



สถาบันพระปกเกล้า

# ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 :

การเมืองและประเด็นปัญหาท้าทาย  
ของการพัฒนากรุงเทพมหานคร  
จากอดีตถึงปัจจุบัน



พิชญ พงษ์สวัสดิ์

ก่อนจะถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ  
สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 : การเมืองและประเด็นปัญหาท้าทาย  
ของการพัฒนากรุงเทพมหานครจากอดีตถึงปัจจุบัน

---

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า สนป. 65-21-00.0 (e-book)

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 978-616-476-252-7ebook

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2565

บทบรรณาธิการ ดร.สติธร ธนานิธิโชติ  
นางสาวสุนิสา แก้วทอง

จัดทำโดย สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
<http://www.kpi.ac.th>

# คำนำ สถาบันพระปกเกล้า

กรุงเทพมหานครนั้น ถือเป็นนครปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความสำคัญ เป็นเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเมืองที่เป็นจุดเชื่อมต่อทางภูมิศาสตร์ระดับโลก และยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมของประชาคมโลก ประชากรที่ใช้ชีวิตอยู่ในกรุงเทพมหานครนั้น นับว่าหนาแน่นที่สุดในประเทศไทย บ้างก็มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร บ้างก็เข้ามาประกอบอาชีพและกลับภูมิลำเนา หรือบ้างอาจเป็นประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยอยู่โดยไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในกรุงเทพมหานคร ทั้งหมดล้วนเป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่กรุงเทพมหานครแทบทั้งสิ้น

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญ เพราะนอกจากที่ประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครจะได้ใช้สิทธิเลือกผู้ว่าราชการและสมาชิกสภาเขตตามที่ตนต้องการได้แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่อาสาทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองได้เสนอแนวคิดและนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นที่นิมมหานครแห่งเอเชียตามเป้าหมายของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)

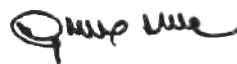
หนังสือเล่มนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ที่สนใจการเมืองการบริหารของกรุงเทพมหานคร ในการเตรียมความพร้อมที่จะเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการเล่าถึงกรุงเทพมหานครในมิติของการบริหารจัดการตั้งแต่ยุคสมัยก่อตั้งกรุงเทพมหานครจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่ 2 เป็นการแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางการปกครองของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่ 3 นำเสนอเกี่ยวกับการเมืองของมหานครกรุงเทพในมิติของการเมืองของ

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

การเลือกตั้ง และส่วนที่ 4 เป็นการชี้ให้เห็นประเด็นท้าทายของการพัฒนามหานครกรุงเทพ เนื้อหาทั้ง 4 ส่วนนี้จะเชื่อมโยงให้ผู้อ่านได้เห็นถึงความเชื่อมโยงประวัติศาสตร์และพัฒนาการเมืองของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร และยังชี้ให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครทั้งในฐานะเมืองหลวง เมืองท้องถิ่น และเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศไทย นั้นมีข้อท้าทายใดที่ควรต้องปรับปรุงและพัฒนาให้เป็นเมืองที่ดีขึ้นได้ ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สถาบันพระปกเกล้าขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นถ่ายทอดความรู้ที่เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจกรุงเทพมหานคร และหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง วงการวิชาการ และบุคคลผู้สนใจ ต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

# คำนำ ผู้เขียน

หนังสือ ก่อนจะถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 ตั้งใจเขียนขึ้นมาเพื่อนำเสนอข้อมูลน่ารู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองของการเลือกตั้งท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครและประเด็นท้าทายในการพัฒนามหานครกรุงเทพ ก่อนที่จะถึงการเลือกตั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2565 นี้ ภายในหนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับ 1) ประวัติศาสตร์ของการบริหารจัดการพื้นที่ของมหานครกรุงเทพ 2) โครงสร้างและรูปแบบของกรุงเทพมหานครในฐานะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของมหานครกรุงเทพในปัจจุบัน 3) การเมืองของมหานครกรุงเทพในมิติของการเมืองของการเลือกตั้ง (electoral politics) และ 4) ประเด็นท้าทายในการพัฒนามหานครกรุงเทพ

ผู้เขียนขอขอบคุณ รศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และ ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้า สำหรับการสนับสนุนหนังสือเล่มนี้ในทุก ๆ ด้าน ขอขอบคุณ ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ผู้ชักชวนผู้เขียนเข้าร่วมการเขียนบทความในโครงการการปกครองท้องถิ่นไทย 125 ปี (พ.ศ. 2440-2565) ซึ่งการเข้าร่วมครั้งนั้นช่วยให้ผู้เขียนสามารถจุดประเด็นการคิดและพัฒนาประเด็นต่อจนออกมาเป็นหนังสือเล่มนี้ และขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยทั้งสามคน นายเอกรัฐ สุขประเสริฐ นางสาวนวพร มนตรี และนางสาวมัทนา ปัญญาคำ ที่ร่วมมือร่วมใจในการช่วยรวบรวมข้อมูลเพื่อการเขียนหนังสือเล่มนี้

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

พฤษภาคม 2565

# สารบัญ

คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนำผู้เขียน	IV
1. ประวัติศาสตร์ของการบริหารจัดการพื้นที่ของมหานครกรุงเทพ : จากเมืองบางกอกสู่กรุงเทพมหานคร	3
2. โครงสร้างและรูปแบบของกรุงเทพมหานครในฐานะรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นของมหานครกรุงเทพในปัจจุบัน	16
2.1 โครงสร้างการบริหารและการจัดระเบียบราชการของ กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน	17
2.2 รายได้และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร	20
3. การเมืองของมหานครกรุงเทพในมิติของการเมืองของการเลือกตั้ง (electoral politics) กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครอง ท้องถิ่น	32
3.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	33
3.2 สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร	39
3.3 สมาชิกสภาเขต เขตและการยุบสภาเขต ปัญหาในเรื่องของเขต	44
4. ประเด็นท้าทายในการพัฒนามหานครกรุงเทพ	48
4.1 ปัญหาในเชิงการบริหารมหานครกรุงเทพ กับขอบเขต อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	49
4.2 ปัญหาการพัฒนาเมือง	50
5. บทสรุป	83
บรรณานุกรม	85
ประวัติผู้เขียน	86

# สารบัญตาราง ภาพ และแผนภูมิ

ตาราง 1	ประวัติผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	8
ตาราง 2	ประวัติสภากรุงเทพมหานคร	12
ตาราง 3	ประวัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต	14
ตาราง 4	แสดงรายได้ของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2563 แยกประเภทรายได้	21
ตาราง 5	แสดงงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557-2564 จำแนกเป็นด้านต่าง ๆ	23
ตาราง 6	งบประมาณของสำนักงานเขตประจำปีงบประมาณ 2565	25
ตาราง 7	แสดงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล พ.ศ. 2557-2564	29
ตาราง 8	จำนวนและพื้นที่สวนสาธารณะในความรับผิดชอบของสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขต	66
ภาพ 1	แผนที่กรุงเทพมหานคร แสดงพื้นที่เขตการปกครอง 50 เขต และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน	2
ภาพ 2	โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร	20
ภาพ 3	ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)	54
ภาพ 4	ร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ... (ปรับปรุงครั้งที่ 4)	55
ภาพ 5	แผนที่น้ำท่วมกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบ ประจำปี 2554	58
ภาพ 6	แผนที่น้ำท่วมประเทศไทย ประจำปี 2554	59
ภาพ 7	ค่าฝุ่น PM2.5 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประจำวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565	71
แผนภูมิ 1	ปริมาณการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร (ตัน)	69
แผนภูมิ 2	ปริมาณการเก็บขนมูลฝอยเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร (ตัน/วัน)	70





กรุงเทพมหานครในหนังสือเล่มนี้หมายถึงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รับผิดชอบบริหารจัดการพื้นที่มหานครกรุงเทพ นครหลวงของประเทศ เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง และเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจของประเทศ ของภูมิภาค และมีลักษณะที่เป็นเมืองระดับโลก (global city) ในความหมายของการเป็นจุดเชื่อมต่อทางภูมิศาสตร์ในระดับโลกภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ และมีนัยยะของการอยู่ในลำดับขั้นสูงสุดของระบบเมืองในประเทศไทย อีกทั้งยังมีลักษณะของเมืองโตเดี่ยว คือเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญที่มีช่องว่างของความเจริญกับเมืองลำดับรองอยู่มาก (Philip, 2021, June 13)

หนังสือเล่มนี้จะไล่เรียงพัฒนาการของประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานครในเรื่องของวิวัฒนาการของรูปแบบการปกครอง การวิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของมหานครกรุงเทพในปัจจุบัน การเมืองของมหานครกรุงเทพ เน้นไปที่การเมืองในมิติของการเลือกตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น และในประการสุดท้ายจะพูดถึงประเด็นที่ทำทนายการพัฒนามหานครกรุงเทพ และการบริหารของกรุงเทพมหานคร ที่มีขอบเขตมากกว่าเรื่องของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในมหานครกรุงเทพ



# 1

ประวัติศาสตร์ของ  
การบริหารจัดการพื้นที่  
ของมหานครกรุงเทพ :  
จากเมืองบางกอกสู่  
กรุงเทพมหานคร



ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครแบ่งตามรูปแบบการปกครองจะแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

### 1) ก่อนระบบสุขาภิบาล (ตั้งแต่ พ.ศ. 2325)

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่าเมืองบางกอก ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และมีการบริหารราชการโดยขึ้นต่อกรมเวียง จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้มีการจัดการปกครองแบบคณะกรรมการ โดยทรงให้พระราชวงศ์และข้าราชการรวมกันเป็นคณะกรรมการทำการจัดบริหารเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง ต่อมาได้ทรงยกเลิก และเปลี่ยนฐานะจากกรมเวียงเป็นกระทรวงเมือง และเปลี่ยนจากกระทรวงเมืองเป็นกระทรวงนครบาล

### 2) ช่วงการก่อตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2440)

สุขาภิบาลกรุงเทพ ก่อตั้งขึ้นมาโดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 มีหน้าที่รักษาความสะอาดเพื่อป้องกันโรค โดยเน้นเรื่องการทำลายขยะมูลฝอย การจัดให้มีที่ขับถ่ายของประชาชน การควบคุมการปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะก่อให้เกิดโรค และการขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน ทั้งนี้ เจ้าพนักงานสุขาภิบาลอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล

### 3) ช่วงการก่อตั้งเทศบาล (ตั้งแต่ พ.ศ. 2479)

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้มีการก่อตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2479

หลังการทำรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 วันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 วันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้มีการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า เทศบาลนครหลวง

#### 4) ช่วงการก่อตั้งกรุงเทพมหานคร (ตั้งแต่ พ.ศ. 2515)

แบ่งออกเป็นช่วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ช่วงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2518 และช่วงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2528

ช่วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ประกาศให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า กรุงเทพมหานคร โดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีไปเป็นของกรุงเทพมหานคร และให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี มีสภากรุงเทพมหานครซึ่งประชาชนเลือกตั้งและผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง (อย่างไรก็ดี ประกาศกำหนดให้ 4 ปีแรกให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภาแทนการเลือกตั้ง) และให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง

ต่อมาในช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ มีการเลือกตั้ง

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นครั้งเดียวเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2518 แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้ทำงานจนครบวาระ 4 ปี เพราะเกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จนนายกรัฐมนตรียึดคำสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 หลังจากนั้นกรุงเทพมหานครเข้าสู่ช่วงของการมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้ง 4 คน และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้ง 2 ชุด

จนมาถึงช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กรุงเทพมหานครกลับเข้าสู่ยุคที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนสำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาและมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต อีกทั้งในแต่ละเขตให้มีสภาเขตซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งด้วย ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง 9 สมัย และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง 7 ชุด

หลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 กรุงเทพมหานครกลับไปใช้ระบบสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้ง โดย คสช. ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 ประกาศให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร



และสมาชิกสภาเขต และให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนชุดเดิมที่หมดวาระลงใน พ.ศ. 2557 ตามวิธีในประกาศ ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถูกปลด ใน พ.ศ. 2559 และมีผู้ว่าฯ คนใหม่ที่มาจากการแต่งตั้งตามคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2559 และทำหน้าที่มาจนถึงปัจจุบัน (มีนาคม 2565) ส่วนสภาเขตไม่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตชุดใหม่มาแทนชุดที่หมดวาระลง อีกทั้งต่อมาในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 ก็กำหนดให้มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาเขตมาใช้ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีสภาเขตมาจนถึงตอนนี้



ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ตาราง 1 ประวัติผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ลำดับ	ชื่อ	สังกัด	ที่มา	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
1	นายชำนาญ ยุวบูรณ์	อดีตรอธิบดีกรมการปกครอง และเคยตั้งพรรคการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2514 ชื่อว่า พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า	แต่งตั้ง	1 ม.ค. 2516 - 22 ต.ค. 2516
2	นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล	อดีตรอธิบดีกรมที่ดิน อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และอดีตผู้ว่าฯ หนองคาย	แต่งตั้ง	1 พ.ย. 2516 - 4 มิ.ย. 2517
3	นายศิริ สันตะบุตร	อดีตผู้ตรวจการกระทรวงมหาดไทย	แต่งตั้ง	5 มิ.ย. 2517 - 13 มี.ค. 2518
4	นายสาย หุตะเจริญ	อดีตรอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน	แต่งตั้ง	29 พ.ค. 2518 - 9 ส.ค. 2518
5	นายธรรมบุญ เทียนเงิน	พรรคประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง 10 ส.ค. 2518	10 ส.ค. 2518 - 29 เม.ย. 2520



**ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง**

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ลำดับ	ชื่อ	สังกัด	ที่มา	ระยะเวลา ดำรงตำแหน่ง
6	นายชลอ ธรรมศิริ	อดีตรองอธิบดี กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อดีตสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ, ปลัด กทม และอดีต ผู้ว่า เชียงใหม่	แต่งตั้ง	29 เม.ย. 2520 - 14 พ.ค. 2522
7	นายเชาวน์วัศ สุตลาภา	อดีตสมาชิก สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, อดีตผู้ว่า พังงา, อดีตผู้ว่า ลพบุรี และอดีต รองปลัดกระทรวง มหาดไทย	แต่งตั้ง	4 ก.ค. 2522 - 16 เม.ย. 2524
8	พลเรือเอกเทียม มกรานนท์	อดีตเจ้ากรมอยู่ ทหารเรือ และ นายทหารคนสนิทของ พลเอก เปรม ติณนสูสานนท์	แต่งตั้ง	28 เม.ย. 2524 - 1 พ.ย. 2527
9	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่า เชียงใหม่, อดีตผู้ว่า สุโขทัย และอดีต สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	แต่งตั้ง	6 พ.ย. 2527 - 13 พ.ย. 2528

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ลำดับ	ชื่อ	สังกัด	ที่มา	ระยะเวลา ดำรงตำแหน่ง
10	พลตรีจำลอง ศรีเมือง	กลุ่มรวมพลัง	เลือกตั้ง 14 พ.ย. 2528	14 พ.ย. 2528 - 14 พ.ย. 2532
		พรรคพลังธรรม	เลือกตั้ง 7 ม.ค. 2533	7 ม.ค. 2533 - 22 ม.ค. 2535
11	ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา	อิสระ	เลือกตั้ง 19 เม.ย. 2535	19 เม.ย. 2535 - 18 เม.ย. 2539
12	นายพิจิตต์ รัตตกุล	กลุ่มมตงาน	เลือกตั้ง 2 มิ.ย. 2539	3 มิ.ย. 2539 - 22 ก.ค. 2543
13	นายสมัคร สุนทรเวช	พรรคประชากรไทย	เลือกตั้ง 23 ก.ค. 2543	23 ก.ค. 2543 - 28 ส.ค. 2547
14	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน	พรรคประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง 29 ส.ค. 2547	29 ส.ค. 2547 - 28 ส.ค. 2551
		พรรคประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง 5 ต.ค. 2551	5 ต.ค. 2551 - 19 พ.ย. 2551

ลำดับ	ชื่อ	สังกัด	ที่มา	ระยะเวลา ดำรงตำแหน่ง
15	หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร	พรรคประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง 11 ม.ค. 2552	11 ม.ค. 2552 - 9 ม.ค. 2556
		พรรคประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง 3 มี.ค. 2556	29 มี.ค. 2556 - 18 ต.ค. 2559
16	พลตำรวจเอกอัศวิน ขวัญเมือง	อดีตรอง ผบ.ตร. หลังเกษียณอายุได้รับ การแต่งตั้งให้เป็น รองผู้ว่าฯ กทม. ในขณะที่ หม่อมราชวงศ์ สุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่าฯ กทม. ต่อมา คสช.ได้ออก คำสั่งที่ 64/2559 ให้หม่อมราชวงศ์ สุขุมพันธุ์ บริพัตร พ้นจากตำแหน่ง พร้อมทั้งแต่งตั้ง พลตำรวจเอกอัศวิน ขวัญเมือง เป็นผู้ว่าฯ กทม.แทน	แต่งตั้ง	18 ต.ค. 2559 - ปัจจุบัน

ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ตาราง 2 ประวัติสภากรุงเทพมหานคร

ลำดับ	ชุด	ที่มา	วาระ
1	สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 1	แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 177/2516 ลงวันที่ 5 มี.ค. 2516	16 เม.ย. 2516 - 10 ส.ค. 2518
2	สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 2	เลือกตั้ง 10 ส.ค. 2518	10 ส.ค. 2518 - 29 เม.ย. 2520
3	สมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุดที่ 3	แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 231/2520 ลงวันที่ 29 เม.ย. 2520	29 เม.ย. 2520 - 30 พ.ย. 2527
4	สมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุดที่ 4	แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 593/2527 ลงวันที่ 30 พ.ย. 2527	30 พ.ย. 2527 - 14 พ.ย. 2528
5	สมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุดที่ 5	เลือกตั้ง 14 พ.ย. 2528	14 พ.ย. 2528 - 13 พ.ย. 2532
6	สมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุดที่ 6	เลือกตั้ง 7 ม.ค. 2533	7 ม.ค. 2533 - 6 ม.ค. 2537
7	สมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุดที่ 7	เลือกตั้ง 6 มี.ค. 2537	6 มี.ค. 2537 - 5 มี.ค. 2541

ลำดับ	ชุด	ที่มา	วาระ
8	สมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 8	เลือกตั้ง 26 เม.ย. 2541	26 เม.ย. 2541 - 25 เม.ย. 2545
9	สมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 9	เลือกตั้ง 16 มิ.ย. 2545	16 มิ.ย. 2545 - 15 มิ.ย. 2549
10	สมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 10	เลือกตั้ง 23 ก.ค. 2549	23 ก.ค. 2549 - 22 ก.ค. 2553
11	สมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 11	เลือกตั้ง 29 ส.ค. 2553	29 ส.ค. 2553 - 28 ส.ค. 2557
12	สมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ 12	แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา ตามประกาศคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 ลงวันที่ 10 ก.ค. 2557	15 ก.ย. 2557 - ปัจจุบัน

ตาราง 3 ประวัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต

ครั้งที่	วันที่	หมายเหตุ
1	21 พฤศจิกายน 2528	กทม. มี 24 เขต และการเลือกตั้งพร้อมกันทั้ง 24 เขต
2	8 ตุลาคม 2532	กทม. มี 36 เขต โดยเลือกตั้งใน 7 เขต กรณี ส.ข. ลาออกก่อนครบวาระ 4 ปี
	14 มกราคม 2533	กทม. มี 36 เขต โดยเลือกตั้งใน 29 เขตที่เหลือ กรณี ส.ข. ครบวาระ 4 ปี ตามกำหนด
3	21 พฤศจิกายน 2536	กทม. มี 38 เขต โดยเลือกตั้งใน 8 เขต โดย 7 เขตเป็นการเลือกตั้งกรณีครบวาระ 4 ปีจาก การเลือกตั้งครั้งที่ 2 และอีก 1 เขตเป็นการ เลือกตั้งกรณี ส.ข. ลาออกก่อนครบวาระ 4 ปี
	6 มีนาคม 2537	กทม. มี 38 เขต โดยเลือกตั้งใน 30 เขตที่เหลือ กรณีครบวาระ 4 ปีตามกำหนด
4	11 มกราคม 2541	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 14 เขต กรณีครบวาระ 4 ปีจากการเลือกตั้งครั้งที่ 3
	26 เมษายน 2541	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 36 เขตที่เหลือ กรณีครบวาระ 4 ปีตามกำหนด
5	10 มีนาคม 2545	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 14 เขต กรณีครบวาระ 4 ปีจากการเลือกตั้งครั้งที่ 4
	16 มิถุนายน 2545	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 36 เขตที่เหลือ กรณีครบวาระ 4 ปีตามกำหนด
6	30 เมษายน 2549	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 14 เขต กรณีครบวาระ 4 ปีจากการเลือกตั้งครั้งที่ 5
	23 กรกฎาคม 2549	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 36 เขตที่เหลือ กรณีครบวาระ 4 ปีตามกำหนด

**ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง**

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ครั้งที่	วันที่	หมายเหตุ
7	6 มิถุนายน 2553	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 14 เขต กรณีครบวาระ 4 ปีจากการเลือกตั้งครั้งที่ 6
	29 สิงหาคม 2553	กทม. มี 50 เขต โดยเลือกตั้งใน 36 เขตที่เหลือ กรณีครบวาระ 4 ปีตามกำหนด (ต่อมา หมดวาระในวันที่ 29 สิงหาคม 2557 และ ไม่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตชุดใหม่ มาทำหน้าที่ต่อ)

# 2

โครงสร้างและรูปแบบของ  
กรุงเทพมหานครในฐานะ  
รูปแบบการปกครองท้องถิ่น  
ของมหานครกรุงเทพ  
ในปัจจุบัน





## 2.1 โครงสร้างการบริหารและการจัดระเบียบราชการ ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีการแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขต แต่ละเขตแบ่งออกเป็นแขวง ซึ่งในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมี 50 เขต 180 แขวง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ส่วนการจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้จัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานครออกเป็นสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก (ปัจจุบันมี 15 สำนัก ได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย สำนักการศึกษา สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักการคลัง สำนักเทศกิจ สำนักพัฒนาสังคม สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร) และสำนักงานเขต (มี 50 สำนักงานเขต)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ในเขตหนึ่ง ๆ มีสภาเขตซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ก็ไม่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นมาทำ

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

หน้าที่ต่อจากสมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งที่หมดวาระลง อีกทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 (แก้ไขล่าสุด) กำหนดให้มีให้นำบทบัญญัติที่ว่าด้วยสภาเขต (มาตรา 71-80) มาใช้ และให้รื้อปรับปรุงกฎหมาย (หมายความว่าขณะนี้กรุงเทพมหานครไม่มีสภาเขต)

ความแตกต่างของกรุงเทพมหานครกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็คือกรุงเทพมหานครนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีชั้นการปกครองเดียว (unitary local authority) ครอบคลุมระบบการปกครองทุกระดับ ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระบบสองชั้น มีการแบ่งหน้าที่กัน นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่เมืองเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานคร คือมีสถานะเป็นจังหวัดในแง่ของพื้นที่การบริหาร แต่ไม่มีโครงสร้างการบริหารแบบจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายเรื่อง แต่ไม่มีอำนาจเหนือหน่วยราชการอื่นในระดับเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสามารถสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้

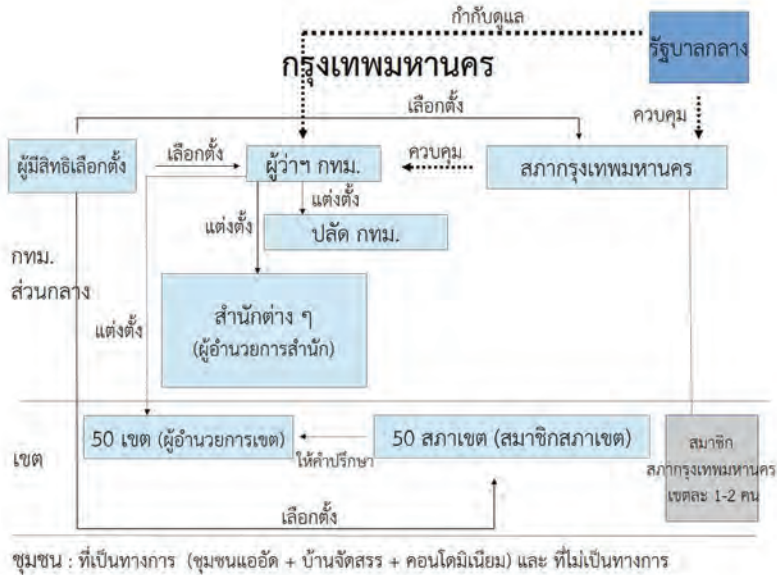
กรุงเทพมหานครยังมีระบบสำนัก ซึ่งหมายถึงการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครในภาพรวม ถึง 15 สำนัก และมีระบบสำนักงานเขตเป็นเสมือนสาขาย่อยของกรุงเทพมหานครอีก 50 พื้นที่ โดยที่มีความเชื่อมโยงกับสำนักในส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้มีผู้อำนวยการเขตที่มา

จากการแต่งตั้งข้าราชการในกรุงเทพมหานครโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และก่อนปี 2557 มีสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ให้คำปรึกษากับผู้อำนวยการเขต

สำหรับส่วนที่ไม่ค่อยมีการพูดถึงในตำราว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นก็คือระบบชุมชนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นระบบการบริหารจัดการในระดับล่างของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันระบบชุมชนในกรุงเทพมหานครเป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2564 ซึ่งแบ่งชุมชนออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) ชุมชนแออัด 2) ชุมชนเมือง 3) ชุมชนชานเมือง 4) ชุมชนอาคารสูง และ 5) ชุมชนรูปแบบพิเศษ การได้มาซึ่งสถานะชุมชนจะต้องเกิดจากการรวมกันไปจดทะเบียนกับกรุงเทพมหานคร โดยจำนวนบ้านที่ประชาชนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 100 หลัง เว้นแต่เป็นการจัดตั้งชุมชนรูปแบบพิเศษ เจ้าบ้านหรือผู้อาศัยที่เจ้าของบ้านมอบหมายที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนบ้านในชุมชนเข้าชื่อเสนอต่อผู้อำนวยการเขตแจ้งความประสงค์ขอจัดตั้งชุมชน เมื่อผู้อำนวยการเขตพิจารณาเห็นสมควรก็ดำเนินการจัดตั้งชุมชนได้ และจะมีการจัดทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานครโดยปลัดกรุงเทพมหานครลงนาม เมื่อกรุงเทพมหานครได้ประกาศให้ชุมชนใดเป็นชุมชนตามระเบียบนี้แล้ว ชุมชนนั้นก็จะมีโครงสร้างการบริหารที่มีตัวแทนของชุมชนคือ คณะกรรมการชุมชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งที่จัดโดยสำนักงานเขต นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุนจากเขตในเรื่องงบประมาณ ตามข้อมูลจากสำนักพัฒนาสังคมของกรุงเทพมหานครนั้น ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีจำนวนชุมชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกับกรุงเทพมหานครแล้ว 2,017 ชุมชน แบ่งเป็นชุมชนแออัด 641 ชุมชน ชุมชนชานเมือง 351 ชุมชน ชุมชนอาคารสูง 85 ชุมชน และชุมชนเมือง 940 ชุมชน

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565



ภาพ 2 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

## 2.2 รายได้และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็นรายได้จัดเก็บเอง รายได้จากรัฐจัดสรร และรายได้จากเงินอุดหนุน

ตาราง 4 แสดงรายได้ของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2563 แยกประเภทรายได้

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
จัดเก็บเอง	15508.66	16956.54	17232.29	19199.85	20053.34	19755.07	7820.45
รัฐจัดสรร	51150.21	52289.21	54543.49	60555.39	67546.25	63601.87	62072.46
เงินอุดหนุน	14264.60	15521.41	16544.16	18413.96	17864.26	20021.00	22050.48
<b>รวม</b>	<b>80923.47</b>	<b>84767.16</b>	<b>88319.94</b>	<b>98169.20</b>	<b>105463.85</b>	<b>103377.94</b>	<b>91943.39</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2562, น. 31; 2563, น. 31)

**หมายเหตุ :** รายได้ของกรุงเทพมหานครในปี 2563 มีจำนวนลดลงโดยเฉพาะรายได้ประเภทจัดเก็บเอง เนื่องจากการระบาดของโควิด-19 และการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายภาษีท้องถิ่น นั่นคือ การนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้พร้อมกัน ยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ และนโยบายรัฐบาลที่ประกาศให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจริงเพียง 10% ของมูลค่าภาษีตัวใหม่เป็นการชั่วคราว เพื่อบรรเทาผลกระทบและความเดือดร้อนต่อผู้มีที่ดินอาคารโรงเรือน เป็นสาเหตุทำให้รายได้ของท้องถิ่นลดลงอย่างในปี 2563 (มิติน, 2564, 28 กรกฎาคม)

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ส่วนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครสามารถจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้านการโยธาและระบบจราจร ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ด้านพัฒนาและบริการสังคม ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร



ตาราง 5 แสดงงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557-2564 จำแนกเป็นด้านต่าง ๆ

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
การบริหารทั่วไป	17119	15742	17711	24095	25877	27738	25984	24377
การรักษาความสะอาดฯ	12634	13396	13090	11649	13029	12979	13604	13647
การโยธาและระบบจราจร	11520	10721	12415	14743	15934	15774	16301	12543
การระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	5724	6875	9135	6827	5936	6282	9265	7164
การพัฒนาและสวัสดิการสังคม	6864	7502	7110	7460	6559	6207	6255	6146
การสาธารณสุข	5522	5436	5199	6142	6087	6490	6910	6784
การศึกษา	5616	5328	5340	4142	5078	4530	4680	4837
การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	517	442	425	577	547	446	398	951
<b>รวม</b>	<b>65517</b>	<b>65442</b>	<b>70425</b>	<b>75636</b>	<b>79047</b>	<b>80446</b>	<b>83398</b>	<b>76451</b>

ที่มา : รวบรวมโดยผู้เขียน จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2564

หมายเหตุ : ส่วนงบประมาณประจำปี 2565 มีจำนวนทั้งหมด 79,855 ล้านบาท ทั้งนี้ สำนักงานประมาณการกรุงเทพมหานครได้ปรับปรุงการจำแนกด้านของงบประมาณปีนี้เป็นไปตามตารางข้างต้นซึ่งเป็นการจำแนกที่พบเป็นงบประมาณนี้ก่อน ๆ การจำแนกด้านแบบใหม่แบ่งเป็น งบประมาณด้านตามลักษณะงาน (ด้านการบริหารจัดการและบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 7,386 ล้านบาท ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง 10,212 ล้านบาท ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 12,620 ล้านบาท ด้านสาธารณสุข 235 ล้านบาท ด้านเมืองและการพัฒนาเมือง 1,303 ล้านบาท ด้านการศึกษา 711 ล้านบาท และการจัดบริการของสำนักงานเขต 16,344 ล้านบาท) งบประมาณสำนักสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ 648 ล้านบาท งบประมาณด้านลักษณะรายจ่าย (รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือสนับสนุน - บาท รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ - บาท รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินยืมเงินสะสม 6,002 ล้านบาท รายจ่ายงบกลาง 14,417 ล้านบาท และรายจ่ายเพื่ออุดหนุนหน่วยงานในกำกับ 2,812 ล้านบาท) และมีรายจ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร 875 ล้านบาท

ข้อสังเกตต่อรายได้และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร มี 2 ประการใหญ่ด้วยกัน คือ

**ประการที่หนึ่ง** การเปลี่ยนแปลงของรายได้และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของรายได้โดยภาพรวมของกรุงเทพมหานครจากปี 2557-2561 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 6.88% และปี 2562 ลดลงจากปี 2561 ไป 1.98% ต่อมาในปี 2563 ลดลงจากปี 2562 ไป 11.06% ทั้งนี้เนื่องจากการระบาดของโควิด-19 และการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายภาษีท้องถิ่น และนโยบายรัฐบาลที่ให้จัดเก็บไม่เต็มอัตราตามที่กล่าวไป ส่วนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครก็มีลักษณะที่เพิ่มขึ้น โดยจากปี 2558-2563 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 4.99% และแม้ว่างบประมาณในปี 2564 จะลดลงไป 8.33% จากปีก่อนหน้า แต่งบประมาณในปี 2565 ก็เพิ่มขึ้นมาจากปี 2564 อีก 4.45%

งบประมาณของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการวางโครงสร้างพื้นฐาน หากดูสำนักที่มีงบประมาณมากที่สุด 3 สำนักแรกในช่วงปี 2557-2565 จะพบว่า สำนักที่มีงบประมาณอันดับที่ 1 คือ สำนักสิ่งแวดล้อม (2557-2559) สำนักการโยธา (2560-2564) และสำนักการระบายน้ำ (2565) สำนักที่มีงบประมาณอันดับที่ 2 คือ สำนักการจราจรและขนส่ง (2557) สำนักการระบายน้ำ (2558-2559 และ 2563) และสำนักสิ่งแวดล้อม (2560-2562 และ 2564-2565) และสำนักที่มีงบประมาณอันดับที่ 3 คือ สำนักการระบายน้ำ (2557) สำนักการจราจรและขนส่ง (2558) สำนักการโยธา (2559 และ 2565) และสำนักการระบายน้ำ (2560-2562 และ 2564) และสำนักสิ่งแวดล้อม (2563)



อีกด้านหนึ่ง หากพิจารณางบประมาณของเขต จะพบว่าเขตที่มีงบประมาณมากที่สุดคือเขตที่มีประชากรมาก ซึ่งมักจะเป็นเขตรอบนอกของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตัวอย่างเช่น สำนักงานเขตลาดกระบังที่มีงบประมาณปี 2565 สูงเป็นอันดับหนึ่ง คือ 521,265,500 บาท และมีจำนวนประชากรเมื่อสิ้นปี 2564 คือ 178,424 คน

ตาราง 6 งบประมาณของสำนักงานเขตประจำปีงบประมาณ 2565

อันดับ	สำนักงานเขต (เรียงตามอันดับ งบประมาณปี 2565)	งบประมาณ ปี 2565 (หน่วย : บาท)	จำนวน ประชากร (ณ 31 ธ.ค. 2564)	อันดับ ประชากร
1	สำนักงานเขตลาดกระบัง	521265500	178424	8
2	สำนักงานเขตหนองจอก	512352650	178856	7
3	สำนักงานเขตจตุจักร	485626190	154146	11
4	สำนักงานเขตบางขุนเทียน	461036385	184994	5
5	สำนักงานเขตบางกะปิ	426476800	142574	13
6	สำนักงานเขตประเวศ	413713630	181632	6
7	สำนักงานเขตบางแค	403953650	192431	3
8	สำนักงานเขตมีนบุรี	403942740	141374	14
9	สำนักงานเขตคลองสามวา	393867193	206437	2
10	สำนักงานเขตพระนคร	378231950	43062	47
11	สำนักงานเขตหนองแขม	368656300	155360	10
12	สำนักงานเขตจอมทอง	360613600	145771	12
13	สำนักงานเขตบางเขน	357079800	186200	4
14	สำนักงานเขตสายไหม	355099050	206831	1
15	สำนักงานเขตดุสิต	353623590	81494	35

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

อันดับ	สำนักงานเขต (เรียงตามอันดับ งบประมาณปี 2565)	งบประมาณ ปี 2565 (หน่วย : บาท)	จำนวน ประชากร (ณ 31 ธ.ค. 2564)	อันดับ ประชากร
16	สำนักงานเขตดอนเมือง	351108040	167921	9
17	สำนักงานเขตบางกอกน้อย	347739420	101511	25
18	สำนักงานเขตสวนหลวง	344120100	122824	18
19	สำนักงานเขตธนบุรี	339467270	101217	26
20	สำนักงานเขตปทุมวัน	337632120	41763	48
21	สำนักงานเขตทวีวัฒนา	331761160	78798	38
22	สำนักงานเขตคลองเตย	324241900	91636	30
23	สำนักงานเขตภาษีเจริญ	324164100	122824	17
24	สำนักงานเขตดินแดง	321907010	112814	21
25	สำนักงานเขตห้วยขวาง	314193360	83278	34
26	สำนักงานเขตตลิ่งชัน	314136340	102469	24
27	สำนักงานเขตบึงกุ่ม	312540757	139334	15
28	สำนักงานเขตวัฒนา	311722500	81382	36
29	สำนักงานเขตทุ่งครุ	310491120	123392	16
30	สำนักงานเขตราชเทวี	309699920	67735	42
31	สำนักงานเขตบางบอน	309221410	102635	23
32	สำนักงานเขตลาดพร้าว	308522810	115602	20
33	สำนักงานเขตหลักสี่	298740040	100534	27
34	สำนักงานเขตบางซื่อ	283994690	120718	19
35	สำนักงานเขตคลองสาน	282966300	67579	43
36	สำนักงานเขตบางพลัด	280125850	88290	31

อันดับ	สำนักงานเขต (เรียงตามอันดับ งบประมาณปี 2565)	งบประมาณ ปี 2565 (หน่วย : บาท)	จำนวน ประชากร (ณ 31 ธ.ค. 2564)	อันดับ ประชากร
37	สำนักงานเขตพญาไท	279175640	66212	44
38	สำนักงานเขตสะพานสูง	277079752	95922	28
39	สำนักงานเขตราชวัชรปุณณะ	274945110	77509	39
40	สำนักงานเขตบางนา	273872800	87053	32
41	สำนักงานเขตบางคอแหลม	264177310	80978	37
42	สำนักงานเขตยานนาวา	261031530	75076	40
43	สำนักงานเขตพระโขนง	260936500	87018	33
44	สำนักงานเขตวังทองหลาง	255352560	105901	22
45	สำนักงานเขตคันนายาว	249448800	95636	29
46	สำนักงานเขตสาทร	236444200	73987	41
47	สำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	233101640	40418	49
48	สำนักงานเขตบางกอกใหญ่	225696400	62650	45
49	สำนักงานเขตบางรัก	214202120	45015	46
50	สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์	185456260	20777	50

**ประการที่สอง** การเพิ่มขึ้นของรายได้และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นท่ามกลางเปลี่ยนแปลงประชากรที่สำคัญ คือ การที่จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2559 ขณะที่ประชากรในปริมณฑลนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญก็คือแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีประชากรลดลง แต่ก็ยังคงเป็นศูนย์กลางที่สำคัญของประเทศและมีความสำคัญมากขึ้น เพราะความมั่งคั่งของมูลค่าของที่ดิน ทรัพย์สินและรายได้ของคนที่อยู่อาศัยใน

กรุงเทพมหานครนั้นมีเพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากรายได้ของกรุงเทพมหานครที่มาจากรายได้จัดเก็บเองนั้นเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะภาษีอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน<sup>1</sup> และในช่วงที่มีการรัฐประหารและว่างเว้นจากการเลือกตั้งท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครจะพบว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรและรายได้จากเงินอุดหนุนก็ยังเพิ่มขึ้นค่อนข้างสม่ำเสมอ พูดอย่างง่ายก็คือแม้ว่าจะมีคนในทะเบียนน้อยลงแต่มูลค่าและความสำคัญทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้ลดน้อยถอยลง ส่วนหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่าคนลดน้อยลงในแง่ของประชากรที่ลงทะเบียน แต่ประชากรแฝงกลับเพิ่มขึ้น กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีประชากรแฝงกลางคืนหรือประชากรแฝงลักษณะอาศัยอยู่ประจำมากที่สุด โดยในปี 2562 มีประชากรแฝงกลางคืน 2.27 ล้านคน และปี 2563 เพิ่มเป็น 2.35 ล้านคน ส่วนประชากรแฝงกลางวันหรือประชากรแฝงลักษณะไปเข้าเย็นกลับที่กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานครในปี 2562 มี 1.3 แสนคน และในปี 2563 มี 5.5 แสนคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564) การเพิ่มขึ้นของประชากรแฝงอาจมีส่วนสร้างความมั่งคั่งให้กับพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่ก็อาจไม่ใช่ฐานภาษีรายได้ ที่จะส่งกลับมาอุดหนุนในพื้นที่

---

<sup>1</sup> ในช่วงปี 2557-2562 การเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีนั้นสามารถเก็บได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเสมอ กล่าวคือ ปี 2558 เก็บได้เพิ่มขึ้น 3.98% ปี 2559 เก็บได้เพิ่มขึ้น 6.77% ปี 2560 เก็บได้เพิ่มขึ้น 12% ปี 2561 เก็บได้เพิ่มขึ้น 1.10% และปี 2562 เก็บได้เพิ่มขึ้น 8.36% ส่วนการเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นนั้น ในปี 2558 เก็บได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 0.35% ปี 2559 เก็บได้เพิ่มขึ้น 7.20% ปี 2560 เก็บได้ลดลง 1.23% ปี 2561 เก็บได้ลดลง 1.60% และปี 2562 เก็บได้เพิ่มขึ้น 4.13% (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562, น. 10)

ตาราง 7 แสดงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล พ.ศ. 2557-2564

จังหวัด	2557	2558	%	2559	%	2560	%	2561	%	2562	%	2563	%	2564	%
กรุงเทพฯ	5692284	5696409	0.07	5686646	-0.17	5682415	-0.07	5676648	-0.10	5666264	-0.18	5588222	-1.38	5527994	-1.08
นนทบุรี	1173870	1193711	1.69	1211924	1.53	1229735	1.47	1246295	1.35	1265387	1.53	1276745	0.90	1288637	0.93
ปทุมธานี	1074058	1094249	1.88	1111376	1.57	1129115	1.60	1146092	1.50	1163604	1.53	1176412	1.10	1190060	1.16
สมุทรปราการ	1261530	1279310	1.41	1293553	1.11	1310766	1.33	1326608	1.21	1344875	1.38	1351479	0.49	1356449	0.37
นครปฐม	891071	899342	0.93	905008	0.63	911492	0.72	917053	0.61	920030	0.32	920729	0.08	922171	0.16
ปริมณฑล	4400529	4466612	1.50	4521861	1.24	4581108	1.31	4636048	1.20	4693896	1.25	4725365	0.67	4757317	0.68

ที่มา : ตารางจัดทำโดยผู้เขียน ข้อมูลจำนวนประชากรจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

ในอีกด้านหนึ่ง รายจ่ายของกรุงเทพมหานครก็เพิ่มขึ้นทั้งที่ประชากรที่ลงทะเบียนอยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครลดลง ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกับประเด็นเรื่องรายได้จะสามารถอธิบายได้ว่าปัญหาใหญ่ที่กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญอยู่ก็คือการดูแลพื้นที่ที่มีประชากรแฝงมากกว่าประชากรจริง และการลงทุนจำนวนมากมีเป้าหมายที่เหมือนกับจะรองรับประชากรจำนวนมากทั้งที่จำนวนประชากรที่ลงทะเบียนนั้นน้อยลง และจะเริ่มเห็นว่าการก่อสร้างพื้นฐานของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคมนาคมขนส่ง อาทิ รถไฟฟ้าใต้ดินที่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นขยายตัวไปถึงเขตชานเมือง และอาจจะข้ามเขตออกจากพื้นที่ในการดูแลของกรุงเทพมหานครไปด้วย (แม้ว่าส่วนนี้จะไม่ใช่วงบประมาณตรงของกรุงเทพมหานคร) และจะพบว่างบประมาณเขตที่อยู่รอบนอกที่มีประชากรเพิ่มขึ้นก็จะมีมากขึ้นไปด้วย

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากปริมาณขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด (พิจารณาหัวข้อสิ่งแวดล้อม : พื้นที่สีเขียว ชยะ และฝุ่น) และงบประมาณในการรักษาความสะอาดที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรในกรุงเทพมหานครลดลง ก็ยิ่งชัดเจนว่ากรุงเทพมหานครยังเป็นพื้นที่ที่มีประชากรแฝงทั้งในส่วนของประชากรรอบกรุงเทพมหานครและนักท่องเที่ยวมากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงก่อนโควิด-19

การที่กรุงเทพมหานครมีมูลค่าและความสำคัญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะราคาที่ดินที่สูงขึ้น มีโครงการและงบประมาณที่รองรับการพัฒนาเมืองที่เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นไปนั้นมีอีกมิติที่พึงพิจารณา คือเรื่องของแรงดึงดูดศักยภาพของคนจนในกรุงเทพมหานครที่อาจจะแสวงหาความมั่นคงได้น้อยลง ทั้งในแง่ที่อยู่อาศัยและความมั่นคงในชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (ตัวเลขมูลค่าที่ดินจากศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ของโสภณ พรโชคชัย (2563,

19 มิถุนายน) ซึ่งว่าในช่วงปี 2542-2563 ราคาที่ดินกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 4.6% ต่อปี และในช่วงสิ้นปี 2561-2562 เพิ่มขึ้นสูงสุด โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณ 14%) แต่ทว่าสิ่งที่เราไม่พบคืองบประมาณที่ให้ความสำคัญกับเรื่องที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไม่มีงบประมาณในส่วนนี้ขณะที่มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น และมีโครงการโลว์รีโอเพิ่มขึ้น ย่อมเพิ่มแรงดึงดูดต่อผู้มีอาศัยที่มีรายได้น้อยของกรุงเทพมหานคร และทำให้การรวมตัวกันของผู้คนในชุมชนที่มีความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสในชีวิตเข้มข้นขึ้นเพื่อสถาปนาอำนาจและความสัมพันธ์กับระบบการเมืองและการบริหารกรุงเทพมหานครในรูปแบบของชุมชนที่ได้รับรองจากเขตหรือในรูปแบบการต่อสู้ของชุมชนผ่านการสนับสนุนขององค์การพัฒนาเอกชน

# 3

การเมืองของมหานครกรุงเทพ  
ในมิติของการเมืองของ  
การเลือกตั้ง (electoral politics)  
กรุงเทพมหานครในฐานะ  
องค์กรปกครองท้องถิ่น





## 3.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

### 3.1.1 ความสำคัญทางการเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานแรก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2528 ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น อาทิ เทศบาล แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งผู้บริหาร แต่ว่าการเลือกตั้งก็ยังไม่มิลักษณะของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจนกระทั่งปี 2543<sup>2</sup> และก็ไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ของจังหวัด ส่วนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงนั้นก็เกิดขึ้นเมื่อปี 2546 ประกอบกับการที่กรุงเทพมหานครเป็นทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในนครหลวงที่มีลักษณะเป็นเมืองโตเดี่ยว คือ เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของทุกอย่างที่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองลำดับสองหลายเท่าและมีงบประมาณมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นหลายเท่าตัว<sup>3</sup> ย่อมมีผลที่ทำให้ตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความสำคัญทั้งในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 แก้ไขให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี (เดิมมีแต่รูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกของสภาเทศบาล) และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แก้ไขให้เหลือแต่เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

<sup>3</sup> ตัวอย่างปี 2563 กรุงเทพมหานครมีประชากรตามทะเบียนราษฎรจำนวน 5,588,222 คน และมีรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม.) ประจำปีงบประมาณ 2563 จำนวน 91,943.39 ล้านบาท ส่วนจังหวัดที่มีประชากรตามทะเบียนราษฎรมากเป็นอันดับสองคือจังหวัดนครราชสีมา มีประชากรจำนวน 2,633,207 คน และมีรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัด (334 แห่ง) ประจำปีงบประมาณ 2563 จำนวน 22,124.12 ล้านบาท

แต่ในมุมมองของรัฐส่วนกลางนั้น แม้ว่าจะมาจากเลือกตั้งและดูจะมีความชอบธรรมทางการเมืองสูง เพราะเป็นผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งที่มีพื้นที่ให้เล่นมากที่สุดไม่ต้องแบ่งอำนาจให้ใคร แต่สุดท้ายกระทรวงมหาดไทยก็ยังรวบอำนาจหรือคอยกำกับดูแลอย่างเข้มงวดเคร่งครัด ดังจะเห็นจากกรณีการรัดข้อกั้นบ่อยครั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยทั่วไปในสายตาของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้มองว่า กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใหญ่โตอะไรมากไปกว่านายกเทศมนตรีที่ดูแลพื้นที่เมืองขนาดใหญ่เท่านั้นเอง<sup>4</sup>

นอกจากนี้หากพิจารณาประวัติศาสตร์ของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควบคู่ไปกับการเมืองระดับชาติจะพบว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการเมืองไทยยังมีลักษณะประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ยังไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งที่มีส่วนของการนับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อซึ่งใช้หน่วยประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ดังนั้น เขตการเลือกตั้งของการเลือกตั้งในระดับประเทศจึงมีขนาดเล็กกว่าเขตการเลือกตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ข้ามหานครกรุงเทพเป็นเขตเลือกตั้งเดียว ดังนั้นในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหากมาจากการเลือกตั้ง

---

<sup>4</sup> เช่นข้อเสนอของหม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ซึ่งเคยเสนอว่าควรเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจาก “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (Governor of Bangkok Metropolitan)” เป็น “นายกเทศมนตรีกรุงเทพมหานคร (Lord Mayor of Bangkok Metropolitan)” (*โพสต์ทูเดย์*, 2555, 27 พฤศจิกายน)

ก็จะมาจากการเลือกตั้งในเขตที่เล็กกว่าเขตเลือกตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และด้วยทั้งเงื่อนไขของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยความสำคัญของมหานครกรุงเทพ และด้วยระบบการเลือกตั้งในอดีต จึงทำให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีนัยทางการเมืองเป็นพิเศษ<sup>5</sup>

สำหรับความสำคัญของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อมีระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งระดับชาติแล้ว จะพบว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะได้รับการเลือกตั้งมาจากพรรคที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาลในระดับชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความนิยมของรัฐบาลในกรุงเทพมหานครเอง โดยเฉพาะในยุคความขัดแย้งระหว่างสีเสื้อ<sup>6</sup>

### 3.1.2 มายาคติของชัยชนะของผู้สมัครอิสระในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นับจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2518

<sup>5</sup> ดังเช่นกรณีความขัดแย้งระหว่างพลตรีจำลอง ศรีเมือง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับพลตรีประมาณ อดิเรกสาร ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มาจากเขตเลือกตั้งเดียวในจังหวัดสระบุรี แม้จะเป็นเลขาธิการพรรคชาติไทยในสมัยนั้น นอกจากนี้แล้ว ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 คะแนนเสียงของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคือ 1,256,349 คะแนน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 คะแนนเสียงของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพมหานครทุกคนรวมกัน (30 คน) คือ 923,288 คะแนน

<sup>6</sup> ในช่วงของการครองอำนาจของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) นายสมัคร สุนทรเวช (พ.ศ. 2551) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (พ.ศ. 2551) และ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554-2557) นั้น กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากพรรคประชาธิปไตยมาโดยตลอด ตั้งแต่ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (พ.ศ. 2547-2551) จนถึง ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร (พ.ศ. 2552-2559)

จนถึงปัจจุบัน มีเพียงพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในการเลือกตั้งปี 2528 และ ดร.พิจิตต รัตตกุล ในการเลือกตั้งปี 2539 ที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัด พรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการเมืองของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในช่วงก่อนการประกาศตัวลงสมัคร จะพบว่าแม้จะมีการลงสมัครในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในนามอิสระและได้รับชัยชนะ ผู้สมัครอิสระที่ได้รับชัยชนะนั้น จะต้องทำงานผ่านการจัดตั้งกลุ่มการเมืองใหม่ และจะต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองบางพรรคที่ตัดสินใจไม่ส่งผู้สมัครในครั้งนั้นด้วย<sup>7</sup> ดังนั้นการตั้งคำถามของงานวิจัยเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาที่มักสนใจถามคำถามว่า ความเป็น

---

<sup>7</sup> กรณีของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในการเลือกตั้งปี 2528 ดูจะเป็นกรณีเดียวที่ไม่สังกัดพรรคอย่างแท้จริง ในการเลือกตั้งครั้งนั้นพลตรีจำลองลงสมัครในนามกลุ่มรวมพลัง ขณะที่พรรคการเมืองที่ไม่ได้ส่งผู้สมัครลงแข่งในครั้งนั้นก็ให้การสนับสนุนพลตรีจำลองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคก้าวหน้า สมบัติ จันทรวงศ์ (2530) ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ต้องการให้พรรคประชาธิปไตยมีชัยชนะในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกตั้งใหญ่ แต่ในเวลาต่อมาพลตรีจำลองก็ตั้งพรรคพลังธรรม และก้าวไปเล่นการเมืองระดับชาติ แต่สุดท้ายเมื่อกลับเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในนามพรรคพลังธรรมเมื่อปี 2539 ก็พ่ายแพ้ให้แก่ ดร.พิจิตต รัตตกุล ซึ่งลงสมัครในนามอิสระ (กลุ่มมตงาน) แต่ก็เป็นที่ทราบกันว่า ดร.พิจิตต รัตตกุล เคยทั้งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตย และไม่ประสบความสำเร็จในการลงสมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2535 ในนามพรรคประชาธิปไตย อีกทั้งในการเลือกตั้งปี 2539 ที่ ดร.พิจิตตชนะนั้นพรรคประชาธิปไตยก็ไม่ได้ส่งผู้สมัคร หรือในกรณีของนางปวีณา หงสกุล ที่ลงสมัครครั้งแรกปี 2543 ในนามพรรคชาติพัฒนา โดยได้คะแนนเสียงลำดับที่หก และครั้งที่สองปี 2547 ลงในนามอิสระ โดยได้คะแนนเสียงลำดับที่สอง แต่ในครั้งนั้นก็มิได้รับการสนับสนุนจากพรรคไทยรักไทย เพราะพรรคไทยรักไทยไม่ส่งผู้สมัคร

ผู้สมัครอิสระหรือสังกัดพรรคมีผลต่อการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่ากัน จึงอาจจะไม่ใช่การมองประเด็นแท้จริงที่อยู่เบื้องหลังการสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละครั้ง

### 3.1.3 บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครท่ามกลางความขัดแย้ง ดึงเครียดของการพัฒนาในพื้นที่ : ข้อสังเกตต่องานวิจัยที่ผ่านมา

จากการทบทวนงานศึกษาที่ผ่านมาในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 46 ชิ้น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และธนิศรา เรืองเดช, 2563) พบว่างานส่วนใหญ่เป็นงานในลักษณะสำรวจทัศนคติด้วยตัวแปรทางประชากรศาสตร์มากมาย อาทิ เพศ การศึกษา รายได้ ว่ามีผลต่อการเลือกผู้สมัครหรือไม่ ศึกษาอิทธิพลของสื่อต่อการรณรงค์ ศึกษารูปแบบการรณรงค์หาเสียง ศึกษาความคาดหวังทางการเมือง แต่ไม่มีงานวิจัยว่าด้วยเรื่องพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร ที่ทำความเข้าใจเรื่องของปัญหาความขัดแย้ง หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดจากโครงการของกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีผลต่อการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง หรือกล่าวอีกอย่างก็คือไม่มีการศึกษาเงื่อนไขในเชิงพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง การแบ่งเรื่องของการตัดสินใจเลือกหรือลงสมัครเป็นการแบ่งในลักษณะการศึกษาว่า ประชาชนเลือกพรรค หรือตัวบุคคล ทั้งที่จริงแล้ว ประชาชนก็มีข้อมูลอยู่ไม่น้อยว่าตัวผู้สมัครบางคนในบางยุคสมัยนั้นแม้จะลงในนามอิสระ/กลุ่มอิสระ แต่เกี่ยวโยงกับพรรคบางพรรค

งานศึกษาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาไม่ได้จัดวางความสำคัญเรื่องความขัดแย้งไว้เป็นแกนกลางของเรื่องการศึกษา การเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร การทำการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่เน้นเก็บข้อมูลตัวอย่างมากกว่าการระดมองค์ความรู้ในระยะยาวจากยุคสมัยที่แตกต่างกัน และไม่สามารถหาลักษณะพิเศษที่เกิดขึ้นในพื้นที่

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

กรุงเทพมหานครที่เหมือนหรือแตกต่างจากการเมืองระดับชาติได้อย่างชัดเจน การทำการศึกษาเชิงคุณภาพหรือที่มีคุณภาพในการไล่เรียงพัฒนาการในภาพรวมของการเมืองกรุงเทพมหานครไม่มีเป็นขั้นเป็นอันงานวิจัยส่วนใหญ่พอใจที่จะอธิบายปรากฏการณ์การเลือกตั้งหลังเหตุการณ์เป็นการเฉพาะไปเป็นกรณี ๆ ไป โดยไม่เข้าใจหรือไม่เคยพยายามทำความเข้าใจความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่เป็นจริงจากโครงการพัฒนาที่เป็นอยู่ที่เชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง การศึกษาพื้นที่ชุมชนแออัดไม่ถูกขบเน้นในเรื่องนโยบายของความสัมพันธ์ทางอำนาจและภาพรวมของพัฒนาการของเศรษฐกิจการเมืองของกรุงเทพมหานคร ชัยชนะและการพ่ายแพ้ของผู้สมัครแต่ละรายแต่ละครั้งให้ความสำคัญกับการเก็บตัวอย่างสำรวจผ่านแบบสอบถามผ่านความเคร่งครัดในระเบียบวิธีวิจัยทางสถิติมากกว่าความรู้ในภาพรวมที่จะได้รับที่สามารถสะสมต่อเนื่องกันในระยะยาวนานตั้งแต่การเลือกตั้งท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2528 การศึกษาเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งท้องถิ่นในส่วนการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครและสภาเขตจึงมองไม่เห็นภาพของคนต่างจังหวัด ภาพของคนชั้นกลางในเมืองที่อาจเป็นคนต่างจังหวัดแล้วเติบโตขึ้นมาเป็นคนในเมือง ไม่เข้าใจพัฒนาการของความแตกต่างทางการเมืองของกรุงเทพมหานครจากอดีตสู่ปัจจุบัน เน้นพิจารณาแค่เรื่องของอายุ เพศ การศึกษา รายได้ของผู้ลงคะแนนมากกว่าตัวชุมชนที่แตกต่างกัน และการสร้างพันธมิตรในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และธนิสรา เรืองเดช, 2563)

## 3.2 สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

### 3.2.1 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในฐานะนายกเทศมนตรีจำแลง และหัวหน้าคณะของพรรคการเมือง

ระบบตรวจสอบการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครมีสองระดับหนึ่งคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ซึ่งก็เหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) (คือมาจากการเลือกตั้ง) ของแต่ละเขต เขตละไม่ต่ำกว่าห้าหนึ่งคน เว้นแต่มีจำนวนประชากรมากกว่าเกณฑ์ก็ขยายเพิ่มอีกคน<sup>8</sup> สภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่เหมือนสภาผู้แทนระดับชาติ และสภาท้องถิ่นอื่นๆ คือติดตามการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และอนุมัติงบประมาณ ส่วนในระดับเขตก็มีสภาเขตและสมาชิกสภาเขต (ส.ช.) ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ไม่มีบทบาทมาก หรือ เช่นเดียวกับสภากรุงเทพมหานคร โดยเป็นเพียงคณะให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขต ไม่มีอำนาจตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณ แต่เขตหนึ่งมีหลายคน

ประการสำคัญต่อมาในเรื่องการเมืองและบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร คือเรื่องของการแบ่งพื้นที่บริหารเป็น 50 เขต ผ่านสำนักงานเขต แต่ระบบเขตนั้นตัวผู้อำนวยการเขตไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การโอนย้ายไม่ได้ขึ้นตรงกับความสามารถในการบริหารงานที่พร้อมรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) แต่เป็นการพิจารณาจากส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งแม้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมาจากการเลือกตั้งแต่ก็ไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีความเข้าใจ

<sup>8</sup> เกณฑ์ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 คือ เขตใดมีประชากรเกิน 150,000 คนให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นทุก 150,000 คนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน เศษของ 150,000 คนถ้าเกิน 75,000 คนให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

สภาพปัญหาในรายละเอียดของแต่ละเขต ผู้อำนวยการเขตยังมาจากข้าราชการของกรุงเทพมหานคร ที่ไม่ได้มีจำนวนมากพอที่จะทำให้การคัดสรรตัวผู้อำนวยการเขตได้คนที่เหมาะสมกับงานเสมอไป อีกทั้งในหลายกรณีเราก็จะเห็นว่า ผู้อำนวยการเขต/รักษาการได้มีทรศนะและพฤติกรรมที่ไม่ค่อยเป็นคุณกับการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะต่อความเข้าใจกับชุมชนที่ประสบปัญหาการพัฒนาในพื้นที่ ทั้งเรื่องที่ยอดรด เมรุเผาศพ ฯลฯ ส่วนสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบผู้อำนวยการเขตในแบบที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตรวจสอบผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ทำได้แค่สอดส่องติดตามดูแลการดำเนินงานของเขต และให้คำแนะนำ ผู้อำนวยการเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ทำตามก็ให้แจ้งไปทางผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและสังเกตเป็นหลัก ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขตดูจะไม่ใช่ที่รับรู้ของประชาชนมากนัก รวมถึงการไม่เห็นบทบาทเชิงรุกในเรื่องต่าง ๆ ของสภาเขต) (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2563, 21 กรกฎาคม)

ท่ามกลางสภาวะของการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้เข้าถึงปัญหาในระดับเขต และตัวผู้อำนวยการเขตก็ไม่ได้เข้าใจพื้นที่เพราะย้ายไปมา และผู้ว่ามีจำนวนข้าราชการในการเลือก (pool) น้อย ขณะที่สมาชิกสภาเขตก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบที่เข้มข้น อำนาจจริงในพื้นที่เขตในกรุงเทพมหานครจึงอยู่ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นเสมือน “นายกเทศมนตรีจำแลง” (disguised mayor) ในพื้นที่ โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะลงพื้นที่ตลอดเวลาและมีความรู้สึก (และถูกคาดหวัง) ว่าจะต้องดูแลพื้นที่ และความรู้สึกนี้อาจจะมีมากกว่าตัวผู้อำนวยการเขตด้วยซ้ำ เพราะผู้อำนวยการเขตย้ายไปมาโดยไม่เกี่ยวกับเสียงและความต้องการของประชาชน และประชาชนไม่มีโอกาสประเมินการทำงานของผู้อำนวยการเขต)



ความคาดหวังของชุมชนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นสำคัญ และในด้านกลับกัน ชุมชนก็เป็นฐานคะแนนสำคัญในการเลือกตั้งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ขณะที่สมาชิกสภาเขตนั้นชุมชนก็คาดหวังมากเช่นกัน ทั้งนี้ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตก็จะทำหน้าที่ประสานกับเขตและเมืองพัฒนาด้วย (งบพัฒนาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครถูกตัดหลังรัฐประหารปี 2549) แต่ที่กล่าวมานั้นจะพบว่าความคาดหวังในการแก้ปัญหา หรือนำเสนอข้อร้องเรียนจากชุมชนไปยังสำนักงานเขต สำนักส่วนกลางของกรุงเทพมหานครหรือรัฐบาลก็มักจะกระทำผ่านสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และถ้าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ว่าฯ ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ว่างบประมาณในพื้นที่ต่าง ๆ จะอยู่รวมไปในงบประมาณของสำนักและเขตอยู่ดี

ความเคลื่อนไหวในเรื่องสมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังอาจจะมีเพิ่มมากขึ้นจากเดิมในการเลือกตั้งรอบใหม่ด้วย เพราะในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2562 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีอดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางคนในสภากรุงเทพมหานครชุดสุดท้ายที่มาจาก การเลือกตั้งก่อนรัฐประหารปี 2557 ได้ย้ายขึ้นไปสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับเลือกตั้งด้วย<sup>9</sup>

<sup>9</sup> มีจำนวนทั้งสิ้นถึงห้าคน ได้แก่ 1) นางสาวกานต์กนิษฐ์ แห้วสันตติ (เขต 1 พระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ ดุสิตบางส่วน สังกัดพรรคพลังประชารัฐ อดีต ส.ก. เขตพระนคร พรรคประชาธิปัตย์) 2) นางกรณิศ งามสุคนธ์รัตนา (เขต 4 คลองเตย วัฒนา สังกัดพรรคพลังประชารัฐ อดีต ส.ก. เขตคลองเตย พรรคประชาธิปัตย์) 3) นายประเดิมชัย บุญช่วยเหลือ (เขต 5 ดินแดง ห้วยขวาง สังกัดพรรคเพื่อไทย อดีต ส.ก. เขตห้วยขวาง พรรคเพื่อไทย) 4) นายกษิต์เดช ชูติมันต์ (เขต 8 ลาดพร้าว วังทองหลาง บางส่วน สังกัดพรรคพลังประชารัฐ อดีต ส.ก. เขตลาดพร้าว พรรคประชาธิปัตย์) 5) นายประสิทธิ์ มะหะหมัด (เขต 19 สะพานสูง ทั่วประเทศบางส่วน สังกัดพรรคพลังประชารัฐ อดีต ส.ก. เขตสะพานสูง พรรคเพื่อไทย)

### 3.2.2 ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเมืองในมิติของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ในอดีตการบริหารงานกรุงเทพมหานครนั้นไม่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นในด้านการจัดทำงบประมาณออกจากกันอย่างชัดเจน สภากรุงเทพมหานครสามารถริเริ่มกำหนดรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร คือแปรรูปตัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการแปรรูปตัดในการใช้จ่ายเงินสะสมของกรุงเทพมหานครได้ โดยไม่ได้ผ่านการรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ซึ่งเป็น การกระทำที่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งการทำงาน นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้งบแปรรูปตัดของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครดังกล่าว ยังมีอีกว่า เป็นงบประมาณขาดองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง การใช้จ่ายงบประมาณส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละคนเป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะกระจายกระจายเป็น เบี้ยวหัวแตก มองเห็นประโยชน์ไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อนกับงบประมาณตามปกติ แต่ก็มีส่วนให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นมีบทบาทอย่างกว้างขวางในพื้นที่ เมื่อเทียบกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่

อย่างไรก็ดี การที่สภากรุงเทพมหานครสามารถริเริ่มกำหนดรายจ่ายของกรุงเทพมหานครได้นั้นได้ยกเลิกไปหลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

### 3.2.3 สภากรุงเทพมหานครภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

สภากรุงเทพมหานครที่มาทำหน้าที่ต่อจากสภาชุดเดิมที่หมดวาระลงภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นั้นเป็นสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความแห่งชาติ ฉบับที่ 86/2557 ให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

บริหารราชการกรุงเทพมหานครไปก่อน และระหว่างที่ไม่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 30 คน โดยการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาตามประกาศ และเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังแล้วจะพบว่าภูมิหลังส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ขณะรายชื่อแต่งตั้งออก เป็นข้าราชการประจำ 11 ราย ได้แก่ 1. นายกิตติ บุญยพลการ ผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด 2. นายฉัตรชัย พรหมเลิศ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3. นายชยาวุธ ศิริฤทธิ์วัฒนา อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีภาษีอากร สำนักงานอัยการสูงสุด 4. พล.ต.โชติภณ จันทรอยู่ ฝ่ายเสนาธิการ ประจำผู้บังคับบัญชา 5. พ.ต.อ.ประสพโชค พร้อมมูล รองผู้บังคับการกองปราบปราม 6. นายพรชัย เทพปัญญา ประธานสถาบันปัญญาไทย สภาพัฒนาการเมือง 7. นายพรเทพ ศิริวนารังสรรค์ อธิบดีกรมอนามัย 8. นายไพฑูรย์ ชัมภรัตน์ อัยการพิเศษ ฝ่ายพัฒนา กฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด 9. นายวิชาญ ธรรมสุจริต รองอธิบดีอัยการ สำนักงาน คดีปกครอง 10. นายสมบุญรณ์ ม่วงกล้า รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการบังคับคดี และ 11. นายอัศววัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา และอดีตข้าราชการอีก 17 ราย ได้แก่ 1. ร.ต.ต. เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ อดีตปลัด กทม. 2. นายคำณณ โกมลศุภกิจ อดีต ผวจ.เชียงราย 3. นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์ อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 4. น.ส.ดวงพร รุจิเรข อดีต รองเลขาธิการ ป.ป.ช. 5. นายรัชชัยย์ พักอังกูร อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 6. พล.ต.ท.ธีรศักดิ์ งามบรรจง อดีตผู้บังคับการตำรวจนครบาล 7. นายอภิรัตน์ ศิวพรพิทักษ์ อดีตผู้ตรวจราชการ 10 สำนักปลัดกทม. 8. นายนิรันดร์ ประดิษฐ์กุล อดีต รองเลขาธิการ ป.ป.ช. 9. พล.ต.ท.พลบูรณ์ ชำนาญกุล อดีตผู้บังคับการอำนวยการ ดชด. 10. น.ส.เฟื่องฟ้า เทียนประเสริฐ อดีตผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 11. นายภาส ภาสสิทธิ์ อดีตรองเลขาธิการ ป.ป.ช. 12. นางวรรณวิไล พรหมลักขโณ อดีตรองปลัด กทม. 13. เรือโทวารินทร์ เดชเจริญ อดีตผู้ตรวจราชการ 10 กทม. 14. นายสงขลา วิชัยชัคคะ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา 15. นางสุกัญญา สุวัฒนวงศ์ อดีต รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 16. นายสุทธิชัย ทรยศนสฤทธ์ อดีตรองปลัด กทม. และ 17. พล.ต.สุทธิชัย วงศ์บุบผา อดีตผู้บัญชาการศูนย์การเคลื่อนย้าย กองทัพบก

### 3.3 สมาชิกสภาเขต เขตและการยุบสภาเขต ปัญหาในเรื่องของเขต

#### 3.3.1 สภาเขตที่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารใน ระดับเขต แต่มีความสำคัญต่อชุมชน และเป็นฐานคะแนนเสียงของ พรรคการเมือง

ดังที่อธิบายไปแล้วในหลายส่วนของบทวิเคราะห์ในตอนต้น สภาเขตเป็นลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นอกจากโครงสร้างของกรุงเทพมหานครจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้บริหาร และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครแล้ว ในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานครก็จะมีสภาเขตด้วย แต่สภาเขตไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารในระดับเขต แต่มีความสำคัญต่อชุมชน และเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมือง

สมาชิกสภาเขตไม่ได้มีอำนาจในการเอาผู้อำนวยการเขตออก ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบอย่างที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตรวจสอบผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และไม่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณในระดับเขต และทำได้แค่สอดส่องติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต ให้ข้อคิดเห็น ให้ข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต และถ้าผู้อำนวยการเขตไม่ฟัง ก็ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พิจารณาดำเนินการต่อไป อำนาจของสภาเขตจึงไม่สามารถเทียบได้กับอำนาจของสภาในท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น สภา อบจ. สภาเทศบาล และ สภา อบต. ซึ่งน่าจะเทียบเท่ากับสภากรุงเทพมหานครเสียมากกว่า

ถึงแม้ว่าสภาเขตจะไม่มีอำนาจมากนัก แต่ความคาดหวังของชุมชนต่อสมาชิกสภาเขต (รวมถึงสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) นั้นก็มีมาก สมาชิกสภาเขตมักจะเป็นคนในชุมชนที่ย่อมจะต้องลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหา

และข้อเรียกร้องจากชุมชน นอกจากนี้ สภาเขตยังเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองด้วย อีกทั้งการลงเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั้น ผู้สมัครแทบจะทั้งหมดลงสมัครในนามพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง นับตั้งแต่ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตครั้งแรกในปี 2528

### 3.3.2 การยกเลิกสภาเขตที่ไม่เป็นธรรม

สภาเขตชุดสุดท้าย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในปี 2553 ได้ทำหน้าที่เรื่อยมาจนหมดวาระลงในปี 2557 ไม่นานภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ หลังจากนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศงดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และไม่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตมาทำหน้าที่แทนสภาเขตชุดเดิมที่หมดวาระลง ต่อมาในกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2562) ก็ได้บัญญัติให้มีให้นำบัญญัติว่าด้วยสภาเขต (มาตรา 71-80) มาบังคับใช้ และให้รอปรับปรุงกฎหมายก่อน

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติทำการปกครองประเทศ ได้ปรากฏข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่องการยกเลิกสภาเขตและให้แทนที่ด้วย “คณะกรรมการประชาคมเขต” โดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจากตัวแทนของภาคประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่เขตจำนวนอย่างน้อย 10 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ นักวิชาการ ประชาชนชาวบ้าน และกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ ให้รองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลสำนักงานเขต ผู้ตรวจราชการประจำเขต และผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกกรรมการประชาคมเขต

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

แล้วให้ผู้อำนวยการเขตนำเสนอปลัดกรุงเทพมหานครลงนามแต่งตั้ง ส่วนข้ออ้างในการยกเลิกสภาเขตนั้นประมวลได้ว่า เพราะสมาชิกสภาเขตเป็นผู้ที่ยึดโยงกับนักการเมืองเพราะสังกัดพรรคการเมือง การดูแลประชาชนก็อาจจะไม่ทั่วถึงทั้งหมด และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตที่ผ่านมาผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก (โชคชัย กรกิตติชัย, 2560)

การยกเลิกสภาเขตอาจเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมนัก กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นมหานครที่ประกอบด้วยเมืองย่อย ๆ มากมาย และมีความหนาแน่นระดับที่ไม่น้อยกว่าเทศบาลระดับเมืองและเทศบาลมหานครด้วยซ้ำในหลายเขต กลับถูกยกเลิกระบบตัวแทนในระดับเขต ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอย่างเทศบาลก็มีระบบตัวแทนของตน ข้อเสนอที่ว่าสมาชิกสภาเขตควรจะถูกยกเลิก เพราะเป็นพวกเดียวกับพรรคการเมือง ก็ดูจะเป็นข้อเสนอที่แปลกประหลาด เพราะตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นก็ย่อมเป็นนักการเมืองเหมือนกัน และจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ไม่มีความหมาย เพราะอาจจะไม่สังกัดอย่างเป็นทางการ แต่ก็เกี่ยวพันกับการเมืองอยู่ดี ส่วนการอ้างว่าคนไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตไม่มากนัก อาจไม่ได้แปลว่าสมาชิกสภาเขตไม่มีความสำคัญ แต่เป็นเพราะสมาชิกสภาเขตถูกทำให้ไม่สำคัญ เพราะไม่มีอำนาจต่างหาก ดังนั้นถ้าอยากให้คนมีส่วนร่วมก็ต้องสร้างอำนาจให้สมาชิกสภาเขตมากขึ้น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561, 24 กรกฎาคม)<sup>11</sup>

<sup>11</sup> สิ่งที่น่าจะตั้งคำถามจริง ๆ น่าจะเป็นการขยายอำนาจของสมาชิกสภาเขตและการปรับทั้งคุณสมบัติและโครงสร้างของผู้บริหารเขตเสียมากกว่า อาทิ ผู้อำนวยการเขตควรจะเป็นคนที่มาจากการเลือกตั้ง หรือคนที่เป็นตัวแทนประชาชนในเขตนั้น และสมาชิกสภาเขตที่มีอำนาจมากกว่านี้สามารถที่จะจ้างผู้บริหารมืออาชีพ หรือโอนย้ายข้าราชการเข้ามาทำงานในลักษณะการทำสัญญาจ้างงาน เหมือนอย่างกรณีผู้จัดการเมือง (city manager) หรือซีอีโอเมืองได้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่จริงจังระหว่างเขตหรือเมืองย่อยต่าง ๆ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญไม่ใช่เรื่องการรังเกียจนักการเมือง แต่ต้องพัฒนาอำนาจ





---

การตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ และต้องทำให้พวกเขาทำงานได้ด้วย ทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมคือการทำให้สภาเขตมีอำนาจมากขึ้น แต่ต้องมาจากการเลือกตั้ง หากแต่ฝ่าโครงสร้างสภาเขตให้มีตัวแทนสองแบบ คือ แบบที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนเดิม และแบบที่มาจากการเลือกตั้งแบบที่ส่งเสริมให้คนที่ไม่มีฐานเสียงสามารถเสนอตัวเข้ามาทำงานในท้องถิ่นได้ และยังคงส่งเสริมประชาคมในระดับย่อย ๆ ของเขต ตามชุมชน/ละแวกบ้านต่าง ๆ ให้รวมตัวแก้ปัญหากันเองภายใต้การสนับสนุนของเขตและกรุงเทพมหานครด้วย (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561, 24 กรกฎาคม)

# 4

ประเด็นท้าทาย  
ในการพัฒนา  
มหานครกรุงเทพ





## 4.1 ปัญหาในเชิงการบริหารมหานครกรุงเทพ กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อบริหารจัดการมหานครกรุงเทพ แต่ในความเป็นจริงแล้ว มหานครกรุงเทพนั้นมีพื้นที่เชื่อมโยงเข้ากับพื้นที่ของหน่วยการปกครองอื่นโดยรอบ (จังหวัด) ที่เรียกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตั้งแต่สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม อันเนื่องมาจากการขยายตัวของมหานครกรุงเทพนับหลายทศวรรษที่ผ่านมา และทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่เมือง (urban area) ที่เป็นจริงที่ส่วนนอกมหานครกรุงเทพอาจมีผลต่อการพัฒนากรุงเทพมหานครได้ รวมทั้งมิติเรื่องของการประชากรแฝงในกรุงเทพมหานคร ทั้งการย้ายถิ่นจากต่างประเทศและต่างจังหวัดโดยไม่ย้ายสำมะโนประชากร และการเคลื่อนย้ายรายวันจากพื้นที่โดยรอบมหานครกรุงเทพและการท่องเที่ยว<sup>12</sup>

ที่ผ่านมาเคยมีการนำเสนอแนวคิดในเรื่องของการแบ่งมหานครกรุงเทพออกเป็นมหานครที่เล็กลง เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ทั่วถึงขึ้น

<sup>12</sup> ในปี 2564 กรุงเทพมหานครซึ่งมีพื้นที่รวม 1,568.737 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 50 เขต มีประชากรตามทะเบียนจำนวน 5,527,994 คน ส่วนในปี 2550 ระบุว่ากรุงเทพมหานครมีประชากร 5,716,248 คน และปี 2560 มีประชากร 5,682,415 คน ข้อมูลนี้ชี้ว่ากรุงเทพมหานครไม่มีประชากรที่ลงทะเบียนเพิ่มขึ้นมาเลย ทั้ง ๆ ที่กรุงเทพมหานครกับปริมณฑลมีประชากรพำนักอาศัยรวมมากกว่า 15-16 ล้านคน ซึ่งรวมทั้งชาวต่างประเทศที่มาพักแบบถาวรระยะยาวเป็นปีอีก 3-4 ล้านคน ส่วนจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาภายในกรุงเทพมหานคร (ในปี 2562 ซึ่งเป็นปีก่อนที่โควิดระบาด) มีทั้งหมด 24,892,715 คน

เช่นมีนครย่อย ๆ สักสองหรือสามแห่ง<sup>13</sup> หรือให้มีการแบ่งแยกระหว่างมหานครกรุงเทพกับธนบุรีออกจากกัน แต่แนวคิดนี้ไม่ได้รับการตอบรับ เพราะเกรงว่าจะมีผลทางการเมืองและการบริหารเช่นกัน เพราะในอีกด้านหนึ่งความสำคัญในการบริหารในภาพรวมของพื้นที่มหานคร ซึ่งนับวันจะยิ่งขยายออกไปเกินของขอบเขตการบริหารของกรุงเทพมหานคร จะยิ่งขาดการประสานกันโดยเฉพาะหากมีการแบ่งแยกออกเป็นนครย่อย ๆ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาจขาดสำนึกร่วมของการอยู่ในมหานครเดียวกันที่เผชิญปัญหาพร้อมกัน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2547) ในอีกด้านหนึ่งข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตก็ยังไม่เคยมีการขานรับอย่างจริงจัง

## 4.2 ปัญหาการพัฒนาเมือง

### 4.2.1 ประเด็นท้าทายในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและฝั่งเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556-2575) (ต่อมามีการปรับปรุงเป็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ฉบับปรับปรุง) โดยนำแผนวิสัยทัศน์ของประชาชนเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร มาเป็น

---

<sup>13</sup> เคยมีข้อเสนอว่า ถ้าหากจะพิจารณาระบบบริหารพื้นที่กรุงเทพมหานครใหม่ มีการแบ่งเบาของผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแยกออกไปเลียนแบบมหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ที่มีประชากรราว ๆ 20 ล้านคน โดยแบ่งออกเป็น 5 เทศบาล คือ 5 โบโรส์ คือเดออบรองซ์ คิงส์หรือบรูคลิน นิวยอร์กหรือแมนแฮตตัน ริชมอนด์หรือเกาะสเตเด้น และควีนส์ งานของตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะได้เบาลงบ้างไม่เกินกำลัง มีข้อเสนอว่า 50 เขตในกรุงเทพมหานครหากแบ่งย่อยลงไปเป็น 3 มหานคร 3 เทศบาลมหานครหรือโบโรส์ ให้ 50 เขตมี 3 มหานคร มีนายกเทศมนตรีที่เลือกตั้งมา 3 คนนั่นคือ มหานครรัตนโกสินทร์ 18 เขต มหานครกรุงเทพ 17 เขต มหานครธนบุรี 15 เขต (จิระพงศ์ เต็มเปี่ยม, 2564, 6 เมษายน)

กรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อให้กรุงเทพมหานครก้าวสู่การเป็น “มหานครแห่งเอเชีย” โดยแบ่งช่วงการพัฒนาออกเป็น 4 ระยะเวลาละ 5 ปี ซึ่งในปีงบประมาณ 2565 นี้อยู่ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2561-2565) และกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556-2575) มาแล้วช่วงเวลาหนึ่ง แต่ยังมีข้อจำกัดในการติดตามความก้าวหน้าของมหานครทั้ง 7 มิติ อันเป็นการพัฒนาที่มุ่งเป้าหมายในการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ในด้านความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อมเมืองสีเขียวสวยงาม ด้านเมืองสำหรับทุกคน ด้านเมืองกระชับมีการจราจรที่สะดวกสบาย ด้านเมืองเศรษฐกิจและการเรียนรู้ ด้านเมืองแห่งการพัฒนาประชาธิปไตย และด้านการบริหารเมืองอย่างมืออาชีพ

แต่จากการดำเนินงานในการพัฒนาเมืองตามเป้าหมายวิสัยทัศน์ และเป้าประสงค์ของมหานครด้านต่าง ๆ นั้น พบว่าการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานหลักต่าง ๆ ภายได้สังกัดของกรุงเทพมหานครนั้น มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายตัวชี้วัดการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาตามแผนกับการดำเนินงานภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัด ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะมีผลการดำเนินงานและการพัฒนาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานของเมืองมหานครที่ควรจะเป็น อีกทั้งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดบทบาทและภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นกรอบการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งถือเป็นเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาที่สำคัญ ที่ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคราชการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามทิศทางดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว การวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนั้นประสบปัญหาสามด้าน ในด้านแรก การวางแผนของกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องล้าไปตามแผนพัฒนาที่ใหญ่กว่า ซึ่งเมื่อแผนพัฒนาที่ใหญ่กว่าในระดับชาติมีความเปลี่ยนแปลง กรุงเทพมหานครก็ต้องปรับเปลี่ยนแผนตามไปด้วย ในด้านที่สองคือ ในแง่ของการจัดทำแผนและนำแผนไปปฏิบัตินั้น กรุงเทพมหานครก็ประสบปัญหาเรื่องการจัดทำตัวชี้วัด ที่สะท้อนความเป็นจริง และในด้านที่สามคือปัญหาเรื่องของการไม่ประสานงานกันระหว่างฝ่ายวางแผนที่อยู่ี่สำนักของกรุงเทพมหานครที่เป็นส่วนกลางของการบริหารกับสำนักงานเขตทั้ง 50 แห่ง<sup>14</sup>

ในส่วนของปัญหาเรื่องการจัดผังเมืองในมหานครกรุงเทพนั้น โดยภาพรวมแล้ว ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครฉบับแรกนั้นได้รับการประกาศใช้ในปี 2535 ซึ่งล่าช้าไปกว่าการพัฒนาที่ดินจริงในมหานครกรุงเทพซึ่งมีมาก่อนหน้านั้นหลายทศวรรษ ดังนั้นผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถทำหน้าที่กำกับการพัฒนาได้อย่างจริงจัง หากแต่ทำหน้าที่รองรับการพัฒนาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เสียมากกว่า นอกจากนี้ในการปรับปรุงและประกาศใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในแต่ละครั้งจะพบว่ามีความล่าช้า และมีการขยายการบังคับมาโดยตลอดจนถึงฉบับปัจจุบัน<sup>15</sup> โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับเปลี่ยนสีการใช้ประโยชน์

---

<sup>14</sup> ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่หลายประการ รวมถึงการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง วางผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การวางผังเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู และการพัฒนาเมือง ภายในกรุงเทพมหานคร

<sup>15</sup> ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2566 ที่ประกาศใช้บังคับในปัจจุบัน เป็นผังปรับปรุงครั้งที่ 3 ประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2566 และจะใช้บังคับไปจนกว่าจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ออกมา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

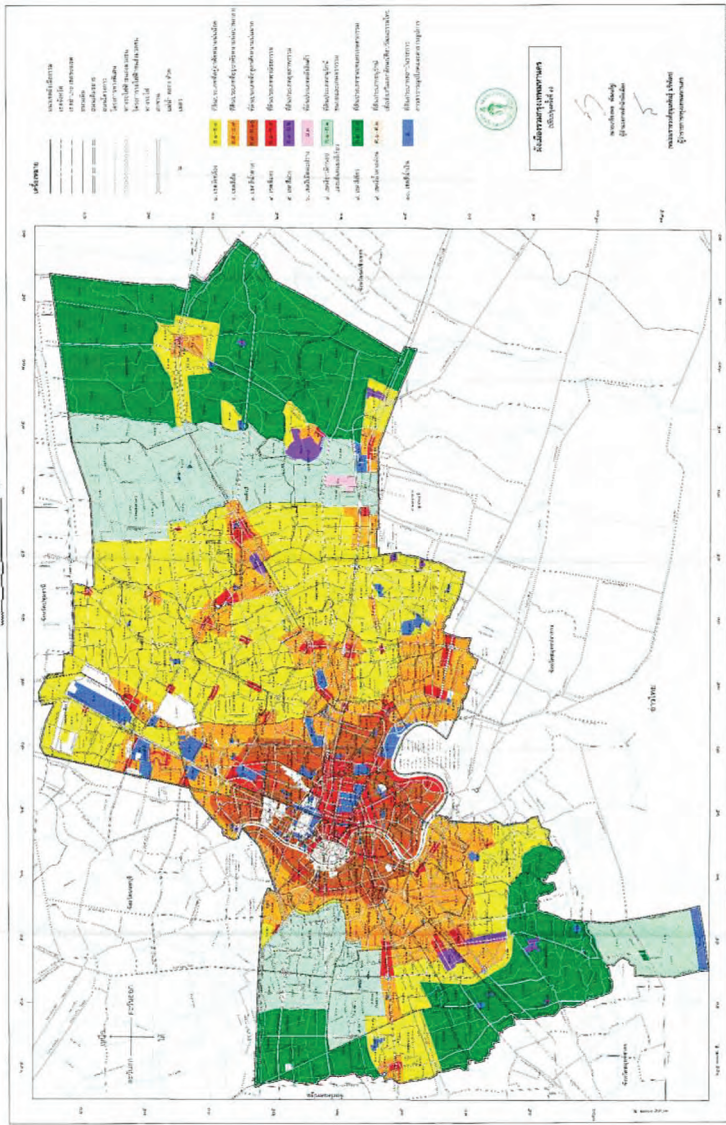
ที่ดินเพื่อสร้างความหนาแน่นของพื้นที่มากขึ้น โดยไม่ได้มีกลไกรองรับและควบคุมการพัฒนาในพื้นที่เหล่านั้น และป้องกันไม่ให้ผู้คนที่เปราะบางต้องถูกเบียดขับจากพื้นที่<sup>16</sup> ในอีกด้านหนึ่งการพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดรูปแบบของ “เมืองกระชับ” ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่เชื่อมโยงกับการจัดทำศูนย์การพัฒนาย่อยแปดศูนย์ ก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากจำนวนประชากรของมหานครกรุงเทพลดลง ไม่หนาแน่นพอในส่วนที่ต้องการจะทำเมืองกระชับ และประชาชนก็ย้ายออกไปอยู่ในจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานครมากขึ้น<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ความเห็นของผู้เขียนในรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการศึกษา ทบทวน และปรับตัวชีวิตระดับเมือง ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) ระบุว่า บางส่วนของผังเมืองรวมมุ่งเน้นไปในด้านการส่งเสริมการลงทุนที่มีผลต่อเศรษฐกิจ ในขณะที่อีกส่วนเริ่มมาเห็นความสำคัญของการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ลักษณะของการเติบโตของเมืองตามที่ผังเมืองคาดไม่ได้มองถึงประเด็นความเท่าเทียมของคนจากมาตรการผังเมืองรวมเท่าไรนัก คนจนหรือชุมชนเปราะบางเมื่อการกำหนดการใช้พื้นที่กระทบต่อคนเหล่านี้ให้ถูกเบียดขับออกจากเมืองไปอยู่ที่อื่น ๆ จะมีมาตรการอย่างไรเพื่อจะรองรับ นอกเหนือจากการจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้อยู่อาศัยเดิมในพื้นที่โครงการที่มีอยู่ผังเมืองรวม พ.ศ. 2556 เนื่องจากความเป็นคนในเมือง เช่นเดียวกันเราจะจัดสรรอย่างไรเพื่อให้เขาเหล่านั้นยังเข้าถึงสาธารณูปโภคหรือบริการต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเท่าเทียม

<sup>17</sup> กรณีสมมติ เช่น การที่มีความพยายามก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้ามวลชนเพื่อเชื่อมต่อเขตพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงปริมณฑล ผลของการสร้างไม่เพียงแต่ทำให้มีเส้นทาง การเดินทางที่สะดวกและประหยัดเวลา ถ้าหากไม่มีมาตรการรองรับเรื่องการก่อสร้างหรือใช้ที่ดินรอบสถานี ย่อมเห็นได้ว่าพื้นที่ตามแนวเส้นทางนั้นจะถูกเปลี่ยนแปลงไปแทนด้วยการมีอาคารพักอาศัยประเภทอาคารสูงหรือศูนย์การค้าปรากฏขึ้นมา พื้นที่ความเจริญจะเปลี่ยนเป็นแนวการกระจุกตัว เมื่อมีการเดินทางโดยรถไฟฟ้ามวลชนแล้วคนจะมีพฤติกรรมในการเลือกสถานที่ทำงานโดยยังยึดอยู่ปัจจัยอื่นมากกว่าเรื่องดังกล่าว เช่น ค่าการเดินทาง หรือค่าตอบแทนในการทำงาน

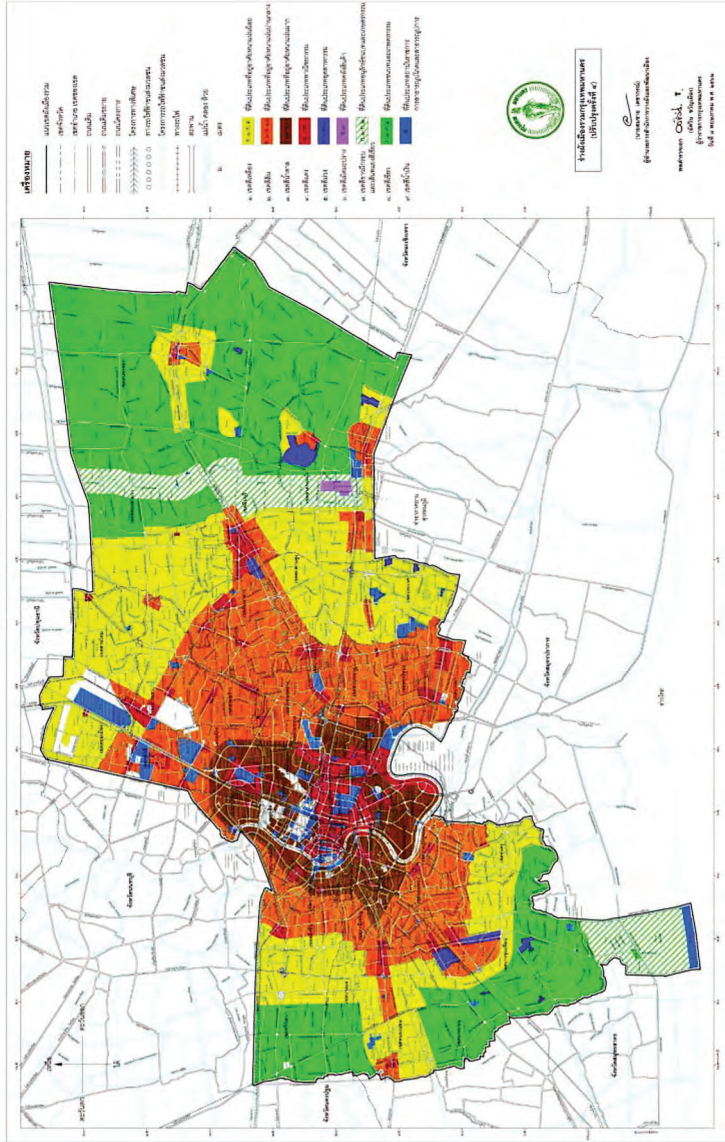
ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565



ภาพ 3 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)

แผนที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทกิจกรรมของ  
ให้ใช้บังคับเมื่อรวมกรุงเทพมหานคร



ภาพ 4 ร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ... (ปรับปรุงครั้งที่ 4)

#### 4.2.2 ปัญหาน้ำท่วม : ฐานคิดในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการ

ในการประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในส่วนของกระบายน้ำ และป้องกันปัญหาน้ำท่วมนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การที่ยังมีน้ำท่วมในกรุงเทพมหานครอยู่ทุกปี แม้กรุงเทพมหานครจะเรียกว่าเป็น “นัรอรการระบาย” ก็ตาม การที่ยังมีจุดเสี่ยงน้ำท่วมในบริเวณเดิม ๆ ในทุก ๆ ปี และมักจะเป็นจุดซ้ำเดิมภายใต้การรับผิดชอบของหน่วยงานเดิม คือ สำนักการระบายน้ำ<sup>18</sup> นอกจากนี้การแก้ปัญหาน้ำท่วมของกรุงเทพมหานครยังมีลักษณะของการตั้งรับ กันน้ำ และเน้นการระบายน้ำมากกว่าเรื่องของการให้ความสำคัญกับการปรับภูมิทัศน์เมืองเพื่อให้รองรับระบบนิเวศน์ของเมืองที่มีลักษณะชุ่มน้ำ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2562, 11 มิถุนายน; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2563, 6 ตุลาคม)

นอกจากนี้แล้วการแก้ปัญหาน้ำท่วมที่เน้นการตั้งรับทำให้ไม่เกิดความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับพื้นที่จังหวัดโดยรอบ ทั้งที่น้ำที่ท่วมกรุงเทพมหานครนั้นมาจากทั้งน้ำที่รอรการระบายจากปริมาณฝน (และการอุดตันของคูคลอง และลักษณะพื้นที่ลุ่มของกรุงเทพมหานคร) การหนุนของน้ำทะเล และปัจจัยภายนอกก็คือ น้ำที่หลากมาจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศที่รอรการไหลลงสู่อ่าวไทย ความสัมพันธ์ระหว่างการระบายน้ำ และบริหารจัดการน้ำของกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบเคยเกิดความขัดแย้งมาแล้วในช่วงของน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2554 อีกทั้งเมื่อพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเรื่องงบประมาณระบายน้ำจะพบว่ายังจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยในเรื่องสภาพภูมิอากาศในระดับโลกที่มีส่วน

<sup>18</sup> จุดเสี่ยงน้ำท่วม (ซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่เสี่ยงต่อน้ำท่วมกรณีฝนตกปานกลางถึงหนัก) ในแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2563 ในส่วนรับผิดชอบของสำนักการระบายน้ำ มีทั้งหมด 14 จุด และเป็นจุดเดียวกันกับจุดเสี่ยงน้ำท่วม 14 จุดในแผนฯ ประจำปี 2562 ส่วนจุดเสี่ยงน้ำท่วมในแผนฯ ประจำปี 2564 เหลือจำนวน 12 จุด โดยเป็นจุดในพื้นที่เดิมเช่นกัน



ในการกำหนดปริมาณฝนในแต่ละปีด้วย เช่นปีไหนแล้งหรือปีไหนมีฝนตกหนัก

การพิจารณาเรื่องของประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในส่วนของ การระบายน้ำและป้องกันปัญหาน้ำท่วมนั้นจะต้องคำนึงถึงเรื่องของความพึงใจ การรับรู้ และความคาดหวังของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ต่อการทำงานของกรุงเทพมหานครด้วย โดยเฉพาะในกรณีโลกออนไลน์ ที่การสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว จะพบว่าประชาชนไม่พึงใจกับการพยายามกำหนดนิยามน้ำท่วมว่าเป็นน้ำรอการระบาย ทุกครั้งที่มีน้ำท่วมก็จะมีการเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่อความล่าช้าในการแก้ปัญหา ในการระบายน้ำ รวมไปถึงการตั้งคำถามถึงตำแหน่งของ “อุโมงค์ยักษ์” ที่จนถึงวันนี้ยังไม่มีการยืนยันว่าอุโมงค์ยักษ์ในการระบายน้ำที่ใช้งบประมาณมหาศาลนั้นสามารถระบายน้ำได้จริงไหม ขณะที่ยังมีข่าวว่ากัญญาแจสถานีสูบน้ำและประสิทธิภาพของเครื่องสูบน้ำนั้นยังมีปัญหาโดยตลอด (ดู *โพสต์ทูเดย์*, 2561, 3 ตุลาคม; *ไทยพับลิก้า*, 2563, 9 ตุลาคม)

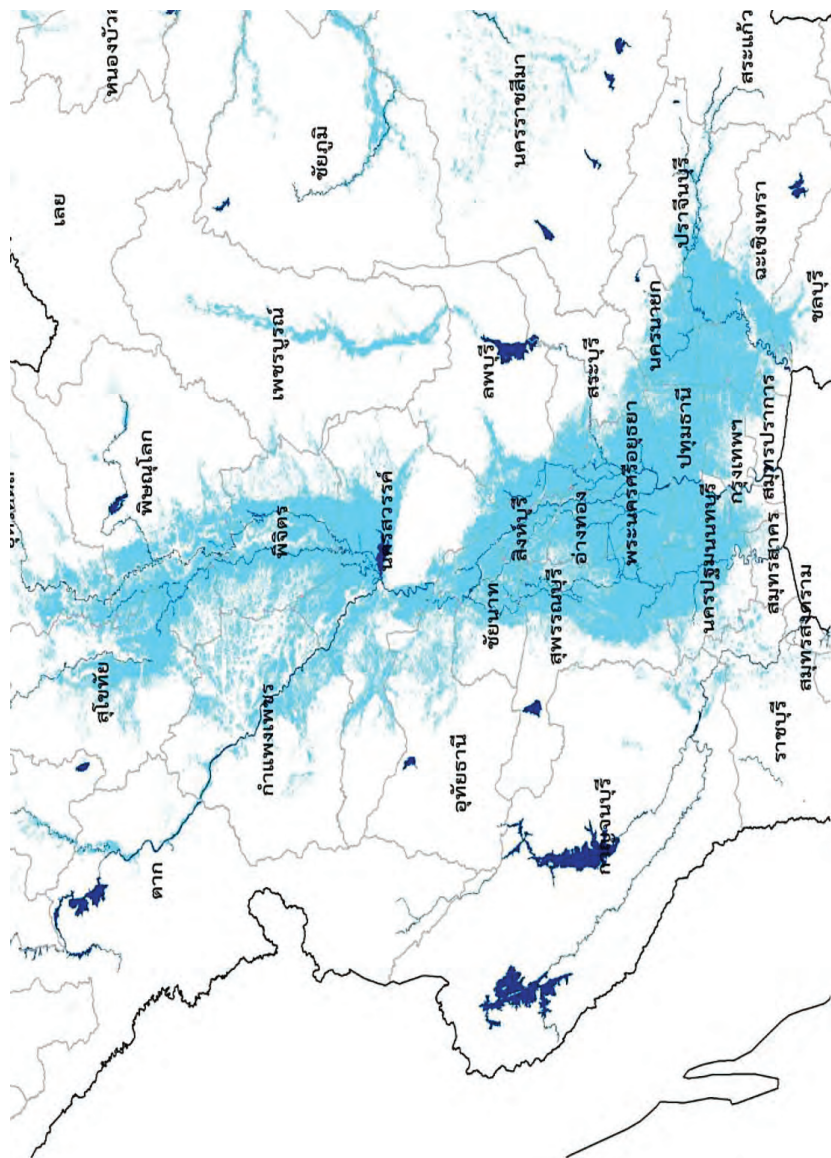
ในประการสุดท้าย การพิจารณาเรื่องน้ำท่วมจะต้องคำนึงถึงมิติของนิเวศน์วิทยาการเมืองในระดับเมือง (urban political ecology) ด้วย ในแง่ที่ว่าชนชั้นนำในกรุงเทพมหานครได้ประโยชน์และแสวงหากำไรจากการพัฒนาพื้นที่ในกรุงเทพมหานครจนทำให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินไปอย่างมหาศาล และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเมืองที่ทำให้เปราะบางต่อการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม อาทิ การใช้น้ำบาดาลมากเกินไป เพราะน้ำประปาไม่พอใช้ ทำให้ดินทรุด หรือเกิดการถล่มคลอง รวมทั้งการที่กรุงเทพมหานครและรัฐบาลในระดับชาตินั้นมีวิถีแก้ปัญหาผ่านการพึ่งพาโครงสร้างขนาดใหญ่ที่เก่าแก่ ล้าสมัย และไม่ได้รับการดูแลรักษาอย่างดี ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2554 (Marks, 2018)

# ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565



ภาพ 5 แผนที่น้ำท่วมกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบ ประจำปี 2554



ภาพ 6 แผนที่นำทางประเทศไทย ประจำปี 2554

### 4.2.3 การจราจร : ความท้าทายและการเชื่อมโยง

คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่ง ระยะเร่งด่วนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในคณะกรรมการการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของ ร่างแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตามที่สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เสนอโดยได้พิจารณาจากปัญหาปัจจุบัน แล้วกำหนดเส้นทางที่มีสภาพการจราจรวิกฤต กำหนดแนวคิดในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดผลในการแก้ไขปัญหาเป็นรูปธรรม โดยแบ่งเป็นแผนเร่งด่วน ปี 2562-2566 และแผนระยะกลาง/ระยะยาว ปี 2567-2572 ซึ่งโดยภาพรวมแล้วครอบคลุมประเด็นในเรื่องของการเพิ่มผิวจราจรในจุดที่จำเป็นเพื่อแก้ไขวิกฤติจราจร ซึ่งได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างรถไฟฟ้า การเพิ่มพื้นที่ถนนและปรับระบบการเดินรถเดิมที่ติดขัด เช่น ก่อสร้างอุโมงค์ ถนน ทางยกระดับ สะพานข้ามแยก และคอขวด การตัดถนนใหม่เชื่อมโยงกับรถไฟฟ้า สายใหม่ ๆ การทำพื้นที่จอดแล้วจร การส่งเสริมการใช้ระบอบขนส่งสาธารณะ การวางแผนขยายระบบเดินเรือ การเร่งศึกษาเพื่อสร้างที่จอดรถใต้เกาะรัตนโกสินทร์ (ฐานเศรษฐกิจ, 2559, 22 สิงหาคม; BLT Bangkok, 2562, 3 เมษายน) นอกจากนี้ในข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี จากการลงพื้นที่ติดตามสถานการณ์จราจรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2561 ยังมีประเด็นเพิ่มเติมบางประการที่น่าสนใจโดยเฉพาะ เรื่องการกวดขันการกระทำผิดกฎหมายจราจรอย่างเคร่งครัด การดำเนินการให้มีระบบ Big Data ด้านการจราจร เพื่อใช้บริหารการจราจร และพิจารณานำเทคโนโลยีด้านการขนส่งและการจราจรมาใช้ในการบริหารจัดการ (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2561)

จากที่นำเสนอจะพบว่ามีมิติของการแก้ปัญหารจราจรไม่ว่าจะในแง่ของหน่วยงานระดับชาติที่ลงมาแก้ปัญหาในมหานครกรุงเทพและในแง่ของ

หน่วยงานของกรุงเทพมหานครเอง (คือสำนักการจราจรและขนส่ง) จะให้ความสำคัญกับการเคลื่อนที่ในมิติของการทำให้รถติดน้อยลง เช่น การขยายถนน ต่อมาจะเป็นเรื่องของการเชื่อมต่อการเดินทางแบบอื่น ๆ ที่ไม่ต้องใช้รถยนต์ อาจจะเป็นเรื่องของรถไฟฟ้าหรือเรือ ในความหมายของ “ทางเลือกอื่น ๆ ในการเดินทาง) ไปจากรถติด ซึ่งก็มักจะสอดคล้องไปกับวิธีคิดในเรื่อง Transit Oriented Development (TOD)

การแก้ปัญหาการจราจรนั้นจะต้องใช้ทั้งหลักการอย่างน้อยสามประการด้วยกัน ได้แก่ การเคลื่อนที่ได้และเข้าถึงได้ และจะต้องหมายถึงความยั่งยืน และความเป็นธรรมด้วย หมายถึงว่า “ทางเลือก” ในการจราจรที่มักจะชอบพูดถึงกันนั้นไม่ควรถูกจำกัดโดยการมองว่าต้องเป็นทางเลือกราคาแพง อาทิ โครงการขนส่งขนาดใหญ่ แต่ควรจะหมายถึงทางเลือกราคาถูกที่ยั่งยืนและเป็นธรรมด้วย เช่นการเดินทาง จักรยาน รถเมล์ที่เป็นระบบ รถเมล์ที่ไม่ใช้น้ำมัน หรือการจัดทางรถเมล์พิเศษที่เรารู้จักกันแล้ว (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2559, 20 กันยายน) ซึ่งเรื่องเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาเป็นประเด็นหลักในการมองปัญหาของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการแก้ปัญหารถเมล์ การเชื่อมโยงปัญหาการจราจรกับผังเมือง มีพักต้องกล่าวถึงเรื่องที่สังคมตั้งข้อสงสัยในการขยายสัญญาสัมปทานการเดินรถไฟฟ้าของกรุงเทพมหานคร ในประเด็นของความโปร่งใสในการเจรจากับกลุ่มทุนใหญ่ (มณีรัตน์ จันทร์เคน, 2563, 3 มีนาคม) ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างการบริหารจัดการการจราจรของกรุงเทพมหานครยังขาดการบูรณาการ และระบบการโครงสร้างถนนเองก็ขาดการเชื่อมต่อ และชนชั้นที่มีอำนาจในมหานครกรุงเทพก็ไม่ได้สนใจที่จะแก้ปัญหาการจราจรที่มากไปกว่าเรื่องของถนน และการเชื่อมโยงกับรถยนต์ รวมทั้งไม่คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลกระทบจากการจราจรด้วยรถยนต์และการติดขัด (Marks, 2020)

นอกเหนือจากประเด็นในส่วนของการจราจรเองแล้ว การแก้ปัญหาเรื่องจราจรจะต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับประเด็นของผังเมืองด้วย เพราะถ้าผังเมืองไม่เป็นระบบ ไม่มีการผสมการใช้ที่ดิน การจราจรแบบยั่งยืนก็จะเกิดยาก หากคิดถึงระบบ TOD ในความหมายของการขนส่งมวลชนปริมาณมากที่เป็นทางเลือกจากรถ และปรับผังเมืองที่เชื่อมโยงกับสถานีขนส่งมวลชนให้รองรับความหนาแน่นของการพักอาศัยและธุรกิจ แต่ไม่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นไปได้ในการเข้าถึงที่พักอาศัย (housing affordability) ก็จะไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะจะเบียดขับให้คนที่มียรายได้น้อยต้องพักอาศัยห่างจากเมืองมากขึ้นเนื่องจากแรงกดดันในแง่ของราคาที่ดินในเมืองที่เข้าถึงด้วยระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่มากขึ้น และพวกเขาก็ต้องเข้ามาทำงานในเมืองซึ่งเป็นแหล่งงานของเขาเช่นเดิม (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2559, 20 กันยายน และ Marks, 2020)

ส่วนในเรื่องประเด็นของรถเมลล์นั้น แม้ว่าจะไม่ได้รับผิดชอบโดยกรุงเทพมหานคร แต่ก็ให้บริการสาธารณะหลักของคนรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร และมักมีคำถามว่ากรุงเทพมหานครควรจะเข้ามาควบคุมดูแลรถเมลล์ นอกเหนือจากปัญหาคุณภาพของรถเมลล์เดิมที่เก่าแต่มีค่าโดยสารที่ถูก จะพบว่ารถเมลล์ที่เพิ่มปริมาณขึ้นเป็นรถร่วมบริการของเอกชนซึ่งมีราคาแพงกว่า มีรถเมลล์ปรับอากาศรุ่นใหม่ที่มีค่าโดยสารแพงขึ้น และคนใช้บริการรถตู้เพิ่มขึ้น เพราะเซตที่พักอาศัยของคนที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครไกลขึ้น การนั่ง “รถเมลล์ร้อน” ที่ไม่ได้ขึ้นทางด่วนไม่ปรับอากาศอาจจะมีค่าใช้จ่ายน้อย แต่ต้องแลกมาด้วยการเสียเวลาการเดินทางมากขึ้น และความเสี่ยงต่อมลภาวะในเมือง และทำให้สิทธิที่จะมีชีวิตกำหนดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างมีส่วนร่วมและมีศักดิ์ศรี (RIghts to the City) ของประชาชนโดยเฉพาะด้านการเคลื่อนที่ลดลง (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2560, 22 สิงหาคม และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2562, 5 พฤศจิกายน)

#### 4.2.4 สิ่งแวดล้อม : พื้นที่สีเขียว ชยะ และฝุ่น

ในการพิจารณาประเด็นเรื่องพื้นที่สีเขียว ยังมีเรื่องที่ยังไม่เป็นที่ตกลงร่วมกันในมุมมองที่มีต่อพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะว่าชนิดของพื้นที่สีเขียว การเข้าถึงพื้นที่สีเขียว และมาตรฐานของพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครว่าได้มาตรฐานตาม WHO หรือไม่

เมื่อพูดถึงพื้นที่สีเขียว จะต้องแยกพื้นที่สำคัญสองส่วนออกจากกัน คือ พื้นที่เกษตร (รวมทั้งพื้นที่สีเขียวที่เป็นของเอกชน) กับพื้นที่สวนสาธารณะ เพราะพื้นที่เกษตรนั้นเป็นพื้นที่ที่ประชาชนอาจจะเข้าถึงไม่ได้ในเชิงนั้นหนนาการ และการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินเอกชนเหล่านั้น

ในกรณีของกรุงเทพมหานครนั้นจะพบว่าเมื่อแยกพื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่เกษตรและพื้นที่เอกชนออกไปจากพื้นที่สวนสาธารณะที่ดูแลโดยกรุงเทพมหานคร พื้นที่สวนสาธารณะที่ดูแลโดยกรุงเทพมหานครจะมีปริมาณน้อยกว่าสัดส่วนของพื้นที่สีเขียวในมาตรฐานของ WHO ที่รับรู้กันว่าควรมีอยู่ที่ 9 ตารางเมตร/คน แต่กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะในความรับผิดชอบของสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขตต่าง ๆ ต่อจำนวนประชากรอยู่ที่ 7.11 ตารางเมตร/คน (ดูตาราง 8) และจะพบว่าพื้นที่สีเขียวแบบเหมารวมเอาพื้นที่เกษตรนั้นทำให้เราเห็นว่าพื้นที่ประเภทดังกล่าวอยู่นอกเขตหนาแน่นของกรุงเทพ ขณะที่ในพื้นที่ที่มีการพักอาศัยหนาแน่นและพื้นที่พาณิชยกรรมจะมีพื้นที่สีเขียวในสัดส่วนที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561)

นอกจากนี้แล้ว การพิจารณาเรื่องพื้นที่สีเขียวยังจะต้องคำนึงถึงพื้นที่สีเขียวในแง่ของพื้นที่ในระบบนิเวศน์ หมายถึงระบบที่มากกว่าตัวต้นไม้และสนามไปสู่ระบบน้ำ คลอง และสิ่งมีชีวิต ซึ่งในแง่นี้พื้นที่สีเขียวจะต้องโยงกับพื้นที่ชุ่มน้ำในระบบนิเวศน์วิทยา ซึ่งเมื่อเราเข้าใจเรื่องนี้แล้ว เราจะเริ่ม

เห็นว่าการพูดถึงพื้นที่สีเขียวไม่ได้หมายถึงทั้งพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่เกษตร แต่เป็นพื้นที่ที่สัมพันธ์กับการตั้งถิ่นฐานในเมืองโดยเฉพาะระบบระบายน้ำ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561)

ประเด็นท้าทายของการจัดเก็บขยะและกำจัดขยะมูลฝอยในกรุงเทพมหานครนั้นจะพบว่า กรุงเทพมหานครได้ทุ่มเทงบประมาณเป็นอย่างมากในการจัดเก็บขยะ แต่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอในการแก้ปัญหาดังกล่าว เห็นได้จากการชะลอขึ้นค่าขยะ โดยหากเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครกับรายได้จากการจัดเก็บค่าเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งในกรณีค่าเก็บและขนขยะมูลฝอยทั่วไปประจำรายเดือน กรณีวันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตรนั้น กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอยู่ที่ 20 บาทต่อเดือนมาตั้งแต่ปี 2548 กรุงเทพมหานครจะต้องรับภาระค่าธรรมเนียมส่วนเกินถึง 206 บาท/เดือน (โพสท์ทูเดย์, 2560, 19 กุมภาพันธ์) แม้ว่าต่อมากรุงเทพมหานครได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ตามข้อบัญญัติที่ออกมาในปี 2562 และให้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2562 แต่กรุงเทพมหานครก็ตัดสินใจชะลอการขึ้นค่าขยะ โดยเลื่อนการเริ่มเก็บตามอัตราค่าธรรมเนียมใหม่เป็นวันที่ 1 ตุลาคม 2563 แทน และเลื่อนอีกครั้งเป็นวันที่ 1 ตุลาคม 2564 และล่าสุดได้เลื่อนอีกครั้งเป็นวันที่ 1 ตุลาคม 2565 โดยเหตุผลในการเลื่อนก็คือเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน โดยเฉพาะในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 (เดลินิวส์, 2564, 7 สิงหาคม) นอกจากนั้นกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถลดปริมาณขยะได้ ทั้งโดยระบบการคัดแยกขยะที่ยังไม่เป็นบริการขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากยังไม่มีรถจัดเก็บและการรณรงค์การแยกขยะ และการรีไซเคิลขยะอย่างเป็นระบบ

ในประการสุดท้าย ปัญหาการกำจัดขยะในกรุงเทพมหานครยังขยายไปสู่เรื่องของความเป็นธรรมในเรื่องมลภาวะในระดับภูมิภาค เพราะ



กรุงเทพมหานครไม่ได้ทำการเผาหรือฝังกลบขยะ แต่ใช้วิธีส่งออกขยะของตนผ่านศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยสามแห่งของตนออกไปฝังกลบในพื้นที่รอบกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการผลักเอาปัญหามลภาวะของขยะไปสู่พื้นที่โดยรอบ

สำหรับประเด็นเรื่องมลพิษทางอากาศในมหานครกรุงเทพนั้น เดิมปัญหาอยู่ที่เรื่องของของฝุ่นจากควันรถ แต่ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมาจะมีเรื่องของฝุ่น PM2.5 ซึ่งเป็นฝุ่นที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า<sup>19</sup> นอกจากนี้มีการจัดงบประมาณรายจ่ายจำนวนน้อยในการจัดการมลพิษทางอากาศแล้ว สิ่งที่น่ากังวลคือยังไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาคุณภาพอากาศจากฝุ่นขนาดเล็ก นอกจากการจัดหาและติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศจำนวนหนึ่ง หรือการฉีดพ่นน้ำในบริเวณที่มีค่าฝุ่นสูงเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวเท่านั้น และถ้าพิจารณาการทบทวนแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556-2575) จะพบว่ามีการทบทวนและปรับตัวชีวิตในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศด้วย แม้จะมีความพยายามในการระบุเอาไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพอากาศและเสียง แต่เรื่องหลายเรื่องก็ไม่ได้อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร เช่น เรื่องของการตรวจสอบคุณภาพอากาศ และ

<sup>19</sup> คุณภาพอากาศของกรุงเทพมหานครสามารถพิจารณาได้จากค่าฝุ่น เช่น ค่าฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) และค่าฝุ่นขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM2.5) โดยฝุ่น PM10 จะมีค่ามาตรฐานอยู่ที่ไม่เกิน 120 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร หรือไม่เกิน 50 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตรในกรณีของฝุ่น PM2.5 โดยปี 2565 ในบางวันจะพบว่ากรุงเทพมหานครมีฝุ่น PM2.5 ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ที่เกินค่ามาตรฐานอยู่หลายจุด (ดูตัวอย่างในภาพ 7) อันที่จริงแล้ว ปัญหาค่าฝุ่นเกินมาตรฐานยังเป็นปัญหาที่วนเวียนรบกวนชาวกรุงเทพมหานครอยู่ทุกปี โดยเฉพาะช่วงเดือนธันวาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ (เห็นได้จากข่าวเรื่องฝุ่นที่วนเวียนมาทุกปี เช่น ประชาชาติธุรกิจ, 2561, 24 มกราคม; เวิร์คพอยท์ทูเดย์, 2561, 28 ธันวาคม; ไทยพีบีเอส, 2562, 16 ธันวาคม; ไทยพีบีเอส, 2563, 13 ธันวาคม เป็นต้น)

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

การควบคุมปัญหาการจราจรรวมถึงการที่ประชาชนไม่มีอำนาจในสภาท้องถิ่น และชุมชนในการตั้งคำถามและเรียกร้องในการตรวจสอบมาตรฐาน การก่อสร้างในพื้นที่ และการขยายถนนที่เพิ่มปัญหามลภาวะในพื้นที่ ซึ่งหมายถึงว่าอำนาจของชุมชนไม่ค่อยจะมีในจินตภาพของการบริหาร กรุงเทพมหานครมากสักเท่าไร (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561)

### ตาราง 8 จำนวนและพื้นที่สวนสาธารณะในความรับผิดชอบของสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขต

ลำดับ	สำนักงานเขต	จำนวนสวนสาธารณะ (แห่ง)	ขนาดพื้นที่สวน (ตร.ม.)	จำนวนประชากร (คน)	สัดส่วน (ตร.ม./คน)
1	เขตคลองเตย	167	828952.84	101244	8.19
2	เขตคลองสาน	147	240792.00	71197	3.38
3	เขตคลองสามวา	200	818704.00	202094	4.05
4	เขตคันนายาว	290	2566811.88	97095	26.44
5	เขตจตุจักร	133	2116151.48	156605	13.51
6	เขตจอมทอง	163	469226.48	150108	3.13
7	เขตดอนเมือง	76	677800.12	170021	3.99
8	เขตดินแดง	141	237066.40	119150	1.99
9	เขตดุสิต	123	1182720.00	89769	13.18
10	เขตดุสิต	224	1422580.88	104779	13.58
11	เขตทวีวัฒนา	153	1707723.39	78548	21.74
12	เขตทุ่งครุ	243	654266.40	123048	5.32
13	เขตธนบุรี	149	251312.00	106049	2.37
14	เขตบางเขน	78	1036390.76	189000	5.48

ลำดับ	สำนักงานเขต	จำนวน ส่วน สาธารณะ (แห่ง)	ขนาด พื้นที่ส่วน (ตร.ม.)	จำนวน ประชากร (คน)	สัดส่วน (ตร.ม./ คน)
15	เขตบางแค	347	895589.32	193491	4.63
16	เขตบางกอกใหญ่	105	209804.00	66152	3.17
17	เขตบางกอกน้อย	181	306983.24	107732	2.85
18	เขตบางกะปิ	177	837186.55	146108	5.73
19	เขตบางขุนเทียน	330	3517281.59	185824	18.93
20	เขตบางคอแหลม	161	353556.28	86898	4.07
21	เขตบางซื่อ	176	262736.00	126310	2.08
22	เขตบางนา	196	424114.00	90125	4.71
23	เขตบางบอน	214	932602.00	105684	8.82
24	เขตบางพลัด	139	245208.87	90869	2.7
25	เขตบางรัก	276	158508.76	48227	3.29
26	เขตบึงกุ่ม	163	831855.60	142237	5.85
27	เขตปทุมวัน	138	924156.00	47085	19.63
28	เขตประเวศ	107	3046889.68	180769	16.86
29	เขตป้อมปราบฯ	117	256928.64	43485	5.91
30	เขตพญาไท	83	191432.04	69382	2.76
31	เขตพระโขนง	348	294279.02	88998	3.31
32	เขตพระนคร	119	634743.16	47701	13.31
33	เขตภาษีเจริญ	129	385471.16	126160	3.06
34	เขตมีนบุรี	190	822409.48	142586	5.77
35	เขตยานนาวา	243	541342.68	77814	6.96

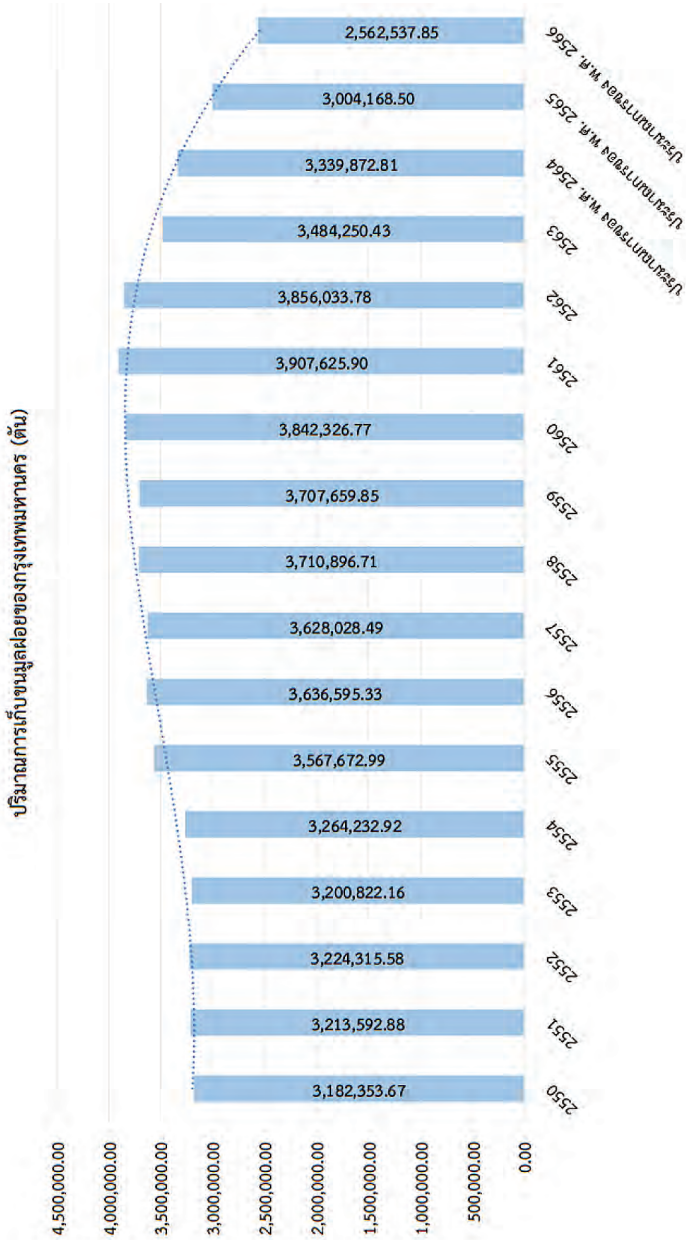
## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ลำดับ	สำนักงานเขต	จำนวน สวน สาธารณะ (แห่ง)	ขนาด พื้นที่สวน (ตร.ม.)	จำนวน ประชากร (คน)	สัดส่วน (ตร.ม./ คน)
36	เขตราชเทวี	175	688100.12	72568	9.48
37	เขตราชบุรีบูรณะ	186	463106.92	80509	5.75
38	เขตลาดกระบัง	186	651547.84	177769	3.67
39	เขตลาดพร้าว	121	652897.60	118574	5.51
40	เขตวังทองหลาง	208	198278.97	109653	1.81
41	เขตวัฒนา	160	158588.00	87225	1.82
42	เขตสวนหลวง	126	701819.60	124048	5.66
43	เขตสะพานสูง	158	484999.80	96059	5.05
44	เขตสัมพันธวงศ์	99	137518.02	22463	6.12
45	เขตสาทร	108	352173.56	77773	4.53
46	เขตสายไหม	133	988736.47	206278	4.79
47	เขตหนองแขม	219	814085.76	156354	5.21
48	เขตหนองจอก	203	1446166.28	176022	8.22
49	เขตหลักสี่	209	1832570.72	104285	17.57
50	เขตห้วยขวาง	127	442616.07	84340	5.25
รวม		8644	40296782.42	5666264	7.11

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ป., น. 226-227)

หมายเหตุ : จำนวนสวนสาธารณะและพื้นที่สวนสาธารณะในกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564

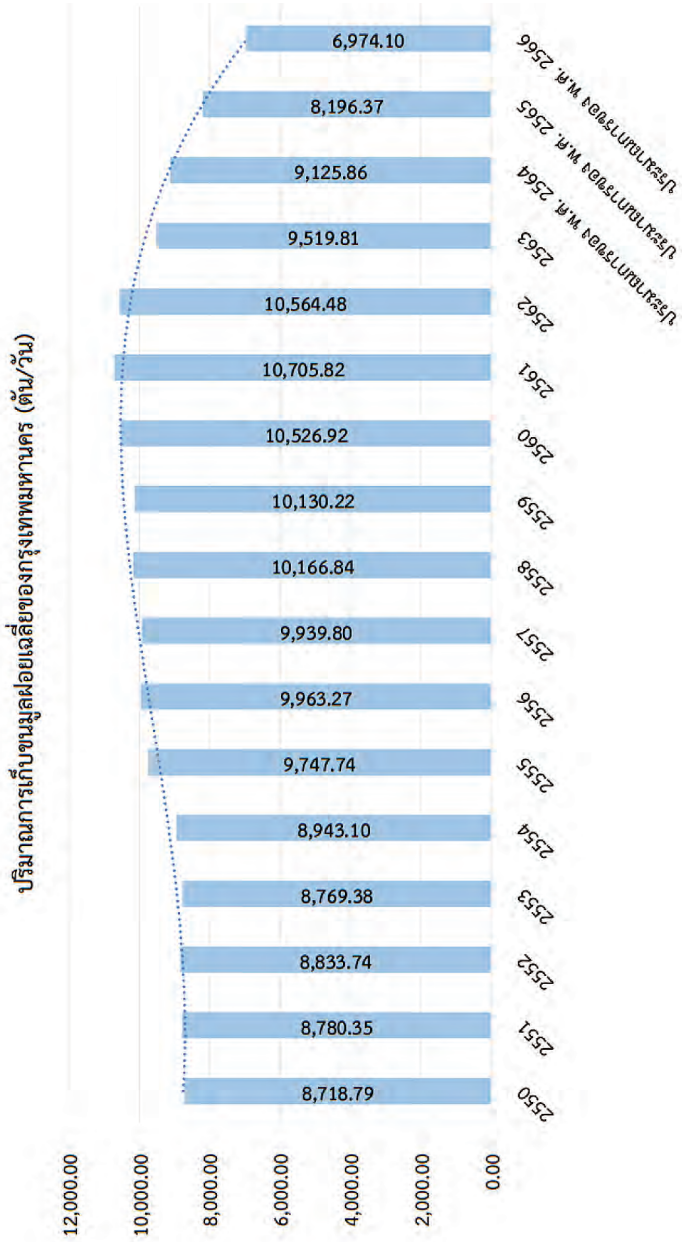


**แผนภูมิ 1 ปริมาณการเก็บข้อมูลของกรุงเทพมหานคร (ตัน)**

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ป., น. 271)

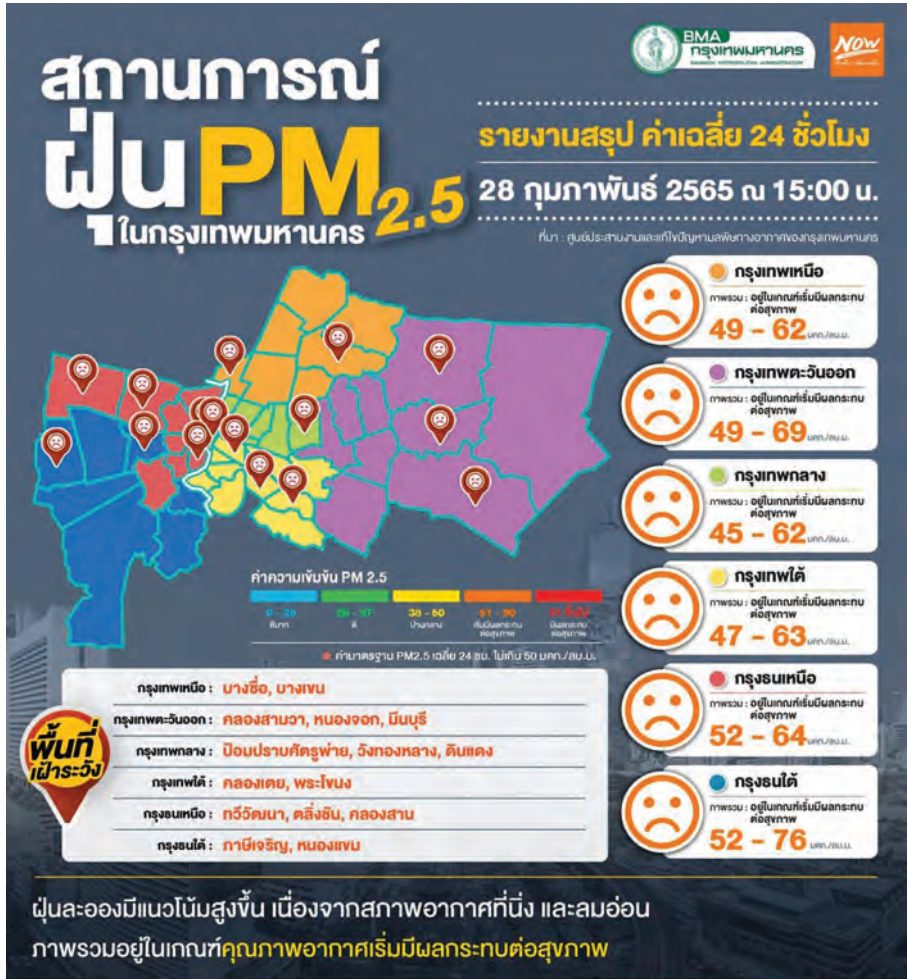
ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565



แผนภูมิ 2 ปริมาณการเก็บข้อมูลเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร (ต้น/วัน)

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ป., น. 272)



ภาพ 7 ค่าฝุ่น PM<sub>2.5</sub> ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร  
ประจำวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565  
ที่มา : สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร (2565, 28 กุมภาพันธ์)

#### 4.2.5 กรุงเทพมหานครกับความท้าทายเรื่องความเหลื่อมล้ำ คนจนเมือง และที่อยู่อาศัย

“ความยากจน(จากความเป็น)เมือง” (Poverty from Urbanity) หมายถึงการ/กระบวนการที่พรากเอาความมั่งคั่งและส่วนแบ่งต่าง ๆ ที่พวกเขาพึงได้จากการรวมสร้าง ความมั่งคั่งของเมือง และสิ่งนี้ไม่ได้เกิดจากแค่ระบบเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงระบบสังคมวัฒนธรรม และระบบโครงสร้างทางความรู้ กฎหมาย โครงการ นโยบาย และปฏิบัติการทางการเมืองอีกหลายประการที่ทำให้ความยากจนและคนจนในเมืองนั้นทั้งถูกขูดรีดและถูกพรากสิทธิ์ที่จะมีอำนาจกำหนดชีวิตและความเปลี่ยนแปลงของเมือง (The Rights to the City) (พิชัญ พงษ์สวัสดิ์, 2564, น. 9-10) ความจนจึงมีหลายมิติและค่อนข้างซับซ้อน ความจนไม่ได้หมายถึงเพียงการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี บ้านที่ทรุดโทรม หรือมีความเป็นอยู่ที่แย่ ในทางกลับกัน บางคนมีบ้านมีครอบครัว แต่ไม่มีรายได้ อาชีพ มีหนี้สิน เหล่านี้ถือเป็นความยากจนเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การเป็นคนจนเมืองจึงสามารถพิจารณาได้หลายมิติ ได้แก่ รายได้ บริเวณพื้นที่กายภาพที่พวกเขาอยู่ หรือความหนาแน่นตำแหน่งแห่งที่ของคนจนในระบบเศรษฐกิจ คนไร้บ้าน หรือคนเร่ร่อน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมไปถึงคนจนที่หลุดจากระบบการดูแลของรัฐ องค์กรพัฒนา และการรวมตัวของคนจนเอง (พิชัญ พงษ์สวัสดิ์, 2564)

เป็นการยากที่จะคาดการณ์จำนวนของคนจนเมืองที่อยู่ในมหานครกรุงเทพ เพราะความยากจนเมืองอาจอยู่ในสภาวะชั่วคราว หรืออยู่ในสภาวะที่ยาวนานและวนเวียนอยู่ในสภาวะนั้น อย่างไรก็ตามวิธีหนึ่งในการทำความเข้าใจเรื่องของความยากจนเมืองและคนจนเมืองก็คือเรื่องของการกระจุกตัวของความยากจนในพื้นที่ ออกมาในรูปของชุมชนแออัด ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่ายังมีคนจนเมืองที่อยู่นอกชุมชนแออัด เช่น บ้านเช่า หรือ



ไว้การรวมตัว หรืออาจอยู่ในสภาวะชั่วคราวและผันผวนไปตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย (เช่น การสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย) คุณภาพชีวิต การช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายของคนจนเมืองหรือผู้มีรายได้น้อย และการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคส่วนมาโดยตลอด ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 12 (ปัจจุบัน) โครงการลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นับตั้งแต่ปี 2559 และกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยการปกครองที่คอยดูแลและช่วยเหลือเรื่องดังกล่าว (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2564, น. 29-77) แต่อย่างไรก็ตาม จากการรายงานความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555 พบว่า จำนวนคนจนมีแนวโน้มลดลง แต่ปัญหาคนจนมีความซับซ้อน ทั้งปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ใน “ชุมชนแออัด” หรือ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย” ที่ต้องพบกับปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหา การคมนาคมที่ไม่สะดวก ระบบกำจัดขยะ และความปลอดภัยในชีวิต เช่นเดียวกับกันบุคคลเร่ร่อน จากผลสำรวจในปี 2557 พบว่า จำนวนคนเร่ร่อนในกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2564, น. 64)

กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคนจนเมืองในสามลักษณะคือ การเกี่ยวพันทางตรง การเกี่ยวพันทางอ้อม และการสร้างผลแรงตึงเครียดต่อโอกาสทางชีวิตของคนจนเมือง

1) ในส่วนของการเกี่ยวพันทางตรง แม้ว่ากรุงเทพมหานครไม่ได้มีหน้าที่ดูแลเรื่องของที่อยู่อาศัยของประชาชนและคนจนโดยตรงในแง่ของการจัดหาที่พักอาศัย แต่สำนักงานเขตมีภารกิจในการดูแลสนับสนุนชุมชนซึ่งมักจะเป็นชุมชนของคนจนเมือง ผ่านระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเรื่องชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2564 โดยการขึ้นทะเบียนชุมชน

จัดการการเลือกตั้งกรรมการชุมชนและส่งเสริมโครงการลงไปในพื้นที่ตามชุมชนเหล่านั้น และสำนักพัฒนาสังคมมีภารกิจหลักในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน และส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัยร่วมกับหน่วยงานอื่น (แต่ไม่ได้ทำเอง และไม่มีหน่วยงานย่อยที่จัดการเรื่องนี้โดยตรง) ส่งเสริมอาชีพ และจัดหาสวัสดิการในรูปแบบสถานสงเคราะห์

2) ในส่วนของการเกี่ยวพันทางอ้อม หมายถึง กรุงเทพมหานคร มีความเชื่อมโยงกับคนจนเมืองโดยธรรมชาติของการให้บริการกับคนจนเมืองเอง กล่าวคือบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดหาให้บริการกับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีสัดส่วนที่คนจนเมืองเข้าใช้บริการมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ เพราะบริการดังกล่าวนี้เป็นบริการที่ประชากรในกลุ่มอื่นสามารถเข้าถึงได้ในตลาด/ผ่านการให้บริการของเอกชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ดังนั้นบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดหาให้โดยสำนักอนามัย สำนักวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยว สำนักการศึกษา และสำนักการแพทย์นั้นจึงเป็นบริการที่คนจนเมืองเข้าใช้บริการมากกว่าประชากรในกลุ่มอื่น อาทิ โรงเรียนในสังกัดของกรุงเทพมหานคร 215 แห่ง เช่น โรงเรียนรุ่งเรืองอุทิศมัธยม โรงเรียนวัด และโรงเรียนสุเหร่า ในกรุงเทพมหานครต่าง ๆ ศูนย์บริการสาธารณสุข 68 แห่ง และโรงพยาบาล 11 แห่ง เช่น โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ ศูนย์เยาวชน 35 แห่ง ศูนย์กีฬา 12 แห่ง ห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้ 36 แห่ง พิพิธภัณฑ์เด็กกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง และลานกีฬาต่าง ๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร

3) ในส่วนที่การสร้างผลแรงตึงเครียดต่อโอกาสทางชีวิตของคนจนเมือง หมายถึง โครงการพัฒนาของกรุงเทพมหานครนั้นมีผลสร้างแรงกดดันและความตึงเครียดต่อการมีชีวิตอยู่ในเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะที่จะต้องทำให้พวกเขาถูกไล่ออกจากพื้นที่เดิม ไม่ว่าจะในรูปแบบของการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติม (สำนักสิ่งแวดล้อม)

การส่งเสริมการพัฒนาการใช้ที่ดิน (สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง) การก่อสร้างระบบระบายน้ำที่มีผลต่อการไล่อู้อวมชนริมน้ำ การก่อสร้างโครงการพัฒนาใหม่เพื่อขยายผิวถนนและแก้ปัญหาการจราจร (สำนักการโยธา สำนักการจราจรและขนส่ง) และการจัดระเบียบทางเท้า (สำนักเทศกิจ)

#### 4.2.6 กรุงเทพมหานครกับสถานการณ์โควิด-19 : ข้อสังเกตบางประการ

ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งยังไม่มีที่ท่าว่าจะสิ้นสุดลง และมหานครกรุงเทพเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดมากที่สุด กรุงเทพมหานครประสบปัญหาหลายประการในการบริหารสถานการณ์ ซึ่งจะขอเสนอข้อสังเกตบางประการมาพิจารณา ณ ที่นี้

##### (1) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด

ในภาพรวมแล้วการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นสามระลอกใหญ่ และมหานครกรุงเทพก็เป็นพื้นที่แพร่ระบาดสำคัญของโควิด-19

การระบาดระลอกแรกในพื้นที่กรุงเทพมหานครเริ่มจากการท่องเที่ยวเป็นหลัก โดยเริ่มจากการพบผู้ติดเชื้อรายแรกเป็นหญิงสาวชาวจีน ซึ่งนับเป็นกรณีแรกของโลกนอกประเทศจีน หลังจากนั้นก็มี การระบาดเริ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการระบาดในแวดวงของการท่องเที่ยว เช่น พนักงานขับรถรับจ้าง เจ้าหน้าที่ในสนามบิน นอกจากนี้ยังมีการเกิด คลัสเตอร์ใหม่ ๆ ได้แก่ คลัสเตอร์สถานบันเทิงในกรุงเทพมหานคร และ คลัสเตอร์สนามมวยลุมพินี (ไทยพีบีเอส, 2563, 28 มีนาคม)

ในขณะที่การระบาดระลอกที่สองไม่ได้เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร แต่เกิดที่จังหวัดสมุทรสาคร (ในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563) ซึ่ง

ส่วนใหญ่ผู้ติดเชื้อเป็นแรงงานชาวเมียนมาที่ทำงานในอุตสาหกรรมประมง (โดยเฉพาะการติดเชื้อจากตลาดกุ้ง) รวมทั้งในบริเวณจังหวัดชายแดน เช่น เชียงราย เชียงใหม่ และระยอง จันทบุรี จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ได้ออกมาตรการล็อกดาวน์จังหวัด การควบคุมการเดินทางเข้า-ออกจังหวัด และระดมตรวจหาเชื้อ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่ได้ระบาดในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครแต่ผู้ติดเชื้อในจังหวัดสมุทรสาครก็มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยมีการรายงานว่าบางส่วนของผู้ติดเชื้อเดินทางมาซื้อสินค้าที่ตลาดกุ้ง และนำเชื้อออกไปใน 3 พื้นที่ ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร และ นครปฐม เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ทำให้คณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร ได้ออกมาตรการในการรับรองกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การสั่งปิดโรงเรียนที่อยู่ติดกับเขตจังหวัดสมุทรสาคร ตรวจเชิงรุกในตลาดและไซต์ก่อสร้าง และทำบัญชีสถานที่ที่มีความเสี่ยง (บีบีซี, 2563, 20 ธันวาคม)

ส่วนการระบาดในระลอกที่สาม เป็นการระบาดนับตั้งแต่ในช่วงเดือนเมษายนที่ยังมีต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การระบาดในระลอกนี้ได้เริ่มต้นจากคลัสเตอร์สถานบันเทิงย่านสุขุมวิทและทองหล่อ จากนั้นก็เริ่มระบาดเพิ่มมากขึ้นในหมู่ศิลปิน นักแสดง ผู้บริหารระดับสูงในแวดวงการเมืองและเอกชน นอกจากนี้แล้วยังพบการระบาดในแคมป์คนงานก่อสร้างและย่านชุมชน โดยเฉพาะชุมชนแออัด อาทิ คลองเตย (ซึ่งการระบาดในชุมชนคลองเตยมีความเชื่อมโยงกับสถานบันเทิง เช่น คนในชุมชนเป็นพนักงานในสถานบันเทิง) (บีบีซี, 2564, 3 พฤษภาคม) ในปัจจุบันพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีการระบาดมากที่สุด โดยช่วงที่มีสถิติผู้ป่วยมากที่สุดคือวันที่ 13 สิงหาคม 2564 มีผู้ติดเชื้อมากถึง 5,140 ราย จากทั้งหมด 23,418 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของผู้ติดเชื้อทั้งหมด และทิ้งห่างจากอันดับที่สองคือ จังหวัดสมุทรปราการ 1,936 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของผู้ติดเชื้อทั้งหมด

## (2) การบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ของ กรุงเทพมหานคร

นับตั้งแต่มีสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ในมหานคร กรุงเทพฯ กรุงเทพมหานครได้ใช้โครงสร้างในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็นสองช่วงใหญ่

ช่วงที่หนึ่ง นับตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2563 เป็นการใช้โครงสร้างของคณะกรรมการโรคติดต่อระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และมีโครงสร้างอย่างเดียวกันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด<sup>20</sup> ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการพิจารณาบังคับใช้ข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องของการพิจารณาประกาศปิดสถานที่เสี่ยงต่อการเกิดโรคเป็นการชั่วคราว และกำหนดมาตรการเฝ้าระวังและควบคุมการแพร่ระบาดของโรค ซึ่งจนถึงวันนี้มีประกาศเรื่องสั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราวออกมา 50 ฉบับ อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวของกรุงเทพมหานครมักจะถูกสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลง โดยศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) ในระดับประเทศ อาทิ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งผ่อนปรนให้สามารถเปิด

<sup>20</sup> คณะกรรมการโรคติดต่อในพื้นที่กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักแพทย์ รองผู้อำนวยการสำนักแพทย์ ผู้อำนวยการสำนักอนามัย รองผู้อำนวยการสำนักอนามัย ผู้อำนวยการกองควบคุมโรคติดต่อ หัวหน้างานกลุ่มระบาดวิทยา ผู้อำนวยการควบคุมโรคเอดส์ ผู้อำนวยการกองสุขภาพิบาล ผู้อำนวยการสำนักงานสุขภาพิบาลสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการสำนักงานสัตวแพทย์สาธารณสุข ผู้อำนวยการศูนย์บริการสาธารณสุข ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในสังกัดกรุงเทพฯ หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพิบาล

สถานที่ต่าง ๆ ตามมติคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พิพิธภัณฑ์สถาน คลินิกเสริมความงาม สถานบริการสุขภาพ สวนสาธารณะ แต่ภายหลังศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 เห็นว่ากิจการและกิจกรรมดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะแพร่เชื้อได้ จึงให้กรุงเทพมหานครขยายเวลาปิดสถานที่ออกไปก่อน (เดลินิวส์, 2564, 1 มิถุนายน)

ช่วงที่สอง เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564 มีการจัดตั้งศูนย์บูรณาการแก้ไขสถานการณ์โควิด-19 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลขึ้น (ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2564) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหนึ่งในรองผู้อำนวยการศูนย์<sup>21</sup> โดยมีอำนาจเทียบเท่ากับหน่วยงานระดับจังหวัดอำนาจหน้าที่หลักเป็นไปในทิศทางมาตรการควบคุมและป้องกันการแพร่

---

<sup>21</sup> องค์ประกอบของศูนย์บูรณาการแก้ไขสถานการณ์โควิด-19 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ คือ นายกรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการศูนย์ ได้แก่ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกรรมการอีก 30 คน (ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสถาบันแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล นางนิชา หิรัญบุรณะ จุฑารัตน อธิบดีกรมควบคุมโรค รองอธิบดีกรมควบคุมโรค ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายแพทย์สุนทร สุนทรชาติ แพทย์หญิงวัลย์รัตน์ ไชยฟู พลโทณัฐพงษ์ เพราแก้ว พลตรีชัยพฤกษ์ ดั่งประพัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักการแพทย์ สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร)

ระบาดโดยการปิดหรือเปิดสถานที่ เช่น ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม สั่งการสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการปิดและกักตัวคนงานในแคมป์ก่อสร้างในพื้นที่กรุงเทพมหานครเมื่อมีเหตุการณ์ระบาด แต่ในความเป็นจริง ศูนย์บูรณาการแก้ไขสถานการณ์โควิด-19 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถูกควบคุมการทำงานโดยศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 กลางที่ดูแลสถานการณ์ระดับประเทศ และยังเห็นได้จากการที่อำนาจในการสั่งการตรงถูกเปลี่ยนจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปเป็นการบัญชาการแก้ไขสถานการณ์โดยนายกรัฐมนตรีแทน

นอกจากนี้แล้ว กรุงเทพมหานครยังเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในฐานะของการบริหารจัดการสาธารณสุขในภาพรวม ในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ และยังมีหน่วยงานตรงของกรุงเทพมหานครที่ดูแลปัญหาสาธารณสุขในพื้นที่แม้ว่าจะไม่ครอบคลุม (อาทิ โรงพยาบาล และศูนย์สุขภาพในสังกัดกรุงเทพมหานคร) เพราะยังต้องเชื่อมโยงกับโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลเอกชน และโรงพยาบาลในสังกัดของมหาวิทยาลัย (โรงเรียนแพทย์) จากสถานการณ์โควิด-19 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีความรุนแรง ทำให้กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยปกครองท้องถิ่นได้ออกมาตรการในการช่วยเหลือผู้ติดเชื้อและมาตรการในการป้องกันการแพร่ระบาดหลายด้านด้วยกัน ได้แก่ สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว) การจัดตั้งทีม CCRT เพื่อดูแลประชาชน เช่น การจัดจุดคัดกรองเชิงรุก ให้คำแนะนำสำหรับการกักตัวที่บ้าน (Home isolation) การส่งจูดยารักษาโรค การจัดส่งผู้ป่วยที่ไม่สามารถรักษาที่บ้านได้ไปยังโรงพยาบาล สังกัดกรุงเทพมหานคร โรงพยาบาลสนาม และ Hospitel (ไทยรัฐ, 2564, 21 กรกฎาคม)

ยิ่งไปกว่านั้นกรุงเทพมหานครยังดำเนินการในเรื่องการจัดหาวัคซีนให้แก่ประชาชนด้วย เช่น การจัดหาวัคซีนซิโนฟาร์มให้แก่ผู้ป่วยติดเตียง และการจัดหาวัคซีนโดยให้ประชาชนลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ไทยร่วมใจ (ประชาชาติธุรกิจ, 2564, 27 พฤษภาคม) ซึ่งเป็นการลงทะเบียนที่ประสานความร่วมมือหลายภาคส่วน และล่าสุดกรุงเทพมหานครมีการวางแผนจัดซื้อวัคซีนเพิ่มด้วย (ไทยพีบีเอส, 2564, 29 กรกฎาคม) แต่กระนั้นก็ตาม เรื่องการกระจายวัคซีนไปยังพื้นที่กรุงเทพมหานครที่สาธารณะไม่สามารถจัดส่งให้กรุงเทพมหานครได้ตรงเวลา ทำให้กรุงเทพมหานครต้องเลือกการฉีดวัคซีนให้ประชาชนผู้ลงทะเบียนออกไป ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็ได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการวัคซีน (The Standard, 2564, 14 มิถุนายน; มติชน, 2564, 14 มิถุนายน)

### (3) ความเปราะบางของมหานครกรุงเทพ ในฐานะประเด็นท้าทายของกรุงเทพมหานครในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19

ในการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกแรกในมหานครกรุงเทพได้มีการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด-19 กับการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัด พบว่า คนจนเมืองที่อยู่ในชุมชนแออัดมีความระมัดระวังในการใช้ชีวิตและตระหนักถึงภัยของการระบาด ทั้งในแง่ของการสวมหน้ากากอนามัยและพกเจลแอลกอฮอล์เมื่อออกจากบ้าน อย่างไรก็ตาม คนจนเมืองเหล่านี้อยู่ในสภาพการพักอาศัยที่เสี่ยงในการป้องกันการระบาด เช่น ไม่มีพื้นที่ในบ้านที่จะเว้นระยะห่าง หรือกักตัว อีกทั้งต้องออกจากบ้านไปทำงานในพื้นที่เสี่ยงด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ พวกเขายังได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเลิกจ้าง การลดลงของรายได้เนื่องจากการปิดเมือง และการชดเชยที่ไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิต อีกทั้งยังประสบปัญหาการเข้าถึงระบบความช่วยเหลือของรัฐ



ในทางเศรษฐกิจ<sup>22</sup>

ขณะที่การแพร่ระบาดในระลอกที่สองนั้น กรุงเทพมหานครไม่ได้มีมาตรการที่ชัดเจนมากนัก เว้นแต่เรื่องของการปิดสถานที่ที่ยังทำเป็นระยะ แต่เริ่มมีการเน้นการตรวจ ปิด และทำความสะอาดตลาดมากขึ้น เพราะจุดเสี่ยงในรอบสองนั้นมาจากพื้นที่ตลาดเป็นหลัก

ในการระบาดในระลอกที่สามซึ่งมีความรุนแรงจะพบว่าชุมชนแออัดทั้งในระบบ คนที่เปราะบางด้อยโอกาส และคนจนเมืองหลุดระบบ<sup>23</sup> รวมทั้งแรงงานในแคมป์คนงาน ซึ่งมีส่วนของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น

<sup>22</sup> ผลการศึกษาในโครงการวิจัยคนจนเมืองที่เปลี่ยนไปในสังคมเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง พบว่า ด้านความตระหนักในการดูแลสุขภาพ คนจนเมืองเกือบ 90 เปอร์เซ็นต์ มีหน้าากอนามัยสวมเกือบทุกครั้งเวลาออกจากบ้าน นอกจากนี้กว่า 44 เปอร์เซ็นต์ ยังพกเจลแอลกอฮอล์ล้างมือเมื่อออกจากบ้าน อีกประการหนึ่งคือคนจนเมืองกว่า 43 เปอร์เซ็นต์ ระบุว่า ไม่มีพื้นที่ในบ้านกักตัวเพียงพอ หากมีสมาชิกในครัวเรือนมีความเสี่ยงติดเชื้อโควิด-19 ด้านผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ทำให้คนจนเมืองไม่สามารถประกอบอาชีพและหารายได้ตามปกติ กล่าวคือ เปอร์เซ็นต์เฉลี่ยที่ใกล้เคียงกันระบุว่า นายจ้างให้หยุดงานหรือเลิกจ้าง, ประกอบอาชีพอิสระ และไม่มีผู้ว่าจ้าง หรือมีผู้ใช้บริการน้อยลง, ประกอบอาชีพค้าขาย และค้าขายได้น้อยลง ทั้งนี้ เมื่อไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตั้งปกติจึงทำให้รายได้ลดลง โดยผู้ตอบผลสำรวจกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ กล่าวว่ารายได้ลดลงเกือบทั้งหมด และด้านการเข้าถึงมาตรการของรัฐ ราว 66 เปอร์เซ็นต์ ที่พยายามลงทะเบียนในโครงการรับเงินเยียวยา 5,000 บาทนั้น สามารถลงทะเบียนสำเร็จ 51.87 เปอร์เซ็นต์ และลงทะเบียนไม่สำเร็จ 14.60 เปอร์เซ็นต์ โดยอีก 28.99 เปอร์เซ็นต์ไม่ได้ลงทะเบียน เพราะทราบว่าเป็นตัวเองขาดคุณสมบัติ (มติชน, 2563, 13 เมษายน)

<sup>23</sup> คนจนเมืองที่ “หลุดระบบ” ซึ่งเป็นความยากจนที่ “มาก” กว่าความยากจนเมืองทั่วไป กล่าวคือ คนเหล่านี้ไม่อยู่ในนิยามการเป็นคนจนของภาครัฐ ไม่อยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ ไม่มีหน่วยงานหรือนโยบายที่เข้าไปดูแล อีกทั้งยังขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน และมีลักษณะชั่วคราว อันเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติฉับพลัน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2564, น. 10-11)

นอกจากจะยังเข้าไม่ถึงบริการและความช่วยเหลือจากรัฐเหมือนในรอบแรก พวกเขายังประสบปัญหามากกว่าเดิม เพราะการแพร่ระบาดนั้นลามเข้ามาในตัวชุมชนและแคมป์คนงาน ซึ่งแม้ว่าจะมีความพยายามช่วยเหลือจากกรุงเทพมหานครและรัฐบาลกลาง แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ทั้งในเรื่องของการตรวจ การรับเข้ารักษา กักตัว การมีโรงพยาบาลสนาม การเข้าถึงวัคซีน ซึ่งส่วนสำคัญที่เข้ามาช่วยเหลือกรุงเทพมหานครก็คือระบบอาสาสมัครของประชาชนทั้งในชุมชนเอง และจากประชาชนในกรุงเทพมหานครและนอกกรุงเทพมหานคร อาทิ การรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ และการทำงานของกลุ่มเส้นด้ายที่ทำหน้าที่ และการเข้ามาสนับสนุนรวมทั้งตั้งคำถามต่อนโยบายการบริหารสถานการณ์โควิด-19 ของชมรมแพทย์ชนบท รวมถึงสื่อมวลชนส่วนใหญ่ และโลกออนไลน์<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> ในบทสัมภาษณ์ที่ลงออนไลน์ ทั้งผู้ก่อตั้งกลุ่มเส้นด้ายและชมรมแพทย์ชนบท ซึ่งได้เข้าร่วมภารกิจตรวจเชิงรุกภายในกรุงเทพฯ ต่างให้ความเห็นในประเด็นประสิทธิภาพของการบริหารจัดการแก้ไขสถานการณ์ ประเด็นความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดการดูแลผู้ป่วย ปรับปรุงเพิ่มจุดตรวจคัดวัคซีน และส่งเสริมการใช้ชุดตรวจ Antigen Test Kit ในวงกว้างยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ชมรมแพทย์ชนบทยังระบุว่า อุปสรรคของคนจนในเมืองในชุมชนแออัดที่อยู่กันอย่างหนาแน่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการกักตัว การแก้ปัญหาอาจทำได้โดยการเปิดศูนย์พักคอยหรือศูนย์กักชุมชน โดยใช้สถานที่กลางทางราชการ หากศูนย์พักคอยหรือศูนย์กักชุมชนในกรุงเทพฯ ยังมีน้อย ไม่ครอบคลุมทุกเขต จึงไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ป่วยที่เพิ่มขึ้นได้ (ไทยพีบีเอส, 2564, 24 กรกฎาคม; The101.world, 2564, 2 สิงหาคม; มติชน, 2564, 6 สิงหาคม)

# 5

unaşu



## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

กรุงเทพมหานครในฐานะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ดูแลพื้นที่ของมหานครกรุงเทพนั้นแม้จะเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดูจะก้าวหน้า มีอิสระ และมีความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทย แต่ตัวกรุงเทพมหานคร ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยิ่งประสบกับประเด็นท้าทายนานัปการ ทั้งประเด็นท้าทายในแง่ของโครงสร้างการบริหาร ทั้งความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และโครงสร้างการบริหารภายใน ประเด็นท้าทายในเรื่องของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร และประเด็นท้าทายที่มาจากความสลับซับซ้อนของปัญหาการเติบโตและการพัฒนาของมหานครเอง หนังสือนี้เป็นเพียงความพยายามหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นท้าทายและความสลับซับซ้อนของปัญหากรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นข้อสังเกตบางประการต่อสถานการณ์ล่าสุดที่กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญในเรื่องของวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ขณะที่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในเรื่องของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกกรุงเทพมหานคร และรูปแบบใหม่ของตัวแทนในระดับท้องถิ่นยังไม่มีกำหนดขึ้นหลังจากที่ถูกแช่แข็งมาเป็นเวลา 8 ปี นับจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นับเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะมีการเลือกตั้งช้าที่สุดเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> ที่ผ่านมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2564 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 ส่วนการจัดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยากำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2565

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- BLT Bangkok. (2562, 3 เมษายน). *ผ้าแผนแม่บทแก้วิกฤตจลาจล  
กรุงเทพฯ เชื่อมต่อระบบล้อ-ราง-เรือ*. [https://www.  
bltbangkok.com/bangkok-update/4755/](https://www.bltbangkok.com/bangkok-update/4755/)
- The101.world. (2564, 2 สิงหาคม). *'เส้นตาย' กับคำเตือนก่อน  
สาธารณสุขจะล่มสลาย*. [https://www.the101.world/zendai-  
covid19](https://www.the101.world/zendai-covid19)
- Thestandard. (2564, 14 มิถุนายน). *สรุปปมกระจายวัคซีน ศบค.-สธ.-  
กทม. และแนวทางสำหรับผู้ที่ถูกเลื่อนนัด*. [https://thestandard.  
co/crc-moph-and-bangkok-vaccine-spreading-issue](https://thestandard.co/crc-moph-and-bangkok-vaccine-spreading-issue)
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *ข้อมูลรายได้ขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. [http://  
www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary\\_62.pdf](http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_62.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2563). *ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. [http://www.dla.go.th/work/  
money/data/03/Summary\\_63.pdf](http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_63.pdf)
- จิระพงศ์ เต็มเปี่ยม. (2564, 6 เมษายน). *กทม.ใหญ่เกินกำลังของผู้ว่า  
คนเดียว. แนวหน้า, 2.*
- โชคชัย กรกิตติชัย. (2560). *สภาเขตกรุงเทพมหานคร (ส.ข.). คลังสาร  
สนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ*. [https://dl.parliament.go.th/  
handle/lirt/521084](https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/521084)

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

ฐานเศรษฐกิจ. (2559, 22 สิงหาคม). *เร่งศึกษาที่จอดรถราชดำเนิน  
ลุ่มบึงคูเคาะรูปแบบลงทุน/ปั่นฟีดเดอร์เชื่อมสายสีม่วง-สีส้ม*.

<https://www.thansettakij.com/property/87063>

เดลินิวส์. (2564, 1 มิถุนายน). *'อัครวิณ'ลงนามประกาศ ปิด 5 สถานที่-  
หลัง ศบค. สั่งเบรค*. [https://www.dailynews.co.th/bangkok/  
847022](https://www.dailynews.co.th/bangkok/847022)

\_\_\_\_\_. (2564, 7 สิงหาคม). *กทม.เลื่อนเก็บค่าขยะอัตราใหม่  
ออกไปอีก 1 ปี*. <https://www.dailynews.co.th/news/134541/>

ไทยพับลิก้า. (2563, 9 ตุลาคม). *น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร “ความจริงที่  
แก้ได้...ง่ายนิดเดียว”*. [https://thaipublica.org/2020/10/flood-  
problems-in-bangkok/](https://thaipublica.org/2020/10/flood-problems-in-bangkok/)

ไทยพีบีเอส. (2562, 16 ธันวาคม). *กทม.ฝุ่น PM2.5 ยังเกินมาตรฐาน  
สูงสุดริมถนนพหลโยธิน*. [https://news.thaipbs.or.th/content/  
287081](https://news.thaipbs.or.th/content/287081)

\_\_\_\_\_. (2563, 13 ธันวาคม). *ฝุ่นเกิน 31 เขต กทม.-ปริมาณลด  
“บางขุนเทียน” กระทบสุขภาพ*. [https://news.thaipbs.or.th/  
content/299139](https://news.thaipbs.or.th/content/299139)

\_\_\_\_\_. (2563, 28 มีนาคม). *วันที่ไทยรู้จัก COVID-19*. [https://  
news.thaipbs.or.th/content/290347](https://news.thaipbs.or.th/content/290347)

\_\_\_\_\_. (2564, 24 กรกฎาคม). *เสียงแพทย์ชนบทถึง “เมืองหลวง”  
ในช่วงวิกฤตโควิด-19*. [https://news.thaipbs.or.th/content/  
306391](https://news.thaipbs.or.th/content/306391)

\_\_\_\_\_. (2564, 29 กรกฎาคม). *กทม.เร่งจัดซื้อวัคซีน “โมเดอร์นา”  
ฉีดให้ประชาชน*. <https://news.thaipbs.or.th/content/306519>

- ไทยรัฐ. (2564, 21 กรกฎาคม). กทม. แจงแนวทาง ดูแลรักษาผู้ป่วย  
โควิด-19 จัดทีม CCRT คัดกรองเชิงรุกในชุมชน. [https://  
www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2146357](https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2146357)
- บีบีซี. (2563, 20 ธันวาคม). โควิด-19: สธ. ประกาศการระบาดระลอก  
ใหม่ในไทย ผู้ติดเชื้อจากกรณีสมุทรสาครเกือบ 700 รายใน  
3 วัน. <https://www.bbc.com/thai/thailand-55383363>
- \_\_\_\_\_. (2564, 3 พฤษภาคม). โควิด-19: เหตุใดต้องจับตา  
“คลัสเตอร์คลองเตย” และชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ หลังยอดติดเชื้อ  
ยังพุ่ง-ยอดตายทำสถิติรายวันสูงสุด. [https://www.  
bbc.com/thai/thailand-56968103](https://www.bbc.com/thai/thailand-56968103)
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561, 24 มกราคม). ค่าฝุ่นละออง กทม.วันนี้เกิน  
มาตรฐาน! แนะนำ ประชา.ไม่ควรอยู่นอกอาคาร สวมผ้าปิดจมูก.  
<https://www.prachachat.net/general/news-106126>
- \_\_\_\_\_. (2564, 27 พฤษภาคม). กทม. เปิดลงทะเบียนฉีดวัคซีน  
โควิด ผ่านเว็บ [www.ไทยร่วมใจ.com](http://www.ไทยร่วมใจ.com). [https://www.  
prachachat.net/general/news-676256](https://www.prachachat.net/general/news-676256)
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2547). การบริหารงานเมืองหลวงในต่างประเทศ:  
บทเรียนให้กับกรุงเทพมหานคร. ใน อรทัย ก๊กผล (บก.),  
ปฏิรูป กทม.: ระบบสองชั้นแก้ปัญหา กทม. ได้จริงหรือ.  
กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระ  
ปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2559, 20 กันยายน). เมื่อปัญหาการจราจรกับปัญหา  
รถติด (อาจ)ไม่ใช่เรื่องเดียวกัน. *มติชน*, 16.

- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2560, 22 สิงหาคม). วิกฤตตรมเมล็ไทย. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2561, 24 กรกฎาคม). ความล้มหลังอันแสนก้าวหน้า..  
ยังดำเนินต่อไปใน กทม. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2561). *เมือง-กิน-คน : แผลงการณ์ว่าด้วยเรื่อง  
นคราวิวัฒน์ การพัฒนาเมือง และสขภาวะเมืองของไไทย* (พิมพ์  
ครั้งที่ 2). นนทบุรี: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง วิทยาลัยรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยรังสิต.
- \_\_\_\_\_. (2562, 11 มิถุนายน). น้ำท่วม กทม.ครั้งนี้มีพิพพิกับ  
ทมัใจก็พอ. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2562, 15 มกราคม). จากเมือง 'เดิน' ได้ สู่มือง 'ดม'  
ได้ : มลพิษทางอากาศในเมือง. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2562, 5 พฤศจิกายน). สิทธิที่จะมีอำนาจกำหนดชีวิต  
และความเปลี่ยนแปลงของเมือง. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2563, 21 กรกฎาคม). การเมืองการปกครองกทม.  
ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง หรือเลือกตั้งก่อนปฏิรูป?. *มติชน*, 15.
- \_\_\_\_\_. (2563, 6 ตุลาคม). เมื่อกรุงเทพฯต้องการการระบายน้ำ  
และการระบายอารมณ์. *มติชน*, 16.
- \_\_\_\_\_. (2564). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การทบทวนสถานการณ์  
ปัญหาของคนจนเมืองหลุดระบบในประเทศไทย. แผนงาน  
พัฒนาองค์ความรู้เพื่อสร้างเสริมสขภาวะและประสานเครือข่าย  
คนไร้บ้านและคนจนเมือง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้าง  
เสริมสขภาพ.*



พิชัญ พงษ์สวัสดิ์ และธนิสรา เรืองเดช. (2563). รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาแพลตฟอร์มสื่อสารข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย (2563) บนเว็บไซต์: กรณีศึกษาและการประยุกต์ใช้กับการเลือกตั้งท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

โพสต์ทูเดย์. (2555, 27 พฤศจิกายน). เสนอเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่า ฯ กทม. <https://www.posttoday.com/social/local/190500>

\_\_\_\_\_. (2557, 15 กันยายน). เปิดรายชื่อ 30 สก. สรรหา "ข้าราชการ" เพียง. <https://www.posttoday.com/social/local/318556>

\_\_\_\_\_. (2561, 3 ตุลาคม). "หากฎหมายเปิดเครื่องสูบน้ำไม่ได้" ผู้ว่า ฯ กทม. เมฆหลังน้ำท่วมบางเขน. <https://www.posttoday.com/social/general/566346>

มนีรัตน์ จันทร์เคน. (2563, 3 มีนาคม). สัมภาษณ์ "รถไฟฟ้า-ไฮสปีด" ทำไม่ต้อง BTS-CP. Phoenix. <https://www.phoenixproperty.co.th/blogs/news/2840>

มติชน. (2563, 13 เมษายน). วิจัยยัน 'โควิด' กระทบชีวิต 'คนจนเมือง' ชง 5 ข้อเสนอทางนโยบาย จี้รัฐเยียวยา. [https://www.matichon.co.th/covid19/thai-covid19/news\\_2138088](https://www.matichon.co.th/covid19/thai-covid19/news_2138088)

\_\_\_\_\_. (2564, 14 มิถุนายน). 'อัครวิน' สยบข่าวขัดแย้งสธ. ยันคนถูกเลื่อน ไม่ต้องต่อคิวใหม่ ได้ข่าวลือปลดปลัด กทม. [https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news\\_2775541](https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_2775541)

\_\_\_\_\_. (2564, 28 กรกฎาคม). ภาษีที่หายไปของ กทม. ใครว่าไม่น่าห่วง. [https://www.matichon.co.th/article/news\\_2850505](https://www.matichon.co.th/article/news_2850505)

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

มติชน. (2564, 6 สิงหาคม). แพทย์ชนบท เล่าปัญหาคนจนเมือง หากติดโควิด เป็นไปได้ยากที่จะให้กักตัวที่บ้าน. [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_2869974](https://www.matichon.co.th/politics/news_2869974)

เวิร์คพอยท์ทูเดย์. (2561, 28 ธันวาคม). ศุภรัศมิ์สุดท้ายปี'61 เดือน กทม.-ปริทัศน์ 'PM 2.5' ยังเกินค่ามาตรฐานหลายจุด. <https://workpointtoday.com/เดือนกทม-ปริทัศน์-pm-2-5-ยังเกิน/>

สมบัติ จันทรวงศ์. (2530). การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต พ.ศ. 2528. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2561). การขยายเส้นทางการเดินเรือในคลองในเขตกรุงเทพมหานครและปริทัศน์. [https://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PDF/2562-07/25620718-05.pdf](https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2562-07/25620718-05.pdf)

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). รายงานผลการศึกษานโยบายบูรณาการ (Final Report) โครงการศึกษา ทบทวน และปรับตัวชีวิตระดับเมืองตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). สรุปผลที่สำคัญประชากรแฝงในประเทศไทย พ.ศ. 2562. [http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรแฝง/2562/Population\\_62.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรแฝง/2562/Population_62.pdf)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *สรุปผลที่สำคัญประชากรแฝงในประเทศไทย พ.ศ. 2563*. [http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรแฝง/2563/Population\\_63.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรแฝง/2563/Population_63.pdf)

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). *สถิติกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2563*. [https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000130/BMA\\_STATISTICS%202563/ebook%2063.pdf](https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000130/BMA_STATISTICS%202563/ebook%2063.pdf)

สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร. (2565, 28 กุมภาพันธ์). สถานการณ์ฝุ่น PM2.5 ในกรุงเทพมหานคร รายงานสรุปค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง 28 กุมภาพันธ์ 2565 ณ 15:00 น. [Image attached] [Status update]. Facebook. <https://www.facebook.com/pr.environment/photos/426291752627812>

โสภณ พรโชคชัย. (2563, 19 มิถุนายน). *การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน พ.ศ. 2537-2563. เอเจนซี ฟอรั่ เรียวลเอสเตท แอฟแฟร์ส ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ข้อมูลสำรวจจากภาคสนาม*. [http://area.co.th/thai/area\\_announce/area\\_press.php?strquey=press\\_announcement3851.htm](http://area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement3851.htm)

### ภาษาอังกฤษ

Marks, D. (2018). The urban political ecology of the 2011 floods in Bangkok: The creation of uneven vulnerabilities. *Pacific Affairs*, 88(3), 623-651.

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

Marks, D. (2020). An urban political ecology of Bangkok's awful traffic congestion. *Journal of Political Ecology*, 27(1), 732-758.

Philip, C. (2021, June 13). *VERY BANGKOK: The Most Primate City*. *Bangkok 101*. <https://www.bangkok101.com/very-bangkok-the-most-primate-city>

## ประวัติผู้เขียน



### ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

Assistant Professor Dr. Pitch Pongsawat

หัวหน้าภาควิชาการปกครอง

#### วุฒิการศึกษา

ปริญญาเอก Ph.D. City and Regional Planning  
(University of California, Berkeley)

ปริญญาโท M.Phil. Land Economy  
(University of Cambridge)

ปริญญาตรี ร.บ. การปกครอง เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง  
(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

#### ความสนใจด้านวิชาการ

- การเมืองนคร
- การเมืองไทยสมัยใหม่
- การเมืองเปรียบเทียบ

E-mail madpitch@yahoo.com

Web Page <https://sites.google.com/g.chula.edu/pitchpongsawat>

## ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565

### ผลงานวิชาการ

#### *Book Chapters:*

“socio -cultural cleavages and Red-yellow Shirt Conflicts in Thailand’s politics: Acritical Multiculturalism View” in Multicultural Challenges and sustainable democracy in europe and east asia, edited by Nam-Kook Kim, 2014

#### *Journal Articles:*

“รัฐประหารต้านได้ ... (โดยไม่ต้องใช้ความรุนแรง) ประวัติศาสตร์และการเมืองเรื่องแซนด์วิช (ทั่วโลก) ประชาธิปไตย คือหัวใจของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ”, ในมติชนออนไลน์ 2557 สืบค้นจาก [www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1389714068&gripid=01&catid&subcatid](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1389714068&gripid=01&catid&subcatid)



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสอทอง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175  
[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



ก่อนจะถึงการเลือกตั้งผู้ว่าฯ  
ISBN : 978-616-476-252-7ebook