# รายงาน
# การพิจารณาศึกษา
# เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

## คณะกรรมาธิการการปกครอง
## วุฒิสภา

สว
10
7.335216
2539
ฉ.1

## กองกรรมาธิการ
## สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961135764

# ( สำเนา )

ที่ ๓๐๖\๒๕๓๙

วุฒิสภา
ถนนอู่ทองใน กท ๑๐๓๐๐

๘ มีนาคม ๒๕๓๙

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร
ของ คณะกรรมาธิการการปกครอง จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจ และอนุมัติให้คณะกรรมาธิการฯ ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาศึกษาเรื่อง ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งกรรมาธิการฯ คณะนี้ประกอบด้วย

| | |
|---|---|
| ๑. ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ | ประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๒. นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์ | รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง |
| ๔. นายชูวงศ์ ฉายะบุตร | ๕. พลอากาศโท ธำรง เจริญรัชต์ |
| ๖. พลเรือเอก ประวิทย์ ศิวรักษ์ | ๗. พลเอก ประเสริฐ สารฤทธิ์ |
| ๘. ร้อยตำรวจตรี วรรณ ชันซื่อ | ๙. พลเอก วันชัย เรืองตระกูล |
| ๑๐. นายวัฒนา รัตนวิจิตร | ๑๑. นายวิลาศ สิงหวิสัย |
| ๑๒. ศาสตราจารย์สมภพ โหตระกิตย์ | ๑๓. พลโท สำเภา ชูศรี |
| ๑๔. นาวาอากาศเอก โสภณ สุวรรณะรุจิ | ๑๕. พลโท อดิศร ศุภสมุทร |
| ๑๖. นายอนันต์ อนันตกูล | ๑๗. นายอารีย์ วงศ์อารยะ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์ไพบูลย์ ช่างเรียน | เลขานุการคณะกรรมาธิการ |
| ๑๙. รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร และได้จัดทำเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาพร้อมข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) โกเมน ภัทรภิรมย์

(ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์)

ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

(นางสาววราภรณ์ มีเปรมบรีดิ์)

หัวหน้าฝ่ายประชุม ๒

กองกรรมาธิการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กองกรรมาธิการ

โทร. ๒๔๔๑๕๗๒

โทรสาร ๒๔๔๑๕๗๒

มณฑิชา พิมพ์

อรทัย/สุนทร ทาน

# สารบัญ

## รายงานการพิจารณาศึกษา

## เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

---


| | | |
|---|---|---|
| ส่วนที่ 1 | สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน | 6 |
| | 1.1 เป็นเมืองหลวงของประเทศ | 7 |
| | 1.2 เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง | 8 |
| | 1.3 เป็นเมืองขนาดใหญ่ | 9 |
| | 1.4 เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ | 10 |
| | 1.5 เป็นเมืองที่ไม่ได้ปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโต | 11 |
| ส่วนที่ 2 | รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครควรนำมาพิจารณา | 13 |
| | 2.1 แนวคิดและหลักการปกครองท้องถิ่น | 13 |
| | 2.2 รูปแบบการบริหารท้องถิ่นในเขตเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ | 16 |
| | 2.3 รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ควรนำมาใช้กับกรุงเทพมหานคร | 18 |
| ส่วนที่ 3 | การบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน | 19 |
| | 3.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด | 19 |
| | 3.1.1 กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป | 19 |
| | 3.1.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการมากเกินไป | 22 |

3.2 ประสิทธิภาพในการบริหารงาน 26
3.2.1 การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพถึงระดับที่ควร 26
3.2.2 สาเหตุที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพถึงระดับที่ควร 31
3.3 ข้อบกพร่องอันเกิดจากสภาวะรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน 34
3.4 อุปสรรคที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่ได้ผลเท่าที่ควร 45
ส่วนที่ 4 การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร 46
4.1 แนวทางการปรับปรุง 46
4.1.1 จัดแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 9 ท้องถิ่น 46
4.1.2 กำหนดให้ท้องถิ่นที่จัดขึ้นใหม่ทั้ง 9 แห่ง เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกชื่อว่า "นครบาล" เพื่อให้แตกต่างจากเทศบาล 50
4.1.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ของนครบาลและส่วนราชการที่กำกับดูแล 51
4.2 รูปแบบโครงสร้างการบริหารใหม่ 57
4.2.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร 58
4.2.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร 60
4.2.3 ผลดีของแต่ละรูปแบบ 61
4.3 ประโยชน์ของการปรับปรุงรูปแบบการบริหารใหม่ 64
4.3.1 การเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบของส่วนกลาง 65
4.3.2 เป็นการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 65
4.3.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นมากขึ้น 65
4.3.4 เป็นรูปแบบที่ใช้กันโดยทั่วไปอย่างได้ผล 66

ส่วนที่ 5 การปรับปรุงสถานะข้าราชการกรุงเทพมหานคร 67
5.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร 67
5.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร 68
5.3 แนวทางการปรับโครงสร้างอัตรากำลังเดิมเข้ากับโครงสร้างอัตรากำลังรูปแบบการบริหารใหม่ 69
ส่วนที่ 6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร 72
6.1 แบ่งเขตพื้นที่การบริหารของกรุงเทพมหานครใหม่เป็น 9 ท้องถิ่น 72
6.2 ปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ 72
6.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้เหมาะสม 73
6.4 ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 73
ผนวก
1. ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร 1-7
2. ตารางแสดงการแบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครใหม่ 8-14

รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครอง
คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา

---

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 30 ตุลาคม 2535 ได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้สภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งอนุมัติให้คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ซึ่งนายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นผู้เสนอและที่ประชุมได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการการปกครอง ภายในกำหนดเวลา 360 วัน นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภามอบหมายและคณะกรรมาธิการฯ ได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีกระยะหนึ่ง นั้น

บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ ตามญัตติดังกล่าว เรื่อง ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องสุดท้ายในจำนวน 4 เรื่องที่วุฒิสภาได้มอบหมายให้ดำเนินการได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 158 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2538 ข้อ 84

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องอันเกี่ยวด้วยกิจการด้านการปกครอง ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมายนั้น คณะกรรมาธิการฯ ได้แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการฯ เพื่อให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาและแสดงความคิดเห็นในกิจการอันเกี่ยวกับด้านการปกครอง โดยได้เชิญมาร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการฯ ในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการ รวมทั้งร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานกับคณะกรรมาธิการฯ ในบางโอกาส ซึ่งที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการฯ ประกอบด้วย

**<u>ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการฯ</u>** คือ

| | |
|---|---|
| 1. นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ | ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี |
| 2. นายสมศักดิ์ ศรีวรรธนะ | รองอธิบดีกรมการปกครอง<br>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |
| 3. นายวิรัช วิรัชนิภาวรรณ | อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ<br>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช<br>ทบวงมหาวิทยาลัย |

**นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ**

นายพนพ ทองคำ — หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการตามกฎหมาย กองนิติการ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำหรับรายละเอียด วิธีการพิจารณาศึกษา ผลการพิจารณาศึกษา ข้อพิจารณา ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ ปรากฏตามรายงานท้ายนี้

## 1. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการฯ ได้ดำเนินการดังนี้

1.1 พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย เอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติและตัวเลขที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร

1.2 พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริง โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย

กรุงเทพมหานคร

| | | |
|---|---|---|
| | 1. นายอาษา เมฆสวรรค์ | อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| | 2. นายชำนาญ ยุวบูรณ์ | อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ★ | 3. นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| | 4. นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา | อดีตปลัดกรุงเทพมหานคร |
| | 5. นายประเสริฐ สมะลาภา | ปลัดกรุงเทพมหานคร |
| | 6. นางณฐนนท ทวีสิน | ที่ปรึกษาสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร |
| ★ | 7. นายพิสิษฐ์ สืบมา | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร |
| ★ | 8. นายชาลี สินธุนาวา | รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ |
| ★ | 9. นายสุพจน์ ไพบูลย์ | ผู้อำนวยการเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร |
| ★ | 10. นายพิชัย ไชยพจน์พานิช | ผู้อำนวยการเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร |

| | | |
|---|---|---|
| ★ | 11. นายธวัชชัย กำลังงาม | ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร |
| ★ | 12. นายประวิทย์ ทองภูเบศร์ | ผู้อำนวยการกองปกครองและทะเบียน กรุงเทพมหานคร |

<u>กระทรวงมหาดไทย</u>

| | | |
|---|---|---|
| | 1. นายสุนทร ริ้วเหลือง | รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี |
| ★ | 2. นายสมัย ฮมแสน | รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา |
| ★ | 3. นายนันทชัย สุนทรพิพิธ | ปลัดจังหวัดนนทบุรี |
| ★ | 4. นายสุกิจ เจริญรัตนกุล | ผู้อำนวยการส่วนพัฒนารายได้ท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |
| ★ | 5. นายขจรศักดิ์ สิงโตกุล | หัวหน้าฝ่ายพัฒนาองค์การ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |
| ★ | 6. นายผดุง เคียนทอง | หัวหน้างานพัฒนารายได้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |
| | 7. นายชีวิต แก้ววัฒนะ | หัวหน้ากลุ่มพัฒนารายได้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |
| ★ | 8. นายอนันต์ ไชยศักดิ์ | ฝ่ายวิจัยและประเมินผล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |

<u>ผู้บริหารท้องถิ่น</u>

| | | |
|---|---|---|
| | 1. นายอนุพงศ์ อุดมรัตนกูลชัย | นายกเมืองพัทยา |
| | 2. นายบุญเลิศ โรจนาลักษณ์ | ปลัดเมืองพัทยา |
| | 3. นายวชิระ เปล่งปลั่ง | อดีตปลัดเมืองพัทยา |
| ★ | 4. นางสาวเหมยอิง อมรางกูล | ปลัดเทศบาลนครเชียงใหม่ |
| | 5. นางรัตนา ทองวิจิตร | รองปลัดเทศบาลเมืองนนทบุรี |
| | 6. นายสมนึก ธนเดชากุล | นายกเทศมนตรีเมืองนนทบุรี |
| | 7. นายเลิศศักดิ์ สุรินทรศักดิ์ | เทศมนตรี เทศบาลเมืองนครราชสีมา |

นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

| | |
|---|---|
| 1. รองศาสตราจารย์ ปธาน สุวรรณมงคล | อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 2. รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ | อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ เชาวลิต | อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 4. นายกฤช เพิ่มทันจิตต์ | อาจารย์สถาบันบัณฑิตพัฒน-บริหารศาสตร์ |

หมายเหตุ: * ตำแหน่งในขณะที่ได้ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมาธิการ

1.3 พิจารณาศึกษาข้อมูลจากการเดินทางไปดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคในบางจังหวัดของประเทศ ได้แก่

1.3.1 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ 29 มกราคม 2536

1.3.2 จังหวัดสงขลาและจังหวัดยะลา ในวันที่ 4-5 มีนาคม 2536

1.3.3 จังหวัดตาก ในวันที่ 17-19 มีนาคม 2538

1.4 พิจารณาศึกษาข้อมูลจากการเดินทางไปดูงานเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและด้านการปกครองท้องถิ่น ในต่างประเทศ ได้แก่

1.4.1 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในวันที่ 5-14 กุมภาพันธ์ 2538

1.4.2 สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐฮังการี สาธารณรัฐบัลแกเรีย และประเทศโรมาเนีย ในวันที่ 12-19 พฤศจิกายน 2538

2. **ผลการพิจารณาศึกษา**

คณะกรรมาธิการการปกครองฯ ขอเสนอสาระสำคัญของการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยได้พิจารณาศึกษาถึงประเด็นสำคัญ ๆ แบ่งออกเป็น 6 ส่วน และ 2 ผนวก โดยสรุป ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

ส่วนที่ 2 รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครควรนำมาพิจารณา

ส่วนที่ 3 การบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

ส่วนที่ 4 การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ 5 การปรับปรุงสถานะข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ 6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

ผนวก 1. ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

2. ตารางแสดงการแบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครใหม่

## ส่วนที่ 1
## สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครนอกจากเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมากว่า 200 ปี แล้วยังเป็นเมืองสำคัญของประเทศเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ เป็นเมืองใหญ่ที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน การดูแลรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ของคนเมืองหลวงจึงเป็นภาระอันหนัก หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้จะต้องมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่มีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสม พร้อมทั้งมีระบบการดำเนินงานที่ดีมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถอำนวยประโยชน์ต่อประชาชนในเมืองหลวงได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง รวมทั้งจะสามารถป้องกันมิให้ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นแม้หากเกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นหมดไปได้โดยเร็วแต่รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบันมีลักษณะคล้ายเป็นเมืองอิสระที่บริหารงานไปโดยลำพังตนเอง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครไว้ถึง 27 ประการ และมาตรา 49 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครต้องปฏิบัติอีกเป็นจำนวนมาก แต่ในทางตรงกันข้ามมาตรา 6 กลับกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเพียงราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารเป็นพิเศษแตกต่างจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รูปแบบการบริหารดังกล่าวอาจใช้ได้ดีในช่วงเวลาหนึ่งแต่ในอีกช่วงเวลาหนึ่งอาจไม่เหมาะสมก็ได้ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบันที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้มากมายจนผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้และประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นเช่น ความเดือดร้อนจากการจราจรติดขัด น้ำท่วมขัง น้ำเน่าเสีย ขยะมูลฝอยเน่าเหม็นจัดเก็บไม่ทัน หาบเร่แผงลอยตั้งเกะกะกีดขวางทางเดิน ทางจราจร เป็นต้น

ตามสภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ไม่ว่าทางด้านกายภาพหรือทางด้านกฎหมายซึ่งจะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษาในรายงานนี้จะแสดงให้เห็นได้ว่า ถ้าปล่อยให้เป็นภาระของกรุงเทพมหานครรับผิดชอบแต่โดยลำพังต่อไปอย่างที่เป็นอยู่นี้ กรุงเทพมหานครก็อาจถึงจุดวิกฤติได้ในวันหนึ่งข้างหน้าจึงเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเสียใหม่

สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1) เป็นเมืองหลวงของประเทศ
2) เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง
3) เป็นเมืองขนาดใหญ่
4) เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ
5) เป็นเมืองที่ไม่ได้ปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโต

1.1 เป็นเมืองหลวงของประเทศ

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมาตั้งแต่เมื่อพระบาท-สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปฐมบรมกษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ทรงสถาปนากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นราชธานีเมื่อปี พ.ศ.2325 กรุงเทพมหานครจึงเป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวังอันเป็นสถานที่สำคัญยิ่งของชาติที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกราช ประวัติศาสตร์ ศาสนาและอารยธรรมของประเทศไทย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงพระปรีชาสามารถบริหารบ้านเมืองและปกครองดูแลอาณาประชาราษฎร์ให้มีความสงบสุขร่มเย็นสืบทอดติดต่อกันมาถึง 9 รัชกาล เป็นระยะเวลากว่า 200 ปี และด้วยความสำคัญยิ่งดังกล่าวรัฐบาลไทยทุกรัฐบาลนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมาก็มิได้มีการเปลี่ยน

เมืองหลวงของประเทศไปจากกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครจึงเป็นที่ประทับขององค์พระประมุขของประเทศตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ และในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง จึงเป็นที่ตั้งสถานทูตและที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศอีกเป็นจำนวนมาก

การเป็นเมืองหลวงของประเทศได้ทำให้กรุงเทพมหานครมีความเจริญเติบโตในทุกด้านมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ หลายเท่าตัวและเป็นการเจริญเติบโตแบบต่อเนื่องอย่างไม่หยุดยั้ง ความสำคัญทางประวัติศาสตร์และความเจริญดังกล่าวเป็นสิ่งดึงดูดให้คนทั้งหลาย ทั้งประชาชนชาวไทยและชาวต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามายังกรุงเทพ-มหานคร การที่มีผู้คนเข้ามาอาศัยมาทำงานและมาท่องเที่ยวอยู่ในเมืองหลวงเป็นจำนวนมากย่อมมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากตามมาด้วย

1.2 เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง

นับแต่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ได้ทรงใช้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครองประเทศมาโดยตลอด แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยก็ยังคงใช้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการบริหารและปกครองประเทศติดต่อกันตลอดมา กรุงเทพมหานครจึงเป็นที่ตั้งของสถาบันการปกครองประเทศสูงสุดทั้ง 3 ฝ่าย โดยเป็นที่ตั้งของรัฐสภาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นที่ตั้งของทำเนียบรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารและเป็นที่ตั้งของศาลฎีกาอันเป็นศาลสูงสุดของฝ่ายตุลาการและยังเป็นที่ตั้งของกองบัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการกองทัพบก กองบัญชาการกองทัพเรือและกองบัญชาการกองทัพอากาศด้วย

การที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครองประเทศจึงเป็นจุดศูนย์กลางสำคัญที่ประชาชนจะต้องเข้ามาติดต่อเกี่ยวข้อง รวมทั้งการเข้ามาติดต่อของประเทศต่าง ๆ ในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองการปกครองหรือการค้า

1.3 เป็นเมืองขนาดใหญ่

กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันมีสภาพเป็นเมืองขนาดใหญ่มาก ตามหนังสือข้อมูลสถิติรายปีของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2537 ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2538 โดยสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ว่า กรุงเทพมหานครมีพื้นที่จำนวน 1,568.737 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่ตามที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จำนวน 5,584,226 คน แต่ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปรากฏว่ามีประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่โดยไม่ได้แจ้งย้ายและที่เข้ามาอาศัยอยู่ชั่วคราว เพื่อรับจ้างใช้แรงงาน เพื่อการศึกษา เพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อประกอบการค้าต่าง ๆ ซึ่งคาดว่ามีอีกจำนวนประมาณไม่น้อยกว่า 3 ล้านคน ดังนั้นเมื่อรวมแล้วจะมีประชาชนอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครปัจจุบันกว่า 8 ล้านคน นอกจากนี้ในหนังสือข้อมูลดังกล่าวได้ระบุถึงจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยการสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2537 มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามายังกรุงเทพมหานครตลอดทั้งปี จำนวน 6,166,496 คน เฉลี่ยแล้วจะมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาประมาณวันละ 16,894 คน นอกจากนี้กรุงเทพมหานคร ยังเป็นแหล่งศูนย์รวมของสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชนอีกเป็นจำนวนมาก

สถานที่อันเป็นปัจจัยอันสำคัญในการดึงดูดให้ประชาชนหลั่งไหลเข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลคือ สถานที่ราชการ อันเป็นหน่วยงานหลักในการปกครองและบริหารประเทศทุกสถาบันและทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งกองบัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการกองทัพบก กองบัญชาการกองทัพเรือและกองบัญชาการกองทัพอากาศ มีสถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการถึงจำนวน 1,179 แห่ง และสังกัดหน่วยราชการอื่นอีกจำนวน 465 แห่ง มีสถานพยาบาลที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน 111 แห่ง มีจำนวนเตียงรวม 22,678 เตียง มีโรงงานตั้งอยู่ 19,492 แห่ง โรงภาพยนต์ 151 แห่ง ธนาคาร 774 แห่ง โรงแรม 265 แห่ง (มีห้องพักรวมประมาณ 30,000 ห้อง) ศูนย์การค้า 109 แห่ง ตลาด 174 แห่งและบริษัทห้างร้านต่าง ๆ อีก

เป็นจำนวนมาก สำหรับในส่วนที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานบริการแก่ประชาชนที่สำคัญ คือ มีถนนจำนวน 1,497 สาย มีความยาวรวมกันประมาณ 1,082 กิโลเมตรมีพื้นที่ถนนและทางเท้ารวมกันได้ทั้งสิ้น 18,178,941 ตารางเมตร มีจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบก (ปี พ.ศ. 2536) เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 2,543,453 คัน (ทั้งประเทศมีจำนวน 10,529,400 คัน) และท่าเทียบเรือ 80 แห่ง รวมทั้งยังมีสนามบินพาณิชย์และท่าเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ตั้งอยู่อีกด้วย

นอกจากนี้ในการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง ในขณะนี้มีจำนวน 38 เขต 152 แขวง และในเขตต่าง ๆ เหล่านี้มีชุมชนประเภทต่าง ๆ ตั้งอยู่อีกรวมถึง 1,246 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนแออัด 551 แห่ง ชุมชนบ้านจัดสรร 67 แห่ง ชุมชนชานเมือง 401 แห่ง ชุมชนเมือง 264 แห่ง และชุมชนเคหะ 3 แห่ง มีจำนวนบ้านตามทะเบียนบ้านตั้งอยู่จำนวน 1,562,110 หลัง ทั้งหมดที่นำเสนอมานี้เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นภาพของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันว่ามีสภาพเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่อย่างไร

1.4 เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ

กรุงเทพมหานครนอกจากเป็นเมืองหลวงเป็นเมืองขนาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ ของประเทศเป็นเมืองศูนย์กลางการเมืองการปกครองสูงสุดของประเทศแล้ว กรุงเทพมหานครยังเป็นเมืองศูนย์กลางการติดต่อระหว่างประเทศ เมืองศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณี เมืองศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม การทหาร การศึกษา การค้า การขนส่ง การอุตสาหกรรม การเงิน การธนาคาร การคมนาคม การบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ รวมทั้งการเป็นเมืองศูนย์กลางทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเมืองศูนย์กลางซึ่งเปรียบเสมือนเป็นประตูเข้า ออก ระหว่างประเทศไทยกับนานาอารยะประเทศ ซึ่งในแต่ละวันจะมีผู้เดินทางผ่านเข้าออกกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในสังคมโลกปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ ของภูมิภาคนี้อีกหลายประการ

การเป็นเมืองที่มีความสำคัญและเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ดังกล่าวได้ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นมหานครขนาดใหญ่ที่มีประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่อย่างถาวรและชั่วคราวเป็นจำนวนมากและจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่าง เช่น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสภาพของกรุงเทพมหานครปัจจุบันจึงไม่ใช่เป็นเพียงท้องถิ่นเดี่ยวที่มีขนาดใหญ่ แต่เป็นเมืองใหญ่หลาย ๆ เมืองที่มารวมกันอยู่ โดยมีพื้นที่ติดต่อกันประกอบขึ้นเป็นกรุงเทพมหานครแต่รูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่กลับกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงท้องถิ่นเดียวแต่มีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ จึงทำให้การดูแลรับผิดชอบของกรุงเทพ-มหานครไม่อาจทำได้อย่างทั่วถึง

1.5 เป็นเมืองที่ไม่ได้ปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโต

เมืองหรือนครที่มีความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อยน่าอยู่ ย่อมเป็นเมืองที่มีการวางผังเมืองที่ดีมาก่อน เช่น ลอนดอน ปารีสและวอชิงตันดี.ซี. เพราะเมืองที่มีการวางผังเมืองที่ดีดังกล่าวจะสามารถป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในภายหลังได้ เช่น ช่วยให้การจราจรไม่ติดขัด น้ำไม่ท่วมขัง การกำจัดน้ำเสียเป็นระบบ ป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะ คูคลอง ลำน้ำ ป้องกันสาธารณภัยต่าง ๆ ได้โดยสะดวกป้องกันมลภาวะอย่างได้ผล เป็นต้น ทั้งยังเป็นการสะดวกต่อการพัฒนาพื้นที่ของเมืองได้ไม่ติดขัด การวางผังเมือง คือ การกำหนดบริเวณการใช้พื้นที่ว่าบริเวณใดควรใช้เป็นพื้นที่ทำอะไร และการวางเมืองให้ได้ผลจะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการก่อสร้างเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ที่มีการวางผังเมืองนั้น แต่การวางผังเมืองของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาไม่อาจดำเนินการได้ทันกับความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ตามประวัติของการก่อสร้างกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นเมืองหลวงของประเทศได้ปรากฏหลักฐานแสดงให้เห็นว่าในสมัยนั้นได้มีการวางผังเมืองไว้เป็นอย่างดี โดยด้านทิศตะวันตกกำหนดใช้แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแนวป้องกันมิให้ข้าศึกเข้าโจมตีตัวเมืองได้โดยง่าย ในยามปกติใช้เป็นเส้นทางสัญจรไปมาและการดำเนินวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทางด้านทิศอื่น ๆ ก็เช่นกันได้กำหนดให้มีการขุดคูคลองเชื่อมโยงถึงกัน

โดยรอบ รวมทั้งการตัดถนนหลายสายกระจายไปยังชุมชนหมู่บ้านที่อยู่รายล้อมรอบพระนคร เพื่อให้การสัญจรทั้งทางบก ทางน้ำเป็นไปอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ประโยชน์ของการขุดคลอง ในสมัยนั้นยังใช้เป็นทางระบายน้ำในฤดูฝนและน้ำเหนือหลาก เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำท่วมตัวเมืองอีกด้วย โดยมีการปรับปรุงวางผังเมือง รวมทั้งการตัดถนนและขุดคูคลองเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับ จนถึงยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา รูปแบบและความเจริญทางเศรษฐกิจจากประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลในกลุ่มสังคมต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้นทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมืองมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ทางภาครัฐมิได้ปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของชุมชนเมืองเหล่านั้นให้ทันเวลาและทั่วถึงชุมชนเมืองต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นและกระจายไปทั่วทุกพื้นที่กรุงเทพมหานคร

การกระจายตัวของชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นอย่างมากมายอย่างไม่เป็นระบบและไม่ได้สัดส่วนกับความต้องการใช้พื้นที่ของภาครัฐที่ไม่ได้วางผังเมืองไว้ก่อน ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการกำหนดบริเวณการใช้พื้นที่ที่ทำขึ้นภายหลังจึงไม่อาจใช้ได้ผล แต่คงใช้ได้เพียงในการควบคุมมิให้การใช้พื้นที่ผิดไปจากการใช้พื้นที่ตามที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้ภายหลังเท่านั้น เพราะการผังเมืองจะมีประโยนช์ต่อเมื่อยังไม่มีการก่อสร้างต่าง ๆ เกิดขึ้นหรือมีบ้างไม่มากนัก แต่กรุงเทพมหานครปัจจุบันมีการก่อสร้างซึ่งนับเป็นความเจริญทางเศรษฐกิจประการหนึ่งเกิดขึ้นมากที่สุดในโลกในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นเมื่อรัฐบาลหรือกรุงเทพมหานครจะเข้ามาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่จะต้องมีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนจึงเป็นปัญหาเป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นล่าช้าตามไปด้วย เช่น ไม่อาจเวนคืนที่ดินบางแปลงได้เพราะประชาชนไม่ยอม

ดังนั้นการไม่ได้ปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครจึงเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ หลายประการ เช่น การตัดถนน การทำคูคลองหรือท่อระบายน้ำทิ้ง การทำแนวป้องกันน้ำท่วม การสร้างทางด่วน การสร้างระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

# ส่วนที่ 2
# รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครควรนำมาพิจารณา

## 2.1 แนวคิดและหลักการปกครองท้องถิ่น

ก่อนอื่นใคร่ขอยกพระบรมราโชบายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองประเทศมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "...การปกครองในบ้านเมืองเรา ซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้งเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบัน นี้บ้านเมืองยิ่งเจริญกว่าเก่าหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยิ่งไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง..."

จากพระบรมราโชบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระองค์ท่านทรงพระปรีชาสามารถในด้านการปกครองอันเป็นเลิศยากยิ่งสุดที่ผู้ใดจะเสมอเหมือนได้ แม้เวลาจะผ่านมากว่า 100 ปี พระบรมราโชบายนี้ก็มิได้เสื่อมค่าความสำคัญไปแต่ประการใด

ใน Political Science Dictionary ซึ่งพิมพ์ขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1973 Jack C.Plano and Others. ได้เขียนไว้ถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองท้องถิ่นว่า "ในทางทฤษฎีและแนวคิดในการปกครองแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลเป็นองค์การทางการเมืองและการปกครองรัฐ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบริหารปกครองรัฐ ซึ่งย่อมมีภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและให้บริการแก่ประชาชนแต่ละชุมชนได้ทั่วทั้งประเทศเพราะอาจเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึง การไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดที่เกี่ยวกับงบประมาณ ตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อจะได้สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างรวดเร็วและตรงความต้องการของชุมชนมากที่สุด การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น"

สำหรับประเทศไทยในสมัยที่ยังไม่มีธรรมนูญการปกครองรัฐนั้น การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้แยกออกจากราชการส่วนกลาง การจัดบำรุงท้องถิ่นเรียกว่า "สุขาภิบาล" วัตถุประสงค์คล้ายกับเทศบาลแต่ประชาชนไม่มีสิทธิในการปกครองตนเองเหมือนเทศบาล ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2440 โดยมีหน้าที่ตามพระราชกำหนดที่สำคัญ 4 ประการ คือ การทำลายขยะมูลฝอย การทำส้วม การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง และการขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญให้แก่มหาชนและต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2448 ลักษณะของสุขาภิบาลแห่งนี้อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกก็ได้ เนื่องจากสุขาภิบาลแห่งนี้มีงบประมาณมีเจ้าหน้าที่ตลอดจนการบริหารแบ่งแยกออกจากส่วนราชการโดยให้มีผู้บริหารเรียกว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองประเทศมีผู้รู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาและจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองมายาวนาน ได้แสดงความเห็นไว้ในหนังสือเทศาภิบาลอันเป็นนิตยสารรายเดือนของกรมมหาดไทย ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นกรมการปกครองจำนวนหลายท่านโดยขอยกตัวอย่างบางส่วนมาเพื่อประกอบการพิจารณา เช่น บทความเรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองประเทศไทยปัจจุบัน ซึ่งเขียนเมื่อปี พ.ศ.2500 โดยนายชำนาญ ยุวบูรณ์ รองอธิบดีกรมมหาดไทยในสมัยนั้นมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า "การบริหารงานของอำนาจบริหารในฐานะฝ่ายปกครองในประเทศไทยขณะนี้ได้จัดระเบียบบริหารไว้ดังนี้

1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยให้ข้อสังเกตว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า Local Government จะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีลักษณะสำคัญเป็นข้อสังเกต 3 ประการ คือ

1) หน่วยการปกครองนั้นจะต้องดำเนินการโดยราษฎรหรือผู้แทนราษฎร ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น

2) หน่วยการปกครองนั้นจะต้องมีงบประมาณของตนเองแยกต่างหากจากงบประมาณของราชการส่วนกลาง

3) หน่วยการปกครองนั้นจะต้องมีอิสระบางประการ กล่าวคืออยู่ใต้การควบคุม มิใช่การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง"

นายสาย หุตะเจริญ อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เขียนไว้ในหนังสือเทศาภิบาลฉบับเดียวกันถึงเหตุผลว่า "ทำไมราชการส่วนกลางจึงต้องควบคุมหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นก็เพราะกิจการที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นกระทำนั้นเป็นกิจการของชาติโดยส่วนรวม เมื่อรัฐบาลโดยความเห็นชอบของรัฐสภาได้มอบหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ไปให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วก็ชอบที่จะต้องคอยตรวจตราหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานที่ได้รับมอบนั้น

การตรวจตราและควบคุมนั้นก็มิใช่ว่าจะคอยดูแต่เพียงว่าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผลดีหรือไม่เท่านั้น แต่จะต้องคอยดูว่าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่กระทำเกินหน้าที่โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย"

ส่วนในทัศนะของ ดร.อาษา เมมสวรรค์ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งและอดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เขียนไว้ในหนังสือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น พิมพ์เมื่อปี พ.ศ.2538 เกี่ยวกับลักษณะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นว่า "มีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

1) เป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Local Government หรือ Local Self- Government ตามหลักการนี้ถือว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองอิสระตามกฎหมายมีเจ้าหน้าที่ของตนเองและไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของรัฐบาลเหมือนอย่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2) มีงบประมาณของตนเอง

3) มีอำนาจปกครองตนเอง ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า Autonomy ได้แก่อำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ได้ตามสมควร โดยปกติท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์แบบย่อมได้รับอำนาจปกครองตนเองสูงกว่าท้องถิ่นที่ไม่มีลักษณะสมบูรณ์แบบ"

ที่ได้ยกมากล่าวข้างต้นทั้งหมดนั้น ก็เพราะเป็นหลักการของการปกครองประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและหลักการของการปกครองท้องถิ่น ที่ไม่ว่าใครจะเขียนเรื่องหลักการปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจผิดไปจากหลักการที่ยกมานี้ได้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครปัจจุบันที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ในข้อเท็จจริงมีลักษณะเป็นการปกครองในรูปแบบเสมือนเป็นรัฐอิสระที่พยายามจะกระทำกิจการทุกอย่างที่ประสงค์จะกระทำโดยแปรความหมายของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้กว้างไกลกว่าเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะพอจะเทียบได้กับนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหนึ่ง จึงพยายามจะปฏิบัติหน้าที่เหมือนผู้ว่าการมลรัฐ (Governor of State) และที่ผ่านมา รัฐบาลก็ไม่เคยเข้าไปควบคุมตรวจตราการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครว่าได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่หรือไม่และประชาชนจะได้รับความผาสุกความสะดวกสบายเหมือนอย่างที่รัฐบาลต้องการและตามที่ได้มอบอำนาจหน้าที่ไว้หรือไม่ ซึ่งรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่นี้ไม่มีประเทศใดนำมาใช้ เพราะคล้ายกับการนำเอารูปแบบการปกครองของมลรัฐของสหรัฐอเมริกามาใช้กับการปกครองท้องถิ่น

2.2 รูปแบบการบริหารท้องถิ่นในเขตเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ

ตามที่กล่าวมาแล้วในส่วนที่หนึ่งจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครโดยสภาพข้อเท็จจริงปัจจุบันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง เมืองศูนย์กลางการบริหารการปกครองของประเทศ เมืองที่มีขนาดใหญ่ ทั้งด้านจำนวนพื้นที่และจำนวนประชากร และเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญต่าง ๆ ของประเทศและของภูมิภาคนี้ของโลก การบริหารดูแลกรุงเทพมหานครจึงเป็นเรื่องใหญ่ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชน เพราะนอกจากจะต้องดูแลในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนในเมืองหลวงแล้วยังจะต้องดูแลรักษาสภาพของการเป็นเมืองหลวง การเป็นเมืองศูนย์กลางด้านต่าง ๆ เหล่านั้นให้อยู่ในสถานะที่ดีในสายตาของต่างประเทศด้วย ซึ่งถ้าหากไม่สามารถรักษาสถานะของกรุงเทพมหานคร ให้มีภาพที่ดีในสายตาของ

ต่างประเทศแล้ว โอกาสที่ประเทศไทยจะสูญเสียความเป็นผู้นำทางการเมือง และทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ก็จะมีมากขึ้น ดังนั้นการบริหารดูแลรักษากรุงเทพ-มหานคร จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ มิใช่ปล่อยให้เป็นภาระของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ในเรื่องนี้ควรพิจารณาศึกษารูปแบบการบริหารเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบประกอบการพิจารณา เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงการบริหารกรุงเทพ-มหานครว่า ควรมีรูปแบบอย่างไร

การจัดรูปแบบการบริหารเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะเมืองหลวงที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรอาศัยอยู่มากอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร จะใช้วิธีการแบ่งพื้นที่ในเมืองหลวงออกเป็นเขตหรือเมืองขนาดย่อยลงมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งในแต่ละเมืองย่อยจะมีพื้นที่และจำนวนประชากรไม่มากนัก เพื่อให้ผู้บริหารเมืองเหล่านั้นสามารถดูแลรับผิดชอบพื้นที่และประชากรในเมืองของตนเองได้อย่างดี และทั่วถึง รูปแบบการบริหารที่นำมาใช้กับเมืองขนาดย่อยเหล่านี้ คือ แบบเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง โดยรัฐบาลจะเข้ามารับผิดชอบในการกำกับการดูแลการบริหารของเทศบาลต่าง ๆ ในเมืองหลวงนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การบริหารงานของเทศบาลต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดีไม่ติดขัดและรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนไปให้แต่ละเทศบาล เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลเพิ่มเติมเป็นประจำทุกปีด้วย งานในหน้าที่หลักของเทศบาลเหล่านี้จะมีในลักษณะเป็นงานของท้องถิ่นที่ต้องกระทำ เช่น การจัดเก็บขยะ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การรักษาความสะอาด การกำจัดน้ำเสีย และการทะเบียนราษฎร์เป็นต้น ส่วนรัฐบาลจะเข้ามารับผิดชอบในเรื่องที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในทุกเมือง เช่น การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน การผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายให้แก่เมืองต่าง ๆ การก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินที่เชื่อมโยงไปยังเมืองต่าง ๆ เป็นต้น

รูปแบบการบริหารเมืองหลวงอย่างที่กล่าวมานี้มีใช้กันโดยทั่วไปในประเทศที่มีเมืองหลวงขนาดใหญ่ และประชากรมาก เช่น ลอนดอนเมืองหลวงของประเทศอังกฤษ มีการแบ่งพื้นที่ในเมืองลอนดอนออกเป็น 33 เขต โดยเป็นเขตที่ตั้งของเทศบาลนคร ลอนดอน 1 เขต ที่เหลืออีก 32 เขต เป็นที่ตั้งของเทศบาลเมืองต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละเทศบาลจะใช้การบริหารรูปแบบเทศบาลทั่วไป คือ แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติมีสภาเทศบาล ทั้งสองฝ่ายจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น

สำหรับปารีสเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส โตเกียวเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น หรือวอชิงตันดี.ซี. เมืองหลวงของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีรูปแบบการบริหารพื้นที่ในเขตเมืองหลวงในลักษณะเดียวกัน

2.3 รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ควรนำมาใช้กับกรุงเทพมหานคร

จากการที่ได้พิจารณาศึกษาแล้วเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมควรนำมาใช้กับกรุงเทพมหานครมากที่สุดก็คือรูปแบบเทศบาล ตามที่ได้ใช้กันอยู่ปัจจุบัน ซึ่งได้วิวัฒนาการมาจากสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม ในสมัยรัชกาลที่ 5 รูปแบบที่เหมาะสมมากที่สุดก็คือรูปแบบเทศบาลนครไม่ว่าจะกำหนดเรียกชื่ออย่างไร แต่จะต้องมีโครงสร้างของรูปแบบเทศบาลที่สำคัญไว้ด้วยกล่าวคือ เป็นการบริหารโดยคณะบริหารและสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างไรก็ตามท้องถิ่นนั้นต้องมีสภาพพื้นที่และจำนวนประชากรเหมาะสมกับลักษณะของเทศบาล คือ ต้องไม่มากจนเกินไป สำหรับวิธีการที่จะทำได้โดยเร็วก็คือต้องเร่งปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ โดยการแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเมืองย่อย ๆ หลายเมือง

## ส่วนที่ 3
## การบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

### 3.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน เป็นรูปแบบพิเศษที่ไม่เหมือนของประเทศใดเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 หรือที่เรียกรูปแบบ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครไว้มีสาระสำคัญ โดยสรุปคือ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง และผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครเป็นข้าราชการการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้ถือเกณฑ์ราษฎร 1 แสนคนต่อสมาชิกฯ 1 คน และให้แบ่งการบริหารพื้นที่ออกเป็นเขตและแขวง ในแต่ละเขตให้มีสภาเขต สำหรับสมาชิกสภาเขตให้มีอย่างน้อยเขตละ 7 คน แต่รูปแบบการบริหารดังกล่าวได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าที่จะทำได้ทั้งหมดและในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการบริหาร-ราชการมากเกิน แม้จะได้มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการ ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขตไปบ้างก็ตาม

#### 3.1.1 กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป

ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

"ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่อง ดังนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) การสาธารณูปโภค

(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณูปการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย"

ในสาระสำคัญของมาตรา 89 (27) จะเห็นได้ว่าโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ประการสุดท้าย คือ หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดฯ มิได้มีขอบเขตว่ากรุงเทพมหานครจะได้รับมอบหมายให้กระทำแทนในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอาจจะมากกว่าหน้าที่หลักของการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่พึงต้องปฏิบัติโดยตรงและด้วยเหตุที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากมายเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นแผนงาน และโครงการที่จะต้องดำเนินการในแต่ละเรื่องในแต่ละปีไว้เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535-2539) โดยในแผนดังกล่าวได้กำหนดเป็นแผนสาขาที่จะดำเนินการไว้รวม 5 แผนสาขา แผนรองที่จะต้องปฏิบัติตามแผนสาขาอีกจำนวน 23 แผนรอง และโครงการที่จะต้องดำเนินการ ตามแผนรองกำหนดอีกจำนวน 199 โครงการ และยังมีโครงการย่อยที่จะต้องดำเนินการตามโครงการหลักอีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อปริมาณงานที่ต้องทำและงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก จึงเป็นผลให้กรุงเทพมหานครต้องมีภาระรับผิดชอบตามแผนงานและโครงการที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมากยิ่งขึ้นตามไปด้วยและจะมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับต่อไปทุกปี เมื่อมองในภาพรวมของปริมาณโครงข่ายงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะเห็นว่าขยายตัวใหญ่ขึ้นทุกขณะ แต่ในขณะเดียวกันรายได้ที่นำมาตั้งเป็นงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดเก็บ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961135764

ได้เองโดยตรง ในแต่ละปีไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในแต่ละเรื่องได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากจะต้องกระจายไปใช้ในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ พร้อมกันไปอีกหลายด้าน การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของกรุงเทพมหานคร จึงมีลักษณะแก้ไขปัญหาแบบสะสม คือ แก้ไขปัญหาไปขณะเดียวกันก็สะสมปัญหาไป และในที่สุดก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดอย่างสิ้นเชิง ถ้าหากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากมายเช่นนี้

3.1.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการมากเกินไป

การบริหารประเทศเป็นภาระอันหนัก มีเรื่องที่จะต้องดำเนินการมากมายนานัปการ การที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศจะลงไปดำเนินการแก้ไขในทุกเรื่องจึงไม่อาจกระทำได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึงและรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศเองก็ไม่อาจทราบความต้องการที่แตกต่างของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ทั้งหมดจึงจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจการบริหารบางประการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับประเทศในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะกระจายอำนาจทางการบริหารไปให้ส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปให้ส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตนเองได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนดและในหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริงรัฐจะต้องกระจายอำนาจทั้งอำนาจทางการปกครอง การเงินและการคลังไปให้ท้องถิ่นนั้นด้วย ซึ่งท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีความเจริญต่าง ๆ เกิดขึ้นพอสมควร

สำหรับรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีลักษณะเป็นรูปแบบพิเศษที่ไม่เหมือนกับรูปแบบใดที่มีอยู่ในประเทศไทย คือ ไม่ใช่รูปแบบเทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การแต่เป็นรูปแบบท้องถิ่นขนาดใหญ่เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โดยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่เรียกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่าสภากรุงเทพ-มหานครให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง แม้ว่าโดยสภาพของกรุงเทพมหานครปัจจุบันจะไม่มีสภาพเป็นท้องถิ่น เพราะมีขนาดใหญ่โตมากเกินไปแล้วก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังกำหนดให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จากมาตรา 6 ซึ่งได้บัญญัติว่า

"ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น..." และมาตรา 7 ได้บัญญัติว่า

"ให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวง..." การกำหนดรูปแบบการบริหารในเมืองหลวงที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และจำนวนประชาชนอาศัยอยู่มาก โดยให้เขตพื้นที่ทั้งหมดเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงเขตเดียวเหมือนอย่างกรุงเทพมหานครปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่จะไม่ทำกันแต่ประเทศเหล่านั้นจะใช้รูปแบบการบริหารในเมืองหลวงที่มีพื้นที่มากและประชากรมาก โดยวิธีการแบ่งเขตพื้นที่ในเมืองหลวงออกเป็นท้องถิ่นขนาดย่อยจำนวนหลายท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นย่อยเหล่านั้นบริหารภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น ลอนดอนเมืองหลวงของประเทศอังกฤษ โตเกียวเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น และปารีสเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารสูงสุดที่ดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นต่าง ๆ ในเมืองหลวงของแต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกต่างกันไปและประเทศดังกล่าว มีการเลือกตั้งผู้บริหารระดับเมืองหรือท้องถิ่นย่อยที่มีอยู่ภายในเมืองหลวงนั้น ๆ อีกระดับหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นโดยตรง

รูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยกับประเทศดังกล่าวข้างต้นแตกต่างกัน คือ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับมหานคร ส่วนผู้บริหารระดับท้องถิ่นหรือเขตต่าง ๆ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานครจึงต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมไปทุกเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครทั้งหมด

กรุงเทพมหานครในภาพรวมปัจจุบัน มีฐานะเป็นท้องถิ่นแต่มีสภาพเป็นเมืองหลวงที่มีความเจริญเติบโตในทุกด้านและเป็นเมืองซึ่งมีขนาดใหญ่ที่รวมเอาชุมชนเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและในแต่ละชุมชนมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ดังนั้น รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างได้ผล เพราะกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างการบริหารงานที่รวมอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารและการสั่งการไว้ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว แม้จะมีลักษณะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่โครงสร้างของกรุงเทพมหานครที่แท้จริงกลับประกอบด้วยท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และประชากรมากเทียบเท่ากับจังหวัดอีกจำนวนถึง 38 ท้องถิ่น การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น เจตนารมย์ของผู้ร่างกฎหมายคงมุ่งจะให้อำนาจการบริหารแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครอย่างเต็มที่ ในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 49 และมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ดังนี้

"มาตรา 49 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแต่งตั้งถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ-กรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 50 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น"

สำหรับตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น มิใช่ตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการในการบริหารราชการตามที่ผู้ว่าราชการมีคำสั่งมอบหมาย รองผู้ว่าราชการจึงมิได้มีอำนาจของตนเองโดยลำพัง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครและให้คำแนะนำหรือความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับ 8 เพื่อให้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเขตต่าง ๆ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต คือ หน้าที่ของนายอำเภอมาปฏิบัติและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต ส่วนงานด้านท้องถิ่นจะมีเพียงอำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ การที่จะมอบอำนาจหน้าที่ไปให้ผู้อำนวยการเขตแต่ละเขตปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งเป็นการยากที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะทราบปัญหาทั้งหมดของทุกเขตและมอบอำนาจหน้าที่ให้แต่ละเขตสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ส่วนในระดับเขตอันเป็นหน่วยงานที่จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและทราบความต้องการและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยตรง เมื่อไม่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างเหมาะสม ทำให้เขตต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพของการเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการให้บริการ และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับเขตต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น

เป็นเพราะความไม่ชัดเจนในการแบ่งมอบงานให้เขตต่าง ๆ รวมทั้งในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเห็นไม่ตรงกันกับเขต เขตนั้นก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่าที่ควร จึงควรที่จะกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนในการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นระดับเขตของตนได้เอง

3.2 ประสิทธิภาพในการบริหารงาน

รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้กรุงเทพ-มหานครมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่อย่างไร สภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่อย่างไร เขตมีหน้าที่อย่างไรและสภาเขตมีหน้าที่อย่างไร แต่ในอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นเหล่านั้นไม่มีความชัดเจนพอว่าแต่ละส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ควรจะสามารถทำได้แค่ไหนเพียงใด เพราะอำนาจหน้าที่บางประการเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ บางประการไม่อาจทำได้ บางประการเป็นเหตุให้การทำงานเกิดความล่าช้า การที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าที่ท้องถิ่นควรจะทำ และการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการมากเกินไปกว่าที่คนคนเดียวจะทำได้ดีและทั่วถึง รวมทั้งการมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะนำมาใช้ได้อย่างเพียงพอเป็นผลให้การทำงานของกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

3.2.1 การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพถึงระดับที่ควร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่บางประการไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ ซึ่งบางอย่างดำเนินการได้ บางอย่างดำเนินการได้แต่ไม่ได้ผล และบางอย่างไม่อาจดำเนินการได้เลยทำให้การบริหาร การสั่งการทั้งในระดับบนและระดับล่างของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ สำหรับอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการได้ เช่น การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การสังคมสงเคราะห์ การจัดให้มีและ

บำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การจัดการศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานคร ดำเนินการได้แต่ไม่ได้ผล เช่น การผังเมืองการควบคุมอาคาร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การขนส่ง การวิศวกรรมการจราจร การปรับปรุงชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพฯ การส่งเสริมอาชีพและสำหรับอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครไม่อาจดำเนินการได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณูปโภค การสาธารณูปการที่ต้องลงทุนสูงและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐอยู่แล้ว

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมด เป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องทำแต่อำนาจหน้าที่เหล่านั้นเกือบทั้งหมดเช่นกัน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติโดยตรงด้วย และงานบางอย่างมีลักษณะซ้ำซ้อนกันและบางอย่างต้องทำร่วมกันหลายหน่วยงาน เช่น การแก้ไขปัญหาการจราจร การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม หรือการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

ดังนั้น อำนาจในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น จึงไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ เช่น อำนาจหน้าที่วิศวกรรมจราจรที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่อยู่ ก็มีเพียงอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดทำเครื่องหมายจราจร ส่วนการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดหรือการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการจราจรก็เป็นของอีกหน่วยงานหนึ่ง เป็นต้น

สำหรับอำนาจในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น (เขต) ก็มีลักษณะเดียวกัน และยิ่งไม่มีอำนาจมากในการบริหารงานของท้องถิ่นมากขึ้นไปอีก เพราะท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ถ้าหากไม่ได้มีการมอบอำนาจให้ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว ดังนั้นในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของท้องถิ่น (เขต) จึงเป็นไปในลักษณะไม่ฉับพลันทันทีและไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งในการปฏิบัติงานยังต้องผ่านสายการบังคับบัญชาหลายชั้นทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าออกไป รวมทั้งการไม่มีอำนาจในทางการเงินและการจัดทำงบประมาณของตนเอง คือ ต้องให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุมัติก่อนจึงจะดำเนินการได้

ในเรื่องของสภาเขตก็เป็นองค์กรหนึ่งของกรุงเทพมหานครที่ไม่ช่วยให้การบริหารกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนดแบ่งพื้นที่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง ปัจจุบันมีจำนวน 38 เขต โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศตั้ง ในเขตหนึ่ง ๆ มีสภาเขตประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรที่เพิ่มขึ้นทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้นให้คิดเป็นหนึ่งแสนและในมาตรา 79 ได้กำหนดว่า

" ให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

(2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

(3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

(4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการให้บริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

(7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย"

ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณาคือ

(1) การมีสภาเขตที่เลือกตั้งโดยประชาชนซ้อนอยู่ในเขตสภากรุงเทพมหานครที่เลือกตั้งโดยประชาชนเช่นกันแต่เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่แล้วก็เห็นว่าไม่เอื้อต่อประโยชน์ของท้องถิ่น

(2) ฐานะของเขต เป็นหน่วยงานที่แบ่งออกไปจากกรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติราชการ ฉะนั้นโดยข้อเท็จจริงแล้วผู้อำนวยการเขตจะฟังคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพ-มหานครยิ่งกว่าคำแนะนำของสภาเขต

(3) อำนาจหน้าที่ของสภาเขต จะเห็นว่ามีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้กรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขตต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือข้อคิดเห็นของสภาเขตแต่อย่างใด แม้ในมาตรา 79(2) ซึ่งกำหนดให้สภาเขตเป็นผู้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตแต่ถ้าสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือระงับข้อเสนอของสภาเขตเสียก็ได้

(4) ในเขตชั้นนอก หรือเขตชั้นนอกคาบเกี่ยวกับชั้นในกรุงเทพมหานครซึ่งยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ เมื่อมีสภาเขตเกิดขึ้นด้วยประชาชนก็เกิดความสับสนและให้ความสำคัญแก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่าสภาเขต

ความจริงเรื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นี้น่าจะหมดไปในเขตนครหลวง แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 132 อันเป็นบทเฉพาะกาลว่า

"ให้ตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอยู่ต่อไป ถ้าในเขตหรือแขวงใดหมดความจำเป็นที่ต้องมีตำแหน่งดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานครประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้น ในราชกิจจานุเบกษา"

จึงเป็นการเปิดช่องทางให้กรุงเทพมหานครยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ต่อไปจนบัดนี้ และถ้าโครงสร้างกรุงเทพมหานครยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปคงไม่อาจเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตนครหลวงได้ เพราะพรรคการเมืองไม่ว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านยังต้องอาศัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเหลือในการเลือกตั้ง กล่าวโดยสรุป คณะกรรมาธิการการปกครอง จึงเห็นควรยกเลิกระบบสภาเขตและตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครเสีย ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น

ทางด้านรัฐบาล ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลกรุงเทพมหานครโดยตรง กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้หลายประการ เช่น อำนาจการยุบสภากรุงเทพมหานคร อำนาจให้ความเห็นชอบในการที่กรุงเทพมหานครจะร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท หรือการที่จะมอบอำนาจให้เอกชนกระทำกิจการอันอยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น แต่เป็นอำนาจที่เกือบจะไม่ได้ใช้และที่น่าพิจารณา คือ มาตรา 123 ที่บัญญัติว่า

"ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือจะสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้"

ตามกฎหมายนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครโดยตรง เพราะในหลักการของการกระจายอำนาจ เมื่อมีการกระจายอำนาจให้ก็จะต้องมีการติดตามควบคุมการใช้อำนาจนั้นว่าเป็นไปตามเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจให้หรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการ-กรุงเทพมหานครมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงาน ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าต่างก็อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล แต่ในทางกลับกันถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล ความขัดแย้งของบุคคล

ทั้งสองจะเกิดขึ้นได้เสมอ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงในทุกเรื่องและหาเหตุยับยั้งตามที่กฎหมายกำหนดอาจจะทำให้กรุงเทพมหานครเสียประโยชน์ไม่อาจดำเนินการได้โดยราบรื่น ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงระมัดระวังอย่างมากในการที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 123 เพราะถ้าใช้ไปแล้วอาจจะถูกกระแสสังคมต่อต้านได้ เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงแต่ถ้าไม่ใช้ก็จะไม่มีการติดตามควบคุม รัฐบาลก็ไม่อาจรู้ว่าการดำเนินการของกรุงเทพมหานครมีความบกพร่องเกิดขึ้นอย่างไรและสมควรที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขเรื่องใด

### 3.2.2 สาเหตุที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพถึงระดับที่ควร

คณะกรรมาธิการการปกครองได้พิจารณาเห็นว่า จากสภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา แต่กรุงเทพมหานครไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านั้นได้อย่างได้ผล สาเหตุเพราะรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นสำคัญประกอบกับปัจจัยอันเป็นสภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครกลับไม่ได้ผลยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารูปแบบการบริหารหนึ่งอาจใช้ได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่งแต่เมื่อกาลเวลาได้ผ่านไปสภาพการณ์ต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนไปด้วย รูปแบบการบริหารเดิมจึงไม่อาจใช้ได้อย่างได้ผล ความเดือนร้อนของประชาชนในเมืองหลวงเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการแก้ไขให้หมดไป แต่ในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้ และถ้าหากยังคงใช้รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเช่นนี้ต่อไปก็จะไม่เป็นผลดีต่อบ้านเมืองและประชาชนในเมืองหลวงมากยิ่งขึ้น คณะกรรมาธิการการปกครองจึงเห็นว่าควรที่จะได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

สำหรับสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพในภาพรวมโดยสรุปมี ดังนี้

(1) กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่เกินกว่าที่จะให้เป็นท้องถิ่นเดียว

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นเมืองขนาดใหญ่มีพื้นที่และประชาชนอาศัยอยู่มาก รวมทั้งมีสภาพเป็นเมืองสำคัญและเป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทำให้มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมาก จึงมีสภาพไม่เหมาะกับกฎหมายที่กำหนดให้พื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว ซึ่งในประเทศที่เจริญแล้ว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น มีการจัดการบริหารท้องถิ่นในเมืองหลวงด้วยวิธีการแบ่งพื้นที่ในเมืองหลวงออกเป็นท้องถิ่นขนาดย่อยหลายท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นสามารถดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนได้อย่างทั่วถึง ทั้งเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เพื่อที่จะได้นำปัญหาความต้องการเหล่านั้นไปดำเนินการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีและทั่วถึง

(2) รูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน

รูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ปัจจุบัน มีลักษณะไม่เหมาะสมกับสภาพของกรุงเทพมหานครที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะเป็นรูปแบบโครงสร้างที่กำหนดให้บุคคลคนเดียวที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับบัญชาและปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครทั้งหมด รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดอีกเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการเหลือวิสัยที่บุคคลเพียงคนเดียวจะทำได้ดีและทั่วถึง แม้ในทางปฏิบัติจะมีการแบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพ-มหานครออกเป็นเขตต่าง ๆ จำนวน 38 เขตก็ตามแต่เขตต่าง ๆ ก็เป็นเพียงส่วนราชการประจำที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและการสั่งการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้ากรุงเทพมหานครไม่สั่งการไปหรือมอบหมายให้ปฏิบัติในเรื่องใดเขตก็ไม่อาจดำเนินการได้ (ดูรายละเอียดในผนวก 1 เรื่องความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร)

(3) กรุงเทพมหานครมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ที่จะนำมาใช้เป็นงบประมาณประจำปี เนื่องจากมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้ในแต่ละปีมีไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องทำเป็นจำนวนมาก แม้ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็ตามแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วเพราะจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ (ดูรายละเอียดในผนวก 1 เรื่องความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร)

(4) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครบางประการไม่เหมาะสมกับที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บางประการไม่เหมาะสมกับสถานะของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากอำนาจหน้าที่บางอย่างซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น การสาธารณูปโภค บางอย่างไม่อาจทำได้ เช่น เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ บางอย่างทำได้แต่ไม่ได้ผล เช่น การควบคุมอาคาร และการขนส่ง เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นแม้จะเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องแก้ไขโดยตรง แต่ก็เป็นปัญหาใหญ่เกินกว่ากรุงเทพมหานครจะแก้ไขได้ เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาการจราจร เป็นต้น

(5) เขตไม่มีอิสสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ

เขตซึ่งเป็นส่วนราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนกรุงเทพมหานครในพื้นที่ของเขตไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การสั่งการได้เองจะทำได้ก็เพียงเท่าที่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบให้ หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต ดังนั้นงานบางอย่างที่เขตควรจะดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาได้เองกลับไม่อาจดำเนินการได้ถ้าเขตไม่ได้รับมอบอำนาจ หรือกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ จึงทำให้การบริหารงานของเขตขาดอิสสระในการบริหารงานในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การบริหารการสั่งการ การจัดทำแผนพัฒนาเขต การใช้อำนาจสั่งจ่ายงบประมาณของเขต เป็นต้น

เหตุผลตามที่ได้สรุปดังกล่าวข้างต้น เป็นมูลเหตุอันสำคัญในภาพรวมที่ส่งผลกระทบให้ประชาชนในเมืองหลวงต้องประสบกับความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม คณะกรรมาธิการการปกครองวุฒิสภาจึงได้ทำการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ในทุกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยละเอียดเห็นว่าวิธีการที่จะทำให้อุปสรรคดังกล่าวหมดไปได้ก็ด้วยการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ ดังจะได้กล่าวต่อไปในภายหลัง

3.3 ข้อบกพร่องอันเกิดจากสภาวะรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครแต่เดิมเป็นสังคมเมืองกึ่งเกษตรกรรมขนาดไม่ใหญ่นัก และผู้คนที่อาศัยอยู่รอบข้างกรุงเทพมหานครเป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีวิถีชีวิตแบบชนบทเรียบง่าย ต่อมากรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนสภาพจากสังคมเมืองกึ่งเกษตรกรรมเป็นสังคมเมืองและนครขนาดใหญ่ สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ส่งผลให้วิถีชีวิตของผู้คนในเมืองหลวงต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างมากและจากการที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง เป็นเมืองขนาดใหญ่และเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ ของประเทศยิ่งทำให้ประชาชนหลั่งไหลเข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ในวิถีชีวิตประจำวันของคนในเมืองหลวงจึงมีมากยิ่งขึ้นไปอีก สภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสภาพสังคมกรุงเทพมหานครปัจจุบันได้ส่งผลให้ผู้คนในกรุงเทพ-มหานครได้รับความเดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ตั้งแต่สิ่งอันเป็นปัจจัยในการดำรงชีพไปจนถึงการดำเนินวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนแต่กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ในเรื่องเหล่านี้โดยตรงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะได้กล่าวต่อไป

3.3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครประการแรกตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏกรุงเทพ-มหานครไม่สามารถดำเนินการได้เลย เพราะการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยทั่ว ๆ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยไม่มีกำลังตำรวจเป็นของตนเองจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้

ถ้าหากจะให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างได้ผล กฎหมายจะต้องกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นของตนเอง จึงจะสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะให้กรุงเทพมหานครมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของกรมตำรวจที่มีอยู่แล้ว และก็ไม่ช่วยให้การแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ได้มากนักเพราะกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอีกถึง 26 ประการซึ่งมากเกินไปกว่าที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำได้ แต่ก็อาจจะช่วยได้บ้างในด้านการจราจร การเทศกิจและการจับกุมผู้กระทำผิดข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ได้ผลดีขึ้น

ดังนั้น จึงควรตัดอำนาจหน้าที่นี้ออกไปจากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าจะให้มีอยู่ต่อไปก็จะต้องกำหนดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ด้วย กรุงเทพมหานครจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่ว่าจะตัดอำนาจหน้าที่นี้ออกไปหรือคงอยู่ก็ไม่ช่วยให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครดีขึ้น เนื่องจากรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพของกรุงเทพมหานครดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.3.2 การจราจรติดขัด

การจราจรติดขัดเป็นปัญหาสำคัญยิ่งต่อการดำเนินวิถีชีวิตของคนในเมืองหลวง การที่รถยนต์ไม่สามารถเคลื่อนตัวได้โดยเร็วในเกือบทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในชั่วโมงเร่งด่วนและวันปฏิบัติงานปกติ เป็นปัญหาที่ยังไม่มีหน่วยงานใดแก้ไขได้

สาเหตุก็เนื่องมาจากกรุงเทพมหานครมีถนนสายต่าง ๆ ไม่เพียงพอกับการจราจร ปัจจุบันมีจำนวนถนนอยู่ประมาณ 1,497 สาย รวมระยะทางได้ 1,082 กิโลเมตร มีพื้นที่ถนนและทางเท้ารวมกันทั้งสิ้น 18,178,941 ตารางเมตร แต่มีรถยนต์จดทะเบียนในปีพ.ศ. 2536 จำนวน 2,641,876 คัน ถ้าเฉลี่ยความยาวของรถยนต์แต่ละคันประมาณ 4 เมตร ถ้านำมาเรียงความยาวแถวเดียวก็จะเป็นความยาวประมาณ 10,567 กิโลเมตร ถ้านำมาเรียงต่อเป็นแถวตอนเรียง 6 จะต้องใช้ถนนยาว 1,761 กิโลเมตร ซึ่งจะมากกว่าความยาวของถนนที่มีอยู่ 679 กิโลเมตร ถ้ารวมรถยนต์ที่มาจากต่างจังหวัดอีกประมาณวันละ 100,000 คัน ที่เข้ามาใช้ถนนของกรุงเทพมหานคร ความแออัดของการใช้ถนนก็จะมีมากขึ้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือการปิดถนนในเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งขึ้นในแต่ละวันจะส่งผลกระทบต่อการสิ่นไหลของการจราจรในทันทีและจะเชื่อมโยงไปเกือบทุกถนนในบริเวณนั้น ทำให้การจราจรติดขัดมากยิ่งขึ้น สถิติอุบัติเหตุที่เกิดจากการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2536 มีอุบัติเหตุที่เกิดจากการจราจรรวมทั้งสิ้น 44,846 ครั้ง ถ้าคิดเป็นรายวันจะตกประมาณวันละ 120 ครั้ง เฉลี่ยเป็นชั่วโมงก็จะมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นชั่วโมงละ 5 ครั้ง การจราจรจึงติดขัดเกือบตลอดทั้งวันและทุกวัน และในแต่ละวันยังมีรถยนต์ที่ซื้อใหม่เพิ่มขึ้นมาวิ่งในถนนอีกเป็นจำนวนมาก

การที่รถยนต์มีมากกว่าถนนทำให้การเดินทางของผู้ใช้รถใช้ถนนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลติดขัดไม่สะดวกรวดเร็ว ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางในแต่ละวันมาก ถ้าคิดการสูญเสียจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงไปโดยเปล่าประโยชน์ ในกรณีรถติด คันละ 10 บาทต่อชั่วโมง ถ้าทุกคันเฉลี่ยติดวันละ 3 ชั่วโมงจะเสียเงินไปโดยเปล่าประโยชน์วันละ 30 บาทต่อคัน ถ้าเฉลี่ยในแต่ละวันมีรถยนต์วิ่งจำนวน 2 ล้านคัน จะสูญเปล่าเงินไปทั้งสิ้นวันละ 60 ล้านบาท เดือนละ 1,800 ล้านบาท ปีละ 21,600 ล้านบาท รวมทั้งก่อให้เกิดมลภาวะอากาศเป็นพิษ

อันเกิดจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงในรถยนต์ในท้องถนนต่าง ๆ สูง ตลอดจนส่งผลให้สุขภาพจิตและสุขภาพร่างกายของประชาชนเสียไปด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้มีผลเชื่อมโยงไปถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานครและประเทศไทยโดยเฉพาะในด้านการเข้ามาท่องเที่ยวและการเข้ามาลงทุนของต่างประเทศที่ต้องชะลอตัวลงหรือลดน้อยลงอันเนื่องมาจากปัญหาการจราจรติดขัด

เรื่องของการจราจรโดยหลักการของการปกครองท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็จริง แต่ในสภาพการจราจรที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครไม่อาจแก้ไขปัญหาได้โดยลำพังเพราะมีปัญหาด้านกฎหมายที่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจจัดการจราจรและในด้านการบริหารการจราจรก็มีหน่วยงานแก้ไขปัญหาจราจรหลายหน่วยงานทำให้เกิดการขัดแย้งและซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ

การแก้ไขการจราจรติดขัดของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน รัฐบาลได้เข้ามารับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาโดยตรงอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขต่อไป กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเพียงส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงทำตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด เช่น จัดทำเครื่องหมายจราจร ดูแลบำรุงรักษาเส้นทางให้อยู่ในสภาพใช้การได้ทุกเมื่อ ติดตั้งระบบสัญญาณไฟและก่อสร้างเส้นทางภายในท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการวางระบบการจราจร การก่อสร้างเส้นทางที่เชื่อมโยงไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ทั่วถึงเพื่อให้การจราจรสื่นไหลไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว เช่น สร้างทางด่วน ชุมทางยกระดับ สร้างระบบขนส่งมวลชน และกำหนดมาตรการปฏิบัติเกี่ยวกับการจราจรในเมืองหลวง เป็นต้น

3.3.3 ขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากการใช้ของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในแต่ละวันมีเป็นจำนวนมาก แต่การจัดเก็บและการกำจัดไม่ทันและไม่เพียงพอต่อปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน รวมทั้งไม่สามารถจัดเก็บได้ทั่วถึงทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

สาเหตุที่เกิดขึ้นก็เนื่องจากประชากรที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2536 จำนวนประชากรจากสำมะโนประชากรและเคหะตามประมวลข้อมูลสถิติฯ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้แสดงไว้มีจำนวน 5,882,411 คน และที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่เป็นการชั่วคราว โดยมิได้แจ้งย้ายทางทะเบียนอีกประมาณกว่า 1-2 ล้านคน นอกจากนี้ยังมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและส่วนใหญ่พักอยู่ในกรุงเทพมหานคร ในแต่ละปีอีกเป็นจำมากซึ่งในปี พ.ศ. 2536 มีจำนวนถึง 5,760,533 คน ประชากรและนักท่องเที่ยวที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครเหล่านี้ในแต่ละวันได้ทำให้เกิดขยะมูลฝอยขึ้นวันละกว่า 4,000 ตัน (คิดเฉลี่ยคนละ 1/2 กิโลกรัม/วัน โดยไม่รวมขยะมูลฝอยจากนักท่องเที่ยวอีก 5 ล้านกว่าคน) แต่จากรายงานสถิติประจำปีกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2537 แจ้งว่ามีปริมาณขยะ 6,000 ตัน/วัน มีรถยนต์ขนขยะจำนวนทั้งสิ้น 1,087 คัน สามารถขนขยะได้ทั้งสิ้น 6,015 ตัน/วัน แต่ในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ก็ยังมีปริมาณขยะตกค้างจากการจัดเก็บวันละเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มว่าปริมาณขยะตกค้างจะมีมากขึ้นเป็นลำดับเพราะการเพิ่มของประชากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ยังไม่รวมปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครอีกจำนวนกว่า 21,000 โรงงาน ซึ่งมีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดจากการผลิตของแต่ละประเภทสินค้าแล้วเฉลี่ยอีกประมาณ 1,000 ตัน (คิดจากการใช้เฉลี่ยโรงงานละ 50 กิโลกรัม/วัน) และปริมาณขยะจากตลาดสด ปริมาณขยะจากศูนย์การค้าต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยการประมาณการปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครทั้งหมดในแต่ละวันเฉลี่ยจะตกประมาณวันละกว่า 10,000 ตัน จะเห็นได้ว่าจำนวนขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันจะมีจำนวนมากมายมหาศาล

ผลเกิดขึ้นจากการที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บขยะที่เกิดขึ้นได้หมดในแต่ละวัน ทำให้เกิดการเน่าเสียของขยะและเป็นที่หาอาหารของแมลงและสัตว์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคและมีแมลงบางชนิดเกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งก่อให้เกิดความสกปรกรกรุงรัง ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนสูญเสียไม่สวยงาม ส่งกลิ่นเหม็น ตลอดจนทำให้สุขภาพจิตและอนามัยของประชากรในชุมชนหรือผู้ที่สัญจรผ่านไปมาเสียได้

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการจัดเก็บขยะ คือ ปัญหาด้านกำลังคนกำลังงบประมาณ ที่มีจำกัดและปัญหาการบริหารการสั่งการที่รวมศูนย์อำนาจการบริหารการสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป โดยมิได้กระจายอำนาจให้แต่ละเขตท้องถิ่นรับผิดชอบไปดำเนินการอย่างเหมาะสม จึงทำให้ผู้รับผิดชอบในระดับเขตขาดความเอาใจใส่และขาดความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น

3.3.4 น้ำท่วมขัง

น้ำท่วมขังเป็นปัญหาอันเกิดจากการจัดระบบระบายน้ำไม่ทันต่อปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมากับปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากการใช้ในแต่ละวัน และปริมาณน้ำที่เกิดขึ้นจากสภาพอันเกี่ยวเนื่องจากสภาวะธรรมชาติฝนตกหนักบริเวณเหนือต้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลหลากมายังกรุงเทพมหานคร ในช่วงน้ำทะเลหนุนและฝนตกหนักทำให้ปริมาณน้ำท่วมขังที่เกิดขึ้นไม่อาจระบายไปได้โดยเร็วและการที่กรุงเทพมหานครมีทางน้ำที่เชื่อมโยงเข้ามาได้หลายทางทำให้มีปริมาณน้ำท่วมขังมากขึ้นในฤดูน้ำหลาก

สาเหตุที่เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากการวางผังเมืองของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาในอดีตอาจไม่ได้คาดหวังว่ากรุงเทพมหานครจะมีความเจริญเติบโตรวดเร็วอย่างในปัจจุบัน รวมทั้งสภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานครในลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงและยังเป็นแหล่งรองรับน้ำจากจังหวัดใกล้เคียงในฤดูฝนหรือน้ำหลาก เมื่อการวางผังการระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วมไม่ทั่วถึงและดีพอ จึงทำให้เกิดน้ำท่วมขังขึ้นเป็นประจำทุกปี ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาวะธรรมชาติเป็นผู้กำหนดอีกทางหนึ่งด้วย การป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังเป็นงานใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ต้องใช้กำลังคนและกำลังงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงติดต่อไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางรวมทั้งจังหวัดใกล้เคียง การดำเนินงานต่าง ๆ

กรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจดำเนินงานได้โดยลำพัง เนื่องจากมีงบประมาณและกำลังคนอันจำกัดและประการสำคัญในการแก้ไขปัญหาจะต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่าและจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้น ปัจจุบันมีคูคลองที่อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครจำนวน 1,155 คลอง แยกเป็นที่สำนักระบายน้ำดูแล 346 คลอง และที่เขตต่าง ๆ ดูแล 799 คลอง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมากมายในการที่จะต้องใช้งบประมาณมาดูแลบำรุงรักษาหากดูแลรักษาไม่ดีและไม่ทั่วถึงการระบายน้ำก็ไม่ได้ผล แม้การระบายน้ำได้ผลแต่ไม่ได้มีการป้องกันไม่ให้น้ำทะเลหรือน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาไหลเข้ามาในฤดูน้ำทะเลหนุนและฤดูน้ำหลาก กรุงเทพมหานครก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังได้

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้ถนนชำรุด การสัญจรไปมาลำบาก ภาครัฐและเอกชนต้องสูญเสียงบประมาณซ่อมแซมในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตน้ำท่วมขัง ต้องประสบกับปัญหาความลำบากและเดือดร้อนในการเดินทางโดยเฉพาะประชาชนที่ยากจนต้องเดินลุยน้ำท่วมขังอยู่กับการดำรงชีวิตประจำวัน รวมทั้งการก่อให้เกิดโรคระบาดทางน้ำ เช่น โรคเท้าเปื่อย ฝี่นคัน เท้าบวมและการที่สุขภาพจิตของผู้ได้รับความเดือดร้อนต้องเสียไปนานเท่าใด ก็จะทำให้สุขภาพร่างกายของผู้นั้นทรุดโทรมตามลงไปด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามมาอีกหลายประการ อาทิ สถาบันการศึกษาต้องหยุดการสอน โรงงานต่าง ๆ ไม่อาจเปิดดำเนินกิจการได้ ถนนหนทาง สิ่งก่อสร้าง สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ชำรุดเสียหาย เป็นต้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพ-มหานคร ที่ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ เกือบทุกสภาพปัญหา

จากสภาพน้ำท่วมขังที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคช่วยเหลือ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังที่เกิดขึ้นพอผ่านพ้นไปได้เป็นครั้งคราว เนื่องจากกำลังงบประมาณของกรุงเทพมหานครไม่อาจนำมาใช้ในด้านป้องกันแก้ไขน้ำท่วมขังได้อย่างเต็มที่เพราะมีรายได้จำกัดในแต่ละปี

3.3.5 น้ำเน่าเสีย

น้ำเน่าเสียอันเกิดจากการใช้น้ำของชุมชนในแต่ละวันมีเป็นจำนวนมาก ประชากรผู้ใช้น้ำในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันประมาณ 8,000,000 คน ถ้าแต่ละคนก่อให้เกิดน้ำเสียคนละครึ่งลูกบาศก์เมตร/วัน ปริมาณน้ำเสียจะเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครประมาณวันละ 4,000,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน 120 ล้าน ลูกบาศก์เมตร/เดือน และ 1,440 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี (ตามประมวลข้อมูลสถิติฯ 2537 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แสดงการใช้น้ำของประชากรในกรุงเทพมหานคร เฉลี่ย 62.34 ลูกบาศก์เมตร/ราย/เดือน ซึ่งเท่ากับ จำนวน 2 ลูกบาศก์เมตร/ราย/วัน) ทั้งนี้ ยังไม่ได้รวมปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งทำน้ำเสียต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น ตลาดสด โรงพยาบาล ศูนย์การค้า และโรงงานต่าง ๆ เป็นต้น ปริมาณน้ำเสียดังกล่าวทำให้สภาพแวดล้อมที่น้ำเสียถูกปล่อยลงไปถูกทำลาย ส่งกลิ่นเหม็นเป็นอันตรายต่อสุขภาพจิต และสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ต้องเกี่ยวข้องในวิถีชีวิตประจำวัน แต่จากรายงานสถิติประจำปีของกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. 2537 ได้ประมาณการน้ำเสียที่เกิดขึ้นมีเพียงวันละ 1,210,000 ลูกบาศก์เมตร เท่านั้นและในปี พ.ศ. 2542 ระบบกำจัดน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่ทั้งหมดก็จะกำจัดน้ำเสียได้เพียงวันละ 842,000 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะมีปริมาณน้ำเสียที่ตกค้างไม่ได้กำจัดอีกเป็นจำนวนมากและมากยิ่งขึ้นตามวันเวลาที่ผ่านไป

สาเหตุที่เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากระบบการบำบัดน้ำเสียที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ยังไม่เพียงพอ ปริมาณน้ำเสียจึงเกิดการสะสมจำนวนมากขึ้นในแหล่งน้ำ สาธารณะ ห้วย หนอง คลอง บึง และแม่น้ำที่ได้มีการปล่อยน้ำเสียลงไป ซึ่งถ้าหากไม่มีการแก้ไขโดยการบำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำที่ใช้ได้ หรือเป็นน้ำที่ปล่อยออกไปอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้ ก็จะเกิดการสะสมปริมาณน้ำเสียเกิดขึ้นในสภาพธรรมชาติมากขึ้นเป็นลำดับทุกวัน แม้กรุงเทพมหานครจะก่อสร้างโรงงานกำจัดน้ำเสียขึ้นบ้างแล้วก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงและโดยเร็ว เพราะกรุงเทพมหานครมีพื้นที่และประชากรที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก

ปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยออกไปโดยไม่บำบัดได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและชุมชนอย่างมาก อาทิ น้ำเน่าส่งกลิ่นเหม็น วัชพืชและสัตว์น้ำไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ในแหล่งน้ำนั้น ๆ ถ้าปริมาณน้ำเสียมากขึ้น ๆ โดยไม่มีการบำบัดจะส่งผลต่อสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคมให้เสื่อมโทรมได้ เช่นกัน

3.3.6 ปัญหาการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในบางท้องถิ่น (เขตต่าง ๆ) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยยังไม่ได้ผล มีความสกปรกรกรุงรังและไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยเฉพาะในเส้นทางที่มีผู้คนสัญจรผ่านไปมาซึ่งเหมือนหน้าตาของประเทศกลับมีสิ่งสกปรกรุงรังที่ไม่น่าดู เช่น ปล่อยให้มีการขายของริมถนนกีดขวางทางเดิน การติดป้ายโฆษณาที่มากมาย การปล่อยให้มีการอยู่อาศัยตามที่สาธารณะ เช่น ใต้สะพาน เป็นต้น

สาเหตุก็เนื่องมาจากสภาพของกรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ มีประชากรมาก มีพื้นที่กว้างใหญ่ถึง 1,568.73 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยชุมชนขนาดใหญ่ที่มีอาณาเขตติดต่อเชื่อมโยงกันถึง 38 เขต มีครัวเรือนกว่า 1,000,000 ครัวเรือน มีชุมชนประเภทต่าง ๆ ตั้งอยู่จำนวน 1,220 ชุมชน มีถนนกว่า 1,497 สาย มีรถยนต์สัญจรผ่านไปมาไม่น้อยกว่าวันละกว่า 2 ล้านคัน มีคูคลอง 1,550 คูคลอง มีแม่น้ำขนาดใหญ่ไหลผ่านมีเรือสัญจรไปมาจำนวนมาก มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่กว่า 21,000 แห่งมีร้านอาหารตั้งอยู่กว่า 12,000 แห่ง การดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา จึงเป็นไปไม่ทั่วถึงเพราะการบริหารและดำเนินการในเรื่องนี้ขึ้นกับนโยบายและการสั่งการของผู้บริหารกรุงเทพ-มหานครโดยตรง เนื่องจากบางเรื่องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหากเขตทำอะไรลงไปโดยตรง อาจทำให้ขัดกับนโยบายของผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการจัดเก็บและกำจัดขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาคูคลองเน่าเหม็น ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาหาบเร่แผงลอย ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยตรง การที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้เป็นผลดีก็เพราะกรุงเทพมหานครมีงานต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมากเกินไปจนไม่อาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

สภาพปัญหาในแต่ละปัญหาได้เชื่อมโยงถึงกันทุกปัญหาและนับวันก็ยิ่งมากขึ้น กรุงเทพมหานครไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไปได้โดยเร็ว จึงก่อให้เกิดการทับถมของปัญหาในแต่ละด้านเพิ่มขึ้นเป็นผลเสียหายแก่ประชาชน และอาจเป็นผลให้ภาพรวมของประเทศเสียไปได้ด้วย

3.3.7 ชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ปัจจุบันในกรุงเทพมหานครมีชุมชนประมาณ 1,220 แห่ง เป็นชุมชนแออัดจำนวน 506 แห่ง ประชาชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนเป็นคนต่างจังหวัดที่เข้ามาหางานทำมีรายได้น้อยจึงไม่สามารถไปหาซื้อที่อยู่อาศัยที่ดีได้ จึงได้เข้ามาอยู่กันอย่างแออัดในที่ที่พออยู่ได้ ประชากรของกรุงเทพมหานครเองอีกเป็นจำนวนมากก็ยังขาดที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งถาวร บางรายได้เข้าไปบุกรุกทำที่อยู่อาศัยในที่สาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งที่ของทางราชการที่ปล่อยรกร้างไว้ เมื่ออยู่ไปนาน ๆ โดยไม่ถูกขับไล่ก็ยิ่งมีผู้เข้ามาอยู่มากขึ้นกลายเป็นชุมชนแออัดไป ซึ่งยิ่งนานไปยิ่งเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขเพราะกรุงเทพมหานครไม่ได้เร่งดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังทำให้การขยายตัวของชุมชนแออัดและจำนวนประชากรที่ขาดที่อยู่อาศัยมีมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้กรุงเทพมหานครสามารถแก้ปัญหาได้ไม่จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณของรัฐบาลเพราะเป็นกิจการที่ดำเนินการแล้วมีโอกาสเรียกทุนคืนจากประชาชนที่ต้องการที่อยู่อาศัยได้แม้จะเป็นระยะยาวก็ตาม แต่ในปัจจุบันปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของประชาชนในกรุงเทพมหานครนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญแต่ปัญหายังไม่อาจแก้ไขได้เท่าที่ควรจนถึงปัจจุบันหากปล่อยให้เป็นไปในลักษณะนี้ก็จะยิ่งทำให้เกิดการทับถมของปัญหามากขึ้นเป็นลำดับ

ผลที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากจนที่ไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยของตนเองได้ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีเท่าที่ควร ภาพของชุมชนแออัดและภาพประชาชนซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและร่อนเร่ไปตามที่สาธารณะเป็นเรื่องที่น่าห่วงใย นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อการถูกบุกรุกที่ดินของทางราชการและที่สาธารณะต่าง ๆ ด้วย

3.3.8 การสาธารณสุขอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

กรุงเทพมหานครควรดำเนินการให้บริการสาธารณสุขอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอ ยกเว้นการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง-สาธารณสุข หากกรุงเทพมหานครนำงบประมาณมาดำเนินการในด้านนี้อย่างเต็มที่ ก็จะทำให้กรุงเทพมหานครเองขาดงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาและแก้ไขปัญหาในด้านอื่น ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะการลงทุนในด้านสาธารณสุข และการรักษา-พยาบาลให้เพียงพอแก่จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ทั้งหมดนอกจากต้อง ใช้งบประมาณและกำลังคนจำนวนมากทั้งยังเป็นการซ้ำซ้อนกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว การที่กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมารับผิดชอบในด้านนี้ด้วย ก็เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการ "รักษาพยาบาล" ซึ่งมีความหมายกว้างจนกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการถึงขั้น ตั้งโรงพยาบาลได้ด้วย ทำให้ภาระที่มีมากมายอยู่แล้วต้องเพิ่มมากขึ้นไปอีกหลายเท่า

3.3.9 การควบคุมอาคาร

เนื่องจากปัจจุบันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของ ประเทศได้ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีการเจริญเติบโตทางสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่มีความสูงหลายสิบชั้นเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้การควบคุม ดูแลในด้านช่าง ด้านสถาปัตยกรรมและวิศกรรมเป็นไปไม่ละเอียดรอบคอบทั่วถึง รวมทั้ง ทำให้ การขออนุญาตก่อสร้างตามแบบแปลนของประชาชนได้รับการพิจารณาล่าช้า บางครั้งก่อให้เกิดอุบัติเหตุจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่มั่นคงแข็งแรง ตลอดจนการ หลีกเลี่ยงไม่ก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามที่ทางราชการอนุญาตหรือตามที่ข้อบัญญัติ ของกรุงเทพมหานครกำหนด ทั้งนี้เป็นเพราะเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการก่อสร้าง อาคารได้เข้ามามีบทบาทในการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในประเทศมากขึ้นโดยเฉพาะ ในเขตของกรุงเทพมหานคร แต่วิศวกรและสถาปนิกผู้มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์ในด้านนี้โดยตรงยังมีไม่มากพอทำให้การตรวจสอบแบบแปลน

ต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า บางครั้งไม่ได้มีการตรวจอย่างละเอียดรอบคอบ และบางทีการที่เอกชนบางรายเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่ากฎระเบียบที่มีบังคับไว้ทำให้การก่อสร้างอาคารไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งอาจมาจากการควบคุมอาคารของกรุงเทพ-มหานครไม่ทั่วถึงหรืออาจเป็นเพราะส่วนหนึ่งมาจากข้อบังคับและบทลงโทษของกฎหมายไม่รุนแรงทำให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างที่ผิดแบบโดยไม่เกรงกลัว

3.4 อุปสรรคที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่ได้ผลเท่าที่ควร

แม้จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่การที่ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ก็ไม่ใช่ว่าผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ต้องการได้ทั้งหมด ผู้บริหารเองก็จะต้องอยู่ในกรอบปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด การที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างได้ผล ก็เพราะขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ไม่เหมาะสม

สำหรับอุปสรรคที่ทำให้การบริหารกรุงเทพมหานครไม่ได้ผลก็คือ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั่นเอง โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ

(1) การที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีพื้นที่มากเกินไป โดยรวมเอาจังหวัดใหญ่สองจังหวัด คือ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน ทำให้กรุงเทพมหานครมีพื้นที่และประชาชนที่จะต้องดูแลรับผิดชอบมากเกินไป

(2) รูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีลักษณะไม่เหมาะสม เนื่องจากกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเพียงราชการ-บริหารส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังคนกำลังงบประมาณอันจำกัด แต่มีงานในหน้าที่ที่ต้องทำเป็นจำนวนมากและเป็นอำนาจหน้าที่ที่มอบให้คนเพียงคนเดียวต้องดูแลรับผิดชอบงานทั้งหมด โดยไม่มีการกระจายอำนาจที่เหมาะสมไปให้ท้องถิ่นระดับเขตสามารถทำได้เอง จึงเป็นเรื่องเกินวิสัยที่คนคนเดียวจะทำได้ดีและทั่วถึง

(3) ในกรณีที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลต่างพรรคกันก็จะเกิดการขัดแย้งในทางการเมืองซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารของกรุงเทพมหานคร

# ส่วนที่ 4
## การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสภาพข้อเท็จจริงทางด้านกายภาพหรือสภาพข้อเท็จจริงทางด้านข้อกฎหมายได้เป็นอุปสรรคอันสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่ได้ผล ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา และได้ส่งผลให้ประชาชนในเมืองหลวงต้องประสบกับความเดือดร้อนอันเกิดจากสภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการ-การปกครอง จึงเห็นว่าวิธีการที่จะทำให้อุปสรรคดังกล่าวหมดไปได้ก็ด้วยการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ โดยดำเนินการ ดังนี้

1. จัดแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 9 ท้องถิ่น
2. กำหนดให้ท้องถิ่นที่จัดขึ้นใหม่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า "นครบาล"
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของนครบาลและส่วนราชการที่กำกับดูแล

### 4.1 แนวทางการปรับปรุง

#### 4.1.1 จัดแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 9 ท้องถิ่น

แนวทางในการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ที่สำคัญ ประการแรก คือ จะต้องดำเนินการแบ่งเขตพื้นที่การบริหารใหม่ เพื่อให้มีขนาดและจำนวนประชากรที่เหมาะสมกับดูแลของผู้บริหารท้องถิ่น โดยแบ่งกรุงเทพ-มหานครออกเป็น 9 ท้องถิ่น เรียกว่า นครบาล แต่ละท้องถิ่นประกอบด้วยเขต 3-6 เขต โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงของพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์ ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 แบบ คือ

1) แบบที่ 1 เน้นการกระจายจำนวนประชากรในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน
2) แบบที่ 2 เน้นการกระจายรายได้ในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน
3) แบบที่ 3 เน้นการกระจายพื้นที่ในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน

ในส่วนนี้ขอเสนอเฉพาะแนวทางการแบ่งตามแบบที่ 1 เพื่อประกอบการพิจารณาในเบื้องต้น สำหรับรายละเอียดการแบ่งเขตแบบที่ 2 และ 3 อยู่ในผนวกแนบท้ายรายงานฉบับนี้แล้ว

ส่วนเหตุผลที่เสนอให้การแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครออกเป็น 9 ท้องถิ่น เรื่องนี้ได้กล่าวมาบ้างแล้ว และการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 9 ท้องถิ่นหรือ 9 นครบาลก็เพื่อให้นครบาลเหล่านี้มีจำนวนประชากรและจำนวนพื้นที่ในความรับผิดชอบไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป ผู้บริหารนครบาลแต่ละแห่งจะสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและเป็นการเหมาะสมกับจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ซึ่งคาดว่าในอนาคตอันใกล้จะมีอยู่ประมาณ 9 ล้านคน เมื่อเฉลี่ยแล้วจะตกประมาณนครบาลละ 1 ล้านคน ซึ่งถ้าแบ่งพื้นที่การบริหารออกไปมากกว่านี้ให้เหลือประชากรในแต่ละนครบาลน้อยลงอีกก็สามารถทำได้ แต่ก็ต้องดูองค์ประกอบในด้านอื่นด้วยว่าเหมาะสมหรือไม่ ในประเทศที่มีการแบ่งเขตพื้นที่ในเมืองหลวงเป็นเทศบาลย่อยหลายเทศบาลจะมีจำนวนประชากรเฉลี่ยไม่เท่ากันสุดแต่ความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ที่เป็นอยู่เดิม เช่น ในนครหลวงลอนดอน ของประเทศอังกฤษซึ่งเรียกว่า County of London มีประชากรอาศัยอยู่ทั้งหมดประมาณ 8 ล้านคน และใน County of London ได้แบ่งออกเป็น City of London 1 แห่ง หรือเขตและ Metropolitan Boroughs อีก 32 แห่ง หรือเขตเฉลี่ยแล้วในแต่ละแห่ง หรือเขตจะมีประชากรประมาณ 275,000 คน และในจังหวัดปารีสอันเป็นที่ตั้งของนครหลวงปารีสของประเทศฝรั่งเศส มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 12 ล้านคน แต่ตัวของนครหลวงปารีสเองมีประชากรอยู่ประมาณ 5 ล้านคน และในนครหลวงปารีสก็ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นเทศบาลย่อยออกประมาณ 22 แห่ง เฉลี่ยแล้วจะมีประชากรในแต่ละเทศบาลประมาณ 227,000 คน เป็นต้น

ตารางแสดงการแบ่งเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร

แบบที่ 1 เน้นการกระจายจำนวนประชากรในแต่ละนครบาลให้ใกล้เคียงกัน

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| 1. ดุสิต | 171,306 | 10.66 | 43.1 | 152 | ดุสิต | 620,953 | 32.87 | 438.9 | 549 |
| พญาไท | 171,447 | 9.59 | 84.9 | 112 | | | | | |
| ราชเทวี | 109,303 | 7.16 | 160.1 | 96 | | | | | |
| พระนคร | 87,255 | 5.53 | 79.6 | 109 | | | | | |
| ป้อมปราบ | 81,642 | 1.93 | 61.2 | 74 | | | | | |
| 2. บางคอแหลม | 132,087 | 10.92 | 38.8 | 95 | บางคอแหลม | 584.502 | 52.2 | 802.9 | 539 |
| สาธร | 124,819 | 9.32 | 87.7 | 79 | | | | | |
| ปทุมวัน | 117,241 | 8.36 | 270.1 | 107 | | | | | |
| ยานนาวา | 99,019 | 16.66 | 70.7 | 109 | | | | | |
| บางรัก | 69,210 | 5.53 | 277.8 | 82 | | | | | |
| สัมพันธวงศ์ | 42,126 | 1.41 | 75.8 | 67 | | | | | |
| 3. คลองเตย | 238,624 | 25.55 | 312.3 | 156 | คลองเตย | 666,005 | 143.54 | 467.3 | 628 |
| พระโขนง | 201,376 | 32.77 | 84.2 | 187 | | | | | |
| ประเวศ | 118,599 | 61.54 | 27.1 | 115 | | | | | |
| สวนหลวง | 107,406 | 23.67 | 43.7 | 170 | | | | | |
| 4. ดินแดง | 182,195 | 8.35 | 75.2 | 101 | ดินแดง | 617,014 | 67.82 | 294.1 | 573 |
| จตุจักร | 177,267 | 32.9 | 99.1 | 174 | | | | | |
| บางซื่อ | 172,427 | 11.54 | 41.7 | 100 | | | | | |
| ห้วยขวาง | 85,125 | 15.03 | 78.1 | 198 | | | | | |
| 5. บางเขน | 251,199 | 76.61 | 39.2 | 160 | บางเขน | 677,253 | 546.98 | 227 | 600 |
| ดอนเมือง | 233,390 | 59.78 | 145.3 | 149 | | | | | |
| มีนบุรี | 124,273 | 174.33 | 31.6 | 163 | | | | | |
| หนองจอก | 68,391 | 236.26 | 10.9 | 128 | | | | | |

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| 6. บางกะปี | 234,597 | 48.9 | 130.2 | 211 | บางกะปี | 668,638 | 273.12 | 219.1 | 578 |
| บังกุ่ม | 214,811 | 69.9 | 30.9 | 123 | | | | | |
| ลาดพร้าว | 134,107 | 30.47 | 19.9 | 127 | | | | | |
| ลาดกระบัง | 85,123 | 123.85 | 38.1 | 115 | | | | | |
| 7. ธนบุรี | 215,778 | 8.62 | 59.7 | 164 | ธนบุรี | 616,380 | 32.79 | 175.3 | 564 |
| บางกอกน้อย | 173,523 | 11.94 | 41.3 | 120 | | | | | |
| คลองสาน | 128,184 | 6.05 | 47.9 | 158 | | | | | |
| บางกอกใหญ่ | 98,895 | 6.18 | 26.4 | 122 | | | | | |
| 8. ราษฎร์บูรณะ | 172,094 | 42.87 | 50 | 252 | ราษฎร์บูรณะ | 591,752 | 272.3 | 153 | 637 |
| จอมทอง | 170,079 | 25.72 | 30.8 | 133 | | | | | |
| บางขุนเทียน | 139,096 | 155.43 | 46.4 | 145 | | | | | |
| หนองแขม | 110,483 | 48.28 | 25.8 | 107 | | | | | |
| 9. ภาษีเจริญ | 273,109 | 53.94 | 66.4 | 182 | ภาษีเจริญ | 541,729 | 144.99 | 123.2 | 410 |
| ตลิ่งชัน | 135,100 | 79.69 | 17.3 | 134 | | | | | |
| บางพลัด | 133,520 | 11.36 | 39.5 | 94 | | | | | |
| 38 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 | 9 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 |

การแบ่งเขตพื้นที่ดังกล่าวได้คำนึงถึงความเชื่อมโยงของพื้นที่ที่จัดเขตขึ้นใหม่ด้วยว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

ข้อมูลที่แสดงนำมาจากหนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2537 จัดพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ส่วนรายได้ที่แสดงสรุปมาจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอย ขนถ่ายปฏิกูลและอื่นๆที่เขตมีหน้าที่จัดเก็บ

ทั้งนี้ ยังไม่รวมรายได้จากส่วนแบ่งการจัดเก็บภาษีต่างๆที่ทางรัฐบาลได้จัดส่งให้ ซึ่งในปี พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครได้รับจำนวน 13,817 ล้านบาท และรายได้ที่เกิดจากประเภททรัพย์สินของกรุงเทพมหานครอีกจำนวน 1,467 ล้านบาท

สำหรับชื่อที่กำหนดขึ้นใหม่ตามที่แสดงไว้ได้ใช้ชื่อของเขตเดิมที่มีประชากรมากที่สุดในแต่ละนครบาลเป็นหลัก ยกเว้นนครบาลดุสิตซึ่งเป็นเขตที่ประทับขององค์พระประมุขของประเทศ

สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่แบบที่ 2 และแบบที่ 3 ซึ่งแสดงไว้ในภาคผนวกใช้ข้อมูลเดียวกับแบบที่ 1 ข้างต้น

4.1.2 กำหนดให้ท้องถิ่นที่จัดขึ้นใหม่ทั้ง 9 แห่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกชื่อว่า "นครบาล" เพื่อให้แตกต่างจากเทศบาล

เมื่อได้ดำเนินการแบ่งเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจากจำนวน 38 เขต เป็น 9 ท้องถิ่นแล้ว ประการต่อมาจะต้องปรับปรุงให้ท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นใหม่ทั้ง 9 ขึ้นเป็นนครบาล ซึ่งจะใช้ชื่อนครบาลว่าอย่างไรก็คงต้องพิจารณาจากความเหมาะสมต่าง ๆ ประกอบ เพราะท้องถิ่นใหม่ในแต่ละนครบาลจะมีเขตเดิมรวมอยู่ด้วยประมาณ 3-6 เขต ในขั้นตอนนี้คงจะต้องเลือกเอาเขตเดิมใดเขตเดิมหนึ่งเป็นเขตหลัก เพื่อใช้เป็นที่ตั้งที่ว่าการนครบาลและชื่อของนครบาล ส่วนเขตซึ่งรวมอยู่ในนครบาลคงมีฐานะเป็นเขตเช่นเดิม เพียงแต่ไปสังกัดอยู่ในนครบาลเหล่านั้นแทนที่จะสังกัดอยู่กับกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

รูปแบบโครงสร้างของนครบาลที่จัดตั้งขึ้นทั้ง 9 นครบาลจะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่เทศบาลนครเพราะมีขนาดใหญ่กว่าและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างรูปแบบการบริหารคล้ายเทศบาลนคร คือ ทางฝ่ายบริหารมีคณะผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในนครบาลนั้น นายกนครบาลจะมาจากการเลือกของสมาชิกสภานครบาลด้วยกันเอง สำหรับทางฝ่ายข้าราชการประจำมีปลัดนครบาลเป็นข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสูงสุดในนครบาล

4.1.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ของนครบาลและส่วนราชการที่กำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ของแต่ละนครบาลที่ตั้งขึ้นใหม่จะเป็นอย่างเดียวกัน แต่ส่วนราชการที่กำกับดูแลนครบาลทั้งหลายนั้น อาจมีได้ 2 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร

-อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพธนบุรีมหานคร ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของ

-สภากรุงเทพมหานคร

-ผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร

-กรุงเทพธนบุรีมหานคร

-อำนาจหน้าที่ของนครบาล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของ

-สภานครบาล

-นายกนครบาล

-นครบาล

รูปแบบที่ 2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

-อำนาจหน้าที่ของทบวงฯ ได้แก่อำนาจหน้าที่ของ

-รัฐมนตรีว่าการทบวงฯ

-ทบวงฯ

-อำนาจหน้าที่ของนครบาล ได้แก่อำนาจหน้าที่ของ

-สภานครบาล

-นายกนครบาล

-นครบาล

ในการพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้นำเอาอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ประกอบกับข้อบกพร่องในรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในปัจจุบันมาพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ว่าในแต่ละสภาพปัญหาควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ในการพิจารณาศึกษาเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ อาจแก้ไขได้โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละรูปแบบใหม่ให้เหมาะสมว่าอำนาจหน้าที่ใดองค์กรใดควรทำ และอำนาจหน้าที่ใดที่ควรต้องทำร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน

สำหรับการพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ว่าส่วนราชการใดควรมีอำนาจหน้าที่ใดจึงจะเหมาะสมกับการเป็นกรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวง หรือนครบาล โดยได้นำอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาประกอบการพิจารณาในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ควรจะพึงมี ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เดิม
2) อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวงควรดำเนินการต่อไป
3) อำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นของกรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวง
4) อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวงควรทำร่วมกับนครบาล
5) อำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นของนครบาล

4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เดิม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 6 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นฯ มาตรา 7 ได้กำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงฯ มาตรา 9 ได้กำหนดให้การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมาตรา 89 ได้กำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
(5) การผังเมือง
(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และระบายน้ำ
(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) การสาธารณูปโภค

(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณูปการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-มหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

4.1.3.2 อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวงควรดำเนินการต่อไป

จากการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิมทั้งหมด 27 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่บางประการที่กรุงเทพ-มหานครทำได้ และบางประการไม่ได้ทำเนื่องจากมีหน่วยงานอื่นมีหน้าที่ทำโดยตรงอยู่แล้ว และบางประการไม่อาจทำได้ตามลำพังต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่นั้นก็ไม่ได้ผล เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาผังเมือง ปัญหาการควบคุมอาคาร ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ และปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

คณะกรรมาธิการการปกครอง จึงเห็นว่าถ้าจะปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานครใหม่ ก็สมควรที่จะต้องปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานในแต่ละระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างแท้จริง โดยให้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวงที่จะตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณีไม่ต้องกระทำหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นทำอยู่แล้ว ได้แก่

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มีกรมตำรวจรับผิดชอบ)

(2) การผังเมือง (มีกรมการผังเมืองรับผิดชอบยกเว้นผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง)

(3) การสาธารณูปโภค (สำหรับงานสาธารณูปโภคที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว)

(4) การสาธารณูปการ (สำหรับงานสาธารณูปการที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว)

(5) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มีกรมตำรวจรับผิดชอบ)

4.1.3.3 อำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นของกรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวง ควรทำโดยตรง

ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ ไม่ว่าจะเป็นแบบกรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับทุกนครบาล อำนาจหน้าที่บางประการต้องใช้งบประมาณลงทุนสูง และอำนาจหน้าที่บางประการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล อำนาจหน้าที่เหล่านี้กรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวงควรทำโดยตรง ได้แก่

(1) การวิศวกรรมจราจร

(2) การขนส่งที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ส่วนราชการหรือองค์การใด

(3) การพาณิชย์ของกรุงเทพธนบุรีมหานคร

(4) อำนาจหน้าที่ในการประสาน วินิจฉัย และสั่งการปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนครบาล

(5) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ ตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

4.1.3.4 อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพธนบุรีมหานคร/ทบวงควรทำร่วมกับนครบาล

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบโครงสร้างใหม่ที่มหานครฯหรือทบวงควรทำร่วมกับนครบาล แต่เป็นการทำโดยมีข้อจำกัดว่าแต่ละระดับทำในส่วนใดของอำนาจหน้าที่นั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้แต่ละระดับมีหน้าที่มากเกินไปแต่ระดับเดียวหรือซ้ำซ้อนกัน อำนาจหน้าที่ที่ควรทำร่วมกันได้แก่

(1) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(3) การควบคุมอาคาร

(4) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(5) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(6) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(7) การจัดการศึกษา (นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือทบวงมหาวิทยาลัย)

(8) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(9) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน

อำนาจหน้าที่เหล่านี้อาจแยกเป็นสองลักษณะ คือ งานด้านนโยบายกำหนดแผนงานและการสนับสนุนงบประมาณ อีกด้านหนึ่งเป็นงานบริการ เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งควรแบ่งภาระกัน เช่น กรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวงเป็นผู้กำหนดนโยบายจัดสร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยและจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีราคาสูง เช่น รถเก็บขนขยะมูลฝอย รถเก็บสิ่งปฏิกูลและให้นครบาลในสังกัดปฏิบัติงานและใช้เครื่องมือมาตรฐานเดียวกัน ส่วนนครบาลแต่ละแห่งรับผิดชอบด้านบริการ เช่น กวาดถนน เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล จัดระเบียบหาบเร่และแผงลอย เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของนครบาลก็อาศัยหลักการเดียวกัน ข้อสำคัญควรแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนว่าเรื่องใดควรเป็นงานนโยบายการกำหนดแผนงานและการสนับสนุนงบประมาณ งานใดเป็นงานบริการ นอกนั้นกรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวงจะต้องดูแลให้นครบาลต่าง ๆ ทำงานประสานประโยชน์กันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการปฏิบัติงานข้ามเขตนครบาลหากเกิดการขัดแย้งขึ้นกรุงเทพธนบุรีมหานครหรือทบวงต้องเป็นผู้ชี้ขาด

4.1.3.5 อำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นของนครบาล

อำนาจหน้าที่ที่นครและเขตที่อยู่ในสังกัดนครบาลควรทำ คือ อำนาจหน้าที่โดยหลักการของการปกครองท้องถิ่นจะต้องทำซึ่งได้แก่ หน้าที่ในการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่การดำเนินวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การจัดให้มีการบริการเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีตลาดจับจ่ายสินค้า มีท่าเรือ ท่ารถสำหรับเดินทาง การจัดให้มีถนนหนทางที่สะดวกไม่เป็นหลุมบ่อมีน้ำขัง การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น รวมทั้งงานที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนครบาลต้องกระทำแทนส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค อันได้แก่

(1) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(2) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(3) การจัดให้มีและการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(4) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(5) การบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(6) การควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

(7) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(8) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(9) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

(10) การสังคมสงเคราะห์ที่ไม่อยู่ในหน้าที่ของส่วนราชการอื่น

(11) การส่งเสริมการกีฬา

(12) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่แต่ละนครบาลพึงกระทำตามที่กำหนดข้างต้นมากน้อยเพียงใดจะต้องพิจารณาโดยละเอียดตามสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่นซึ่งอาจต้องเน้นการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งแตกต่างกัน

## 4.2 รูปแบบโครงสร้างการบริหารใหม่

ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร คือ รูปแบบโครงสร้างกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ได้กำหนดให้กรุงเทพ-มหานคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่นแต่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ใหญ่โตเกินไปกว่าท้องถิ่นจะดำเนินการได้ทั้งหมด คณะกรรมาธิการการปกครองฯ จึงได้พิจารณาเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหากรุงเทพมหานครประการแรก คือ ต้องทำการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังต่อไปนี้

4.2.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

(1) กรุงเทพธนบุรีมหานคร

มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีผู้ว่าการและสภากรุงเทพธนบุรีมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบนครบาลต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ทั้ง 9 แห่งและดำเนินการประสานงานระหว่างนครบาลต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพธนบุรีมหานคร

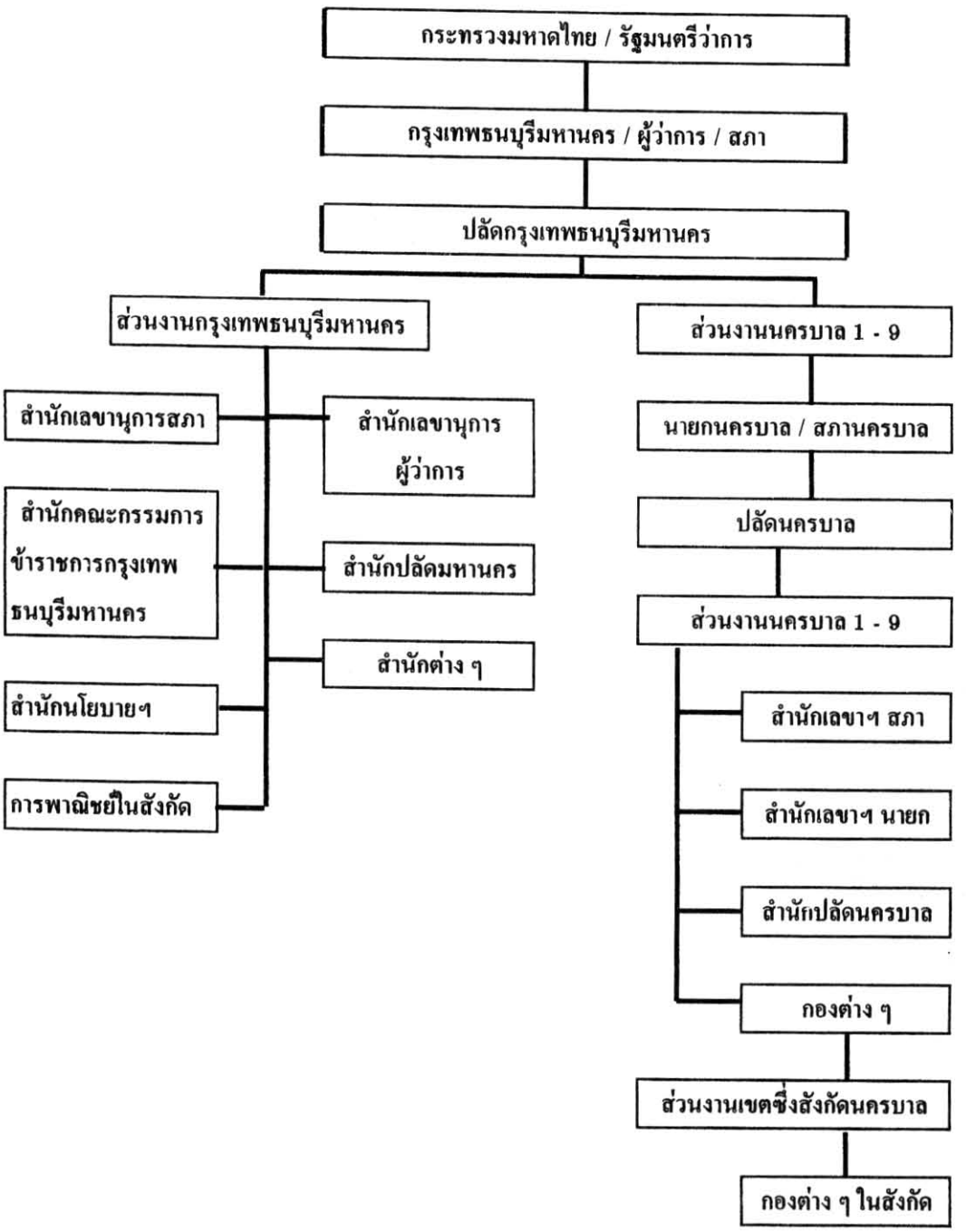
(2) นครบาล 9 แห่ง (ตามแบบการแบ่งเขตพื้นที่ใหม่)

มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นกัน แต่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากกรุงเทพธนบุรีมหานคร มีสภานครบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในเขตนครบาลนั้น ๆ เขตละจำนวน 18 คน ส่วนตัวนายกและรองนายกนครบาลใช้วิธีให้สมาชิกสภานครบาลเป็นผู้เลือกกันเอง คือ เลือกนายกนครบาล 1 คน รองนายกนครบาล 2 คน สมาชิกที่เหลือ 15 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภานครบาล โดยให้เลือกกันเองเป็นประธานสภา และรองประธานสภานครบาล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับสมาชิกสภานครบาลเมื่อได้รับเลือกเข้ามาแล้วให้มีสภาพเป็นสมาชิกสภากรุงเทพธนบุรีมหานครอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยให้สภากรุงเทพธนบุรีมหานครมีหน้าที่หลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติของกรุงเทพธนบุรีมหานครและควบคุมดูแลการบริหารงานของกรุงเทพธนบุรีตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

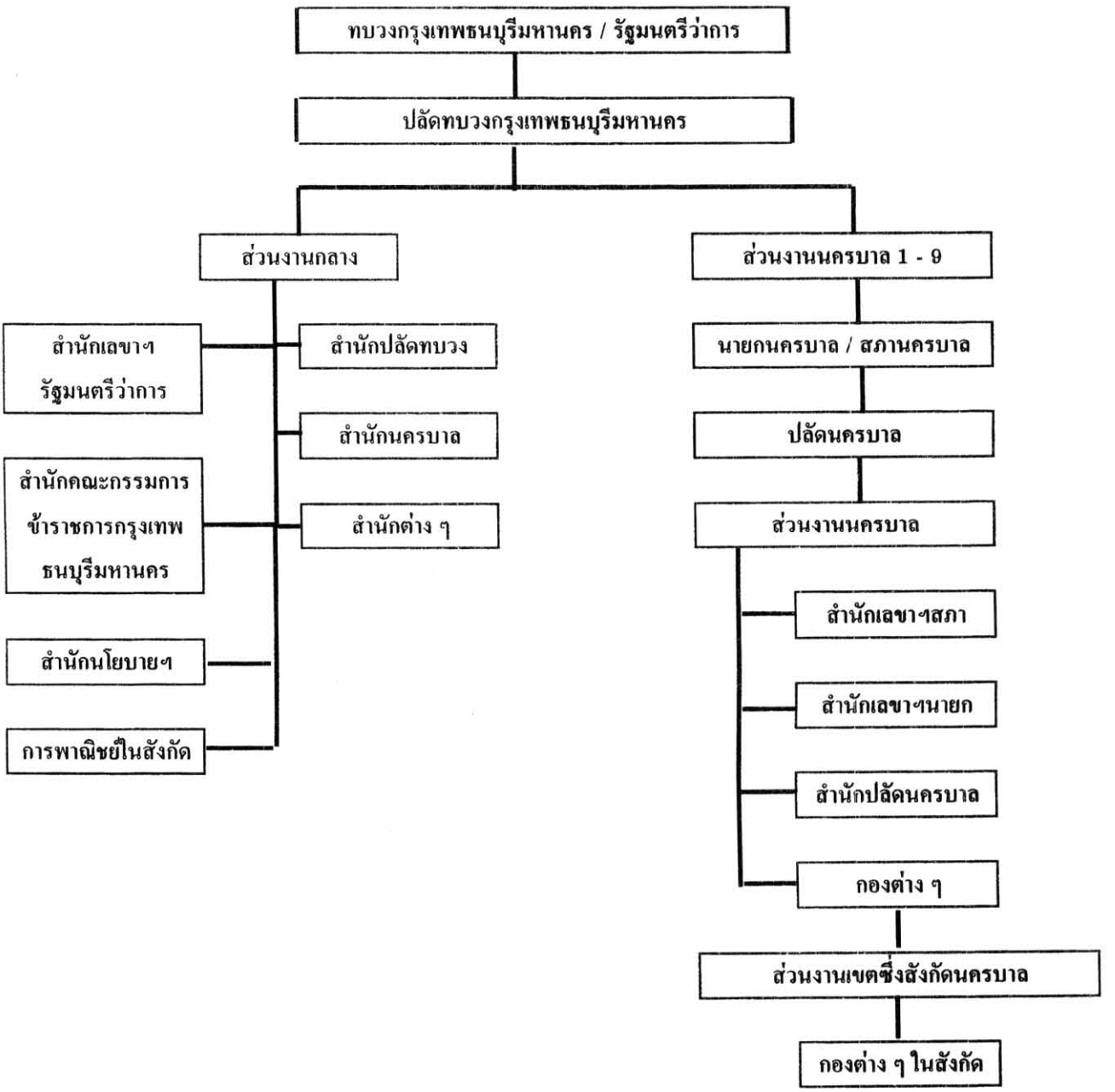
ในการกำหนดหน้าที่ของแต่ละรูปแบบมีอย่างไรได้กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ สำหรับเหตุผลที่นำคำว่า "ธนบุรี" มาเพิ่มด้วยเนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่ากรุงธนบุรีเคยเป็นเมืองหลวงของประเทศ และมีความสำคัญยิ่งทางประวัติศาสตร์ของชาติไทย เมื่อรวมเอาสองจังหวัดเข้าด้วยกันก็ควรที่จะคงชื่อเดิมไว้ด้วย เพื่อเป็นเกียรติประวัติกับกรุงธนบุรี และเพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้ทราบ รวมทั้งเพื่อให้ชาวจังหวัดธนบุรีเดิมเกิดความภูมิใจในท้องถิ่นของตน

ผังโครงสร้าง รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร



4.2.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

ผังโครงสร้าง รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร



4.2.3 ผลดีของแต่ละรูปแบบ

4.2.3.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร

ผลดี

(1) เป็นรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันไม่มากนัก กรุงเทพธนบุรี-มหานครก็ยังคงเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยเหมือนเดิม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพธนบุรีมหานครยังคงมีอยู่รวมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครธนบุรีมหานคร ซึ่งจะมีผลดีในการลดกระแสต่อต้านจากผู้ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง

(2) ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ในส่วนกลางคงมีอยู่เหมือนเดิมไม่กระทบกระเทือน

(3) การแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีถึง 1,568.73 ตารางกิโลเมตร ออกเป็น 9 นครบาลนั้น จะทำให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งแต่ละนครบาลมีความใกล้ชิดกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนครบาลมากขึ้น เพราะพื้นที่เล็กลง ในขณะเดียวกันผู้ได้รับเลือกตั้งสามารถรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตนครบาลมากขึ้น

(4) สมาชิกสภานครบาลแต่ละนครบาลเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน และจะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพธนบุรีมหานครอีกหน้าที่หนึ่ง เพื่อประชุมปรึกษาในเรื่องที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน เป็นการประหยัดงบประมาณที่จะใช้เลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพธนบุรีมหานครด้วย

(5) ในด้านการบริหารงานนครบาล จะมีปลัดนครบาลรับผิดชอบโดยพิจารณาแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเขตที่อาวุโสสูง ส่วนผู้อำนวยการเขตที่อาวุโสต่ำลงมาอาจแต่งตั้งให้เป็นรองปลัดนครบาล หรือตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานนครบาลเขตต่าง ๆ

(6) นครบาลเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น งานของนครบาลจึงเป็นงานระดับท้องถิ่นที่นายกนครบาลสามารถบริการได้ทั่วถึงเพราะมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ใหญ่เกินไปและประชาชนไม่มากเกินไป

(7) นายกนครบาลต้องรับผิดชอบต่อสภานครบาล และประชาชนในเขตนครบาล จึงต้องเร่งทำงานให้ได้ผลโดยเร็ว เพื่อสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในเขตนครบาล เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

(8) ในการบริหารงานของผู้ว่าการฯและนายกนครบาล จะได้ผลดีขึ้นเพราะแต่ละฝ่ายมีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและจะทำให้นายกนครบาลแต่ละแห่งเกิดการแข่งขันกันในการบริหารงานเพื่อผลทางการเมืองของตนเองและของพรรคการเมืองที่สังกัด ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ของประชาชนตามมาในอันที่จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(9) ผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานครจะเป็นศูนย์กลางการประสานการดำเนินงานระหว่างนครบาลต่าง ๆ ที่จะต้องทำร่วมกันเพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องเหล่านั้นสำเร็จเร็วขึ้น เช่น การสร้างถนนติดต่อกับนครบาลต่าง ๆ การกำจัดน้ำเสีย การป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ

4.3.2.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

ผลดี

(1) กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งของนครหลวงและของรัฐบาล การปกครองจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง (ทบวง) เพื่อสามารถประสานราชการกับส่วนราชการอื่น และรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) รัฐสภาสามารถควบคุมได้ เช่น โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการทบวงซึ่งมีนั่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการสะดวกต่อการรับทราบนโยบายและชี้แจงการทำงานของกรุงเทพธนบุรีมหานคร

(3) ในด้านงบประมาณเมื่อทบวงเป็นราชการบริหารส่วนกลางรัฐบาลอาจตั้งงบประมาณให้ได้เต็มที่เหมือนอย่างกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ

(4) การแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีถึง 1,568.73 ตารางกิโลเมตรออกเป็น 9 นครบาลนั้น จะทำให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งแต่ละนครบาลมีความใกล้ชิดกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนครบาลมากขึ้น เพราะพื้นที่เล็กลง ในขณะเดียวกันผู้ได้รับเลือกตั้งสามารถรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตนครบาลมากขึ้น

(5) ในด้านการบริหารงานนครบาล จะมีปลัดนครบาลรับผิดชอบโดยพิจารณาแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเขตที่อาวุโสสูง ส่วนผู้อำนวยการเขตที่อาวุโสต่ำลงมาอาจแต่งตั้งให้เป็นรองปลัดนครบาลหรือตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานนครบาลเขตต่าง ๆ

(6) นครบาลเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น งานของนครบาลจึงเป็นงานระดับท้องถิ่นที่นายกนครบาลสามารถบริการได้ทั่วถึงเพราะมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ใหญ่เกินไปและประชาชนไม่มากเกินไป

(7) นายกนครบาลต้องรับผิดชอบต่อสภานครบาล และประชาชนในเขตนครบาล จึงต้องเร่งทำงานให้ได้ผลโดยเร็ว เพื่อสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในเขตนครบาล เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

(8) ฐานะของข้าราชการกรุงเทพมหานครจะดีกว่าเดิม คือ

8.1 ทางราชการบริหารส่วนกลางจะมีตำแหน่งรองรับในระดับปลัดทบวง รองปลัดทบวง ผู้อำนวยการสำนักที่เทียบเท่าอธิบดี โดยจะปรับจากข้าราชการกรุงเทพมหานครปัจจุบันขึ้นไป เช่น ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นปลัดทบวง รองปลัดกรุงเทพ-มหานคร เป็นรองปลัดทบวง เป็นต้น

8.2 ส่วนข้าราชการของนครบาลจะมีตำแหน่งปลัดนครบาลเพิ่มขึ้นถึง 9 แห่ง ตามจำนวนนครบาลที่จะกำหนดขึ้น ซึ่งควรจะต้องคัดเลือกจากผู้อำนวยการเขตอาวุโส ส่วนผู้อำนวยการเขตที่อาวุโสต่ำลงมาก็อาจดำรงตำแหน่งรองปลัดนครบาล หรือผู้อำนวยการ หรือหัวหน้ากองสำนักงานนครบาลเขตในสังกัดของนครบาลนั้น ๆ สำหรับข้าราชการเขตต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม และอาจเปลี่ยนเป็นข้าราชการทบวงหรือข้าราชการนครบาลแทน

(9) ไม่จำเป็นต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการ โดยอาจใช้วิธีเกลี่ยจากหน่วยงานหนึ่งไปอีกหน่วยงานหนึ่งได้

(10) ในการบริหารงานระหว่างทบวงกับนครบาลจะไม่ขัดแย้งกัน เพราะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติได้อย่างชัดเจน จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ของกรุงเทพมหานครหมดไป

## 4.3 ประโยชน์ของการปรับปรุงรูปแบบการบริหารใหม่

คณะกรรมาธิการการปกครอง ได้พิจารณาเห็นว่าไม่ว่าจะเลือกรูปแบบโครงสร้างการบริหารใดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมด้วยกันทั้งสิ้น ส่วนรูปแบบใดจะอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุดจะได้นำเสนอไว้ในส่วนที่ 6 ซึ่งว่าด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครของรายงานฉบับนี้ แต่ทั้งสองรูปแบบมีประโยชน์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

4.3.1 การเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบของส่วนกลาง

รัฐบาลจะได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นเมืองหลวงโดยตรงถ้าใช้แนวทางการปรับปรุงตามแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานครและโดยอ้อมถ้าใช้แนวทางตามแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร การเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบของรัฐบาลดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ในภาพรวมของกรุงเทพธนบุรีมหานครเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ไม่เกิดการขัดแย้งในระดับรัฐบาลและในระดับท้องถิ่นซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่สำเร็จไปได้โดยเร็ว

4.3.2 เป็นการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

การปรับปรุงดังกล่าวจะทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นในเมืองหลวงไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพราะผู้บริหารในแต่ละระดับ อาทิรัฐมนตรีว่าการทบวงและผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร ย่อมมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในกรุงเทพธนบุรีมหานคร ผู้บริหาร-นครบาล คือ นายกนครบาลก็เช่นกันจะมาจากสภานครบาลซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งเป็นการกระจายความรับผิดชอบในการดูแลเมืองหลวงจากบุคคลคนเดียวไปให้ผู้รับผิดชอบดูแลเพิ่มขึ้นอีก 9 คน ซึ่งจะทำให้การดูแลรับผิดชอบในทุกเขตพื้นที่ของเมืองหลวงเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

4.3.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครทั้งสองรูปแบบได้แบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นใหม่จำนวน 9 นครบาล จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นและเป็นการสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบัน ที่ได้มุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึงการที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ และมีความสำคัญในด้านต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ

4.3.4 เป็นรูปแบบที่ใช้กันโดยทั่วไปอย่างได้ผล

รูปแบบการบริหารใหม่ทั้งสองแนวทางเป็นรูปแบบที่มีการใช้กันโดยทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ที่มีสภาพเมืองหลวงคล้ายกรุงเทพมหานคร จึงน่าเชื่อว่าหากนำรูปแบบใหม่ของการบริหารกรุงเทพมหานครมาใช้จะทำให้การดูแลรับผิดชอบเมืองหลวงของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับอยู่ได้ ทั้งจะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตในทางที่ดีงามแก่กรุงเทพมหานครตลอดไป

## ส่วนที่ 5
## การปรับปรุงสถานะข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ตามที่ได้เสนอแนวทางปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่จากรูปแบบกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นรูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานครตามแนวทางที่ 1 หรือรูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานครตามแนวทางที่ 2 ซึ่งไม่ว่าจะปรับปรุงเป็นรูปแบบใดก็จะมีผลกระทบไปถึงโครงสร้างทางอัตรากำลังของกรุงเทพ-มหานครที่มีอยู่เดิมด้วย

จากหนังสือข้อมูลสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี พ.ศ. 2537 ได้แสดงข้อมูลจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

- ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร จำนวน 16,663 คน
- ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร จำนวน 13,410 คน
- ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร จำนวน 34,173 คน

รวมทั้งสิ้น จำนวน 64,246 คน

โดยคิดเฉลี่ยข้าราชการประจำส่วนกลางร้อยละ 52.45 ประจำเขตร้อยละ 47.58 (ทั้งนี้ไม่รวมข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร) เฉลี่ยมีข้าราชการและลูกจ้างประจำเขตละประมาณ 636 คน

คณะกรรมาธิการการปกครองฯ จึงขอเสนอแนวทางในการปรับปรุงข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ทั้งหมดให้เหมาะสมกับรูปแบบที่จะได้ทำการปรับปรุงต่อไป ดังนี้

### 5.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร

โครงสร้างอัตรากำลัง(เฉพาะตำแหน่งสำคัญ)

1) กรุงเทพธนบุรีมหานคร

สายการเลือกตั้ง
- ผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร
- รองผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร

สายข้าราชการส่วนกลาง
- ปลัดกรุงเทพธนบุรีมหานคร
- รองปลัดกรุงเทพธนบุรีมหานคร
- ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยการกอง

2) นครบาล

สายการเลือกตั้ง
- นายกนครบาล
- รองนายกนครบาล

สายข้าราชการ
- ปลัดนครบาล
- รองปลัดนครบาล
- ผู้อำนวยการกอง

3) เขตที่สังกัดนครบาล

สายข้าราชการ
- ผู้อำนวยการเขต
- รองผู้อำนวยการเขต
- ผู้อำนวยการกอง

5.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

โครงสร้างอัตรากำลัง (เฉพาะตำแหน่งที่สำคัญ)

1) ทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

สายการเมือง
- รัฐมนตรีว่าการทบวงฯ

สายข้าราชการ
- ปลัดทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

ส่วนกลาง
- รองปลัดทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร
- ผู้อำนวยการสำนัก

2) นครบาล

สายการเลือกตั้ง
- นายกนครบาล
- รองนายกนครบาล

สายข้าราชการ
- ปลัดนครบาล

ส่วนกลาง
- รองปลัดนครบาล
- ผู้อำนวยการกอง

3) เขตที่สังกัดนครบาล

สายข้าราชการ
- ผู้อำนวยการเขต
- รองผู้อำนวยการเขต

5.3 แนวทางการปรับโครงสร้างอัตรากำลังเดิมเข้ากับโครงสร้างอัตรากำลังรูปแบบการบริหารใหม่

5.3.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล
2) ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร มาจากการเลือกตั้ง
3) สมาชิกสภากรุงเทพธนบุรีมหานครมาจากสมาชิกสภานครบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง
4) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นปลัดกรุงเทพธนบุรีมหานคร
5) รองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองปลัดกรุงเทพธนบุรี-มหานคร
6) สมาชิกสภานครบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นสมาชิกสภากรุงเทพธนบุรีมหานครโดยตำแหน่งและเป็นผู้เลือกนายกและรองนายกนครบาล
7) ผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ของกรุงเทพธนบุรีมหานคร
8) ผู้อำนวยการเขตเป็นปลัดนครบาล หรือรองปลัดนครบาล หรือผู้อำนวยการกองในนครบาล หรือผู้อำนวยการเขตเดิม
9) ผู้บริหารระดับหัวหน้าในเขตเดิมเป็นผู้อำนวยการกองในสำนักนครบาลหรือผู้อำนวยการเขตเดิมหรือตำแหน่งอื่นตามความเหมาะสม
10) ปรับข้าราชการและลูกจ้างจากส่วนกลางไปประจำนครบาลต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ทั้ง 9 นครบาลให้เหมาะสมกับสภาพงาน

5.3.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร

1) รัฐมนตรีว่าการทบวง
2) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นปลัดทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร
3) รองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองปลัดทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร
4) ผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ของทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร
5) นายกนครบาล รองนายกนครบาลมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภานครบาล
6) ผู้อำนวยการเขตเป็นปลัดนครบาล หรือรองปลัดนครบาลหรือผู้อำนวยกองในนครบาลหรือผู้อำนวยการเขตเดิม
7) ผู้บริหารระดับหัวหน้าในเขตเดิมเป็นผู้อำนวยการกองในสำนักนครบาล หรือตำแหน่งอื่นตามความเหมาะสม
8) ปรับข้าราชการและลูกจ้างจากส่วนกลางไปประจำนครบาลต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพงาน

การปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังของกรุงเทพมหานครตามรูปแบบใหม่นี้จะช่วยให้ข้าราชการและลูกจ้างมีโอกาสเจริญก้าวหน้าทางตำแหน่งหน้าที่การงานสูงขึ้น เพราะมีในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงมากกว่าเดิม คือ

การปรับปรุงรูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร จะมีตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการกรุงเทพธนบุรีมหานคร และปลัดกรุงเทพธนบุรีมหานครอยู่เหมือนเดิม แต่จะมีตำแหน่งนายกนครบาลและคณะผู้บริหารนครบาลเพิ่มขึ้นอีก 9 นครบาล ส่วนสายข้าราชการประจำจะมีตำแหน่งปลัดนครบาลเพิ่มขึ้นอีก 9 ตำแหน่ง และรองปลัดนครบาลตามความเหมาะสม ทั้งยังรวมไปถึงตำแหน่งผู้บริหารระดับหัวหน้าประจำนครบาลทั้ง 9 นครบาล ที่ต้องมีอาวุโสสูงขึ้นกว่าตำแหน่งเดิม

การปรับปรุงรูปแบบการบริหารเป็นแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร จะมีตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวงและผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ประจำอยู่ในทบวง ในส่วนของนครบาลก็มีโครงสร้างอัตรากำลังเหมือนกันกับรูปแบบกรุงเทพธนบุรี-มหานคร

ส่วนจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ปัจจุบัน เห็นว่ามีเพียงพอที่จะปรับไปตามรูปแบบใหม่ได้โดยไม่ต้องเพิ่มขึ้น แต่อาจจะต้องมีการสับเปลี่ยนหรือเกลี่ยจากหน่วยงานหนึ่งไปอีกหน่วยงานหนึ่งตามความจำเป็นและเหมาะสม

## ส่วนที่ 6

## ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

จากการที่คณะกรรมาธิการการปกครองฯได้พิจารณาศึกษาวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ และความเดือดร้อนที่ประชาชนในเมืองหลวงได้รับ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่โดยเร็ว หากไม่มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารใหม่ การบริหารงานของกรุงเทพ-มหานครจะเป็นไปในรูปแบบเดิม คือ ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเมืองหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสกปรกรกรุงรัง ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการไม่ปฏิบัติตามด้วบทกฎหมายและก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาสำคัญของประเทศมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลความจำเป็นดังที่ได้นำเสนอมาเป็นลำดับแล้วข้างต้น คณะกรรมาธิการการปกครองฯ จึงเห็นควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะโดยสรุปดังนี้

6.1 แบ่งเขตพื้นที่การบริหารของกรุงเทพมหานครใหม่เป็น 9 ท้องถิ่น และให้แต่ละท้องถิ่นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเรียกชื่อใหม่ว่า "นครบาล..." ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในเมืองหลวงได้มากขึ้น และผู้บริหารท้องถิ่นเองจะสามารถดูแลรับผิดชอบพื้นที่และประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างทั่วถึง และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในอันที่จะรับทราบปัญหาเพื่อให้การสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

6.2 ปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่เป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังนี้

6.2.1 รูปแบบกรุงเทพธนบุรีมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานคร เป็นผู้บริหารแต่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบน้อยกว่าในปัจจุบันเพราะได้แบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 9 นครบาล และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ

6.2.2 รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร กำหนดให้มีทบวงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบกรุงเทพธนบุรีมหานคร แบ่งพื้นที่ออกเป็น 9 นครบาล และอยู่ในความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีว่าการทบวง

6.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ของนครบาลให้เหมาะสมกับสภาพการเป็นท้องถิ่นของเมืองหลวงให้มีความชัดเจนในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องไม่เกินกว่ากำลังที่นครบาลจะกระทำได้

6.4 การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรูปแบบที่นำมาใช้ด้วย โดยจะต้องปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพ-มหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น นอกจากนั้นจะต้องดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ตามรูปแบบการบริหารที่จะนำมาใช้ต่อไป

การเลือกใช้วิธีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ตามแบบใดแบบหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและการตัดสินใจของรัฐบาลว่าในสถานการณ์ปัจจุบันควรจะนำแบบใดมาใช้จึงจะเหมาะสมที่สุด หากคณะกรรมาธิการ-การปกครองเสนอแนะแต่รูปแบบเดียวจะทำให้รายงานฉบับนี้มีลักษณะอยู่ในวงจำกัดเกินไป อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาศึกษามาโดยลำดับมีข้อสังเกตว่า ไม่ว่ารัฐบาลจะนำรูปแบบใดมาใช้ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่เดิมบ้างไม่มากก็น้อย ส่วนรูปแบบใดจะอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนได้มากกว่ากันนั้น คณะกรรมาธิการการปกครองได้พิจารณาและศึกษาโดยละเอียดแล้วเห็นว่า รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมซึ่งสมควรนำมาใช้ก็คือ รูปแบบทบวงกรุงเทพธนบุรีมหานคร ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบปัจจุบันมากแต่ก็จะช่วยให้แก้ไขปัญหากรุงเทพมหานครสำเร็จลุล่วงเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน

คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง การปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา ที่ได้ทำการศึกษาไว้นี้ เพื่อสภาได้โปรดพิจารณา ซึ่งถ้าหากสภาเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษา ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการดังกล่าวแล้ว ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(ศาสตราจารย์ไพบูลย์ ช่างเรียน)
เลขานุการคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา

ผนวก 1

## ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

1.1 โครงสร้างเดิมก่อนเป็นกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

1.1.1 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้กำหนดให้เกิดเค้าโครงที่มาก่อนจะเป็นกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

(1) ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็น "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี"

(2) ให้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็น "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี"

(3) ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพเข้ากับเทศบาลธนบุรี เป็น "เทศบาลนครหลวง"

(4) ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มาจากการแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงอีกตำแหน่งหนึ่ง

1.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้สถาปนากรุงเทพมหานครขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) ให้รวมองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงและบรรดาสุขาภิบาลต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้าเป็นองค์การเดียวกันโดยเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"

(2) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งแต่เป็นข้าราชการการเมืองกินเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีว่าการทบวง และรับผิดชอบโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) ระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในสมัยนั้น ได้กำหนดรูปแบบการบริหารมี 3 ลักษณะ คือ ในส่วนของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนอำเภอต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพราะมีสภาของตนเอง และกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งด้วย

(4) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รับผิดชอบการบริหารราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(5) นายอำเภอรับผิดชอบในท้องที่ขอบเขตอำเภอ มีสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของอำเภอ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

1.1.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มีสาระสำคัญคือ

(1) ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

(2) ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง

(3) กฎหมายใดอ้างถึงพื้นที่จังหวัดให้หมายถึงพื้นที่กรุงเทพมหานคร อ้างถึงพื้นที่อำเภอให้หมายถึงพื้นที่เขต อ้างถึงพื้นที่ตำบลให้หมายถึงพื้นที่แขวง

(4) องค์การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

(5) กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่รวม 22 ประการคือ

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนฯ

2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

3) การรักษาความสะอาดฯ

4) การสาธารณสุขฯ

5) การสาธารณูปโภค

6) การจัดการศึกษา

7) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

8) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

9) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

10) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

11) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

12) การวิศวกรรมจราจร

13) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

14) การจัดให้มีและบำรุงสถานพักผ่อนหย่อนใจ

15) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

16) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

17) การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพฯ

18) การสาธารณูปการ

19) การสังคมสงเคราะห์

20) การส่งเสริมการกีฬา

21) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

22) หน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมายหรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(6) ให้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

3) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

4) สำนักหรือส่วนราชการอื่นเทียบเท่าสำนัก

5) เขต

(7) ในเขตหนึ่งให้มีหัวหน้าเขตมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต

(8) ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกฎกระทรวงยกเลิก

1.2 โครงสร้างกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

1.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการ "กรุงเทพมหานคร" ปัจจุบันไว้ดังนี้

(1) เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) เป็นองค์การบริหารราชการที่ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครกับสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงมีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(3) จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้มีได้ตามจำนวนของเขตโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 1 แสนคนต่อสมาชิกฯ 1 คน เหลือเศษตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปให้เลือกได้อีกหนึ่งคน

(4) ในแต่ละเขตให้มีสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเขต

(5) ให้มีสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน

1.2.2 การบริหารงานกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

(1) ฝ่ายอำนวยการ ได้แก่ สำนักต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ วางแผน กำหนดนโยบาย ควบคุม ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติการ

(2) ฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่เขตต่าง ๆ ซึ่งมีหัวหน้าเขตหรือผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร

(3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการสั่งอนุญาต อนุมัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและรับผิดชอบในการบริหารแต่ผู้เดียว ไม่ได้เป็นแบบคณะอย่างคณะรัฐมนตรีหรือคณะเทศมนตรี โดยสามารถกำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคคลที่มาทำหน้าที่ทางการเมืองของกรุงเทพ-มหานครได้

(5) สภากรุงเทพมหานคร ไม่สามารถปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงมีอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่

(6) ข้อบัญญัติที่สภายับยั้งจะต้องใช้เสียงข้างมาก คือ 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดส่วนร่างงบประมาณแม้สภาไม่เห็นด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครก็สามารถนำออกมาประกาศใช้ได้เพียงแต่งตั้งกรรมการกลั่นกรองขึ้นชุดหนึ่งพิจารณาเท่านั้น

(7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้

(8) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการประจำสูงสุดของกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเขตต่าง ๆ ซึ่งมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของเขตภายในขอบเขตพื้นที่ของเขต

(9) อำนาจหน้าที่การบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนด ซึ่งมี 27 ประการ โดยเพิ่มจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 5 ประการ คือ

1) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

2) การผังเมือง

3) การขนส่ง

4) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5) การควบคุมอาคาร

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นกิจการของกรุงเทพ-มหานคร เช่น การก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท การให้เอกชนเข้าทำกิจการใด ๆ การไปทำกิจการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครนอกพื้นที่กรุงเทพมหานคร

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อกำหนดต่าง ๆ

(4) ตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ

(5) ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม

(6) มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง

1.2.4 อำนาจหน้าที่ของสภาเขต

(1) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(2) ตั้งคณะกรรมการศึกษาการเกี่ยวกับงานของสภาเขต

(3) ให้ข้อคิด ข้อสังเกตของแผนพัฒนาเขต

(4) สอดส่องติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต

(5) ให้คำแนะนำแก่ผู้อำนวยการเขตในการให้บริการแก่ประชาชน

(6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

1.2.5 การแบ่งเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานคร

แบ่งเป็นเขตและแขวง ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้แบ่งเขต

ออกเป็น 38 เขต ฝั่งพระนครมีจำนวน 28 เขต

ฝั่งธนบุรีมีจำนวน 10 เขต

ฝั่งพระนคร จำนวน 28 เขต

1.2.6 อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(3) อำนาจหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมายให้

ผนวก 2

ตารางแสดงการแบ่งเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร

แบบที่ 2 เน้นการกระจายรายได้ในแต่ละนครบาลให้ใกล้เคียงกัน

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| 1. คุสิต | 171,306 | 10.66 | 43.1 | 152 | คุสิต | 340,203 | 18.12 | 183.9 | 335 |
| พระนคร | 87,255 | 5.53 | 79.6 | 109 | | | | | |
| ป้อมปราบ | 81,642 | 1.93 | 61.2 | 74 | | | | | |
| 2. บางรัก | 69,210 | 5.53 | 277.8 | 82 | บางรัก | 111,336 | 6.94 | 353.6 | 149 |
| สัมพันธวงศ์ | 42,126 | 1.41 | 75.8 | 67 | | | | | |
| 3. ปทุมวัน | 117,241 | 8.36 | 270.1 | 107 | ปทุมวัน | 226,544 | 15.48 | 430.2 | 203 |
| ราชเทวี | 109,303 | 7.12 | 160.1 | 96 | | | | | |
| 4. บางคอแหลม | 132,087 | 10.92 | 38.8 | 95 | บางคอแหลม | 355,925 | 36.9 | 197.2 | 283 |
| สาธร | 124,819 | 9.32 | 87.7 | 79 | | | | | |
| ยานนาวา | 99,019 | 16.66 | 70.7 | 109 | | | | | |
| 5. คลองเตย | 238,624 | 25.55 | 312.3 | 156 | คลองเตย | 440,000 | 58.32 | 396.5 | 343 |
| พระโขนง | 201,376 | 32.77 | 84.2 | 187 | | | | | |
| 6. ดินแดง | 182,195 | 8.35 | 75.2 | 101 | ดินแดง | 922,568 | 107.88 | 398.9 | 812 |
| จตุจักร | 177,267 | 32.9 | 99.1 | 174 | | | | | |
| บางซื่อ | 172,427 | 11.54 | 41.7 | 100 | | | | | |
| พญาไท | 171,447 | 9.59 | 84.9 | 112 | | | | | |
| ลาดพร้าว | 134,107 | 30.47 | 19.9 | 127 | | | | | |
| ห้วยขวาง | 85,125 | 15.03 | 78.1 | 198 | | | | | |
| 7. บางเขน | 251,199 | 76.61 | 39.2 | 160 | บางเขน | 1,437,789 | 874.84 | 497 | 1,334 |
| บางกะปิ | 234,597 | 48.9 | 130.2 | 211 | | | | | |
| คอนเมือง | 233,390 | 59.78 | 145.3 | 149 | | | | | |
| บึงกุ่ม | 214,811 | 69.9 | 30.9 | 123 | | | | | |
| มีนบุรี | 124,273 | 174.33 | 31.6 | 163 | | | | | |

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| สวนหลวง | 107,406 | 23.67 | 43.7 | 170 | | | | | |
| ประเวศ | 118,599 | 61.54 | 27.1 | 115 | | | | | |
| หนองจอก | 68,391 | 236.26 | 10.9 | 128 | | | | | |
| ลาดกระบัง | 85,123 | 123.85 | 38.1 | 115 | | | | | |
| 8. ธนบุรี | 215,778 | 8.62 | 59.7 | 164 | ธนบุรี | 825,231 | 238.69 | 234.8 | 852 |
| ราษฎร์บูรณะ | 172,094 | 42.87 | 50 | 252 | | | | | |
| จอมทอง | 170,079 | 25.72 | 30.8 | 133 | | | | | |
| บางขุนเทียน | 139,096 | 155.43 | 46.4 | 145 | | | | | |
| คลองสาน | 128,184 | 6.05 | 47.9 | 158 | | | | | |
| 9. ภาษีเจริญ | 273,109 | 53.94 | 66.4 | 182 | ภาษีเจริญ | 924,630 | 211.39 | 216.7 | 759 |
| บางกอกน้อย | 173,523 | 11.94 | 41.3 | 120 | | | | | |
| บางพลัด | 133,520 | 11.36 | 39.5 | 94 | | | | | |
| ตลิ่งชัน | 135,100 | 79.69 | 17.3 | 134 | | | | | |
| หนองแขม | 110,483 | 48.28 | 25.8 | 107 | | | | | |
| บางกอกใหญ่ | 98,895 | 6.18 | 26.4 | 122 | | | | | |
| 38 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 | 9 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 |

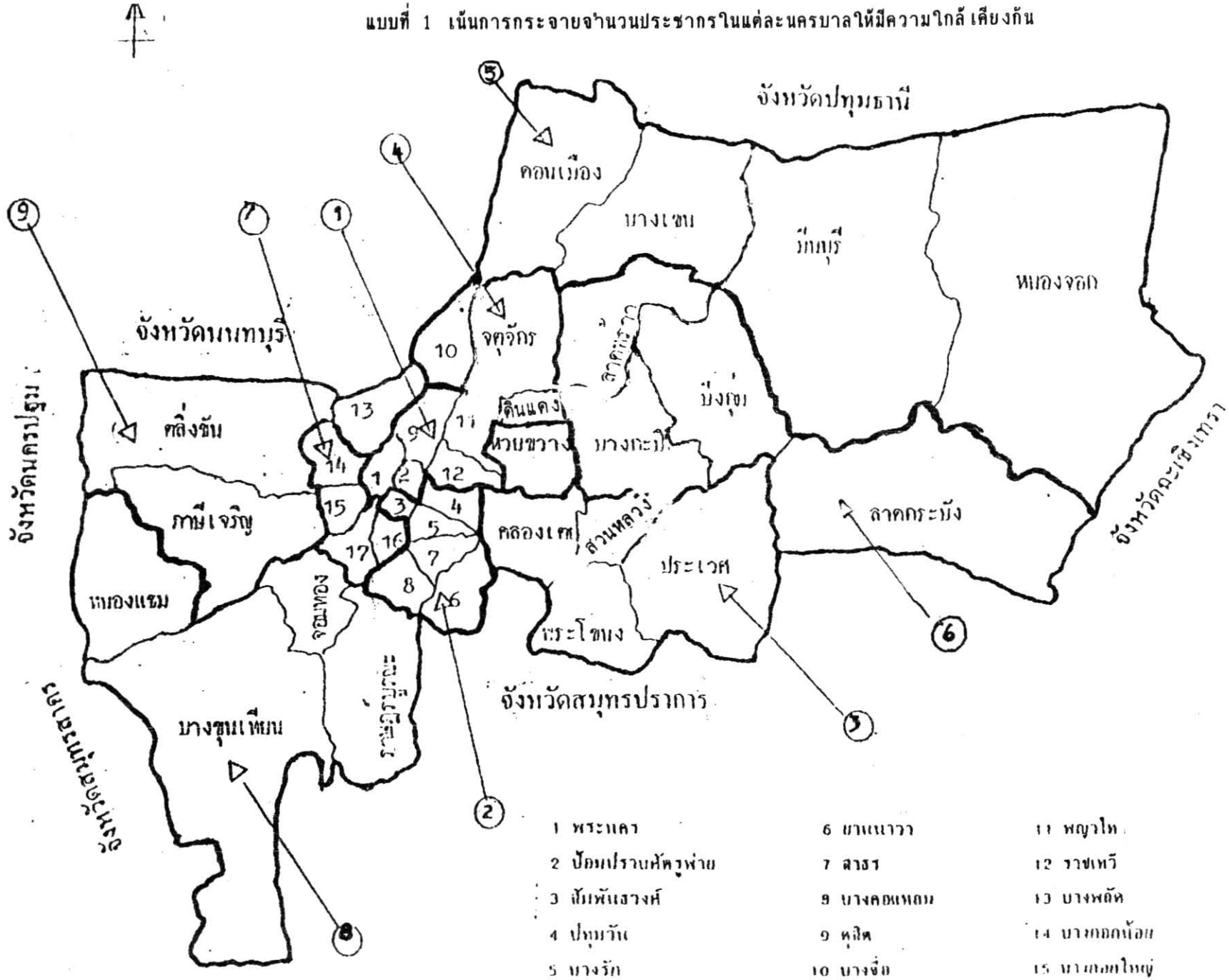
ตารางแสดงการแบ่งเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร
แบบที่ 3 เน้นการกระจายพื้นที่ในแต่ละนครบาลให้ใกล้เคียงกัน

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| 1. ดุสิต | 171,306 | 10.66 | 43.1 | 152 | ดุสิต | 1,237,967 | 102.65 | 723 | 1,116 |
| ดินแดง | 182,195 | 8.35 | 75.2 | 101 | | | | | |
| จตุจักร | 177,267 | 32.9 | 99.1 | 174 | | | | | |
| บางซื่อ | 172,427 | 11.54 | 41.7 | 100 | | | | | |
| พญาไท | 171,447 | 9.59 | 84.9 | 112 | | | | | |
| ราชเทวี | 109,303 | 7.12 | 160.1 | 96 | | | | | |
| พระนคร | 87,255 | 5.53 | 79.6 | 109 | | | | | |
| ห้วยขวาง | 85,125 | 15.03 | 78.1 | 198 | | | | | |
| ป้อมปราบ | 81,642 | 1.93 | 61.2 | 74 | | | | | |
| 2. คลองเตย | 238,624 | 25.55 | 312.3 | 156 | คลองเตย | 1,024,502 | 110.52 | 1,217.40 | 882 |
| พระโขนง | 201,376 | 32.77 | 84.2 | 187 | | | | | |
| บางคอแหลม | 132,087 | 10.92 | 38.8 | 95 | | | | | |
| สาธร | 124,819 | 9.32 | 87.7 | 79 | | | | | |
| ปทุมวัน | 117,241 | 8.36 | 270.1 | 107 | | | | | |
| ยานนาวา | 99,019 | 16.66 | 70.7 | 109 | | | | | |
| บางรัก | 69,210 | 5.53 | 277.8 | 82 | | | | | |
| สัมพันธวงศ์ | 42,126 | 1.41 | 75.8 | 67 | | | | | |
| 3. บางกะปิ | 234,597 | 48.9 | 130.2 | 211 | บางกะปิ | 460,602 | 134.11 | 201 | 496 |
| ประเวศ | 118,599 | 61.54 | 27.1 | 115 | | | | | |
| สวนหลวง | 107,406 | 23.67 | 43.7 | 170 | | | | | |
| 4. บางเขน | 251,199 | 76.61 | 39.2 | 160 | บางเขน | 618,696 | 166.86 | 204.4 | 436 |
| ดอนเมือง | 233,390 | 59.78 | 145.3 | 149 | | | | | |
| ลาดพร้าว | 134,107 | 30.47 | 19.9 | 127 | | | | | |
| 5. บึงกุ่ม | 214,811 | 69.9 | 30.9 | 123 | บึงกุ่ม | 339,084 | 244.23 | 62.5 | 286 |
| มีนบุรี | 124,273 | 174.33 | 31.6 | 163 | | | | | |

| ลำดับ | องค์ประกอบเดิม | | | | องค์ประกอบใหม่ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขต | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | | นครบาล ชื่อที่กำหนดใหม่ | ประชากร (คน) | พื้นที่ (ตร.กม) | รายได้/รายจ่าย (ล้านบาท) | |
| 6. หนองจอก | 68,391 | 236.26 | 10.9 | 128 | หนองจอก | 68,391 | 236.26 | 10.9 | 128 |
| 7. ลาดกระบัง | 85,123 | 123.85 | 38.1 | 115 | ลาดกระบัง | 85,123 | 123.85 | 38.1 | 115 |
| 8. ธนบุรี | 215,778 | 8.62 | 59.7 | 164 | ธนบุรี | 825,231 | 238.69 | 234.8 | 852 |
| ราษฎร์บูรณะ | 172,094 | 42.87 | 50 | 252 | | | | | |
| จอมทอง | 170,079 | 25.72 | 30.8 | 133 | | | | | |
| บางขุนเทียน | 139,096 | 155.43 | 46.4 | 145 | | | | | |
| คลองสาน | 128,184 | 6.05 | 47.9 | 158 | | | | | |
| 9. ภาษีเจริญ | 273,109 | 53.94 | 66.4 | 182 | ภาษีเจริญ | 924,630 | 211.39 | 216.7 | 759 |
| บางกอกน้อย | 173,523 | 11.94 | 41.3 | 120 | | | | | |
| บางพลัด | 133,520 | 11.36 | 39.5 | 94 | | | | | |
| ตลิ่งชัน | 135,100 | 79.69 | 17.3 | 134 | | | | | |
| หนองแขม | 110,483 | 48.28 | 25.8 | 107 | | | | | |
| บางกอกใหญ่ | 98,895 | 6.18 | 26.4 | 122 | | | | | |
| 38 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 | 9 | 5,584,226 | 1,568.73 | 2,918.70 | 5,078 |

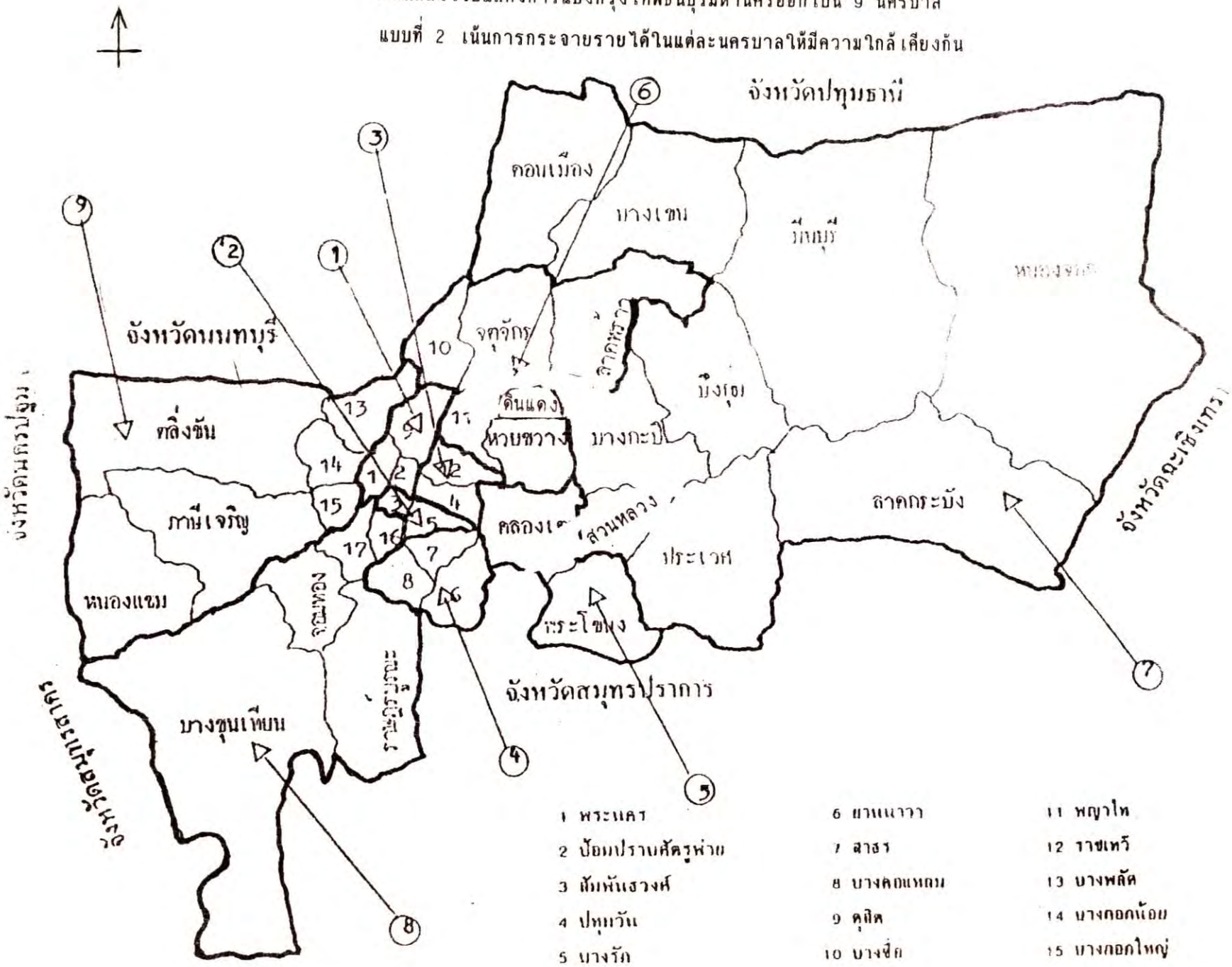
แผนที่สังเขปแสดงการแบ่งกรุงเทพธนบุรีมหานครออกเป็น 9 นครบาล

แบบที่ 1 เน้นการกระจายจำนวนประชากรในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน

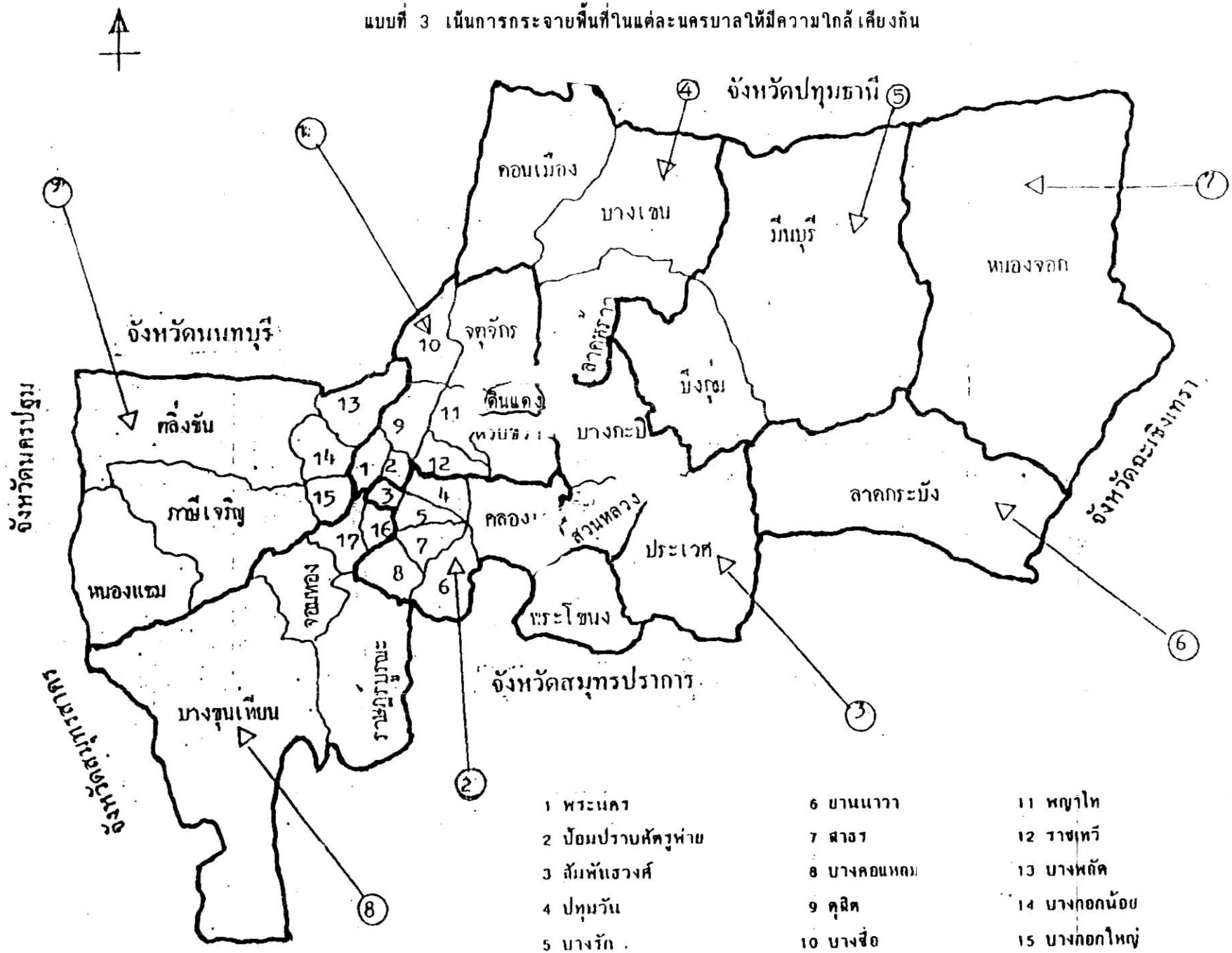


แผนที่สังเขปแสดงการแบ่งกรุงเทพธนบุรีมหานครออกเป็น 9 นครบาล

แบบที่ 2 เน้นการกระจายรายได้ในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน



แผนที่สังเขปแสดงการแบ่งกรุงเทพธนบุรีมหานครออกเป็น 9 นครบาล
แบบที่ 3 เน้นการกระจายพื้นที่ในแต่ละนครบาลให้มีความใกล้เคียงกัน



20729 ฉ.1

สว
10
7.335216
2539

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
กองกรรมาธิการ
รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง
การปรับปรุงรูปแบบการบริหาร
กรุงเทพมหานคร