

วารสารความเป็นธรรมทางสังคมและความเหลื่อมล้ำ

ปัจจัยการย้ายเมืองหลวงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สู่แนวทางการบริหารจัดการเมืองหลวงของประเทศไทย

Capital relocation factors in Southeast Asia
and the guidelines for managing the capital city of Thailand

อรัทัย คุณะดิลก^{ก1}

Orathai Gunatilaka^a

^กบริษัท ทูลี รีเสิร์ช แอนด์ คอนซัลแทนท์ จำกัด

^aTruly Research & Consultant Co., Ltd.

บทคัดย่อ

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา การย้ายเมืองหลวงเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งถือได้ว่าการย้ายเมืองหลวงมากที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นทั่วโลก โดยประเทศที่มีการย้ายเมืองหลวงและมีปัจจัยที่น่าสนใจได้แก่ ประเทศเมียนมาร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซียซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมีความเหมือนและแตกต่างกับเมืองหลวงของประเทศไทย จึงเป็นที่มาของการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการย้ายเมืองหลวงของทั้ง 3 ประเทศข้างต้น ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการเมืองในประเทศไทย เพื่อให้สามารถนำผลวิเคราะห์มาประยุกต์ใช้ได้ในอนาคต จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยทั้ง 3 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีองค์ประกอบของปัจจัย 3 ด้าน ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านสภาพภูมิประเทศ 2) ปัจจัยด้านความแออัดของเมือง และ 3) ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองหลวงของประเทศไทยแล้วพบว่าปัจจัยที่ใกล้เคียงกันถึง 2 ปัจจัยนั้นคือปัจจัยด้านสภาพภูมิประเทศและปัจจัยด้านความแออัดของเมือง โดยได้ทำการอธิบายสาเหตุของปัจจัยดังกล่าวผ่านทฤษฎีด้านผังเมืองและทฤษฎีการพัฒนามนุษย์และสังคมโดยพบว่าปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดนั้นคือปัจจัยด้านสภาพภูมิประเทศอันเป็นผลพวงมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำยที่สุดเพื่อให้การบริหารจัดการเมืองหลวงเป็นไปได้อย่างมีศักยภาพ ผู้เขียนเสนอแนะแนวทางการวางผังเมืองโดยใช้แนวคิดการจัดการแบบปรับตัว (Adaptive management) และเมืองพลวัต (Resilience city) เพื่อให้การวางผังเมืองสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นจริงรวมทั้งการย้ายศูนย์ราชการที่สำคัญออกนอกเมืองเพื่อลดความแออัดแต่ทั้งนี้ก็ยังคงไว้ซึ่งเมืองหลวงเดิมอย่างกรุงเทพมหานครเพื่อดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: เมืองหลวง; การย้ายเมืองหลวง; การบริหารจัดการเมือง

¹Corresponding author, E-mail address: orathaitilakam@gmail.com

Abstract

In recent decades, moving to the capital city was particularly common in Southeast Asia. What were the highest compared to other regions around the world? The country of Myanmar, the Philippines, and Indonesia, where various factors occur that are similar and different from the capital of Thailand, therefore this article aims to study the factors that resulted in the relocation of the capital of the above countries and interviews with experts in urban management in Thailand. To apply the analysis results in the future. The result found that factors that caused the relocation of the capital cities in Southeast Asia consisted of 3 factors as follows; 1) Geographical factors, 2) Congestion factors, and 3) Political and administrative factors. When compared to the capital city of Thailand, it found two factors are similar, the geographical factor and the congestion factor. The causes of such factors were explained through urban planning theory and human and social development theory. This result found that the most important factor in moving the capital city in Thailand is the topography factor resulting from climate change. Finally, to manage the capital city in Thailand. The author suggests that the city planning guidelines should be use the concept of Adaptive management and Resilience city for the city planning can be adjusted according to actual situations, including moving important government centers outside the city to reduce congestion. Maintain the original capital city like Bangkok to maintain the identity of Thailand.

Keywords: Capital city; Moving capital city; Urban management

บทนำ

เมืองหลวงถือเป็นศูนย์กลางการปกครองและเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอย่างมาก ในอดีตพื้นที่ที่จะได้รับความเจริญเป็นอันดับแรกคงหนีไม่พ้นเมืองหลวง การลงทุนโครงสร้าง พื้นฐานขนาดใหญ่มักเกิดขึ้นที่เมืองหลวงเป็นที่แรก ไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข สถาบันการศึกษา เมื่อเมืองหลวงมีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานครบครันกว่าพื้นที่อื่น ๆ เมืองหลวงจึงเกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วและมักดึงดูดผู้คนจากหลายถิ่นฐานให้เดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก และหากการบริหารจัดการเมืองหลวงยังไม่มีศักยภาพและประสิทธิภาพเท่าทันกับความเติบโตที่รวดเร็วนี้ สิ่งที่จะตามมาก็คือ ปัญหาอันมากมายและยากจะแก้ไข

การที่เมืองหลวงถูกปัญหาต่าง ๆ รุมเร้าไม่ต่างกับโรคภัยที่เกิดขึ้นกับคนไข้ นักวางแผนเมือง หรือผู้บริหารเมืองจึงมีหน้าที่สำคัญในการรักษาเยียวยาอาการต่าง ๆ เพื่อให้เมืองยังคงอยู่รอดและคนในเมืองยังมีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่อง สภาพความแออัดของผู้คน ปัญหาการจราจรติดขัด หรือแม้กระทั่งปัญหามลพิษฝุ่นควัน ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องแก้ปัญหาดังกล่าว โดยปัญหาเหล่านี้จะไม่สามารแก้ไขได้หากขาดการวางแผนและการดำเนินตามแผนที่มีความเหมาะสม ทั้งนี้ การวางแผนต่าง ๆ ต้องเกิดขึ้นตั้งแต่ยังไม่เกิดปัญหาที่รุนแรง และรวมทั้งจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายด้านผังเมืองอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

หากปล่อยให้ปัญหาย้ายไปเมืองหลวงทวีความรุนแรงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงทางตัน หนทางการแก้ไขปัญหามักได้ยีนอยู่เสมอคือ “การย้ายเมืองหลวง” เพราะการย้ายเมืองหลวงเปรียบเสมือนการสร้างเมืองขึ้นใหม่ ผู้วางแผนสามารถออกแบบ และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ให้เมืองหลวงใหม่เกิดประสิทธิภาพและป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากเมืองหลวงเดิม เปรียบเสมือนการมีบทเรียนให้เรียนรู้และสร้างสรรค์เมืองหลวงที่ดีต่อไปในอนาคต แต่ทั้งนี้ การย้ายเมืองหลวงนั้นมีปัจจัยในเรื่องสังคม เศรษฐกิจ และรูปแบบการปกครองเดิมที่ยังฝังรากอยู่ที่เมืองเก่า การย้ายเมืองหลวงจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่เมื่อคิดแล้วจะสามารถทำ

ได้ทันที เพราะนอกจากปัญหาในเชิงกายภาพแล้ว การย้ายเมืองหลวงยังอาจมีปัจจัยในเรื่องการเมือง การปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นการย้ายเมือง หลวงจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนและร่วมมือระหว่าง ภาคส่วนต่าง ๆ ยากยิ่งกว่าการสร้างเมืองใหม่ธรรมดา ๆ สักเมืองหนึ่งเสียอีก

ภูมิภาคเอเชียเกิดการย้ายเมืองหลวงในช่วงไม่กี่ทศวรรษเป็นอันดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก (Benjamin Sawe, 2017) โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่ง 3 ประเทศใน ภูมิภาคดังกล่าวที่มีการย้ายเมืองหลวงและมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก คือ ประเทศเมียนมาร์, ประเทศ ฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย ประเทศทั้ง 3 ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ถือ เป็นประเทศที่มีการย้ายเมืองหลวงหรือ มีแนวทางการวางแผนการย้ายเมืองหลวงไปสู่เมืองใหม่ โดยแต่ละประเทศมีปัจจัยที่แตกต่างกันและปัจจัยต่าง ๆ นั้น ก็ล้วนแล้วแต่ปรากฏใน เมืองหลวงของประเทศไทยเช่นกัน

กรุงเทพมหานครหนึ่งในเมืองโตเดียวที่เป็นที่รู้จักกันทั่วโลก แต่ปัญหาต่าง ๆ ก็รุมเร้ากรุงเทพมหานคร ไม่ต่างกับเมืองหลวงอื่น ๆ ในประเทศดังกล่าวข้างต้น ทั้งปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาความแออัดของ ประชากรจึงเกิดคำถามที่ว่า อาจถึงเวลาที่กรุงเทพมหานครของเราจะกลายเป็น เมืองหลวงเก่าของประเทศไทย แล้วหรือไม่ และเราจะสามารถเรียนรู้ข้อดีและข้อเสียของการย้ายเมืองหลวง จากประเทศในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยได้ อย่างไร โดยคำถามดังกล่าวจึง นำมาสู่วัตถุประสงค์ของบทความชิ้นนี้ คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการ ย้ายเมืองหลวงของประเทศไทย ที่น่าสนใจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ประเทศเมียนมาร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย 2) เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายเมืองหลวงของ 3 ประเทศ ดังกล่าวต่อเมืองหลวงของประเทศไทย และ 3) เพื่อนำมาสู่การเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการ กรุงเทพมหานคร โดยบทความชิ้นนี้ได้รวบรวม เอกสารบทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว และมีโอกาสได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการ บริหารจัดการเมืองในประเทศไทย โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ผ่าน กรอบทฤษฎีด้านผังเมืองและทฤษฎีการ พัฒนามนุษย์และสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อแง่มุมการบริหารจัด การเมืองหลวงของประเทศไทยต่อไปใน อนาคต

ปัจจัยการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทย

ประเทศเมียนมาร์มีการปกครองด้วยรัฐบาลทหารมาเป็นระยะเวลานานก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง ครั้งสำคัญขึ้นในปี พ.ศ. 2548 ที่มีการประกาศย้ายเมืองหลวงจากนครย่างกุ้งไปยังเมืองเนปีดอ ซึ่งเป็นที่ แน่นนอนว่าประเทศที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจในระบบ ทหารมายาวนานเช่นว่านี้ นโยบายที่เกิดขึ้นต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายการย้ายเมืองหลวงจึงมักมีความสัมพันธ์กับ เรื่องความมั่นคงของกองทัพเป็นสำคัญ (พรพิมล ตรีโชติ, 2552) เหตุการณ์ที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาร์ตระหนักและ นำมาสู่แนวคิดการย้ายเมืองหลวงจากจากเมือง ย่างกุ้งไปยังเมืองเนปีดอถูกระบุโดยนักวิชาการว่า “การก่อการกำเริบ 8888” โดยถือว่ามีความสำคัญต่อการวางแผน ยุทธศาสตร์ของกองทัพมาเป็นอย่างมาก เพราะเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้สะท้อนภาพของผังเมืองกรุงย่างกุ้งที่ ไม่เอื้ออำนวยต่อความมั่นคงของรัฐบาลและยังมี ส่วนทำให้เหตุการณ์ดังกล่าวรุนแรงขึ้น สืบเนื่องมาจากความ ซ้ำซ้อนและไม่เป็นระเบียบของผังเมืองย่างกุ้ง ที่เปิดโอกาสให้ผู้คนจำนวนมากมีฐานซ่อนสมุทกกองกำลังที่อยู่ใกล้ กับสถานที่ราชการ นอกจากนี้ในระยะเวลา ใกล้เคียงกัน การปรากฏของเรือรบจากประเทศสหรัฐอเมริกาใน บริเวณเขตอ่าวมาเดมะซึ่งอยู่ติดกับเมืองย่างกุ้งในทิศใต้ นั้น สะท้อนภาพปัจจัยคุกคามต่อเมืองหลวงอย่าง ย่างกุ้งทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศอย่างชัดเจน (ดุลยภาค ปรีชาธิราช, 2562) นี่จึงเป็น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลเกิดการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทย

หากมองในแง่ภูมิศาสตร์แล้วจะเห็นว่าการที่ประเทศเมียนมาร์เลือกย้ายเมืองหลวงนั้นเป็นเพราะว่าเนปิดอว์ถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่อยู่ใจกลางประเทศเมียนมาร์ แต่ถึงแม้ว่าจะอยู่กึ่งกลางของประเทศด้วยสภาพของเมืองเนปิดอว์ที่เต็มไปด้วยหุบเขาและป่าไม้ส่งผลให้การเดินทางเข้าถึงเมืองเนปิดอว์ไม่ใช่เรื่องง่ายและสะดวกแต่อย่างใด (สุภวัฒน์ คุณานวัณณ์, 2553) การย้ายเมืองหลวงเข้าไปสู่พื้นที่ที่เข้าถึงยากอย่างเมืองเนปิดอว์นี้ ทำให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองและการตั้งฐานทัพได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอีกประเด็นที่มีผู้กล่าวถึงอยู่บ้าง คือ ปัจจัยทางโหราศาสตร์ ที่ว่า เมืองหลวงที่ดีต้องเกิดจากการสร้างขึ้นของคนเมียนมาร์เท่านั้นแต่เมืองย่างกุ้งถูกสถาปนาขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องย้ายเมืองหลวงและสร้างขึ้นมาใหม่โดยคนเมียนมาร์เอง จึงอาจเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งของการย้ายเมืองหลวงอีกด้วย (ปกศักดิ์ นิลอุบล, 2552) เมื่อกล่าวถึงแนวทางในการสร้างเมืองหลวงแห่งใหม่อย่างเนปิดอว์นั้นมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เนปิดอว์ได้รับการวางแผนเมืองเป็น 4 พื้นที่หลัก ได้แก่ พื้นที่ราชการ (ministry zone) พื้นที่โรงแรม (hotel zone) พื้นที่อุตสาหกรรม (industry zone) และพื้นที่ทหาร (military zone) โดยในปัจจุบันพื้นที่ เมืองหลวงอย่างเนปิดอว์ก็มีการจัดโซนนิ่งได้อย่างดีซึ่งพื้นที่ที่ได้รับการดูแลรักษาอย่างเข้มงวดนั้นคือพื้นที่ทหาร และพื้นที่อุตสาหกรรม สาเหตุก็มาจากการที่รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญในเรื่องระบอบทหารมาเป็นอันดับแรกสุดท้ายแล้วเมืองหลวงของเมียนมาร์ก็ยังคงมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับปัจจัยทางการเมืองการปกครองเป็นภูมิเหตุสำคัญนั่นเอง

ปัจจัยการย้ายเมืองหลวงประเทศฟิลิปปินส์

กรุงมะนิลาถือเป็นเมืองหลวงอย่างทางการของประเทศฟิลิปปินส์มาตั้งแต่อดีต ในสมัยที่ประเทศฟิลิปปินส์ยังตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศสเปน กรุงมะนิลาที่มีความมั่งคั่งของสถาปัตยกรรมและพื้นที่เมือง จนได้รับสมญานามว่า “ไข่มุกแห่งบูรพา” (MGR ออนไลน์, 2553) จึงเป็นเหตุผลที่ว่ากรุงมะนิลาคือภาพความทรงจำเดียวที่บ่งบอกถึงอัตลักษณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ได้ชัดเจนที่สุด แต่ทั้งนี้ กรุงมะนิลาเกิดปัญหาเรื้อรังหลายประการ จนถึงขั้นที่ว่า ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ได้ออกมาให้คำกล่าวว่า “มะนิลากำลังจะกลายเป็นเมืองที่ตายแล้ว (dead city) ภายใน 25 ปีข้างหน้า” (Rodrigo Roa Duterte, 2561) ยิ่งเป็นภาพสะท้อนของกรุงมะนิลาอย่างชัดเจนว่าอีกไม่นานมะนิลาอาจเป็นเพียงแค่ภาพความทรงจำเท่านั้น หากกล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้กรุงมะนิลานั้นเกิดปัญหาเรื้อรังในปัจจุบันจนทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ ตัดสินใจให้มะนิลากลายเป็น dead city หนึ่งในปัญหาสำคัญของเมืองหลวงแห่งนี้เป็นเรื่องการมีชุมชนแออัดที่ยากต่อการแก้ไขและส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย เช่น เกิดไฟไหม้ใหญ่กลางกรุงมะนิลา สาเหตุมาจากความหนาแน่นของอาคารบ้านเรือนเมื่อเกิดเพลิงไหม้จึงเกิดเพลิงไฟจึงลุกลามติดต่อกันอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเกิดไฟไหม้รุนแรงย่านชุมชนแออัดกลางกรุง ผลกระทบต่อประชากรกว่า 10,000 คน (PPTV Online, 2560) ปัญหาความแออัดของประชากรเหล่านี้ยิ่งสร้างปัญหาทวีคูณเพราะประกอบกับเหตุผลที่ว่ากรุงมะนิลาเป็น เมืองหลวงที่มีพื้นที่เพียง 42.82 ตารางกิโลเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองหลวงอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้แล้วถือเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดเล็กที่สุดในภูมิภาคอีกด้วย (Salita, D. C., 2022) นอกจากนี้ความแออัดของประชากรยังส่งผลมาสู่การจราจร ที่เข้าขั้นวิกฤติเพราะปัญหาการจราจรของประเทศฟิลิปปินส์ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจมากถึง 2,500 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 1,500 ล้านบาทต่อวัน และตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 6,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 3,500 ล้านบาทนั่นเอง (ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน, 2561) เรียกได้ว่าความหนาแน่นของ ประชากรในประเทศฟิลิปปินส์เป็นปัจจัยอันสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดปัญหามากมายตามมาและอาจทำให้ กรุงมะนิลาเริ่มถึงทางตัน

เมื่อมองย้อนกลับไปสู่แนวคิดการย้ายเมืองหลวงของประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงปี พ.ศ. 2491 – 2519 ได้มีความพยายามสร้างเมืองหลวงแห่งใหม่ขึ้นมาครั้งหนึ่ง นั่นคือ เมืองเกซอนแต่แนวคิดดังกล่าวนี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จอันเนื่องมาจากว่า กรุงมะนิลาและกรุงเกซอนมีพื้นที่ใกล้กันเกินไประยะทางห่างกันเพียงแค่ 17 กิโลเมตรเท่านั้น ความพยายามในครั้งนั้นจึงเปรียบเสมือนการแก้ปัญหาคำเดียวแต่เพียงชั่วคราวเท่านั้นและสุดท้ายแล้วกรุงมะนิลาก็ยังเกิดปัญหาเรื้อรังที่ยากต่อการแก้ไขอีกเช่นเดิม (โสภณ พรโชคชัย, 2558)

ในปัจจุบันถึงแม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะไม่มีแผนการการย้ายเมืองหลวงที่เป็นทางการออกมานั้น แต่ในทางปฏิบัติและความเข้าใจของนักวิชาการหลากหลายผู้คนแล้วเห็นได้ชัดเจนว่าประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการจัดการและเตรียมการเพื่อย้ายเมืองหลวงออกจากกรุงมะนิลาอย่างแน่นอน ข้อมูลที่สนับสนุนความข้อเท็จจริงเรื่องการย้ายเมืองหลวงของประเทศฟิลิปปินส์ คือ ในปัจจุบันนี้ประเทศฟิลิปปินส์มีโครงการวางแผนสร้างเมืองศูนย์กลางแห่งใหม่โดยเรียกโครงการดังกล่าวว่า นิว คลาร์ก ซิตี้ 2 (New Clark City) และยังมีแนวทางการสร้างศูนย์กลางธุรกิจที่สำคัญอย่างยิ่งนั่นคือ เมืองมาคาติ โดยแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นแนวทางที่ประเทศฟิลิปปินส์ พยายามที่จะลดความหนาแน่นของกรุงมะนิลา (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2562) และจากคำกล่าวของประธานาธิบดีประเทศฟิลิปปินส์ข้างต้นนั้นสะท้อนความต้องการที่จะหยุดการเติบโตของมะนิลาและเชื่อว่าเป็นหนทางที่ดี ที่สุดสำหรับกรุงมะนิลาที่จะคงเป็นตำนานเมืองหลวงที่คงอยู่ของประเทศฟิลิปปินส์ต่อไป

ปัจจัยการย้ายเมืองหลวงของประเทศอินโดนีเซีย

อีกหนึ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการวางแผนการย้ายเมืองหลวงอย่างเป็นทางการนั่นคือ ประเทศอินโดนีเซีย เมืองหลวงปัจจุบันของอินโดนีเซียคือ จาการ์ตาตั้งอยู่บน เกาะชวา โดยประธานาธิบดีประเทศอินโดนีเซียได้แถลงการณ์ว่ามีการตัดสินใจอย่างเป็นทางการในการย้ายเมืองหลวงจากเมืองจาการ์ตาบนเกาะชวาไปที่กาลิมันตันตะวันออกบนเกาะบอร์เนียว (โจโค วิโดโด, 2562) โดยปัจจัยที่ทำให้จาการ์ตาเกิดปัญหาที่รุนแรงจนรัฐบาลต้องตัดสินใจย้ายเมืองหลวงประเด็น คือ เนื่องจากภูมิประเทศเดิมของจาการ์ตาดำกว่าน้ำทะเลอยู่แล้ว เพียงแค่ในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาจาการ์ตา จมน้ำทะเลไปแล้วมากกว่า 3 เมตร และโดยเฉพาะในทางตอนเหนือที่จมน้ำไปถึง 2 เมตรในระยะเวลาเพียง 10 ปี ดังนั้นในอนาคตอันใกล้ไม่เกิน 30 - 40 ปีจาการ์ตาอาจเป็นเมืองที่จมน้ำไปแล้ว นี่จึงเป็นปัญหาที่สำคัญให้อินโดนีเซียจำเป็นต้องย้ายเมืองหลวง (Wu, P.-C., Wei, M. (M.), and D'Hondt, S., 2022).

นอกจากปัญหาด้าน ภูมิศาสตร์แล้วจาการ์ตามีปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือเรื่องของ การทรุดตัวของดินเนื่องจากปัญหาความไม่เพียงพอในการใช้น้ำประปาของคนในเมืองหลวงทำให้มีการขุดเจาะน้ำบาดาลอย่างผิดกฎหมายและส่งผลให้ เกิดปัญหาผิวดินทรุดตัวลงซึ่งกระทบไปสู่โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของอินโดนีเซียที่ทรุดตัวลงประมาณ 25 เซนติเมตรและยังรวมถึงการที่จาการ์ตามีแนวเขตภูเขาไฟที่พร้อมปะทุถึง 45 แห่ง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ สร้างความจำเป็นอย่างมากที่ประเทศอินโดนีเซียต้องย้ายเมืองหลวงออกสู่พื้นที่ที่มีความปลอดภัยในเชิงภูมิศาสตร์ นอกจากนี้สาเหตุสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ความแออัดของจาการ์ตาที่มีความแตกต่างจากความหนาแน่นของเมืองใกล้เคียงอื่น ๆ เป็นอย่างมาก ความแออัดนี้นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมกันอย่างมากภายในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญเพื่อเป็นการกระจายความเจริญออกไปสู่พื้นที่ประเทศ อินโดนีเซียอย่างทั่วถึง (โจโค วิโดโด, 2562) นอกจากนี้ความแออัดดังกล่าวทำให้จาการ์ตาเป็น เมืองหลวงที่มีรถติดขั้นรุนแรงอันดับที่ 7 ในโลกและอันดับที่ 1 ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รุนแรงถึงขั้นว่าในช่วงหลังเทศกาลรอมฎอนมี ผู้คนเดินทางกลับจากการไปเที่ยวและรถติดมากจนมีคนเครียด ร้อน เหนื่อย เมื่อยล้า และตายบนท้องถนนอีกด้วย (Work point news, 2562) สรุปได้ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีความชัดเจนในเรื่องการย้ายเมืองหลวงซึ่งแตกต่างจาก ประเทศฟิลิปปินส์ที่พยายามจะคงความเป็นเมืองหลวงไว้ที่กรุงมะนิลา เป็นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน จาการ์ตานั่นถือว่ารุนแรงและยากต่อการเยียวยาแก้ไข หาก

ถามว่าเมืองที่กำลังถึงทางตันเป็นเช่นไร คำตอบจากการศึกษานี้คือเมืองที่เจอปัญหาแวดล้อมมากมายอย่าง
 กรุงจาการ์ตนเองที่ไม่สามารถจะหาทางออกได้แล้วและท้ายที่สุดการย้ายเมืองหลวงของประเทศอินโดนีเซีย
 จึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อแนวคิดการย้ายเมืองหลวง “กรุงเทพมหานครเมืองหลวงของไทย”

กรุงเทพมหานครเมืองหลวงของประเทศไทย ถูกขนานนามว่าเมืองโตเดี่ยวหรือเมืองเอกนคร ที่มี
 ลักษณะคือ เป็นเมืองที่ใหญ่กว่าเมืองอื่นๆ กว่า 30 เท่าทั้งในเชิงประชากร เศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน
 (อุกฤษณ์ กฤตยโสภณ, 2021) และมัก ได้รับการกล่าวถึงว่ากรุงเทพฯ มีความเป็นเอกนครที่มากที่สุดเมืองหนึ่ง
 ของโลก (Stern stein, 2529) เหตุผล มาจากการที่กรุงเทพฯ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ก้าวกระโดด เมื่อ
 เปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ของ ประเทศไทย ส่งผลให้เกิดแรงดึงดูดให้ประชากรเดินทางเข้าสู่กรุงเทพฯ จนทำให้
 ประชากรของกรุงเทพฯ มากกว่าหลักล้านคน ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2490 ในขณะที่ไม่มีเมืองใดเลยที่มีจำนวนประชากร
 ถึงหนึ่งล้านคน จึงนำมาสู่ความแออัดของประชากรจนเกินที่กรุงเทพฯ จะรับมือได้

ในปัจจุบันกรุงเทพฯ มีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรกว่า 6 ล้านคนซึ่งไม่นับรวมกับจำนวน
 ประชากรแฝงที่เดินทางเข้ามาสู่กรุงเทพฯ เพื่อการทำงานและเดินทางกลับไปพักอาศัยในละแวกใกล้เคียง โดย
 มีการคาดคะเนถึง จำนวนประชากรและประชากรแฝงว่าอาจรวมแล้วมีถึง 10 ล้านคน (กองยุทธศาสตร์บริหาร
 จัดการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร, 2564) นอกจากนี้แล้วปัญหาที่กรุงเทพฯ เผชิญ คือ
 ปัญหาด้านสภาพภูมิประเทศ คือ ปัญหาความทรุดตัวของดินและการเพิ่มขึ้นของน้ำทะเล สิ่งนี้เป็น สาเหตุ
 สำคัญที่ทำให้กรุงเทพฯ อาจต้องเผชิญกับปัญหาที่รุนแรงนั่นคือ กรุงเทพฯ อาจจมน้ำทะเลภายในปี 2593 โดยได้
 มีการอธิบายไว้ว่า ระดับน้ำทะเลที่จะเพิ่มสูงขึ้นระหว่าง 0.6 - 2.1 เมตร จะส่งผลให้ในศตวรรษที่ 21 ที่ดินที่เป็น
 บ้านของคนกว่า 300 ล้านคนทั่วโลกกลายเป็นพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม ซึ่งที่ดินที่มีความเสี่ยงมากที่สุดอยู่ในภูมิภาค
 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเลมากที่สุดจะเกิดขึ้นอยู่ในภูมิภาคเอเชียโดย
 มากกว่าหนึ่งใน สามของประชากรที่ได้รับความเสี่ยงคือประชากรในประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่
 มีแนวโน้มการทรุดตัวของที่ดินมากอยู่แล้วเป็นทุนเดิมหากเกิดระดับน้ำทะเลสูงขึ้นไปอีก ก็จะเป็นเรื่องเสี่ยงต่อ
 การเป็นเมืองจมน้ำเป็นอย่างมาก (Kulp, S.A., Strauss, B.H., 2019)

นอกจากนี้กรุงเทพฯ ยังมีปัญหาสำคัญที่เรียกว่าปรากฏการณ์เกาะความร้อนเมือง (urban heat
 island) เนื่องมาจากการปลูกสร้างอาคารสูงอย่างหนาแน่นและไม่มีความสมดุลกับพื้นที่สีเขียวภายในเมือง
 สืบเนื่องมาจากที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วอยู่แล้ว ดังนั้นการใช้พลังงานเชื้อเพลิงต่าง ๆ
 เป็นจำนวนมากทำให้เกิดการเผาผลาญพลังงานความร้อนมาสู่พื้นที่เมือง (ศูนย์ภูมิอากาศ สำนักพัฒนา
 อุตุนิยมวิทยา, 2555) สังเกตเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิ ความรู้สึกที่ร้อนขึ้นในแต่ละฤดูกลางในแต่ละปี
 ซึ่ง ปัญหาปรากฏการณ์เกาะความร้อนเมืองนั้นนอกจากจะเกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศ
 ของ โลกแล้วแต่ส่วนหนึ่งก็เกิดมาจากการไม่สามารถควบคุมการเติบโตของเมืองได้อย่างมีศักยภาพนั่นเอง จึง
 เห็นว่ากรุงเทพมหานครถือเป็นเมืองหลวงที่มีปัจจัยที่ทำให้เมืองเดินทางเข้าสู่วาระการย้ายเมืองหลวงอยู่
 หลากหลายปัจจัย ซึ่งแน่นอนว่ากรุงเทพมหานครมีแนวคิดเรื่องของการย้ายเมืองหลวงเกิดขึ้นมาหลายครั้งใน
 หลายช่วงยุคสมัย แต่ทั้งนี้แนวคิดในแต่ละครั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจ แนวคิด
 และกระบวนการที่ทำให้ที่ผ่านมาแนวคิดการย้ายเมืองหลวงดังกล่าวในอดีตของกรุงเทพมหานครนั้นไม่ประสบ
 ความสำเร็จ

ย้อนมองกรุงเทพมหานครผ่านแนวคิดการย้ายเมืองหลวง

แนวคิดการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทย เกิดขึ้นหลายครั้งโดยแต่ละครั้งพื้นที่การสร้างเมืองหลวงใหม่นั้นก็มีความแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย แนวคิดการย้ายเมืองหลวงเกิดขึ้นครั้งแรกใน ปีพ.ศ. 2485 ยุคสมัยจอมพลป.พิบูลย์สงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงที่โลกกำลังเข้าสู่ยุคสงคราม การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องเข้าสู่ภาวะแห่งสงคราม ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันส่งผลให้ ประเทศไทยในขณะนั้นได้ถูกโจมตีจากการทิ้งระเบิดอย่างหนักจากฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะพื้นที่เมืองหลวง อย่าง กรุงเทพฯ การเกิดระเบิดครั้งสำคัญ เช่น สะพานพุทธ สถานีรถไฟบางกอกน้อย เป็นต้น ภายหลังสงครามโลกทำให้สภาพแวดล้อมภายในพื้นที่กรุงเทพฯ หลายแห่งกลายเป็นพื้นที่ทิ้งร้างและต้องได้รับการ บูรณะ ซ่อมแซมอย่างมาก จึงทำให้เกิดแนวคิดการย้ายเมืองหลวงในสมัยนั้น

โดยแนวคิดการย้ายเมืองหลวงในครั้งนั้นได้จัดพื้นที่เมืองหลวงใหม่ คือ จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งได้มีการให้เหตุผลในการเลือกเพชรบูรณ์ว่า เพชรบูรณ์มีชัยภูมิที่เหมาะสมทั้งในเรื่องมีภูเขาล้อมรอบ มีเส้นทางคมนาคมเข้าออกเพียงทางเดียว มีภูมิประเทศที่สวยงาม อากาศดี และอยู่ตรงกลางของประเทศ เป็นศูนย์กลางภาคเหนือและภาคอีสาน ทั้งยังมีแนวทางการสร้างฐานทัพลับเพื่อซ่อนสมกำลังและรอขับไล่ญี่ปุ่นอีกด้วยในเรื่องของการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีการร่างพระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์และเริ่มดำเนินการอพยพราษฎรมาตั้งถิ่นฐานใหม่ที่บริเวณพื้นที่อำเภอหล่มสัก รัฐบาลได้มีการรวบรวมกำลังคนมาจาก จังหวัดต่าง ๆ กว่าแสนคน เพื่อทำการก่อสร้างพื้นที่เมืองหลวงใหม่ ประกอบไปด้วยการสร้างถนนสายสำคัญ เช่น ถนนสายสะพานหิน – เพชรบูรณ์ ซึ่งถือเป็นเส้นทางคมนาคมเพียงเส้นทางเดียวในสมัยนั้น นอกจากนี้ยังมี การสร้างสถานที่ทำการราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสร้างในลักษณะชั่วคราวเพื่อให้ย้ายไปได้ อย่างทันที โดยสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เหล่านั้นในปัจจุบันคงเหลือแต่เพียงเสาหลักเมืองนครบาลเพชรบูรณ์ รวมทั้งยังได้ทำการ ประกอบพิธีที่สำคัญต่าง ๆ ในพื้นที่เมืองเพชรบูรณ์ เช่น พิธีสร้างหลักเมืองนครบาลเพชรบูรณ์ที่บริเวณ บ้านบุ่ง น้ำเต้า อำเภอหล่มสัก ภายหลังเกิดการระบอบอย่างหนักของใช้มาลาเรียส่งผลให้กำลังคนที่ได้ไปช่วยสร้างพื้นที่ เมืองนั้นได้ประสบความยากลำบาก เจ็บป่วย และล้มตายเป็นจำนวนมาก

แนวทางของการย้ายเมืองหลวงไปสู่เพชรบูรณ์นั้นนอกจากทำการสร้างพื้นที่ใหม่แล้ว แต่ยังคงมีแนวคิดในเรื่องของการกระจายศูนย์อำนาจและศูนย์ราชการที่สำคัญออกไปสู่เพชรบูรณ์ เช่น กระทรวงการคลังที่มีการขนย้ายพระคลังสมบัติและทรัพย์สินบางส่วนในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยตั้งอยู่ที่ถ้ำฤาษี ตำบลบึงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก นอกจากนี้ยังมีการมีสร้างกระทรวงยุติธรรมที่ บ้านห้วยลาน ตำบลนาซุน อำเภอหล่มสัก และกระทรวงมหาดไทยที่ ตำบลบ้านบึงคล้า อำเภอหล่มสัก นอกจากนี้เป็นที่แน่นอนว่าการย้ายเมืองหลวงในช่วงรัฐบาลทหารนั้นได้มีการบริหารจัดการและวางแผนงานในเรื่องยุทธศาสตร์ของกองทัพเอาไว้เป็นประเด็นที่สำคัญไม่น้อยกว่าการบริหารด้านอื่น ๆ โดยได้มีการกำหนดให้ตั้งค่ายทหารพิบูลศักดิ์ ที่ตำบลหนองไขว่ อำเภอหล่มสัก รวมทั้งมีการย้ายกองทัพอากาศมายังพื้นที่ บ้านสักหลง อำเภอหล่มสัก และย้ายกองกำลังสำคัญ เช่น กรมยุทธโยธา กรมพลธิการ กรมยุทธศึกษา กรมเสนาธิการทหารบก กรมเสนาธิการทหารบก กรมเชื้อเพลิง เป็นต้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการย้ายเมืองหลวงไปสู่เพชรบูรณ์คือ ได้มีการกำหนดผังเมือง ขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ บริเวณอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ และบริเวณอำเภอหล่มสักและหล่มเก่า (ไทยโพสต์, 2562)

แต่ทั้งนี้แนวคิดการย้ายเมืองหลวงไปสู่เพชรบูรณ์ทั้งหมดนี้ถูกวางแผนขึ้นและดำเนินการอย่างเป็นทางการมากกว่า 2 ปี เพราะรัฐบาลเชื่อถึงความมั่นคงเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความปลอดภัยของประเทศ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2487 โดยได้เสนอพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ.2487 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติเป็นพระราชบัญญัติ มีผลดำเนินการอย่างถาวร แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่อนุมัติ ด้วยเหตุผลว่า เพชรบูรณ์เป็นดินแดนกันดาร ภูมิประเทศเป็นป่าเขาและมีไข้ชุกชุม

เมื่อตอนเริ่มสร้างเมืองนั้นผู้ที่ถูกเกณฑ์ไปทำงานล้มตายลงเป็นจำนวนมาก เมื่อพระราชบัญญัติไม่ผ่านสภาแล้ว แนวคิดการย้ายเมืองหลวงที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยใช้เวลากว่า 2 ปีก็ถึงสิ้นสุดลง

แนวคิดการย้ายเมืองหลวงจากกรุงเทพฯ ไปสู่เพชรบูรณ์ในครั้งนี้ถือเป็นแนวคิดครั้งสำคัญและมีการเตรียมการที่มีหลักฐานชัดเจนมากที่สุด ถึงแม้ว่าต่อมาแนวคิดการย้ายเมืองหลวงยังคงเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในสมัยของนายก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่จะย้ายเมืองหลวงไปสู่จังหวัดฉะเชิงเทรา อันมีสาเหตุในเรื่องของการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐานเพื่อให้เมืองหลวงได้อยู่ใกล้กับพื้นที่ฐานอุตสาหกรรม และยังมีแนวคิดการย้ายเมืองหลวงเกิดขึ้นเรื่อยมาในแต่ละรัฐบาลไทย โดยสิ่งสำคัญที่เป็น อุปสรรคของการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยเป็นเพราะความมั่นคงในเชิงสัญลักษณ์ของประเทศไทย เช่นเดียวกับกรุงมะนิลาที่กลายเป็นอัตลักษณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการเมือง (รศ.ดร. นิพนธ์ วิเชียรน้อย) ได้อธิบายว่า “การย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยไม่สำเร็จก็เพราะคนทั่วโลกรู้จักเราในชื่อ Bangkok is Thailand and Thailand is Bangkok” (เป็นคำกล่าวที่สะท้อนความเป็นประเทศไทยผ่านกรุงเทพมหานครไม่ว่าใครที่เดินทางมาที่เมืองไทยก็จะนึกถึงภาพของกรุงเทพมหานครเป็นอันดับแรก ดังนั้นด้วยเหตุผลนี้แนวคิดในเรื่องการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยจึงยังไม่ประสบความสำเร็จจนถึงปัจจุบัน (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2562)

สรุป

ถอดความรู้ปัจจัยการย้ายเมืองหลวงของทั้ง 3 ประเทศ

จากการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายเมืองหลวงและการบริหารจัดการเมืองของประเทศเมียนมาร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซียแล้ว ทำให้เห็นว่องค์ประกอบของเมืองในทุกส่วนนั้นมีความสัมพันธ์กับการย้ายเมืองหลวงทั้งสิ้น สภาพเชิงกายภาพ สภาพเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งเมื่ออธิบายผ่านประเด็นการย้ายเมืองหลวงของทั้ง 3 ประเทศแล้วสรุปได้ว่าปัจจัยที่สำคัญในการย้ายเมืองหลวงต่าง ๆ ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีปัจจัยสำคัญด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้

(1) **ปัจจัยในด้านสภาพภูมิประเทศ** สิ่งสำคัญอันเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการเมืองคือการเข้าใจสภาพภูมิประเทศของแต่ละเมือง จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวทำให้พบว่าเมืองในแถบพื้นที่เอเชียและโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีสภาพภูมิประเทศที่พื้นที่ส่วนมากเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ และที่ราบชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เมืองหลวงของหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเกิดน้ำท่วมในที่สุด เช่นที่ประเทศอินโดนีเซียกำลังเผชิญไม่ต่างกับประเทศไทย หรือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในเมืองตามมา ซึ่งอุปสรรคของการแก้ไขปัจจัยเหล่านี้คือการที่ปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เกิด จากธรรมชาติ และมนุษย์เราไม่สามารถต้านทานความรุนแรงและสิ่งที่จะเกิดจากธรรมชาติได้ และถือเป็น ปัจจัยสำคัญต่อการย้ายเมืองหลวงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(2) **ปัจจัยในด้านความแออัดของเมือง** การที่เมืองหลวงเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจเป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยแหล่งงาน สถานที่ ราชการ สถานศึกษา และศูนย์กลางการปกครองแล้ว สิ่งเหล่านี้ยังเป็นการเพิ่มความแออัดของเมือง โดยปัญหาความแออัดของประชากรนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่เชื่อมโยง ไปสู่ปัญหาอันมากมายของเมืองหลวง ทั้งปัญหาด้านคมนาคม การจราจรติดขัดจนอาจเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต กลางท้องถนนอย่างประเทศอินโดนีเซีย หรือเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างประเทศฟิลิปปินส์ และรวมถึงโอกาสการเกิดอัคคีภัยที่รุนแรงใจกลางเมืองอย่างประเทศฟิลิปปินส์อีกเช่นกัน หรือปัญหามลพิษที่เกิดจากการปล่อยแก๊สคาร์บอนไดร็อกไซด์จากยานพาหนะที่นำไปสู่ปัญหาปรากฏการณ์ความร้อนของเมือง ดังที่ปรากฏในกรุงเทพมหานคร จึงเห็นว่าปัจจัยความแออัดของเมืองหลวงเป็นปัญหาด้านต่อนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมายที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายเมืองหลวง

(3) **ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง** เป็นที่แน่นอนว่าเมืองต้องมีการบริหารและการปกครอง โดยระบอบการเมืองการปกครองเป็นสิ่งสำคัญที่สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นของเมืองและส่งผลให้เกิดแนวความคิดการใช้พื้นที่ในเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก รวมทั้งปัญหาการเมืองการปกครองระหว่างประเทศ เพราะเมืองแต่ละเมืองไม่ได้อยู่เมืองเดียวในโลก ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ส่วนมากเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและต้องก้าวตามประเทศ มหาอำนาจอยู่เสมอ การเข้ามาคุกคามของประเทศมหาอำนาจทั้งในเชิงรูปแบบนโยบายหรือเป็นเรื่องของการเคลื่อนกองทัพให้เข้าใกล้เมืองหลวงอย่างประเทศพม่า ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เมืองหลวง ในภูมิภาคเอเชียอย่างพม่าต้องระมัดระวังและตัดสินใจย้ายเมืองหลวง เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐและประเทศต่อไป

ถอดความรู้และย้อนดูกรุงเทพมหานครผ่านทฤษฎีการผังเมืองและทฤษฎีการพัฒนามนุษย์และสังคม

จากการศึกษาและสร้างความเข้าใจในประเด็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายเมืองหลวงข้างต้นแล้วสรุปได้ว่าปัจจัยที่เกิดขึ้นทั้ง 3 ปัจจัยดังกล่าวมี 2 ปัจจัยที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญหน้าเหมือนกันแต่แตกต่างกันเพียงบริบทสังคมเท่านั้น อันได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพภูมิประเทศและปัจจัยด้านความแออัดของเมือง โดยเมื่อวิเคราะห์ปัญหาของกรุงเทพมหานครจะพบว่า

ในปัจจัยที่ 1 ปัจจัยด้านสภาพภูมิประเทศของ กรุงเทพฯถึงแม้จะเป็นพื้นที่ราบลุ่มที่เราทุกคนไม่สามารถแก้ไขได้แล้วแต่ยังมีบางสิ่งบางอย่างที่เราอาจ หลงลืมและไม่ได้กล่าวถึงเมื่อพูดถึงปัญหาน้ำท่วมของ กรุงเทพมหานครโดยจะอธิบายผ่านมุมมองทฤษฎีการทำให้ ทันสมัย (Modernization theory) ถือเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการพัฒนาในสังคมกระแสหลักและมุ่งเน้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยไม่ให้ความสำคัญถึง มุมมองในเชิงสภาพแวดล้อมและธรรมชาติโดยปัญหาน้ำท่วมของกรุงเทพมหานครมีต้นตอที่สำคัญ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการเมืองได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “จากการที่ประเทศไทยพยายามนำความทันสมัยต่าง ๆ จาก ประเทศมหาอำนาจมาสู่ประเทศไทยในการวางผังเมืองฉบับแรกหรือที่รู้จักกันในชื่อของผังนครหลวง 2533 (Greater Bangkok Plan 2533) ไทยมุ่งเน้นการเติบโตของเมืองด้วยการสร้างถนนและถนนคลอง” (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2562) ซึ่งพบข้อมูลอ้างอิงที่ระบุว่า ผังเมืองฉบับนี้ได้รับวิวัฒนาการและอิทธิพลจากความ เป็นสากลจากต่างประเทศซึ่งไม่สอดคล้องคล้อยกับเอกลักษณ์ของของกรุงเทพมหานคร (ปานปั้น, 2558) คือ การสร้างความทันสมัยของกรุงเทพโดยหลงลืมธรรมชาติที่สำคัญของกรุงเทพว่าเป็นเมืองที่เคยสัญจรทางน้ำเป็นหลัก เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนจากทฤษฎีการทำให้ทันสมัยและสิ่งนี้จึงเป็นต้นตอเรื้อรังที่กรุงเทพไม่มีทางระบายน้ำที่มีศักยภาพและผนวกกับการเพิ่มขึ้นของน้ำทะเลจึงยิ่งทำให้กรุงเทพมหานครกำลังประสบปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นไปอีก

ในปัจจัยที่ 2 คือ ปัจจัยด้านความแออัดของเมือง ปัญหาในเรื่องของความแออัดของเมืองใน กรุงเทพมหานครนั้นเป็นเรื่องที่มีต้นตอมาจากการกระบวนการเกิดเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยสามารถอธิบายผ่านทฤษฎีความเป็นเมือง (Urbanization theory) ได้อย่างชัดเจนกล่าวคือ กระบวนการเกิดเมืองของ กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบของการเกิดเมืองแบบประเทศกำลังพัฒนา (developing country) เช่น ถนนสายหลักที่สำคัญของประเทศและเมืองก็จะเติบโตไปตามเส้นทางของถนน ด้วยสาเหตุนี้ทำให้เมืองมี ลักษณะเฉพาะที่เรียกว่า urban sprawl หรือการเจริญเติบโตอย่างไร้ทิศทางของเมืองเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึง นำ มาสู่การเติบโตของประชากรอย่างไม่มี การวางแผนและเกิดความแออัดของประชากรตามมานั่นเอง จากปัจจัยที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันสภาพเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นจำเป็นต้องตระหนักถึงเรื่องสภาพภูมิประเทศรวมทั้งการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ (climate change)

เป็นประเด็นที่สำคัญส่วนประเด็นเรื่องความแออัดของเมืองและการปกครองเป็นปัจจัยที่สำคัญรองลงมาแต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ ด้วย

ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร

จากที่ได้สรุปว่าปัจจัยที่สำคัญในการย้ายเมืองหลวงของประเทศไทยเกิดมาจากสภาพภูมิศาสตร์ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประเด็นสำคัญดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญของการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ โดยแนวคิดหนึ่งที่ควรนำมาเป็นหัวใจในการบริหารจัดการเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครจึงควรเป็นแนวคิด Adaptive management ซึ่งเป็นแนวคิดต่อการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศในระยะยาว การจัดการแบบปรับตัว (Adaptive management) ถือเป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในภาวะที่โลกกำลังเข้าสู่สภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมสามารถรับมือ กับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ดีขึ้น (Resilience city) และเพื่อให้แผนงานต่าง ๆ ยังคงสามารถบรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยในเรื่องการบริหารจัดการเมืองแล้วหน่วยงานที่มี หน้าที่สำคัญในเรื่องการวางแผนเมืองคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ดังนั้นข้อเสนอแนะในประเด็นแรกจึงเป็น เรื่องของการนำแนวคิดการจัดการแบบปรับตัวเข้ามาใช้ในการวางผังเมืองเพื่อให้ผังเมืองเกิดความยืดหยุ่น และปรับได้กับสภาวะที่จะเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลง เช่น การกำหนดความหนาแน่นของอาคารและการใช้ประโยชน์อาคารควรฉายภาพของเมืองในอนาคตให้หลากหลายแนวทาง (scenario - base planning) เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าเมืองจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางใดและเราควรวางแผนจัดการอย่างไรและต้องจำลอง สถานการณ์การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ลงไปในการวางผังเมืองเพื่อให้เกิดภาพชัดเจนว่าหากเกิดภัยพิบัติขึ้นจริงจะมีแนวทางในการบริหารจัดการเมืองอย่างไร

การวางผังเมืองในลักษณะเช่นนี้ จะทำให้ผังเมืองมีความทันสมัยและก้าวทันต่อโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และเหมาะสมต่อปัญหาของ กรุงเทพมหานครรวมทั้งเมืองหลวงต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย อีกประเด็นที่สำคัญคือการลดความหนาแน่นในเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับ ประเทศฟิลิปปินส์ กล่าวคือในปัจจุบันควรเริ่มทำการย้ายศูนย์ราชการออกจากกรุงเทพมหานครเพราะจะถือ เป็นการลดจำนวนประชากรในพื้นที่เมืองได้เป็นอย่างดีและเห็นภาพชัดเจน เช่น กระทรวงพาณิชย์ที่มีการย้าย ไปตั้งใหม่ที่บริเวณนนทบุรี นี่ถือแนวทางที่ดีต่อการบริหารจัดการเมืองหลวง และยังคงใช้กรุงเทพมหานครเป็น ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวต่อไป รวมทั้งในข้อมูลเชิงราชการแล้วกรุงเทพมหานครก็ยังคงเป็น เมืองหลวงของประเทศไทยเช่นเดิม ดังนั้น จึงสรุปประเด็นการย้ายเมืองหลวงของกรุงเทพได้ว่าการที่ กรุงเทพมหานครคือหมุดหมายที่ สำคัญของประเทศไทยและจากที่กล่าวไว้ในข้างต้นว่ากรุงเทพเปรียบเสมือน เป็นอัตลักษณ์ที่สำคัญของ ประเทศไทยไปแล้วดังคำกล่าวที่ว่า “Bangkok is Thailand and Thailand is Bangkok” รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในกรุงเทพมหานครที่ถูกระดมเม็ดเงินไปเป็นจำนวน มหาศาลหากจะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยการย้ายเมืองหลวงอาจจะยังเป็นความยากต่อความประสบ ความสำเร็จและอาจเกิด ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ตามมาทั้งในเชิงสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นการคงไว้ซึ่งเมืองหลวง อย่างกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับกรุงมะนิลาประเทศฟิลิปปินส์แต่ทำการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ และศักยภาพก็ดูจะเป็น แนวทางที่ดีและยั่งยืนที่สุดของประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้ได้รับการดูแลให้คำแนะนำจากอาจารย์สุภาศพรพรณ ตั้งตรงไพโรจน์ นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ วิเชียรน้อย ที่สละเวลาเพื่อให้การสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ

การย้ายเมืองหลวงและการบริหารจัดการเมืองอันเป็นประโยชน์ต่อความขึ้นนี้เป็นอย่างมาก จึงขอพระคุณมา ณ ที่นี้

บรรณานุกรม

- กรมอุตุนิยมวิทยา. ปรากฏการณ์ความร้อนเมือง. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.tmd.go.th/programs%5Cuploads%5Cweatherclimate>
- กองยุทธศาสตร์บริหารจัดการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร.สถิติกรุงเทพมหานคร.สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://webportal.bangkok.go.th/pipd/page/sub/>
- ฐานเศรษฐกิจ. ฟลิปปีนส์ทุ่ม 3 หมื่นล้านตั้งเมืองใหม่ศูนย์เศรษฐกิจ. สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.thansettakij.com/content/256930>
- ประชาคมวิจัย. สามเมืองหลวง หนึ่งประเทศ. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2565 จาก http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=2525
- ประชาไท. ASEAN Weekly: เปิดมิติเนปิดอร์เมืองหลวงใหม่พม่า. สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://prachatai.com/journal/2012/12/44321>
- ปานัน รองหานาม. “วิวัฒนาการการผังเมืองของไทย” ใน, วารสารหน้าจั่ว ฉบับที่ 12 ปี 2558, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
- พรพิมล ตริโชติ. (2542) ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:กรุงเทพฯ.
- วนาลี ศักดิ์สุริยะผดุง. ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2555
- ศุภวัฒน์ คุณานวัตร. “เนย์ปิดอร์” ราชธานีใหม่ของพม่าและเหตุใด ทำไมพม่าจึงย้ายกรุง. สืบค้น เมื่อ 5 พฤศจิกายน 2562 จาก <http://kroobannok.com/blog/22469> สยามรัฐออนไลน์.
- ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน. ฟลิปปีนส์ทุ่ม 3 หมื่นล้าน ตั้งเมืองใหม่ศูนย์ราชการ. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2562 จาก <http://asean.dla.go.th/public/news.do?cmd=news&category=1&nid=12856&lang=th&random=1518402732105>
- สยามรัฐออนไลน์.ปัดฝุ่นการย้ายเมืองหลวง. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://siamrath.co.th/n/104003> ไทยรัฐออนไลน์.
- เพ็ญใจใหม่กรุงเทพฯ วอดเกือบพันหลัง. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.thairath.co.th/content/854178> ไทยโพสต์.
- ไทยโพสต์. การเตรียมการย้ายเมืองหลวงไปเพชรบูรณ์. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/41621>
- โสภณ พรโชคชัย.เผด็จการกับการพัฒนาเมือง. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635004>
- อุกฤษณ์ กฤตยโสภณ, 2021.ประเทศไทยกับเอกราชที่ยากจะแก้ไข. สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565 จาก <https://researchcafe.org/thailand-eak-nakorn/>
- Benjamin Elisha Sawe. Countries Who Have Changed Capital Cities. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.worldatlas.com/articles/countries-who-have-changed-capital-cities.html>.
- Dulyapak Preecharushh. Myanmar's New Capital City of Naypyidaw. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2562 จาก https://www.academia.edu/10968648/Myanmar_s_New_Capital_City_of_Naypyidaw

- El dorado weathers. World Temperature & Rainfall Extremes. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.eldoradoweather.com/climate/world-extremes/world/temp-rainfall-extremes.php>
- Kate Lyons. Why is Indonesia moving its capital city? Everything you need to know. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/27/why-is-indonesia-moving-its-capital-city.everything-you-need-to-kno>
- Kulp, S.A., Strauss, B.H. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. Nat Commun 10, 4844 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808->
- MGR online. มะนิลา ไข่มุกแห่งบูรพา. สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://mgronline.com/travel/detail/9530000028933>
- Misha Ketchell. Moving Indonesia's capital city won't fix Jakarta's problems and will increase fire risk in Borneo. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://theconversation.com/moving-indonesias-capital-city-wont-fix-jakartas-problems-andwill-increase-fire-risk-in-borneo-122639>
- PPTV Online. ไฟไหม้ชุมชนแออัดในฟิลิปปินส์ ไร้ที่อยู่กว่า 15,000 คน สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.pptvhd36.com/news>
- The new york times. Crowded Bangkok is sinking under weight of its own growth. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.nytimes.com/1983/05/01/world/crowdedbangkok-is-sinking-under-weight-oitsowngrowth.html?fbclid=IwAR1p0mALcGnRUsgAdf5LIUsSIOQpl1uHX6hw3oQ2je-l4fRbBsgxagqpc>
- Salita, D. C. (2022, September 27). Manila. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Manila>
- Sternstein, Larry. 1982. Portrait of Bangkok. Bangkok Metropolitan Administration. Sternstein, Larry. 1986. Spatial Aspects of Migrants Preference for Krung Thep Maha Nakhon Bangkok. Bangkok:
- The new york times. Indonesia's Capital Is Sinking, Polluted and Crowded. Its Leader Wants to Build a New One. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.nytimes.com/2019/08/26/world/asia/indonesia-capital-jakarta-borneo.html>
- Urban creature. กรุงเทพฯควรย้ายเมืองหลวงจริงหรือไม่. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2562 จาก https://urbancreature.co/bangkokmove/?fbclid=IwAR0R0_UChesiuxEIR1pv1MibLsPvW7MpOtyXpoVxbrG3DNubrKYgxl_G3
- World resources institute. 3 Things to Consider Before Moving Indonesia's Capital from Jakarta. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.wri.org/blog/2019/08/3-thingsconsider-moving-indonesias-capital-jakarta>
- Wu, P.-C., Wei, M. (M.), & D'Hondt, S. (2022). Subsidence in coastal cities throughout the world observed by InSAR. Geophysical Research Letters, 49, e2022GL098477. <https://doi.org/10.1029/2022GL098477>