกล้า-พุทธมณฑล	40	3	30	11	8	5
1) คลองเตย	19	0	5	1	0	2
2) วงแหวนรอบนอก-บางแวก	5	0	3	5	4	0
3) ทวีวัฒนา-พุทธมณฑล สาย 4	8	0	10	1	4	0
4) นครชัยศรี	6	2	7	2	0	2
5) ปิ่นเกล้า-เพชรเกษม	2	1	5	2	0	1
ตะวันตกเฉียงเหนือ	46	15	115	26	16	18
1) บางกรวย-วัดสวนแก้ว	3	0	14	5	5	0
2) วงแหวนรอบนอก-เหนือคลองมหาสวัสดิ์	8	1	15	6	1	4
3) รัตนาธิเบศร์-ท่าอิฐ	1	3	9	3	3	1
4) บางบัวทอง	15	5	36	9	4	3
5) ไทรน้อย-สุพรรณบุรี	8	2	22	0	1	4
6) ปทุมธานี-สามโคก	7	2	9	2	2	2
7) ลาดหลุมแก้ว	3	0	8	1	0	2
8) เสนา-สามโคก	1	2	2	0	0	2

ที่มา : องค์การที่ปรึกษา: ประเมินราคาทรัพย์สินและศูนย์วิจัยอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย



รูปที่ 4.4

โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพฯ
 สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 แผนที่แสดงโครงข่ายถนนและการขยายตัวของเมืองกรุงเทพฯ

(1) รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 3
 (2) รัชกาลที่ 4
 (3) รัชกาลที่ 5
 (4) รัชกาลที่ 6
 (5) รัชกาลที่ 7 ถึงต้นรัชกาลที่ 9

ที่มา : บริษัทฯ มหาวิทยาลัย, แนวทางบรรทัดความลาดเอียงความ
 คมเกี่ยวกับข้อควรระวังส่วนรับอาคารในพื้นที่ที่มีบริการของระบบ
 ขาเข้มาวตชน...กรณีศึกษา. ต้นฉบับต้นฉบับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพ
สำนักบริหารวิธาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
แผนที่แสดงการขยายตัวของเมือง(Built-up Area)ของกรุงเทพมหานคร

 เมืองเมือง(Built-up Area)



2514



2524



2530

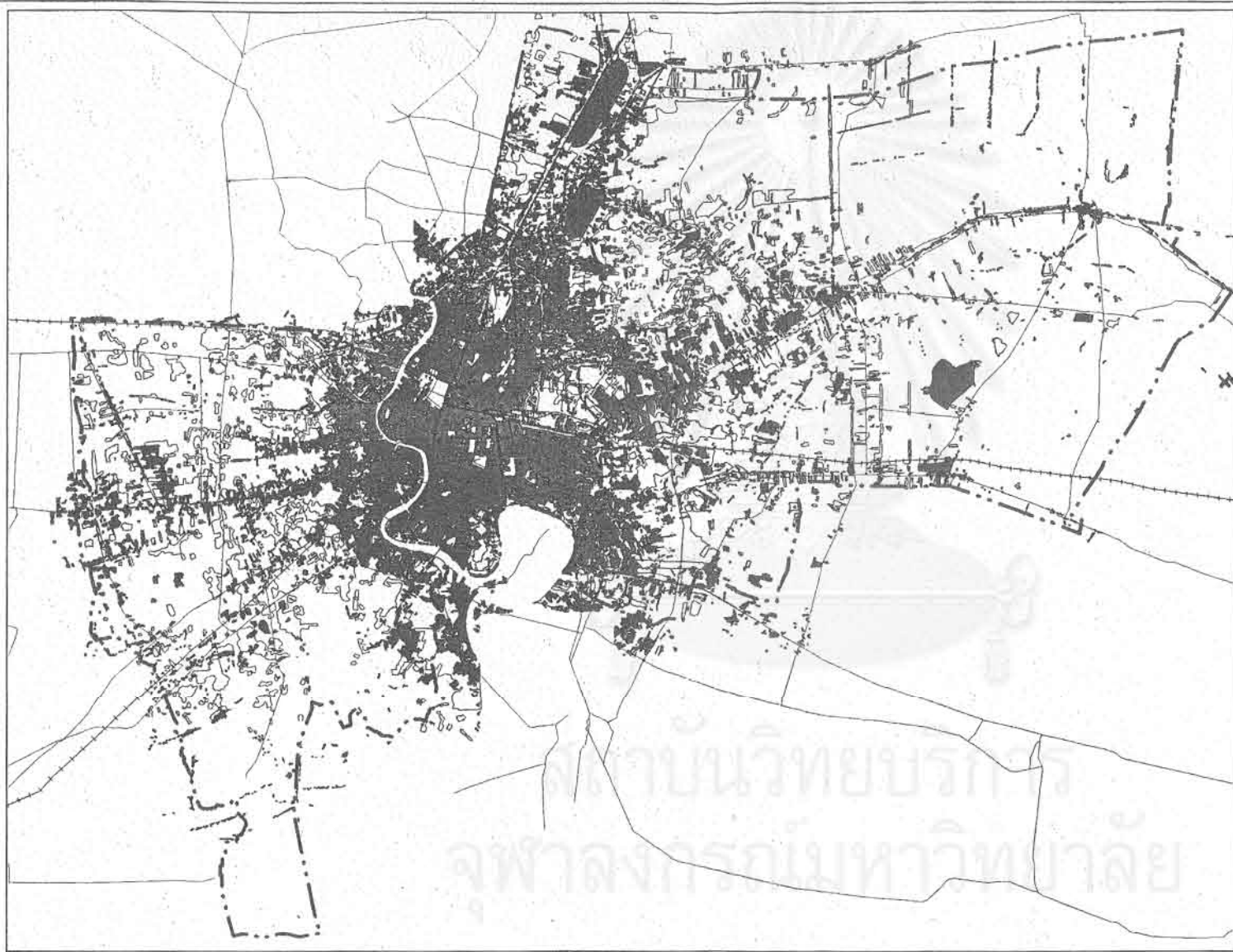


2534







รูปที่ 4.5

ที่มา : กองผังเมือง
สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

แผนที่แสดงพื้นที่ก่อสร้าง(Built-Up Area) ปี พ.ศ. 2530-2536



สัญลักษณ์

-  ปี พ.ศ. 2530
-  ปี พ.ศ. 2536
-  เขตจังหวัด
-  เขตอำเภอ
-  ถนนสายหลัก
-  ทางรถไฟ

รูปที่ 4.6



มาตราส่วน 1 : 250,000



ฝ่ายแผนที่ กองสำรวจและแผนที่
สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

4.2.1.5 ข้อเสนอแนะการใช้การที่ดิน

จากแบบแผนการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกระจายออกจากเขตชั้นในไปในทุกทิศทาง ทำให้กรุงเทพฯ เปลี่ยนจากเมืองขนาดเล็กมีความสงบและร่มเย็นบนฝั่งเมืองแม่น้ำเจ้าพระยาเมื่อประมาณ 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา กลายเป็นเมืองขนาดใหญ่ การเจริญเติบโตขาดการควบคุมที่เหมาะสมและชัดเจน ทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ โดยขยายไปตามถนนทั้งสายหลักและสายรองเป็นการพัฒนาเป็นแนวในลักษณะ ribbon development ขณะเดียวกันเกิดช่องว่างการใช้ที่ดินภายในเนื้อเมือง จึงมีการกระจายตัวของที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่มีทางออกสู่เส้นทางคมนาคม (ที่ตาบอด) การก่อสร้างอาคารสูงไม่สามารถควบคุมให้ตั้งอยู่ในบริเวณที่เหมาะสมจึงทำให้ไม่สอดคล้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ทางรัฐจะจัดหาให้ได้ รวมถึงมีการขยายตัวของเมืองเข้าไปรุกล้ำพื้นที่เกษตรชานเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหามลพิษและคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏอยู่ ซึ่งภาวะการณ์ทั้งหมดเป็นผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมและชี้นำการใช้ที่ดิน เพื่อให้กรุงเทพฯ มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างเหมาะสม สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสามารถสร้างสรรคสภาพแวดล้อมเพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่ โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

ก. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาของเมืองกระจุกตัวในบริเวณที่บริการขนส่งมวลชนเข้าถึง หรือบริเวณที่มีการเตรียมการรองรับในด้านการขนส่งและสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็น

ข. สร้างความสมดุลระหว่างแหล่งงานที่พักอาศัย และแหล่งบริการของชุมชน เพื่อจำกัดการเดินทางจากเขตชานเมืองเข้าสู่แหล่งงานใจกลางเมืองในตอนเช้าและเดินทางกลับในตอนเย็น การสร้างความสมดุลดังกล่าวจำเป็นจะต้องเพิ่มแหล่งงานในย่านพักอาศัย และเพิ่มที่พักอาศัยในบริเวณแหล่งงาน ทำให้เกิดการพัฒนาศูนย์ชุมชนในเขตชานเมือง (Suburban centers) พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มการเกิดศูนย์ชานเมือง ได้แก่ ศูนย์ชุมชนลาดกระบัง ศูนย์ชุมชนตลิ่งชัน ศูนย์ชุมชนบางขุนเทียน ศูนย์ชุมชนมีนบุรี

ค. เพิ่มพื้นที่สีเขียว

พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพฯ ขณะนี้ยังมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวนสาธารณะ การใช้ที่ดินของกรุงเทพฯ จึงจำเป็นต้องพยายามรักษาพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่ เช่น พื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์ในเขตชานเมืองและที่ว่างอื่น ๆ ทั้งที่เป็นพื้นที่ขนาดเล็กและพื้นที่ขนาดใหญ่ และการดำเนินการใช้ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียวให้เกิดผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับเอกชนในการจัดทำพื้นที่สีเขียวสำหรับเมือง

ง. กำหนดบริเวณอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อม

ในกรุงเทพฯ มีบริเวณที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม เช่นบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณที่เป็นชุมชนดั้งเดิม บริเวณเหล่านี้สามารถรองรับการพัฒนา แต่จะต้องเป็นไปในรูปแบบที่ส่งเสริมคุณค่าของชุมชนและคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม การใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารในบริเวณนี้จึงต้องมีการควบคุมให้เหมาะสมสอดคล้อง และเคารพต่อคุณค่าของชุมชนที่สืบเนื่องมาจากอดีตกาล

จ. ปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการควบคุมประเภทการใช้ที่ดินอาจก่อให้เกิดมลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตพัฒนาอุตสาหกรรม จำเป็นจะต้องกำหนดเขต (Zoning) และมีแนวกันชน (Buffer Zones) จากการใช้ที่ดินพักอาศัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 การศึกษาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร

พื้นที่สีเขียวหรือ green area ของเมือง มีความหมายโดยกว้างถึงพื้นที่เว้นว่างหรือพื้นที่โล่ง (Open space) นอกเหนือจากพื้นที่ปลูกสร้างของเมือง (Built up area) การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สีเขียวมีหลายลักษณะ เช่น พื้นที่เกษตรชานเมือง สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สนามเด็กเล่น สวนหย่อม ป่าไม้ในเมือง (Urban forest) สนามกอล์ฟ สนามกีฬา ที่ลุ่มซึ่งปราศจากการพัฒนา (Swamp) และที่ว่าง (Vacant area) เป็นต้น

พื้นที่สีเขียวอาจมีความหมายเฉพาะ โดยหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) โดยผ่านทางกฎหมาย เพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในที่ดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูกเนื่องจากคุณภาพดินและสภาพดินฟ้าอากาศตลอดจนการควบคุมการปลูกสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลเสียต่อการทำเกษตรกรรมหรือต่อสิ่งจำเป็นพื้นฐานของเกษตรกรรม สำหรับกรุงเทพฯ พื้นที่สีเขียวโดยความหมายเฉพาะนี้มีทั้งสิ้นประมาณ 140,000 ไร่

พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2525 ให้เป็น “ บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ” มีอยู่ใน 2 พื้นที่ได้แก่

1. พื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และเขตคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง
2. พื้นที่ด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ในท้องที่แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางเขื่อนขันธ์และแขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน และในท้องที่แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือ และแขวงคลองขวาง เขตภาษีเจริญ

4.2.2.1 พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

ปัจจุบันพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครอยู่ในภาวะขาดแคลนอย่างหนัก ความขาดแคลนเกิดขึ้นเนื่องจาก

1. การขยายตัวของเมืองในเขตพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง

จากการศึกษาสถิติของการลดลงของพื้นที่เกษตรในกรุงเทพมหานครในทศวรรษที่ผ่านมา (2529-2538) ปรากฏว่ามีการสูญเสียพื้นที่นาทางด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครและพื้นที่สวนทางด้านตะวันตกเป็นจำนวนถึง 114,088.33 ไร่ หรือร้อยละ 37 ของพื้นที่เกษตรในปี 2529 (ดูตารางที่ 4.45, 4.46 และ 4.47)

2. การเพิ่มขึ้นของประชากรกรุงเทพมหานคร

การเพิ่มขึ้นของประชากรในทศวรรษที่ผ่านมาทำให้สัดส่วนความหนาแน่นระหว่างประชากรและพื้นที่สีเขียวเพิ่มมากขึ้นด้วย (ดูตารางที่ 4.48) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนพื้นที่สวนสาธารณะ ซึ่งในภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ พื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของคนกรุงเทพมหานคร จัดอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานอยู่แล้ว ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีพื้นที่สวนสาธารณะโดยเฉลี่ย 0.46 ตารางเมตรต่อประชากร 1 คน สวนสาธารณะที่มีอยู่ครอบคลุมพื้นที่ 0.21% ของจำนวนพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อเทียบกับเมืองใหญ่อื่น ๆ แล้ว สัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1 คน ของกรุงเทพมหานคร ต่ำกว่าโตเกียว (3.7 ตารางเมตรต่อคน) ปารีส (12.2 ตารางเมตรต่อคน) นิวยอร์ก (19.2 ตารางเมตรต่อคน) และลอนดอน (30.4 ตารางเมตรต่อคน)

ตารางที่ 4.45 แสดงพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538

ประเภทพื้นที่สีเขียว	จำนวน (ไร่)	ร้อยละ
พื้นที่สวนสาธารณะและสวนหย่อม	2,151.92	0.35
พื้นที่สนามกอล์ฟ	12,876.00	2.04
พื้นที่เกษตร	224,486.00	35.67
พื้นที่ว่าง (2529)	389,915.82	61.94
รวม	629,429.74	100.00

ที่มา : สำนักงานการเกษตร กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ทำเนียบสนามกอล์ฟ

ตารางที่ 4.46 แสดงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียวในปี 2529-2538

ปี พ.ศ.	จำนวน (ไร่)
2529	744,238.23
2538	629,429.74
ลดลง	114,808.49
เป็น % ลดลง	15.43 ของพื้นที่สีเขียวเดิม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.47 แสดงความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สีเขียว พ.ศ. 2529

เขต	พื้นที่ ไร่	ประชากร คน	ความหนาแน่น		พื้นที่เกษตร ไร่	สวนสาธารณะ ไร่	สนามกอล์ฟ ไร่	ที่ว่าง ไร่	พื้นที่สีเขียวทั้งหมด		ความหนาแน่น ประชากร ต่อพื้นที่สีเขียว
			คน/ไร่	ไร่					ไร่	ร้อยละ ของพื้นที่เขต	
พระนคร	3,460	111,875	32			138.03		1.02	139.05	4.02	805
ป้อมปราบ	1,207	87,955	73			1.25		71.545	72.795	6.03	1208
ปทุมวัน	5,231	143,199	27			260.20		68.73	328.93	6.29	435
สัมพันธวงศ์	885	51,121	58			1.69		17.169	18.859	2.13	2711
บางรัก	3,460	90,672	26			0.52		12.9	13.42	0.39	6756
ดุสิต	13,881	562,990	41	881.39		1.25		568.748	1451.391	10.46	388
พญาไท	10,893	359,604	33			19.96	300	218.247	538.207	4.94	668
ธนบุรี	5,391	274,176	51	236.99		10.00		127.95	374.94	6.95	731
คลองสาน	3,782	143,719	38	60.85		24.69		537.1	622.64	16.46	231
บางกอกใหญ่	3,863	106,732	28	489.00				695.23	1184.23	30.66	90
ห้วยขวาง	14,174	25,574	2	76.02		4.03		6375.535	6455.585	45.54	4
รวมเขตชั้นใน	66,227	1,957,617	408	1,744.25		461.62	300	8694.174	11200.047	16.91	175
บางกอกน้อย	14,565	294,938	20	2,312.50				5186.27	7498.77	51.48	39
ภาษีเจริญ	33,717	228,202	7	21,227.65				3013.67	24241.315	71.90	9
ยานนาวา	23,068	415,703	18	2,996.54		15.00		3257.22	6268.76	27.17	66
พระโขนง	89,724	629,386	7	10,758.22		599.81	1821	53185.73	66364.765	73.97	9
บางเขน	105,819	548,078	5	29,052.07		411.25	1555	41452.4	72470.723	68.49	8
บางกะปิ	93,302	409,785	4	4,868.73		350.00	400	66664.63	72283.355	77.47	6
ราษฎร์บูรณะ	26,796	148,166	6	17,125.58		63.00		4304.12	21492.7	80.21	7
รวมเขตชั้นกลาง	386,991	2,674,258	67	88,341.28		1,439.06	3776	177064	270620.39	69.93	10
หนองจอก	147,663	57,704	0	114,728.60		35.00	2500	25384.86	142648.45	96.60	0
มีนบุรี	108,957	74,042	1	4,692.38		5.00	6300	94801.53	105758.9	97.06	1
ลาดกระบัง	77,412	59,070	1	5,967.50		50.00		60553.75	66571.25	86.00	1
บางขุนเทียน	113,223	265,453	2	73,224.00				7180.71	80404.71	71.01	3
ตลิ่งชัน	49,811	90,135	2	34,181.64				6302.66	40484.3	81.28	2
หนองแขม	30,177	60,426	2	16,616.08				9934.099	26550.176	87.98	2
รวมเขตชั้นนอก	527,243	606,830	8	249,370.19		90.00	8800	204157.6	462417.79	87.70	1
กรุงเทพมหานคร	980,461	5,238,705	484	338,574.33		3,891.36	12876	389914.8	139.05	4.02	805

ที่มา: สถิติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2536, ทำเนียบสนามกอล์ฟ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.48 แสดงพื้นที่วิกฤติในการขาดแคลนพื้นที่สีเขียว พ.ศ. 2538

พื้นที่สีเขียวต่อประชากรสูงคือ	ประชากรต่อพื้นที่สีเขียว 1 ไร่
1. เขตบางรัก	6,756
2. สัมพันธวงศ์	2,711
3. ป้อมปราบ	1,208
4. พระนคร	805
5. ธนบุรี	731
6. พญาไท	668
7. ปทุมวัน	435
8. คลองสาน	231

4.2.2.2 ความจำเป็นของการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในระดับเขต

จากการที่พื้นที่สีเขียวทำหน้าที่เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของคนกรุงเทพมหานครแล้ว ยังสามารถเป็นแหล่งระบายน้ำป้องกันน้ำท่วมโดยเฉพาะพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันออกของกรุงเทพฯ พื้นที่สีเขียวยังเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาทางสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันมลพิษทางอากาศ ความสมดุลย์ของการใช้ที่ดิน และปัญหาความหนาแน่นของประชากร ในการศึกษาว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่วิกฤติ ในการขาดแคลนพื้นที่สีเขียวได้นำเอาปัจจัยที่สำคัญเข้ามาพิจารณา เพื่อบ่งชี้ความต้องการของพื้นที่สีเขียวในระดับเขต ได้แก่

- ก. จำนวนประชากร
- ข. การเพิ่มขึ้นของสิ่งปลูกสร้าง
- ค. มลพิษทางอากาศ
- ง. โครงการขนาดใหญ่

ก. จำนวนประชากร

จากการที่กรุงเทพมหานครมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นศูนย์กลางการค้าธุรกิจและกิจกรรมทุกประเภทในระดับประเทศและภูมิภาค ส่งผลให้ผู้คนจากพื้นที่ต่างๆ อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ มากขึ้น กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีประชากรทั้งสิ้น 5,584,226 คน (ปี 2537) มีความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 3,560 คนต่อตารางกิโลเมตร (สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2538) ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะประชากรที่อยู่ในทะเบียนเท่านั้น หากนำมาพิจารณาถึงสภาพความเป็นศูนย์กลางของกรุงเทพมหานครก็คาดได้ว่าผู้คนที่เข้ามาใช้บริการและอยู่ในกรุงเทพมหานครในแต่ละวันมีมากกว่า 6 ล้านคน โดยความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่ เขตชั้นในมีความหนาแน่นสูงสุด โดยเฉพาะประชากรในเขตป้อมปราบศัตรูพ่ายมีความหนาแน่นถึง 42,280 คนต่อตารางเมตร

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการเพิ่มประชากรพบว่า ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อความต้องการพื้นที่พักอาศัย และพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ ทำให้ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สีเขียวมีสัดส่วนสูงขึ้นด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความหนาแน่นของประชากรรายแขวง ปี พ.ศ.2538



รูปที่ 4.7

- สัญลักษณ์
- ถนน
 - ทางด่วน
 - - - - - ทางรถไฟ
 - แม่น้ำ คลอง
 - - - - - เขตการปกครอง
 - - - - - เขตกรุงเทพมหานคร

ความหนาแน่นของประชากร
(คนต่อตารางกิโลเมตร)

- น้อยกว่า 1,000
- 1,001 - 5,000
- 5,001 - 10,000
- 10,001 - 20,000
- 20,001 - 30,000
- 30,001 - 40,000
- มากกว่า 40,000



SCALE 1: 400,000
 0 2,000 5,000 7,500 10,000
 METERS

กองสารสนเทศที่ดิน สำนักผังเมือง

ตารางที่ 4.49

แสดงประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531 - 2537

ลำดับที่	เขต	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1	พระนคร	102,382	98,487	92,701	90,522	91,590	89,076	87,255
2	ป้อมปราบ	81,440	76,940	85,260	86,397	85,941	83,680	81,642
3	สัมพันธวงศ์	48,377	47,480	47,035	46,281	44,349	43,220	42,126
4	ปทุมวัน	146,499	137,710	139,592	138,071	123,371	119,887	117,241
5	บางรัก	87,175	81,518	86,653	85,421	73,276	70,838	69,210
6	ยานนาวา	115,172	117,468	110,797	110,139	102,962	100,405	99,019
7	สาทร	148,282	146,503	143,526	142,095	131,702	127,377	124,819
8	บางคอแหลม	148,897	149,769	150,985	150,288	136,339	133,956	132,087
9	ดุสิต	267,601	257,654	117,502	175,663	178,525	172,890	171,306
10	บางซื่อ	304,854	304,103	189,246	189,873	176,540	175,305	172,427
11	พญาไท	228,234	228,409	204,967	201,261	212,035	192,005	171,447
12	ราชเทวี	112,239	107,401	97,380	95,175	112,203	111,037	109,303
13	ห้วยขวาง	265,164	272,071	266,407	266,604	252,605	87,253	85,125
14	ดินแดง						170,934	182,195
15	พระโขนง	190,044	196,165	204,333	209,461	200,835	201,541	201,376
16	คลองเตย	276,978	271,748	252,300	251,431	256,951	242,766	238,624
17	ประเวศ	197,226	203,312	200,826	205,906	205,127	114,886	118,599
18	สวนหลวง						106,203	107,406
19	บางเขน	199,670	209,429	208,567	221,274	235,100	241,611	251,199
20	ดอนเมือง	206,925	215,825	226,813	235,155	218,437	227,802	233,390
21	จตุจักร	199,606	201,185	205,324	207,239	183,637	179,972	177,267
22	บางกะปิ	214,519	225,443	231,707	235,494	232,506	233,392	234,597
23	ลาดพร้าว	116,595	121,327	115,758	120,732	128,761	131,888	134,107
25	หนองจอก	61,417	62,272	60,821	61,682	64,135	65,668	214,811
26	มีนบุรี	86,558	92,741	94,232	100,618	109,508	116,250	68,391
27	ลาดกระบัง	65,311	66,684	65,685	68,926	76,605	81,432	124,273
28	ธนบุรี	269,975	264,471	262,384	259,345	227,980	220,892	85,123
29	คลองสาม	145,901	147,407	122,409	121,780	136,118	131,101	215,778
30	บางกอกน้อย	153,018	163,228	143,355	160,168	176,281	177,387	128,184
31	บางพลัด	145,372	163,554	161,309	143,567	138,208	134,970	173,523
32	บางกอกใหญ่	107,548	109,036	103,885	102,600	102,975	100,408	133,520
33	ภาษีเจริญ	243,195	257,120	255,345	261,432	262,991	268,020	98,895
34	บางขุนเทียน	118,609	129,490	124,346	130,546	126,932	133,500	273,109
35	จอมทอง	182,249	189,383	171,043	174,976	166,380	167,762	139,096
36	คลังจัน	104,538	113,131	119,649	126,205	124,937	130,425	170,079
37	ราษฎร์บูรณะ	157,124	164,724	165,818	169,036	165,001	168,973	135,100
38	หนองแขม	70,491	77,618	80,834	86,439	96,632	103,521	172,094
224	บึงกุ่ม	147,634	162,037	178,143	188,789	204,662	214,479	110,483
	กรุงเทพฯ	5,716,819	5,832,843	5,486,937	5,620,591	5,562,141	5,572,712	5,584,226

ที่มา: กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.50 การคาดประมาณการประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกตามรายเขต พ.ศ. 2535 - 2539

พื้นที่	สำนักงานเขต	2535	2536	2537	2538	2539
พื้นที่อ้อมตัว		563,327	558,079	552,928	547,762	545,811
	1 พระนคร	97,417	96,102	94,809	93,522	92,903
	2 ป้อมปราบ	77,289	76,066	74,868	73,678	73,070
	3 ปทุมวัน	144,584	143,449	142,332	141,204	140,831
	4 สัมพันธวงศ์	46,522	45,911	45,312	44,715	44,431
	5 บางรัก	86,082	85,717	85,360	84,992	84,985
	6 ราชเทวี	111,433	110,834	110,247	109,651	109,591
ชายศิวราช		2,021,973	2,027,488	2,033,141	2,038,529	2,048,443
	1 สาทร	156,439	157,433	158,439	159,424	160,675
	2 บางคอแหลม	157,396	158,436	159,483	160,507	161,784
	3 คูสิต	273,032	272,920	272,843	272,750	273,599
	4 บางซื่อ	324,307	326,570	328,841	331,057	333,472
	5 ทุ่งไทย	233,877	233,691	233,514	233,300	233,798
	6 ธนบุรี	277,218	276,878	276,557	276,198	276,756
	7 คลองสาน	153,519	153,944	154,380	154,797	155,546
	8 บางกอกน้อย	172,867	173,825	174,806	175,773	176,941
	9 บางพลัด	161,157	161,444	161,736	162,001	162,693
	10 บางกอกใหญ่	112,161	112,347	112,542	112,722	113,179
ชายศิวปานกลาง		865,055	877,770	890,676	903,598	915,759
	วงแหวนชั้นกลาง	797,873	809,600	821,500	833,409	844,644
	1 คลองเตย	300,865	304,722	308,653	312,598	316,340
	2 จตุจักร	221,476	224,965	228,463	231,922	235,360
	3 ภาษีเจริญ	275,532	279,913	284,384	288,889	292,944
	วงแหวนรอบนอก	67,182	68,170	69,176	70,189	71,115
	1 หนองจอก	67,182	68,170	69,176	70,189	71,115
ชายศิวเร็ว		2,920,036	3,007,069	3,096,917	3,189,049	3,264,197
	วงแหวนชั้นกลาง	1,678,256	1,718,860	1,760,475	1,802,773	1,838,725
	1 ชานนชา	134,082	137,416	140,827	144,290	147,006
	2 ห้วยขวาง	301,179	306,760	312,466	318,237	323,288
	3 พระโขนง	219,080	223,475	227,952	232,468	236,469
	4 บางเขน	234,857	241,286	247,874	254,574	260,176
	5 บางกะปิ	249,170	255,073	261,074	267,120	272,589
	6 ลาดพร้าว	148,699	154,978	161,518	168,294	173,636
	7 จอมทอง	209,779	214,587	219,509	224,504	228,827
	8 ราษฎร์บูรณะ	181,410	185,285	189,255	193,286	196,734
	วงแหวนชั้นนอก	1,241,780	1,288,209	1,336,442	1,386,276	1,425,472
	1 คอนเมือง	263,620	274,994	286,857	299,171	308,593
	2 ประเวศ	238,540	245,616	252,895	260,331	266,304
	3 บึงกุ่ม	199,315	209,844	220,882	232,407	241,172
	4 มีนบุรี	104,711	108,035	111,472	115,003	117,886
	5 ลาดกระบัง	78,822	81,261	83,781	86,367	88,485
	6 บางขุนเทียน	143,809	148,569	153,495	158,563	162,589
	7 คลิ่งชัน	124,009	127,694	131,497	135,395	138,598
	8 หนองแขม	88,954	92,196	95,563	99,039	101,845

แหล่งข้อมูล: การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย

ข. การเพิ่มขึ้นของสิ่งปลูกสร้าง

จากอดีตกรุงเทพมหานครมีอาณาบริเวณเพียงภายในตัวกำแพงเมือง ต่อมามีการพัฒนาประเทศการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการอพยพเข้ามาของ ประชากรจากภูมิภาค การพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินเป็นไปโดยไม่มีกรอบแผนรองรับก่อให้เกิด ปัญหาเมืองด้านต่าง ๆ ทำให้การพัฒนาพื้นที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งต้องมีความคู่ไปกับการ เจริญเติบโตของเมืองถูกละเลยไป ในขั้นต้นปัญหาเหล่านี้ไม่รุนแรงมากนัก จวบจนมีการพัฒนา ของเนื้อเมืองที่เด่นชัดจนกลายเป็นการบุกรุกเข้าไปยังพื้นที่เกษตร เกิดการขยายตัวของเมืองจนเกิน ขนาดการรองรับของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จากการศึกษาข้อมูลของการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ผ่านมา พบว่าในช่วงเวลา/ระหว่างปี พ.ศ. 2530-2536 พื้นที่ที่มีการขออนุญาตก่อสร้าง อาคารจำนวนมาก คือ พื้นที่ในเขตชั้นกลาง และพื้นที่เขตชั้นในที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ ชั้นกลาง โดยมีลำดับเขตที่มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จำนวนมาก 3 ลำดับแรกคือ เขตคลองเตย จตุจักร บางกะปิ

เมื่อพิจารณาในด้านของการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้าง พบว่า พื้นที่ เมืองชั้นกลางเชื่อมต่อกับชั้นในมีแนวโน้มการก่อสร้างสูง เป็นการเพิ่มความหนาแน่นของพื้นที่ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ว่างระหว่างที่ดินแปลงใหญ่ เช่น บริเวณถนนรัชดาภิเษก ถนนลาดพร้าว เป็นต้น และเมื่อพิจารณาเป็นกลุ่มพื้นที่ พบว่ากลุ่มพื้นที่เขตชั้นกลางนั้นส่วนใหญ่มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเกินกว่า 3,000,000 ตารางเมตร ยกเว้นเขตจอมทอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

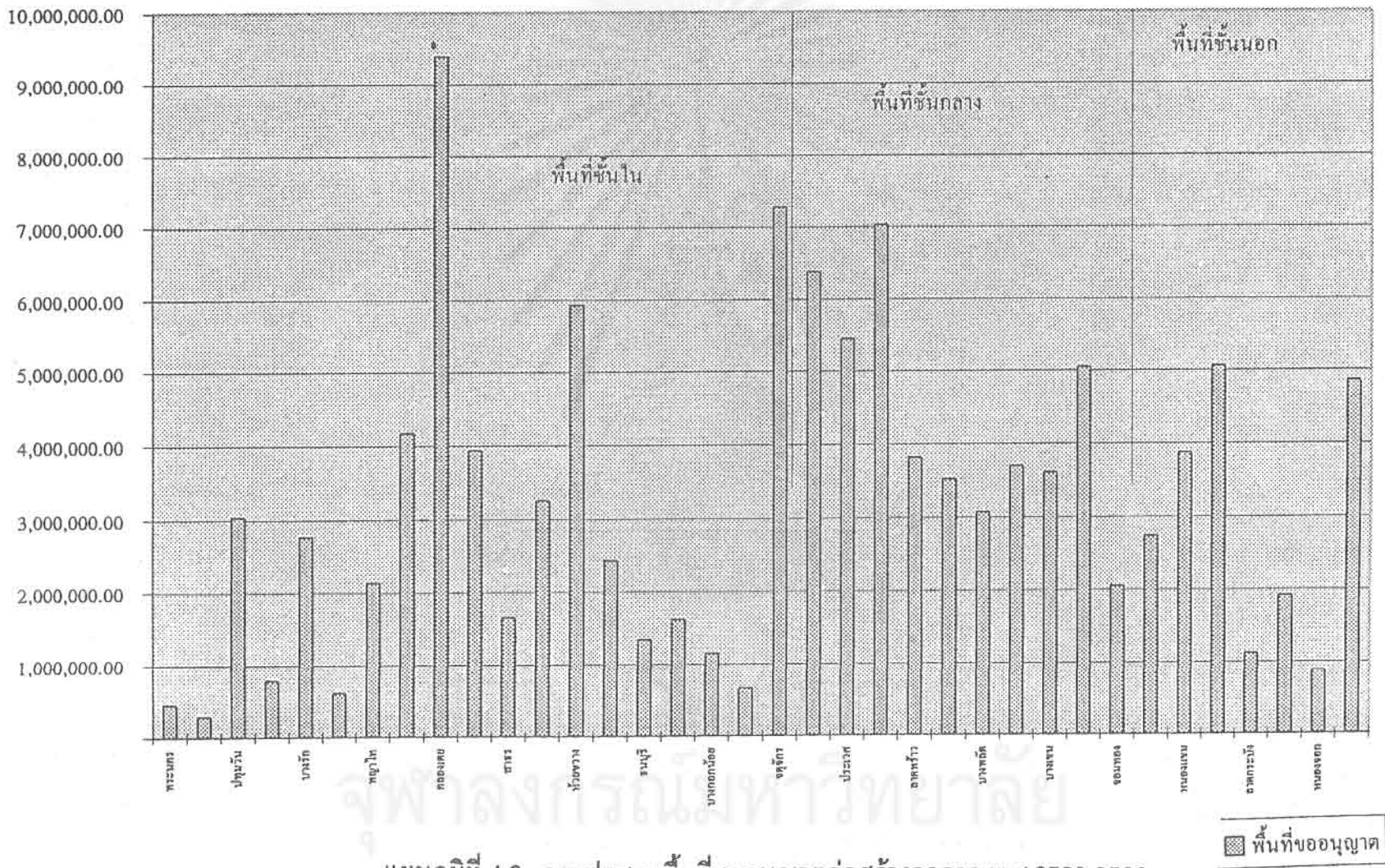
ตารางที่ 4.51 แสดงการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ปี พ.ศ. 2530 - 2536

เขต		พ.ศ.2530-2536 (ตารางเมตร)
1	พระนคร	446,176.50
2	ป้อมปราบ	288,416.40
3	ปทุมวัน	3,033,415.97
4	สัมพันธวงศ์	785,608.30
5	บางรัก	2,772,193.23
6	ดุสิต	610,299.30
7	พญาไท	2,134,675.52
8	ราชเทวี	4,173,915.78
9	คลองเตย	9,385,988.84
10	ยานนาวา	3,931,935.93
11	สาทร	1,654,457.23
12	บางคอแหลม	3,253,803.90
13	ห้วยขวาง	5,927,887.13
14	บางซื่อ	2,435,020.50
15	ธนบุรี	1,346,498.27
16	คลองสาน	1,619,231.43
17	บางกอกน้อย	1,154,603.49
18	บางกอกใหญ่	659,345.64
19	จตุจักร	7,280,194.74
20	พระโขนง	6,378,413.51
21	ประเวศ	5,447,049.16
22	บางกะปิ	7,030,746.65
23	ลาดพร้าว	3,816,296.86
24	บึงกุ่ม	3,518,894.70
25	บางพลัด	3,073,913.44
26	ราษฎร์บูรณะ	3,701,254.70
27	บางเขน	3,603,988.42
28	ภาษีเจริญ	5,044,168.11
29	จอมทอง	2,051,663.08
30	ตลิ่งชัน	2,743,303.50
31	หนองแขม	3,868,706.50
32	บางขุนเทียน	5,504,091.58
33	ลาดกระบัง	1,120,929.90
34	มีนบุรี	1,913,072.96
35	หนองจอก	874,800.50
36		4,853,856.52
รวม		116,988,818.19

ที่มา: กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

พื้นที่(ตารางเมตร)

กราฟแสดงพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพ.ศ.2530-2536

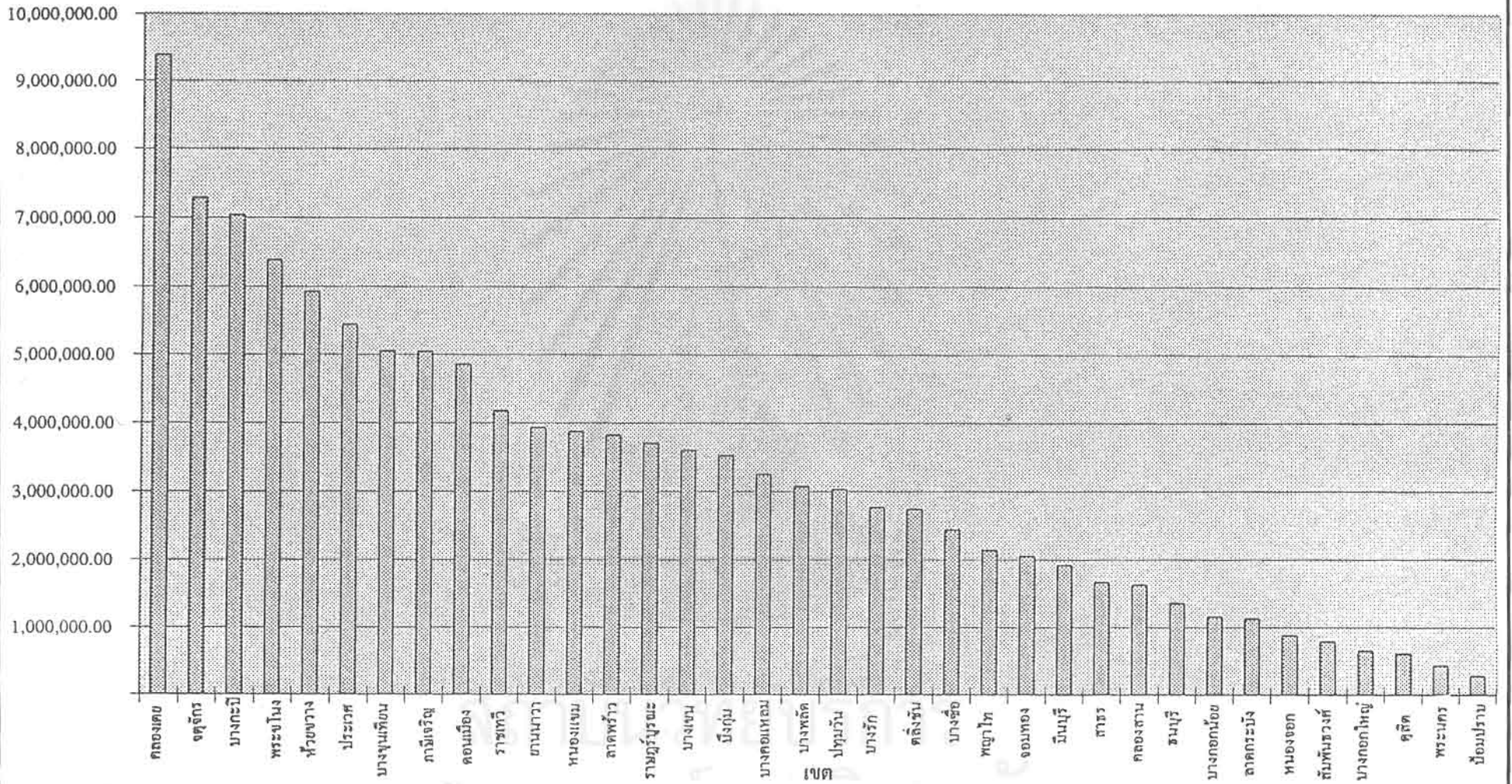


เขต

แผนภูมิที่ 4.2 กราฟแสดงพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2530-2536



กราฟแสดงพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร ใน กทม. รายเขตในปี พ.ศ.2530-2536



แผนภูมิที่ 4.3 กราฟแสดงพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร ในกทม. รายเขต ปี 2530-2536

ค. มลพิษทางอากาศ

ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร เพราะพื้นที่สีเขียวนอกจากเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจแล้ว ต้นไม้ยังช่วยดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศ ลดฝุ่นละอองและลดอุณหภูมิตามถนนได้บางส่วน และจากการศึกษาพบว่า สารมลพิษที่เป็นอันตรายเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคือ ฝุ่นละออง โดยปีล่าสุดในปี พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ที่มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศถึง 8 จุด จากพื้นที่ตรวจวัด ทั้งสิ้น 15 จุด ในขณะที่ปี พ.ศ. 2535 มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 6 จุดจากจุดตรวจทั้งสิ้น 12 จุด ซึ่งจุดที่มีปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละอองชั้นวิกฤต และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญคือ พื้นที่หน้ากรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก ประตูน้ำ และสีลม นอกจากนี้จุดที่มีปัญหาในปัจจุบัน 8 จุดเรียงตามลำดับคือ กรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก ประตูน้ำ กรมปศุสัตว์ สถานีไฟฟ้าย่อยบางยี่ขัน ย่านเยาวราช บ่อมตำรวจบ้านสมเด็จพระยาสะพานควาย และโรงพยาบาลกรุงเทพคริสเตียน

ปัญหามลพิษทางอากาศมีความสัมพันธ์กับสภาพอากาศในช่วงนั้นๆ ประกอบกับสภาพของดินเหตุของปัญหาหลักคือ รถยนต์ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งคุณภาพของเครื่องยนต์ ประเภทน้ำมันที่ใช้ ตลอดจนปริมาณรถยนต์ จากการศึกษที่ผ่านมาพบว่า รถยนต์ของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 3 ปี อัตราการเพิ่มของรถที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร มีอัตราสูงถึง 143% การเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณของแหล่งก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ทำให้มลพิษในกรุงเทพฯ มีแนวโน้มเลวร้ายมากขึ้น แม้ว่าจะมีการรณรงค์การใช้น้ำมันที่ไม่มีสารตะกั่วแต่สารพิษตัวอื่นก็ยังคงอยู่ในอากาศ ซึ่งเป็นผลจากรถยนต์โดยเฉพาะฝุ่นละอองพื้นที่สีเขียวจึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกรุงเทพฯ ทั้งในรูปของพื้นที่เกษตร และสวนสาธารณะ

ตารางที่ 4.52 การจดทะเบียนรถยนต์และมอเตอร์ไซด์

ประเภทยานยนต์	ปี พ.ศ. 2533	ปี พ.ศ. 2534	ปี พ.ศ. 2535
รถยนต์	899,161	918,595	987,999
รถมอเตอร์ไซด์	728,679	887,289	1,006,302
รวม	817,840	1,805,884	1,994,301

ประชากรต่อรถยนต์ = 6 : 1 อัตราการเพิ่มรวมเป็น 143%

ที่มา : Pocket Thailand Figures 1994, MIS

ตารางที่ 4.53 การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ. 2535

จุดตรวจ	แสดงผล	สารมลพิษทางอากาศที่ตรวจวัด			
		ฝุ่นละออง เฉลี่ย 24 ชั่วโมง (mg/m ³)	ตะกั่ว เฉลี่ย 24 ชั่วโมง (ug/m ³)	คาร์บอนมอนอกไซด์	
				เฉลี่ย 1 ชั่วโมง (mg/m ³)	เฉลี่ย 8 ชั่วโมง (mg/m ³)
1.ประตูน้ำ	ค่าเฉลี่ย	0.62	0.66	5.36	5.18
อ.ราชปรารภ	ช่วงค่าที่วัดได้	0.14-1.37	0.33-1.74	0.11-15.82	0.28-10.79
2.ย่านเยาวราช	ค่าเฉลี่ย	0.79	0.71	8.17	8.5
อ.เยาวราช	ช่วงค่าที่วัดได้	0.35-3.33	0.17-1.53	0.11-28.25	1.91-21.75
3.สำนักงานสถิติแห่งชาติ	ค่าเฉลี่ย	0.29	0.74	2.86	2.84
อ.หลานหลวง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.14-0.66	0.18-0.9	0.11-13.00	0.60-8.83
4.ย่านแมนศรี	ค่าเฉลี่ย	0.28	0.37	12.44	11.35
อ.บำรุงเมือง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.15-0.46	0.24-0.57	0.11-33.90	1.77-22.60
5.ย่านสะพานควาย	ค่าเฉลี่ย	0.28	0.94	7.89	*
อ.พหลโยธิน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.11-0.42	0.42-1.38	1.20-24.86	*
6.สีลม	ค่าเฉลี่ย	0.46	0.65	8.49	7.71
อ.สีลม	ช่วงค่าที่วัดได้	0.30-0.67	0.35-1.19	2.12-18.59	0.93-11.98
7.บ.เวฬุคหราว	ค่าเฉลี่ย	0.34	0.54	2.82	*
อ.สี่พระยา	ช่วงค่าที่วัดได้	0.22-0.97	0.18-0.94	0.29-9.58	*
8.กรมตำรวจ	ค่าเฉลี่ย	0.34	0.43	6.63	7.53
อ.พระรามหนึ่ง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.14-0.5	0.27-0.73	0.11-19.89	0.11-15.16
9.กรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก	ค่าเฉลี่ย	0.97	1.47	13.73	13.65
อ.รามคำแหง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.13-1.73	0.78-2.33	0.5-26.35	1.46-21.17
10.กรมพัฒนาที่ดิน	ค่าเฉลี่ย	0.27	*	*	4.11
บางเขน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.14-0.63	*	*	0.78-11.76
11.กรมบังคับคดี	ค่าเฉลี่ย	0.31	*	2.97	2.49
อ.พรานนก	ช่วงค่าที่วัดได้	0.21-0.55	*	0.11-20.79	*0.11-9.04
12.สถานีไฟฟ้าอ้อยบางยี่ขัน	ค่าเฉลี่ย	0.24	0.26	3.69	2.31
อ.จรัลสนิทวงศ์	ช่วงค่าที่วัดได้	0.12-0.47	0.05-0.42	0.50-24.86	0.00-9.12
13.ปากทางเข้าวิทยาลัยครู	ค่าเฉลี่ย	*	*	8.68	8.78
บ้านสมเด็จ อ.อิสรภาพ	ช่วงค่าที่วัดได้	*	*	0.11-26.1	1.61-21.75
มาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศ		0.33 มิลลิกรัม/ลบ.ม.	10 ไมโครกรัม/ลบ.ม.	50 มิลลิกรัม/ลบ.ม.	20 มิลลิกรัม/ลบ.ม.

แหล่งข้อมูล กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ * หมายถึง ไม่มีการตรวจสอบ

ตารางที่ 4.54

การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ. 2536

จุดตรวจ	แสดงผล	สารมลพิษทางอากาศที่ตรวจวัด			
		ฝุ่นละออง เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	ตะกั่ว เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	คาร์บอนมอนอกไซด์	
				เฉลี่ย 1 ชั่วโมง (mg/m^3)	เฉลี่ย 8 ชั่วโมง (mg/m^3)
1.กรมบังคับคดี	ค่าเฉลี่ย	0.33	0.35	4.98	5.37
ด.พราหมณ์	ช่วงค่าที่วัดได้	0.26-0.75	0.2-0.51	0.11-23.50	0.29-20.35
2.สถานีไฟฟ้าอ้อยบางยี่ขัน	ค่าเฉลี่ย	0.33	0.35	6.18	6.26
ด.จรัลสนิทวงศ์	ช่วงค่าที่วัดได้	0.11-0.46	0.06-0.51	0.11-15.19	4.67-10.58
3.ประตูน้ำ	ค่าเฉลี่ย	0.73	0.68	4.56	4.58
ด.ราชปรารภ	ช่วงค่าที่วัดได้	0.10-1.53	0.47-1.02	0.11-11.96	1.56-9.10
4.ย่านเขาวราช	ค่าเฉลี่ย	0.5	0.61	5.18	5.72
ด.เขาวราช	ช่วงค่าที่วัดได้	0.38-0.86	0.35-0.98	0.11-15.28	5.51-11.39
5.สำนักงานสถิติแห่งชาติ	ค่าเฉลี่ย	0.23	0.37	*	*
ด.หลานหลวง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.12-0.45	0.18-0.59	*	*
6.ย่านบางลำภู (ดูข้ามป้อมตำรวจสี่สามห้าง)	ค่าเฉลี่ย	0.27	0.37	2.51	3.67
	ช่วงค่าที่วัดได้	0.09-0.4	0.23-0.61	0.11-18.65	1.17-11.57
7.โรงเรียนอนุบาลสามเสน	ค่าเฉลี่ย	0.21	0.27	*	*
ด.สามเสน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.01-0.46	0.12-0.45	*	*
8.ปากทางเข้าวิทยาลัยครู บ้านสมเด็จฯ ด.อิสราภาพ	ค่าเฉลี่ย	0.49	0.67	7.43	7.39
	ช่วงค่าที่วัดได้	0.14-0.80	0.18-1.14	0.11-24.86	1.40-17.64
9.ม.เว็ดิตทราเวล	ค่าเฉลี่ย	*	*	4.19	4.11
ด.สี่พระยา	ช่วงค่าที่วัดได้	*	*	0.00-12.43	0.78-8
10.ธนาคารทหาร	ค่าเฉลี่ย	0.21	0.18	3.75	3.58
ด.ตากสิน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.11-0.33	0.10-0.24	0.28-9.09	0.07-6.23
11.ย่านสะพานควาย	ค่าเฉลี่ย	0.31	0.35	5.67	5.71
ด.พหลโยธิน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.23-0.41	0.17-0.59	0.76-25.42	0.78-11.43
12.โรงพยาบาลกรุงเทพคริสเตียน	ค่าเฉลี่ย		0.44	9.04	9.08
ด.สีลม	ช่วงค่าที่วัดได้	0.25-0.50	0.26-0.67	0.11-20.07	3.52-15.50
13.กรมตำรวจ	ค่าเฉลี่ย	0.29	0.32	3.89	4.22
ด.พระรามหนึ่ง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.13-0.60	0.08-0.54	0.57-16.95	0.85-9.89
14.กรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก	ค่าเฉลี่ย	0.83	1.11	9.77	11.1
ด.รามคำแหง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.64-1.11	0.73-1.66	0.00-22.60	4.89-18.93
15.กรมพัฒนาที่ดิน บางเขน	ค่าเฉลี่ย	0.24	0.22	3.2	4.47
	ช่วงค่าที่วัดได้	0.17-0.41	0.16-0.33	0.07-10.85	1.03-11.26
16.กรมปศุสัตว์	ค่าเฉลี่ย	0.43	0.31	6.25	6.03
ด.ราชวิถี	ช่วงค่าที่วัดได้	0.30-0.54	0.19-0.48	0.00-16.95	2.46-10.10
มาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศ		0.33 มิลลิกรัม/ลบ.ม.	0.48 ไมโครกรัม/ลบ.ม.	50 มิลลิกรัม/ลบ.ม.	20 มิลลิกรัม/ลบ.ม.

แหล่งข้อมูล กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ * หมายถึงไม่มีการตรวจสอบ

ตารางที่ 4.55 การตรวจวัดคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร พ.ศ. 2537

จุดตรวจ	แสดงผล	สารมลพิษทางอากาศที่ตรวจวัด			
		ฝุ่นละออง เฉลี่ย 24 ชั่วโมง (mg/m ³)	ตะกั่ว เฉลี่ย 24 ชั่วโมง (ug/m ³)	คาร์บอนมอนอกไซด์	
				เฉลี่ย 1 ชั่วโมง (mg/m ³)	เฉลี่ย 8 ชั่วโมง (mg/m ³)
1.กรมปศุสัตว์	ค่าเฉลี่ย	0.39	0.33	7.01	8.07
อ.ราชวิถี	ช่วงค่าที่วัดได้	0.35-0.48	0.21-0.49	3.39-14.13	4.45-10.45
2.สถานีไฟฟ้าอโยธยาชั้น	ค่าเฉลี่ย	0.34	0.33	3.75	3.67
อ.จรัลสนิทวงศ์	ช่วงค่าที่วัดได้	0.22-0.53	0.23-0.47	0.00-12.71	1.35-6.55
3.ประตูน้ำ	ค่าเฉลี่ย	0.52	0.43	5.35	5.11
อ.ราชปรารภ	ช่วงค่าที่วัดได้	0.05-0.81	0.25-0.73	0.00-28.25	1.48-11.09
4.ย่านเขาวราช	ค่าเฉลี่ย	0.36	0.29	2.49	2.53
อ.เขาวราช	ช่วงค่าที่วัดได้	0.20-0.56	0.03-0.63	0.00-8.48	0.19-6.36
5.สำนักงานสถิติแห่งชาติ	ค่าเฉลี่ย	0.24	0.17	3.17	2.99
อ.หลานหลวง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.12-0.50	0.09-0.3	0.00-15.82	0.00-11.02
6.ย่านแมนศรี	ค่าเฉลี่ย	0.33	0.28	2.7	3.32
อ.บำรุงเมือง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.18-0.49	0.16-0.52	0.00-16.95	0.00-12.18
7.ย่านบางลำภู (ผู้ข้ามป้อมตำรวจสิบสามห้าง)	ช่วงค่าที่วัดได้	0.19-0.33	0.00-0.41	0.00-15.26	0.35-10.17
8.บ.เวฬุคทหารพล	ค่าเฉลี่ย	0.22	0.22	2.73	2.63
อ.สี่พระยา	ช่วงค่าที่วัดได้	0.09-0.37	0.05-0.29	0.00-8.81	0.89-6.31
9.ป้อมตำรวจบ้านสมเด็จ	ค่าเฉลี่ย	0.38	0.28	5.26	4.63
อ.อิสระภาพ	ช่วงค่าที่วัดได้	0.24-0.51	0.15-0.41	0.00-12.77	0.00-11.53
10.โรงพยาบาลสมเด็จพระปิ่นเกล้า	ค่าเฉลี่ย	0.19	0.09	3.14	2.94
อ.ตากสิน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.13-0.24	0.04-0.16	0.00-16.95	0.00-8.14
11.ย่านสะพานควาย	ค่าเฉลี่ย	0.34	0.31	11.51	10.7
อ.พหลโยธิน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.25-0.43	0.22-0.40	0.00-45.20	1.27-27.12
12.โรงพยาบาลกรุงเทพคริสเตียน	ค่าเฉลี่ย	0.49	0.25	11.66	11.42
อ.สีลม	ช่วงค่าที่วัดได้	0.31-0.65	0.14-0.38	0.28-45.2	2.31-29.52
13.กรมตำรวจ	ค่าเฉลี่ย	0.28	0.13	4.03	4.13
อ.พระรามหนึ่ง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.18-0.40	0.08-0.20	0.00-13.56	0.07-11.07
14.กรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก	ค่าเฉลี่ย	0.69	0.39	6.53	5.77
อ.รามคำแหง	ช่วงค่าที่วัดได้	0.50-1.13	0.26-0.47	0.00-21.47	0.00-11.58
15.กรมพัฒนาที่ดิน	ค่าเฉลี่ย	0.23	0.17	5.45	5.66
บางเขน	ช่วงค่าที่วัดได้	0.21-0.25	0.14-0.23	0.00-16.5	0.76-13.14
มาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศ		0.33	10	50	20
		มิลลิกรัม/ลบ.ม.	ไมโครกรัม/ลบ.ม.	มิลลิกรัม/ลบ.ม.	มิลลิกรัม/ลบ.ม.

แหล่งข้อมูล กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ * หมายถึง ไม่มีการตรวจสอบ

ง. โครงการขนาดใหญ่

การพัฒนากรุงเทพมหานครในปัจจุบันมักเน้นไปทางการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญที่แผ่ขยายออกไป การพัฒนาในปัจจุบันพบว่า โครงการส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการมองถึงโครงสร้างผลกระทบในพื้นที่บริเวณใกล้เคียง พื้นที่สีเขียวก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบอันนี้จากการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้

ง.1 โครงการขนาดคมนาคมขนส่ง

(1) โครงการในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง ซึ่งมีอยู่ไม่ต่ำกว่า 7 โครงการ โครงการที่สำคัญคือ

ตารางที่ 4.56 โครงการในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง

โครงการ	กำหนดเสร็จ
- วงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก (64 กม.)	พ.ศ. 2539-2540
- วงแหวนรอบนอกด้านใต้	พ.ศ. 2538-2543
- วงแหวนรอบนอกแนวใหม่	พ.ศ. 2538-2545
- โครงการข้ายถนนโยแมงมูม	NA.
- ถนนรัชดา-รามอินทรา	พ.ศ. 2541
- ถนนงามวงศ์วาน-สุขาภิบาล 1	พ.ศ. 2540
- กรุงเทพ-ชลบุรีสายใหม่	พ.ศ. 2539-

ที่มา : แผนพัฒนาสาธารณูปโภค

(2) โครงข่ายคมนาคมในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4.57 โครงการในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

โครงการ	กำหนดแล้วเสร็จ
- ทางด่วนชั้นที่ 2 ส่วน B	2541
- ทางด่วนรามอินทรา-อาจณรงค์	2540
- เอกมัย-รามอินทรา	ปลายปี 2539
- ทางด่วนบางนา-บางพลี-บางปะกง	2542
- ทางด่วนชั้นที่ 3	2541
- แจ้งวัฒนะ-บางพูน-บางไทร	2541
- พญาไท-พุทธมณฑล	-
- ทางด่วนชั้นที่ 2 D และส่วนต่อขยาย	2541
- ทางด่วนดาวคะนอง-บางขุนเทียน-สุขุมวิท	2542
- ทางด่วนเหนือคลอง คลองตัน-บางชัน-มีนบุรี	2542
- ระบบขนส่งมวลชนแนวเขตทาง	2541

ที่มา : แผนพัฒนาสาธารณูปโภค

(3) โครงการถนนในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ที่
เป็นโครงการขนาดใหญ่ประมาณ 10 โครงการ

นอกจากโครงข่ายถนนในความรับผิดชอบของหน่วยงาน
ต่างๆ แล้ว ยังมีระบบขนส่งมวลชนที่เกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกันอีกคือ

ง.2 โครงการระบบขนส่งมวลชน

(1) รถไฟแบ่งเป็น

- รถไฟความเร็วสูงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยกำหนดพื้นที่ไว้ทั้งหมด 6 เส้นทางด้วยกัน
- รถไฟกระดุมไฮปเวลด์ อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทไฮปเวลด์เป็นโครงการผสมผสานทั้งรถไฟและระบบทางด่วนรวมทั้งมีการพัฒนาพื้นที่บริเวณข้างล่างของโครงการเป็นร้านค้าต่างๆประกอบ

(2) รถไฟฟ้าโดยแบ่งออกเป็น

- รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ธนายง) หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรุงเทพมหานครร่วมกับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมีเส้นทาง 2 เส้นทางคือ สุขุมวิท 77-อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และจากสะพานสาธิตสนามกีฬาแห่งชาติ
- รถไฟฟ้ามหานคร หน่วยงานรับผิดชอบคือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร โดยเริ่มต้นที่สถานีรถไฟฟ้าบางซื่อไปสิ้นสุดที่หัวลำโพง

นอกจากโครงการคมนาคมข้างต้นแล้ว โครงการขนาดใหญ่อีก

3 โครงการคือ

ง.3 โครงการก่อสร้างสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ลาดกระบัง อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นการก่อสร้างสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง (ICD) เพื่อให้บริการด้านสินค้านำเข้าและส่งออกในระบบสินค้ากล่องเชื่อมต่อกับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง

ง.4 สถานีขนส่งสินค้าชานเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมการขนส่งทางบก ใช้สำหรับเป็นสถานที่รวบรวมสินค้าของผู้ผลิตและ ผู้จัดจำหน่าย หรือผู้ประกอบการขนส่งมาบรรทุก บรรเทาปัญหาความแออัดในเมืองกรุงเทพมหานครได้

ง.5 โครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 (หนองจุกเห่า) เป็นโครงการในความรับผิดชอบของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยมีโครงการตั้งอยู่บริเวณพื้นที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ มีพื้นที่ประมาณ 20,000 ไร่ แม้โครงการนี้จะอยู่ภายนอกพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ก็ยังเป็นโครงการที่สำคัญที่มีผลต่อพื้นที่รอบข้างโดยเฉพาะพื้นที่ในเขตลาดกระบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีพื้นที่สีเขียวถึงร้อยละ 86 ของพื้นที่เขต

นอกจากโครงการคมนาคมที่มีผลต่อการกระจายของที่พักอาศัยหรือพื้นที่ปลูกสร้างไปยังพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่รอบนอกของกรุงเทพมหานครแล้ว โครงการอื่น ๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นและยังไม่กล่าวถึง เช่น โครงการเมืองใหม่ของการเคหะแห่งชาติ โครงการเหล่านี้แม้บางโครงการไม่ได้ส่งผลกระทบต่อตัวพื้นที่สีเขียวโดยตรงก็ตาม แต่ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยที่นำมาพิจารณาถึงความต้องการของพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร

และจากปัจจัยข้างต้นที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบความต้องการพื้นที่สีเขียวสามารถแบ่งพื้นที่เป็น 3 ประเภทดังนี้

1. **พื้นที่ใจกลางเมืองที่มีบ้านเรือนอยู่หนาแน่น** จำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่สีเขียวประเภทสวนสาธารณะทุกรูปแบบ ตั้งแต่สวนระดับเมือง ระดับย่าน ระดับชุมชน ละแวกบ้าน สวนหย่อม สนามกีฬา และสนามเด็กเล่น
2. **พื้นที่เขตรอยต่อระหว่างชั้นกลางและชั้นในของเมือง** ซึ่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ควรจะต้องเพิ่มสวนสาธารณะในระดับย่านและระดับชุมชน
3. **พื้นที่รอบนอกของกรุงเทพมหานคร** จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอนุรักษ์พื้นที่เกษตร เพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของคนกรุงเทพฯ และรักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม

4.2.2.3 ปริมาณพื้นที่สีเขียวที่เหมาะสมกับสภาพเมืองของกรุงเทพมหานคร

จากการเพิ่มประชากรกรุงเทพมหานคร ทั้งโดยการเพิ่มตามธรรมชาติ เพิ่มโดยการย้ายถิ่น และเพิ่มจากการเดินทางประจำวัน (commuters) ประกอบกับการขยายตัวของพื้นที่เมือง (Built up area) ที่เข้าไปแทนที่พื้นที่เกษตรชานเมือง และการเพิ่มความหนาแน่นโดยอาคารสูงในบริเวณพื้นที่เขตชั้นในและชั้นกลางทำให้กรุงเทพฯ จำเป็นจะต้องมีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นในลักษณะของพื้นที่สาธารณะ (Public area) เช่น สวนสาธารณะขนาดต่าง ๆ สนามกีฬา สนามเด็กเล่น ทางเดิน ลานโล่ง (Plaza) ป่าไม้ในเมือง (Urban forest) และที่พักผ่อนหย่อนใจแบบธรรมชาติอื่น ๆ พื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้นนี้ควรจะต้องกระจายตัวอยู่ทั่วไปในทุกพื้นที่เขต เพื่อประชาชนกรุงเทพฯ จะสามารถเข้าไปใช้เพื่อนันทนาการได้ในระยะเดินจากบ้าน (Walking distance)

พื้นที่สีเขียวที่ต้องการเพิ่มขึ้นในอนาคตโดยทั่วไปแล้ว จะประมาณการจากพื้นที่สวนสาธารณะในปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้มียู่งทั้งสิ้น 2,090.52 ไร่ (พ.ศ. 2539) ในอีกประมาณ 8 ปีข้างหน้า (2547) จำนวนประชากรกรุงเทพฯ จะเพิ่มขึ้นเป็น 8,219,000 คน (จากรายงาน “ การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5” โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539) และเมื่อกำหนดให้สัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรเป็น 5 ไร่ต่อ 1,000 คน ตามมาตรฐานกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ปริมาณพื้นที่สวนสาธารณะในกรุงเทพฯ จะต้องมี 41,095 ไร่ หรืออาจกล่าวได้ว่าปริมาณพื้นที่สีเขียวที่เหมาะสมกับสภาพเมืองของกรุงเทพฯ จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน 39,004.48 ไร่

4.2.2.4 วิธีการเพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียว

จากการที่ปัญหาพื้นที่สีเขียวในพื้นที่แต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร มีความแตกต่างกัน ทำให้พื้นที่แต่ละพื้นที่จัดวางแนวทาง จัดหาและป้องกันการลดลงของพื้นที่สีเขียวแตกต่างกันไปโดย

1. **พื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพฯ ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง** ซึ่งต้องทำการจัดหาพื้นที่สีเขียวอย่างเร่งด่วน ได้แก่ พื้นที่เขตบางรัก สัมพันธวงศ์ ป้อมปราบ พระนคร ธนบุรี

2. **พื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองสูง** ควรมีมาตรการที่จะควบคุมรูปแบบการใช้ประโยชน์ของอาคารหรือในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และควรมีสวนหย่อมหรือพื้นที่พักผ่อน พื้นที่เปิดว่างในการพัฒนาของภาคเอกชนโดยการออกเป็นกฎระเบียบหรือใช้กลไกทางภาษีเป็นตัวจูงใจ เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความต้องการที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่สีเขียว เนื่องจากการพัฒนาของภาคเอกชนควรมีกฎระเบียบ และรับผิดชอบผลการพัฒนาสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ต่อสภาพแวดล้อมและชุมชน และเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐที่จัดหาพื้นที่สีเขียวสำหรับชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ หรือมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น

3. **พื้นที่ชานเมืองที่เป็นส่วนของการขยายตัวของเมือง** เนื่องจากการพัฒนาของภาครัฐที่ส่งผลต่อพื้นที่ทำการเกษตรของกรุงเทพฯ และอาจส่งผลโดยตรงต่อปัญหาอื่น ๆ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินทรุด รัฐควรมีมาตรการจำกัดขอบเขตการพัฒนาในพื้นที่ผลกระทบเหล่านี้ โดยใช้มาตรการการออกกฎระเบียบกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการมากยิ่งขึ้น

จากรูปแบบของการแก้ปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ข้างต้น วิธีการเพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียว มีแนวทางดังต่อไปนี้

ก. **พื้นที่ว่างริมน้ำ** โดยเฉพาะแนวริมน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นแนวแม่น้ำที่ผ่านเข้าใจกลางเมือง ควรจัดหาพื้นที่ริมน้ำตลอดแนวไว้เป็นส่วนสาธารณะและอาจเป็นพื้นที่รองรับน้ำในฤดูน้ำหลาก เป็นตัวกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งแนวของพื้นที่ริมน้ำเหล่านี้ก็อาจจะเป็นที่ที่กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้สวนสาธารณะเหล่านี้ยังเป็นแนวกันชนป้องกันการบุกรุกล่าคลองของชาวบ้านที่อยู่อาศัยริมแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำลำคลองอื่น ๆ

ข. **พื้นที่ว่างต่าง ๆ ที่รอกการก่อสร้าง** ควรนำมาตรการออกข้อกำหนดให้ พื้นที่เหล่านั้นสามารถนำมาใช้เป็นที่พักผ่อนหรือสนามเด็กเล่นได้ ไม่ควรปล่อยให้รกร้างเปล่าประโยชน์ อาจใช้มาตรการทางภาษีที่ดินในการลดหย่อนภาษีหากเจ้าของที่ดินได้นำพื้นที่ว่างก่อนที่จะมีการพัฒนา มาให้ใช้ประโยชน์เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจหรือเป็นสนามเด็กเล่น

ค. **พื้นที่ว่างของหน่วยงานราชการต่าง ๆ** ควรนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่ชุมชนในช่วงนอเวลาราชการ เช่น ช่วงวันเสาร์-อาทิตย์ โดยพื้นที่ของหน่วยงานราชการที่สำคัญที่มีอยู่คือ พื้นที่สนามหญ้าบริเวณโรงเรียนต่าง ๆ ควรเปิดให้ประชาชนภายนอกเข้าไปใช้พื้นที่ได้ เป็นการเพิ่มพื้นที่พักผ่อนซึ่งมีอยู่แล้วจำนวนมาก นอกจากนี้พื้นที่วัดก็เป็นอีกบริเวณหนึ่งที่จะเปิดให้ชาวบ้านละแวกชุมชนนั้นสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะพื้นที่ของภาครัฐที่มีอยู่ในใจกลางกรุงเทพมหานครที่ทิ้งร้างอยู่ควรให้ประชาชนเข้าไปใช้เป็นแหล่งพักผ่อนได้ก่อนที่จะนำพื้นที่เหล่านั้นไปพัฒนา เช่น ที่ดินของการรถไฟบริเวณมักกะสัน ที่ดินของทหารบริเวณดอนเมือง เป็นต้น

ง. **พื้นที่ว่างที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้** เนื่องจากขนาดและรูปของพื้นที่เล็กเกินไปหรือไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาก่อสร้าง เช่น ที่ว่างของหัวมุมถนนซึ่งเป็นพื้นที่เล็กเกินไปที่จะทำกิจกรรมอื่นได้ ควรมีการนำพื้นที่เหล่านั้นมาปลูกต้นไม้ เป็นที่พักผ่อนของชุมชน

จ. **พื้นที่เกษตรบริเวณชานเมือง** ควรมีการจัดโครงการให้พื้นที่สวนเหล่านั้นสามารถใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและนำรายได้มาสู่เจ้าของเพิ่มขึ้น เช่น สวนกล้วยไม้ชานเมืองตะวันตก อาจมีการจัดการในแง่เศรษฐกิจการท่องเที่ยว โดยเปิดให้ผู้คนภายนอกเข้าไปชมสวนจัดพื้นที่สำหรับการพักผ่อนและมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากผลผลิตนั้น ๆ แก่นักท่องเที่ยว มีการเก็บค่าเข้าชมเข้าใช้พื้นที่ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถผนวกการใช้พื้นที่เกษตรให้เป็นที่พักผ่อนของชุมชนได้

ฉ. **พื้นที่ที่มีการพัฒนาพิเศษ** เช่น การพัฒนาพื้นที่รับน้ำหรือการพัฒนาเส้นทางตลอดจนการแก้ปัญหาน้ำท่วมควรมีการนำเอาการจัดการเรื่องพื้นที่สีเขียวเข้าไปพิจารณาดูด้วย เช่นกัน โดยนำเอาพื้นที่รอบนอกหรือใกล้เคียงที่หลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์ มาปลูกต้นไม้เพิ่มพื้นที่สีเขียวสำหรับกรุงเทพมหานคร

จากการจัดหาพื้นที่ที่กล่าวมาข้างต้นเราจะได้พื้นที่สีเขียวกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการจัดหาข้างต้นเราจะได้พื้นที่สีเขียวทั้งในระดับชุมชน นับแต่หัวมุมถนน หรือบริเวณสนามในโรงเรียน คนในชุมชนสามารถไปใช้ได้โดยพื้นที่เหล่านั้นอยู่ไม่ไกลจากแหล่งที่พักอาศัยมากนัก

นอกจากนี้เราอาจได้พื้นที่สีเขียวที่มีขนาดใหญ่ตามแนวแม่น้ำลำคลองที่ผู้คนสามารถใช้พื้นที่เหล่านั้นได้หรือพื้นที่ที่เกิดจากการพัฒนาโครงการพิเศษที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น โครงการพระราชดำริแก้มลิง เป็นต้น

จากการที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เราเห็นว่าพื้นที่สีเขียวนั้นมีแง่มุมประโยชน์ใช้สอยและมุมมองในการแสวงหาหลากหลาย อย่างไรก็ตาม พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาที่ต้องมีการจัดการโดยเร่งด่วน และในอนาคตเมืองมีการขยายตัวมากขึ้นทั้งด้านเนื้อเมืองและประชากร ความต้องการพื้นที่สีเขียวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน รูปแบบของการจัดหาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ในกรณีโรงเรียนและสถานศึกษาอาจพิจารณาสถานศึกษาทั้งหมดทั่วกรุงเทพฯ ซึ่งมีทั้งสิ้น 1,642 แห่ง โดยกระจายในเขตชั้นใน 548 แห่ง เขตชั้นกลาง 632 แห่ง และเขตชั้นนอก 46 แห่ง โรงเรียนต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่มักมีที่เปิดโล่งหรือสนามไว้ให้เด็ก ๆ ใช้ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นพื้นที่พักผ่อนของชุมชนใกล้เคียงในเวลานอกราชการได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องการขาดพื้นที่ในพื้นที่วิกฤติขาดแคลนพื้นที่สีเขียว



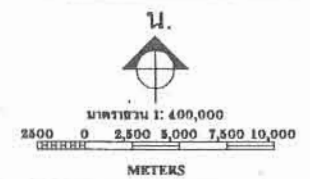
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร



รูปที่ 4.8

- สัญลักษณ์
- ถนน
- == ทางด่วน
- - - - ทางรถไฟ
- ~ แม่น้ำ คลอง
- เขตการปกครอง
- - - - - เขตกรุงเทพมหานคร
- โรงเรียนในสังกัด กทม.



กองสารสนเทศที่ดิน สำนักผังเมือง

ตารางที่ 4.58 แสดงการกระจายตัวของโรงเรียนและสถาบันศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

เขต	พื้นที่สีเขียวทั้งหมด		ร้อยละพื้นที่สีเขียว: พื้นที่เขต	ประชากร 2537	ความหนาแน่น ประชากร2537 ต่อพื้นที่สีเขียว(ไร่)	สถานศึกษา	
	ไร่	ร้อยละ ของพื้นที่สีเขียว				โรงเรียน แห่ง	มหาวิทยาลัยและ สถาบันการศึกษาอื่นๆ(แห่ง)
1 พระนคร	139.05	0.019	4.02	87,255	628	49	3
2 ป้อมปราบ	72.80	0.010	6.03	81,642	1,122	24	1
3 ปทุมวัน	328.93	0.044	6.29	117,241	356	31	3
4 สัมพันธวงศ์	18.86	0.003	2.13	42,126	2,234	12	
5 บางรัก	13.42	0.002	0.39	69,210	5,157	34	1
6 ดุสิต+บางรัก	1,451.39	0.195	10.46	343,733	237	117	5
7 ญาไท+ราชเทวี	538.21	0.072	4.94	280,750	522	80	
8 ธนบุรี	374.94	0.050	6.95	85,123	227	66	2
9 คลองสาน	622.64	0.084	16.46	215,778	347	43	1
10 บางกอกใหญ่	1,184.23	0.159	30.66	133,520	113	39	2
11 หัวขวง+ดินแดง	6,455.59	0.867	45.54	267,320	41	54	1
รวมเขตรับใน	11,200.05	1.505	16.91	1,723,698	154	549	19
12 บางกอกน้อย+บางพลัด	7,498.77	1.008	51.48	301,707	40	114	3
13 กามเริญ	24,241.32	3.257	71.90	98,895	4	76	2
14 ชานนา+สาทร+บางคอแหลม	6,268.76	0.842	27.17	355,925	57	114	2
15 พระโขนง+คลองเตย+ประเวศ+สวนหลวง	66,364.77	8.917	73.97	666,005	10	199	2
16 บางเขน+จตุจักร+ดอนเมือง	72,470.72	9.738	68.49	661,856	9	148	6
17 บางกะปิ+ปทุม+ลาดพร้าว	72,283.36	9.712	77.47	479,187	7	143	6
18 รามบุรี+บุรณะ	21,492.70	2.888	80.21	135,100	6	41	2
รวมเขตรับกลาง	270,620.39	36.362	69.93	2,698,675	10	835	23
19 หนองจอก	142,648.45	19.167	96.60	214,811	2	44	
20 มีนบุรี	105,758.90	14.210	97.06	68,391	1	44	1
21 ตาดกระบัง	66,571.25	8.945	86.00	124,273	2	30	1
22 บางขุนเทียน+จอมทอง	80,404.71	10.804	71.01	412,205	5	75	
23 คลองจั่น	40,484.30	5.440	81.28	170,079	4	42	1
24 หนองแขม	26,550.18	3.567	87.98	172,094	6	23	1
รวมเขตรับนอก	462,417.79	62.133	87.70	1,161,853	3	258	4
กรุงเทพมหานคร	744,238.23	100.000	4.02	5,584,226	8	1642	46

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ในเขตพื้นที่รอบนอกที่มีการขยายตัวของการก่อสร้างในพื้นที่ชั้นใน กลาง และชั้นนอก ที่มีแนวโน้มขาดแคลนพื้นที่สีเขียวในเขตชั้นกลางเมืองก็ควรทำเช่นเดียวกับในพื้นที่ที่มีการขาดแคลนคือ ในช่วงเสาร์-อาทิตย์ ควรเปิดพื้นที่เหล่านี้ให้คนในชุมชนใกล้เคียงไปใช้บริการ สวนเหล่านี้จะเป็นสวนระดับชุมชนไปในตัว Community Park นอกจากนี้ทางภาครัฐควรจัดระบบกิจกรรมการพักผ่อนในพื้นที่ของโรงเรียน เพราะโรงเรียนส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะชั้นในที่มีพื้นที่ว่างเปิดโล่งนั้น มักจะเป็นลานโล่งหรือสนามฟุตบอลเป็นส่วนใหญ่ การใช้พื้นที่ว่างของโรงเรียนสำหรับพักผ่อนจึงควรออกมาในรูปของการใช้พื้นที่ในแง่มุมต่อไปนี้เป็นคือ

1. ใช้พื้นที่เป็นสถานที่เล่นกีฬาของคนในชุมชน
2. ใช้ทำกิจกรรมรวมของชุมชนกลางแจ้ง
3. สามารถใช้เป็นสนามเด็กเล่นได้

โดยในโรงเรียนเองนั้นมีสถานที่อำนวยความสะดวกพร้อมอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นลานโล่งหรือการบริการที่จำเป็นอื่น ๆ

การจัดการทางโรงเรียนสามารถให้บริการนอกเวลาราชการแก่คนในชุมชน และโรงเรียนสามารถจัดเก็บค่าใช้พื้นที่ หรือทางโรงเรียนจัดกิจกรรมของชุมชนได้ เช่น การจัดค่าย กิจกรรมฤดูร้อน เพื่อบริการชุมชนใกล้เคียง โรงเรียนในช่วงปิดภาคเรียน ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะเด็กในโรงเรียนเท่านั้น แต่จัดให้ชุมชนรอบข้าง

หากมีการจัดการสถานศึกษา ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วกรุงเทพมหานครตามที่กล่าวมาข้างต้น ก็เป็นหนทางหนึ่งที่สามารถบรรเทาความต้องการพื้นที่สีเขียวสำหรับพักผ่อนของกรุงเทพมหานครได้แนวทางหนึ่ง และนอกจากพื้นที่ของโรงเรียนแล้ว หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในใจกลางเมือง มีพื้นที่ว่างไม่ได้ใช้ประโยชน์มากมายก็อาจจะปฏิบัติได้ในทำนองเดียวกัน

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งในการจัดหาพื้นที่สีเขียว จากลักษณะของประเภทพื้นที่เกษตรกรรมที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแสดงในแผนที่ในแต่ละเขตพบว่าพื้นที่ทางเหนือและทางตะวันออกเฉียงเหนือในเขต ดอนเมือง บางเขน หนองจอก และเขตมีนบุรี เนื้อที่เพาะปลูกส่วนใหญ่เป็นนาข้าว ในส่วนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีลักษณะพื้นที่เป็นที่

คอนแตกต่างจากที่ลุ่มฝั่งตะวันออก ส่งผลให้รูปแบบของการเกษตรที่ขยับขึ้นต้นไม้ประดับและไม้ผล โดยพื้นที่ปลูกพืชผักได้แก่ พื้นที่ในเขตตลิ่งชัน การเพาะปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ กระทำกันในเขตภาษีเจริญ หนองแขม ราษฎร์บูรณะ จอมทองและบางขุนเทียน ส่วนการปลูกไม้ผลส่วนใหญ่ได้แก่ เขตหนองแขม ราษฎร์บูรณะ จอมทอง และบางขุนเทียน

จากลักษณะของการทำการเกษตรที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ของกรุงเทพมหานครดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้รูปแบบการใช้พื้นที่ทางการเกษตรเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละพื้นที่

โดยในพื้นที่ฝั่งตะวันตกซึ่งเป็นพื้นที่สวน การใช้ประโยชน์ของกิจกรรมพักผ่อนนั้น สามารถทำได้โดยการนำแนวลำคลองที่สามารถสัญจรผ่านเรือสวนไร่นามาเป็นแนวทางเดินเรือสำหรับการพักผ่อนชมสวนผักผลไม้หรือสวนดอกไม้ ซึ่งในการนี้เป็นการให้ความรู้ในเรื่องธรรมชาติ และความรู้แก่ประชาชนทั่วไป และอาจจัดให้มีการจำหน่ายสินค้า ผลผลิตของสวนในพื้นที่ที่เปิดให้มีการเข้าไปชมอาจมีการจัดเก็บค่าเข้าชมสวน หรือในบางสวนอาจจัดเป็นสวนอาหารไปในตัว ซึ่งสามารถใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของครอบครัวและให้ความรู้ไปในตัว โดยเฉพาะในช่วงวันหยุด โดยมีการจัดเป็น Green Route System เน้นถึงสภาพชีวิตของประชาชนชาวสวน เป็นการเดินทางโดยทางน้ำเข้าถึงพื้นที่สวน อาจเริ่มต้นบริเวณท่าช้าง และแวะดูการนำพืชผลทางการเกษตรขายยังตลาดปากคลองตลาด และย้อนกลับเข้าไปตามเส้นทางที่เหล่าเกษตรกรนำผลผลิตจากพื้นที่ออกมาขายโดยทางน้ำ เช่น

- เส้นทาง - ท่าช้าง-ประตูน้ำฉิมพลี โดยเริ่มจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปตามคลองบางกอกน้อย คลองมหาสวัสดิ์ ไปสิ้นสุดที่ประตูน้ำฉิมพลี
- ท่าช้าง-บางเชือกหนัง โดยเริ่มต้นจากแม่น้ำเจ้าพระยา คลองมอญ คลองบางเชือกหนัง ไปสิ้นสุดที่วัดมะพร้าวเตี้ย
- ท่าช้าง-บางใหญ่ โดยผ่านแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อย คลองบางใหญ่ ไปสิ้นสุดที่อำเภอบางใหญ่

ซึ่งเส้นทางที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียง 3 เส้นทาง การเดินเรือที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกษตรได้จาก 20 กว่าเส้นทางที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.59 แสดงเส้นทางเดินเรือใบจักรยาว ณ ท่าเทียบเรือต่าง ๆ (สิงหาคม 2534)

ลำดับที่	ต้นทางปลายทาง	เส้นทางเดินเรือ
1	ปากเกร็ดบางคูวัด	แม่น้ำเจ้าพระยา ไปสุดที่ วัดบางคูวัด
2	ปากเกร็ดท่าอิฐ	แม่น้ำเจ้าพระยาไปสุดที่ วัดท่าอิฐ
3	ปากเกร็ดปากคลองบางบัวทอง	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางบัวทอง ไปสุดที่ ปากคลองบางบัวทอง
4	ปากเกร็ดประตุน้ำบางบัวทอง	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางบัวทอง ไปสุดที่ ประตุน้ำบางบัวทอง
5	ปากเกร็ด ท่าเลพชัยประตุน้ำพระอุดม	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางบัวทอง คลองพระอุดม ไปสุดที่ ประตุน้ำพระอุดม
6	นนทบุรีบางใหญ่ (สองดอน)	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองอ้อมไปสุดที่ อำเภอบางใหญ่
7	นนทบุรีบางใหญ่	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองอ้อมไปสุดที่ อำเภอบางใหญ่
8	นนทบุรีวัดเขียน	แม่น้ำเจ้าพระยา ไปสุดที่ วัดตึก อำเภอมือง จังหวัดนนทบุรี
9	คูณโฌประตุน้ำคิมพลี	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อย คลองมหาสวัสดิ์ ไปสุดที่ ประตุน้ำคิมพลี
10	ท่าช้างบางใหญ่	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อย คลองบางใหญ่ ไปสุดที่ อำเภอบางใหญ่
11	ท่าช้างบางเขื่อนหนึ่ง	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองมอญ คลองบางเขื่อนหนึ่งไปสุดที่ วัดชะฟ้าวัดเตี้ย
12	ท่าเตียนบางกอกน้อย	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองมอญ คลองบางกอกน้อยไปสุดบางกอกน้อย
13	ราชินีบางเวก	แม่น้ำเจ้าพระยาคลองบางหลวง คลองบางเวก ไปสุดที่ สี่แยกบางเวก
14	สะพานพุทธบางเวก	แม่น้ำเจ้าพระยาคลองบางหลวง คลองบางเวก ไปสุดที่ สี่แยกบางเวก
15	สาธุประดิษฐ์พระประแดง	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองลัดหลวง ไปสุดที่ ท่าเรือพระประแดง
16	คลองเตยคลองลัดตมงค์	แม่น้ำเจ้าพระยาเลียยมฝั่งเจ้าพระยาตะวันตกไปสุดที่ ร้านตมงค์
17	คลองเตยบางกอกบัว	แม่น้ำเจ้าพระยาเลียยมฝั่งพระยาตะวันตก
18	ตลาดวิบูลย์ศิริสหกรณ์	แม่น้ำเจ้าพระยา คลองสรรพสามิต ไปสุดที่ ท่าสหกรณ์นำเกลือ
19	ตลาดวิบูลย์ศิริวัดสาขา	แม่น้ำเจ้าพระยาไปสุดที่ สาขาเขตติดต่อสมุทรสาคร
20	บางแคสี่แยกคลองบางเวก	คลองราชมนตรีไปสุดที่ สี่แยกบางเวก
21	หนองแขมกระจุกมแบน	คลองภาษีเจริญไปสุดที่ อำเภอกะรุ่มแบน

ในส่วนของฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ริมน้ำ และเป็นบ่อปลา การใช้พื้นที่เพื่อการพักผ่อนควรคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ ทำให้ลักษณะการพักผ่อนออกมาในรูปการพักผ่อนริมน้ำ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องอาจเป็นการตกปลาจากบ่อเลี้ยงปลา และบริเวณรอบๆ บ่อปลาอาจมีการจำหน่ายอาหาร ทำเป็นสวนอาหาร มีบริเวณพักผ่อน อาจมีกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการประมง และวิธีการจับปลา วิถีชีวิตของชาวประมงในแถบลุ่มน้ำภาคกลาง โดยเจ้าของบ่อปลาอาจเก็บค่าเข้าไปพักผ่อนในพื้นที่หรือมีการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากบ่อปลาและผลิตผลทางการเกษตรจากพื้นที่

ในการพัฒนาพื้นที่ว่างที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่เหลือจากการพัฒนาที่ดินแล้วเช่น บริเวณหัวมุมของแปลงที่ดินที่มีขนาดเล็ก เกินกว่าจะทำประโยชน์อย่างอื่นนั้น หากมีการพัฒนาเป็นสวนหย่อมสำหรับผู้ผ่านไปมาสามารถพักผ่อนหรือเป็นพื้นที่สีเขียวสำหรับชุมชนได้ก็จะเป็นสิ่งที่ดี ทางภาครัฐควรมีกลไกในการตอบสนองสนับสนุนให้มีการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ตามที่ว่างต่าง ๆ โดยให้พื้นที่นั้นหากอยู่ในชุมชนพักอาศัยควรมีลักษณะของพืชพันธุ์ที่เพาะปลูกตอบสนองต่อชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น พืชที่ให้ผลซึ่งจะมีประโยชน์ต่อชุมชนและเป็นการง่ายต่อการบำรุงรักษาพื้นที่ เนื่องจากไม่เพียงแต่จะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ยังให้ผลิตผลที่สามารถอุปโภคบริโภคได้ และการปลูกสวนหย่อมของทางภาครัฐไม่ควรจะปลูกเพื่อความสวยงามเพียงอย่างเดียวแล้วล้อมรั้วห้ามประชาชนในพื้นที่เข้าไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสิ่งนี้มักพบเห็นได้ทั่วไปในกรุงเทพฯ มีการสร้างสวนหย่อมให้ดูไม่ได้ให้คนเข้าไปใช้พื้นที่อย่างเต็มที่ เพราะกลัวว่าจะทำความเสียหายแก่พื้นที่เหล่านั้น แต่หากทางภาครัฐเปลี่ยนสวนหย่อมจากที่ดูเพื่อความสวยงามอย่างเดียวมาเป็นการสร้างสวนหย่อมแล้วมีผลตอบแทนต่อชุมชนและให้ชุมชนดูแล อาจลดค่าใช้จ่ายในการดูแลจากภาครัฐได้มากพอ

นอกจากนี้หากการพัฒนาของภาคเอกชนมีการพัฒนาให้ในโครงการมีพื้นที่สีเขียว สำหรับผู้ใช้ประโยชน์ในโครงการในพื้นที่ต่าง ๆ ของโครงการ เช่น สวนลอยฟ้าของตึกระฟ้าต่าง ๆ จะเป็นการดีโดยทางภาครัฐบาลส่งเสริม โดยหากโครงการใดมีพื้นที่สวนอาจจะให้ผลตอบแทนโดยการลดอัตราภาษีหรือให้โบนัสทางด้านอื่นต่อผู้ที่พัฒนาโครงการเหล่านั้น เช่น การเพิ่ม FAR ให้เป็นสัดส่วนกับพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้นมา ในขณะที่การก่อสร้างของโครงการที่สร้างบนที่ว่างซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียวที่กล่าวมาในการกำหนดพื้นที่สีเขียวในช่วงแรก ทำให้พื้นที่สีเขียวลดลง อาจมีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมในฐานะที่การพัฒนาที่ดินเหล่านั้นส่งผลให้พื้นที่ชุมชนรอบข้างมีพื้นที่สีเขียวลดลง เป็นการตอบแทนต่อชุมชนที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ทำการพัฒนา

การจัดหาสวนสาธารณะบริเวณพื้นที่ริมน้ำ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. พื้นที่ริมคลองหรือแม่น้ำสายหลักที่ใช้ในการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ควรจัดการพัฒนาพื้นที่ตลอด 2 ฝั่งคลองที่ใช้ระบายน้ำให้เป็นที่มีความลาดเทสูง เพื่อให้ให้น้ำระบายได้เร็วและในพื้นที่ดังกล่าวควรมีการปลูกต้นไม้ เพื่อสามารถใช้เป็นที่พักผ่อนของประชาชนในฤดูแล้ง และเป็นตัวกันการบุกรุกของบ้านเรือนที่รุกล้ำลงไปขวางทางน้ำ

2. พื้นที่ริมน้ำที่มีการเชื่อมต่อเป็นแหล่งสัญจรและเป็นพื้นที่สำหรับการเปลี่ยนรูปแบบ (Mode) การเดินทางของประชาชน โดยเฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาตามท่าเรือข้ามฝากและท่าเรือที่เป็นจุดต่อของการโดยสารทางบก เช่น แถบท่าช้าง ท่าคลองสาน และท่าบางกอกน้อย เป็นต้น ในพื้นที่เหล่านี้ปัจจุบันเป็นแหล่งการค้าที่สำคัญ เพราะผู้คนที่สัญจรสามารถจับจ่ายซื้อของขณะที่คอยยานพาหนะ จัดให้มีพื้นที่สำหรับการพักผ่อนและพื้นที่สำหรับการจับจ่ายใช้สอยในบริเวณเดียวกัน เช่นมีที่นั่งใต้ต้นไม้สำหรับพักรอเรือ ส่วนในพื้นที่รอยต่อบริเวณถนนกับพื้นที่ส่วนที่พักรอเรือนั้นอาจจัดระเบียบร้านค้าในพื้นที่ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสัญจรทำให้ไม่มีความแออัดคับคั่งและเกิดความปลอดภัยในการสัญจร

แนวคิดของการสร้างพื้นที่สีเขียวในบริเวณที่มีการรอการเดินทางนี้มีได้จำกัด เฉพาะท่าเรือเท่านั้น ควรมีการจัดสวนสาธารณะขนาดเล็กไว้รองรับผู้โดยสารที่คอยเวลาสำหรับการเดินทาง ตัวอย่างที่สำคัญคือ การใช้พื้นที่ของสวนจตุจักรซึ่งบริเวณดังกล่าวถือได้ว่ามีความครบวงจรของการใช้พื้นที่ดีของสวนสาธารณะที่นำมาปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

พื้นที่ที่มีการพัฒนาโครงการพิเศษต่างๆ เช่น โครงการแก้มลิงตามแนวพระราชดำริก็สามารถใช้เป็นโครงการสำหรับพักผ่อนของคนกรุงเทพฯ ได้โดยจะมีพื้นที่สวนสาธารณะขนาดใหญ่และมีทะเลสาบสำหรับใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และสามารถป้องกันน้ำท่วมได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณใกล้เคียงสนามบินหนองงูเห่า ซึ่งที่ได้รับผลกระทบจากเสียงการขึ้นลงของเครื่องบิน ควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรพิเศษสำหรับเป็นปอดแห่งใหม่ของชุมชนที่จะเกิดขึ้นในบริเวณตะวันออกของกรุงเทพฯ และใช้เป็นแนวกันชนของพื้นที่สนามบิน และรองรับน้ำเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมของพื้นที่ฝั่งตะวันออก

4.2.2.4 สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองและการเปลี่ยนพื้นที่ธรรมชาติ และพื้นที่เกษตรให้เป็นพื้นที่ปลูกสร้าง (Built up area) การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวในฐานะแหล่งพักผ่อนหย่อนใจและพื้นที่เพื่อสร้างความสมดุลในระบบนิเวศน์เมืองจึงเป็นปัญหาที่รุนแรง และต้องการความริบด่วนในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากรุงเทพมหานครตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจะแสดงถึงความพยายามในการจัดหาพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น สัดส่วนการเพิ่มขึ้นดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของเมือง อุปสรรคที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการพัฒนาเมืองที่ขาดความสอดคล้องต่อเนื่อง ทำให้การจัดหาพื้นที่สีเขียวมีปัญหาเรื่องงบประมาณ กฎหมาย และความร่วมมือจากองค์กรและประชาชนในพื้นที่ การแก้ปัญหาจึงอาจเริ่มต้นจากการสร้างความเข้าใจและให้ความสำคัญกับโครงการพื้นที่สีเขียวขนาดเล็กที่สามารถจัดทำได้ทันที โดยไม่มีความขัดแย้งในด้านของกฎหมายและงบประมาณและขยายผลการดำเนินงานจนกรุงเทพฯ มีพื้นที่สีเขียวในรูปแบบต่าง ๆ เพียงพอต่อความต้องการของเมืองในที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.3 การศึกษาด้านผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของกรุงเทพมหานคร

ระยะเวลาภายหลังการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) โดยสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการพัฒนาทางด้านกายภาพ ซึ่งได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการก่อสร้างอาคารของภาคเอกชน โดยผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการของภาครัฐทั้งในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนา และการดำเนินการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งมีผลต่อการขึ้นากการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัยซึ่งจำเป็นต่อการศึกษากำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะนำมาสู่การจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) ที่สามารถตอบรับสภาพการณ์และแนวโน้มของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4.2.3.1 มาตรการควบคุมทางผังเมืองในปัจจุบัน

การใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) นับเป็นครั้งแรกของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามการจำแนกประเภทในกรุงเทพมหานคร ผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วย แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน 14 ประเภทได้แก่

- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- พาณิชยกรรม
- อุตสาหกรรมและคลังสินค้า
- คลังสินค้า
- อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
- ชนบทและเกษตรกรรม
- ที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- สถาบันการศึกษา

- ออนุรักษชนบทและเกษตรกรรม
- ออนุรักษเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
- สถาบันศาสนา
- สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การใช้บังคับตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเฉพาะในบริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ซึ่งให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งมีใช้อาคารขนาดใหญ่ บริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ซึ่งให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมีใช้อาคารขนาดใหญ่ และห้ามการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ นอกจากนี้ บริเวณชนบทและเกษตรกรรมและบริเวณออนุรักษชนบทและเกษตรกรรมได้ห้ามการอยู่อาศัยและหรือการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ อีกทั้งบริเวณออนุรักษเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยได้ห้ามการประกอบกิจการประเภทอาคารขนาดใหญ่ การบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวมีส่วนที่ก่อให้เกิดผลต่อการเร่งขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพักอาศัยและอาคารพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ทั้งในระยะเวลาก่อนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และการขออนุญาตภายใต้เงื่อนไขร้อยละของที่ดินในแต่ละบริเวณจนเกิดเป็นแรงผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (กฎกระทรวง ฉบับที่ 181 พ.ศ. 2537) ซึ่งผ่อนผันให้กับการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองตามข้อเสนอของกรุงเทพมหานคร และกรมการผังเมือง

อย่างไรก็ตามการใช้บังคับผังเมืองกรุงเทพมหานครยังขาดสาระสำคัญในการควบคุมความหนาแน่นประชากรโดยกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน (F.A.R.) ที่เหมาะสมต่อขีดจำกัดทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนระดับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต นอกจากนี้ผังเมืองรวมดังกล่าวยังขาดการควบคุมการขยายตัวของเมืองที่มีลักษณะกระจัดกระจาย (Urban Sprawl) โดยการเปิดโอกาสให้สามารถจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ทั้งในบริเวณชนบทและเกษตรกรรม และแม้กระทั่งในบริเวณออนุรักษชนบทและเกษตรกรรม

นอกจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว การปลูกสร้างอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษยังได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความกว้างของถนนอันเป็นที่ตั้งของอาคารที่

มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป และอาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารเกินกว่า 10,000 ตารางเมตร นอกจากนี้ยังได้กำหนดค่าสูงสุดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน (F.A.R.) ไม่เกิน 10 : 1 และระยะถอยร่นโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า 6 เมตร การควบคุมดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารขึ้นอย่างมาก ก่อนการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่มีถนนคับแคบ แปลงที่ดินมีขนาดเล็กและที่ดินมีราคาแพง รวมทั้งอาคารที่มี F.A.R. เกินกว่า 10 : 1

ในส่วนของการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของการพัฒนาในบริเวณพื้นที่โดยรอบของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้มีการประกาศข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 โดยอาศัยอำนาจแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เพื่อให้มีผลใช้บังคับแทนข้อกำหนดฉบับเดิม ซึ่งประกาศในปี พ.ศ. 2530 สาระสำคัญของข้อกำหนดที่ใช้บังคับในปัจจุบันส่วนใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงเป็นการเพิ่มขนาดความกว้างและเนื้อที่ต่ำสุดของแปลงที่ดิน การเพิ่มขนาดความกว้างของเขตทาง ผิวจราจรและทางเท้า รวมทั้งเกณฑ์การกำหนดขนาดพื้นที่เพื่อใช้เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ถึงแม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินในการผ่อนผันการปฏิบัติการตามข้อกำหนดเป็นการเฉพาะราย แต่มาตรฐานของการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นย่อมส่งผลต่อการลงทุนและระดับราคา จึงกระตุ้นให้เกิดการขออนุญาตจัดสรรที่ดินในระยะเวลาก่อนการใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา การจัดสรรที่ดินที่มีปริมาณเกินกว่าอุปสงค์ก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร (land speculation) และการปล่อยที่ดินให้มีสภาพที่รกร้างหรือปราศจากการใช้ประโยชน์

ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินดังกล่าวแล้ว อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ซึ่งมีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป อาคารชุดพักอาศัยที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไป และการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ที่มีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือมีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ซึ่งอาศัยอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่าจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งจะต้องให้ความเห็นชอบก่อนการอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผน

สิ่งแวดล้อม แต่การจัดทำรายงานรวมทั้งการดำเนินการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้นย่อมก่อให้เกิดการลงทุนที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขึ้น ก่อนที่การประกาศกฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย

4.2.3.2 การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ซึ่งมีการลดภาษีนำเข้ารถยนต์ จำนวนรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน ตามการจดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมากถึงร้อยละ 27.03 ในขณะที่การเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วง 5 ปีก่อนหน้านั้น หรือระหว่างปี พ.ศ. 2528-2535 มีค่าเท่ากับร้อยละ 3.79 ต่อปี และถึงแม้ว่าจำนวนการจดทะเบียนจะลดลงในปี พ.ศ. 2534 เนื่องจากปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของโลกและของประเทศ แต่จากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาจำนวนรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน กลับมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10.63 ต่อปี จำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรที่เข้าขั้นวิกฤต การเข้ามาทดแทนการสัญจรที่เร่งด่วนโดยรถจักรยานยนต์ และการเปิดโอกาสให้รถจักรยานยนต์รับจ้างสามารถวิ่งรับผู้โดยสารโดยไม่จำกัดพื้นที่ส่งผลให้รถจักรยานยนต์มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 โดยมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยถึงร้อยละ 14.51 ต่อปี

อย่างไรก็ตามการคมนาคมทางรถยนต์ได้รับการสนับสนุนด้วยการก่อสร้างทางด่วน (พญาไท-แจ้งวัฒนะ) และทางยกระดับ (ดอนเมืองโทลล์เวย์) มีผลทำให้การเดินทางระหว่างชานเมืองกรุงเทพมหานครด้านทิศเหนือและจังหวัดนนทบุรีเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเมืองได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ทางด่วนที่กำลังก่อสร้างอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ สายพญาไท-บางโคล่ และสายเอกมัย-รามอินทรา จะสนับสนุนให้การคมนาคมจากย่านพักอาศัยชานเมืองของกรุงเทพมหานคร เชื่อมโยงติดต่อกับศูนย์กลางเมืองได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นในอนาคต การเชื่อมโยงดังกล่าวจะมีผลต่อการพัฒนาที่หนาแน่นขึ้นในบริเวณศูนย์กลางของเมืองและอาจมีผลต่อการขยายตัวของย่านพาณิชย์กรรมกลางเมือง (C.B.D) ในขณะเดียวกัน บริเวณที่พักอาศัยชานเมืองจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงและการเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเมือง

ปัญหาความคับคั่งของการจราจรอันเนื่องมาจากจำนวนรถจักรยานยนต์ที่เพิ่มขึ้นประกอบกับการขาดการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งถนนซึ่งมีพื้นผิวจราจรที่สามารถรองรับปริมาณการจราจรที่เพียงพอ และมีระบบที่เชื่อมโยงกันด้วยถนนในลำดับต่าง ๆ อย่างเหมาะสมนั้น

ก่อให้เกิดเป็นแรงผลักดันในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ซึ่งได้แก่ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร (ธนายง) ระบบดังกล่าวจะมีขีดความสามารถในการให้บริการถึงประมาณ 40,000-60,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทาง หากเปรียบเทียบกับสภาพและปริมาณการจราจรบนถนนสายหลักในปัจจุบันจะเห็นขีดความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก จนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มข้นด้วยจำนวนประชากรและกิจกรรม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการพัฒนาที่จะรวมตัวหนาแน่นในบริเวณพื้นที่โดยรอบที่ตั้งสถานีและจุดเชื่อมต่อโยงระหว่างเส้นทาง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยผลกระทบจากการใช้บังคับมาตรการควบคุมการผังเมือง และที่กำลังจะเกิดขึ้นในลักษณะที่ตอบรับกันระหว่างรูปแบบการคมนาคมขนส่งและการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำเป็นต่อการเตรียมการด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งนี้ เพื่อรองรับความเข้มข้นของกิจกรรมที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งการแก้ไขข้อจำกัดทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ ตลอดจนการควบคุมการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต การวางแผนและนโยบายเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการสร้างความพร้อมต่อการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ โดยจะส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง ด้วยการประสานการพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

4.2.3.3 แนวทางการพัฒนาทางด้านกายภาพของกรุงเทพมหานคร

นอกจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในช่วงของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ดังกล่าวแล้ว รูปแบบการพัฒนาทางด้านกายภาพของกรุงเทพมหานครในระยะต่อไปได้รับการกำหนดในเบื้องต้นด้วย “ ผังเมืองกรุงเทพมหานคร : วิสัยทัศน์สำหรับกรุงเทพมหานคร 2538-2548” ซึ่งจัดทำโดยความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา เอ็ม ไอ ที และคณะที่ปรึกษา อี ซี โดยได้นำเสนอเป็นรายงานฉบับร่างเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเดือนมกราคม 2539 แผนหลักเพื่อการพัฒนาเมือง มีองค์ประกอบสำคัญ 10 ประการได้แก่

1. ศูนย์กลางธุรกิจ (C.B.D)
2. ศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนรวม
3. ศูนย์ชุมชนชานเมือง

4. เขตส่งเสริมการขนส่ง
5. เขตส่งเสริมการพัฒนาที่พักอาศัย
6. เขตพัฒนาอุตสาหกรรม
7. บริเวณอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์
8. ระบบสวนสาธารณะ
9. ระบบการป้องกันน้ำท่วมระบบผสมผสาน
10. เป้าหมายการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างที่พักอาศัยและงาน

การพัฒนาสภาพทางกายภาพในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการปลูกสร้างอาคารภายใต้มาตรการควบคุมที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมนั้น อาจกระทำได้ในลักษณะของโครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Project) และโครงการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal Project) ซึ่งกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นองค์กรท้องถิ่นย่อมมีบทบาทโดยตรงในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพื่อเป็นการดำเนินการตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวงฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจนถึงปี พ.ศ. 2540 และผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ซึ่งจะประกาศใช้บังคับในระยะต่อไป

ผังเมืองเฉพาะจะเป็นโครงการพัฒนาที่กำหนดขึ้นในแต่ละบริเวณโดยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเพื่อให้ผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้นแล้วนั้นมีผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผังเมืองเฉพาะจะกำหนดตามความจำเป็นและความเร่งด่วนทั้งเพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาในแต่ละพื้นที่ และเพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ให้มีการใช้ประโยชน์ตามประเภทกิจกรรมที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในด้านเศรษฐกิจจากผลตอบแทนในการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชน ในด้านสังคมจากการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งการดำรงรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณค่าของสิ่งที่มนุษย์สรรสร้างขึ้น

ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนระหว่างการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือภายหลังการบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว เจ้าหน้าที่วางผังไม่ว่าจะเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณีจะต้องกำหนดลำดับขั้นตอนของการพัฒนา เพื่อจัดทำแผนการพัฒนาในระยะของการใช้บังคับผังเมืองรวม การกำหนดขั้นตอนดังกล่าวจะก่อให้เกิดความชัดเจนทาง

ด้านพื้นที่และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนา เพื่อให้การจัดสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ซึ่งกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐสามารถประสานการพัฒนาได้โดยอาศัยลำดับการพัฒนาที่กำหนดขึ้นโดยผังเมืองเฉพาะ ซึ่งระบุขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ชัดเจน

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะก่อให้เกิดการประสานการพัฒนาาร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งนอกจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิในการพัฒนาที่ดินในขอบเขตของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะดังกล่าวแล้วนั้นข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของผังเมืองเฉพาะที่ประกาศใช้บังคับนั้นจะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาของภาคเอกชนที่เกิดขึ้นทั้งหมดมีความประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเป็นผลให้การลงทุนเกิดเป็นผลตอบแทนสูงสุด นอกจากนี้การพัฒนาของภาคเอกชนภายใต้การควบคุมตามข้อกำหนดดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ได้จัดสร้างขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดจะส่งผลเป็นการคืนทุนกลับเข้าทดแทนเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาในลำดับต่อไป

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนอกจากจะก่อให้เกิดการก้าวเข้าสู่มิติใหม่ในการผังเมืองซึ่งจะสร้างผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นธรรมแล้ว กรุงเทพมหานครและองค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไปจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองเพื่อการเป็นผู้ซึ่งนำการพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดผลจากการพัฒนาสูงสุดต่อภาพรวมของเมืองทั้งในทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเป็นระยะของการใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 จะประกอบด้วยรูปแบบของผังเมืองเฉพาะที่อาจจำแนกเป็นประเภทตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา รวมทั้งมาตรการและวิธีการที่แตกต่างกันดังนี้

ก. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาศูนย์กลางพาณิชยกรรมของกรุงเทพมหานคร

จากสภาพในปัจจุบันที่ศูนย์กลางพาณิชยกรรม (CBD) ของกรุงเทพฯ มีลักษณะกระจัดกระจาย และขยายตัวออกไปตามแนวถนนสายหลัก ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการจราจรทั้งภายในบริเวณศูนย์กลางพาณิชยกรรมและจากบริเวณที่พักอาศัย ชานเมืองเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง ก่อให้เกิดการเคลื่อนตัวของศูนย์กลางพาณิชยกรรมไปทางทิศที่มีการขยายตัวของบริเวณที่พักอาศัย และ

ละทิ้งบริเวณศูนย์กลางพาณิชยกรรมเดิมให้มีบทบาทที่ลดลงจนส่งผลเป็นความเสื่อมโทรมทางด้านกายภาพของบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ข้อจำกัดในการพัฒนาด้วยความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ (accessibility) ทำให้ศูนย์กลางพาณิชยกรรมมีสภาพเป็นเพียงการเกาะตัวของ อาคารพาณิชย์ไปตามแนวถนนสายหลัก และปิดกั้นพื้นที่ด้านในให้มีการใช้ประโยชน์ต่ำกว่าศักยภาพของพื้นที่ การปิดกั้นดังกล่าวยังก่อให้เกิดความยากลำบากในการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้พอเพียงต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผังเมืองกรุงเทพมหานครตามข้อเสนอของ MIT/EC กำหนดให้มีการขยายศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และการสร้างศูนย์กลางระบบขนส่งมวลชนร่วม โดยได้กำหนดระดับความเข้มข้นของการพัฒนาหรืออัตราส่วนระหว่างพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (F.A.R.) ในเขต CBD ให้มีค่าสูงสุดถึง 10:1 นั้น จำเป็นที่หน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐจะต้องเร่งระดมการสร้างเสริมขีดความสามารถทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อการสนับสนุนให้กิจกรรมธุรกิจพาณิชย์มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งและการสื่อสารที่เชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องปรับแต่งสภาพภูมิทัศน์เพื่อให้เกิดสภาพพื้นที่ที่มีความโดดเด่นและการสอดประสานกับการจัดวางพื้นที่โล่ง (Open Space) และสภาพทางธรรมชาติ เพื่อสร้างสมดุลทางด้านทัศนียภาพและสภาวะแวดล้อม

ข. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาศูนย์กลางพาณิชยกรรม

ปัญหาการจราจรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่งผลต่อความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านสภาวะแวดล้อมในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครมีสาเหตุมาจากโครงสร้างของมหานครที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางเดียว (monocentric pattern) ซึ่งทำให้มีการเดินทางจากบริเวณที่พักอาศัยชานเมืองเข้าออกสู่บริเวณพาณิชยกรรมกลางเมือง (CBD) ที่เพิ่มขึ้นจนถึงจุดวิกฤตหากระบบขนส่งมวลชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัด ทั้งทางด้านวิศวกรรมและเงื่อนไขอื่น ๆ แล้ว การปรับโครงสร้างของมหานครด้วยการกระจายศูนย์กลางพาณิชยกรรมออกเป็นหลายศูนย์กลาง (multicentric pattern) ย่อมจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน

จากการที่ MIT/EC ได้เสนอให้มี “ ศูนย์ชุมชนชานเมือง ” หรือศูนย์กลางพาณิชยกรรมรอง (subcenter) ขึ้นบริเวณจุดตัดระหว่างถนนรัศมี (circumferential road) กับถนนวง

แหวน (ring road) รอบนอกเพื่อการกระจายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการเดินทางเข้ามายังเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครนั้น การพัฒนาศูนย์กลางพาณิชย์กรรมรุดดังกล่าวจำเป็นต้องการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปในลักษณะของการประสานร่วมมือกันในระหว่างภาครัฐและเอกชน การพัฒนาซึ่งมีขนาดพื้นที่และการลงทุนเป็นจำนวนมากนี้ประกอบด้วยอัตราส่วนผลตอบแทนจากการลงทุนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ว่างให้เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมที่มีความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารเช่นนี้อาจเหมาะสมต่อการใช้กลไกทางการเงินซึ่งได้แก่การประเมินพิเศษ (special assessment) ตามที่ได้เสนอไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ค. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการขยายพื้นที่พักอาศัยชานเมือง

ถึงแม้ว่าการขยายพื้นที่พักอาศัยชานเมืองจะมีการควบคุมด้วยข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินให้ได้มาตรฐานของการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เหมาะสม แต่สภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังขาดวิธีการที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงการพัฒนาที่กระจายเป็นโครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เป็นผลให้เกิดเป็นความสับสนในการบริหารจัดการและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในระยะต่อไป นอกจากนี้การกระจายตัวของโครงการจัดสรรที่ดินยังก่อให้เกิดการปล่อยที่ดินให้มีสภาพที่รกร้างเนื่องจากไม่สามารถทำการเกษตรได้อีกต่อไปด้วยปัญหาสภาพแวดล้อมจากการพัฒนาดังกล่าว

เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอันมีสาเหตุมาจากสภาพการกระจายตัว (urban sprawl) ของพื้นที่พักอาศัยชานเมือง จำเป็นต้องการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการขยายพื้นที่พักอาศัยชานเมืองประกอบกับการอาศัยอำนาจตามข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน ทั้งด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ที่จำเป็นต้องการสงวนรักษาไว้ เพื่อการใช้ประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรมและการสนับสนุนระบบการป้องกันน้ำท่วมแบบผสมผสาน รวมทั้งการสร้างระบบถนนสายรอง (secondary distributor) และการเชื่อมโยงถนนสายย่อย (local access) โดยอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินหรือการถ่ายโอนอำนาจให้กับกรุงเทพมหานคร ตามข้อเสนอแนะของ MIT/EC

วิธีการสำหรับผังเมืองเฉพาะเพื่อการขยายพื้นที่พักอาศัยชานเมืองย่อมมีความเหมาะสมต่อการจัดรูปที่ดิน (land readjustment) ซึ่งได้เสนอไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ให้เป็นแนวทางการลงทุนเพื่อการขยายโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งยังได้มีโครงการนำร่องและการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินในเมือง ซึ่งคาดว่าในระยะเวลาของแผนกรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) พระราชบัญญัติดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและออกเป็นกฎหมายแล้ว

ง. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาย่านที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นใน

ผลจากข้อจำกัดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารที่มีประสิทธิภาพทำให้พื้นที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นในเกิดสภาพที่เสื่อมโทรม นอกจากนี้ปัญหาการจราจรจากพื้นที่พักอาศัยชานเมืองเข้าออกสู่แหล่งงานในเขตพาณิชย์กรรมกลางเมืองก่อให้เกิดการแสวงหาที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นในซึ่งส่งผลเป็นการพัฒนาที่เพิ่มความหนาแน่นของประชากรให้มากยิ่งขึ้น สภาพพัฒนาไม่ว่าจะเป็นชุมชนแออัดที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย หรือบริเวณที่มีการปลูกสร้างอาคารชุดพักอาศัยสำหรับประชาชนในระดับรายได้ต่าง ๆ ย่อมเป็นพื้นที่ที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ต่อการให้บริการนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามความต้องการ

ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาย่านที่พักอาศัยในเขตเมืองชั้นในจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในย่านที่พักอาศัยทั้งในบริเวณที่มีการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรด้วยการปลูกสร้างอาคารสูง ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่พักอาศัยที่มีความเสื่อมโทรมหรือการก่อกำเนิดของชุมชนแออัด การดำเนินการอาจมีความแตกต่างตามลำดับความรุนแรงของปัญหา ตั้งแต่การสงวนรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อการพักอาศัยไว้ด้วยสภาพที่น่าอยู่อาศัยต่อไป หรือการเสริมสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในบริเวณที่ขาดแคลนหรือประสบปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่าง ๆ จนกระทั่งการพัฒนาเต็มรูปแบบด้วยการปลูกสร้างขึ้นใหม่ (redevelopment) ตามความจำเป็นและเงื่อนไขของสภาพพื้นที่

จ. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

บริเวณเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร หรือในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ และพื้นที่โดยรอบซึ่งเป็นบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นบริเวณที่ถูกคุกคามโดยการพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางด้านทัศนียภาพ นอกจากนี้ความเสื่อมโทรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ส่งผลต่อสภาพทางกายภาพซึ่งทำลายคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของบริเวณนั้น ๆ

เพื่อสนับสนุนข้อเสนอแนะของ MIT/EC ในบริเวณอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมจะมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างสรรบรรยากาศที่เป็นเอกลักษณ์ โดยการปรับสภาพภูมิทัศน์ให้มีความงดงามด้วยความโดดเด่นของสถาปัตยกรรมดั้งเดิมที่มีความสำคัญ ผสมผสานกับการตกแต่งภูมิสถาปัตยกรรมและการสัญจรเชื่อมโยงทั้งภายในพื้นที่และบริเวณต่อเนื่อง นอกจากนี้การสร้างความปลอดภัยกันระหว่างสถาปัตยกรรมดั้งเดิมและสถาปัตยกรรมใหม่ยังจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบทางสถาปัตยกรรม ระยะเวลา ความสูงและองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมของอาคาร โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎกระทรวงซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นโดยเฉพาะ

นอกจากการปรับปรุงสภาพทางกายภาพเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว การฟื้นฟูสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ย่อมเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป จากพื้นฐานทางเศรษฐกิจเดิมที่มีการค้าส่งและอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นองค์ประกอบหลักอยู่ในขณะนั้นนั้น อาจมีผลกระทบเป็นความขัดแย้งกันด้วยปัญหาการขนส่งและแรงงาน จำเป็นต่อการลดทอนหรือปรับเปลี่ยนไปสู่การค้าปลีกและการบริการซึ่งส่วนหนึ่งจะตอบรับกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว ซึ่งจะขยายตัวเพิ่มขึ้นจากผลของการพัฒนาสภาพทางกายภาพ

4.2.4 การศึกษาด้านการคมนาคมขนส่งของกรุงเทพมหานคร

4.2.4.1 ภาพรวมของสภาพจราจรในกรุงเทพมหานคร

สภาพการจราจรและขนส่งภายในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ยังคงอยู่ในระดับวิกฤต แม้ว่ารัฐบาลทั้งสองกลางและส่วนท้องถิ่น จะได้ดำเนินการเร่งรัดพัฒนาการก่อสร้างระบบขนส่งทางบกที่จำเป็น ได้แก่ ทางด่วนทางพิเศษ ถนนสายหลักสายรอง ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงขีดความสามารถของระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่มีอยู่ ทั้งรถโดยสารประจำทาง รถไฟชานเมือง ฯลฯ และยังสนับสนุนระบบการขนส่งมวลชนทางน้ำ เพื่อให้เป็นทางเลือกทางเสริมของระบบขนส่งทางบก คือ การให้บริการเรือโดยสารสาธารณะในแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ แต่เนื่องจากสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความต้องการการเดินทางมากขึ้นทุกปี ประกอบกับการดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งที่สำคัญ โดยเฉพาะระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ประสบความสำเร็จไม่เสร็จสิ้นตามเป้าหมาย จึงเป็นเหตุให้สภาพจราจรยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก

ปัญหาใหญ่ที่มีผลทำให้สภาพจราจรของกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับวิกฤตนั้น คือ ปริมาณยานพาหนะที่วิ่งอยู่บนท้องถนนในกรุงเทพฯ มีจำนวนมากเกินขีดความสามารถ (Capacity) ของถนนที่จะให้บริการการเดินทางในระดับ (Level of Service) ที่ยอมรับได้ เป็นผลทำให้อัตราความเร็วของรถที่เป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานมาก จากข้อมูลสถิติของกรมการขนส่งทางบก ปี 2537 ได้แสดงอัตราการเพิ่มของรถที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ไว้ดังนี้

- จำนวนรถใหม่ทุกประเภทที่จดทะเบียนกรุงเทพฯ ปี 2537 มีทั้งสิ้น 497,109 คัน คิดเป็นเฉลี่ยของรถใหม่ที่ออกสู่ถนนเป็นจำนวน 1,362 คันต่อวัน
- จำนวนรถที่จดทะเบียนประจำปีในกรุงเทพฯ เมื่อห้าปีที่ผ่านมา ปี 2533 มีจำนวน 2,045,814 คันในปี 2537 คิดเป็นรถที่ยังใช้งานอยู่บนถนนเพิ่มขึ้นประมาณ 9% ต่อปี

ส่วนอัตราความเร็วของยานพาหนะ ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดระดับสภาพจราจรของถนนที่สำคัญอย่างหนึ่ง การศึกษาในอดีตหลาย ๆ โครงการได้ชี้ให้เห็นถึงอัตราความเร็วของรถบนถนนในกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับต่ำมาก โดยเฉพาะในช่วงโมงเร่งด่วนทั้งเช้าและเย็น ผลการศึกษาที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก. สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการสำรวจสภาพความเร็วของรถบนถนนสายสำคัญในกรุงเทพฯ เป็นประจำทุกปี และพบว่าระดับความเร็วของรถได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากจำนวนรถและความต้องการเดินทางยังเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

ตารางที่ 4.60 เปรียบเทียบอัตราความเร็วของรถในช่วงเวลาเร่งด่วนระหว่างปี 2533-2537

ลำดับที่	ชื่อถนน	ปี				
		2533	2534	2535	2536	2537
1.	พหลโยธิน	25	21	21	23	18
2.	วิภาวดีรังสิต	26	46	23	*	21
3.	พระรามที่ 4	16	11	12	11	11
4.	เพชรบุรี	17	14	13	14	14
5.	สุขุมวิท	17	21	*	12	11
6.	พระรามที่ 5	12	17	12	10	8
7.	ราชวิถี	13	10	11	8	8
8.	ลาดพร้าว	24	23	19	17	16
9.	รามคำแหง	18	14	11	14	13
10.	สามเสน	15	17	10	9	9
11.	จรัญสนิทวงศ์	26	28	22	19	*
12.	สีลม	*	7	11	8	11
13.	เพชรเกษม-อินทรพิทักษ์	30	33	37	30	22
14.	ประชาธิปไตย-สมเด็จพระเจ้าตากสิน-สุขสวัสดิ์	21	19	15	15	12
15.	พระรามที่ 9	*	42	10	15	12
16.	สาทร	*	17	17	8	7
17.	วิฑู	*	18	12	9	8
18.	รัชดาภิเษก	*	26	27	25	24
19.	อโศก-ดินแดง	*	8	11	8	8

หมายเหตุ * ไม่ได้ทำการสำรวจ

แหล่งที่มา สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร

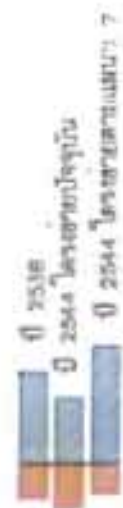
ข. โครงการศึกษาเพื่อวางแผนการคมนาคมขนส่งในกรุงเทพมหานครของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) โดยหน่วยวิจัยการจราจรและการขนส่ง คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาอัตราความเร็วเฉลี่ยของสภาพการจราจรของกรุงเทพฯ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ย่อยต่าง ๆ ในปี 2537 พบว่า พื้นที่ภายในถนนวงแหวนชั้นใน หรือถนนรัชดาภิเษกนั้น มีอัตราความเร็วเฉลี่ยของรถต่ำมาก ในช่วงโมงเร่งด่วนเช้า-เย็น โดยพื้นที่ใจกลางกรุงเทพฯส่วนใน สภาพจราจรมีอัตราความเร็วเฉลี่ยประมาณ 10 กิโลเมตรต่อชั่วโมง สำหรับพื้นที่นอกเขตถนนวงแหวนออกไป มีอัตราเร็วเฉลี่ยดีขึ้นมากกว่า 25 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ค. โครงการปรับแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเช่นเดียวกัน โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และบริษัท สินธุไพค์ โบดีลล์ จำกัด ได้ศึกษาสภาพจราจรของกรุงเทพฯ และปริมณฑลในปี 2536 และคาดการณ์สภาพจราจรในปีอนาคต โดยเปรียบเทียบกรณีที่ไม่มีการดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 กับกรณีที่แผนโครงการดำเนินการได้ตามเป้าหมาย พบว่า สภาพจราจรในใจกลางเมืองกรุงเทพฯ นั้น มีอัตราเร็วเฉลี่ยต่ำกว่า 10 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และประมาณ 10 - 15 กิโลเมตรต่อชั่วโมงในพื้นที่ชั้นนอก และคาดการณ์ในปี 2544 พื้นที่ทั้งกรุงเทพฯ จะมีอัตราเร็วเฉลี่ยลดลงไปต่ำกว่า 10 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หากไม่มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่วางแผนไว้

4.2.4.2 ความก้าวหน้าของโครงการคมนาคมขนส่งตามแผนฯ 4

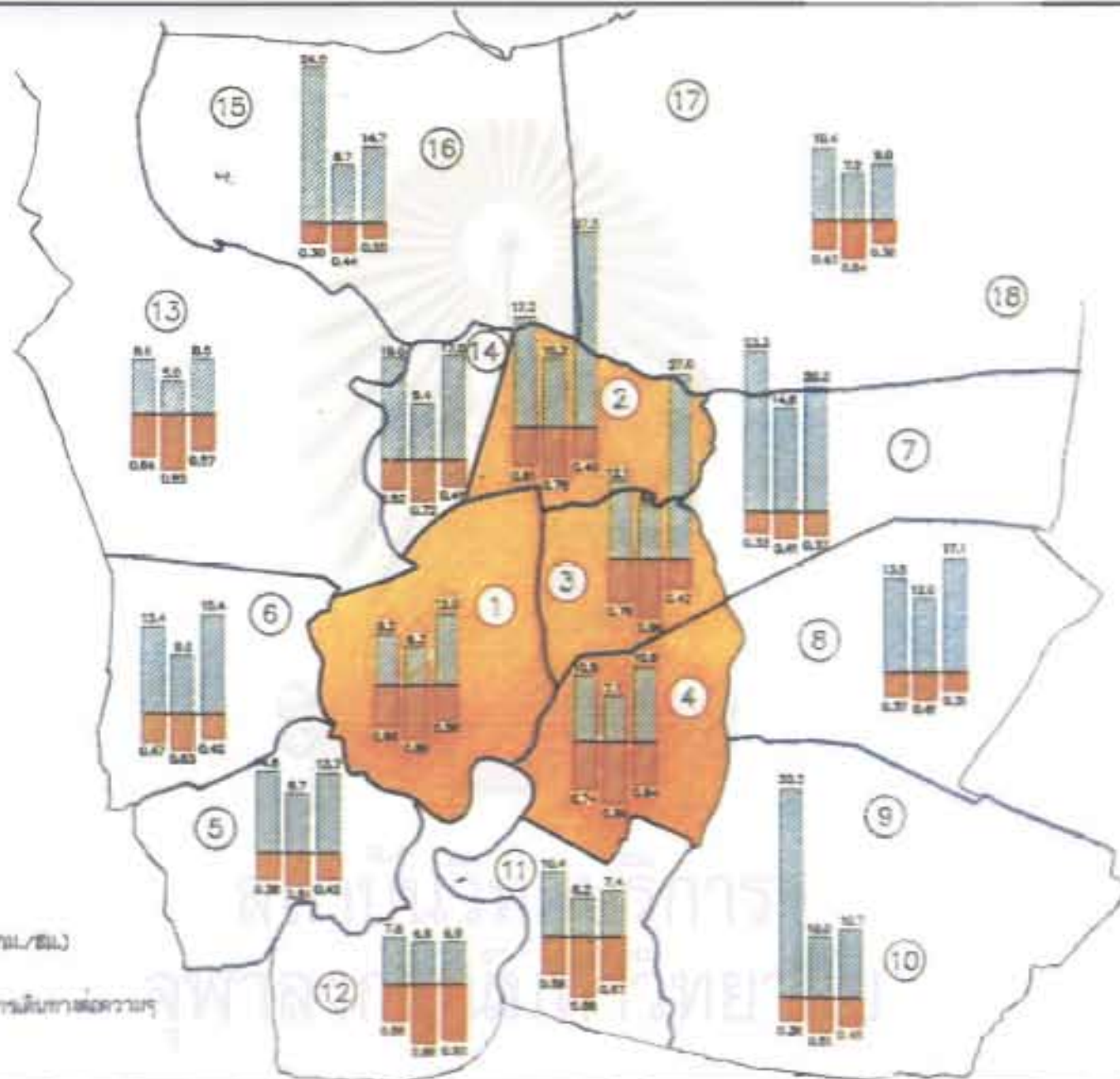
แผนพัฒนามหาวิทยาลัยฉบับที่ 4 ซึ่งใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 นั้น ได้กำหนดกลุ่มงานโครงการต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

- กลุ่มโครงการพัฒนา ถนน ตรอก ซอย แยกออกเป็น 3 ประเภท คือ
 - กลุ่มก่อสร้างถนนใหม่ ประกอบด้วย 23 โครงการ
 - กลุ่มปรับปรุงถนนเดิม ประกอบด้วย 16 โครงการ
 - กลุ่มต่อเชื่อม ตรอก ซอย ประกอบด้วย 18 โครงการ
- กลุ่มโครงการปรับปรุงทางแยก ประกอบด้วย 21 โครงการ
- โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร
- โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่
- โครงการศึกษาวางแผนถนนสายใหม่ตามผังเมือง



ความเร็วเฉลี่ย (มม./ชม.)

สัดส่วนปริมาณการคืนกักของความเร็ว



รูปที่ 4.9 อัตราความเร็วเฉลี่ยของสภาพการจราจรของพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

บัญชีรายชื่อแต่ละโครงการของแต่ละกลุ่มงาน ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4.61 พร้อมทั้งแสดงสถานภาพความก้าวหน้าของงานในแต่ละโครงการ โดยแสดงเป็นเปอร์เซ็นต์ความก้าวหน้าการก่อสร้าง (100 % ถือว่าโครงการก่อสร้างแล้วสมบูรณ์) โครงการนี้ไม่ได้แสดงถึงความก้าวหน้าของงาน หมายถึงโครงการยังอยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง เช่น อยู่ระหว่างออกแบบรายการ จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ของงบประมาณ หรือบางโครงการอาจถูกชะลอการดำเนินงานไว้ก่อน เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาความก้าวหน้าของงานโครงการด้านคมนาคมขนส่งของแผนฯ 4 ในภาพรวม พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- งานพัฒนาก่อสร้างถนนใหม่ ทั้งหมด 23 โครงการ
 - ก่อสร้างแล้วเสร็จ 3 โครงการ
 - อยู่ระหว่างก่อสร้าง 6 โครงการ
 - อยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง 11 โครงการ
 - ชะลอโครงการ 1 โครงการ
 - หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน 1 โครงการ
 - ยังไม่ได้ดำเนินการ 1 โครงการ
- งานพัฒนาปรับปรุงถนนเดิม ทั้งหมด 16 โครงการ
 - ก่อสร้างแล้วเสร็จ 8 โครงการ
 - อยู่ระหว่างก่อสร้าง 3 โครงการ
 - อยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง 5 โครงการ
- งานพัฒนาต่อเชื่อม ตรอก ซอย ทั้งหมด 18 โครงการ
 - ก่อสร้างแล้วเสร็จ 5 โครงการ
 - อยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง 7 โครงการ
 - ยังไม่ได้ดำเนินการ 6 โครงการ
- งานพัฒนาปรับปรุงทางแยก ทั้งหมด 21 โครงการ
 - ก่อสร้างแล้วเสร็จ 18 โครงการ
 - ชะลอโครงการ 3 โครงการ

• งานพัฒนาระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือ โครงการระบบรถไฟฟ้า กรุงเทพมหานครดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว 16 %

• งานพัฒนาระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ หรือ ที่เรียกว่า โครงการ ATC ได้ดำเนินการในส่วนงานก่อสร้างเสร็จสิ้น ยังอยู่ระหว่างการปรับแก้การทำงานของโปรแกรมการควบคุมสัญญาณไฟให้มีประสิทธิภาพให้เหมาะสม

ตารางที่ 4.61 รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปัจจุบัน
1. โครงการพัฒนาถนน ตรอก ซอย แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่	
1.1 กลุ่มก่อสร้างถนนใหม่มีโครงการย่อย 23 โครงการ ประกอบด้วย	
(1) โครงการก่อสร้างถนนพระรามที่ 6 (ถนนเหนือ-ใต้)	37 %
(2) โครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก	100 %
(3) โครงการก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์	ประกวดราคา
(4) โครงการก่อสร้างถนนกรุงเทพกรีฑาถึงถนนร่มเกล้า	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(5) โครงการก่อสร้างถนนเลียบบคลองช่องนนทรี	88 %
(6) โครงการก่อสร้างถนนเลียบบคลองบางกะปิ	58 %
(7) โครงการก่อสร้างถนนงามวงศ์วานถึงสุขาภิบาล 1	กรมทางหลวงดำเนินการ
(8) โครงการก่อสร้างถนนสุขาภิบาล 1 ถึง สุขุมวิท 103	68 %
(9) ถนนเลียบบคลองเปรมประชาฝั่งตะวันตก	ออกแบบรายการ
(10) โครงการก่อสร้างถนนพรานนกถึงพุทธมณฑลสาย 4	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(11) โครงการก่อสร้างถนนอักษะ	ประกวดราคา
(12) โครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย 1	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(13) โครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย 3	28 %
(14) โครงการก่อสร้างถนนเลียบบคลองทางรถไฟสายใต้ฝั่งตะวันตก	ยังไม่ได้ดำเนินการ

ตารางที่ 4.61 (ต่อ) รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฯฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปัจจุบัน
(15) โครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในถนนราม- คำแหง	สำรวจออกแบบ/จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(16) โครงการก่อสร้างถนนเอกมัยถึงถนนรามอินทรา	67 %
(17) โครงการก่อสร้างถนนพระราม 2 ตัดใหม่	ขอความเห็นชอบจาก กรม.
(18) โครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในถนนอโศก (ย่านสุขุมวิท 19)	ชะลอโครงการ
(19) โครงการต่อเชื่อมถนนสุขาภิบาล 2 ถึง ถนน สุขาบาล 3 ข้ามคลองแสนแสบ	ประกวดราคา
(20) โครงการก่อสร้างถนนใต้ทางด่วนชั้นที่ 2	100 %
(21) โครงการก่อสร้างถนนพระรามที่ 9 ถึง ถนน รัชดาภิเษก	100 %
(22) โครงการก่อสร้างถนนสาธุประดิษฐ์ถึงถนน พระรามที่ 3	สำรวจออกแบบ/จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(23) โครงการก่อสร้างถนนศรีอยุธยาถึงถนนอโศก	ขออนุมัติประกวดราคา
1.2กลุ่มปรับปรุงเดิม มีโครงการย่อย 16 โครงการ ประกอบด้วย	สำนักการโยธา
(1) โครงการปรับปรุงถนนพระรามที่ 3	74 %
(2) โครงการปรับปรุงถนนสุขุมวิท 77	33 %
(3) โครงการปรับปรุงบางบอน 5	100 %
(4) โครงการปรับปรุงถนนสุขาภิบาล 3 (จากถนน สุขาภิบาล 1 ถึง หน้าโรงเรียนเตรียมอุดม ศึกษา)	100 %
(5) โครงการปรับปรุงถนนเทียมร่วมมิตร	100 %
(6) โครงการปรับปรุงถนนประชาอุทิศ (จากถนน เทียมร่วมมิตรถึงแยกนวดศรี)	100 %
(7) โครงการปรับปรุงถนนสุขาภิบาลบางกะปิ	100 %
(8) โครงการปรับปรุงถนนบางแวก	100 %

ตารางที่ 4.61 (ต่อ) รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปัจจุบัน
(9) โครงการปรับปรุงถนนบางขุนเทียน	100 %
(10) โครงการปรับปรุงถนนสีหบุรานุกิจ	100 %
(11) โครงการปรับปรุงถนนต่อเชื่อมถนนรามคำแหง จำนวน 4 ซอย	ออกแบบรายการ
(12) โครงการปรับปรุงถนนเลียบบคลองทวีวัฒนา	ออกแบบรายการ/ของบประมาณ 2450
(13) โครงการปรับปรุงถนนลาดกระบัง (สุขุมวิท 77)	สำรวจออกแบบ
(14) โครงการปรับปรุงถนนสุขาภิบาล 3 (จาก โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาถึงถนนสุวินทวงศ์)	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(15) โครงการปรับปรุงถนนประชาอุทิศ (จากคลอง หนองรีถึงสุดเขตกรุงเทพมหานคร)	100 %
(16) โครงการปรับปรุงถนนบางขุนเทียน	ของบประมาณปี 2540
1.3กลุ่มต่อเชื่อม ตรอก ซอย มีโครงการย่อยจำนวน 18 โครงการ ประกอบด้วย	สำนักการโยธา
(1) โครงการเชื่อมถนนเพชรเกษม 23 ถนน พัฒนาการ	100 %
(2) โครงการเชื่อมสุขุมวิท 55 (ทองหล่อ) ถนน เพชรบุรี	100 %
(3) โครงการเชื่อมซอยสุทธาวาส-ถนนนุดมาภาค	ยังไม่ได้ดำเนินการ
(4) โครงการเชื่อมถนนราชดำริ-ถนนอังรีดูนังต์ (คลองไผ่สิงห์โต)	ยังไม่ได้ดำเนินการ
(5) โครงการเชื่อมซอยอำนวยการ-ซอยศักดิ์เจริญ (จรัญสนิทวงศ์ 13)	100 %
(6) โครงการเชื่อมถนนสุขุมวิท 71-ซอยวิทยาศาสตร์	100 %
(7) โครงการเชื่อมถนนราษฎร์บูรณะ-ซอยสุขสวัสดิ์	ยังไม่ได้ดำเนินการ

ตารางที่ 4.61 (ต่อ) รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฯฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปีปัจจุบัน
(8) โครงการเชื่อมซอยสารสิน-ถนนเพลินจิต (ซอยต้นสน)	สำนักงานเขตปทุมวันดำเนินการ
(9) โครงการเชื่อมถนนวิภาวดีรังสิต-ถนนรัชดาภิเษก ซอยโชคชัยร่วมมิตร	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(10) โครงการเชื่อมถนนรัชดาภิเษก-ถนนจอมทอง (ซอยक्रमัง)	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
(11) โครงการเชื่อมถนนแจ้งวัฒนะ-ถนนสรองประชา(ซอยวัดเวฬุวนาราม)	ออกแบบรายการ
(12) โครงการเชื่อมถนนวิภาวดีรังสิต-ถนนแจ้งวัฒนะ (ซอยเคหะทุ่งสองห้อง)	100 %
(13) โครงการเชื่อมถนนเลียบวารี-ถนนสังฆ-สันติสุข	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน/ออกแบบ
(14) โครงการเชื่อมถนนสุขุมวิท 77-ถนนสุขุมวิท 93	แก้ไขแบบ
(15) โครงการเชื่อมถนนสุทธิสาร-ซอยร่วมศิริมิตร (ซอย 10)	ออกแบบรายการ
(16) โครงการเชื่อมถนนเจริญกรุง-ถนนพระรามที่ 4 ผ่านซอยวัดปรก-ถนนอาคารสงเคราะห์ (SPURT)	ยังไม่ได้ดำเนินการ
(17) โครงการเชื่อมถนนรัชดาภิเษก-ถนนสุขุมวิท (ผ่านซอยสุขุมวิท 4, 8, 10, 12 และ ถนนไปโรงงานยาสูบ (SPURT)	ยังไม่ได้ดำเนินการ
(18) โครงการเชื่อมซอยในพื้นที่ระหว่างถนนลาดพร้าวกับถนนรามอินทรา (SPURT)	ยังไม่ได้ดำเนินการ
2. โครงการปรับปรุงทางแยก มีโครงการย่อยจำนวน 21 โครงการ ประกอบด้วย	
(1) โครงการปรับปรุงทางแยกในถนนพระรามที่ 4 จากถนนสีลม, สุรวงศ์, สีพระยา	100 %

ตารางที่ 4.61 (ต่อ) รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฯฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปัจจุบัน
(2) โครงการปรับปรุงอุโมงค์ทางแยกสะพานพระ- ปิ่นเกล้า หน้ากรมประชาสัมพันธ์	ชะลอโครงการ
(3) โครงการปรับปรุงทางแยกในถนนดินแดง - สะพานข้ามทางแยกถนนราชปรารภ - อุโมงค์ลอดทางแยกถนนวิภาวดีรังสิต	100 % 38 %
(4) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนประดิพัทธ์ พหลโยธิน	100 %
(5) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนประชาชื่น ประชาราษฎร์สาย 2	100 %
(6) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนสุขุมวิท พระรามที่ 4 (เดิมจะต่อสะพานข้ามคลองพระ โขนงออกมาข้ามทางแยกนี้)	100 %
(7) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนเพชรบุรี รวม คำแหง (เดิมพิจารณาปรับปรุงทางแยกระดับ ดิน)	100 %
(8) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนพระรามที่ 4 - ถนนเกษมราษฎร์	ชะลอโครงการ
(9) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนเพชรบุรี ถนนอโศก	ชะลอโครงการ
โครงการเพิ่มเติมในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3	
(10) โครงการสร้างสะพานข้ามทางแยกถนนรัชดา ภิเษก-ถนนเพชรเกษม	100 %
(11) โครงการสร้างสะพานทางแยกถนนจรัญสนิท วงศ์-ราชวิถี	100 %
(12) โครงการสร้างสะพานข้ามทางแยกถนน กำแพงเพชร-ถนนพหลโยธิน	100 %

ตารางที่ 4.61 (ต่อ) รายชื่อโครงการของแต่ละกลุ่มงานในแผนพัฒนากรุงเทพฉบับที่ 4

กลุ่มโครงการ/ชื่อโครงการ	สถานภาพ ณ ปัจจุบัน
(13) โครงการสร้างสะพานข้ามทางแยกถนนพระ ปิ่นเกล้า-ถนนอรุณอมรินทร์	100 %
(14) โครงการสร้างสะพานข้ามทางแยกถนนรัชดา ภิเชก-ถนนลาดพร้าว	100 %
(15) โครงการสร้างสะพานข้ามทางแยกถนน ศรีนครินทร์-ถนนรามคำแหง	100 %
(16) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนรัชดาภิเชก- ถนนกรุงเทพ-นนทบุรี	100 %
(17) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนรัชดาภิเชก- ถนนประชาชื่น	100 %
(18) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนงามวงศ์วาน- ถนนประชาชื่น	100 %
(19) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนลาดพร้าว- ถนนสุขาภิบาล 2	100 %
(20) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนพหลโยธิน- ถนนงามวงศ์วาน	100 %
(21) โครงการปรับปรุงทางแยกถนนศรีอยุธยา- ถนนราชปรารภ	100 %
3. โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร	16 %
4. โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ (ATC)	95 %
5. โครงการศึกษาวางแนวถนนสายใหม่ตามผังเมือง	-

4.2.4.3 การพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งทางน้ำ

แม้ว่าการพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ ไม่ได้ได้รับการมุ่งหมายให้เป็นนโยบายหลักของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ในระดับเดียวกับระบบขนส่งทางบก แต่ในสภาพความเป็นจริง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ระบบขนส่งการเดินทางของประชาชนทางน้ำในกรุงเทพ-

มหานคร ได้กลายมาเป็นทางเลือกที่สำคัญของการเดินทางสัญจรเนื่องจากสะดวกรวดเร็วกว่าการเดินทางบนถนนมาก แม่น้ำเรือโดยสารที่ใช้สัญจรทางน้ำยังอยู่ในระดับมาตรฐานสากลที่ต่ำ และการให้บริการของผู้ประกอบการยังไม่ดีเท่าที่ควร โครงข่ายระบบขนส่งผู้โดยสารทางน้ำได้ขยายเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มว่าจะคงความสำคัญต่อการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ

ระบบการขนส่งผู้โดยสารทางน้ำในปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ลักษณะ คือ

- เรือโดยสารในแม่น้ำเจ้าพระยา อยู่ในความควบคุมของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นเวลาช้านานแล้ว
- เรือโดยสารในคลองต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครถูกมอบหมายให้อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มให้บริการอย่างถูกต้อง ตั้งแต่ปี 2533 ในคลองแสนแสบ เป็นสายแรก

ปัจจุบันนี้ กรุงเทพมหานครได้เปิดให้มีการบริการเรือโดยสารในคลองต่าง ๆ ทั้งหมด 6 คลองแล้ว ดังนี้

- คลองแสนแสบ
- คลองพระโขนง
- คลองลาดพร้าว
- คลองผดุงกรุงเทพ
- คลองภาษีเจริญ
- คลองเปรมประชากร

สภาพภาพของการเดินเรือโดยสารในแต่ละคลองที่มีอยู่ได้แสดงเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 4.62

จะเห็นว่าการเดินเรือโดยสารในปัจจุบัน จำกัด อยู่ในพื้นที่ฝั่งกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนพื้นที่ฝั่งธนบุรี ยังมิได้เปิดให้มีการดำเนินการเดินเรืออย่างถูกต้อง แม้อินสภาพความเป็นจริงมีการให้บริการเดินเรือเองอยู่บ้าง ซึ่งยังไม่ได้มีการควบคุม

กรุงเทพมหานครได้มีการว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของเส้นทางเดินเรือในฝั่งธนบุรี และมีผลสรุปออกมาว่าคลองที่มีความเหมาะสมในการเดินเรือโดยสารมี 2 คลอง คือ

ตารางที่ 4.62 สถานภาพของการเดินเรือโดยสารประจำทางของคลองต่าง ๆ ในเขต กรุงเทพมหานคร

ลำดับ ที่	รายละเอียด	คลองแสนแสบ		คลองพระโขนง	คลองผดุง กรุงเกษม	คลองลาดพร้าว		คลองภาษี เจริญ	คลองเปรม ประชากร
		สะพานผ่านฟ้า วัดศรีบุญเรือง	วัดศรีบุญเรือง- มีนบุรี			คลองลาดพร้าว	คลองลาดพร้าว		
1.	จุดเริ่มต้นและจุดปลายทาง	สะพานผ่านฟ้า วัดศรีบุญเรือง	วัดศรีบุญเรือง- มีนบุรี	- ถนนศรีนครินทร์ (ตลาดเอี่ยมสมบัติ) - ถนนสุขุมวิท (สะพานพระโขนง)	หัวลำโพง-คลอง บางลำภู (บ่อม- พระสุเมรุ)	พหลโยธิน (ตลาด ยิ่งเจริญ) - ถนน สุขุมวิท (สะพาน- พระโขนง)	ตลาดยิ่งเจริญ ถนนสายใหม่	สายพุทธยอดฟ้า- ท่าเกษตร แบ่ง- การเดินทางเรือเป็น 2 ช่วงจะขยายไป ถึงวัดหนองแขม (9.5 กม.)	สถานีตำรวจดอน เมือง-ตลาดบาง ซื่อ
2.	ระยะทาง	18 กิโลเมตร	11.50 ก.ม.	7 กิโลเมตร	4.3 กิโลเมตร	24 กิโลเมตร	4 กิโลเมตร	10.5 กิโลเมตร	16 กิโลเมตร
3.	จำนวนเรือโดยสาร	80 ลำ	20 ลำ	20 ลำ	5 ลำ	40 ลำ	20 ลำ	20 ลำ	ไม่ต่ำกว่า 20 ลำ
4.	ขนาดของเรือ	80 ที่นั่ง	ไม่ต่ำกว่า 24 ที่นั่ง					ไม่ต่ำกว่า 24,40 ที่นั่ง	ไม่ต่ำกว่า 24 ที่นั่ง
5.	ช่วงเวลาให้บริการ	05.45-19.00		05.30-19.00	06.10-19.00	05.30-19.00	05.30-19.30	05.30-19.30	5-12 บาท
6.	อัตราค่าโดยสาร	5-15 บาท	5-9 บาท	4 บาท ตลอดสาย	5 บาท ตลอดสาย	3-13 บาท	4 บาท	ช่วงแรก 4 บาท	ตามระยะทาง
		ตามระยะทาง	ตามระยะทาง			ตามระยะทาง	ตลอดสาย	ช่วงสอง 5 บาท	50 นาที
7.	ระยะเวลาในการเดินทาง	60 นาที	40 นาที	20 นาที	15 นาที	1.10 ชั่วโมง	15 นาที	40 นาที	23 ท่า
8.	จำนวนท่าเรือ	34 ท่า	13 ท่า	14 ท่า	12 ท่า	15 ท่า	12 ท่า	15 ท่า	14 ก.พ. 39
9.	วันที่เปิดเดินเรือโดยสาร	1 ต.ค. 33	ยังไม่กำหนด	20 ส.ค. 34	8 ก.ย. 35	20 ต.ค. 35	ยังไม่กำหนด	15 พ.ค. 38	ยังไม่ได้จดทะเบียน
10.	จดทะเบียนเรือเดินประจำ ทางกับกรมเจ้าท่า	จดทะเบียนแล้ว	ยังไม่จดทะเบียน	ยังไม่ได้จดทะเบียน	ยังไม่ได้จดทะเบียน	จดทะเบียนแล้ว	ยังไม่จดทะเบียน	ยังไม่จดทะเบียน	
11.	จำนวนผู้โดยสารต่อวัน	60,000 คน	-	3,000 คน	1,000 คน	20,000 คน	01-617-2906	5,000 คน	-

- คลองพระยาราชนนตรี
- คลองสนามไชย

กรุงเทพมหานครมีโครงการจะเปิดเส้นทางเดินเรือในคลองทั้งสองสายของฝั่งธนบุรี ในปี 2540

ดังนั้น ระบบการขนส่งผู้โดยสารทางน้ำ ทั้งในแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองต่างๆ ที่มีความเหมาะสมในการเดินเรือ ควรจะได้รับการขยายโครงข่ายเส้นทางเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งของรูปแบบการเดินทางของชาวกรุงเทพมหานคร และยิ่งจะช่วยในการบรรเทาสภาพความหนาแน่นของปริมาณการที่อยู่บนโครงข่ายถนนอีกด้วย

4.2.4.4. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาด้านคมนาคมและขนส่ง

หากเมื่อพิจารณาถึงแผนพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งปัจจุบัน ทั้งของกรุงเทพมหานคร และของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น พบว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร เน้นหนักทางด้านพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งทางบกเป็นหลัก ประกอบด้วย ทางด่วน ทางยกระดับ ถนนสายหลักสายรอง ระบบขนส่งมวลชน รถไฟฟ้า และรถเมย์ราง ส่วนแผนพัฒนาของสภาพัฒน์ ฉบับที่ 7 ในส่วนที่เกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบโครงข่ายขนส่งทางบกเช่นเดียวกัน โดยเน้นทางด้านระบบทางพิเศษและระบบขนส่งมวลชนแบบราง แต่ได้ให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อการพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ โดยอาศัยแม่น้ำลำคลองเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าและผู้โดยสารด้วย

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานคร ดำเนินการเอง และทางรัฐบาลดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ ตามแผนทั้งสอง พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาโครงข่ายพัฒนาคมนาคมขนส่ง มีดังต่อไปนี้

ก. การพัฒนาระบบทางด่วนทางพิเศษในระดับรัฐบาล สามารถดำเนินการไปได้มีความก้าวหน้า แต่ประสบความล่าช้าในส่วนของ การเวนคืนที่ดินเป็นส่วนใหญ่

ข. การพัฒนาระบบถนนสายหลักและสายรองของกรุงเทพมหานคร
สามารถดำเนินการไปได้ก้าวหน้าเช่นกัน แต่ประสบความล่าช้ามากกว่า เนื่องจากการเวนคืนที่ดิน และต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

ค. การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ทั้งรถไฟฟ้าและรถราง
ประสบปัญหาการดำเนินการและมีความล่าช้ามาก ณ ปัจจุบัน มีเพียงโครงการระบบรถไฟฟ้าของ กรุงเทพมหานคร ที่ให้เห็นเป็นรูปเป็นร่างจริง และอยู่ระหว่างก่อสร้างงานโยธา แต่ก็ยังดำเนินการล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้ ส่วนโครงการอื่นๆ ยังไม่เห็นความก้าวหน้าอย่างชัดเจนมากนัก อุปสรรคของการดำเนินโครงการเหล่านี้มีอยู่หลายประการ เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ใช้เงินทุนสูง และเมื่อให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เงื่อนไขการกู้ยืมเงินมีมาก และรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนในด้านการค้าประกัน นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านจากกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามากำกับดูแลไม่มีความแน่นอนและต่อเนื่อง

ง. การดำเนินการแผนการแก้ไขปัญหาจราจรระยะสั้น โดยเฉพาะ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาควบคุมการจราจร เช่น โครงการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ (ATC) ยังประสบอุปสรรคในการดำเนินงานและต้องล่าช้าออกไป และมาตรการการจำกัดการใช้รถในบางพื้นที่หรือเส้นทาง (Zone Restriction) รวมทั้งการเก็บค่าธรรมเนียมใช้ถนน (Road Pricing) ยังไม่สามารถดำเนินการได้เป็นรูปธรรม เนื่องจากรัฐบาลยังไม่แน่ใจในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือประชาชนจะยอมรับเพียงใด

ปัญหาใหญ่ของกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างระบบขนส่งต่าง ๆ มักมีอุปสรรค ในด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะกรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือสั่งการให้งานเดินได้เร็ว ต้องอาศัยรัฐบาลกลางเป็นผู้ตัดสินใจ ความล่าช้าจึงกลายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

จ. การพัฒนาระบบเรือโดยสารในคลอง แม้วาระบบขนส่งผู้โดยสารทางน้ำจะได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยพิจารณาจากปริมาณผู้ใช้เพิ่มขึ้นทุกปี และมีการขยายเส้นทางเดินเรืออย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการให้บริการเดินเรือยังมีอยู่หลายประการ โดย

เฉพาะในเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสาร อันเนื่องมาจากเรือที่ใช้ไม่ได้มาตรฐานสากล และมีการบรรทุกเกินอัตรา รวมถึงการขับเรือของพนักงานเรืออย่างไม่ถูกวิธี และเคารพกฎเกณฑ์การเดินเรือ ซึ่งผู้ประกอบการเดินเรือจะต้องเคร่งครัดให้มากขึ้น

เนื่องจากเรือโดยสารก็จัดเป็นระบบขนส่งมวลชนประเภทหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในการคมนาคมเป็นหลัก จึงควรได้รับการสนับสนุนในการยกระดับมาตรฐานของระบบให้บริการ ทั้งสภาพของเรือ และท่าเทียบเรือ ควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น

4.2.4.5. ข้อเสนอแนะทางแก้ไข

การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร ในช่วงห้าปีข้างหน้า ซึ่งจะกำหนดเป็นกรอบนโยบายของการพัฒนาด้านการคมนาคมและขนส่ง สำหรับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นั้น ควรกำหนดออกเป็น 2 แนวทางหลัก ดังนี้

- ก. การจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มแผนงานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร
- ข. การกำหนดแนวทางการเร่งรัดโครงการให้ดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางทั้งสองจะต้องดำเนินไปด้วยกันได้ จึงจะเกิดผลสำเร็จในการพัฒนาแผนโครงการระบบขนส่งตามเป้าหมายระยะเวลาได้

ก. ลำดับความสำคัญของกลุ่มแผนงานด้านคมนาคมขนส่ง

การกำหนดลำดับความสำคัญให้กับกลุ่มแผนงานต่างๆ จะช่วยเป็นกรอบให้กรุงเทพมหานครสามารถกำหนดโครงการต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน และสามารถดำเนินโครงการได้อย่างถูกต้อง ลำดับความสำคัญของกลุ่มแผนงานควรอยู่ในแนวทางต่อไปนี้

ก.1 กลุ่มแผนงานโครงการระบบขนส่งมวลชน

ควรจัดเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากหากดำเนินการได้สำเร็จจะชักจูงผู้เดินทางโดยรถส่วนตัวให้เปลี่ยนมาใช้ระบบขนส่งมวลชนได้มาก อย่างไรก็ตามโครงการระบบขนส่งมวลชนที่วางแผนไว้ จะต้องครอบคลุมโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนเต็มรูปแบบ

ไม่ได้เน้นเฉพาะรถไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการอยู่ จะต้องวางโครงข่ายระบบเสริมให้สามารถบริการได้ทั่วพื้นที่กรุงเทพฯ ระบบเสริมอาจพิจารณาหลาย ๆ รูปแบบประกอบกัน เช่น รถเมล์ราง รถโดยสารประจำทางปกติ เรือโดยสาร เป็นต้น โครงข่ายเสริมควรพัฒนาต่อจากแผนแม่บทระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ได้ศึกษาแล้วเสร็จ

ก.2 กลุ่มแผนงานโครงการจัดการและควบคุมจราจร

ควรจัดเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญรองลงมา และเนื่องจากเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรระยะสั้น จะสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ในช่วงของแผนฯ 6 โครงการหลัก คือ การควบคุมสัญญาณไฟทางแยกด้วยคอมพิวเตอร์ ควรดำเนินการให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดภายในแผน และให้ความรู้อบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายกรุงเทพมหานครและตำรวจ ให้คุ้นเคยและยอมรับการทำงานของระบบ ส่วนโครงการควบคุมปริมาณจราจร โดยจำกัดพื้นที่หรือเส้นทางสำหรับรถบางประเภท รวมถึงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน จะต้องดำเนินการให้สำเร็จในช่วงแผนนี้

ก.3 กลุ่มแผนงานก่อสร้างถนนสายหลักและสายรอง

ยังคงความสำคัญต่อการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งทางบกของกรุงเทพฯ แต่ควรเน้นทางแผนงานสร้างถนนสายรองมากกว่าสายหลัก เพื่อเป็นการบรรเทาความคับคั่งของสภาพจราจรบนถนนสายหลัก ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน การสร้างโครงข่ายถนนสายรองให้เพิ่มขึ้น ยังเป็นการช่วยลดขนาดของพื้นที่ปิดล้อมหลาย ๆ แห่งของกรุงเทพฯ ซึ่งกระจายอยู่รอบนอกของเมือง ดังนั้นโครงการถนนสายรองในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ควรเน้นในพื้นที่รอบนอกของกรุงเทพฯ

ก.4 กลุ่มแผนงานระบบทางด่วนและทางพิเศษ

ระบบโครงข่ายทางด่วนที่ให้บริการกรุงเทพมหานครและจังหวัดในเขตปริมณฑล ยังคงความสำคัญต่อการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง และการได้เร่งให้การก่อสร้างโครงข่ายตามแผนแม่บททางด่วนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว งานก่อสร้างระบบทางด่วน ควรให้รัฐบาลเป็นผู้ลงทุนดำเนินการ ผ่านทางหน่วยงานหลัก คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ส่วนกรุงเทพมหานครควรทำหน้าที่ในการให้สนับสนุนการดำเนินการก่อสร้างทางด่วนเหล่านี้ยิ่งขึ้น และให้ความสำคัญในการควบคุมดูแลจุดต่อเชื่อมระหว่างทางด่วน และทางระดับต้น ซึ่งเป็นของกรุงเทพมหานคร

ข. แนวทางการเร่งรัดโครงการให้ดำเนินการได้รวดเร็ว

ความล่าช้าในการดำเนินโครงการระบบขนส่งต่าง ๆ ทำให้แผนงานที่วางไว้ไม่บรรลุเป้าหมาย และไม่สามารถรองรับได้ทันต่ออัตราการเพิ่มของปริมาณจราจรและความต้องการการเดินทางได้ จึงควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าจากสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ข.1 ปัญหาการเวนคืนที่ดิน ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการอยู่เกือบทุกโครงการ จึงควรแก้ไขกฎหมายการเวนคืนที่ดินของกรุงเทพมหานคร ให้ทันสมัย และมีความคล่องตัวมากขึ้น

ข.2 โครงการระบบขนส่งขนาดใหญ่ทั้งทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชน ที่ให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ลงทุน และดำเนินการเองทั้งหมด มักมีปัญหาในการหาแหล่งทุนด้วยตัวเอง กรุงเทพมหานครหรือรัฐบาลควรให้การสนับสนุนหรือค้ำประกัน หรืออาจลงทุนในขั้นต้นให้ก่อน เพื่อให้โครงการดำเนินการไปได้ก่อนตามแผน

ข.3 การดำเนินงานหรือการตัดสินใจ เพื่อพัฒนาโครงการคมนาคมขนส่งของกรุงเทพมหานคร ควรมีความเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ สำหรับกรณีที่ไม่ต้องพึ่งงบประมาณของรัฐบาล โดยไม่ต้องรออนุมัติจากกระทรวงหรือรัฐบาล

ข.4 ปรับปรุงแก้ไขระบบการประสานงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานสาธารณูปโภค ซึ่งมีผลกระทบต่อการก่อสร้างโครงการขนส่งในทุกโครงการ

4.2.4.5 บทบาทของกรุงเทพมหานครด้านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง

เนื่องจากความรับผิดชอบในการพัฒนางานด้านคมนาคมขนส่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มิได้ตกอยู่แก่กรุงเทพมหานครเพียงหน่วยงานเดียว กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานอีกสองแห่งที่มีหน้าที่พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย กรุงเทพมหานครจึงควรกำหนดบทบาทของตนเองในด้านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งให้อยู่ในกรอบและขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในงานพัฒนาด้านนี้ให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

บทบาทของกรุงเทพมหานครในการพัฒนางานด้านคมนาคมขนส่ง
จำแนกตามกลุ่มแผนงานที่ลำดับความสำคัญได้ ควรประกอบด้วย

- **แผนงานโครงการระบบขนส่งมวลชน**

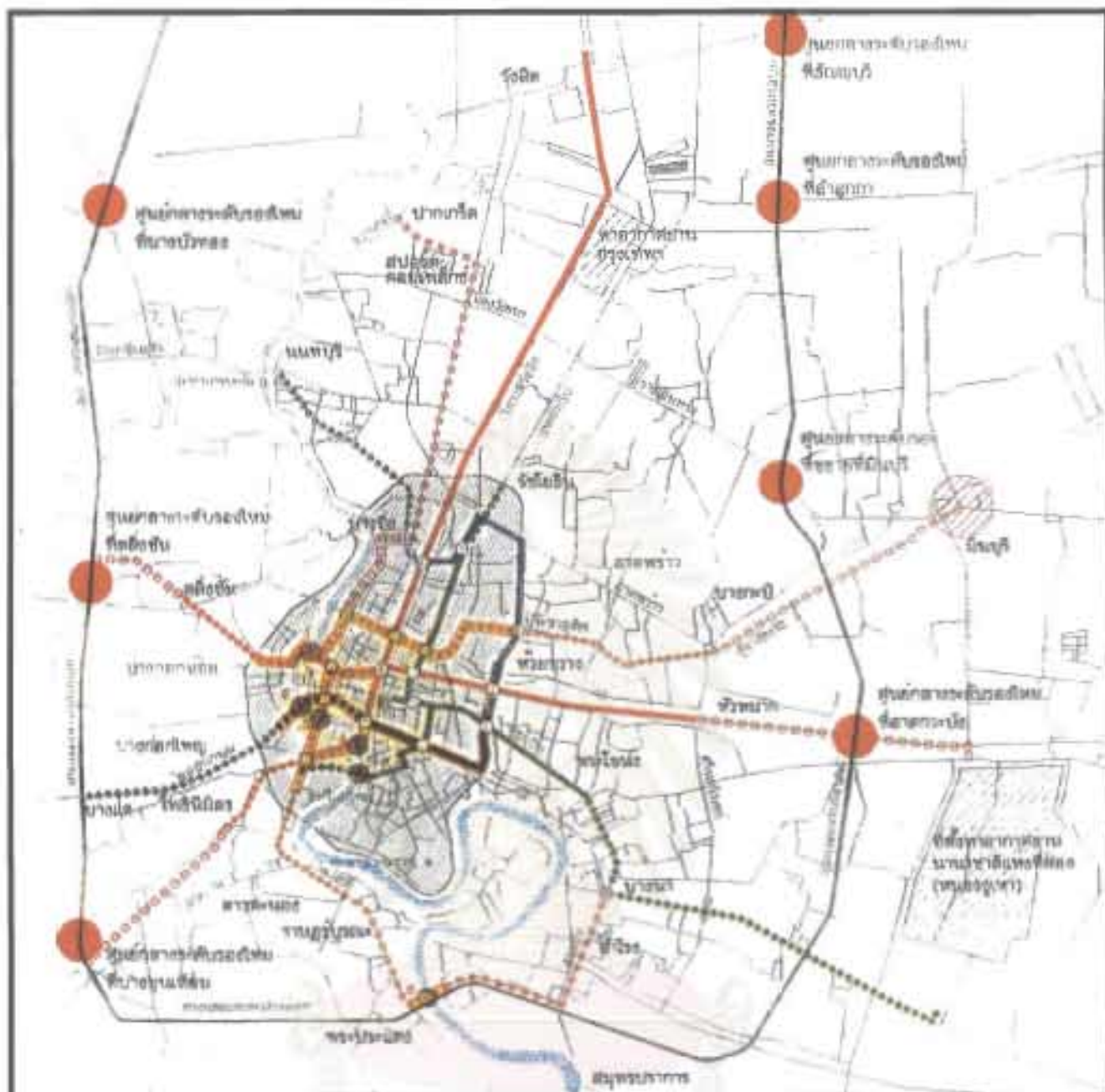
กรุงเทพมหานครควรรับภาระหน้าที่ในการพัฒนางานระบบขนส่ง
มวลชนขนาดกลาง และขนาดเล็ก ให้สอดคล้องกับโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลได้
กำหนดไว้แล้วเป็นแผนแม่บทระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชน (รูปที่ 10) ระบบขนส่งมวลชนขนาดกลาง ควร
เป็นระบบรถไฟฟ้าขนาดเบาที่ใช้เงินลงทุนไม่สูงมาก มีเขตทางเฉพาะ จึงสามารถขนส่งผู้โดยสารได้
มากพอควร เพื่อใช้เป็นโครงข่ายการเดินทางเสริมเข้ากับโครงข่ายหลักของแผนแม่บท ส่วนระบบขน
ส่งมวลชนขนาดเล็ก คือระบบขนส่งผู้โดยสารทางรถโดยสารประจำทาง ซึ่งควรได้รับการส่งเสริมและ
ขยายเส้นทางให้บริการและความปลอดภัยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- **แผนงานโครงการระบบถนน**

กรุงเทพมหานครควรรับภาระหน้าที่ในการพัฒนาระบบถนนที่เป็น
โครงข่ายถนนสายหลักและสายรองเท่านั้น ส่วนระบบทางด่วนพิเศษ ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใน
ระดับรัฐบาล ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ควรเน้นที่การพัฒนาโครงข่ายถนนสายรองให้มากขึ้น โดย
เฉพาะในพื้นที่ปิดล้อม หรือที่เรียกว่า Superblock ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโครงข่ายถนนเชื่อมต่อกันน้อย
ทำให้การเดินทางเข้าสู่พื้นที่เหล่านี้ได้ยาก

- **แผนงานโครงการระบบจัดการจราจรและควบคุมปริมาณจราจร**

กรุงเทพมหานครควรรับภาระหน้าที่ในการจัดระบบการจัดการจราจรและ
ควบคุมปริมาณจราจรในบางพื้นที่หรือบางเส้นทาง โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้าช่วยจัดการ
เช่น ระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ หรือ ATC ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว และจะต้องดำเนิน
การขยายต่อไปเป็นระยะเพื่อควบคุมสัญญาณไฟทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานครให้อยู่ในระบบเดียว
กัน เป็นต้น โครงการจัดการจราจรอื่น ๆ ที่ควรดำเนินการประกอบด้วย การจัดระเบียบจอดรับรถรับ
จ้างต่าง ๆ เช่น แท็กซี่ สามล้อ จักรยานยนต์ รวมถึงการดำเนินการจัดการที่จอดรถสาธารณะเพิ่มเติม
ให้กระจายทั่วกรุงเทพมหานคร ส่วนระบบการควบคุมปริมาณจราจรในบางพื้นที่ หรือบางเส้นทาง
ควรเร่งดำเนินการให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว



สัญลักษณ์

- แนวสีเขียว กทม. (ธนาชอง)
- แนวสีน้ำเงิน รพม.
- แนวสีแดง รพท. (ไฮเวย์ลวด)
- แนวสีม่วง
- แนวสีส้ม
- สถานีเชื่อมต่อการเดินทาง
- พื้นที่กำหนดให้ขุดใต้ดิน
- พื้นที่เสนอแนะให้ขุดวางใต้ดิน
- เส้นทางให้เป็นเส้นทางใต้ดิน
- 1-6 ตำแหน่งสถานี/จุดเชื่อมกับระบบขนส่ง
- โครงการที่ต้องดำเนินการเป็นขั้นต้นแรก (ปี พ.ศ. 2538-2544)
- แนวสีเขียว กทม.
- แนวสีน้ำเงิน รพม.
- แนวสีส้ม
- แนวสีแดง (ไฮเวย์ลวด)
- โครงการที่ต้องดำเนินการเป็นขั้นต้นสอง (ปี พ.ศ. 2544-2554)
- แนวสีแดง รพท.
- แนวสีส้ม
- แนวสีม่วง
- เติมเต็ม

รูปที่ 4.10 แผนที่แสดงแนวโครงการ

นอกจากแผนงานโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับภาวะความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แผนงานโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ กรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินการหรือก่อสร้างโครงการ เพราะโครงการเหล่านี้ก็ต้องใช้พื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และการดำเนินงานจะไม่ลุล่วงไปได้ด้วยดี ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากกรุงเทพมหานคร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.5 การศึกษาสภาวะแวดล้อมทางเสียง

4.2.5.1. สภาพปัจจุบัน

เป้าหมายของการลดมลพิษทางอากาศและเสียง ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และร่างฉบับที่ 8 โดยเฉพาะในเรื่องมลพิษทางเสียงนั้น มีโครงการหลัก คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศและเสียง (กรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2534 - 2537 งบประมาณ 500 ล้านบาท)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านเสียง เริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้วยเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา มาตรการที่สำคัญได้แก่ การติดตามและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศและเสียง

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีขั้นตอนการดำเนินงานประกอบด้วย 8 แผนงานหลักมีโครงการ 24 โครงการ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องเสียง ได้แก่ การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะทางบกทางน้ำ และโรงงานอุตสาหกรรม

ก. สภาวะมลพิษทางเสียงของกรุงเทพมหานคร

การตรวจวัดเสียงบริเวณเส้นทางจราจรในเขตกรุงเทพมหานครบางจุด แสดงว่าระดับเสียงค่อนข้างสูงเทียบกับมาตรฐาน ดังตารางที่ 4.63 และตารางที่ 4.64

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.63 แสดงผลการตรวจวัดระดับเสียงอย่างต่อเนื่องบริเวณเส้นทางจราจร
พ.ศ. 2535 - 2536

จุดตรวจวัด	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง(เดซิเบล เอ)	
	2535	2536
ตึก ภปร. โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์	77	71
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	72	72
กรมการขนส่งทางบก	76	78
วงเวียนโอเดียน	68	69

หมายเหตุ ค่ามาตรฐานเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง (ร่าง) เท่ากับ 70 เดซิเบล เอ

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ

ผลการวัดเสียงในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งเริ่มมีการวัดเป็นครั้งแรก โดยการตีตารางสำหรับกำหนดจุดตรวจวัด ด้วยความร่วมมือของศูนย์วิจัยและมีกรอบด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงของ JICA ประเทศญี่ปุ่น ในระหว่างเดือน พฤศจิกายน 2538 มีแสดงดังตารางที่ 4.64

ตารางที่ 4.64 แสดงผลการตรวจวัดเสียงบริเวณกรุงเทพมหานคร พฤศจิกายน 2538

จุดตรวจวัด	ระดับเสียง เฉลี่ย 24 ชั่วโมง (เดซิเบล เอ)
1. ที่อยู่อาศัยบริเวณเขตพญาไท	55.7
2. กรมสรรพสามิต	74.0
3. ที่ทำการเขตดุสิต	69.5
4. สวนสัตว์ดุสิต	58.0
5. สถานสงเคราะห์เด็กบ้านราชวิถี	68.5
6. โรงพยาบาลพญาไท 2	77.1
7. โรงเรียนพญาไท	69.7
8. กรมแพทย์ทหารบก	71.2

ผู้ศึกษาเรื่องเสียงและคณะได้ทำการตรวจวัดเสียงกระจายทั่วไปในเขต กรุงเทพมหานคร ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ.2538 ได้ผลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.65 แสดงผลการตรวจวัดเสียง บริเวณกรุงเทพมหานคร ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน 2538

จุดตรวจวัด	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง (เดซิเบล เอ)
1. วัดเสมียนนารี	68.6
2. หมู่บ้านมนนิเวศน์	69.2
3. โรงเรียนกฤษณะวิทยา	68.4
4. วัดพิบูล	69.7
5. วัดยัง	78.0
6. โรงเรียนวัดไทร	59.6
7. สามแยกดาวคนอง	76.5
8. สามแยกพระประแดง	75.2
9. สีแยกบางนา	73.0
10. วัดศรีเยี่ยม	66.1
11. สถานีตำรวจพระโขนง	77.3
12. โรงพยาบาลกรุงเทพฯ	71.8
13. สีแยกพระรามที่เก้า	71.8
14. วัดเทพศิลา	73.3

ระดับเสียง ณ บริเวณต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร มีค่าค่อนข้างสูง คือที่เกิน 70 เดซิเบลเอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่อยู่ใกล้ถนนสายหลัก และมีความไวต่อการรับเสียง ส่วนพื้นที่ที่อยู่ไกลจากถนนใหญ่ จริง ๆ ระดับเสียงยังอยู่ในขนาดที่พอรับได้คือประมาณ 60 เดซิเบลเอ

จะเห็นได้ว่าเสียงรบกวนมีแหล่งกำเนิดที่ชัดเจน คือจากการจราจร ซึ่งมีรถยนต์ เป็นต้น

ข. ความรุนแรงของปัญหามลพิษในอนาคต

จากรายการสนทนาทางสถานีโทรทัศน์ในคืนวันที่ 24 มกราคม 2539 มีการชี้ให้เห็นว่า จำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครวันละประมาณ 1,350 คัน ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า พลังงานจากรถยนต์จะถูกเพิ่มเติมลงไปบนถนนของกรุงเทพฯ ทำให้ระดับเสียงที่จะไปกระทบต่อผู้อยู่อาศัย หรือประชาชนที่อยู่ ณ บริเวณข้างถนน ได้รับระดับเสียงเพิ่มขึ้นจากเดิมโดยประมาณ

$$(10 \log) x \frac{\text{จำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น}}{\text{จำนวนรถยนต์เดิม}}$$

บริเวณพื้นที่การก่อสร้างก็เช่นเดียวกัน เป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญ เช่นเสียงจากเครื่องจักรเดินเครื่อง เสียงดอกเสาเข็ม เสียงการขุดเจาะ การตักดินด้วยรถแบ็คโฮ เสียงกระทบของแผ่นเหล็ก เสียงรถชนดิน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณการก่อสร้างในปัจจุบันยังคงมีจำนวนมาก และเป็นการสร้างโครงสร้างหรืออาคารขนาดใหญ่ ระดับเสียงยังคงจะรุนแรงอยู่ต่อไป

เสียงจากเรือหางยาว หรือเรือโดยสารตามคลองต่าง ๆ จะยังคงส่งเสียงดังหากไม่มีการบังคับใช้มาตรการลดเสียงที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่

การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงผ่านตู้ลำโพงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้เครื่องขยายเสียงตามริมถนนมีกระจายอยู่ทั่วไป เช่น การโฆษณายาเย็บเพลง เป็นต้น บางครั้งส่งเสียงดังเกินควร

กรุงเทพมหานครในแผนที่ 4 ซึ่งกำลังจะจบลงในปี พ.ศ.2539 นี้ มีแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นแผนงานป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศและเสียง ประกอบไปด้วย

- โครงการลดมลพิษทางอากาศและเสียงจากจรวด
- โครงการศูนย์ประสานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม กทม.
- โครงการลดมลพิษทางอากาศ และเสียงจากสถานประกอบการในเขต กทม.

โครงการทั้งสามมียอดรวมงบประมาณลงทุนของโครงการเพียง 0.08% ของโครงการทั้งหมด ซึ่งเมื่อจบแผนลงแล้ว งบลงทุนหลังแผน 4 จะเป็น 0 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาคืองบประมาณด้านมลพิษทางเสียงน้อยเกินไป อาจเป็นไปได้ว่า เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นของ กทม. แล้ว ความสำคัญทางด้านนี้ยังอยู่ในขั้นต่ำ หรืออาจเป็นไปได้ว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านี้เพิ่งจะเริ่มต้นจากสิ่งที่ยังไม่เคยมีมาก่อน บุคลากรยังไม่มีความรู้ทางด้านเสียงรบกวนเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ย่อมถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพราะได้มีการอบรมบุคลากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด กทม. ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพร้อมที่จะนำความรู้และแนววิธีปฏิบัติ เช่น มาตรการควบคุมป้องกัน และลดเสียง ในสถานประกอบการ ไปอบรมผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการนั้น ๆ

มาตรการลดมลพิษที่ได้ผลอย่างหนึ่งในเมืองใหญ่ ๆ เช่น กรุงเทพฯ คือ การจัดการให้มีระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสม การอบรมให้มีเจ้าหน้าที่มีความรู้เรื่องเสียงรบกวนจากระบบต่าง ๆ ของการขนส่ง เช่น การจราจรทางถนน ทางด่วน เสียงจากเรือหางยาว เสียงจากรถไฟฟ้า เสียงจากรถไฟความเร็วสูงซึ่งอาจจะมีโครงการเร็ว ๆ นี้ ฯลฯ ย่อมจะสร้างความเข้าใจในแนวทางลดผลกระทบทางเสียงได้มาก ทั้งนี้ เพราะโครงการต่าง ๆ มักจะเริ่มต้นที่กรุงเทพมหานคร และเกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครบ้างไม่มากก็น้อย

อนึ่ง ระบบขนส่งมวลชนที่หากว่ายังไม่มีการใช้เลย ปัญหาเสียงรบกวนในกรุงเทพมหานคร ก็บรรเทาหลงได้ยาก

ค. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศและเสียง ประกอบด้วย หน่วยงาน 3 ระดับ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเสียง คือ

ค.1. หน่วยงานระดับนโยบายและแผน

(1) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการ

- จัดทำแผนสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- พิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน
- การจัดการสิ่งแวดล้อม
- การดำเนินการโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมภูมิภาค
- ติดตามตรวจสอบมลพิษที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม งบประมาณปี 2534 - ปัจจุบัน (ยังไม่มี)

(2) กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

- จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ในกรุงเทพมหานคร และ ปริมณฑล (จัดทำมา 2 ครั้ง ในปี 2531 และ 2538)
- ว่าจ้างทำการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ของการแก้ไขปัญหามลพิษจากการจราจร/อุตสาหกรรม, ปี 2536 จำนวน 2 ล้านบาท
- การตรวจสอบรถสามล้อไฟฟ้า, ปี 2538
- การกำหนดนโยบายและมาตรการในแผนพัฒนาฯ (มลพิษทางอากาศและเสียง)
- ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน
- การพัฒนาบุคลากรด้านอากาศและเสียง ผ่านทางทุนของกรมควบคุมมลพิษ
- กำหนดประกาศเขตควบคุมมลพิษ

กิจกรรมดังนี้

(3) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายทางบก (สจร.) มีหน้าที่และ

- กำหนด MASTER PLAN ของการกระจาย/ระบบขนส่งมวลชน ใน กทม./เมืองหลัก ในปี 2538 มีส่วนทางด้านอากาศและเสียง 0.5 ล้านบาท
- เน้นการแก้ไขปัญหา/ป้องกันระบบในการออกแบบป้องกัน เช่น กำแพงกันเสียง

หน้าที่และกิจกรรม ดังนี้

(4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี

- ทำร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- แผนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมือง
- ว่าจ้างทำโครงการฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ปี 2535 จำนวน 3 ล้านบาท
- ว่าจ้างศึกษาโครงการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2537 จำนวน 3 ล้านบาท

ค.2 หน่วยงานตรวจสอบสภาพปัญหา

(1) กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

- ดำเนินการจัดตั้งสถานีตรวจคุณภาพอากาศและระดับเสียง ในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดอย่างต่อเนื่อง มีรายละเอียด ดังนี้

1. ปี 2526 จำนวน 8 แห่ง และในปี 2531 ได้ความช่วยเหลือจาก JICA (PROJECT ON AIR QUALITY MANAGEMENT PLANNING FOR SAMUTPRAKARN INDUSTRIAL DISTRICT) อีก 5 แห่ง และได้แบบเคลื่อนที่ 1 คัน (EASTERN SEABOARD PROJECT, JICA)
2. ปี 2534 จำนวน 4 แห่ง เป็นชนิดรายงานผลทันที (กทม.)
3. ปี 2537 จำนวน 8 แห่ง
4. ปี 2538 จำนวน 22 แห่ง (30 แห่งหลังนี้ กระจายทั่วประเทศ)

นอกจากนี้ยังมีสถานีตรวจวัดแบบเคลื่อนที่ (Mobile Units) ซึ่งใช้วัดคุณภาพอากาศโดยทั่วไป จากอุตสาหกรรมและจากยานพาหนะ

- ดำเนินการตามโครงการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศ และเสี่ยงจากการใช้เชื้อเพลิงของยานพาหนะและอุตสาหกรรม

(2) กรมวิทยาศาสตร์บริการ มีหน้าที่และกิจกรรمدังนี้

แผนงานควบคุมมลพิษ โครงการการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสี่ยงจากอุตสาหกรรม ได้รับงบประมาณในปี 2534 จำนวน 888,200 บาท ปี 2532 ได้ตรวจวัดคุณภาพอากาศ จำนวน 6.1 ล้าน ซึ่งใช้งานบริการให้หน่วยราชการและเอกชน ในส่วนเรื่องเครื่องมือ ปี 2534 ได้รับงบประมาณ จำนวน 2.12 ล้าน และปี 2535 จำนวน 0.34 ล้านบาท

(3) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และกิจกรรمدังนี้

เป็นศูนย์อบรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับส่วนราชการและเอกชน มีเครื่องมือด้านอากาศและเสี่ยงซึ่ง JICA ให้ความช่วยเหลือและมีผู้เชี่ยวชาญมาประจำ

(4) กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่และกิจกรรمدังนี้

ตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสี่ยงเป็นบางจุด รับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และดำเนินการแก้ไขปัญหา

(5) บริษัทที่ปรึกษาเอกชน

เป็นผู้รับจ้างตรวจวัดมลพิษทางอากาศและเสี่ยง และรับศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

(6) กรมการขนส่งทางบก มีหน้าที่และกิจกรรمدังนี้

ตรวจสอบสภาพยานพาหนะให้มีการระบายอากาศและเสี่ยงตามมาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด

(7) มหาวิทยาลัย

สอนวิชาที่เกี่ยวข้อง ทำการศึกษาค้นคว้า และให้คำปรึกษา ทางวิชาการ

ค.3. หน่วยงานปฏิบัติในการแก้ไขปัญห

(1) กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่และกิจกรรمدังนี้

โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสี่ยง ปี 2534-2535 จำนวน 45.5 ล้าน, ปี 2536 จำนวน 46.6, ปี 2537 จำนวน 106.3 ล้านบาท, ปี 2538 เงินงบประมาณ จำนวน 216.6 ล้านบาท เงินนอกงบประมาณ จำนวน 6.5 ล้าน งบประมาณส่วน

ใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจวัด และกำหนดมาตรฐานและมาตรการ การปฏิบัติส่วนใหญ่เป็น มาตรการให้หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบโดยตรงปฏิบัติ

(2) กรมการขนส่งทางบก มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

- การตรวจสอบสภาพยานพาหนะด้านอากาศและเสียง
- งานควบคุมการขนส่งทางบกส่วนกลาง
 1. เครื่องมือปี 2536 เครื่องวัดเสียง ควันดำ 4 และ 3 ชุดตาม ลำดับ 0.86 ล้านบาท
 2. โครงการตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงจากรถ ราชการ 1.8 ล้านบาท
- งานควบคุมการขนส่งส่วนภูมิภาค
 1. เครื่องมือปี 2535 เครื่องวัดเสียง 33 ชุด จำนวน 1.1 ล้านบาท เครื่องวัดควันดำ 30 ชุด จำนวน 2.7 ล้านบาท
 2. ปี 2536 เครื่องวัดควันดำและเสียง 13 ชุด จำนวน 1.96 ล้านบาท เครื่องวัดคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) 4 เครื่อง จำนวน 0.72 ล้านบาท

(3) กรมเจ้าท่า มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

การตรวจสอบสภาพยานพาหนะด้านอากาศและเสียง เครื่องมือปี 2536 เครื่องวัดระดับเสียงพร้อมอุปกรณ์ 13 ชุด จำนวน 1 ล้านบาท เครื่องวัดควันดำพร้อมอุปกรณ์ 12 ชุด จำนวน 1.44 ล้านบาท หน้ากากป้องกัน 48 ชุด

(4) กรมตำรวจ มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

ดำเนินการตรวจจับยานพาหนะด้านอากาศและเสียง เป็นงาน ตามหน้าที่ และมีเครื่องมือตรวจวัดสำหรับกองบังคับการตำรวจจราจร แต่ในต่างจังหวัดจะพบว่าใช้ ร่วมกับขนส่งจังหวัด

(5) กรมทางหลวง มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

ศึกษาวางแผนเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหที่อาจเกิดจากโครงการ ในความรับผิดชอบเช่น กำหนดกำแพงกันเสียง

(6) กรมโยธาธิการ มีหน้าที่และกิจกรรมดังนี้

ศึกษาวางแผนเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหที่อาจเกิดจากโครงการ ในความรับผิดชอบ

(7) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มีหน้าที่และกิจการดังนี้

กำหนดมาตรฐานอากาศเสียและเสียง จากยานพาหนะ และท่อไอเสีย ที่จะจำหน่ายในประเทศ และมีศูนย์ทดสอบมาตรฐานที่บางปู และมีโครงการในความรับผิดชอบดังนี้

- โครงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากเครื่องยนต์ขนาดใหญ่ (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2538 - 2539 งบประมาณ 140 ล้านบาท)
- งานควบคุมมลพิษจากยานยนต์ (ปี 2539 งบประมาณ 12 ล้านบาท)

(8) สถานตรวจสภาพรถเอกชน มีหน้าที่และกิจการดังนี้

ตรวจสภาพยานพาหนะ โดยได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบก ผลการศึกษา แนวนโยบาย และการดำเนินการด้านมลพิษทางเสียง

ปัญหาเรื่องเสียง มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและขยายตัวกว้างขวาง เพราะมีถนนและการจราจรเพิ่มขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมพื้นบ้านในชนบทปัญหาเรื่องเสียงจึงครอบคลุมไปทั่วประเทศ ทั้งเขตเมืองและชนบท แต่ระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยเฉพาะการได้ยินจะพบในเมืองใหญ่ โดยมีสาเหตุจากการจราจรเป็นหลัก

สำหรับเรื่องเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการต่าง ๆ มีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางเสียง ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษ (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อนปี 2535) หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

จากสถิติของกองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักงานอนามัยกรุงเทพ และกรมควบคุมมลพิษ พบว่าเสียงและความสั่นสะเทือนเป็นเหตุรำคาญ ที่มีการร้องเรียนมากที่สุด องค์กรหลักที่ควบคุมปัญหาเรื่องเสียง

1. กองสิ่งแวดล้อมโรงงาน ทำหน้าที่ควบคุมเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม
2. กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีกองอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสิ่งแวดล้อมเรื่องเสียงดังต่อชุมชนซึ่งเป็นปัญหาจากการจราจร หรือการประกอบกิจการ การดำเนินงานของกรมอนามัยที่เกี่ยวกับการควบคุมเสียงเป็นเรื่องการศึกษาทางวิชาการ ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นในการตรวจวัดระดับเสียงในชุมชนหรือ สถานประกอบการเพื่อประกอบการออกใบอนุญาต หรือมาตรการบังคับ

3. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เช่น กรุงเทพมหานคร มีกองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย รับผิดชอบเรื่องการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย เสนอแนะ โครงการหรือแผนงานทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับปรุงสภาพสุขภาพิบาลและสิ่งแวดล้อม ในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งให้การสนับสนุนและส่งเสริมทางวิชาการแก่งานอนามัยเขต ศูนย์บริการสาธารณสุข ฝ่ายที่ควบคุมเรื่องเสียงดังได้แก่ ฝ่ายสุขภาพิบาลทั่วไป ซึ่งนอกจากจะทำการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยด้านสุขภาพิบาลทั่วไปแล้ว ยังมีการตรวจสอบและวิเคราะห์เหตุรำคาญที่ต้องใช้เทคนิคหรือเครื่องมือตรวจสอบเป็นพิเศษ

4.2.5.2. สภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครในเรื่องเสียง

ในประเทศไทยนั้น ปัญหามลพิษทางเสียงเป็นปัญหาของชุมชนในเมืองเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปัญหาการจราจรที่ติดขัด ทำให้มียานพาหนะในท้องถนนจำนวนมาก โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครดังจะเห็นได้จากสถิติยานพาหนะที่จดทะเบียนถึง 31 ธันวาคม 2537 มีจำนวนรถทั้งสิ้นทั่วประเทศถึง 12,579,903 คัน ในจำนวนนี้เป็นรถจักรยานยนต์ถึง 8,248,303 คัน หรือ 65.56 เปอร์เซ็นต์ ของรถทั้งหมด เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีรถถึง 2,963,043 คัน เป็นรถจักรยานยนต์ ถึง 1,233,503 คัน หรือ 41.63 เปอร์เซ็นต์ ระดับเสียงส่วนมากเกินมาตรฐานเสียง ซึ่งประกาศโดยกองควบคุมมลพิษ (70 เดซิเบล เอ)

แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศและเสียง

ยานพาหนะ

จากการวิเคราะห์ถึงปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจากยานพาหนะนั้น อาจสรุปได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุสองประการหลักคือ มีจำนวนยานพาหนะตามถนนมากเกินไป และยานพาหนะเสียงดังเกินมาตรฐานที่ควรจะเป็น สำหรับสาเหตุแรกนั้นเป็นสาเหตุที่เกิดจากขาดระบบขนส่งมวลชนและสินค้าที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มียานพาหนะมาก และการจราจรติดขัด ส่งผลให้มลพิษทางเสียงเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะการจราจรที่ติดขัดทำให้ยานพาหนะเคลื่อนที่ด้วยความเร็วไม่สม่ำเสมอ มีช่วงเร่งเครื่องและหยุด (START-AND-STOP) มาก มลพิษทางเสียงจึงเกิดขึ้นมากที่สุดในขณะที่การขับขี่เช่นนี้

ในส่วนของยานพาหนะที่ไม่ได้มาตรฐานนั้นที่มักจะได้สังเกตเห็นได้ชัดก็คือ ยานพาหนะที่ไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอ เช่น เครื่องยนต์หลวม ใส์กรองอากาศอุดตัน ท่อไอเสียชำรุด และดัดแปลงเครื่องยนต์ บรรจุน้ำมันเกินกำลัง เป็นต้น จากการติดตามตรวจสอบยานพาหนะตามท้องถนน โดยกรมควบคุมมลพิษได้พบว่า มีรถประจำทางและรถบรรทุกส่วนมากเสียงดังเกินมาตรฐาน ทำให้มองว่าการแก้ไขปัญหของราชการยังคงไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ในแง่ของการจัดการกับยานพาหนะนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงยานพาหนะที่มีเสียงดังเป็นพิเศษด้วย เพื่อให้ผลการดำเนินการเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งมองปัญหา เสียงดัง ฟังได้ด้วยตนเอง สำคัญกว่ามลพิษที่มองไม่เห็น

แหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญภายในบ้านได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ อุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้าน ฯลฯ ที่อยู่อาศัยซึ่งสร้างขึ้นใหม่ หรือซ่อมดัดแปลงใหม่ จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม เพื่อทำให้ระดับเสียงที่จะแผ่เข้าไปในบ้านลดลงพอยอมรับได้

การก่อสร้างก็เป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญ เช่น การตอกเสาเข็ม การขนวัสดุ การทำงานของเครื่องจักร การทุบทำลาย และเนื่องจากการก่อสร้างมีกระจายอยู่โดยทั่วไป ทั้งในบริเวณเขตเมือง และพื้นที่โดยรอบ ทั้งยังเป็นการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ระดับเสียงโดยทั่ว ๆ ไป จึงเพิ่มขึ้นมาก

เสียงจากโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่ง ยังคงสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมดังอันเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากคำร้องเรียนซึ่งที่ทำการเขตในกรุงเทพมหานครได้รับไว้

4.2.5.3 ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง จะมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือด้านอื่นอย่างไร ในสภาพของการพัฒนาประเทศที่เป็นอยู่ในอดีตและปัจจุบัน ปัญหาทางเศรษฐกิจได้รับการดูแล และเอาใจใส่มากกว่าปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม (COST/BENEFIT) เนื่องจากการตีคุณค่าของสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงนั้นยังไม่ชัดเจน แต่ก็มี การดำเนินการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด แม้ว่าจะไม่สามารถประเมินประโยชน์ที่จะได้รับอย่างชัดเจนเป็นตัวเม็ดเงิน ในต่างประเทศมีการศึกษาถึงผลดีที่ได้รับจากการปรับปรุงให้คุณภาพเสียงดีขึ้น ทำให้ผู้ป่วยทางหูเมื่อมีอายุมากลดลง และลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และความสูญเสียที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ(ปัจจุบันแยกเป็นกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) ได้ใช้แนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (ECONOMIC CUM ENVIRONMENT) โดยเริ่มที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นลำดับแรก ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและต้องมาแก้ไขในภายหลัง ซึ่งจะต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจมากกว่าการลงทุนป้องกันในขั้นแรก

แผนปฏิบัติการป้องกัน แก้ไขมลพิษทางเสียงจากยานพาหนะของประเทศไทย จึงได้กำเนิดมาจากแนวคิดดังกล่าวในระยะต่าง ๆ คือ

ระยะที่ 1 ปี พ.ศ. 2526-2530 เป็นช่วงของการศึกษาสภาพของปัญหามลพิษทางเสียงว่าอยู่ในระดับใด และมีมลพิษชนิดใดที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน ได้มีการสรุปสถานการณ์ว่ามลพิษทางเสียงจากยานพาหนะนั้นเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง และต้องมีการดำเนินการแก้ไข ป้องกันปัญหาโดยเร็ว

ระยะที่ 2 ปี พ.ศ. 2531-2535 เป็นช่วงของการวางแผนดำเนินการแก้ไข และป้องกันปัญหา ซึ่งงานส่วนหนึ่งได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ระยะที่ 1 ในระยะที่ 2 นี้ หน่วยงานหลายแห่งได้มีการพบปะหารือกัน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของทางราชการหลายแห่งมีส่วนทำให้การผลักดันแผนการดำเนินการเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น อาทิเช่น การควบคุมจดทะเบียน และตรวจสภาพ ยานพาหนะถูกโอนจากกรมตำรวจมาที่กรมขนส่งทางบก และการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน และปรับปรุงคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ในขณะที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะในประเทศไทยขึ้นเป็นฉบับที่ 1 มีผลในช่วงปี พ.ศ. 2531-2534 ซึ่งมีจุดประสงค์ในการส่งเสริม สร้างบุคลากร และอุปกรณ์ในการทำงานให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบก และกรมเจ้าท่า ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ยังขาดอุปกรณ์ และกำลังคนอยู่มาก จำเป็นต้องเสริมสร้างขึ้นมาก่อนเพื่อรองรับมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป

ระยะที่ 3 ปี พ.ศ. 2536-ปัจจุบัน เป็นช่วงของการเร่งรัดให้มีการดำเนินการตามมาตรการที่ได้วางไว้ อย่าง เช่น ตรวจสภาพยานพาหนะประจำปี แม้กระนั้นก็ตาม ระดับเสียงยังไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง

ในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษได้จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากยานพาหนะ ซึ่งคาดว่าจะนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในต้นปี พ.ศ. 2539 และทำให้ระดับเสียงอยู่เกณฑ์ที่ดีขึ้น ในส่วนของระดับเสียงนั้น เป็นปัญหาโดยตรงของการจราจรที่คับคั่ง การแก้ไขปัญหานั้นจำเป็นต้องแก้ไขปัญหามลพิษจากการจราจรด้วย

ต่อไปนี้เป็นหัวข้อที่เสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อขจัดปัญหามลพิษทางเสียงสำหรับร่างนโยบายและแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครในแผนพัฒนาฉบับที่ 5

ก. ในด้านการประชาสัมพันธ์ ควรเผยแพร่ หลักปฏิบัติเป็นการแนะนำ เพื่อให้เป็นแนวทางควบคุมเสียงรบกวนในสภาวะแวดล้อม ควรมีการกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวศึกษาแหล่งกำเนิดเสียง ซึ่งเป็นตัวการสำคัญต่อความเดือนร้อนรำคาญและอันตรายต่อสุขภาพ อาจเป็นด้วยการเผยแพร่แผ่นพับ แนะนำอย่างเป็นทางการ

ข. **เกี่ยวกับการส่งผ่านเสียงในอาคาร** เช่น แพลต หรือกลุ่มอาคาร จำเป็นต้องมีการป้องกันในขั้นต้นนี้ ควรแจกเอกสารแนะนำปฏิบัติเกี่ยวกับวัสดุและเทคนิคที่ช่วยให้ช่างก่อสร้างได้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับความจำเป็นนี้

ค. **ควรมีการกำหนดระดับเสียงเป็นขั้น ๆ** เพื่อให้เป็นฐานแนะนำการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่ไวต่อการรับเสียง เช่น บริเวณใกล้เส้นทางรถไฟ ถนน และโรงงานอุตสาหกรรม โดยพิจารณาร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ง. **ควรมีการวิจัยการตอบสนองของประชาชนต่อเสียงอุตสาหกรรม** ชนิดต่าง ๆ รวมทั้งเสียงที่มีความถี่เดียว

จ. **ควรมีการปรับปรุงกำหนดมาตรฐานเสียงจากโฆษณา** จากบริเวณก่อสร้าง และวิธีปฏิบัติสำหรับสถานเชิงพาณิชย์และกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องนี้จะเป็นการเสนอความเห็นร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ

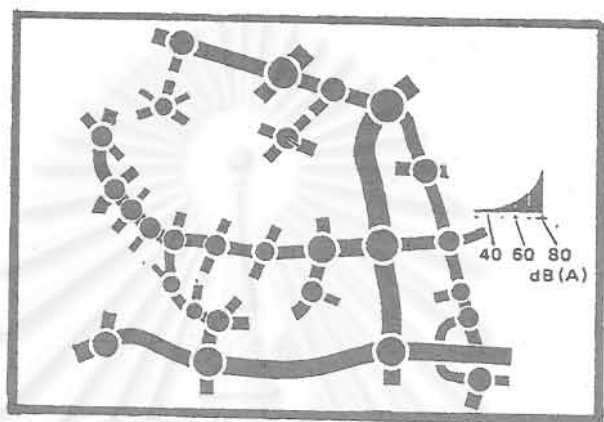
ฉ. **ควรดำเนินการตามโครงการที่ได้เริ่มแล้ว** ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เกี่ยวกับการลดมลพิษทางเสียง โดยเพิ่มการอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ด้านเสียงรบกวนมากขึ้น เพื่อสามารถใช้เครื่องมือวัดเสียงที่ทันสมัยได้

ช. **การจัดสรรงบประมาณด้านมลพิษทางเสียงให้มากขึ้น** เพื่อการจัดหา Data logger แบบ portable สำหรับวัดเสียง สำหรับใช้วัดเสียงจากการจราจร เป็นการเสริมการดำเนินงานของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งในปัจจุบันเครื่องดังกล่าวเป็นชนิดที่ใช้กับแผงเซลล์แสงอาทิตย์ แบตเตอรี่ที่ประจุไฟได้ หรือแบตเตอรี่รถยนต์ และจากไฟฟ้า

ซ. 1. **จัดทำการศึกษาเสียงจากระบบการขนส่งทั้งรถและโรง**
กำจัดขยะ

2. **การศึกษาเสียงรบกวนจาก PARKING LOT**

นอกจากนี้ควรวัดเสียงจากการจราจร ณ บริเวณต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อรวมกับผลจากการวัดของกรมควบคุมมลพิษแล้ว สามารถเขียนเป็นแผนที่การคาดคะเนเสียงจากการจราจร ดังรูปที่ 4.11 ซึ่งมีประโยชน์ในการวางแผนจัดการเกี่ยวกับเสียงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้



■ ถนน

● ทางแยก

ระดับเสียงเป็นเดซิเบล เอ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 4.11 แผนที่การคาดคะเนเสียงจากการจราจร

4.2.6 การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านคุณภาพอากาศ

4.2.6.1 สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวโน้มของการพัฒนากรุงเทพมหานคร

ข้อมูลที่มีการศึกษาวิจัยมาโดยละเอียด ได้แก่ ผลงานของสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับนักวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย¹ ซึ่งได้ประเมินปริมาณมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการจราจร โดยเฉพาะคาร์บอนมอนอกไซด์ และฝุ่นละออง มีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

1. ปริมาณคาร์บอนมอนอกไซด์ที่เกิดภายในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะลดลงเล็กน้อย เนื่องจากมาตรการเพิ่มสารออกซิเจนในน้ำมันเบนซิน และการบังคับให้รถยนต์ใหม่ตามมาตรฐานอากาศเสียของรถยนต์ใหม่ (ECE R83) ซึ่งส่วนมากจะต้องติดตั้งเครื่องกำจัดไอเสียแบบสามทาง สามารถกำจัดคาร์บอนมอนอกไซด์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คาดว่าคาร์บอนมอนอกไซด์จากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะลดลง 2.3 ล้านตัน เหลือประมาณ 2.05 ล้านตันต่อปี ในปี พ.ศ.2543

2. ปริมาณฝุ่นละอองจากยานพาหนะ โดยเฉพาะจักรยายนต์ จะเพิ่มขึ้นเนื่องจากปริมาณรถเพิ่มขึ้น และการจราจรที่ติดขัด โดยคาดว่าจะเพิ่มจากปี 2537 อีก 35% ในปี 2543 ส่วนฝุ่นละอองจากยานพาหนะประเภทอื่น ๆ และฝุ่นจากถนน ก็คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ในขณะเดียวกัน ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพของกรมควบคุมมลพิษ และกรมอนามัย แสดงให้เห็นถึงการละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศของประเทศไทย คือ ฝุ่นละอองในทุกจุดของพื้นที่ และเริ่มมีปัญหาของสารโอโซน (Ozone) ซึ่งส่งผลต่อชั้นบรรยากาศ และเกิดจากปฏิกิริยาเคมีในอากาศจากสารไฮโดรคาร์บอน ออกไซด์ของไนโตรเจน และแสงแดด โดยเฉพาะสารไฮโดรคาร์บอนมีจำนวนมาก ที่เกิดจากปริมาณรถจักรยายนต์ที่เพิ่มขึ้น โดยประมาณว่าเกิดจากรถจักรยายนต์ถึงร้อยละ 32

¹ TRAFFIC CRISIS AND AIR POLLUTION IN BANGKOK, โดยนารี บุญธีรพร และคณะ, TEI QUARTERLY ENVIRONMENT JOURNAL, กรกฎาคม-กันยายน, 2537

นอกจากนั้น พบว่าปัญหามลพิษทางอากาศในกรุงเทพมหานคร มีได้เลวร้ายลงในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง แต่ขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้น เช่น บริเวณที่เป็นชานเมือง ปัจจุบันการขยายตัวของเมืองทำให้มีปัญหาฝุ่นละอองและคาร์บอนมอนอกไซด์มากขึ้น เช่น หัวหมาก แต่บริเวณใจกลางเมือง มลพิษทางอากาศยังอยู่ในระดับที่คงที่

ตารางที่ 4-66 ปริมาณการระบายสารมลพิษออกสู่บรรยากาศจากรถประเภทต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537

หน่วย : ตันต่อปี

	CO	HC	NO _x	PM-10
รถขนาดเล็ก	1,827,070	315,899	41,029	2,162
รถขนาดกลาง	12,664	5,737	8,889	1,303
รถขนาดใหญ่	44,295	13,720	82,363	13,039
รถจักรยานยนต์	429,527	158,890	1,968	15,187
รวม	2,313,556	494,249	134,249	31,691
หมายเหตุ ปี 2543 (ประมาณ)	2,050,000	500,000	*	42,000

หมายเหตุ:

- รถขนาดเล็ก คือ รถเก๋ง รถแท็กซี่ รถสามล้อเครื่อง และรถปิ๊กอัพ (กระบะ)
- รถขนาดกลาง คือ รถตู้ และรถบรรทุก 6 ล้อ
- รถขนาดใหญ่ คือ รถบรรทุกขนาดใหญ่ รถโดยสารประจำทางและรถเทรลเลอร์
- CO คือ คาร์บอนมอนอกไซด์ เป็นก๊าซไม่มีสี กลิ่น รส แต่มีอันตรายทำให้โลหิตไม่สามารถพาออกซิเจนไปเลี้ยงร่างกายได้ เมื่อได้รับปริมาณมากจะเกิดอาการมึนงง หัวใจขาดเลือดในผู้ป่วยโรคหัวใจ
- HC คือ ไฮโดรคาร์บอน เป็นก๊าซที่เกิดจากไอน้ำมันที่ระเหยออกมา หรือการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ มีฤทธิ์ทำให้ระคายเคือง มีผลต่อระบบประสาท และทำปฏิกิริยาร่วมกับ NO_x (ออกไซด์ของไนโตรเจน) ซึ่งเกิดจากไอเสียจากยานพาหนะ เกิดเป็นสารประกอบอื่นที่มีอันตรายมากขึ้น เช่น โอโซน
- PM-10 คือ ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ซึ่งสามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจได้

ที่มา : นารี บุญธีรพร และคณะ, 2537 (วารสารสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย, ต.ค. - ธ.ค. 2537)

หมายเหตุ : * = ไม่ได้ประเมิน

ค่าประเมินปี 2543 เป็นการคาดการณ์ตามสถานการณ์ระดับการควบคุมมลพิษและเทคโนโลยีในปัจจุบัน และที่มีการกำหนดมาตรการไว้แล้ว

โดยสรุปแล้ว แนวโน้มของปัญหาคุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานคร คือ

1. ปัญหาฝุ่นละอองจะยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงที่สุด โดยมีการละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศอยู่ทั่วไป โดยมีปัญหาจากควันดำ (รถดีเซล) ควันขาว (รถจักรยานยนต์) ฝุ่นถนน และฝุ่นจากการก่อสร้าง
2. ปัญหาคาร์บอนมอนอกไซด์ และไฮโดรคาร์บิน จะอยู่ในสภาพทรงตัวในช่วงระยะ 5 ปีข้างหน้า เพราะถึงแม้การจราจรและปริมาณยานพาหนะที่เพิ่มขึ้น แต่เทคโนโลยีการควบคุมมลพิษก็ดีขึ้นด้วย
3. ปัญหามลพิษพวกโอโซนจะมีมากขึ้น เพราะออกไซด์ของไนโตรเจนมีมากขึ้น (เพราะเป็นมลพิษที่เทคโนโลยีไม่สามารถลดได้อย่างได้ผล โดยเฉพาะจากรถดีเซล)
4. ปัญหาสารตะกั่วจะลดลงจนไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป เพราะมีการเลิกใช้น้ำมันที่มีสารตะกั่ว ตั้งแต่ 1 มกราคม 2539
5. ปัญหาซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จะต้องควบคุมแหล่งกำเนิดอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากจังหวัดสมุทรปราการ และโรงจักรพระนครเหนือ และพระนครใต้ แต่ในปัจจุบันยังไม่เป็นปัญหาถึงกรุงเทพมหานครในระดับที่รุนแรง และรัฐได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการควบคุม เช่น การกำหนดเขตสมุทรปราการเป็นและควบคุมมลพิษและให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตใช้เชื้อเพลิงที่มีกำมะถันต่ำ

4.2.6.2 ปัญหาของกรุงเทพมหานครในด้านการจัดการคุณภาพอากาศ

จากผลการศึกษาจากเอกสารที่ผ่านมา และการหารือกับกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น ๆ ตามหัวข้อ ข. ใน 4.2.6.1 พบว่า กรุงเทพมหานครมิได้มีส่วนร่วมอย่างเห็นได้ชัดในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ เพราะมีหน่วยงานอื่นจำนวนมาก ได้มีบทบาทอยู่แล้วในการจัดการแก้ไขปัญหานั้น และได้ถือว่าเป็นงานของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานเหล่านั้นยอมรับ เช่น

1. การติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในปัจจุบัน ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ และกรมอนามัยกระทำอยู่นั้น กรุงเทพมหานครควรเป็นผู้ดำเนินการในฐานะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในอนาคต แต่การพัฒนาขีดความสามารถอาจต้องใช้เวลาอันนาน และบทบาทของกรุงเทพมหานครคงต้องประสานกับหน่วยงานเหล่านี้ไปก่อน
2. การรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเฉพาะการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง และการรักษาความสะอาดของถนน ซึ่งหน่วยงานอื่นไม่มีอำนาจโดยตรง

3. การติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น กิจการอุตสาหกรรม และการค้าที่มีมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีอำนาจ เช่น ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข (2535) ในการระงับเรื่องเดือดร้อนรำคาญ และดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด แต่ทั้งนี้จะต้องสร้างเสริมบุคลากรและเครื่องมือในการตรวจสอบและดำเนินการให้เพียงพอ

ซึ่งการหารือกับเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พบว่าแนวทางของการทำงานด้านนี้ ควรเน้นไปในด้านหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ที่นำเสนอ จึงเป็นการเสนอแนะให้กรุงเทพมหานครมีศักยภาพในการทำงานในฐานะหน่วยงานปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ ในขณะที่พยายามเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากร เพื่อมีเป้าหมายจะเข้ารับงานในฐานะของเมืองอย่างเต็มรูปแบบในระยะเวลา 5-10 ปีถัดจากนี้ไป

สาเหตุที่ผู้ศึกษาแนะนำในลักษณะเช่นนี้ เนื่องจากหน่วยราชการส่วนกลางปัจจุบัน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และส่วนราชการระดับนโยบาย/ปฏิบัติ อื่นๆ มีเป้าหมายและกิจกรรมจำนวนมากในกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดว่าจะบรรลุเป้าหมายได้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 อาทิ การควบคุมคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง การกำหนดมาตรฐานอากาศเสียจากอุตสาหกรรม การประกาศเขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานยานพาหนะ ซึ่งเมื่องานเหล่านี้เสร็จสิ้นลงแล้ว หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องรับกับการควบคุมดูแลในทางปฏิบัติต่อไป และในระยะสั้น กรุงเทพมหานครจะต้องประสานกับหน่วยงานเหล่านี้อย่างใกล้ชิด

การจัดการด้านบริหาร

ในปัจจุบัน การดำเนินการของกรุงเทพมหานครทางด้านการจัดการแก้ไขปัญหาด้านมลพิษทางอากาศขึ้นอยู่กับสำนักต่าง ๆ โดยมีได้มีการประสานงานตามเป้าหมายรวม อาทิ เช่น สำนักรักษาความสะอาด รับผิดชอบดูแลการทำ ความสะอาด เช่นดูดฝุ่น และล้างถนน สำนักการโยธาดูแลการก่อสร้าง ควบคุมฝุ่นละออง และสำนักอนามัยจะดูแลเรื่องการร้องเรียนต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เหล่านี้ ปฏิบัติงานตามแผนงานกลางที่เป็นศูนย์รวม แต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จ

หน่วยงานที่มีบทบาทในด้านการกำหนดนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมวางแผนสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผน ซึ่งตามหลักการแล้ว สามารถจะกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครในด้านอากาศได้ แต่เนื่องจากการดำเนินการจะต้องขึ้นอยู่กับหลายสำนัก และการกำหนดแผนปฏิบัติ และการติดตามผลงานจะต้องมีการตั้งศูนย์ประสานงานซึ่งมีผู้รับผิดชอบจากสำนักต่าง ๆ มารวมด้วยจึงจะสามารถทำงานอย่างได้ผล องค์กรในลักษณะเช่นนี้ (ศูนย์ประสานงาน หรือคณะกรรมการประสานงาน) จำเป็นต้องมีเพราะงานด้านมลพิษทางอากาศนั้นอาจไม่สามารถแยกออกมาเป็นเอกเทศ เพราะการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานั้น เป็นส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่อยู่แล้ว เช่น สำนักการโยธา สำนักรักษาความสะอาด ดังนั้น ศูนย์ประสานงานจึงอาจเป็นรูปของ คณะกรรมการประสานงานที่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีหน้าที่ในการถ่ายทอดนโยบายมาเป็นมาตรการให้สำนักรับไปปฏิบัติ ให้ได้ผลสอดคล้องกันตามเป้าหมาย

ตารางที่ 4-67 สรุปการดำเนินการของกรุงเทพมหานครด้านการจัดการคุณภาพอากาศ

หน่วยงาน	การดำเนินการ
1. สำนักการโยธา	1. ควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้างอาคาร เส้นทางจราจร ซ่อมแซมผิวการจราจร
2. สำนักรักษาความสะอาด	2. กวาดถนน ดูดฝุ่นจากถนน ฉีดน้ำล้างถนน และเก็บขยะมูลฝอย
3. สำนักอนามัย	3. ดำเนินการแก้ไขตามเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ และตรวจวัดมลพิษ

4.2.6.3 แนวคิด นโยบาย เป้าหมาย

บทบาทของกรุงเทพมหานครที่น่าจะเป็นที่ยอมรับและเหมาะสมที่สุดในระยะ 5 ปีแรก ควรจะเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการจราจร โดยเฉพาะฝุ่นละอองตามเส้นทางจราจร และการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง ตลอดจนควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

ในช่วงเวลาดังกล่าว กรุงเทพมหานครกำหนดแผน เพื่อรองรับภาระหน้าที่ของการจัดการคุณภาพอากาศในเมืองมาจากหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ การพิจารณาที่จะมีเครือข่ายสถานีตรวจวัดมลพิษทางอากาศ การมีฐานข้อมูลมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม การเข้าไปจัดการปัญหาจราจร เพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศและลดระดับเสียง ซึ่งในเรื่องเหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องสร้างบุคลากรและขีดความสามารถเข้ามารองรับ อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้หน่วยงานส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว การโอนย้ายภาระหน้าที่คงจะต้องดำเนินการไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และควรจะได้มีการหารือกับหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งคาดว่าข้อจำกัดของการโอนย้ายภาระหน้าที่จะขึ้นกับความพร้อมของกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ แต่โดยหลักการของการจัดการคุณภาพอากาศในทุกประเทศ ในที่สุดหน่วยงานท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร จะต้องเข้ามารับภาระหน้าที่นี้ในที่สุด

ปัญหาที่กรุงเทพมหานครควรให้ความสนใจมากที่สุด คือ การสร้างภาพพจน์ของกรุงเทพมหานครให้เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในสายตาประชาชนและหน่วยงานส่วนกลางอื่นๆ โดยการสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรมขึ้นมาเป็นตัวอย่าง จากเรื่องนี้ต้องยอมรับว่า การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้นไม่สามารถกระทำได้ด้วยหน่วยงานเดียว หรือทำได้ผลอย่างรวดเร็ว แต่การสร้างภาพพจน์สามารถทำได้โดยใช้แนวคิดของพื้นที่ตัวอย่าง ซึ่งสามารถตัดแหล่งกำเนิดมลพิษออกไปได้ เช่น สวนสาธารณะ เขตปลอดมลพิษทางอากาศ บริเวณปลอดการจราจร และใช้กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนเห็นความแตกต่างและข้อเปรียบเทียบ ซึ่งในส่วนนี้กรุงเทพมหานครสามารถทำได้

4.2.6.4 ข้อเสนอการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครในระยะ 10 ปี และแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 5

1. กลยุทธ์ในการจัดการคุณภาพอากาศของกรุงเทพมหานคร

1.1 เร่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในกรุงเทพมหานครซึ่งหน่วยงานอื่น ๆ มองว่าเป็นบทบาทของกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว และพร้อมจะให้ความสนับสนุน

1.2 เตรียมการพัฒนาบุคลากรและเครื่องมือให้พร้อมสำหรับรับภาระหน้าที่ของการจัดการคุณภาพอากาศในเมืองมาจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่นี้อยู่ในปัจจุบัน

2 เป้าหมายในการจัดการคุณภาพอากาศของกรุงเทพมหานคร

2.1 จัดให้มีการทำความสะอาดถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กรุงเทพมหานครอย่างสม่ำเสมอ โดยจัดหารถดูดฝุ่นแทนการกวาดถนน และฉีดน้ำล้างผิวการจราจรเป็นประจำ

2.2 จัดทำระเบียบปฏิบัติเพื่อควบคุมฝุ่นจากการก่อสร้าง (Construction Code) ให้เป็นระเบียบที่ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร ถนน ฯลฯ จะต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัด

2.3 จัดให้มีการสำรวจ ตรวจสอบ กิจกรรมทั้งอุตสาหกรรม และนอกเหนือที่ก่อให้เกิดมลพิษฝุ่นละออง ก๊าซต่าง ๆ และกลิ่น เป็นที่เดือดร้อนรำคาญ โดยจะมีเครื่องมือ และบุคลากรในการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบและดำเนินการ

2.4 จัดส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกงาน ศึกษาอบรมจากหน่วยงานที่กำลังปฏิบัติงานจัดการคุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานคร เพื่อจุดประสงค์รองรับหน้าที่เหล่านี้ในอนาคต โดยหน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนเริ่มจัดหาเครื่องมือ และบุคลากรด้านนี้เพิ่มเติม ทั้งนี้ ควรมีการประชุมหารือกับหน่วยงานกลางเหล่านี้ เพื่อพิจารณาบทบาทที่ประสานกันในอนาคตด้วย

3. แนวทางในการดำเนินงาน

3.1 กรมควบคุมมลพิษ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมฝุ่นละอองใน กรุงเทพมหานคร และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนธันวาคม 2538 ที่ผ่านมา โดยมีส่วนของกรุงเทพมหานคร คือการให้จัดหารถดูดฝุ่นตามเส้นทางจราจร เขตละ 1 คัน ซึ่งจะดูดฝุ่นไปแทนที่จะใช้การกวาด ซึ่งฝุ่นจะฟุ้งขึ้นมาอีก ในเรื่องนี้กรุงเทพมหานครควรมีการพิจารณาความเพียงพอของรถดูดฝุ่น และจัดหาให้พอกับการทำงาน เช่น ทุกถนนควรมีการดูดฝุ่นหรือฉีดน้ำล้างวันละ 1 ครั้ง ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากกรมควบคุมมลพิษ

3.2 ในขณะนี้กรมควบคุมมลพิษ ได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการศึกษาจัดทำระเบียบปฏิบัติเพื่อควบคุมฝุ่นจากการก่อสร้าง ซึ่งกรุงเทพมหานครควรติดตาม และนำมาประกาศใช้เป็นระเบียบปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร (คาดว่าระเบียบดังกล่าวจะแล้วเสร็จภายในเดือนกรกฎาคม 2539)

3.3 การสำรวจตรวจสอบกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ควรพิจารณาให้สร้างทีมงาน ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ช่างเทคนิค เครื่องมือตรวจวัด

ฝุ่นละอองในบรรยากาศ เครื่องมือตรวจวัดก๊าซชนิดเคลื่อนที่ได้ โดยเฉพาะสารที่มีกลิ่นหรือระเหยได้ เช่น กลิ่นของทินเนอร์ โดยมีการสนับสนุนในแง่การดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ พรบ.สาธารณสุข (2535)

หน่วยงานนี้จะต้องสามารถตรวจสอบได้ตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรฐานแหล่งกำเนิดมลพิษ (อากาศเสียจากแหล่งกำเนิด) ตามกฎกระทรวงที่ออกตาม พรบ. โรงงาน (2535) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535) ซึ่งปัจจุบันทางกรุงเทพมหานคร มีเครื่องมือดังกล่าวและมีความชำนาญอยู่บ้างแล้ว แต่ควรมีจำนวนที่มากเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ โดยตั้งเป้าหมายการตรวจสอบได้อย่างน้อยโรงงานละ 1 ครั้ง/ปี สำหรับโรงงานประเภทที่ 3 ตาม พรบ. โรงงาน (2535) และกิจการที่อ้างถึงให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งไม่ใช่โรงงานอุตสาหกรรม

3.4 การจัดตั้งเครือข่ายตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยตรวจวัดฝุ่นละอองคาร์บอนมอนอกไซด์ ไอโซน และออกไซด์ของไนโตรเจน เพื่อศึกษาแนวโน้มของปัญหาและติดตามตรวจสอบมาตรการแก้ไขปัญหที่กรุงเทพมหานครอาจเริ่มดำเนินการเป็นจุด ๆ เช่น เขตปลอดการจราจร เป็นต้น

4. งบประมาณการลงทุน

การลงทุนด้านคุณภาพอากาศของกรุงเทพมหานครที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจวัดคุณภาพอากาศในย่านต่าง ๆ และการจัดทำโครงการตั้งบริเวณเขตปลอดมลพิษ เพื่อให้สามารถสร้างภาพพจน์ของการแก้ไขปัญหาและจะสามารถขยายการดำเนินการแบบดังกล่าวได้ต่อไป

การจัดการเครือข่ายตรวจวัดคุณภาพอากาศ ควรจัดทำเป็นระบบซื้อข้อมูลจากเอกชนที่มีวิธีการตรวจวัดอยู่โดยเสนอราคาการตรวจวัดและจัดจ้างโดยจ่ายเงินตามข้อมูลที่ได้รับ (Contracted Out) ทางกรุงเทพมหานครไม่มีบุคลากรรองรับในการบำรุงรักษาเครื่องมือเอง และคงจะต้องใช้ภาคเอกชนในการดำเนินงานเรื่องนี้ อันเป็นวิธีที่ประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น ก็ใช้ปฏิบัติ เพราะทางราชการจะมีความไม่คล่องตัวกว่า จำนวนสถานีในกรุงเทพมหานครควรอยู่ในระหว่าง 10-20 สถานี โดยตรวจวัดมลพิษคาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นขนาดเล็ก (10 ไมครอนหรือเล็กกว่า) ออกไซด์ของไนโตรเจน ไอโซน และเป็นสถานีที่อยู่ใกล้เส้นทางจราจร โดยมีผลแสดงให้เห็นประชาชนทราบ และมีผลสรุปแสดงให้เห็นทราบทางสื่อมวลชน

งบประมาณ : ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศ สถานีละประมาณ 1.5-2 ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายปีละ 15-40 ล้านบาท (ขึ้นอยู่กับจำนวนสถานี) โดยกรุงเทพมหานครไม่ต้องลงทุนในการติดตั้งสถานี แต่ต้องร่วมมือในการให้ใช้พื้นที่ของกรุงเทพมหานครตั้งสถานี

การเสริมสร้างขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในด้านเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงาน เช่น เรือร่องเรียน ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ได้แก่ การจัดหาเครื่องมือต่อไปนี้

- 1) เครื่องวัดอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดอุตสาหกรรม (Stack Sampler) สำหรับการตรวจสอบ
- 2) เครื่องวัดอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดยานพาหนะ (ควันดำ, คาร์บอนมอนอกไซด์ ไฮโดรคาร์บอน/ NO_x)
- 3) เครื่องวัดอากาศเสียประเภทไฮโดรคาร์บอน (Gas Chromatograph)
- 4) เครื่องวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศแบบเคลื่อนที่ได้ (Mobile Lab)
- 5) อุปกรณ์ห้องปฏิบัติการคุณภาพอากาศ

เครื่องมือประเภทที่ 1-4 ควรมีอย่างน้อย 2 ชุด และประเภทที่ 5 จำนวน 1 ชุด โดยงบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 20 ล้านบาท และค่าบำรุงรักษาปีละ 4 ล้านบาท

4.2.6.5 แนวทางปฏิบัติและมาตรการสนับสนุน

1. องค์กร

การจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงของกรุงเทพมหานครมีด้วยกัน 2 ระดับคือ

(1) ศูนย์ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร (ด้านมลพิษทางอากาศ) ประกอบด้วยคณะกรรมการของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักทุกสำนัก มีหน้าที่ในการถ่ายทอดนโยบายไปเป็นแผนปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กรุงเทพมหานครกำหนด

(2) องค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการตามข้อ (1) ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ และมีศักยภาพในการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน สภาพปัญหา และนำประเด็นต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่การประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ หน้าที่นี้ในปัจจุบันทางด้านนโยบายและแผน ได้แก่ กองแผนสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน และฝ่ายที่มีขีดความสามารถในด้านวิชาการและเทคนิค ได้แก่ ฝ่ายสุขภาพิบาลทั่วไป กรมอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการนี้จำเป็นต้องมีความชำนาญทั้งสองด้าน เช่นเดียวกับที่ในระดับชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นสำนักงานทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และปัจจุบันแบ่งเป็น กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทั้งหมดก็ยังทำหน้าที่ให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากงานในอนาคตของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศ และการแก้ไขปัญหาตามแผนปฏิบัติ ดังนั้น อาจมีความจำเป็นที่จะรวมงานเข้ามาเป็นองค์กรใหม่ในระดับกอง เพราะในปัจจุบัน งานของกรมอนามัยสิ่งแวดล้อม และกองแผนสาธารณูปโภคสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่คนละสำนักฯ ไม่อาจเสริมสร้างศักยภาพขึ้นมาได้โดยง่าย เพราะมีงานในหน้าที่อื่น ๆ อยู่มาก

2. แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของกรุงเทพฯ

แผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของกรุงเทพมหานคร ถึงเป็นแผนที่จะประสานการทำงานของหน่วยงานภายในกรุงเทพมหานคร และเป็นการนำแผนและนโยบายระดับชาติ ได้แก่ แผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงของประเทศไทย ที่จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ เข้ามาเป็นแผนรายละเอียดของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการของกรุงเทพมหานครนั้น ควรมีการกำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

(1) คุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานคร จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี

และสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ 6 ประเภทของสารมลพิษ ได้แก่ ฝุ่นละออง ไอโซน คาร์บอนมอนอกไซด์ สารตะกั่ว ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และไนโตรเจนไดออกไซด์

(2) การจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามระบบผังเมือง ให้แยกกิจกรรมที่มีปัญหามลพิษด้านอากาศออกจากชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน และควบคุมคุณภาพอากาศในแต่ละพื้นที่

โดยมีมาตรการปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่

(1) การแก้ไขปัญหาคูณภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลงตามลำดับนั้น ต้องแก้ไขจากปัญหาการจราจรและอุตสาหกรรมที่กระจายอยู่ทั่วไป ตลอดจนสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศ เช่น อาคาร ถนนแคบ และสนับสนุนกิจกรรมที่จะลดมลพิษทางอากาศโดยส่วนรวม เช่น ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ไฟฟ้า และการควบคุมกิจกรรมก่อสร้าง และการทำความสะอาดถนน

(2) การเริ่มจัดการควบคุมคุณภาพอากาศในบางพื้นที่ เช่น สวนสาธารณะ ถนนบางสาย ซึ่งห้ามแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ เช่น ถนนสำหรับคนเดิน (Redestrian Roads) และตรวจสอบเปรียบเทียบคุณภาพอากาศกับพื้นที่อื่น เมื่อมีการดำเนินการไปแล้ว และขยายพื้นที่ควบคุมเหล่านี้โดยอาศัยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับ

(3) การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน

(4) การประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบก

(5) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงปัญหา และมาตรการแก้ไขปัญหาลดลงจนให้ความร่วมมือ

4.2.7 การศึกษาสภาวะแวดล้อมเนื่องจากคุณภาพน้ำ

4.2.7.1 สภาพปัจจุบัน

1. ความเป็นมา

มลภาวะทางน้ำที่ปรากฏในเขตกรุงเทพมหานคร ทุกวันนี้มีสาเหตุหลักมาจากการระบายหรือปล่อยน้ำทิ้งจากบ้านเรือน โรงแรม โรงงานอุตสาหกรรม ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้าที่ไม่ผ่านการบำบัดหรือบำบัดแต่ไม่ได้มาตรฐานลงในแหล่งน้ำลำคลอง จึงทำให้น้ำในคลองเกิดเน่าเหม็น มีผลต่อปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลงจนเกือบเป็นศูนย์รวมทั้งยังมีผลต่อคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่บริเวณที่ไหลผ่านเขตกรุงเทพมหานคร ไปจนถึงจังหวัดสมุทรปราการ

ภาวะการณีนี้นหากไม่ได้แก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น จะทำให้กรุงเทพมหานครเสื่อมโทรมลงทุกวันจนมีผลลุกลามส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนกรุงเทพมหานครเองอย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานคร เองในฐานะหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงได้ดำเนินการแก้ไขมาตลอด แต่อาจจะเกิดจากอุปสรรคหลายอย่างจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ แต่หากพิจารณาย้อนหลังไป 5-10 ปีที่ผ่านมา ก็พบว่า การแก้ไขปัญหานี้ได้พัฒนาดีขึ้นตามลำดับ แต่ก็พบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ดังนั้น ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับต่อไปจึงควรจะสามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนมีความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะในอนาคตข้างหน้าตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดทิศทางของการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครสากลแห่งหนึ่งของโลก (International Metropolitan) ซึ่งจะต้องทำให้กรุงเทพมหานคร ต้องตื่นตัวและพัฒนาตัวในระบบการทำงานให้พร้อมรับผลการพัฒนาฉบับดังกล่าว

2. สภาพปัญหาและแนวคิดในการแก้ปัญหา

จากการพัฒนาแทบทุกด้านของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะด้านสังคมและเศรษฐกิจที่ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้มีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น และได้ก่อให้เกิดน้ำเสียที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดให้มีคุณภาพเหมาะสมกับแหล่งรองรับธรรมชาติ จนทำให้น้ำในคลองและแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดภาวะเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น ทำลายทัศนียภาพที่สวยงามของมหานครแห่งนี้ค่อนข้างน่าเสียดาย

โดยที่คูคลองสายต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแม่น้ำเจ้าพระยาได้เป็นแหล่งรองรับน้ำเสียจากชุมชน จากอาคารบ้านเรือน ธุรกิจการค้า โรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ล้วนแต่ปลดปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำเหล่านี้ จนทำให้แหล่งน้ำเหล่านี้ไม่สามารถรองรับ จึงเกิดภาวะน้ำเน่าเสียที่อยู่ในรูปของปริมาณออกซิเจนละลายน้ำเป็นศูนย์หรือมีค่าน้อยต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำผิวดินทั่วไป นอกจากนั้นน้ำเสียในคลองสายต่าง ๆ ยังส่งกลิ่นเหม็นรบกวนประชาชนผู้อาศัยใกล้คูคลองดังกล่าว นอกจากนั้น น้ำเสียจากชุมชนข้างเคียงอยู่รอบ ๆ กรุงเทพมหานครก็มีส่วนไหลมาสมทบกับน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร อาทิ น้ำเสียจากเขตจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร และสมุทรปราการ เป็นต้น ซึ่งน้ำเสียเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นน้ำเสียจากชุมชนและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม

ภาวะการเน่าเสียของแหล่งน้ำในคูคลองของกรุงเทพมหานครได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ แม้ว่าตลอดแผน 4 ของกรุงเทพมหานคร ก็พยายามดำเนินการบำบัดน้ำเสียได้บางส่วนเพื่อบรรเทาภาวะความรุนแรงของน้ำเสีย แต่ก็ไม่ครอบคลุมครบถ้วนทั้งหมดกับแหล่งกำเนิดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร

จากผลการวิจัยของกรมควบคุมมลพิษได้สรุปไว้ว่าแหล่งกำเนิดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานครมี 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือจากที่พักอาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และภัตตาคาร โรงแรมต่าง ๆ โดยที่ที่พักอาศัยจะเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียมากที่สุดกล่าวคือประมาณ 75% ส่วนจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 20% ส่วนที่เหลือคือ จากภัตตาคารและโรงแรม ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงจะต้องเข้าไปควบคุมที่ที่พักอาศัยให้ทำการบำบัดน้ำเสียก่อน เพื่อลดปริมาณความสกปรกต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ

นอกจากนั้น สิ่งปฏิญจากบ้านเรือนก็เป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้คุณภาพน้ำในคลองสายต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเน่าเสียอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะมีการลักลอบปล่อยหรือระบายสิ่งปฏิญจากส้วมลงสู่คลองสาธารณะ โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้คลองหรือแม่น้ำเจ้าพระยา

งานบำบัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในความดูแลของสำนักงานการระบายน้ำ กองควบคุมคุณภาพน้ำ ที่ได้ดำเนินการบำบัดน้ำเสียมาบ้างบางส่วนของกรุงเทพมหานครมาแล้ว อาทิ โรงบำบัดน้ำเสียสี่พระยา โรงบำบัดน้ำเสียของหมู่อาคารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นกรุงเทพมหานครยังได้ควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ที่ต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้ อ้างอิงตามพรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่จะต้องให้อาคารประเภทต้องทำการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและทำการบำบัดน้ำเสียจากอาคารก่อนปล่อยระบายไปสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ประกอบกับการประสานงานกับกรมที่ดิน ควบคุมการก่อสร้างบ้านจัดสรรที่จะต้องมีการบำบัดน้ำเสียของโครงการหรือการควบคุมโรงงานต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้มีการบำบัดน้ำเสียก่อนและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครที่มาจากประชากรทั้งหมดประมาณ 8 ล้านคน คาดว่ามีสูงถึง 2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาณน้ำเสียเหล่านี้ได้ถูกปล่อยลงแหล่งน้ำธรรมชาติโดยตรงซึ่งไม่ผ่านการบำบัดประมาณ 90% ส่วนที่เหลืออีก 10% กรุงเทพมหานครได้ทำการบำบัดให้มีคุณภาพที่เหมาะสมก่อนปล่อยระบายไปสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น คลอง และแม่น้ำเจ้าพระยา ปริมาณความสกปรกของ BOD คาดว่าในแต่ละวันมีสูงถึง 400 ตัน ดังนั้น จะคงไม่แปลกใจว่าทำไมจึงเกิดภาวะเน่าเสียในคูคลองของกรุงเทพมหานคร

ในอนาคต พ.ศ. 2544 จะมีปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครประมาณ 2.7 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน (คิดจากประชากร 10 ล้านคน) ซึ่งภาวะอันนี้ กรุงเทพมหานครจะต้องทำการบำบัดน้ำเสียด่วนและคาดว่าจะมีประมาณความสกปรกในรูปของ BOD ประมาณวันละ 675 ตัน ซึ่งจะต้องทำการบำบัดเพื่อลดภาวะความรุนแรงของน้ำเน่าเสียในคูคลองและแม่น้ำเจ้าพระยาให้ดีขึ้น

ระบบการบำบัดน้ำเสียที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการไปแล้วมีหลายระบบที่ประสบความสำเร็จอันได้แก่ชีวภาพ ที่มีขนาดและเทคนิคแปรไปตามขีดความสามารถรับน้ำเสีย ขนาดของที่ดินที่จะจัดหาได้ อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครยังต้องการเทคนิคใหม่ที่ทำให้ในการบำบัดน้ำเสียมีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายอยู่

ในปี พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานครจะได้เริ่มทำการศึกษาแนวทางการเก็บค่าบริการน้ำเสียชุมชนจากประชาชนชาวกรุงเทพฯ เพราะในการบำบัดน้ำเสียนั้นมีค่าใช้จ่าย ดังนั้น ภาระอันนี้จึงน่าจะเป็นของประชาชน ตามแนวคิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ว่า “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายค่าบำบัดมลพิษนั้น” และคาดว่าในแผนงานฉบับที่ 5 กรุงเทพมหานครจะดำเนินการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียต่อไป โดยที่การเก็บค่าบริการจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จะต้องมีการศึกษารูปแบบของการจัดเก็บ ความเหมาะสมในการดำเนินงาน รวมทั้งรายละเอียดต่างเพราะประเด็นนี้จะส่งผลกระทบต่อหลาย ๆ ด้านตามมา โดยเฉพาะคะแนนนิยมของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเอง

การนำน้ำที่ผ่านการบำบัดน้ำเสียแล้วกลับมาใช้กรุงเทพมหานครได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เปิดบริการบำบัดน้ำเสีย เช่น ในกรณีของโรงบำบัดน้ำเสียสี่พระยา ได้จัดน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วไปรดน้ำต้นไม้ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครเอง และยังให้บริการฟรีแก่ประชาชนที่สนใจจะนำไปใช้ในการต่าง ๆ ที่ไม่ขัดต่อสุขภาพอนามัยโดยส่วนรวม ในประเด็นนี้น่าจะได้มีการศึกษาลงไปถึงการนำน้ำเหล่านี้มาล้างถนนสายต่าง ๆ รวมทั้งตลาดสดด้วย

สำหรับประเด็นของการลดปริมาณน้ำเสีย ณ แหล่งกำเนิดกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ดำเนินการ ตลอดแผนฉบับที่ 4 ดังนั้น ประเด็นที่น่าจะถูกนำมาเป็นแผนงานในลำดับต่อไป จากการประเมินสภาพของปัญหาที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นั้น ที่ปรึกษามีแนวคิดในการแก้ไขที่เป็นประเด็นหลัก ๆ ในการดำเนินการจัดทำแผนฉบับที่ 5 ไว้ดังนี้

- 1) การพิจารณาวางแผนทางในด้านการจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร อาทิ การบริหารงาน การพัฒนาบุคลากร การศึกษาทบทวนปริมาณน้ำเสีย การพัฒนาเทคนิคการรวบรวม และบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของปัญหา การลดปริมาณน้ำเสีย การนำน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วไปใช้ใหม่

2) การพิจารณาแก้ไขด้านสังคม อาทิ การสร้างความตระหนักของประชาชนต่อการร่วมมือจัดการน้ำเสีย การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการร่วมจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียที่เป็นภาระโดยตรงของกรุงเทพมหานคร การให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะรับเรื่องร้องทุกข์ต่างๆ จากประชาชน ตลอดจนเป็นสื่อกลางที่อำนวยความสะดวกด้านการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนที่สนใจเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร การสนับสนุนให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ผลิตน้ำเสียจำนวนมากให้ลดปริมาณลง

3) การพิจารณาแก้ไขด้านการเงิน ในการจัดการน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร อาทิ การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางที่มากขึ้น การจัดสรรงบประมาณในส่วนของกรุงเทพมหานครที่พร้อมจะลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียให้ทันและรองรับได้ตามปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้น

4) การศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการหาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นอุปสรรคต่อการจัดการน้ำเสีย

3. แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ผ่านมา

ตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเน่าเสียมาตลอด แต่ในการดำเนินงานนี้กระทำได้อย่างไม่เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งมีผลมาจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่รุมล้อมกรุงเทพมหานครมากขึ้น ขณะเดียวกันจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครก็เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในแผนงานต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครได้กระทำไปและดำเนินการไปแล้วนั้น พบว่ามีแนวทางในการแก้ไขปัญหาน้ำเสียมาตลอด ซึ่งพอสรุปได้ว่า

การแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียในเขตกรุงเทพมหานครให้ได้ผล จะต้องดำเนินการทั้งในด้านการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหา สำหรับด้านการควบคุมป้องกันนั้น ได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมายหรือประชาสัมพันธ์ในเรื่องการปล่อยน้ำเสีย ส่วนการแก้ไขนั้นจะเป็นในรูปของการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย โดยนำน้ำเสียมาบำบัดให้สะอาดอยู่ในมาตรฐานก่อนที่จะปล่อยให้ไหลลงสู่คูคลองและแม่น้ำต่อไป ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในลักษณะควบคุมป้องกันหรือการแก้ไขปัญหานั้นโดยตรงก็ตามจำเป็นต้องมีแผนงานโครงการที่ต่อเนื่อง เป็นโครงการระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพราะปัญหาเรื่องน้ำเน่าเสียนี้ยังเป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลาแก้ไขอีกเป็นเวลานานอาจถึง 20 ปี จึงจะทำให้สิ่งแวดล้อมด้านน้ำคืนสู่สภาพที่ดีได้

การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) ยังไม่สามารถก่อสร้างได้ตามเป้าหมาย เนื่องจาก

ต้องใช้เงินลงทุนประมาณ 3,000-4,000 บาทต่อหัวประชากร และมีปัญหาเรื่องการจัดหาที่ดินสำหรับก่อสร้างระบบบำบัด ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่น้ำเน่าเสียไปแล้ว ดังนี้

- 1) มีการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียจากกองขยะอ่อนนุชในครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2521
- 2) มีการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียของโรงพยาบาลทั้ง 4 แห่ง ของ กรุงเทพมหานครแล้วเสร็จประมาณปี พ.ศ. 2527
- 3) ร่วมมือกับรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านทางองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ให้มาดำเนินการจัดทำแผนหลักการกำจัดน้ำเสียในเขตพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญประมาณ 370 ตารางกิโลเมตร แล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยแบ่งพื้นที่โครงการออกเป็น บริเวณกำจัดน้ำเสีย (Sewerage Zone) เป็น 10 บริเวณ แต่ไม่มีการดำเนินการตามแผนหลักอย่างจริงจังแต่ประการใด เนื่องมาจากการขาดนโยบายอย่างแท้จริง ตลอดจนงบประมาณและที่สำคัญไม่สามารถจัดหาที่ดินสำหรับก่อสร้างโรงงานกำจัดน้ำเสียได้ตามแผนหลัก ซึ่งมีผลทำให้ไม่มีการเริ่มต้นดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียตามแผนหลักแต่ประการใดจนกระทั่งในปัจจุบัน
- 4) ใช้บึงมักกะสันเป็นที่บำบัดน้ำเสียโดยวิธีธรรมชาติ เมื่อ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นโครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
- 5) ใช้บึงพระราม 9 เป็นที่บำบัดน้ำเสียในคลองวัดลาดพร้าว โดยใช้เครื่องจักรกลผสมผสานกับวิธีธรรมชาติ ก่อสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นโครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
- 6) ดำเนินการโรงบำบัดน้ำเสียพุทธมณฑลสาย 2 ซึ่งบำบัดน้ำเสียได้วันละ 3,500 ลูกบาศก์เมตร

การดำเนินงานที่ผ่านมาเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียในเขตกรุงเทพมหานครได้ ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) นี้ ได้จัดทำแผนงาน/โครงการที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงของแผนการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียเป็นต้นมา ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ คือ การบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการตอบรับนโยบายของชาติตามแผนการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 โดยได้มีเป้าหมายในการทำงานให้สามารถบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครให้ได้ไม่น้อยกว่า 875,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน รวมทั้งปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียที่รับโอนมาจากการเคหะแห่งชาติ จำนวน 14 แห่ง รวมขนาดบำบัดประมาณ 66,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน นอกจากนี้

นั้น ยังได้ตั้งเป้าหมายทำการบำบัดน้ำเสียโดยอาศัยระบบธรรมชาติ อาทิ การปรับปรุงระบบไหลเวียนของน้ำและขุดลอกคูคลองในเขตกรุงเทพมหานครหลายสาย

โครงการดำเนินการในช่วงแผนดังกล่าว พอสรุปได้ดังนี้

แผนงานย่อยที่ 1 การก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียที่ลงทุนโดย กรุงเทพมหานครและรัฐบาล ตามแผนงานนี้จะมีโครงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง 5 โครงการ คือ

- 1) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียสีพระยา
 - 2) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียกรุงรัตนโกสินทร์
 - 3) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียยานนาวา
 - 4) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียภาษีเจริญ-หนองแขม
 - 5) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียทุ่งครุ-ราษฎร์บูรณะ
- หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าว คือสำนักการระบายน้ำ

แผนงานย่อยที่ 2 การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่ลงทุนโดย เอกชน ประกอบด้วย 11 โครงการ ดังนี้

- 1) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียลุมพินี
- 2) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียคลองเตย
- 3) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียห้วยขวาง
- 4) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียบึงพระราม 9
- 5) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียอ่อนนุช
- 6) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียรามอินทรา
- 7) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดพื้นที่หนองจอก ลาดกระบัง
- 8) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียดุสิต
- 9) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียตลิ่งชัน
- 10) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียบางขุนเทียน
- 11) โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียธนบุรี

แผนงานย่อยที่ 3 การปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียที่ รับโอนจากการเคหะแห่งชาติ

ตามแผนงานย่อยนี้จะมีโครงการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียที่รับมอบ
โอนจากการเคหะแห่งชาติ ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ รวมทั้งการก่อสร้างขยายระบบออกไปให้ได้
ประโยชน์จากพื้นที่มากที่สุด โดยมีโครงการเกี่ยวเนื่อง 14 โครงการ ดังนี้

- 1) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียห้วยขวาง
- 2) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียบางนา
- 3) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียคลองจั่น
- 4) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียบางบัว
- 5) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียทุ่งสองห้อง 1
- 6) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียทุ่งสองห้อง 2
- 7) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียรามอินทรา
- 8) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียบ่อนไก่
- 9) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียคลองเตย
- 10) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียหัวหมาก
- 11) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียท่าทราย
- 12) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียดินแดง 3
- 13) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียพิบูลวัฒนา
- 14) โครงการปรับปรุงก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียลาดกระบัง
หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าว คือ สำนักการระบายน้ำ

แผนงานย่อยที่ 4 การบริหารและการจัดการด้านน้ำเสีย ประกอบด้วย 4 โครงการ คือ

- 1) โครงการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย คลองมหานคร
- 2) โครงการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย คลองแสนแสบ
- 3) โครงการปรับปรุงระบบไหลเวียนของน้ำและขุดลอกคูคลองใน
เขตกรุงเทพมหานครขึ้นในหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการข้างต้น คือ สำนักการระบายน้ำ
- 4) โครงการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งจากสถานประกอบการของ
สำนักงานเขตต่าง ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานเขต

4. ผลการดำเนินการในแผนพัฒนากทม.มหานคร ฉบับที่ 4

ดังปรากฏแล้วว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดโครงการบำบัดน้ำเสียไว้มากมายหลายโครงการขึ้น เพื่อสามารถดำเนินการบำบัดน้ำเสียได้ทันเหตุการณ์ ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานที่ค่อนข้างจะชัดเจน ที่พอสรุปได้ดังนี้

- ด้านการศึกษาความพร้อมและความเป็นไปได้ทางด้านการบริหารและการจัดการเกี่ยวกับน้ำเสีย

- ให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดขนาด ที่ตั้ง จำนวนของโรงบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ โดยคำนึงถึงระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้บริการระหว่างภาครัฐและเอกชน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีกฎหมายที่มีอยู่เดิม บังคับให้อาคารประเภทก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของตนเอง

- ให้มีการศึกษาแนวทางการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม

- ด้านการก่อสร้าง
จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดย

- ก่อสร้างและเดินระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งลงทุนโดยกรุงเทพมหานครและรัฐบาล

- ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการกำจัดน้ำเสีย

- ก่อสร้าง ปรับปรุง ขยายระบบบำบัดน้ำเสียที่รับมอบโอนจากการเคหะแห่งชาติ และให้ขยายขีดความสามารถของระบบบำบัดให้สามารถบริการบำบัดน้ำเสียให้มากขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงชุมชนการเคหะ โดยให้มีการศึกษา ขนาด ที่ตั้ง ขนาดบำบัด ของแต่ละโครงการให้มีความสอดคล้องกันสามารถครอบคลุมพื้นที่ทั่วกรุงเทพมหานคร

- ปรับปรุงคุณภาพน้ำคลองโดยการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียปรับปรุงระบบไหลเวียนของน้ำและขุดลอกคูคลองในเขตกรุงเทพมหานคร

- ด้านกฎหมาย ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้
 - มาตรการจัดการด้านน้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือน สถานประกอบการ ก่อนเข้าสู่ระบบบำบัดรวม

- มาตรการการเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมในการบำบัดสำหรับอาคารประเภทต่าง ๆ

- มาตรการดำเนินการกับอาคารประเภทต่าง ๆ หรือประชาชนที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

- ด้านการเงิน ให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในด้านการก่อสร้างและดำเนินการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งโครงการของกรุงเทพมหานครและเอกชน รวมทั้งสนับสนุนมาตรการการเก็บค่าบริการ

- ด้านการบริหารและจัดการเกี่ยวกับน้ำทิ้ง

- ให้มีการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบการทำงานของระบบกำจัดน้ำทิ้งของสถานประกอบการและอาคารประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

- ขยายขีดความสามารถของห้องปฏิบัติการด้านการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ ให้สามารถดำเนินการให้มากขึ้นและมีประสิทธิภาพ โดยจัดซื้อเครื่องมือตรวจสอบ รวมทั้งการก่อสร้างขยายห้องปฏิบัติการ

- การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนในด้านการป้องกันมลพิษที่จะเกิดแก่น้ำในลำคลอง ลำรางสาธารณะ รวมทั้งใช้มาตรการด้านการจูงใจให้ประชาชน ร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมและปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่ทุกรูปแบบ เช่น ประชาสัมพันธ์ให้สร้างระบบบำบัดน้ำเสียในอาคารและหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น ตลอดจนสนับสนุนและให้ความรู้สถานประกอบการลดปริมาณของเสียจากแหล่งกำเนิด เช่น การปรับปรุงการผลิต การแยกของเสีย การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 กรุงเทพมหานครได้มีแนวทางในการดำเนินการเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครเองก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ในแผนพัฒนาฉบับต่อไปจะนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงแผนฉบับที่ 4 มาแก้ไข ปรับปรุงให้ดีขึ้น นอกจากนั้น โครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้พอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ดังปรากฏในตารางที่ 4-68

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.68 สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียสี่พระยา	บำบัดน้ำเสียที่มาจากบ้านเรือน อาคารพาณิชย์และโรงงานบริเวณเขตปทุมวัน บางรัก และสัมพันธวงศ์	สร้างโรงบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดบำบัด 30,000 ลบ.ม./วัน แบบ Activated Sludge ชนิด Contact Stabilized Process ก่อสร้าง พ.ศ. 2534		ก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ยังบำบัดไม่ได้ตามที่ออกแบบไว้
2.	โครงการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียกรุงรัตนโกสินทร์	บำบัดน้ำเสียจากบ้านเรือน อาคารพาณิชย์และธุรกิจ ห้องที่ยาบบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์	สร้างโรงบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ 4 ไร่ สามารถบำบัดน้ำเสียได้วันละ 25,000 ลบ.ม./วัน แบบ AS ชนิด Anoxic Aerobic Process ก่อสร้าง พ.ศ. 2535		ก่อสร้างเสร็จแล้ว แต่ยังไม่สามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามที่ได้ออกแบบไว้
3.	โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียยานนาวา	บำบัดน้ำเสียจากบ้านเรือน ชุมชนในเขตยานนาวา	สร้างโรงบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ 20 ไร่ สามารถบำบัดน้ำเสียได้วันละ 120,000 ลบ.ม./วัน ก่อสร้าง พ.ศ. 2535		ยังไม่ได้ก่อสร้าง

ตารางที่ 4.68 (ต่อ) สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
4.	โครงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียภาษีเจริญ-หนองแขม	บำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนและจากกองขยะหนองแขมในเขตหนองแขมและเขตภาษีเจริญ	สร้างโรงบำบัดน้ำเสียขนาดบำบัด 45,000 ลบ.ม. เริ่มดำเนินการ พ.ศ. 2535 ก่อสร้าง ณ บริเวณโรงกำจัดมูลฝอยหนองแขม		ยังไม่ได้ก่อสร้าง
5.	โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทุ่งครุ-ราษฎร์บูรณะ	บำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เขตราษฎร์บูรณะบริเวณชานเมืองฝั่งธนบุรี	ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในเขตต่าง ๆ คือ - บริเวณลุมพินี ขนาดบำบัด 25,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณคลองเตย ขนาดบำบัด 30,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณห้วยขวางขนาดบำบัด 40,000 ลบ.ม./วัน		

ตารางที่ 4.68 (ต่อ) สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
			<ul style="list-style-type: none"> - บริเวณรามอินทราขนาด บำบัด 40,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณหนองจอก- ลาดกระบังขนาดบำบัด 40,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณคูสิตขนาดบำบัด 140,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณตลิ่งชันขนาดบำบัด 25,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณบางขุนเทียนขนาด บำบัด 60,000 ลบ.ม./วัน - บริเวณธนบุรีขนาดบำบัด 170,000 ลบ.ม./วัน 		

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.68 (ต่อ) สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
7.	โครงการปรับปรุงโรงบำบัดน้ำเสียที่รับมอมอินจากการเคหะแห่งชาติ	เพื่อปรับปรุงและขยายการบริการบำบัดน้ำเสียออกไปของการเคหะชุมชน	ปรับปรุงและขยายขีดความสามารถบำบัดน้ำเสียชุมชนให้เป็นที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและการบริหารโรงบำบัดน้ำเสียมีขนาดบำบัดรวมกันประมาณ 66,500 ลบ.ม./วัน		
8.	โครงการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียคลองมหาสาร	บำบัดน้ำเสียจากท่อระบายน้ำถนนเพชรเกษม และบริเวณริมคลองมหาสาร	สร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบสระเติมอากาศ (Aerated Lagoon) บริเวณปลายคลองมหาสารช่วงต่อกับคลองภาษีเจริญถึงถนนเพชรเกษม รวมทั้งหมด 3,000 เมตร		

ตารางที่ 4.68 (ต่อ) สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
9.	โครงการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียคลองแสนแสบ	บำบัดน้ำเสียในคลองมหานาคและคลองแสนแสบ	สร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบสระเติมอากาศในคลองมหานาคและคลองแสนแสบเพื่อลดปัญหากลิ่นเหม็นช่วงกรมโยธาธิการถึงหน้าวัดศรีบุญเรือง ระยะทาง 16.2 กม.		
10.	โครงการปรับปรุงถนนไหลเวียนของน้ำและขุดคูคลองในเขตกรุงเทพมหานคร ชั้นใน	ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมคูคลองชั้นในกำจัดกลิ่นที่รบกวนและปรับปรุงสีของน้ำในลำคลอง ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากคลอง	นำน้ำที่สะอาดจากแม่น้ำเจ้าพระยาเข้ามาเจือจางน้ำในคลองสายหลักโดยก่อสร้างและติดตั้งสถานีสูบน้ำและก่อสร้างและติดตั้งสถานีสูบน้ำและก่อสร้างปรับปรุงประตู		

ตารางที่ 4.68 (ต่อ) สรุปแผนงานที่ได้ดำเนินในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ของกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์ของโครงการ	เป้าหมายของโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	ผลการดำเนินงาน
11.	โครงการควบคุมคุณภาพน้ำ ทิ้งของสถานประกอบการ ของสำนักงานเขตต่าง ๆ	ควบคุมคุณภาพน้ำของ สถานประกอบการประเภท ต่าง ๆ ให้มีการบำบัดที่ เหมาะสมก่อนระบายสู่ ทางน้ำสาธารณะ	ระบายน้ำพร้อมทั้งกำจัด ตะกอนที่ขุดขึ้นมา มีระยะ ดำเนินการ 2535-2537 กวาดขันให้สถานประกอบการ ต่าง ๆ ที่ประกอบกิจการ อัน เป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็น อันตรายแก่สุขภาพ ให้มีระบบ บำบัดน้ำเสียต่อระบบลงสู่ทาง น้ำสาธารณะในเขตต่าง ๆ		

4.2.7.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมา

จากช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และกำลังจะหมดไปนั้นพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอันมีผลทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้พอสรุปได้ดังนี้

ก. ได้มีการระบายน้ำเสียจากอาคารบ้านเรือน ร้านค้าภัตตาคาร สถานบริการต่าง ๆ ได้ปล่อยลงไปสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น คูคลองและแม่น้ำโดยไม่ผ่านการบำบัดอันเป็นการกระทำที่ฝืนอยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้ได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครควบคุมไว้ชัดเจน

ข. การขาดความร่วมมือจากประชาชนในการบำบัดเบื้องต้น (Onsite Treatment) ของน้ำเสียจากอาคารบ้านเรือน รวมทั้งผู้ประกอบการขนาดใหญ่ต่าง ๆ

ค. กรุงเทพมหานคร ไม่สามารถจัดสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียได้ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ซึ่งเป็นเพราะภาระงานที่มากมายเกินกว่ากำลังและความสามารถของกรุงเทพมหานครเอง และงบประมาณ

ง. กรุงเทพมหานครมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอตลอดจนประสบการณ์ในการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและผู้ออกแบบ นอกจากนี้ภาระงานด้านการบำบัดน้ำเสียมีมากกว่าอัตรากำลังที่รับได้

จ. กรุงเทพมหานครขาดเงินทุนในการสนับสนุนการลงทุนก่อสร้าง ทั้งที่มาจากกรุงเทพมหานครและรัฐบาลกลางเอง

ฉ. กรุงเทพมหานครไม่สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากประชาชนได้รับบริการ ยังไม่ได้มีการศึกษาที่ชัดเจนและเหมาะสมของรูปแบบการจัดเก็บ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งความเหมาะสมของแต่ละกิจกรรมที่ได้ให้บริการ อาทิ โรงแรม อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ช. การขัดแย้งต่อการดำเนินการของหน่วยงานภายนอก ที่มีหน้าที่ใกล้เคียงกันกับกรุงเทพมหานคร จึงยากต่อการตัดสินใจของกรุงเทพมหานครเอง รวมทั้งผู้ประกอบการเกิดความสับสนในการวางตัวปฏิบัติตามข้อบังคับของหน่วยงานใด

อนึ่งเมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พบว่ามีผลต่อการทำงานของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก เพราะกรุงเทพมหานครเองไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนฉบับที่ 7 เพราะการบำบัดน้ำเสียเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ชี้ความสามารถในการบำบัดจึงไม่ทันกับปริมาณน้ำเสียที่สะสมมานาน และยังไม่สามารถลดค่าความสกปรกของน้ำตามที่กำหนดไว้ได้ จากการดำเนินงานที่ผ่านมามุ่งเน้นการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่เป้าหมายที่มีความรุนแรงถึงขั้นวิกฤติในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อให้มีความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) ไม่เกิน 4 มก./ลิตร นอกจากนั้น ใน พ.ศ. 2538 คาดว่ามีน้ำเสียเกิดขึ้นไม่น้อยกว่า 2 ล้าน ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในขณะที่แผนงานการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่ในระหว่างดำเนินการ จึงทำให้การบำบัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานครไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4.2.7.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 และผลกระทบต่อแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5

ประเด็นสำคัญของแนวทางในการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่เกี่ยวข้องกับกรวางกรอบทำแผนด้านคุณภาพน้ำในเขตกทม. ที่พอสรุปได้ดังนี้

- การพัฒนาศักยภาพของคน โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพคนทั้งที่อยู่ในภาคของรัฐและเอกชน ผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการพัฒนาด้านสุขภาพ และจิตใจพร้อมทั้งสติปัญญา กระบวนการเรียนรู้ และทักษะที่สามารถรับผิดชอบและเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นโอกาสอันดีที่กทม. จะได้พัฒนาบุคลากรของกทม. ในด้านการจัดการน้ำเสียในเขตเมืองให้มีประสิทธิภาพมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และทักษะที่จะสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ของกทม. ให้บรรลุเป้าหมายไปได้ โดยในประเด็นนี้ควรพิจารณาการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของกทม. ทุกระดับชั้นให้พร้อมที่จะรับกับภาระงานที่ยิ่งใหญ่และรับผิดชอบสูง
- การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเน้นการพัฒนาคอร์ปรัวชุมชน ศิลปวัฒนธรรม สร้างความเข้มแข็งของคอร์ปรัวและชุมชน ระบบความมั่นคงทางสังคม

ซึ่งโยงโยมาสู่การรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชนโดยเฉพาะด้านความสะอาด ความเป็นระเบียบของสังคมต่อความร่วมมือในการรักษาความสะอาดของชุมชนที่มีตั้งแต่การรักษาแม่น้ำลำคลอง การร่วมมือบำบัดน้ำเสียจากบ้านเรือน รวมทั้งการกำจัดสิ่งปฏิกูล ย่อมเป็นการสร้างสำนึกของวัฒนธรรมที่ดีของสังคม

- การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความสมบูรณ์ ความสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยา ซึ่งเป็นในแนวทางให้กทม. ได้พิจารณาจัดการกับน้ำเสียที่เกิดจากเขตกทม. จนมีผลต่อคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ที่นับวันเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ ตามผลงานการพัฒนาของเมือง ซึ่งในแผนฉบับที่ 8 ได้กำหนดให้รักษาคุณภาพน้ำ ในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ให้เสื่อมโทรมลงไปกว่าที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ประเด็นของการประหยัดน้ำ และการนำน้ำเสียที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ใหม่ ในกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมจะเป็นเกณฑ์หรือเป็นกรอบให้กับกทม. สามารถปฏิบัติงานไปได้ในทิศทางเดียวกันของการพัฒนาชาติ

ตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กำหนดทิศทางในการพัฒนาชาติใน 5 ปี หัวหน้าที่มีผลเกี่ยวข้องกับกทม. อย่างมากโดยเฉพาะไปประเด็นของการสร้างความสำคัญให้กับกรุงเทพมหานครกลายเป็นมหานครสากลของโลก (Internation Metropolitan) ที่มีความสำคัญในทุก ๆ ด้าน เมื่อถึงเวลานั้น กทม. คงจะเต็มไปด้วยประชากรมากมาย ธุรกิจต่าง ๆ ระดับโลกที่โยงโยเกี่ยวข้องกับชณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดภาระงานที่สำคัญแก่ กทม. เป็นอย่างมากโดยเฉพาะปัญหาน้ำเสีย หรือการควบคุมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติในเขต กทม. รวมทั้งแม่น้ำเจ้าพระยา ดังนั้นจึงคาดหมายไว้ว่าจะเกิดผลกระทบต่อ กทม. ดังต่อไปนี้

1) ด้านกายภาพ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวโน้มในอนาคต (อีก 5 ปี) คาดว่าจะมีปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเขตกทม. จะมีสูงถึง 2.7 ล้านลบ. เมตรต่อวัน จากประชากรจำนวนประมาณ 10 ล้านคน ซึ่งจะเป็นภาระที่ กทม. จะต้องดำเนินการบำบัดน้ำเสียให้ได้มากที่สุดที่จะทำได้ เพราะปัจจุบัน กทม. สามารถบำบัดได้ประมาณ 10% ของน้ำเสียที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นในแผนงานต่อไป กทม. ก็ควรจะดำเนินการบำบัดให้ได้ไม่น้อยกว่า 30-40 % ซึ่งถ้าในเพียงความคาดหวังไว้เพราะลำพัง กทม. เองคงไม่สามารถดำเนินการได้หมด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ

จากประชาชนในเขต กทม. ที่จะต้องให้การสนับสนุนทุก ๆ ด้านแก่ กทม. รวมทั้งรัฐบาลกลางที่ควรจะต้องสนับสนุนงบประมาณในการลงทุนก่อสร้าง

ในกรณีที่แผนฉบับที่ 5 ต่อไปไม่สามารถดำเนินงานได้ในอันที่จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยภาวะน้ำเน่าเสียก็จะรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนไม่สามารถจะแก้ไขได้เพราะปริมาณน้ำเสียที่จะเพิ่มจำนวนขึ้นตามจำนวนการเพิ่มขึ้นของประชาชน

2) ด้านสังคม

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อกรุงเทพมหานครในด้านของกรุงเทพมหานครจะเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดินประเภทต่างที่หนาแน่นมากขึ้นที่จะก่อปัญหาต่อการรวบรวมและบำบัดน้ำเสียมากขึ้น
- รูปแบบการดำเนินชีวิตของคนกรุงเทพเปลี่ยนแปลงไปที่อาจจะมีการใช้น้ำมากขึ้นมีน้ำเสียมากขึ้น ตามสภาพชีวิตความเป็นอยู่ยุคใหม่
- การให้ความร่วมมือของประชาชนต่อการบำบัดน้ำเสียจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น
- การร้องทุกข์ของประชาชนในเขตกทม. จะมีมากขึ้น ขณะเดียวกันก็จะทำให้สายตาของคนต่างชาติที่มาทำธุรกิจในกทม. จ้องมองและพร้อมจะกระจายข่าวออกไปทั่วโลกอย่างรวดเร็วถ้ากทม. ไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมคุณภาพน้ำเสีย
- กทม. จะต้องมีกฎข้อบังคับเข้มงวดมากขึ้น เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา

3) ด้านการเงิน

เมื่อมีปริมาณน้ำเสียมากขึ้นจะทำให้ต้องใช้เงินมากขึ้น และยิ่งแพงมากขึ้นตามระดับคุณภาพของน้ำที่ต้องการบำบัด ดังนั้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่องบประมาณของ กทม. และทั้งที่มาจากส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) โดยประเด็นของการเป็นมหานครสากล กทม. สามารถยกประเด็นนี้ขึ้นมาต่อล่องของงบประมาณสนับสนุนเพื่อเข้าใจปัญหาระดับชาติ ซึ่งปัญหาของ กทม. รัฐบาลกลางต้องให้ความร่วมมือแก้ไข นอกจากนี้ ยังจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้จะต้อง

รับภาระการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการกระทำของประชาชนเองโดยยอมจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียมากขึ้น ตามปริมาณการผลิตน้ำเสียของแต่ละบ้านเรือนแต่ละกิจกรรม

4) ด้านการจัดการ

ผลกระทบด้านนี้จะทำให้ กทม. ต้องเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากที่สุด เพราะเป็นประเด็นของการจัดการที่สำคัญที่จะสามารถดำเนินการควบคุมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำของกทม. ซึ่งคาดว่าจะเกิดผลกระทบต่อการจัดการดังนี้

- การพัฒนาบุคลากรของกทม. ให้มีความรู้ ทักษะ คุณภาพ และ ความรับผิดชอบมากขึ้น ตลอดจนอัตรากำลังต้องเพิ่มตามภาระงาน
- การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทันสมัย สามารถบำบัดน้ำเสียได้ ประสิทธิภาพสูงรวมทั้งมีค่า O&M ที่ต่ำลงจนไม่เป็นภาระต่อ กทม.
- การประสานงานกับกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพน้ำทั้งในส่วนภายในกทม. เอง และนอกกทม.
- การขนานรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Globalization) ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า และไม่ทำลายระบบนิเวศวิทยาต่อไป โดยกทม. จะต้องถือเป็นประเด็นหลักสำคัญต่อไปในการทำแผนพัฒนาฉบับต่อไป

4.2.7.4 ข้อเสนอแนะในการวางกรอบแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 5

สำหรับข้อเสนอแนะในการวางกรอบจัดทำแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 5 นี้ที่ปรึกษาได้ทบทวนเหตุการณ์ที่ผ่านมาจึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1) ด้านการจัดการ

- การพัฒนาบุคลากรของกทม. ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ มีคุณภาพต่อการทำงาน ตลอดจนความตระหนักต่อภาระหน้าที่ที่จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและซื่อสัตย์

- การพัฒนาระบบการทำงานระดับบริหาร การประสานงานในแต่ ละหน่วยงานให้ดีและรวดเร็วขึ้นโดยหมายถึง ทั้งที่เป็นงานภายใน กทม. และภายนอก กทม. ตลอดจนให้ความสำคัญขององค์กรต่าง ๆ ในการทำงานทุก ๆ ขั้นตอนของการควบคุมคุณภาพน้ำ
- พัฒนาเทคโนโลยีในการจัดการคุณภาพน้ำเสียที่ทันสมัย มี ประสิทธิภาพสูง ลดค่าใช้จ่ายใน O&M ลง ไม่สิ้นเปลือง ลดการใช้พื้นที่ในการบำบัดลงตลอดจน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้
- เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ในลักษณะการลงทุน หรือการแปรสภาพเป็นเอกชนโดยเอกชน การร่วมลงทุน หรือการให้สัมปทาน ที่มีขั้นตอนที่รวดเร็ว ทันต่อภาวะการบำบัดน้ำเสีย
- การปรับปรุงกฎระเบียบหรือกฎหมายในการควบคุมให้เข้มงวด มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งบทลงโทษที่รุนแรงต่อการฝ่าฝืน
- เพิ่มเขตบริการบำบัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพฯ ให้สูงขึ้นครอบคลุม พื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งควรเร่งรัดการรวบรวมและก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียให้ทันตามแผนที่กำหนดไว้
- การพัฒนาวิธีการน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วกลับมาใช้ใหม่ เพื่อ กิจการบางอย่าง บางประเภท อาทิ การล้างถนน ล้างตลาด การรดน้ำต้นไม้ การลดสนามหญ้า การนำไปใช้ในการก่อสร้างถนนหรือบริเวณเพื่อลดฝุ่น ตลอดจนนำมาได้น้ำเสียในคลองบางสาย
- จัดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานของ- เอกชนที่ได้รับสัมปทานไป เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพอันเป็นผลดีกับกรุงเทพมหานคร โดยที่หน่วยงานกลางควรเป็นหน่วยงานที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความรู้อย่างแท้จริง
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบตรวจประเมินสภาพสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานที่สาม (Third Party Environmental Audit)

2) ด้านสังคม

- การรณรงค์ให้ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ประหยัดน้ำเพื่อลด ปริมาณน้ำเสียที่ต้องบำบัด โดยให้กระทำเป็นประจำ รวมทั้งประสานกับผู้ผลิตเครื่องสุขภัณฑ์ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้น้ำน้อยลง
- การสร้างจิตสำนึก ให้กับประชาชนต่อการรักษาคุณภาพน้ำใน คูคลอง และแม่น้ำเจ้าพระยา

- การให้บริการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนต่อผลกระทบของน้ำเสีย อาทิ กลิ่นเหม็น การลักลอบปล่อยน้ำเสียของสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่ผ่านการบำบัดให้มีคุณภาพที่ดีเสียก่อน

3) ด้านการเงิน

- ให้ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาน้ำเสียชุมชนต่อการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจาก กทม. และรัฐบาลกลางที่จะต้องเพิ่มงบประมาณสนับสนุนมากขึ้น
- การพัฒนารูปแบบ ให้ประชาชนสนใจ และชักนำให้ประชาชนร่วมจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ในราคาที่ยุติธรรมต่อประชาชนทุก ๆ กิจกรรมในเขต กทม.
- กำหนดแนวทางการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของ กทม. ที่เป็นธรรม และสัมฤทธิ์ผลมากที่สุด รวมทั้งพื้นที่นอกเขตรวบรวมน้ำเสีย

ทั้งนี้กรุงเทพมหานครจะเกิดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่ตามมา เพราะการจัดเก็บค่าบริการในแต่ละกลุ่มกิจกรรม จะต้องแตกต่างกันออกไป อาทิ บ้านพักอาศัย กลุ่มธุรกิจโรงแรม กลุ่มร้านค้าภัตตาคาร กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม เพราะบางกลุ่มได้มีการบำบัดน้ำเสียเบื้องต้นแล้ว จึงสมควรจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้กับกรุงเทพมหานครน้อยลง หากไม่เป็นเช่นนั้นก็จะประสบปัญหาความร่วมมือเหมือนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบการจัดเก็บเงินค่าบริการจะต้องมีการศึกษาความเหมาะสม รูปแบบการดำเนินการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อกรุงเทพมหานครในทุก ๆ ระดับการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังยากพอสมควร เพราะขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครก็ยังไม่ได้ให้บริการครอบคลุมทุกพื้นที่ การที่จะเรียกเก็บเงินค่าบริการก็คงเป็นไปได้

4) ด้านการศึกษาและวิจัย

- เปิดโอกาสให้มีการศึกษาถึงระบบบริหารการจัดการน้ำเสียของ กทม. ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด อันจะมีผลต่อการนำไปประยุกต์ใช้ได้ต่อไป
- ศึกษาข้อจำกัดต่าง ๆ ในการทำงานของกรอบบำบัดน้ำเสียของ กรุงเทพมหานคร
- ศึกษาวิจัยจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียที่เป็นธรรมและประชาชนยินดีจ่าย
- ศึกษาวิจัยการนำกากตะกอนจากโรงบำบัดน้ำเสียไปใช้ให้เป็นประโยชน์โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4.2.8 การศึกษาด้านมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและกากของเสียอันตราย

4.2.8.1 สภาพปัจจุบัน

1. ความเป็นมา

ปัญหาที่เกิดจากมูลฝอยในเขต กทม. ยังคงเป็นประเด็นที่กรุงเทพฯ จะต้องทำการแก้ไขต่อไป เพราะยังมีประชากรเพิ่มขึ้น ปัญหาที่จะตามมาเป็นลำดับ ไม่เพียงแต่มูลฝอยจากบ้านเรือนเท่านั้น ยังมีปัญหาจากมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลที่ยังเก็บรวบรวมได้ไม่ครอบคลุมในเขต กทม. ยังปรากฏว่ามีการนำไปทำลายรวมกันกับมูลฝอยจากบ้านเรือน นอกจากนั้นกากของเสียอันตราย อาทิ สารเคมี ยาที่หมดอายุ ซากหลอดไฟฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ ที่มีสารพิษโลหะหนักปะปนมา ล้วนแต่มีพิษภัยต่อสภาพแวดล้อมซึ่งนับวันจะเพิ่มปริมาณมากขึ้นตามปริมาณการใช้ ปัญหาจากสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบก็ยังคงต้องเป็นหน้าที่โดยตรงของ กทม. อีกด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวมีหลายแหล่งที่มาที่ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของ กทม. ที่จะต้องจัดการให้อยู่ในการควบคุมได้ และไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนกทม.เอง

2. สภาพปัญหาและแนวคิดในการแก้ปัญหา

ด้วยกทม.เป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย มีประชากรอยู่อาศัยมากที่สุด มีปัญหาด้านการจัดการมูลฝอยมากที่สุด โดยเฉพาะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน โดยคาดว่าปริมาณมูลฝอยเกิดขึ้นในแต่ละวันประมาณ 6,500-7,000 ตันต่อวัน จากประชากรประมาณ 8 ล้านคนที่มีกิจวัตรดำเนินชีวิตอยู่ในมหานครแห่งนี้ การจัดการมูลฝอยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักรักษาความสะอาด ที่มีหน้าที่ดูแลตั้งแต่การปิดกวาด เก็บขน ขนส่ง และทำลายมูลฝอย โดยมีรายละเอียดของการทำงานดังนี้

การรักษาความสะอาดเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้เร่งรัดดำเนินการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยสถิติการเกิดมูลฝอยสำหรับประเทศไทย ซึ่งศึกษาโดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA, 2534) พบว่าอัตราการเกิดมูลฝอยของประชาชนของกทม.คือ 0.83 กิโลกรัม/คน/วัน ซึ่งกทม.ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหากับการการรักษาความสะอาดตลอดมา เพื่อปรับปรุงการจัดการด้าน

ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องโดยได้สรรหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ และเน้นการลดปริมาณขยะมูลฝอยด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนคัดเลือกรวัสดุที่ยังมีค่า เช่น แก้ว โลหะ กระดาษ พลาสติก ฯลฯ ออกไปก่อน และพยายามนำมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมาทำให้เกิดประโยชน์ เช่น การใช้ทำปุ๋ยอินทรีย์ ตลอดจนส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ได้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาความสะอาดสำนักรักษาความสะอาดและ 38 สำนักงานเขต โดยสำนักงานเขตทั้ง 38 เขต ทำหน้าที่กวาดถนนด้วยแรงงานคนเก็บขนมูลฝอย จากอาคาร บ้านเรือน ตลาด สถานที่ประกอบการค้า โรงงานอุตสาหกรรม และมูลฝอยที่ตกค้างตามที่สาธารณะ ที่อยู่ในพื้นที่ของเขตทั้งหมด นอกจากนี้ยังทำหน้าที่สูบน้ำสิ่งปฏิกูลจาก บ้านเรือนรวมทั้งการดูแล สุขาสาธารณะอีกด้วย ปัจจุบันนี้สำนักงานเขตยังได้รับรถกวาดถนนและดูดฝุ่นไปใช้งานอีกด้วย

สำนักรักษาความสะอาด ทำหน้าที่กวาดถนน ด้วยรถกวาดถนนและดูดฝุ่น ล้างถนนสายสำคัญ เก็บขนมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล เก็บขนมูลฝอยจากสถานที่ราชการบางแห่ง เก็บขนมูลฝอยเร่งด่วน ตั้งถังน้ำ ตั้งถังรองรับมูลฝอย การวางแผนเกี่ยวกับการศึกษาความสะอาด การทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดทำมีสุขาชั่วคราวและรถสุขาเคลื่อนที่ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความร่วมมืออกทม. ในการช่วยกันรักษาความสะอาดบ้านเมือง

สำนักรักษาความสะอาดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน ควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการจัดให้มีและบำรุงรักษาสุขาชั่วคราว และรถสุขาเคลื่อนที่ โดยแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการ
2. กองบริการรักษาความสะอาด
3. กองโรงงานกำจัดมูลฝอย
4. กองควบคุมสิ่งปฏิกูล
5. กองวิชาการและแผน

สำนักงานเลขานุการ สำนักรักษาความสะอาด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนักงาน ช่วยอำนวยความสะดวกและเลขานุการ การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลัง งานนิติกรรมและสัญญา ตลอดจนการให้คำปรึกษา แนะนำและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและปฏิบัติงานอื่นที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกองใด โดยเฉพาะ

กองบริการรักษาความสะอาดมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บขนมูลฝอยของโรงพยาบาล ตลาด สถานที่สำคัญและการเก็บเร่งด่วน ตั้งถังรองรับมูลฝอย ตั้งถัง น้ำดื่มในงานพิธีต่าง ๆ การให้บริการน้ำแก่ประชาชน การกวาดล้างถนนด้วยเครื่องมือ ควบคุม และจัดทำประวัตินานพาทนะ ตรวจสอบสภาพและซ่อมแซมยานพาทนะที่ชำรุดเล็กน้อย วิเคราะห์ กราฟ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กองโรงงานกำจัดมูลฝอย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การควบคุมดูแล การกำจัดมูลฝอยทั้งในส่วนที่ดำเนินการเอง และจ้างเหมาเอกชนดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมทั้งการพิจารณาจัดหาสถานที่ กำหนดชั่วคราวและวิธีการดำเนินการในการกำจัดมูลฝอยของแต่ละโรงงาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กองควบคุมสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการควบคุมสิ่งปฏิกูลไม่ให้เกิดปัญหาจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และสุขอนามัยของประชาชน และสภาวะแวดล้อม โดยรับผิดชอบการวางแผน ควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการขนถ่ายสิ่งปฏิกูล การกำจัดสิ่งปฏิกูล การบริการรถสุขาเคลื่อนที่ การติดตั้งสุขาชั่วคราว และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์ ข้อมูล และประเมินโครงการด้านการสำรวจสภาวะทั่วไปของการเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อประกอบการวางแผนด้านรักษาความสะอาดของกทม. การกำหนดแผนเฉพาะกิจและแผนหลัก เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ประสานแผนและโครงการกับหน่วยงานอื่น และสำนักงานเขต ศึกษาค้นคว้าวิธีการเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การสำรวจและวิจัยผลเสียอันเกิดจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การรวบรวมข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของสำนัก การแนะนำเสริมสุขนิสัยด้านการ รักษาความสะอาดที่ดีแก่ประชาชน การแก้ไขเหตุรำคาญอันเกิดจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การเสนอแนะตอบข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านสุขาภิบาลแก่สำนักงานเขต และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

1) มูลฝอยทั่วไป

การให้บริการเก็บขนมูลฝอย จากข้อมูลล่าสุด (2538) พบว่า กรุงเทพมหานครมีรถบริการเก็บขนมูลฝอย รวมทั้งสิ้น 2,274 คัน โดยแยกเป็นประเภทรถเก็บขนมูลฝอยชนิดต่าง ๆ ดังนี้

- รถชนิดอัด (Compactor Truck) 1,194 คัน
- รถชนิดเปิดข้าง (Side Loader Truck) 527 คัน
- รถบรรทุกภาชนะยกเท (Container Truck) 196 คัน
- รถบรรทุกเล็ก (Pick-up) 342 คัน
- รถเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อ 15 คัน

รถทั้งหมดนี้ ให้บริการเก็บขนมูลฝอย อยู่ตามเขตต่าง ๆ ของ กรุงเทพมหานคร

การบริการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือนกรุงเทพมหานคร ยังคงใช้ลักษณะการเก็บแบบ Door To Door อยู่เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของประชาชนนิยมเช่นนี้ ส่วนลักษณะการเก็บแบบยังคงที่ (Stationary Collection System) ก็มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จัดวางโดยกรุงเทพมหานครเอง นอกจากนั้นเก็บขนในลักษณะแบบตัวเคลื่อนที่ (Haul Collection System) ก็ยังคงให้บริการเช่นกัน โดยเฉพาะตามแหล่งที่มีมูลฝอยปริมาณมาก อาทิตามตลาดสด ศูนย์การค้า สถาบันราชการต่าง ๆ หากจะพิจารณาถึงระดับของการให้บริการปัจจุบันแล้วจะพบว่า กรุงเทพมหานคร ยังมีปัญหาในการให้บริการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความรับผิดชอบของ กรุงเทพมหานครเองที่มีต่อภาระหน้าที่ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นประจำคือการเก็บขนมูลฝอยออกจากพื้นที่ ซึ่งจะทิ้งตกค้างให้เน่าเหม็นตามแหล่งสำคัญ เมื่อประชาชนทักท้วงไปหรือร้องเรียนไปก็จะตอบกลับมาว่าไม่มีรถบริการที่เพียงพอ แต่ในขณะที่ประชาชนกลุ่มอื่นที่ให้ค่าบริการมากขึ้นหรือเป็นพิเศษ กรุงเทพมหานคร (บางเขต) จะตอบสนองอย่างทันที

นอกจากนั้นการใช้รถเก็บขนมูลฝอยของราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัวก็ยังคงปรากฏอยู่ อาทิ การนำของเก่าไปจอดขายในโรงงานรับซื้อของเก่า

การใช้จำนวนพนักงานประจำรถเก็บขนมูลฝอยก็พบว่ามีการใช้มากเกินไป อาทิ รถอัดท้าย จะพบว่าพนักงานประจำรถ 4-5 คน ซึ่งไม่รวมคนขับ โดยทั่วไปแล้วการใช้พนักงานควรมีแค่ 3 คนก็เพียงพอสำหรับรถประเภทนี้

หนึ่งในอดีตในบางเขตเคยมีให้เอกชนร่วมบริการเก็บขนแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะประเด็นหลักคือ ขาดการควบคุมที่ดีของการทำงาน โดยทั่วไปแล้วการเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมให้บริการงานแบบนี้สามารถกระทำได้และก็ประสบความสำเร็จมาแล้วจากหลาย ๆ เมืองของประเทศไทย กรุงเทพมหานครเองน่าจะลองไปศึกษาหรือดูงานการทำงานของเทศบาลหรือเมืองคูบัว เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ หรือเมืองพัทยาเป็นต้น โดยนำข้อดีมาใช้ และนำข้อด้อยหรือข้อจำกัดมาแก้ไขสำหรับกรุงเทพมหานครเองแต่กรุงเทพมหานครต้องมีความยุติธรรม และแนวคิดเป็นกลางที่จะยอมรับฟัง

ในปี พ.ศ. 2538 ที่ผ่านมา กทม.ให้บริการเก็บขนมูลฝอย และกำจัดมูลฝอยโดยแยกไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดต่างๆ ของ กทม. ได้ไม่น้อยกว่า 6,500 ตัน/วัน ซึ่งหมายถึงปริมาณมูลฝอยที่กทม.เก็บขนได้จากแหล่งกำเนิด (รูปที่ 4.13)

หากพิจารณาการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการผ่านมา พบว่ากรุงเทพมหานครเองได้พยายามทุกวิถีทางที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น หากแต่การวางแผนรุกหรือการล้าหน้าของปัญหานั้นกรุงเทพมหานครไม่มี ดังนั้น การทำงานที่ผ่านมาก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหา โดยกำจัดมูลฝอยไปแต่ละวัน พร้อมทั้งนำปัญหามูลฝอยไปสู่ชุมชนอื่นที่ไม่มีอยู่หรืออยู่ในเขตกรุงเทพมหานครแม้ว่าแผนงานกำจัดจะมีความสมบูรณ์และลงตัวกับปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวันก็ตาม แต่การทำงานน่าจะดีกว่านี้ โดยเฉพาะการกำจัดที่ถูกหลักสุขาภิบาล และกำจัดในที่ของกรุงเทพมหานครเอง ในอดีตประมาณ 30 ปี ที่ผ่านมากการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานครบริเวณอ่อนนุช และหนองแขม ได้ถูกกำหนดและวางแผนไว้เป็นอย่างดี ตั้งแต่การคัดแยก การหมักทำปุ๋ย การเผา และการฝัง กลบ นี้ล้วนแต่มีความสมบูรณ์ และลงตัวกับปัญหาแต่พอปัจจุบันได้ถูกละเลยจนเป็นปัญหาสะสมมาจนเกินกว่าจะแก้ไข และอาจจะลามไปถึงการต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน จากการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงสมควรที่จะกระตุ้นเตือนให้คนของกรุงเทพมหานครตระหนัก และสร้างวิสัยทัศน์ที่ไกลออกไป และอยู่ในวิสัยที่เป็นจริง

หากทบทวนการดำเนินการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพแล้วสมควรอย่างยิ่งที่ปัญหาการกำจัดมูลฝอยควรเป็นปัญหาเร่งด่วนที่สุดที่กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการให้สำเร็จโดยเร็ว คือการกำจัดมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ภายในเขตของกรุงเทพมหานครเอง ไม่ว่าจะมาในรูปแบบใด อาทิ ประชาชนมีส่วนร่วมหรือการให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการ เป็นต้น

2) มูลฝอยอันตราย

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครได้ให้บริการการจัดการมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลที่มีอยู่ในเขตกทม. ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ ประมาณร้อยละ 90 ของสถานพยาบาลทั้งหมด โดยส่วนที่เหลือคือกลุ่มสถานพยาบาลขนาดเล็ก เช่น โพลีคลินิค และคลินิค โดยคาดว่าจะมีไม่น้อยกว่า 4,000 แห่งทั่วประเทศ จากการรวบรวมมูลฝอยติดเชื้อของ กทม. สามารถรวบรวมได้ประมาณวันละ 18 ตัน โดยแยกทำลาย ณ สถานที่กำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

การกำจัดมูลฝอยของกทม. ปี 2538



เข้ากำจัดโรงงาน Compost Plant
จำนวน 1,000 ตัน/วัน (จ้างบริษัท
พีแอนด์ซีวีส์ทีแอลพาย จอยเวนเจอร์
จำกัด) เริ่ม 18 มิถุนายน 2537

จ้างเอกชนขนมูลฝอยไปฝังกลบอย่างถูก
สุลักษณะ ไม่น้อยกว่า 2,000 ตัน/วัน
(หจก. ไพโรจน์ สมพงษ์ พาณิชย์)
ขนขยะสด 1,000 ตัน/วัน
เริ่มสัญญา 24 มิถุนายน 2536

เตาเผามูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล
ขนาด 10 ตัน/วัน จำนวน 2 เตา

โครงการก่อสร้างเตาเผามูลฝอย-
บ้านเรือน (อยู่ระหว่างเสนอ
โครงการ)

- จ้างเอกชนขนมูลฝอยไปฝังกลบอย่าง
ถูกสุลักษณะ ไม่น้อยกว่า 1,000 ตัน/วัน
(บริษัท ลำเลียงชัย จำกัด) เริ่มสัญญา
26 กันยายน 2537

- จ้างเอกชนขนมูลฝอยไปฝังกลบอย่างถูก
สุลักษณะ ไม่น้อยกว่า 1,500 ตัน/วัน
(บริษัท กลุ่ม 79 จำกัด) เริ่มสัญญา
26 กันยายน 2537

- โครงการก่อสร้างโรงงานกำจัดมูลฝอย
(Compost Plant) อยู่ระหว่างขออนุมัติ
โครงการ Turn Key

- จ้างเอกชน
มูลฝอยไปฝังกลบ
อย่างถูกสุลักษณะ
(บริษัท วัสดุภัณฑ์
ธุรกิจ) เริ่มสัญญา
9 เมษายน 2534

แผนภูมิที่ 4.4 แสดงการกำจัดขยะมูลฝอยของกทม. ในปี 2538

บริเวณโรงกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช และหนองแขมซึ่งการทำลายได้ทำลายโดยการเผาในเตาเผามูลฝอยติดเชื้อโดยเฉพาะ

นอกจากมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลแล้ว กทม. ยังได้ให้ความสำคัญของมูลฝอยอันตรายประเภท สารเคมี ถ่านไฟฉาย หลอดไฟฟลูออเรสเซนต์ ยาฆ่าแมลง แบตเตอรี่เก่าและสารอันตรายต่าง ๆ ที่ถูกทิ้งมาพร้อมกับมูลฝอยจากบ้านเรือน โดยคาดว่าจะมีปริมาณ 0.29% ของมูลฝอยชุมชนที่กทม. เก็บได้ ในแต่ละวัน หรือประมาณ 15 ตัน/วัน ในประเด็นนี้ กทม. ได้ให้ความสำคัญและอยู่ระหว่างวางแผนดำเนินการ ซึ่งคาดว่าจะในแผนฉบับที่ 5 ของ กทม. จะเริ่มดำเนินการ

3) สิ่งปฏิภูล

สิ่งปฏิภูลที่เกิดขึ้นในเขตกทม. เป็นภาระหน้าที่โดยตรงที่กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินเก็บขนและกำจัดให้ถูกวิธีไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คาดว่ามีสิ่งปฏิภูลที่จะต้องเก็บขนไปกำจัดประมาณวันละไม่น้อยกว่า 50,000 ลบ.เมตร ซึ่งในจำนวนนี้ กทม. มีรถบริการดูดสิ่งปฏิภูลให้บริการกระจายทั่วทั้ง 38 เขต ของ กทม. และนำไปกำจัด ณ โรงกำจัดสิ่งปฏิภูลของกทม. บริเวณหนองแขม ยังมีสิ่งปฏิภูลบางส่วนที่มีเอกชนให้บริการและนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกหลักสุขาภิบาล อาทิ ปล่อยลงในแหล่งน้ำธรรมชาติหรือในคลองสายต่าง ๆ ใกล้เคียงกทม. ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนี้

นอกจากนั้น ยังพบว่าของเสียอีกประเภทหนึ่งที่จะต้องทำการกำจัด คือ กากไขมันที่รวบรวมได้จากร้านอาหาร หรือแม้แต่ตามสถานบริการน้ำมันที่จำนวนมากขึ้นทุก ๆ วัน จำเป็นต้องทำการกำจัดให้หมดไปและถูกวิธี โดยที่ทาง กทม. เองยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้นจึงคาดว่าในอนาคตจะได้มีการรวบรวมและกำจัดอย่างถูกวิธีต่อไป

กากตะกอนจากโรงงานบำบัดน้ำเสียที่จำเป็นต้องมีวิธีการกำจัดอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งจะมีปริมาณมากขึ้นตามปริมาณการบำบัดน้ำเสีย โดยที่ในปัจจุบันนี้ กรุงเทพมหานครยังไม่มีโรงงานกำจัดกากเหล่านี้โดยเฉพาะ คงเป็นการทำลายโดยการนำไปกองรวมกันกับมูลฝอยชุมชน ณ สถานที่กำจัดมูลฝอยของกทม.

จากการจำแนกของเสียในกลุ่มของขยะมูลฝอย สิ่งปฏิภูลและกากของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในเขตกทม. พบว่ามีหลายประเด็นที่ควรมีการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง หรือแม้แต่การเริ่มต้นดำเนินการ ซึ่งมีแนวความคิดการแก้ไขปัญหาดังนี้

- การลดปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น ในแต่ละวัน ณ แหล่งกำเนิด
- ให้บริการเก็บขนมูลฝอยให้ทั่วถึง และเก็บให้หมดในแต่ละวัน

- การจัดรถบริการเก็บขนมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ เพื่อสามารถเก็บขนให้ได้ปริมาณมาก ๆ ในแต่ละเที่ยวรวมทั้งรถขนาดเล็กที่สามารถเข้าไปเก็บขนในบริเวณที่คับแคบ
- เพิ่มพูนประสิทธิภาพการกำจัดมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพสูง และสามารถกำจัดได้หมดภายในวันต่อวัน
- รวบรวมเก็บขนสิ่งปฏิกูลในเขตบริการให้ทั่วถึง และนำไปกำจัดอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- ให้บริการ เก็บขนมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลในเขตกรุงเทพมหานคร และกำจัดให้ถูกสุขาภิบาล
- จัดการ กากไขมันและคราบน้ำมันที่เกิดขึ้นในเขตกทม.แล้วนำไปทำลายอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- การจัดการกากของเสียอันตรายประเภทสารเคมี และสารพิษอื่น ๆ ที่ปะปนมากับมูลฝอยชุมชน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกหลายปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและกากของเสียอันตราย ซึ่งจะได้กำหนดกรอบในการดำเนินงานไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป

3. แผนพัฒนาที่ผ่านมา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ที่ผ่านมา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยที่เกิดจากเมืองได้ให้ความสำคัญและบรรจุไว้ในหมวดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งให้หลักการผู้สร้างมลพิษจะต้องรับภาระในการกำจัดมลพิษ ปรับปรุงองค์กร บทบาท และกฎหมาย ระดมการลงทุนในการลดและควบคุมมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ พนักงานกำลังคน รัฐ เอกชน และชุมชนร่วมกันป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลต่อการพัฒนาของกทม. ในประเด็นของการจัดการใช้ที่ดิน และสิ่งแวดล้อมในเขตมหานคร โดยมุ่งส่งเสริมการพัฒนาระบบกำจัดมูลฝอยชุมชน และการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาทศวรรษฉบับที่ 4 ที่ผ่านมา อันเป็นแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นที่ได้แนวทางของนโยบายและทิศทางของการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 โดยที่กทม.ได้กำหนดเป็นรายในการดำเนินงานที่เน้น “การจัดเก็บ

ขยะมูลฝอย ดำเนินการให้ครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด โดยใช้วิธีการกำจัดขยะที่เก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ดังเป็นผลให้ กทม. ได้จัดทำแผนงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียที่เป็นอันตราย ดังต่อไปนี้

- 1) โครงการจัดซื้อรถเก็บขนมูลฝอย
- 2) โครงการจัดซื้อรถกวาดถนน
- 3) โครงการจ้างเหมาเอกชนเก็บขนมูลฝอย
- 4) โครงการจัดตั้งสถานีขนถ่ายมูลฝอย
- 5) โครงการจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากที่ดินของกรุงเทพมหานคร
แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน และนำไปทำลายโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- 6) โครงการจัดเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อน
นุช และนำไปทำลายโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- 7) โครงการจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอย
หนองแขม และนำไปทำลายโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- 8) โครงการจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช
- 9) โครงการจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารเตาเผามูลฝอยติดเชื้อจาก
โรงพยาบาล
- 10) โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อฝังกลบมูลฝอย
- 11) โครงการสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลรามอินทรา
- 12) โครงการจัดตั้งสถานีขนถ่ายสิ่งปฏิกูล (ย่อย)
- 13) โครงการจัดหายานพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูล
- 14) โครงการแยกมูลฝอยก่อนนำทิ้ง และการกำจัดของเสียอันตราย
- 15) โครงการเก็บขนมูลฝอยทางน้ำ
- 16) โครงการศึกษาความเหมาะสมในการขนมูลฝอยไปทำลายโดยทาง
รถไฟ
- 17) โครงการ ลด ละ เลิกการใช้พลาสติกและโฟม
- 18) โครงการศึกษาการจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยและนำไปทำลาย

4. ผลการดำเนินการในแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 4

จากเวลาที่ผ่านมาในช่วงของแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 4 ที่ กทม. ได้ตั้งไว้จำนวน 15 โครงการ รวมเป็นงบประมาณที่จัดตั้งไว้จำนวนประมาณ 5,625 ล้านบาท แผนงานส่วนใหญ่เน้นการจัดการ เก็บขนมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน แต่ในส่วนของการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรยังไม่มีตลอดจนการรณรงค์การสร้างจิตสำนึกของประชาชนต่อการลดปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวันอย่างจริงจังก็ตาม คาดว่าในเวลาที่ผ่านมา กทม. ได้ดำเนินงานไปไม่น้อยกว่า 30% ของงบประมาณที่ได้ตั้งไว้

สรุปการประเมินผลงานที่ได้ดำเนินการมา ปรากฏในตารางที่ 4-69



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.69 สรุปผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ทศ. ฉบับที่ 4 (ประเมินสิ้นสุดวันที่ 15 เมษายน 2539)

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์/เป้าหมาย	งบประมาณ (บาท)	งบประมาณที่ได้รับแล้ว (บาท)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
1.	จัดซื้อรถเก็บขนมูลฝอย	- เพื่อจัดซื้อรถเก็บขนมูลฝอย ปีละ 55 คัน (ปี 2536-2539) - เพื่อจัดซื้อรถยนต์กวาดถนน ปีละ 10 คัน	1,133,863,600 252,970,000	492,539,425 (43.44 %)	- ปี 2536 ซื้อ 241 คัน - ปี 2537 ซื้อ 394 คัน - ปี 2538 ซื้อ 200 คัน	- ปี 2538 รับงบเพิ่มเติมจัด ซื้อ 293 คัน
3.	คลองสวย สะอาด ปราศจากมลพิษ	- เก็บขนมูลฝอยจากบ้านเรือน ที่อยู่ริมคลอง และช้อนมูลฝอย ในคลอง โดยให้เรือที่ออกแบบเพื่อ การเก็บมูลฝอยทางน้ำโดยเฉพาะ	3,740,000	3,485,000 (93.18 %)	- จ้างเหมาเอกชนต่อเรือ ส่งมอบพัสดุเรียบร้อยแล้ว ส่วน บางส่วนลงนามสัญญา แล้ว	- ปีงบประมาณ 2537 เพิ่ม เดิม 27,000,000
4.	จัดตั้งสถานีขนถ่ายมูลฝอยย่อย	- เพื่อให้เอกชนลงทุนในการจัด ตั้งสถานีขนถ่ายมูลฝอยและเพิ่ม ประสิทธิภาพการขนมูลฝอยและ การทำลายมูลฝอยในพื้นที่เขต ต่าง ๆ อย่างน้อย 5 เขต	-	-	- อยู่ระหว่างการดำเนินการ พิจารณาหาที่แห่งใหม่	- ที่ดินที่เสนอจะใช้ในโครง การบำบัดน้ำเสีย

ตารางที่ 4.69 (ต่อ) สรุปผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาทท. ฉบับที่ 4 (ประเมินสิ้นสุดวันที่ 15 เมษายน 2539)

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์/เป้าหมาย	งบประมาณ (บาท)	งบประมาณที่ได้รับแล้ว (บาท)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
5.	จ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากที่ดินของ กทม. แขวงท่าแร้งเขต บางเขน และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ	- เพื่อขนมูลฝอยและนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะประมาณวันละไม่น้อยกว่า 1,500 ตัน	958,125,000	325,309,706.64 (33.95 %)	- การดำเนินงานเสร็จสิ้นไประดับหนึ่ง	- ดำเนินงานเสร็จสิ้นในช่วง 1-31 มี.ค. 39
6.	จ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ	- เพื่อขนมูลฝอย และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ ประมาณวันละไม่น้อยกว่า 2,000 ตัน	1,277,500,000	251,610,951.80 (19.67 %)	- อยู่ระหว่างการดำเนินงาน	- ยังไม่ได้เบิกเงินค่าจ้าง
7.	จ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขม	- เพื่อขนมูลฝอย และนำไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ ประมาณวันละไม่น้อยกว่า 1,500 ตัน	958,125,000	367,824,187.50 (38.39 %)	- เสร็จสิ้นตามสัญญาที่ดำเนินการไปแล้ว	- ค่าจ้างขนมูลฝอยที่ผู้รับจ้างเบิกเป็นงวด ๆ ไม่รวมจ่ายเงินล่วงหน้า
8.	จ้างเหมาเอกชนเดินเครื่องจักรกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช	- สามารถกำจัดมูลฝอยได้วันละไม่น้อยกว่า 1,000 ตันต่อการทำงาน 20 ชั่วโมง ระยะเวลาจ้างเหมา 5 ปี	249,000,000	46,406,700 (18.63 %)	- อยู่ระหว่างการดำเนินงานเดินเครื่องจักรของผู้รับเหมา	- บริษัทผู้รับเหมาส่งมอบงาน และคณะกรรมการยังตรวจรับงานไม่ครบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.69 (ต่อ) สรุปผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ทศ. ฉบับที่ 4 (ประเมินสิ้นสุดวันที่ 15 เมษายน 2539)

ลำดับ	โครงการ	วัตถุประสงค์/เป้าหมาย	งบประมาณ (บาท)	งบประมาณที่ได้รับแล้ว (บาท)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
12.	ก่อสร้างเตาเผามูลฝอย	- เพื่อจ้างเหมาบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาทำการศึกษาความเหมาะสม และออกแบบรายละเอียดเตาเผา มูลฝอยขนาด 600 ตันวัน	20,000,000	-	- พิจารณาผลการประกวดราคาของที่ปรึกษาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการฯ ทำรายงาน ผ.ว. กทม. เพื่อขออนุมัติจ้าง	
13.	โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยแบบแฟลตสูง 6 ชั้น จำนวน 4 หลัง	- เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่คนงาน	100,000,000	20,225,000 (30)	- อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง	
14.	ก่อสร้างโรงงานพร้อมติดตั้งเครื่องจักรกำจัดมูลฝอยที่หนองแขมกำจัดมูลฝอยได้ไม่น้อยกว่า 1,000 ตันวัน	-	500,000,000	-	- อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง	
15.	งานจ้างเหมาเอกชนขนมูลฝอยจากโรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขม และนำไปกำจัดโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะวันละไม่น้อยกว่า 1,000 ตัน	-	66,376,050	58,629,455.62 (88.32)	- เริ่มดำเนินการแล้ว และได้ขออนุมัติขยายเวลาจ้างครั้งล่าสุด กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาของผู้บริหาร กทม.	- ยังไม่ได้เบิกค่าจ้าง

4.2.8.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมา

จากการดำเนินงานของกทม.ที่ผ่านมา นั้นพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหลายอย่างที่ทำให้ กทม. ไม่สามารถดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งพอประเมินเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1) มูลฝอยจากบ้านเรือน

ก. การเก็บขนมูลฝอยไม่สามารถให้บริการเก็บขนได้หมดตลอดพื้นที่บริการ ทั้งนี้มีสาเหตุมากจากความร่วมมือของประชาชนในการนำมูลฝอยส่งให้ กทม. รวมทั้งความลำบากใน การนำรถเก็บขนเข้าไปตามตรอก ซอก ซอยที่คับแคบตามสวนต่าง ๆ ของ กทม.

ข. การกำจัดหรือการทำลายมูลฝอยยังไม่ทันกับปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น ในแต่ละวัน จึงทำให้เกิดปัญหามูลฝอยตกค้าง ตามโรงงานกำจัดมูลฝอย อาทิ โรงงานอ่อนนุช หนองแขม และท่าแร้ง

ค. ปัญหาการลงทุนจัดการมูลฝอยต้องใช้งบประมาณสูง กรุงเทพฯ จำเป็นต้องการงบประมาณจากส่วนกลางสนับสนุน ลำพังที่เก็บได้จากประชาชนในเขต กทม. นั้นได้เพียงพอกับการลงทุนที่สูง อาทิ การจัดหารถเก็บขนมูลฝอยที่ทันสมัย การจัดซื้อที่ดินเพื่อทำการกำจัด กองลงทุนสร้างเตาเผาที่ทันสมัย

ง. ปัญหาสภาพแวดล้อมบริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอย หรือสถานีส่งถ่ายมูลฝอยยังรักษาได้ไม่ดีพอ เพราะปัญหาเหล่านี้ได้ถูกปล่อยมานาน อาทิ ปัญหาเน่าเสียจากกองมูลฝอย กลิ่นจากกองขยะ แมลงวันรบกวนจากกองมูลฝอย เป็นต้น

จ. ปัญหาความร่วมมือของประชาชน ต่อการรณรงค์รักษาความสะอาดของบ้านเมือง หรือการคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด รวมทั้งการลดปริมาณมูลฝอย

ฉ. ปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบริการเก็บขนมูลฝอยยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างทั่วถึง จึงทำให้งบประมาณรายรับเฉพาะการจัดการมูลฝอยต่ำกว่ารายจ่ายที่ กทม. ต้องใช้จ่ายไป

2) มูลฝอยอันตราย

- ก. ไม่สามารถให้บริการเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลได้ครอบคลุมทั้งหมด โดยเฉพาะจากสถานพยาบาลขนาดเล็ก
- ข. ไม่สามารถให้บริการเก็บขนส่งมูลฝอยอันตรายประเภทสารเคมีหรือสารพิษที่ปะปนมากับมูลฝอยจากบ้านเรือน

3) สิ่งปฏิภูล

- ก. ไม่สามารถให้บริการสูบล้างปฏิภูลจากบ้านเรือนได้ครอบคลุมทั้งหมด
- ข. ไม่สามารถควบคุมรถสูบล้างปฏิภูลเดือนที่ทำงานที่แทน กทม.
- ค. ไม่มีระบบกำจัดกากไขมัน และกากตะกอนจากโรงบำบัดน้ำเสียชุมชนของกทม.

อย่างไรก็ตามในแผนงานที่ผ่านมา กทม. ประสบอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินตามแผน ซึ่งก็คือ “ความร่วมมือจากประชาชน” ที่หมายถึงการประสานงานการร่วมมือ การสนับสนุน ที่เกิดจากประชาชนในเขตบริการ อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การทำงานไม่เป็นไปตามแผนงาน ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งมูลฝอยลงในแผนที่จัดเตรียมไว้ การร่วมมือรักษาความสะอาด การสนับสนุนโดยจ่ายค่าบริการเก็บขนมูลฝอย การยอมรับรถบริการสูบล้างของ กทม. เอง ดังนั้น จึงคาดว่าจะเป็นแนวทางหรือเป้าหมายที่จะแก้ไขในแผนฯ 5 ต่อไป

อนึ่ง ปัญหาที่สำคัญ คือ ปริมาณมูลฝอยจากบ้านเรือนมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากทุก ๆ วัน ซึ่งหมายถึง ความถี่ของการให้บริการเก็บขนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าคือประมาณ สัปดาห์ละ 2 ครั้ง จึงทำให้มีมูลฝอยตกค้างตามภาชนะรองรับมูลฝอย เป็นเหตุให้เกิดส่งกลิ่นเหม็น และสุนัขคุ้ยเขี่ยยังเป็นภาพที่ไม่สวยงาม ดังนั้น กทม. จึงควรเพิ่มความถี่ของการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้นเพิ่มลดปริมาณมูลฝอยตกค้างตามเขตที่พักอาศัย

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะ ในส่วนการดำเนินการของ กทม. เอง ก็คือการถนอมอุปกรณ์เครื่องใช้เกี่ยวกับการเก็บขนมูลฝอย อาทิ ถังรองรับมูลฝอยที่ทำจากพลาสติก (PE) นั้นมีอายุสั้นกว่าที่ควรจะเป็น ดังปรากฏว่า ฝาฉีกขาด ล้อหลุด กันรั่ว ปากถังขาด สกปรก เกรอะกรัง ไม่ทำความสะอาดซึ่งสิ่งนี้ กทม. ควรปรับปรุงและกระตุ้น ให้พนักงานของ กทม. เองตระหนักก่อนที่จะไปขอความร่วมมือจากประชาชน

การขนส่งมูลฝอยยังปรากฏว่ามีรถเก็บขนของกรุงเทพมหานครวิ่งในเวลาชั่วโมงเร่งด่วนในบริเวณที่มีการจราจรติดขัดมาก ๆ สมควรได้รับพิจารณาแก้ไข โดยเฉพาะควรหลีกเลี่ยงเวลาดังกล่าวในเขตที่มีการจราจรหนาแน่น

การกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ณ. สถานที่กำจัดในเขตกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญและที่
ต้องทำ

การเก็บค่าบริการเก็บขนมูลฝอยยังกระทำไม่ได้เต็มที่เพราะยังมีปัญหา
สมควรแก้ไข และกำหนดแนวทางในการเก็บค่าบริการในรูปแบบอื่น

4.2.8.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และผลกระทบ

ประเด็นสำคัญของแนวทางในการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบทำแผนด้านมูลฝอย และสิ่งปฏิภูลนั้นพอสรุป
ประเด็น ได้คือ

- การพัฒนาศักยภาพของคน โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพคน (ทั้งที่อยู่ใน
ภาคของรัฐ และเอกชนทั่วไป) ผู้ด้อยโอกาส ให้ได้การพัฒนาด้านสุขภาพ และจิตใจ พร้อมทั้งสติ
ปัญญา กระบวนการเรียนรู้ และทักษะที่สามารถรับมือกับสังคม และเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา
ประเทศได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นโอกาสอันดีที่ กทม. จะได้พัฒนาบุคลากรของ กทม. ในด้านการ
บริการจัดการมูลฝอย ให้มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และทักษะที่จะสามารถปฏิบัติ
ภาระหน้าที่ของ กทม. ให้บรรลุเป้าหมายไปได้

- การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเน้นการพัฒนาครอบครัว ชุม-
ชน ศิลปวัฒนธรรม สร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งโยง
โยมาสู่การรักษาสุขภาพแวดล้อมของชุมชนโดยเฉพาะด้านความสะอาด ความเป็นระเบียบของสังคม
ต่อความร่วมมือในการรักษาความสะอาดของชุมชนที่มีตั้งแต่การลดปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น การ
คัดแยกมูลฝอย ณ บ้านเรือน การจัดเก็บมูลฝอยในการเป็นที่ทาง กทม. จัดเตรียมไว้ การนำส่งมูล-
ฝอยให้กับรถบรรทุกมูลฝอยเพื่อนำไปกำจัด ตามวันเวลาที่ทาง กทม. กำหนดไว้ ย่อมจะเป็นการฝึก
นิสัย ความเป็นระเบียบความมีวัฒนธรรมของคนใช้ชุมชนได้เป็นอย่างดี

- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการบริหารจัด
การเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มี ความสมบูรณ์ความสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยา ซึ่งเป็น
แนวทางให้ กทม. ได้พิจารณาจัดการกับมูลฝอย ด้วยต่างตระหนักต่อการนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่
การคัดแยกมูลฝอย การใช้ประโยชน์จากมูลฝอย รวมทั้งการแสวงหาพลังงานในรูปแบบต่าง ๆ จาก
มูลฝอย อาทิ การทำปุ๋ยหมัก การผลิตกระแสไฟฟ้าจากเตาเผามูลฝอย การผลิตแก๊สเชื้อเพลิงจาก
มูลฝอยชุมชน เป็นโดยแนวทางดังกล่าวจะเป็นการสนองตอบการพัฒนาฉบับที่ 8 ได้เป็นอย่างดี

มูลฝอย อาทิ การทำปุ๋ยหมัก การผลิตกระแสไฟฟ้าจากเตาเผามูลฝอย การผลิตแท่งเชื้อเพลิงจากมูลฝอยชุมชน เป็นโดยแนวทางดังกล่าวจะเป็นการสนองตอบการพัฒนาฉบับที่ 8 ได้เป็นอย่างดี

ผลกระทบของทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ต่อการพัฒนามท.

ตามความคาดหมายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จะทำให้สังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีมีการพัฒนามากขึ้นโดยเฉพาะคุณภาพของงานที่มีศักยภาพสูงขึ้น ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนครหลวงที่หมายถึง กทม. จะกลายเป็นเมือง ระดับนานาชาติ (International Metropolitan) ที่มีนักธุรกิจ นักท่องเที่ยวหรือประชาชนทั่วโลก เดินทางเข้ามาติดต่อกิจการต่าง ๆ ดังนั้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนคนกทม. อย่างแน่นอน และโดยเฉพาะ กทม. เองจะต้องตั้งรับพร้อมที่ทำการพัฒนา กทม. ให้ทันกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น คาดว่าผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อ กทม. มีดังนี้

1) ด้านกายภาพ

จำนวนประชากรในกทม. จะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน 8 ล้าน เป็น 10 ล้านในช่วงของแผนฯ 5 นี้ ซึ่งหมายถึงประชากรที่มีกิจกรรมเกิดขึ้นในเขต กทม. รวมทั้งคนไทยและคนต่างชาติ จึงเป็นเหตุให้เกิดมูลฝอยมากขึ้น ทั้งที่มาจากบ้านเรือน จากธุรกิจ จากโรงพยาบาล ตลอดจนสารเคมีอันตรายที่ถูกโยนออกมาจากชุมชน นอกจากนั้นจำนวนสิ่งปฏิกูล และของเสียที่เกิดขึ้นในสังคมเพิ่มมากขึ้นจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างเหมาะสมและสามารถรองรับได้

สำหรับประเด็นของสภาพความสะอาดบ้านเมืองจะปรากฏให้เห็น และเป็นสิ่งที่ต้องตระหนักถึงความเป็นมหานครสากล ดังนั้น การรักษาความสะอาดของบ้านเมืองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ

2) ด้านสังคม

เกิดผลกระทบทางด้านสังคมเมืองหลายด้านที่มีผลต่อปัญหามูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียอันตราย ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ

- การให้ความร่วมมือของประโยชน์ต่อการจัดการมูลฝอย
- รูปแบบวิธีการดำเนินชีวิตของคนกรุงเทพมหานครเปลี่ยนไป
- การบริการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร จะต้องทันเวลาทันเหตุการณ์ต่อสภาพของเปลี่ยนแปลง
- ประชาชนในสังคมมีสิทธิมากขึ้น ต่อการร้องเรียน เรียกร้องสิทธิที่พึงได้รับการบริการด้านการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และกากของเสียอันตราย
- บทบังคับทางกฎหมายมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะช่วยเสริมให้การจัดการมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลของเมืองประสบความสำเร็จ

3) ด้านการเงิน

จะส่งผลกระทบต่อการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการอย่างแน่นอน ซึ่งจะมีผลต่อประชาชนเอง เพราะเป็นผู้ก่อให้เกิดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล จำเป็นจะต้องจ่ายค่าบริการมากขึ้น เพื่อได้คุ้มค่ากับคุณภาพของการบริการ ซึ่งแนวคิดเดิม ๆ จะต้องเปลี่ยนไป อาทิ “การบริการสาธารณสุขเป็นภาระของเทศบาล หรือของ กทม.” จำเป็นต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากว่าคนอยู่ในกทม.ต้องจ่ายค่าบริการด้านมีมากกว่าคนต่างจังหวัดทั้ง ๆ ที่อยู่ในประเทศไทยเหมือนกัน

4) ด้านการจัดการ

เมื่อกทม. ได้กลายเป็นมหานครสากล ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ กทม. เองที่จำเป็นต้องจัดการและดำเนินการรักษาคุณภาพการบริหารและการจัดการให้อยู่ในแนวที่เป็นสากล ดังนั้น จึงเกิดผลกระทบโดยตรงและอย่างมากต่อ กทม. ในด้านการจัดการ ดังนี้

- การพัฒนาบุคลากรของ กทม. ในระดับต่าง ๆ ที่จะต้องเน้นการมีศักยภาพ คุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานที่แตกต่างไปจากปัจจุบัน
- การแสวงหาวิธีการมาตรฐานใหม่ ๆ หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพมีคุณภาพที่ดีมากมาจัดการกับภาระด้านนี้ ที่หมายถึงการให้บริการที่ครอบคลุม และทันสมัย รองรับปัญหาได้หมด ไม่ทั้งเป็นประเด็นให้ค้างไว้จนกลายเป็นจุดอ่อนของการพัฒนาเมือง
- การประสานงานกับกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนี้ อาทิ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่ง-

แวดล้อม กรมโยธาธิการ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ และอื่น ๆ ที่มีจะต้องทำงานไปด้วยกันโดยไม่ขัดแย้งกัน การประสานประโยชน์ของรัฐหรือของท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้ได้ ถ้าไม่สามารถกระทำได้ ก็จะส่งผลต่อการพัฒนาความเป็นมหานครสากลของกทม.ต้องชัดเจนอย่างแน่นอน

- การเปลี่ยนแปลงต่อกระแสโลก (Globalization) ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากต่อความเป็นมหานครสากล ที่สามารถเชื่อมต่อการพัฒนา การบริการ การจัดการ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีกันระหว่างเมืองที่มีฐานะเดียวกัน อาทิ มหานครสากลใหญ่ๆ ทั่วโลกที่ประสบความสำเร็จในการจัดการมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลมาแล้ว

4.2.8.4 ข้อเสนอแนะในการวางกรอบแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 5

ในกรอบของแผนพัฒนากทม.ฉบับที่ 5 ในส่วนนี้เกี่ยวกับ การจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และกากของเสียอันตรายนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) ด้านการจัดการ

ที่หมายถึงการเสนอแนะการจัดการบริหารงานบุคคลของกทม.เองโดยเป็นปัจจุบันหลักที่ กทม. จะต้องพิจารณาอันดับแรก ทั้งนี้เพราะกลไกการจัดการดำเนินการจำเป็นต้องเริ่มต้นที่บุคคลของ กทม. ให้มีความรู้ความสามารถ ศักยภาพ มีทักษะ มีคุณภาพในการทำงานที่มีอยู่ในทุก ๆ ระดับ ที่นับตั้งแต่พนักงานกวาดถนนไปจนถึงระดับบริหารของ กทม. เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ ดังนั้น ในกรอบของการจัดการมีข้อเสนอแนะดังนี้

- การพัฒนาบุคลากรของ กทม. ให้มีความรู้ความสามารถมีทักษะมีคุณภาพต้องการทำงานในระดับต่าง ๆ ตลอดจนความตระหนักต่อหน้าที่ที่จะให้บริการแก่ประชาชนคนกทม.ที่เหมาะสม

- การพัฒนาระบบการทำงาน ระบบบริหาร การประสานงานภายในให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ไม่เกิดช่องว่างต่อการทำงาน ตลอดจนผลตอบแทนที่มีต่อพนักงานทุกระดับ “ขวัญและกำลังใจ” ในการทำงาน

- การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัย ตามสากลโลกนิยมปฏิบัติ ที่เน้นที่คุณภาพผลตอบแทนที่สามารถทันต่อความต้องการ และภาวะจ่ายออมภายใต้ เงื่อนไขหรือข้อบังคับ

(Constraine) ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เทคโนโลยีที่กล่าว หมายถึง การนำมาใช้ในการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย

- การเปิดโอกาส ให้เอกชนมีส่วนร่วมจัดการกับกทม. ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การให้สัมปทาน การร่วมลงทุน การเสนอตัวดำเนินการ และให้ผลตอบแทนแก่ กทม. โดยที่มีเงื่อนไขที่ กทม. สามารถควบคุมการทำงาน ควบคุมคุณภาพของเอกชนโดยไม่เกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายใด ๆ

2) ด้านสังคม

มีข้อเสนอแนะต่อการวางกรอบการทำงานด้านสังคมดังนี้

- การสร้างความสำนึกของประชาชนคนกรุงเทพฯต่อการรักษาความสะอาด การมีส่วนร่วมต่อการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และกากของเสียอันตราย โดยให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้น อาศัยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้นำต่อการเตือนกันด้วยการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน ในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การลดปริมาณมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย การนำมูลฝอยเก่ามาใช้ประโยชน์ใหม่

- การจัดตั้งศูนย์บริการ รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ในภาวะที่การบริการจัดการมูลฝอยฯ ไม่ครอบคลุม จนเป็นเหตุเดือดร้อนต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงในรูปแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วม และเจ้าหน้าที่ของ กทม. เอง

3) ด้านการเงิน

มีข้อเสนอแนะต่อการวางกรอบการทำงานด้านการเงิน ดังนี้

- พัฒนารูปแบบ การจูงใจ การชักนำ การเชิญชวนให้ประชาชนเห็นความสำคัญต่อการรักษาทรัพย์สินของส่วนร่วมให้มีอายุการใช้งานนานที่สุด อาทิ ถังรองรับมูลฝอยรถเก็บขนมูลฝอย อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและกากของเสียอันตราย รวมทั้งการที่ให้ประชาชนยอมจ่ายเงินค่าบริการที่เหมาะสมกับภาวะการทำงานของ กทม.

- พัฒนารูปแบบการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และกากของเสียอันตรายต่อระดับบริหารท้องถิ่นรวมทั้งระดับชาติ ที่ถือว่าเป็นหน้าตาของประเทศไทยเฉพาะที่จะกลายเป็นมหานครสากลแห่งโลกแล้ว ปัญหาที่กล่าวนี้จะต้องเป็นประเด็นสำคัญ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุน รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อคุณภาพของระดับการจัดการที่จะต้องมีความสูงตามระดับคุณภาพ

ประเด็นมูลฝอยจากบ้านเรือน

ก. การรณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และร่วมกันคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด เพื่อสามารถลดปริมาณมูลฝอย ที่กทม. จะต้องนำไปกำจัด โดยคาดว่าจะสามารถลดปริมาณมูลฝอยได้ไม่น้อยกว่า 30 - 40 % ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมด

ข. การให้บริการเก็บขนมูลฝอยในเขตบริการให้ครอบคลุมทั้งหมด และมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อลดปริมาณมูลฝอยตกค้างตามถนน ตรอก ซอก ซอย หรือคูคลองเป็นสำคัญ โดยเพิ่มเติมความถี่ของการให้บริการมากขึ้นในแต่ละสัปดาห์ หรือมีสถานีเก็บขยะย่อยในพื้นที่

ค. จัดหาอุปกรณ์ในการเก็บขนมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ คงทนถาวร สวยงาม อาทิ ถังรองรับ รถบรรทุกมูลฝอย อุปกรณ์เก็บขนอื่น ๆ ที่จำเป็น

ง. ปรับปรุงและกำจัดมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การเผาในเตาเผา หรือการทำปุ๋ยหมักจากมูลฝอย เป็นต้น เพื่อลดภาวะต่อขยะหวังองที่มีอยู่

จ. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทร่วมจัดการมูลฝอยมากขึ้น แต่การเก็บขน ขนส่ง ส่งถ่ายและการกำจัดในลักษณะการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่ผู้รับจ้าง และอาจมีชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประเมินผลดำเนินงาน

ฉ. การจัดเก็บค่าบริการเก็บขนมูลฝอยและกำจัดมูลฝอยอย่างเหมาะสม และยุติธรรม แก่ประชาชนให้เขตบริการ

ช. สนับสนุนการนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ให้ครบวงจร หรือมีความสมบูรณ์ที่พร้อมจะรองรับการคัดแยกมูลฝอยของประชาชน เช่น การแปรรูปพลาสติกเก่า การแปรรูปกระดาษ เพื่อกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น รวมทั้งมาตรการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในการนำพลังงานความร้อนจากการเผาขยะกลับมาใช้

ซ. การพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรของ กทม. ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนให้มากขึ้นและทันต่อเหตุการณ์

ฌ. การบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสถานที่กำจัดมูลฝอยของ กทม. ให้สะอาดและถูกลักษณะสภาพแวดล้อม

ฎ. รูปแบบการเก็บค่าบริการ ควรรัดกุม และมีรูปแบบที่เหมาะสม

ฏ. การนำรูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอยแบบใหม่มาใช้ เช่นการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ควบคุมเส้นทางการเก็บขนและการรายงานผล

ณ. การบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสถานที่กำจัดมูลฝอยของ กทม. ให้สะอาดและถูกต้องลักษณะสภาพแวดล้อม

ญ. รูปแบบการเก็บค่าบริการ ควรรัดกุม และมีรูปแบบที่เหมาะสม

ฎ. การนำรูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอยแบบใหม่มาใช้ เช่นการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ควบคุมเส้นทางการเก็บขนและการรายงานผล

ฏ. การให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ประเมินการดำเนินการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยในกรณีที่ กรุงเทพมหานคร เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมดำเนินการ โดยหน่วยงานกลางควรเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางจริง ๆ และมีวิชาการในการประเมินอย่างถูกต้อง ซื่อสัตย์ และยุติธรรม

ประเด็นมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล

ก. การให้บริการเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อในเขต กทม. ให้ครอบคลุมจากแหล่ง หรือสถานพยาบาลให้ได้ 100 % และนำไปกำจัดโดยการเผาอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

ข. ประสานงานกับสถานพยาบาลในเขต กทม. ดำเนินการแยกมูลฝอยติดเชื้อออกจากมูลฝอยทั่วไปตามค่านิยมของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อลดปริมาณมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล อันมีผลต่อการลดภาระงาน ในการทำลายมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล เพราะปัจจุบันยังมีการแยกมูลฝอยติดเชื้อไปปนกับมูลฝอยทั่วไปที่เกิดขึ้นในสถานพยาบาล

ประเด็นสิ่งปฏิกูล กากไขมัน และกากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย

ก. การให้บริการดูดสิ่งปฏิกูลจากบ้านเรือนในเขต กทม. ให้ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบ โดยบริการในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ทางรถดูดส้วม ทางเรือดูดส้วม โดยมีเป้าหมายให้บริการ 100 % เมื่อสิ้นแผนฉบับที่ 5 ให้ได้

ข. การควบคุมการทำงานของโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์มาตรฐานต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน

ค. จัดตั้งโรงงานกำจัด กากไขมัน จากร้านอาหาร ภัตตาคาร และจากสถานบริการน้ำมัน ตลอดจนจากระบบบำบัดน้ำเสียของ กทม. ที่ให้บริการในเขตกทม. อย่างถูกหลักสุขาภิบาล และการรักษาสภาพแวดล้อม

ง. การควบคุม และติดตามรถบริการดูดส้วมเกือบให้หมดไปจากเมืองใหม่ที่ไม่ต้อง แต่เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถมีส่วนร่วมกับ กทม. เพื่อแบ่งเบาภาระของ กทม. เองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของประชาชนกทม.

จ. พัฒนาบุคลากรของงานจัดการสิ่งปฏิกูลให้มีความรู้ความสามารถต่อการจัดการสิ่งปฏิกูลอย่างเหมาะสม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำกลับมาใช้ใหม่ให้มีประโยชน์

ฉ. โน้มน้าวและการควบคุมให้ประชาชนในเขต กทม. มีส่วนที่ถูกต้องลักษณะของการบำบัด ทั้งนี้เพื่อความสะอาดแก่ กทม. ที่จะรวบรวม นำไปกำจัดอย่างถูกวิธี ตลอดจนการรักษาสภาพแวดล้อมของคลองสายต่าง ๆ ในเขต กทม.

ประเด็นการของเสียอันตราย

ก. การให้บริการเก็บขนมูลฝอยอันตรายจากชุมชน ให้ครอบคลุมพื้นที่ กทม. โดยมีเป้าหมายให้ครบ 100 % ภายในแผนฉบับที่ 5 ของ กทม.

ข. การจัดประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงพิษภัยของของเสียอันตรายจากชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนให้ความร่วมมือต่อ กทม. ในการเก็บ คัดแยก ขยะมูลฝอยทั่วไป

ค. จัดเตรียมระบบกำจัดกากของเสียอันตรายที่รวบรวมได้ ที่หมายถึงการก่อสร้างโรงงานกำจัด หรือการหาสถานที่กำจัดอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและป้องกันสิ่งแวดล้อม

ง. การอบรมให้ความรู้แก่พนักงานกรุงเทพมหานครต่อการบริการเก็บขน รวบรวม ขนส่ง และกำจัดของเสียอันตราย

จ. การศึกษา และวิธีการนำกากของเสียอันตรายกลับมาใช้ใหม่ ภายหลังจากที่ กทม. สามารถรวบรวมมาได้ โดยการประสานงานกับโรงงานผลิตต้นกำเนิดหรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถาบันทางการศึกษาที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.9 การศึกษาด้านการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ

4.2.9.1 สภาพปัจจุบัน

1) ความเป็นมา

สืบเนื่องจากที่ตั้งของกรุงเทพมหานครอยู่บริเวณที่ลุ่มเจ้าพระยาตอนล่าง มีระดับดินสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยไม่เกิน 1 เมตร มีปริมาณฝนตกสูงเนื่องจากอยู่ในเขตมรสุม และมีปริมาณน้ำท่าที่ไหลจากทางภาคเหนือที่ผันแปรในแต่ละปีมาก นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเล ทำให้พื้นที่ที่มีการท่วมขังในฤดูน้ำหลาก

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากสภาพเกษตรเป็นพื้นที่เขตเมือง ทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนเพื่อป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำโดยเฉพาะในพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อให้การดำเนินชีวิตในสภาพแบบเมืองสามารถดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดสภาพเมืองก่อให้เกิดปัญหาของแผ่นดินทรุดเนื่องจากการใช้น้ำจนเกินขอบเขตธรรมชาติ นอกจากนี้ประสิทธิภาพของการควบคุมการใช้ที่ดินที่ไม่เพียงพอทำให้ปัญหาความสามารถในการระบายน้ำและสภาพน้ำหลากในพื้นที่รุนแรงมากขึ้น

ในอดีตได้เกิดปัญหาน้ำท่วมมาหลายครั้ง และทางการได้เริ่มดำเนินการเพื่อทำโครงการป้องกันน้ำท่วมและเพิ่มความสามารถในการระบายน้ำให้มากขึ้น โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2526 โดยใช้มาตรการด้านก่อสร้าง (Structural measure) ในลักษณะพื้นที่ปิดล้อมในเขตเศรษฐกิจ และใช้มาตรการไม่ใช้การก่อสร้าง (Nonstructural measure) ในรูปแบบการบริหารน้ำท่วมในพื้นที่เศรษฐกิจเบาบาง

เหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2538 ได้บ่งบอกว่า ปัญหาน้ำท่วมเป็นปัญหาที่ยังดำรงอยู่ และมีวิวัฒนาการตามความเจริญของเมืองที่จะต้องมีการติดตาม วางแผนและบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำในถนนหลักและถนนซอย ก็ยังมีพื้นที่ท่วมซ้ำซาก

2) สภาพปัญหาและแนวคิดในการแก้ปัญหา

ที่ผ่านมาได้มีการศึกษาในเรื่องปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ รวมทั้งการเสนอแก้ไข และการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาและพยายามป้องกันปัญหาน้ำท่วมมา

ตลอด ในเรื่องสาเหตุของปัญหาน้ำท่วมในเขตกรุงเทพฯ และปริมาณพลจึงมีการสรุปสาเหตุของปัญหาน้ำท่วมได้ดังนี้

(1) ปริมาณฝนตกหนักในพื้นที่ สืบเนื่องจากเขตกรุงเทพฯ และปริมาณพลอยู่ในเขตมรสุม เมื่อพายุดีเปรสชันพัดผ่าน จะทำให้เกิดเหตุการณ์ฝนตกหนักในพื้นที่ เช่น ความเข้มข้นของฝนขนาดกว่า 100 มม./ชม. ก็จะทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำนองตามถนน หรือพื้นที่ที่ไม่สามารถระบายได้ทัน

(2) ปริมาณน้ำนองจากพื้นที่ด้านเหนือ ในภาวะช่วงฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ฝนจะตกหนักในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะตอนล่าง ทำให้น้ำเหนือไหลบ่าผ่านแม่น้ำสายต่าง ๆ เพื่อระบายลงสู่ทะเล ซึ่งจะทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมขังในพื้นที่ต่ำได้ เช่น การไหลบ่าของน้ำเหนือในช่วงเดือนตุลาคม 2536 มีอัตรากว่า 5,000 ลบ.ม./วินาที ซึ่งเกินกว่าความสามารถระบายน้ำของลำน้ำเจ้าพระยา ทำให้น้ำจะไหลบ่าล้นเข้าพื้นที่ติดแม่น้ำทันที เป็นต้น

(3) น้ำทะเลหนุน เหตุการณ์ในช่วงเดือนกันยายน ถึงเดือนพฤศจิกายนของทุกปีจะเป็นช่วงน้ำทะเลในบริเวณอ่าวไทย ได้รับอิทธิพลจากดวงจันทร์สูง ทำให้พิสัยของน้ำทะเลจะขึ้นสูง ส่งผลให้ช่วงน้ำทะเลขึ้นสูงสุดจะมีค่าสูงกว่าปกติในรอบปี ทำให้น้ำจากแม่น้ำมีโอกาสล้นเข้าสู่พื้นที่ใกล้แม่น้ำและมีระดับต่ำเกิดสภาพน้ำท่วมได้

(4) แผ่นดินทรุด สืบเนื่องจากภาวะการเจริญเติบโตของเมือง และความสามารถตอบสนองน้ำประปาได้ทันในหลายพื้นที่ได้มีการสูบน้ำบาดาลมาใช้เกินกว่าภาวะที่น้ำบาดาลจะไหลคืนได้ทัน ทำให้เกิดสภาพแผ่นดินทรุด ในบริเวณที่มีการใช้น้ำมาก และสภาพดังกล่าวทำให้ระบบระบายน้ำที่มีอยู่เดิมไม่สามารถระบายน้ำแบบธรรมชาติได้ทัน จำจะต้องมีการระบายน้ำด้วยเครื่องสูบน้ำ และลดความสามารถระบายน้ำลงได้อีก

ที่ผ่านมาได้มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตกรุงเทพฯ และปริมาณพลโดยได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

(1) ในพื้นที่เศรษฐกิจ จะนำมาตรการด้านการก่อสร้างมาใช้ กล่าวคือ ก่อสร้างคันกันน้ำรอบพื้นที่ โดยเฉพาะโดยบริเวณที่อยู่ใกล้แม่น้ำ เพื่อป้องกันการไหลบ่าของน้ำเหนือ และน้ำทะเลหนุน ขณะเดียวกันก็ปรับปรุงการระบายน้ำ โดยมีสถานีสูบน้ำ และท่อระบายน้ำเพื่อระบายน้ำฝนที่ตกในพื้นที่ โครงการที่นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ได้แก่ โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ปิดล้อมดังรูปที่ 4.13

(2) ในพื้นที่ที่ยังมีพื้นที่สีเขียว จะนำมาตรการไม่ใช้การก่อสร้างและใช้การก่อสร้างมาใช้ผสมผสาน กล่าวคือ จะทำการสร้างคันกันน้ำชั่วคราวหรือประตูน้ำ เพื่อป้องกันน้ำ

น้ำจากภายนอก ขณะเดียวกันก็พยายามใช้มาตรการการวางผังการใช้ที่ดินเพื่อควบคุมอัตราพื้นที่สีเขียว พื้นที่รองรับน้ำ และจัดสร้างสถานีสูบน้ำตามความจำเป็น โครงการที่นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ได้แก่ โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันตกและตะวันออกของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดทั้งสองในปัจจุบัน คือ จะมีพื้นที่นอกคันที่ได้รับผลกระทบเมื่อเกิดสภาวะน้ำท่วมขึ้น และการควบคุมการใช้ที่ดิน และพื้นที่รับน้ำในพื้นที่ทางทิศตะวันตกและตะวันออก ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การจัดทำคันกันน้ำประกอบกับการก่อสร้างสาธารณูปโภคเช่น ถนนต่าง ๆ ทำให้การระบายน้ำจากพื้นที่ด้านเหนือลงสู่ทะเลมีอุปสรรคในการระบายน้ำมากขึ้น

ในบริเวณพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อันได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ กรมโยธาธิการได้ดำเนินการศึกษาออกแบบและก่อสร้าง โดยใช้หลักการพื้นที่ปิดล้อมในเขตพื้นที่เศรษฐกิจและพื้นที่บรรเทาสำหรับเขตชานเมือง อาทิเช่น ในจังหวัดนนทบุรี ได้แบ่งพื้นที่เป็น 2 ด้านคือ ผังตะวันออก และตะวันตก โดยในผังตะวันออกได้แบ่งพื้นที่ปิดล้อมเป็น 5 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ปิดล้อมคลองบางเขน พื้นที่ปิดล้อมคลองบางกระสอ คลองบางตลาด คลองบางพูด คลองบ้านใหม่ เป็นต้น การก่อสร้างจะเป็นการยกระดับถนน ก่อสร้างสถานีสูบน้ำที่ปลายคลอง และปรับปรุงคลองและท่อระบายน้ำหลัก ขณะนี้อยู่ในระหว่างการออกแบบในรายละเอียด สำหรับจังหวัดสมุทรปราการก็แบ่งพื้นที่เป็น 2 ผัง คือ ผังตะวันออกและตะวันตก ใช้หลักการพื้นที่ปิดล้อม เช่นกัน มีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการน้ำท่วมโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยส่งเข้า/ออกข้อมูล (Scada, Supervisory Control and Data Acquisition) ควบคุมการปิด-เปิด ประตูน้ำและสถานีสูบน้ำด้วย เนื่องจากจะมีสถานีระบายน้ำกว่า 100 แห่งทั่วจังหวัด ขณะนี้อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง

นอกจากนี้ในเขตนอกคันกันน้ำในพระราชดำริ ก็มีโครงการพัฒนาสนามบินแห่งชาติแห่งที่ 2 คือ สนามบินหนองงูเห่า ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียว (ตามแผนการใช้ที่ดินเดิม) อันจะส่งผลกระทบต่อการระบายน้ำนอกคันกันน้ำของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะแนวทิศเหนือ-ใต้ อันจะส่งผลกระทบต่อระบายน้ำจากพื้นที่เขตลาดกระบัง และระดับน้ำนอกคันกันน้ำพระราชดำริ แต่ในการศึกษาผลกระทบได้มีการเสนอให้มีการขุดลอกและขยายคลองรับคันกันน้ำเขตพื้นที่สนามบิน เพื่อเร่งการระบายน้ำให้มากที่สุด และเพิ่มพื้นที่เก็บกักน้ำในพื้นที่ให้มากเพื่อลดภาระการระบายน้ำสูงสุดลงให้มากที่สุด

3) แผนพัฒนาที่ผ่านมา

ในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา ได้นำนโยบายจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบแนวทางการวางแผนมหาดไทยแม่บท และนโยบายของผู้นำราชการกรุงเทพมหานคร มาประกอบในการจัดทำแผนในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ได้วางกรอบนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และแผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดนโยบายหลักไว้ 3 ประการ คือ การรักษาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ในส่วนของการรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาบริการพื้นฐานไว้ว่า

- การบริหารและการจัดการบริการพื้นฐาน โดยปรับปรุงโครงสร้างและระดับราคาบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับต้นทุนทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง จัดทำแผนแม่บทระยะยาว 10-15 ปี เพื่อเป็นกรอบหลักในการประสานโครงการลงทุน เพิ่มการลงทุนในโครงการบริการพื้นฐานเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

- การพัฒนาระบบการขนส่ง โดยพัฒนาระบบทางด่วนระหว่างเมืองเร่งดำเนินการขนส่งเชื้อเพลิงด้วย ระบบท่อ เร่งสร้างระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ถนนวงแหวน รวมทั้งการใช้รถไฟ ขนส่งทางน้ำและท่าเรือ

- พัฒนาระบบสาธารณูปการโดยกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งภาระรับผิดชอบในการลงทุนด้านบริการพื้นฐาน ปรับปรุงและฟื้นฟูเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้น กำหนดให้มีระบบกำจัดน้ำเสียและกากบดแล้ให้มีการใช้ระบบดังกล่าว ปรับปรุงและเพิ่มพูนชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ไว้ว่า

- มลพิษทางน้ำ โดยควบคุมมิให้มีการสร้างหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเลที่มีปัญหามลพิษ ตลอดจนติดตามการเปลี่ยนแปลงคุณ-

ภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างใกล้ชิด ให้มีการลงทุนจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อป้องกันมิให้มีการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนหรือรับสัมปทาน

- การบริหารและการจัดการ โดยดำเนินการให้องค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ ภาครัฐบาล คอยกำกับดูแลป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด จัดทำแผนป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนการลงทุนโครงการบริการพื้นฐานต่าง ๆ และให้การศึกษาแก่เยาวชน สนับสนุนองค์กรของรัฐและประชาชนในระดับท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและศิลปกรรม

ในนโยบายแผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 ได้มุ่งเน้นในการส่งเสริมการกระจายรายได้ ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปรับปรุงและพัฒนากลไกระบบการบริหารราชการ และสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีสาระสำคัญไว้ 6 เรื่อง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การรักษาความมั่นคงภายใน การเมืองการปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการบริการพื้นฐาน ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้วางนโยบายไว้ว่า

(1) การจัดการและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดทำแผนป้องกันภัยธรรมชาติ สำหรับกรุงเทพมหานครและทุกภาคให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

(2) การจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดย

- เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานระดับท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองที่มีปัญหาเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะมูลฝอย และปฏิญญาของเมืองให้สอดคล้องกับการขยายตัวในอนาคต

- เร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องน้ำ อากาศ เสียง ฝุ่นละออง สารพิษ ฯลฯ ให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาและเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ตลอดจนกำหนดให้มีมาตรการปรับปรุงระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิญญาให้เป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ

- ส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรระดับท้องถิ่น และภาคเอกชน ตระหนักและมีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ ศิลปกรรมของชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของการบริการพื้นฐาน เรื่องการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้กำหนดไว้ให้

- เร่งรัดการพัฒนาและขยายโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา การจัดระบบการจราจรในกรุงเทพมหานคร การป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัย และปรับปรุงชุมชนแออัด
- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกประเภทให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยการกระจายบริการพื้นฐานให้เหมาะสมกับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่
- สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในกรุงเทพมหานคร และปริมาณพลให้ดีขึ้น
- ปรับปรุงแนวการบริหารและการจัดการด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานในรูปโครงข่ายเชื่อมโยงประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในนโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำได้วางแนวทางไว้ดังนี้

- การป้องกันไม่ให้น้ำท่วมขังเวลาฝนตกหนัก หรือในกรณีที่เกิดน้ำท่วมก็สามารถระบายน้ำให้แห้งได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งแก้ไขให้น้ำในคูคลองต่างๆ เน่าเสียน้อยลง

ในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ในส่วนของแผนป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ จึงได้กำหนดแนวทางโดยการกำหนดมาตรการทางผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดโครงการที่ใช้การก่อสร้างในการพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ โดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุน พร้อมทั้งพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อขยายประสิทธิภาพศูนย์ป้องกันน้ำท่วมให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ประสานความร่วมมือจากรัฐบาลและหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาการสงวนพื้นที่รับน้ำและปัญหาแผ่นดินทรุด

ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 จึงได้วางแผนงานและ
โครงการไว้ดังนี้

โครงการ คือ

กรุงเทพมหานคร

ของกรุงเทพมหานคร

ของกรุงเทพมหานคร

มหานคร ระยะที่ 2

ปริมาณพล

แผนงานป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ ประกอบด้วย 7

1) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตพื้นที่ชั้นในของ

2) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันออก

3) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันตก

4) โครงการบริหารพื้นที่น้ำท่วม

5) โครงการขยายศูนย์ควบคุมระบบป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพ-

6) โครงการสำรวจระบบระบายน้ำย่อยและระบบสาธารณูปโภค

เดิมและออกแบบระบบระบายน้ำย่อยใหม่

7) โครงการแผนรวมการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครและ

4) ผลดำเนินการในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4

ในช่วงระยะเวลาแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ทางกรุงเทพ-
มหานครได้ดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ตามแผนงานที่ได้มีการกำหนด โครงการต่าง ๆ จะ
เป็นโครงการที่ทำต่อเนื่องจากแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 3 และเริ่มงานที่วางไว้ในแผนพัฒนา
กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 รายละเอียดในส่วนนี้กำลังทำการรวบรวมสรุปอยู่

โครงการที่ทางกรุงเทพมหานครดำเนินการไปตามแผนพัฒนากรุงเทพ-
มหานคร ฉบับที่ 4 ได้แก่

1) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพฯ

2) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของ
กรุงเทพมหานคร (ฝั่งธนบุรี)

- 3) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร
- 4) โครงการขยายศูนย์ควบคุมระบบป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ระยะที่ 2

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการใช้งบประมาณ (ตามตารางที่ 4.70-4.72) จะเห็นว่า การใช้งบประมาณในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ยังอยู่ในระดับต่ำ และมีการตั้งงบประมาณค้างไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งก็หมายความว่า โครงการดังกล่าวยังดำเนินการอยู่ ไม่สามารถบรรลุตามเวลาที่ตั้งไว้

4.2.9.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมา

แผนงานที่วางไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ ไม่สามารถดำเนินการบรรลุตามแผนได้ครบถ้วน จากการศึกษาและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สาเหตุหลักพอจะสรุปได้ดังนี้

- 1) การเจรจาเรื่องงบประมาณกับรัฐบาลกลางใช้เวลาในการตกลงจัดสรร โดยเฉพาะโครงการป้องกันน้ำท่วม
- 2) ติดปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้าง
- 3) ติดปัญหาเรื่องการตกลงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ปัญหาขาดคนในการดำเนินการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

4.2.9.3 แผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 8 และผลกระทบ

ปรัชญาในการพัฒนาประเทศในแผน 8 จะเน้นคนเป็นศูนย์กลาง หรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาโดยมีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือของการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคน

ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาไปได้ ได้กำหนดไว้ 4 ประการคือ

- 1) ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพของคนทุกกลุ่มเป้าหมาย ให้มีทางเลือกและส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน
- 2) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในกระบวนการพัฒนา
- 3) ยุทธศาสตร์การสร้างสมรรถนะทางด้านเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง
- 4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

ตารางที่ 4.70 สรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายของสำนักการระบายน้ำในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4

ประจำปี	ประเภทของรายจ่าย	งบประมาณรายจ่าย	รวมรายจ่ายจริง	เงินกันไว้เบิก เหลือมี	รวมรายจ่ายจริงและ เงินกันไว้เบิกเหลือมี	รวมรายจ่ายจริงและเงิน กันไว้เบิกเหลือมีต่ำ กว่างบประมาณรายจ่าย
ต.ค.37-ก.ย.38	รายจ่ายประจำ		766,625,598.30			
	รายจ่ายพิเศษ		3,410,000.00			
ต.ค.36-ก.ย.37	รายจ่ายประจำ	1,048,200,486.00	578,161,170.61	452,453,679.54	1,030,614,850.15	17,585,634.85
	รายจ่ายพิเศษ	837,625,800.00	90,907,557.06	740,188,760.94	831,096,318.00	6,529,482.00
ต.ค.35-ก.ย.36	รายจ่ายประจำ	970,895,780.00	552,328,253.89	405,480,446.14	957,808,700.03	13,087,079.97
	รายจ่ายพิเศษ	519,372,010.00	23,574,501.79	490,750,630.00	514,325,131.79	5,046,878.21
ต.ค.34-ก.ย.35	รายจ่ายประจำ	904,084,700.00	489,805,433.07	404,730,564.90	894,535,997.97	9,548,702.03
	รายจ่ายพิเศษ	28,413,410.00	28,413,308.28	0.00	28,413,308.28	101.72

ที่มา : กองบัญชี สำนักการคลัง กทม.

ตารางที่ 4.71 แสดงรายละเอียดรายจ่ายประจำของสำนักการระบายน้ำที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4

ประจำปี	แผนงาน งานหรือโครงการ	รายจ่ายประจำ								รวมรายจ่ายประจำ
		เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทนร้อยละ และวัสดุ	ค่าสาธารณูป โภค	ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม	
ต.ค.37-ก.ย.38	แผนงานบริหารทั่วไป	9,006,740.00	77,625.80	762,615.34	2,348,784.74	3,076,750.00	0.00	0.00	16,272,515.88	
	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ	14,319,250.99	202,654.84	2,833,191.92	1,082,587.25	88,586,868.20	0.00	0.00	105,024,551.20	
	แผนงานจัดการระบายน้ำแก้ไขปัญหาน้ำท่วม	165,643,268.54	31,891,962.62	119,107,984.16	49,747,252.73	237,587,688.48	0.00	42,350,376.69	646,328,531.22	766,625,598.30
ต.ค.36-ก.ย.37	แผนงานบริหารทั่วไป	8,503,996.17	78,480.00	822,749.59	2,068,206.06	20,166.50	0.00	0.00	11,493,598.32	
	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ	12,304,875.81	198,695.21	1,994,174.11	1,243,005.75	54,846,034.22	0.00	0.00	70,566,785.10	
	แผนงานจัดการระบายน้ำแก้ไขปัญหาน้ำท่วม	148,737,813.67	25,242,514.55	106,311,188.27	47,181,174.60	113,611,870.10	0.00	54,996,226.00	496,080,787.19	578,161,170.61
ต.ค.35-ก.ย.36	แผนงานบริหารทั่วไป	8,170,209.35	41,375.81	573,343.14	2,317,021.44	24,417.40	0.00	0.00	11,125,367.14	
	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ	12,035,153.77	213,181.93	2,353,641.92	133,405.25	105,323,657.70	0.00	0.00	120,069,040.57	
	แผนงานจัดการระบายน้ำแก้ไขปัญหาน้ำท่วม	145,145,843.01	22,961,778.87	80,426,269.88	41,818,410.12	103,440,190.50	0.00	27,350,353.80	421,142,846.18	552,328,253.89
ต.ค.34-ก.ย.35	แผนงานบริหารทั่วไป									
	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ									
	แผนงานจัดการระบายน้ำแก้ไขปัญหาน้ำท่วม									489,805,433.07

ที่มา : กองบัญชี สำนักการคลัง กทม.

ตารางที่ 4.72 แสดงรายละเอียดรายจ่ายพิเศษของสำนักการระบายน้ำที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 4

ประจำปี	แผนงาน งบหรือโครงการ	รายจ่ายพิเศษ								รวมรายจ่ายพิเศษ
		เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทนให้สอย และวัสดุ	ค่าสาธารณูป โภค	ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม	
ต.ค.37-ก.ย.38	แผนงานจัดการระบายน้ำแก้ไขปัญหาทั่วทั้ง	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,410,000.00	3,410,000.00	3,410,000.00
ต.ค.35-ก.ย.37	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ	0.00	0.00	0.00	0.00	890,000.00	0.00	0.00	890,000.00	
	แผนงานจัดการระบายน้ำ	0.00	0.00	0.00	0.00	76,358,733.64	0.00	13,658,823.42	90,017,557.06	90,907,557.06
ต.ค.35-ก.ย.36	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,155,000.00	1,155,000.00	
	แผนงานจัดการระบายน้ำ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	22,419,501.79	22,419,501.79	23,574,501.79
ต.ค.34-ก.ย.36	แผนงานพัฒนาการระบายน้ำ									
	แผนงานจัดการระบายน้ำ									28,413,308.28

ที่มา : กองบัญชี สำนักการคลัง กทม.

ในยุทธศาสตร์ของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ได้กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการเรียนรู้การพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเตรียมคนและชุมชนเพื่อรองรับผลกระทบของการพัฒนาจากภาคเอกชน

ในเรื่องแนวทางการดำเนินการในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ จะเน้นการจัดการลุ่มน้ำให้เพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของกิจกรรมต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชนให้การเข้าร่วมอนุรักษ์

ในเรื่องแนวทางการดำเนินการในการจัดการสิ่งแวดล้อม จะเน้นการเร่งรัดการลงทุนและดำเนินการตามแผนจัดการมลพิษที่มีอยู่ให้สำเร็จตามแผน พิจารณาการจัดเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมบำบัดมลพิษ และใช้มาตรการสิ่งจูงใจใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหามลพิษ นอกจากนี้ ควรกำหนดแนวทางเฉพาะในการแก้ปัญหาในเขตเมืองท้องถิ่น และสนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชนในการลงทุน ป้องกันและติดตามดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

ตามที่ทางรัฐบาลได้วางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ไว้ กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานที่รองรับการเจริญเติบโตของประเทศ ทั้งในระดับสากล ระดับศูนย์กลางของประเทศกับภูมิภาคอื่นๆ และในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ที่ต้องดูแลประชาชนในพื้นที่ จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าวอย่างแน่นอน

ในแง่ของการวางแผนป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ ผลกระทบหลักที่พอสรุปได้มีดังนี้

- การเพิ่มของประชากร
- การเพิ่มของพื้นที่เศรษฐกิจ
- การรองรับสภาพของการพัฒนาอุตสาหกรรม (การผลิตบริการการท่องเที่ยว) ในยุคโลกาภิวัตน์
- การรองรับต่อความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นของประชาชนในพื้นที่
- การรองรับต่อกระแสประชาธิปไตย ทางการเมือง

ผลกระทบดังกล่าวเมื่อมาพิจารณาต่อการวางแผนด้านการป้องกันน้ำท่วม และการระบายน้ำโดยพิจารณาเป็นด้านกายภาพ ด้านสังคม และด้านการจัดการ พอจะสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ก. ด้านกายภาพ

ก.1 การเพิ่มของอุตสาหกรรมและประชากร มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดิน การเพิ่มของพื้นที่เศรษฐกิจ โดยเฉพาะในบริเวณแนวถนนหลัก ถนนวงแหวน ซึ่งถ้าไม่มีการจัดการที่ดี จะมีผลกระทบต่อปริมาณน้ำหลากในพื้นที่ ขนาดของพื้นที่สีเขียว และความสามารถในการระบายน้ำโดยเฉพาะในพื้นที่นอกคันกันน้ำและการระบายน้ำในแนวเหนือ-ใต้

ก.2 การเพิ่มของอุตสาหกรรม จะมีผลต่อการใช้น้ำ ถ้าไม่สามารถหาแหล่งชดเชย หรือการก่อสร้างไม่สอดคล้องกับความเจริญ ทำให้เกิดการใช้แหล่งน้ำบาดาลในพื้นที่ ที่มีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด อันจะเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำแบบธรรมชาติ

ข. ด้านสังคม

ข.1 ปัญหาการเวนคืนเพื่อใช้ที่ดินในการก่อสร้างอาคาร หรือระบบระบายน้ำที่จำเป็น ยังคงเป็นปัญหา

ข.2 ปัญหาความร่วมมือจากองค์กร หรือกลุ่มชาวบ้านในการดูแล และไม่ทำลายสิ่งก่อสร้างที่ทำไว้ โดยเฉพาะในยามที่เกิดภาวะน้ำท่วมขังนาน

ข.3 ปัญหาการรुकค้าของประชาชนจนในเมือง เพื่อการอยู่อาศัย

ข.4 ปัญหาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งเรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น

ค. ด้านการเงิน

ค.1 การดำเนินการก่อสร้าง และปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำยังเป็นบริการพื้นฐานที่รัฐจะต้องเข้ามาช่วยดำเนินการ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่จะใช้ก็ยังคงเป็นประเด็นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการพัฒนา

ง. ด้านการจัดการ

ง.1 ประเด็นการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและดำเนินการ ให้ตามแผนงาน และเวลาที่วางไว้ก็ยังเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ง.2 ประเด็นการติดตามการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ที่ดิน ในระหว่างแผนก็จะเป็นปัญหาเพื่อการวางแผนได้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง และสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงให้ไปในแนวที่จัดการได้มากขึ้น

ง.3 ประเด็นการปรับตัวของบุคลากรของกรุงเทพมหานครเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพสังคมและการเมืองปัจจุบัน

4.2.9.4 ข้อเสนอแนะในการวางกรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5

ในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ก. ในแง่การศึกษาและวางแผน

ก.1 ควรมีการศึกษาเรื่องการจัดการแผนป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ ภายใต้กรอบการจัดการแผนป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ประสานกับโครงการต่าง ๆ ของจังหวัดข้างเคียง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สนามบินหนองงูเห่า โครงการป้องกันน้ำท่วมสมุทรปราการ

ก.2 ควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดหาแหล่งเก็บกักน้ำ และการระบายน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในเขตนอกคันกันน้ำทั้งฝั่งตะวันออก และตะวันตก และทางระบายหลักที่จะระบายน้ำลงสู่ทะเลโดยตรง (ดูรูปที่ 4.14)

ก.3 ควรมีการวางแผนหรือจัดทำแผนป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำของเขตหรือในพื้นที่ที่ยังไม่มีการศึกษา หรือในเขตที่มีความเร่งด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำหลัก

ก.4 ควรมีการศึกษามาตรการการบริหารการใช้ที่ดินเพื่อให้การเติบโตสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนา และสอดคล้องกับแผนหลักของการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ มีการกำหนดเขตที่มีโอกาสน้ำท่วมขังได้

ก.5 ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อบรรเทาผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมขัง โดยเฉพาะในเขตที่ยังมีโอกาสน้ำท่วมขังอยู่ หรือเขตนํ้าท่วมซ้ำซาก

ข. ในแง่การก่อสร้าง

ข.1 ควรดำเนินการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในให้เป็นไปตามแผนหลักหรือแผนเขตโดยเฉพาะในบริเวณที่มีผลกระทบต่อการจราจร

ข.2 ควรดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำหลักในฝั่งกรุงเทพฯ เขตตะวันตกและตะวันออกให้เต็มตามแผนหลักและแนวถนนวงแหวน

ข.3 ควรดำเนินการขุดลอกบำรุงรักษาคูคลองเป็นระยะพร้อมทำการกันเขตเพื่อกันการรुक้า โดยเฉพาะในแนวทางระบายน้ำหลัก (Flood Way) ตามแนวระบายน้ำหลักทิศเหนือ-ใต้ ทั้งด้านกรุงเทพตะวันตกและตะวันออก

ข.4 ทำการก่อสร้างคันกันน้ำในพื้นที่ที่จำเป็น โดยเฉพาะบริเวณที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา

ข.5 การก่อสร้างป้องกันพื้นที่ เพื่อป้องกันน้ำล้นจากแม่น้ำ ริมคลอง และชายฝั่งทะเล และแนวเขตคูคลอง เพื่อรักษาแนวระบายน้ำ

ข.6 การก่อสร้างสวนสาธารณะในบริเวณพื้นที่ลุ่มเพื่อลดภาระการระบายน้ำ

ค. ในแง่การจัดการ

ค.1 ผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กระระดับประเทศเพื่อทำการประสานนโยบาย แผน หรือประสานงานในการดำเนินการโดยเฉพาะในเขตที่จะมีการประกาศเป็นเขตพัฒนาเมืองเฉพาะ

ค.2 ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจัดการการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ พร้อมทั้งติดตามการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

ค.3 พัฒนาศักยภาพในให้สามารถรองรับเทคโนโลยี และความสามารถด้านการจัดการ ที่จะประสานกับหน่วยงานเอกชน และคณะกรรมการหมู่บ้านหรือองค์กรชาวบ้าน

ค.4 พัฒนาระบบงานในกรุงเทพมหานครเพื่อให้สามารถดำเนินการโครงการให้ได้ตามเวลาอันสมควร

ง. ด้านสังคม

ง.1 พัฒนารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำกับองค์กรชาวบ้าน

ง.2 จัดทำข้อมูลพื้นฐานในเรื่องแผนหลักของระบบป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำเพื่อให้สำนัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้ประกอบการ องค์กรชาวบ้านและประชาชนทั่วไป ทราบเพื่อร่วมกันวางแผน และบริหารร่วมกัน

ง.3 ทำการประชาสัมพันธ์ และให้การศึกษาประชาชนถึงแผนหลักและประโยชน์ที่ได้รับ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการมีส่วนร่วมและบำรุงรักษา

ง.4 จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนประชาชนในเขตที่ยังมีโอกาสน้ำท่วมอยู่ โดยอาจร่วมมือกับองค์กรชาวบ้านในพื้นที่นั้นๆ

ง.5 ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการพัฒนา ให้เกิดความร่วมมือในการลดภาระการแก้ปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ

จ. ด้านการเงิน

จ.1 ควรพัฒนารูปแบบการจูงใจลดหย่อนภาษีท้องถิ่น ให้ผู้ประกอบการ หรือ องค์กรชาวบ้านที่ให้ความร่วมมือ หรือทำดีกว่าเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้ผ่อนคลายเป็นปัญหาการระบายน้ำ เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่สามารถลดภาระในการระบายน้ำจากพื้นที่ องค์กรชาวบ้านที่ช่วยเหลือในการจัดการและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ เป็นต้น

จ.2 ควรพัฒนารูปแบบการวางงบประมาณกับรัฐบาลกลางเพื่อการจัดสรรเงินค่าดำเนินการในโครงการพัฒนาเพื่อการพัฒนาในระดับประเทศ และระดับภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง และมีระยะเวลายาวขึ้น

จ.3 ควรพิจารณาเงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางและรูปแบบการบริหารเงินดังกล่าวเพื่อการพัฒนาโครงการท้องถิ่นได้คล่องตัวมากขึ้น

จ.4 ควรพิจารณาการจัดตั้งเขตพัฒนาเมืองพิเศษในรูปแบบบริษัทมหาชนเพื่อการระดมทุน จัดการการพัฒนาพื้นฐานสำหรับพื้นที่เฉพาะ ซึ่งควรรวมเรื่องป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำเข้าอยู่ด้วย

4.3 การศึกษาสภาพปัจจุบัน แนวโน้มและข้อเสนอแนะการพัฒนาการบริหาร และการคลัง

4.3.1 การศึกษาด้านองค์การและการบริหาร

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ตลอดจนการพาณิชย์และการคมนาคมต่าง ๆ และการที่สภาพเมืองของกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ นี้เอง ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของเมืองมีสูง และเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายที่องค์การต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสภาพแวดล้อม เป็นพิษ ปัญหาขยายตัวของเมืองโดยปราศจากการควบคุม ปัญหาการจราจร ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาอื่น ๆ การเป็นสังคมเมืองขนาดใหญ่ ปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐบาล และกรุงเทพมหานครที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาและดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และจากการที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางในเรื่องต่าง ๆ นี้เอง ทำให้การจัดการและการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ส่งผลกระทบต่อทั้งกรุงเทพมหานคร และภาพรวมของประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม ยิ่งในสภาพปัจจุบัน ซึ่งความต้องการบริการจากหน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีมากขึ้นตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย ในขณะที่ทางคุณภาพ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่เป็นศูนย์รวมของทุกอย่าง (รูปแบบเอกนคร) ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ทำให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ให้บริการมากกว่าที่อื่น ๆ ประเด็นในการศึกษาด้านการจ้องค์การและการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ในฐานะที่เป็นกลไกในการปฏิบัติตามนโยบายในการพัฒนา ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการจ้องค์การและการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 ต่อไป

4.3.1.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครจัดเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพัฒนามาจากรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล และพัฒนารูปแบบเป็นนครหลวง กรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครตามลำดับ¹ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขต

¹ ทองต่อ กล้วยไม้ ณ ออยุธยา สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร อ้างใน สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร 2527 (กรุงเทพมหานคร, เอ็ม ไอ ซี ครีเอชั่น จำกัด) 2537 หน้า 40

กรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ดังนี้ คือ²

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุขโรค
16. การสาธารณสุข
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89

24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากอำนาจหน้าที่หรือภารกิจทั้ง 27 ประการนี้แล้ว กรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีก คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ (มาตรา 89)
2. อำนาจหน้าที่ซึ่งผูกพันกับตัวบุคคลตามกฎหมายซึ่งระบุให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้มีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง สั่งให้แสดงเอกสารยึดหรืออายัด เอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบปรับ (มาตรา 90)

อำนาจที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะส่วนราชการที่ต้องมีภารกิจในการบริการประชาชน ซึ่งการที่หน่วยงานจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้จะต้องมีระบบบริหารและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการองค์การ เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว กรุงเทพมหานคร จึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง ยุบรวม เปลี่ยนแปลงส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานครเองรวมถึงจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ในการดำเนินการให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครได้ด้วย (มาตรา 92)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีขอบเขตครอบคลุมกลุ่มการดำเนินกิจการ ทุกด้านในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีความรับผิดชอบกว้างขวางและเป็นที่น่าพิจารณาว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ดัง

กล่าวได้ครบถ้วนสมบูรณ์มากน้อยเพียงไรและกรุงเทพมหานครมีการจัดหน่วยงานเข้ามาดูแลการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้อย่างไรบ้าง

4.3.1.2 โครงสร้างระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2528 โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ฝ่ายการเมือง
2. ฝ่ายราชการประจำ (ฝ่ายบริหาร)

ก. ฝ่ายการเมือง ได้แก่

ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ระบุไว้ให้เป็นข้าราชการการเมือง เช่น รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งฝ่ายการเมืองของกรุงเทพมหานคร จะประกอบด้วยฝ่ายการเมืองระดับกรุงเทพมหานคร และฝ่ายการเมืองในระดับเขต

1. ฝ่ายการเมืองระดับกรุงเทพมหานคร

ฝ่ายการเมืองในระดับกรุงเทพมหานครจะประกอบด้วยฝ่ายที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่สภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีอายุงานหรือวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(1) สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร จะประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทุกเขต ซึ่งประชาชนเลือกตั้งเขามาทำหน้าที่เป็นเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร³

- ให้ความเห็นชอบการตราข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

ในกรณีต่อไปนี้ (ม.97)

- เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

- เสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับ ข้อ 1

- ให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการ นอกเขตกรุงเทพมหานคร

มหานคร (ม.93)

- ให้ความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครทำกิจการร่วมกับ

บุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท (ม.94)

● ให้ความเห็นชอบให้เอกชนทำกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร

● ตรวจสอบการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 97

นครและเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่ ทางด้านการบริหาร ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยตรง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราว ละ 4 ปี ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบ การปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (ม.49, 50)⁴

- กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร
- แต่งตั้ง และถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดย เรียบร้อย
- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ กฎหมายอื่น
- มีอำนาจเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบ สภากรุงเทพมหานคร
- ทำคำร้องยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานครขอให้มีการ ประชุมสภากรุงเทพมหานครสมัยวิสามัญ

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 40-59

- เข้าประชุมสภากรุงเทพมหานคร หรือให้ตัวแทนเข้าประชุมสภากรุงเทพมหานคร เพื่อแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีสิทธิลงคะแนน
- เสนอให้การประชุมสภากรุงเทพมหานครเป็นการประชุมลับ
- แถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่สภากรุงเทพมหานคร เสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป
- เสนอชื่อสมาชิก กรุงเทพมหานคร หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานคร แต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ
- เสนอรายชื่อกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณได้ไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด
- เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร
- มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี
- ประกาศรายชื่อประธานและรองประธานสภาเขต
- มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และกำหนดค่าปรับ และแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ
- แต่งตั้งให้เขตได้เขตหนึ่งรับผิดชอบหรือทำหน้าที่แทนเขตใดเขตหนึ่งเฉพาะบางส่วน กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้มากทั้งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร (ตามข้อ 1-7) เพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานคร (ตามข้อ 8 - 14 และ 17) และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร (ข้อ 15 - 18) และอำนาจในการบริหารกิจการภายในของกรุงเทพมหานคร

2. การเมืองระดับเขต

การเมืองในระดับเขต คือ การที่แต่ละเขตมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของตนเองขึ้น โดยให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ⁵

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 68-80

1. ให้ข้อคิดและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร
2. จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
3. สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
4. ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือการแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขต แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
5. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น
7. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

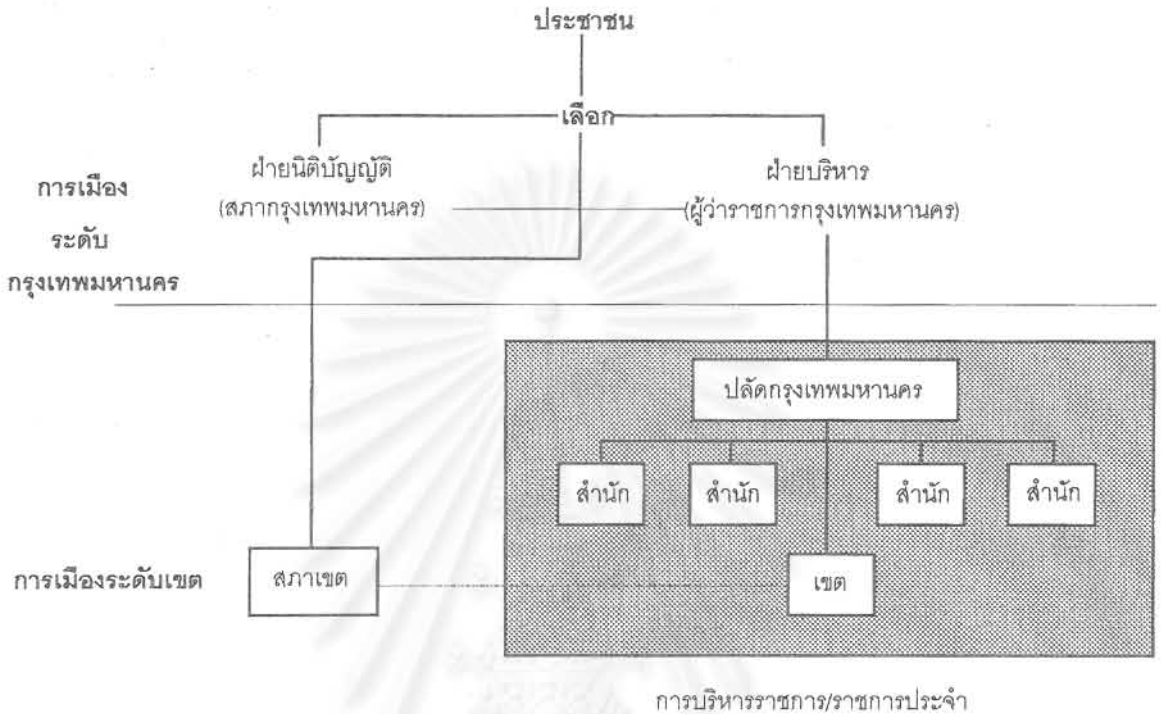
จากอำนาจหน้าที่ของสภาเขต สภาเขตจะช่วยให้การบริหารของเขตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะสภาเขตจะคอยตรวจสอบ กระตุ้นและให้คำแนะนำในการบริหารงานของผู้อำนวยการเขต แต่ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของสภาเขตจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจประดับ ซึ่งทางผู้อำนวยการเขตอาจเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามได้ บทบาทของสภาเขต จึงยังไม่สามารถช่วยในการบริหารของเขตได้เท่าที่ควร

ข. ฝ่ายราชการประจำ (ฝ่ายบริหาร)

ได้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง ในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ข้าราชการจะเป็นผู้ปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายและบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน โดยข้าราชการประจำจะมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานและมีการจัดโครงสร้างองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยต่าง ๆ มีระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง ซึ่งรายละเอียดของแต่ละส่วนจะกล่าวถึงเมื่อพิจารณาในหัวข้อ นั้น ๆ เช่นการจัดโครงสร้างองค์การระบบ

การบริหารงานบุคคล ฯลฯ) ซึ่งการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครสามารถแสดงได้ดังแผนภูมิที่ 4.5

แผนภูมิที่ 4.5 แสดงโครงสร้างระบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร



4.3.1.3 การจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่หลายประการดังได้กล่าวแล้ว ซึ่งนอกจากหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายแล้ว กรุงเทพมหานครยังอาจมีหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายอื่น หรือมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และงานที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมอบหมาย ประกอบกับกรุงเทพมหานครเองก็เป็นเมืองศูนย์กลางประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา การค้า การพาณิชย์ ทำให้กรุงเทพมหานครมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และมีปัญหาต่างๆ ทับถมมากขึ้น บทบาทหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครในการดำเนินงานให้บรรลุผลของการพัฒนาและการจัดการต่าง ๆ จึงมีการจัดโครงสร้างองค์การขึ้นทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้การทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยดี โดยกรุงเทพมหานครมีการจัดหน่วยงาน (แบ่งส่วนงาน โครงสร้างองค์การ) ออกเป็นระดับต่าง ๆ ซึ่งแสดงในแผนภูมิที่ 2 โดยมีรายละเอียดของหน่วยงานดังนี้⁶

⁶ สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

- หน่วยงานระดับสำนักหรือมีฐานะเทียบเท่าสำนัก มีทั้งหมด 15 สำนัก
- หน่วยงานที่มีฐานะเป็นกองหรือเทียบเท่าได้แก่ หน่วยงานระดับกองในสำนักต่าง ๆ โรงพยาบาล สำนักงานเลขานุการในสำนักต่าง ๆ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต (ซึ่งมีทั้งหมด 38 เขตกับอีก 2 สำนักงานเขตสาขา)
- หน่วยงานที่มีฐานะเป็นแผนกหรือเทียบเท่า ได้แก่ แผนกหรืองานในหน่วยงานต่าง ๆ งานต่าง ๆ ในสำนักงานเขต ฝ่ายต่าง ๆ ในโรงพยาบาล โรงเรียนประถมศึกษา เป็นต้น

การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครจะเป็นการแบ่งงานกับทำตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะมีดังแผนภูมิที่ 4.6

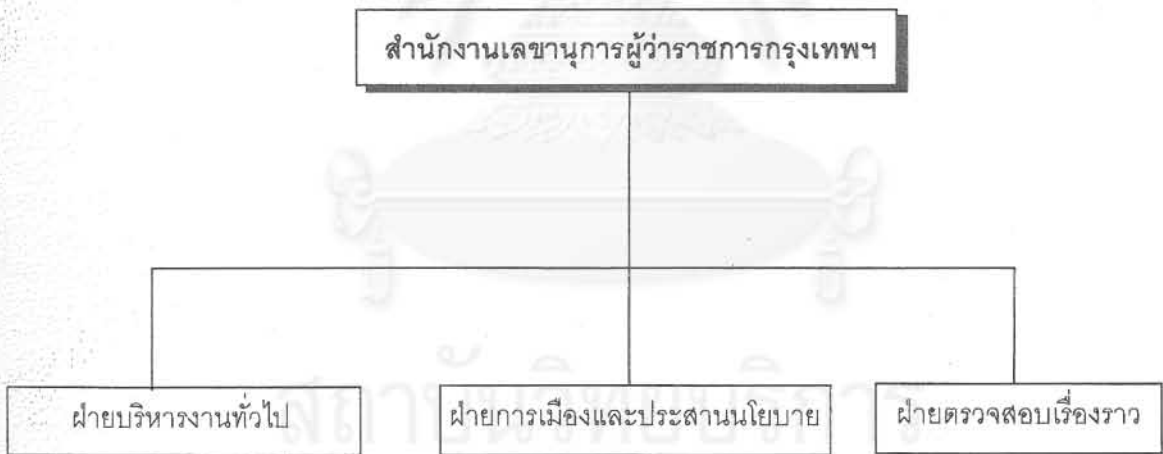


สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เป็นส่วนราชการระดับกอง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การรองงานก่อนนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การประสานงานนโยบายการบริหารราชการแก่หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ประสานงานกับสภากรุงเทพมหานคร รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีในงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การเตรียมการแถลงข่าว การตรวจราชการ การติดตามปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร ควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภทเงินตลาดนัด ประเมินผลการปฏิบัติการตามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมาย เก็บรวบรวมสถิติเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยสำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีการจัดแบ่งส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 4.7 คือ⁷

แผนภูมิที่ 4.7 แสดงการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการ ก.ก.) เอกสารอัดสำเนา

ข. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

เป็นส่วนราชการเทียบเท่ากองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำสภากรุงเทพมหานคร ดูแลการร่างข้อบัญญัติ จากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จัดระเบียบวาระการประชุม จัดทำคำสั่งปิด ขยายสมัยประชุมสภากรุงเทพมหานคร ให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตีความข้อกฎหมาย ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติ กระทำ และร่างข้อบัญญัติ รวบรวมข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร และเป็นศูนย์ข้อมูลของสภากรุงเทพมหานคร โดยมีการจัดโครงสร้างองค์การดังแผนภูมิที่ 4.8⁸

แผนภูมิที่ 4.8 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการ ก.บ.) เอกสารอัดสำเนา

ค. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

เป็นหน่วยงานระดับสำนัก ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่ในราชการที่ไม่ได้ระบุไว้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการโดยเฉพาะรวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายขององค์การและผู้บริหาร จัดทำระบบข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และติดตามผลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายและข้อสั่งการของปลัดกรุงเทพมหานคร กลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ดูแลการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการทะเบียนปกครองและทะเบียนราษฎร การเลือกตั้ง ส.ส. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต และการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร ดูแลการตรวจสอบด้านบัญชี การเงิน การรับจ่ายเงิน การพัสดุ การก่อหนี้ ผูกพันงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจกว้างขวางมาก การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักปลัดกรุงเทพมหานครแสดงได้ดังแผนภูมิที่ 4.9⁹

ง. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับสำนักมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดูแลการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านการกำหนดจำนวนและระดับตำแหน่งของข้าราชการการวางแผนและดำเนินการด้านการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ จัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการ กรุงเทพมหานคร กำหนดมาตรฐานการเปรียบเทียบบุคคล และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการกรุงเทพมหานคร วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและจัดระบบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ประสานงาน และดำเนินการเกี่ยวกับ

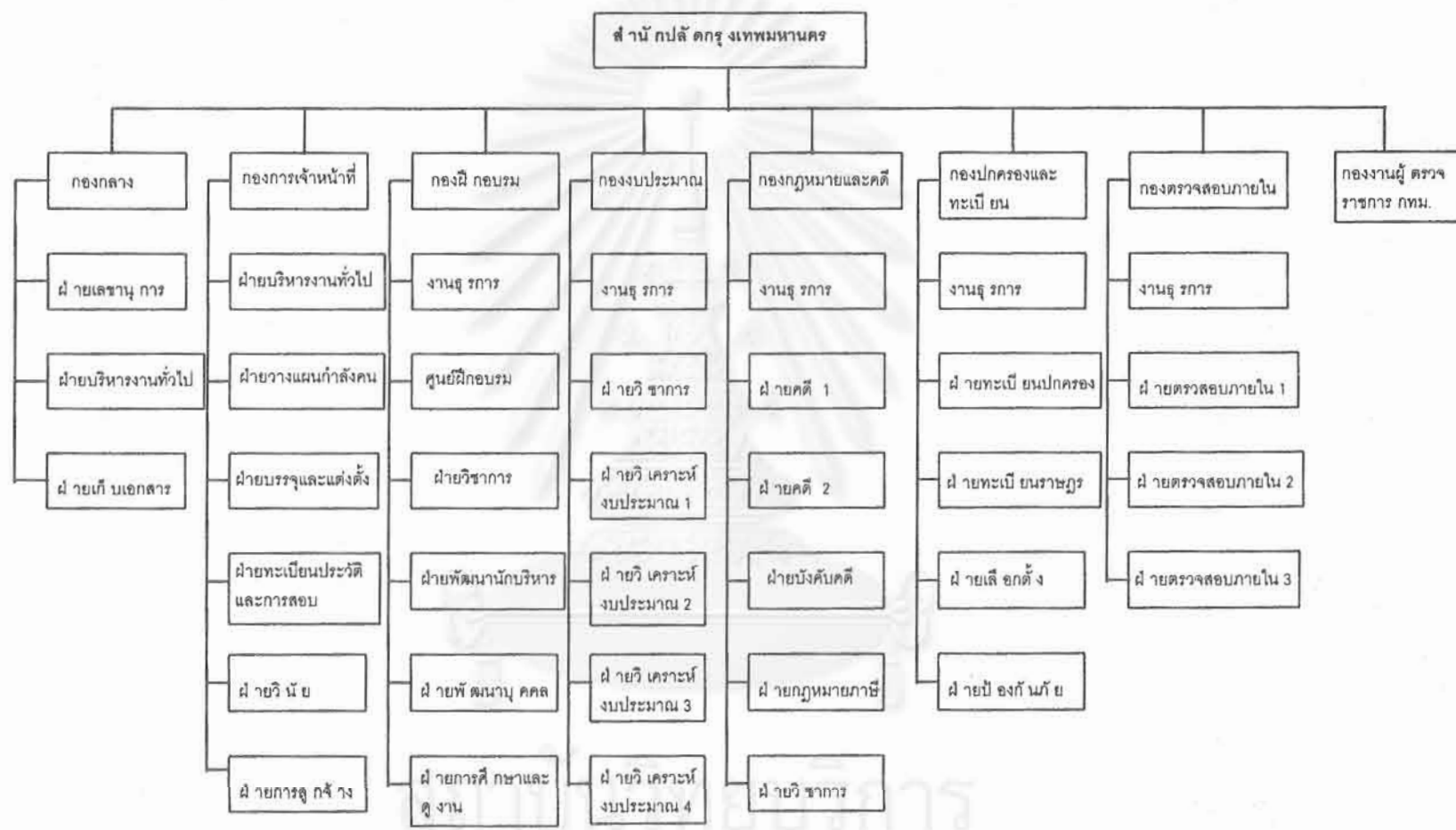
⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

การพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการ กรุงเทพมหานครและดำเนินการตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย การบริหารของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บริหารขึ้นต่อปลัดกรุงเทพมหานครและประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยหัวหน้าสำนักงานจะทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการแบ่งโครงสร้าง องค์การของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครแสดงได้ดังแผนภูมิที่ 4.10¹⁰

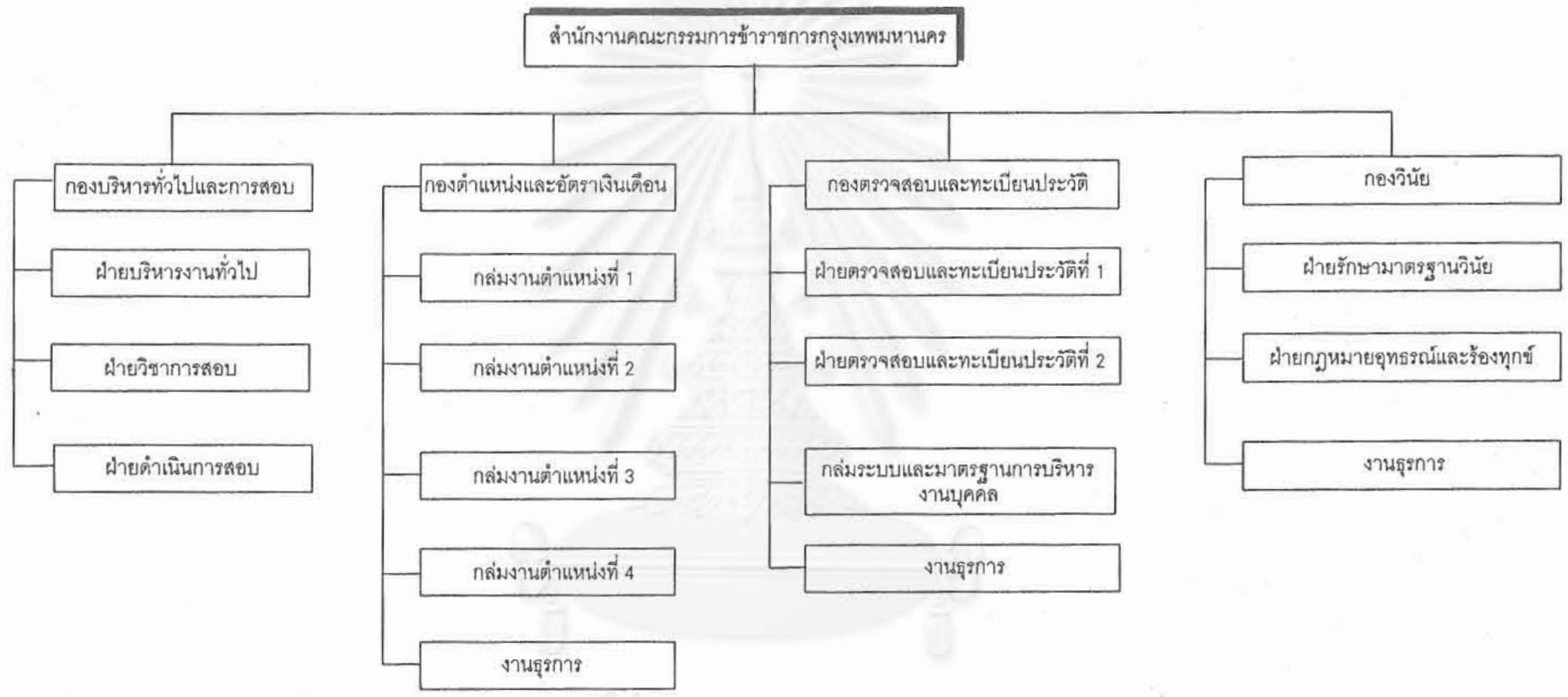


สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.9 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร



แผนภูมิที่ 4.10 แสดงการจัดองค์การของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จ. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

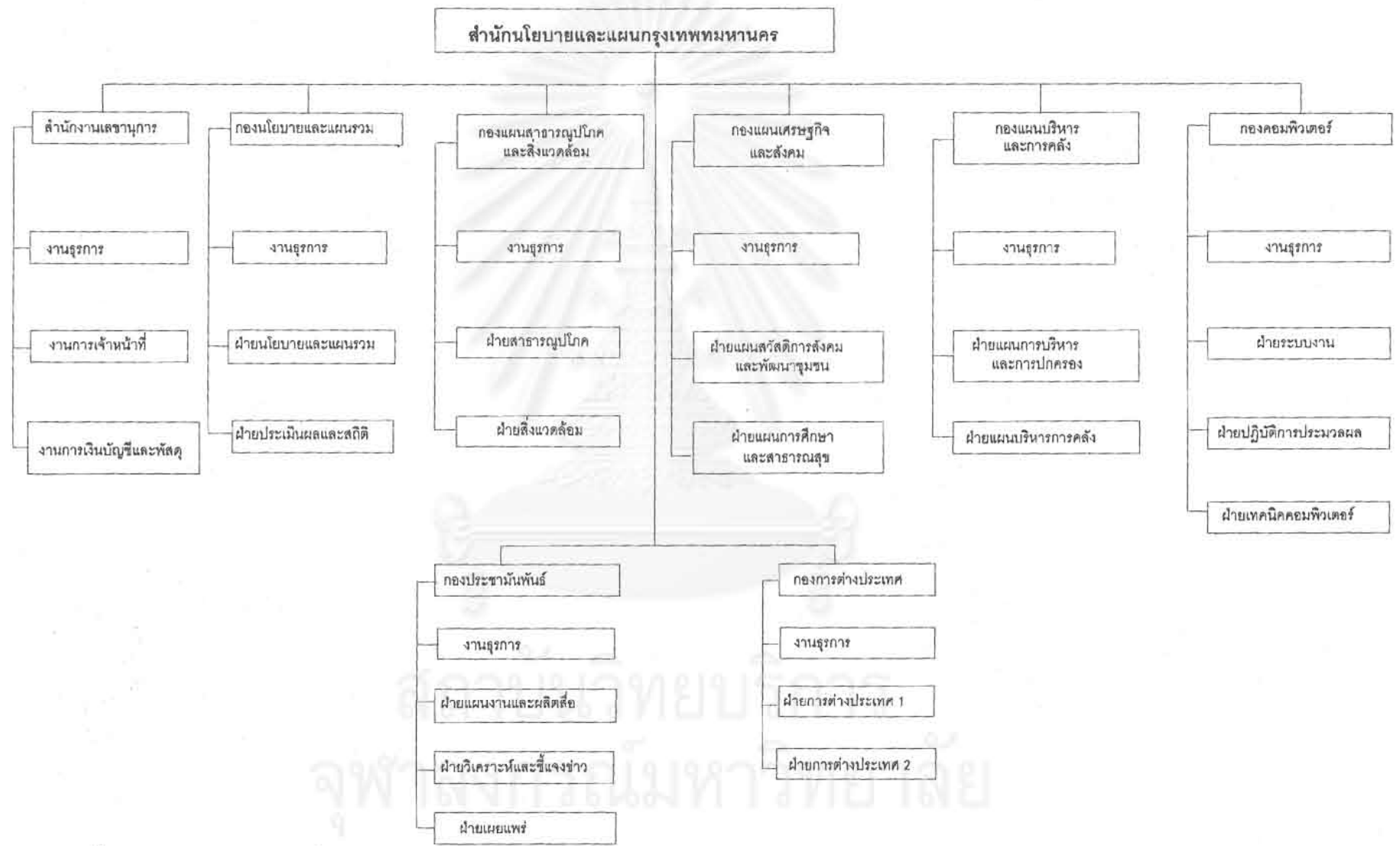
เป็นหน่วยระดับสำนัก มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาวิเคราะห์ วิจัย รวบรวมนโยบายด้านต่าง ๆ ของผู้บริหาร จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายโดยส่วนรวมต่อผู้บริหาร จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องแผนงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการประสานงานและจัดทำแผนการพัฒนากรุงเทพมหานคร ตลอดจนติดตามข้อมูล รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และติดตามประเมินผลแผนและโครงการ ความก้าวหน้าของโครงการและแผนงานต่าง ๆ ดำเนินการตามโครงการ จัดทำข้อเสนอแนะเพื่ออนุมัติงบประมาณของแผนงานโครงการ การจัดองค์การของสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 4.11¹¹

ฉ. สำนักการแพทย์

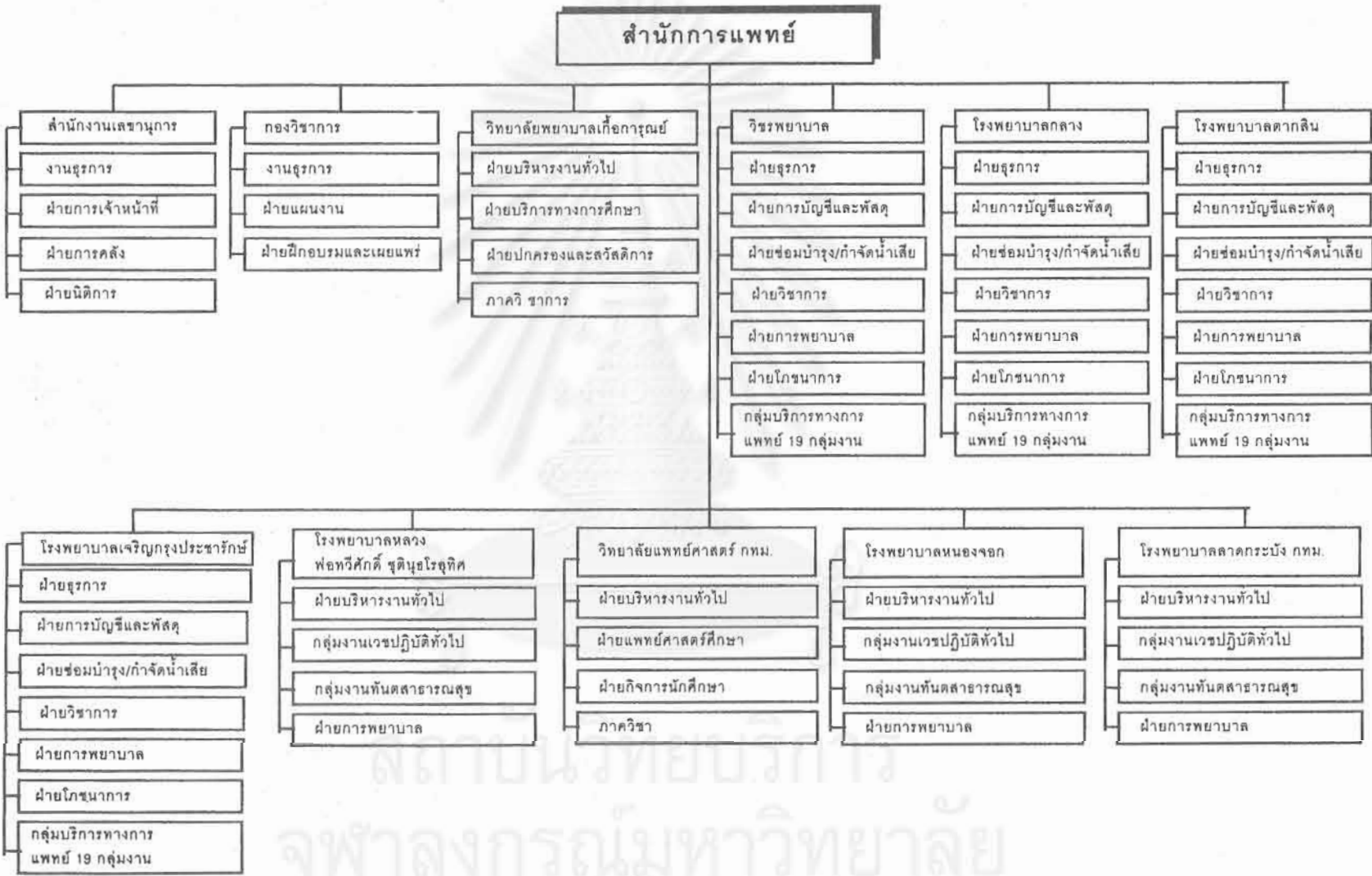
มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการตรวจรักษาและพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค การจัดการศึกษาและฝึกอบรมทางการแพทย์และการพยาบาล ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาทางวิชาการแพทย์และการพยาบาล ค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการแพทย์ กำหนดและประสานแผนการปฏิบัติงานของสำนักให้เป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทของกรุงเทพมหานคร ร่วมมือและประสานงานกับองค์การอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนในการจัดการศึกษาแพทย์และพยาบาล การตรวจรักษา การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค เผยแพร่ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการตรวจรักษาให้แก่ส่วนราชการและประชาชนทั่วไป ศึกษาและพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดแบบบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข เพื่อกำหนดมาตรฐานทางด้านการตรวจรักษา การส่งเสริมสุขภาพแก่ประชาชน โดยสำนักการแพทย์ มีการแบ่งส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 4.12 คือ¹²

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

¹² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.11 แสดงการจัดองค์การของสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร



แผนภูมิที่ 4.12 แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักการแพทย์

ข. สำนักอนามัย

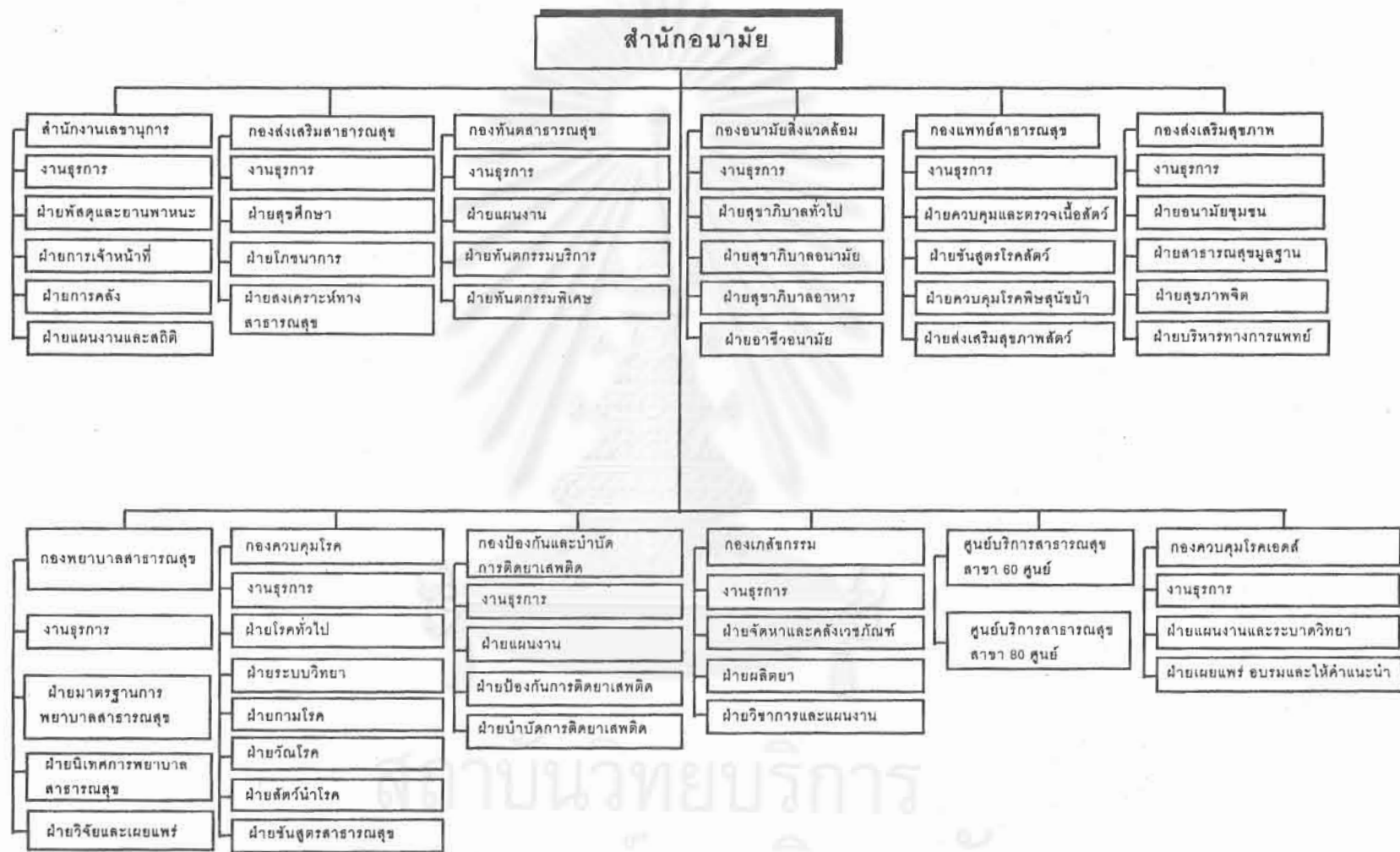
มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง วิจัยและพัฒนาความรู้และรูปแบบการจัดระบบการสาธารณสุข เพื่อกำหนดมาตรฐานการส่งเสริมสุขภาพ การพัฒนาพฤติกรรมอนามัย การสุขภาพภิบาล การชื้ออนามัย การอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความสมบูรณ์ของร่างกาย จิตใจ และสังคม เผยแพร่ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการส่งเสริมสุขภาพการป้องกันโรค การควบคุมสิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมอนามัยให้แก่ส่วนราชการ ส่งเสริมสนับสนุน การจัดบริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการพัฒนาพฤติกรรมอนามัย ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกันโรค โดยมีการจัดโครงสร้างส่วนราชการแผนภูมิที่ 4.13¹³

ข. สำนักการศึกษา

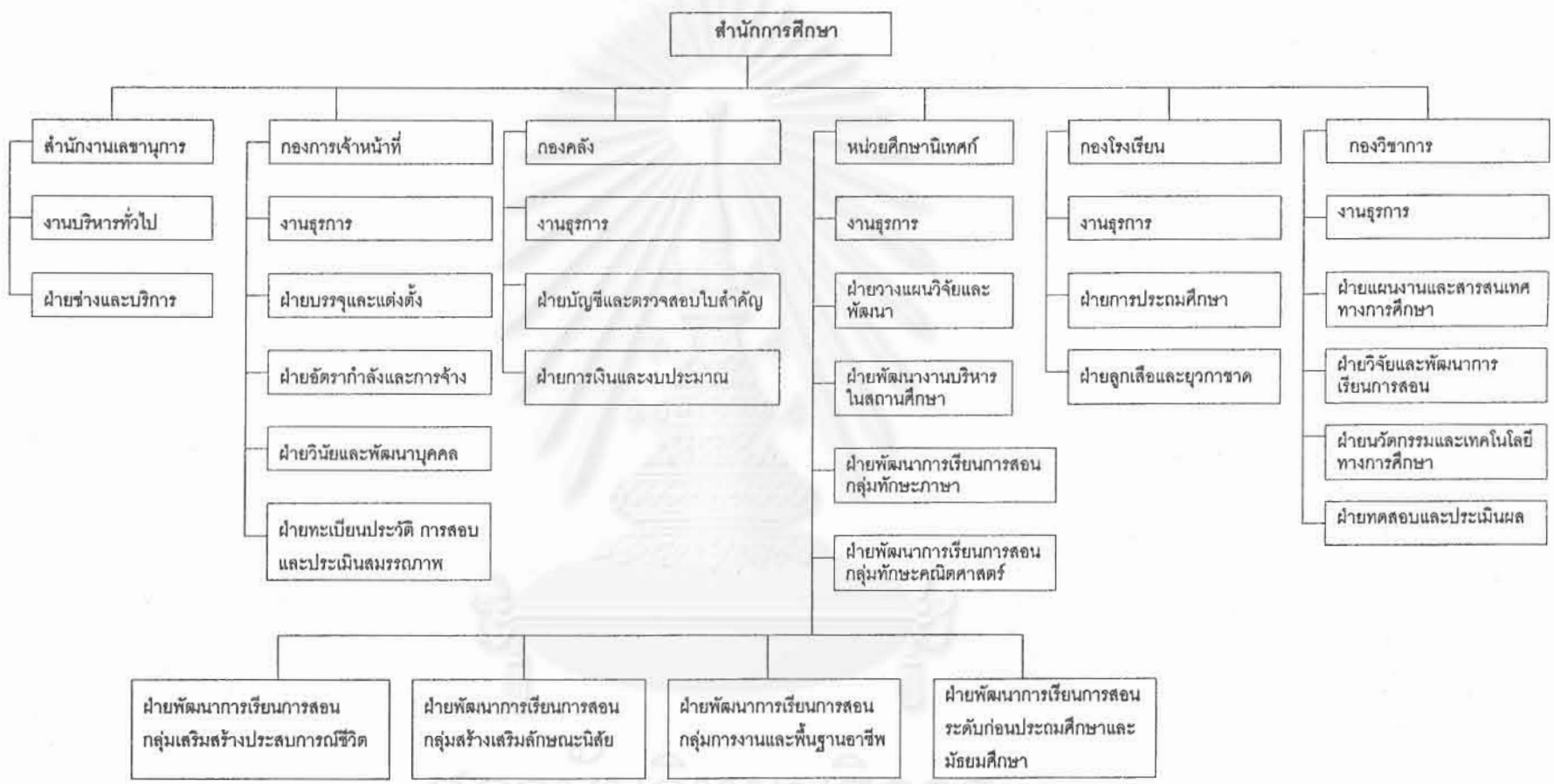
มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยจะดำเนินการวางแผน วิจัย และพัฒนาการจัดระบบการนิเทศ ส่งเสริมการพัฒนางานบริหาร สถานศึกษาการจัดการเรียนการสอนในระดับอนุบาลศึกษา ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ให้มีคุณภาพ ควบคุม ดูแล ประสานนโยบาย การจัดการศึกษาในระดับดังกล่าว การสร้างและขยายหรือเลิกล้มโรงเรียน การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการให้การศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส ตลอดจนดูแลงานด้านนโยบายและแผนทางการศึกษา ระบบโครงสร้างการบริหารการศึกษา กฎหมายการศึกษา การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรการสอน และดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยสำนักศึกษามีการจัดองค์การดังแผนภูมิที่ 4.14¹⁴

¹³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

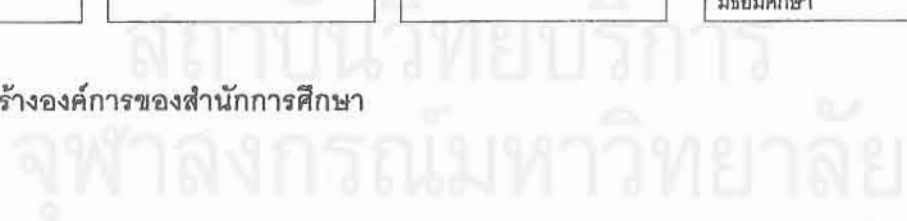
¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.13 แสดงการจัดโครงสร้างสำนักอนามัย



แผนภูมิที่ 4.14 การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักการศึกษา



ณ. สำนักการโยธา

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน การโยธา การตรวจ วิเคราะห์ วัสดุก่อสร้าง การก่อสร้างและบูรณะ การออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง การควบคุม อาคารและการดูแลรักษาที่สาธารณะ กำหนดมาตรฐานการโยธา จัดทำแผนประสานสาธารณูปโภค งานก่อสร้างของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนปรับปรุงการโยธาทั้งระยะสั้น และระยะยาว ก่อสร้างและบูรณะ และปรับปรุงถนนและสะพาน การอนุญาตการตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และก่อสร้างอาคาร การสำรวจ รั้ววัด เขตถนน ตรอก ซอย คูคลอง สำรวจตรวจสอบสิ่ง ก่อสร้าง ที่ดิน อาคาร และทรัพย์สินต่าง ๆ ที่อยู่ในแนวเวนคืน คือ ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและ ทรัพย์สินในเขตทางเพื่อใช้ในการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการผังเมือง หรือสาธารณประโยชน์ อย่างอื่นของกรุงเทพมหานคร โดยมีการแบ่งส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 4.15¹⁵

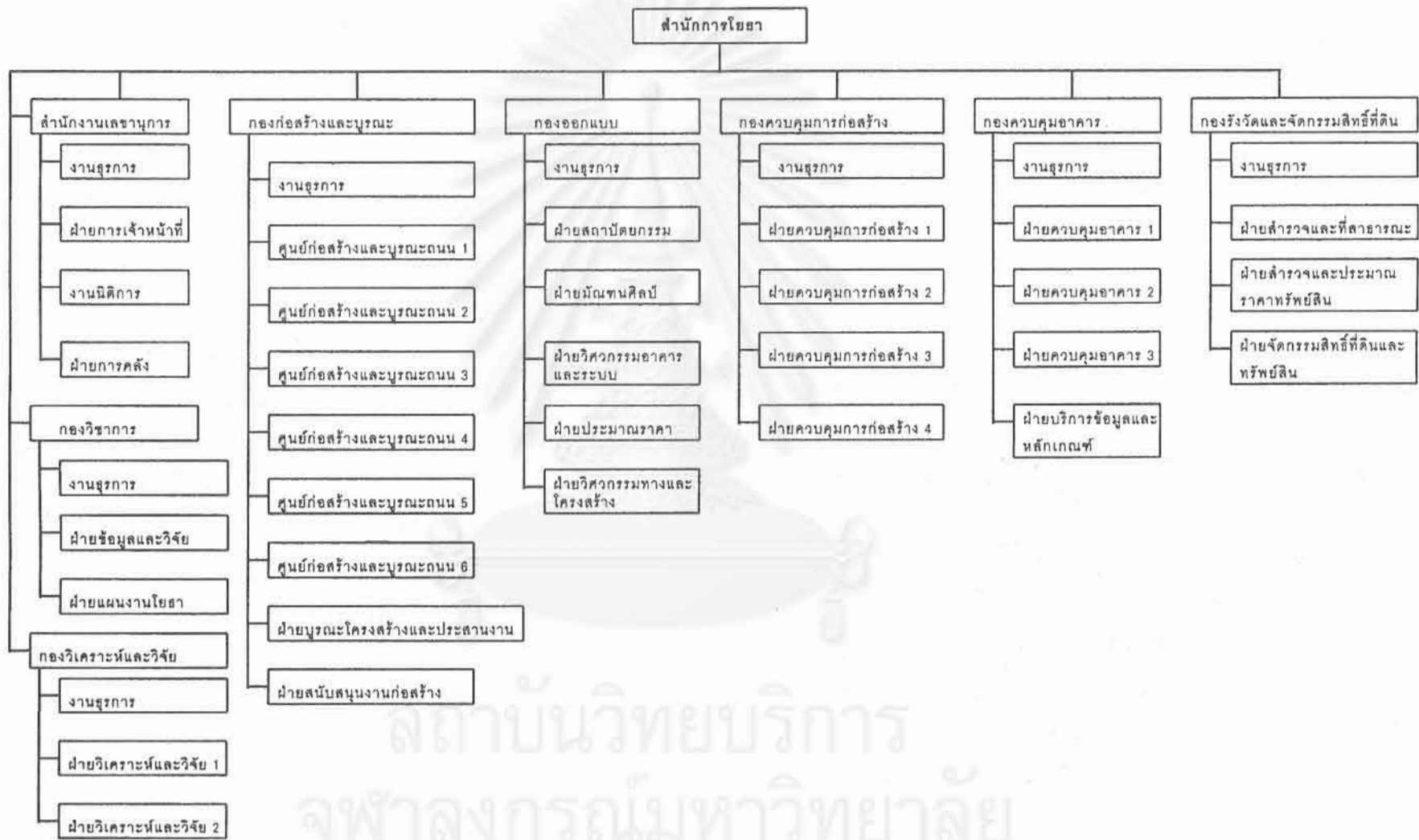
ญ. สำนักการระบายน้ำ

สำนักการระบายน้ำมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน พัฒนา ควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการระบายน้ำ การบำรุงรักษาการระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การกำจัดน้ำเสีย ออกแบบและวางโครงการระบบระบายน้ำ เก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ วิจัย สภาพการป้องกันน้ำท่วม การตรวจสอบ วิเคราะห์วิจัย และแก้ไขปัญหาอันเกิดจากน้ำเสียพัฒนา ระบบบำบัดต่าง ๆ ออกแบบระบบระบายน้ำหลักของกรุงเทพมหานคร การเปิดทางน้ำไหล ปรับปรุง บำรุง รักษา คูคลอง ตรวจสอบการรुकูล้ำ คูคลอง การบริหารพื้นที่น้ำท่วม สำนักการระบายน้ำมีการ จัดส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 4.16¹⁶

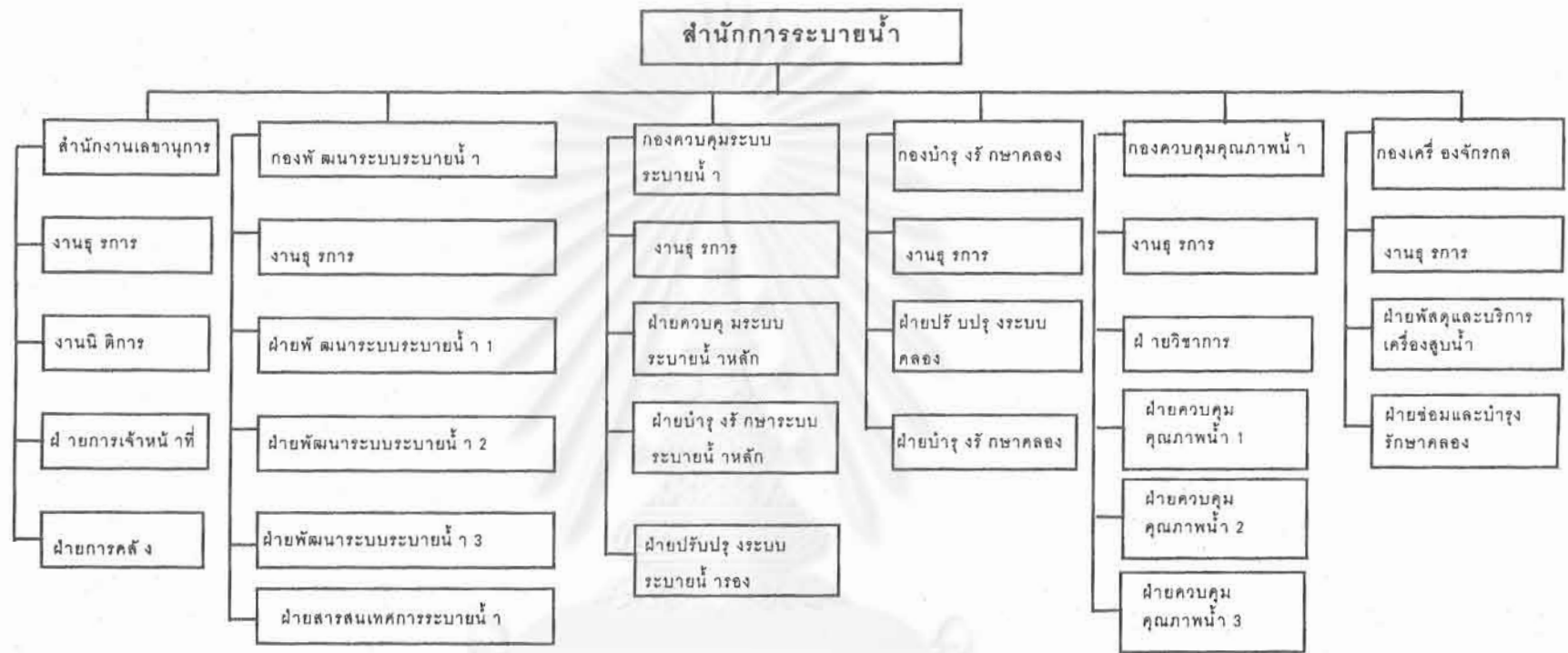
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.15 แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักการโยธา



แผนภูมิที่ 4.16 แสดงการจัดส่วนราชการสำนักงานการระบายน้ำ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ง. สำนักรักษาความสะอาด

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน ควบคุมและดำเนินการ เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการให้มีและบำรุงรักษา สุขาชั่วคราวและ รถสุขาเคลื่อนที่ เก็บขยะมูลฝอยของโรงพยาบาล (ซึ่งจะมีขยะติดเชื้อ) สถานที่ สำคัญและการเก็บเร่งด่วน ถังรองรับมูลฝอย ตั้งถังน้ำดื่มในพิธีต่าง ๆ บริการน้ำแก่ประชาชน การ กวาดและล้างถนนด้วยเครื่องมือกล ดูแลควบคุมการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยมีโรงงานกำจัด มูลฝอยที่อ่อนนุช และหนองแขม ศึกษาวิธีค้นคว้าวิธีการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สำรวจวิจัย ผลเสียอันเกิดจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แนะนำส่งเสริมสนับสนุนสุขนิสัยด้านการรักษาความสะอาด แก่ประชาชน และแก้ไขเหตุรำคาญอันเกิดจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยมีการจัดโครงสร้างองค์การ ดังแผนภูมิที่ 4.17

ง. สำนักสวัสดิการสังคม

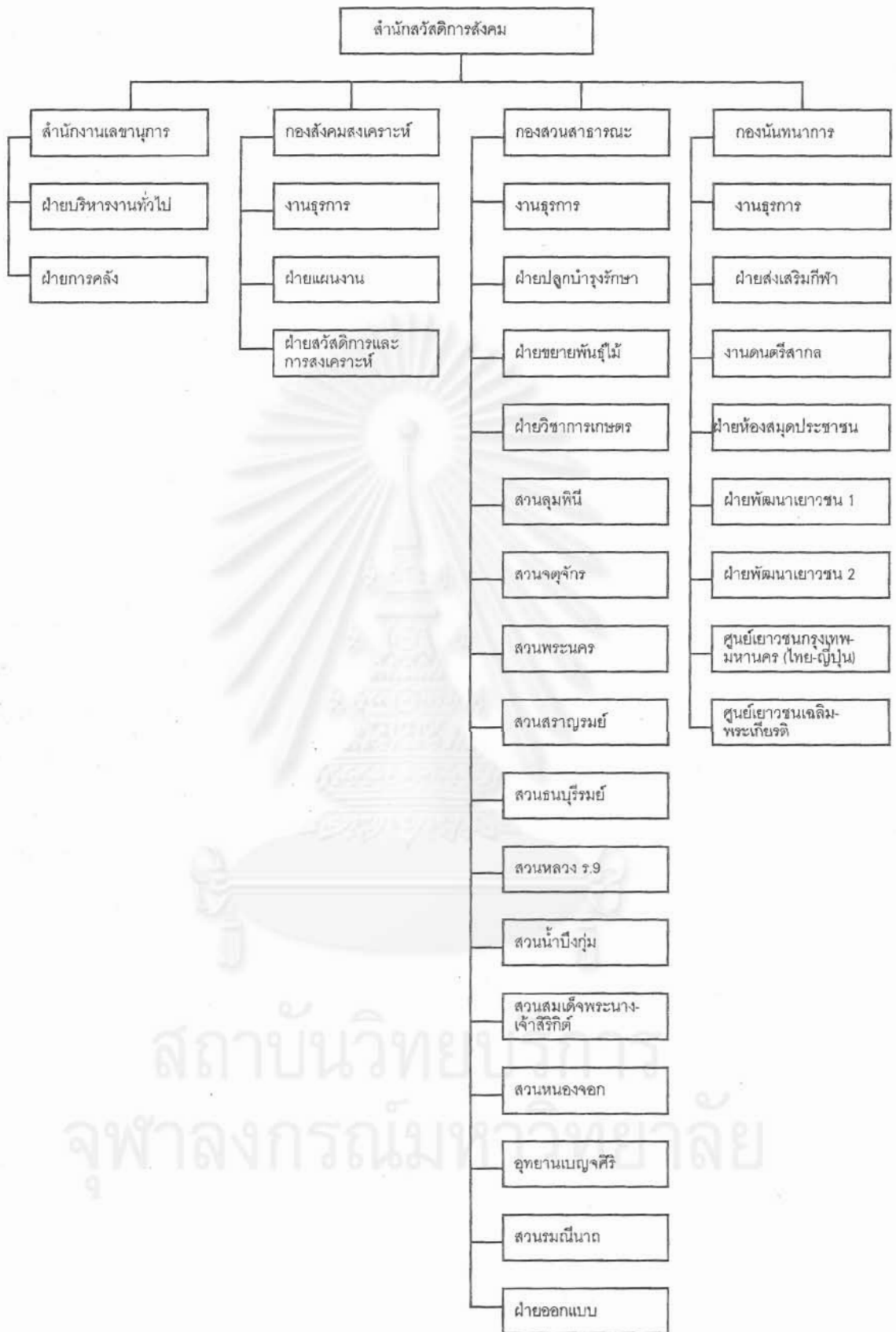
มีหน้าที่เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การจัดบริการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ส่งเสริมสวัสดิภาพครอบครัว ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและ เยาวชน ส่งเสริมผู้ประสานสาธารณภัย ดำเนินงานอาคารสงเคราะห์ข้าราชการและลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร สำรวจวิจัยความต้องการของประชาชน รวบรวมข้อมูลด้านสถิติต่าง ๆ ประเมินผล การปฏิบัติงาน การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ บำรุงรักษาต้นไม้และสนามหญ้าในที่ สาธารณะ สวนหย่อม เกาะกลางถนนการดูแลสวนสาธารณะ การส่งเสริมการกีฬา การนันทนาการ การบริการประชาชนเกี่ยวกับการศึกษากับค้นคว้าหาความรู้ เผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ จัดบริการห้อง สมุดประชาชน และการพัฒนาเยาวชนโดยมีการแบ่งส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 4.18¹⁷

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.17 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การทางสำนักรักษาความสะอาด



แผนภูมิที่ 4.18 แสดงการแบ่งส่วนราชการของสำนักสวัสดิการสังคม

ฐ. สำนักการคลัง

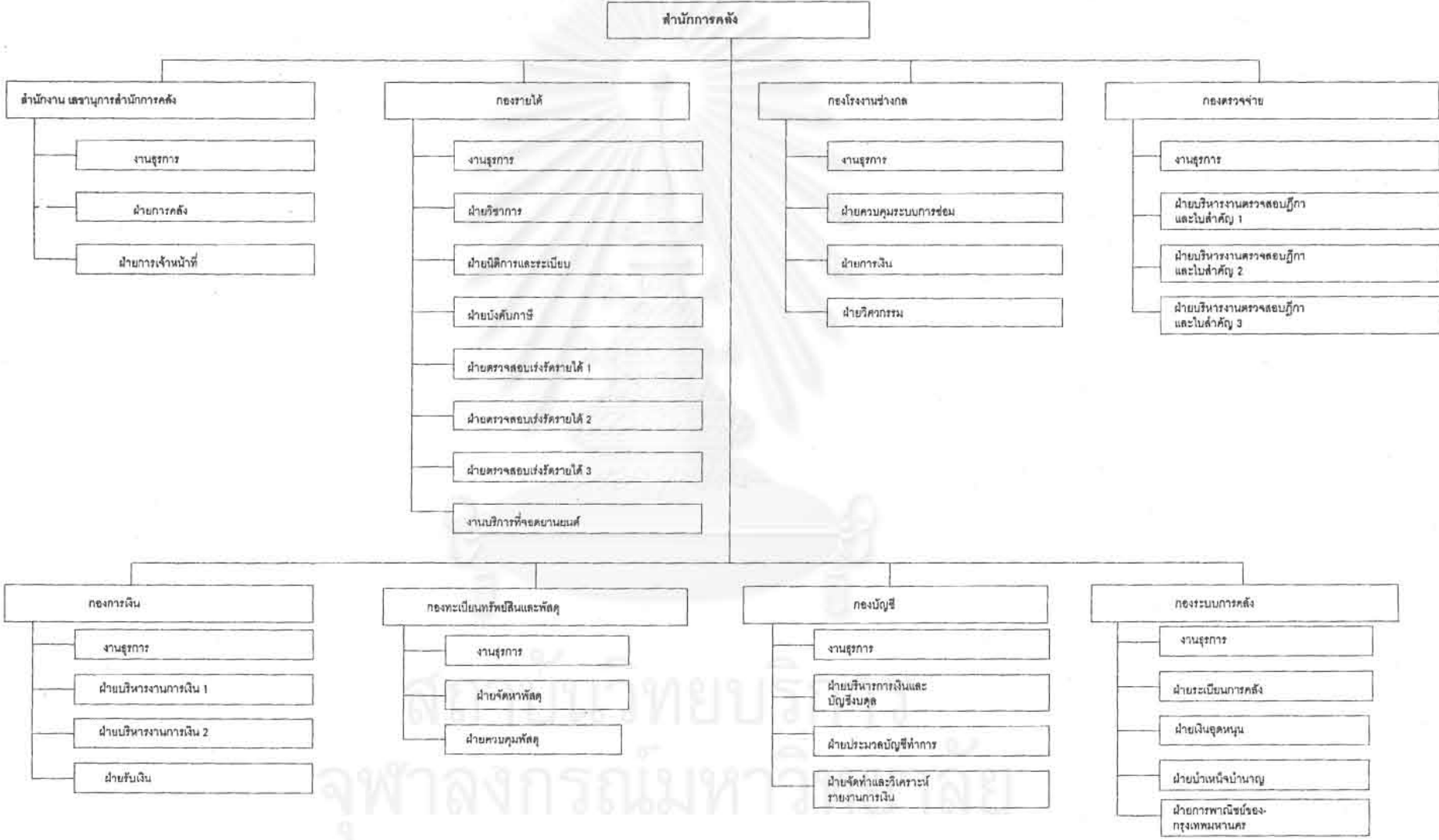
มีหน้าที่เกี่ยวกับด้าน การคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุ การซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรกล เครื่องทุ่นแรงของกรุงเทพมหานคร และควบคุมดูแลการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครโดยจะดูแลการดำเนินงานเกี่ยวกับตลาดนัดกรุงเทพมหานคร การควบคุมเงินส่วนลดสลากกินแบ่งรัฐบาล วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร จัดทำงบประมาณรายรับประจำปี แก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติยก่างกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หาประโยชน์จากการใช้ที่สาธารณะเช่นท่าเทียบเรือ ทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ควบคุมการโอนเงินรายจ่ายตามงบประมาณและรายจ่ายอื่น ๆ การบริหารเงินสะสมและเงินทดรองราชการ โดยสำนักการคลังจะมีการจัดองค์การตั้งแผนภูมิที่ 4.19¹⁸

ฅ. สำนักเทศกิจ

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ควบคุมและบังคับข้ายสื่อสารของกรุงเทพมหานคร วางแผนการสื่อสารให้หน่วยงานต่าง ๆ รับแจ้งปัญหาร้องเรียนจากประชาชนหรือหน่วยงานด้วยระบบวิทยุสื่อสาร ตรวจตรา สืบสวน จับกุม เพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยจะมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การควบคุมอาคาร, การสาธารณสุข ภาษีโรงเรียนและที่ดิน ฯลฯ การตรวจพื้นที่ตามนโยบายผู้บริหาร ตรวจเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์โดยสำนักเทศกิจมีการจัดโครงสร้างองค์การเป็น 4 กอง ดังแผนภูมิที่ 4.20¹⁹

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.19 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการคลัง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
แผนภูมิที่ 4.20 แสดงโครงสร้างของสำนักเทคนิค

ด. สำนักพัฒนาชุมชน

มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน การปรับปรุง แหล่งชุมชนแออัดการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนทั่วไป ในเขต กรุงเทพมหานคร โดยการส่งเสริมความรู้และกระตุ้นให้ชุมชนเข้าใจงานพัฒนารูปแบบต่าง ๆ บริการ ข้อมูลด้านการพัฒนาชุมชนแก่สำนักงานเขต สนับสนุนกิจกรรมการป้องกัน แก้ไขและพัฒนาชุมชน แออัด หมู่บ้าน จัดระเบียบชุมชน จัดตั้งองค์กรประชาชน กองทุนพัฒนา ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและ รายได้แก่ประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร ดูแลและสนับสนุนโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร การศึกษานอกโรงเรียนจัดตั้งสถานศึกษาและโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ การเทียบ วุฒิ โดยสำนักพัฒนาชุมชนมีโครงสร้างองค์การ ดังแผนภูมิที่ 4.21²⁰

ด. สำนักการจราจรและขนส่ง

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วางแผน ออกแบบ พัฒนาระบบโครงข่ายถนน ระบบการจราจรและขนส่งสินค้าและมวลชนจัดทำแผนงานโครงการเกี่ยวกับการจราจรและขนส่งของกรุงเทพมหานคร เสนอรูปแบบและ มาตรการในการแก้ไขพัฒนาระบบเพื่อเพิ่มศักยภาพการจราจรและการขนส่งให้สามารถรองรับการ ขยายตัวและการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร กำหนดมาตรการทางวิชาการและกฎหมาย และ ส่งเสริมความปลอดภัยด้านการจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานคร การจัดโครงสร้างองค์การของ สำนักการจราจรและขนส่ง แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 4.22²¹

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

²¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.21 แสดงโครงสร้างของสำนักพัฒนาชุมชน



แผนภูมิที่ 4.22 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การหาสำนักงานการจราจรและขนส่ง

ก. สำนักผังเมือง

มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางผังเมือง และจัดทำผังเมือง ในเขตกรุงเทพมหานคร ศึกษา สํารวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วางแผน เพื่อวางและจัดทำผังเมือง รวม ผังเมืองเฉพาะ ผังการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังอนุรักษ์และปรับปรุงฟื้นฟูเมือง จัดรูปที่ดินเพื่อให้เมืองเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างเป็นระเบียบ และเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นศูนย์ข้อมูลด้วยสารสนเทศที่ดินและสารสนเทศภูมิศาสตร์ (LIS/GIS) เพื่อการเปรียบเทียบและพัฒนา กรุงเทพมหานคร สํารวจและจัดทำแผนที่ทางผังเมือง โดยมีการจัดโครงสร้างองค์การดังแผนภูมิที่ 4.23²²

ท. สำนักงานเขต

เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติซึ่งจะต้องติดต่อกับประชาชนโดยตรง โดยจะทำหน้าที่ตามหน้าที่และความรับผิดชอบทางกรุงเทพมหานครในการส่งมอบบริการต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้แก่ประชาชน โดยจะดำเนินการเกี่ยวกับงานปกครอง การปกครองท้องที่ การสืบสวนความแพ่ง การทะเบียนครอบครัว การทะเบียนสมาคม ศาลเจ้า มูลนิธิ มัสยิด งานทะเบียนพินัยกรรม การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องที่ ฯลฯ งานการทะเบียนราษฎร งานโยธา ก่อสร้างนุรณะสาธารณประโยชน์, ดูแลที่สาธารณะ ควบคุมอาคาร วางแผนการก่อสร้างปรับปรุงระบบระบายน้ำบำรุงรักษาคลองท่อระบายน้ำ การรักษาความสะอาด รวมการดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ให้สวยงามร่มรื่น การจัดเก็บรายได้ การอนามัย ควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อม ระวังเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือเอกชนอนุญาตให้ใช้เครื่องขยายเสียง ฯลฯ) การคลัง (ดูแลควบคุมการรับเงิน/จ่ายเงินในสำนักงาน) การจัดการศึกษา (ซึ่งจะดูแลทั้งการจัดการศึกษา บริหารการศึกษา และบริหารงานบุคคลของโรงเรียนในเขต) พัฒนาชุมชน และการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการจัดโครงสร้างองค์การของเขตสามารถพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ 4.24²³

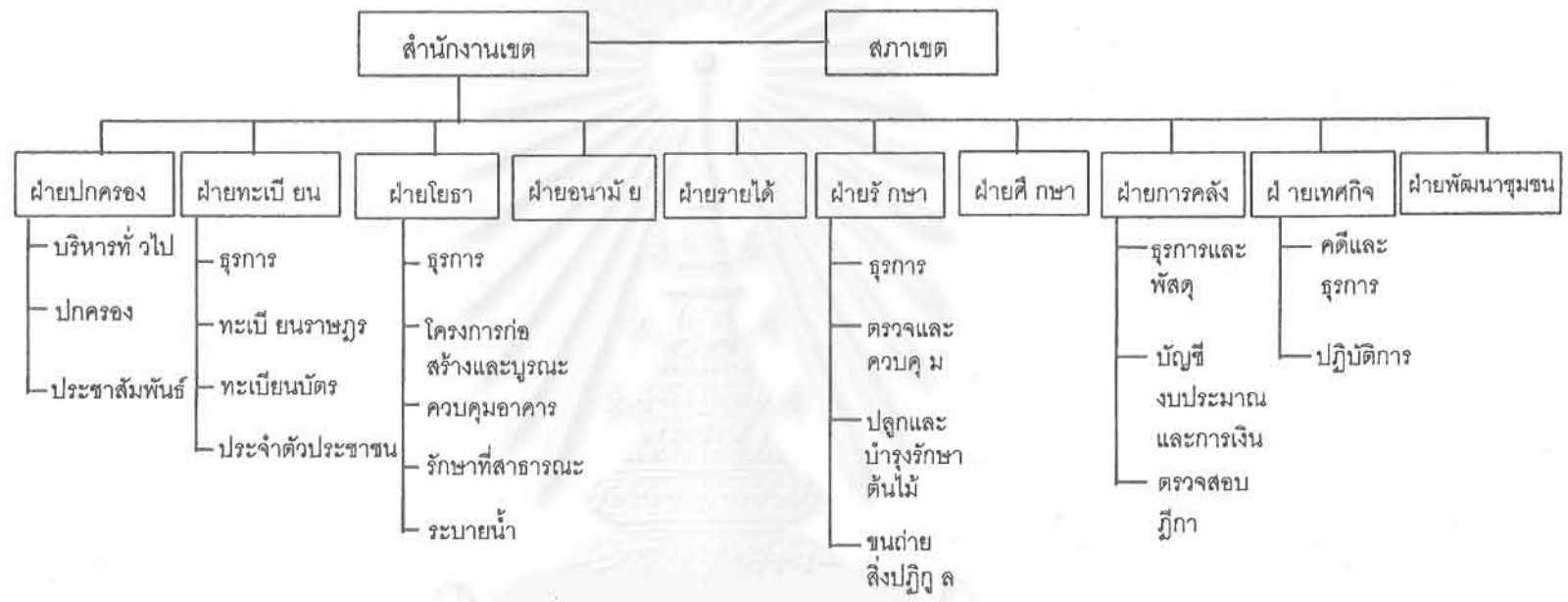
²² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา

²³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารอัดสำเนา



แผนภูมิที่ 4.23 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักผังเมือง

สถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 4.24 แสดงการจัดองค์การของสำนักงานเขต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. ปัญหาจากโครงสร้างองค์กร

จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและการจัดโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานครจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจครอบคลุมเรื่องต่างๆ อย่าง กว้างขวางและมีการจัดองค์กรที่สลับซับซ้อน ลักษณะเช่นนี้ทำให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครมีปัญหาในระยะยาวได้เช่นกัน การจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะปัจจุบันของกรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรหลายประการคือ

(1) การจัดโครงสร้างองค์กรกรุงเทพมหานครมีความซ้ำซ้อนกันในส่วนหลายส่วน ทั้งความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานครเองและหน่วยงานระดับชาติ²⁵ ความซ้ำซ้อนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน มีหน่วยงานที่ทำงานบางด้านมาก ซึ่งอาจเกิดปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชา ความขัดแย้งกันระหว่างองค์กร การจัดสรรงบประมาณและการควบคุม อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กรได้ เช่น สำนักงานแพทย์ สำนักงานอนามัย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานสวัสดิการสังคมบางกรณีในเรื่องเดียวกันมีผู้ที่สามารถปฏิบัติดังกล่าวเพราะมีหน้าที่โดยตรงถึง 3-5 หน่วยงาน ทำให้ผู้บริหารไม่แน่ใจว่าควรมอบหมายให้ใครทำ การซ้ำซ้อนกันของโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานครสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.73

ตารางที่ 4.73 ตารางการแสดงภารกิจของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจ/ภารกิจย่อย	หน่วยงานสังกัด กทม. ที่รับผิดชอบ	หน่วยงานที่ทำหน้าที่เดียวกัน (หน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัด กทม.)
การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	ส.เทศกิจ ส.เขต	กรมตำรวจ, กระทรวงมหาดไทย
การทะเบียน	ส.เขต	
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ส.เขต ส.สวัสดิการสังคม (บางส่วน)	กรมตำรวจ/มูลนิธิเอกชน กระทรวงกลาโหม

²⁵ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) อ้างในรายงานผลการศึกษารายฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อการกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (ม.ป.ท., 2534) หน้า 467-468



ตารางที่ 4.73 (ต่อ) ตารางการแสดงภารกิจของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจ/ภารกิจย่อย	หน่วยงานสังกัด กทม. ที่รับผิดชอบ	หน่วยงานที่ทำหน้าที่เดียวกัน (หน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัด กทม.)
การรักษาความสะอาดความ เรียบร้อยของบ้านเมือง	ส.เขต (เทศกิจ/รักษา) ส.รักษาความสะอาด ส.เทศกิจ	เอกชน กรมตำรวจ
การผังเมือง	ส.ผังเมือง ส.โยธา ส.เขต	กรมการผังเมือง
การจัดและบำรุงรักษาทาง- บก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ	ส.การโยธา ส.เขต ส.การระบายน้ำ	กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมโยธา, กรมทางหลวง
งานวิศวกรรมจราจร	ส.จราจรและขนส่ง	กรมตำรวจ/การรถไฟ/การทางพิเศษ ส.คจร. (ราว 14 หน่วยงาน) จส.100 เอกชน กรมโยธาธิการ กรมทางหลวง
การขนส่ง	ส.จราจรและขนส่ง	ข.ส.ม.ก./การรถไฟ/รฟม. กรมการขนส่ง/บขส. (14-16 หน่วยงาน) โทลเวย์
จัดควบคุมตลาดท่าข้าม ท่าเทียบเรือ ที่จอดรถ	ส.การคลัง	กรมเจ้าท่า/เอกชน
ดูแลที่สาธารณะ	ส.เขต ส.การโยธา	
การควบคุมอาคาร	ส.เขต ส.การโยธา	กรมผังเมือง
การปรับปรุงชุมชนแออัด การจัดที่อยู่อาศัย	ส.เขต ส.พัฒนาชุมชน	การเคหะ/กระทรวงมหาดไทย ธ.อ.ส./เอกชน
การจัดและบำรุงสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ	ส.สวัสดิการสังคม	เอกชน
การพัฒนาและอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม	ส.อนามัย ส.สวัสดิการสังคม	กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม ก.สาธารณสุข ก.อุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.73 (ต่อ) ตารางการแสดงภารกิจของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจ/ภารกิจย่อย	หน่วยงานสังกัด กทม. ที่รับผิดชอบ	หน่วยงานที่ทำหน้าที่เดียวกัน (หน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัด กทม.)
การสาธารณสุขโรค	ส.การโยธา (ถนน)	การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กรมผังเมือง
การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและ การรักษาพยาบาล	ส.อนามัย ส.การแพทย์ ส.เขต	ก.สาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย เอกชน
การจัดให้มีและควบคุม ฌาปนสถาน	ส.อนามัย	
การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	ส.อนามัย	กรมปศุสัตว์
การจัดให้มีและควบคุมการ ฆ่าสัตว์	ส.อนามัย	
การควบคุมความปลอดภัย ความเรียบร้อยและอนามัย โรงแรมสหและสาธารณ- สถาน	ส.อนามัย	
การจัดการศึกษา	ส.การศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย, เอกชน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
การสาธารณสุขการ	ส.สวัสดิการสังคม ส.การแพทย์	กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
การสังคมสงเคราะห์	ส.สวัสดิการสังคม	กรมประชาสงเคราะห์, เอกชน
การส่งเสริมการกีฬา	ส.สวัสดิการสังคม	การกีฬาแห่งประเทศไทย กรมอาชีวศึกษา, กรมพลศึกษา
การส่งเสริมการประกอบ อาชีพ	ส.พัฒนาชุมชน	กรมประชาสงเคราะห์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
การพาณิชย์ของกรุงเทพฯ	ส.การคลัง	

จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า การจัดโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครเพื่อการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ขององค์การมีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งในแง่ของความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร เช่น หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาจะมีทั้งสำนักการศึกษาและสำนักพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครรับผิดชอบ และหน่วยงานนอกกรุงเทพมหานคร คือ กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ) ทบวงมหาวิทยาลัยและเอกชน ซึ่งจะเห็นว่ามีเพียงงานด้านทะเบียน การรักษาความสะอาด การควบคุมการฆ่าสัตว์ ฯลฯ เพียงไม่กี่ด้านที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและไม่มีหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่ซ้ำซ้อน

การจัดโครงสร้างองค์การที่ซ้ำซ้อนนี้จะนำไปสู่ความยากลำบากในการปฏิบัติงานและอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด เพราะจะเกิดปัญหาความขัดแย้ง การขาดเอกภาพในการดำเนินการและขาดเอกภาพของทิศทางการทำงาน (Unity of Direction) หน่วยงานที่ต่างสังกัดกันจะมีเป้าหมายวิธีการและทิศทางการทำงานที่แตกต่างกัน งานบางประเภทต้องการเอกภาพในการสั่งการและดำเนินการจึงจะสำเร็จ การมีหน่วยงานปฏิบัติมากจะทำให้งานล้มเหลวได้เช่น งานจราจร งานสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ ต้องการอำนาจอย่างเต็มที่และเอกภาพในการบังคับบัญชา งานจึงจะสำเร็จได้ การมีหลายหน่วยงาน ทำให้มีปัญหาขัดแย้ง และการประสานงานได้ง่าย ความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์การเหล่านี้จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การ

(2) โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไปไม่มีการกระจายอำนาจ การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ต้องขออนุมัติผู้บริหารระดับสูงซึ่งต้องผ่านขั้นตอนมาก (ถ้าเรื่องเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกรุงเทพมหานคร การดำเนินการเรื่องทำจากเจ้าหน้าที่จะมีขั้นตอนประมาณ 5-6 ขั้นตอน ถ้าเรื่องเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีขั้นตอนประมาณ 7-8 ขั้นตอน และประกอบกับกรุงเทพมหานคร มีความสลับซับซ้อนขององค์การในด้านที่ตั้งองค์การ (Spatial) มาก เวลาในการส่งเรื่องเพื่อเสนอขออนุมัติและอนุมัติกลับลงมาจึงใช้เวลานาน) ในหลายกรณีผู้บริหารมาจากหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะบางด้านเพื่อมาคุมงานด้านอื่นก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานเดิมพิจารณา ก่อน ทำให้เกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น เช่น ผ่านวงเงินการเงินเสนอรองปลัดกรุงเทพมหานคร ถ้าปลัดไม่ชำนาญไม่ผ่านงานทางการเงินมาก่อนก็จะส่งเรื่องให้สำนักการคลังพิจารณาก่อน แล้วค่อยเสนอผู้บริหารใหม่ทำให้เสียเวลามากขึ้น

(3) ระบบการประสานงานในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ยังมีปัญหา เราจะเห็นว่าการปฏิบัติงานในเขตกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วย

งานมาก (ผลการศึกษาของ TDRI พบว่ามีมากกว่า 40 หน่วยงาน)²⁶ และงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครเองก็มีหน่วยงานที่เข้ามาจัดการดูแลหรือปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน ซึ่งเราจะเห็นได้จากตารางที่ 1 ว่าภารกิจของกรุงเทพมหานครมีจำนวนมาก ที่มีทั้งหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่นดูแล และบางทีหน่วยงานในกรุงเทพมหานครก็มีมากกว่า 1 หน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการทำงานลักษณะการมีหน่วยงานจำนวนมากเข้ามาทำหน้าที่เดียวกันเหล่านี้ ทำให้การประสานงานจึงเป็นความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น งานด้านจรรยาบรรณมีหน่วยงานมากกว่า 10 หน่วยงานเข้ามาดูแล (ตำรวจ กรมทาง-หลวง กรมโยธาธิการ ทางด่วน คณะกรรมการการจัดการจราจร สำนักการจราจรและขนส่ง ฯลฯ)²⁷ ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่มีมีการจัดระบบที่ชัดเจนไว้หรือมีกลไกการประสานงาน ไว้ในทางปฏิบัติการประสานงานจะเป็นการประสานโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความไม่เป็นทางการมากกว่าช่องทางที่เป็นทางการ ซึ่งการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการประสานงานอาจมีปัญหาเพราะเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลไม่ได้เป็นเรื่องของระบบเมื่อมีการเปลี่ยนคนรับผิดชอบ ปัญหาการประสานงานก็อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การประสานงานโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ขณะที่ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครมีความรุนแรงมากขึ้นและขยายตัวไปมากขึ้นเกินกว่าที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว การประสานงานจึงเป็นปัญหาสำคัญในการวางระบบการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ

(4) กรุงเทพมหานครมีการจัดโครงสร้างองค์การที่มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชามาก (เหมือนระบบราชการทั่ว ๆ ไป) การเสนอเรื่องจากเจ้าหน้าที่จนถึงผู้มีอำนาจอนุมัติ จึงต้องผ่านขั้นตอนมากประกอบกับการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่ส่วนบนหรือยอดปิรามิดขององค์การ ทำให้การทำงานล่าช้า ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาในเรื่องการจัดการโครงสร้างของกรุงเทพมหานครและปัญหาการรวมอำนาจของหน่วยงาน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการในกรุงเทพมหานครไม่ก่อให้เกิดผลดีเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของการทันต่อปัญหา ความสามารถในการปรับตัวและยืดหยุ่นให้มีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ปัญหาเหล่านี้ อาจคลี่คลายไปหากมีการปรับโครงสร้างหรือมีการกระจายอำนาจในการบริหารออกไป

(5) โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานในกรุงเทพมหานครขาดความสมดุลย์กัน หากเราพิจารณาจากพระราชบัญญัติ

²⁶ เฟิงอ้าง, หน้า 467-468

²⁷ สัมภาษณ์ผู้บริหารในสำนักงานจราจรและขนส่ง

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางมาก ในขณะที่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีอำนาจน้อยไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพราะกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่ในนครหลวงอันเป็นที่ตั้งของราชการบริหารส่วนกลางด้วย วิธีการในการจัดระบบบริหารงานของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดโครงสร้างตามหน้าที่สาขา ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะของกรุงเทพมหานครจัดองค์การตามพื้นที่ ทำให้งานซ้ำซ้อนกันอันเป็นปัญหาจากเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงเกิดปัญหาความสมดุลงระหว่างอำนาจมีหน้าที่ขึ้น กล่าวคือ ในราชการบริหารส่วนกลางหน่วยงานต่าง ๆ จะทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติเองในเกือบทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในเมืองหลวง ขณะที่เรื่องดังกล่าวหากเกิดขึ้นในต่างจังหวัดจะให้ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ปฏิบัติจึงมีอำนาจน้อยลงเพราะส่วนราชการอื่นเป็นผู้มาทำหน้าที่ ประกอบกับในอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการนั้น กฎหมายระบุให้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติทางกฎหมายอื่น หากกฎหมายอื่นระบุไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้เป็นตามนั้น กฎหมายต่าง ๆ ก็จะให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในเขตนครหลวงและให้อำนาจแก่จังหวัดในเขตภูมิภาค (ต่างจังหวัด) กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพฯ (ทุก ๆ เรื่อง ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางด้วย เพราะเป็นการทำงานให้หรือทำงานแทน อำนาจหน้าที่ของจังหวัดหรืองานของจังหวัดเป็นงานที่ทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดไม่มีอำนาจอื่นเฉพาะของตนเอง เช่น ทำบัตรทะเบียน ซึ่งเป็นงานของกรมการปกครอง ดูแลตำรวจซึ่งเป็นบทบาทกรมตำรวจ บริหารงานด้านการเกษตร อันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร เป็นต้น ไม่มีงานเฉพาะของตัวเอง) จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนเพราะอำนาจถูกดึงกลับ ไปไว้ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลาง (สิ่งนี้เป็นปัญหาการ จัดโครงสร้างองค์การของประเทศเลยก็ว่าได้จะกำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นแค่หน่วยงานระดับนโยบาย และเสนาธิการ และผู้สนับสนุน หรือทำหน้าที่ในการปฏิบัติด้วย ซึ่งปัจจุบันยังมีความไม่แน่นอนและผสมปะปนกันอยู่) ทำให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผล เช่น สำนักงานเขต งานการศึกษามีหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะระดับประถมศึกษาแต่ไม่มีอำนาจในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน เนื่องจากอำนาจการเกณฑ์เด็กเป็นของกระทรวงศึกษาในส่วนกลาง (ขณะที่ต่างจังหวัดอำนาจดังกล่าวเป็นของนายอำเภอ ซึ่งก็คือผู้อำนวยการเขต) หรือกรณีที่สำนักงานจรรยาจร และขนส่ง มีหน้าที่ในการวางระบบการจราจรและการขนส่งของกรุงเทพมหานครแต่สำนักงานจราจรและขนส่งไม่สามารถออกกฎ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินรถและกำหนดเส้นทางเดินรถ เช่น ทางเดียวสองทาง สถานีจอดรถ เวลาจอด ฯลฯ ทั้งนี้เพราะอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจของกองบังคับการตำรวจจราจร หรือสำนักผังเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ฯลฯ ของ

กรุงเทพมหานคร เมื่อกำหนดแล้ว การบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดทำได้ยาก เพราะกฎหมายขาดอำนาจบังคับ เป็นต้น โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานกรุงเทพมหานครในลักษณะดังกล่าวทำให้การทำงานของกรุงเทพมหานครไม่บรรลุเป้าหมาย

นอกจากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังมีปัญหาอื่นๆ อีก เช่น ปัญหาการแบ่งงานและประสานกันในบางเรื่องระหว่างสำนักกับสำนักงานเขต ซึ่งต้องทำงานประสานกันหรือร่วมกัน เช่น การให้สำนักของงบประมาณสำหรับเขตในบางเรื่อง มาตรฐานในการทำงานของหน่วยงานของกรุงเทพมหานครซึ่งมีหน่วยงานระดับต่าง ๆ มากมาย มาตรฐานการปฏิบัติงานจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยงาน เป็นต้น

ข. สาเหตุที่โครงสร้างองค์การมีผลก่อให้เกิดปัญหา

ปัญหาต่าง ๆ ในด้านโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานคร มีสาเหตุมาจาก

(1) การมีหน้าที่ต่างๆ มากและมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาก ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปหน่วยงานต่าง ๆ มักจะมีการขยายหน่วยงานและปรับปรุงหน่วยงานของตนเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้ครบถ้วนและครอบคลุมยิ่งขึ้น การที่แต่ละหน่วยงานขยายบทบาทของตนเองออกไปทำให้งานของแต่ละส่วนมีความซ้ำซ้อนกัน และต้องทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น

(2) กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในนครหลวง ซึ่งเป็นที่ตั้งทางกายภาพของราชการส่วนกลางงานหลาย ๆ ด้าน ส่วนกลางยังทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติเองทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานและกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากกฎหมายจะให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางที่ดูแลแต่ละเรื่องไว้มากกว่ากรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการเรื่องดังกล่าว

(3) ทศนคติและความรับรู้ที่แต่ละฝ่ายมีต่อกรุงเทพมหานครยังแตกต่างกัน ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานของกรุงเทพมหานครเอง การรับรู้และความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้เองที่จะมีผลต่อความคาดหวังของคนที่มีต่อกรุงเทพมหานครและมีส่วนผลักดันให้เกิดความหลากหลายในกรุงเทพมหานครเกิดขึ้น

ทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครจะมองกรุงเทพมหานครต่างกัน

- พวกแรก เข้าใจหรือพยายามเข้าใจว่ากรุงเทพมหานครคือเทศบาลขนาดใหญ่ หรือเทศบาลนครหลวง ซึ่งเป็นที่มาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่เหมือนกับเทศบาล กลุ่มนี้จะมองว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจเฉพาะบางเรื่องในท้องถิ่นเท่านั้น อำนาจของกรุงเทพมหานคร ก็จะเทียบเท่ากับเทศบาล ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังคงควบคุมตรวจสอบจากกระทรวงมหาดไทย ในการมองกรุงเทพมหานครด้วยแง่มุมนี้ทำให้ไม่มอบอำนาจต่าง ๆ แก่กรุงเทพมหานคร และบางเรื่องยังดึงอำนาจไว้ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางอีกด้วยทำให้กรุงเทพมหานครทำงานได้ยาก

- พวกที่สองเข้าใจหรือพยายามมองว่ากรุงเทพมหานครนำรูปแบบการปกครองของประเทศมาใช้แบบย่อส่วน คือมีกรุงเทพมหานคร (เสาชิงช้าและดินแดง) เป็นเสมือนรัฐบาล ผู้ว่าและรองผู้ว่าเป็นนครม. สำนักต่าง ๆ เปรียบเหมือนกระทรวง ทบวงกรมในส่วนกลาง และเขตเป็นหน่วยงานปกครองซึ่งเหมือนภูมิภาคที่ให้บริการประชาชน ความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะทำให้มีการมอง 38 เขต ของ กรุงเทพมหานครเหมือน 38 จังหวัด การมองในลักษณะนี้จะมีผลต่อความสัมพันธ์และบทบาท และการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานคร สำนักต่าง ๆ และเขต ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าจะขึ้นต่อกันอย่างไร

- พวกที่สาม มองการบริหารกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกลุ่มนี้เข้าใจว่ากรุงเทพมหานครมีความแตกต่างจาก 2 พวกแรก กลุ่มนี้บางที่ยังไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร และความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งในขณะนี้ คงยังไม่ชัดเจน

จากการที่แต่ละกลุ่มมองภาพของกรุงเทพมหานครแตกต่างกันนี้เอง ความคาดหวังความเข้าใจบทบาทของกรุงเทพมหานครจึงมีความสลับซับซ้อนและมีผลต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครและข้าราชการกรุงเทพมหานครเอง เมื่อมีความคาดหวังและรับรู้บทบาทของกรุงเทพมหานครต่างกัน ก็จะแสดงบทบาทออกมาต่างกันทำให้เกิดการขาดทิศทางเดียวกันในการบริหารงานและเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงานได้ เช่น ผู้ที่มองกรุงเทพมหานครแบบที่ 2 ก็จะเชื่อว่า เขตจะมีอำนาจ

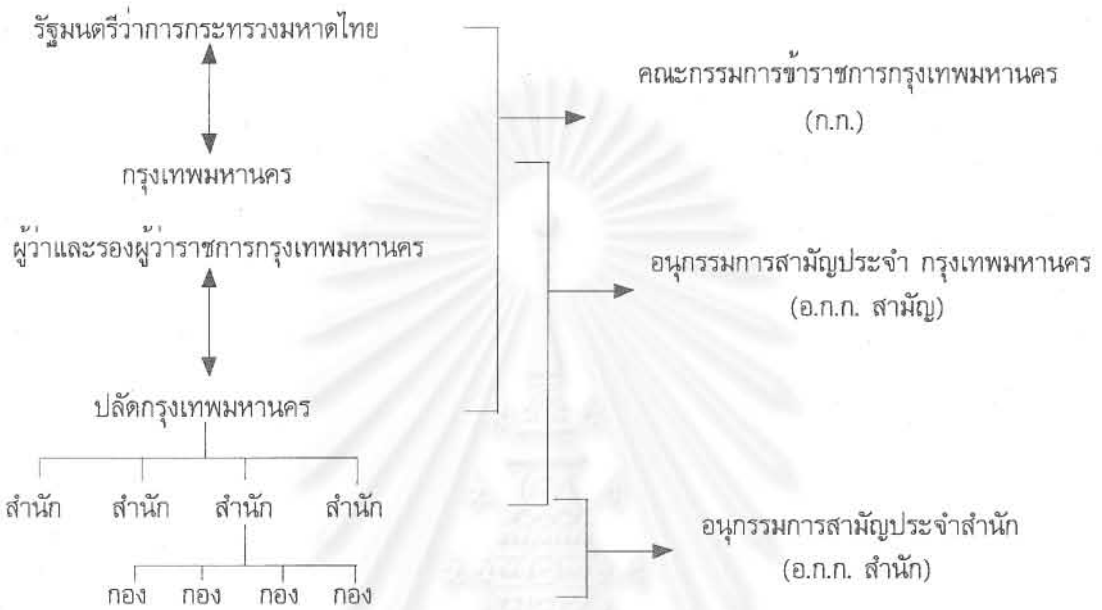
เหมือนอธิบดีจังหวัดขณะที่พวกแรก เชื่อว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจเพียงเล็กน้อย และพวกสุดท้าย มองว่าเป็นรูปแบบเฉพาะซึ่งการแยกงานระหว่าง กรุงเทพมหานครกับส่วนกลางก็จะไม่ชัดเจน เป็นต้น

(4) การจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างจากการจัดโครงสร้างของส่วนราชการอื่น ๆ กล่าวคือส่วนราชการอื่น ๆ จะเป็นการจัดโครงสร้างองค์การตามหน้าที่ (Departmentation by Function) แต่ละหน่วยงานจะทำงานเพียงด้านเดียวตามหน้าที่ เช่น กระทรวงมหาดไทยดูแลเรื่อง ทูทซ์ สุข และความสงบเรียบร้อยภายใน กระทรวงยุติธรรมตัดสินคดีความ กระทรวงสาธารณสุขจัดการเรื่องสุขภาพของประชาชน กระทรวงศึกษาทำหน้าที่เรื่องการจัดการศึกษา และการเรียนการสอน เป็นต้น ขณะที่กรุงเทพมหานครมีการจัดโครงสร้างองค์การตามพื้นที่ (Departmentation by Area or Geography) คือ ใช้พื้นที่ในการแบ่งส่วนราชการในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครงานทุกด้านเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทั้งหมด กรุงเทพมหานครจึงมีทั้ง ครู หมอ นายช่าง ตำรวจ ฯลฯ การจัดองค์การจึงมีความสลับซับซ้อนมากและมีปัญหาตามมาหลายประการทั้งปัญหาทางโครงสร้างและปัญหาด้านการบริหารและการบริหารงานบุคคล

4.3.1.4 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครจะมีหน่วยงานเฉพาะในการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตลอดกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง คัดเลือกคนเข้าทำงานการฝึกอบรมพัฒนาบุคคล การประเมินผลความดีความชอบ เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตลอดจนถึงการจัดสวัสดิการ การดำเนินการทางวินัยและการพ้นจากราชการ โดยกรุงเทพมหานครจะมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลของตนเองด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครหรือเรียกว่า ก.ก. ซึ่งจะมีกรรมการทั้งจากภายในและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก คณะกรรมการ ก.ก. จะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพ มอบหมายจำนวน 1 คน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขานุการ ก.ก. หรือผู้แทน เลขานุการ ก.ก. หรือผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวน 4 คนเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการ ก.ก. จะทำหน้าที่ควบคุมดูแล ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานบุคคลรวมทั้งตีความระเบียบ ขี้แจงแนะนำส่วนราชการต่าง ๆ ด้านการบริหารงานบุคคลรวมทั้งจัดทำประวัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร จัดสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานคร กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหาร โดย ก.ก. จะมี อนุกรรมการสามัญประจำกรุงเทพมหานคร และอนุกรรมการสามัญประจำสำนักต่าง ๆ คอยช่วยในการบริหารงานบุคคล²⁸ ดังนั้นโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครสามารถแสดงได้ดัง แผนภาพ



โดยการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครยังมีส่วนของข้าราชการในสังกัด กรุงเทพมหานครซึ่งการบริหารบุคคลของข้าราชการครูของกรุงเทพมหานครจะมีสำนักการศึกษาเป็นผู้ดูแลและบริหารงานบุคคลโดยมี อนุกรรมการข้าราชการครู (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่า ที่ผู้ว่าฯ มอบหมายเป็นประธาน ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก การศึกษาและผู้แทนข้าราชการครูที่ได้รับเลือกจากครูจำนวน 4 คน) ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครู²⁹

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครได้กำหนดอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ดังนี้³⁰

- การบรรจุแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 15-27

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 25

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28-31

อนุมัติโดยเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งบรรจุโดยนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า

- การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง
- การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- การบรรจุและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ในสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ลงมาจากสำนัก สำนักงานหรือสำนักงานเขตหนึ่งไปอีกสำนัก สำนักงานหรือสำนักงานเขตหนึ่ง ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง
- การบรรจุแต่งตั้งระดับ 7 ลงมา ในสำนักและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ให้ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนักแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของปลัดกรุงเทพมหานคร
- การบรรจุแต่งตั้งระดับ 6 ลงมา ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครจะมีการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี โดยแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้วางแผนโดยมีสำนักงาน ก.ก. เป็นที่ปรึกษา มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือก และวางระบบในการบริหารงานบุคคล การกำหนดกรอบอัตรากำลัง วางแผนระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ ซึ่งจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการบริหารอยู่มาก สำหรับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจหน้าที่ของกองฝึกอบรม (ปัจจุบันยกฐานะเป็นสำนักฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ) ในสำนักปลัดกรุงเทพมหานครจะเป็นศูนย์กลางฝึกอบรม และพัฒนาข้าราชการของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในการอบรมหลักสูตรกลางที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และยังทำหน้าที่ในด้านการพัฒนาข้าราชการโดยการส่งไปศึกษาและดูงานด้วย ส่วนการฝึกอบรมในด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานนั้น ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านนั้นโดยเฉพาะ ดังนั้นการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ กรุงเทพมหานคร จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบของทั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบอย่างกว้าง ๆ ทั่วไป คือสำนักงานปลัด-

กรุงเทพมหานคร (สำนักฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร) และหน่วยงานอื่น ๆ (เช่น สำนักต่างๆ ที่จะอบรมเฉพาะเรื่อง หรือเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงานของตนเอง)

นอกจากนี้ ในเรื่องระบบการจูงใจข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้ข้าราชการของหน่วยงานมีความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ ให้แก่องค์กรนั้น ประเด็นที่น่าจะพิจารณา ได้แก่ ระบบการจูงใจที่เป็นตัวเงิน และระบบการจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน สำหรับในประการแรก คือ ระบบการจูงใจที่เป็นตัวเงิน หรือผลประโยชน์ที่เห็นชัดเจนนั้นมีสิ่งที่น่าพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนของการเป็นข้าราชการ และในส่วนของการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคลของตัวเอง ซึ่งอาจมีระบบการจูงใจที่แตกต่างออกไปได้ ในส่วนที่หนึ่ง เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการ ระบบการจูงใจข้าราชการในส่วนที่เป็นตัวเงินก็จะเหมือนกับส่วนราชการอื่น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผลตอบแทนในการทำงานระเบียบการบริหารงานต่าง ๆ โครงสร้างอัตราเงินเดือน สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ การเบิกค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียนบุตร ฯลฯ ซึ่งในด้านสวัสดิการนี้ ระบบราชการในภาพรวมก็ประสบกับปัญหา เพราะเงินเดือนของข้าราชการโดยทั่วไปไม่สูงนักและสวัสดิการต่าง ๆ ก็ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้คนหันมาสนใจที่จะทำงานกับกรุงเทพมหานคร หรือไม่สามารถรักษาคนไว้ได้ ซึ่งปัญหานี้ก็จะทำให้เกิดภาวะสมองไหล คนไม่ยอมรับราชการ ซึ่งเป็นปัญหาโดยรวมของระบบราชการ ดังนั้น ระบบการจูงใจข้าราชการของกรุงเทพมหานครในฐานะส่วนราชการจึงเหมือนกับส่วนราชการอื่น ทั้งในแง่ของสวัสดิการและบัญชีเงินเดือน ซึ่งเป็นฐานเดียวกันทั้งระบบ และบุคลากร ในส่วนที่สอง การเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีหน่วยงานทางด้านการบริหารงานบุคคลของตนเอง สามารถวางกฎระเบียบในการบริหารงานบุคคลเองนั้น กรุงเทพมหานครเองก็ไม่ได้มีการกำหนดสวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะเพิ่มขึ้น หรือเป็นส่วนพิเศษที่จะจูงใจข้าราชการแต่ประการใด สวัสดิการที่จัดให้เพิ่มขึ้น เช่น ที่พักอาศัยซึ่งเป็นสวัสดิการแก่ผู้ที่มีรายได้ไม่สูง ก็ยังมีไม่มากพอ ระบบแรงจูงใจพนักงานในส่วนนี้ก็จะเหมือนกับข้าราชการทั่ว ๆ ไปมากกว่า ประการที่สอง ระบบการจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งหมายถึงลักษณะงาน ความก้าวหน้าต่าง ๆ ในการทำงานนั้น การจูงใจข้าราชการกรุงเทพมหานครมีสิ่งที่น่าพิจารณาคือ (1) กรุงเทพมหานครมีภารกิจต่าง ๆ มากมาย งานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีแรงจูงใจเฉพาะของตำแหน่งแตกต่างกัน กล่าวคือ บางตำแหน่งจะเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการต้องการจะเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะตำแหน่งในสายปฏิบัติการ ส่วนตำแหน่งในสายงานช่วยอำนวยการและเสนาริการจะมีผู้ต้องการไปดำรงตำแหน่งไม่มากนัก งานที่แตกต่างกันจึงจูงใจได้ต่างกัน (2) งานในบางสายงานไม่สามารถจูงใจคนให้เข้ามารับราชการ หรือทำงานได้โดยเฉพาะในสายอาชีพบางอาชีพจะมีตำแหน่งว่าง และไม่สามารถแสวงหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งได้เนื่องจากไม่มี

ผู้ต้องการมารับราชการเพราะทำงานที่อื่นมีรายได้ดีกว่ามาก เช่น งานสายแพทย์ พยาบาล งานทางด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ระบบที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่สามารถจูงใจให้คนมารับราชการได้ (3) การพิจารณาความดีความชอบ และโอกาสก้าวหน้า ซึ่งเป็นเครื่องมือจูงใจข้าราชการให้มีความต้องการในการทำงานนั้น กรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาในด้านนี้อยู่ เนื่องจากเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และความก้าวหน้าในสายอาชีพของแต่ละตำแหน่งยังไม่มีจูงใจอย่างชัดเจน จึงยังไม่สามารถจูงใจข้าราชการได้ดีนัก ในบางครั้งอาจมีปัญหาด้านความเป็นธรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเสียขวัญและกำลังใจในการทำงานอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่าระบบการจูงใจของข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยส่วนใหญ่แล้วจะเหมือนกับระบบราชการทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะการจูงใจที่เป็นตัวเงิน ซึ่งมีปัญหาอยู่ด้วยเหมือนกัน

อย่างไรก็ดีการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาหลายประการ คือ

1. ระบบบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครมีความหลากหลายทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมภายในและภายนอกเกิดขึ้น และทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดการ กล่าวคือข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมีหลายประเภท แต่ละประเภทก็จะมีธรรมชาติของงานแตกต่างกันออกไป ซึ่งจำนวนข้าราชการกรุงเทพมหานครประเภทต่าง ๆ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ จะอยู่ที่สำนักที่แตกต่างกัน เช่น ครู จะอยู่ในสำนักการศึกษา แพทย์ จะอยู่ในสำนักการแพทย์ สำนักอนามัย เจ้าหน้าที่เทคนิค (ซึ่งทำหน้าที่คล้ายตำรวจ) จะอยู่ในสำนักเทคนิค และงานเทคนิคของเขตต่าง ๆ เป็นต้น จำนวนของข้าราชการกรุงเทพมหานครประเภทต่าง ๆ และข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.74 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครมีจำนวนมาก และมีหน้าที่หลากหลายตามส่วนงานต่าง ๆ ตามภารกิจหรือหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มี 27 ประการ) ซึ่งในการบริหารราชการในส่วนกลาง ข้าราชการเหล่านี้จะอยู่คนละองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลกันในขณะที่กรุงเทพมหานครมีองค์การกลางการบริหารบุคคลคือ ก.ก. ซึ่งต้องดูแลข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมดทั้ง ๆ ที่ธรรมชาติและงานของหน่วยงานเหล่านี้มีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่า ก.ก. สามารถออกระเบียบของตนเองได้และอาจออกระเบียบเฉพาะของข้าราชการแต่ละประเภทก็ตาม ก็อาจเกิดปัญหาด้านความเสมอภาคระหว่างข้าราชการต่างหน่วยงานกัน กล่าวคือ อาจเกิดความแตกต่างในด้านความก้าวหน้าระหว่างแพทย์ ครู และเทคนิคในกรุงเทพมหานครและระหว่างข้าราชการประเภทเดียวกัน แต่ต่างสังกัดคือ ระหว่างแพทย์

**ข้อมูลอัตรากำลังของข้าราชการสามัญของกรุงเทพมหานครและอื่น ๆ
สำรวจ ณ วันที่ 30 กันยายน 2537**

-	ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร	จำนวน	17,626	อัตรา
1.	ข้าราชการระดับ 1-4	จำนวน	11,241	อัตรา
-	ระดับ 1	จำนวน	1,420	อัตรา
-	ระดับ 2	จำนวน	1,598	อัตรา
-	ระดับ 3	จำนวน	4,209	อัตรา
-	ระดับ 4	จำนวน	4,014	อัตรา
2.	ข้าราชการระดับ 5-6	จำนวน	5,221	อัตรา
-	ระดับ 5	จำนวน	3,494	อัตรา
-	ระดับ 6	จำนวน	1,727	อัตรา
3.	ข้าราชการระดับ 7-8	จำนวน	1,054	อัตรา
-	ระดับ 7	จำนวน	730	อัตรา
-	ระดับ 8	จำนวน	324	อัตรา
4.	ข้าราชการระดับ 9-11	จำนวน	110	อัตรา
-	ระดับ 9	จำนวน	85	อัตรา
-	ระดับ 10	จำนวน	24	อัตรา
-	ระดับ 11	จำนวน	1	อัตรา
-	ข้าราชการวิสามัญกรุงเทพมหานคร	จำนวน	42	อัตรา
-	ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร	จำนวน	13,410	อัตรา
-	ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร	จำนวน	33,745	อัตรา
1.	ลูกจ้างประจำทดแทนตำแหน่ง			
	ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร	จำนวน	243	อัตรา
2.	ลูกจ้างประจำ (ทั่วไป)	จำนวน	19,375	อัตรา
3.	ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน	14,127	อัตรา
รวม	ข้าราชการทุกประเภทและ ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร	จำนวน	68,823	อัตรา

ที่มา: ฝ่ายวางแผนกำลังคน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.74 ข้อมูลอัตรากำลังของข้าราชการสามัญของกรุงเทพมหานครของสำนัก และสำนักงานเขต สํารวจ ณ วันที่ 30 กันยายน 2537

ระดับ	สำนักงานเลข ผว.กทม.	สำนักงานเลข สภา กทม.	สำนักงาน กก.	สำนักปลัด กทม.	สำนักนโยบาย และแผน กทม.	สำนักผู้ตรวจ ราชการ กทม.	สำนัก การคลัง	สำนักโยธา	สำนักการ ระบายน้ำ	สำนักรักษา	สำนักเทศกิจ
กลุ่มระดับ 1-4	36	15	51	475	69	20	360	681	480	282	107
ระดับ 1	-	-	2	46	10	-	31	56	53	62	11
ระดับ 2	2	-	4	56	5	2	51	106	110	43	19
ระดับ 3	13	7	20	192	28	7	175	249	202	107	31
ระดับ 4	21	8	25	181	26	11	103	270	115	70	48
กลุ่มระดับ 5-6	16	8	66	311	62	9	163	245	151	58	29
ระดับ 5	10	5	40	203	36	8	115	160	103	37	19
ระดับ 6	6	3	26	108	26	1	48	85	48	21	10
กลุ่มระดับ 7-8	4	4	20	48	17	37	29	49	23	17	8
ระดับ 7	3	3	15	38	12	1	22	41	17	12	6
ระดับ 8	1	1	5	10	5	36	7	8	6	5	2
กลุ่มระดับ 9-11	-	-	1	14	3	7	3	3	3	3	3
ระดับ 9	-	-	1	3	2	6	2	2	2	2	2
ระดับ 10	-	-	-	10	1	1	1	1	1	1	1
ระดับ 11	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
รวม	56	27	138	848	151	73	555	978	657	360	147

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.74 (ต่อ) ข้อมูลอัตรากำลังของข้าราชการสามัญของกรุงเทพมหานครของสำนัก และสำนักงานเขต สํารวจ ณ วันที่ 30 กันยายน 2537

ระดับ	สำนักพัฒนาชุมชน	สำนักสวัสดิการสังคม	สำนักการศึกษา	สำนักการแพทย์	สำนักอนามัย	สำนักการจราจรและขนส่ง	38 สำนักงานเขต	รวมทุกสำนัก/เขต	หมายเหตุ
กลุ่มระดับ 1-4	72	534	176	2,137	1,372	75	4,299	11,241	
ระดับ 1	7	106	12	406	95	5	518	1,420	
ระดับ 2	9	93	24	189	196	21	668	1,598	
ระดับ 3	31	184	76	695	479	34	1,679	4,209	
ระดับ 4	25	151	64	847	602	15	1,434	4,014	
กลุ่มระดับ 5-6	41	151	95	1,642	894	33	1,247	5,221	
ระดับ 5	28	95	59	1,173	629	15	759	3,494	
ระดับ 6	13	56	36	469	265	18	488	1,727	
กลุ่มระดับ 7-8	7	21	18	232	192	12	316	1,054	
ระดับ 7	5	17	13	133	106	8	278	730	
ระดับ 8	2	4	5	99	86	4	38	324	
กลุ่มระดับ 9-11	3	3	4	51	7	2	-	110	
ระดับ 9	2	2	3	49	6	1	-	85	
ระดับ 10	1	1	1	2	1	1	-	24	สนพ.มีนายแพทย์ 10 วร. 1 ตำแหน่ง
ระดับ 11	-	-	-	-	-	-	-	1	
รวม	123	709	293	4,062	2,465	122	5,862	17,626	

ที่มา : ฝ่ายวางแผนกำลังคน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

สังกัดกรุงเทพมหานครกับแพทย์ที่สังกัดส่วนราชการอื่น เป็นต้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลที่มีความหลากหลายของข้าราชการจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบ ทั้งนี้เพราะหากเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นหรือข้าราชการรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจะเกิดปัญหาด้านขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและการดำเนินงานขององค์การได้ในที่สุด

2. ปัญหาการขาดแคลนบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ สถานการณ์กำลังคนในกรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นว่าปัญหาการขาดแคลนกำลังคนเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง หน่วยงานต่าง ๆ จะมีตำแหน่งว่างที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งโดยเฉพาะในอาชีพที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ของสำนักงานการแพทย์มีตำแหน่งว่างถึง 96 อัตรา ปัญหาการขาดแคลนบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเกิดจากปัญหาไม่สามารถผลิต และดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่กับองค์การได้ และไม่สามารถรักษาคนที่มีอยู่เดิมไว้ได้คนเก่าก็ลาออกหรือเกิดปัญหาสมองไหล

นอกจากการขาดแคลนบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ แล้วปัญหาความไม่สมดุลระหว่างจำนวนข้าราชการกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบหรือปริมาณงาน ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครได้เช่นกัน กล่าวคืออัตรากำลังที่ได้รับอนุมัติในส่วนราชการต่างๆ ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้สืบเนื่องจากนโยบายการจำกัดขนาดของระบบราชการโดยการห้ามเพิ่มจำนวนข้าราชการ ทำให้ปริมาณคนไม่เพียงพอขณะที่งานยังคงเท่าเดิมหรือขยายมากขึ้น เช่น งานของสำนักงานการจราจรและขนส่งมีงานควบคุมวางระบบการจราจรทั้งกรุงเทพมหานครและดูแลเกี่ยวกับเครื่องมือการจราจร หรือเทคนิคด้านการจราจรต่างๆ มีข้าราชการเพียง 122 คน เป็นต้น และบางกรณีพบว่าคนที่มีอยู่ก็อาจไม่เหมาะสมกับงานดังกล่าวด้วยทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ได้ผล

3. การขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนชั้น การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการหากพิจารณาให้รอบคอบแล้วก็คือการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนั่นเอง ซึ่งในการสรรหา นั้นจะเป็นการคาดการณ์ถึงความสำเร็จของงานในอนาคต หากผู้ที่มาดำรงตำแหน่งมีความเหมาะสมตรงกับงานที่รับผิดชอบการพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ที่แน่ชัดไว้ หรือมีการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานไว้ แต่ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างจริงจัง ทำให้ได้คนที่ไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งซึ่งส่งผลทั้งในแง่ของความสามารถในการทำงานและขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ กล่าวคือ ผู้ที่รับแต่งตั้งจะไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งได้อย่างดี และทำให้ผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานดังกล่าวหรือผู้ที่ควรได้รับการแต่งตั้งหมดกำลังใจในการทำงานไปด้วย

การขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนหรือมีเฉพาะหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นและแต่งตั้งโยกย้ายนี้เองก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ การแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายทั้งการเมืองจากภายในองค์กรเองและการเมืองจากภายนอก

4. การบรรจุแต่งตั้งผู้ที่ไม่เหมาะสมให้มาดำรงตำแหน่ง เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวาง มีงานที่แตกต่างกันมากและงานแต่ละงานมีธรรมชาติที่แตกต่างกันงานบางอย่างต้องการผู้ที่เข้าใจธรรมชาติงาน ให้ความสำคัญกับงาน และต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ แต่ในการบรรจุแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งบางครั้งบรรจุผู้ที่ต้องการตำแหน่งเท่านั้น ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ สนใจ และมีความรู้ในงานหรือเข้าใจธรรมชาติของงาน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงาน แต่ได้รับแต่งตั้งมาเพื่อเอาตำแหน่งที่สูงขึ้นทำให้งานในบางสายงานไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น แต่ละคนมาเพื่อรับตำแหน่งแล้วรอย้ายไปหน่วยงานอื่น ประกอบกับทัศนคติของข้าราชการจำนวนหนึ่งให้ความสนใจกับงานปฏิบัติการมากกว่างานวิชาการ หรืองานพื้นที่มากกว่างานนั่งโต๊ะทำให้ไม่สนใจจะทำงานในบางเรื่อง และพยายามวิ่งเต้นขอย้ายออกจากบางงาน ทัศนคติเหล่านี้เกิดปัญหาในการทำงานเพราะคนจะไม่ยอมทำงาน แต่จะหาโอกาสเปลี่ยนงานไปทำงานที่ตนต้องการหรือเห็นว่าสำคัญมากกว่า³¹

ปัญหาด้านการบริหาร

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครยังมีปัญหาในด้านการบริหารการจัดการองค์การอีกหลายประการซึ่งเป็นเครื่องหน่วงเหนี่ยวและสกัดกั้นการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครไม่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่

1. ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ในด้านข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติของกรุงเทพมหานครมีปัญหาคือสำคัญดังนี้ คือ

1.1 การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ต้องอาศัยกฎหมายให้อำนาจให้ดำเนินการต่าง ๆ ได้ และกรุงเทพมหานครก็มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวาง ไม่มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะที่ครอบคลุมทุกเรื่อง การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครจึงต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ เช่น พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 ของเมือง พรบ.ประถมศึกษา พ.ศ.2523 ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะให้อำนาจ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจดำเนินงาน และมีอำนาจตามกฎหมาย (เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่) ในการควบคุมดูแลแต่ละเรื่อง กรุงเทพมหานคร

³¹ สัมภาษณ์ข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่ง

ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดการในเรื่องเหล่านี้แต่ขาดอำนาจหรือต้องอาศัยกฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจไว้ ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้ยาก

นอกจากนี้การที่กรุงเทพมหานครมีภารกิจที่รับผิดชอบมากทำให้ต้องอาศัยกฎหมายต่าง ๆ มากมายในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดความสับสนและการเลือกปฏิบัติตามมาได้ ในเรื่องนี้ทำให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน

1.2 กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีมากเกินไป ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวาง กฎหมาย ข้อบัญญัติ และระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่มีมาก ทั้งส่วนที่เป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเอง กฎหมายระเบียบและประกาศของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีความยุ่งยากและสับสนในการปฏิบัติราชการ และกฎหมายระเบียบตลอดจนข้อบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ แต่จะกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ บางหน่วยงานก็ยังไม่มีการเก็บรวบรวมระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงานไว้ด้วยกัน ทำให้เกิดความสับสนในการนำไปปฏิบัติได้ และการไม่มีการรวบรวมกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน ยังก่อให้เกิดปัญหาในการเรียนรู้งานแก่ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการใหม่ได้ เพราะหากมีการรวบรวมระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันจะทำให้ข้าราชการได้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของตนทั้งหมด ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ความผิดพลาดในการปฏิบัติงานก็จะมีน้อยและการรวบรวมระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันจะเป็นเหมือนคู่มือในการปฏิบัติงาน หากข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดปัญหาในการทำงานก็สามารถใช้ระเบียบเป็นคู่มือหรือที่ปรึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้เกิดการสร้างคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการได้ด้วย

1.3 กฎหมาย ระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่มีจำนวนมากเหล่านี้ ยังไม่เคยมีการประมวลและการศึกษาอย่างแท้จริงที่ว่า มีความสอดคล้องต้องกันเพียงไร ระเบียบต่าง ๆ มีการขัดแย้งหรือไม่ และกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบัญญัติเหล่านี้มีความทันสมัยเพียงไร โดยเฉพาะในสภาวะที่สถานการณ์ต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง กฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องสามารถปรับตัวให้สอดคล้องและทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ด้วย

2. ปัญหาด้านระบบข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งการจัดระบบข้อมูลของกรุงเทพมหานคร มีปัญหา คือ

2.1 การขาดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ แม้ว่าทางกรุงเทพมหานครมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบข้อมูลของหน่วยงานให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารได้แต่การ

ดำเนินการดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ และไม่สามารถดำเนินการได้ ระบบฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ใช้ การกำหนดข้อมูลกลางซึ่งเป็นข้อมูลร่วมกันของทุกหน่วยงานยังไม่เกิดขึ้น การขาดระบบฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานครจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในระยะยาว กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในการวางระบบจะสูงขึ้น ค่าเครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ หากยังไม่มีการติดตั้งแต่เนิ่น ๆ ค่าใช้จ่ายก็จะยิ่งมากขึ้นไปอีก ความล่าช้าในการมีระบบฐานข้อมูลที่จะสามารถนำไปใช้ได้หากยังไม่มีการสร้างระบบฐานข้อมูลขององค์การ ในการวางระบบหรือสร้างฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในปัจจุบันที่สภาพการณ์ปัจจุบันต่าง ๆ มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อนและหลากหลายยิ่งขึ้น การตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การจะต้องมีข้อมูลต่าง ๆ เป็นฐานรองรับการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ มากขึ้น การขาดระบบข้อมูลพื้นฐานในยุคที่การตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานจึงมีผลกระทบต่อองค์การมาก ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวางและหลากหลาย ข้อมูลที่ต้องการมีความสลับซับซ้อนมาก การขาดระบบฐานข้อมูลจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

2.2 ข้อมูลของกรุงเทพมหานครมีความสลับซับซ้อน เพราะกรุงเทพมหานครมีภาระหน้าที่ครอบคลุมทุกเรื่อง ข้อมูลที่ต้องการใช้และเป็นประโยชน์ในการบริหารงานจึงมีมาก ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในด้านการจัดเก็บและออกแบบข้อมูลว่าอย่างไรจะมีความเหมาะสมและสะดวกในการนำไปใช้ประโยชน์ ในด้านความสลับซับซ้อนและหลากหลายของข้อมูลนี้จะมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและลักษณะเมืองของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ในด้านอำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานครมีภารกิจกว้างขวาง ครอบคลุมงานด้านที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพฯ ตั้งแต่งานทะเบียน งานสาธารณูปโภค สาธารณูปการ งานผังเมือง งานจราจร งานการแพทย์และการอนามัย การรักษาความสะอาด การสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม งานโยธา การดูแลสถานที่สาธารณะ การฝึกอาชีพและชุมชนแออัดต่าง ๆ การจัดการศึกษางานแต่ละด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายงานมีความแตกต่างกันอย่างมาก และแต่ละด้านก็มีความต้องการข้อมูลแตกต่างกันออกไป เช่น แพทย์ ต้องการข้อมูลทางด้านสุขภาพอนามัยของคน การเจ็บป่วยชนิดของโรค พื้นที่ที่เกิดโรคต่าง ๆ การพัฒนาชุมชน ต้องการข้อมูลด้วยลักษณะของพื้นที่และชุมชนต่าง ๆ จำนวนประชากรในแต่ละชุมชน ลักษณะของประชากรในชุมชน การศึกษาต้องการข้อมูลด้านจำนวนประชากร จำนวนเด็กเกิดใหม่ในแต่ละปี แต่ละพื้นที่เป็นต้น ความแตกต่างกันในการใช้ข้อมูลของส่วนต่าง ๆ ทำให้เกิดความยากลำบากในการจัดทำระบบการจัดทำระบบข้อมูลร่วมกัน ประกอบกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานครเองมีปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานอยู่แล้ว ทำให้การกำหนดมาตรฐานข้อมูลร่วมกันยากยิ่งขึ้น ส่วนในด้านลักษณะ

ของกรุงเทพฯ นั้น กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นศูนย์รวมทุกอย่าง ทำให้ประชาชนจำนวนมากมุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ โดยไม่มีการโอนย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาด้วย ทำให้ข้อมูลภายในกรุงเทพมหานครหลาย ๆ เรื่องไม่มีข้อมูลที่เพียงพอเพียงด้านเดียว แต่จะมีข้อมูลอื่น ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากกว่า ความหลากหลายและสลับซับซ้อนเหล่านี้ทำให้เกิดความยากลำบากในการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือสร้างระบบฐานข้อมูลร่วมกัน

2.3 ขาดการประสานกันในด้านการจัดเก็บข้อมูล แต่ละหน่วยงานจะมีการจัดเก็บข้อมูลของตนเองและใช้เฉพาะหน่วยงานซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร และยังอาจนำไปสู่ความถูกต้องของข้อมูลด้วยว่ามีมากน้อยเพียงไร เพราะการที่หลายหน่วยงานเข้ามาจัดเก็บอาจได้ผลแตกต่างกันซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ใช้ข้อมูลได้ การที่แต่ละหน่วยงานมีการเก็บข้อมูลเฉพาะของตนเองเพื่อประกอบการตัดสินใจนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ต่อความเป็นระบบเดียวกันของข้อมูล เพราะการที่หน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่แต่ละคนก็จะมีฐานในการคิดแตกต่างกันออกไป ข้อมูลด้านการศึกษาสำนักการศึกษาจะมีข้อมูลในส่วนของเด็กที่มีทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นทางการและอาจปรากฏว่า การเข้าศึกษาภาคบังคับของเด็กมีจำนวนร้อยละสูง (อาจถึง 100% เต็ม) ขณะที่ความเป็นจริงในกรุงเทพมหานครมีผู้ที่ไม่มียทะเบียนบ้านจำนวนมาก และเด็กในส่วนนั้นจะไม่ได้รับการศึกษภาคบังคับ ข้อมูลที่อยู่บนฐานการจัดเก็บแตกต่างกันเหล่านี้จะส่งผลให้การตัดสินใจของหน่วยงานแตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ข้อมูลที่มีการจัดเก็บจากหน่วยงานมักจะเกิดปัญหาในด้านความถูกต้องของข้อมูลว่ามีความถูกต้องและตรงกันเพียงไร ซึ่งเรามักจะพบว่าข้อมูลของแต่ละหน่วยงานจะไม่ตรงกัน เช่น จำนวนแหล่งชุมชนแออัดของสำนักสวัสดิการสังคม และสำนักพัฒนาชุมชน หรือสำนักอนามัย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบการจัดเก็บแตกต่างกันหรือฐานการคิดในการจัดเก็บข้อมูลต่างกัน หรือการตีความในเรื่องที่จัดเก็บแตกต่างกัน เช่น ชุมชนแออัดมีความครอบคลุมแค่ไหน เป็นต้น ข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจขัดแย้งกันอาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการตัดสินใจ เมื่อมีการใช้ข้อมูลเหล่านี้ในระดับนโยบายหรือระดับที่สูงกว่าหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล และอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้อีกด้วย สาเหตุของความขัดแย้งของข้อมูลระหว่างหน่วยงานนั้นส่วนหนึ่งมักเกิดจากฐานการคิดในการเก็บข้อมูลที่กล่าวมาแล้ว อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ข้อมูลที่จัดเก็บจะแสดงผลการทำงานของหน่วยงาน หากข้อมูลใดแสดงถึงผลงานในด้านที่ไม่ดี บางหน่วยงานมักจะละเลยหรือให้ความสนใจน้อยหรือบางแห่งอาจมีการจัดกระทำกับข้อมูล หรือตีความไปในทางอื่น ทำให้ข้อมูลที่ได้มีความขัดแย้งกัน ดังนั้น ปัญหาในการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจจึงเป็นปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพมหานครอีกประการหนึ่ง

3. ปัญหาด้านระบบการวางแผน การวางแผนเป็นทิศทางทางการปฏิบัติงานขององค์กร ระบบการวางแผนของกรุงเทพมหานครมีประเด็นปัญหา คือ

3.1 ชาวผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และสนใจในเรื่องแผนอย่างจริงจังทั้งในระดับเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร กล่าวคือทัศนคติของข้าราชการมักมองว่างานแผนงานไม่สำคัญโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับงานด้านปฏิบัติการทำให้คนขาดแคลนความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่ และในหลายกรณีที่ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งด้านการวางแผนเป็นการมาเพื่อเลื่อนตำแหน่งและรอย้ายไปหน่วยงานอื่น ทำให้งานด้านแผนงานลดความสำคัญลงและไม่สามารถเป็นทิศทางในการทำงานขององค์กรได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ จะส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานและขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ อาจมีการเลื่อนตำแหน่งหรือย้ายผู้ที่ไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผลงานของหน่วยงานนั้นก็จะลดลงโดยปริยาย เพราะผู้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือย้ายมาไม่สามารถปฏิบัติงานดังกล่าวได้ หรือไม่ตั้งใจในการปฏิบัติงานเพราะไม่เห็นความสำคัญของงานดังกล่าว ส่วนผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ก็จะเกิดปัญหาด้านขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพราะเมื่อทำงานแล้วไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งในสายงานที่ปฏิบัติหรือไม่ก้าวหน้าในการทำงาน (ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคล) เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้น องค์กรก็มักจะบริหารงานโดยทำงานประจำ การทำตามระเบียบเป็นหลักการทำงานเพื่อแก้ปัญหาระยะยาวและป้องกันปัญหาจะกระทำได้อย่างขึ้น (หรือทำงานอื่นนอกเหนือจากงานประจำยาก เพราะขาดแผนเป็นทิศทางในการทำงาน) ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจ และสนใจเรื่องแผนนี้ มีสาเหตุมาจากระบบการบริหารงานบุคคลที่กำหนดเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้ายไว้กว้าง และเกิดจากวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่มีการสร้างและกระตุ้นให้ข้าราชการเห็นความสำคัญของการวางแผน

3.2 เจ้าหน้าที่ในส่วนงานต่าง ๆ ไม่ให้ความสำคัญของการวางแผนและขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในส่วนงานต่าง ๆ ที่จะต้องจัดทำแผนของหน่วยงาน คนกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับการวางแผนน้อย และรู้สึกว่าการวางแผนเป็นงานฝากไม่ใช่งานหลักประการหนึ่งขององค์กร การวางแผนจึงไม่สามารถหวังผลทางปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามหลายหน่วยงานให้ความสำคัญกับแผนงานแต่เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องการวางแผน ทำให้ไม่สามารถวางแผนได้ดีหรือใช้ประโยชน์จากระบบแผนได้ ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนอย่างจริงจัง ทำให้เกิดผลถึงหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ประกอบกับในส่วนงานต่าง ๆ ขาดเจ้าหน้าที่ด้านแผนงาน การวางแผนจึงต้องให้ทุกส่วนร่วมมือกันหรือช่วยกันในการวางแผน ปัญหาด้านรูปแบบและความหลากหลายในการวางแผนก็จะเกิดขึ้น อีกทั้งผู้ที่เข้ามาช่วยวางแผนแต่ละคน ก็จะมีงานในหน้าที่อื่น ๆ มากอยู่แล้ว ทำให้เวลาที่จะใช้ในการวางแผนหรือทำงานด้านแผน

น้อยลง เวลาส่วนใหญ่ต้องไปทำหน้าที่ การวางแผนจึงกลายเป็นงานชั้นรองที่คนไม่ค่อยให้ความสำคัญ

3.3 การติดตามและประเมินผลแผนและปรับปรุงพัฒนาระบบแผน การติดตามแผนยังทำในวงจำกัดไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและปรับปรุงตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงและพัฒนาองค์การได้ กล่าวคือ ในการวางแผนของกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานที่ผ่านมาว่า บรรลุผลมากน้อยแค่ไหน การประเมินผลจะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) สำหรับองค์การในการดำเนินงานต่อไป เพราะข้อมูลที่ได้จากการประเมินผล จะทำให้ทราบถึงผลสำเร็จของการทำงาน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติว่ามีมากน้อยเพียงไร การแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีแนวทางอย่างไรบ้าง หรือควรจะมีแผนงานอื่น เพื่อรองรับการแก้้ปัญหาที่เกิดขึ้น การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร กระทำโดยหน่วยงานภายในในรูปของการรายงานผลการปฏิบัติงานมากกว่า ซึ่งการติดตามและประเมินผลโดยหน่วยงานภายในขององค์การนี้ มักจะหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงผลในทางลบหรือผลในทางที่แสดงถึงปัญหาในการบริหารงานหน่วยงาน การประเมินผลจากหน่วยงานภายในจึงมักเกิดปัญหาเรื่องการได้ข้อมูลที่ตรงกับสถานะความเป็นจริงว่าได้ผลการประเมินที่ถูกต้องเพียงใด

แนวทางในการแก้ไข้ปัญหาและกรอบทิศทางของนโยบาย

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร น่าจะได้มีแนวทางในการแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ และกำหนดกรอบทิศทางการทำงานของหน่วยงานโดยพิจารณาถึงเรื่องต่าง ๆ โดยแผนพัฒนากองทัพมหานคร ฉบับที่ 5 น่าจะมีกรอบทิศทาง ดังนี้

1. ศึกษาปัญหาและกำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ เนื่องมาจากในปัจจุบันความเข้าใจทางฝ่ายต่าง ๆ ที่มีต่อกรุงเทพมหานครแตกต่างกันทำให้มีการปฏิบัติต่อกรุงเทพมหานครแตกต่างกันออกไป และก่อให้เกิดปัญหาตามมาแก่กรุงเทพมหานครหลายประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และกรุงเทพมหานครเองก็มีปัญหาการบริหารหลายประการเนื่องจากรูปแบบการบริหารในปัจจุบัน ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบของกว้างขวางแต่มีอำนาจจำกัดทำให้ทำงานไม่บรรลุผล ในระยะยาวการศึกษาและกำหนดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครใหม่จึงเป็นสิ่งจำเป็นประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครมีความสลับซับซ้อนและทั้งความรุนแรงมากขึ้น รูปแบบการบริหารแบบเดิมมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามที่องค์การ

ต้องการ การกำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่จะเป็นการสร้างความร่วมมือร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นการลดความคาดหวังในบทบาทของกรุงเทพมหานครที่แตกต่างกันและการมองกรุงเทพมหานครไปในทิศทางที่แตกต่างกันลงและยังลดความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดจากความคาดหวังของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ซึ่งรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครนี้ จะต้องทำพร้อม ๆ กับการกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครและการกำหนดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครด้วย การหารูปแบบของการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดโครงสร้างองค์การและกระบวนการในการทำงานขององค์การในอนาคตด้วย ทิศทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครจึงน่าจะกำหนดแผนงานหรือแนวทางในการหารูปแบบการพัฒนากรุงเทพมหานครใหม่ โดยรูปแบบที่น่าจะพิจารณาอาจมี 4 รูปแบบด้วยกันคือ

1.1 รูปแบบการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจให้เขตเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานทุกอย่างในเขต เขต (สำนักงานเขต) จะมีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินกิจการทุกอย่างที่เกิดขึ้นภายในเขต (รูปแบบนี้เขตจะมีสถานะคล้ายจังหวัดในส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าเป็นเหมือนอธิบดีจังหวัด) เขตจะบริหารงานของเขตเองทั้งหมด ตั้งแต่กำหนดนโยบายและแผนงานของเขต จนกระทั่งทั้งการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น ทำหน้าที่ในการเก็บขยะ และทำลายหรือกำจัดขยะ ดูแลสถานที่สาธารณะ สวนสาธารณะ ศูนย์กีฬา ห้องสมุดประชาชน ฯลฯ เขตจะมีหน้าที่ทุกอย่าง สำนักและกรุงเทพมหานคร (เสาชิงช้าและดินแดง) ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกเพื่อให้เขตสามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น รูปแบบนี้จะไรที่เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในด้านการปฏิบัติเขตเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด เขตจะมีอำนาจในการจัดระบบการบริหารของตนเอง ทั้งในแง่ของโครงสร้างและรูปแบบการทำงาน โครงสร้างของเขตต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน การกระจายอำนาจนี้ ชุมชนต่าง ๆ ในแต่ละเขตจะมีบทบาทมากขึ้นในการเรียกร้องและกำหนดนโยบายทิศทางของเขตจะกระจายอำนาจไปจนถึงชุมชนซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานที่สุด บทบาทของชุมชนในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จะมีมากขึ้น มีการกำหนดรูปแบบและการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานของกรุงเทพมหานครด้านต่าง ๆ รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองโดยให้เขตมีบทบาทมากขึ้นนี้ จะมีข้อดี คือ ประการแรกเขตมีอิสระในการบริหารงาน เพราะมีอำนาจอย่างเต็มที่ (ทำทุกอย่างตามภารกิจของกรุงเทพมหานครในเขตได้ทั้งหมด) และสามารถกำหนดนโยบายของเขตได้ ประการที่สอง การบริหารรวดเร็วเพราะการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เสร็จสิ้นที่เขตไม่ต้องส่งไปที่กรุงเทพมหานคร (เสาชิงช้า, ดินแดง) และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า กล่าวคือตอบสนองต่อปัญหาที่หลากหลายได้ดี มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเขตต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไปตาม

ลักษณะและธรรมชาติของแต่ละเขตได้ดีกว่า รูปแบบการกระจายอำนาจมีข้อจำกัดอยู่หลายประการคือ ประการแรก เกิดความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานเพราะทุกอย่างให้เขตดำเนินการกิจการบางอย่างหากทำในเขตจะไม่เกิดการประหยัดจากขนาดเนื่องจากไม่สามารถใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ได้เต็มขีดความสามารถ เช่น โรงงานกำจัดขยะ หากมีทุกเขตและปริมาณขยะที่จำกัดปริมาณไม่มากพอก็จะเสียประโยชน์ไป งานบางประเภทการดำเนินการครั้งละมาก ๆ ทำจำนวนมากจะเกิดประโยชน์มากกว่า ประการที่สอง ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ เพราะมีการกำหนดทุกอย่างให้เขตดำเนินการทั้งหมด งานบางอย่างบางเขตมีปริมาณไม่มากแต่ก็ต้องมีเครื่องมือ อุปกรณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งทำให้ใช้เครื่องมือได้ไม่คุ้ม และทุกเขตต้องมีงานทุกงานและมีบุคคลจำนวนมากเพื่อจะปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จ รูปแบบนี้จะสิ้นเปลืองทรัพยากรมากทั้งบุคคล งบประมาณและเครื่องมือต่าง ๆ ประการที่สาม หากการประสานงานไม่ดี หรือขาดการวางระบบร่วมกันจะเกิดปัญหางานแบบเดียวกันแต่มาตรฐานการปฏิบัติระหว่างเขตมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความสับสนขึ้นได้ และประการสุดท้ายหากยึดโครงสร้างและการแบ่งงานในปัจจุบันจะเกิดความซับซ้อนกันในการปฏิบัติงานเช่น การจัดการศึกษามีทั้งงานการศึกษาและงานพัฒนาชุมชนของเขตดำเนินการ เป็นต้น

1.2 รูปแบบการแบ่งกรุงเทพมหานครตามพื้นที่ รูปแบบการแบ่งพื้นที่นี้เชื่อว่าโดยธรรมชาติของกรุงเทพมหานครทั้งพื้นที่กว่า 1,500 ตารางกิโลเมตร มีความแตกต่างกันและมีความหลากหลาย การบริหารงานควรที่จะต้องปรับให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกันแต่ละพื้นที่ พื้นที่ที่แตกต่างกันความต้องการก็จะแตกต่างกันไปด้วย รูปแบบนี้จะกำหนดเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นส่วน ๆ เช่น แบ่งเป็นเขตพื้นที่ชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก ซึ่งแต่ละเขตพื้นที่มีความแตกต่างกัน (การแบ่งส่วนของกรุงเทพมหานครนี้คล้ายกับการแยกเป็นเทศบาลย่อย ๆ 3 เทศบาล แต่แตกต่างกับที่รูปแบบของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และมีลักษณะต่าง ๆ แบบกรุงเทพมหานครปัจจุบัน) แต่ละเขตพื้นที่จะสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารตนเอง ในแต่ละพื้นที่จะมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารงานดูแลกิจการของตนเอง โดยอาจกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารงานที่แตกต่างกันได้ การแบ่งตามพื้นที่จะมีข้อดีในการบริหารงานคือ ประการแรก เกิดความเป็นอิสระในการทำงานของหน่วยงานแต่ละพื้นที่ซึ่งจะกำหนดวิธีการทำงานของตนเองได้ ประการที่สอง การบริหารงานมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับปัญหามากขึ้น เพราะแต่ละพื้นที่จัดระบบการบริหารของตนและสอดคล้องกับปัญหาเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่มากกว่าและรูปแบบนี้จะมีความไวต่อการแก้ปัญหาของพื้นที่มากกว่า เพราะไม่ต้องรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง ประการที่สาม เกิดความอิสระแก่ชุมชนและมีความหลากหลายและมี

ความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับความเป็นจริงที่แต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน รูปแบบนี้ชุมชนจะมีอิสระและกำหนดรูปแบบของตนเองที่ต่างจากคนอื่นได้ ประการที่สี่ รูปแบบนี้จะสามารถก่อให้เกิดการได้เปรียบจากขนาดในงานบางงานที่ต้องทำจำนวนมากจึงจะคุ้ม เพราะมีพื้นที่กว้างกว่าเขต มีปริมาณงานมากพอ เช่น โรงงานกำจัดขยะมูลฝอย สถานที่ทิ้งขยะ โรงพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น รูปแบบนี้มีข้อจำกัด คือ ประการแรก การไม่สามารถปฏิบัติงานบางอย่างได้เองเพราะบางงานครอบคลุมมากกว่าพื้นที่เดียว เป็นงานที่ต้องประสานกับเขตพื้นที่อื่น ๆ หรือต้องการอำนาจที่สูงกว่ามาดูแล เช่น การสร้างถนน สะพาน การสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ เป็นต้น ประการที่สอง ขาดเอกภาพในการบริหารงาน เพราะรูปแบบนี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ดูแลเขตพื้นที่ แต่ละพื้นที่ที่อาจต่างคนต่างทำ ทำให้การทำงานไม่ประสานกันหน่วยงานที่ดูแลเขตพื้นที่ ทำให้การทำงานไม่ประสานกันและบางอย่างต้องการเอกภาพและอำนาจอย่างเต็มที่เพียงหน่วยงานเดียว (ให้หน่วยงานมีอำนาจทำได้และเอกภาพในการทำงาน) การมีหลายหน่วยงานย่อยปฏิบัติจะเกิดปัญหาความแตกต่างระหว่างหน่วยงานย่อย (เขตพื้นที่) ทำให้ไม่สำเร็จ เช่น งานจราจร งานผังเมือง และงานการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

1.3 กระทรวงนครบาล รูปแบบกระทรวงนครบาลจะเป็นรูปแบบที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีความเข้มแข็งมากขึ้น กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจมากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจกับหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รูปแบบกระทรวงนครบาลจะรวมกิจการทุกอย่างที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเข้าไว้ด้วยกันเป็นกระทรวง ทำให้กรุงเทพมหานครมีเอกภาพในการจัดการและดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ได้มากขึ้น รูปแบบนี้จะเป็นการยกฐานะของกรุงเทพมหานครให้มีฐานะสูงขึ้นและให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจเต็มที่ในการจัดการและบริหารตามภารกิจ ในรูปแบบนี้ภารกิจต่าง ๆ ที่เป็นของกรุงเทพมหานครจะรวมขึ้นกับกระทรวง นครบาล แม้ปัจจุบันบางหน่วยงานมิได้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพมหานครแต่เป็นภารกิจของกรุงเทพมหานคร เช่น ขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ตำรวจดับเพลิง หรืองานอื่น ๆ เช่น การปราบปรามนครหลวง การไฟฟ้า นครหลวง หรืองานอื่น ๆ ที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภายนอก จะเป็นงานที่ไปขึ้นกับกระทรวงนครบาล การตั้งกระทรวงนครบาล อาจจะกระทำได้ 2 รูปแบบ คือ ยกฐานะกรุงเทพมหานครเป็นกระทรวงนครบาล และโอนงานที่เกี่ยวข้องมาขึ้นกับกระทรวงนครบาล หรืออาจจะกระทำโดยการตั้งกระทรวงนครบาลขึ้นมาเพื่อดูแลงานด้านนี้ และกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของกระทรวงนครบาล กรุงเทพมหานครจะมีรูปแบบเช่นเดียวกับปัจจุบัน ส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็โอนมาขึ้นกับกระทรวงนครบาลก็ได้ ซึ่งทั้ง 2 วิธี จะมีรายละเอียดและขั้นตอนตลอดจนในปัญหาในการดำเนินการต่างกัน รูปแบบของกระทรวงจะมีข้อดีคือ ประการแรก กรุงเทพมหานครจะมีความเข้ม

แข็งมากขึ้น เพราะมีฐานะเป็นกระทรวงไม่ได้เป็นงานที่ฝากให้กระทรวงมหาดไทยดูแลดังเช่นปัจจุบันความสำคัญของหน่วยงานจะมีมากขึ้นและเป็นที่เข้าใจตรงกันของทุกฝ่ายถึงฐานะและบทบาทของหน่วยงาน ความขัดแย้งในบทบาทและการรับรู้บทบาทของคนต่าง ๆ ก็จะหมดไป ประการที่สองรูปแบบกระทรวงนครบาลจะก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพราะกระทรวงนครบาลมีอำนาจเต็มในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดในกรุงเทพมหานคร (อาจรวมปริมาณพล) งานที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นงานเดียวกัน ซึ่งแต่เดิม เกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน หรือต่างคนต่างทำ เมื่อเป็นกระทรวงนครบาลจะอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน (กระทรวง) อำนาจจะอยู่ที่กระทรวงซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการทำงาน ประการที่สาม การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะกระทำได้ง่ายขึ้น เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ปัญหาการประสานงานต่าง ๆ ก็จะลดลงโดยเฉพาะการประสานงานข้ามกระทรวงหรือข้ามหน่วยงาน การใช้รูปแบบกระทรวงนครบาลจะมีข้อจำกัดอยู่ด้วย คือ ประการแรก รูปแบบกระทรวงนครบาลจะก่อให้เกิดการรวมศูนย์ในการบริหาร ทุกอย่างจะขึ้นกับกระทรวงหรือต้องดำเนินการถึงกระทรวงหรือรอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากกระทรวง ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ประการที่สอง รูปแบบกระทรวงนครบาลจะขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน เพราะโครงสร้างตลอดจนขั้นตอนและวิธีการทำงานจะถูกกำหนดให้เป็นแบบเดียวกันและเป็นระบบราชการ ซึ่งจะต้องทำตามระเบียบและมีขั้นตอนต่าง ๆ มีระเบียบ กฎเกณฑ์ในการทำงานซึ่งอาจไม่สามารถปรับสภาพแวดล้อมได้ทัน

1.4 รูปแบบผสมผสาน หรือรูปแบบบูรณาการของกรุงเทพมหานคร รูปแบบนี้จะเป็นการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยผสมผสานข้อดีของรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร 3 แบบแรกเข้าด้วยกัน ซึ่งจะทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร สามารถกระทำได้มากขึ้น มีประสิทธิผลมากขึ้น และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้และทันกับความต้องการประชาชน รูปแบบนี้จะมีลักษณะสำคัญคือ ประการแรก กรุงเทพมหานครจะมีฐานะเป็นทบวงการเมืองหรือกระทรวง คือมีอำนาจครอบคลุมภารกิจทุกด้านอย่างสมบูรณ์ งานที่เป็นภารกิจของกรุงเทพมหานครจะให้อำนาจกรุงเทพมหานครดูแลและจัดการเรื่องทั้งหมดได้ การกำหนดลักษณะนี้จะทำให้การทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่นลดลง ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพก็จะลดลงไปด้วย เพราะงานที่เกี่ยวข้องขึ้นกับกรุงเทพมหานครการทำงานของกรุงเทพมหานครก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายมากขึ้น ประการที่สอง เปิดโอกาสให้เขตมีอำนาจในการดำเนินงานและจัดการบริหารตนเอง รูปแบบนี้จะกระจายอำนาจต่างๆ ให้เขตมีอำนาจและมีความอิสระในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะงานที่สามารถจัดทำและเสร็จสิ้นที่เขตได้ภายในเขตเดียว ไม่ต้องการการประสานระหว่างเขต และไม่

เสียเปรียบจากขนาดหรือการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือหรืออุปกรณ์ไม่เต็มความสามารถทำให้เขตดำเนินการ เขตจะมีอำนาจเต็มที่ในการดูแลจัดการโดยเฉพาะงานที่จบในเขต ประการที่สาม รูปแบบนี้จะเปิดโอกาสให้แต่ละเขตมีรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของเขตและความต้องการของแต่ละเขต เนื่องจากแต่ละเขตมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของพื้นที่วิถีชีวิต จำนวนคน เช่น เขตพระนครมีพื้นที่เล็กมีประชากรหนาแน่น คนส่วนใหญ่ทำธุรกิจทางการค้า ขณะที่เขตหนองจอก/มีนบุรี มีพื้นที่กว้างกว่า คนมีการกระจายมากกว่า และมีลักษณะของชนบทอยู่มาก ยังมีการทำการเกษตร การจัดการบริหารพื้นที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้ อาจมีความต้องการเฉพาะแตกต่างกัน (นอกจากการบริการปกติ เช่น บัตร ทะเบียน ฯลฯ) การจัดระบบบริหารหน่วยงานนี้ก็อาจแตกต่างกันออกไป รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครแบบนี้จะให้โอกาสการจัดการบริหารที่แตกต่างกันออกไป โดยกรุงเทพมหานครจะไม่ระเบียบหรือกฎให้แต่ละเขตจะต้องเหมือนกันทั้งทางด้านโครงสร้างและการบริหารงาน เพียงแต่จะกำหนดกรอบเฉพาะที่มีความจำเป็นเท่านั้น (เพื่อมาตรฐานเดียวกันในการให้บริการ) ประการที่สี่ รูปแบบนี้จะมีหลากหลายในการจัดการตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ และเหมาะสมกับพื้นที่มากกว่าการยึดรูปแบบเดียวกัน ซึ่งจะสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจให้เขตและให้อิสระแต่ละเขตในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ประการที่ห้า เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานและเสนอแนะสิ่งต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมทางการบริหารนี้จะทำให้เกิดภาวะที่ทุกคนมีความเป็นเจ้าของของกรุงเทพมหานครร่วมกัน (ในภาวะปัจจุบัน กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีแต่ข้อเรียกร้องไม่มีข้อที่สนับสนุนโดยเฉพาะจากผู้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งคนเหล่านี้จำนวนมากไม่คิดจะอยู่ในกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมนี้จะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร (โดยเฉพาะในส่วนของเขต) มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและปัญหาในพื้นที่ได้ดีขึ้น และสามารถแก้ปัญหาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จะต้องพิจารณาว่ามีแนวทางและวิธีการอย่างไร ประการที่หก ในการจัดระบบการบริหารตามรูปแบบนี้ จะมีงานที่หากดำเนินการในเขตจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าดำเนินการร่วมกันระหว่างหลายเขต และงานที่ต้องประสานกัน เช่น การจัดหาที่ทิ้งขยะ การตั้งโรงงานกำจัดขยะ และเตาเผาขยะ การสร้างทาง การดูแลและจัดการระบบการจราจร ฯลฯ งานที่ต้องประสานระหว่างเขต หรือต้องทำร่วมกันระหว่างเขต หรือเชื่อมต่อกันระหว่างเขตให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ หรือให้เขตทำร่วมกัน โดยอาจร่วมกันทำงานบางอย่างระหว่างเขตหลายเขต เช่น การตั้งโรงงานกำจัดขยะ การสร้างโรงพยาบาล สวนสาธารณะขนาดใหญ่ เป็นต้น ประการที่เจ็ด มีระบบการประสานงานและเชื่อมต่อการทำงานระหว่างเขต และระหว่างเขตกับกรุงเทพมหานคร ในเรื่องนี้จะทำให้การแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น และมีการประสานและวางระบบการทำงานร่วมกัน มีการ

ทำงานร่วมกันมากขึ้น การประสานงานอาจจะทำในรูปแบบคณะกรรมการ การตั้งโครงการร่วมทุน ในการดำเนินการบางอย่าง ประการที่แปด รูปแบบนี้จะมีการร่วมกันทำงานระหว่างหลายหน่วยงานมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการจัดองค์การแบบเดิมไม่ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและลักษณะงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการในปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว การกำหนดรูปแบบการบริหารที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวจะเปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ถือเป็นสิ่งจำเป็น การทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน อาจเป็นการร่วมกันทำงานทั้งหน่วยงานของ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ประการสุดท้าย รูปแบบนี้จะมีการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและจังหวัดอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน การแก้ปัญหาาร่วมกันนี้จะกระทำได้มากขึ้น เพราะกรุงเทพมหานครมีฐานะสูงขึ้นเป็นทรวงการเมือง หรือกระทรวงและมีอำนาจเต็มทีในการดำเนินการต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร การร่วมกับจังหวัดอื่น อาจทำเป็นคณะกรรมการ หรือโครงการร่วมกันในการดำเนินการ ทั้งนี้เพราะการบริหารงานของ กรุงเทพมหานครจะมีผลกระทบต่อจังหวัดใกล้เคียง และการดำเนินการของจังหวัดอื่น ๆ โดยเฉพาะ จังหวัดปริมณฑลก็จะกระทบต่อกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน การดำเนินการโดยที่กระทบต่อทั้ง 2 องค์การ (หรือมากกว่า) จะต้องกระทำร่วมกัน หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 2 จังหวัด (เช่น การสร้างทาง ระบบขนส่งมวลชน ฯลฯ) ควรมีการตกลงที่จะดำเนินการและประสานงานร่วมกัน

รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร รูปแบบที่สี่นี้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและทันกับความต้องการของประชาชนสูงและมีความสลับซับซ้อนมาก ซึ่งรูปแบบนี้มีข้อดีคือ

- มีความหลากหลายในการบริหาร แต่ละหน่วยงานกำหนดรูปแบบของตนเองได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับความแตกต่างและหลากหลายของพื้นที่กรุงเทพมหานคร และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครที่มีความสลับซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วยิ่งขึ้น

- เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้การบริหารสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ดียิ่งขึ้น องค์การจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการที่จริงของชุมชน การแก้ปัญหาต่าง ๆ จะตรงกับความต้องการได้มากกว่า

- การแก้ปัญหาต่าง ๆ สามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจเต็มทีในการดำเนินการเรื่องภายในพื้นที่ และชุมชนมีส่วนร่วม การทราบความต้องการของชุมชนและดำเนินการแก้ปัญหาจะใช้เวลาไม่มาก เพราะไม่ต้องส่งเรื่องกลับไปกลับมาระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งเสียเวลามาก ยกเว้นงานที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของเขต หรืองานที่ต้องทำร่วมกันระหว่างเขต

- มีความยืดหยุ่นในการจัดการเพราะเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานมีอิสระและกำหนดรูปแบบวิธีการทำงานของตนเองได้ สามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นได้
- ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการประหยัดจากขนาดและการใช้เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ อย่างเต็มกำลัง เพราะงานที่ต้องมีจำนวนมากจึงจะคุ้มจะมีการร่วมกันระหว่างเขตมากกว่าการแยกกันทำ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น
- มีเอกภาพในการบริหารงาน เพราะมีฐานะเป็นทบวงการเมือง/กระทรวง ซึ่งมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร สามารถกำหนดทิศทาง นโยบายการทำงาน ของกรุงเทพมหานครได้ทั้งหมดและให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกรอบนโยบายได้

การจัดรูปแบบการบริหารแบบผสมผสานนี้จะมีข้อจำกัดคือ

- รูปแบบนี้จะมีความสลับซับซ้อนมาก อาจเกิดปัญหาความเข้าใจร่วมกันและปัญหาในการปฏิบัติงาน
- การกำหนดรูปแบบดังกล่าวกระทำยากโดยเฉพาะด้านโครงสร้างวิธีการทำงานตลอดจนการแบ่งภาระหน้าที่ ทั้งนี้เพราะรูปแบบดังกล่าวมีความละเอียดอ่อน และสลับซับซ้อนดังที่กล่าวมาแล้ว บางเรื่องต้องพิจารณาในเรื่องกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย
- รูปแบบนี้จะมีความต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง จึงต้องมีระบบการสร้างคนในองค์กรที่ดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการไปด้วยกัน

อย่างไรก็ดี รูปแบบการบริหารงานกรุงเทพมหานครทั้ง 4 รูปแบบที่เสนอมานี้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครใหม่ ซึ่งในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานครควรจะมีแผนงานในการหารูปแบบทางการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่และน่าจะนำมาพิจารณา อันจะนำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพต่อไป ในรูปแบบการบริหารงานทั้ง 4 แบบนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบที่น่าพิจารณามากที่สุดได้แก่ รูปแบบที่ 4 อันเป็นการผสมผสานและสร้างบูรณาการให้แก่การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

2. ควรที่จะมีแผนปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหาร

ของกรุงเทพมหานครมีภารกิจและหน้าที่มากและมีงานครอบคลุมทุกเรื่อง เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ มักจะมีการขยายตัวออกไป และขยายบทบาทหน้าที่เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น การขยายงานในลักษณะดังกล่าว อาจทำให้การทำงานมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น (เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะขยายงานของตนเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ

มากขึ้น และขยายมาทับกับหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นทำอยู่) และการจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่พอสมควรทั้งระหว่างหน่วยงานกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานของ กรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น (ความซ้ำซ้อนขององค์การดูได้จากตารางที่ 4.60) การขาดความชัดเจนในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงาน หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ (อาณัติ : mandate) ขององค์การว่ามีเพียงไร ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกัน จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครโดยอาจมีกรรมการร่วมระหว่างกรุงเทพมหานคร และภายนอกเพื่อทำงาน ดังกล่าวร่วมกัน

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร น่าจะกระทำได้ โดยศึกษาของกรุงเทพมหานครและจัดกลุ่ม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่างานของ กรุงเทพมหานครมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

2.1 งานด้านการประสานกับฝ่ายการเมือง (กิจการการเมือง กิจข้าราชการประจำ แม้ผู้ปฏิบัติงานในระดับจะเป็นข้าราชการประจำก็ตาม) งานในส่วนนี้จะทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองในกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย งานที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ สำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร และสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2.2 งานทางด้าน การสนับสนุนและช่วยอำนวยความสะดวกหรืองานตามกระบวนการบริหาร คืองานที่ทำหน้าที่ตามกระบวนการบริหารตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การจัดการงบประมาณ จนถึงการควบคุมการปฏิบัติงานอันเป็นงานที่ช่วยทำให้การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพมากขึ้น งานในส่วนนี้จะไม่ได้ทำให้การทำงานของกรุงเทพมหานครบรรลุเป้าหมายโดยตรง เพราะไม่ได้ทำหน้าที่หลักของกรุงเทพ แต่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของกรุงเทพในทางอ้อม งานกลุ่มนี้จะได้แก่งานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) และงานด้านเสนาธิการ (Technostructure) เช่นงานของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงาน ปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานโยธาและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักงานการคลัง (บางส่วน) เป็นต้น

2.3 งานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ได้แก่งานที่เป็นงานหลัก (line) ของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นงานที่กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ งานด้านนี้ได้แก่งานที่กฎหมายให้อำนาจให้เป็นงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่งานต่าง ๆ ตามที่ระบบไว้ในพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ กรุงเทพมหานคร ได้จัดโครงสร้างหน่วยงานขึ้นรองรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยมีสำนัก และสำนักงานเขตทั้ง 38 เขต เป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วนคือ

1. งานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและไม่มีหน่วยงานอื่นทำหน้าที่ดังกล่าว เป็นงานที่เป็นภารกิจของกรุงเทพมหานครโดยตรง และในทางปฏิบัติไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เหมือน งานในกลุ่มนี้หากกรุงเทพมหานครไม่ทำจะไม่มีใครและหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่ เช่น งานทะเบียนราษฎร (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร) งานรักษาความสะอาด การจัดทำบำรุงรักษาและการดูแลการระบายน้ำ

2. งานที่มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหลายหน่วยงาน และลักษณะงานเป็นงานที่เสร็จสิ้นในตัวเอง งานในกลุ่มนี้คืองานที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติโดยมีกฎหมายรองรับ และกฎหมายไม่ได้ให้สิทธิขาดแก่กรุงเทพมหานครเพียงหน่วยงานเดียว กล่าวคือ หากกรุงเทพมหานครไม่ทำงานในหน้าที่ดังกล่าวก็มีหน่วยงานอื่นทำหน้าที่เหล่านั้น งานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นงานที่ให้เสร็จสมบูรณ์ในตัวเองไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น เช่นงานบริการประชาชนผู้ที่มารับบริการจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง (อาจเป็นหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานอื่น) แล้วกรณีนั้นก็ไม่ต้องรับบริการจากหน่วยงานอื่นอีก เช่น งานด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และสุขภาพอนามัยของประชาชน (ในช่วงหนึ่งๆ ประชาชนจะเรียนจากโรงเรียนเดียวหรือทำการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลเดียวเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือหายป่วยแล้วก็จบกันไป) งานในกลุ่มนี้มีมากก็ไม่ใช่หรือยังมีหน่วยงานทำหน้าที่มากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น และเกิดผลดีแก่ประชาชนมากขึ้น (งานเหล่านี้ถ้ามีมากอาจมีผลกระทบในแง่ของการจัดสรรงบประมาณของทางราชการให้แก่ส่วนงานต่าง ๆ เท่านั้น)

3. งานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรืองานที่ทำในพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยกรุงเทพมหานครเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย และมีหน่วยงานอื่นทำหน้าที่นี้อยู่ด้วย งานกลุ่มนี้เป็นงานที่ต้องการความเป็นเอกภาพคือ งานจะสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจึงจะบรรลุผล กรุงเทพมหานครเป็นแค่กลไกหนึ่งเท่านั้นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรุงเทพมหานครไม่ได้มีอย่างเต็มที่ในการจัดการกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายอื่น ๆ กำหนดไว้ งานในกลุ่มนี้ก็เช่นการจัดระบบการจราจร การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง และการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งโดยลำพัง กรุงเทพมหานครไม่สามารถทำให้งานสำเร็จได้ งานเหล่านี้ไม่สำเร็จในตัวเองและหากหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างคนต่างทำก็อาจก่อให้เกิดผลเสียได้ เพราะอาจทำงานขัดกันหรือไม่ประสานกัน

จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครมีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมงานทุกประเภทในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องมีโครงสร้างของหน่วยงานรองรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซึ่งโครงสร้างของหน่วยงานก็จะต้องมีความสลับซับซ้อนและงานหลาย ๆ ด้านก็ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพียงหน่วยงานเดียว ต้องอาศัย

หน่วยงานอื่น หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ จึงจะประสบความสำเร็จ ก่อให้เกิดปัญหาด้านโครงสร้างองค์การเกิดขึ้น จึงน่าที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครใหม่ โดยเฉพาะงานในกลุ่มที่ 3 ซึ่งได้แก่งานที่ต้องการความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติและกรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น น่าจะได้มีการนำมาพิจารณาว่าจะมีการกำหนดรูปแบบองค์การ และวางแผนทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้ อาจจะต้องทำพร้อมๆ กับการกำหนดภารกิจและรูปแบบในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครด้วย การกำหนดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนั้น มีแนวทางหรือสิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นกรอบทิศทางการวางแผนเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ส่วน คือ

- การปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร หรือการกำหนดโครงสร้างกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมีพื้นฐานความคิดที่ว่ากรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางนี้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานคร และกำหนดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครใหม่ แผนงานการกำหนดโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางนี้จะกระทำพร้อม ๆ กับการกำหนดภารกิจและรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครใหม่ โครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานคร จึงยังไม่สามารถพิจารณาได้ทันทีแต่จะต้องรองานด้านอื่น ๆ ด้วย

- การปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร ภายใต้รูปแบบการบริหารในปัจจุบัน โดยมีความเชื่อว่า อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะยังคงไม่เปลี่ยนแปลง (มี 27 ประการ และอำนาจอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89) และรูปแบบการบริหารยังเป็นรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งมีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ซึ่งในความเป็นจริงมีปัญหาทางปฏิบัติอยู่มาก)

การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครตามแนวทางนี้ จะมีประเด็นการปรับปรุงโครงสร้างที่นำมาพิจารณา 3 ประการ คือ

1. การปรับปรุงขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงสร้างและหน่วยงานที่รับผิดชอบ และยังก่อให้เกิดปัญหาการสิ้นเปลืองงบประมาณ ทรัพยากรในการจัดการ เพราะต้องมีการจัดคนจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้วทำหน้าที่เดียวกันและใช้เครื่องมือทางการบริหารเพื่อทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การเกี่ยงกันทำงานหรือแย่งกันทำงานจึงเกิดขึ้นเสมอ กรอบการพัฒนาการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจึงน่าจะมีการพิจารณาและศึกษาถึงขอบเขตของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำไปปรับปรุง

โครงสร้างขององค์กรใหม่ หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อกันหรือใกล้เคียงกัน หรือซ้ำซ้อนกันในเรื่อง เช่น สำนักการศึกษา สำนักพัฒนาชุมชน สำนักสวัสดิการสังคม สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย เป็นต้น ก็ปรับปรุงขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ให้ดีขึ้นและสามารถปฏิบัติการกิจได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ปรับปรุงโครงสร้างของสำนัก และสำนักงานเขต ในการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาถึงบทบาทและโครงสร้างของสำนักต่าง ๆ และสำนักงานเขตว่าแต่ละหน่วยงานมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพียงใดเพื่อไม่ให้สำนักฯ และสำนักงานเขตปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และเกิดปัญหาด้านเอกภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งในโครงสร้างปัจจุบันมีปัญหาระหว่างสำนักต่าง ๆ และสำนักงานเขตในด้านการปฏิบัติงาน การกำหนดโครงสร้างองค์กร ควรกำหนดโครงสร้างให้สำนักทำหน้าที่ในทางวิชาการและงานสนับสนุนและให้เขตทำหน้าที่ในการปฏิบัติวันแต่ งานบางอย่างที่ต้องใช้ร่วมกันระหว่างเขต หรืองานที่จะเกิดการประหยัดจากขนาดหากให้สำนักทำหน้าที่ จึงให้เป็นหน้าที่ของสำนัก การปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครจึงต้องพิจารณาในเรื่องนี้ด้วย

3. การปรับปรุงโครงสร้างการประสานงาน โดยการกำหนดกลไกในการประสานงานทั้งการประสานงานหน่วยงานภายในของกรุงเทพมหานครและการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะงานประเภทที่ต้องการความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานจึงจะประสบความสำเร็จ เช่น งานด้านจราจร การขนส่ง การโยธาธิการ การสาธารณสุข เป็นต้น การประสานงานจะเป็นสิ่งที่จำเป็น การกำหนดกลไกการประสานงานจะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุผลได้ดีกว่า และทำให้การทำงานมีความต่อเนื่องมากกว่า ขณะที่การประสานงานปัจจุบันเป็นเรื่องของตัวบุคคล หากพันตำแหน่งไปแล้วผู้ที่รับงานต่ออาจมีปัญหาในการประสานงานได้ โครงสร้างกลไกการประสานงานจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น กลไกการประสานงานนี้อาจเป็นคณะกรรมการก็ได้

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครอาจมีการศึกษาทั้ง 2 แนวทาง เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินการในระยะยาว เพราะอาจมีข้อจำกัดเกิดขึ้นในการดำเนินการ นอกจากนี้ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานคร ยังจะต้องพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างองค์กรที่กล่าวแล้ว ในส่วนปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรด้วย เพื่อจะหาแนวทางกำหนดโครงสร้างที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวหรือลดปัญหาได้ดีที่สุด

3. การกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรุงเทพมหานครให้มีความชัดเจน ปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีสาเหตุมาจากการที่กรุงเทพมหานครมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่กว้างขวาง (27 ประการ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บวกกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ความสนใจจึงกระจายตามงานต่างๆ และมอบงานต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ ตามความรับผิดชอบ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานขึ้นได้ ในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครจึงน่าที่จะมีการศึกษาและกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความรับผิดชอบแค่ไหน การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนี้มีความเกี่ยวข้องกับกำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครอย่างใกล้ชิด เพราะจะเป็นการกำหนดปรัชญาในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครว่าจะมีฐานะเป็นแบบใด มีปรัชญาเบื้องหลังฐานะและรูปแบบการปกครองดังกล่าวอย่างไร อันจะนำไปสู่การกำหนดบทบาทและภารกิจ หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับสภาวะแวดล้อมต่างๆ มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเนื่องรูปแบบองค์การ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิม ก็น่าที่จะได้มีการทบทวนเพื่อให้เกิดผลดีในการปฏิบัติงานมากที่สุด ซึ่งในส่วนนี้จะมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเพราะจะเป็นฐานในการดำเนินการด้านอื่น ๆ ต่อไป

การกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครจะเป็นเรื่องของการจะเป็นการกำหนดปรัชญาการปฏิบัติงานขององค์การและปรัชญาในการปกครองท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นควรจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครถือเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะเป็นฐานของเรื่องอื่น ๆ ด้วย ในการพิจารณาการกำหนดภารกิจจากกรุงเทพมหานครนี้ อาจกำหนดโดยพิจารณาจากปรัชญาการปกครองท้องถิ่น หรือรูปแบบการบริหารนครหลวง แล้วนำมากำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานคร และพิจารณาว่าภารกิจใดที่ควรเป็นของกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น หรือภารกิจที่ไม่ควรเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่บ้างการกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครนี้ควรมีแผนงานในการศึกษาและกำหนดบทบาทและภารกิจตลอดจนอำนาจหน้าที่ใหม่ ซึ่งเมื่อเราพิจารณาถึงภารกิจที่ควรเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ก็นำมาเทียบกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครปัจจุบันแล้วกำหนดแนวทางในการดำเนินการต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้ สิ่งที่จะต้องนำพิจารณาด้วยก็คือ ศักยภาพและความสามารถของกรุงเทพมหานครเองว่ามีความสามารถที่จะ

ปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพียงไร และหากภารกิจใดที่ กรุงเทพมหานครยังไม่สามารถดำเนินการได้จะมีแนวทางในการดำเนินการในระยะยาวอย่างไร ซึ่ง น่าจะกำหนดไว้ในแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร

นอกจากการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครใหม่ โดย ดูถึงปรัชญาการปกครองท้องถิ่นแล้ว การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอาจ กระทำโดยการศึกษาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันแล้ว พิจารณาถึง ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าว หรือปัญหาภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อนำ มากำหนดแนวทางในการปรับปรุงและกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครใหม่ ซึ่งการกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครตามแนวทางนี้กลุ่มของภารกิจที่น่าศึกษาและพิจารณา อย่างละเอียด รอบคอบได้แก่ ภารกิจกลุ่มที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น (มีการ ซ้ำซ้อนระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น) โดยเฉพาะงานที่ต้องการเอกภาพในการบังคับ บัญชางานนี้จึงจะสำเร็จได้ ขอบเขตของภารกิจของกรุงเทพมหานคร ควรจะมีเพียงไรและ กรุงเทพมหานครมีศักยภาพและความสามารถในการปฏิบัติมากน้อยเพียงไร เพื่อนำไปสู่การ ปรับปรุงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

4. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติของกรุงเทพมหานครเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และระเบียบข้อ บังคับต่าง ๆ มาก ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครมีภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบใน เรื่องต่างๆ มาก ซึ่งในการปฏิบัติงานในแต่ละด้าน มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติต่าง ๆ เข้ามา เกี่ยวข้องในการดำเนินงานมาก ทั้งกฎระเบียบและข้อปฏิบัติของกรุงเทพมหานครเองและกฎหมาย อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการดำเนินการด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนข้อบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้จะมีมากและอาจมีการขัดแย้งกัน หรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทำให้การบริหารงานของ กรุงเทพมหานครไม่บรรลุผลสำเร็จได้ กรุงเทพมหานครจึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงระบบ กฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวและสอดคล้องต่อการปฏิบัติงานของ กรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น โดยในขณะนี้ควรมีการศึกษาระเบียบกฎหมายและข้อบัญญัติที่ใช้ในการ ปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครโดยตรงและ ศึกษากฎหมายระเบียบ ข้อบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร แม้จะไม่ ใช่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครโดยตรงก็ตาม การศึกษารวบรวมกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเหล่านี้จะเป็นการรวบรวมข้อปฏิบัติต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันทำให้เกิดความสะดวก

ในการอ้างอิงและปฏิบัติงานอีกด้วย ซึ่งในการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบและข้อบัญญัติต่าง ๆ นั้น ควรมีการทำทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยให้ทุกหน่วยงานมีแผนงาน ในการรวบรวมกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน รวมทั้งพิจารณาถึงปัญหาและ ข้อจำกัดอันเกิดจากระเบียบและกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และดำเนินการในการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่ล้าสมัย ส่วนที่มีความขัดแย้งกันและ ส่วนที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน การแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อ บัญญัติต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการวางแผนและพัฒนากรุงเทพมหานคร

5. พัฒนาระบบการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบันการจัดทำฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานครซึ่งใช้ในการบริหารและดำเนินการต่าง ๆ ของ กรุงเทพมหานคร หรือใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงร่วมกันของกรุงเทพมหานครยังไม่สมบูรณ์และไม่สามารถ ดำเนินการได้ ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการที่ระบบฐานข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากขาด การจัดเก็บข้อมูลอย่างจริงจังและยังไม่มีออกแบบฐานข้อมูลกลางที่ใช้ร่วมกัน ประกอบกับหน้าที่ ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครค่อนข้างกว้างขวาง แต่ละหน่วยงานก็จะมีความต้องการข้อมูล แตกต่างกันไป การกำหนดข้อมูลกลางและการจัดทำระบบฐานข้อมูลร่วมจึงกระทำได้ยากและ ลำบาก ซึ่งในเรื่องนี้ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลอย่างต่อเนื่องต่อไป โดยศึกษาข้อมูลที่แต่ละส่วน งานต้องการและเห็นความสำคัญ นำข้อมูลที่แต่ละฝ่ายต้องการมาพิจารณาว่ามีข้อมูลใดร่วมกันบ้าง และควรจะจัดเก็บข้อมูลเรื่องอะไรบ้างอย่างไร แล้วจึงจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล การมีระบบฐาน ข้อมูลจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานที่ทุกคนจัดเก็บข้อมูลไว้มาก และ สร้างความเป็นเอกภาพของข้อมูลคือข้อมูลที่ได้ถูกต้องและเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะใช้ประโยชน์ได้ มากกว่า การกำหนดให้มีฐานข้อมูลร่วมในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงมีความจำเป็น

6. การปรับปรุงและพัฒนาบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็น

แผนงานในด้านการศึกษาถึงระบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบริหาร งานบุคคลหรือระบบบริหารงานบุคคลของกรุงเทพเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารงาน บุคคลให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและมีข้าราชการในสังกัดหลายประเภท เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร ครู ข้าราชการฝ่ายปกครอง เทศกิจ (ทำหน้าที่คล้ายตำรวจในบาง เรื่อง) ข้าราชการเหล่านี้ในสวนกลางอยู่ภายใต้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่ต่างกัน สิทธิ ประโยชน์ ความก้าวหน้า และหลักการบริหารมีความแตกต่างกัน (แม้ว่าจะมีความพยายามกำหนด

หลักเกณฑ์ให้เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อความเป็นธรรมก็ตาม) การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหลายประเภทจึงมีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากโดยเฉพาะในด้านความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และความเป็นธรรมของราชการทั้งภายในและความเป็นธรรมภายนอก กรุงเทพมหานครจึงควรศึกษาหารูปแบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเสียใหม่เพื่อจะมีการกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับลักษณะการบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้เองโดยผ่านคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการ ก.ก.) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว โดยการวางรูปแบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครอาจกระทำโดย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการกรุงเทพมหานครประเภทต่าง ๆ กับข้าราชการของราชการบริหารส่วนอื่น ๆ และเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้าราชการกรุงเทพมหานครประเภทต่าง ๆ หรือตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาในการบริหารงานบุคคลเพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขความแตกต่างในการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์การและการบริหาร

การพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร อาจกระทำพร้อมกับการพิจารณาระบบอื่น ๆ หรือการแก้ไขปรับปรุงระบบอื่น ๆ เพราะจะเป็นการพิจารณาทั้งระบบ หรือจะใช้วิธีการปรับปรุงเฉพาะระบบบริหารบุคคลก็ได้ โดยหลักการแล้วกรุงเทพมหานครสามารถกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลของตนเองได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการแสดงว่ากฎหมายยอมรับว่าธรรมชาติงานของกรุงเทพมหานคร หรือลักษณะข้าราชการกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีระบบการบริหารบุคคลของตน ซึ่งจะสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารรวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนที่แตกต่างจากข้าราชการอื่นได้ด้วย กรุงเทพมหานครจึงน่าจะกำหนดแผนพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครไว้ด้วย

7. กำหนดแนวทาง เกณฑ์และกติกาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ตลอดจนกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลและเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายข้ามสายงานมาเพื่อเอาตำแหน่ง แล้วหาทางย้ายกลับที่เดิมหรือไปหน่วยงานอื่น ซึ่งจะทำให้เกิดการชะงักงันของงานเพราะผู้ที่มาดำรงตำแหน่งขาดความรู้ความสามารถและยังทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอีกด้วย ในเรื่องนี้ผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการแต่งตั้งโยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ โดยกำหนดกฎเกณฑ์และพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายตามกฎหมายที่ได้วางไว้ และในบางสายงานที่

ข้าราชการกรุงเทพมหานครของไม่ให้ความสำคัญหรือมีทัศนคติต่องานดังกล่าวในทางที่ไม่ดี ผู้บริหารจะต้องกำหนดให้ชัดเจนในการบริหารงานของส่วนราชการเหล่านี้และมีนโยบายในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานเหล่านี้ให้ชัดเจนและแจ้งให้ข้าราชการได้ทราบถึงนโยบายดังกล่าวด้วยเพื่อให้ทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของงานดังกล่าว ผู้บริหารควรมีนโยบายสนับสนุนสายงานต่าง ๆ ทุกสายงานให้มีความเป็นวิชาชีพของตนเอง เพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสายงานนั้นสามารถก้าวหน้าในการประกอบอาชีพได้ และเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อื่นย้ายมาเพื่อเอาตำแหน่ง ซึ่งในส่วนนี้ประเด็นสำคัญอยู่ที่ทัศนคติของผู้บริหารว่าเห็นความสำคัญและเอาจริงกับเรื่องนี้เพียงไร การกำหนดแนวทางและเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายนี้ จะเป็นการกำหนดกติกาหลักซึ่งป้องกันปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการได้

8. กำหนดกลไกในการประสานงานที่ชัดเจนระหว่างส่วนราชการของกรุงเทพมหานครและส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติและให้บริการประชาชนได้มากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมากระบวนการประสานงานต่าง ๆ ทั้งระดับปฏิบัติและระดับนโยบายมักจะอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้วการปฏิบัติงานมักจะเกิดการซบเซาลงจึงน่าจะหาทางกำหนดกลไกที่เหมาะสมในการประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้การประสานงานในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระบบการประสานงานที่กำหนดขึ้นควรเป็นกลไกที่ทำหน้าที่และขึ้นกับตัวบุคคลน้อย ซึ่งจะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และลดความไม่เป็นทางการของการประสานงานลง ไม่ว่าใครมาปฏิบัติหน้าที่ก็สามารถประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งภายในกรุงเทพมหานครเองและส่วนราชการอื่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในอนาคตจะมีแนวโน้มของการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานมากขึ้นเพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือการปฏิบัติงานของส่วนราชการจะไม่สามารถทำให้สำเร็จโดยลำพังหน่วยงานเดียวได้ เนื่องจากปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น และมักจะเกี่ยวกับหลายองค์การรูปแบบในการประสานงานภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันอาจจะทำในรูปของคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ซึ่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรรมการในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ บางเรื่องร่วมกัน โดยคณะกรรมการนี้จะมียานเลข (ฝ่ายเลข) อยู่ในส่วนงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเอง ทำให้กรุงเทพมหานครทราบการทำงานและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในเขตกรุงเทพมหานครและยังสามารถสร้างความเข้าใจอันดี ระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่คาบเกี่ยวกันด้วย คณะกรรมการที่ต้องพิจารณากำหนดขึ้นก่อนก็จะได้แก่คณะกรรมการ

การในงานที่กรุงเทพมหานครทำร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือปฏิบัติเหมือนกับหน่วยงานอื่นและงานจะสำเร็จได้เมื่อมีเอกภาพในการปฏิบัติงาน หรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจเต็มในการดำเนินเรื่องดังกล่าว การประสานงานเป็นการกำหนดการทำงานร่วมกันและลดภาวะต่างคนต่างทำ

การดำเนินการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่เสนอมานี้ในหลายส่วนจะต้องพิจารณาดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน เช่น การกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครใหม่ การกำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครและการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลขององค์การใหม่ ในขณะที่บางด้านเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ปัจจุบันไม่กระทบถึงปรัชญาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร โดยการจัดระบบฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร การกำหนดแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายให้มีความชัดเจน การปรับปรุงและสร้างกลไกในการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอง การกำหนดแนวทางในการพัฒนากองทัพมหานครในอนาคตควรเป็นการมองกองทัพมหานครรวมทั้งภาพแล้วกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติมากกว่าที่จะมองกองทัพมหานครแบบแยกส่วนพิจารณา

นอกจากกรอบการพัฒนาด้านองค์การและการเปรียบที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรุงเทพมหานครก็น่าจะมีแผนงานในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานประจำของตนเองโดยกำหนด กรอบแผนพัฒนากองทัพมหานครในการปฏิบัติงานประจำไว้ด้วย คือ

1. การปรับปรุงพัฒนาการให้บริการประชาชน กรุงเทพมหานครควรมีแผนงานในการปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การเพื่อให้การทำงานได้ผลมากที่สุด การปรับปรุงการให้บริการประชาชน คือ การศึกษาการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนโดยตรง แล้วศึกษาขั้นตอนในการปฏิบัติงานว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตรงจุดใดแล้วพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยเฉพาะขั้นตอนที่มีมากเกินความจำเป็น การปรับปรุงการให้บริการประชาชนจะทำให้ระบบการทำงานโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพมากขึ้น แผนงานดังกล่าวนี้จะกระจายให้หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริการของประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามแบบโดยให้ทุกหน่วยงานพิจารณาปรับปรุงการทำงานของตนเอง การปรับปรุงการให้บริการประชาชนนี้ อาจรวมทุกเรื่องตั้งแต่เวลาการให้บริการ ความสะดวกของประชาชนผู้มาติดต่อรับบริการ วิธีการในการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งแผนงานด้านนี้จะมุ่งลงไปพิจารณาที่กระบวนการในการปฏิบัติงาน อันเป็น

กระบวนการในการสร้างผลงานของกรุงเทพมหานครโดยตรง จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่กรุงเทพมหานครควรดำเนินการ

2. การปรับปรุงการทำงานขององค์การ เป็นการปรับปรุง ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวกรวดเร็วในการทำงานยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงการทำงานของกรุงเทพมหานครนี้ จะพิจารณากระบวนการในการทำงานในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนทั้งหมด แล้วหาวิธีการในการปรับปรุงในส่วนต่าง ๆ ดีขึ้น แผนงานนี้จะคล้ายกับข้อ 1 ในการปฏิบัติ เพียงแต่แผนงานนี้จะมุ่งในงานที่ไม่ใช่การติดต่อหรือบริการประชาชนเท่านั้น ในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครนั้นจะต้องทำพร้อมกันทั้งงานที่ให้บริการประชาชนและงานในหน้าที่อื่น ๆ เพราะทั้ง 2 ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันหากมีการปรับปรุงเฉพาะส่วนก็จะไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติภารกิจกรุงเทพมหานคร หรือส่งผลได้ไม่เต็มที่เพราะทั้งสองส่วนอาจกระทบถึงกันและมีส่วนในการสกัดกั้นการทำงานระหว่างกันเองก็ได้ เพราะหากมีการปรับปรุงการบริการประชาชนไม่ว่าจะด้านทะเบียน บัตร ร้องทุกข์ ฯลฯ ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การดำเนินการอื่นภายในของกรุงเทพมหานครล่าช้าไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง ปัญหาของประชาชนก็จะล่าช้าไปด้วย เพราะต้องรอกระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครเองเช่น สะพานชำรุด ชาวบ้านมาร้องเรียนแต่กระบวนการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องเสียเวลารอมาก ก็ทำให้บริการประชาชนไม่ได้ผลดี หรือมีการปรับระบบการบริหารของกรุงเทพมหานครไว้ดีแต่ไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือบริการประชาชน การปรับปรุงดังกล่าวก็ไม่นำไปสู่ผลดีที่จะตกแก่ผู้รับบริการ ดังนั้น การปรับปรุงระบบงานจึงต้องกระทำควบคู่กันไปทั้งระบบงานภายในและส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

3. การวางระบบการพัฒนาบุคคล กรุงเทพมหานครควรมีแผนการพัฒนาบุคคลขององค์การเพื่อเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้ข้าราชการของกรุงเทพมหานครมีความสามารถสูงและสามารถปรับตัวและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับสภาวะต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การพัฒนาบุคคลจะเป็นเครื่องมือในการเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคคลเหล่านั้น สามารถใช้ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ให้เกิดผลดีแก่กรุงเทพมหานครและนำไปสู่ผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจของกรุงเทพมหานครในที่สุด ซึ่งในการวางระบบการพัฒนาบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครจะต้องไม่มองว่าการฝึกอบรมพัฒนาบุคคลเป็นแพะชั้นแต่ควรให้ความสำคัญอย่างจริงจัง และอาจจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันด้วยว่าก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการ

การกรุงเทพมหานครหรือไม่เพียงไร พร้อมกับเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังกล่าวในแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครไว้ด้วยในฐานะที่เป็นกลไกและเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาในภาพรวม

ในการกำหนดกรอบแนวนโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครในด้านการ บริหารและการจัดองค์การนั้น กรุงเทพมหานครจะต้องทำหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ทั้งในระยะ สั้นและระยะยาว อันเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหามากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะด้านและ วางทิศทางสำหรับอนาคต ซึ่งจะสามารถสรุปทั้งปัญหาและกรอบทิศทางของนโยบายได้ดังตาราง

ตารางที่ 4.75 สรุปปัญหาและกรอบทิศทางของนโยบายของกรุงเทพมหานคร

สภาพปัญหา	กรอบทิศทางของนโยบาย
<p>1. ปัญหาด้านโครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> • โครงสร้างองค์การมีความซ้ำซ้อนกันทั้งระหว่างหน่วยงานของ กรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ๆ • การรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ ศูนย์กลาง • ขาดระบบการประสานงานใน โครงสร้างองค์การ • ลำดับชั้นของโครงสร้างสูง • โครงสร้างขาดความสมดุลระหว่างอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงาน 	<p>1. การกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานครใหม่</p> <ul style="list-style-type: none"> • งานที่ทำตามปรัชญาการปกครองท้องถิ่น • ปรับปรุงจากภารกิจเดิมและแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น <p>2. การกำหนดรูปแบบการบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • กระจายอำนาจให้เขต • การบริหารโดยแบ่งเขตพื้นที่ • กระทรวงนครบาล • กรุงเทพแบบผสมผสานหรือบูรณาการของกรุงเทพมหานคร <p>3. การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของ กรุงเทพมหานครใหม่</p> <ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดโครงสร้างตามภารกิจใหม่ • การกำหนดโครงสร้างตามภารกิจเดิม แต่ปรับปรุงขอบเขตหน้าที่และความ รับผิดชอบ

ตารางที่ 4.75 (ต่อ) สรุปปัญหาและกรอบทิศทางของนโยบายของกรุงเทพมหานคร

สภาพปัญหา	กรอบทิศทางของนโยบาย
<p>2. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล</p> <ul style="list-style-type: none"> • ความหลากหลายของข้าราชการกรุงเทพมหานคร • การขาดแคลนบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ • ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการเลื่อนตำแหน่ง • การบรรจุแต่งตั้งผู้ที่ไม่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่ง 	<p>4. การปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร</p> <p>5. การฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการกรุงเทพฯ</p> <p>6. การกำหนดแนวทาง เกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ</p>
<p>3. ปัญหาด้านการบริหาร</p> <p>3.1 ปัญหาด้านกฎระเบียบ, กฎหมาย ข้อบัญญัติต่าง ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มีการรวบรวมกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงาน • กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีมาก • ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการทำงาน <p>3.2 ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร</p> <ul style="list-style-type: none"> • ขาดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ • ข้อมูลมีความสลับซับซ้อน • ขาดการประสานงานในการจัดเก็บข้อมูล <p>3.3 ปัญหาระบบการวางแผน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ขาดผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ • เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการ) มักไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและงานด้านนี้ 	<p>7. การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร โดยการรวบรวมศึกษาและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ</p> <p>8. พัฒนาระบบการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร</p> <p>9. การปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการประชาชน</p> <p>10. การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานโดยการปรับปรุงและพัฒนาระบบการทำงาน</p>

การกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานครควรกระทำขึ้นทั้งในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) ซึ่งระดับมหภาคจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานนอกกรุงเทพมหานคร เช่น กระทรวงมหาดไทย พรรคการเมืองและรัฐบาล และระบบการบริหารราชการของประเทศแต่จะเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหาและแก้ปัญหาในระยะยาว กรอบนโยบายในภาพที่กว้างที่มุ่งดำเนินการในระดับมหภาคได้แก่ การกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ภายใต้งานภารกิจใหม่ และการกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครใหม่ ซึ่งอาจจะต้องนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นเรื่องของการเมืองระดับประเทศ สมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง รัฐบาล ส่วนการแก้ปัญหาระดับจุลภาคเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้แก้ปัญหที่ต้นเหตุ ซึ่งจะแก้ปัญหาได้ไม่มากนักและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเองไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอก เช่น การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ (ภายใต้งานของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ปัจจุบัน) การกำหนดกลไกในการประสานงาน การปรับปรุงภารกิจและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (ภายใต้งานกฎหมายปัจจุบัน) การกำหนดแผนการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ การสร้างแบบฐานข้อมูลร่วมกันของกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงการบริการประชาชน และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นต้น ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 ควรมีทั้งแนวทางในระยะสั้นและระยะยาว เหล่านี้ประกอบกัน และควรมองกรุงเทพมหานครในฐานะขององค์กรรวมมากกว่าจะมองผ่านสำนักและสำนักงานเขต โดยมุ่งสร้างความเป็นข้าราชการและความเป็นกรุงเทพมหานครร่วมกัน เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผลมากที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3.2 การศึกษาด้านการเงินและการคลัง

4.3.2.1 สถานภาพด้านการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร

ก. ด้านรายได้

1. รายได้ที่จัดเก็บเอง

ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (2535-39) กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 3,087.12 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16.70 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ (ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 15 ต่อปี) ประมาณร้อยละ 1.70 ต่อปี ในจำนวนนี้เป็นรายได้ที่กรุงเทพมหานคร จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 18.62 ต่อปี (ประมาณปีละ 1,182.78 ล้านบาท) ประกอบด้วยรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20.01 ต่อปี (603.85 ล้านบาทต่อปี) รายได้จากภาษีป้ายก็เพิ่มขึ้นร้อยละ 49.01 ต่อปี (129.52 ล้านบาทต่อปี) รายได้จากทรัพย์สินเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.91 (355.96 ล้านบาทต่อปี) รายได้จากการพาณิชย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 17.34 หรือประมาณปีละ 4.23 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการสถานธนาอนุบาลสามารถทำรายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 26.85 หรือปีละประมาณ 5.72 ล้านบาท ในขณะที่กิจการของสำนักงานตลาดกลับมีรายได้ลดลงโดยเฉลี่ยปีละ 1.46 ล้านบาท

อย่างไรก็ตามแหล่งรายได้บางประเภทกลับเพิ่มขึ้นต่ำกว่าเป้าหมายในแผนฯ และบางประเภทมีรายได้ลดลง เช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.46 ต่อปี (4.96 ล้านบาทต่อปี) ค่าธรรมเนียมเก็บขยะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.70 ต่อปี (2.61 ล้านบาทต่อปี) และรายได้จากอาคารฆ่าสัตว์ลดลงร้อยละ 27.84 ต่อปี (0.98 ล้านบาทต่อปี) ดังนี้เป็นต้น (โปรดดูตารางที่ 4.76 ประกอบ)

2. รายได้ที่ส่วนราชการอื่นๆ จัดเก็บให้

นอกจากรายได้ที่กรุงเทพมหานคร จัดเก็บเองจะเพิ่มขึ้นเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ แล้ว รายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นๆ จัดเก็บให้ก็เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เช่นเดียวกัน ข้อมูลในตารางที่ 4.76 ข้างล่างนี้แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ (เช่น ภาษีการค้า/มูลค่าเพิ่ม ภาษีรถยนต์ ฯลฯ เป็นต้น) เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 3,836.03 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 16.93 ต่อปี

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ารายได้รวมของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2535-38 อยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ เล็กน้อย ซึ่งส่งผลให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวงเงินที่สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4.76 แหล่งรายได้หลักของกรุงเทพมหานคร

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2535	2536	2537	2538	รายได้เพิ่ม/ ลดเฉลี่ย ต่อปี	อัตราการ เพิ่ม/ลด เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,927.58	2,395.71	2,452.36	3,270.99	603.85	20.01
ภาษีบำรุงท้องที่	124.47	134.23	129.37	129.58	4.96	1.46
ภาษีป้าย	128.33	286.11	322.73	359.11	129.52	49.01
อากรฆ่าสัตว์	4.34	4.32	3.02	1.42	-0.98	-27.84
ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ	49.65	51.77	53.63	55.36	2.61	3.70
ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับฯ อื่นๆ	388.93	398.63	395.32	400.64	7.14	1.00
ค่าธรรมเนียมจอดรถยนต์	15.86	16.96	20.74	26.59	3.94	19.14
รายได้จากทรัพย์สิน:	1,024.96	1,373.03	1,467.21	1,744.76	355.96	19.91
- ที่ดิน	0.46	1.19	0.45	0.64	0.30	46.24
- อาคารสถานที่	11.08	11.81	34.17	38.11	9.25	69.15
- ทำเทียบเรือ	6.43	6.52	5.85	3.81	-0.84	-14.58
รายได้จากการพาณิชย์:	24.55	23.39	31.92	38.39	4.23	17.34
- สถานธนาบาล	17.95	17.95	27.15	35.10	5.72	26.85
- สำนักการตลาด	6.60	5.42	4.78	3.39	-1.46	-19.59
รายได้เบ็ดเตล็ด	180.60	165.58	283.70	371.23	58.54	31.29
รวม รายได้ที่ กทม. จัดเก็บเอง	3,911.78	4,892.62	5,232.39	6,479.12	1,182.73	18.62
รายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้:	8,204.60	9,428.81	10,909.70	12,772.10	1,930.57	15.90
- ภาษีการค้า/ภาษีมูลค่าเพิ่ม	5,205.70	5,728.23	6,741.08	7,978.57	1,098.47	15.36
- ภาษียกเว้นและล้อเลื่อน	2,263.73	2,670.58	3,014.89	3,538.29	560.47	16.08
- ภาษีการพนัน	109.07	122.66	124.93	131.07	11.86	6.41
- ภาษีสรรพสามิต	443.44	728.78	801.26	862.08	234.66	27.29
รวม ภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้	16,226.54	18,679.06	21,591.86	25,282.11	3,836.03	15.93
รวม รายได้ทุกประเภท	12,008.37	14,209.80	15,995.32	19,068.31	3,087.12	16.70

3. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ค้างชำระ

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครในภาพรวมใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งพิจารณาได้จากการจัดเก็บรายได้ค้างชำระ ในช่วงปี 2535-38 กรุงเทพมหานครสามารถ จัดเก็บรายได้ค้างชำระได้ร้อยละ 54.90 เปรียบเทียบกับเป้าหมายร้อยละ 50 ต่อปี ในขณะที่จำนวนรายได้ค้างชำระในแต่ละปีก็มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน จากปีละประมาณ 336.37 ล้านบาท ในปี 2535 เหลือเพียงปีละ 180.29 ล้านบาท ในปี 2538 (โปรดดูตารางที่ 4.77 ประกอบ)

ตารางที่ 4.77 การจัดเก็บรายได้ค้างชำระปี 2535-38

	2535	2536	2537	2538	รวม
ภาษีที่ค้างชำระเมื่อต้นปีงบประมาณ	336.37	227.50	192.86	180.29	937.02
จำนวนภาษีค้างชำระที่สามารถจัดเก็บได้	119.32	198.73	110.95	85.42	514.42
ร้อยละ	35.47	87.35	57.53	47.38	54.90

ข. ด้านรายจ่าย

1. การลดสัดส่วนรายจ่ายประจำและการเพิ่มสัดส่วนรายจ่าย

ลงทุน

กรุงเทพมหานครได้พยายามควบคุมรายจ่ายประจำให้อยู่ในส่วนไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินงบประมาณประจำปี ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ซึ่งปรากฏว่ารายจ่ายดำเนินการของกรุงเทพมหานครได้ลดลงจากร้อยละ 54.63 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 53.95, 52.47 และ 49.06 ในปี 2536, 2537 และปี 2538 ตามลำดับ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ จากร้อยละ 45.37 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 50.94 ในปี 2538 (โปรดพิจารณาตารางที่ 4.78 ประกอบ)

ตารางที่ 4.78 สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนในงบประมาณประจำปี กรุงเทพมหานคร

	2535	2536	2537	2538
วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวม	10,256.00	11,840.00	14,170.00	17,000.00
รายจ่ายดำเนินการ	5,602.60	6,387.60	7,435.00	8,340.10
ร้อยละ	54.63	53.95	52.47	49.06
รายจ่ายลงทุน	4,653.40	5,452.50	6,735.00	8,659.90
ร้อยละ	45.37	46.05	47.53	50.94

2. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาในเรื่องการไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามแผนปฏิบัติงานอยู่เช่นเดิม ถึงแม้ว่าในช่วงแรกของแผนพัฒนากรุงเทพ ฯ ฉบับที่ 4 กรุงเทพมหานครจะสามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายในปีงบประมาณได้มากร้อยละ 50 (ตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฉบับที่ 4) ก็ตาม แต่สัดส่วนของเงินงบประมาณที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือมปียังอยู่ในระดับที่สูงมาก และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเป็นลำดับ จากร้อยละ 45.57 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 50.94 ในปี 2537 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการจัดทำและการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดต่ำลง (โปรดพิจารณาตารางที่ 4.79 ประกอบ)

ตารางที่ 4.79 จำนวนเงินที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือมปี

	2535	2536	2537	รวม
วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวม	12,818.07	18,998.55	15,181.82	46,998.44
จำนวนเงินที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือมปี	4,796.23	9,135.89	6,877.40	20,809.52
	37.42	48.09	45.30	44.28

3. การระดมเงินลงทุน

ในด้านการระดมเงินลงทุนเพื่อการพัฒนาใน ช่วงแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 สามารถระดมเงินลงทุนได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ประมาณร้อยละ 11.29 (4,810 ล้านบาท) แหล่งเงินลงทุนหลักของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นเงินงบประมาณประจำปี (ซึ่งมาจากรายได้ประจำเป็นหลัก) เงินสะสมเหลือจ่ายของกรุงเทพมหานคร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2535-38 ที่ผ่านมานั้น ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครสามารถระดมเงินลงทุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินสะสมฯ ได้เกินเป้าหมาย ในขณะที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาต่ำกว่าเป้าหมายถึงเกือบร้อยละ 50 สำหรับแหล่งเงินลงทุนอื่นๆ คือการให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินกิจกรรม การให้เอกชนลงทุนก่อน และกู้เงิน หรือการจำหน่ายพันธบัตรท้องถิ่นนั้น ไม่ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครสามารถระดมเงินลงทุนได้แต่อย่างใด (โปรดดูตารางที่ 4.80 ประกอบ)

ตารางที่ 4.80 การระดมเงินลงทุนและแหล่งเงินลงทุนของกรุงเทพมหานคร

แหล่งเงินลงทุน	2535	2536	2537	2538	รวม	เป้าหมาย	ส่วนต่าง	ร้อยละ
จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี	4,653	5,453	6,735	8,660	25,501	18,000	7,501	41.67
จ่ายจากเงินสะสม	2,562	3,342	4,819	3,562	14,284	5,100	9,184	180.08
จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	476	1,251	2,873	3,026	7,625	15,000	-7,375	-49.17
ให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินการ	0	0	0	0	0	0	0	0.00
ให้เอกชนมาลงทุนก่อน	0	0	0	0	0	3,000	-3,000	-100.00
จ่ายจากเงินกู้หรือเงินจำหน่ายพันธบัตรท้องถิ่น	0	0	0	0	0	1,500	-1,500	-100.00
รวม	7,691	10,045	14,427	15,247	47,410	42,600	4,810	11.29

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. การพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเงินและบัญชี

ในด้านการเงินและบัญชีนั้น กรุงเทพมหานครยังคงประสบปัญหาเรื่องการขาดสภาพคล่องตัวทางการเงิน และความล่าช้าของระบบข้อมูลทางการเงินอยู่เช่นเดิม แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบบัญชีการเงินบ้างแล้วก็ตาม

กฎระเบียบทางการเงินของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังล้าสมัย เพราะต้องอิงตามระเบียบกฎหมายการเงินการบัญชี และการงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทำให้ข้อมูลทางการเงินของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันนอกจากจะยังไม่เกื้อกูลต่อการวางแผนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเท่าที่ควรแล้ว ยังทำให้การบริหารการเงินขาดสภาพคล่อง และไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการเงินได้เท่าที่ควร

การปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการเงินการคลังของกรุงเทพฯ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่ผ่านมายังไม่ก้าวหน้ามากนัก ในบรรดาโครงการพัฒนาด้านการเงิน การคลังของกรุงเทพมหานครรวมทั้งสิ้น 9 โครงการ 16 กิจกรรมนั้น ปรากฏว่ามีกิจกรรมที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วประมาณ 3 กิจกรรมเท่านั้น นอกนั้นยังอยู่ในช่วงกำลังดำเนินการ (ประมาณ 10 กิจกรรม) บางส่วนยังไม่ได้ดำเนินการ (2 กิจกรรม) และบ้างก็เลิกดำเนินการไป (1 กิจกรรม) เป็นที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ในบรรดากิจกรรมที่กำลังดำเนินการและยังไม่ได้ดำเนินการนั้น ส่วนใหญ่อาจไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในปี 2539 ดังนั้น ปัญหาเก่าๆ ด้านการเงินการคลังที่เคยประสบมานับตั้งช่วงก่อนปี 2535 ก็จะมีอยู่ต่อไป อีกทั้งจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีปริมาณงานเพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันและในอนาคต (โปรดดูประมวลผลการดำเนินงานโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเงินการคลังของ กรุงเทพมหานครในตารางที่ 4.81 ประกอบ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.81 ผลการดำเนินงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2535-2539)

โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	กิจกรรมหลัก	ผลการดำเนินงาน
1. โครงการพัฒนารายได้โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์	สำนักงานคลังและกองคอมพิวเตอร์	1. จัดทำแผนที่ภาษี 2. จัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีและทะเบียนโรงเรือน 3. ปรับข้อมูลให้ทันสมัยใช้การได้เสมอ	ยังไม่ได้ดำเนินการ ดำเนินการแล้วบางเขต ดำเนินการแล้วบางเขต
2. โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้	สำนักงานคลัง	1. พัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบเร่งรัดติดตามการจัดเก็บรายได้ 2. วางหลักเกณฑ์การประเมินภาษีประเภทต่างๆ เสียใหม่	ยังไม่ได้ดำเนินการ ดำเนินการแล้ว
3. โครงการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้	สำนักงานคลัง/ กองกฎหมายและคดี	1. แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บมากขึ้น	ดำเนินการแล้วเฉพาะภาษีป้าย
4. โครงการพัฒนาการบริหารการจัดเก็บรายได้จากทรัพย์สินของ กทม.	สำนักงานคลัง	1. จัดทำทะเบียนทรัพย์สินทุกประเภท 2. ปรับอัตราค่าเช่า 3. ปรับปรุงอาคาร ทำเทียบเรือให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น	กำลังดำเนินการ กำลังดำเนินการ โอนให้กรมเจ้าท่าดำเนินการ
5. โครงการพัฒนากิจการสถานธนาบาล	สำนักงานบริหารกิจการสถานธนาบาล	1. เพิ่มสาขาให้ทั่วถึง 2. นำอุปกรณ์และวิธีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งของรับจำหน่ายที่ทันสมัยมาใช้	เพิ่มขึ้น 2 สาขา ดำเนินการแล้ว
6. โครงการพัฒนาการตลาด กทม.	กองกิจการพิเศษ สำนักงานตลาด	1. ปรับปรุงตลาดบางกะปิ ตลาดมีนบุรี ตลาดคลองถม ตลาดราชบุรีบูรณะ ตลาดประเวศน์ ให้มีตลาดสด ศูนย์การค้า และอาคารที่จอดรถ โดยให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน	กำลังทำการศึกษาเรื่องการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนพร้อมกันนั้นได้ปรับปรุงตลาดไปแล้วบางส่วน

ตารางที่ 4.81 (ต่อ) ผลการดำเนินงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2535-2539)

โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	กิจกรรมหลัก	ผลการดำเนินงาน
7. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและจำหน่ายปุ๋ยอินทรีย์	สำนักงานปุ๋ยกทม.	1. ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนดำเนินกิจกรรมผลิตและจำหน่าย	หยุดดำเนินการ
8. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านการคลัง	สำนักการคลัง	1. ปรับปรุงระบบบัญชีการเงินให้มีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนในการลงบัญชี 2. นำระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบบัญชี	กำลังดำเนินการ กำลังดำเนินการ
9. โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการคลัง	สำนักการคลัง	1. ฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านการเงิน บัญชีงบประมาณ พัสดุและระเบียบ	ดำเนินการเสร็จแล้ว

4.3.2.2 สถานภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครในอนาคต

ตารางที่ 4.82 และ 4.83 และรูปที่ 4.15 และ 4.16 ข้างล่างนี้แสดงภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2535-40) และช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2542-44) ที่จะมาถึง โดยใช้ค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างรายได้-รายจ่ายประเภทต่างๆ ในช่วงปี 2534-2539 ที่ผ่านมาเป็นฐานในการประมาณการ (โปรดดูอัตราการเพิ่ม/ลด) ต่อไปในช่องสุดท้าย (Incremental ration) ของตารางที่ 4.82 ประกอบ จากตารางที่ 4.82 แสดงให้เห็นว่าหากกรุงเทพมหานครมีระดับรายได้ - รายจ่ายประจำ เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับที่เป็นมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แล้ว ในปีงบประมาณ 2544 กรุงเทพมหานครควรมีรายได้ประจำประมาณ 45,614 ล้านบาท ในจำนวนนี้กรุงเทพมหานคร จะต้องจ่ายเป็นรายจ่ายดำเนินการ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำและรายจ่ายดำเนินการอื่นๆ) ประมาณ 21,843 ล้านบาท (ร้อยละ 47.89) และมีรายจ่ายลงทุน (หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) และงบกลางรวมกันประมาณ 23,769 ล้านบาท (ร้อยละ 52.11)

นอกจากงบประมาณรายจ่ายประจำแล้ว ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2544) กรุงเทพมหานครควรมีรายจ่ายลงทุน "พิเศษ" ซึ่งจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด ประมาณ 11,784 ล้านบาท นอกจากนี้ หากรัฐบาลยังคงมีนโยบายสนับสนุนเงินอุดหนุนแก่

กรุงเทพมหานครดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครก็จะมีรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายดำเนินการที่จ่ายจากเงินอุดหนุนในปี 2544 ประมาณ 23,715 ล้านบาท รวมเป็นรายจ่ายทั้งสิ้น 81,111 ล้านบาท ในจำนวนนี้ประกอบด้วยงบประมาณดำเนินการปกติประมาณ 27,772 ล้านบาท (งบประจำ-ดำเนินการ และงบเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา) และงบประมาณลงทุนหรืองบฯ พัฒนา รวมทั้งสิ้น 53,339 ล้านบาท (งบประจำ-ลงทุน งบพิเศษ และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงต้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2540) ที่จะมาถึงนี้ กรุงเทพมหานครมีศักยภาพในการระดมเงินลงทุนจากแหล่งเดิมได้ประมาณปีละ 31,134 ล้านบาท และในช่วงปลายแผนฯ (2544) ประมาณปีละ 53,339 ล้านบาท กรุงเทพมหานครจึงควรกำหนดเป้าหมายโครงการลงทุนไว้ในกรอบวงเงินลงทุนที่อาจหามาได้ดังกล่าวนี้ หากกรุงเทพมหานครมีเป้าหมายที่จะลงทุนมากกว่าระดับนี้ก็อาจต้องปรับกลยุทธ์การระดมเงินลงทุนใหม่ หรืออาจต้องปรับกลยุทธ์การดำเนินงานใหม่เพื่อประหยัดหรือชดเชยการเพิ่มขึ้นของงบประมาณดำเนินการให้ได้ สำหรับกลยุทธ์ด้านการเงินนั้น จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

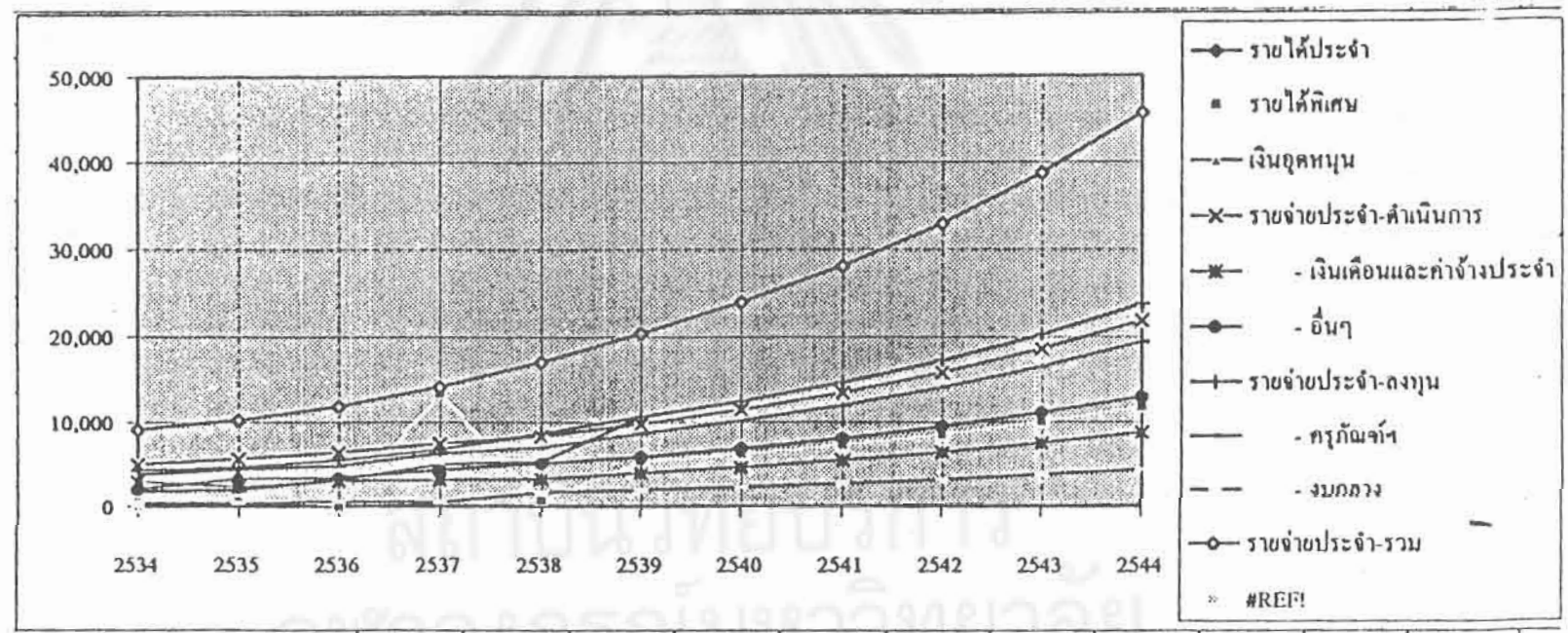
ตารางที่ 4.82 โครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540) และภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544)

หน่วย : พันล้านบาท

รายได้-รายจ่ายประเภทต่าง ๆ	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	Inrem-ratio
รายได้ประจำ	9,140	10,256	11,840	14,170	17,000	20,400	23,962	28,146	33,061	38,833	45,614	0.174611
รายได้พิเศษ	1,052	1,122	0	13,333	765	5,270	6,190	7,271	8,541	10,032	11,784	2.17921
เงินอุดหนุน	1,737	1,948	3,157	4,929	5,270	10,606	12,458	14,633	17,188	20,190	23,715	0.477022
รายจ่ายประจำดำเนินการ	4,935	5,602	6,387	7,434	8,340	9,769	11,475	13,478	15,832	18,596	21,843	0.146486
- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,917	2,308	2,989	3,134	3,269	3,939	4,627	5,435	6,384	7,498	8,808	0.076565
- อื่น ๆ	2,018	3,294	3,398	4,300	5,071	5,830	6,848	8,044	9,448	11,098	13,036	0.251662
รายจ่ายประจำลงทุน	4,204	4,653	5,453	6,735	8,659	10,630	12,486	14,666	17,227	20,235	23,769	0.205426
- คุรุภัณฑ์	3,737	4,327	4,739	6,250	7,001	8,672	10,186	11,965	14,054	16,508	19,391	0.186162
- งบกลาง	467	325	613	484	1,658	1,958	2,300	2,701	3,173	3,727	4,378	0.595641
รายจ่ายประจำรวม	9,140	10,256	11,840	14,170	17,000	20,400	23,962	28,146	33,061	38,833	45,614	0.174611
รวม	11,928	13,325	14,997	32,431	23,034	36,275	42,609	50,049	58,788	69,053	81,111	

ที่มา : ประมวลจากกรุงเทพมหานคร, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538

รูปที่ 4.14 โครงสร้างทางการเงินคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540) และภาพจำลองโครงสร้างทางการเงินคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544)



ตารางที่ 4.83 ภาพจำลองโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540)

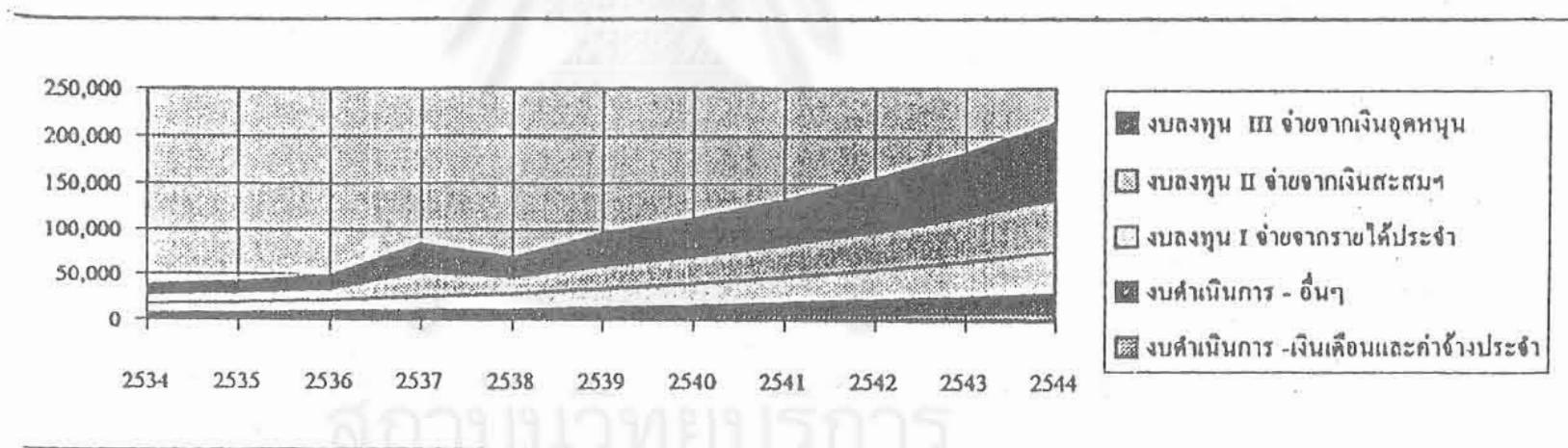
และในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544)

หน่วย : พันล้านบาท

รายได้-รายจ่ายประเภทต่าง ๆ	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
งบดำเนินการ - เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,917	2,308	2,989	3,134	3,269	3,939	4,627	5,435	6,384	7,498	8,808
บวก งบดำเนินการ - อื่น ๆ	4,935	5,602	6,387	7,434	8,340	9,769	11,475	13,478	15,832	18,596	21,843
บวก งบลงทุน I จ่ายจากรายได้ประจำ	9,139	10,255	11,840	14,169	16,999	20,399	23,901	28,145	33,059	38,383	45,612
บวก งบลงทุน II จ่ายจากเงินสะสมฯ	10,191	11,377	11,840	27,502	17,764	25,669	30,151	35,416	41,600	48,864	57,396
บวก งบลงทุน III จ่ายจากเงินอุดหนุน	11,928	13,325	14,997	32,431	23,034	36,275	42,609	50,049	58,788	69,053	81,111

ที่มา : ประมวลจากกรุงเทพมหานคร, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538

รูปที่ 4.15 ภาพจำลองโครงสร้างทางการเงินคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผน ฯ ฉบับที่ 4 (2535-2540) และในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 (2541-2544)



สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร สำหรับการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 5

ก. Privatization เพื่อปรับโครงสร้างทางการคลัง

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ที่ผ่านมา และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ที่กำลังจะมาถึงในปี 2540-2544 นี้ กรุงเทพมหานครจะมีภารกิจด้านการลงทุนและการให้บริการประจำวันเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตามจำนวนประชากร ระดับความเป็นชุมชนเมืองมหานคร และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเองและของประเทศโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้น ในการนี้ กรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนและเงินงบประมาณดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเงาตามตัว การที่กรุงเทพมหานครใช้นโยบายการคลังแบบดั้งเดิม คือพึ่งพารายได้จากภาษีแหล่งเดิมๆ ซึ่งจัดเก็บเองและที่ได้รับส่วนแบ่งภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักนั้นจะไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในโครงการลงทุน หรือแม้กระทั่งการจัดบริการประจำวันอย่างแน่นอน แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีรายได้จากแหล่งเหล่านี้เพิ่มขึ้นเกินเป้าหมายถึง 1.5 เท่าในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 แต่ก็ยังนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2540-44) นี้กรุงเทพมหานครจึงควรดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบใหม่โดยการ "privatize" กิจกรรมด้านการให้บริการสาธารณะของชุมชนอย่างจริงจังเพื่อลดภาระรายจ่ายที่จ่ายจากงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร และระดมเงินลงทุนจากภาคเอกชน และให้บริการในระบบเก็บค่าบริการที่คุ้มทุนมากขึ้น การ Privatize กิจกรรมของท้องถิ่นนั้น กรุงเทพมหานครอาจเลือกดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การร่วมลงทุน การให้เอกชนรับสัมปทานดำเนินกิจกรรม การให้เอกชนลงทุนให้ก่อน การให้เอกชนจ้างเหมาดำเนินกิจกรรมบางประเภทในบางขั้นตอนหรือทุกขั้นตอน และการดำเนินกิจกรรมให้บริการในระบบเก็บค่าบริการในระดับคุ้มทุน ต่ำกว่าทุน หรือสูงกว่าทุน ฯลฯ เป็นต้น ข้อมูลที่น่าเสนอในส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ที่ผ่านมานั้น กรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด หรืออาจจะกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะในช่วงที่ผ่านมานั้นกรุงเทพมหานครยังมิได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังเท่าที่ควร

กิจกรรมที่ควรดำเนินการแบบ Privatization มีหลายประเภท เช่น บริการขนส่งมวลชนทั้งทางบกและทางน้ำ บริการที่อยู่อาศัย การพัฒนาย่านชุมชนแออัด การพัฒนาเขตการค้าและอุตสาหกรรม การตลาด บริการที่จอดรถ บริการลากรถ บริการระบายน้ำและกำจัดน้ำเสีย บริการ บริการโทรคมนาคม บริการเคเบิลทีวี บริการรับเลี้ยงเด็กกลางวัน โรงเรียนนานาชาติ

บริการรักษาพยาบาล บริการดูแลผู้สูงอายุ และผู้ป่วยในชุมชน บริการขนส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน บริการประกันสุขภาพ บริการตรวจสอบและประเมินความปลอดภัยของอาคาร บริการให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรมและสถาปนิกอาคาร บริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงาน บริการเก็บขยะ ขนขยะ และกำจัดขยะ ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น³²

การดำเนินนโยบาย Privatization ของกรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้จะช่วยปรับโครงสร้างทางการคลังของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ให้มีลักษณะพลวัตและกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนมากขึ้น นอกจากกรุงเทพมหานครจะสามารถหยุดยั้งการเติบโตของงบประมาณประจำปีซึ่งจ่ายจากรายได้ประจำไว้ได้ (ซึ่งเท่ากับสามารถยับยั้งการเติบโตของหน่วยงานอำนาจการ และจ่ายประจำที่ไม่เกี่ยวข้องกับทำให้บริการโดยตรงกับการให้บริการไว้ได้) แล้ว กรุงเทพมหานครยังสามารถระดมทรัพยากรเพื่อการลงทุนและการดำเนินการผ่านระบบภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมทั่วไป ซึ่งมักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เพราะเป็นวิธีการระดมเงินออมที่ผู้จ่ายเงินไม่ได้รับประโยชน์จากบริการโดยตรงไปตรงมา

อนึ่ง ในการร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานนั้น กรุงเทพมหานครอาจร่วมลงทุนกับเอกชนหรือกับรัฐบาล หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้กรุงเทพมหานครควรผลักดันให้รัฐบาลกระจายอำนาจด้านการจัดทำและการบริหารโครงการลงทุนร่วมให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการทั่วไปถือปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่มีระบบบัญชีและการเงินที่แยกเป็นอิสระจากรัฐบาลระดับชาติ จึงสมควรมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามหน้าที่ของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติมใน จรัส สุวรรณมาลา เอกสารการวิจัย เรื่องแนวทางการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันดำรงราชานุภาพ เอกสารการวิจัย สดร. สป. เลขที่ 09/2537 และ Kraiyudht Dhiratayakinant, *Urban Public Finance : Financing Urban Infrastructure, Final Report, Chulalongkorn University Social Research Institute, October 1985.*

ตารางที่ 4.84 กิจกรรมที่กรุงเทพมหานคร อาจเลือกวิธีการดำเนินการในเชิงพาณิชย์

ประเภทกิจกรรม	รูปแบบการดำเนินการเชิงพาณิชย์
บริการขนส่งมวลชน (ขสมก. รถไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น)	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน/องค์กรภายนอก จัดบริการเชิงพาณิชย์
บริการเก็บขนและทำลายขยะมูลฝอย	1. contracting out ให้เอกชนเก็บขนขยะและเก็บค่าบริการตามอัตราที่ตกลงร่วมกัน 2. ร่วมทุนกับองค์กรภายนอก (โรงงาน โรงแรม หมู่บ้านจัดสรร หน่วยการปกครองท้องถิ่นข้างเคียง) เก็บขนขยะ/ก่อสร้าง โรงงานกำจัดขยะ และดำเนินการเชิงพาณิชย์
การบำบัดน้ำเสีย	1. ส่งเสริมให้เอกชน (โรงงาน โรงแรม หมู่บ้านจัดสรร ฯลฯ) ดำเนินการในส่วนของตนเอง 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน (โรงงาน โรงแรม หมู่บ้านจัดสรร หน่วยการปกครองท้องถิ่นข้างเคียง) จัดบริการเชิงพาณิชย์
สถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
โรงเรียนนานาชาติ	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
ศูนย์การแพทย์และอนามัย	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน (โรงพยาบาลเอกชน คลินิกเอกชน) จัดบริการเชิงพาณิชย์
บริการทางการแพทย์เฉพาะในกลุ่มในชุมชน เช่น ผู้สูงอายุ ผู้มีโรคประจำตัวเรื้อรัง เป็นต้น	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน จัดบริการเชิงพาณิชย์
สถานธนาบาล	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน (โรงพยาบาลเอกชน คลินิกเอกชน) จัดบริการเชิงพาณิชย์
บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ บริการลากรถ บริการทำลายซากรถยนต์	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
สวนสาธารณะ สนามกีฬา สระว่ายน้ำ และศูนย์พัฒนาสุขภาพ	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
ตลาดสด	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
การพัฒนาย่านการค้าและอุตสาหกรรม	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดบริการเชิงพาณิชย์
การพัฒนาย่านที่อยู่อาศัย	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน/องค์กรภายนอก เช่น การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น จัดบริการเชิงพาณิชย์
การให้คำปรึกษาแนะนำด้านการออกแบบและควบคุมการก่อสร้างอาคาร	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน/องค์กรภายนอกจัดบริการเชิงพาณิชย์
การจัดบริการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน	1. ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดบริการเชิงพาณิชย์ 2. ร่วมลงทุนกับเอกชน/องค์กรภายนอกจัดบริการเชิงพาณิชย์

ข. พัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณ

นอกจากเรื่องการระดมเงินทุนจากภาคเอกชนโดยใช้นโยบาย Privatization แล้วกรุงเทพมหานครควรเร่งดำเนินการตามโครงการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการคลังและงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 อย่างจริงจัง อาทิ ในเรื่องการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโรงเรือนให้มีฐานภาษีกว้างขวางมากขึ้น (ลดข้อยกเว้นลดหย่อนลงไปให้เหลือน้อยที่สุด ปรับวิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน และอัตราภาษี) การปรับปรุงระบบบัญชีการเงิน ปรับปรุงกิจการเทศพาณิชย์ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครควรมีโครงการใหม่ๆ เช่น การปรับปรุงแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการประจำปีให้สามารถประสานกิจกรรมการลงทุนต่างๆ ที่ภาครัฐ (ทั้งรัฐบาลระดับชาติ และกรุงเทพมหานคร) ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครควรปรับปรุงวิธีการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ทันสมัย มีดัชนีชี้วัดสัมฤทธิ์ผล และต้นทุนการดำเนินกิจกรรมในแผนงานต่างๆ ที่ชัดเจน ทั้งนี้กรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องจำกัดกรอบการจัดท่างบประมาณอยู่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้ทำ หรือทำเลียนแบบของรัฐบาลระดับชาติแต่อย่างใด

หากกรุงเทพมหานครสามารถปรับโครงสร้างทางการคลังโดยวิธีการ Privatization และพัฒนาประสิทธิภาพการบริการการเงินการคลังให้ดียิ่งขึ้นได้ตามที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ก็เป็นที่น่าจะคาดหวังได้ว่าระบบการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครจะสามารถสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างแน่นอน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 5

บทบาทและแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร

5.1 ปัญหาปัจจุบันของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาเรื่องปัญหาและความต้องการของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ได้ให้ข้อสรุปปัญหาของเมืองกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันดังนี้

1. ปัญหามลพิษ

มลพิษสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพฯ อยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงยิ่ง คุณภาพน้ำในคูคลองและแม่น้ำต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ คุณภาพอากาศมีปัญหาถึงระดับที่ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพประชาชน ส่วนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทวีจำนวนขึ้นจนเกิดปัญหาในการกำจัดทำลาย ทำให้เป็นผลเสียทั้งต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

2. ปัญหาจราจร

จราจรติดขัดเป็นต้นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของมลพิษทางอากาศ เป็นผลเสียต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต และทำให้เกิดการสิ้นเปลืองในการขนส่งเกินกว่าปกติ

3. ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน

เป็นปัญหาที่เกิดจากความปนเปื้อนของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอาคารในเมือง ไม่มีการแบ่งเป็นสัดส่วนหรือโซนนิ่งที่เหมาะสม

4. การขาดแคลนธรรมชาติและควมร่มรื่นในเมือง

จัดเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และจะเป็นปัญหามากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มความแออัดของเมือง

5. สาธารณูปโภค สาธารณูปการของเมืองมีไม่เพียงพอ

เนื่องจากกรุงเทพมหานคร ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่เป็นไปในลักษณะและทิศทางที่ไร้แบบแผน จึงเกิดปัญหาในเรื่องความขาดแคลนการบริการพื้นฐานจากรัฐ

6. ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

เป็นปัญหาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสต่างๆ ในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต

7. ปัญหาความเสื่อมถอยของวัฒนธรรมและประเพณี

ความเสื่อมถอยของวัฒนธรรมประเพณีของคนกรุงเทพฯ ทุกวันนี้ทำให้สังคมไทยขาดเอกลักษณ์ อันได้แก่ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การให้อภัย ความมีน้ำใจ คนเมืองจึงต่างคนต่างอยู่ เหวงและไม่เข้าใจกัน.

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น กรุงเทพฯ ยังคงเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และกำลังก้าวขึ้นสู่การเป็นศูนย์กลางการบริหารและการบริการที่สำคัญที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 ปรางค์การณทั้งหมดเป็นแนวโน้มสืบเนื่องมาจากการที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของภาคมหานคร ซึ่งประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะรวมตัวกันอยู่ในบริเวณนี้ การพัฒนาเมืองได้ขยายตัวเกินขอบเขตบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยครอบคลุมบางส่วนของ 5 จังหวัดใกล้เคียง ได้แก่สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม นนทบุรี และปทุมธานี ซึ่งทั้งหมดประกอบกันเป็นกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นบริเวณที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศ และจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามลำดับซึ่งสูงกว่าประเทศกรุงเทพฯ จึงเป็นเมืองที่ศักยภาพสูงที่จะเติบโตเป็นศูนย์กลางการบริหารและบริการหรืออีกนัยหนึ่งเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ วิทยาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเมืองที่มีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เร็วที่สุดในโลกในช่วงทศวรรษนี้

5.2 ปัญหาในภาคตจากบชายตัวของเมือง

จากสภาพปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลจากบทบาทที่เป็นอยู่และศักยภาพการเติบโตในอนาคต หากไม่มีนโยบายและแผนพัฒนาที่เหมาะสมแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงยังเป็นไปตามที่เป็นอยู่ กรุงเทพฯ จะขยายตัวทางกายภาพมากขึ้น และทำให้เกิดสภาวะที่เป็นปัญหาดังนี้

- การพัฒนาอาคารพาณิชย์ และอาคารสำนักงานส่วนใหญ่ จะยังคงกระจายอยู่ริมถนนสายประธานและทางด่วนที่สร้างใหม่ต่อไป ผลที่ตามมาคือ จะเกิดการพัฒนายุทธศาสตร์ที่แออัดตามริมถนนตัดใหม่เหล่านี้
- โครงการพัฒนาที่พักอาศัยอยู่กระจัดกระจายต่อไป และห่างจากศูนย์กลางเมืองออกไปมากขึ้น เมื่อการสร้างถนนวงแหวนรอบนอกและทางด่วนเอกมัย-รามอินทราแล้วเสร็จ โครงการที่พักอาศัยจะเกิดในเขตนี้มากขึ้น จากสภาวะนี้การบริการระบบขนส่งแบบเก่า สำหรับโครงการพัฒนาที่อยู่กระจัดกระจายห่างกันนี้ จะทำได้ยากยิ่งขึ้น ทำให้ต้องพึ่งพารถส่วนตัวมากขึ้น
- แนวตะวันออกตามทางหลวงกรุงเทพฯ-ชลบุรี จะเป็นบริเวณที่มีการขยายตัวสูงในช่วงทศวรรษหน้า ปัจจัยที่กระตุ้นการเจริญเติบโต คือ การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และโครงการท่าอากาศยานนานาชาติแห่งที่ 2 และการพัฒนาถนนให้สามารถเข้าถึงได้
- ในเขตศูนย์กลางของเมืองจะมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นตามสมควร เมื่อระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างเสร็จ การพัฒนาที่พักอาศัยใกล้แนวระบบขนส่งมวลชนจะเพิ่มขึ้น การจราจรติดขัดจะลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นในเขตชั้นในของเมือง และการพัฒนาที่อยู่กระจัดกระจายยิ่งขึ้น จะทำให้ประชากรจำนวนมากต้องพึ่งการมีรถส่วนตัว
- เขตธนบุรีและบริเวณชานเมืองด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา จะประสบปัญหาการจราจรแออัดที่หนักที่สุดในเขตนครหลวง ทั้งนี้ เพราะไม่มีบริการของระบบขนส่งมวลชนและขาดระบบเชื่อมใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงกับกรุงเทพฯ ส่วนกลาง การพัฒนาต่างๆ จะยังถูกจำกัดต่อไป เพราะไม่มีทางเข้าถึง

● สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตในเมืองเสื่อมโทรมลง การพัฒนาแบบกระจายโดยไม่มีกรอบวางแผน จะทำให้เขตเทศบาลจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้ได้ยากขึ้น และในบางเขตจะไม่สามารถจัดให้ได้เพราะค่าใช้จ่ายสูงเกินไป คุณภาพอากาศและน้ำใต้ดินจะเสียมากขึ้น โรงเรียนและการบริการต่าง ๆ ของรัฐจะล้าหลังในเขตชานเมือง ทำให้ประชากรแถบชานเมืองต้องเดินทางเป็นระยะทางไกลทุกวัน

5.3 กรุงเทพฯ เมืองที่น่าอยู่ กรุงเทพฯ : เมืองแห่งวัฒนธรรมและทศนิโบาย

เพื่อป้องกันผลกระทบทางลบ ซึ่งแสดงออกด้วยปัญหาทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังที่กล่าวมาทั้งหมด กรุงเทพฯ จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรมชัดเจน สามารถแก้ภาวะเสื่อมโทรมของเมือง และป้องกันปัญหาในอนาคต กรุงเทพฯ จะต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองที่สอดคล้องกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ ด้วยการก้าวเข้าสู่การเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างสง่างาม และขณะเดียวกันจะต้องประกอบด้วยวิสัยทัศน์การพัฒนาจากรัฐและประชาชนทุกฝ่ายให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่

จากการศึกษา “ เมืองในอุดมคติจากความคิดเห็นของประชาชน ” กรุงเทพฯ จะเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้ด้วยการสร้างองค์ประกอบ 5 ประการ คือ “ กฎแห่ง 5 ส(ศ)” (Rule of 5 E’s for Livable Bangkok) ได้แก่

1. ศ - (เศรษฐกิจ) (Economic)
2. ส - (สภาพนิเวศ) (Ecology)
3. ส - (เสมอภาค) (Equality)
4. ส - (สะดวก) (Efficiency)
5. ส - (สุนทรีย์) (Esthetic)

โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ (Economic)

ประชาชนในกรุงเทพมหานคร จะต้องมีโอกาสทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน ฐานะทางเศรษฐกิจอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นฐานทางอาชีพ แต่โอกาสในการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจจะต้องมีอยู่อย่างทัดเทียมกัน

2. องค์ประกอบด้านสภาพนิเวศน์ (Ecology)

สภาพแวดล้อมของกรุงเทพฯ จะต้องเป็นสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นสภาพแวดล้อมที่มีธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์สรรค์สร้างขึ้นในภาวะที่สมดุล เป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน

3. องค์ประกอบด้านเสมอภาค (Equality)

กรุงเทพฯ จะต้องเป็นเมืองที่ผู้อยู่อาศัยทุกคน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคม ปราศจากการเหลื่อมล้ำและการแบ่งแยกทางสังคม

4. องค์ประกอบด้านความสะดวและประสิทธิภาพของเมือง (Efficiency)

กรุงเทพฯ จะต้องให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างและสนับสนุนกิจกรรมการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ เช่น การบริการด้านการขนส่ง การสื่อสาร และสาธารณูปโภคต่างๆ

5. องค์ประกอบด้านสุนทรียภาพหรือความงดงามของเมือง (Esthetic)

กรุงเทพฯ จะต้องมีความงดงาม ประกอบด้วยศิลปะที่สร้างสรรค์ลงตัวและกลมกลืนกับธรรมชาติ มีวัฒนธรรม ประเพณี มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่สงบสุข มีอาหารตาอาหารใจ สร้างความเบิกบาน ความหลังและกำลังใจแก่ชาวกรุงเทพฯ ทุกคน

ในภาวะที่กรุงเทพฯ จะต้องรับบทบาทของเมืองศูนย์กลางแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้อย่างสมบูรณ์นั้น กรุงเทพฯ จะต้องมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย คือ มีความเพียงพอและมีประสิทธิภาพ กรุงเทพฯ จึงต้องมีการพัฒนาคุณภาพและรูปแบบของเทคโนโลยีทั้งที่พัฒนาขึ้นเองจากภูมิปัญญาคนไทย และการประยุกต์เทคโนโลยีสากล และในความสำคัญควบคู่กันไป กรุงเทพฯ จะต้องสามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับเอกลักษณ์อันดีงามของไทย สร้างสรรค์และสืบทอดวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ชุมชน ดังนั้นเป้าหมายรวมยอดของแผนพัฒนากรุงเทพฯ ในทุกด้านทุกประการจะต้องทำให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่สำหรับประชาชน โดยเป็น “กรุงเทพฯ เมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยี” (Bangkok : A City of Culture and Technology)

5.4 แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร

แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร จัดแบ่งกลุ่มไว้ดังนี้

ก. ทางด้านสังคม วัฒนธรรม และชุมชน

- **พัฒนาความรู้โดยเร่งรัดการจัดหาสถานที่และบริการให้เยาวชน**
ส่งเสริมการให้ความรู้ ข่าวสาร แนวทางการปฏิบัติงานและสวัสดิการสังคม
- **พัฒนาการกีฬา นันทนาการและงานสาธารณะ** โดยเร่งรัดจัดหารณรงค์
และพัฒนาการให้บริการด้านการกีฬา ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกีฬา เร่งการก่อสร้างงานสาธารณะ
- **พัฒนาการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์** โดยส่งเสริม
ความมั่นคงของสถาบันครอบครัว การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ขยายบริการ
สวัสดิการและการสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กในสภาวะยากลำบากพิเศษ
- **พัฒนาเด็กและเยาวชน** โดยจัดให้มีสถานที่และกิจกรรม สำหรับ
เด็กและเยาวชนทั่วไปได้ออกกำลังกายและร่วมทำกิจกรรม โดยเน้นให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วม
- **ควรพิจารณาขยายความสนใจและการดำเนินงานไปสู่การยกระดับ**
คุณภาพชีวิตสำหรับประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่นครหลวงทั้งเรื่องการยกระดับสติปัญญา ยก
ระดับฝีมือแรงงาน และระดับคุณภาพชีวิตโดยรวม
- **ดูแลการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา**
- **ควรมีแผนงาน และระบบงาน เพื่อดูแลดำเนินการ และประสานงาน**
ในเรื่องการศึกษาอย่างเป็นระบบ
- **ควรขยายแนวคิดและแนวดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา**
โดยเน้นที่กระบวนการในการเรียนการสอน
- **ส่งเสริมและรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดการศึกษา**
- **ส่งเสริมงานด้านป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ** และจัดสวัสดิการบ้าน-
พักและการดูแลผู้สูงอายุและผู้ติดเชื้อโดยเฉพาะ
- **ส่งเสริมให้การศึกษาและรณรงค์ให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพ**
เบื้องต้นได้เอง
- **รณรงค์การลดอุบัติเหตุการจราจร** โดยการใช้อนุอย่างถูกวิธี ใช้ระบบ
ขนส่งมวลชนและการรักษาสภาพถนนให้ใช้การได้ดี

- ส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
- พิจารณารูปแบบการให้สวัสดิการ เช่น กองทุนกู้ยืม สถานธนาณูเคราะห์ ให้กับผู้ด้อยโอกาส

ข. ทางด้านกายภาพ

- เน้นการบริหารการใช้ที่ดิน เพื่อให้เกิดความสมดุลทางด้านแหล่งงาน ที่อยู่อาศัย และสอดคล้องกับการวางแผนด้านสาธารณูปโภคด้านอื่นๆ เช่น การขนส่งมวลชน การป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ ภาวะมลพิษด้านอากาศ น้ำและเสียง
- จัดหาพื้นที่สีเขียวอย่างเร่งด่วน ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน และมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคารโดยมีสวนหย่อม หรือพื้นที่เปิดว่างในพื้นที่พัฒนาและเอกชน โดยมีระเบียบหรือกลไกทางภาษีเป็นสิ่งจูงใจ
- จัดลำดับความสำคัญของกลุ่มแผนงานด้านคมนาคมขนส่ง เพื่อแก้ปัญหาจราจร
- กำหนดแนวทางเร่งรัดโครงการที่มีอยู่ให้ดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเวนคืนที่ดิน การดำเนินโครงการเอง และการประสานกับหน่วยงานสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง

ค. ทางด้านสิ่งแวดล้อม

- มีการกำหนดมาตรการและมาตรฐานทางด้านมลพิษทางอากาศและเสียง พร้อมสร้างความเข้าใจประชาธิปไตย กับประชาชน
- เพิ่มประสิทธิภาพการบำบัดน้ำเสียให้ครอบคลุมพื้นที่ได้มากขึ้นพร้อมพัฒนาเทคนิคและประสิทธิภาพ การบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่ให้ดีขึ้น และเร่งรัดการเตรียมจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม
- มีการทบทวนแผนการป้องกันน้ำท่วม และระบายน้ำร่วมกับจังหวัดข้างเคียง ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดหาแหล่งเก็บกักน้ำ และรูปแบบการระบายน้ำออกสู่ทะเล ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินที่มีและที่จะเปลี่ยนแปลงไป

- **รณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือในการรักษาความสะอาดบ้านเมือง** และร่วมกันคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด จัดหาอุปกรณ์การเก็บมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพและปรับปรุงการกำจัดมูลฝอยอย่างถูกวิธี ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนเข้ามาช่วยผ่อนภาระ

ง. ด้านองค์การบริหารและการคลัง

- **กำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานคร** เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย
- **เร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของกรุงเทพมหานครใหม่** เพื่อให้มีความเหมาะสมและมีความสมดุลระหว่างอำนาจความรับผิดชอบขององค์การ
- **แสวงหารูปแบบในการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่** เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น
- **เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริหารงานบุคคล** โดยหารูปแบบการบริหารงานบุคคลใหม่
- **เพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนและการบริหารงานองค์การ**
- **เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการบริหารมากขึ้น**
- **ปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังขององค์การ** เพื่อให้สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- **เน้นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ (Privatization) ให้มากขึ้น**
- **เร่งรัดการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการทางการเงินการคลังขององค์การ**

5.5 บทบาทของกรุงเทพมหานคร (ในฐานะหน่วยงาน) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

วิวัฒนาการการปกครองของกรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาบทบาทและหน้าที่จากสภาพการเป็นเทศบาล รับงานดูแลด้านสาธารณูปโภคบางประการจากรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทยมาดูแลประชาชนในท้องถิ่น แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ บทบาทของกรุงเทพมหานครจึงมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้นมาโดยลำดับโดยเฉพาะเมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยตรง ในทางการเมืองแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเปรียบเสมือนผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เสมือนรัฐบาลท้องถิ่น ยังต้องรับภาระในด้านพิธีการ ภาระการจัดจราจรหรือการสัญจร การติดต่อระหว่างภูมิภาคและต่างประเทศ ทั้งจากรัฐบาลกลางและจากจังหวัดใกล้เคียง

อย่างไรก็ตามในเชิงการบริหารแล้ว อำนาจการบริหารของกรุงเทพมหานครยังมีจำกัด ยิ่งทางด้านงบประมาณแล้วยังต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่เป็นส่วนใหญ่ทำให้การดำเนินการจะต้องมีขั้นตอนมากและต้องใช้การประสานงานข้ามหน่วยงานที่ดำรงอยู่อย่างมาก บทบาทของกรุงเทพมหานครจำต้องเสนอนโยบายดำเนินการให้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้งบประมาณที่ได้รับมาภายใต้การคาดหวังจากประชาชนที่เลือกผู้บริหารของตนขึ้นมา

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลกลางได้เน้นในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม อย่างมีเสถียรภาพเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ในขณะที่ประชาชนในกรุงเทพฯ ต้องการสภาพคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น บทบาทของกรุงเทพฯ จึงยังจำเป็นต้องตอบสนองนโยบายดังกล่าวภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยควรเน้นในเรื่องต่อไปนี้

1. พัฒนางานและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม ในฐานะรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ที่ดิน
2. แก้ไขปัญหาหรือบรรเทาปัญหาด้านสังคม ส่งเสริมงานการศึกษา และด้านศิลปวัฒนธรรมให้มากขึ้น
3. ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงสภาพสุขอนามัยและสาธารณสุข พัฒนาองค์กรเพื่อให้ปรับปรุงการบริหารและขยายขอบเขตการบริหารและบริการให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ
4. พัฒนาแหล่งเงินทุนในลักษณะต่างๆ เพื่อขยายบทบาทการบริหารรวมทั้งมาตรการจูงใจด้านภาษีเพื่อการพัฒนา

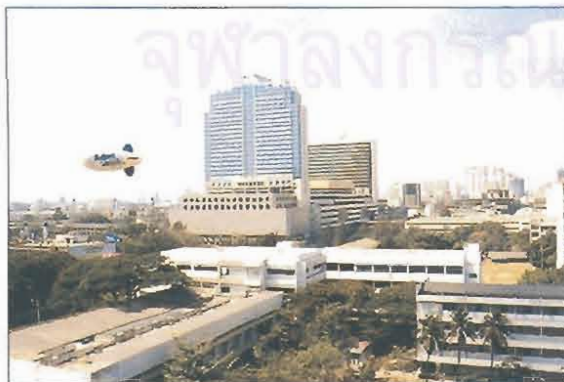
จากสภาพปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น จะเห็นว่าในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ปัญหาต่างๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้นและขยายตัวมากขึ้น และปัญหามีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครยิ่งขึ้น ความสลับซับซ้อนของปัญหา ตลอดจนความแตกต่างของความต้องการพื้นที่มีหลากหลายมากขึ้น หน่วยงานของกรุงเทพมหานครจึงควรมีกรอบทิศทางและแนวทางการดำเนินของหน่วยงานเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารงาน และจัดการปัญหาต่างๆ ที่

เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ และเป็นกลไกในการผลักดันการพัฒนาประเทศในขณะเดียวกันด้วยในฐานะเมืองหลวง บทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะของหน่วยงานปกครองและการบริหาร จึงต้องมีการดำเนินการและมีบทบาทในการจัดการตนเองหลายประการ คือ ประการแรกบทบาทในฐานะเครื่องมือหรือกลไกในการพัฒนาประเทศ โดยที่กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ ที่จะต้องมีการกำหนดกรอบและทิศทางในการพัฒนาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพรวม ประการที่สองในฐานะของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการให้การบริหารงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายฐานะขององค์การที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ปรับปรุงให้สามารถสนับสนุนและรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างได้ ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงต้องกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาเพื่อให้สามารถผลักดันองค์การให้ทำงานได้อย่างบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยกรอบแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครจะได้พิจารณาในบทที่ 6 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6



บทที่ 6

กรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

ในบทนี้จะเป็นการสรุปข้อเสนอในการวางกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะประกอบด้วย

- การกำหนดกรอบแนวความคิดนโยบายเบื้องต้น
- การเสนอกรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร
- การเสนอรูปแบบงบประมาณการลงทุน
- การสรุปแนวทางการปฏิบัติและมาตรการสนับสนุน

6.1 กรอบแนวความคิดนโยบายเบื้องต้น

ในสถานะที่กระแสเศรษฐกิจและการค้าของโลกมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ในอนาคตอันใกล้นี้ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้ มีการเติบโตระดับสูงมาในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และคาดว่าจะรักษาสภาพการเติบโตต่อไปอีกระยะหนึ่ง การหลั่งไหลของเศรษฐกิจและการค้าดังกล่าว ส่งผลต่อการนำเข้ามาของเทคโนโลยีและศิลปวัฒนธรรมด้วยในเวลาเดียวกัน

กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงจึงเป็นแหล่งรองรับอีกจุดหนึ่งของกระแสการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลต่อการขยายตัวของเขตเมือง การเพิ่มของมูลค่าทางเศรษฐกิจและประชากร ถึงแม้ว่านโยบายระดับประเทศจะพยายามผลักดันให้ภาคอุตสาหกรรมกระจายออกไปเขตภูมิภาค เพื่อขยายความเจริญออกสู่พื้นที่ภูธร แต่ภาคธุรกิจประเภทบริการก็มีบทบาทเพิ่มขึ้นมาทดแทน การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจส่งผลต่อการเพิ่มของประชากร และความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชาชนในกรุงเทพมหานคร และการเติบโตดังกล่าวยังคงส่งผลกระทบกำหนดนโยบายพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป

ความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้มีการศึกษาไว้ได้สรุปไว้ในบทที่ 5 แล้วว่า ประชาชนต้องการสภาพเศรษฐกิจที่มีโอกาสเท่าเทียมกัน ต้องการสภาพนิเวศน์หรือสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยต้องต้องการความเสมอภาคทางสังคม ต้องการความสะดวกและประ-

สิทธิภาพในการบริการพื้นฐาน และต้องการความมีศิลปะ ประเพณี การวางแผนพัฒนาเมืองจึงควรนำความต้องการของประชาชนเป็นเป้าหมายหนึ่งในการดำเนินการ

แนวความคิดในการวางกรอบแผนการพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงถูกกำหนดจากความต้องการของประชาชน ภายใต้กระแสการพัฒนาของประเทศและของโลก และบทบาทของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์การบริหาร “ กรุงเทพฯเมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยี” (Bangkok: A City of Culture and Technology) จึงเป็นสโลแกนของคณะผู้ศึกษาซึ่งสะท้อนภาพความต้องการและแนวคิดในการจะวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป

นโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงควรกำหนดในกรอบดังต่อไปนี้

<p>1. ด้านเศรษฐกิจ</p>	<p>ให้โอกาสอันเสมอภาคในการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีเป้าหมายที่จะลดจำนวนผู้ด้อยโอกาส โดยการส่งเสริมอาชีพ แนะนำอาชีพการงาน พัฒนาแรงงาน สวัสดิการสังคม</p>
<p>2. ด้านสภาพนิเวศ</p>	<p>สร้างสภาพแวดล้อมเพื่ออยู่อาศัยที่เหมาะสมยิ่งขึ้น มีเป้าหมายที่จะลดสภาพมลพิษทางด้านอากาศ เสี่ยง น้ำเสีย ภาวะน้ำท่วมขัง และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยใช้มาตรการด้านผังเมือง และกำหนดมาตรฐานด้านสภาวะแวดล้อมที่จะรักษาให้ชัดเจน</p>
<p>3. ความเสมอภาคทางสังคม</p>	<p>สร้างสภาพความเสมอภาคเป็นเมืองของทุกคน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วม ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบการศึกษา สาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ส่งเสริมการเกิดและตั้งชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ ปรับทัศนคติการบริการประชาชนและบทบาทของชุมชนในการบริหารและรับฟังความคิดเห็นและป้องกันปัญหา</p>

4. ด้านความสะดวกและ ประสิทธิภาพ	เพิ่มและปรับปรุงประสิทธิภาพงานบริการพื้นฐานแก่ประชาชน ทั้งทางด้านจราจร สาธารณูปโภค โดยการจัดการสื่อสาร ทำแผนปฏิบัติการร่วม พัฒนารูปแบบการบริหารแบบเอกชน เร่งรัดการดำเนินโครงการที่มีอยู่แล้ว วางระบบที่ใช้เทคโนโลยี เข้าช่วย และฝึกอบรมงานบริการประชาชน
5. ด้านความสุนทรีย์	ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งความเอื้ออาทรและมีส่วนร่วม และปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมใหม่ที่เหมาะสม การสร้างสภาพ แวดล้อม โดยกำหนดทั้งด้านแผนงานและกิจกรรมด้าน วัฒนธรรม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

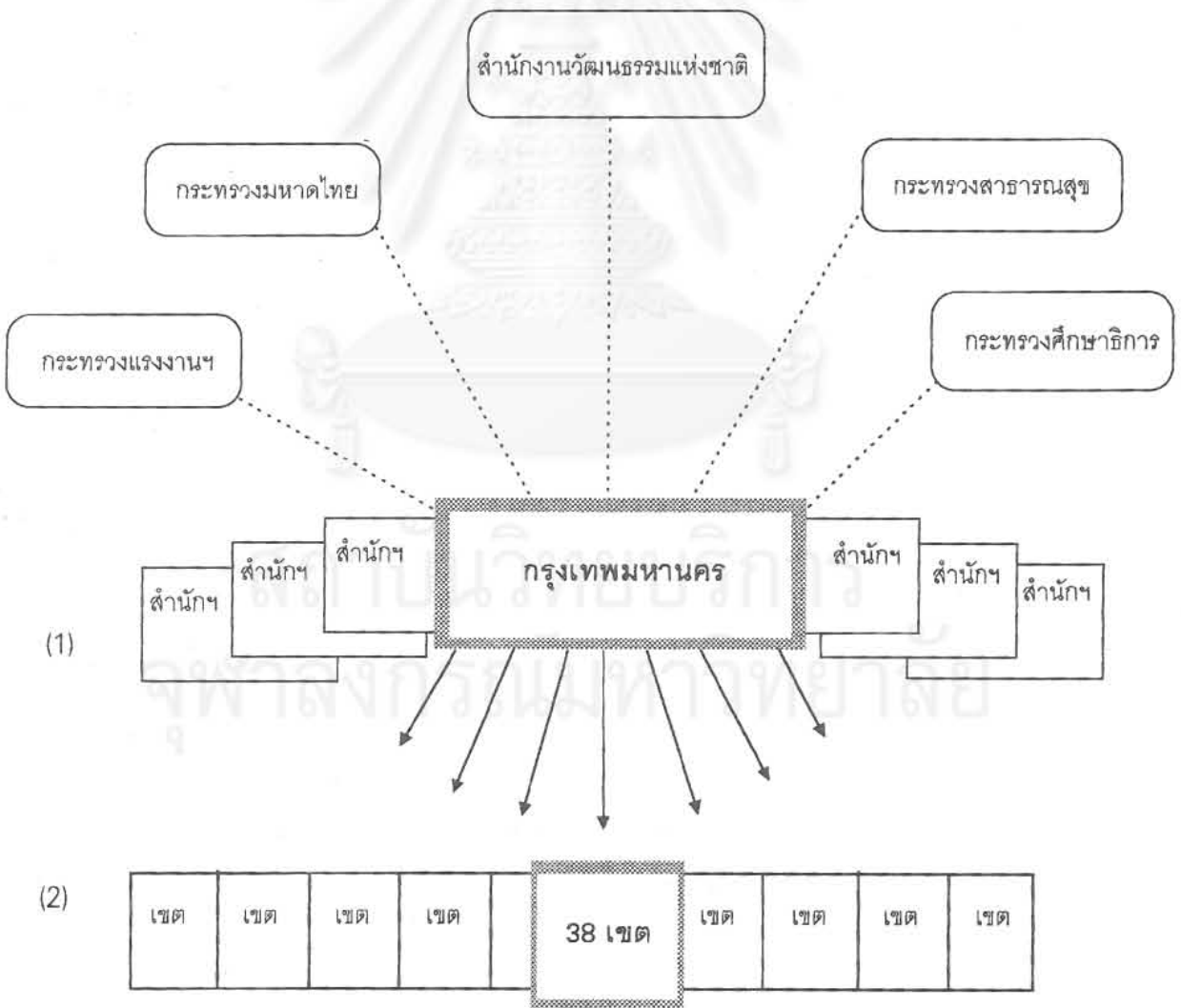
6.2 กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

6.2.1 กรอบแผนพัฒนานครกรุงเทพมหานคร ด้านวัฒนธรรม สังคม และชุมชน

การกำหนดกรอบแผนพัฒนา กทม. ด้านสังคมวัฒนธรรมเป็นการสรุปโดยผนวกรวมแผนด้านวัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม และพัฒนาชุมชนเข้าด้วยกัน โดยจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ

- (1) งานที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้เอง
- (2) งานที่กรุงเทพมหานครสามารถกระจายอำนาจให้เกิดการดำเนินการระดับเขตได้

ส่วนงานที่กรุงเทพมหานครจะต้องประสานกับหน่วยงานระดับชาติอื่นๆ จะไม่รวมอยู่ในกรอบนี้ รายงานนี้เสนอกรอบแผนพัฒนาในระดับภายในกรุงเทพมหานคร และระดับเขตเท่านั้น ส่วนการประสานงานกับหน่วยงานชาติเป็นเรื่องของแผนชาติซึ่งอยู่สูงกว่าขอบเขตของงานนี้



กรอบนโยบายที่เสนอในที่นี้ คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งงานของสำนักต่างๆ และบทบาทของเขตให้ชัดเจน ข้อแตกต่างระหว่างกิจกรรมที่ดำเนินงานระดับเขต คือ งานขั้นปฏิบัติการ (implementation) กิจกรรมของสำนัก คือ การเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทาง ตลอดจนเป็นผู้ติดตามงาน โดยไม่ต้องเป็นผู้ปฏิบัติเอง

งานทางด้านวัฒนธรรมและพัฒนาสังคม เป็นงานที่จำเป็นจะต้องกระจายงานลงสู่พื้นที่ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมไม่ต้องการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ครอบคลุมหลายเขต และกิจกรรมที่ดำเนินการควรมีลักษณะหลากหลายตามสภาพสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และสังคมวัฒนธรรมของแต่ละเขต

1. กรอบแผนพัฒนาระดับที่กรุงเทพมหานครดำเนินการในฐานะหน่วยงานกลาง

1.1 ด้านวัฒนธรรม

ก. **มุ่งวิสัยทัศน์กรุงเทพมหานครด้านวัฒนธรรม** : เมืองวัฒนธรรมแห่งความเอื้ออาทรและมีส่วนร่วม

ข. **กำหนดยุทธศาสตร์** : การลดความเป็นข้าราชการ (Debureaucratization) และเสริมการมีส่วนร่วม (Participation)

ค. **เร่งกำหนดกระบวนการแผนด้านวัฒนธรรม** : เพื่อพัฒนาการแก้ไขปัญหากรุงเทพมหานครด้วยทัศนะสร้างสรรค์วัฒนธรรม

- ส่งเสริมสภากรุงเทพมหานครให้มีความสนใจเชิงวัฒนธรรม
- สร้างสรรค์วัฒนธรรมสาธารณะ
- สร้างสรรค์การแก้ไขข้อขัดแย้งโดยอาศัยวัฒนธรรมที่เอื้ออาทรและเปิดกว้าง
- พัฒนานิยามวัฒนธรรมในความหมายที่ผู้คนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์และมีชีวิตชีวา โดยเฉพาะลักษณะนานาชาติและหลากหลายทางวัฒนธรรม

ง. เสริมสร้างและพัฒนากลไกหน่วยงานฝ่ายกรุงเทพมหานคร ที่จะรองรับและเสริมงานวัฒนธรรมของชุมชนทุกระดับ ทั้งในระดับชุมชน ระดับเขต ระดับระหว่างเขต และระดับกรุงเทพมหานคร

จ. ส่งเสริมทางเลือกทางวัฒนธรรมของชุมชนที่หลากหลาย โดยเฉพาะสนใจตอบสนองความต้องการทางวัฒนธรรมของกลุ่มผู้สูงอายุ คนงาน และเยาวชน

ฉ. กำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมกลุ่มหรือองค์กรชาวเมืองทุกวัยที่ตื่นตัวริเริ่มเข้ามาร่วมรับผิดชอบ ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมเชิงนี้

ช. เร่งพัฒนาและสร้างเวทีทางวัฒนธรรม ควบคู่ไปกับกลไกทางวัฒนธรรมตลอดจนสถานที่พบปะ แลกเปลี่ยน และประกอบกิจกรรมที่ผู้คนในชุมชนต้องการ

1.2 ด้านการศึกษา

ประเด็นโดยสาระสรุป สำหรับกรอบแผนพัฒนาด้านการศึกษา

1. การพิจารณาวางแผนและพัฒนางานด้านการศึกษา โดยพิจารณาในลักษณะงานการศึกษาของนครหลวงของประเทศ งานการศึกษาจะเป็นเครื่องยกระดับการศึกษายกระดับความรู้ความสามารถในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ ในการยกระดับสติปัญญาและการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของประชาชนในเขตมหานครโดยส่วนรวม งานการศึกษาจึงจะเป็นภาพของนครหลวงแห่งประเทศไทย ไม่ใช่บริการสังคมในเฉพาะระบบโรงเรียนเท่านั้น

2. งานในส่วนก่อนระบบประถมศึกษานั้น ควรพิจารณาเป็นเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในนครหลวงโดยตรง โดยให้สถานศึกษาของ กรุงเทพมหานคร มีบทบาทสำคัญ และมีรายงานดูแลในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

3. งานระดับประถมศึกษานั้น ถ้าเป็นไปได้ควรใช้ School Mapping และ School Network เป็นฐานสำหรับการคิดการวางแผนและพัฒนา ส่วนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ควรเน้นการขยายโอกาสที่เป็นการศึกษาพื้นฐานสำหรับผู้ด้อยโอกาสในเขต กรุงเทพมหานคร เป็นหลัก

4. การพัฒนาคุณภาพการศึกษาควรมุ่งเน้นที่การบริหารหลักสูตร ที่และกระบวนการเรียนการสอนให้เป็นรูปธรรม และจัดให้โรงเรียนมีระบบวิเคราะห์ปัญหาคุณภาพการศึกษาของตนเอง

5. ควรมีนโยบายให้โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมสูงของกรุงเทพมหานคร ดำเนินการศึกษาทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ และการศึกษาอาชีวศึกษา โดยกำหนดบทบาทและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน/สังคมรอบๆ บริเวณโรงเรียนให้ชัดเจน

6. การขยายงานการศึกษาและฝึกอบรมสายอาชีพ ควรเน้นการขยายงานในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ใช้แรงงานระดับต่ำ และควรพิจารณาเรื่องระบบข่ายบริการ (Network) ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ให้มากกว่าจัดทำเอง

7. การจัดเขตบริการและบริหารการศึกษาควรได้รับการพิจารณาใหม่ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มากกว่าจัดตามเขตการปกครอง และควรมีกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่ มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม/ชัดเจน

1.3 ด้านสาธารณสุขและสุขภาพอนามัย

สถานการณ์ทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขของคนกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีลักษณะไม่แตกต่างจากปัญหาของประชากรโดยรวม กรอบแผนพัฒนาด้านสาธารณสุขจึงไม่มีลักษณะเฉพาะ สิ่งที่จะต้องเน้นคือการให้บริการระดับสถานีนอามัยระดับเขต ส่วนการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยของโรงพยาบาลสังกัดกรุงเทพมหานคร ถือเป็นบริการตามปกติโดยเน้นในเรื่อง ต่อไปนี้

ก. กรุงเทพมหานครควรเน้นงานทางด้านป้องกันและส่งเสริมสุขภาพมากกว่าการรักษา โดยต้องมีการประสานงานกับกระทรวงและกรมอื่นที่ให้บริการรักษาพยาบาลด้วย พร้อมทั้งนี้ควรมีความร่วมมือกันกับภาคเอกชนด้วย เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานการแพทย์ ปรับปรุงศูนย์อนามัยให้ครอบคลุมบริการในรูปศูนย์อนามัยชุมชนหรือโพลีคลินิค

ข. ส่งเสริมให้การศึกษาและรณรงค์ให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพในเบื้องต้นได้ ให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่จะเป็นภัยต่อสุขภาพ เช่น ส่งเสริมให้ละเว้นยาเสพติด ส่งเสริมการออกกำลังกาย บริโภคอาหารให้ได้สัดส่วน อย่าย่ำสอนทางเพศ ฯลฯ อันจะมีส่วนลดการป่วยเกี่ยวกับโรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน และไม่เป็นเอดส์ เป็นต้น

ค. ตั้งศูนย์บริการผู้ป่วยเอดส์ ในอนาคตจะมีผู้ป่วยเป็นโรคเอดส์มากขึ้น เดียวที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครไม่สามารถจะรองรับผู้ป่วยได้ ดังนั้น การส่งเสริมให้มีการดูแลผู้ป่วยในบ้าน โดยได้รับคำแนะนำและการสนับสนุนจากภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่ควรทำและส่งเสริมอย่างยิ่ง นอกจากนี้ อาจต้องมีการสร้างบ้านพักสำหรับผู้ป่วยโรคเอดส์ที่ไม่มีญาติพี่น้องดูแลเพิ่มขึ้น

ง. รณรงค์ให้เกิดการลดการผลิตและการขายยาเสพติด รวมทั้งการเสพยาและสารเสพติด โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงอื่นๆ ทำการปราบปรามอย่างจริงจัง และให้ความรู้ถึงพิษภัยของยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง

จ. รณรงค์การลดอุบัติเหตุจากการจราจรอย่างต่อเนื่อง ให้ใช้รถใช้ถนนอย่างถูกวิธี เร่งสร้างระบบขนส่งมวลชนให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน และเทศบาลกรุงเทพมหานครจะต้องดูแลถนนทั้งหมดให้อยู่ในสภาพที่จะใช้การได้ดี มิฉะนั้นความไม่สมบูรณ์ของผิวถนนอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้

1.4 ด้านสวัสดิการสังคมและพัฒนาชุมชน

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอว่างานทางด้านสวัสดิการสังคมของกรุงเทพมหานคร ในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นควรจะครอบคลุมงานทางด้านสวัสดิการสังคมของทุกหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและโยนความรับผิดชอบไปมาระหว่างหน่วยงานต่างระดับ โดยวางจุดเน้นไปในเรื่องของภาระรับผิดชอบของรัฐในการดูแลระบบการบริโภคสาธารณะทั้งในระดับส่วนบุคคล (private) และส่วนรวม (public)

(1) “สำนัก” ควรทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบาย

(2) **ในระดับเขต** ให้รวมงานของสำนักสวัสดิการสังคมและสำนักพัฒนาชุมชน (อาจรวมไปถึงสำนักงานแพทย์ สำนักงานอนามัย สำนักงานการศึกษา เข้ามาด้วย) เพื่อป้องกันการ "ผูกขาด" เรื่องของ "สวัสดิการสังคม" และเรื่องของการ "การพัฒนาชุมชน" ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาชุมชนและการเสริมสร้างสวัสดิการสังคมเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน ดังนั้น สิ่งที่ต้องกระทำก็คือ การแบ่งแยกงานออกทั้งตามพื้นที่และตามสถานะของกลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่และกระจายตัวอยู่ตามพื้นที่นั้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างเกณฑ์ที่ชัดเจนถึงกลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่มและในแต่ละพื้นที่ และมีการจัดคณะกรรมการและหน่วยงานกลุ่มหนึ่งคอยตรวจสอบคุณภาพการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งนี้มีรายละเอียด ดังนี้

(3) **งานส่งเสริมการสร้างกรุงเทพมหานครให้เป็นชุมชนของทุกคน** ภายใต้แนวความคิดที่ว่ากรุงเทพมหานครนั้นเป็นเสมือนชุมชนท้องถิ่นชุมชนหนึ่ง โดยจะเน้นในประเด็นเรื่องของสิทธิของผู้บริโภค ในการตรวจสอบการสร้างโครงการสาธารณะต่างๆ และเรื่องของการบริโภคทั่วไป เช่น

- ตรวจสอบคุณภาพสินค้าและผลกระทบของการก่อสร้างอาคารต่างๆ เพื่อการค้าเช่น ห้างสรรพสินค้า ที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้น
- ริเริ่มให้องค์กรบริหารระดับเขตมีอำนาจในการอนุมัติการก่อสร้างและการพัฒนาที่ดิน (Planning Permission) ซึ่งถือว่าจะต้องแยกสิทธิการพัฒนาที่ดินออกจากสิทธิการถือครองที่ดิน และให้ชุมชนผ่านสภาท้องถิ่น (สภา กทม.) เป็นผู้อนุมัติ
- ให้องค์กรระดับเขต มีอำนาจต่อรองกับนักพัฒนาที่ดินรายใหญ่ เพื่อสร้างโครงการสาธารณะ เช่น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือต้องสนับสนุนกิจการสวัสดิการสังคมในพื้นที่นั้น (Planning Gain) ดังเช่น ระบบของประเทศอังกฤษ
- ส่งเสริมให้ท้องถิ่นแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ ในการส่งเสริมกิจกรรมนันทนาการ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเริ่มจากคำถามที่ว่า เรามีสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อคนเท่าไร เพราะเราไม่สามารถหาพื้นที่มาทำสวนสาธารณะได้ครบไต่ที่หน่วยงานรัฐบาลและผู้ถือครองที่ดินเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการจราจรคับคั่งยังใช้ที่ดินของตนแสวงกำไรทางเศรษฐกิจของตนเองมากกว่าที่จะเอาพื้นที่มาทำสวนสาธารณะ
- ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในวัดวาอารามต่างๆ เพื่อใช้พื้นที่ว่างสำหรับการนันทนาการได้เช่นกัน

(4) งาน "โอบล้อม" ชุมชนเดิมไม่ให้ล่มสลายลง เช่น ชุมชนที่อยู่อาศัยริมคลอง หรือชุมชนในเขตเมืองเก่าซึ่งอยู่มานานแล้ว ก็ควรดำเนินการต่อไปผ่านโครงการพัฒนาชุมชนเดิมที่ดำเนินการอยู่แล้ว งานทางด้านนี้ควรจัดให้หน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใดเป็นผู้ทำไปเลย

(5) งานที่แก้ไขปัญหาให้กับคนจนเมืองทั้งที่อยู่ในชุมชนแออัดหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบตรงจุดนี้จะเข้ามารับผิดชอบต่องานสวัสดิการสังคมและพัฒนาชุมชนให้กับคนกลุ่มนี้โดยเบ็ดเสร็จ ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การส่งเสริมอาชีพ และนันทนาการต่างๆ ทั้งที่เคยเป็นงานของสำนักสวัสดิการสังคม และสำนักพัฒนาชุมชนแต่เดิม โดยผลักดันให้หน่วยงานดังกล่าวอยู่ในระดับเขตมากขึ้น และให้สภาเขต (หรือคณะยกระดับเขต) เข้ามา มีบทบาทตรวจสอบมากขึ้น

(6) งานที่ส่งเสริม การก่อรูปของชุมชนใหม่ๆ ในกรุงเทพมหานคร เช่น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรขนาดเล็ก และคอนโดมิเนียม สิ่งที่จะต้องทำสำหรับกลุ่มเหล่านี้ก็คือ การสร้างเกณฑ์ลำดับขั้นของความจำเป็นในการเข้าไปมีบทบาทและสร้างทางเลือกของการบริการด้านสวัสดิการสังคม กล่าวคือกลุ่มเหล่านี้ไม่ได้มีความเดือดร้อนในด้านการมีที่อยู่อาศัย แต่อาจต้องการการปรับปรุงคุณภาพของที่อยู่อาศัย โดยสภาเขตและสำนักที่จะเข้ามาดูแลทางด้านนี้ อาจจะไปกำหนดและติดตามตรวจสอบมาตรฐานของสาธารณูปโภคที่ผู้พัฒนาอาคารและที่ดินจัดสรรนั้นมีให้อาจใช้แนวทางเดียวกับที่ทางคณะที่ปรึกษา เอ็ม ไอ ที ให้ไว้ในผังเมืองกรุงเทพก็ได้ (ดูผังเมืองกรุงเทพมหานคร) และอาจรวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับกลไกตลาดที่มีส่วนในการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม เช่น การจัดกิจกรรมร่วมกับห้างสรรพสินค้า หรือ ผลักดันให้พวกเขาเหล่านั้นต้องจัดกิจกรรมบางประการทางด้านสวัสดิการสังคม หรือมีพื้นที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วม แทนที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดหาพื้นที่สร้างห้องสมุด และศูนย์เยาวชนเอง ทั้งนี้โดยคำนึงความหลากหลายของพื้นที่เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการตรวจสอบคุณภาพบริการสวัสดิการสังคมที่กลไกตลาดเหล่านั้นจัดบริการไว้ด้วย

(7) กรอบแผนการพัฒนากรุงเทพมหานครระดับเขต

แนวคิดหลักในการกำหนดกรอบการทำงานระดับเขตมี 3 เรื่อง คือ

- (1) การกระจายอำนาจ
- (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) การจัดทำแผนงานโครงการระดับเขตเนื่องจากหลักการเรื่องการกระจายอำนาจและการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม หมายความว่า กิจกรรมที่จะจัดทำจะต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรมของพื้นที่ และความต้องการของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นๆ

อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ควรดำเนินการอาจกำหนดอย่างคร่าวๆ คือ

ก. ให้เขตจัดทำศูนย์เอนกประสงค์ขนาดกลาง เพื่อใช้ทำกิจกรรมด้านวัฒนธรรม สวัสดิการสังคม พัฒนาชุมชน ซึ่งรวมเรื่อง พัฒนาการ สวนสาธารณะ และกิจกรรมที่ทำมีทั้งลักษณะกึ่งถาวร และเป็นครั้งคราว

ข. กิจกรรมกึ่งถาวรของศูนย์เอนกประสงค์ คือ

- ให้บริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กเล็ก โดยคิดค่าบริการราคาถูกในอัตรารายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน
- ให้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุและคนพิการในลักษณะการดูแลสุขภาพ ทั่วไปให้คำปรึกษา และเป็นศูนย์เสริมสร้างสมรรถนะให้ผู้สูงอายุและคนพิการได้โอกาสออกกำลังกาย แลกเปลี่ยนข่าวสาร มีโครงการอบรมให้ผู้สูงอายุและคนพิการที่มีความพร้อมทำงานอาสาสมัคร ด้านสวัสดิการสังคม
- ให้บริการเยาวชน ส่งเสริมการให้ความรู้ข่าวสาร การมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน กิจกรรมยกระดับสติปัญญา ยกกระดับฝีมือแรงงานและระดับคุณภาพชีวิตโดยรวม
- จัดให้มีสถานที่สำหรับออกกำลังกายได้ตลอดเวลา

ค. กิจกรรมครั้งคราวของศูนย์เอนกประสงค์ คือ

- ส่งเสริมให้มีบริการด้านการกีฬา ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกีฬาเป็นประจำ
- เสริมสร้างกิจกรรมที่ช่วยสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว
- ส่งเสริมให้เกิดเวทีวัฒนธรรม สร้างสำนักสาธารณะ สร้างกิจกรรมและวัฒนธรรมชุมชน
- ส่งเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย
- ส่งเคราะห์ช่วยเหลือ "เด็ก" ในสภาวะยากลำบาก
- กิจกรรมอื่นๆ ที่สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและสร้างสำนักชุมชน

ง. การให้บริการด้านการศึกษาในระดับก่อนประถม ประถมศึกษา และการขยายโอกาสการศึกษาในสาขาสามัญ อาชีวศึกษา ฝึกอาชีพ ฯลฯ ให้เขตเป็นผู้ดำเนินการให้บริการ

จ. ส่งเสริมให้ศาสนสถานของทุกศาสนามีการทำกิจกรรมร่วมกับชุมชน และเปิดให้บริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เช่น จัดเป็นสวนสาธารณะหรือสนามกีฬา สถานที่จัดกิจกรรมสร้างสรรค์วัฒนธรรมชุมชน

ฉ. การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย ให้อยู่ภายใต้ความดูแลของศูนย์-อนามัยทั้งนี้ให้ขยายบริการให้กว้างขวางขึ้นในรูปของโพลีคลินิก เพื่อลดบทบาทของโรงพยาบาลลง บริการควรมีทั้งในเรื่องของสุขภาพกายและสุขภาพจิต

6.2.2 กรอบแผนพัฒนารุงเทพมหานครด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม

ด้านกายภาพ

กรอบแผนพัฒนารุงเทพมหานครด้านกายภาพประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค โดยแบ่งประเด็นการพัฒนาออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการใช้ที่ดินและผังเมือง และด้านการจราจรการขนส่งและสาธารณูปโภค

1) ด้านการใช้ที่ดินและผังเมือง

1.1) ประเด็นการพัฒนา

จากการพัฒนารุงเทพมหานครในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา กรุงเทพมหานคร เปลี่ยนแปลงจากเมืองหลวงขนาดเล็กเป็นกรุงเทพมหานครขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,568.737 ตารางกิโลเมตร ประชากรตามทะเบียนราษฎร (ธันวาคม 2537) 5,584,226 คน คิดเฉลี่ยตามความหนาแน่นประมาณ 3,560 คนต่อตารางกิโลเมตร และได้ประมาณการไว้ว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนารุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 ประชากรกรุงเทพฯ จะเพิ่มเป็น 7,774,000 คน การขยายตัวของกรุงเทพฯ จะยังคงเป็นไปในแนวโน้มเดิม (Past Trend) กล่าวคือ ขยายตัวทั้งในแนวตั้ง ซึ่งได้แก่ การกระจุกตัวของอาคารสูงและขนาดใหญ่ในเขตชั้นใน และการขยายในแนวราบ คือ การเพิ่มพื้นที่เมือง (Build-up Area) ในเขตชานเมือง และขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

ในบริเวณริมเมือง (Fringe) เข้าไปต่อเป็นเนื้อเมืองกับจังหวัดในบริเวณชานเมือง ซึ่งมีผลมาจากการก่อสร้างโครงการพื้นฐานหลักต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างถนนสายประธานจากเหนือมาใต้และถนนวงแหวนรอบนอก และการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาหลายแห่ง ประกอบกับความเป็นเมืองที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารและเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้กรุงเทพฯ ต้องเพิ่มขนาดการใช้พื้นที่เมือง (Urban Landuse) ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งความต้องการหลักของการใช้พื้นที่ได้แก่ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมและสำนักงาน และเนื่องจากราคาที่ดินของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างมากในเขตชั้นในและเขตชั้นกลาง ผลักดันให้เกิดการพัฒนาของภาคเอกชนในเรื่องที่อยู่อาศัยออกไปในพื้นที่เกษตรชานเมือง การขยายตัวของกรุงเทพมหานครยังขาดการควบคุมและชี้แนะที่เป็นผลอย่างแท้จริง แม้จะมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมมาตั้งแต่ปี 2535 สาเหตุที่ผังเมืองรวมยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่จะแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก

1.1.1) ขาดการสอดคล้องประสานกันระหว่างการใช้ที่ดิน ระบบขนส่ง และสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ชานเมือง ผังเมืองรวมไม่สามารถบังคับหรือสร้างแรงจูงใจแก่หน่วยงานบริการของรัฐและภาคเอกชนให้ลงทุนเตรียมการรองรับการขยายตัวของชุมชน ชุมชนใหม่ชานเมืองจึงยังคงขาดการบริการขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพ ขาดบริการด้านน้ำ ขยะ ศูนย์ชุมชน แหล่งงาน และความจำเป็นอื่น ๆ ทำให้ต้องเกิดการเดินทางเข้ามาสู่ศูนย์กลางเดิมคือเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน เป็นการเดินทางที่มีปริมาณสูงในแต่ละวัน ทำให้เกิดปัญหาการจราจร ปัญหาสภาพแวดล้อม และปัญหาด้านคุณภาพชีวิต

1.1.2) ผังเมืองรวมปัจจุบันยังขาดการกำหนดบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาเป็นศูนย์ชุมชนชานเมือง ในขณะที่มีการก่อสร้างเส้นทางสายหลักเชื่อมต่อระหว่างปริมณฑล ทำให้เกิดการขยายตัวรุกล้ำพื้นที่ชนบทที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนทางด้านตะวันออกและตะวันตกของกรุงเทพฯ จึงเป็นลักษณะการขยายที่กระจัดกระจาย (Sprawl) สร้างปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมให้กับชุมชนชนบทเดิม และไม่สามารถคงพื้นที่เกษตรไว้ได้อีกต่อไป ซึ่งส่งผลกระทบไปสู่การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวที่จะสร้างความสมดุลให้กับสภาวะแวดล้อม

1.1.3) บริเวณริมถนนสายประธานในเขตชั้นในมีการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และอาคารสูงอย่างหนาแน่น รวมถึงอาคารพาณิชย์ยังคงต่อเนื่องไปตามถนนสายต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะผังเมืองรวมของกรุงเทพฯ ยังไม่มีการเชื่อมโยงที่จะให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองเฉพาะรองรับผังเมืองรวมที่กำหนดไว้

1.1.4) ผังเมืองรวมปัจจุบันจำแนกการใช้ดินออกเป็น 14 ประเภท ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติ เพราะกรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีการใช้ที่ดินผสมผสานปะปนกันมานาน และกิจกรรมบางอย่างก็สามารถอยู่ร่วมและอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน เช่น ที่พักอาศัยและอาคารประกอบการขนาดเล็ก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณากำหนดการใช้ที่ดินและการใช้อาคารให้

เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะชุมชนที่มีความแตกต่างกันไปเพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน

1.1.5) ผังเมืองรวมที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กับบางโครงการที่ได้รับอนุญาตก่อนการนำผังเมืองมาใช้ (ปี 2535) ทำให้เกิดความขัดแย้งกับการใช้ที่ดินในผังเมืองรวม

1.2) แนวทางการพัฒนา

1.2.1) ปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพฯ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตตามอนาคตภาพ (Scenario) ของเมืองและวิสัยทัศน์ (Vision) ที่ประชาชนได้คาดหวังไว้ โดยกรุงเทพฯ จะต้องเป็นเมืองที่น่าอยู่อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการส่งเสริมให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยี ซึ่งในผังเมืองรวมสามารถกระทำได้โดยการกำหนดความหนาแน่นการใช้ที่ดินและการใช้อาคาร กำหนดศูนย์ชุมชน เขตการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อม และการกำหนดโครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐาน

1.2.2) จัดทำผังเมืองเฉพาะทั้งเขตเมืองและชานเมืองให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

1.2.3) สนับสนุนให้การจัดทำผังเมืองเป็นขบวนการที่ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทั้งในชั้นผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

1.2.4) ผังเมืองรวมของกรุงเทพฯ จะต้องมีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กับผังเมืองรวมของปริมณฑล และมีผลในทางปฏิบัติร่วมกันกับปริมณฑล

1.2.5) พิจารณาปรับปรุงมาตรการในการนำผังเมืองมาปฏิบัติโดยให้ความทันสมัยและเกิดแรงจูงใจทั้งต่อเอกชนและหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะปฏิบัติตามผังเมืองที่กำหนดไว้

2) ด้านการจราจร การขนส่งและสาธารณูปโภค

2.1) ประเด็นการพัฒนา

ปัญหาใหญ่ที่ทำให้สภาพการจราจรของกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับวิกฤตนั้น คือปริมาณรถยนต์ยานพาหนะที่วิ่งอยู่บนท้องถนนกรุงเทพฯ มีจำนวนมากเกินขีดความสามารถของถนนที่จะให้บริการการเดินทางในระดับที่ยอมรับได้ เป็นผลทำให้อัตราความเร็วของรถที่เป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานมาก การจราจรจะติดขัดเกือบตลอดทั้งวัน ในช่วงโมงเร่งด่วนบนถนนสายหลักที่

สำคัญๆ อัตราความเร็วเฉลี่ยของรถจะอยู่ระหว่าง 4-8 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการการจักระบบการจราจรทางบก) ปัญหาจราจรของกรุงเทพฯ จะยิ่งร้ายแรงขึ้น และยากต่อการแก้ไข หากไม่มีความมุ่งมั่นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการที่จะแก้ปัญหานี้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจและประชากร ในขณะนี้ คนกรุงเทพฯ ต้องเดินทางไกลมากในแต่ละวันในแง่ของการวัดระยะทางจากเวลา (Time Distance) และคนกรุงเทพฯ ยังไม่มีทางเลือกหรือมีอยู่น้อยมากในแง่รูปแบบการเดินทาง จึงต้องอาศัยรถส่วนตัวเป็นหลัก คนกรุงเทพฯ มีอัตราการใช้รถยนต์เป็นพาหนะสูงกว่าคนอื่น ๆ ในเอเชีย จากการศึกษาของคณะที่ปรึกษา MIT (2538) ปรากฏว่าการเดินทางของคนกรุงเทพฯ ร้อยละ 74 ใช้รถยนต์เป็นพาหนะ การที่คนกรุงเทพฯ มีอัตราความเป็นเจ้าของรถยนต์อยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นทุกวันจะยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายขึ้น ปัญหาทับถมของการจราจรและการขนส่งเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองที่กระตุ้นให้เกิดการเดินทางมากขึ้น โดยเฉพาะการเดินทางจากที่พักอาศัยมายังแหล่งงาน ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการเตรียมการรองรับและขาดการควบคุมที่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงทางด้านผังเมือง ดังนั้น นโยบายของกรุงเทพมหานคร ในการวางแผนการจราจร การขนส่งและสาธารณูปโภค จึงควรเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการตั้งถิ่นฐานของคนกรุงเทพฯ และการเดินทางระหว่างการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งจัดทำได้ในด้านของการประสานโครงข่ายการขนส่งกับการขยายเมืองในผังเมืองรวมไปถึงการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรในฐานะเป็นแนวกัน (Buffer) การขยายตัวอย่างกระจัดกระจาย (Sprawl) จนเมืองไม่สามารถจัดโครงข่ายการขนส่งอย่างเป็นระบบได้ ขณะเดียวกันการปรับปรุงการขนส่งโดยให้ความสำคัญต่อระบบขนส่งมวลชน การเพิ่มทางเลือกในการเดินทาง เช่น รถไฟ ทางเดินเท้า ทางจักรยาน และการใช้เรือจะต้องนำมาผสมผสานเป็นบริการสำหรับประชากรกรุงเทพฯ ทำให้มีผลต่อการชะลอการใช้รถยนต์ส่วนตัว นอกจากนี้การเพิ่มประสิทธิภาพของโครงข่ายที่มีอยู่แล้ว เช่น การเชื่อมต่อถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการเดินทางยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่ต้องเร่งกระทำ แต่การเชื่อมตอดังกล่าว จะต้องมีการศึกษาและการสำรวจโดยการเชื่อมต่อจะต้องไม่ไปทำลายความเป็นชุมชน (Community) หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตชุมชน

ในด้านงานสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นขอบเขตงานของรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้า นครหลวง การประปานครหลวง และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีแผนการลงทุนและการให้บริการอยู่แล้ว เป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครควรประสานแผนการพัฒนาร่วมกัน

2.2) แนวทางการพัฒนา

2.1.1) เร่งรัดการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสำหรับกรุงเทพฯ ประกอบด้วยขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

- จัดสร้างระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูง (MRT) ให้สอดคล้องกับการก่อสร้างศูนย์ชุมชนเมือง
- จัดให้มีระบบรถไฟฟ้าใต้ดินให้เชื่อมโยงกับระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ

- เร่งรัดการก่อสร้างถนนสายหลัก สายรอง และเชื่อมถนนย่อยต่าง ๆ ให้ครบระบบโครงข่าย ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบเสริมขนาดเล็กเพื่อเชื่อมช่องว่างในระบบรวม

2.2.2) การจัดการจราจรโดยปรับปรุงและพัฒนาทางแยกต่าง ๆ ที่มีการจราจรติดขัด ปรับระบบควบคุมการจราจรโดยอัตโนมัติ รวมถึงการดำเนินการเรื่องระบบทางคอมพิวเตอร์

2.2.3) ปรับปรุงและขยายทางเดินเท้า โดยเฉพาะในบริเวณสำคัญในเขตเมืองชั้นในเพื่อเป็นแรงจูงใจในการใช้รถจักรยานยนต์ และใช้ระบบขนส่งมวลชน

2.2.4) ดำเนินการปรับปรุงการขนส่งทางน้ำให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยยิ่งขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกและเป็นมาตรการส่งเสริมการขนส่งทางบก

2.2.5) สนับสนุนให้มีมาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อลดการจราจรแออัด เช่น

- มาตรการสลับเวลาทำงาน โครงการจัดรถรับส่งข้าราชการ และลูกจ้าง และลูกจ้าง การรักษาวินัยจราจร

- จัดช่องทางเดินรถเฉพาะสำหรับพาหนะที่มีผู้โดยสารจำนวนมาก
- ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานแก้ไขปัญหาจราจรและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแก้ไขปัญหาพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2.6) จูงใจให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนแก้ไขปัญหาจราจรของรัฐ เช่น ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ หรือประชาชนที่มีบ้านเรือนใกล้เส้นทาง สนับสนุนให้มีการปลูกต้นไม้ การขยายเขตทางเท้า การสร้างที่พักรถโดยสาร โดยอาจให้ได้รับสิทธิพิเศษ เช่น การติดตั้งป้ายโฆษณาหรือเกียรติบัตรชมเชยจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งทั้งหมดจะทำให้ถนนในกรุงเทพฯ น่าเดินและเมื่อประกอบกับการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพ จะทำให้ประชาชนลดปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนตัวในที่สุด

ด้านสิ่งแวดล้อม

การกำหนดกรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ด้านสิ่งแวดล้อม ได้สรุปผลการศึกษา สภาวะแวดล้อมทางด้านต่าง ๆ ในบทที่ 4 เข้าด้วยกัน โดยจะแบ่งกลุ่มงานเป็น 3 ลักษณะคือ

1. งานที่กรุงเทพมหานครประสานและผลักดันในระดับชาติ
2. งานที่กรุงเทพมหานครดำเนินการได้เอง
3. งานที่กรุงเทพมหานครดำเนินการได้เองในระดับเขต

โดยมีสาระแยกดังนี้

1. กรอบแผนพัฒนาในระดับที่ต้องประสานระดับชาติ

1.1 ด้านมลภาวะด้านเสียง

กำหนดมาตรฐานด้านเสียงจากแหล่งต่าง ๆ ผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณด้านมลพิษทางเสียงให้มากขึ้น

1.2 ด้านคุณภาพอากาศ

ผลักดันให้หน่วยงานกลาง จัดตั้งเครือข่ายตรวจสอบคุณภาพอากาศเบื้องต้น ตามสภาพปัญหา

ผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้มากขึ้น

1.3 ด้านคุณภาพน้ำ

ผลักดันการสนับสนุนด้านงบประมาณและการจัดการโดยกรุงเทพมหานคร

1.4 ด้านขยะมูลฝอย

ประสานกับจังหวัดข้างเคียงในการวางแผนจัดระบบกำจัดมูลฝอยร่วมกัน

1.5 ด้านป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

- ศึกษาการจัดการแผนป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำร่วมกับจังหวัดข้างเคียง
- ผลักดันมาตรการบริหารการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับแผนหลักของการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

- ประสานงานกับจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาสภาพคูคลอง พื้นที่เก็บกักน้ำ เพื่อการระบายน้ำ
- ผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับประเทศ เพื่อการประสานงานและปฏิบัติการร่วมกัน
- พัฒนารูปแบบการวางงบประมาณกับรัฐบาลในการจัดสรรเงินสำหรับดำเนินการพัฒนาให้ชัดเจน
- พิจารณาการกำหนดเขตพัฒนาเมืองพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บริษัทมหาชน เพื่อการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างมีแบบแผน

2. กรอบแผนพัฒนาในระดับกรุงเทพมหานครดำเนินการได้เอง

2.1 ด้านมลภาวะด้านเสียง

- ทำการประชาสัมพันธ์กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและแนะนำแนวทางปฏิบัติการควบคุมเสียง
- ทำการวัดระดับเสียงจากการจราจรให้แหล่งที่สำคัญ

2.2 ด้านมลภาวะทางอากาศ

- เตรียมบุคลากรและเครื่องมือให้พร้อมในการจัดการคุณภาพอากาศในเมือง พร้อมฝึกอบรม
- จัดทำระเบียบปฏิบัติเพื่อควบคุมฝุ่นจากการก่อสร้าง
- จัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร
- จัดการการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามระบบผังเมือง
- แยกกิจกรรมที่มีปัญหาด้านมลพิษทางอากาศออกจากชุมชน

2.3 ด้านคุณภาพน้ำ

- พัฒนาบุคลากรของกรุงเทพฯ ให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะ ด้านคุณภาพน้ำ
- พัฒนาเทคโนโลยีในการจัดการคุณภาพน้ำเสียให้ทันสมัย
- เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหาร
- ปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายในการควบคุมให้เข้มงวด
- เพิ่มเขตบริการการบำบัดน้ำเสีย
- พัฒนารูปแบบการนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่
- รณรงค์ให้ประชาชนในเขตรับผิดชอบการประหยัดน้ำ

- กำหนดแนวทางการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร
ที่เป็นธรรม

2.4 ด้านขยะมูลฝอย

- พัฒนาบุคลากรและการบริหารบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้มีความรู้
ความสามารถ ศักยภาพ
- พัฒนาระบบการทำงานและระบบบริหาร การประสานงานภายใน
ตลอดจนตอบแทน
- การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้
- เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหานี้กับกรุงเทพฯ
- สร้างจิตสำนึกของประชาชนในการรักษาความสะอาด การมีส่วนร่วมใน
การจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและกากของเสียอันตราย
- ตั้งศูนย์บริการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน
- บำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสถานที่กำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ให้
สะอาดและถูกลักษณะสภาพแวดล้อม
- ให้บริการเก็บขนมูลฝอยติดเชื่อในเขตกรุงเทพมหานครให้ครอบคลุม
สถานพยาบาลให้ได้ 100%

2.5 ด้านป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

- ศึกษาและจัดหาพื้นที่เก็บกักน้ำและระบายน้ำ
- จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อบรรเทาผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมซึ่ง
ทั้งระดับจังหวัดและเขต
- ดำเนินการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำตามแผนหลัก

3. กรอบแผนพัฒนาในระดับเขต

3.1 ด้านมลภาวะด้านอากาศ

หามาตรการกวดขันการควบคุมมลภาวะด้านเสียง

3.2 ด้านมลภาวะด้านคุณภาพเสียง

รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อ
แก้ไขปัญหา

3.3 ด้านคุณภาพน้ำ

บริการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำเสีย

3.4 ด้านขยะมูลฝอย

รณรงค์ให้ประชาชนรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและร่วมกันคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด

ให้บริการเก็บขนมูลฝอยในเขตบริการให้ครอบคลุมทั้งหมด และมีประสิทธิภาพสูงสุด

- จัดหาอุปกรณ์ในการเก็บขนมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ
- สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทร่วมจัดการมูลฝอยมากขึ้น

3.5 ด้านการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ

- จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมขัง

- ประชาสัมพันธ์ประชาชนและชุมชน ผู้ประกอบการ ให้ช่วยกันรักษาสภาพท่อและคูคลองให้รักษาสภาพการระบายน้ำไว้

6.2.3 กรอบแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้านองค์การ การบริหารและการคลัง

องค์การ การบริหารและการคลัง

จากสภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อปรับตัวและรองรับสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างดีและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ กรุงเทพมหานครจึงต้องกำหนดกรอบแนวความคิดและนโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครด้านองค์การการบริหารและการคลัง โดยมีกรอบนโยบายดังนี้ คือ

6.2.3.1 ด้านการจัดองค์การ

ปัจจุบันโครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครมีลักษณะของความซ้ำซ้อนของภารกิจ และการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางตลอดจนมีลำดับชั้นและความสลับซับซ้อนของโครง-

สร้างมาก กรุงเทพมหานครจึงควรกำหนดกรอบทิศทางพัฒนาไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 โดย

- สร้างความเป็นอิสระให้แก่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว
- องค์การควรมีความยืดหยุ่นสูง โดยกำหนดให้มีองค์การของกรุงเทพมหานครมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างได้ โดยไม่มีขั้นตอนมากนัก
- เปิดโอกาสให้โครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครมีความหลากหลาย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายทั้งในเชิงพื้นที่และสภาพปัญหา ซึ่งในส่วนนี้จะทำให้โครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานครแต่ละด้านมีความแตกต่างกันออกไปตามธรรมชาติของงานหรือพื้นที่และลดลักษณะของโครงสร้างแบบระบบราชการ และความเป็นรูปแบบเดียวกัน
- การแบ่งแยกหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบมีความชัดเจนทั้งในระดับประเทศระหว่างการบริหารส่วนกลาง และกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานในกรุงเทพมหานครเอง เช่น เขต และสำนักต่าง ๆ และระหว่างสำนัก
- มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ และสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่และแก้ไขอำนาจหน้าที่ใหม่ รวมไปถึงการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- กระจายอำนาจการบริหารไปยังเขตให้เขตสามารถจัดการบริการประชาชนและบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ภายในพื้นที่ของเขตได้เอง โดยเฉพาะงานที่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นในพื้นที่เขตเอง
- เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นโดยการเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบาย เสนอแนะการดำเนินงาน หรือมีส่วนร่วมในการบริหารและเข้าไปร่วมบริหารในบางเรื่อง
- สร้างความเป็นกรุงเทพมหานครให้แก่โครงสร้างของกรุงเทพมหานครโดยลดความเป็นสำนักกลาง และให้น้ำหนักพื้นที่เขตให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในฐานะของกรุงเทพมหานคร (มองกรุงเทพมหานครในองค์รวม) ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างงานของสำนักต่าง ๆ ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถประหยัดได้มากขึ้น

6.2.3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

กรุงเทพมหานคร ควรกำหนดกรอบการพัฒนากรุงเทพมหานครด้านการบริหารงานบุคคลไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 ไว้ดังนี้

- สร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความหลากหลายเพื่อรองรับความหลากหลายและความแตกต่างกันของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้าราชการหลายประเภทและม้งานที่แตกต่างกันมากเพื่อให้สอดคล้องกับธรรมชาติของงาน
- เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีอิสระและมีความคล่องตัวขึ้น โดยให้กรุงเทพมหานครวางระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการที่สามารถจูงใจให้คนต้องการที่จะทำงานได้มากขึ้น
- พัฒนาความรู้ ความสามารถของข้าราชการกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติภารกิจภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สร้างทัศนคติการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้ข้าราชการยึดและให้ความสำคัญกับเป้าหมายของกรุงเทพมหานครมากกว่าการยึดเป้าหมายและภารกิจของสำนัก ซึ่งจะช่วยให้เกิดการสร้างองค์การแบบองค์รวมของกรุงเทพมหานครได้มากขึ้น

6.2.3.3 ด้านการบริหารและการจัดการ

การบริหารและการจัดการของกรุงเทพมหานครน่าจะมีการวางแผนกรอบและแนวทางในการพัฒนาไว้ดังนี้คือ

- ให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาในทุกระดับ ทั้งระดับกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีทั้งส่วนที่ต้องพิจารณาประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนด้านอื่นของหน่วยงานอื่น แผนในส่วนของการภายในของกรุงเทพมหานครเอง ระดับสำนัก และระดับเขต
- กระตุ้นให้เกิดความสนใจในงานด้านแผนและนโยบายให้ข้าราชการเห็นความสำคัญของงานด้านนี้ รวมทั้งความก้าวหน้าในงานด้านนี้รวมถึงการสร้างทักษะ ความรู้และความชำนาญในการทำแผนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ
- กระตุ้นและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตลอดจนถึงรับทราบถึงแผนงานระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีประชาชนพิจารณาด้านแผนงานหรือในแผนงานด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

- สร้างระบบข้อมูลข่าวสารของกรุงเทพมหานคร โดยให้มีระบบฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร เพื่อลดปัญหาความไม่ถูกต้องของข้อมูล ความตรงกันของข้อมูล ตลอดจนถึงความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บ ซึ่งจะลดปัญหาการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และการใช้ข้อมูลคนละฐาน ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ได้
- สนับสนุนให้มีการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจในงานด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครให้มีการนำข้อมูลต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครและระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภายนอก
- สร้างประสิทธิภาพในการทำงานและการบริการประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ให้กรุงเทพมหานครสามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้และให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- กำหนดกลไกและวิธีการในการปฏิบัติงานร่วมกันในภารกิจด้านต่าง ๆ ระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ทั้งในรูปของการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการมีโครงการร่วมทุนหรือร่วมกันดำเนินโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครมีผลกระทบกว้างและมีความสลับซับซ้อน เกินกว่าที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือจัดการโดยลำพังแต่จะต้องร่วมกันในการดำเนินการ

6.2.3.4 ด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน

กรุงเทพมหานครควรมีกรอบแนวทางการพัฒนาดังนี้

- สร้างกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน โดยใช้อำนาจกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ บังคับให้เกิดการปฏิบัติในบางเรื่องใช้อำนาจทางกฎหมายที่มีอยู่
- เြงปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ ตลอดจนข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครเกี่ยวข้องกับกฎหมายและข้อบังคับระเบียบต่างๆ มาก

- เร่งรัดให้มีการรวบรวมกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของข้าราชการและก่อให้เกิดการเรียนรู้ในการปฏิบัติงาน

6.3.4.5 ด้านการเงินการคลัง

กรอบนโยบายบายกรุงเทพมหานครด้านการเงินการคลัง ได้แก่

- มุ่งปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครได้ ทั้งในด้านการหารายได้ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน

- เร่งพัฒนาระบบการเงินการคลัง ให้กรุงเทพมหานครมีความสามารถในการแสวงหารายได้มากขึ้น ทั้งการหารายได้จากแหล่งใหม่ ๆ หรือวิธีการใหม่ ๆ การเพิ่มรายได้จากแหล่งเดิม เช่น เพิ่มอัตราภาษี เงินอุดหนุนจากส่วนต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาระบบการเงินการคลังให้มีความคล่องตัวในการบริหารและสามารถนำเงินไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีอิสระในการดำเนินการทางการเงินพอสมควร เพื่อให้สามารถนำเงินไปใช้ลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้

- สนับสนุนให้มีการดำเนินการเชิงพาณิชย์ (Privatization) ในกิจการของกรุงเทพมหานครโดยกระตุ้นและสนับสนุนให้มีการลงทุนและดำเนินการในงานของกรุงเทพมหานครโดยเอกชนและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งการระดมเงินทุนที่จะใช้ดำเนินการของกรุงเทพมหานครจากแหล่งอื่น

- เปิดโอกาสให้มีการร่วมทุนในการดำเนินกิจการบางด้านระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจได้แก่ บริษัทเอกชนหรือส่วนราชการอื่นในรูปของโครงการความร่วมมือ เช่น โครงการร่วม

กรอบการพัฒนากรุงเทพมหานครทั้ง 5 ด้านนี้ จะต้องพิจารณาไปพร้อมกันในการดำเนินการ โดยพยายามมองกรุงเทพมหานครในฐานะขององค์กรรวม และมองทุก ๆ ด้านประกอบกัน ไม่แยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ การปรับปรุงและพัฒนาทั้งระบบนี้จะทำให้ระบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครสามารถบรรลุผลได้ด้วยดี

6.3 รูปแบบงบประมาณและการลงทุน

จากการศึกษาทางด้านสถานภาพการเงิน และการคลังของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าแหล่งการเงินของกรุงเทพมหานครจะมีจากแหล่งเงินทุนดังต่อไปนี้

1. รายได้ที่จัดเก็บเอง (เงินสะสม)
2. รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ (เงินงบประมาณและเงินอุดหนุน)
3. การให้เอกชนลงทุนก่อน
4. การกู้ยืมหรือการจำหน่ายพันธบัตรท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากภาระงานในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ ในหัวข้อ 6.2 แล้ว จะเห็นว่า แนวทางการจัดการในด้านงบประมาณและการลงทุนของกรุงเทพมหานคร ในแบบเดิม คือ พึ่งหารายได้จากแหล่งภาษีเดิม และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ จำเป็นจะต้องพัฒนารูปแบบการลงทุนในลักษณะอื่นประกอบด้วย

แนวทางการดำเนินการนโยบายทางการเงิน การคลังของกรุงเทพมหานคร จึงควร

1. Privatize โครงสร้างทางการเงิน โดยดำเนินการ Privatize กิจกรรมการให้บริการสาธารณะของชุมชน เพื่อลดภาระรายจ่ายจากงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร การดำเนินการปรับโครงสร้างทางการเงินในลักษณะนี้ จะทำให้ลักษณะพลวัต (Dynamic) และกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนมากขึ้น รูปแบบการ Privatize อาจจะเป็นรูปแบบ การรับสัมปทาน การให้เอกชนลงทุนก่อนการจ้างเหมา การร่วมลงทุน เป็นต้น

2. การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณ เช่น การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโรงเรือน เพื่อเพิ่มฐานภาษี ปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณ การกำหนดดัชนีชี้วัดสัมฤทธิ์ผล และต้นทุนการดำเนินกิจกรรมในแผนงานต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้น เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6.4 แนวทางปฏิบัติและมาตรการสนับสนุน

จากการศึกษาการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครด้านต่าง ๆ พบว่ากรุงเทพมหานครซึ่งไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ความรุนแรงยิ่งขึ้น กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ในเขตพื้นที่นครหลวง จึงต้องมีแนวทางและมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและรองรับให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และช่วยให้กรุงเทพมหานครสามารถก้าวไปสู่การเป็นเมืองที่น่าอยู่ ในรอบทิศทางการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 จึงน่าจะมีแนวทางและมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังนี้คือ

1. มาตรการทางการบริหาร จะเป็นมาตรการในการดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยกรุงเทพมหานครน่าจะมีมาตรการทางการบริหาร เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน คือ

1.1 การแสวงหารูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานใหม่ ซึ่งจะช่วยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบริหารงานมากขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ รวมทั้งให้รูปแบบใหม่ประสานกับสภาวะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย

1.2 การกำหนดภารกิจของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดภารกิจให้สามารถลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระหว่างหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเองและระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล (ราชการบริหารส่วนกลาง) เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะและมีขอบเขตการปฏิบัติงานที่แน่นอน

1.3 การปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภายในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครและระหว่างหน่วยงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานและก่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานสูงสุด

1.4 การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติการกิจด้านต่าง ๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล โดยพัฒนารูปแบบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหาร

1.6 การพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีศักยภาพในการดำเนินงานและพร้อมที่จะผลักดันกรุงเทพมหานครให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ตลอดจนทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานได้

1.7 การสร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้ข้าราชการมีความรู้สึกของการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครมากกว่าการเป็นข้าราชการของสำนัก ซึ่งจะทำให้ข้าราชการให้ความสำคัญกับเป้าหมายใหญ่ขององค์การมากกว่าเป้าหมายย่อย (คือเป้าหมายและหน้าที่ของสำนัก) และมองความเชื่อมโยงของงานของสำนักและเขตกับกรุงเทพมหานครได้

1.8 การปรับปรุงการบริการประชาชน การให้หน่วยงานต่าง ๆ มุ่งปรับปรุงการบริการประชาชน โดยการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานในปัจจุบัน การแสวงหาเทคนิคและวิธีการทำงานใหม่ ๆ การปรับปรุงการทำงานตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออก เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

1.9 การสร้างระบบฐานข้อมูล ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนที่สำคัญในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร เพราะจะเป็นพื้นฐานและข้อมูลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันและมองปัญหาจากฐานข้อมูลเดียวกัน

1.10 การพัฒนาระบบงานของกรุงเทพมหานคร ปรับปรุงการทำงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครใหม่ เพื่อให้การดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีความรวดเร็วและตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ได้มากขึ้น ทั้งความต้องการของประชาชนและหน่วยงานด้วยกัน

1.11 การสร้างและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนและชุมชน จะทำให้ระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปได้ดียิ่งขึ้น เพราะจะเป็นการร่วมกันทำงานระหว่างกรุงเทพมหานครและชุมชน และสร้างความยอมรับและตื่นตัวให้แก่ชุมชน โดยเปิดโอกาสและแนวทางให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น

2. มาตรการทางกฎหมาย

เป็นการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดทางกฎหมายในการปฏิบัติการกิจของกรุงเทพมหานคร ทั้งกฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่ซึ่งออกโดยหน่วยงานอื่น ๆ และกฎหมายที่เป็นอนุบัญญัติต่าง ๆ และข้อบัญญัติต่าง ๆ ตลอดจนระเบียบและประกาศที่ออกโดยกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ กรุงเทพมหานครควรมีมาตรการสนับสนุนทางด้านกฎหมาย คือ

2.1 การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นแม่แบบของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (ซึ่งส่วนนี้ต้องกระทำร่วมกับการกำหนดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร การกำหนดภารกิจและโครงสร้าง ตลอดจนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครใหม่)

2.2 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจและสามารถทำหน้าที่ได้ โดยเฉพาะการสร้างความสะดวกระหว่างอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ไม่ต้องอาศัยอำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้มีการประกอบกิจการร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ที่น่าจะสามารถทำได้

2.3 การใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ให้กรุงเทพมหานครอาศัยกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นกลไกในการบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามและมีการใช้อำนาจหรือลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามอย่างจริงจัง มาตรการด้านนี้ยังอาจรวมไปถึงการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการบังคับหรือดำเนินการไปถึงการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการบังคับหรือดำเนินการในบางเรื่องที่มีความจำเป็นในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เช่น เรื่องผังเมือง การจราจร ฯลฯ

3. มาตรการทางการเงิน การคลัง

เป็นการกำหนดมาตรการทางการเงินและการคลัง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครควรมีมาตรการทางการเงินการคลังดังนี้

3.1 การปรับปรุงระบบการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานครใหม่ เพื่อให้การบริหารการเงินและการคลังของกรุงเทพมหานครมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และช่วยให้ระบบการจัดการด้านการเงินการคลังเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการกิจขององค์กร มาตรการด้านนี้อาจมีการกำหนดรูปแบบการจัดการด้านการคลังใหม่

3.2 การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการคลังและงบประมาณทั้งการจัดเก็บรายได้ การบริหารงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์เพื่อปรับโครงสร้างทางการคลัง (Privatization) ปรับปรุงการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร โดยแสวงหาแนวทางการบริหารงานให้หน่วยงานเอกชนและบุคคลภายนอก เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการกิจของกรุงเทพมหานครมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้มีการลงทุนโดยเอกชน และมีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครลดภาระงานลงและลดรายจ่ายลงได้

3.4 แสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ กรุงเทพมหานครอาจจะต้องกำหนดมาตรการในการแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นเพิ่ม เพื่อให้สามารถสนับสนุนโครงการลงทุนขนาดใหญ่ได้ หากมีความจำเป็น เช่น รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น การกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมที่อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครมากขึ้น การระดมเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ เป็นต้น

มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้การดำเนินกิจการของกรุงเทพมหานครสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งกรุงเทพมหานครควรที่จะกำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน

บทที่ 7



บทที่ 7

บทสรุป

ในการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ได้ทำการศึกษาทบทวนแผนการพัฒนาที่ผ่านมา และแผนพัฒนาหรือการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานครไว้ ซึ่งพอจะสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. การทบทวนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 และ 8

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 มีเป้าหมายรวมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสมดุลแก่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และได้กำหนดแนวทางในการรับภาระเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ แนวทางการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนากฎหมายรัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

ขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 มีเป้าหมายที่ทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน เน้นการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นมากขึ้น

2. การทบทวนและประเมินแผนพัฒนากรุงเทพฉบับที่ 4 และศึกษาที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนากรุงเทพฉบับที่ 4 ของกรุงเทพ ได้แบ่งแผนงานออกเป็น 5 สาขา (15 แผนงาน 8 โครงการ) ได้แก่ แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการใช้ระบบจราจร และสาธารณูปโภค แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม แผนพัฒนาการบริหารและการปกครอง แผนพัฒนาการคลังโดยมียอดเงินการลงทุนทั้งสิ้นกว่า 89,000 ล้านบาท

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการก่อสร้างจะได้รับงบประมาณการลงทุนมากที่สุด ได้แก่ สำนักการระบายน้ำ สำนักโยธา

เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินการโครงการดังกล่าวในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 จะเห็นได้ว่า โครงการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ มีความล่าช้าในการดำเนินงาน ประกอบด้วยสภาพปัญหาของกรุงเทพฯ มีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทัน เป็นการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ อาทิเช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาขยะ ปัญหาจราจร ปัญหาการใช้ที่ดิน ฯลฯ

แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมได้เริ่มดำเนินการต่อจากแผน 4 แต่ยังคงดำเนินการได้ไม่หมด โดยพิจารณาจากงบประมาณที่ใช้ไป ขณะที่ปัญหามีขนาดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แผนงานด้านการใช้ที่ดิน ระบบการจราจรและสาธารณูปโภคนั้นได้รับการดำเนินการทุกโครงการ แต่ก็ไม่สามารถลดปัญหาอันเกิดจากการขยายตัวของชุมชนได้ และไม่เพียงพอของการให้บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แผนงานด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคมนั้นสามารถเปิดสอนชั้นเด็กเล็กก่อนประถมศึกษา 1 ปีแล้วแต่ยังไม่ครอบคลุมทั่วทุกโรงเรียน การขยายโอกาสทางการศึกษายังจำกัดอยู่ในบางกลุ่มเป้าหมาย การศึกษาภาคบังคับยังไม่สามารถได้รับบริหารอย่างทั่วถึง ระดับคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละโรงเรียนในปัจจุบันยังแตกต่างกันมาก การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะจำกัดอยู่ในบางกลุ่มเป้าหมาย แผนงานด้านสาธารณสุขนั้นเนื่องจากจำนวนสถานพยาบาลที่สังกัดสำนักการแพทย์ กรุงเทพฯ ยังมีจำนวนน้อยอยู่เมื่อเทียบกับประชากรขณะที่ลักษณะโรคภัยต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนไป จากโรคติดต่อมาเป็นโรคจากพฤติกรรมมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ด้านสวัสดิการสังคมในแผน 4 ได้เน้นแก้ปัญหาชุมชนแออัดเป็นหลัก ซึ่งทำให้มองประเด็นด้านสวัสดิการสังคมแคบลง และเป็นการตามแก้ปัญหาไม่ทันกับสภาพชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา

โดยสรุปแล้วแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้ชัดเจนว่าจะมุ่งพัฒนาไปสู่ทางใด โดยวิธีใด เป็นการบริหารแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ไม่ชัดเจน ในเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เกิดผล และการประสานงานในระหว่างแผนงานแต่ละสำนักยังไม่ทำให้มุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันได้ ระบบการบริหารไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างมาก และขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้เกิดสภาพแก้ปัญหาไม่มีวันหมด และไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นที่พึงของประชาชนได้

3. การศึกษาองค์ประกอบหลักและแนวโน้ม

องค์ประกอบหลักที่พิจารณาในการวางกรอบการพัฒนากรุงเทพฯ คือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรและการขยายตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจในการประมาณการจำนวนประชากร ขณะเริ่มแผนที่ 5 ปี 2540 ประชากรมีประมาณ 7.204 ล้านคน จะเพิ่มเป็น 7.74 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนปี 2544 เป็นการเพิ่มของประชากรในอัตราร้อยละ 1.90 ต่อปี ซึ่งไม่สูงมากนักแต่จะมีการย้ายถิ่นเข้าสู่ขึ้นอีกปีละ 50,000 คน โครงสร้างทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯและปริมณฑลแล้วยัง กรุงเทพฯมหานคร จะมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงสุดอยู่ โดยมีน้ำหนักที่ภาคบริการอยู่ถึง 65 % ในอนาคตจนสิ้นแผน 5 (ปี 2544) มูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคนี้จะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 13 - 64 เปอร์เซ็นต์ แต่สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรมเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกทม. พบว่าจะลดลงร้อยละ 35.09 ภาคบริการจะมีมูลค่าผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้น 13.55 % โดยมีสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคบริการในมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกทม. เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64.91 เป็น ร้อยละ 64.94 ในปี 2544 แนวโน้มการใช้ที่ดินยังขยายในส่วนของที่อยู่อาศัยซึ่งกระจายออกทุกทิศทุกทางของกทม. เข้าไปในจังหวัดปริมณฑลและรอบด้าน จากเดิมที่ขยายตัวไปมากทางทิศเหนือและทิศตะวันออกเท่านั้น และมีแนวโน้มไปยังจังหวัดฉะเชิงเทรา การใช้ที่ดินภายในเขตเมืองชั้นใน และเขตเมืองชั้นกลางมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น เกิดการสูงมากขึ้น

ทางด้านผังเมือง การใช้บังคับผังเมืองกรุงเทพมหานคร บอกระยะสำคัญในการควบคุมความหนาแน่นประชากรโดยกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินที่เหมาะสมต่อขีดจำกัดทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจนระดับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต นอกจากนี้ผังเมืองรวมดังกล่าวยังขาดการควบคุมการขยายตัวของเมืองที่มีลักษณะกระจัดกระจาย โดยเปิดโอกาสให้สามารถจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ทั้งในบริเวณชนบท และเกษตรกรรม และแม้กระทั่งในบริเวณอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

ทางด้านการคมนาคมขนส่ง สภาพการจราจรและขนส่งในกทม.ในปัจจุบันอยู่ระดับวิกฤต ทั้งนี้เนื่องจากยานพาหนะที่วิ่งอยู่บนท้องถนนมีจำนวนมากเกินขีดความสามารถของถนนที่จะให้บริการ การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งประสบปัญหาล่าช้า ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการเวนคืนที่ดิน

ทางด้านมลภาวะทางเสียง ในปัจจุบันระดับเสียงในบริเวณต่าง ๆ ในเขต กทม.มีค่าค่อนข้างสูง คือ เกิน 70 เดซิเบล โดยเฉพาะในบริเวณที่อยู่ใกล้ถนนสายหลัก และมีความไวต่อการรับเสียง ส่วนพื้นที่ที่อยู่ไกลจากถนนใหญ่ยังอยู่ในระดับที่พอรับได้ ในอนาคตระดับเสียง บริเวณข้างถนนควรจะมีระดับเสียงเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของจำนวนรถ นอกจากนั้นพื้นที่ก่อสร้าง เสียงจากเรือหางยาว การโฆษณาต่าง ๆ ก็เป็นแหล่งมลพิษทางเสียงได้

ด้านมลภาวะทางอากาศ ปัจจุบันปัญหามลพิษทางอากาศใน กรุงเทพมหานคร มิได้เลวร้ายลงในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง แต่ขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้น การขยายตัวของเมือง ก็ทำให้ปัญหาฝุ่นละอองและคาร์บอนมอนอกไซด์ในอากาศมากขึ้น แนวโน้มด้านฝุ่นละอองยังเป็น ปัญหาที่มีความรุนแรงที่สุด เพราะละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป โดยมีปัญหา คvdvdvd คvdvdvd และฝุ่นจากการก่อสร้างเป็นปัญหาลำดับต่อไป

ด้านมลพิษทางน้ำ ปัญหาคุณภาพน้ำในคลองธรรมชาติของกทม.อยู่ในภาวะวิกฤตมานานแล้ว ทั้งที่หน่วยงานในกทม.ได้พยายามทำโครงการแก้ไขปัญหามาตลอด แต่ก็ยังไม่ ทันทกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ที่ผ่านมามีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ต่าง ๆ มีเป้าหมายจะบำบัดน้ำเสียได้วันละไม่ต่ำกว่า 875,000 ลบ./วัน ขณะที่น้ำเสียทั้งหมดมีประมาณการไว้วัน ละ 2 ล้าน ลบม. ในอนาคตอีก 5 ปี คาดว่าจะมีน้ำเสียเพิ่มเป็น 2.7 ล้าน ลบม. กทม.จะต้องเพิ่ม ความสามารถในการรวบรวมและบำบัดน้ำเสียมาให้มากที่สุด

ด้านขยะมูลฝอย ปริมาณขยะใน กทม.แต่ละวันคาดว่าจะมีปริมาณวันละ 6,500- 7,000 ตัน ขณะนี้กทม. ขนขยะมูลฝอยและกำจัดมูลฝอยในที่ต่าง ๆ วันละ 6,500 ตัน ในอนาคต ประชากร กรุงเทพมหานคร จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 10 ล้านคน ทำให้ปริมาณขยะมีมากขึ้น ซึ่งรวม ไปถึงสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอันตราย

ด้านการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม ยังมีปัญหาในพื้นที่ใกล้แม่น้ำและ นอกคันกันน้ำ การพัฒนาพื้นที่ตามริมถนนหลักก่อให้เกิดปัญหาการระบายน้ำด้านนอกคันในแนว เหนือได้ ในอนาคตการเพิ่มของประชากรส่งผลต่อความต้องการที่อยู่ ทำให้การใช้ที่ดินบริเวณถนน หลักเปลี่ยนแปลง (ถ้าไม่มีการควบคุมที่ดี) พื้นที่เกษตรเดิมซึ่งเป็นแหล่งพักน้ำก็จะหมดไปด้วย ทำให้ปัญหาน้ำท่วมจะกลับมาเกิดได้อีก

ด้านวัฒนธรรม แนวโน้มด้านวัฒนธรรม จะมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ในสังคม จากกระแสจากต่างประเทศและกระแสธุรกิจ โดยมีกลไกด้านสื่อ โฆษณา เป็นกลไกที่สำคัญ เปลี่ยนเป็นวัฒนธรรมการบริโภค ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้ชีวิตแบบปัจเจกบุคคลมากขึ้น

ด้านการศึกษา ยังมีแนวโน้มที่ไม่สามารถขยายบริการให้กับกลุ่มคนจนในเมือง ซึ่งมีประมาณ 20 % ของประชากรทั้งหมด รวมทั้งเด็กปฐมวัย ประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังขาดโอกาสในการแสวงหาความรู้นอกระบบ ขาดแหล่งบันเทิงที่ส่งเสริมคุณค่าเชิงสุนทรีย์ ขาดแคลนห้องสมุด ขณะที่แรงงานในกทม. ต้องการกำลังงานที่มีการศึกษาสูงขึ้น

ด้านสาธารณสุข เนื่องจากกทม. เป็นศูนย์รวมความเจริญด้านต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทำให้ปัญหาอุบัติเหตุจากการจราจร ปัญหายาเสพติดและสารเสพติด โรคเอดส์ ผู้สูงอายุและเด็กกำพร้าเป็นปัญหาที่จะทวีความรุนแรงขึ้น

ด้านสวัสดิการสังคม ที่ผ่านมามุ่งเน้นเฉพาะประชาชนที่อาศัยตามแหล่งชุมชนแออัดและในบริเวณก่อสร้างเป็นเรื่องแรก ซึ่งทำให้ปัญหาสวัสดิการสังคมในแง่อื่นและผู้ใช้บริการเป็นบุคคลทั่วไปได้ไม่มีโอกาสได้รับบริการ

ด้านการบริหารและการคลัง เนื่องจากงานของ กทม.มีขอบเขตงานที่กว้างและหลากหลาย ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลก่อให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมภายในและภายนอกเกิดความยุ่งยากในการจัดการ ขาดแคลนบุคลากร มีปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ขาดระบบข้อมูลข่าวสาร มีปัญหาด้านระบบการวางแผน

รายได้รวมของกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่ผ่านมาเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย ประสิทธิภาพการจัดเก็บดีขึ้น ด้านรายจ่ายได้ลดสัดส่วนรายจ่ายประจำและการเพิ่มสัดส่วนรายจ่ายลงทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ ในอนาคตกรุงเทพมหานครมีศักยภาพในการระดมเงินทุนจากแหล่งเดิมได้ประมาณปีละ 31,134 ล้านบาท และในช่วงปลายแผน (2544) ประมาณปีละ 53,339 ล้านบาท

4. การวิเคราะห์กำหนดเป้าหมาย

เป้าหมายในการพัฒนาแผน กทม. ในแผน 5 เป็นการกำหนดความต้องการจากนโยบายประเทศ (แผน 4) กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดควรจะนำความต้องการมาจากประชาชนที่อยู่อาศัยในถิ่นฐานนั้น ๆ มาพิจารณาประกอบด้วย

รัฐบาลกลางพยายามที่จะยกระดับความเจริญของ กทม. เข้าสู่เมืองมหานครระดับภูมิภาค ขณะที่จากการศึกษาพบว่าประชาชนใน กทม. ต้องการอยู่ 5 ประเด็นหลัก กล่าวคือ

1. ด้านเศรษฐกิจ ให้โอกาสอันเสมอภาคในการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีเป้าหมายที่จะลดจำนวนผู้ด้อยโอกาส โดยการส่งเสริมอาชีพ แนะนำอาชีพการงาน พัฒนาแรงงาน
2. ด้านสภาพนิเวศ สร้างสภาพแวดล้อมเพื่อที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมยิ่งขึ้น มีเป้าหมายที่จะลดสภาพมลพิษทางด้านอากาศ เสียง น้ำเสีย ภาวะน้ำท่วมขัง และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยใช้มาตรการด้านผังเมือง และกำหนดมาตรฐานด้านสภาวะแวดล้อมที่จะรักษาให้ชัดเจน
3. ความเสมอภาคทางสังคม สร้างสภาพความเสมอภาคเป็นเมืองของทุกคน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบการศึกษา สาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ส่งเสริมการเกิดและตั้งชุมชนปรับทัศนคติการบริการประชาชน และบทบาทของชุมชนในการบริหารและรับฟังความคิดเห็นและป้องกันปัญหา
4. ด้านความสะอาดเพิ่มและปรับปรุงประสิทธิภาพงานบริการพื้นฐานแก่ประชาชนและ ทั้งทางด้านจราจร สาธารณูปโภค โดยการจัดการสื่อสาร ทำแผนปฏิบัติการร่วมพัฒนารูปแบบการบริหารแบบเอกชน เร่งรัดการดำเนินโครงการที่มีอยู่แล้ว วางระบบและฝึกอบรมงานบริการประชาชน
5. ด้านความสุนทรีย์ ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งความเอื้ออาทรและมีส่วนร่วมและปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมใหม่ที่เหมาะสม การสร้างสภาพแวดล้อม โดยกำหนดทั้งด้านแผนงานและกิจกรรมด้านวัฒนธรรม

ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการวางแผน กทม ให้เป็นดังนี้

“ กรุงเทพฯ : เมืองแห่งวัฒนธรรมและเทคโนโลยี” โดยกรุงเทพมหานครมีบทบาทเป็นทั้งผู้ผลักดันประสานงานและปฏิบัติงานตามนโยบายต่าง ๆ โดยสมควรแยกงานเป็นระดับประสานงานกับรัฐบาลกลาง งานของสำนักงานเขตในระดับพื้นที่ และงานของสำนักต่าง ๆ เป็นกองสนับสนุน

5. กรอบนโยบายที่เสนอในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5

กรอบนโยบายที่เสนอแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

- กรอบนโยบายทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม
- กรอบนโยบายทางด้านสังคมและวัฒนธรรม
- กรอบนโยบายทางด้านองค์การบริหารและงบประมาณ

ในส่วนของงานทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม

● ด้านการใช้ที่ดิน

- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเมืองให้กระจุกตัวในบริเวณที่บริการขนส่งมวลชนเข้าถึง
- สร้างความสมดุลระหว่าง ที่พักอาศัยและแหล่งบริการชุมชนหรือจำกัดการเดินทาง
- เพิ่มพื้นที่สีเขียว ในพื้นที่ใจกลางเมือง พื้นที่รอยต่อระหว่างเขตต่อและพื้นที่รอบนอก
- กำหนดบริเวณอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม
- ปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการควบคุมการใช้ที่ดินที่ก่อให้เกิดมลพิษ

● ด้านผังเมือง

- เริ่มการบังคับใช้ผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ซึ่งจะต้องประกอบด้วยรูปแบบของผังเมืองเฉพาะที่จำแนกเป็นประเภทตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา เช่น ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาศูนย์กลางพาณิชย์กรรมของ กทม. เป็นต้น
- พัฒนาทางด้านกายภาพในลักษณะที่ก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการจัดสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ภายใต้มาตรการควบคุมที่ได้กำหนดไว้เหมาะสม

● ด้านจราจรและขนส่ง

- ควรจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มแผนงานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร
- กำหนดแนวทางเร่งรัดโครงการให้ดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

● ด้านมลพิษทางเสียง

- จัดทำแผนปฏิบัติ การป้องกันแก้ไขมลพิษทางเสียง
- ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่หลักปฏิบัติในการแนะนำแนวทางการควบคุมเสียง
- กำหนดระดับเสียงให้เป็นมาตรฐาน

● ด้านมลพิษทางอากาศ

- ตรวจสอบติดตามคุณภาพอากาศ
- รักษาความสะอาดเรียบร้อยของเมือง
- การติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ
- กำหนดรูปแบบการบริหารด้านมลพิษทางอากาศภายใน กทม.
- เตรียมบุคลากรและเครื่องมือให้พร้อม
- จัดทำระเบียบปฏิบัติเพื่อควบคุมฝุ่นจากการก่อสร้างและแหล่งอื่น

● ด้านมลพิษทางน้ำ

- พัฒนาบุคลากรของการให้มีความรู้ ด้านมลพิษทางน้ำ
- พัฒนาระบบงานให้ประสานงานได้ดียิ่งขึ้น
- พัฒนาเทคโนโลยีการจัดการคุณภาพน้ำเสียที่ทันสมัย
- เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนหรือรับสัมปทานหรือร่วม-ตรวจประเมินสภาพแวดล้อม
- เพิ่มเขตบริการบำบัดน้ำเสีย
- พัฒนาริธีการนำน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วมาใช้ใหม่

● ด้านขยะมูลฝอย

- ปรับระบบการจัดการบริหารบุคคลในกรุงเทพมหานคร และพัฒนาบุคลากรและระบบงานให้มีการประสานงานได้เร็วขึ้น
- นำเทคโนโลยีที่ทันสมัย ในการจัดการเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย
- เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการกับกรุงเทพมหานคร ภายใต้การช่วยเหลือของชุมชนในพื้นที่

● ด้านระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม

- ดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำหลักของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง
- ขุดลอกคูคลองเพื่อการระบายน้ำ โดยเฉพาะแนว Flood way แนวทิศเหนือ-ใต้ ทางด้านตะวันออก/ตก ของกทม.
- ผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การระดับประเทศทำการประสานแผนในเขตพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ

ในส่วนของงานด้านสังคมและวัฒนธรรม

● ด้านวัฒนธรรม

- สร้างวิสัยทัศน์ด้านวัฒนธรรมเป็นเมืองวัฒนธรรมแห่งความเอื้ออาทร และมีส่วนร่วม
- สร้างทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมจากผู้นำ
- ส่งเสริมทางเลือกทางวัฒนธรรมของชุมชนที่หลากหลาย
- เร่งพัฒนาและสร้างเวทีทางวัฒนธรรม
- เสริมสร้างและพัฒนากลไกของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร ในการรองรับงานด้านวัฒนธรรมชุมชน

● ด้านการศึกษา

- ควรขยายการให้การศึกษาสำหรับประชาชนทั่วไป ในพื้นที่นครหลวง อันจะเป็นการยกระดับสติปัญญาและระดับคุณภาพของประชาชน ยกกระดับฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต
- ให้การดูแลและจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
- ปรับวิทยฐานะของโรงเรียนฝึกอาชีพเป็นวิทยาลัยชุมชน
- เปิดบริการการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบในโรงเรียนใหญ่
- ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการติดตามดูแลกิจกรรมของโรงเรียน

● ด้านสาธารณสุข

- ควรเน้นงานด้านการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพมากกว่าการรักษา

● ด้านสวัสดิการสังคม

- พิจารณาการรวมงานของสำนักสวัสดิการสังคมและสำนักพัฒนาชุมชน เพื่อให้ขยายบริการด้านสวัสดิการสังคมได้กว้างขวางมากขึ้น และเป็นของชุมชนทุกคน

ในส่วนของด้านองค์การบริหารและงบประมาณ

● ด้านองค์กร

- ศึกษาปัญหาและกำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่
- มีแผนปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร
- กำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่และบทบาทของกรุงเทพมหานครให้ชัดเจน
- ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ
- พัฒนาระบบการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลของกรุงเทพมหานคร
- ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ
- ปรับปรุงและพัฒนาบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร
- กำหนดแนวทางเกณฑ์และกติกาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
- กำหนดกลไกในการประสานงานที่ชัดเจนระหว่างส่วนราชการของกรุงเทพมหานครและส่วนราชการอื่น ๆ
- ปรับปรุงพัฒนาการบริการประชาชน

● ด้านการคลัง

- พยายาม Privatize โครงสร้างทางการคลังให้มีลักษณะพลวัตและกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนมากขึ้น
- พัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและงบประมาณ

โดยสรุปแล้ว เป้าหมายการพัฒนากรุงเทพมหานคร ในระดับประเทศ ต้องการให้กรุงเทพเป็นเมืองมหานคร เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการบริการในระดับภูมิภาค ขณะที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ต้องการคุณภาพชีวิตและสังคมผู้บริการ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องจัดกระบวนการบริหาร โดยใช้มาตรการทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม และองค์การบริหารและงบประมาณตามกรอบแนวทางที่เสนอให้งานระดับเขตสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด และงานระดับสำนักพัฒนาเมืองตามความต้องการของประเทศ โดยมีระบบการบริหารที่สามารถประสานหน่วยงานของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานการบริหารภายในกรุงเทพมหานคร กับชุมชนต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่วางไว้ มีความจำเป็นจะต้องนำผลการศึกษารอบของแผนนี้ไปจัดทำเป็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 ในรายละเอียดต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. สถิติการค้าและเครื่องใช้สภาวะเศรษฐกิจของไทย ปี พ.ศ.
2536. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์
- กรมแรงงาน กระทรวงแรงงาน. สถิติแรงงานปี 2537. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย
- กรมโยธาธิการ “โครงการการศึกษาความเหมาะสมการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ การระบายน้ำ
เสีย และการบำบัดน้ำเสีย จังหวัดนนทบุรี” 2537
- กองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. ดัชนีราคาผู้บริโภคผู้ผลิต เมษายน
2533. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์
- การเฝ้าระวังโรคประจำสัปดาห์, กองระบาดวิทยา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
กลุ่มนโยบายสังคม. 2522. “นโยบายสังคม : ข้อพิจารณาและข้อคิดเบื้องต้น”. พัฒนบริหารศาสตร์.
19 (3) ก.ค. บทที่ 1 ใน ชัตติยา (บก.)
- กิตติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์. 2538. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน. 2538. “ผู้สูงอายุ : มุมมองด้านประชากรและสังคม”. ใน ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย. 2538. เอกสารประกอบการสัมมนา วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุไทย. วันจันทร์ที่
16 ตุลาคม 2538. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชัตติยา กรรณสูต. (บก.) 2526. นโยบายสังคม : แนวความคิดและการศึกษาเฉพาะกรณี. กรุงเทพฯ.
สำนักพิมพ์ไอเดียนสโตร์.
- งานแผนงาน สำนักเลขานุการ สำนักสวัสดิการสังคม. มปพ. สำนักสวัสดิการสังคม.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2518. เทศบาลนครกรุงเทพกับการพัฒนาในช่วง พ.ศ. 2503-2514
วิเคราะห์นโยบายและการดำเนินงานจากการจัดงบประมาณ. กรุงเทพฯ, สำนักวิจัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จิตรา ศิริสมบุญธรรมาภ. 2537. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมโนภาพแห่งตนของคนพิการ. วิทยา-
นิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 34 ต.ค.-ธ.ค. 2537 กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์ชวนพิมพ์

- ธำรงรัตน์ แก้วกาญจน์, พลโท. 2534-2535. ความพิการทางร่างกายของประชาชนกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 4.
- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ “อุบัติเหตุรถยนต์” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2538
- ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา. 2526. “สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร” ใน รายงานกิจการของ สภากรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2526. กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น. หน้า 6-40.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ “การประมาณการผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย” ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. พฤษภาคม 2538
- นภาพร ชัยวรรณ. 2538. “ผู้สูงอายุไทยถูกทอดทิ้งจริงหรือ?” วารสารประชากรศาสตร์. ปีที่ 11 ฉบับที่ 1. มีนาคม. หน้า 49-56.
- นภัส ศิริสัมพันธ์. 2537. รายงานที่ถูกลบดบัง : ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ, มูลนิธิฟรีดริค เอแบรท.
- เนตรนภิส นาควัชร, ปิยนาท บุนนาค, และ จุลทัศน์ พยาชมรานนท์. 2525 วัดในกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บริษัทพอลคอนซัลแตนท์และบริษัทครีเอทีฟ เทคโนโลยี จำกัด “รายงานการสำรวจศึกษาความเหมาะสม ระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย พื้นที่สมุทรปราการฝั่งตะวันตก” , 2537
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ. โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปัญญา เก้าพรพงศ์. 2537. ความพึงพอใจการปฏิบัติงานของนักสังคมสงเคราะห์ในศูนย์เยาวชนในสังกัดกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผังเมืองกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Plan). 2539. โดยความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา เอ็ม ไอ ที และคณะที่ปรึกษา อี ซี. ฉบับร่างเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น.
- มัทนา พนานิรามัย และ นิรติ อิงพรประสิทธิ์. 2537. ประชากรและความอยู่รอดของการประกันสังคมกรณีประโยชน์ทดแทนชราภาพ. เอกสารวิจัยหมายเลข 5 ในโครงการ “แนวโน้มประชากรไทย: การศึกษาระดับมหภาพและการศึกษาเชิงนโยบายในภาคเหนือตอนบน และภาคใต้ตอนล่าง” . กรุงเทพฯ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ยุพา วงศ์ไชย และคณะ. มปป. รายงานการวิจัยเอกสารเรื่อง ระบบสวัสดิการในประเทศไทย:

ข้อเสนอแนะต่อสภาพสตรีแห่งชาติ. กรุงเทพฯ, ฝ่ายสังเคราะห์ และศูนย์สนเทศ
สตรีและห้องสมุดสภาสตรีแห่งชาติ

ระบายน้ำ จังหวัดสมุทรปราการ ฝั่งตะวันออก, 2533

รายงานประจำปี สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ประจำปี 2536-2537

รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2537.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2534. รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ
ศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4.
กรุงเทพฯ, สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2536. รายงานการสำรวจทัศนคติต่อภาวะทาง
สังคมในเขตเมือง. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538. รายงานสถานการณ์แรงงานเด็กในประเทศไทย.
เสนอต่อ International Program on the Elimination of Child Labour (IPEC/ILO)

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ. 2535. รายงานการวิจัย สถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและ
เยาวชนด้อยโอกาส.

สมเกียรติ วันทนะ. 2536. “รายงานประกอบการประชุม นโยบายสังคมสำหรับประเทศไทย”. เสนอ
ในการประชุมวิชาการประจำปี 2536. ปัญหาท้าทายของสังคมไทย : ใครจะได้อะไร?
อย่างไร? แอมบาสเดอร์ ซีดี จอมเทียน พัทยา. จัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา และ สถาบัน
วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2538. ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. โครงการหนังสือเล่มอันดับที่ 3.
กรุงเทพฯ. ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. 2536. “ลูกจ้าง คนจนเมือง กับเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม” ใน สังคิต และ
ผาสุก (บ.ก.)

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (บก.) 2536. ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตย
ไทย. กรุงเทพฯ, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ร่วมกับ มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท.

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และสมชาย ช่วยเกลี้ยง วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของสลัมในกรุงเทพมหานคร
กับการส่งเสริมการมีงานทำ รายงานการวิจัยกาญจนาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลง-
กรณ์ มหาวิทยาลัย 2539

- สาลินี พรหมบุตร. 2535. การศึกษาทัศนะของนักสังคมสงเคราะห์ในการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. 2538. “กรณีตัวอย่างการแก้ไขปัญหาคอนเจนในเมือง” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มิติใหม่ของการพัฒนาคนจนในเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) 30 ส.ค. 2538.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. 2538. “กลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาคนในเมือง”
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. 2538. “ข้อมูลสถานการณ์คนจนใจเมือง” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. 2538. “นโยบายและแนวทางการพัฒนาคนจนในเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539). กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. 2534. รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
- สุกัญญา วัฒนพานิช. 2536. อัฒมโนทัศน์และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของคนพิการ. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สรุปผลการดำเนินงานของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายสาธารณสุข ศ.เรือเอกไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร ระหว่าง พ.ศ. 2535-2539
- สรุปรายงานการป่วยของผู้ป่วยที่มารับบริการสาธารณสุขในกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2532-2536 กองสถิติสาธารณสุข สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สรุปข่าวสิ่งแวดล้อมปี 2537 กองสารสนเทศสิ่งแวดล้อม กองส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (ฉบับร่าง) มีนาคม 2539

สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร “ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 ด้านการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ ” (ฉบับร่าง) กุมภาพันธ์ 2539

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด อนุกรมปีฐานใหม่ 2524-2534 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานสำรวจอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. สมุดรายงานสถิติภาค กรุงเทพมหานครและปริมณฑล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนายกรัฐมนตรี

สำนักงานนายกรัฐมนตรี รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจแบบสังคมนคร้วนเรือน พ.ศ.2524-2537 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนายกรัฐมนตรี

อัศวิน ตีระวัฒน์พงษ์. 2539. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในกรณีที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, ศิริเพ็ญ ศุภกาญจนกันติและคณะ “ ลักษณะการเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์และค่าใช้จ่าย ”. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538

ศูนย์วิศวกรรมที่ปรึกษา วท, รายงานโครงการสำรวจศึกษาความเหมาะสมระบบป้องกันน้ำท่วมและหน่วยภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย. ภาวะเศรษฐกิจภาคกลางปี 2531-2536 และแนวโน้มปี 2532-2537. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย 20 ปี กรุงเทพมหานคร 2535. เอกสารเผยแพร่กิจการของกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะนายกรัฐมนตรี.

TDRI “ การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ” พฤษภาคม 2534

Armstrong, Warwick. and McGee. T.G. 1985. Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanisation” London: Methuen.

Castells, Manuel. 1977. The Urban Question. London: Edward Arnold” tr” by Alan Sheridan”

Chambers, Donald E. 1993. Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst. New York: Macmillan.

- Cullingworth, J. Barry. and Nadin, Vincent. **Town and Country Planning in Britain**. 11th edition. London: Routledge.
- Greer, Scott. (et al) 1978. **Accountability in Urban Society: Public Agencies under Fire**. Vol.15 Urban Affair Annual Reviews. Beverly Hills: SAGE.
- Ham, Christopher, and Hill, Michael. 1993. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. 2nd edition. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hardiman, Margaret and Midgley, James. 1989. **The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World**. Revised edition. Hants: Gower.
- Leman Group ; **Metropolitan Regional Structure Planning Study 'Flood Protection and Drainage'** May 1994
- Lipsky, M. 1980. **Street-Level Bureaucracy**. Russel Sage: New York.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. 1995. **Thailand: Economy and Politics**. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Pongsawat, Pitch. 1993 **"The Roles of the Sangha in the Urban Thai Society: A Case Study of Phra Phayom Kalayano"**. Unpublished Paper Presented at the 5th International Conference in Thai Studies, School of Oriental and African Studies, University of London, July.
- 1995a. **"Rethinking Regional and Urbanization Policy in Thailand". A Methodological Critique with Special Reference to the Government Disposal Scheme"**. Unpublished Paper for Subject 1 Research Methodology, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- 1995b. **Urban Land Expropriation Policy in Thailand: A case Study of Bangkok"** Major Essay Submitted in Partial Fulfillment of the Master of Philosophy Degree in Land Economy, University of Cambridge.
- Poungsomlee, Anuchat and Ross Helen. 1992. **Impacts of Modernisation and Urbanisation in Bangkok: An Integrative Ecological and Biosocial Study**. A joint research project between Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Thailand and Centre for Resource and Environmental Studies< Australian National University, Australia.

- Reiss, Jr. Albert J. (ed) 1964. **Louis Wirth on Cities and Social Life: Selected Papers.**
Chiacago: Phoenix Books.
- Riggs, Fred.W. 1966. **Thailand: The Modernisation of a Bureaucratic Polity.** Honolulu:
East-West Center Press.
- Saunders, Peter. 1986. **Social Theory and the Urban Question.** 2nd edition. London: Unwin
Hyman.
- Squires, Peter, 1990. **Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State.**
New York: Harvester Wheatsheaf.
- Stoker, Gerry. 1998. **The Politics of Local Government.** Hamshire: Macmillan.
- Thorbek, Susanne. 1987. **Voices from the City: Women of Bangkok.** London: Zed Books.
- Titmuss, Richard M. 1974. **Social Policy: An Introduction.** London: George Allen and Unwin.
- Transport and Communications Economics Division Office of the Permanent Secretary Ministry of
Transport and Communications. **Trasport Statistic Data For 1985.** Bangkok : Ministry of
Transport and Communication, September 1987
- Willaims, Fiona. 1989. **Social Policy: A Critical Introduction.** Cambridge: Polity.
- Wirth, Louis. 1938. “ Urbanism as a Way of Life” in Reiss (ed).
- Wolman, Harold. and Goldsmith, Michael. 1992. **Urban Politics and Policy: A Comparative
Approach.** Oxford: Blackwell.

ขอขอบคุณ
ภาพจากปกได้รับความเอื้อเฟื้อสถานที่ถ่ายภาพ

โดย คุณปรศน์ มาลากุล ณ อยุธยา

ภาพ “ เมืองที่น่าอยู่”

โดย นายทวีเดช ทองอ่อน

ภาพในเล่ม

โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย



ภาคผนวก ก.
ผลการประเมินการด้านประชากร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.ก1 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับปานกลาง จำแนกตามกลุ่มอายุ 5 ปี และเพศ พ.ศ.2538-2547 (พันคน)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ชาย	3,344	3,408	3,467	3,530	3,594	3,658	3,715	3,777	3,840	3,907
0-4	232	230	230	231	235	240	242	244	247	250
5-9	252	245	239	233	229	224	222	223	224	228
10-14	277	278	276	273	270	265	261	256	249	242
15-19	323	327	328	328	326	325	326	326	324	320
20-24	368	371	374	377	380	382	383	385	387	387
25-29	384	389	393	395	398	402	404	407	411	414
30-34	348	356	365	375	384	391	397	401	404	407
35-39	308	317	323	330	336	344	352	361	372	381
40-44	239	252	266	279	290	300	309	316	322	328
45-59	175	186	197	209	221	234	246	259	271	283
50-54	127	133	140	149	159	169	180	191	202	214
55-59	111	114	115	116	118	121	127	134	142	152
60-64	77	81	87	94	100	104	104	105	106	109
65-69	53	54	56	59	63	69	75	80	85	89
70-74	33	37	39	42	43	44	42	42	45	51
75&+	37	38	39	40	42	44	45	47	49	52
หญิง	3,575	3,654	3,737	3,816	3,901	3,978	4,059	4,140	4,227	4,312
0-4	224	223	222	223	227	231	234	236	239	242
5-9	246	240	235	229	225	220	218	218	221	224
10-14	279	281	282	280	277	272	271	267	261	253
15-19	346	348	350	351	352	352	354	355	355	353
20-24	423	425	425	425	425	425	425	426	429	433
25-29	418	428	439	449	458	463	466	467	466	467
30-34	362	374	388	402	416	429	441	452	463	470
35-39	318	328	337	346	355	367	379	392	406	420
40-44	256	270	283	296	308	319	329	338	347	356
45-59	185	198	212	226	241	255	269	282	295	307
50-54	140	145	153	161	172	183	195	209	224	238
55-59	122	126	128	130	132	136	142	149	158	168
60-64	88	93	100	107	114	118	121	122	125	128
65-69	65	67	69	72	77	83	89	96	101	107
70-74	43	48	52	55	56	58	56	57	60	66
75&+	60	60	62	64	66	67	70	74	77	80
รวม	6,919	7,062	7,204	7,346	7,495	7,636	7,774	7,917	8,067	8,219

แหล่งข้อมูล: การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2533-2563 (กรอบวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538:25-26)

ตารางที่ 3.ก2 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับสูง จำแนกตามกลุ่มอายุ 5 ปี และเพศ พ.ศ.2537-2547 (พันคน)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ชาย	3,847	3,921	3,987	4,058	4,133	4,208	4,272	4,343	4,417	4,492
0-4	267	265	265	266	270	276	278	281	284	288
5-9	290	282	275	268	263	258	255	256	258	262
10-14	319	320	317	314	311	305	300	294	286	278
15-19	371	376	377	377	375	374	375	375	373	368
20-24	423	427	430	434	437	439	440	443	445	445
25-29	442	447	452	454	458	462	465	468	473	476
30-34	400	409	420	431	442	450	457	461	465	468
35-39	354	365	371	379	386	396	405	415	428	438
40-44	275	290	306	321	334	345	355	363	370	377
45-59	201	214	227	240	254	269	283	298	312	325
50-54	146	153	161	171	183	194	207	220	232	246
55-59	128	131	132	133	136	139	146	154	163	175
60-64	89	93	100	108	115	120	120	121	122	125
65-69	61	62	64	68	72	79	86	92	98	102
70-74	38	43	45	48	49	51	48	48	52	59
75&+	43	44	45	46	48	51	52	54	56	60
หญิง	4,111	4,202	4,296	4,388	4,487	4,574	4,667	4,760	4,861	4,959
0-4	258	256	255	256	261	266	269	271	275	278
5-9	283	276	270	263	259	253	251	251	254	258
10-14	321	323	324	322	319	313	312	307	300	291
15-19	398	400	402	404	405	405	407	408	408	406
20-24	486	489	489	489	489	489	489	490	493	498
25-29	481	492	505	516	527	532	536	537	536	537
30-34	416	430	446	462	478	493	507	520	532	541
35-39	366	377	388	398	408	422	436	451	467	483
40-44	294	311	325	340	354	367	378	389	399	409
45-59	213	228	244	260	277	293	309	324	339	353
50-54	161	167	176	185	198	210	224	240	258	274
55-59	140	145	147	150	152	156	163	171	182	193
60-64	101	107	115	123	131	136	139	140	144	147
65-69	75	77	79	83	89	95	102	110	116	123
70-74	49	55	60	63	64	67	64	66	69	76
75&+	69	69	71	74	76	77	81	85	89	92
รวม	7,958	8,123	8,283	8,446	8,620	8,782	8,939	9,103	9,278	9,451

หมายเหตุ: จำนวนจากข้อมูลในตารางที่ 3.ก1 โดยมีข้อสมมุติว่ามีประชากรมากกว่าจำนวนที่ปรากฏในตารางดังกล่าวประมาณร้อยละ 15

ตารางที่ 3.ก3 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับสูงมาก จำแนกตามกลุ่มอายุ 5 ปี และเพศ พ.ศ.2537-2547 (พันคน)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ชาย	4,114	4,192	4,262	4,343	4,421	4,500	4,569	4,647	4,724	4,806
0-4	285	283	283	284	289	295	298	300	304	308
5-9	310	301	294	287	282	276	273	274	276	280
10-14	341	342	339	336	332	326	321	315	306	298
15-19	397	402	403	403	401	400	401	401	399	394
20-24	453	456	460	464	467	470	471	474	476	476
25-29	472	478	483	486	490	494	497	501	506	509
30-34	428	438	449	461	472	481	488	493	497	501
35-39	379	390	397	406	413	423	433	444	458	469
40-44	294	310	327	343	357	369	380	389	396	403
45-59	215	229	242	257	272	288	303	319	333	348
50-54	156	164	172	183	196	208	221	235	248	263
55-59	137	140	141	143	145	149	156	165	175	187
60-64	95	100	107	116	123	128	128	129	130	134
65-69	65	66	69	73	77	85	92	98	105	109
70-74	41	46	48	52	53	54	52	52	55	63
75&+	46	47	48	49	52	54	55	58	60	64
หญิง	4,398	4,493	4,597	4,695	4,799	4,892	4,992	5,091	5,200	5,305
0-4	276	274	273	274	279	284	288	290	294	298
5-9	303	295	289	282	277	271	268	268	272	276
10-14	343	346	347	344	341	335	333	328	321	311
15-19	426	428	431	432	433	433	435	437	437	434
20-24	520	523	523	523	523	523	523	524	528	533
25-29	514	526	540	552	563	569	573	574	573	574
30-34	445	460	477	494	512	528	542	556	569	578
35-39	391	403	415	426	437	451	466	482	499	517
40-44	315	332	348	364	379	392	405	416	427	438
45-59	228	244	261	278	296	314	331	347	363	378
50-54	172	178	188	198	212	225	240	257	276	293
55-59	150	155	157	160	162	167	175	183	194	207
60-64	108	114	123	132	140	145	149	150	154	157
65-69	80	82	85	89	95	102	109	118	124	132
70-74	53	59	64	68	69	71	69	70	74	81
75&+	74	74	76	79	81	82	86	91	95	98
รวม	8,512	8,685	8,859	9,038	9,220	9,392	9,561	9,738	9,924	10,111

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 3.ก1 โดยมีข้อสมมุติว่ามีประชากรมากกว่าจำนวนที่ปรากฏในตารางดังกล่าวประมาณร้อยละ 23

ตารางที่ 3.ข1 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับปานกลาง จำแนกตามอายุรายปี พ.ศ.2538-2547

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
0	87,300	90,000	92,500	95,700	100,000	104,600	106,600	106,400	105,700	103,900
1	89,500	90,000	90,700	92,200	94,800	97,800	99,300	99,900	100,600	100,900
2	91,400	90,300	89,700	89,700	91,100	92,600	93,600	94,700	96,300	98,100
3	93,100	90,900	89,400	88,400	88,600	89,100	89,600	90,800	92,900	95,600
4	94,700	91,800	89,700	88,000	87,500	86,900	86,900	88,200	90,500	93,500
5	96,300	93,100	90,700	88,400	87,300	86,100	85,800	86,800	88,800	91,700
6	97,800	94,700	92,300	89,700	88,200	86,500	85,800	86,500	88,100	90,400
7	99,500	96,700	94,300	91,700	90,000	87,800	86,900	87,200	88,100	89,700
8	101,200	98,900	96,900	94,500	92,600	90,200	89,200	88,900	89,100	89,700
9	103,200	101,600	99,800	97,700	95,900	93,400	92,300	91,600	90,900	90,500
10	105,200	104,500	103,400	101,500	99,900	97,500	96,200	94,900	93,200	91,700
11	107,400	107,600	107,100	105,800	104,400	102,000	100,700	98,700	96,000	93,100
12	110,200	111,200	111,200	110,400	109,200	107,100	106,000	103,600	100,300	96,500
13	114,300	115,500	115,700	115,200	114,200	112,400	111,500	109,500	106,500	102,800
14	118,900	120,200	120,600	120,100	119,300	118,000	117,600	116,300	114,000	110,900
15	123,700	124,900	125,300	125,200	124,600	123,900	123,800	123,100	121,600	119,100
16	128,200	129,500	130,200	130,200	130,000	129,800	130,200	130,100	129,300	127,600
17	133,300	134,500	135,200	135,600	135,400	135,700	136,300	136,800	136,600	135,600
18	138,900	140,200	140,800	141,200	141,200	141,500	142,100	142,800	142,900	142,400
19	144,900	145,900	146,500	146,800	146,800	147,100	147,600	148,200	148,600	148,300
20	150,400	151,400	151,800	152,100	152,300	152,300	152,800	153,500	154,100	154,400
21	155,900	156,600	156,700	157,100	157,500	157,700	157,800	158,400	159,500	160,300
22	159,900	160,600	160,900	161,400	161,800	162,200	162,200	162,800	164,100	165,100
23	162,100	163,100	163,900	164,500	165,400	165,900	166,000	166,600	167,800	168,800
24	162,700	164,300	165,700	166,900	168,000	168,900	169,200	169,700	170,500	171,400
25	163,100	165,200	167,200	168,700	170,200	171,300	171,700	172,200	172,900	173,600
26	163,200	165,800	168,300	170,200	172,100	173,300	173,900	174,300	174,700	175,400
27	161,800	165,100	168,100	170,300	172,600	174,300	175,000	175,600	175,800	176,500

ตารางที่ 3.ข1 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
28	159,000	162,400	165,900	168,800	171,600	173,800	175,200	176,100	176,700	177,500
29	154,900	158,500	162,500	166,000	169,500	172,300	174,200	175,800	176,900	178,000
30	150,400	154,300	158,600	162,900	166,900	170,300	172,900	175,100	176,800	178,000
31	145,300	149,300	154,200	159,200	164,100	167,900	171,400	173,800	176,000	177,500
32	140,900	145,000	150,100	155,400	160,500	164,800	168,600	171,700	174,500	176,200
33	137,800	141,900	146,500	151,600	156,500	160,800	164,800	168,300	171,700	174,100
34	135,600	139,500	143,600	147,900	152,000	156,200	160,300	164,100	168,000	171,200
35	132,800	136,600	139,900	143,600	147,200	151,400	155,400	159,500	164,200	168,100
36	129,900	133,400	136,100	139,100	141,900	145,900	150,000	154,600	159,900	164,700
37	126,200	129,700	132,100	134,700	137,300	141,200	145,300	150,000	155,500	160,700
38	121,300	125,200	128,000	131,000	133,700	137,700	141,600	146,200	151,300	156,200
39	115,800	120,100	123,900	127,600	130,900	134,800	138,700	142,700	147,100	151,300
40	110,200	115,100	119,600	123,870	127,700	131,700	135,400	138,900	142,600	146,200
41	104,700	110,100	115,200	120,260	124,500	128,500	132,100	135,000	137,700	140,600
42	99,000	104,600	110,400	115,920	120,700	124,700	128,200	130,900	133,300	135,800
43	93,400	99,000	104,900	110,490	115,500	119,800	123,700	126,800	129,500	132,100
44	87,700	93,200	98,900	104,460	109,600	114,300	118,600	122,400	125,900	129,300
45	82,100	87,500	93,000	98,500	103,800	108,900	113,600	118,100	122,200	126,200
46	76,600	81,900	87,100	92,600	98,100	103,600	108,700	113,700	118,400	123,000
47	71,500	76,400	81,600	86,800	92,300	97,900	103,400	108,800	114,100	119,100
48	66,900	71,400	76,100	81,300	86,700	92,200	97,600	103,200	108,600	113,900
49	62,900	66,800	71,200	75,800	81,100	86,400	91,700	97,200	102,700	107,800
50	59,000	62,200	66,100	70,500	75,700	80,700	85,800	91,200	96,700	101,900
51	55,200	57,600	61,200	65,400	70,300	75,100	80,100	85,400	90,800	96,100
52	52,200	54,200	57,400	61,000	65,400	69,900	74,600	79,700	85,000	90,300
53	50,700	52,400	54,900	57,700	61,500	65,200	69,500	74,400	79,400	84,700
54	49,900	51,600	53,400	55,400	58,100	61,100	65,000	69,300	74,100	79,000

ตารางที่ 3.ข1 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
55	49,300	50,800	51,800	53,000	54,800	57,200	60,600	64,300	68,700	73,500
56	49,000	50,300	50,600	51,000	51,600	53,200	56,100	59,500	63,500	68,200
57	47,800	49,100	49,200	49,100	49,100	50,100	52,600	55,500	59,100	63,300
58	45,200	46,600	47,000	47,300	47,700	48,600	50,500	52,800	55,700	59,200
59	41,700	43,200	44,400	45,600	46,800	47,900	49,200	50,900	53,000	55,800
60	38,500	40,200	42,200	44,100	46,000	47,200	48,100	49,000	50,400	52,500
61	35,200	37,200	40,000	42,900	45,400	46,800	47,100	47,200	48,000	49,200
62	32,400	34,500	37,600	41,100	44,000	45,600	45,700	45,500	45,800	46,600
63	30,200	32,000	35,000	38,200	41,200	43,000	43,500	43,700	44,100	44,900
64	28,700	30,100	32,200	34,700	37,400	39,400	40,600	41,600	42,700	43,800
65	27,000	28,000	29,600	31,600	33,800	36,200	38,000	39,700	41,100	42,600
66	25,200	26,000	27,000	28,600	30,800	33,200	35,500	37,600	39,400	41,100
67	23,600	24,000	24,800	26,000	27,800	30,200	32,800	35,400	37,500	39,500
68	21,900	22,300	22,800	23,400	25,000	27,400	30,100	33,000	35,300	37,600
69	20,300	20,700	20,800	21,400	22,600	25,000	27,600	30,300	32,700	35,200
70	18,700	19,300	19,400	19,900	20,700	22,800	24,800	27,400	29,700	32,300
71	17,000	18,000	18,400	19,000	19,500	21,000	22,200	24,000	26,100	28,700
72	15,300	16,800	17,600	18,600	19,000	19,800	19,500	20,200	21,700	24,400
73	13,500	15,900	17,600	19,100	19,300	19,200	16,900	16,000	16,700	19,000
74	11,500	15,000	18,000	20,400	20,500	19,200	14,600	11,400	10,800	12,600
75&+	97,000	98,000	101,000	104,000	108,000	111,000	115,000	121,000	126,000	132,000
รวม	6,919,000	7,062,000	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000	7,917,000	8,067,000	8,219,000

หมายเหตุ: ใช้ ข้อมูลจากตารางที่ 3.ก1 ในภาคผนวก ก ประมาณค่าภายในช่วงด้วยสูตรของสเปิร์ค (Sprague interpolation formula)

ตารางที่ 3.ข2 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับสูง จำแนกตามอายุรายปี พ.ศ.2538-2547

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
0	100,800	103,600	106,500	110,100	115,000	120,400	122,600	122,400	121,300	119,400
1	103,000	103,500	104,300	106,000	109,100	112,500	114,000	114,900	115,700	116,100
2	105,200	103,800	103,200	103,200	104,600	106,600	107,600	108,800	110,800	112,900
3	107,100	104,500	102,800	101,600	101,900	102,500	102,900	104,500	107,000	110,100
4	108,900	105,600	103,200	101,100	100,400	100,000	99,900	101,400	104,200	107,500
5	110,700	107,100	104,500	101,700	100,400	99,000	98,400	99,800	102,200	105,400
6	112,600	109,000	106,000	103,000	101,300	99,400	98,700	99,400	101,400	104,100
7	114,500	111,200	108,400	105,400	103,500	101,100	100,100	100,300	101,500	103,300
8	116,500	113,800	111,300	108,500	106,500	103,900	102,600	102,300	102,500	103,200
9	118,700	116,900	114,800	112,400	110,300	107,600	106,200	105,200	104,400	104,000
10	121,100	120,200	118,700	116,800	115,000	112,200	110,700	109,000	107,100	105,300
11	123,600	123,800	123,000	121,700	120,200	117,500	116,000	113,500	110,300	107,000
12	126,900	127,900	127,800	127,000	125,800	123,300	121,800	119,000	115,200	110,900
13	131,500	132,900	133,000	132,400	131,600	129,300	128,300	125,900	122,400	118,200
14	136,900	138,200	138,500	138,100	137,400	135,700	135,200	133,600	131,000	127,600
15	142,300	143,700	144,000	144,000	143,300	142,200	142,400	141,400	139,700	137,000
16	147,400	148,900	149,500	149,800	149,500	149,100	149,700	149,600	148,800	146,800
17	153,100	154,600	155,400	155,900	155,800	155,900	156,800	157,400	157,200	155,900
18	159,700	161,000	161,800	162,400	162,400	162,600	163,400	164,200	164,500	163,800
19	166,500	167,800	168,300	168,900	169,000	169,200	169,700	170,400	170,800	170,500
20	172,900	174,100	174,400	175,100	175,100	175,300	175,700	176,500	177,200	177,600
21	179,100	180,200	180,300	180,800	181,100	181,300	181,500	182,200	183,300	184,300
22	183,700	184,800	185,200	185,800	186,200	186,500	186,600	187,400	188,600	189,900
23	186,200	187,800	188,500	189,400	190,300	190,800	190,800	191,700	192,800	194,100
24	187,100	189,100	190,600	191,900	193,300	194,100	194,400	195,200	196,100	197,100
25	187,700	190,000	192,500	194,000	195,900	197,000	197,700	198,200	198,800	199,700
26	187,800	190,600	193,600	195,600	197,900	199,200	200,000	200,400	200,900	201,500
27	186,300	189,700	193,300	195,700	198,700	200,200	201,400	201,900	202,400	203,000

ตารางที่ 3.ข2 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
28	183,000	186,600	190,800	193,900	197,500	199,700	201,500	202,400	203,300	204,000
29	178,200	182,100	186,800	190,800	195,000	197,900	200,400	202,100	203,600	204,800
30	173,000	177,300	182,300	187,100	192,100	195,800	198,800	201,200	203,200	204,700
31	167,000	171,600	177,400	183,000	188,700	193,100	197,100	199,900	202,500	204,200
32	161,900	166,700	172,600	178,600	184,600	189,500	194,000	197,500	200,500	202,800
33	158,300	163,100	168,600	174,300	179,900	184,900	189,700	193,600	197,500	200,300
34	155,800	160,300	165,100	170,000	174,700	179,700	184,400	188,800	193,300	197,000
35	152,600	157,000	160,900	165,000	169,100	174,100	178,600	183,500	188,800	193,200
36	149,400	153,500	156,500	159,900	163,000	167,900	172,700	177,800	183,900	189,400
37	145,200	149,200	151,900	154,900	157,700	162,400	167,100	172,500	179,000	184,900
38	139,700	144,100	147,300	150,600	153,700	158,400	163,000	168,100	174,100	179,600
39	133,100	138,200	142,400	146,600	150,500	155,200	159,600	164,100	169,200	173,900
40	126,700	132,400	137,500	142,400	146,800	151,600	155,700	159,800	163,900	168,000
41	120,400	126,700	132,400	138,300	143,300	147,900	151,700	155,200	158,400	161,600
42	113,800	120,500	126,900	133,200	138,900	143,300	147,200	150,500	153,200	156,000
43	107,300	114,100	120,500	127,100	132,900	137,800	142,100	145,800	148,800	151,900
44	100,800	107,300	113,700	120,000	126,100	131,400	136,300	140,700	144,700	148,500
45	94,500	100,600	107,000	113,300	119,300	125,200	130,600	135,600	140,600	144,800
46	88,000	94,300	100,300	106,400	112,700	119,000	124,900	130,700	136,200	141,400
47	82,200	88,000	94,000	99,800	106,100	112,600	118,800	125,200	131,200	136,900
48	77,000	82,300	87,700	93,400	99,600	106,000	112,300	118,700	125,000	130,900
49	72,300	76,800	82,000	87,100	93,300	99,200	105,400	111,800	118,000	124,000
50	67,800	71,500	76,100	81,000	87,000	92,600	98,700	104,900	111,200	117,300
51	63,400	66,400	70,500	75,000	80,900	86,200	92,000	98,200	104,500	110,600
52	60,000	62,400	66,000	70,000	75,400	80,200	85,700	91,700	97,800	103,900
53	58,300	60,300	63,100	66,300	70,800	74,900	79,900	85,500	91,300	97,300
54	57,500	59,400	61,300	63,700	66,900	70,100	74,700	79,700	85,200	90,900

ตารางที่ 3.ข2 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
55	56,800	58,400	59,500	61,100	63,100	65,700	69,500	74,100	79,200	84,600
56	56,300	57,800	58,200	58,600	59,500	61,000	64,500	68,300	73,000	78,400
57	55,000	56,400	56,400	56,400	56,700	57,500	60,400	63,700	67,900	72,800
58	52,000	53,600	53,900	54,400	54,900	55,800	58,000	60,600	64,000	68,100
59	47,900	49,800	51,000	52,500	53,800	55,000	56,600	58,300	60,900	64,100
60	44,300	46,200	48,400	50,800	52,800	54,400	55,200	56,300	57,900	60,200
61	40,500	42,800	46,000	49,300	52,300	54,000	54,300	54,400	55,200	56,500
62	37,300	39,600	43,400	47,100	50,700	52,700	52,700	52,300	52,800	53,400
63	34,900	36,900	40,200	43,900	47,300	49,600	50,000	50,200	50,900	51,600
64	33,000	34,500	37,000	39,900	42,900	45,300	46,800	47,800	49,200	50,300
65	31,000	32,200	33,800	36,300	38,900	41,500	43,800	45,600	47,200	48,800
66	29,100	29,800	31,000	33,000	35,400	38,000	40,700	43,200	45,300	47,200
67	27,200	27,600	28,400	29,800	31,900	34,600	37,600	40,600	43,200	45,400
68	25,300	25,600	26,000	27,100	28,800	31,400	34,500	37,900	40,600	43,100
69	23,400	23,800	23,800	24,800	26,000	28,500	31,400	34,700	37,700	40,500
70	21,500	22,200	22,200	22,800	23,800	26,000	28,300	31,500	34,000	37,200
71	19,500	20,700	21,000	21,800	22,400	24,100	25,400	27,500	30,000	33,200
72	17,500	19,400	20,400	21,400	21,700	22,800	22,300	23,300	25,100	28,000
73	15,400	18,300	20,400	21,800	21,900	22,400	19,400	18,500	19,300	22,000
74	13,100	17,400	21,000	23,200	23,200	22,700	16,600	13,200	12,600	14,600
75&+	112,000	113,000	116,000	120,000	124,000	128,000	133,000	139,000	145,000	152,000
รวม	7,958,000	8,123,000	8,283,000	8,446,000	8,620,000	8,782,000	8,939,000	9,103,000	9,278,000	9,451,000

หมายเหตุ: ใช้ข้อมูลจากตารางที่ 3.ก2 ในภาคผนวก ก ประมาณค่าภายในช่วงด้วยสูตรของสเปรค (Sprague interpolation formula)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.๗3 การคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานครระดับสูงมาก จำแนกตามอายุรายปี พ.ศ.2538-2547

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
0	107,400	111,000	113,700	117,400	122,900	128,400	131,500	130,800	129,700	128,000
1	110,000	110,700	111,600	113,200	116,500	120,100	122,200	122,800	123,600	124,300
2	112,400	111,000	110,300	110,300	112,000	113,900	115,200	116,400	118,600	120,900
3	114,600	111,600	110,000	108,800	109,000	109,600	110,200	111,600	114,600	117,700
4	116,600	112,700	110,400	108,300	107,600	107,000	106,900	108,400	111,500	115,100
5	118,600	114,400	111,700	108,800	107,500	106,100	105,500	106,600	109,500	112,800
6	120,400	116,300	113,400	110,600	108,600	106,400	105,500	106,300	108,500	111,300
7	122,500	118,800	116,000	113,000	110,800	108,200	106,900	107,200	108,500	110,300
8	124,500	121,600	119,100	116,300	114,000	111,200	109,600	109,300	109,700	110,400
9	127,000	124,900	122,800	120,300	118,100	115,100	113,500	112,600	111,800	111,200
10	129,500	128,600	127,000	125,000	122,900	120,000	118,200	116,600	114,700	112,700
11	132,000	132,400	131,700	130,100	128,400	125,700	123,900	121,400	118,000	114,500
12	135,600	136,900	136,800	135,700	134,400	131,800	130,200	127,400	123,300	118,800
13	140,500	142,200	142,300	141,600	140,500	138,300	137,200	134,700	130,900	126,500
14	146,400	147,900	148,200	147,600	146,800	145,200	144,500	142,900	140,100	136,500
15	152,100	153,700	154,200	153,900	153,400	152,300	152,100	151,200	149,500	146,500
16	157,800	159,200	160,100	160,200	159,800	159,400	160,000	160,200	159,200	157,000
17	163,900	165,300	166,300	166,700	166,600	166,600	167,600	168,400	168,300	166,800
18	171,000	172,300	173,200	173,600	173,600	173,800	174,800	175,800	176,100	175,200
19	178,200	179,500	180,200	180,600	180,600	180,900	181,500	182,400	182,900	182,500
20	185,200	186,000	186,700	187,100	187,300	187,700	188,000	188,900	189,800	189,900
21	191,700	192,600	192,900	193,400	193,600	194,000	194,200	195,000	196,200	197,200
22	196,700	197,600	198,000	198,700	199,000	199,600	199,600	200,400	201,900	203,300
23	199,300	200,700	201,500	202,500	203,400	204,100	204,200	205,000	206,300	207,700
24	200,100	202,100	203,900	205,300	206,700	207,600	208,000	208,700	209,800	210,900
25	200,600	203,200	205,500	207,600	209,400	210,700	211,300	211,900	212,600	213,500
26	200,600	203,800	207,100	209,300	211,600	213,000	213,800	214,400	214,900	215,500
27	199,000	202,700	206,700	209,400	212,300	214,100	215,400	216,000	216,400	217,000

ตารางที่ 3.๓3 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
28	195,400	199,500	204,000	207,600	211,200	213,500	215,300	216,600	217,400	218,200
29	190,400	194,800	199,700	204,100	208,500	211,700	214,200	216,100	217,700	218,800
30	185,100	189,700	194,900	200,000	205,400	209,500	212,600	215,200	217,500	218,900
31	178,700	183,700	189,700	195,700	201,800	206,600	210,600	213,800	216,400	218,400
32	173,200	178,500	184,500	191,000	197,400	202,800	207,200	211,200	214,400	216,800
33	169,400	174,600	180,300	186,400	192,500	197,900	202,600	207,000	211,100	214,200
34	166,600	171,500	176,600	181,900	186,900	192,200	197,000	201,800	206,600	210,700
35	163,300	168,000	172,200	176,700	180,900	186,000	190,900	196,100	201,800	206,900
36	159,700	164,000	167,400	171,100	174,600	179,400	184,500	190,100	196,700	202,800
37	155,300	159,400	162,600	165,900	168,800	173,600	178,600	184,500	191,400	197,900
38	149,300	153,900	157,500	161,300	164,600	169,200	174,300	179,700	186,100	192,300
39	142,400	147,700	152,300	157,000	161,100	165,800	170,700	175,600	181,000	186,100
40	135,700	141,500	146,900	152,300	157,300	161,900	166,600	170,900	175,500	179,700
41	128,800	135,300	141,800	147,900	153,300	157,900	162,500	166,200	169,500	172,900
42	121,900	128,700	135,800	142,500	148,500	153,200	157,800	161,200	164,000	166,900
43	114,800	121,800	128,900	135,900	142,100	147,400	152,100	156,000	159,200	162,500
44	107,800	114,700	121,600	128,400	134,800	140,600	146,000	150,700	154,800	159,000
45	101,100	107,800	114,400	121,100	127,600	133,900	139,900	145,300	150,300	155,200
46	94,200	100,800	107,200	113,900	120,500	127,500	133,800	140,000	145,600	151,400
47	88,000	94,200	100,200	106,800	113,500	120,600	127,300	134,000	140,300	146,600
48	82,300	88,000	93,700	99,900	106,600	113,600	120,200	127,100	133,600	140,100
49	77,400	82,200	87,500	93,300	99,800	106,400	112,800	119,600	126,200	132,700
50	72,500	76,600	81,400	86,800	93,100	99,300	105,500	112,200	118,900	125,400
51	67,700	71,000	75,300	80,200	86,700	92,300	98,400	105,000	111,700	118,200
52	64,100	66,600	70,500	74,900	80,800	85,900	91,700	98,000	104,600	111,100
53	62,300	64,400	67,300	71,000	75,900	80,300	85,500	91,500	97,700	104,100
54	61,400	63,400	65,500	68,100	71,500	75,200	79,900	85,300	91,100	97,200

ตารางที่ 3.๓3 (ต่อ)

อายุ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
55	60,800	62,600	63,600	65,300	67,400	70,400	74,500	79,100	84,700	90,600
56	60,300	61,800	62,000	62,800	63,400	65,400	69,000	73,200	78,100	83,900
57	58,900	60,300	60,200	60,400	60,300	61,700	64,800	68,300	72,600	78,000
58	55,700	57,200	57,600	58,300	58,500	59,700	62,100	64,900	68,400	72,900
59	51,300	53,100	54,600	56,200	57,400	58,800	60,600	62,500	65,200	68,600
60	47,500	49,400	51,800	54,400	56,400	58,100	59,100	60,200	62,200	64,500
61	43,300	45,800	49,200	53,000	55,900	57,600	58,100	58,000	58,900	60,400
62	39,800	42,500	46,400	50,700	54,200	56,100	56,300	55,900	56,300	57,100
63	37,200	39,400	43,000	47,100	50,600	52,800	53,500	53,700	54,200	55,200
64	35,200	36,900	39,600	42,800	45,900	48,400	50,000	51,200	52,400	53,800
65	33,100	34,200	36,200	39,000	41,700	44,500	46,600	48,800	50,600	52,200
66	31,000	31,800	33,400	35,400	37,800	40,800	43,500	46,100	48,400	50,500
67	29,000	29,400	30,600	32,000	34,000	37,200	40,200	43,400	46,200	48,600
68	26,900	27,300	28,000	29,000	30,700	33,800	37,000	40,500	43,500	46,300
69	25,000	25,300	25,800	26,600	27,800	30,700	33,700	37,200	40,300	43,400
70	22,900	23,700	24,000	24,700	25,500	28,200	30,400	33,500	36,600	39,800
71	21,000	22,000	22,600	23,400	24,000	25,800	27,200	29,500	32,100	35,400
72	18,900	20,700	21,800	23,000	23,400	24,200	24,100	25,000	26,800	30,000
73	16,700	19,700	21,600	23,600	23,800	23,400	21,100	19,900	20,400	23,300
74	14,500	18,900	22,000	25,300	25,300	23,400	18,200	14,100	13,100	15,500
75&+	120,000	121,000	124,000	128,000	133,000	136,000	141,000	149,000	155,000	162,000
รวม	8,512,000	8,685,000	8,859,000	9,038,000	9,220,000	9,392,000	9,561,000	9,738,000	9,924,000	10,111,000

หมายเหตุ: ใช้ข้อมูลจากตารางที่ 3.๓3 ในภาคผนวก ก ประมาณค่าภายในช่วงด้วยสูตรของสเปรค (Sprague interpolation formula)

ตารางที่ 3.ค1 ผลการคาดประชากรของกรุงเทพมหานครระดับปานกลาง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2538-2547

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
กรุงเทพมหานคร	6,919,000	7,062,000	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000	7,917,000	8,067,000	8,219,000
พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,438,985	1,431,913	1,423,503	1,413,998	1,404,754	1,393,148	1,387,335	1,381,788	1,376,627	1,370,960
1 ธนบุรี	273,029	271,217	269,151	266,879	264,658	261,994	260,517	259,090	257,736	256,287
2 บางซื่อ	312,913	312,545	311,871	310,939	310,047	308,614	308,224	307,884	307,621	307,237
3 บางพลัด	165,099	164,016	162,779	161,417	160,086	158,487	157,603	156,749	155,939	155,072
4 บางรัก	82,348	82,219	82,009	81,733	81,466	81,058	80,930	80,816	80,722	80,596
5 ปทุมวัน	155,812	155,623	155,282	154,813	154,363	153,644	153,445	153,271	153,136	152,940
6 พญาไท	209,368	206,289	203,054	199,704	196,433	192,876	190,541	188,265	186,063	183,813
7 ยานนาวา	105,320	105,059	104,695	104,246	103,811	103,196	102,958	102,737	102,541	102,306
8 สาทร	135,096	134,945	134,662	134,267	133,890	133,279	133,117	132,976	132,869	132,709
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	825,237	829,061	832,085	834,433	836,885	837,875	840,720	843,709	846,924	849,820
1 คลองสาน	131,367	131,564	131,632	131,591	131,565	131,308	131,423	131,559	131,728	131,846
2 ดุสิต	295,968	297,802	299,352	300,660	302,009	302,832	304,234	305,691	307,232	308,659
3 บางกอกใหญ่	105,011	105,737	106,363	106,905	107,461	107,831	108,392	108,973	109,585	110,157
4 บางคอแหลม	139,056	139,516	139,840	140,049	140,274	140,253	140,579	140,928	141,313	141,644
5 พระนคร	111,188	111,621	111,945	112,178	112,424	112,472	112,786	113,118	113,480	113,799
6 สัมพันธวงศ์	42,647	42,821	42,953	43,050	43,152	43,179	43,306	43,440	43,586	43,715
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	694,899	697,429	699,279	700,553	701,912	702,041	703,861	705,798	707,918	709,767
1 คลองเตย	295,036	295,848	296,370	296,646	296,957	296,747	297,304	297,909	298,590	299,155
2 จตุจักร	219,488	220,188	220,673	220,975	221,304	221,244	221,737	222,266	222,852	223,352
3 จอมทอง	180,375	181,393	182,236	182,932	183,651	184,050	184,820	185,623	186,476	187,260
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	425,895	436,931	447,815	458,590	469,684	480,204	489,986	500,050	510,449	520,863
1 บางกอกน้อย	203,575	209,191	214,751	220,275	225,968	231,401	236,418	241,582	246,920	252,278
2 ป้อมปราบศัตรูพ่าย	101,873	104,659	107,415	110,152	112,972	115,661	118,146	120,704	123,348	126,001
3 ราชเทวี	120,447	123,081	125,649	128,163	130,744	133,142	135,422	137,764	140,181	142,584

ตารางที่ 3.ค1 (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,393,938	1,429,527	1,464,596	1,499,305	1,535,031	1,568,863	1,600,385	1,632,809	1,666,323	1,699,869
1 บางกะปิ	359,765	368,681	377,445	386,103	395,001	403,391	411,236	419,299	427,626	435,950
2 พระโขนง	236,156	241,588	246,902	252,123	257,484	262,498	267,231	272,092	277,112	282,113
3 ภาษีเจริญ	317,504	326,229	334,863	343,440	352,279	360,710	368,499	376,515	384,803	393,118
4 ราษฎร์บูรณะ	223,670	229,330	234,901	240,407	246,072	251,428	256,422	261,556	266,861	272,165
5 ลาดพร้าว	156,519	161,642	166,767	171,913	177,238	182,407	187,107	191,959	196,986	202,065
6 ห้วยขวาง	100,324	102,057	103,718	105,319	106,957	108,429	109,890	111,388	112,935	114,458
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	792,053	815,837	839,509	863,157	887,578	911,091	932,626	954,824	977,800	1,000,936
1 ดอนเมือง	251,052	258,543	265,995	273,434	281,115	288,504	295,275	302,252	309,472	316,740
2 บางขุนเทียน	181,435	186,689	191,905	197,104	202,467	207,611	212,338	217,207	222,244	227,307
3 ประเวศ	152,377	157,478	162,590	167,729	173,050	178,226	182,924	187,776	192,805	197,891
4 สวนหลวง	135,392	139,041	142,647	146,226	149,912	153,421	156,669	160,012	163,467	166,931
5 หนองจอก	71,797	74,086	76,372	78,664	81,034	83,329	85,420	87,577	89,812	92,067
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	533,067	561,057	589,980	619,926	651,520	683,574	712,125	742,022	773,407	805,842
1 ดินแดง	257,280	273,249	289,923	307,359	325,882	344,915	361,821	379,615	398,385	417,918
2 บางเขน	275,787	287,808	300,057	312,567	325,638	338,659	350,304	362,407	375,022	387,924
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	814,926	860,245	907,233	956,038	1,007,636	1,060,204	1,106,962	1,156,000	1,207,552	1,260,943
1 ดลิ่งชัน	149,573	156,005	162,553	169,235	176,213	183,156	189,369	195,823	202,549	209,423
2 บึงกุ่ม	268,175	283,472	299,346	315,847	333,297	351,093	366,906	383,492	400,929	418,993
3 มีนบุรี	154,172	163,190	172,566	182,328	192,666	203,232	212,619	222,475	232,847	243,606
4 ลาดกระบัง	110,946	116,708	122,649	128,785	135,244	141,778	147,591	153,667	160,033	166,598
5 หนองแขม	132,060	140,870	150,119	159,843	170,216	180,945	190,477	200,543	211,194	222,323

หมายเหตุ: ประมาณจากข้อมูลในตารางที่ 3.ก1 ในภาคผนวก ก

ตารางที่ 3.ค2 ผลการคาดประชากรของกรุงเทพมหานครระดับสูง จำแนกตามเขตการปกครอง พ.ศ.2538-2547

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
กรุงเทพมหานคร	7,958,000	8,123,000	8,283,000	8,446,000	8,620,000	8,782,000	8,939,000	9,103,000	9,278,000	9,451,000
พื้นที่อิมตัว: ชั้นใน	1,655,071	1,647,043	1,636,713	1,625,733	1,615,607	1,602,020	1,595,240	1,588,786	1,583,281	1,576,461
1 ธนบุรี	314,028	311,965	309,464	306,842	304,383	301,274	299,558	297,903	296,426	294,703
2 บางซื่อ	359,902	359,502	358,583	357,500	356,585	354,884	354,414	354,007	353,800	353,291
3 บางพลัด	189,891	188,657	187,160	185,588	184,115	182,249	181,221	180,230	179,348	178,317
4 บางรัก	94,714	94,572	94,292	93,972	93,694	93,211	93,059	92,922	92,840	92,677
5 ปทุมวัน	179,210	179,003	178,540	177,995	177,532	176,680	176,440	176,232	176,124	175,865
6 พญาไท	240,808	237,282	233,467	229,608	225,918	221,793	219,095	216,468	213,994	211,366
7 ยานนาวา	121,136	120,843	120,376	119,856	119,393	118,668	118,387	118,128	117,934	117,641
8 สาทร	155,382	155,219	154,831	154,372	153,987	153,261	153,066	152,896	152,815	152,601
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นใน	949,158	953,620	956,713	959,382	962,501	963,497	966,709	970,100	974,063	977,205
1 คลองสาน	151,094	151,331	151,348	151,296	151,313	150,995	151,117	151,267	151,503	151,609
2 ดุสิต	340,412	342,544	344,189	345,681	347,340	348,235	349,826	351,485	353,353	354,926
3 บางกอกใหญ่	120,780	121,623	122,293	122,913	123,591	123,998	124,636	125,298	126,036	126,670
4 บางคอแหลม	159,937	160,477	160,785	161,020	161,329	161,281	161,646	162,039	162,527	162,876
5 พระนคร	127,884	128,391	128,712	128,976	129,299	129,335	129,688	130,064	130,515	130,857
6 สัมพันธวงศ์	49,051	49,254	49,386	49,496	49,629	49,653	49,796	49,947	50,129	50,267
พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	799,248	802,211	804,016	805,455	807,270	807,297	809,342	811,529	814,189	816,159
1 คลองเตย	339,340	340,296	340,760	341,066	341,531	341,238	341,858	342,537	343,414	343,997
2 จตุจักร	252,447	253,269	253,725	254,064	254,522	254,415	254,967	255,562	256,306	256,832
3 จอมทอง	207,461	208,646	209,531	210,325	211,217	211,644	212,517	213,430	214,469	215,330
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	489,850	502,576	514,887	527,260	540,184	552,199	563,415	574,960	587,077	598,939
1 บางกอกน้อย	234,145	240,620	246,916	253,259	259,886	266,094	271,848	277,772	283,987	290,094
2 บิ่อมปราบศัตรูพ่าย	117,171	120,383	123,503	126,647	129,929	133,002	135,851	138,786	141,865	144,888
3 ราชเทวี	138,534	141,573	144,468	147,354	150,369	153,103	155,716	158,402	161,225	163,957

ตารางที่ 3.ก2 (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,603,262	1,644,302	1,683,958	1,723,811	1,765,439	1,804,078	1,840,213	1,877,411	1,916,469	1,954,673
1 บางกะปิ	413,791	424,073	433,976	443,916	454,288	463,870	472,860	482,113	491,823	501,296
2 พระโขนง	271,618	277,884	283,882	289,876	296,133	301,854	307,278	312,853	318,712	324,401
3 ภาษีเจริญ	365,183	375,242	385,018	394,867	405,156	414,790	423,722	432,918	442,568	452,045
4 ราษฎร์บูรณะ	257,257	263,785	270,084	276,406	283,008	289,124	294,849	300,738	306,921	312,962
5 ลาดพร้าว	180,023	185,927	191,745	197,656	203,842	209,755	215,147	220,715	226,557	232,354
6 ห้วยขวาง	115,390	117,391	119,253	121,090	123,012	124,685	126,357	128,074	129,888	131,615
พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	910,994	938,408	965,249	992,408	1,020,802	1,047,689	1,072,388	1,097,861	1,124,586	1,150,973
1 ดอนเมือง	288,752	297,386	305,835	314,378	323,310	331,759	339,524	347,531	355,929	364,218
2 บางขุนเทียน	208,680	214,737	220,648	226,619	232,857	238,738	244,159	249,745	255,607	261,379
3 ประเวศ	175,259	181,138	186,943	192,845	199,024	204,947	210,337	215,905	221,749	227,555
4 สวนหลวง	155,724	159,930	164,012	168,122	172,414	176,423	180,147	183,983	188,006	191,954
5 หนองจอก	82,579	85,217	87,811	90,444	93,197	95,822	98,221	100,697	103,295	105,867
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	613,116	645,350	678,346	712,755	749,314	786,061	818,843	853,180	889,509	926,636
1 ดินแดง	295,915	314,302	333,347	353,384	374,797	396,627	416,043	436,483	458,190	480,563
2 บางเขน	317,201	331,048	344,999	359,371	374,517	389,434	402,800	416,697	431,319	446,073
พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	937,301	989,490	1,043,118	1,099,196	1,158,883	1,219,159	1,272,850	1,329,173	1,388,826	1,449,954
1 ดลิ่งชัน	172,034	179,444	186,900	194,576	202,663	210,616	217,747	225,158	232,955	240,814
2 บึงกุ่ม	308,446	326,061	344,182	363,142	383,325	403,732	421,890	440,941	461,115	481,799
3 มีนบุรี	177,324	187,708	198,413	209,630	221,585	233,702	244,482	255,802	267,801	280,122
4 ลาดกระบัง	127,606	134,242	141,019	148,070	155,545	163,035	169,709	176,687	184,057	191,571
5 หนองแขม	151,891	162,035	172,604	183,778	195,765	208,074	219,022	230,585	242,898	255,648

หมายเหตุ: ประมาณจากข้อมูลในตารางที่ 3.ก2 ในภาคผนวก ก

ตารางที่ 3.3 ผลการคาดการณ์ประชากรของกรุงเทพมหานครระดับปานกลาง จำแนกตามแขวงและเขตการปกครอง พ.ศ.2538-2547

เขตและแขวง	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
กรุงเทพมหานคร	6,919,000	7,062,000	7,204,000	7,346,000	7,495,000	7,637,000	7,774,000	7,917,000	8,067,000	8,219,000
1. พื้นที่อ้อมตัว: ชั้นใน	1,438,985	1,431,913	1,423,503	1,413,998	1,404,754	1,393,148	1,387,335	1,381,788	1,376,627	1,370,960
1.1 เขตธนบุรี	273,029	271,217	269,151	266,879	264,658	261,994	260,517	259,090	257,736	256,287
1. ตลาดพลู	37,060	36,814	36,533	36,225	35,924	35,562	35,362	35,168	34,984	34,787
2. บางยี่เรือ	53,160	52,808	52,405	51,963	51,531	51,012	50,724	50,446	50,183	49,901
3. บุคคโล	136,743	135,833	134,800	133,662	132,549	131,215	130,475	129,761	129,083	128,357
4. วัดกัลยาณณ์	21,530	21,388	21,225	21,045	20,870	20,660	20,544	20,431	20,324	20,210
5. หิรัญบุรี	24,536	24,374	24,188	23,984	23,784	23,545	23,412	23,284	23,162	23,032
1.2 เขตบางซื่อ	312,913	312,545	311,871	310,939	310,047	308,614	308,224	307,884	307,621	307,237
1. บางซื่อ	312,913	312,545	311,871	310,939	310,047	308,614	308,224	307,884	307,621	307,237
1.3 เขตบางพลัด	165,099	164,016	162,779	161,417	160,086	158,487	157,603	156,749	155,939	155,072
1. บางบำหรุ	28,756	28,567	28,352	28,114	27,883	27,604	27,450	27,301	27,160	27,009
2. บางพลัด	44,540	44,248	43,914	43,547	43,188	42,756	42,518	42,288	42,069	41,835
3. บางยี่ขัน	51,626	51,288	50,901	50,475	50,058	49,559	49,282	49,015	48,762	48,491
4. บางอ้อ	40,177	39,913	39,612	39,281	38,957	38,568	38,353	38,145	37,948	37,737
1.4 เขตบางรัก	82,348	82,219	82,009	81,733	81,466	81,058	80,930	80,816	80,722	80,596
1. บางรัก	6,592	6,582	6,565	6,543	6,522	6,489	6,479	6,470	6,462	6,452
2. มหาพฤฒาราม	24,001	23,964	23,902	23,822	23,743	23,625	23,587	23,553	23,527	23,490
3. สีพระยา	21,933	21,898	21,842	21,769	21,698	21,589	21,555	21,525	21,500	21,466
4. สีลม	20,364	20,332	20,281	20,212	20,146	20,045	20,014	19,986	19,962	19,931
5. สุรวงศ์	9,458	9,443	9,419	9,387	9,357	9,310	9,295	9,282	9,271	9,257

ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
1.5 เขตปทุมวัน	155,812	155,623	155,282	154,813	154,363	153,644	153,445	153,271	153,136	152,940
1. ปทุมวัน	48,122	48,064	47,958	47,815	47,675	47,452	47,391	47,338	47,296	47,235
2. รongเมือง	42,611	42,559	42,466	42,337	42,214	42,018	41,963	41,916	41,879	41,825
3. ลุมพินี	36,990	36,945	36,864	36,752	36,646	36,475	36,428	36,386	36,354	36,308
4. วังใหม่	28,089	28,055	27,994	27,909	27,828	27,699	27,663	27,631	27,607	27,572
1.6 เขตพญาไท	209,368	206,289	203,054	199,704	196,433	192,876	190,541	188,265	186,063	183,813
1. สามเสนโน	209,368	206,289	203,054	199,704	196,433	192,876	190,541	188,265	186,063	183,813
1.7 เขตยานนาวา	105,320	105,059	104,695	104,246	103,811	103,196	102,958	102,737	102,541	102,306
1. ซอยนนทรี	60,955	60,804	60,593	60,333	60,081	59,725	59,588	59,460	59,346	59,210
2. บางโพธิ์พวง	44,365	44,255	44,102	43,913	43,730	43,471	43,370	43,277	43,195	43,096
1.8 เขตสาทร	135,096	134,945	134,662	134,267	133,890	133,279	133,117	132,976	132,869	132,709
1. ทุ่งมหาเมฆ	30,349	30,315	30,252	30,163	30,078	29,941	29,904	29,873	29,849	29,813
2. ทุ่งวัดดอน	62,430	62,360	62,229	62,047	61,873	61,590	61,516	61,450	61,401	61,327
3. ยานนาวา	42,317	42,270	42,181	42,057	41,939	41,748	41,697	41,653	41,619	41,569
2. พื้นที่ขยายตัวซ้ำ: ชั้นใน	825,237	829,061	832,085	834,433	836,885	837,875	840,720	843,709	846,924	849,820
2.1 เขตคลองสาน	131,367	131,564	131,632	131,591	131,565	131,308	131,423	131,559	131,728	131,846
1. คลองตันไทร	31,535	31,582	31,598	31,589	31,582	31,521	31,548	31,581	31,622	31,650
2. คลองสาน	32,771	32,821	32,837	32,827	32,821	32,757	32,785	32,819	32,861	32,891
3. บางลำภูล่าง	40,660	40,720	40,742	40,729	40,721	40,640	40,677	40,719	40,771	40,807
4. สมเด็จเจ้าพระยา	26,401	26,441	26,455	26,446	26,441	26,390	26,413	26,440	26,474	26,498
2.2 เขตดุสิต	295,968	297,802	299,352	300,660	302,009	302,832	304,234	305,691	307,232	308,659
1. ดุสิต	59,644	60,013	60,326	60,589	60,861	61,027	61,310	61,603	61,914	62,201
2. ถนนนครไชยศรี	149,600	150,527	151,310	151,972	152,654	153,070	153,777	154,516	155,293	156,015
3. วชิรพยาบาล	45,218	45,498	45,735	45,935	46,141	46,266	46,481	46,703	46,939	47,157
4. สวนจิตรลดา	25,312	25,469	25,601	25,713	25,829	25,899	26,019	26,143	26,275	26,397
5. สีแยกมหานาค	16,194	16,295	16,380	16,451	16,525	16,570	16,647	16,726	16,811	16,889

ตารางที่ 3.๖ (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
2.3 เขตบางกอกใหญ่	105,011	105,737	106,363	106,905	107,461	107,831	108,392	108,973	109,585	110,157
1. วัดท่าพระ	80,658	81,215	81,696	82,112	82,539	82,824	83,254	83,701	84,171	84,610
2. วัดอรุณ	24,353	24,522	24,667	24,793	24,922	25,007	25,138	25,272	25,414	25,547
2.4 เขตบางคอแหลม	139,056	139,516	139,840	140,049	140,274	140,253	140,579	140,928	141,313	141,644
1. บางคอแหลม	40,549	40,683	40,778	40,839	40,904	40,898	40,993	41,095	41,207	41,304
2. บางโคล่	54,690	54,871	54,998	55,080	55,169	55,161	55,289	55,426	55,578	55,707
3. วัดพระยาไกร	43,817	43,962	44,064	44,130	44,201	44,194	44,297	44,407	44,528	44,633
2.5 เขตพระนคร	111,188	111,621	111,945	112,178	112,424	112,472	112,786	113,118	113,480	113,799
1. ชนะสงคราม	5,074	5,094	5,109	5,119	5,130	5,133	5,147	5,162	5,179	5,193
2. ตลาดยอด	6,601	6,626	6,646	6,659	6,674	6,677	6,696	6,715	6,737	6,756
3. บวรนิเวศ	11,451	11,496	11,529	11,553	11,579	11,584	11,616	11,650	11,687	11,720
4. บางขุนพรหม	9,916	9,955	9,984	10,004	10,026	10,031	10,059	10,088	10,120	10,149
5. บ้านพานถม	14,591	14,647	14,690	14,721	14,753	14,758	14,800	14,844	14,891	14,933
6. พระบรมมหาราชวัง	10,664	10,705	10,736	10,759	10,782	10,787	10,817	10,849	10,884	10,914
7. วัดบูรพาภิรมย์	20,334	20,414	20,473	20,517	20,562	20,569	20,627	20,688	20,754	20,812
8. วัดราชบพิธ	6,701	6,727	6,746	6,760	6,775	6,778	6,797	6,817	6,839	6,858
9. วัดสามพระยา	6,708	6,734	6,754	6,768	6,783	6,785	6,804	6,824	6,846	6,866
10. ศาลเจ้าพ่อเสือ	6,400	6,425	6,443	6,457	6,471	6,474	6,492	6,511	6,532	6,550
11. สี่ราชมุขราชบุรี	7,288	7,317	7,338	7,353	7,369	7,373	7,393	7,415	7,439	7,460
12. เสาชิงช้า	5,460	5,481	5,497	5,508	5,520	5,523	5,538	5,555	5,572	5,588
2.6 เขตสัมพันธวงศ์	42,647	42,821	42,953	43,050	43,152	43,179	43,306	43,440	43,586	43,715
1. จักรวรรดิ	13,943	14,000	14,043	14,074	14,108	14,117	14,158	14,202	14,250	14,292
2. ตลาดน้อย	12,008	12,057	12,094	12,121	12,150	12,157	12,193	12,231	12,272	12,308
3. สัมพันธวงศ์	16,696	16,764	16,816	16,855	16,894	16,905	16,955	17,007	17,064	17,115

ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
3. พื้นที่ขยายตัวช้า: ชั้นกลาง	694,899	697,429	699,279	700,553	701,912	702,041	703,861	705,798	707,918	709,767
3.1 เขตคลองเตย	295,036	295,848	296,370	296,646	296,957	296,747	297,304	297,909	298,590	299,155
1. คลองตัน	84,716	84,949	85,099	85,178	85,267	85,207	85,367	85,541	85,736	85,898
2. คลองเตย	128,708	129,063	129,290	129,411	129,547	129,455	129,698	129,962	130,259	130,506
3. พระโขนง	81,612	81,836	81,981	82,057	82,143	82,085	82,239	82,406	82,595	82,751
3.2 เขตจตุจักร	219,488	220,188	220,673	220,975	221,304	221,244	221,737	222,266	222,852	223,352
1. ลาดยาว	219,488	220,188	220,673	220,975	221,304	221,244	221,737	222,266	222,852	223,352
3.3 เขตจอมทอง	180,375	181,393	182,236	182,932	183,651	184,050	184,820	185,623	186,476	187,260
1. จอมทอง	48,680	48,955	49,182	49,370	49,564	49,672	49,880	50,096	50,327	50,538
2. บางขุนเทียน	47,479	47,747	47,969	48,152	48,341	48,446	48,649	48,860	49,085	49,291
3. บางคอ	51,001	51,289	51,528	51,725	51,928	52,041	52,258	52,486	52,726	52,949
4. บางมด	33,215	33,402	33,557	33,685	33,818	33,891	34,033	34,181	34,338	34,482
4. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นใน	425,895	436,931	447,815	458,590	469,684	480,204	489,986	500,050	510,449	520,863
4.1 เขตบางกอกน้อย	203,575	209,191	214,751	220,275	225,968	231,401	236,418	241,582	246,920	252,278
1. บางขุนนนท์	14,070	14,458	14,842	15,224	15,618	15,993	16,340	16,697	17,066	17,436
2. บางขุนศรี	51,223	52,637	54,036	55,425	56,858	58,225	59,487	60,787	62,130	63,478
3. บ้านช่างหล่อ	60,063	61,720	63,360	64,990	66,669	68,272	69,753	71,275	72,851	74,432
4. ศิริราช	50,481	51,873	53,252	54,622	56,034	57,381	58,625	59,906	61,229	62,558
5. อรุณอมรินทร์	27,738	28,503	29,261	30,014	30,789	31,530	32,213	32,917	33,644	34,374
4.2 เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	101,873	104,659	107,415	110,152	112,972	115,661	118,146	120,704	123,348	126,001
1. คลองมหานาค	22,284	22,893	23,496	24,094	24,711	25,299	25,843	26,403	26,981	27,561
2. บ้านบาตร	15,108	15,521	15,930	16,336	16,754	17,153	17,521	17,901	18,293	18,686
3. ป้อมปราบศัตรูพ่าย	35,039	35,998	36,946	37,887	38,857	39,783	40,637	41,516	42,426	43,339
4. วัดเทพศิรินทร์	15,393	15,814	16,230	16,644	17,070	17,476	17,852	18,238	18,638	19,039
5. วัดโสมนัส	14,049	14,433	14,813	15,191	15,580	15,950	16,293	16,646	17,010	17,376

ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
4.3 เขตราชเทวี	120,447	123,081	125,649	128,163	130,744	133,142	135,422	137,764	140,181	142,584
1. ถนนพญาไท	14,527	14,845	15,154	15,458	15,769	16,058	16,333	16,616	16,907	17,197
2. ถนนเพชรบุรี	25,149	25,699	26,235	26,760	27,299	27,799	28,275	28,764	29,269	29,771
3. พญาไท	52,958	54,116	55,246	56,350	57,485	58,541	59,543	60,572	61,635	62,691
4. มัถกะสัน	27,813	28,421	29,014	29,595	30,191	30,744	31,271	31,812	32,370	32,925
5. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นกลาง	1,393,938	1,429,527	1,464,596	1,499,305	1,535,031	1,568,863	1,600,385	1,632,809	1,666,323	1,699,869
5.1 เขตบางกะปิ	359,765	368,681	377,445	386,103	395,001	403,391	411,236	419,299	427,626	435,950
1. คลองจั่น	126,135	129,261	132,333	135,369	138,489	141,430	144,181	147,008	149,927	152,845
2. วังทองหลาง	146,912	150,553	154,132	157,667	161,301	164,727	167,930	171,223	174,624	178,023
3. หัวหมาก	86,718	88,867	90,980	93,067	95,211	97,234	99,125	101,068	103,075	105,082
5.2 เขตพระโขนง	236,156	241,588	246,902	252,123	257,484	262,498	267,231	272,092	277,112	282,113
1. บางจาก	121,897	124,701	127,444	130,139	132,906	135,494	137,937	140,447	143,038	145,619
2. บางนา	114,259	116,887	119,458	121,984	124,578	127,004	129,294	131,645	134,074	136,494
5.3 เขตภาษีเจริญ	317,504	326,229	334,863	343,440	352,279	360,710	368,499	376,515	384,803	393,118
1. คลองขวาง	9,228	9,482	9,733	9,982	10,239	10,484	10,710	10,943	11,184	11,426
2. คูหาสวรรค์	9,835	10,105	10,372	10,638	10,912	11,173	11,414	11,663	11,919	12,177
3. บางแค	47,667	48,977	50,273	51,561	52,888	54,154	55,323	56,526	57,771	59,019
4. บางแคเหนือ	63,610	65,358	67,087	68,806	70,577	72,265	73,827	75,432	77,094	78,758
5. บางจาก	7,719	7,931	8,141	8,350	8,564	8,769	8,959	9,154	9,355	9,557
6. บางด้วน	40,083	41,185	42,275	43,357	44,473	45,538	46,521	47,533	48,579	49,629
7. บางไม้	35,834	36,819	37,793	38,761	39,759	40,710	41,589	42,494	43,429	44,368
8. บางแวก	22,960	23,591	24,216	24,836	25,475	26,085	26,648	27,228	27,827	28,429
9. บางหว้า	51,014	52,415	53,803	55,181	56,601	57,956	59,207	60,495	61,827	63,163
10. ปากคลองภาษีเจริญ	29,554	30,366	31,170	31,968	32,791	33,576	34,301	35,047	35,818	36,592

ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
5.4 เขตราชบุรีบูรณะ	223,670	229,330	234,901	240,407	246,072	251,428	256,422	261,556	266,861	272,165
1. ทุ่งครุ	40,267	41,286	42,289	43,280	44,300	45,264	46,163	47,088	48,043	48,998
2. บางปะกอก	81,136	83,189	85,211	87,208	89,262	91,206	93,017	94,879	96,803	98,727
3. บางมด	44,757	45,890	47,004	48,106	49,240	50,311	51,311	52,338	53,400	54,461
4. ราชบุรีบูรณะ	57,510	58,965	60,397	61,813	63,270	64,647	65,931	67,251	68,615	69,979
5.5 เขตลาดพร้าว	156,519	161,642	166,767	171,913	177,238	182,407	187,107	191,959	196,986	202,065
1. จรเข้บัว	63,768	65,855	67,943	70,040	72,209	74,315	76,230	78,207	80,255	82,324
2. ลาดพร้าว	92,751	95,787	98,824	101,873	105,029	108,092	110,877	113,752	116,731	119,741
5.6 เขตห้วยขวาง	100,324	102,057	103,718	105,319	106,957	108,429	109,890	111,388	112,935	114,458
1. บางกะปิ	20,486	20,840	21,179	21,506	21,841	22,141	22,439	22,745	23,061	23,372
2. สามเสนนอก	43,902	44,660	45,387	46,088	46,804	47,449	48,088	48,744	49,421	50,087
3. ห้วยขวาง	35,936	36,557	37,152	37,725	38,312	38,839	39,363	39,899	40,453	40,999
6. พื้นที่ขยายตัวปานกลาง: ชั้นนอก	792,053	815,837	839,509	863,157	887,578	911,091	932,626	954,824	977,800	1,000,936
6.1 เขตดอนเมือง	251,052	258,543	265,995	273,434	281,115	288,504	295,275	302,252	309,472	316,740
1. ตลาดบางเขน	77,322	79,629	81,924	84,215	86,581	88,857	90,942	93,091	95,315	97,553
2. ทุ่งสองห้อง	85,621	88,176	90,718	93,255	95,874	98,394	100,704	103,083	105,546	108,024
3. ลีกัน	88,109	90,738	93,353	95,964	98,660	101,253	103,629	106,078	108,611	111,163
6.2 เขตบางขุนเทียน	181,435	186,689	191,905	197,104	202,467	207,611	212,338	217,207	222,244	227,307
1. ท่าข้าม	28,867	29,702	30,532	31,359	32,213	33,031	33,783	34,558	35,359	36,165
2. บางบอน	73,218	75,338	77,443	79,541	81,706	83,782	85,689	87,654	89,687	91,730
3. แสมดำ	79,350	81,649	83,930	86,204	88,548	90,798	92,866	94,995	97,198	99,412
6.3 เขตประเวศ	152,377	157,478	162,590	167,729	173,050	178,226	182,924	187,776	192,805	197,891
1. ดอกไม้	17,777	18,372	18,968	19,568	20,189	20,792	21,341	21,907	22,493	23,087
2. ประเวศ	90,999	94,046	97,099	100,168	103,345	106,437	109,242	112,140	115,144	118,180
3. หนองบอน	43,601	45,060	46,523	47,993	49,516	50,997	52,341	53,729	55,168	56,624



ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
6.4 เขตสวนหลวง	135,392	139,041	142,647	146,226	149,912	153,421	156,669	160,012	163,467	166,931
1. สวนหลวง	135,392	139,041	142,647	146,226	149,912	153,421	156,669	160,012	163,467	166,931
6.5 เขตหนองจอก	71,797	74,086	76,372	78,664	81,034	83,329	85,420	87,577	89,812	92,067
1. กระทุ่มราย	17,414	17,970	18,523	19,081	19,657	20,212	20,719	21,243	21,785	22,330
2. คลองสิบ	6,544	6,752	6,961	7,169	7,385	7,595	7,785	7,982	8,185	8,391
3. คลองสิบสอง	6,014	6,206	6,398	6,590	6,788	6,980	7,156	7,336	7,524	7,712
4. คูฝั่งเหนือ	6,192	6,389	6,586	6,784	6,988	7,186	7,366	7,552	7,745	7,940
5. โคกแฝด	12,238	12,628	13,017	13,408	13,812	14,203	14,560	14,927	15,308	15,693
6. ลำตัดยุดึง	5,814	6,000	6,185	6,370	6,562	6,748	6,918	7,092	7,273	7,456
7. ลำผักชี	7,402	7,638	7,874	8,110	8,354	8,591	8,806	9,029	9,259	9,492
8. หนองจอก	10,179	10,503	10,828	11,152	11,488	11,814	12,110	12,416	12,733	13,053
7. พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นกลาง	533,067	561,057	589,980	619,926	651,520	683,574	712,125	742,022	773,407	805,842
7.1 เขตดินแดง	257,280	273,249	289,923	307,359	325,882	344,915	361,821	379,615	398,385	417,918
1. ดินแดง	257,280	273,249	289,923	307,359	325,882	344,915	361,821	379,615	398,385	417,918
7.2 เขตบางเขน	275,787	287,808	300,057	312,567	325,638	338,659	350,304	362,407	375,022	387,924
1. คลองถนน	124,257	129,673	135,192	140,829	146,718	152,585	157,831	163,285	168,968	174,781
2. ท่าแร่	31,482	32,855	34,253	35,681	37,173	38,659	39,989	41,370	42,810	44,283
3. สายไหม	39,055	40,757	42,492	44,263	46,114	47,958	49,607	51,321	53,108	54,935
4. อนุสาวรีย์	75,387	78,673	82,021	85,441	89,014	92,573	95,757	99,065	102,513	106,040
5. ออเงิน	5,606	5,850	6,099	6,353	6,619	6,884	7,120	7,366	7,623	7,885


ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
8. พื้นที่ขยายตัวเร็ว: ชั้นนอก	814,926	860,245	907,233	956,038	1,007,636	1,060,204	1,106,962	1,156,000	1,207,552	1,260,943
8.1 เขตดลิ่งชั้น	149,573	156,005	162,553	169,235	176,213	183,156	189,369	195,823	202,549	209,423
1. คลองชักพระ	13,100	13,663	14,237	14,822	15,433	16,041	16,585	17,151	17,740	18,342
2. ฉิมพลี	32,181	33,566	34,974	36,413	37,915	39,407	40,745	42,132	43,579	45,059
3. ดลิ่งชั้น	29,712	30,989	32,290	33,617	35,003	36,383	37,618	38,899	40,235	41,600
4. ทวีวัฒนา	11,623	12,123	12,632	13,151	13,693	14,233	14,715	15,217	15,740	16,274
5. บางเขินกนัง	9,296	9,696	10,103	10,518	10,952	11,383	11,769	12,171	12,589	13,016
6. บางพรหม	15,560	16,229	16,910	17,605	18,331	19,054	19,700	20,371	21,071	21,786
7. บางระมาด	21,286	22,201	23,133	24,084	25,077	26,065	26,949	27,868	28,825	29,803
8. ศาลาธรรมสพน์	16,815	17,538	18,274	19,025	19,809	20,590	21,288	22,014	22,770	23,543
8.2 เขตบึงกุ่ม	268,175	283,472	299,346	315,847	333,297	351,093	366,906	383,492	400,929	418,993
1. คลองกุ่ม	160,262	169,403	178,890	188,750	199,178	209,814	219,263	229,175	239,596	250,391
2. คันนายาว	53,493	56,544	59,710	63,002	66,483	70,032	73,187	76,495	79,973	83,576
3. สะพานสูง	54,420	57,525	60,746	64,095	67,636	71,247	74,456	77,822	81,360	85,026
8.3 เขตมีนบุรี	154,172	163,190	172,566	182,328	192,666	203,232	212,619	222,475	232,847	243,606
1. ทรายกอดิน	6,000	6,351	6,716	7,095	7,498	7,909	8,274	8,658	9,062	9,480
2. ทรายกอดินใต้	10,749	11,378	12,031	12,712	13,433	14,169	14,824	15,511	16,234	16,984
3. บางชัน	30,035	31,792	33,618	35,520	37,534	39,592	41,421	43,341	45,362	47,458
4. มีนบุรี	65,431	69,257	73,238	77,381	81,768	86,253	90,236	94,419	98,820	103,387
5. สามวาตะวันตก	6,269	6,636	7,017	7,414	7,834	8,264	8,646	9,046	9,468	9,906
6. สามวาตะวันออก	11,356	12,021	12,711	13,430	14,192	14,970	15,662	16,388	17,152	17,944
7. แสนแสบ	24,332	25,755	27,235	28,776	30,407	32,075	33,556	35,112	36,749	38,447

ตารางที่ 3.ง (ต่อ)

เขต	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
8.4 เขตลาดกระบัง	110,946	116,708	122,649	128,785	135,244	141,778	147,591	153,667	160,033	166,598
1. ชุมทอง	7,074	7,441	7,820	8,211	8,623	9,040	9,410	9,798	10,203	10,622
2. คลองสองต้นนุ่น	29,573	31,109	32,693	34,328	36,050	37,791	39,341	40,961	42,657	44,407
3. คลองสามประเวศ	6,589	6,931	7,284	7,648	8,032	8,420	8,765	9,126	9,504	9,894
4. ทับยาว	15,079	15,863	16,670	17,504	18,382	19,270	20,060	20,886	21,751	22,644
5. ลาดกระบัง	38,336	40,327	42,379	44,501	46,732	48,990	50,999	53,097	55,299	57,566
6. ลำปลายทิว	14,295	15,037	15,803	16,593	17,425	18,267	19,016	19,799	20,619	21,465
8.5 เขตหนองแขม	132,060	140,870	150,119	159,843	170,216	180,945	190,477	200,543	211,194	222,323
1. หนองแขม	32,402	34,564	36,833	39,219	41,764	44,397	46,736	49,205	51,819	54,549
2. หนองค้างพลู	50,834	54,225	57,785	61,528	65,521	69,650	73,319	77,195	81,294	85,578
3. หลักสอง	48,824	52,081	55,501	59,096	62,931	66,898	70,422	74,143	78,081	82,196

หมายเหตุ: ประมาณจากข้อมูลในตารางที่ 3.ค1 ในภาคผนวก ก



ภาคผนวก ข.

ข้อมูลค่าจ้าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ข1 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้าง จำแนกตามประเภท ขนาดของสถานประกอบการและท้องถิ่น
ปี 2537

ค่าจ้าง/ภาค	ทั่วประเทศ	กทม.	ปริมณฑล
1. ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างทุกประเภท *1 จำแนกเป็น	5,000.35	6,815.48	4,855.58
- ขนาดของสถานประกอบการ 1-4	3,455.14	4,744.32	4,393.25
- ขนาดของสถานประกอบการ 5-19	4,522.62	6,709.62	4,413.56
- ขนาดของสถานประกอบการ 20-99	5,036.34	6,615.10	5,148.64
- ขนาดของสถานประกอบการ 100 คนขึ้นไป	5,012.13	6,842.97	4,841.99
2. ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างรายวัน จำแนกเป็น	125.26	140.35	133.46
- ขนาดของสถานประกอบการ 1-4	137.82	163.96	162.17
- ขนาดของสถานประกอบการ 5-19	112.51	145.45	131.60
- ขนาดของสถานประกอบการ 20-99	122.73	137.06	133.20
- ขนาดของสถานประกอบการ 100 คนขึ้นไป	125.50	140.46	133.46
3. ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างรายเดือน จำแนกเป็น	7,134.28	8,535.84	7,868.79
- ขนาดของสถานประกอบการ 1-4	3,409.03	4,876.10	4,138.85
- ขนาดของสถานประกอบการ 5-19	5,091.01	7,359.69	5,134.52
- ขนาดของสถานประกอบการ 20-99	6,095.63	7,759.90	6,895.34
- ขนาดของสถานประกอบการ 100 คนขึ้นไป	7,370.93	8,659.84	7,991.23
4. ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างงานเหมา	3,857.94	4,318.86	4,547.60
- ขนาดของสถานประกอบการ 1-4	3,610.00	4,613.89	6,580.00
- ขนาดของสถานประกอบการ 5-19	3,975.03	4,919.39	4,418.18
- ขนาดของสถานประกอบการ 20-99	4,005.54	4,102.82	4,122.40
- ขนาดของสถานประกอบการ 100 คนขึ้นไป	3,835.87	4,312.75	4,584.69

ปริมณฑล : 5 จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร

*1 : ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเฉพาะในสถานประกอบการเอกชน ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ


ที่มา : กองวิชาการและวางแผน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตารางที่ ข2 ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้าง จำแนกตามประเภทลูกจ้างอุตสาหกรรม และท้องถิ่น
ปี 2537

อุตสาหกรรม	ทั่วประเทศ	กทม.	ปริมณฑล
ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างทุกประเภท	5,000.35	6,815.48	4,855.58
1	5,696.29	7,546.09	3,293.49
2	4,229.86	5,400.04	4,489.43
3	6,309.40	4,900.00	5,018.51
4	4,318.80	4,666.07	8,913.86
5	6,100.16	7,715.98	9,756.10
6	5,377.36	6,302.00	6,204.39
7	9,659.83	10,081.87	4,466.45
8	5,710.51	5,097.59	10,321.47
ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างรายวัน	125.26	140.35	133.46
1	117.29	-	117.08
2	123.36	140.11	133.51
3	140.13	-	157.75
4	137.13	148.74	-
5	143.14	134.16	125.83
6	134.45	137.22	185.71
7	139.91	148.80	125.00
8	138.05	134.61	133.07
ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างรายเดือน	7,134.28	8,535.84	7,868.79
1	7,331.41	7,546.09	5,366.67
2	6,967.13	7,770.56	7,197.84
3	8,901.97	4,900.00	10,520.59
4	7,759.56	9,746.41	8,913.86
5	6,302.95	7,996.86	10,459.19
6	5,869.19	7,455.25	6,428.38
7	10,294.25	10,487.06	9,964.80
8	6,801.32	6,724.29	10,778.29
ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างงานเหมา	3,857.94	4,318.86	4,547.60
1	2,284.11	-	4,500.00
2	3,786.96	4,255.47	4,544.59
3	-	-	-
4	8,008.57	-	-
5	7,508.37	5,080.73	-
6	6,511.63	5,233.34	-
7	11,022.22	11,617.06	-
8	4,321.95	5,791.17	6,975.00

ที่มา : กองวิชาการและวางแผน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

รหัสอุตสาหกรรม : 1. เหมืองแร่และเหมืองหิน 5. ขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรม
2. การผลิต 6. ขนส่ง คลังสินค้า และคมนาคม
3. ไฟฟ้า ก๊าซ และประปา 7. บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์
4. การก่อสร้าง 8. บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล



ภาคผนวก ค
แสดงจำนวนพื้นที่ก่อสร้างเป็นรายเขต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แสดงจำนวนพื้นที่ก่อสร้างเป็นรายเขต

กรุงเทพมหานคร	พื้นที่	ปี พ.ศ.2530	ปี พ.ศ.2536
30.เขตภาษีเจริญ	53.947	8.868	12.813
25.เขตบางเขน	76.613	12.050	13.474
26.เขตคลองเมือง	59.789	18.633	9.826
22.เขตบางกะปิ	48.904	21.024	7.086
19.เขตคลองเตย	25.559	18.184	1.101
24.เขตบึงกุ่ม	69.903	12.689	10.528
12.เขตธนบุรี	8.626	7.068	0.967
18.เขตพระโขนง	32.775	13.586	4.376
11.เขตดินแดง	8.354	6.550	0.442
31.เขตราษฎร์บูรณะ	42.874	5.323	8.179
27.เขตจตุจักร	32.908	17.534	3.980
28.เขตบางกอกน้อย	11.944	1.305	1.911
32.เขตจอมทอง	25.724	6.380	10.980
9.เขตบางซื่อ	11.545	2.743	0.386
8.เขตดุสิต	10.665	6.655	0.000
7.เขตราชเทวี	7.126	5.917	0.160
36.เขตบางขุนเทียน	155.432	6.564	17.353
37.เขตคลองตัน	79.698	3.973	14.528
23.เขตลาดพร้าว	30.476	10.495	13.336
33.เขตมีนบุรี	174.331	9.040	8.594
29.เขตบางพลัด	11.36	6.285	2.482
16.เขตบางกอกเหนือ	10.921	6.509	1.170
13.เขตคลองสาน	6.051	5.124	0.000
20.เขตประเวศ	61.547	6.143	10.003
17.เขตสาทร	9.326	6.885	0.724
38.เขตหนองแขม	48.283	6.820	6.899
4.เขตปทุมวัน	8.369	5.412	0.000
6.เขตพญาไท	9.595	7.958	0.012
21.เขตสวนหลวง	23.678	5.499	9.103
15.เขตยานนาวา	16.662	7.546	3.837
14.เขตบางกอกใหญ่	6.18	5.874	0.232
34.เขตลาดกระบัง	123.859	8.829	4.727
1.เขตพระนคร	5.536	4.875	0.000
10.เขตห้วยขวาง	15.033	3.347	4.460
2.เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	1.931	1.546	0.000
35.เขตหนองจอก	236.261	5.117	1.888
5.เขตบางรัก	5.536	4.865	0.174
3.เขตสัมพันธวงศ์	1.416	1.201	0.140
รวม	1568.737	294.416	185.869



จังหวัดปทุมธานี

การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร หัวขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต มินบุรี
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

หนองจอก

มินบุรี

บึงกุ่ม

-  BUILD AREA 1987
-  BUILD AREA 1993

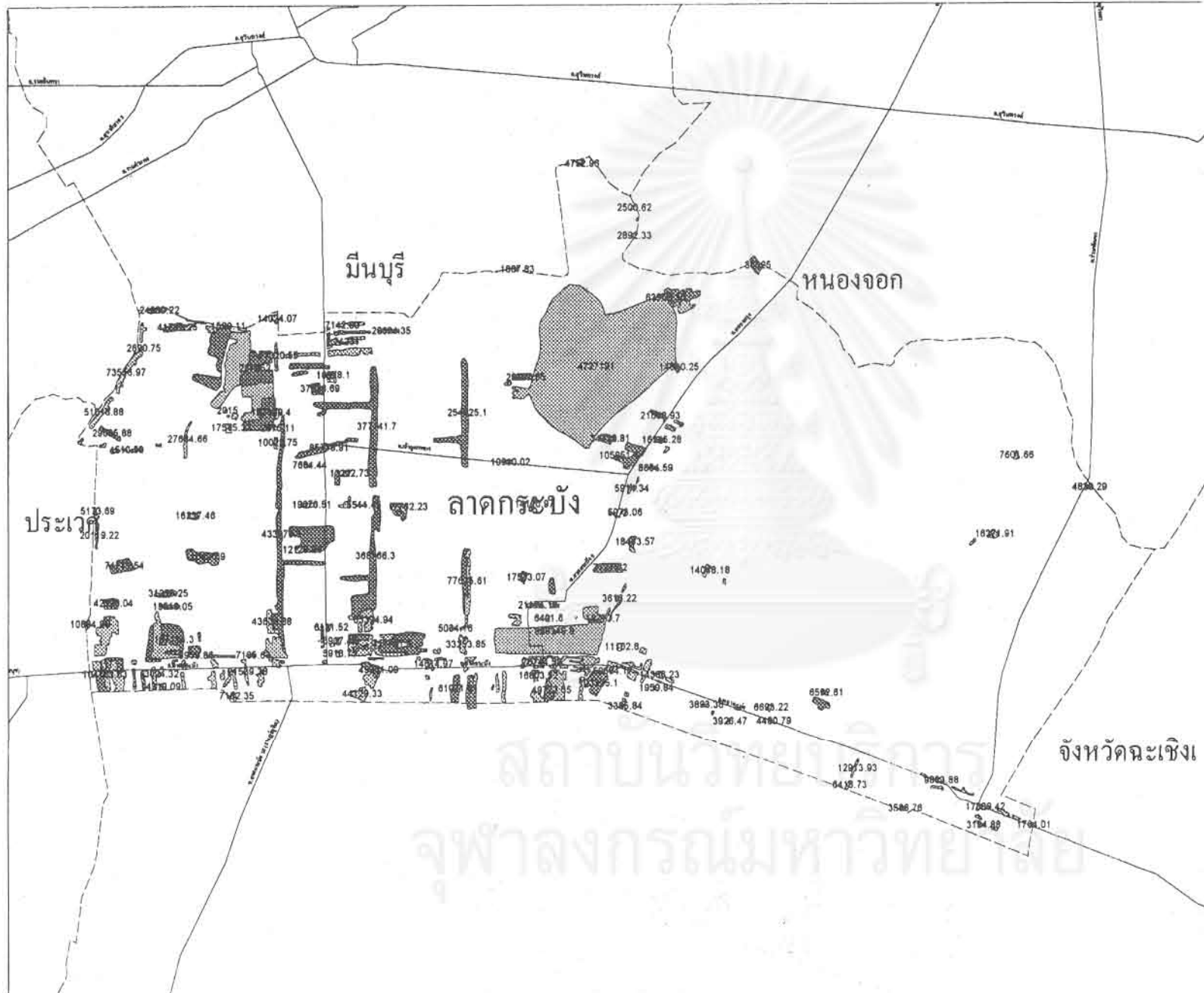




การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง

แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536

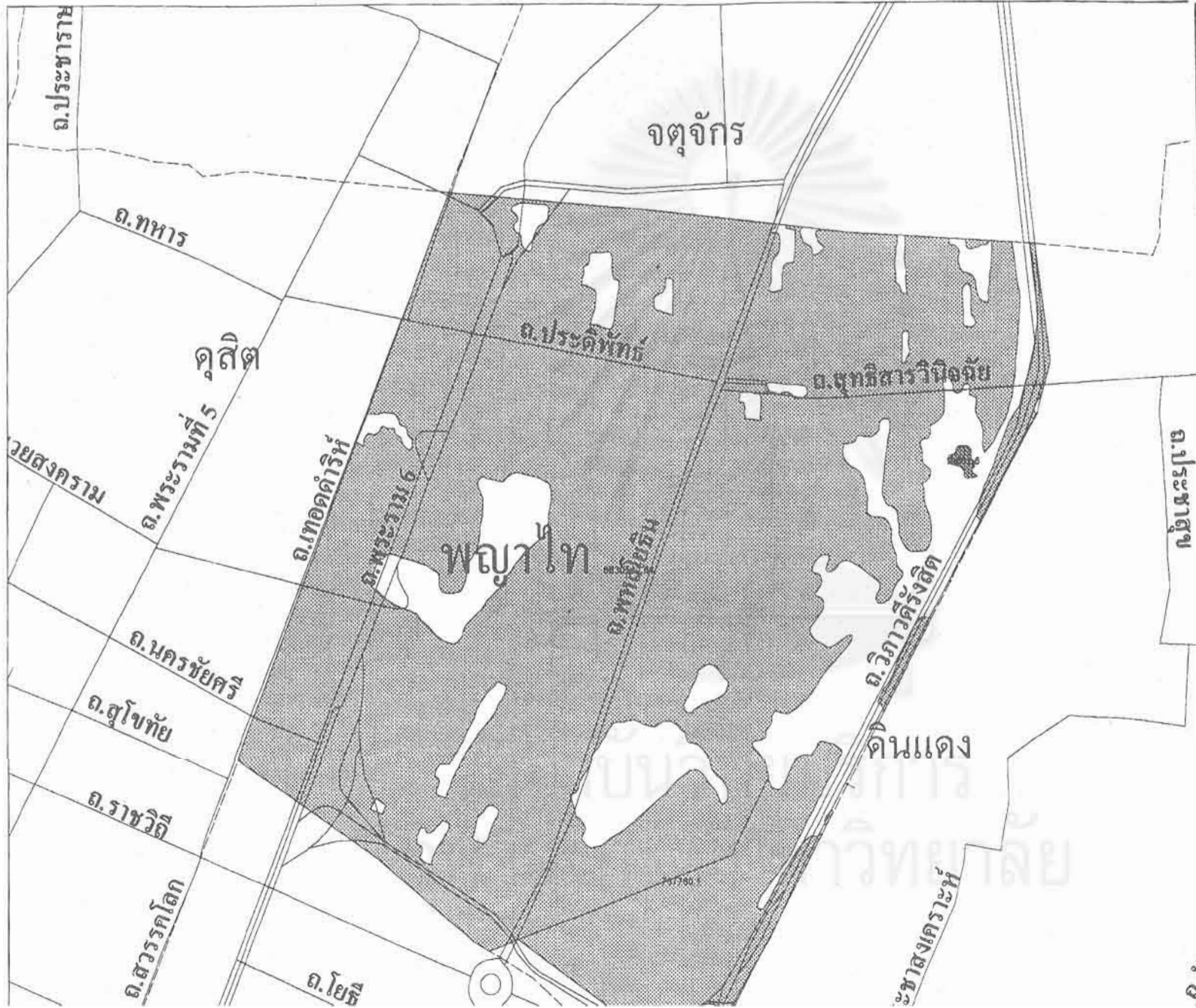
เขต ลาดกระบัง

ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





-  BUILD AREA 1987
-  BUILD AREA 1993



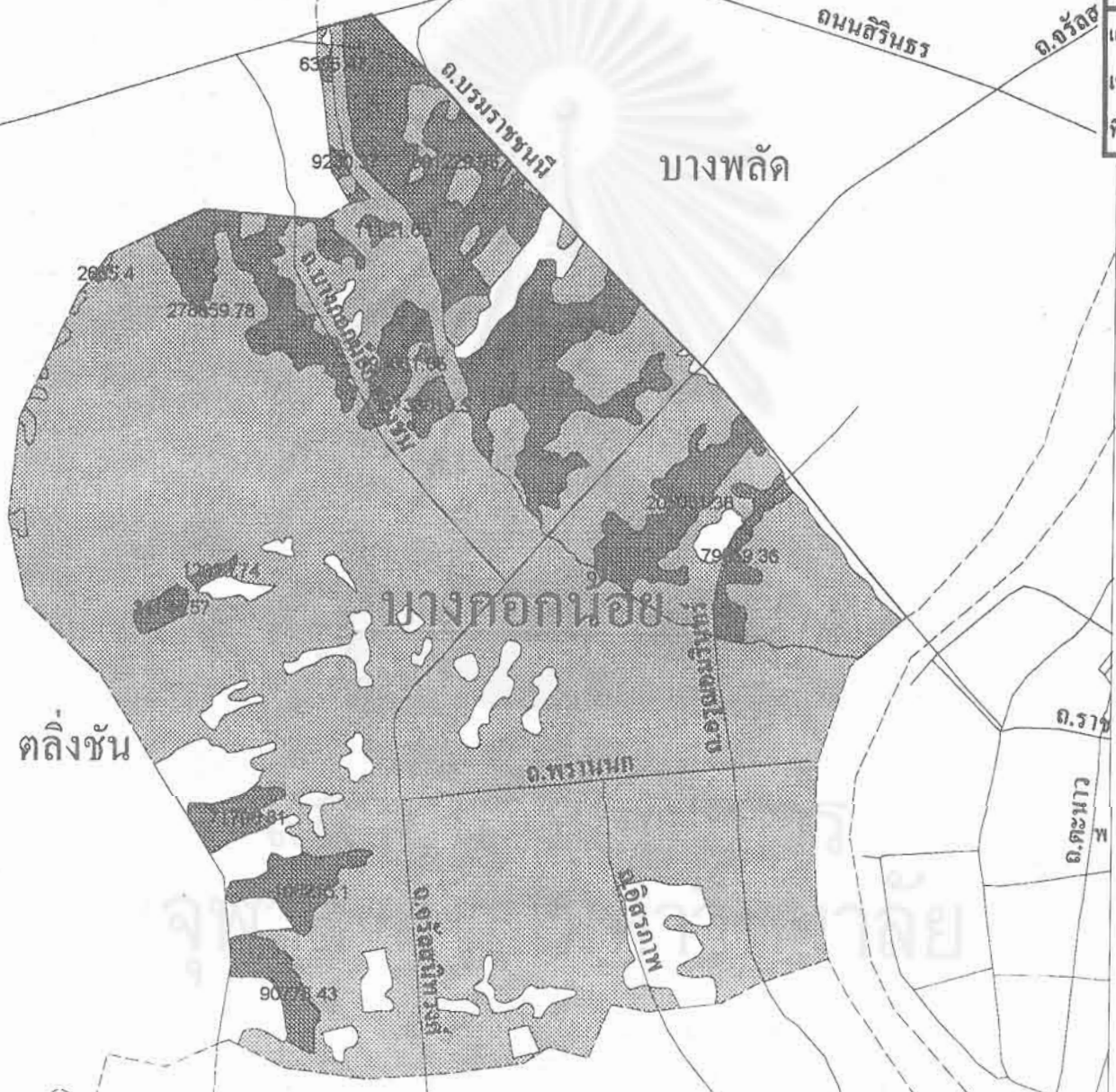




การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต พญาไท
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



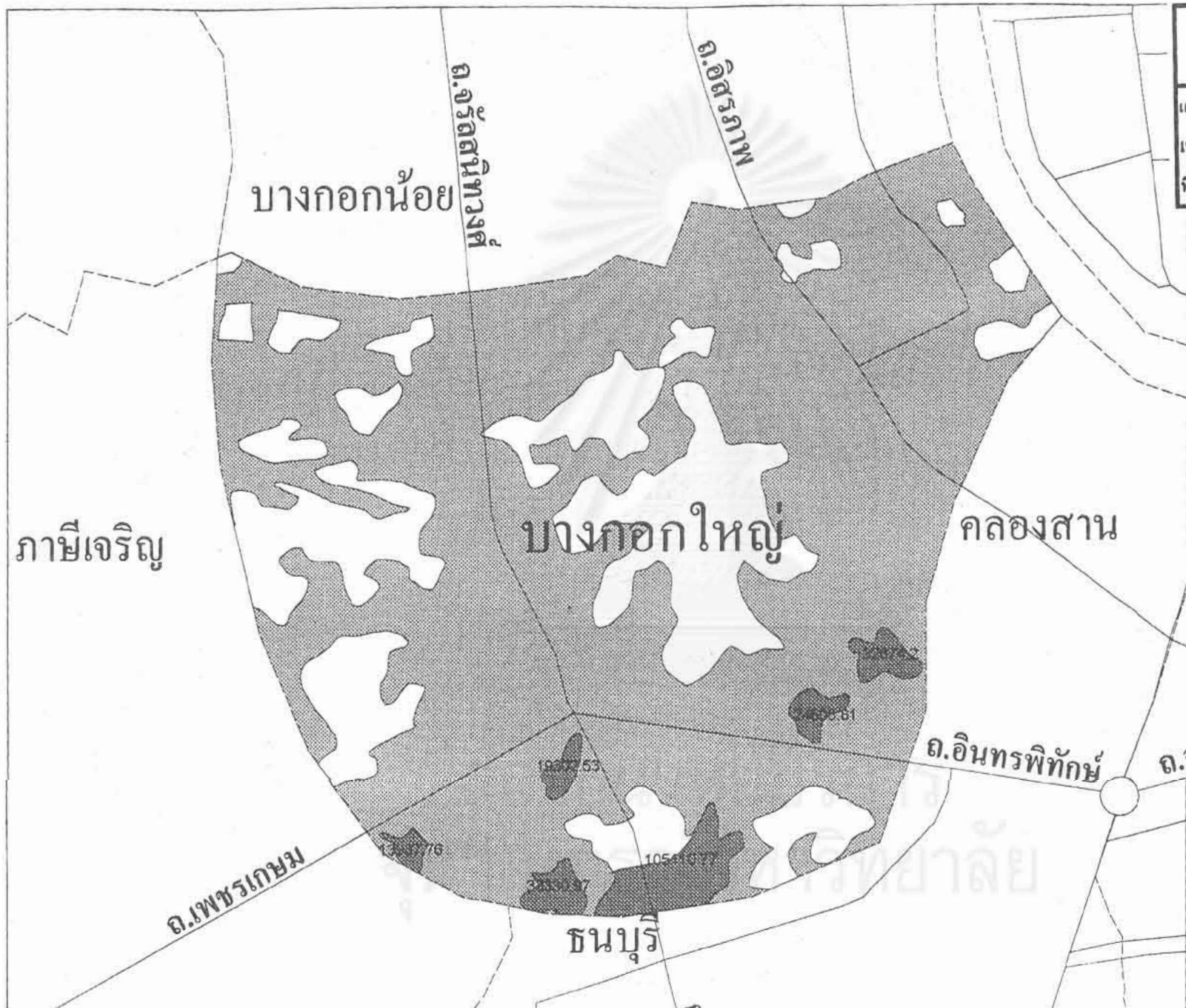
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร หัวขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต บางกอกน้อย
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต บางกอกใหญ่
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



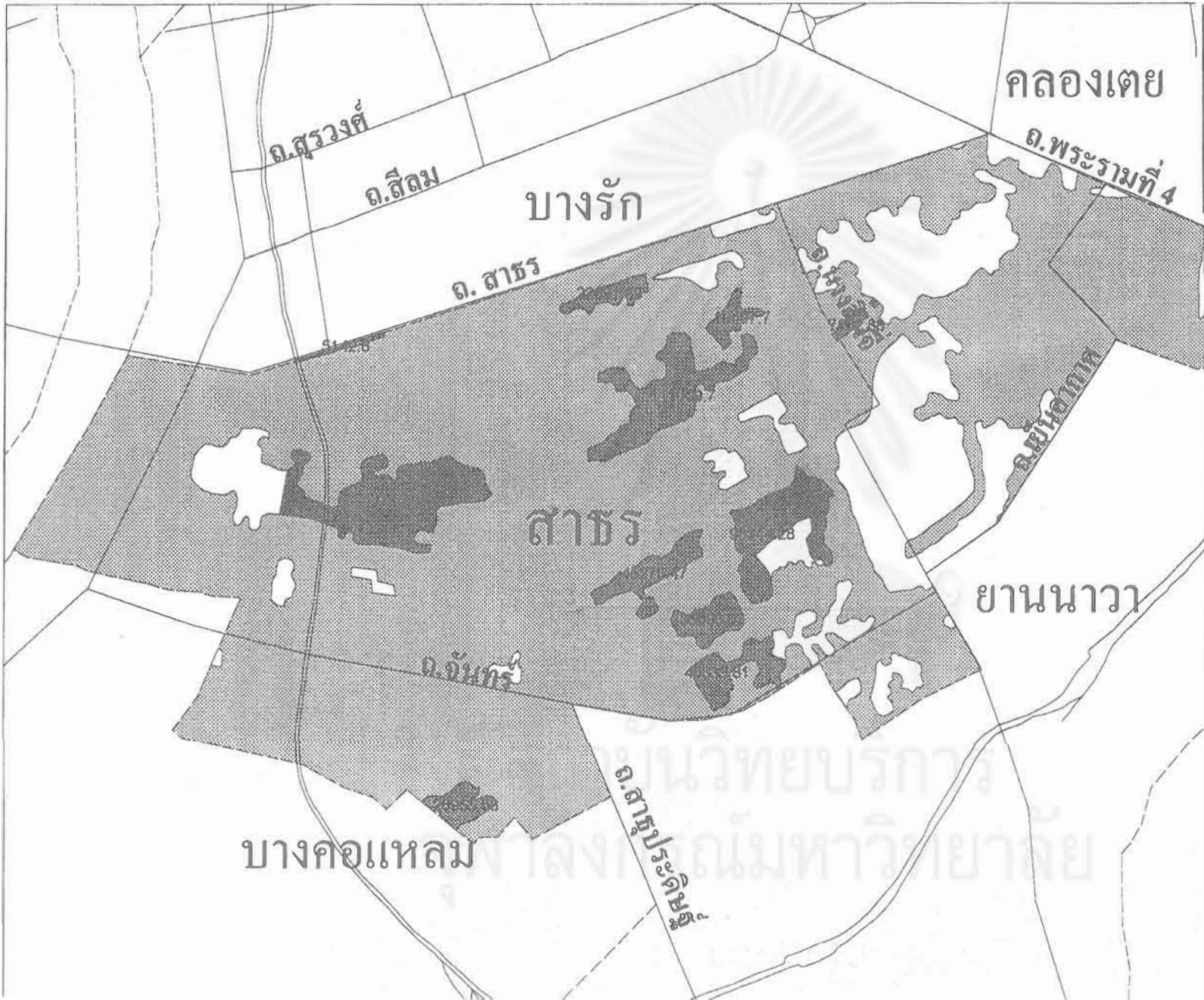
ก-7





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต พระโขนง
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

-  BUILD - UP AREA ปี พ.ศ.2530
-  BUILD - UP AREA ปี พ.ศ.2536

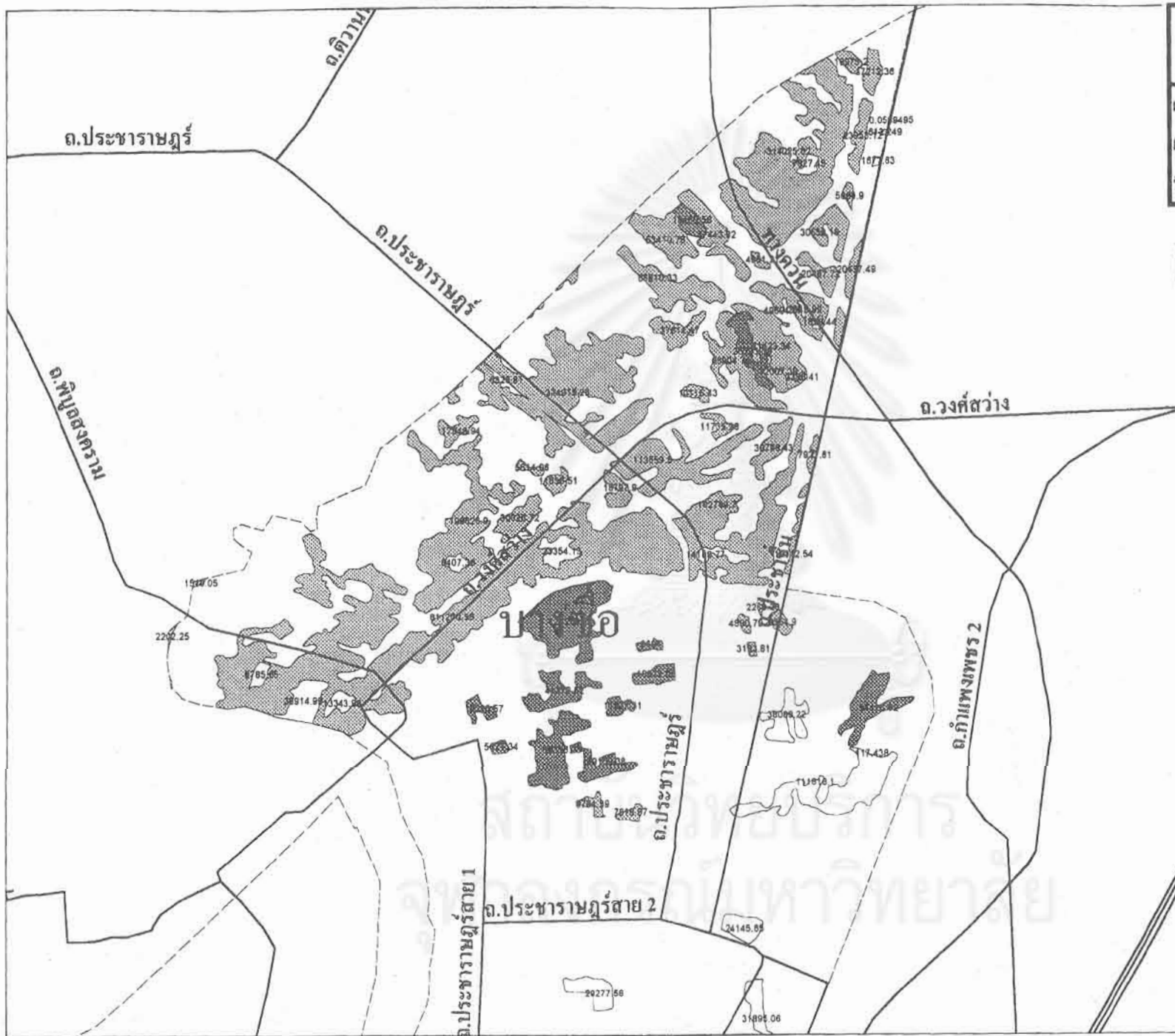
สถาบันพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
 ศาลาธรรมนมหาวิทยาลัย





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต สาทร
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางช้อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต บางช้อ
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



จังหวัด
นครปฐม



หนองแขม

จอมทอง

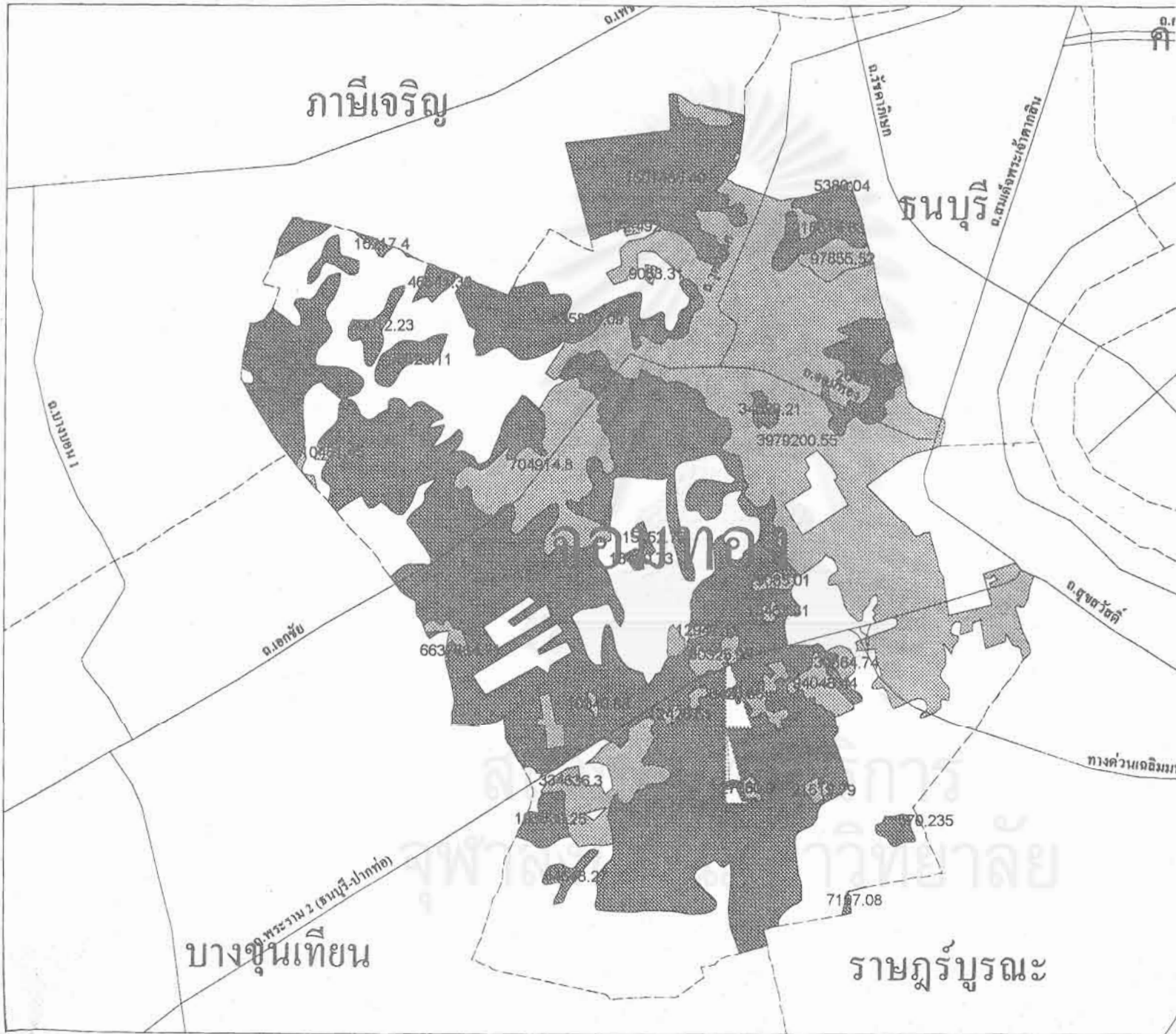
ราษฎร์บูรณะ

จังหวัดสมุทรสาคร



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต บางขุนเทียน
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

-  BUILD AREA 1987
-  BUILD AREA 1993





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต จอมทอง
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

-  BUILD AREA 1987
-  BUILD AREA 1993



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ต่ถึงชั้น
 ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

จังหวัดนนทบุรี

จังหวัด
 นครปฐม



ตลิ่งชัน

ภาษีเจริญ

หนองแขม

บางกอก

บางกอก

-  BULD AREA 1987
-  BULD AREA 1993



บางกอกใหญ่

ด.เพชรเกษม

345.76 11012.4

ธนบุรี

๑๖๖๖.๓

๑๕๒๓.๓๓

๑๕๖๕.๕๕

๑๖๓๖.๙๒

จอมทอง

ด.จตุจักร

ด.จอมทอง

บางคอแหลม

ด.สมเด็จเจ้าพระยา
ด.อิสรภาพ
ด.ลาดหญ้า
ด.เจริญวัด
คลองสาน

ด.กรุงธนบุรี

ด.เจริญนคร

ด.เจริญกรุง

ด.พระราม ๓

การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๖
เขต ธนบุรี
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

BUILD AREA 1987
BUILD AREA 1993





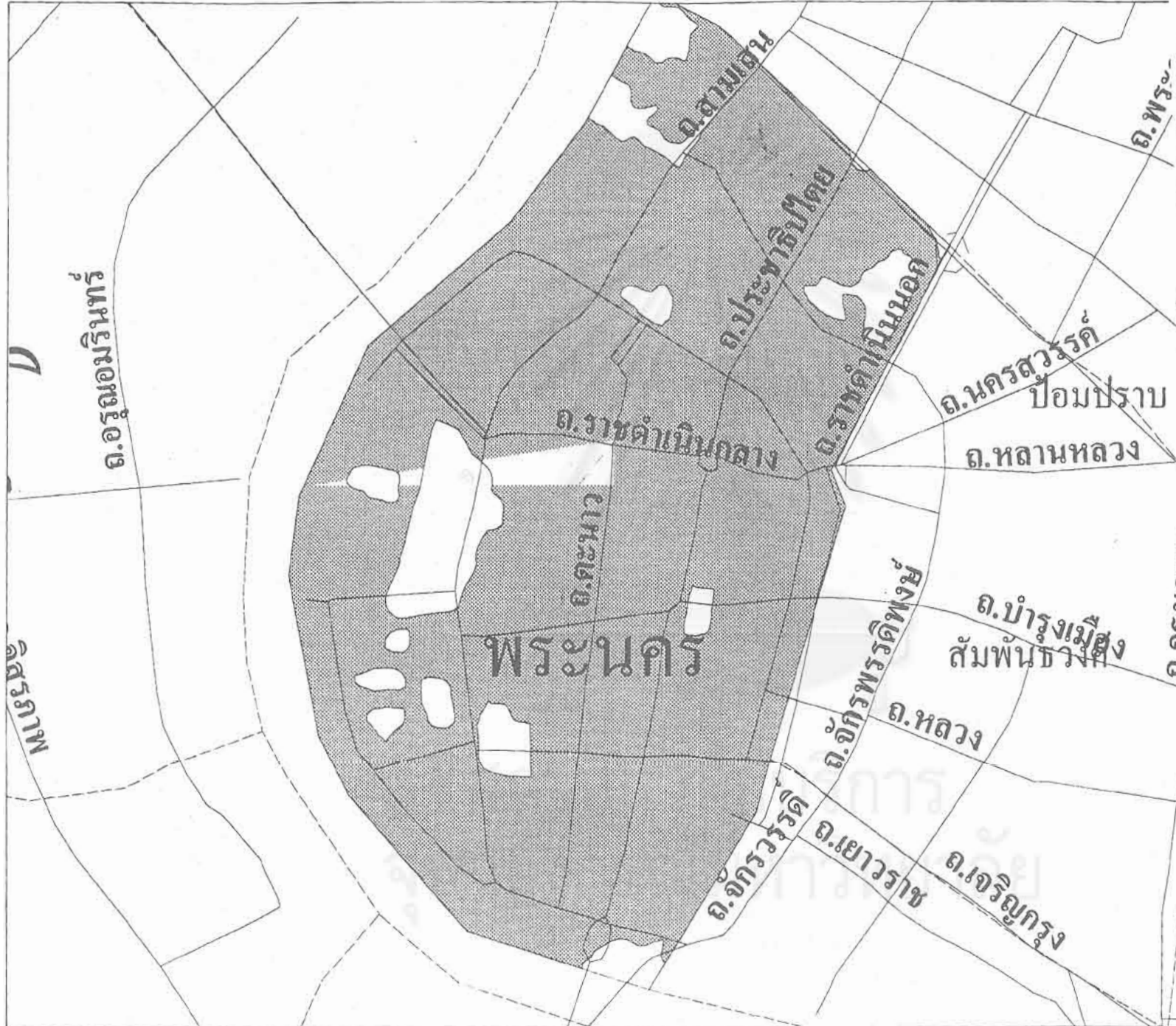
จังหวัดปทุมธานี

ดอนเมือง



บางเขน

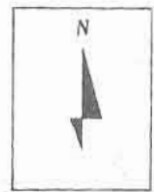
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต ดอนเมือง
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

-  BUILD - UP AREA ปี พ.ศ.2530
-  BUILD - UP AREA ปี พ.ศ.2536



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต พระนคร
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



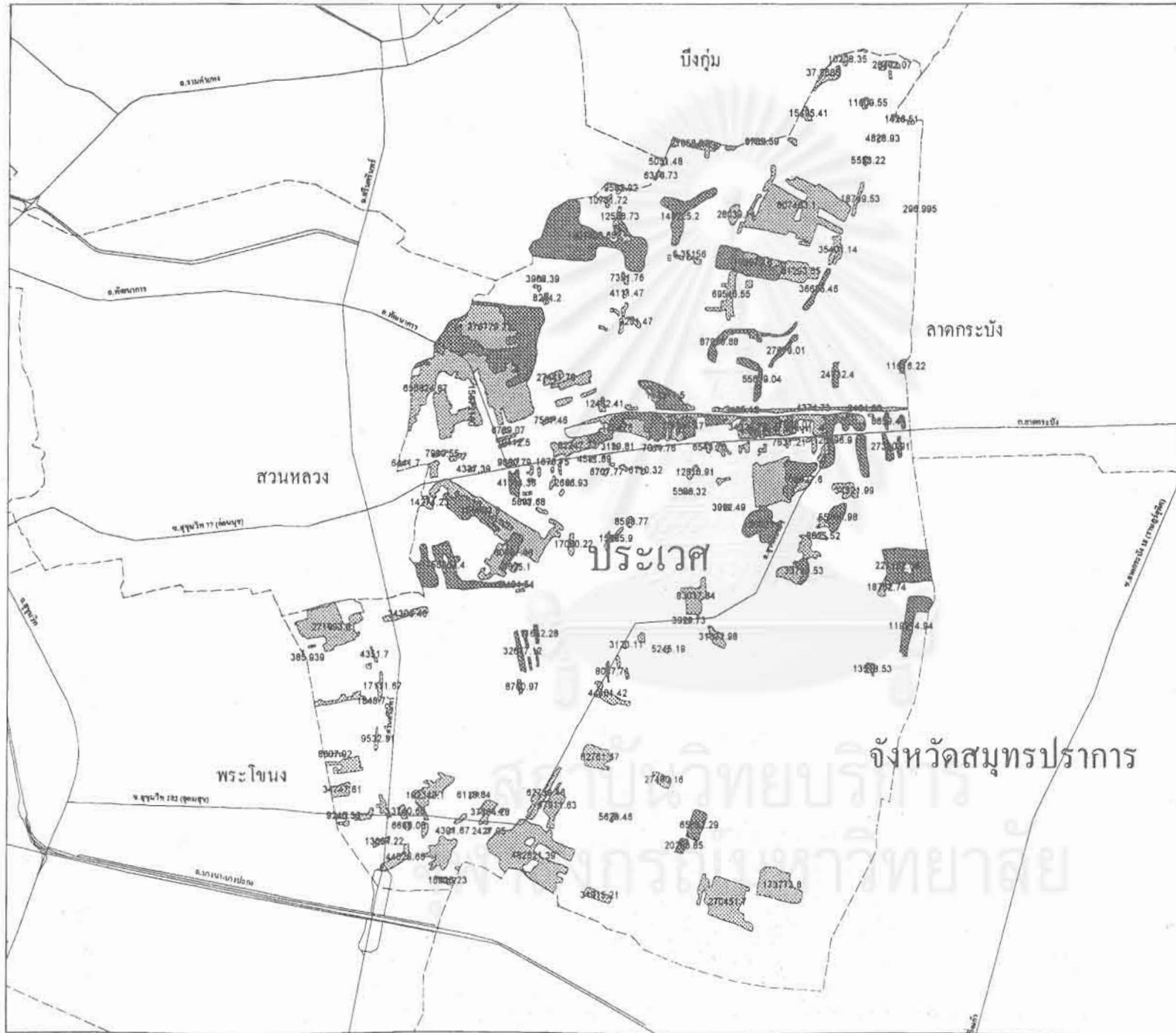
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต

เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง

แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536

เขต ประเวศ

ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

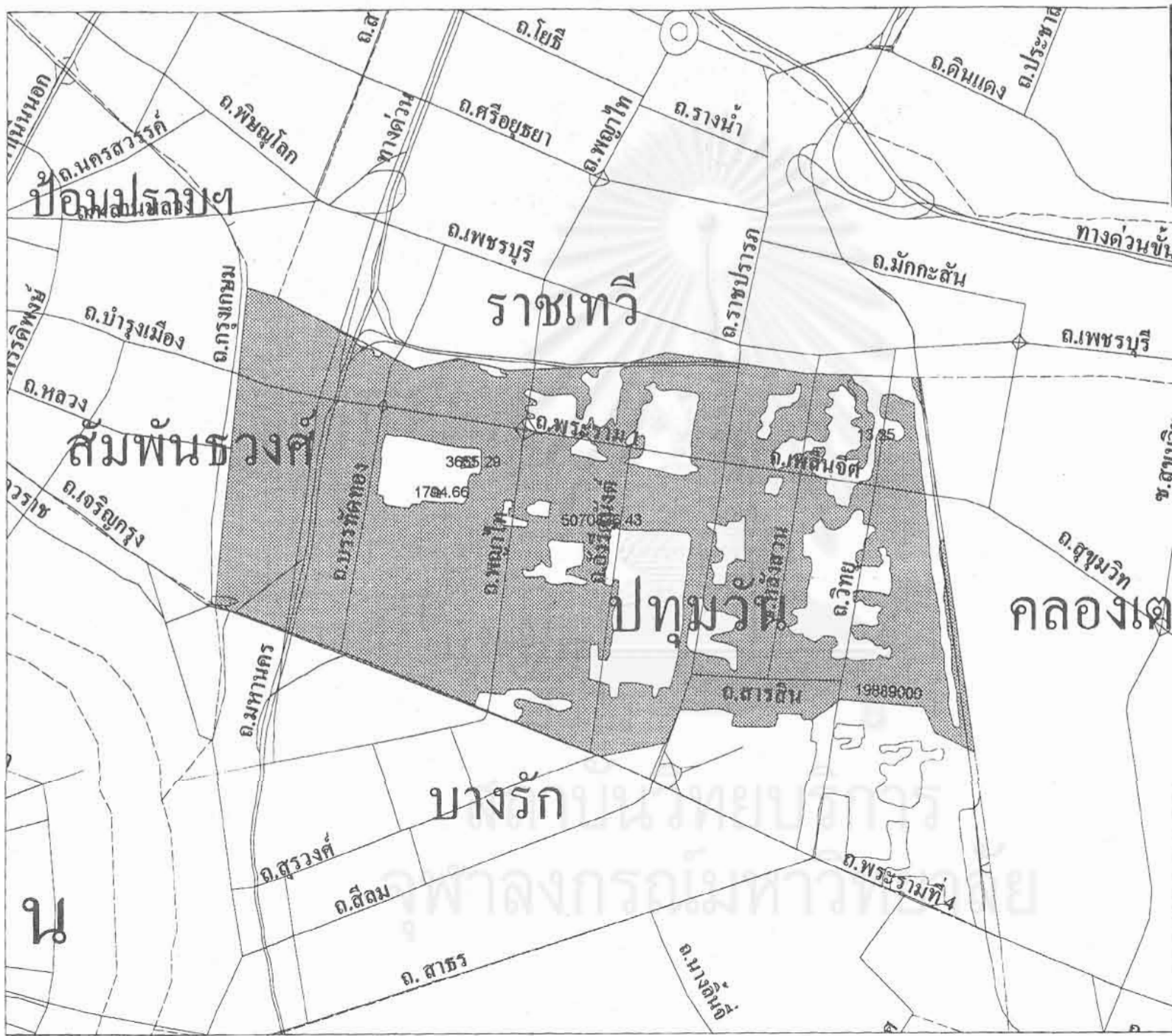



 BULD AREA 1987

 BULD AREA 1993



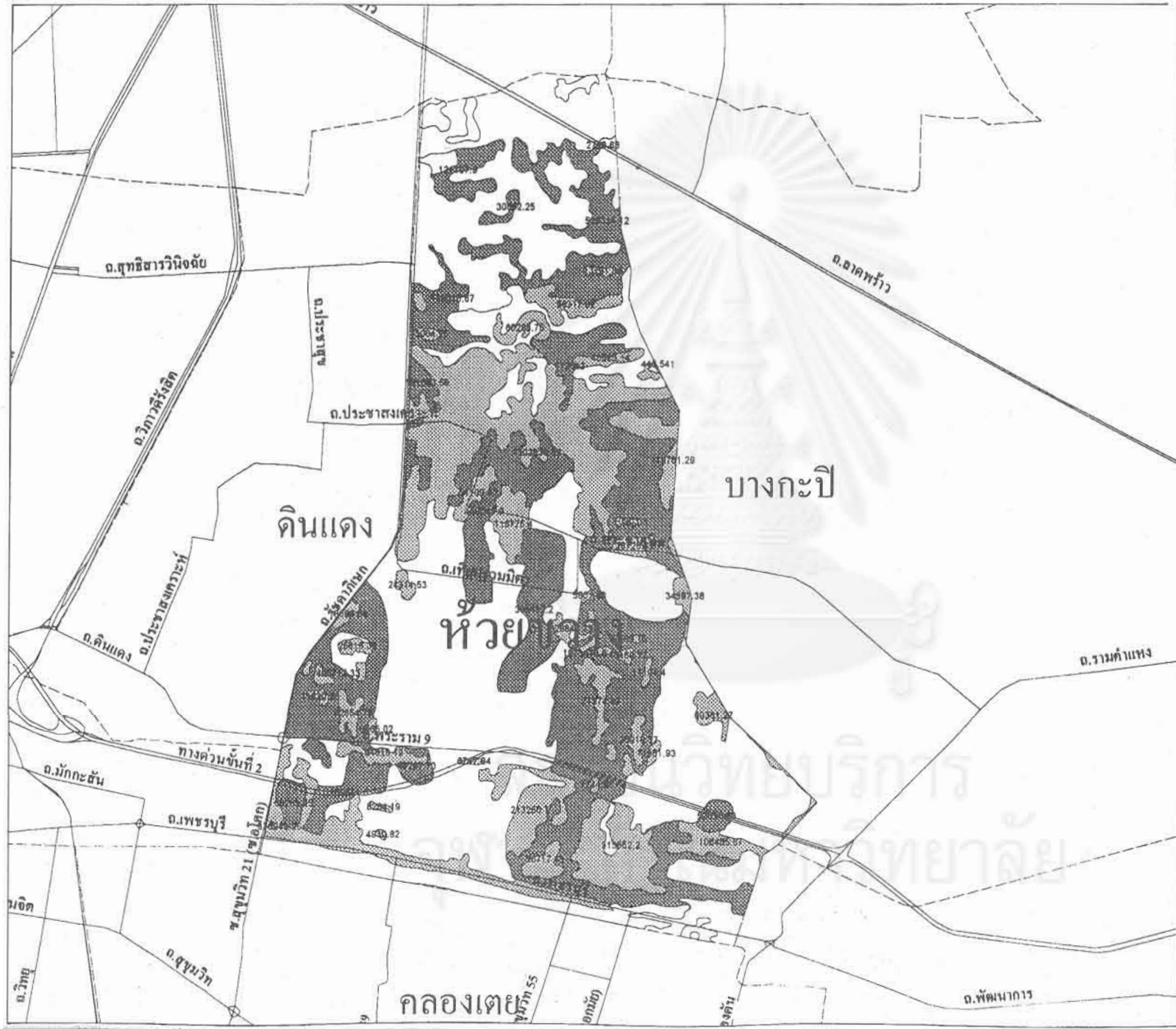
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ปทุมวัน
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



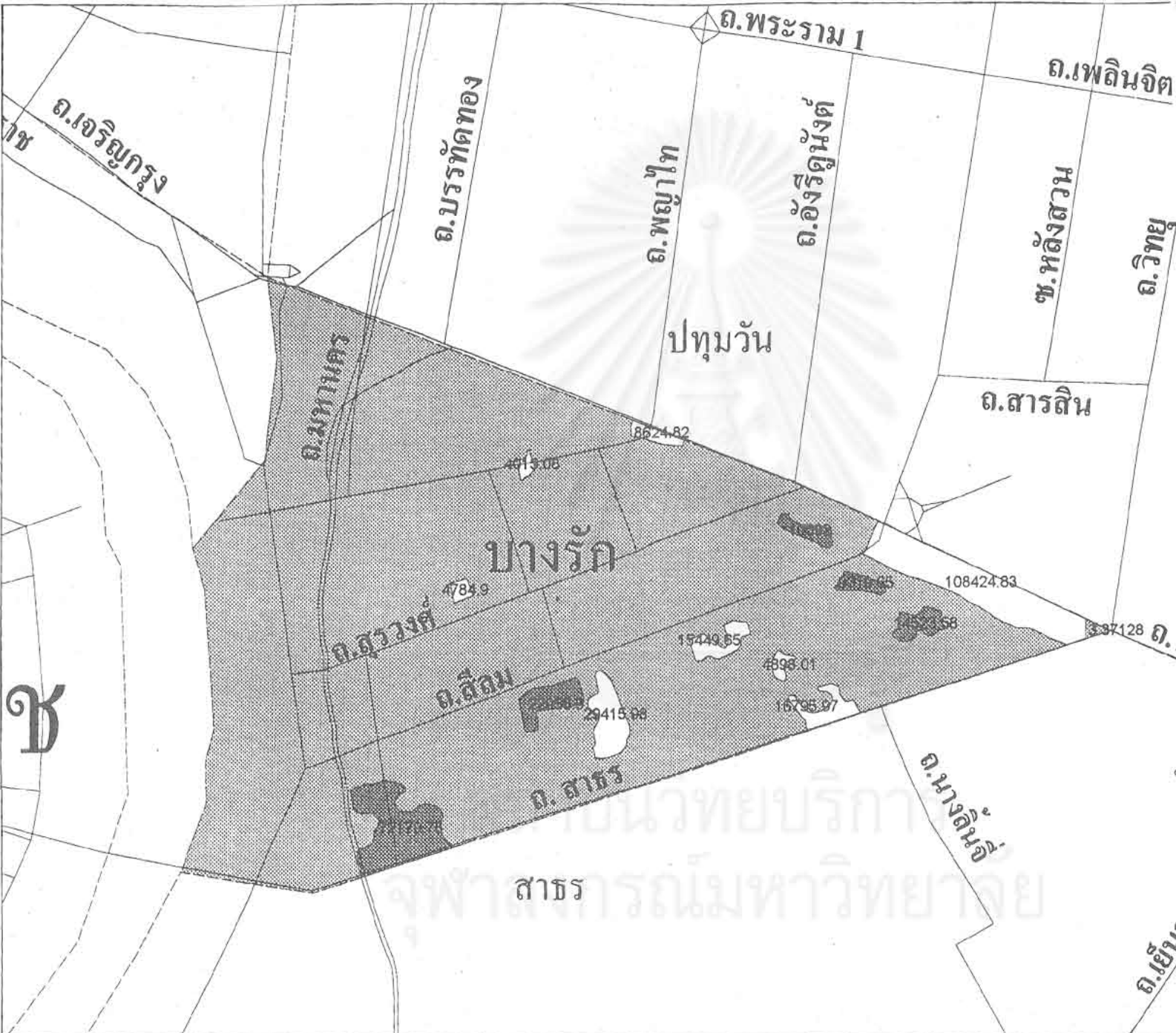
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ห้วยขวาง
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993

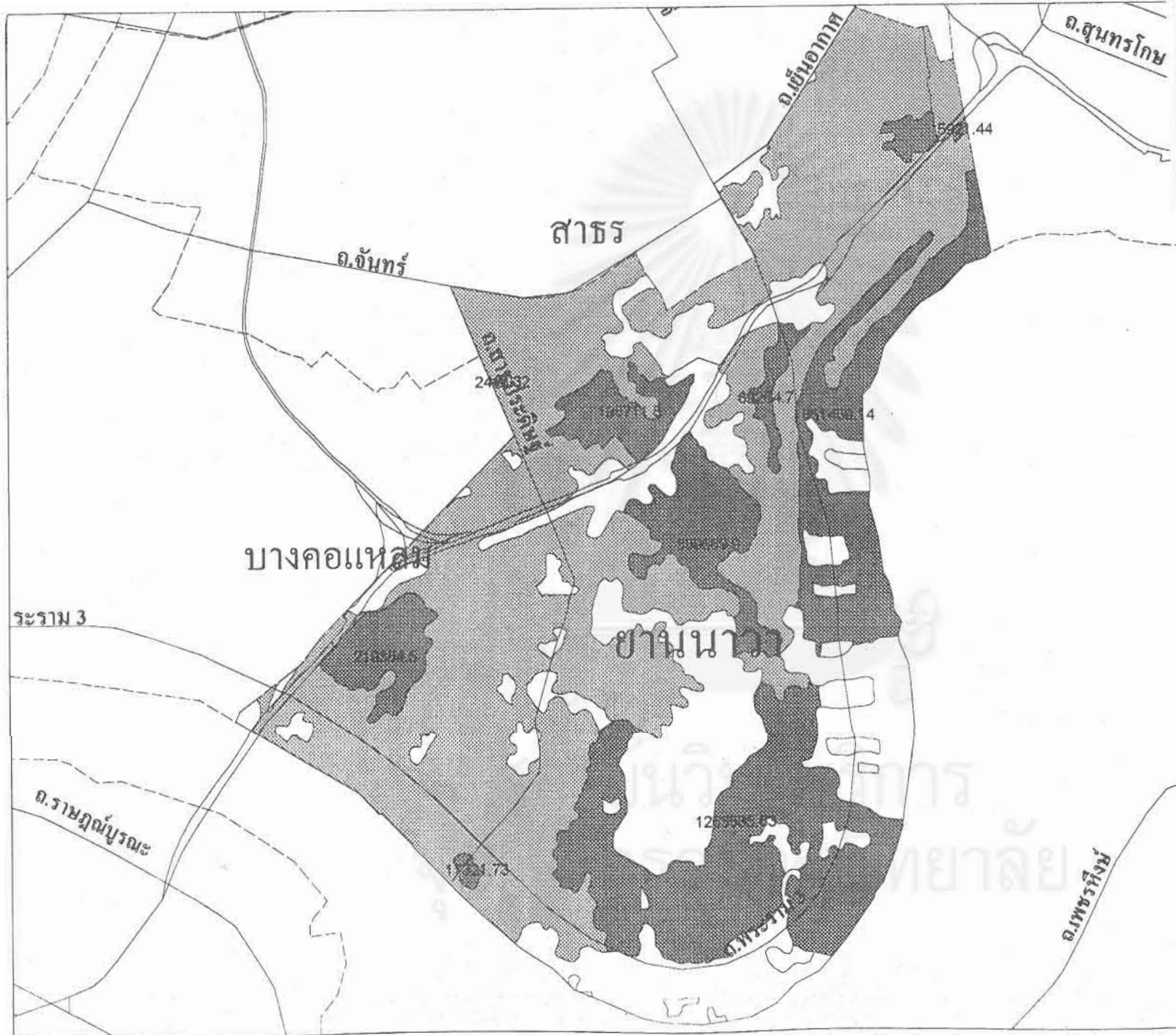


การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : ที่นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต บางรัก
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร หัวขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ขานนาวา
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



ต.เจริญนคร

ต.นครกลาง

ต.จันทร์



ต.สารประเสริฐ

บางคอแหลม

ต.พระราม 3

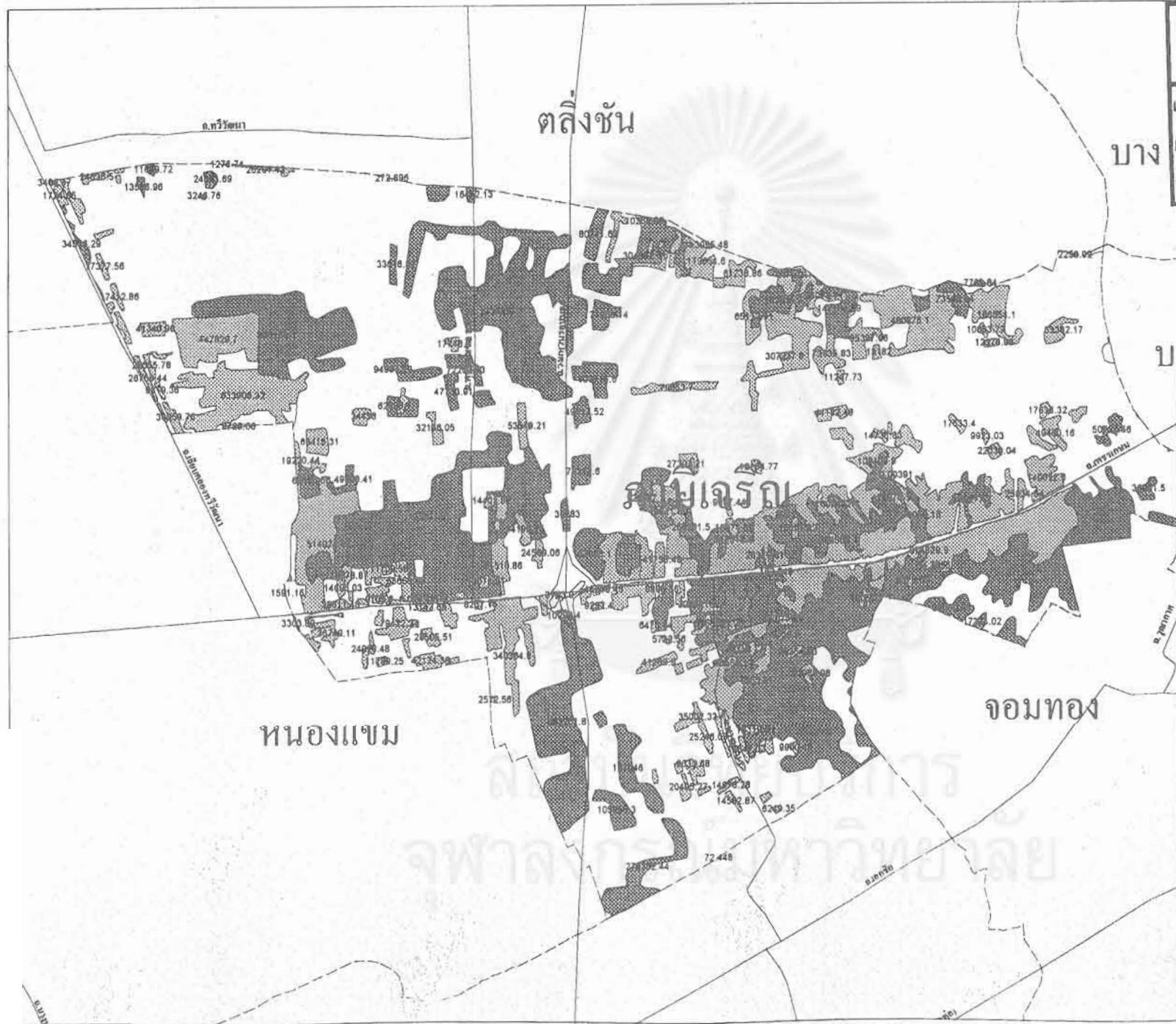
ต.สุขสวัสดิ์



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต บางคอแหลม
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



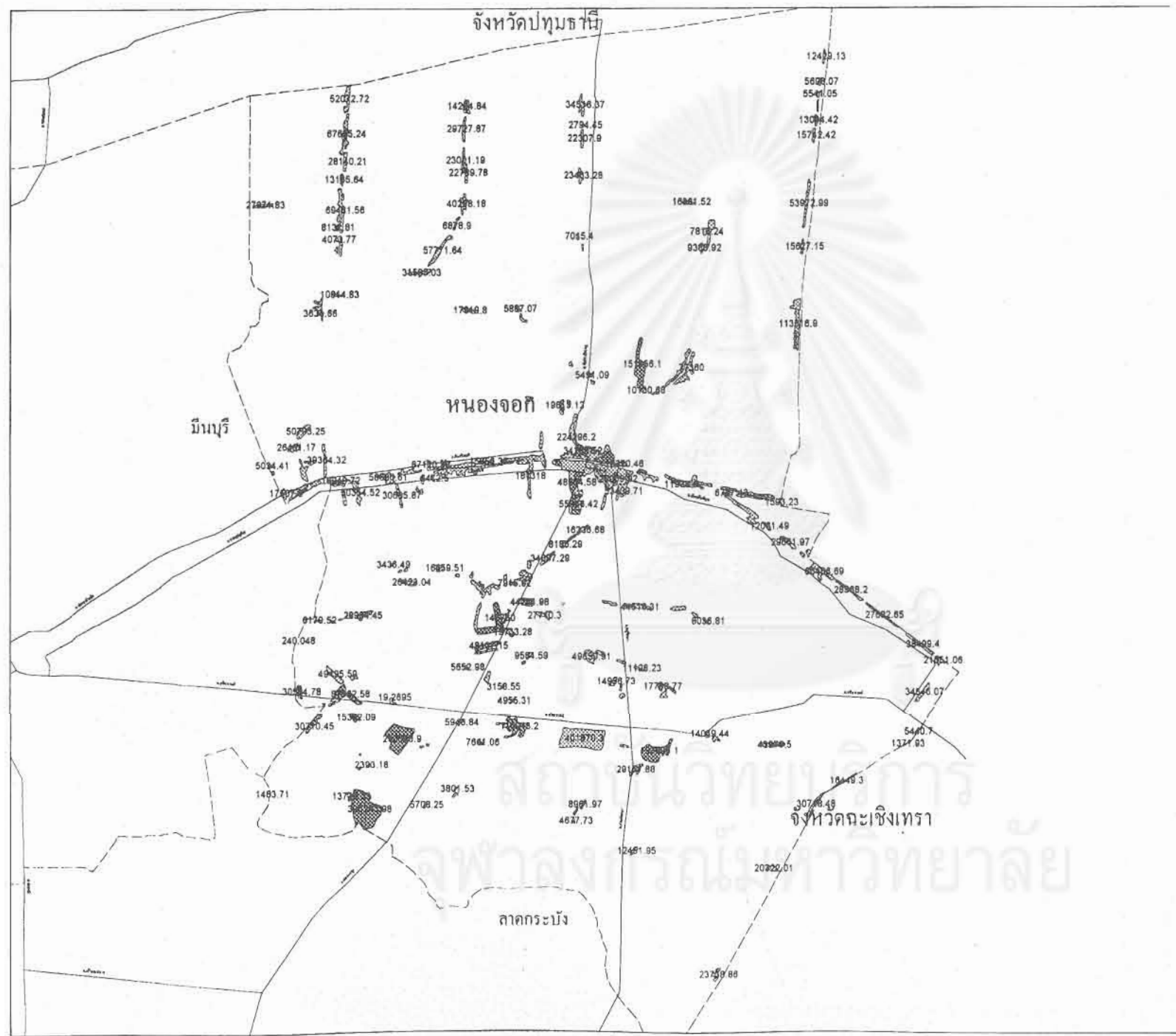
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ภาษีเจริญ
 ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



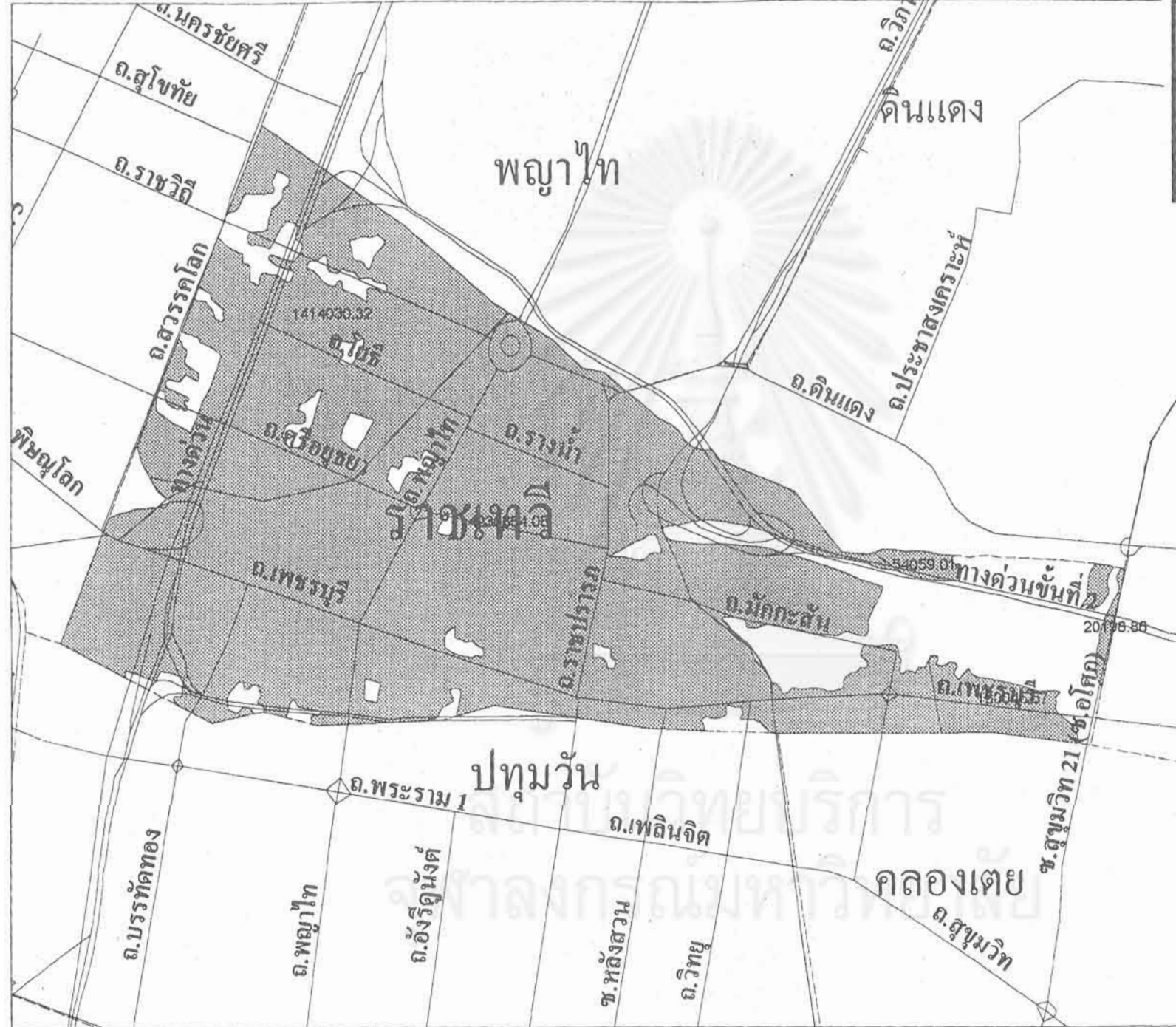
การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร หัวขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต หนองจอก
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ราชเทวี
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





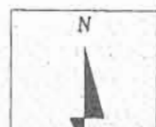
 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993

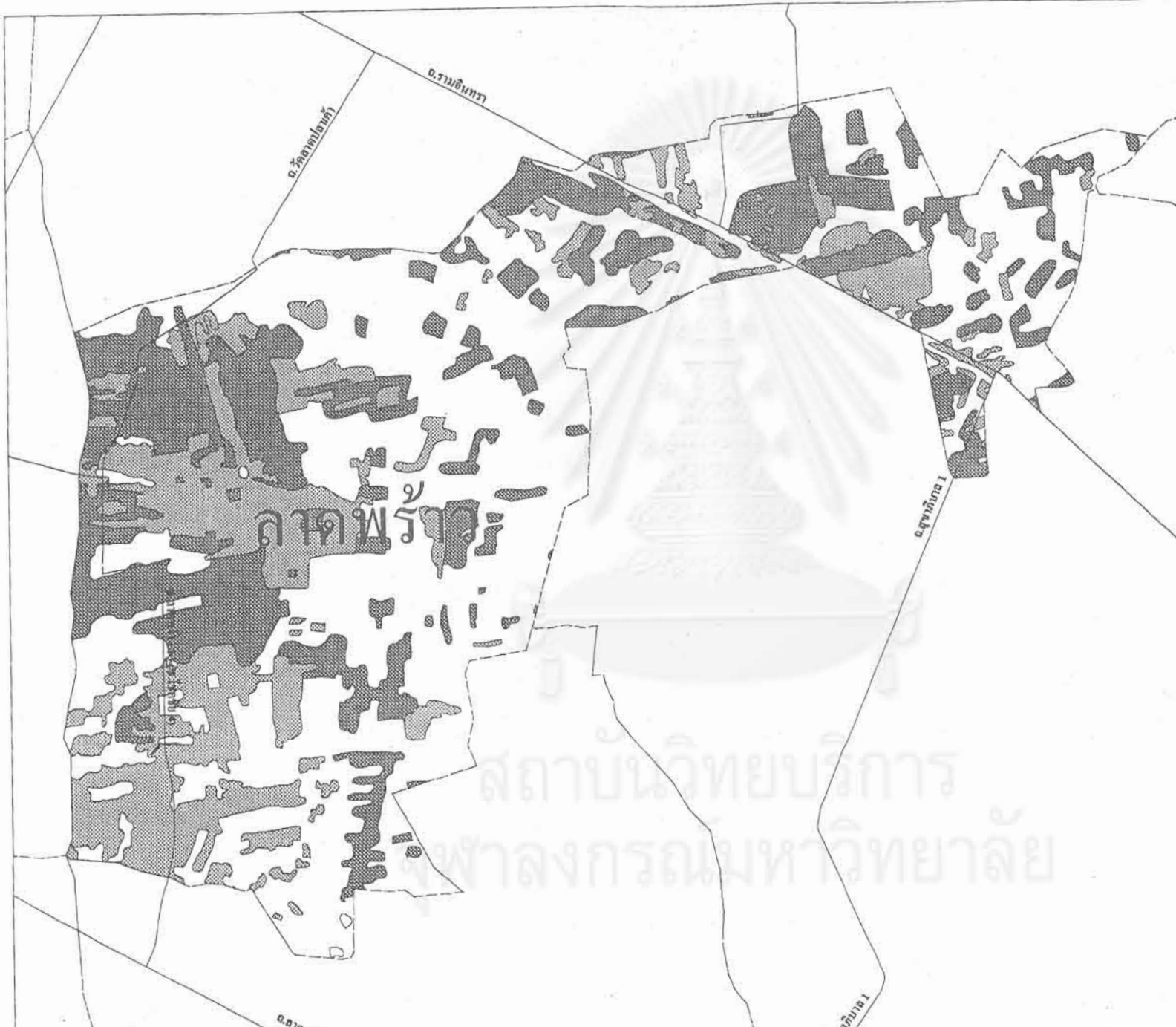






การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต จตุจักร
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987.
 BUILD AREA 1993



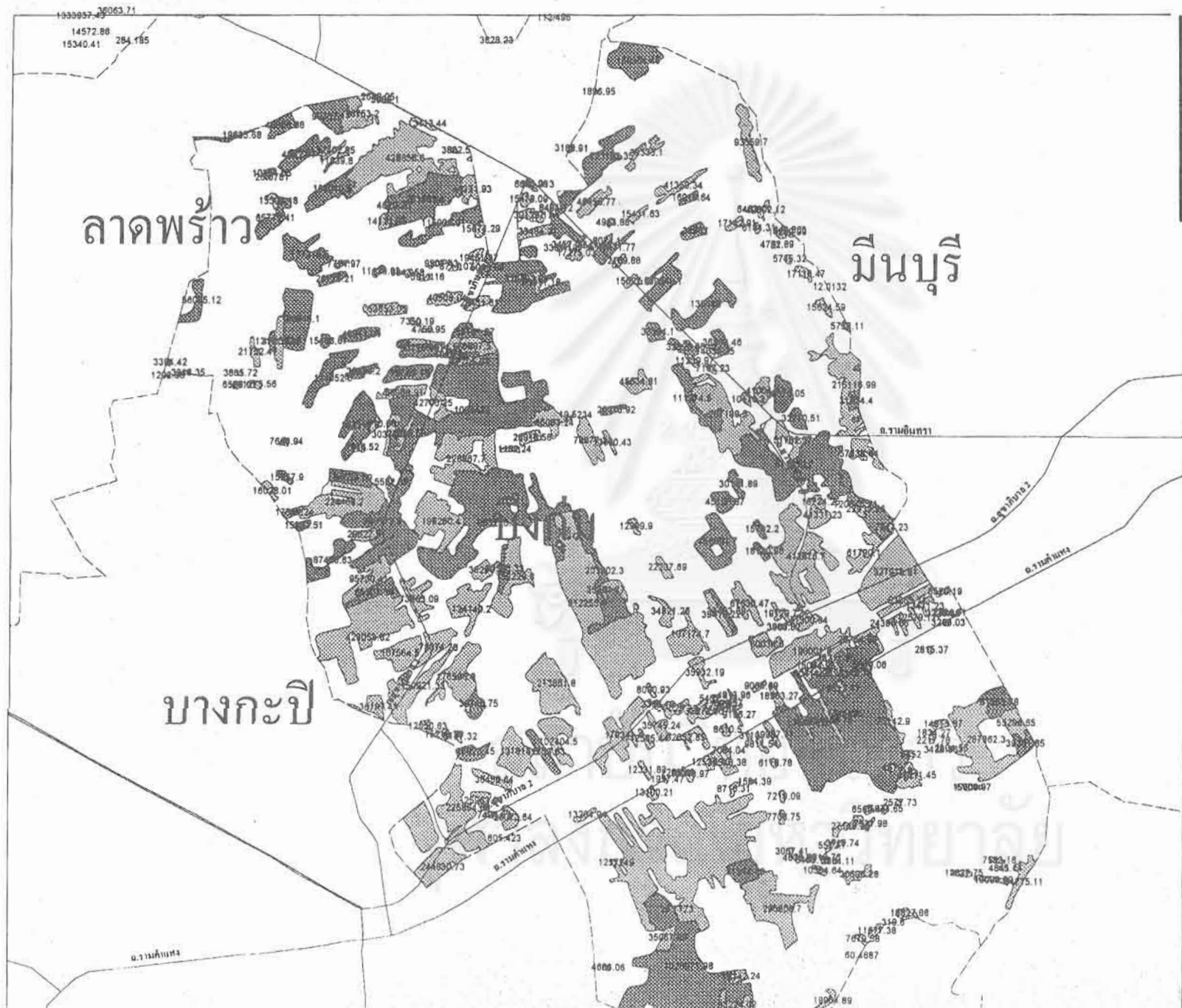




การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ตลาดพร้าว
 ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต บึงกุ่ม
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



ตลิ่งชัน

ภาษีเจริญ

จังหวัด
นครปฐม

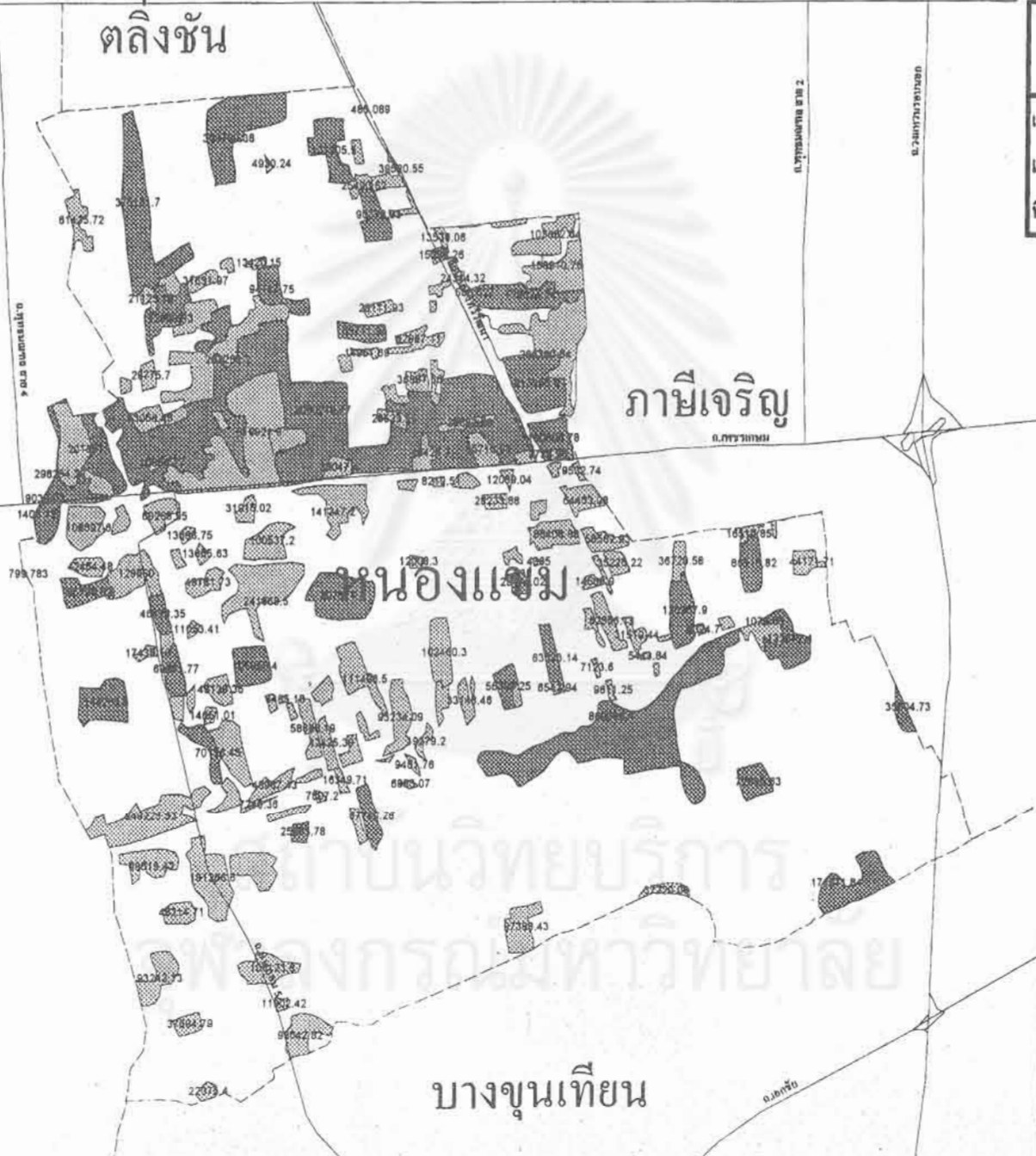
บางขุนเทียน

การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง

แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536

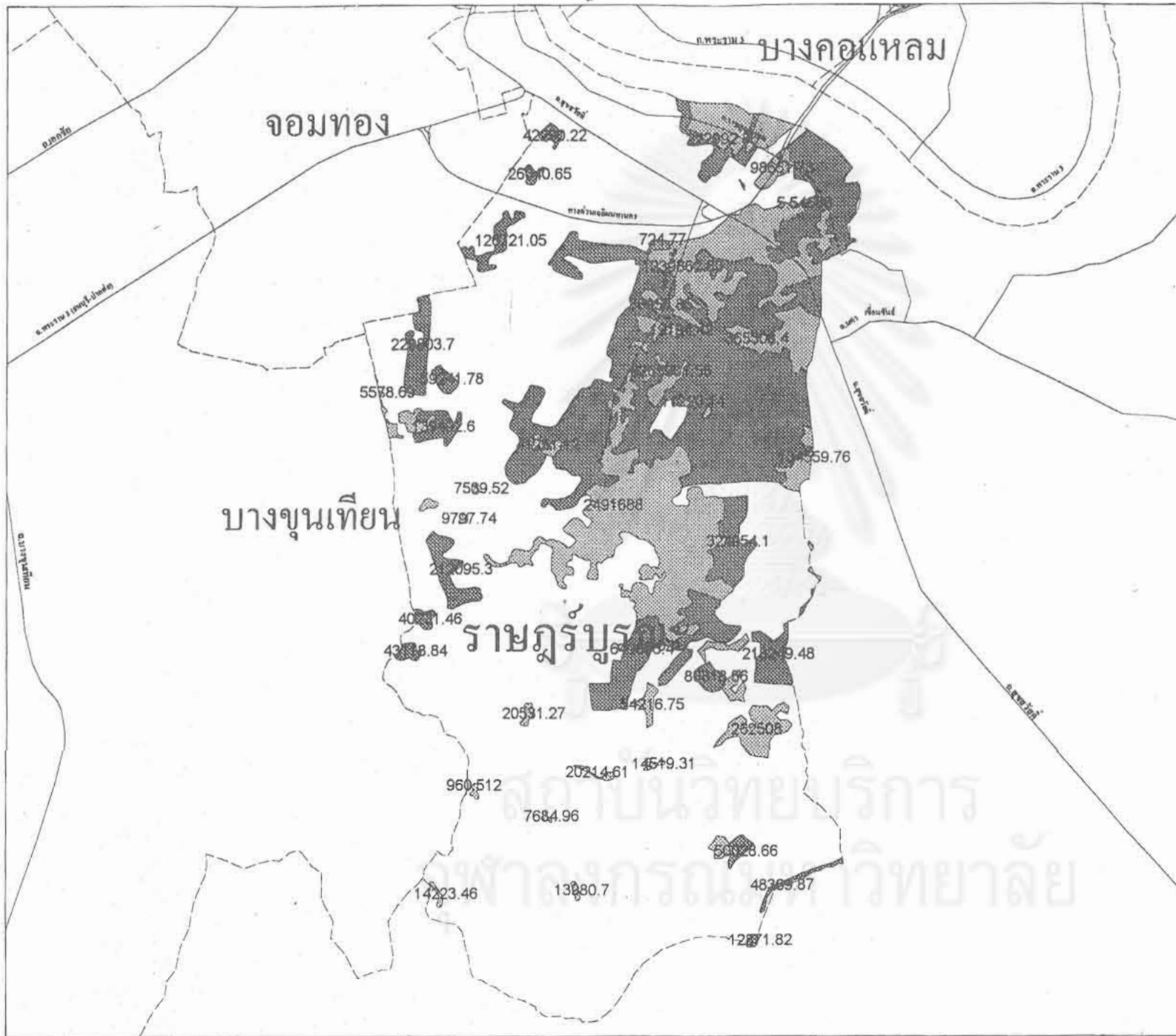
เขต หนองแขม

ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร





- BUILD AREA 1987
- BUILD AREA 1993

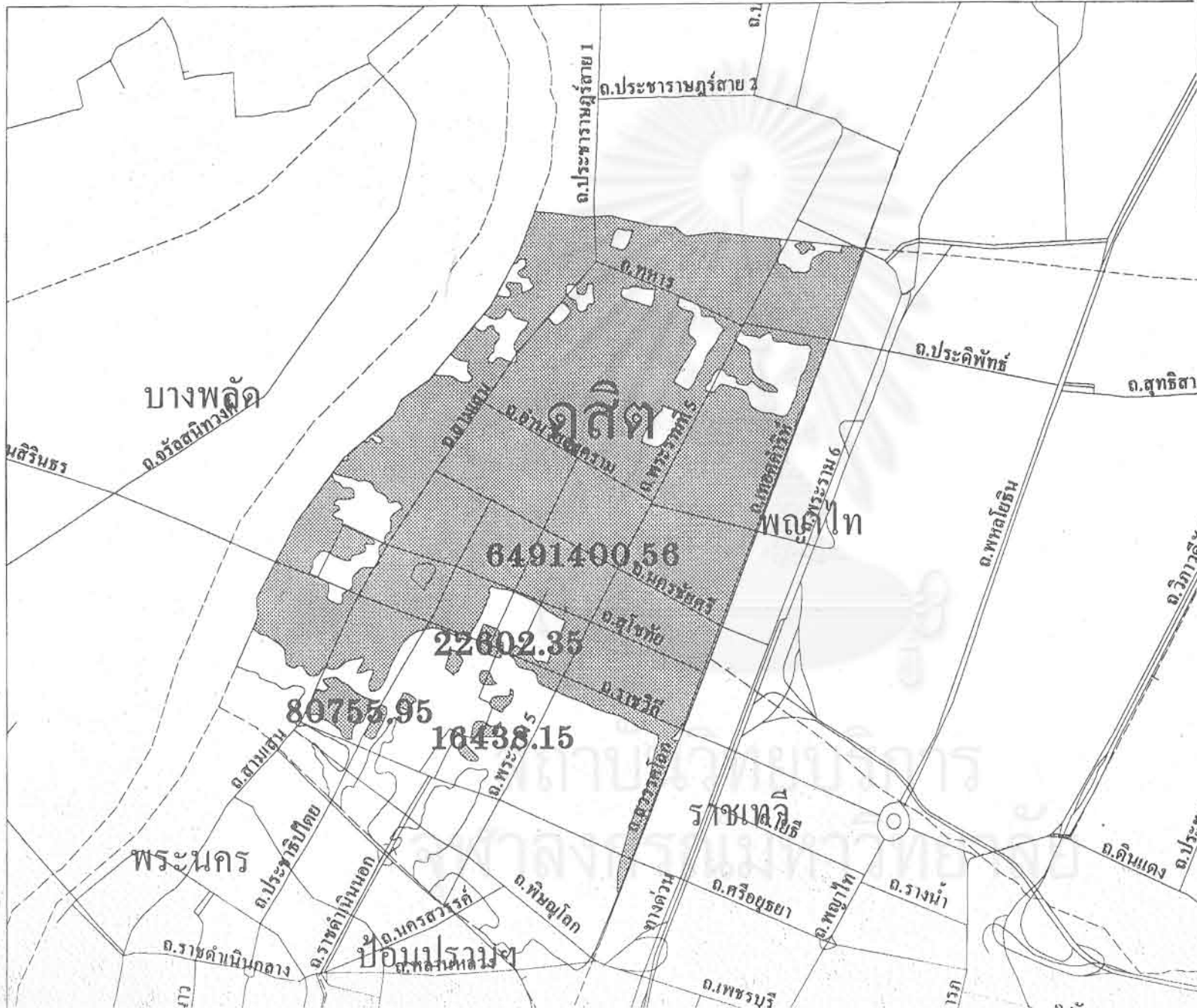






การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
เขต ราชบุรีบูรณะ
ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993





การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต ดุสิต
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 BUILD AREA 1987
 BUILD AREA 1993



การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
 เขตบางซื่อ จตุจักร หัวขวาง
 แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536
 เขต บางเขน
 ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



จังหวัดปทุมธานี

ดอนเมือง

บางเขน

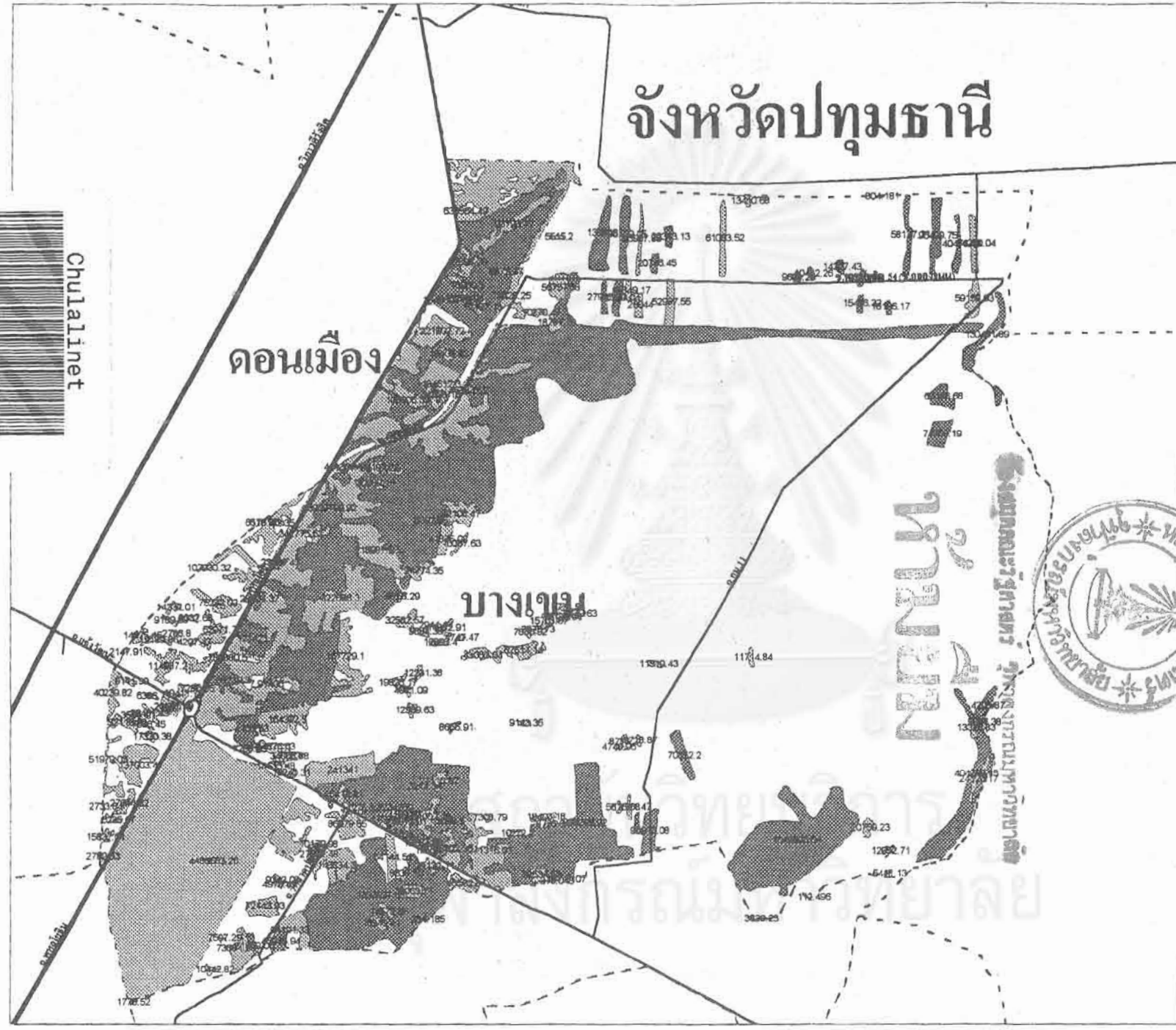
หัวขวาง

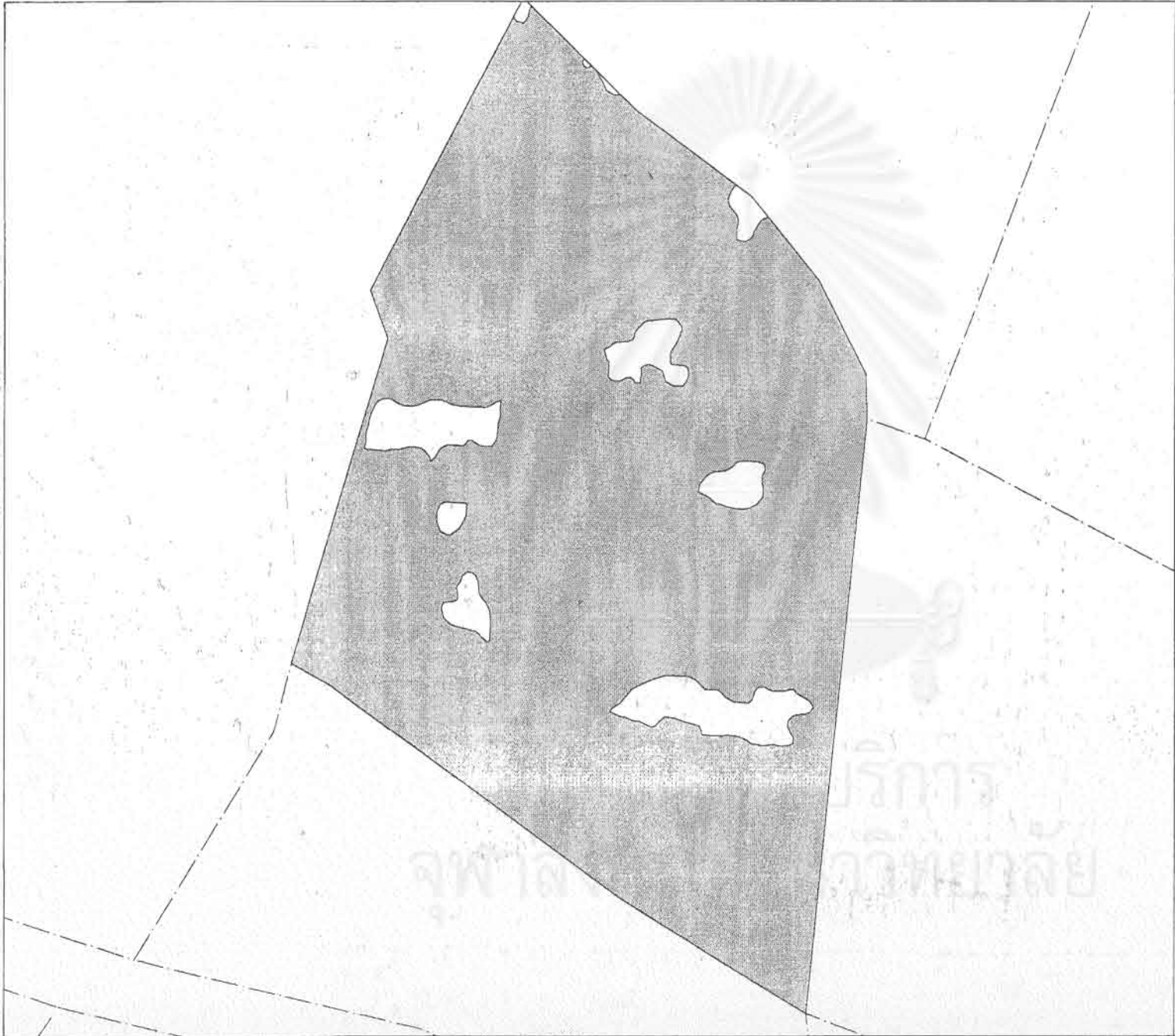
กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร

-  BUILD - UP AREA 198'
-  BUILD - UP AREA 199'



ก-39






การศึกษาเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาเขต
เขตบางซื่อ จตุจักร ห้วยขวาง

แผนที่แสดง : พื้นที่ปลูกสร้างปี พ.ศ. 2530 - 2536

เขต ป้อมปราบ

ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

 ปี พ.ศ. 2530

 ปี พ.ศ. 2536



