

แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์



นาย ธนพล จรัลวณิชวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการวางผังเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0936-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 2018878X

10 ก.ย. 2546

REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND  
DEVELOPMENT OF KRUNG RATTANAKOSIN

Mr. THANAPHON CHARANWANITWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Urban and Regional Planning in Urban Planning

Department of Urban and Regional Planning

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-0936-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

โดย

นาย ธนพล จรัลวณิชวงศ์

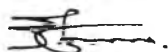
สาขาวิชา

การวางผังเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ ตาปนานนท์

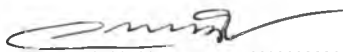
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

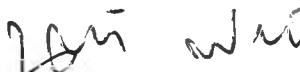
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สัจกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



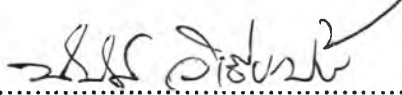
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วรณศิลป์ พิรพันธุ์)



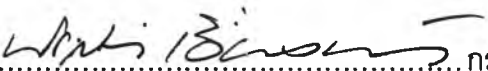
..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ ตาปนานนท์)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิพันธ์ วิเชียรน้อย)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ประสงค์ เขียมอนันต์)

ธนพล จรัสวณิชวงศ์: แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์  
(REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND DEVELOPMENT OF KRUNG  
RATTANAKOSIN) อ. ที่ปรึกษา: ผศ.ดร. นพพันธ์ ตาปานนท์, 165 หน้า. ISBN 974-03-0936-4.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์  
และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กร ปัญหาและสาเหตุของ  
การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเสนอแนวทางการจัดรูปองค์กรที่เหมาะสม

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในระยะแรก มี  
หน่วยงานระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมศิลปากร และกรุงเทพมหานคร ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งคณะ  
กรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ปัจจุบันคือ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา  
กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรภาคเอกชน

ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 2 ปัญหาหลัก คือ 1) ปัญหาการขาด  
ประสิทธิภาพในการประสานงานและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีสาเหตุมาจากการดำเนินงานที่  
ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติการ การขาดความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินการ  
ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับนโยบาย และการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล 2) ปัญหาผลกระทบจาก  
แผนแม่บทและการขาดความร่วมมือจากประชาชน มีสาเหตุมาจากกระบวนการวางแผนที่อยู่ในวงจำกัดทาง  
วิชาการและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และการขาดการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และ  
พัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของประชาชน

ข้อเสนอแนะในการจัดรูปองค์กร มีดังนี้คือ 1) ด้านภารกิจ หน่วยงานระดับนโยบายควรปรับลดอำนาจ  
หน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง คำนึงถึง  
ประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บท ปรับปรุงการให้คำปรึกษา  
การสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ การประสานงาน และติดตามประเมินผล 2) ด้านโครงสร้าง  
การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับสำหรับการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์  
แต่ควรเพิ่มคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสาน  
การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรเพิ่มองค์ประกอบของกรรมการให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง  
มากขึ้น และ 3) ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน หน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ควรเพิ่มการ  
ประชาสัมพันธ์และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และ  
พัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ  
และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการอย่างจริงจัง

ภาควิชา \_\_\_\_\_ การวางแผนภาคและเมือง \_\_\_\_\_

ลายมือชื่อนิสิต \_\_\_\_\_

สาขาวิชา \_\_\_\_\_ การวางผังเมือง \_\_\_\_\_

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา \_\_\_\_\_

ปีการศึกษา \_\_\_\_\_ 2544 \_\_\_\_\_

# # 417 41275 25: MAJOR URBAN PLANNING

KEY WORD: REORGANIZATION/ CONSERVATION/ DEVELOPMENT/ KRUNG RATTANAKOSIN

THANAPHON CHARANWANITWONG: REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND DEVELOPMENT OF KRUNG RATTANAKOSIN THESIS ADVISOR: ASSIST.PROF. NOPANANT TAPANANONT, Ph.D., 165 pp. ISBN 974-03-0936-4.

The objectives of this thesis were to study the history of organizing and planning for conservation and development of Krung Rattanakosin; to study the missions, structures, and instruments of the organizations; to study the problems and causes of conservation and development of Krung Rattanakosin; and to propose appropriate reorganization guidelines.

The study showed that there were the Department of Fine Arts and Bangkok Metropolitan Authority responded as operation units to the conservation and development of Krung Rattanakosin in the early period. Later the Government appointed a national committee to play role as policy unit. It is at present the Committee for Conservation and Development of Krung Rattanakosin and Old Towns consisting of related public organizations, experts, and private organizations.

The problems of conservation and development of Krung Rattanakosin could be divided into 2 major parts. 1) The coordination inefficiencies and conflicts between public organizations resulted from the overlap of the operations between policy unit and operation unit, the lack of accountability for carrying on the authorities of the policy unit, and the lack of government support. 2) The impacts of master plan and the lack of public cooperation resulted from the disciplinary and public limitation of planning process, and the lack of public recognition of conservation and development of Krung Rattanakosin.

The proposed reorganization guidelines were as follows. 1) Mission aspect, the policy unit should change its role by decreasing in its authority of action planning and delegating it to related operation units, considering more socio-economic issues in the formation of policy and master plan, and increasing in consultation, support to operation units, cooperation, and evaluation. 2) Structure aspect, though organizing as committee is being accepted for planning of conservation and development of Krung Rattanakosin, the sub-committees or task forces should be increased at national level in order to increase in the coordination efficiency between related organizations. As well as the component of the committee should be varied in more related players. And 3) Instrument aspect, both policy and operation unit should enhance public relations, persuade people into participating and recognizing of conservation and development of Krung Rattanakosin, including amend concerning legal measures. Above all, the Government should support the operations of both policy and operation unit earnestly.

Department Urban and Regional Planning Student's signature Thanaphon Charanwanitwong  
 Field of study Urban Planning Advisor's signature Nopnant Tapananont  
 Academic year 2001

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต หากแต่เป็นส่วนสำคัญที่ต้องใช้พลังกาย พลังใจ และพลังสมองเป็นอย่างสูง และต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จึงได้ผ่านความช่วยเหลือจากบุคคลต่าง ๆ ที่ผ่านเข้ามาในช่วงเวลานี้ของชีวิต วิทยานิพนธ์นี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือจากบุคคลต่าง ๆ ต่อไปนี้

ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สละเวลาในการให้คำปรึกษาทางวิชาการ และการดำเนินการสอบวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลาในการให้สัมภาษณ์และถ่ายทอดความรู้และข้อมูลที่เป็นประโยชน์มาก รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่อำนวยความสะดวกในการเข้าพบทุกท่าน

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและตอบข้อซักถาม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สำนักผังเมือง สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักงานเขตพระนคร และสำนักงานเขตบางกอกใหญ่

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการวิชาการและวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานเขตพระโขนง ที่อนุญาตให้ใช้เวลาบางส่วนของการทำงานมาใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณในความปรารถนาดี กำลังใจ และคำปรึกษา

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่น ผังเมืองรุ่น 23 ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือทั้งพลังกาย พลังใจ และพลังสมองมาโดยตลอดระยะเวลา 4 ปี นับว่าเป็นช่วงเวลาที่ได้มาใช้ชีวิตร่วมทุกข์มากกว่าสุขอย่างน่าจดจำ และขอขอบคุณเป็นพิเศษอย่างสูง สำหรับเพื่อนที่ให้ความช่วยเหลือในการเขียน-อ่าน ให้ที่พักอาศัย บริการยานพาหนะ อุปกรณ์บันทึกเสียง และให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคและทางวิชาการมาโดยตลอด

ขอขอบคุณรุ่นพี่ รุ่นน้อง และเพื่อนร่วมรุ่นจาก ผังเมือง จุฬาฯ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ เตรียมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัย และทุกท่านที่ยังไม่ได้กล่าวถึง ที่คอยให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ ให้ยืมหนังสือ และให้คำปรึกษาหารือ

ขอขอบคุณบิดามารดา และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ที่ให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุน

และสุดท้าย ขอขอบคุณบรรดาสังค์กดีสิทธ์ิโด ๆ และสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจที่ช่วยคลอบคลำให้สามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จและช่วยคุ้มครองชีวิตให้คงอยู่ได้จนถึงวันที่วิทยานิพนธ์นี้แล้วเสร็จ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ แผนที่ และแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การเพื่อการวางนโยบายและแผน.....	5
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การในรูปคณะกรรมการ.....	9
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง.....	16
บทที่ 3 การจัดองค์การและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	27
3.1 ความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	27
3.2 การจัดองค์การและการวางแผนในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร.....	32
3.3 โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน.....	40

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4	สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2522 – ปัจจุบัน).....	49
4.1	การสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ.....	49
4.1.1	สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน.....	52
4.1.2	สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก..	55
4.1.3	สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์.....	59
4.1.4	สรุปสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์.....	60
4.2	การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ.....	61
4.2.1	สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และก่อสร้างอาคาร.....	62
4.2.2	สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน.....	69
4.2.3	สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อม บริเวณที่มีความสำคัญ.....	71
4.3	การสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ.....	74
บทที่ 5	การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์.....	78
5.1	การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	78
5.1.1	ประเด็นการสำรวจแนวความคิด.....	78
5.1.2	วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	80
5.1.3	ผลการสำรวจแนวความคิด.....	87
5.2	การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์.....	92
5.3	การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์.....	94
5.3.1	การวิเคราะห์ด้านภารกิจ.....	94
5.3.2	การวิเคราะห์ด้านโครงสร้าง.....	97
5.3.3	การวิเคราะห์ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน.....	108



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	112
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	112
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	115
6.2.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	115
6.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป.....	118
รายการอ้างอิง.....	119
ภาคผนวก ก.  แนวนโยบายและมาตรการการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์.....	125
ภาคผนวก ข.  ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....	128
ภาคผนวก ค.  รายงานผลการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	165

## สารบัญญัตินี้

ตาราง	หน้า
ตาราง 2-1	การเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรการ ด้านการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา..... 23
ตาราง 3-1	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการ โครงการเกาะรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2521..... 33
ตาราง 3-2	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการ อนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2536..... 36
ตาราง 3-3	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2539..... 38
ตาราง 3-4	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545..... 41
ตาราง 3-5	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณา แผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545..... 44
ตาราง 5-1	แนวความคิดเกี่ยวกับผลการดำเนินงานอนุรักษ์ และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์..... 88
ตาราง 5-2	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงภารกิจ..... 89
ตาราง 5-3	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง..... 90
ตาราง 5-4	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเครื่องมือการดำเนินงาน..... 91
ตาราง 6-1	สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพใน การประสานงานและความ ขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ..... 113
ตาราง 6-2	สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาผลกระทบจากแผนแม่บทและ การขาดความร่วมมือจากประชาชน ..... 114

## สารบัญภาพ แผนที่ และแผนภูมิ

ภาพ		หน้า
ภาพ 4-1	ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2522.....	50
แผนที่		หน้า
แผนที่ 1-1	ขอบเขตพื้นที่ศึกษา.....	3
แผนที่ 4-1	การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดินในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2543.....	51
แผนภูมิ		หน้า
แผนภูมิ 2-1	โครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการด้านการวางแผนโครงสร้าง.....	20
แผนภูมิ 3-2	โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2545).....	48
แผนภูมิ 5.1	กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	86