



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โบราณสถาน อาคารเก่า วิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิมล้วนเป็นมรดกวัฒนธรรมที่มีคุณค่ายิ่งของสังคม ซึ่งจะยังประโยชน์แก่การเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่จะทำให้เราสามารถดำเนินกิจกรรมในปัจจุบันและวางแผนสำหรับอนาคตได้อย่างถูกต้องเหมาะสม มรดกวัฒนธรรมจึงควรได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาไว้เพื่อให้ลูกหลานได้รับรู้และเข้าใจความเป็นมาของบรรพบุรุษ กรุงรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศมาเป็นเวลายาวนานกว่า 200 ปี เป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวัง ศาลากลาง อนุสรณ์สถาน ย่านชุมชนและสถานที่สำคัญต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมอันล้ำค่าของชาติ และยังเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมสำคัญหลายด้านของเมืองและของประเทศ แต่ที่ผ่านมากกรุงรัตนโกสินทร์ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารอย่างแออัดและไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ปัญหาการรื้อทำลายอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหามลพิษ เป็นต้น

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับกรุงรัตนโกสินทร์ด้วยการอนุรักษ์โบราณสถานที่สำคัญ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ และเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าในปัจจุบัน คณะกรรมการในระดับชาตินี้ ประกอบด้วยผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ กำหนดหลักเกณฑ์การก่อสร้างอาคารทั้งของภาครัฐและเอกชน และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย และในปี พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในระดับชาติ รัฐบาลจะได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาวางนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผ่านมากกว่า 20 ปีแล้ว แต่ปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงมีอยู่มากมาย ทั้งปัญหาที่มีอยู่เดิมและปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรใน

ระดับต่าง ๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันและระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่าง เช่น การคัดค้านโครงการรื้อถอนโรงพิมพ์คุรุสภาเดิม การก่อสร้างศาลาตรีมุขริมคลองคูเมืองเดิม และโครงการปรับภูมิทัศน์ริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ ท่าเตียน และปากคลองตลาด เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วเป็นเวลาหลายปี แต่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหามาให้ยุติและสำเร็จลุล่วงไปได้มาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในระดับชาติ และได้รับการให้ความสำคัญจากรัฐบาลโดยการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติขึ้นมารับผิดชอบ ซึ่งน่าจะมีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ แต่ปรากฏว่า ปัญหาการพัฒนาทางกายภาพยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาขององค์กรที่รับผิดชอบและแนวทางในการแก้ไข โดยผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

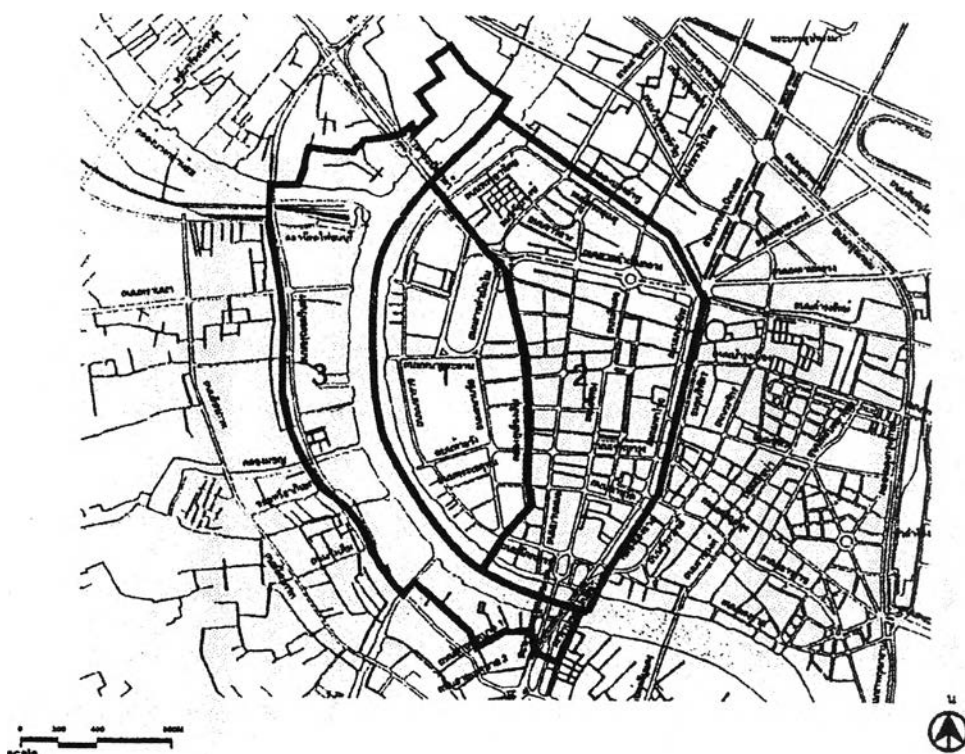
1. ศึกษาความเป็นมาของการจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
3. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
4. เสนอแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ในการศึกษาองค์กร แบ่งหน่วยวิเคราะห์หรือออกเป็น 2 ระดับคือ หน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานระดับปฏิบัติการ โดยหน่วยงานระดับนโยบาย หมายถึง องค์กรในรูปคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ คณะกรรมการโครงการกรุงเทพมหานคร (ในอดีต) และคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองเก่า (ในปัจจุบัน) ส่วนหน่วยงานระดับปฏิบัติการ

หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

2. ในการศึกษาสภาพทางกายภาพ จะศึกษาเฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่ ตามคำนิยามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 บริเวณ คือบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามกรุงรัตนโกสินทร์¹ (ดังแผนที่ 1-1)



แผนที่ 1-1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

- สัญลักษณ์**
- หมายเลข 1 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน
 - หมายเลข 2 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก
 - หมายเลข 3 บริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

ที่มา: บริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด, รายงานการติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4 (ประจำปี พ.ศ. 2543) เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, หน้า 6-2.

¹สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เดิม). [2544]. (ยึดสำเนา)

ทั้งนี้ กำหนดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาสภาพทางกายภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นมาเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

1.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ การจัดองค์กร นโยบายและแผน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยศึกษาจากเอกสารราชการ รายงานการประชุม สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษาการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนา และสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพของกรุงรัตนโกสินทร์ จากนโยบายและแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารราชการ รายงานการประชุม สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา

3. สัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน เพื่อนำแนวความคิดจากการสัมภาษณ์มาใช้ในการวิเคราะห์

4. สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไข

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์กรที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

2. เป็นตัวอย่างการศึกษาปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศไทย