

การบริหารราชการนครหลวง

สภาพทั่วไป

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นเมืองเอกเพียงเมืองเดียว ซึ่งเป็นที่รวมของทุกอย่าง จนกล่าวได้ว่า "ถนนทุกสายมุ่งไปสู่กรุงเทพมหานคร" นักสังคมศาสตร์ต่างเห็นพ้องกันว่าปัญหาหลักอันหนึ่งของประเทศไทยก็คือ การกระจุกตัวของความเจริญทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การคมนาคม การสื่อสาร ศิลปวิทยาการ อยู่ที่กรุงเทพมหานคร จนมีการใช้ศัพท์สาขายาสภาพดังกล่าวว่า **Bangkok centrism** หรือรวมศูนย์กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประวัติความเป็นมา ดังจะได้อธิบายคร่าวๆ ไปตามลำดับ ดังนี้

สภาพการรวมศูนย์ดังกล่าวข้างต้น อาจพิจารณาได้จากข้อแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่น ๆ คือ

ก. ในแง่ประชากร กรุงเทพมหานครมีประชากรตามหลักฐานที่ปรากฏในทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น ๕,๓๓๑,๔๐๒ คน ซึ่งเป็นประชากรที่อยู่ในเขตชุมชน ซึ่งเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ แล้ว ประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลสูงสุด คือ เทศบาลหาคีใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีประชากรในเขตเทศบาลเพียง ๑๐๒,๔๕๓ คน จะเห็นว่าสัดส่วนแตกต่างกันอย่างมหาศาล เฉพาะเขตของห้าล้านของประชากรในกรุงเทพมหานคร ก็มากกว่าประชากรของเทศบาลหาคีใหญ่เป็นสามเท่ากว่า

ลิขิต ชีร์เวคิน, "รวมศูนย์ - กรุงเทพฯ" : รากเง้าของปัญหา, หน้า ๒ - ๒.

^๒ กองการทะเบียน, กรมการปกครอง, "รายงานผลการสำรวจจำนวนประชากรประจำปี ๒๕๒๕." กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, ๒๕๒๕ (อักษรสำนวน).

ข. รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ๑๕,๒๒๒ บาท ส่วนของต่างจังหวัดโดยเฉลี่ย คือ ๖,๘๕๔ บาท

ค. ทางด้านสาธารณสุข สัดส่วนของคนไข่อ่อนในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ๕๕๔/๑ ส่วนต่างจังหวัดนั้น สัดส่วนได้แก่ ๑๔๔๓๖/๑

ง. ทางด้านการศึกษาในระดับต่าง ๆ นั้น สถาบันที่มีชื่อเสียงและอาจารย์ หรือบุคลากรที่มีคุณภาพ ก็จะรวมกันอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

จ. ความสะดวกสบายในด้านบริการอื่น ๆ เช่น การคมนาคม การสื่อสาร สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ รวมทั้งสนามบินนานาชาติ ท่าเรือ ทางด่วนพิเศษ รถโดยสารฯ ซึ่งมีสัดส่วนที่ต่ำกว่า และเหนือกว่าต่างจังหวัดเท่าตัว

ฉ. การเมือง การปกครอง และการบริหาร มีศูนย์รวมอยู่ที่กรุงเทพมหานคร กระทรวงหลายกระทรวง มีเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำปฏิบัติงานในต่างจังหวัด และที่สำคัญที่สุดก็คือ ขอบข่ายสายใยของการบริหารหรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแล และผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้น คือการขยายตัวขององคาพยพ เพื่อแผ่การปกครองหรือนายแสงรัศมีแห่งอำนาจจากศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานครนั่นเอง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

๑. กองบัญชาประชาชนชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ฉบับปี ๒๕๒๒", กรุงเทพมหานคร, (อัคราเนาว) หน้า ๓ และ ๑๗.

๒. กองสถิติสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข, "รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี ๒๕๒๕", กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๒๕ (อัคราเนาว).

วิวัฒนาการของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย

การที่กรุงเทพมหานครมีการเติบโตในลักษณะรวมศูนย์นั้น สืบเนื่องมาจากลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ การโค่นเปรียบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจการปกครองและการกำหนดนโยบายของประเทศ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวได้ทำให้เกิดการพัฒนาแบบรวมศูนย์ในประเทศไทย ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการแบบรวมศูนย์ดังกล่าว แบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อดังนี้

๑. ลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

ปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานประการแรกที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย ก็เนื่องจากข้อได้เปรียบทางทำเลที่ตั้งกรุงเทพมหานคร และสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนที่ในรูปที่ ๑ และประเด็นข้อสังเกตุโดยย่อดังนี้

๑.๑ ถ้าเราพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยโดยส่วนรวมจะเห็นได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นที่ราบที่สามารถติดต่อกันได้โดยสะดวกทั่วถึงทุกภูมิภาค กรุงเทพมหานครตั้งอยู่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ควบคุมการติดต่อกับภาคกลางและภาคเหนือและภาคอีสานไว้ทั้งหมด ซึ่งภูมิภาคดังกล่าวมีประชากรราวร้อยละ ๘๐ ของประชากรทั้งประเทศ

๑.๒ การพัฒนาระบบการคมนาคมและสื่อสารของประเทศได้พัฒนาโดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง เช่น เส้นทางรถไฟ และทางหลวงทุกสายจะมุ่งสู่กรุงเทพมหานคร การติดต่อระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่จะต้องผ่านกรุงเทพมหานคร การติดต่อทางทะเลและส่งออกหรือส่งสินค้าเข้า ส่วนใหญ่จะต้องผ่านทางเรือที่กรุงเทพมหานคร เพราะเป็นเมืองท่าหลักแห่งเดียวของประเทศ นอกจากนี้ ท่าอากาศยานกรุงเทพมหานคร ยังเป็นศูนย์ติดต่อกับโลกภายนอก

๑.๓ ลักษณะทำเลที่ตั้งอันได้เปรียบดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานที่ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อกรุงเทพมหานครได้เป็นศูนย์กลางการปกครอง และถูกพัฒนาให้เป็นจุดรวมศูนย์ของประเทศ จึงทำให้กรุงเทพมหานครได้เติบโตอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นศูนย์กลางของประเทศ

๒. ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์

นอกจากลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันได้เปรียบของกรุงเทพมหานครแล้ว การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยได้ทำให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตใหญ่แบบรวมศูนย์มากขึ้น ในการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์นั้นจะแบ่งประเด็นการพิจารณาดังนี้

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนปี ๒๕๐๐

การเติบโตลักษณะรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานครได้มีการสะสมกันมาเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี โดยเริ่มจากชุมชนเล็ก ในการศึกษาการเติบโตดังกล่าว เราจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานคร ทั้งพอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๒.๑.๑ กรุงเทพมหานคร เป็นประตูการค้าที่ติดต่อกับโลกภายนอกมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปี การค้าขายส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะต้องผ่านกรุงเทพมหานคร เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสินค้าขาออกของไทยในอดีตถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สินค้าที่ส่งออกเกือบทั้งหมดเป็นสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งพอจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๔ จะเห็นว่าสินค้าออกที่สำคัญ ๔ ชนิด คือ ข้าว ยาง ไม้สัก และตะกั่ว รวมกันเกินกว่าร้อยละ ๘๐ ของมูลค่าสินค้าสินค้าขาออก สินค้าขาออกส่วนใหญ่จะผ่านเมืองท่ากรุงเทพมหานครในท่านองเดียวกัน สินค้าขาเข้าเกือบทั้งหมดก็ส่งเข้าโดยผ่านเมืองท่ากรุงเทพมหานคร

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ประเทศไทยมิใช่กรุงเทพฯ" ในประเทศไทยคือกรุงเทพฯ ? (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพฟิล์ม, ๒๕๒๕) หน้า ๑ - ๑๑.

๒.๑.๒ คุณ นิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมกระฎุมพี กับวรรณกรรมรัตนโกสินทร์" วารสาร ธรรมศาสตร์ (ฉบับมีนาคม ๒๕๒๕) หน้า ๓๑ - ๓๘. อ้างใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ประเทศไทยมิใช่กรุงเทพฯ", หน้า ๑ - ๑๒.

๒.๑.๓ คุณ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "เศรษฐกิจไทย ๒๐๐ ปี บนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา" ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับพิเศษ) มีนาคม ๒๕๒๕.

๒.๑.๒ จากลักษณะองค์ประกอบของสินค้าขาออก ซึ่งเป็นสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ กระบวนการพัฒนาที่ก่อตัวจากฐานอุตสาหกรรมจึงไม่ได้เกิดขึ้น อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปเพื่อการส่งออก เช่น โรงสีข้าว และโรงเลื่อย เป็นต้น โรงงานส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงถูกพัฒนาให้กลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของประเทศไปคาว

๒.๑.๓ เนื่องจากลักษณะเศรษฐกิจของประเทศเป็นประเทศเกษตรกรรม และส่งสินค้าเกษตร หรือสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรเป็นสินค้าออก การกีดกันและการสะสมทุนของกลุ่มนายทุนไทยจึงเติบโตได้ช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทุนท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ นายทุนที่พัฒนาเติบโตขึ้น ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากนายทุนการค้าและการเงิน ส่วนนายทุนอุตสาหกรรมเพิ่งจะเกิดขึ้นในระยะไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาเอง อย่างไรก็ตาม นายทุนที่เติบโตขึ้นนั้นเกือบทั้งหมดจะมีฐานธุรกิจของตนอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศ

๒.๒ การเติบโตของกลุ่มธุรกิจและระบบทุนนิยมของไทย

การวิเคราะห์การเติบโตของเมืองจำเป็นจะต้องพิจารณาควบคู่กันกับการเติบโตของธุรกิจและระบบทุนนิยมของไทย เมื่อเราพิจารณาดังการเติบโตของเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าเติบโตได้ช้า และมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร ลักษณะการเติบโตดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นการพัฒนาของระบบทุนนิยมในประเทศไทย ที่มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนใหญ่ นายทุนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นนายทุนขนาดเล็ก และมีพลังการสะสมทุนน้อยมาก ซึ่งมีผลทำให้ท้องถิ่นพัฒนาเป็นเมืองศูนย์กลางหรือเมืองใหญ่ได้ช้ามาก

เมื่อพิจารณาดังระบบทุนนิยมของไทยแล้วอาจจะกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีศูนย์กลางของการกักตุนและการพัฒนาการอยู่ที่กรุงเทพมหานคร แล้วจึงค่อย ๆ แผ่ขยายไปตามท้องถิ่นตามภูมิภาคต่าง ๆ นายทุนขนาดใหญ่จะมีฐานธุรกิจอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

๒.๓ บทบาทของการพัฒนาระบบคมนาคม

การเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร ถูกขยายตัวอย่างรวดเร็วเมื่อราวสามทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อระบบการขนส่งทางถนนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบัน

เมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศสามารถเชื่อมต่อกันด้วยทางรถยนต์ และกรุงเทพมหานครก็ยังเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมที่เชื่อมต่อกันระหว่างภาคต่าง ๆ

การขนส่งทางถนนที่สะดวกและทำได้ตลอดเวลา ช่วยให้การติดต่อค้าขาย เป็นไปได้อย่างสะดวกและขยายตัวเร็วขึ้น ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญและเป็นที่กระจุกตัวของนายทุนอยู่แล้ว การขยายตัวของระบบคมนาคมจึงช่วยให้นายทุนที่มีฐานธุรกิจอยู่ที่ กรุงเทพมหานครขยายอาณาจักรธุรกิจของตนได้ไกลขึ้น และลดบทบาทของนายทุนท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคลง ตัวอย่างเช่น เจมินนครราชสีมาเป็นศูนย์กลางธุรกิจของภาคอีสานเมืองต่าง ๆ มักจะต้องทำการซื้อขายผ่านนครราชสีมา เนื่องจากการติดต่อโดยตรงกับ กรุงเทพมหานครทำได้ลำบาก เพราะมีทางรถไฟเพียงสายเดียวที่เชื่อมต่อกัน อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการสร้างถนนมิตรภาพเชื่อมระหว่าง ภาคกลางกับภาคอีสาน มีผลเป็นการ เปิดประตูภาคอีสานทั้งภาคให้ติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองเข้าสู่ระบบทุนนิยมเร็วขึ้น การค้าขายติดต่อ จะทำการติดต่อโดยตรงกับกรุงเทพมหานครมากขึ้น

ในปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่า เมืองที่อยู่ในรัศมี ๓๐๐ ถึง ๔๐๐ กิโลเมตร ของกรุงเทพมหานคร จะทำการติดต่อค้าขายโดยตรงกับกรุงเทพมหานคร กล่าวคือพ่อค้าตามเมืองต่าง ๆ มักจะซื้อขายสินค้าโดยตรงกับพ่อค้ากรุง กรุงเทพมหานคร แทนที่จะซื้อขายผ่านพ่อค้าใหญ่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้พ่อค้าใหญ่ในท้องถิ่นต้องลดบทบาทลง หรือต้องอพยพเพื่อตั้งฐานธุรกิจของตน ในเขตกรุงเทพมหานคร สำหรับเมืองใหญ่ในท้องถิ่นที่ยังมีบทบาทสำคัญอยู่ ส่วนใหญ่จะเป็นเมืองที่อยู่ไกลจากกรุงเทพมหานคร หรือมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่จะทำให้การติดต่อไม่คอยสะดวก เช่น นครเชียงใหม่ ในภาคเหนือ และทาคีใหญ่ ในทางใต้ เป็นต้น

การพัฒนา ระบบคมนาคมที่เจริญก้าวหน้าในปัจจุบันยิ่งทำให้การเติบโตใหญ่ ของกรุงเทพมหานคร เป็นแบบรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนา ระบบโทรศัพท ทางไกลและการขนส่งทางอากาศ ได้ทำให้เมืองใหญ่ทุกเมืองติดต่อกับกรุงเทพมหานคร สะดวกขึ้น และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในลักษณะศูนย์กลางและบริวารมากขึ้น

๒.๘ บทบาทของเงินตราและการขยายตัวของระบบธนาคารพาณิชย์

การวิเคราะห์การเติบโตของระบบทุนนิยมและการขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร อาจพิจารณาได้จากบทบาทของเงินในระบบเศรษฐกิจไทย และการเติบโตใหญ่ของระบบธนาคารพาณิชย์

การขยายตัวแบบรวมศูนย์จะทำให้ช้ามาก ถ้าหากระบบเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นแบบเลี้ยงตนเอง กล่าวคือ แต่ละท้องถิ่นทำการผลิต เพื่อเลี้ยงตนเองไม่ค่อยทำการค้าขายแลกเปลี่ยนกับท้องถิ่น เมื่อระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นพัฒนาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางมากขึ้น ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขยายตัว ทำให้มีการค้าขายระหว่างท้องถิ่นมากขึ้น และจากการค้าขายระหว่างท้องถิ่นดังกล่าว เมืองที่เป็นศูนย์กลางมักจะเป็นฝ่ายได้เปรียบและสามารถกำหนดทิศทางของการแลกเปลี่ยน จากความได้เปรียบในการค้าจะทำให้เมืองที่เป็นศูนย์กลางสามารถพัฒนาแบบรวมศูนย์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย แต่เดิมระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคจะเป็นเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เริ่มกันอย่างจริงจังในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือประมาณสามสิบกว่าปีมานี้เอง

๓. การเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการเป็นศูนย์รวมทางสังคม

กรุงเทพฯ หรือกรุงเทพมหานคร วิวัฒนาการมาจากราชอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นระเบียบการเมืองก่อนการเป็นรัฐชาติ (nation - state) ในสมัยนั้น คือสมัยก่อนการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ราชอาณาจักรสยามมีการปกครองแบบเก่า คือมีเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และประเทศราช สำหรับเมืองยังแบ่งเป็นเมืองเอก โท ศรี จัตวา จุดใหญ่อยู่ที่การสามารถควบคุมให้เมืองเหล่านี้ อยู่ในอำนาจ ซึ่งมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะควบคุมให้แข็งเมือง การแบ่งการปกครองในรูปแบบนี้คือ

มาตรการในการควบคุมทั้งในกรุงราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช
 กุ ลิขิต ชีร เวคิน "การพัฒนาการเมืองไทย" ในเอกสารประกอบคำบรรยาย การฝึกอบรมความรู้ทาง
 รัฐศาสตร์ รุ่นพิเศษ พัฒนาการทางการเมือง รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕ หน้า

พยายามทำนุบำรุง เมืองหลวง ส่วนเมืองอื่นนั้นเป็นเมืองที่ใช้ในยุทธศาสตร์ เช่น พิษณุโลก นครศรีธรรมราช นครราชสีมา สำหรับดูแลและป้องกันการแข่งขันเมือง ของเมืองในแถบใกล้เคียง หรือสกัดกั้นการรุกรานของข้าศึก ประเทศราชก็เป็นการแผ่บารมีและอำนาจ ขณะเดียวกันก็เป็น กันชนป้องกันอิทธิพลศัตรูด้วยในตัว

ในรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ ย่อมเหมาะสมและใช้ได้ในสมัยหนึ่ง แต่เมื่อมหาอำนาจตะวันตกมาเคาะประตูการค้า และเมื่อสยามได้ทำสนธิสัญญาการค้าและ มิตรภาพกับอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๙๘ สยามก็ เผชิญกับภัยพิบัติลาอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก มีอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นอาทิ ภัยอันตราย ดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อประเทศเพื่อนบ้านของสยามตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสและอังกฤษ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเพื่อให้สยามปลอดจากการ เป็นเมืองขึ้น กุศโลบายอันสำคัญของผู้นำสยาม คือการใช้นโยบายทางการทูต การยอมเสียดินแดน การปฏิรูป ประเทศในทางต่าง ๆ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ประกอบกับความโชคที่พยายามมีลักษณะ เป็นรัฐกันชน ระหว่างเขตอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้สยามสามารถรอดจากชะตากรรมของประเทศ เพื่อนบ้านมาได้

ปัญหาเฉพาะหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเผชิญอยู่นั้น คือ การที่ต้องปฏิรูปประเทศเพื่อแปร เปลี่ยนสังคมสยามและราชอาณาจักรสยามให้เป็นรัฐชาติ เพื่อให้ เข้ากับสภาวะ ระเบียบการ เมืองอันใหม่ ซึ่งต้องเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ปกครอง และบริหารอันเป็นขั้นแรกของการพัฒนาการเมือง หรือการรวมชาติปรมณูมิ เพื่อที่จะให้เป็นไปตามที่ กล่าวมาเบื้องต้น ได้มีการปฏิรูปประเพณี การปฏิบัติที่ล้าสมัย ในทางการเมืองนั้น พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้กระชับอำนาจของพระองค์ซึ่งทำได้โดยสมบูรณ์หลังจากที่สมเด็จพระ ยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค ถึงแก่อสัญกรรม และหลังจากที่กรมพระราชวังบวรวิไชย- ชาญทิวงคต) ในทางบริหารนั้นทรงมีนโยบายจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามแบบประเทศตะวันตก การปกครองประเทศก็ใช้ระบบเทศาภิบาล ซึ่งแบ่งเขตการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑล มีข้าราชการ กินเงินเดือนจากรัฐบาลกลางออกไปปกครอง เพื่อคึงเอาเมืองต่าง ๆ ให้อยู่ในอำนาจของเมืองหลวง หรือกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง เมืองประเทศราชเก่า เช่น เชียงใหม่ ก็ถูกคึงเข้ามาอยู่ในอำนาจ ของกรุงเทพมหานคร โดยกลายเป็นจังหวัดหนึ่งของสยาม นาคกรการต่าง ๆ ที่ทรงใช้ในการปฏิรูป ประเทศมีดังนี้คือ

ก. ในตอนต้นรัชกาล ใ้ทรงพยายามปฏิรูปประเทศที่ล่าสมัย เช่น การหมอบคลาน
 ต่อหน้าพระพักตร์ นอกจากนั้นก็ทรงพยายามปฏิรูปการศึกษา การเก็บภาษีด้วยการสร้างหอรัษฎากรพิพัฒน์
 การตั้ง "Council of State" และ Privy Council ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านขึ้น
 โดยกลุ่มอนุรักษนิยม หรือกลุ่ม Conservative Siam และ Old Siam ทำให้กลุ่ม
 ของพระองค์ คือ กลุ่ม Young Siam ต้องดำเนินไปอย่างระมัดระวัง แต่หลังจากวิกฤติการณ์
 วังหน้าและวิกฤติการณ์แผ่นนี้และพระปริชาลกลการแล้ว การปฏิรูปชั้นใหญ่ ๆ ก็ได้หยุดชะงักลง ต้องมี
 การรอจังหวะเพื่อการกระชกอำนาจก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่

ข. ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ใ้ทรงมีนโยบายการรวมศูนย์อำนาจขึ้น ซึ่งเริ่มต้นด้วย
 การจัดตั้งกระทรวงแบบตะวันตกมาก่อนหน้านั้นบ้างแล้ว แต่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ นี้ ใ้มีการตั้งกระทรวง
 ต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงธรรมการ (ศึกษาธิการ) กระทรวง
 โยธาธิการ ฯลฯ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักในการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งแกนสำคัญได้แก่
 ระบบเทศาภิบาล หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้แก่
 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ซึ่งใ้ทรงกระทำการรวมศูนย์อำนาจอย่างสัมฤทธิ์ผล ระบบการ
 รวมศูนย์อำนาจได้แปรเปลี่ยนระบบการปกครอง เคมีซึ่ง เจ้าเมืองมีอำนาจอิสระไปสู่ระบบราชาธิปไตย
 สมัยใหม่ โดยอำนาจรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง

ค. การรวมศูนย์อำนาจการปกครองต้องเสริมโดยการเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ
 ของรัฐบาลกลาง การรวมศูนย์การเก็บภาษีไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การแก้อองโหวตของ
 กฎหมายและกระบวนการเก็บภาษี ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลกลางดีขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ David B.J. Adams, "Monarchy and Political Change
 Thailand Under Chulalongkorn (1868 - 1885) "Chicago,
 Illinois : University of Chicago, Unpublished Ph.D.
 dissertation, 1977; David Wyatt, The Politics of Reform
 in Thailand (New Haven : Yale University Press, 1969),
 pp. 42 - 62.

ง. อำนาจของรัฐบาลกลางยังได้รับการ เสริมด้วยการใช้อำนาจศาล
 แทรกซึมเข้าไปในเขตวงนอกซึ่ง เริ่มต้นด้วยการปฏิรูปกฎหมายและระบบศาล เพื่อให้ระบบศาล
 ของเมืองต่าง ๆ เขารูปเขารอยเป็นแบบเดียวกับกฎหมายและระบบศาลอันทันสมัยซึ่งกำลังปรับปรุง
 ที่กรุงเทพมหานคร การพยายามปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลเมื่อแม่อำนาจไปในหัว เมือง
 เป็นสัญลักษณ์ของรวมศูนย์อำนาจของกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันก็เพื่อการ เจริญกับมหาอำนาจ
 ตะวันตก เพื่อยุติหรือแก้ไขสนธิสัญญาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สยามยอม
 ให้แก่มหาอำนาจตะวันตก ที่ทำสนธิสัญญากับสยามเริ่มตั้งแต่สนธิสัญญากับอังกฤษ ปี พ.ศ. ๒๓๘๘

จ. เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของเอกราชและอธิปไตย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างทหาร
 โดยเปลี่ยนระบบการ เกณฑ์ทหารและแรงงานในระบบไพร่มาเป็นระบบการ เกณฑ์ทหารแบบตะวันตก
 และมีการจัดตั้งแบบตะวันตก การปฏิรูปองค์กรทหารกระทำโดยพระองค์เจ้าจรัสวโรประวัติ ซึ่งทรง
 ใฝ่ศึกษาวิชาทหารมาจากเคนมาร์ก และครูงานที่อังกฤษ การปฏิรูปองค์กรทหารมีจุดประสงค์ประการ
 คือ เพื่อเสริมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คือการรวมศูนย์อำนาจเพื่อเป็นสถาบันสำหรับ
 เจ้านายที่จะได้ดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับการค้าทุนราชบัลลังก์ และเพื่อเป็นกองทัพ
 อันทันสมัยสำหรับป้องกันภัยจากมหาอำนาจตะวันตก

ก. Noel Alfred Battye "The Military Government and Society in Siam, 1868 - 1910 : Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn," Unpublished Ph.D. dissertation, Cornell University, 1974; Benedict Anderson, "Studies of the Thai State ; The State of Thai Studies," in E.B. Ayal, (ed.), The Study of Thailand Analysis of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History, and Political Science (Athens, Ohio, Ohio University, Center for International Studies, Southeast Asian Program 1978), pp. 200 - 201 อ้างใน ลีลิต ชีรวาณิน, "รวมศูนย์ - กรุงเทพฯ : รากเงาของปัญหา", หน้า ๒ - ๘.

๓. กระบวนการสร้างชาติโดยการรวมศูนย์อำนาจ จะไม่สมบูรณ์ถ้ามิได้มีนโยบาย การผสมผสานกลุ่มเผ่าพันธุ์ต่าง ๆ ให้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย ในขณะที่มีการปฏิรูปการปกครอง และบริหาร การปฏิรูปการคลัง การศาล และการทหาร รวมทั้งการปฏิรูปสังคม เช่น การเลิกระบบ โพร เลิกทาส และการจัดตั้งโทรเลข โทรศัพท์ การสร้างทางรถไฟ รถราง คือ ระบบคมนาคม และการสื่อสารต่าง ๆ นั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งคือ การปฏิรูปการศึกษา เพื่อสร้างกำลังคนขึ้นมาทำหน้าที่ ในกระบวนการปฏิรูปและเพื่อกระบวนการผสมผสานกลมกลืนวัฒนธรรมของชนเผ่าต่าง ๆ ให้รับ วัฒนธรรมชาติไทย ซึ่งโดยเนื้อแท้คือ วัฒนธรรมกรุงเทพฯ หรือถ้าจะพูดอย่างกว้าง ๆ คือ วัฒนธรรม- ภาคนกลาง (กรุงเทพฯ และพุทธศาสนา)

การปฏิรูปการศึกษาของรัชกาลที่ ๕ เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งได้สืบต่อมาสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ และยังมีกำหนด หลักสูตรคำราให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ภาษาที่ใช้ในการสอนต้องเป็นภาษากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น กระบวนการผสมผสานกลมกลืนให้คนภาคต่าง ๆ ซึ่งต่างกันด้วยสำเนียงและแบบกระแสนการใช้ภาษา เช่น ภาษาภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ให้ใช้ภาษากรุงเทพมหานคร คืออย่างน้อย ของพูดได้ทั้งภาษากลางและภาษาท้องถิ่น

มาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปประเทศและการรวมศูนย์อำนาจได้ทำให้ประเทศไทยสยาม แปร เปลี่ยนเป็นรัฐชาติอันทันสมัย มีการปกครองแบบรวมศูนย์ มีรัฐบาลที่มีอำนาจ มีระบบศาล ระบบทหาร ระบบการเก็บภาษี ระบบการศึกษาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการคมนาคม การสื่อสาร ที่ทันสมัย มีประชาชนที่สามารถเข้าใจภาษาราชการทั้งภาษาเขียนและภาษาพูด จึงสะดวกแก่การ สื่อสารทางการ เมือง กลางไควว่า นโยบายการสร้างชาติ (nation - building) และการสร้างรัฐชาติ (state - building) ของรัชกาลที่ ๕ ประสบความสำเร็จ อย่างเด่นชัด

แต่ความสำเร็จดังกล่าวนั้น ใ้แนวโน้มไปสู่ผลในทางลบต่อมา นั่นคือ การรวมศูนย์อำนาจอย่าง เกินขนาด (over - centralization) จนขาดความคล่องตัว ทำให้สภาวะที่ เหมาะสมสำหรับยุคนั้น คือยุคการสร้างชาติและรัฐชาติ เพื่อการยอมรับโดยมหาอำนาจตะวันตก กลายเป็นอุปสรรคนานาประการ เมื่อถึงยุคที่ต้องก้าวไปไกลกว่าการสร้างชาติ หรือการสร้างรัฐชาติ

กล่าวคือ ต้องมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งจำต้องอาศัยการรู้จักปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่น หรือชนบทเพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาระดับชาติ

รวมศูนย์ - กรุงเทพมหานคร : ตัวแปรหลัก

รวมศูนย์ - กรุงเทพมหานคร คือการไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองบริหารอย่างแท้จริง ซึ่งมีผลทำให้การพยายามกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการบริการต่าง ๆ าลา เกิดปัญหา เพราะต้องอาศัยกลไกจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่มีโอกาสปกครองตนเอง กล่าวคือรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อย่างกระชับ ซึ่งเป็นรูปแบบเพื่อการสร้างชาติ สร้างรัฐชาติ ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน และเป็นไปอย่างแข็งขันในแง่ของการจัดตั้งสถาบัน ทำให้เกิดความกระด้างและยากต่อการปรับตัว โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกระทรวงมหาดไทยผนวกกับทัศนคติบางประการ ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย เพื่อทำให้ความพยายามที่จะกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จ แม้ความพยายามกระจายอำนาจจะออกมาด้วยรูปแบบต่าง ๆ มากมายถึงหกรูปแบบ ซึ่งได้แก่

- ก. เทศบาล (นคร, เมือง, ตำบล)
- ข. สุขาภิบาล
- ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ง. กรุงเทพมหานคร
- จ. การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เมืองพัทยา
- ฉ. สภาตำบล

ความสำเร็จของการพยายามกระจายอำนาจ แม้จะออกมาหลายรูปแบบนั้น ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุ ซึ่งก็ได้มีการวิเคราะห์กันมานานพบว่า การกระจายอำนาจ (decentralization of power) ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การไม่ให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจอิสระอย่างแท้จริง เพราะกระทรวงมหาดไทยมักจะคุมไม่ทางตรงก็ทางอ้อมในแง่

งบประมาณ และนโยบาย การมีงบประมาณไม่เพียงพอ การขาดบุคคลากรที่มีประสิทธิภาพ การขาดความรู้ทางเทคนิค การถูกขัดจังหวะจากการเมืองระคับชาติ คือการปฏิวัติรัฐประหาร ความสับสนของคนในท้องถิ่นระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการที่มีเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคไปอยู่ในการปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดศรัทธาของประชาชนในท้องถิ่นต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบยังเป็นที่หามาผลประโยชน์ ความดีความชอบของข้าราชการส่วนภูมิภาค นักการเมืองในท้องถิ่นและพ่อค้า

ปัญหาต่าง ๆ ที่ยกมาข้างบนนี้ เป็นการขยายแผ่แยะตัวแปรต่าง ๆ ออกมาให้เห็นแก่นแท้ แต่ถ้ายายามจับตัวแปรแกน ก็จะพบว่ากรุงเทพมหานคร - รวมศูนย์เป็นตัวแปรแกน ตัวแปรแกนหรือกรุงเทพมหานคร - รวมศูนย์นี้ประกอบด้วยสามสาเหตุ คือ

ก. ทศนคติหรือท่าทีแบบยุคของการสร้างชาติ และสร้างรัฐชาติยังคงอยู่ ทั้งนี้ เพราะสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสังคมที่ประกอบด้วยคนหลายเผ่าพันธุ์ ทางใต้อันคนเชื้อสายมาเลย์ ทางเหนือมีเรียกกันสมัยนั้นว่า ลาวพุงคำ ทางอีสานเรียกว่า ลาวพุงขาว นอกจากนี้ยังมีชนเผ่าลาว เขมร เวียดนาม จีน ฯลฯ การปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ ก็เพื่อสร้างรัฐชาติไทย รวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อหลีกเลียงการอ้างของมหาอำนาจตะวันตกว่าดินแดนส่วนนั้นส่วนนี้ไม่ใช่ของไทย ดังนั้น การแสดงว่ามีความสามารถในการปกครองหรือควบคุมด้วยอำนาจจากรัฐบาล

๑) Likhit Dhiravegin, "Local Government in Thailand : An Analysis of Its Problems and Training Needs Recommendation," Banckground Reading for the Regional Training Seminar on Local Government Administration and Development, held in Manila, Kuala Lumpur and Bangkok, March 1 - April 2, 1977 by UNADI.

๒) ไกรยุทธ ชีรคยาคินันท์ "การพัฒนาชนบทกับกระบวนการปกครองท้องถิ่น" คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๔ อักสำเนา หน้า ๒๐ เช่น สภาจังหวัดไทรบุรีสมญานามว่า "สภาผู้รับเหมา" เป็นต้น.

ที่กรุงเทพมหานครได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญ ความสามารถในการควบคุมโคกลายเป็นสัญลักษณ์ของความมั่นคง ความอึดของของประเทศ ดังนั้น ใครก็ตามที่เสนอความคิดเรื่องการปกครองตนเองอย่างอิสระ ซึ่งเชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การแยกตัวออกจากราชอาณาจักรไทย หรือประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นเอกราช เป็นสิ่งที่ผู้นำไทยรับไม่ได้ ซึ่งความจริงแล้วความรู้สึกไว เช่นนี้อาจบ่งชี้ว่าความมั่นใจในเรื่องรัฐชาติยังไม่มากพอ และความรู้สึกไวเช่นนี้ก็มีไขว่คว้าไรเหตุผล เพราะการขบถแยกดินแดนก็ยังเป็นปัญหาสำคัญในภาคใต้ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็เคยมีขบถผู้มืบุญหรือผู้บุญแม่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และยิ่งในปัจจุบัน ยังมีรูปแบบการปฏิวัติแบบเวียดนาม - รัสเซีย คือ การยกกำลังเข้าไปล้มรัฐบาล แล้วตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ เช่น กบฏเขมรและอาฟกานิสถาน ยิ่งทำให้เกิดความวิตก เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่กองทัพต่างชาติอาจเข้ามายึดบางส่วนของตะวันออกเฉียงเหนือ และตั้งรัฐบาลหุ่นขึ้นมาซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่หัวหน้าเกรงอย่างไม่มีเหตุผล ภัยเหตุดังกล่าวทัศนคติของยุคการสร้างชาติสร้างรัฐชาติ ซึ่งต้องคุมอย่างเข้มข้นโดยกรุงเทพมหานครยังคงตกค้างอยู่ในปัจจุบัน

ข. เกี่ยวพันโดยตรงกับการสร้างชาติและการสร้างรัฐชาติ คือ ความรู้สึกเรื่องเสถียรภาพและเอกราชของชาติ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า security syndrome ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากประสบการณ์อันเข้มข้นของสยามในอดีต ซึ่งต้องเผชิญกับนโยบายเร็วเป็น

ขบวนการแยกดินแดน เพื่อจะตั้งเป็นสาธารณรัฐปกครองกัน ใ้รับการสนับสนุนจากต่างชาติรวมทั้งบางประเทศในตะวันออกเฉียงกลาง.

๒ กบฏผู้มืบุญในสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ นายสีลา วงศ์สิน ซึ่งถูกปราบและถูกประหารชีวิต กุ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และประมุข หรพยสาร "อุดมการณ์ขบถผู้มืบุญอีสาน" เอกสารอักษรสำนาคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๕.

๓ ลีชิต ชีวเวกิน "การปฏิรูปและการปฏิวัติ" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑

มกราคม - เมษายน ๒๕๒๕

คำนี้เป็นคำที่ ลีชิต แก่งขันมาอธิบายสภาพดังกล่าว กุ Dhiravegin, "Centralization and Decentralization"

บังคับขู่เข็ญด้วยการแสดงอำนาจบาปใหญ่ของมหาอำนาจตะวันตก คือ ฝรั่งเศส ผู้นำไทยสมัยนั้น
 ต้องยอมสูญเสียดินแดนหลายครั้ง เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์และเพื่อรักษาเอกราชของชาติ ซึ่งก็
 รอคปากเหี่ยวปากกาไปได้อย่างหวุดหวิด จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อันนี้ ได้มีผลกระทบ
 ต่อจิตวิทยาของผู้นำไทยในรุ่นต่อ ๆ มา ทำให้เกิดความวิตกกังวลหรือความกลัวที่ว่าประเทศจะ
 เสียเอกราช จึงต้องมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง จะปล่อยให้ปกครองตนเองจนทำให้เกิดความวุ่นวายจนเป็น
 อันตรายต่อเอกราชของชาติไม่ได้ เพราะการปกครองตนเองนั้นอาจเป็นช่องทางให้เกิดการแยกตัว
 ซึ่งจะเป็นการสูญเสียดินแดน อันเป็นความหวาดหวาของผู้นำไทย สิ่งซึ่งจะชี้ให้เห็นความรู้สึกเรื่องการ
 เสียดินแดนอันเข้มข้น และความหวงหวัดต่อการสูญเสียเอกราช คือข้อความในสมุทกถพูนของทหาร
 ในสมุทกถพูนจะมีแผนที่ประเทศไทยและคำเตือนว่า เมื่อก่อนนี้อาณาเขตของประเทศไทยใหญ่กว่านี้
 แต่ที่เล็กลงเพราะการสูญเสียดินแดน ทุกคนจึงต้องฝึกฝนกำลังกายเพื่อเตรียมตัวไว้ป้องกันประเทศใน
 ยามคับขัน จากภูมิหลังที่กล่าวมา ทำให้เกิดการต่อต้าน ถ้ามั่นนโยบายที่จะทำให้อำนาจรัฐบาลกลาง
 ลดน้อยลง ทั้งนี้ นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง เพราะถ้าผิดพลาด
 อาจถูกแทรกแซงจากภายนอก นโยบายที่เหมาะสมกว่า จึงมักออกมาในรูปการแบ่งอำนาจ
 (deconcentration of power) อันเป็นการขยายแขนขาของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็น
 คนละเรื่องกับการกระจายอำนาจ

ค. จากนโยบายการสร้างชาติ สร้างรัฐชาติ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวจักร
 สำคัญนั้น ไทก่อให้เกิดการเติบโตของสถาบันองค์การชิปไทย (bureaucratic institution)
 ซึ่งเติบโตจนหลุดไปจากการควบคุม ทั้งนี้ เพราะการสร้างสถาบันคือ กระทรวงมหาดไทยขึ้นมา
 เจตจำนงที่มีอยู่เดิม ก็เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สร้างชาติ และสร้างรัฐชาติ แต่เมื่อสถาบัน
 กังกล่าวได้เจริญเติบโตถึงจุด ๆ หนึ่ง กลับมีชีวิต และจุดมุ่งหมายของตนเอง ได้มีการขยายตัว
 ออกจนเป็นจักรวรรดิใหญ่กว่ากระทรวงอื่น ปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยมีกรมมากที่สุด คือ สิบสี่กรม
 และเจ้ารัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นยังมีจำนวนข้าราชการและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากที่สุด งานของ

Likhit Dhiravegin, "The Thai Bureaucratic Elite :
 A Study of Their Sociological Attributed , Educational Back-
 grounds and Career Advancement Pattern",
 Bangkok : Thai Khadi Research Institute Thammasat University,
 1978. Table 3.1, p. 52 and Table 3.2 p. 57.

กระทรวงมหาดไทยมีตั้งแก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่สำคัญคือ ตำรวจ อัยการ อยู่ในกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ทหารอาณานิคมแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย

การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการนครหลวง

โดยทั่วไปแล้วราชธานีของประเทศต่าง ๆ มักจัดรูปการปกครองแบบพิเศษ แยกต่างจากท้องถิ่นอื่น สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารของนครหลวงในลักษณะพิเศษแตกต่างจากเมืองอื่น ๆ เป็นพิเศษมานานนับร้อยปี โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อบริการแก่ประชาชน สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น มีการพัฒนาโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารมาโดยตลอด ซึ่งจะไต่ทำการศึกษาวិเคราะห์ไปตามลำดับดังนี้

๑. การปกครองนครหลวงก่อน พ.ศ. ๒๔๑๔

การปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครตามแบบตะวันตกเริ่มในรัชกาลที่ ๕ โดยเก็บกรุงเทพมหานคร เป็นมณฑลหนึ่งขึ้นกับกระทรวงนครบาล ชาวต่างประเทศก็เห็นว่า สกปรก ไม่มีหนทางไปมาสมกับเป็นราชธานี เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัง ยัคมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป จึงเสนอให้จัดตั้ง "มunicipality" (Municipal) ขึ้น โดยจัดตั้งกรมสุขาภิบาล และตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๐ นับเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นอันแรก และเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นในเวลาต่อมา วัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นก็เพื่อป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ ปรับปรุงให้ท้องถิ่นมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม ซึ่งในขณะนั้นได้กำหนดหน้าที่ไว้ ๔ ประการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประมวล จันทรจำนง, "ประวัติกรุงเทพมหานคร", วารสารกรุงเทพมหานคร ๓ (สิงหาคม ๒๕๑๔) : ๑๑.

ที่ใช้ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นเกณฑ์การแบ่งช่วงวิเคราะหณ์ เพราะเหตุว่าก่อน พ.ศ. ๒๕๑๔ การปกครองและการบริหารนครหลวงยังมีรูปร่างและแนวคิดที่กระจุกกระจาย และยิ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่ง ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มีการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพมหานครขึ้น ซึ่งถือเป็นการเข้าสู่ยุค การจัดรูปองค์กรตามแนวความคิดการบริหารราชการนครหลวงอย่างแท้จริง.

คือ การทำลายขยะมูลฝอย การล้าง ควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง และการขนย้ายสิ่งโสโครก
 สิ่งไร้ค่าแกมหาชน เจ้าหน้าที่ที่ทรงแต่งตั้งขึ้นมี เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และแพทย์
 แต่ยังไม่ถือว่าเป็นการปกครองตนเอง และได้มีการปกครองรูปนี้เรื่อยมาจนมีการจัดตั้งเทศบาล
 เพียงรูปเดียวใน พ.ศ. ๒๔๓๖

เดิมการปกครองท้องที่ กรุงเทพมหานครนั้นขึ้นอยู่กับกรมเวียง ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแล
 ความเรียบร้อย ต่อมา พ.ศ. ๒๔๒๕ ในรัชกาลที่ ๕ ได้จัดรูปเป็นแบบ (Board of Council)
 ให้พระราชวงศ์และข้าราชการที่มีความรู้เป็นคณะบริหารแบบเทศมนตรี เมื่อเห็นว่าการปกครอง
 ในรูปคณะกรรมการดังกล่าวทำให้การบริหารงานล่าช้า จึงให้ยกเลิก โดยตั้งกระทรวงการเมือง
 ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๕ และต่อมาได้แปรเป็นกระทรวงนครบาลปกครองมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งมีเมืองต่าง ๆ
 คือ พระนคร ชนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง มีนบุรี จะเห็นว่าการบริหารนี้แบ่งเป็น ๒ ส่วน
 คือ งานปกครองท้องถิ่น มีกรมอำเภอรับผิดชอบ ส่วนในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความ
 รับผิดชอบของกรมพลตระเวน ต่อมา กรมนี้จึงได้รวมกับกรมตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ทางหัวเมือง
 กลายมาเป็นกรมตำรวจปัจจุบัน

สำหรับชนบุรีนั้น ตั้งขึ้นในสมัยพระเจ้าจักรพรรดิในบริเวณที่เป็นทั้งกรุงเทพมหานคร
 ปัจจุบัน ซึ่งได้เป็นราชธานีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๑๐ จนถึง พ.ศ. ๒๓๒๕ รัชกาลที่ ๑ จึงย้าย
 ราชธานีมาไว้เพียงฝั่งเดียว จนกระทั่งได้รวมเป็นกรุงเทพมหานครภายหลัง

กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชกฤษฎีกา รัชกาลที่ ๕ เกี่ยวกับภาร. กิจ
ของกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓๘.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๔๘๖) และหลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการนำระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๑๔๕.

^๓ คู่มือราชการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัดชนบุรี รวบรวม, จังหวัดชนบุรี
(พระนคร : โรงพิมพ์อุดม, ๒๕๐๐), หน้า ๑๐ - ๑๑.

คามระเบียนบริหารราชการก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ธนบุรีมีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นใน มีพระมหากษัตริย์ควบคุมอย่างใกล้ชิด ต่อมา พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้มีการปรับปรุงการปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เขตกรุงเทพมหานครและเมืองใกล้เคียง คือ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี อยุธยา พระประแดง ปทุมธานี ให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงนครบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ รัชกาลที่ ๖ ได้แบ่งเขตกรุงเทพมหานครออกเป็นจังหวัด คือ ทางฝั่งตะวันออกเป็นพระนคร ฝั่งตะวันตกเป็นธนบุรี แบ่งรอบนอกออกเป็นจังหวัดกันนทบุรี สมุทรปราการ ฯลฯ แต่มีฐานะเป็นจังหวัดธนบุรี แต่ยังคงขึ้นอยู่กับพระนคร โดยขึ้นกับกรมพระนครบาล เรียกว่า "นครบาลจังหวัดพระนครและธนบุรี" ต่อมา จึงมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๕๔ จึงได้แยกราชการภูมิภาคธนบุรีออกจากพระนคร เป็นจังหวัดธนบุรีที่มีอิสระ^๒

การปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรี ได้แบ่งออกเป็นอำเภอชั้นในกับชั้นนอก อำเภอชั้นในไม่มีหมู่บ้าน มีแต่ตำบล ไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นบางมาตรา ไม่มีอำนาจสืบสวน จับกุม อำเภอดังกล่าว คือ ปทุมวัน พระนคร กุสิต บางกอกน้อย อำเภอชั้นนอกคงมีลักษณะเหมือนอำเภอทั่วไป^๓

^๑ จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ, กรมพระยาคำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๔๘.

^๒ โปรดฯ "ประกาศจัดพื้นที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย" เดือนธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓, ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. ๑๑๒ - ๑๑๓ เล่มที่ ๑๔ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๔), หน้า ๒๐๔ - ๒๐๕. และ "ประกาศขยายเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๔๕๔, ประชุมกฎหมายประจำศก พ.ศ. ๒๔๕๔ เล่มที่ ๒๔ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๗), หน้า ๒๕๕ - ๒๕๖.

^๓ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๑๔๕ และ ๑๔๘.

ต่อมา ได้มีการปรับปรุงยุบกรมอำเภอจากกระทรวงนครบาลมารวมกับกรมลำพัง
สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งหมด มีสมุหพระนครบาลทำหน้าที่
เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาล มณฑลกรุงเทพฯ เป็นราชการส่วนภูมิภาคเหมือนมณฑลอื่น ๆ ต่อมา
พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ยุบจังหวัดมณฑลบุรีและจังหวัดพระประแดงเป็นเพียงอำเภอ พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ยกเลิก
มณฑลแบ่งส่วนราชการ เป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงมีการรวมกัน
ระหว่าง ๒ จังหวัดอีก

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็น
รูปการปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ต่อมา เมื่อเห็นว่าระบบการเทศบาลยังไม่ประสบความสำเร็จ
สำเร็จนัก จึงมีการตั้งสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาดังกล่าวมาแล้ว

เทศบาลนครกรุงเทพฯ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ โดยมีการแบ่งส่วนงาน
ออกเป็นสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ มีส่วนบริหาร คือ ส่วนกมล
เทศบาล กองคลัง กองมลประโยชน์ กองช่าง กองถนน กองสาธารณสุข โรงพยาบาลกลาง และ
วิชิรพยาบาล มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของจัดทำ และอาจจะทำได้สำหรับเทศบาลนคร
เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดใหม่และบำรุงทางน้ำทางบก รักษาความสะอาด ป้องกันและ
ระงับโรคติดต่อ ฯลฯ เทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญมาก
เพราะเป็นที่ตั้งของ เมืองหลวง และต่อมาได้มีการปรับปรุงหน่วยงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้ง
มีการขยายเขตพื้นที่ออกไปจากเมื่อเริ่มจัดตั้งมีพื้นที่เพียง ๔๐.๗๗๕ ตารางกิโลเมตร เป็น
๗๒.๑๕๖ ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. ๒๔๘๕ และเป็น ๑๒๔.๗๔๗ ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. ๒๕๑๗
ในระยะแรกได้จ้างพนักงานชั่วคราวมาทำหน้าที่ ต่อมา มีการสอบบรรจุข้าราชการพร้อมกับโอนกิจการ
บางอย่างมาจัดทำ เช่น งานบางอย่างในกรมสาธารณสุข การประปา ตำรวจ การดับเพลิงฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๒.

๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, มาตรา ๕๖ และ ๕๗.

ภายหลังงานบางอย่างก็ถูกโอนให้หน่วยราชการอื่นดำเนินการแทน

การบริหาร เทศบาลนครกรุงเทพเคยอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ๓ ครั้ง คือ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๖ - ๒๔๔๗ พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๒๔๕๘ และ พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๑๑ โดยให้เหตุผลว่า เทศบาลนครกรุงเทพมีความสำคัญ มีหน้าที่รับผิดชอบมาก เป็นที่ตั้งของนครหลวง แต่ต่อมาได้โอนให้อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครตามเดิม เพราะเห็นว่าการปกครองส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นควร เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด^๒

เทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีอาณาเขตเมื่อเริ่มตั้ง ๔๗ ตารางกิโลเมตร และมีการขยายออกไปอีก ๒ ครั้ง ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ และ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีอำนาจต่าง ๆ เช่นเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ^๓

นอกจากรูปเทศบาลแล้ว ในกรุงเทพมหานครเดิมก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นอีก คือ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลอีก ๑๑ แห่ง รวมทั้งมีการปกครองส่วนภูมิภาค คือมี จังหวัดและอำเภอ แต่ละหน่วยงานต่างบริหารราชการของตน ทำให้เกิดความสับสนซ้ำซ้อน ไม่ประสานงานกัน ชาวประสิทธิภาพ ต่อมา ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยให้อธิบดีกรมการปกครองทดลองดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลทั้งสองพร้อมกัน และให้เทศบาลทั้งสองเสนอเรื่องต่อกรมการปกครองโดยตรง รูปการปกครองจึงกล่าวได้เรียบร้อยมาในระหว่าง ไขกฎอัยการศึก และภายใต้การปกครองคณะปฏิวัติ โดยสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

ซึก คังธรรม, บันทึกแสดงกิจการในหน้าที่และการแก้ไขสิ่งบกพร่องเรื่องการวิจัย
ผลการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ (อค์สำเนา), หน้า ๗ - ๘. หรือ สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย,
การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, หน้า ๗. และดูใน เทศบาลนครกรุงเทพ,
ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพครบรอบ ๓๐ ปี (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐),
หน้า ๑๗.

^๒ซึก คังธรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓. และ เทศบาลนครกรุงเทพในรอบ ๒๑ ปี,
หน้า ๗๕ - ๘๕.

^๓พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. ๒๔๗๕.

มาจากการแต่งตั้ง จนกระทั่งเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นตามเดิม และเมื่อมีการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล ก็ยังปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมจนถึงมีการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรีขึ้น

๒. การปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางทุกอย่างของประเทศทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีความซับซ้อนต้องใช้เทคนิคเข้าแก้ไข การดำเนินการแก้ไขในท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกระจัดกระจาย ทำงานซ้ำซ้อนไม่ประสานกัน

แนวทางการแก้ไขก็คือรวมหน่วยการปกครองรูปต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียว เพื่อสะดวก รวดเร็ว และประสานงานกันได้ดีขึ้น และเพื่อให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๐๗ รัฐบาลขณะนั้นได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายบริหารราชการ นครหลวงกรุงเทพ แต่ก็มีใญ่ถูกนำมาใช้เพราะ ไม่สามารถตกลงได้ว่าผู้ว่าราชการกับนายกเทศมนตรี ควรเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ และควรใช้ระบบแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

เมื่อมีการปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้มีความคิดปรับปรุง การบริหารราชการกรุงเทพธนบุรีใหม่ เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะขณะนั้นพรรค ประชาธิปัตย์ฝ่ายค้านคุมอำนาจในท้องถิ่นอยู่ ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นของพรรคดังกล่าวใช้ เทศบาลทั้งสองมีความขัดแย้งกันจนถึงมีการตั้งคณะกรรมการพรรคเข้าควบคุมการบริหารในท้องถิ่น

ประมวล รุจนเสรี, ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลกรุงเทพ (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔, หน้า ๔๗.

^๒ คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ ๒๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๑ และคำสั่ง ที่ ๒๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๑, รัฐสภาสาร ๗ (มีนาคม ๒๕๐๒) ไปรคอยู่ในสยามรัฐ ฉบับวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๓, หน้า ๑.

^๓ ไปรคอยู่ใน อธิรวิทย์ สุพรรณเภสัช, เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการ จัดตั้งรูปแบบและปัญหาการบริหาร, หน้า ๖๗ - ๖๘ และ ๑๕๐ - ๑๕๑.

นอกจากนี้คณะปฏิวัติต้องการสร้างภาพพจน์ว่าการปฏิวัตินำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้า

ดังนั้น จึงออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกันเป็น "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" โดยให้เหตุผลว่า

- ๑. จังหวัดทั้งสองมีความเกี่ยวพันกันในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองอยู่แล้ว
- ๒. การประกอบอาชีพของประชาชนดำเนินไปในลักษณะเป็นจังหวัดเดียวกัน
- ๓. หน่วยงานราชการบางหน่วยได้ดำเนินการร่วมกันอยู่แล้ว เช่น การทะเบียนบางอย่าง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการรวมจังหวัดทั้งสองเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการประหยัดและให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เกิดความเจริญ ความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อให้มีรูปการปกครองสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ เป็นการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรี เข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

แต่รูปการปกครองตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวยังมีได้เป็นการแก้ไขปัญหาพื้นฐานอย่างแท้จริง เพราะการปกครองยังคงอยู่ในลักษณะเดิมเพียงแต่รวมเอา ๒ จังหวัดเข้าด้วยกันเท่านั้น นครหลวงที่ตั้งใหม่ยังคงเป็นราชการส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นจังหวัดจังหวัดหนึ่ง โดยผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีทำหน้าที่บริหารราชการส่วนภูมิภาค คือที่เป็นกิจการส่วนจังหวัด และเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง และเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สำหรับสมาชิกสภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งตามที่เห็นควร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๒ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ "ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔) และคำชี้แจงของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครต่อท้ายประกาศคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔.

^๓ คู่มือกระหนุ่น หลวงนฤกษบริหาร, คำบรรยายจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๒๓๖ - ๒๓๖ และ "การแต่งตั้งสมาชิกสภานครหลวงฯ" สยามรัฐ (๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔) : หน้า ๑ และ ๑๖.

๓. การปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕

กฎหมายที่สำคัญอันเป็นที่มาของ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นต้นรูปแบบของ "กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน" ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ หลังจากได้รวมจังหวัดทั้งสอง และเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันประมาณ ๑ ปี กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดรูปการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยกล่าวถึง ฐานะ การจัดระเบียบบริหารราชการ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งส่วนราชการ รายได้ รายจ่าย การโอนบุคคล และทรัพย์สินจากหน่วย การปกครองเดิม ตลอดจนถึงวิธีดำเนินการในระยะแรกที่ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครไว้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นี้ ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ในสาระสำคัญไว้ดังนี้

๓.๑ ฐานะ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดฐานะของกรุงเทพมหานครให้เป็น "จังหวัด" และให้มีเขตท้องที่ตามที่นครหลวงกรุงเทพมหานครมีอยู่ในขณะใช้กฎหมายฉบับนี้ (กล่าวง่าย ๆ ก็คือ หมายถึงเขตท้องที่ของจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เดิมนั่นเอง) อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือ แทนที่จะพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครเป็นการปกครองรูปนครหลวง กลับทำให้กรุงเทพมหานครต้องผูกพันกับระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การแบ่งส่วนราชการ กรุงเทพมหานครนั้น นอกจากจะประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ยังประกอบด้วย "ฝ่ายราชการส่วนภูมิภาค" ซึ่งประกอบด้วย อัยการจังหวัดมีนบุรี สัสดี สัตวแพทย์ อนามัย สรรพากรฯ อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกต ก็คือ แม้กฎหมายจะมีกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเทศบาล แต่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล สุขาภิบาล และกฎหมายอื่น ๆ

๓.๒ ฝ่ายบริหาร กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการ-การเมือง ซึ่งแต่งตั้งและถอดถอนโดยมติของคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครในลักษณะที่มีอำนาจมาก กล่าวคือ ไม่อยู่ภายใต้การ

การควบคุมของสภากรุงเทพมหานคร และขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๓ ฝ่ายนิติบัญญัติ ตามกฎหมายกำหนดให้มีสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งจากเขตต่าง ๆ เขตละหนึ่งคน ประเภทที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับเขตในกรุงเทพมหานคร สมาชิกทั้งสองประเภทอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และเฉพาะ ๔ ปีแรกของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งสภากรุงเทพมหานคร แทนการเลือกตั้ง

๓.๔ ข้าราชการหรือลูกจ้าง ในการปฏิบัติราชการประจำของกรุงเทพมหานครนั้น มีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการประจำชั้นสูงสุด มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำ กำนัน เยาวังการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และอาจมีรองปลัดกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานก็ได้ นอกจากนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ กำหนดให้โอน ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาล ในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครไปเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครตามที่เคยปฏิบัติ

๓.๕ การจัดระเบียบราชการ ในระยะแรกกำหนดให้แบ่งส่วนราชการใน กรุงเทพมหานคร ดังนี้

- ก. สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ข. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- ค. หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ต่อมา ได้มีการปรับปรุงใหม่ แบ่งออกเป็นส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

- ๑. สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ๒. คณะที่ปรึกษานโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร



๓. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
๔. สำนักแพทย์และอนามัยกรุงเทพมหานคร
๕. สำนักโยธากรุงเทพมหานคร
๖. เขต โดยถือเอาเขตท้องที่อำเภอ (เดิม) เป็นหลัก

เมื่อพิจารณาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดตั้ง กรุงเทพมหานครโดยวิธีการกำหนดใหม่หน่วยการปกครอง เพียงหน่วยเดียวรับผิดชอบก็เพื่อแก้ไขปัญหาของเขตนครหลวง ซึ่งเกิดจากการมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากเกินไป โดยเทศบัญญัติหมาย กิ่งกล่าว จึงได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตลอดเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเท่ากับ เป็นการผนวกเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสุขาภิบาลและองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เข้าไว้ด้วย

๔. การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔

การจัดตั้งกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ แม้ว่าจะมีความ กว้างขวางมากที่พยายามจะตั้งองค์กรปกครองเพียงองค์กรเดียว เพื่อดำเนินการในชุมชนที่มีความ เกี่ยวพันกัน เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด แต่อย่างไรก็ตาม การให้ องค์กรปกครองมาจากการเลือกตั้ง อาจจะไม่สามารถรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร และยังเป็น การไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ดังนั้น หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทาง การ เมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ และมีสถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมือง ของประชาชนมีมากขึ้น จึงมีการเสนอแก้ไขการปกครองกรุงเทพมหานครให้เป็นการปกครอง กรุงเทพมหานคร ให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเสนอร่างกฎหมายเข้า สู่สภา ๓ ฉบับ มีหลักการคล้ายคลึงกัน คือให้เมืองการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๔, กิ่งแก้หน้า ๕ เป็นต้นไป.

จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า วิธีการรวมหน่วยงานปกครอง เป็นหน่วยเดียวมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั่วไป เป็นหลักการที่แตกต่างการจะนำเอาวิธีการแบบเทศบาล คือคณะเทศมนตรีมาจากสภาเทศบาล ทำให้การบริหารงานขาดเสถียรภาพไม่สามารถวางแผน ระยะยาวได้ และยังขาดประสิทธิภาพด้วย จึงสมควรให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น มีความมั่นใจ ในการดำเนินงานตามนโยบายที่ให้กับประชาชน รวมทั้งฝ่ายบริหารจะมีความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นยิ่งขึ้น ในการที่ให้เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงยังจะเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง ก็จะเป็นการทดลองระบบปกครองแบบใหม่ ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารใหม่ประสิทธิภาพมากกว่าการเน้นระบบการดั่งคู่ส่วย อำนาจ ซึ่งมักจะมี ผู้กล่าวหาว่า การทำงานขาดประสิทธิภาพ การที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ทั้งกรุงเทพมหานคร ย่อมจะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง สภานิติบัญญัติจึงได้ผ่านพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ อันเป็นพระราชบัญญัติ ถือเป็นแม่แบบที่สำคัญ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ บังคับใช้อยู่ก็ตาม แต่สาระสำคัญก็มิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นความแตกต่างในตอนต่อไป

ต่อมาภายหลังได้มีการ เสนอกฎหมายขอแก้ไขให้ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครมาจากการแต่งตั้งของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกินไปจนเป็น เมื่อกิจการ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เสียก่อน เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๕ และหลังจากที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการ

^๑ อ่างมณีประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๓

^๒ ไปรคตุรายละเอียดยกรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๔, ตั้งแต่วันที่ ๕. ครั้งที่ ๓๐ วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๑๔, หน้า ๕๑. เป็นต้นไป และครั้งที่ ๓๑ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๔, หน้า ๑๐ - ๒๒.

^๓ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามัญ สมัยที่ ๒ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๑๔ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๔๒ - ๔๕.

และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแล้ว มีผู้เสนอแยกกรุงเทพมหานครออกจากกรุงเทพมหานคร โดยเห็นว่า กรุงเทพมหานครเป็นเมืองในประวัติศาสตร์เก่าแก่ และมีความสำคัญ ประกอบกับพื้นที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีพื้นที่กว้างขวางมากไม่สามารถจัดการดูแลได้ทั่วถึง แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการยุบสภาเสียก่อนเช่นเดียวกัน

๔.๑ ลักษณะทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔^๒ ได้กำหนดหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ โดยเฉพาะการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์แรกในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย

กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายฉบับนี้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง โดยเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งประกอบด้วยองค์กรสำคัญ ๒ องค์กร คือ

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๒. สภากรุงเทพมหานคร

ในการนี้ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ ส่วน คือ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าสำนักและเขต การบริหารมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน และมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก ๔ คนเป็นผู้ช่วย โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ส่วนระดมเขตนี้นักหน้าเขตเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในเขตท้องที่ตามกฎหมายหรือที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

โปรดดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามัญ สมัยที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๑๔, วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๖๕ - ๘๓. และครั้งที่ ๑๔/๒๕๑๔ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๕๐ - ๑๒๖.

โปรดดู "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔"
ราชกิจจานุเบกษา ๘๒ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔).

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖ และ ๑๐.

มหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งเป็นคณะ โดยตรงจากประชาชน มีอำนาจหน้าที่ คือรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามที่รัฐบาลมอบหมาย มีอำนาจในการวางระเบียบข้อบัญญัติต่าง ๆ ทั้งคณะที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติราชการ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรี คณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม^๒ โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ถ้าตำแหน่งว่างลงเว้นแต่ออกตามวาระหรือมีประชามติให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในลำดับที่จัดไว้เข้าดำรงตำแหน่งแทนตามเวลาที่เหลือ เมื่อครบวาระต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๒๐ วัน แต่หาเหตุอื่น ๆ ต้องเลือกตั้งภายใน ๕๐ วัน^๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นฯ เว้นแต่กฎหมายกำหนดอีกไม่ได้ และจะต้องไม่รับเงินหรือผลประโยชน์อื่นอีก เว้นแต่เงินเดือนหรือตามกฎหมายกำหนด^๔

ส่วนสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี สภากรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตัวแทนของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๑ - ๑๒๖.

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๕ - ๒๐.

^๓ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๒๗.

^๔ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๒๕.

^๕ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๓๖ - ๓๗ และ ๔๔.

๔.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสมาชิกสภากรุงเทพ

มหานคร

๔.๒.๑ การควบคุม

กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติให้เป็นไปตามอำนาจกรุงเทพมหานคร หรือตามที่กฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติได้

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติใดเมื่อสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบแล้วจะต้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม เพื่อประกาศใช้ ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนาม สภากรุงเทพมหานครจะนำร่างนั้นมาพิจารณาใหม่ได้ เมื่อลงแล้ว ๓๐ วัน เว้นแต่ข้อบัญญัติการเงินนำมาพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภายืนยันในร่างเดิม ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมด ให้ส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนามก็ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามแทน เพื่อประกาศใช้ อนึ่ง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งร่างข้อบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกับสภากรุงเทพมหานคร ภายใน ๓๐ วัน ให้ถือว่าเห็นชอบด้วย และให้ประธานสภาลงนามแทน ส่วนร่างข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยให้ตกไป เว้นแต่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่จะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจพิจารณาเสนอใหม่ ถ้าสภายังไม่เห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในข้อบัญญัตินั้น ประกาศใช้เสมือนสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วย

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖๖, ๖๗ และ ๖๘.

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๗๒, ๗๔, ๗๕, ๗๖ และ ๗๗.

สภากรุง เทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานได้ ๓ วิธีการ คือ

ก. การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภากรุง เทพมหานครมีอำนาจตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการ-
กรุง เทพมหานคร เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้เพื่อจะไต่ถามและติดตามผล แต่ผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานคร
มีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์
ของกรุง เทพมหานคร

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกสภากรุง เทพมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม
ของสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ เพื่อผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานคร
แถลงข้อเท็จจริงหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการ ญัตติดังกล่าว
ให้เสนอต่อประธานสภา และผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานครจะต้องตอบภายใน ๓๐ วัน เว้นแต่
เห็นว่าไม่ควรเปิดเผย การอภิปรายนี้ไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกไต่ถามข้อเท็จจริงใน
การบริหาร

ค. การแสดงประชามติ แมว่ารูปการปกครองกรุง เทพมหานครจะเป็นการแยก
อำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและบริหารได้อย่างมี
ประสิทธิภาพก็ตาม แต่ก็ยังมีกลไกบางอย่างเพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง คือ
การออกเสียงประชามติ

เมื่อเห็นว่าผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานครปฏิบัติการฝ่าฝืนความ
สงบเรียบร้อย หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือมีความประพฤติ ซึ่งทำให้กรุง เทพมหานครเสียหาย
หรือเสื่อมเสีย สมาชิกสภากรุง เทพมหานครไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเสนอ
ญัตติให้สภามีมติให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ มติของสภาต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
สามในสี่ของสมาชิกทั้งหมด และให้ปลัดกรุง เทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการให้ประชาชนออกเสียง
แสดงประชามติตามมติของสภา ประชามตินั้นคือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๕๔, ๗๖ และ ๗๗.

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๕๕.

^๓ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๗๖.

ขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแนะนำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้ กรณีผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะคงทนจากตำแหน่งควย ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อนำการหรือสอบสวนงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ได้ หรือให้ข้อปรึกษาข้อเสนอแนะ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอบุคคลเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาได้แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการในคณะ และคงทนจากตำแหน่งเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เสนอชื่อคงทนจากตำแหน่ง หนึ่ง งบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องทำเป็นข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาพิจารณาก่อนการลง

จะเห็นว่าในด้านการควบคุม ทั้งฝ่ายสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างก็มีอำนาจควบคุมซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต และเพื่อให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

๔.๒.๒ การร่วมมือกัน

ทั้งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงมีการร่วมมือกัน เช่นการขอให้มีการประชุมสภาสามัญวิสามัญ การแสดงความคิดเห็น หรือแถลงข้อเท็จจริงในสภาของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ สมาชิกสภาก็สามารถให้ความคิดเห็นหรือนำเอาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในห้องที่ฝ่ายบริหารได้รับทราบ อันเป็นการร่วมมือซึ่งกันและกัน

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๓.

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๕๔.

^๓ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖๐.

^๔ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๘๐.

๔.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครไว้ ดังนี้

๔.๓.๑ หน้าที่ราชการอื่นนอกจากที่พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นใดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวงใดเห็นควรส่งข้าราชการมาประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ก็ทำได้โดยตกลงกับกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีงานสถิติและงานสรรพากรเท่านั้น

๔.๓.๒ งบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลให้ตั้งให้กับกรุงเทพมหานครโดยตรงไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทยเหมือนท้องถิ่นอื่น

๔.๓.๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง ยับยั้งการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครได้

๔.๓.๔ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องบริหารงานตามนโยบายของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๔.๔ การควบคุมกรุงเทพมหานครด้านอื่น ๆ

๔.๔.๑ การบริหารบุคคล

ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า ก.ก. เป็นองค์การบริหารบุคคลกลาง และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ

พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๕.

๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๖.

๓ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๗.

๔ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๕ - ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ., อ.ก.พ.กระทรวง, อ.ก.พ.กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ออกกฎ ก.ก.ฯ คณะกรรมการจึงกล่าวว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ๑ คนเป็นรองประธาน จึงเห็นว่า ส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมอยู่ โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

๔.๔.๒ ค่านกฎหมายระเบียบแบบแผน

แม้ว่าจะมีฐานะเป็นทบวงการ เมืองอิสระ แคร่รัฐบาลส่วนกลาง ยังควบคุม เช่น การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ การตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบส่วนราชการ ให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้สภาและรัฐบาลสามารถเข้าควบคุมกรุงเทพมหานครได้

๔.๔.๓ การบริหารราชการ

ก. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และตามที่รัฐบาลมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่.

ข. สภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ นอกจากนั้น ยังห้ามสภากรุงเทพมหานคร ประชุมหารือในเรื่องนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบัญญัติที่ออกมาก็จำกัดโทษห้ามมิโทษจำคุกเกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีจำกัด

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖, มาตรา ๗.

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔, มาตรา ๖.

^๓ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๔, ๓๐ และ ๓๑.

^๔ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๓, ๕๖, ๖๗ และ ๗๐.

ค. การควบคุมในกิจการ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอย่างจำกัดตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เท่านั้น จะนอกเหนือจากที่นั้นไม่ได้ ข้อจำกัดอำนาจก็คือ ประเภทของกิจการ เช่น การรักษาความสะอาด การบำรุง และจัดทำทางคมนาคม ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร หรือตามกฎหมายอื่นที่อ้างถึง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ นอกจากนั้น การจัดทำกิจการดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครนี้เท่านั้น เว้นแต่ถ้าเห็นว่าการนั้นเป็นงานเกี่ยวเนื่อง หรือเป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร เห็นชอบ ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติ จึงจะดำเนินการนอกเขตได้

๔.๔.๔ ค่านการ เงินงบประมาณและรายได้

กรุงเทพมหานครมีรายได้จำกัดตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียมในบางประเภท ค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งน้อยมากไม่เพียงพอในการดำเนินงาน ต้องขอเงินอุดหนุนจึงเป็นการให้รัฐบาลเข้ามามีอำนาจควบคุม การเก็บภาษีที่มีอัตราค่า

นอกจากนั้น รัฐบาลยังออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินให้ท้องถิ่นคือปฏิบัติ เช่น การเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อวัสดุ ซึ่งในบางครั้งทำให้ไม่สามารถดำเนินงานทันเวลาที่ได้

จะเห็นได้ว่าแม้ว่าโดยหลักการ กรุงเทพมหานครจะเป็นหน่วยงานเมืองที่มีความอิสระพอสมควร แต่ยังคงถูกควบคุม กำกับจากรัฐบาลอยู่มากในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้เนื่องจากทัศนคติเก่า ๆ เกี่ยวกับการปกครองที่เห็นว่า ท้องถิ่นต่าง ๆ ยังไม่สามารถดำเนินการปกครองตนเองได้ ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการปกครองอย่างเพียงพอตนเอง ทั้ง ๆ ที่ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าปัจจุบันในท้องถิ่นหลายแห่ง ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้พอสมควรแล้ว

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖๖ และ ๖๘.

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๑ - ๔๓.

๔.๕ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
(๒๕๑๔) จนถึงฉบับที่ ๕ (๒๕๒๓)

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว ชาวกรุงเทพมหานครก็ได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมควยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๑๔ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายธรรมบุญ เทียนเงิน และคณะได้รั้ชัยชนะเข้าเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

นายธรรมบุญ เทียนเงิน และคณะได้บริหารงานมาจนกระทั่งถึงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๐ นายชานินทร์ กรวยวิเชียร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ การปกครองมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๓/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๐ ให้นายธรรมบุญ เทียนเงิน และคณะ พร้อมควยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเกิดการขัดแย้งในคณะผู้บริหารอย่างรุนแรงจนอาจจะทำให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเกิดความเสียหายได้ และนายชานินทร์ กรวยวิเชียร ได้แต่งตั้งให้ นายชลอ ธรรมศิริ และคณะ เข้ามามีบริหารงานกรุงเทพมหานคร เป็นการชั่วคราว และให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ภายใน ๒ ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้มีคณะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง นับจากนั้นเป็นต้นมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๕๒๔

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ มีทั้งสิ้น ๔ ครั้ง ดังนี้

๔.๕.๑ เนื่องจากที่ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติกาให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ได้ให้อำนาจไว้ชั้นเป็นการขัดคอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่าจะสมบูรณ์หรือไม่ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๑๔ และเรียกว่าพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีสาระสำคัญให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๑๔ เพื่อเป็นการตัดปัญหาที่เกรงว่าจะเกิดขึ้นดังกล่าว

๔.๕.๒ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ใ้แก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง เป็นคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางประการ และมีประเด็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ก. ห้ามมิให้สมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เว้นแต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ข. เมื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ห้ามมิให้สมัครเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเวลาเดียวกัน

ค. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ หรือบริษัท ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

วสันต์ ธีรานุกฤษ (ร.ต.อ.) ผู้รวบรวม, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ (แก้ไขเพิ่มเติมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕) (กรุงเทพมหานคร : ธีรานุกรณการพิมพ์ ๒๕๒๑), หน้า ๓๒ - ๓๓.

วสันต์ ธีรานุกฤษ (ร.ต.อ.) ผู้รวบรวม, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๓) (กรุงเทพมหานคร : ธีรานุกรณการพิมพ์ ๒๕๒๓) หน้า ๘, ๑ และ ๑๗.

๔.๕.๓ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ถูกปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยในส่วนตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดหลักการให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ใหม่มากจากการเลือกตั้งเป็นหลัก เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายชลอ ธรรมศิริ ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ในเวลานั้น จึงขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร รัฐบาลได้พิจารณาสถานการณ์ในขณะนั้นแล้ว เห็นว่า หากให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครก็จะเกิดความไม่เรียบร้อย จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๒) เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ ให้คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร นายชลอ ธรรมศิริ อยู่ในตำแหน่งต่อไป และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครภายใน ๑ ปี (จะต้องมีการเลือกตั้งภายในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓) และหากตำแหน่งคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครว่างลง ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้เห็นสมควร เข้าดำรงตำแหน่งแทน เพียงเท่าที่กำหนดเวลาที่เหลืออยู่

๔.๕.๔ นายชลอ ธรรมศิริ และคณะได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ก่อนกำหนดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะต้องให้มีขึ้นภายในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ กระทรวงมหาดไทย จึงแต่งตั้ง นายเชาวนวัช สุกลาภา และคณะ เข้ามาบริหารงานแทน และในขณะเดียวกันนี้ รัฐบาลและกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ได้เสนอให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร เสียใหม่ โดยรัฐบาลเสนอให้มีการจัดตั้งทบวงนครบาล และกลุ่มกิจสังคม เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงนครบาล และกลุ่มประชากรไทย เสนอให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒"
ราชกิจจานุเบกษา ๔๖ (๒๓ เมษายน ๒๕๒๒).

๒ เช่น กลุ่มกิจสังคม และกลุ่มประชากรไทย.

กรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่เนื่องจากการปรับปรุงดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เวลานาน
และไกลเวลาที่คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร นายเชาว์นวัศ สุกลาภา จะครบในวันที่
๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยมีหลักการให้คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ชุคนายเชาว์นวัศ สุกลาภา
ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกจนกว่าการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร
ขึ้นใหม่จะแล้วเสร็จ และในระหว่างนี้หากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลง ก็ให้
คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่เห็นสมควร ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็น
กฎหมายได้ จึงทำให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครชุคนายเชาว์นวัศ สุกลาภา
อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปจนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายใหม่

๔.๕.๕ ต่อมาเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ เมื่อวันที่ ๑ - ๓ เมษายน ๒๕๒๔
นายเชาว์นวัศ สุกลาภา และคณะได้พ้นจากตำแหน่งไป และคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะผู้บริหาร
ชุดใหม่ คือ พลเรือเอก เขียม มกรานนท์ และคณะ เข้ามารับบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๔ และ ๓ ปี ต่อมา พลเรือเอก เขียม มกรานนท์และคณะ ก็ถูกผลักดัน
ให้พ้นจากตำแหน่งนี้ โดยเหตุผลทางการเมือง และข้อบกพร่องทางการบริหารงาน คณะผู้บริหาร
ชุดใหม่ คือ ดร.ธาดา เมฆสรร์ และคณะได้รับแต่งตั้งให้เข้ามารับงาน เมื่อ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๗
ซึ่งในช่วงเวลานี้กระแสความต้องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทวีสูงขึ้น และโดย
แรงผลักดันของพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในที่สุดรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมาย
"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘" ออกมาบังคับใช้เมื่อ
๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ และโดยผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานครเป็นครั้งที่ ๒ หลังจากที่ย่างเว้นกันมาถึง ๑๐ ปี

๔.๕.๖ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗ ตอนที่ ๓๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๓.

มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ๑๐ คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พลตรี จำลอง ศรีเมือง ได้รับ
การเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วยคะแนน ๔๗๕,๘๕๑ คะแนน
การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิ ๕๕๐,๑๑๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๗๕

๔.๕.๖ รายงานผู้บริหารกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖
(ซึ่งเป็นปีแรกของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร) จนถึงปัจจุบันมี ๑๐ คณะ ดังนี้

ชุดที่ ๑ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๑๖

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายชำนานู ยุกบุญรอด | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. พลตำรวจโท มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายสาย หุตะเจริญ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

ชุดที่ ๒ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายอรุณ วิสุทรโยธาภิบาล | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. นายชลอ ชรรวมศิริ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. พลตำรวจตรี ณรงค์ มหามานนท์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

ชุดที่ ๓ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๑๗

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายศิริ สันตะบุตร | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. นายประสิทธิ์ อุไรวัฒน์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. พลตำรวจโท สมาน ชูประคูปต์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

ชุดที่ ๔ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๑๘

- | | |
|-----------------------------|--|
| ๑. นายสาย หุตะเจริญ | ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. ร้อยตำรวจโท ช่าง อนุธรรม | ปฏิบัติหน้าที่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายไพโรจน์ ชัยพร | ปฏิบัติหน้าที่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

ชุดที่ ๕ เลือกตั้ง รับงาน ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๘

- | | |
|------------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายธรรมบุญ เทียนเงิน | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. พันตำรวจตรี ประสงค์ มัชฌิมานนท์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| ๓. เวื่อเอกโสภาส ธรรมวานิช | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๔. นายมงคล สิมะโรจน์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๕. นายจารุคม จารุประกร | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

ชุดที่ ๖ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๒๘ เมษายน ๒๕๒๐

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายชลอ ธรรมศิริ | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. นายธีรารัง สุขเจริญ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายสถลจิตต พนมวัน ณ อยุธยา | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๔. นายศุภวัตร พรรณเชษฐ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๕. นายชงค์ วงษ์ชนธิ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

(ชุดนี้ นายธีรารัง สุขเจริญ ขอลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๑

และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง นายยุวรัตน์ กมลเวช เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๑)

ชุดที่ ๗ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๒๒

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายเชาวนวิทย์ สุกลาภา | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. พลตรีจรัส สัมมาหัตต์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. ร้อยตรีสมพร กุลวานิช | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๔. พลตรีสุฤษักวงศ์ วงศ์ถวยทอง | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๕. นายสมชัย วุฒิมวีระชา | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

(ชุดนี้ พลตรีจรัส สัมมาหัตต์ ขอลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๓ และ

คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง นายบุญสิน จตุรพฤษ เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทน เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๓)

ชุดที่ ๘ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๒๘ เมษายน ๒๕๒๔

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| ๑. พลเรือเอกเทียม มกรานนท์ | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. นายเลิศ หงษ์ภักดิ์ | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายวินิจ อัครเสนา | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |

๔. นายสมชัย วุฒิปรีชา รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๕. นายอำพัน ภูมกันต์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 (ชุกนี้ นายเลิศ หงษ์ภักดิ์ ขอลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๖)

- ชุกที่ ๔ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
๑. นายอาษา เมฆสวรรค์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๒. นายสุรินทร์ ชัชวาลย์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๓. นายชงค วงษ์ชนธิ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๔. นายทองจุล สิงห์กุล รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๕. นายไพโรจน์ นิงสานนท์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ชุกนี้ ๑๐ เลือกตั้งเมื่อ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

๑. พลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๒. ร้อยโท(หญิง) ھرรษา แก้วบัณฑิต รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๓. นายฉลาด ธีรพัฒน์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๔. นางอรภรณ์ พุกกะมาน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 ๕. นายวิชา จิวาลัย รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของนครหลวง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวรายละเอียดของโครงสร้างและหน้าที่ของนครหลวง ซึ่งก็ยังเป็นเทศบาลมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารนครหลวงโดยตลอดมา ซึ่งจากการพิจารณาโดยใช้ลำดับเวลาเป็นเกณฑ์จะสามารถจำแนกชั้นตอนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารนครหลวงดังนี้

๑. โครงสร้างทางการบริหารของนครหลวงเมื่อครั้งเป็นเทศบาล

๑.๑ โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อแรกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๔๐

การพิจารณาในหัวข้อนี้ จะศึกษาเฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพเป็นหลัก โดยถือว่าเทศบาลนครอื่นไม่มีโครงสร้างเริ่มต้นที่เหมือนกัน และเช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ ทั่วไป.

เทศบาลนครกรุงเทพเดิมเมื่อแรกตั้งมีองค์ประกอบ หรือโครงสร้าง
 เหมือนกับเทศบาลทั่วประเทศในปัจจุบัน คือ มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร โดยมีปลัดเทศบาล
 เป็นผู้รับผิดชอบในกิจการประจำ และมีสภาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมการบริหาร (ไปรคพิจารณาจาก
 แผนภูมิที่ ๑ เมื่อแรกตั้ง)

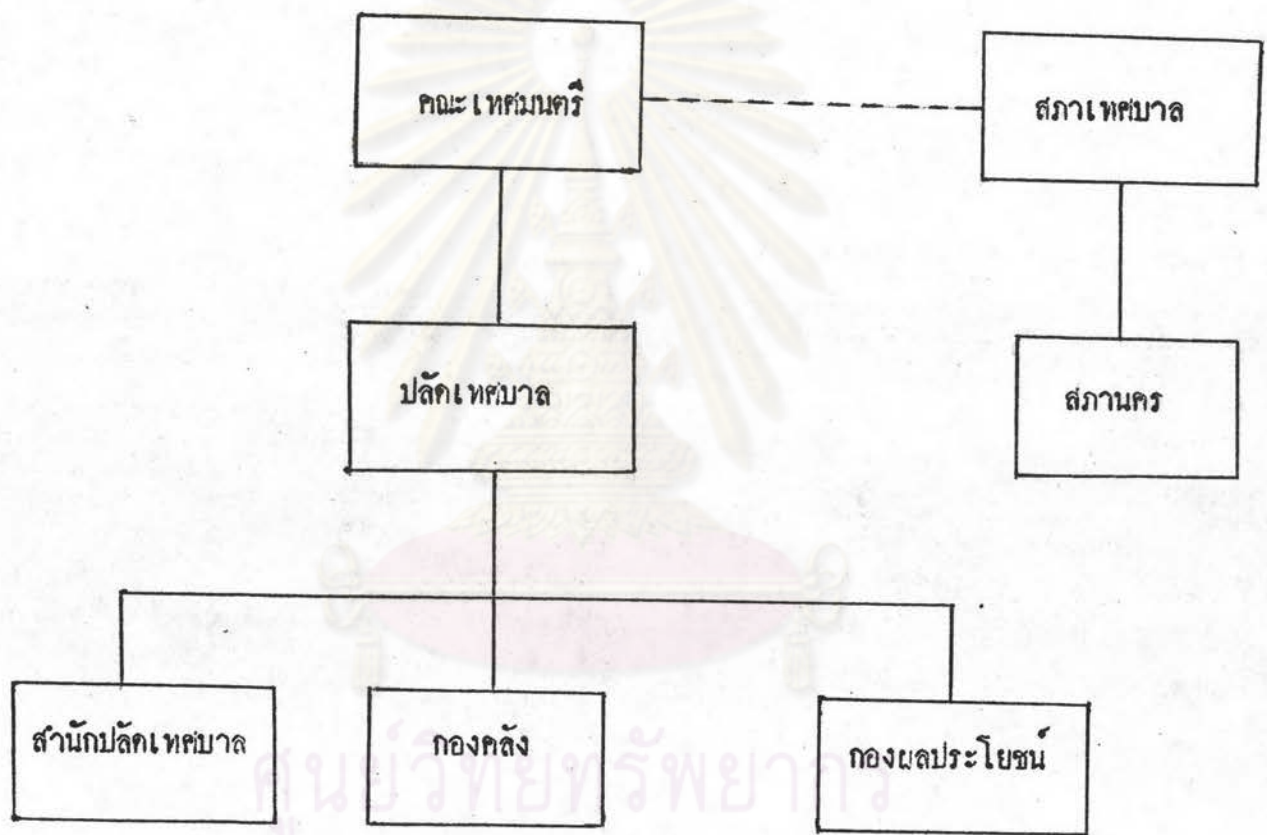


ศูนย์วิทยพัทธยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นันทกา สุประภาตะนันท์, "ข้อควรทราบเกี่ยวกับเทศบาลนครกรุงเทพ,"
เทศบาลนครกรุงเทพในรอบ ๒๐ ปี (พระนคร : ป.ป.ป., ๒๕๐๑), หน้า ๔๓.

แผนภูมิที่ ๑

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพเมื่อแรกตั้ง



หมายเหตุ สภานคร ก็คือสำนักงานเลขานุการสภาเทศบาล

๑.๒ โครงสร้างการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑

ส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพได้ขยายตัวขึ้น โดยมีส่วนราชการได้สังกัดปลัดเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกถึง ๓ แห่ง แต่ส่วนราชการทั้งหมดยังอยู่ใต้สายการบังคับบัญชาของปลัดเทศบาลโดยตรง ปลัดเทศบาลมีฐานะเป็นตัวกลางระหว่างคณะเทศมนตรีกับผู้ปฏิบัติการ โดยเสนอเพื่อสั่งการไปยังคณะเทศมนตรี เมื่อคณะเทศมนตรี (หรือเทศมนตรี) สั่งการอย่างใดแล้ว ปลัดเทศบาลก็เป็นผู้ประสานงานการปฏิบัติงานนั้น โดยนำคำสั่งของคณะเทศมนตรี (หรือเทศมนตรี) ไปให้พนักงานได้สังกัดปฏิบัติ และปลัดเทศบาลก็ยังสั่งการเองในบางเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจอีกด้วย ซึ่งการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพในระยะนี้ปรากฏดังในแผนภูมิที่ ๒

๑.๓ โครงสร้างการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐

ในช่วงปี ๒๕๑๐ เป็นต้นมา หน่วยงานของเทศบาลนครกรุงเทพได้ขยายตัวออกไปอย่างมาก มีการแบ่งส่วนราชการอย่างซับซ้อนขึ้นตามหน้าที่และรูกมุงหมาย โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ให้แต่ละฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบในสายงานของตน เช่น ฝ่ายการโยธา ฝ่ายการคลัง ฯลฯ ทุกฝ่ายจะอยู่ใต้การบังคับบัญชาของปลัดเทศบาลโดยตรง แต่ละฝ่าย ก็จะประกอบด้วยกองต่าง ๆ จำนวนมากน้อยต่างกัน (โปรดดูแผนภูมิที่ ๓) และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้รวมเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างโดยทั่วไปทางการบริหารเหมือนกับเทศบาลนครกรุงเทพ

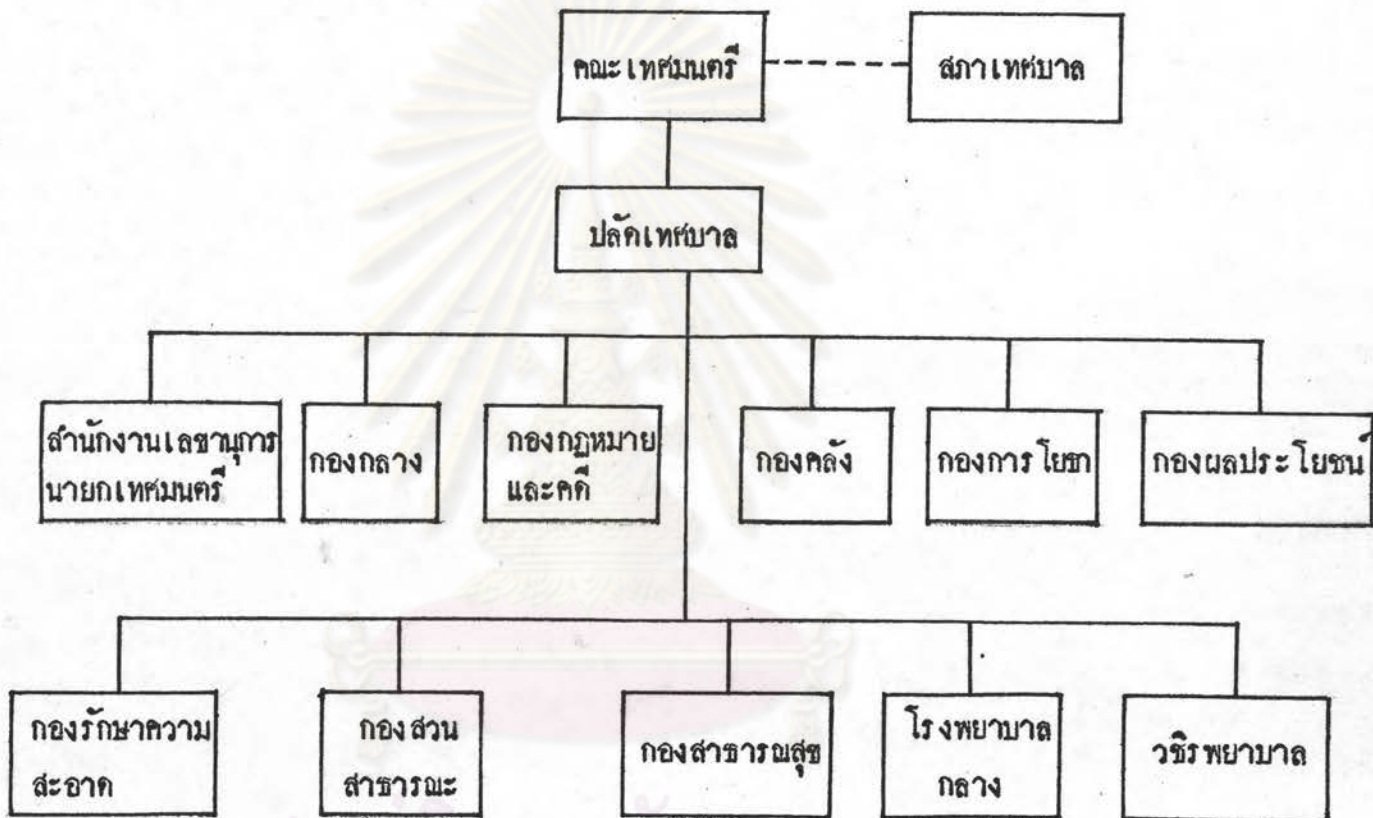
ศูนย์วิทยพัทยาการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากรูปแบบการปกครองเทศบาลนครหลวงได้มีขึ้นในช่วงระยะเวลาอันสั้น (พ.ศ. ๒๕๑๔ - พ.ศ. ๒๕๑๕) แล้วได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองการบริหารเป็นรูปกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ อีกทั้งเทศบาลนครหลวงก็มีโครงสร้างลักษณะการบริหารเหมือนกับรูปแบบของเทศบาลนครกรุงเทพ ความแตกต่างที่มีเป็นเพียงการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีให้เข้าเป็นเทศบาลใหญ่.

แผนภูมิที่ ๒

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพในปี ๒๕๐๑



ศูนย์วิทยุตำรวจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. โครงสร้างทางการบริหารของนครหลวง เมื่อมีการจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร
 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้รวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปในอาณาเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีเดิม กับราชการส่วนภูมิภาคบางส่วนเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร เหตุนี้จึงจำเป็นต้องจัดส่วนราชการขึ้นใหม่ให้เป็นของกรุงเทพมหานคร โดยจัดทำในรูปของประกาศกระทรวงมหาดไทย ดังแผนภูมิที่ ๔

๓. โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๓) ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่อาจถึง กรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล แล้วแต่กรณีเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับ^๑

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร และการดูแล บังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๒. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๓. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.

^๑พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔.

^๒พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๒๒.

- ๔. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๕. การสาธารณสุขโลก
- ๖. การจัดการศึกษา
- ๗. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- ๘. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๙. การจักใหม่และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๑๐. การจักใหม่และควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๑๑. การวิศวกรรมจราจร
- ๑๒. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ๑๓. การจักใหม่และบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔. การจักใหม่และควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๑๕. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๑๖. การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพ



และสาธารณะสถานอื่น ๆ

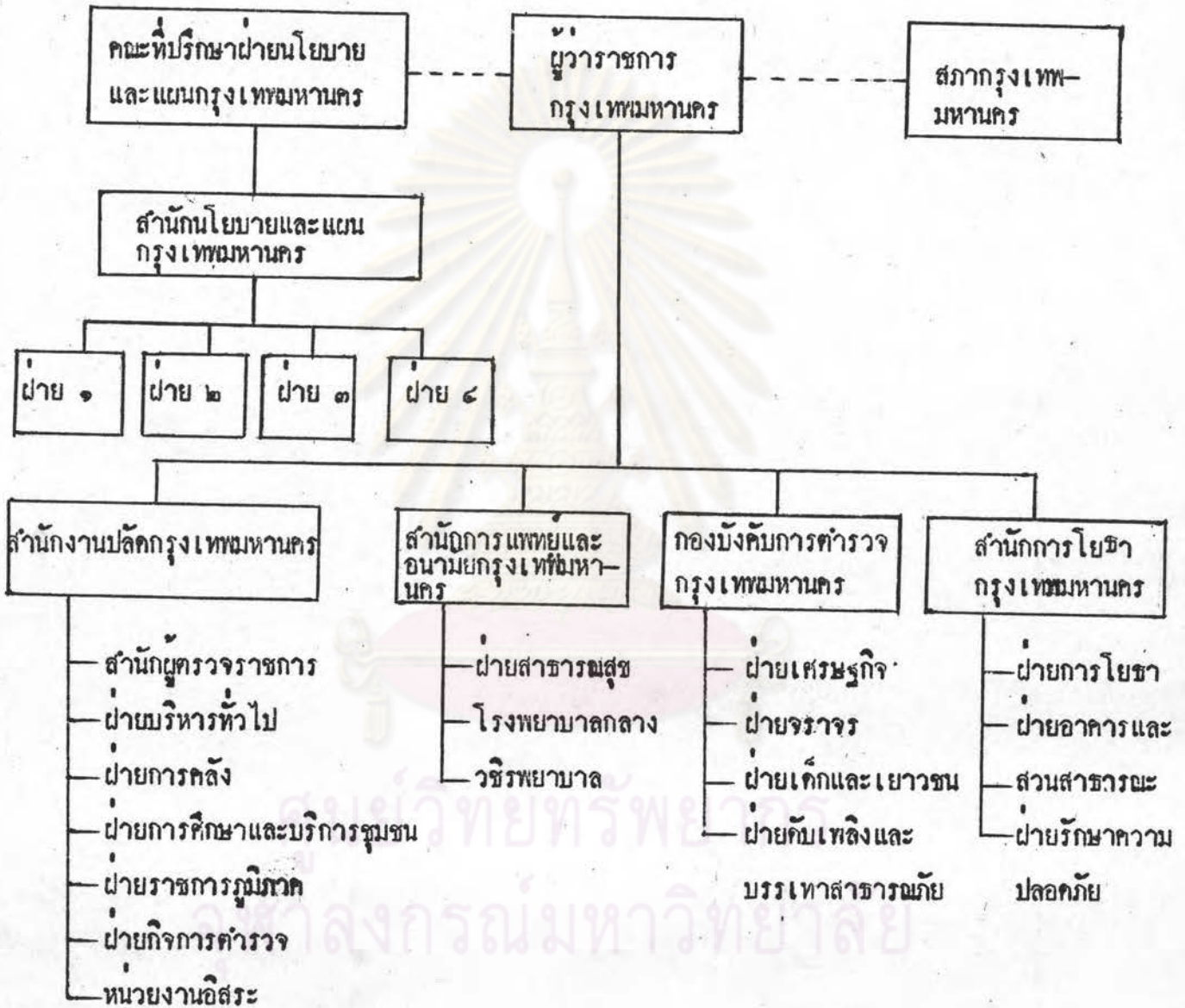
- ๑๗. การสาธารณสุขการ
- ๑๘. การสังคมสงเคราะห์
- ๑๙. การส่งเสริมการศึกษา
- ๒๐. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- ๒๑. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย

หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ ๔

แผนภูมิแสดงการบริหารของกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖



ในการดำเนินงานให้บรรดาคณะอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครรับผิดชอบในปัจจุบัน
ดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครได้จัดโครงสร้างการบริหาร หรือจัดระเบียบราชการในกรุงเทพ-
มหานคร ดังนี้

๑. องค์การของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

๑.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้^๒

- ก. รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการ
กรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- ข. สั่ง อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- ค. แต่งตั้งเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขาธิการ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือ
คณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- ง. กำหนดค่าตอบแทนสำหรับประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา และเบี้ย-
ประชุมสำหรับคณะที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย
- จ. บริหารราชการที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- ฉ. วางระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การคลัง
การพัสดุ การจ้าง และอื่น ๆ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร
- ช. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- ซ. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

^๑พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๐ - ๑๑.

^๒พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๔ - ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐).

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศ
ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ หมายความว่าควยระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด หมายความว่าควยเทศบาล หมายความว่าควยสุขาภิบาล และกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดให้
เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ประธานกรรมการ
สุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการกรุงเทพมหานครจะได้มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๑.๒ สภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๔๐ คน
ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้องกับอำนาจ
หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และพิจารณาร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจ
หน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผล

๒. จักรเย็บบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- ๒.๑ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ๒.๒ สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
- ๒.๓ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- ๒.๔ สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าสำนัก
- ๒.๕ เขต

ซึ่งการตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยุบส่วนราชการ การแบ่งหน่วยงานภายในส่วนราชการ
และการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น ให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา
กึ่งนั้น ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้า
ส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ จึงได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีส่วนราชการ กึ่งนี้^๒

ดูรายละเอียดจากกฎหมายว่าด้วยกาการนั้น ๆ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔
ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕.

๒.๖ สำนักบริหาร (ร.ค.อ.) ผู้รวบรวม พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และ
กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐
มาตรา ๔ - ๘.

๑. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ โดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ และธุรการทั่วไปของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร งานติดต่อประสานราชการภายในกรุงเทพมหานคร และกับกระทรวง ทบวงกรม อันเกี่ยวกับราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร งานประชุมงานการเมือง งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร งานคอนรับและรับรองแขกของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และราชการอื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย โดยแบ่งหน่วยงานภายในสำนัก ดังนี้

- ๑.๑ งานธุรการและรับรอง
- ๑.๒ งานเรื่องราวร้องทุกข์
- ๑.๓ งานเรื่องราวและนโยบายเฉพาะกิจ

๒. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร มีเลขานุการสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร และขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ และธุรการทั่วไปของสภากรุงเทพมหานคร งานระเบียบและการประชุมสภากรุงเทพมหานคร งานประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภา งานประชุมคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจ และงานประชุมคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา โดยแบ่งหน่วยงานภายในดังนี้

- ๒.๑ งานธุรการ
- ๒.๒ งานระเบียบและการประชุม

๓. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลราชการประจำโดยทั่วไปของกรุงเทพมหานคร งานบริหารบุคคล งานฝึกอบรม งานผังเมือง งานงบประมาณ งานกฎหมายและคดี งานดำเนินการปกครองและ

ทะเบียน งานการประชาสัมพันธ์ และงานด้านวิศวกรรมจราจร และเป็นหน่วยงานกลาง
ประสานราชการระหว่างสำนักและเขต รวมทั้งราชการอื่นที่มีได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่
ของสำนักใด โดยแบ่งหน่วยงานภายในเป็น

- ๓.๑ กองกลาง
- ๓.๒ กองการเจ้าหน้าที่
- ๓.๓ กองฝึกอบรม
- ๓.๔ กองผังเมือง
- ๓.๕ กองงบประมาณ
- ๓.๖ กองกฎหมายและคดี
- ๓.๗ กองปกครองและทะเบียน
- ๓.๘ กองประชาสัมพันธ์
- ๓.๘ กองวิศวกรรมจราจร

นอกจากปลัดกรุงเทพมหานครจะรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในสำนักงานปลัด-
กรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
กำหนดไว้ดังนี้

- ก. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ข. รับผิดชอบ ควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบาย
ของกรุงเทพมหานคร
- ค. กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร
- ง. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร

๔. สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ และขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจแนะนำ คัดค้าน และประเมินผลการปฏิบัติราชการทั่วไปของส่วนราชการ และของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติราชการตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย โดยมีการจัดหน่วยงานภายในดังนี้

๔.๑ สำนักงานเลขานุการ

๔.๒ กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

๕. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการสำนัก เป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานคร โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

๕.๑ สำนักงานเลขานุการ

๕.๒ กองนโยบายและแผน ๑

๕.๓ กองนโยบายและแผน ๒

๕.๔ กองนโยบายและแผน ๓

๖. สำนักการแพทย์ มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแล และปฏิบัติงานด้านการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ และการดำเนินการผลิตพยาบาลและผู้ช่วยพยาบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

๖.๑ สำนักงานเลขานุการ

๖.๒ กองวิชาการแพทย์

๖.๓ วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์

๖.๔ วชิรพยาบาล

ก. กองบริการทั่วไป

ข. กองบริการทางวิทยาศาสตร์และทางการแพทย์

- ค. กองศัลยกรรม
- ง. กองโสตถยกรรม
- จ. กองสูติรีเวชกรรม
- ฉ. กองการพยาบาล
- ๒.๕ โรงพยาบาลกลาง
- ๒.๖ โรงพยาบาลตากสิน
- ๒.๗ โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์

ซึ่งทั้ง ๓ โรงพยาบาลสุดท้ายนั้น ได้แบ่งหน่วยงานภายในเหมือนกัน ดังนี้

- ก. กองบริการทั่วไป
- ข. กองบริการทางวิทยาศาสตร์และทางการแพทย์
- ค. กองศัลยกรรม
- ง. กองโสตถยกรรม
- จ. กองสูติรีเวชกรรม

๗. สำนักอนามัย มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ควบคุม และประสานกิจกรรมเกี่ยวกับอนามัยของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ตลอดจนจัดให้มีบริการสาธารณสุข เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งกายและใจ โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

- ๗.๑ สำนักงานเลขานุการ
- ๗.๒ กองส่งเสริมสาธารณสุข
- ๗.๓ กองอนามัยสิ่งแวดล้อม
- ๗.๔ กองควบคุมโรคสัตว์
- ๗.๕ กองส่งเสริมสุขภาพ
- ๗.๖ กองทันตสาธารณสุข
- ๗.๗ กองพยาบาลสาธารณสุข

๗.๔ กองควบคุมโรคติดต่อ

๗.๕ ศูนย์บริการสาธารณสุข

๘. สำนักการศึกษา มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และการนิเทศการศึกษา โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

๘.๑ สำนักงานเลขานุการ

๘.๒ หน่วยศึกษานิเทศก์

๘.๓ กองโรงเรียน

๘.๔ กองวิชาการ

๙. สำนักการโยธา มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานโยธา การออกแบบ การก่อสร้างและบูรณะ ควบคุมการก่อสร้าง ควบคุมอาคาร การรังวัดที่ดินและที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

๙.๑ สำนักงานเลขานุการ

๙.๒ กองออกแบบ

๙.๓ กองก่อสร้างและบูรณะ

๙.๔ กองควบคุมการก่อสร้าง

๙.๕ กองควบคุมอาคาร

๙.๖ กองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ

๑๐. สำนักการระบายน้ำ มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการระบายน้ำ การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการกำจัดน้ำโสโครกในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

- ๑๐.๑ สำนักงานเลขานุการ
- ๑๐.๒ กองวิชาการ
- ๑๐.๓ กองบำรุงรักษาและคลอง
- ๑๐.๔ กองโรงงานกำจัดน้ำเสีย

๑๑. สำนักรักษาความสะอาด มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบการปฏิบัติราชการ ชั้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการจัดให้มีการบำรุงรักษาส่วนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

- ๑๑.๑ สำนักงานเลขานุการ
- ๑๑.๒ กองวิชาการ
- ๑๑.๓ กองเก็บขนมูลฝอย
- ๑๑.๔ กองกำจัดสิ่งปฏิกูล
- ๑๑.๕ กองโรงงานกำจัดมูลฝอย

๑๒. สำนักสวัสดิการสังคม มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบการปฏิบัติราชการ ชั้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการงานสันตนาการ และงานส่วนสาธารณะ โดยจัดหน่วยงานภายในดังนี้

- ๑๒.๑ สำนักงานเลขานุการ
- ๑๒.๒ กองสังคมสงเคราะห์
- ๑๒.๓ กองสันตนาการ
- ๑๒.๔ กองส่วนสาธารณะ

๑๓. สำนักการคลัง มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนัก และชั้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุ การพาณิชย์ และการซ่อมบำรุงรักษายานพาหนะ เครื่องจักรกล และเครื่องทุ่นแรงของกรุงเทพมหานคร โดยมีหน่วยงานภายในดังนี้

- ๑๓.๑ สำนักงานเลขานุการ
- ๑๓.๒ กองรายได้
- ๑๓.๓ กองการเงิน
- ๑๓.๔ กองทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ
- ๑๓.๕ กองระบบการคลัง
- ๑๓.๖ กองบัญชีและตรวจสอบ
- ๑๓.๗ กองโรงงานช่างกล

๑๔. สำนักการตรวจเสศกิจ มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมีหน่วยงานภายในดังนี้

- ๑๔.๑ ฝ่ายงานเลขานุการ
- ๑๔.๒ ฝ่ายปฏิบัติการการตรวจเสศกิจ

๑๕. เขต เป็นส่วนราชการ ซึ่งแบ่งความรับผิดชอบดำเนินการตามการแบ่งเขตพื้นที่ปกครองในเขตกรุงเทพมหานคร มี ๒๔ เขต คือ

- ๑๕.๑ เขตพระโขนง
- ๑๕.๒ เขตพญาไท
- ๑๕.๓ เขตลาดพร้าว
- ๑๕.๔ เขตคูสิด
- ๑๕.๕ เขตบางกอกน้อย
- ๑๕.๖ เขตชินบุรี
- ๑๕.๗ เขตบางเขน
- ๑๕.๘ เขตปทุมวัน
- ๑๕.๙ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย

- ๑๕.๑๐ เขตบางกะปิ
- ๑๕.๑๑ เขตพระนคร
- ๑๕.๑๒ เขตภาษีเจริญ
- ๑๕.๑๓ เขตบางรัก
- ๑๕.๑๔ เขตคลองสาน
- ๑๕.๑๕ เขตบางขุนเทียน
- ๑๕.๑๖ เขตสัมพันธวงศ์
- ๑๕.๑๗ เขตราชบุรีบูรณะ
- ๑๕.๑๘ เขตบางกอกใหญ่
- ๑๕.๑๙ เขตหนองจอก
- ๑๕.๒๐ เขตมีนบุรี
- ๑๕.๒๑ เขตห้วยขวาง
- ๑๕.๒๒ เขตลาดกระบัง
- ๑๕.๒๓ เขตหนองแขม
- ๑๕.๒๔ เขตคลองสาน

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครอง งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานศึกษาธิการ งานคลัง งานรายได้ งานตำรวจเทศกิจ และงานอื่นตามที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย โดยมีหน่วยงานภายในเขตดังนี้

- ก. งานปกครอง
- ข. งานทะเบียน
- ค. งานโยธา
- ง. งานรักษาความสะอาด
- จ. งานอนามัย
- ฉ. งานศึกษาธิการ
- ช. งานคลัง
- ซ. งานรายได้
- ญ. งานตำรวจเทศกิจ

เขต มีหัวหน้าเขตเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเขต โดยขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าเขตยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าเขต ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายใด ๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอ ประธานสภาเทศบาล เว้นแต่พระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๒. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต

๓. อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร

มอบหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ในเขตหนึ่ง ถ้ามีการเพิ่มสมควรถวายแบ่งออกเป็นแขวง โดยที่ในแต่ละแขวงมีหัวหน้าแขวงหนึ่งคน เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในแขวง ขึ้นตรงต่อหัวหน้าเขตได้

ซึ่งการจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างและหน้าที่เป็นที่ชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ

๑. มีการกำหนดให้สำนักเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาของผู้บริหาร และเป็นหน่วยงานช่วยของเขตต่าง ๆ

๒. กำหนดให้หน่วยงานในระดับเขตเป็นฝ่ายปฏิบัติการที่ติดต่อบริการประชาชนโดยตรง

พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๑๖.

๒. พระราชบัญญัติเดิม, มาตรา ๑๕.

คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๖๗/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๒

เรื่องการประสานราชการระหว่างสำนักกับเขต

๔. การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

๑. โครงสร้าง

- ๑.๑ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคล
- ๑.๒ ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

๒. การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

- ๒.๑ แบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง
- ๒.๒ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของกรุงเทพมหานครให้ตราเป็น
- ๒.๓ การตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงพื้นที่เขต ให้จัดทำโดยประกาศกระทรวง-
- ๒.๔ การตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงให้จัดทำโดยประกาศกรุงเทพมหานคร
- ๒.๕ ในเขตหนึ่ง อาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงให้จัดทำโดย

พระราชบัญญัติ

มหากไทย

ประกาศกรุงเทพมหานคร

๒.๖ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง
กรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
สุขาภิบาลให้ถือว่าอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต หรือแขวง แล้วแต่กรณี

- ๒.๗ กฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่จังหวัดให้หมายถึงกรุงเทพมหานคร
- กฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขต
- กฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่ตำบลให้หมายถึงแขวง
- กฎหมายใดอ้างถึงหัวหน้าเขตให้หมายถึงผู้อำนวยการเขต

๓. สภากรุงเทพมหานคร

- ๓.๑ สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ดังนี้

๓.๑.๑ เขตเลือกตั้งถือ เกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณ

๓.๑.๒ เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกกรุงเทพมหานครใดหนึ่งคน

ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎร ไม่พอ เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพ-
มหานครในเขตนั้นใดหนึ่งคน

๓.๑.๓ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้ถือเขต
แต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้ง

๓.๑.๔ ในการเลือกตั้งให้ถือ เกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิก
สภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เกินหนึ่งแสนคน ถ้าถึงหาหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนคน

๓.๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๓.๒.๑ สัญชาติไทย

๓.๒.๒ อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปี

ที่มีการเลือกตั้ง และ

๓.๓.๓ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน
จนถึงวันเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

๓.๓ บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

๓.๓.๑ วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๓.๓.๒ หูหนวกและใบไม้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้

๓.๓.๓ ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

๓.๓.๔ คุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ขอความช่วยเหลือ

๓.๓.๕ อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา

๓.๔ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๓.๔.๑ สัญชาติไทยโดยการเกิด ถ้าบิดาเป็นคนต่างศาว่าต้องมี

คุณสมบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓.๔.๒ อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

๓.๔.๓ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเวลา
ติดต่อกัน จนถึงวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขต
กรุงเทพมหานคร และใกล้เคียงตามที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมาย
ว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ในกรุงเทพมหานครในปีที่สมัครหรือปีก่อนสมัครหนึ่งปี

๓.๕ บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๓.๕.๑ คติยา สัพทิกโกโทษ

๓.๕.๒ เป็นบุคคลล้มละลาย ศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคฤ

๓.๕.๓ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เว้นข้อ ๓.๓.๔

ซึ่งไม่มีเหตุไต่ถามหาแล้ว

๓.๕.๔ ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดย
หมายของศาลหรือคำสั่งซึ่งชอบด้วยกฎหมาย

๓.๕.๕ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก
ตั้งแต่สองปีขึ้นไป และไต่พันโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดฐานประมาท

๓.๕.๖ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร
ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๕.๗ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก
สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๕.๘ เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

๓.๕.๙ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการไม่ว่า ส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของราชการ
ส่วนท้องถิ่น

๓.๕.๑๐ เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไล่ออก ปลดออก
ให้ออก ให้ออกหรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตคอห่านที่ ยังไม่ครบแปดปีถึงวันรับสมัคร

๓.๕.๑๑ เป็นผู้ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานครยังไม่ครบแปดปีถึงวันสมัคร

๓.๕.๑๒ เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
โดยสภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้ออก มาตรา ๒๓(๔) ยังไม่ครบแปดปี

๓.๕.๑๓ เป็นผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น และยังไม่ครบแปดปี

๓.๖ อายุของสภากรุงเทพมหานครคราวละสี่ปี ครบวาระให้เลือกตั้ง
ภายในหกสิบวัน

๓.๗ การขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภา
กรุงเทพมหานคร อาจยื่นข้อเสนอลิขิตสภาได้ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ต้องพ้นตำแหน่ง
ไปด้วย มาตรา ๕๒(๗)

๓.๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจให้
ยุบสภากรุงเทพมหานครได้

๓.๙ ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

๓.๙.๑ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการ

๓.๙.๒ ดำรงตำแหน่งหน่วยงานของรัฐ

๓.๙.๓ ดำรงตำแหน่งรัฐวิสาหกิจ

๓.๙.๔ การพาณิชย์หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น

๓.๙.๕ ผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๙.๖ พนักงานส่วนท้องถิ่น

๓.๑๐ การสิ้นสุดจากสมาชิกภาพ

๓.๑๐.๑ ออกตามวาระ

๓.๑๐.๒ ตาย

๓.๑๐.๓ ลาออก

๓.๑๐.๔ ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม

๓.๑๐.๕ ดำรงตำแหน่งที่ห้าม

๓.๑๐.๖ ถูกจำคุก เว้นประมาทหรือลหุโทษ

๓.๑๐.๗ ขาดการประชุมตลอดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

๓.๑๐.๘ สภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้ออก เกี่ยวกับเกียรติศักดิ์

ของตำแหน่ง



๓.๑๑ สิทธิและหน้าที่ของสภา ประธานสภา และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

- ๓.๑๑.๑ ให้สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
เป็นประธานหนึ่งคน รองประธานสภาไม่เกินสองคน
- ๓.๑๑.๒ ประธานสภากรุงเทพมหานคร และรองประธานสภา
กรุงเทพมหานครอยู่ตามวาระสองปี
- ๓.๑๑.๓ ประธาน รองประธานสภากรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง
ก่อนวาระ (มาตรา ๒๖)
- ๓.๑๑.๔ ประธานสภาแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาหนึ่งคน
และเลขานุการ รองประธานสภากรุงเทพมหานครสองคน
- ๓.๑๑.๕ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบังคับ เกี่ยวกับ
จรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร
- ๓.๑๑.๖ สมาชิกมีสิทธิกระทั่ตามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เกี่ยวกับงานในหน้าที่
- ๓.๑๑.๗ สมาชิกไม่น้อยกว่าสองในห้า เสนอญัตติให้เปิดอภิปรายทั่วไป
- ๓.๑๑.๘ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภา
เป็นคณะกรรมการสามัญ
- ๓.๑๑.๙ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาหรือ
บุคคลที่มีไ้เป็นสมาชิกสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร
- ๓.๑๑.๑๐ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิก
สภา หรือบุคคลผู้มีไ้เป็นสมาชิกสภา ให้สภาตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ ให้เป็น
ไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร
- ๓.๑๑.๑๑ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
ต้องมีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอบุคคล
ที่มีไ้เป็นสมาชิกให้สภาตั้งไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งคณะ
- ๓.๑๑.๑๒ คณะกรรมการสามัญมีวาระปฏิบัติหน้าที่คราวละสองปี
- ๓.๑๑.๑๓ คณะกรรมการวิสามัญสิ้นสภาพหลังจากปฏิบัติหน้าที่ไ้
รับมอบหมาย และเสนอรายงานต่อสภากรุงเทพมหานครแล้ว

๓.๑๑.๑๔ ประธานสภา รองประธาน และสมาชิก รวมทั้ง คณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้น ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินเบี้ยประชุมและเงินตอบแทน

๔. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๑ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๑.๑ ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งอยู่ในวาระ ๔ ปี ครบวาระต้องเลือกตั้งภายในหกสิบวัน ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครว่างลงโดยเหตุอื่นต้องเลือกตั้งภายในเก้าสิบวัน

๔.๑.๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องมีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๑๒ และไม่มีลักษณะห้ามตามมาตรา ๑๔

๔.๑.๓ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ และไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

๔.๒ อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๒.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔

๔.๒.๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

๔.๒.๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี

๔.๓ ข้อห้ามของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๓.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัท ที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้อง ดำรงตามกฎหมาย เช่น ตำแหน่งตามมาตรา ๕๐

๔.๓.๒ ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากหน่วยงานของรัฐ
 ภา มาตรา ๕๑ (๒)

๔.๓.๓ ต้องไม่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับกรุงเทพมหานคร หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น เว้นเป็นอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง

๔.๔ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๔.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยหากมีการยุบสภา

๔.๔.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้ และสภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ถอดถอน ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้

๔.๔.๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่งตามวาระให้คงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นตำแหน่งด้วยเหตุอื่น ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๕ ตำแหน่งต่าง ๆ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

๔.๕.๑ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน ๔ คน ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งบริหารราชการตามคำสั่งมอบหมายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๕.๒ ให้มีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๕.๓ ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และคณะที่ปรึกษาที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจะมีจำนวนรวมกันไม่เกินเก้าคนไม่ได้

๔.๖ ฐานะของตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง หรือประธานสภากรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

๔.๖.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

๔.๖.๒ ข้าราชการการเมืองตามข้อ ๔.๖.๑ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง รวมทั้งข้อกำหนดตามมาตรา ๕๑ กวย

๔.๖.๓ ให้ข้าราชการการเมืองตามข้อ ๔.๖.๑ และคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นจากงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

๕. การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๑ ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๑ สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

๕.๑.๒ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๔ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๕ สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก

๕.๑.๖ สำนักงานเขต

๕.๒ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนักหรือแบ่งส่วนราชการ

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร

๕.๓ อำนาจหน้าที่ของสำนัก สำนักงาน และตำแหน่งรับผิดชอบในการบริหารงานและบังคับบัญชา

๕.๓.๑ เลขานุการสภาและผู้ช่วยเลขานุการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร

๕.๓.๒ เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมือง การบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการ

ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีหัวหน้าสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ การบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการขึ้นต่อ เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ

๕.๓.๓ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติราชการขึ้นต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๓.๔ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญคนหนึ่ง หรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทน ปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้

๕.๓.๕ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และตุลาการกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๓.๖ ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสำนัก เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ตาม มาตรา ๖๖ และ ๖๗

๕.๔ อำนาจหน้าที่ของเขตและสภาเขต

๕.๔.๑ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

๕.๔.๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจสั่งให้สำนักงานเขตใด ปฏิบัติหน้าที่ใดแทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

๕.๔.๓ ในเขตหนึ่งให้มีสภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง อย่างน้อยเขตละเจ็ดคน เขตใดราษฎรเกินหนึ่งแสน ให้เลือกสมาชิกสภาเขตได้เพิ่มอีกหนึ่งคน ต่อราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

๕.๔.๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเขต ให้นำมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และ มาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

- ๕.๔.๕ อายุของสภา เขตมีกำหนดคราวละสี่ปี
- ๕.๔.๖ ให้สภา เขต เลือกสมาชิกสภา เขต เป็นประธานสภา เขตหนึ่งคน รองประธานสภา เขตหนึ่งคน
- ๕.๔.๗ ประธานสภา เขต รองประธานสภา เขตอยู่ในวาระคราวละหนึ่งปี
- ๕.๔.๘ ประธานสภา เขต และสมาชิกสภา เขต ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนจากงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
- ๕.๔.๙ สภา เขตมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๕ ซึ่งมีข้อสำคัญในการให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต หากผู้อำนวยการเขต ไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผล ให้สภา เขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

๖. การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน

๖.๑ การรักษาราชการแทน เป็นการรักษาราชการแทนโดยกฎหมายกำหนด ตัวผู้ใช้อำนาจรักษาราชการแทนไว้โดยเฉพาะ หรือถ้าจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ การรักษาราชการแทนหมายถึงรักษาราชการแทนในหน้าที่ที่แทน ไม่ใช่เฉพาะเรื่อง

๖.๑.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ให้นำทบบัญญัติ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับ

๖.๑.๒ ปลัดกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ให้รองปลัดกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีรองปลัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทน

๒.๑.๓ ผู้อำนวยการสำนักไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการ
สำนักผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีรองหรือมี
แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือ
เทียบเท่าของสำนักนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทน

๒.๑.๔ ผู้อำนวยการเขตไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ ให้ผู้ช่วยผู้
อำนวยการเขตผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มี
ผู้ช่วยหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการกอง หัวหน้า
กอง หรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

๒.๑.๕ เลขานุการสภากรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้
ผู้ช่วยเลขานุการสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยหลายคนให้ประธาน
สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการสภากรุงเทพมหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน
ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งข้าราชการ
ในสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
เป็นผู้รักษาราชการแทน

๒.๑.๖ เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้
ให้ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีหลายคนให้
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
คนใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโส
ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

๒.๑.๗ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีหลายคนให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
แต่งตั้งผู้ช่วยคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง
ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผน
ของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

๖.๒ การปฏิบัติราชการแทน การปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเป็น เรื่อง ๆ ไป ไม่ใช่ปฏิบัติราชการแทนในหน้าที่ของผู้มีอำนาจทั้งหมด การมอบต้องมอบกับตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดหรือการทำให้เป็นคำสั่งโดยกฎหมายกำหนดตำแหน่งไว้ให้

๖.๒.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน ถ้าจะมอบให้ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือเทียบสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตให้ปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่ง

๖.๒.๒ ปลัดกรุงเทพมหานครมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่ง

๖.๒.๓ ผู้อำนวยการสำนักมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือเทียบเท่าในสำนักนั้นปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่ง

๖.๒.๔ ผู้อำนวยการเขตมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หรือหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานเขตปฏิบัติราชการแทนได้

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในระดับสำนักงาน (เว้นสำนักงานเขต) กฎหมายมิได้บัญญัติให้หัวหน้าสำนักงานมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นคำสั่งให้ปฏิบัติราชการแทนได้

๓. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๓.๑ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ มีอยู่ ๒๗ ข้อ โดยเฉพาะมาตรา ๔๕(๒๗) เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๓.๒ อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๓ กรุงเทพมหานครอาจให้บริการเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

๓.๔ กรุงเทพมหานครอาจกำหนดกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้

๓.๕ กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ โดยมีเงื่อนไขตามมาตรา ๔๔

๓.๖ กรุงเทพมหานครดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งหรือยุบสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๓.๗ ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการให้กระทำการให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการกระทำการเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปมิได้

๔. ฐานะของผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๔.๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่า ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มีอำนาจเข้าไปในอาคาร สอบถามข้อเท็จจริง สั่งให้แสดงเอกสาร
 ยึด อาศัย เอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
 มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด
 มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ
 มีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๔.๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานคร เลขาธิการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขาธิการรองประธานสภา
 กรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าพนักงานตาม
 ประมวลกฎหมายอาญา

๕. ขอบัญญัติ

๕.๑ ขอบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพ-
 มหานครในกรณีดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๒ เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็น

ขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๓ การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

๕.๑.๔ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหา
 ผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

๕.๒ ในขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะกำหนดโทษจำคุกได้ไม่เกินหกเดือน
 หรือปรับได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

๕.๓ การเสนอร่างขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร

๕.๓.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ

๕.๓.๒ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ ต้องมีสมาชิก
รับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิกทั้งหมด

๕.๓.๓ ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาจะเสนอกันได้
ก็ต่อเมื่อมีคำร้องของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๔ ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่

๕.๔.๑ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข
หรือถอน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

๕.๔.๒ การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินของกรุงเทพมหานคร
หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

๕.๔.๓ การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

๕.๔.๔ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน
การจัดหายลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

๕.๔.๕ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

๕.๔.๖ การออกพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่ ให้ประธานสภา
กรุงเทพมหานคร เป็นผู้วินิจฉัย

๕.๕ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

๕.๕.๑ สภากรุงเทพมหานครลงมติเห็นชอบประธานสภาส่ง
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน ๗ วัน

๕.๕.๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามแล้วประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร

๕.๕.๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบส่งคืนสภา
กรุงเทพมหานคร ภายใน ๓๐ วัน ถ้าไม่ส่งคืนให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามใช้บังคับ
เป็นกฎหมาย

๕.๕.๔ ในกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งให้สภาพิจารณาใหม่ สภาจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ต่อเมื่อเวลาล่วงพ้นไปสามสิบวัน นอกจากข้อบัญญัติเกี่ยวกับ การเงิน สภากรุงเทพมหานครอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ทันที

๕.๕.๕ ถ้าสภายังมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ประธานสภาส่งร่างให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐๐ ซึ่งถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครไม่ดำเนินการตามกำหนดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนาม ตามมาตรา ๑๐๐

๕.๕.๖ ร่างข้อบัญญัติที่สภาไม่เห็นชอบด้วยให้เป็นอันตกไป เว้นร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

๕.๖ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

๕.๖.๑ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครเป็นผู้เสนอ ถ้าออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปี งบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

๕.๖.๒ งบประมาณรายจ่ายจะต้องตั้งเพิ่มในระหว่างปี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๕.๖.๓ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภากรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาให้เสร็จ ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สภาได้พิจารณาร่างนั้นเป็นครั้งแรก

ถ้าสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในสี่สิบห้าวัน ให้ถือว่า สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบในร่างนั้น และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม ประกาศใช้บังคับได้

๕.๖.๔ สภาเห็นชอบให้สภาเลือกคณะกรรมการวิสามัญตาม มาตรา ๓๕ พิจารณาตามข้อบังคับสภาและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามประกาศใช้บังคับ

๕.๖.๕ สภาไม่เห็นชอบให้สภาตั้งสมาชิกสภาจำนวน ๔ คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งบุคคลซึ่งมิใช่เป็นสมาชิกสภา ๗ คน พิจารณายุติความขัดแย้ง แล้วรายงานสภาภายในสิบวัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการร่วม

ถ้าสภายังไม่เห็นด้วย คณะเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่
ของสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ร่างนั้นตกไป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภา ถ้ามี
ข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕.๓ ในกรณีที่สภาสิ้นอายุหรือมีการยุบสภา บรรคาร่างข้อบัญญัติที่สภา
ยังไม่เห็นชอบหรือที่สภาเห็นชอบแล้ว แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีใ้ลงนามและประกาศ
ใช้เป็นกฎหมาย ภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร
เป็นอันตกไป

๕.๔ ข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

๕.๔.๑ ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณี
ถูกเชิญเรียกประชุมสภาไม่ทัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยจะออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานครให้ใช้บังคับถึงเช่น ข้อบัญญัติได้

๕.๔.๒ ในการประชุมสภากรุงเทพมหานครคราวต่อไปให้นำ
ข้อกำหนดนั้นเสนอต่อสภา ถ้าสภาอนุมัติก็ให้กำหนดนั้นใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป
ถ้าสภาไม่อนุมัติก็ให้ข้อกำหนดนั้นตกไป แต่ไม่กระทบ-
กระเทือนถึงกิจการที่กระทำไประหว่างใช้ข้อกำหนดนั้น

๑๐. การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

๑๐.๑ ภาษีอากรที่กฎหมายให้กรุงเทพมหานครจัดเก็บเป็นรายได้ตัวเอง

๑๐.๑.๑ ภาษีบำรุงท้องที่

๑๐.๑.๒ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

๑๐.๑.๓ ภาษีป้าย

๑๐.๑.๔ ภาษีการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์เนื่องในการฆ่าสัตว์

๑๐.๒ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขต
กรุงเทพมหานคร ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (กองทะเบียน
กรมตำรวจ กรมการขนส่ง)

๑๐.๓ กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันก๊าด และน้ำที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานค้าปลีกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้จำหน่ายไม่เกินสิบลิตรละห้าสตางค์

๑๐.๔ กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ใดไม่เกินร้อยละสิบของภาษี ดังนี้

๑๐.๔.๑ ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร

๑๐.๔.๒ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

๑๐.๔.๓ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นเกมพนันตามกฎหมาย

ว่าด้วยการพนัน

๑๐.๕ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เนื่องในกิจการใดที่กฎหมาย มอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการนั้น และให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

๑๐.๖ กรุงเทพมหานครอาจออกข้อบัญญัติเรียกค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากรีการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้นได้ เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑๐.๗ ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึดและ สั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้คงรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึด หรือสั่ง

วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่าย ในการยึดและขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนเจ้าของทรัพย์สิน

๑๐.๘ กรุงเทพมหานครจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อกรุงเทพมหานครก็ได้

๑๐.๘ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ตามมาตรา ๑๑๗

๑๐.๑๐ กรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่ายตามมาตรา ๑๑๘

๑๐.๑๑ การจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ใน
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
การจ่ายเงินซึ่งมิได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ
ว่าด้วยการนั้น

๑๐.๑๒ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน
การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร

๑๐.๑๓ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศรายงาน
การรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

๑๑. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร

๑๑.๑ กระทรวง ทบวง กรมใด อาจส่งข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานคร
เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ก็ย่อมทำได้ โดยทำความตกลงกับกรุงเทพ-
มหานคร

๑๑.๒ เงินอุดหนุนกรุงเทพมหานครให้รัฐบาลตั้งให้กับกรุงเทพมหานครโดยตรง

๑๑.๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแล
การปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวน
ข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติ
ราชการของกรุงเทพมหานครได้ และจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

๑๒. บทเฉพาะกาล

๑๒.๑ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ
ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับมาใช้บังคับโดยอนุโลม
จนกว่าจะได้ตราออกตามพระราชบัญญัตินี้

๑๒.๒ ให้มีกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการ-
กรุงเทพมหานครภายในสองปี นับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๑๒.๓ ให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีส่วนราชการ ตามมาตรา ๒๐ ภายใน
เก้าสิบวัน

๑๒.๔ ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวัน

๑๒.๕ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายตามมาตรา ๑๒๕ ให้นำกฎหมายเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ และให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนั้นเป็นอำนาจ
ของปลัดกรุงเทพมหานคร

๑๒.๖ ให้ถือ เขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้ง

๑๒.๗ ให้ถือ เกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกกรุงเทพมหานครหนึ่งคน
เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคนให้ เลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน
เศษของหนึ่งแสนถาดังหาหมื่นหรือกว่านั้นให้นับ เป็นหนึ่งแสน

๑๒.๘ ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะ
ของเขามาใช้จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๕๕

๑๒.๙ ให้สมาชิกสภาเดิมดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๒๗

๑๒.๑๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เดิมอยู่ในตำแหน่งไปจนถึงวันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๗
เข้ารับหน้าที่ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๑๒.๑๑ ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
และสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานครยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะหมดความจำเป็น
ให้กรุงเทพมหานครประกาศยกเลิก

๕. ข้อแตกต่างที่สำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๒๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๔

๑. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้มีเลขานุการประชาชนสภา
กรุงเทพมหานคร ๑ คน และเลขานุการรองประชาชนสภากรุงเทพมหานครไม่เกินจำนวนรอง
ประชาชนสภากรุงเทพมหานคร โดยประชาชนสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้ง

พระราชบัญญัติฉบับเดิมได้บัญญัติไว้

๒. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้ประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมทั้งคณะกรรมการที่ สภากรุงเทพมหานครตั้งขึ้น หรือคณะอนุกรรมการตั้งขึ้น ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ย- ประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของกรุงเทพ- มหานคร

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๓. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ- มหานคร ๑ คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่นเกิน ๔ คน

พระราชบัญญัติฉบับเดิมบัญญัติให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คน

๔. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วย เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการ รองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาเป็นข้าราชการการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

มีข้อที่นำสังเกตว่า ประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพ- มหานคร กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นข้าราชการการเมือง

๕. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ก.บ.)

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๖. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง สำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติฉบับเดิมบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและไม่ต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๓. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติใหม่ตำแหน่งรองจากสำนักงาน สำนัก หรือส่วนราชการเทียบเท่าสำนัก เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๔. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ เรียกส่วนราชการเขตว่า สำนักงานเขต เรียกหัวหน้าเขตว่าผู้อำนวยการเขต เรียกผู้ช่วยหัวหน้าเขตว่า ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต

พระราชบัญญัติฉบับเดิมเรียกส่วนราชการเขตว่า เขต หัวหน้าเขต ผู้ช่วยหัวหน้าเขต

๕. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติใหม่สภาเขต

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๑๐. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนไว้โดยชัดแจ้ง เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๑๑. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชน กระทำกิจการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ ค่าตอบแทนได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๑๒. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุออกเป็นข้อบัญญัติ

พระราชบัญญัติฉบับเดิมให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ

๑๓. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีที่สภากรุงเทพมหานคร ไม่เห็นด้วยตกไป และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภา ถ้ามีข้อเสนอจากผูวาราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติฉบับเดิมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ตกไป

โดยให้ผูวาราชการกรุงเทพมหานครลงประกาศใช้เปรียบเสมือนว่า สภากรุงเทพมหานคร เห็นชอบแล้ว

๑๔. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ผูวาราชการกรุงเทพมหานคร โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนดได้

พระราชบัญญัติฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้

๑๕. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักงานหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขแก้ไขแก้ไข

๑๖. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้กำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ จำคุกไม่เกินหกเดือน และหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขแก้ไขแก้ไข ไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท

๑๗. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติไว้ว่า ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระให้ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดได้โดยมีคำสั่งขอให้ศาลออกหมาย ยึดหรือสั่งขายทอดตลาด

พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขแก้ไขแก้ไข

๑๘. พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ ไม่ให้บัญญัติให้ประกาศในกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษา ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขที่บัญญัติให้ประกาศในกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษาด้วย

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารนครหลวง

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ นับเวลาได้ ๒๐๐ ปีเศษแล้ว ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีความพยายามแสวงหารูปแบบการปกครองนครหลวงที่จะสามารถจัดหรือแก้ไขปัญหาและสร้างเสริมความเจริญก้าวหน้าให้แก่นครหลวงนี้มาโดยตลอด แต่ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางบริหารของนครหลวงในรูปแบบเทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบาลนครหลวง กรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ก็มีปัญหาทางการบริหารทำให้ไม่สามารถดำเนินงานบรรลุตามความมุ่งหมายได้ การมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลา เพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารดูเหมือนจะยิ่งเป็นการเพิ่มปัญหาซากการประสานงาน ซากการริเริ่ม คึกคักมผล และปัญหาที่ปรับเปลี่ยนให้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งข้าราชการ

และประชาชนผู้รับบริการก็สับสน ไม่เข้าใจว่ารูปแบบบริหารมีลักษณะเป็นอย่างไร และเมื่อมีพระราชบัญญัติจักระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารมาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงติดตามมา แม้จะได้มีความพยายามแก้ไขครั้งแล้วครั้งเล่าด้วยการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติบ้าง กับการปรับปรุงส่วนราชการบ้าง ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถกระทำใ้สำเร็จ และระบบบริหารที่จัดขึ้นก็ไม่เหมาะสมกับปัญหาต่าง ๆ ที่ล้นทวีเข้ามาในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนผู้รับบริการจึงมักมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่าระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาถึงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน อาจจำแนกลักษณะของปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครได้ดังนี้

ปัญหาภายใน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์การ และมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ ปัญหาภายในองค์การซึ่งผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาได้แก่

๑. ปัญหาการจัดโครงสร้าง และการจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร ยังไม่เหมาะสม
๒. ปัญหาการขาดการวางนโยบายหลัก และการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
๓. ปัญหาการขาดความอิสระคล่องตัวในการบริหาร

ปัญหานอก เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตอย่างผิดปกติของกรุงเทพมหานคร อันที่จริงปัญหาสภาพแวดล้อมนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในนครหลวงใหญ่ ๆ ทั่วไป เพียงแต่จะมีขนาดและระดับของปัญหาที่แตกต่างกันออกไปเท่านั้น ปัญหาแวดล้อมที่สำคัญ ๆ ซึ่งกรุงเทพมหานครกำลังประสบอยู่ และเป็นสิ่งที่ทำลายขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครอยู่ในขณะนี้ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาแผนกบริหาร ปัญหาแหล่งชุมชนแออัด ปัญหาการรักษาความสะอาด ปัญหาการจราจร ปัญหาผังเมือง เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจอาศัยความรู้ เทคนิค และงบประมาณเป็นอย่างสูง อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ร่วม

รับผิดชอบด้วยโดยตรงหรืออย่างใกล้ชิด ลำพังกรุงเทพมหานครคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้
ลุล่วงลงไปได้ โดยเฉพาะในรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาเป็น
อย่างมากในเรื่องการประสานงาน เนื่องจากข้อเท็จจริงในขณะนี้หน่วยงานที่มีตนรับผิดชอบ
ต่อปัญหาต่าง ๆ มีหลายหน่วยงาน และทางตั้งักกัน เช่น เรื่องน้ำท่วมมี กรมทางหลวง
กรมชลประทาน การรถไฟแห่งประเทศไทย และกรุงเทพมหานคร หรือเรื่องการชุกถนน มีการประปา-
นครหลวง การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กรมทางหลวง สำนักงาน
คณะกรรมการจัดการจราจรทางบก กองตำรวจจราจร และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ทั้งนี้
ปัญหาสำคัญที่ตามมาคือปัญหาในการขาดองค์การนำที่มีเอกภาพในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ เหล่านี้

ปัญหาภายในองค์การ

๑. ปัญหาการจัดโครงสร้างและการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสม

๑.๑ การบริหารงานสำนัก (ส่วนกลาง)

การจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีส่วนราชการระดับสำนัก
ถึง ๑๒ สำนัก และยังมีสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการ
สภากรุงเทพมหานคร และยังมีหน่วยงานระดับกองถึง ๗๕ กอง เขตอีก ๒๔ เขต ซึ่งจัดว่าเป็น
องค์การที่มีการแบ่งส่วนราชการมากเกินไปจนความจำเป็น ทั้ง ๆ ที่หลายส่วนราชการมีลักษณะงาน
สัมพันธ์กัน น่าจะรวมเป็นส่วนราชการเดียวกัน แต่กลับแยกเป็นสำนักหรือกองอิสระออกจากกัน
ทำให้ขาดการประสานงานและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

โดยเฉพาะสำนักแต่ละสำนักมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ
ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างในสำนัก ผู้อำนวยการสำนักเป็นข้าราชการระดับ ๑๐
เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี แต่ไม่มีอำนาจเทียบเท่าอธิบดีแต่อย่างใด

กรุงเทพมหานครปัจจุบันได้จัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ๓ ระดับ
คือ

ระดับที่ ๑ ได้แก่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง ประกอบด้วย
สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่เกี่ยวกับ

การให้บริการทางวิชาการ ให้คำแนะนำ และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่เขต ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ และ บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

ระดับที่ ๒ ได้แก่การบริหารราชการของเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงในกิจกรรมทุกด้าน นับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ

ระดับที่ ๓ การบริหารราชการของแขวง มีความมุ่งหมายที่จะให้บริการแก่ประชาชนเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งในท้องถิ่นที่ใดท้องถิ่นใดอย่างรวดเร็วและทั่วถึง เช่น การรักษาความสะอาด การทะเบียนราษฎร เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะไม่คงมาติดต่อ ณ ที่ว่าการเขตนั้น ๆ เพียงแห่งเดียว

๑.๒ การบริหารงานสำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ หรือเป็นหน่วยงานภาคสนามของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันนี้มีอยู่ ๒๔ สำนักงานเขต และมีแนวโน้มว่าจะมีการเปิดสำนักงานเขตเพิ่มขึ้นอีก เพื่อขยายการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่จากข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตในขณะนี้ปรากฏว่ายังมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานอยู่มาก ซึ่งมีข้อที่สมควรพิจารณาถึงพร้อมทั้งขอเสนอในการปรับปรุงบางประการ ดังนี้

๑.๒.๑ ด้านการบริหารงานบุคคล

ก. อัตรากำลังและการบรรจุแต่งตั้ง

การแก้ปัญหาในเรื่องอัตรากำลัง การปฏิบัติงานของเขต ในปัจจุบันไม่สมมูลกับปริมาณงานความรับผิดชอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน น่าจะเป็นการวิเคราะห์ และศึกษา เพื่อพยากรณ์อัตรากำลังที่ควรจะมีในอนาคตไว้ รวมทั้งกำหนดแผนงานสำหรับการบรรจุแต่งตั้งในอนาคตไว้ ทั้งนี้ เพราะนับวันปริมาณงานความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

มีแค่เพิ่มขึ้น ส่วนในการบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการเขต ตำแหน่งใด ควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติว่า แต่ละตำแหน่งจะปล่อยว่างไม่ได้ เมื่อมีการย้ายไปจะต้องมีคนมาแทน โดยออกเป็นคำสั่งในคำสั่งเดียวกัน

ข. การเลื่อนระดับ

กรุงเทพมหานครควรมอบอำนาจให้หัวหน้าเขตมีอำนาจสั่งเลื่อนตำแหน่งที่เป็นระดับควบ โดยวิธีคัดเลือกในกรณีที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เช่น เงินเดือนถึงขั้นค่าของระดับที่จะเลื่อนขึ้น โดยไม่ต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนชั้น ซึ่งถ้าสามารถโดยวิธีนี้อาจจะเป็นการช่วยเสริมสร้างขวัญของข้าราชการได้ในอีกทางหนึ่ง

ค. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ส่วนกลางควรกระจายอำนาจในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี โดยให้หัวหน้าเขตมีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีได้ในกรณี ๑ ชั้น และยกเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนกรณี ๒ ชั้นนั้น ให้เป็นอำนาจของส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากเขตมีคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบอยู่แล้ว จะช่วยให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนใหม่เร็วขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ส่วนกรณี ๒ ชั้นที่เขตเสนอให้ส่วนกลางพิจารณาซึ่งมีคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และในการพิจารณานั้น คณะกรรมการระดับกรุงเทพมหานครควรยึดถือแนวการพิจารณาตามที่หัวหน้าเขตเสนอ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของเขต ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าเขตเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น โดยตรง ย่อมทราบดีซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างขวัญแก่ข้าราชการผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ และเป็น การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาของหัวหน้าเขตอีกด้วย

ง. การลงโทษ

ในเรื่องอำนาจการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการของหัวหน้าเขตและหัวหน้างานนั้น ควรจะมีการพิจารณาในเรื่องนี้โดยยึดความมีหลักแห่งลงไปว่า หัวหน้าเขตหรือหัวหน้างานมีอำนาจหรือไม่มากนักเพียงใด เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติ และปรับปรุงอำนาจของหัวหน้าเขตมากขึ้น รวมทั้งหัวหน้างานก็ควรมีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ ด้วย มิใช่มีแค่หน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการให้ผู้นั้นให้โทษลูกน้องเลย

๑. การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ

กรุงเทพมหานครควรมีการศึกษาและวิจัยปัญหาการบริหารงานอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีใช้คอยแก้ปัญหาคณะเฉพาะหน้าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นแนวทางในการหาความจำเป็นในการฝึกอบรม ทั้งนี้ เนื่องจากการฝึกอบรมเป็นวิธีการขั้นหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น การอบรมหลักสูตรเฉพาะตำแหน่ง เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น

๑.๒.๒ งานการบริหารงานคลัง

ก. งานงบประมาณ

การแก้ไขมีอยู่หลายวิธีซึ่งงบประมาณไม่บรรลุตามเป้าหมายของเขต ซึ่งทำให้มีงบประมาณเหลือจ่ายและตกปีนั้น ควรดำเนินการโดยให้มีการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้องก่อนตั้งงบประมาณ รวมทั้งวางแผนการดำเนินการให้ละเอียด และรัดกุมทุกขั้นตอน พร้อมทั้งแนวทางแก้ปัญหาซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ไว้ให้พร้อม การดำเนินการเช่นนี้ควรมีคณะกรรมการดำเนินการระดับเขตเพื่อพิจารณาถ่วงถ่วงให้แล้วเสร็จเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะสั่งให้เขตเสนองบประมาณประจำปีก่อนอย่างน้อย ๑ เดือน (ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการในระยะกระชั้นชิด) และในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ควรทำเป็นผังควบคุมไว้ เช่น PERT CPM. เป็นต้น หากสามารถกระทำได้เช่นนี้ น่าจะทำให้การบริหารงบประมาณของเขตบรรลุเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

ข. งานการเบิกจ่ายเงิน

การที่กรุงเทพมหานครกระจายอำนาจทางด้านการเบิกจ่ายเงินทุกหมวดรายจ่ายให้แก่เขต นับว่าชอบด้วยหลักการ ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การเบิกจ่ายเงินมีความล่าช้าไม่ทันกับความต้องการของเขตในการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกระจายอำนาจไปให้เขตแล้ว กรุงเทพมหานครหรือสำนักงานการคลังควรกำหนดมาตรการในการควบคุม ติดตามผล และตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันความผิดพลาดทางหนึ่ง

และในอีกทางหนึ่ง เพื่อควบคุมมิให้เขตดำเนินการนอกถิ่นนอกทาง ที่อาจทำให้เกิดผลเสียหายแก่ กรุงเทพมหานครได้

๑.๒.๓ ค่านี้อุตสาหกรรม เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน

กรุงเทพมหานครควรให้ความสนใจและสนับสนุนในค่านี้อุตสาหกรรม เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานของเขตอย่างจริงจัง เพราะการบริหารงานใด ๆ ก็ตามจะมีประสิทธิภาพ เพียงใดหรือไม่ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความพร้อมเพียงในค่านี้อุตสาหกรรม ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมองข้ามปัญหาค่านี้อุตสาหกรรมไป เพราะแต่ละปีงบประมาณส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครมักจะหนักไปกับการก่อสร้าง และบำรุงรักษามากกว่า จะเป็นการเพิ่มค่านี้อุตสาหกรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ

๑.๒.๔ การแบ่งพื้นที่

จากปัญหาที่เขตบางเขตของกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรมาก ทำให้ต้องแบกภาระในการให้บริการมากกว่าบางเขต ซึ่งอาจทำให้ประสิทธิภาพในการบริการลดลงได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครควรมีการแบ่งเขตการปกครองใหม่ โดยคำนึงถึงอัตราพื้นที่ จำนวนประชากร และปริมาณความรับผิดชอบให้ใกล้เคียงกันที่สุด หรือแบ่งแยกตั้งเขตเพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อลดปริมาณงาน ความรับผิดชอบให้เพียงพอกับความสามารถของเขต จะช่วยให้การบริหารงานของเขตและกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๒.๕ การบริหารงานทั่ว ๆ ไป

ก. ในเรื่องการประชุมสัมพันธของเขต ควรจะมีการดำเนินการที่กว้างขวางและจริงจังกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประชุมสัมพันธสำหรับสมาชิกคณาธิการที่เขต การประชุมสัมพันธหน้าทีความรับผิดชอบ และบริการของเขตให้ประชาชนทราบ การตั้งหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ การจัดตั้งหน่วยรับฟังความคิดเห็นในการบริหารงานของเขต การประชุมสัมพันธผลงานที่ผ่านมา และรายงานการดำเนินการในอดีตต่อไป เป็นต้น เพราะนับวันเขตจะมีปริมาณงานความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นทุกวัน ปัจจุบันการบริหารก็จำกัดมากยิ่งขึ้น การประชุมสัมพันธในเรื่องการบริหารงานของเขต จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยลดการ

วิพากษ์วิจารณ์ หรือการถูกตำหนิจากประชาชนและสื่อมวลชนได้ และในการบรรจุผู้ที่จะมีค่าแห่งตำแหน่งในหมวดประชาสัมพันธ์ของเขตควรบรรจุจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ในด้านการประชาสัมพันธ์มา

ข. การบริหารงานของเขตซึ่งยังขาดการควบคุม ระวังรักษา และติดตามผลงานเท่าที่ควร เพื่อให้การปฏิบัติงานของเขตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรมีคณะกรรมการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานระดับเขต โดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ระดับค่อนข้างสูงในแต่ละงาน คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่คอยควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละงาน ให้บรรลุเป้าหมายตามกำหนด ตลอดจนคอยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และคอยประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ

ค. การบริหารงานของเขตในปัจจุบัน ซึ่งนับว่ายังขาดการวางแผนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ลักษณะการบริหารงานของเขตเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และสนองนโยบายเร่งด่วนของคณะผู้บริหารนั้น เนื่องจากขณะนี้กรุงเทพมหานครได้เริ่มนำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ มาใช้แล้ว ดังนั้น การบริหารงานของเขตจึงควรให้สอดคล้องกับแผนหลักของกรุงเทพมหานคร และเพื่อให้แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เขตควรมีหน่วยงานนโยบายและแผนงานระดับเขต โดยมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักนโยบายและแผนแต่จำกัดขอบเขตเฉพาะเขต จะทำให้การบริหารงานของเขตมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คอยประสานกับสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินงานของเขตไม่ออกนอกกรอบนอกทาง และสอดคล้องกับแผนหลักของกรุงเทพมหานคร

ง. การมอบหมายให้สำนักปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ หรือการบริการประชาชน เช่นเดียวกับเขต ควรคำนึงถึงขีดความสามารถของสำนัก เช่น คำนวณกำลัง วัสดุ อุปกรณ์ ฯลฯ หากเกินความสามารถของสำนักก็ควรจะมอบให้เขตเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ถนน ครอบ ขอยต่าง ๆ คลอง การเก็บขยะ การดูแลบำรุงรักษาคันไม้ เป็นต้น เพราะเขตเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า รวมทั้งสามารถควบคุมดูแลได้ดีกว่า นอกจากนี้การปฏิบัติงานของสำนักบางสำนักที่มีหน่วยปฏิบัติการหรือออกมาปฏิบัติการในพื้นที่ของเขตใด

ก็ควรจะได้มีการประสานงานกับเขต หรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเขต เช่น ศูนย์อนามัยต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น มิใช่ต่างคนต่างทำ และควรจะแบ่งหน้าที่กันให้ชัดเจนที่สุด

๑.๓ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร



การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารมาก และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทุก ๆ องค์การวาระบบบริหารงานที่ทันสมัย จำเป็นจะต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่ก้าวหน้าเสมอ ในการพัฒนาการบริหารนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของการบริหาร และกระบวนการบริหารต่าง ๆ แล้ว จะต้องสนใจต่อการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่งด้วย

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครบริหารงานบุคคลโดยใช้กฎหมายต่างหากจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ บริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ "คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร" หรือ ก.ก. ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทำนองเดียวกัน ก.พ. ที่ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน และนอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร ทำนองเดียวกับ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม ด้วย

ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร ส่วนผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ไม่ได้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล นอกจากบางเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะซึ่งมีน้อยมาก

การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในการบริหารงานบุคคลนั้น แม้ว่า จะได้แยกออกมาใช้กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลต่างหาก แต่ก็ได้อนุโลมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้เป็นหลักสำคัญ นับตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันจึงหาได้มีความสะกดกลองตัว กว่ากระทรวงทบวงกรมเลย และดูเหมือนว่า

จะล่าหลังกระทรวงมหาดไทย ๑ อยู่มาก และในบางกรณีดูเหมือนว่าการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครยังไม่มาครุฐานนัก เมื่อเปรียบเทียบกับในราชการพลเรือน

จากการศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร โดยการวิเคราะห์ข้าราชการและลูกจ้างทุก ๆ วิชาของกรุงเทพมหานคร ผลปรากฏว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบบริหารงานบุคคลยังมีปัญหาอยู่มาก และปัญหาที่สำคัญที่ปรากฏในทัศนะของข้าราชการคือ

๑. ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานครยังขาดระบบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามหลักการที่เป็นที่นิยมกันในราชการพลเรือน หากแต่ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันอยู่มาก นับตั้งแต่การสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ นอกจากนี้ข้าราชการเห็นว่า การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานครมักจะไม่ได้นำถึงความรู้ ความสามารถ หากแต่จะขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่ซึ่งมักจะคำนึงถึงพรรคพวกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ๆ

๒. ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครมีข้าราชการและลูกจ้างมากเกินไป และเห็นว่าโดยส่วนรวมสามารถลดข้าราชการและลูกจ้างออกได้ไม่น้อยกว่า ๑๐% แต่อย่างไรก็ตามในบางแห่งยังมีปัญหาขาดข้าราชการอยู่ เช่น ในท้องที่ทางไกลในเขตรอบนอกมักจะขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครู ทั้งนี้ เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ยอมออกไปทำงานในเขตชนบทดังกล่าวแล้ว จึงมักจะวิ่งเต้นขออยู่ในที่ส่วนกลาง ทำให้ข้าราชการเพิ่มจำนวนอยู่ในส่วนกลางมาก นอกจากนี้ข้าราชการเห็นว่าปัจจุบันยังมีข้าราชการที่ย้ายตามสามีหรือย้ายตามครอบครัวมาดำรงตำแหน่งในส่วนกลางมาก ซึ่งข้าราชการประเภทนี้มักจะมีเส้นมีสายซึ่งทำให้เป็นประการหนึ่งในปัจจุบัน

คณะกรรมการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร, "ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร" (เอกสารโรเนียวไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์), หน้า ๒ - ๘.

๓. ข้าราชการเห็นว่า การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร
ยังไม่มั่นคงนโยบาย และจะบริหารงานบุคคลในลักษณะของการแก้ปัญหา เฉพาะหน้า เป็นสำคัญ
จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย รวมทั้งการที่ไม่มั่นคงนโยบายไว้ล่วงหน้า จึงทำให้อิทธิพล
ของฝ่ายการเมืองและการเล่นพรรคเล่นพวกเข้ามาครอบงำได้โดยง่าย

๑.๔ การประสานงานระหว่างเขตกับสำนัก

เขตและสำนักถือว่าเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร
สำนักแม่จะเป็นหน่วยงานที่มีฐานะสูงกว่าเขต (ผู้อำนวยการสำนักเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ระดับ ๑๐ หัวเขตเพียงแค่ระดับ ๘) แต่ตามสายการบังคับบัญชาแล้ว สำนักไม่มี
อำนาจควบคุมหรือบังคับบัญชาเขต ทั้งนี้ การประสานงานหรือการติดต่อระหว่างเขตกับสำนัก
จะต้องกระทำในรูปของปลัดกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางในการประสานงานหรือสั่งการ
(โปรดศึกษาแผนภูมิที่ ๕) เช่น สำนักจะสั่งการให้เขตปฏิบัติ หรือรายงานผลในเรื่องใดก็จะต้อง
เสนอให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้สั่งการ ในทางกลับกัน หากเขตจะติดต่อหรือให้สำนักดำเนินการ
ประการใดก็จะต้องเสนอให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้สั่งการ ตัวอย่างเช่น การขอเงิน
ประจำวงของเขต เขตจะต้องเสนอปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้สั่งการให้สำนักการคลังดำเนินการ

ในเรื่องการติดต่อประสานงานระหว่างเขตกับสำนักนั้น ที่ปฏิบัติมามัก
จะปฏิบัติกันไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่มีปรากฏอยู่เสมอ เช่น เขตติดต่อกับสำนักโดยตรง
โดยไม่ผ่านปลัดกรุงเทพมหานคร เขตหรือนักคิดต่อกับผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครโดยตรง
โดยไม่ผ่านปลัดกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้างานของเขตติดต่อกับหัวหน้ากองโดยตรง โดยไม่ผ่าน
หัวหน้าเขต หรือผู้อำนวยการสำนัก เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมิได้คำนึงถึงระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้
มักจะมีถึงความรวดเร็วในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความสับสนและบางครั้งแทนที่
จะทำให้เกิดความรวดเร็ว กลับทำให้ล่าช้าได้ ในทางกลับกัน หากจะปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน
อย่างจริงจัง คือ เรื่องทุกเรื่องที่มีการติดต่อระหว่างเขตกับสำนัก แม้กระทั่งเรื่องที่ไม่มีความ

สัมภาษณ์ นางประเทือง ทวีสิน, ผู้อำนวยการกองงบประมาณ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร,
๘ ธันวาคม ๒๕๒๓.

สำคัญเท่าไรนัก เช่น การรายงาน การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นต้น แล้วจะต้องผ่านปลัดกรุงเทพมหานครทุกครั้ง จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าได้ เพราะงานจะไปรวมอยู่ที่ปลัดกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว

กล่าวโดยสรุปการประสานงานระหว่างสำนักกับเขตนั้น ยังไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นสำนักที่ติดต่อกับเขตนในเรื่องการรายงานขอข้อมูล การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม เขตนักดำเนินการไม่ทันกับความต้องการของสำนักเท่าไรนัก ทำให้สำนักต้องเคื่อนอยู่เป็นประจำในทางกลับกันเรื่องใดที่เกินอำนาจของเขตนุมัติ เช่น การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตึก ๔ ชั้นขึ้นไป ต้องส่งให้สำนักการโยธาพิจารณา เป็นต้น หรือการขออนุมัติงบประมาณต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนกันต่าง ๆ เช่น อัตราค่าจ้าง มักไม่ค่อยทันกับความต้องการของเขตนซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วในการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีกับประชาชน

๑.๕ การประสานงานกับหน่วยงานสาธารณสุขโลกในเขตกรุงเทพมหานคร

การก่อสร้างและปรับปรุงถนน การวางท่อประปา สายไฟฟ้า และโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานคร ก่อสร้างปัญหาการจราจรและความเคื่อนรอนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการสาธารณสุขโลกกับกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จึงสมควรที่จะให้มีการแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

๑.๖ ปัญหาเกี่ยวกับการคลังที่ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีรายรับที่จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉลี่ยปีละประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และราชการบริหารส่วนกลางจัดเก็บและแบ่งสรรให้รายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณสุขโลกและการพาณิชย์ รายได้จากเบ็ดเตล็ดและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาจากขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่อย่างมากมายแล้ว รายรับประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจ

ให้บรรลุลูกประสงคเป็นสิ่งที่พึงพอใจของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕ ล้านกว่าคนได้

๑.๗ อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าเขตให้แน่ชัด ไม่ใช่เหมือนกึ่งเช่นในปัจจุบัน ซึ่งอำนาจการบริหาร (ยกเว้นการบริหารงานบุคคล) เป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจจะกระทำใดเช่นนั้น จึงต้องมีการมอบหมายงานส่วนใหญ่ให้หัวหน้าเขตปฏิบัติราชการแทน ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารแต่ละครั้งจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะมอบเหล่านั้น เสมอจนผู้ปฏิบัติงานต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานตามตลอดเวลา การงานจึงไม่เข้ารูปเข้ารอยหรืออยู่ในแนวเดียวกันตลอด การทำงานจึงมีปัญหาาก ทั้งนี้เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเรื่องการมอบอำนาจจะเชื่อมโยงไปถึงการออกระเบียบคำสั่งตามไปด้วย และถ้าเป็นไปใ้กรุงเทพมหานครควรจะมีกฎหมายในลักษณะนั้น แต่แยกออกมาต่างหากเป็นพิเศษ แล้วรวมไว้ในฉบับเดียวกันใช้บังคับเฉพาะในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีข้อแตกต่างกับท้องถิ่นอื่นอยู่มาก เท่าที่ผ่านมาการนำมาใช้มีปัญหาโดยตลอด

๒. ปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยขาดการวางนโยบายหลัก และปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

นับแต่กรุงเทพมหานครเริ่มสถาปนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๘ จนถึงบัดนี้ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ รวม ๑๐๐ ปี กรุงเทพมหานครก็มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาแล้ว ๑๐ ท่าน

การเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละครั้ง การกำหนดนโยบายการทำงานก็ย่อมเปลี่ยนไป การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ก็ขาดความต่อเนื่อง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละท่านที่เข้ามารับผิดชอบ ก็ต้องใช้เวลาศึกษางานใหม่ และมุ่งแก้ปัญหาหลัก

ขอเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร, (อัคราเนาของสำนักนโยบายและแผน ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์), หน้า ๘.

เฉพาะหน้าที่สำคัญ ๆ เช่น เรื่องชยะ เรื่องน้ำท่วม เรื่องถนนชำรุด เป็นต้น และเมื่อเริ่มคิดจะลงมือทำงานอะไรที่เป็นหลักเป็นฐาน ก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอีกแล้ว

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครทุกครั้ง จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อจำกัดทางการบริหารอยู่แล้ว ก็เพิ่มข้อจำกัดทางการเมืองมากขึ้นไปอีก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเริ่มต้นเช่นนี้ปัญหาในเรื่อง กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อปฏิบัติอันใดก็ยังมีสับสน ลักลั่นกันอยู่ เพราะกรุงเทพมหานครได้รวมเอาการบริหารของเทศบาล ของสุขาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาด้วยกัน ข้าราชการที่มาจากสังกัดใดก็มักจะมีคติวิธีการทำงานที่เคยทำมาก่อนเป็นหลัก

กรุงเทพมหานครได้ตระหนักในปัญหาการบริหารเช่นว่านี้เหมือนดังที่ได้มีความพยายามกำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อใช้เป็นแม่บทในการบริหารงานโดยทั่วไปของกรุงเทพมหานคร แผนพัฒนานี้จะช่วยให้การพัฒนา การบริหารเป็นไปอย่างมีระบบ มีทิศทางที่แน่นอน และจะช่วยให้กรุงเทพมหานครพัฒนาตัวเองไปสู่ความเป็นสถาบัน (Institutionalisation) ไปได้ที่สุด

จนถึงปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาแล้ว ๒ ฉบับ โดยกำหนดช่วงระยะเวลาแผนละ ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และแผนพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ นี้ นับเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ได้จัดทำขึ้นนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นต้น จัดทำก็เพื่อให้มีแผนหลักเป็นแผนแม่บทในการพัฒนากรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน เพราะความเป็นศูนย์กลางทั้งทางคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ประชาชนจากทุกภาคของประเทศไทยพากันหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อาทิเช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค ตลอดจนปัญหา

การศึกษา และสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน และวางแผนล่วงหน้าเพื่อแก้ไข และในการวางแผนนี้ก็จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งในเรื่องของระยะเวลา และเป้าหมาย การดำเนินงานด้วย สำหรับการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ ๕ ประการ คือ

- ๑.๑ เพื่อให้มีการปรับปรุงระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจราจร และระบบสาธารณูปโภคภายในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับผังเมืองรวม
- ๑.๒ เพื่อให้มีการปรับปรุงสภาวะสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อร่างกาย ความเป็นอยู่ของประชาชน สภาพจิตใจ ความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๑.๓ เพื่อปรับปรุงบริการด้านต่าง ๆ ทางสังคม สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และเศรษฐกิจของประชาชน
- ๑.๔ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนตามแผนพัฒนา
- ๑.๕ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหาร กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้าง ความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่น

จากวัตถุประสงค์หลักประกอบด้วยขอบเขตของแผน จึงได้กำหนดสาขาของการพัฒนา โดยกำหนดเป็นแผนไว้ รวม ๕ สาขา คือ

๑. แผนพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค
๒. แผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม
๓. แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
๔. แผนพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร
๕. แผนพัฒนาระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร

ในแต่ละแผนข้างต้น ได้กำหนดให้มีแผนงานดังนี้

แผนพัฒนาการโยธาและระบบสาธารณูปโภค ประกอบด้วย

- แผนงานควบคุมการโยธา
- แผนงานจักรเบี่ยงชุมชน
- แผนงานพัฒนาระบบจราจร
- แผนงานพัฒนาระบบขนส่งมวลชน
- แผนงานพัฒนาระบบขนส่งสินค้า และสถานีขนถ่ายสินค้า
- แผนงานพัฒนาระบบระบายน้ำฝน น้ำโสโครก และป้องกันน้ำท่วม
- แผนงานพัฒนาระบบแก๊ส

แผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

- แผนงานควบคุมอากาศไม่พิษและเสียงรบกวน
- แผนงานป้องกันและกำจัดน้ำเสีย
- แผนงานเก็บขยะมูลฝอย
- แผนงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- แผนงานอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และการรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง

แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- แผนงานพัฒนาการศึกษา
- แผนงานพัฒนาการสาธารณสุข
- แผนงานพัฒนาสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- แผนงานพัฒนาเยาวชน
- แผนงานพัฒนากิจการสังคมสงเคราะห์
- แผนงานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเกษตรกรรม
- แผนงานพัฒนาส่งเสริมการอุตสาหกรรม

แผนพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- แผนงานพัฒนาการบริหารการจ้กเก็บรายได้
- แผนงานพัฒนาระบบภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
- แผนงานจัดหารายได้จากแหล่งอื่น

แผนพัฒนาระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- แผนงานพัฒนาการบริหารงานบุคคล
- แผนงานพัฒนากันระบบงาน
- แผนงานพัฒนาระบบงบประมาณและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน
- แผนงานพัฒนากฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ
- แผนงานพัฒนาความสัมพันธ์กับประชาชน

๒. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)

หลังจากกรุงเทพมหานครได้ใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๑ แล้ว กรุงเทพมหานครได้พัฒนาปรับปรุงขอบทรวงจากแผนฉบับที่ ๑ และประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ โดยกำหนดช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ และมุ่งพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑๑ สาขา ดังนี้

๑. แผนพัฒนาการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และการกำจัดน้ำเสีย
๒. แผนพัฒนาการรักษาความสะอาด
๓. แผนพัฒนารายได้
๔. แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน และระบบการจราจร
๕. แผนพัฒนาการสาธารณสุข
๖. แผนพัฒนาสังคม
๗. แผนพัฒนาการศึกษา
๘. แผนพัฒนาบูรณะ และปรับปรุงเมือง
๙. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

- ๑๐. แผนพัฒนาระบบการบริหาร
- ๑๑. แผนพัฒนาสถานะสิ่งแวดล้อม
- ๑. แผนพัฒนาการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และกำจัดน้ำเสีย

แผนพัฒนาการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และกำจัดน้ำเสีย

มีโครงการที่จัดทำดังนี้

- การสร้างสถานีสูบน้ำ
- ก่อสร้างท่อระบายน้ำ และทำความสะอาดท่อระบายน้ำ
- ก่อสร้างเขื่อนกันน้ำ
- ก่อสร้างประตูระบายน้ำ
- ก่อสร้างคันกันน้ำ
- เพิ่มเครื่องสูบน้ำ
- ซุกลอกกูกูลอง
- นอกจากนั้นยัง ได้มีโครงการกำจัดน้ำเสีย โดยจะสร้างศูนย์กำจัดน้ำเสียที่ถนนพระรามที่ ๔ ซึ่งอาจต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศ มาดำเนินการ

๒. แผนพัฒนาการ รักษาความสะอาด

เป้าหมายการพัฒนา รักษาความสะอาดตามแผนนี้

- ๑. ให้บริการเก็บขนมูลฝอย และขนถ่ายสิ่งปฏิกูลให้แก่ประชาชน
- ๒. ให้มีการกวาดถนนทุกสาย
- ๓. ปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงานกำจัดมูลฝอย
- ๔. นำวิธีการกำจัดขยะแบบใหม่มาใช้ ๒ วิธี คือ
 - วิธีฝังดิน (Sanitary Landfill)
 - วิธีเผา (Incineration)

โดยทั่วถึง

๕. ปรับปรุงโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูล
๖. จัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ พาหนะเพิ่มขึ้น

๓. แผนพัฒนารายได้

ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ เป้าหมายการพัฒนารายได้ มีดังนี้

๑. เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเพิ่มขึ้นอีก ๑๘.๕% ต่อปี
๒. เก็บภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้นอัตรา ๑๐.๕% ต่อปี
๓. เก็บภาษีป้ายเพิ่มขึ้นอัตรา ๗.๕% ต่อปี
๔. เก็บอากรฆ่าสัตว์เพิ่มขึ้นอัตรา ๘% ต่อปี

๔. แผนพัฒนาการใช้จ่ายเงินและระบบการจราจร

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ ได้กำหนดแผนพัฒนาการใช้จ่ายเงินและการจราจรขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) มีนโยบายดังนี้

๑. ส่งเสริมการพัฒนาการใช้จ่ายเงิน ตามขั้นตอนการพัฒนาในผังเมืองรวม
๒. พัฒนาและควบคุมการใช้จ่ายเงินแยกประเภทต่าง ๆ เช่น กำหนดพื้นที่

อุตสาหกรรม เกษตร ส่วนสาธารณะ

๓. พัฒนาชุมชนสมบูรณ์แบบในเมืองและชานเมือง
๔. อนุรักษ์บริเวณเกษตรกรรมแถบชานเมือง
๕. สนับสนุนการก่อสร้าง ระบบถนนต่าง ๆ ตามแนวทางของผังเมืองรวม
๖. สนับสนุนการเชื่อมต่อถนนในท้องถิ่น
๗. ส่งเสริมและเสนอแนะการประสานระบบจราจรสาธารณะในเขต

กรุงเทพมหานครต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. แผนพัฒนาการสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาการสาธารณสุขมีนโยบายดังนี้

- ดูแลสุขภาพของช่องปากและฟัน
- ให้ความแนะนำเพื่อสุขภาพจิต
- รักษาผู้ศึกษา สพฤกให้โทษ
- ลดขอบกพร่องโภชนาการด้านโปรตีนแคลอรีของเด็กและโรคโลหิตจาง

ของหญิงมีครรภ์และหญิงให้นมลูก

- ลดอัตราการเกิดของประชากรด้วยการตรวจให้คำแนะนำ และให้บริการ

วางแผนครอบครัว

- ให้มีการศึกษาในชุมชนร่วมกับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่
- ควบคุมโรคติดต่อด้วยการใช้สารเคมีฉีดพ่น
- รวมทั้งการให้บริการฉีดวัคซีนสำหรับผู้จะเดินทางไปต่างประเทศด้วย

การดำเนินงานด้านสาธารณสุขของสำนักอนามัย เพื่อลดอัตราการป่วยจากโรคต่าง ๆ ของประชาชนในชุมชน ส่วนสำนักการแพทย์ดำเนินการด้านการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลทั้ง ๔ แห่งของกรุงเทพมหานคร คือ โรงพยาบาลกลาง วชิรพยาบาล โรงพยาบาลตากสิน และโรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์

๖. แผนพัฒนาสังคม

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ มีเป้าหมายในการพัฒนาสวัสดิการสังคมด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน โดย

- พัฒนาเด็กและเยาวชนในและนอกโรงเรียน
- ช่วยเหลือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้
- ช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัย
- ส่งเสริมและปรับปรุงบริการด้านสหนาการให้ทั่วถึง เช่น มีรายการคนตรี

สำหรับประชาชน ส่งเสริมกีฬา หองสมุดประชาชน

- มีการพัฒนาชุมชนแออัด เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายใน
- ด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ มีน้ำสะอาด เป็นต้น

๗. แผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ แยกได้เป็น ๒ ส่วน

คือ

๑. การศึกษาภาคบังคับ
๒. การศึกษานอกโรงเรียน

การศึกษาภาคบังคับ

วางแผนปรับปรุงไว้ ๒ ด้าน

๑. ด้านนักเรียน

- สรรวจเด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึง
- ส่งเสริมให้เด็กมีสมรรถภาพทั้งด้านความรู้ ความสามารถ นำไป

ใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้

- จัดหาเครื่องแบบ อุปกรณ์การเรียน และจัดหาอาหารกลางวัน

ทุนการศึกษา

๒. ด้านครู

- พัฒนาด้านจริยธรรมให้ครูมีทัศนคติที่ถูกต้องวิชาชีพครู
- เพิ่มพูนความรู้ วิทยฐานะให้แก่ครู
- จัดสวัสดิการให้ครูอย่างเหมาะสม

๓. ด้านอาคารสถานที่

- จัดหาสถานที่ และอุปกรณ์ในการเรียนให้เพียงพอสมกับจำนวนนักเรียน

๔. ด้านวิชาการ

- ส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษาให้มากขึ้น
- ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาแต่ละโรงเรียนให้ใกล้เคียงมาตรฐาน

- ปรับปรุงระบบการนิเทศ
- ลดความสูญเปล่าทางการศึกษา โดยเฉพาะการซ้ำซ้อน
- ส่งเสริมกิจกรรมทางค่านิยม คุณธรรม คุณภาพชีวิต ศิลปะ และดนตรี
- ปรับปรุงการสอนตามหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

๕. การบริหาร

กับระบบการศึกษาของชาติ

- ด้านจัดการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้อง
- เร่งรัดพัฒนาคุณภาพผู้บริหาร
- จัดให้มีการศึกษาก่อนวัยเรียน
- จัดฝึกอบรมครูวิชาสามัญ

๖. การชุมชน

- ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์
- ส่งเสริมให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน
- ให้มีการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษานอกโรงเรียน วางแผนปรับปรุงไว้ ๔ ด้าน

๑. การนักเรียน

- เพิ่มปริมาณผู้เรียน
- ให้นักเรียนสามารถประกอบอาชีพได้

๒. การครู

- จัดหาครูให้เพียงพอกับสาขาวิชาชีพ
- เพิ่มพูนความรู้ วิทยฐานะของครู
- จัดสวัสดิการให้เหมาะสม

๓. อาคารสถานที่

- ปรับปรุงและขยายอาคาร เรือนและอุปกรณ์ให้เพียงพอ

๔. ด้านคุณภาพ

- ปรับปรุงการฝึกอาชีพในสาขาต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับตลาดแรงงาน
- ให้ผู้ที่ได้รับการเรียนมีความรู้ความสามารถในอาชีพนั้น ๆ

๕. แผนพัฒนาบูรณะและปรับปรุงเมืองของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖

แนวนโยบายของแผนพัฒนาบูรณะและปรับปรุงเมืองมี ๕ แผน คือ

- บูรณะปรับปรุงบริเวณย่านการค้าและพักอาศัย
- บูรณะปรับปรุงบริเวณย่านอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมบริการ
- บูรณะปรับปรุงอาคารสถานที่หรือบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

และอาคารใกล้เคียง

- ส่งเสริมการก่อสร้างอาคารแบบผสม ประสานงานภาคเอกชน

๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจมีนโยบาย ๒ ด้าน คือ

- ด้านโครงการทางเศรษฐกิจ

๑. เพื่อลดบทบาทการเป็นศูนย์รวมทางอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานคร
๒. กระจายความเจริญด้านพาณิชยกรรมและบริการไปยังชุมชนใน
๓. เพิ่มการขยายตัวด้านเกษตรกรรมในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร
๔. ส่งเสริมด้านการครองชีพของประชาชน พัฒนาส่งเสริมระบบ

เขตชั้นนอกมากยิ่งขึ้น

ตลาดสินค้า จักรเย็บผ้าเร่ แผงลอย

- ด้านประชากรและแรงงาน

๑. แก้ปัญหาการว่างงานให้ลดน้อยลง

๒. พัฒนาแรงงานไร้ฝีมือ ส่งเสริมการประกอบอาชีพประชาชน โดยตั้งเป้าหมายไว้ทั้ง เขตชั้นในและ เขตชั้นนอก

๑๐. แผนพัฒนาระบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนพัฒนาระบบการบริหารราชการ ใ้กำหนด เป้าหมายไว้ดังนี้

เป้าหมายด้านพัฒนาบุคคล

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยจัดให้มีเอกสารคู่มือมาตรฐาน งานกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ

ปรับปรุงสวัสดิการข้าราชการและลูกจ้าง

วางแผนกำลังคนและจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนา บุคคลและองค์การ

เป้าหมายด้านพัฒนาระบบบริหารงาน

จัดให้มีที่ว่าการเขตใหม่อีก ๔ แห่ง

กินแกงเคิม ก่อสร้างศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ๒ บริเวณที่ดินโรงงานผลิตปุ๋ย

จัดหน่วยเคลื่อนที่บริการประชาชน และให้มีการตรวจสอบติดตามประเมินผล

การปฏิบัติงาน โดยการปรับปรุงการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพ จัดตั้งห้องปฏิบัติการเพื่อเป็น ศูนย์กลางในการตรวจสอบ

เป้าหมายด้านพัฒนาระบบงบประมาณ การคลัง และทรัพย์สิน

ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครเป็นระบบที่ เป็นมาตรฐาน และทันต่อเหตุการณ์ ปรับปรุงการจัดซื้อ จัดหา และจัดเก็บ ควบคุม ดูแล ทรัพย์สิน วัสดุ ครุภัณฑ์

เป้าหมายค่านิยม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ

โดยการประมวลกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานเข้าไว้เป็นหมวดหมู่ ปรับปรุง
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติที่ล้าสมัย ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน

เป้าหมายค่านิยม ความสัมพันธ์กับประชาชน

ใช้วิธีการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา
กรุงเทพมหานคร

๑๑๑. แผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ ค้ำสภาวะสิ่งแวดล้อมมุ่งพัฒนา
ในค่านิยมของอนามัยของประชากรเป็นสำคัญ ได้แก่

๑. ปัญหาความปลอดภัยของคนงาน

- จัดให้มีการตรวจสอบสภาพคนงานในสถานที่ประกอบกิจการค้า
๕ ประเภท ให้สุศึกษาแก่คนงาน เช่น จัดนิทรรศการ ให้คำแนะนำ หรือแจกเอกสาร

๒. ปัญหาสภาวะอากาศเป็นพิษ

- มุ่งตรวจสอบคุณภาพของอากาศด้วยเครื่องวัด และประชาสัมพันธ์
ให้ประชาชนทราบถึงระดับอันตรายของอากาศเป็นพิษในย่านต่าง ๆ

๓. ปัญหาจากเสียงดังรบกวน

- มุ่งตรวจวัดระดับความดังของเสียง ซึ่งเกิดจากยานพาหนะ
ในถนนที่จราจรคึกคัก และหามาตรการแก้ไขต่อไป ให้ตรวจวัดความดังของเสียงในโรงงาน
อุตสาหกรรม และ แจ้งให้เจ้าของโรงงานแก้ไข

๔. การสุขาภิบาลอาหาร

- เพื่อมุ่งกวักขันความสะอาดของร้านอาหารและตลาด ให้ปรับปรุง

ให้ถูกสุขลักษณะ

๕. การจัดหาอากาศเพื่อบริโภค

- มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในเขตชั้นนอก ใ้มีน้ำสะอาด
สำหรับอุปโภคและบริโภคให้ทั่วถึงและเพียงพอตลอดปี

๓. การประสานแผนและโครงการ

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครทั้ง ๒ ฉบับนี้ เป็นการมุ่งเน้นหนักงานในหน้าที่ของ
กรุงเทพมหานครที่จะคงปฏิบัติ แต่แผนงานหรือโครงการที่ปรากฏในแต่ละสาขาจะต้องให้
ประสานสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการอื่นด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานที่ระบุว่าจะต้องมีหน้าที่
รับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนงาน หรือโครงการใด จึงจำเป็นต้องศึกษาแผนงาน หรือ
โครงการเหล่านั้น ให้เข้าใจและหาทางที่จะตกลงร่วมกันในการประสานงาน เพื่อให้แผน
เอกภาพในการปฏิบัติด้วยวิธีการที่เห็นว่า กที่สุดและเหมาะสมที่สุดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเองหรือหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพ
ของงานเป็นหลัก โดยให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์ประสานแผนและโครงการ
ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครทั้ง ๒ ฉบับ

๔. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน

กรุงเทพมหานครจะจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนนี้
เป็นระยะ ๆ โดยให้หน่วยงานแต่ละหน่วยเป็นผู้มีหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการ
ปฏิบัติงานตามแผนหรือโครงการในความรับผิดชอบของตน และให้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพ-
มหานครเป็นหน่วยงานกลางในการติดตามและประเมินผล แล้วรายงานให้กรุงเทพมหานครทราบ
เป็นระยะ ๆ รวมทั้งการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมแผนหรือโครงการในกรณีจำเป็น โดยให้ทุก
หน่วยงานให้ความร่วมมือโดยใกล้ชิด

จากการพิจารณาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่า
ทั้งรัฐบาลและกรุงเทพมหานครเองได้ตระหนักในปัญหาต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครประสบอยู่

เช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาการจราจร ปัญหาผังเมือง ปัญหาสาธารณสุขโลกและ
สาธารณสุขภายใน เป็นต้น ซึ่งหากกรุงเทพมหานครและรัฐบาลสามารถดำเนินการให้เป็นไป
ตามแผน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะเป็นการแก้ไขปัญหาค้นต่าง ๆ ทั้งหมดของ
กรุงเทพมหานครให้ผอณคลายลง และหมดสิ้นไปในที่สุดได้

แต่จากการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร
ฉบับที่ ๒ โดยสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ได้ปรากฏผลสรุปดังนี้

๔.๑ ผลการพัฒนาส่วนรวม ได้ดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ คือการป้องกัน
น้ำท่วม การระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย การรักษาความสะอาด การพัฒนารายได้ การใช้ที่ดิน
และระบบจราจร การสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาสังคม การบูรณะและปรับปรุงเมือง
เศรษฐกิจ ระบบบริหาร และสถานะสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาค้นของกรุงเทพมหานครไม่ให้
ประสบความรุนแรงไปตามความเจริญ ซึ่งทวีมากขึ้นเป็นระยะ ๆ เนื่องจากการเป็นศูนย์กลาง
ในหลาย ๆ ด้าน และเป็นแหล่งรวมของกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย จากการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น
เป็นผลให้สามารถแก้ไขปัญหาค้นของกรุงเทพมหานครได้ในบางส่วน อย่างไรก็ตามก็เป็นเพียง
การแก้ไขปัญหาค้นเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมากกว่าจะเป็นการพัฒนาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
จึงเห็นได้ว่าการพัฒนากรุงเทพมหานครในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)
นั้น ยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ทั้งนี้ นอกจากจะเนื่องมาจากสาเหตุการขาดปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ
ในการดำเนินงานแล้ว แผนงานซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ส่วนใหญ่เป็นแผนงานที่เกิดขึ้น
โดยมิได้สำรวจความต้องการที่แท้จริง (Needs) ของแต่ละหน่วยงาน และแผนงานบางส่วน
ก็ถูกกำหนดขึ้นเกินกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับไปดำเนินการ ได้

๔.๒ ผลการพัฒนาเฉพาะด้าน

๔.๒.๑ การป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และกำจัดน้ำเสีย

โครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นแม้ทั้งพัฒนาระบบ ปรับปรุง
และบำรุงรักษาการพัฒนาค้นนี้ในช่วงปีที่ ๒ ของแผนพัฒนาฯ ให้ความสำคัญการป้องกันน้ำท่วม

และระบายน้ำมากกว่างานในคานอื่น ๆ บางโครงการมีการใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่า
เป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากเกิดภาวะน้ำท่วมในปี ๒๕๒๒ จึงทำให้โครงการพัฒนาอื่น ๆ
ยังไม่ได้ดำเนินการและบางโครงการยกเลิกไปในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการที่ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว
ส่วนใหญ่จะเป็นงานประจำมากกว่างานพัฒนา อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาคันการระบายน้ำ
และป้องกันน้ำท่วมทั้งในระบบย่อยและระบบใหญ่ก็ได้ดำเนินการอย่างไคผลพอสมควร ส่วนการ
พัฒนาในคันการป้องกันและกำจัดน้ำเสียโดยเฉพาะคันการก่อสร้าง ยังไม่มีการดำเนินการ
แต่อย่างใด เนื่องจากอยู่ในระหว่างการดำเนินการคานเงินกู้ต่างประเทศ สำหรับงบประมาณ
ในการพัฒนาคานนี้กำหนดไว้ประมาณ ๓,๓๕๓.๐๗ ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นสุดช่วงปีที่ ๔ ของแผนฯ
ปรากฏว่าไคมีการใช้จ่ายเงินไปแล้วประมาณ ๔๕๖.๘๖ ล้านบาท หรือประมาณ ๒๖.๓๕%
ของงบประมาณที่ตั้งไว้

๔.๒.๒ แผนพัฒนาการรักษาความสะอาด

การพัฒนาคานรักษาความสะอาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนถ่าย
สิ่งปฏิกูลไคมีการดำเนินการเกือบ ๑๐๐% ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเป็นไปตามเป้าหมาย
มากที่สุด ถ้าเปรียบเทียบการพัฒนาการรักษาความสะอาดในคันการเก็บขนมูลฝอย ซึ่งดำเนินการ
ไคประมาณ ๖๐% ส่วนการกำจัดขยะมูลฝอยดำเนินการไคน้อยมากประมาณ ๒๐% ของเป้าหมาย
เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการขออนุมัติดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบวิธีการทางราชการ
มีขั้นตอนมากมาย เช่น การขออนุมัติจัดซื้อที่ดินดำเนินการไคล่าช้ามาก นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลง
ผู้บริหารทำให้นโยบายการดำเนินงานคานนี้เปลี่ยนแปลงไปควย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลง
แนวทางการดำเนินงาน ซึ่งเห็นว่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคานนี้
มากกว่าวิธีการเดิมที่กำหนดไว้ในแผนฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้โครงการคานการพัฒนาการรักษาความสะอาด
ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าที่ควร แม้ว่าจะไคมีการใช้
จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาในคานนี้ไปแล้วประมาณ ๒๑.๘๒% ของงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือ
ประมาณ ๓๐๕.๓๖ ล้านบาทก็ตาม

๔.๒.๓ แผนพัฒนารายได้

การพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครในระยะช่วง ๔ ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้กับการจัดเก็บภาษีอากร การทำทะเบียนภาษี แผนที่ภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งการเพิ่มรายได้จากแหล่งอื่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความสำเร็จของการพัฒนาในคํานี้ คือสามารถดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ถึง ๘๑% ของจำนวนโครงการทั้งสิ้น และเฉลี่ยเป็นร้อยละ ๘๘% ของกิจกรรม ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

นอกจากนั้นในช่วงปีที่ ๒ ของแผนฯ (ปี ๒๕๒๖) แม้ว่าการพัฒนาค่างบประมาณซึ่งเดิมบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการบริหารก็ตาม แต่ก็ได้มีการพัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณจากแบบแสดงรายการและผลงาน (Line Item System) เป็นแบบแผนงาน (Program Budgetion System) ซึ่งนับว่ามีส่วนช่วยเพิ่มฐานะการคลังของกรุงเทพมหานครให้สูงขึ้นด้วย และทำให้การจัดสรรการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในคํานี้เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่ดำเนินการยังคงเป็นไปอย่างล่าช้ามาก เนื่องจากชาวักส์อุปกรณในการดำเนินงานและจำนวนบุคคลากรมีไม่เพียงพอ มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางโครงการถูกกำหนดขึ้นโดยไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ในเบื้องต้น ทำให้ต้องยกเลิกไปในที่สุด ส่วนการพัฒนาในคํานโครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของการหาแหล่งรายได้เพิ่มจากแหล่งอื่น

สำหรับการพัฒนารายได้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ได้มีการใช้จ่ายไปแล้วประมาณ ๒๖,๒๘๘,๐๒๐.๐๐ บาท หรือประมาณ ๓๓.๘๒% ของงบประมาณที่ตั้งไว้ทั้งสิ้น ประมาณ ๗๗,๒๓๘,๐๐๐ บาท

๔.๒.๔ แผนพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบจราจร

แผนพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบจราจรในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ เป็นการตั้งเป้าหมายที่ค่อนข้างสูงกว่าขีดความสามารถในการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่า

ส่วนใหญ่โครงการซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วเป็นเพียงการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และอยู่ในระหว่างการเริ่มต้นก่อสร้างเท่านั้น ฉะนั้น แม้ว่าจะได้มีการใช้จ่ายงบประมาณ ในค่านี้อไปแล้วประมาณ ๑๓,๑๔๒,๔๐๓.๖๕ บาท หรือ ๒๓.๐๓% ของงบประมาณที่ตั้งไว้ตาม แผนก็ตาม การใช้จ่ายที่ดินของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังคงสับสนและไม่เป็นระเบียบ เพราะ ยังไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายที่ดินต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ เช่น โครงการ ถนนรัชดาภิเษก แม้ว่าจะได้กำหนดโครงการก่อสร้างและปรับปรุงไว้แล้วก็ตาม แต่โครงการ กิ่งกล่าวส่วนใหญ่กำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้าง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาและลด ความแออัดของการจราจรได้

๔.๒.๕ แผนพัฒนาการสาธารณสุข

การพัฒนาคานสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการสร้าง พื้นฐานการสาธารณสุขและการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การก่อสร้าง ปรับปรุงโรงพยาบาล การจัดบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่ การผลิตพยาบาล การป้องกันและ บำบัดยาเสพติด การพัฒนาบริการคานอุบัติเหตุ ฯลฯ นั้น ผลการดำเนินงานในเชิงคุณภาพยัง ค่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ และไม่มีควมก้าวหน้าถึงขั้นที่น่าพอใจ ทำให้ไม่สามารถสนองตอบ นโยบายหลักทางคานสาธารณสุข ซึ่งกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ได้ ส่วนการพัฒนาอนามัย สิ่งแวดล้อมและการประยุกต์เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค เช่น การอนามัย ครอบครัว การโภชนาการ การทันตสาธารณสุข การสุศึกษา การควบคุมโรคติดต่อ ฯลฯ สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายและบางโครงการก็เกินเป้าหมาย

๔.๒.๖ แผนพัฒนาสังคม

การดำเนินงานคานพัฒนาสังคมในช่วงเวลาของแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฌปีที่ ๒ นั้น ไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัตินั้นค่ำกว่างบประมาณที่กำหนดไว้ถึง ๕๑% ทั้งนี้ ผลกระทบต่อ การดำเนินการตามแผน คือ ต้องมีการปรับแผนลคเนื้องานให้เหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนั้นการท้งานคานพัฒนาสังคมในแผนพัฒนาฯ ฌปีที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๕) มีลักษณะ เป็นแผนที่ยึดขอบเขตการปฏิบัติงานของสำนักสวัสดิการสังคมเพียงหน่วยงานเดียวเป็นแนวทาง

ในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ที่เดียวกันแต่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของ
สำนักสวัสดิการสังคมต้องปฏิบัติงานตามลำพัง ขาดการประสานงาน ขาดความสอดคล้อง และ
ต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของกิจกรรมและสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานในค่าน ส่วน-
สาธารณะ ใ้ถูกละเลยไม่ปรากฏแผนงานอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ แต่ประการใด

๔.๒.๑ แผนพัฒนาการศึกษา

การพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ได้กำหนดเป้าหมาย
ที่จะลดอัตราการตกชั้นของนักเรียน แก้ปัญหาโรงเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ส่งเสริมห้องสมุด
โรงเรียน พัฒนาลักษณะนิสัยนักเรียนนอกโรงเรียน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน
ตลอดจนอาคารสถานที่เรียน ปรับปรุงประสิทธิภาพ และเสริมทักษะการสอนให้กับผู้สอนและ
ผู้บริหารโรงเรียน การจกเด็กเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม
การดำเนินการดังกล่าวยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากงบประมาณที่ใ้ใช้ไปในการพัฒนา
งานค่านนั้นไม่เป็นไปตามแผนฯ คือ ใ้มีการใ้จ่ายไปเพียง ๕๒.๔๙% หรือประมาณ ๓๓๕.๕๔ ล้านบาท
นอกจากนั้นปัญหาในเรื่องบุคคลากร อาคารสถานที่ โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
และวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาในค่านการศึกษายังคงปรากฏ
อยู่ต่อไป เช่น อัตราการเข้าชั้นของนักเรียนยังอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมาย ปริมาณของครูใน
แต่ละโรงเรียนอยู่ในสัดส่วนที่ยังไม่เหมาะสม การส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้และวิทยฐานะของครู
ในเขตที่อยู่ห่างไกลยังทำไม่ทั่วถึง ไม่สามารถยกระดับมาตรฐานการเรียนการสอนให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ของหลักสูตรใ้โดยสมบูรณ์

๔.๒.๒ แผนพัฒนาบูรณะและปรับปรุงเมือง

แผนนโยบายการพัฒนาเมืองใ้โดยการ รื้อถอนอาคารที่ไม่เหมาะสม
และโยกย้ายกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กในเขตชั้นในใ้ไปอยู่ชานเมือง เพื่อสร้างความเป็น
ระเบียบเรียบร้อย และเพื่อลดความแออัดของเมือง ตลอดจนการศึกษา สสำรวจสถานะและแนวโน้ม
การลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีผลต่อการใ้พื้นที่ในเขตกรุง เทพมหานคร ซึ่งต้องใ้งบประมาณ
เป็นจำนวนมหาศาล ยังไม่สามารถกระทำใ้ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาสำรวจเพื่อบูรณะปรับปรุง
กำแพงเมืองกรุง ชำนิวัคยวณิเวศนิวัคยวณิและบริเวณใ้โดยรอบ ใ้ดำเนินการแล้วเสร็จซึ่งใ้เงิน
เฉพาะใ้กิจกรรมนี้ไปประมาณ ๕๒,๐๐๐ บาท

๔.๒.๘ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

มุ่งเน้นการพัฒนาความเจริญในค่านิยมขงกรรม เกษตรกรรม การบริการ ไปยังชุมชนเขตรับนอกให้มากยิ่งขึ้น และแก้ปัญหาการว่างงานให้ลดน้อยลง โดยการ พัฒนาแรงงานไร้ฝีมือ ส่งเสริมการประกอบอาชีพประชาชนทั้งเขตรับนอกและเขตรับใน แต่การพัฒนาในค่านิยมนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุน ขาดบุคคลากรผู้ชำนาญงาน นอกจากนั้นโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๖ พบว่ามีลักษณะเป็นงานประจำซึ่งอยู่ในหน้าที่ ความรับผิดชอบของกองปกครองและทะเบียน และกองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคม มากกว่าจะเป็นการพัฒนาค่านิยมเศรษฐกิจตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ฉะนั้น งบประมาณจึงได้ตัดไว้ เพื่อการพัฒนาในค่านิยมนี้ประมาณ ๑๔๔,๔๔๔,๖๐๘ ล้านบาท จึงได้มีการใช้จ่ายไปเพียง ๑๗,๑๐๗,๒๗๐ ล้านบาท หรือ ๑๑.๘๕% ของงบประมาณทั้งสิ้น

๔.๒.๑๐ แผนพัฒนาสภาวะแวดล้อม

ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสภาพของค่านิยมในโรงงานประมาณ ๗,๕๓๓ คน ตลอดจนตรวจสอบ และแนะนำสภาพสิ่งแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม ๑๐๒ โรงงาน นอกจากนั้นได้มีการตรวจวัดสภาพอากาศตามจุดต่าง ๆ ที่มีจราจรหนาแน่น จำนวน ๕๖ ครั้ง และตรวจวัดควันดำจากท่อไปเสียรถยนต์ จำนวน ๑๔๖ ครั้ง ปัญหาอุปสรรคการพัฒนาค่านิยมนี้เพียงประการเดียว คือ งบประมาณการดำเนินการในแต่ละปีกำหนดไว้น้อยมาก ซึ่งช่วงระยะเวลา ๔ ปี ของแผนพัฒนาฯ ได้มีการใช้จ่ายเงินในค่านิยมนี้เพียง ๑,๓๕๒,๘๐๐ บาทเท่านั้น

๔.๒.๑๑ แผนพัฒนาระบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

การพัฒนาในค่านิยมนี้เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุง การบริหารงานบุคคล ปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาระบบงบประมาณการคลัง และทรัพย์สิน พัฒนากฎหมายระเบียบข้อบังคับและข้อบัญญัติ ตลอดจนการพัฒนาความสัมพันธ์กับประชาชน ซึ่งผล การพัฒนาในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา เฉลี่ยผลความก้าวหน้าของแผนได้ประมาณร้อยละ ๕๒.๒% อย่างไรก็ตามในค่านิยมการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาค่านิยมบุคคลให้ สอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้ได้ ส่วนการปรับปรุงระบบการบริหารงานนั้นส่วนใหญ่ไม่ได้

ดำเนินการตามโครงการ และเป็นงานประจำเป็นส่วนใหญ่ จึงเห็นได้ว่าการพัฒนาในด้านนี้ ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาระบบการบริหารตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้เห็นกัน สำหรับการพัฒนาระบบงบประมาณ การคลัง และทรัพย์สินสามารถปรับปรุงระบบการงบประมาณ ของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณของชาติและแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

ในด้านการพัฒนากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ ก็ได้มีการดำเนินการไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่มีลักษณะเป็นงานประจำและการพัฒนา ความสัมพันธ์กับประชาชนนั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการของเขต ซึ่งบางเขตก็ให้ความสำคัญ บางเขตก็ไม่ให้ความสำคัญเท่าใด จึงน่าจะได้มีการปรับปรุงการพัฒนาในส่วนนี้ โดยเน้น และให้ความสำคัญมากขึ้น เพราะเป็นงานที่ให้บริการประชาชน

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครยังขาดการปฏิบัติงาน ตามแผนเป็นอย่างมาก ซึ่งนอกจากจะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งที่ไว้คราะห์แล้ว การเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหารบ่อย ๆ ก็คงจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่ง เพราะการปฏิบัติงานย่อมจะขาดความต่อเนื่อง และการปฏิบัติงานในช่วงสั้น ๆ ก็เป็นปัญหาในการที่จะต้องปฏิบัติงานตามโครงการที่กำหนดอยู่ใน แผนพัฒนาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงมักจะกำหนดนโยบาย เฉพาะกิจของตนเองขึ้นมา ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็จะ เป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้ทันที โดยไม่ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม หรือเร่งรัดการปฏิบัติงานในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็น งานประจำอยู่แล้วนั่นเอง

การที่คณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครต้องมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งมีอยู่มากมาย และสะสมกันมาตลอดเวลา จึงทำให้ไม่มีเวลาที่จะพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่าง เต็มที่ โดยเฉพาะอาจจะขึ้นอยู่กับเหตุผลที่ว่า การพัฒนาการบริหารเป็นเรื่องที่จะต้องกระทบกับ ทั่วบุคคล ซึ่งอาจเกิดปฏิกิริยาต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ คณะผู้บริหารจึงต้องเลี่ยงไป ทำงานที่มีเป้าหมายอยู่นอกองค์การ การทำเช่นนั้นเป็นการหลีกเลี่ยงหนีปัญหา ทำให้เกิดข้อบกพร่อง ในการพัฒนาการบริหารในระยะยาวเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหากรุงเทพมหานครขาดความอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจาก
การควบคุมของรัฐบาลกลาง และกระทรวงมหาดไทย

จากโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานครของรัฐบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายยังให้อำนาจรัฐบาลกลาง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในก้านต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ ก้านการบริหารราชการ

ก. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้กรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายก็ได้ เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพื่อมุ่งหวังจะให้มีการตรวจสอบ หรือควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปโดยถูกต้องตามวิถีทางของกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะเมื่อมีปัญหาหรือข้อพิจารณาในการบริหารราชการ แทนที่จะหาหรือขอยุติได้โดยคณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร แต่กลับต้องหารือในทางปฏิบัติ หรือขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เพื่อป้องกันข้อขัดแย้งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น ปัญหาและภารกิจของกรุงเทพมหานครซึ่งมีอยู่มากมายในปัจจุบัน จึงเกินขีดความสามารถของกระทรวงมหาดไทยที่จะแก้ไขใหม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เรื่องต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครเสนอไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พิจารณาถึงการต้องเสียเวลาลำบาก บางเรื่องก็เลยกำหนดเวลาหรือหมกความจำเป็น
ไปเสียเลย (โปรดดูตารางที่ ๑ ในหน้าถัดไปนี้)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑

เรื่องที่กรุงเทพมหานคร เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ลำดับที่	เรื่อง	เสนอรัฐมนตรี เมื่อ	รัฐมนตรี ส่งการ เมื่อ	รวมเวลา
๑.	ขออนุมัติประกวดราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้าง จำนวน ๗ รายการ	๑๑ พ.ค.๒๒	๒๓ พ.ค.๒๓	๓ เดือน
๒.	ขอเปลี่ยนสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเป็นสัญญาแบบปรับราคา	๑๔ ก.ย.๒๒	๓ มิ.ค.๒๓	๔ เดือน
๓.	ระเบียบว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๖๒	๔ พ.ค.๒๒	๓ มิ.ค.๒๓	๓ เดือน
๔.	ขอเงินอุดหนุนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม กทม.ปี ๒๕๖๒	๒ พ.ค.๒๒	๔ มิ.ค.๒๓	๓ เดือน
๕.	อนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๖ พ.ค.๒๒	๔ เม.ย.๒๓	๓ เดือน
๖.	การแก้ไขปัญหาและซ่อมพร่องต่าง ๆ ทางทะเบียนราษฎร	๒๔ มิ.ค.๒๓	๑ เม.ย.๒๓	๒ เดือน
๗.	ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเคื่อนค้างข้ามปี	๑๔ มิ.ค.๒๓	๒๒ เม.ย.๒๓	๑ เดือน
๘.	ขอมอบชำระเงินชดเชยค่าเสียหายคดีชั่วคราวคืนให้กรุงเทพมหานคร	๔ พ.ค.๒๓	๒ มิ.ย.๒๓	๑ เดือน
๙.	ขออนุมัติจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนนประชาราษฎร์ (กรุงเทพฯ - นนทบุรี)	๓๐ พ.ค.๒๓	๓ ก.ค.๒๓	๑ เดือน
๑๐.	ขออนุมัติดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนนเจริญกรุงโดยวิธีพิเศษ	๔ มิ.ย.๒๓	๓ ก.ค.๒๓	๑ เดือน

ฯลฯ

ตารางจัดทำโดยผู้วิจัย

ข. ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งถูกจำกัด อยู่ด้วยระเบียบต่าง ๆ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยมีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้าง

จะเห็นได้ว่าอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานครจะอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ งานต้องเสนอไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาก และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความ ล้าช้าซึ่งที่ใดกล่าวมาแล้ว

ค. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ แบบแผนและตามที่รัฐบาลมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง ได้เมื่อเห็นว่า ไม่มีความเหมาะสม ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่

ง. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ และยังมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครประชุม ทหารเรือในเรื่องนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีอำนาจสั่งกรุงเทพมหานครที่ออกมา เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ก็จำกัดโทษ ห้ามมิโทษจำคุกเกิน ๑ เดือน หรือปรับ ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^๒ ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีจำกัด



พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔, มาตรา

๑๕, ๓๐ และ ๓๑

^๒ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๕๓, ๕๖, ๖๗ และ ๗๐.

ตารางที่ ๒

ตารางแสดงเปรียบเทียบอำนาจในการส่งข้อส่งจ้าง
ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๒๖

ตำแหน่ง	การส่งข้อส่งจ้าง	วิธีพิเศษ	ส่งจ่ายเงิน	ลงนามสัญญา
รพ.มท.	๑๖,๐๐๐,๐๐๐ ขึ้นไป	๘,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป	-	-
ผว.กทบ.	ไม่เกิน ๑๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่เกิน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัด	-
ป.กทบ.	ไม่เกิน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่เกิน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท	๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัดวงเงิน
๗๓๗	๗๓๗	๗๓๗	๗๓๗	๗๓๗

๓.๒ กํานกฤษฎาหมายระเบียบแบบแผน

กรุงเทพมหานครแมจะมีฐานะเป็นทรวงการเมืองอิสระ แต่รัฐบาลส่วนกลางยังคงควบคุมได้ เช่น การกําหนดให้การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติการตั้ง เปลี่ยนแปลง ยูนส่วนราชการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลสามารถเข้าควบคุมกรุงเทพมหานครได้

๓.๓ กํานการเงินงบประมาณและรายได้

กรุงเทพมหานครมีปัญหารายได้จำกัดตามที่กฎหมายกําหนดให้ ซึ่งไม่เพียงพอในการคําเนินงานในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครคํานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้ จึงจำเป็นต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นการให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาท มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และนอกจากนั้นรัฐบาลยังออกระเบียบคํานต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินให้ท้องถิ่นด้อยปฏิบัติ เช่น คํานการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อวัสดุ ซึ่งบางครั้งทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานครไม่สามารถคําเนินงานทันท่วงทีได้

๓.๔ กํานการบริหารบุคคล

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้อํานาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคุมในเรื่องการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยกําหนดให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "ก.ก." ซึ่งมีอํานาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกําหนดไว้สำหรับ ก.พ. อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง คํานที่รัฐมนตรีกําหนดเป็นรองประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ^๒ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอํานาจหน้าที่ในส่วนที่

^๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖, ๑๑ และ ๑๕

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒, มาตรา ๗.

เกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้
สำหรับนายรัฐมนตรี

การบริหารราชการกรุงเทพมหานครถูกควบคุมอย่างเข้มงวดตลอดเวลา
ทั้งในด้านการบริหารราชการ และการบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอิสระใน
การบริหารงานด้านต่าง ๆ เท่าที่ควร และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับรัฐบาล
คราวใด การบริหารราชการกรุงเทพมหานครก็จะถูกระทบกระเทือนไปด้วย โดยมักจะมี
การเปลี่ยนตัวคณะผู้บริหารอยู่เสมอ แทนที่จะปล่อยให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ดำเนินไปโดยอิสระ เช่น เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ
ก็จะได้เห็นได้จากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นับแต่แรกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘
จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีถึง ๕ นายนั้น ได้รับตำแหน่งโดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
กรุงเทพมหานครเพียงหนึ่งนายเท่านั้น คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน ส่วนอีก ๔ นายเป็นผู้
ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงาน
ขาดความต่อเนื่องได้ และยังขัดต่อหลักการปกครองตนเองของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
อีกด้วย

๒. ปัญหายานนอก ปัญหายานนอกองค์การหรือปัญหาอันเกิดจากสภาพแวดล้อม
ซึ่งผลกระทบโดยตรงคือขีดความสามารถในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างยิ่ง
หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่วัดประสิทธิภาพและแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ และความล้มเหลว
ของกรุงเทพมหานครได้อย่างชัดเจนที่สุด

ปัญหาสภาพแวดล้อมนี้เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ
การเจริญเติบโตของเมือง จากการศึกษาของ สุรพล สุคารา และคณะ แสดงให้เห็นถึงประวัติ
ความเป็นมาของปัญหาสภาพแวดล้อมในอีกที่ที่น่าสนใจมาก เพราะช่วยชี้ให้เห็นภาพของปัญหา
ในขณะที่กรุงเทพมหานครกำลังเริ่มมีความเจริญเติบโตไปสู่ลักษณะการรวมศูนย์ ซึ่งมีผลกระทบ
ต่อปัญหาของนครหลวงในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาที่สำคัญและน่าสนใจในอศกมิตั้งนี้

๑. ปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอย

ปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยนับเป็นปัญหาสถานะแวดล้อมที่สำคัญที่สุดของกรุงรัตนโกสินทร์ ความเสื่อมเนื่องและปริมาณของปัญหาปรากฏมีอย่างรุนแรงมาโดยตลอด แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จในการแก้ไข แม้กระทั่งในปัจจุบัน การขาดการจัดการเรื่องขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีเสียแต่เบื่องแรก การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ตลอดจนความไม่รับผิดชอบของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวเกิดการทับถมจนยากแก่การแก้ไข

นับตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นต้นมา ซอรองเรียนและคึกคึกเกี่ยวกับการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งโสโครกลงบนถนนและในแม่น้ำลำคลองมีเป็นจำนวนมาก เป็นปัญหาอันหนักอึ้งสำหรับรัฐบาลถึงขนาดในบางกรณีพระมหากษัตริย์ทรงลงมาว่ากล่าวตักเตือนด้วยพระองค์เอง และในหลายกรณีเช่น ใ้สะทอนถึงการขาดประสิทธิภาพของกลไกของรัฐในการควบคุมและแก้ไข้ปัญหา ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีหนังสือถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยาจกา เรื่องให้ไปตรวจแก้ไข้เรื่องกลิ่นเหม็นของโสโครก และกองมูลที่ข้างศาลสถิตย์ยุติธรรม ซึ่งใ้ไ้เสร็จไปพบมาคด้วยพระองค์เอง ในเรื่องนี้ปรากฏว่าหน่วยราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องใ้ไ้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธา และกระทรวงเมืองถึงกับมีการขัดทอกและมีการต่อว่าต่อขานกันเป็นการยืดยาว ความซับซ้อนของระบบงานรักษาความสะอาดจะเห็นใ้ได้จากหนังสือกรมหมื่นพิทยลาภา เจ้ากรมโยธาธิการถึงกรมหมื่นมหิศราฯ ดังนั้

สุรพล สุศารวา และคณะ "ประวัติปัญหาสถานะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์" การพัฒนากรุงเทพมหานครแบบผสมผสานกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๒๐ - ๓๒.

๒ หนังสือกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ที่ ๓๒๒/๑๑๕ ๒๒ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๕, อ้างในสุรพล สุศารวา และคณะ, "ประวัติปัญหาสถานะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑.

เรื่องมีผู้เพ่งของโสโครกในบริเวณศาลนั้น หม่อมฉันขอทูล
 ทานว่าในเนื้อที่คนเหล่านั้นเป็นการปะปนกันหลายเจ้าของ ส่วนตัวศาล
 นั้นเป็นหน้าที่กระทรวงยุติธรรมปกครอง ส่วนกองละหู่โทษแลที่น้ำกอง
 ละหู่โทษนั้นคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเมือง แต่ที่เป็นส่วนของกรมโยธา
 นั้นเป็นส่วนสนามหญ้าแลควมถนนแลรางน้ำเท่านั้น การซึ่งรักษาความสะอาดนั้น
 กรมโยธาได้รักษาเป็นอันกวขัน โคตรว่ากันอยู่เนื่อง ๆ ...ตามที่เคย
 ปฏิบัติ โดยทางราชการมา พื้นที่ทั้งปวงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเมือง
 เว้นไว้แต่ที่กรมโยธาได้จัดลง เช่น ทำสนามหญ้าเป็นต้น จึงเป็นส่วน
 ของกระทรวงโยธาธิการ แม้ส่วนที่กระทรวงโยธาธิการโคตร่าง มีคัก
 แลเรือนเป็นต้น เมื่อทำเสร็จแล้วก็บอกส่งต่อไป จึงเห็นทางที่จะทูล
 ปฏิเสธโคตร่างสิ่งโสโครกเหล่านั้นหาโคตรู่อยู่ในหน้าที่กรมโยธาไม่ แม้จะ
 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมโยธารักษาความสะอาดในบริเวณ
 เหล่านี้ แต่กรมโยธาก็ยังเป็นการดี จะตั้งใจลงพระเดชพระคุณให้
 เป็นไปตามพระบรมราชประสงค์ รับผิดชอบ ซึ่งไม่ต้องเกี่ยวข้องความ
 รับผิดชอบของนำทอน ๆ ...

แนวความคิดประการหนึ่งนอกเหนือไปจากการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ
 เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด เช่น พระราชบัญญัติคลอง ร.ศ. ๑๒๗ โคตร่าง "การสร้างถนนไปถึง"
 ด้งความเห็นในเรื่องการจัดการทำความสะอาดในบริเวณศาลสถิตย์ยุติธรรมของกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์
 ว่าโคตร่างรื้อถอนโรงกระท่อม และสร้างถนนรอบศาลาง ทั้งนี้ เพื่อ "จะโคตร่างห้ามการโสโครก
 โคตร่างตลอด แลทั้งการรักษาศาลาง ก็จะได้เป็นการสควกและงคางมเรียบร้อยด้วย"^๒

^๑ หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาธา ถึง กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ที่ ๒/๒๐๘
 ๘ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๘, อ้างใน สุรพล สุคธาธา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมใน
 สมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑.

^๒ หนังสือกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ที่ ๓/๕๑๒๗ ๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๘ ทูล กรมหมื่น-
 พิทยลาภพฤฒิศาธา, อ้างใน สุรพล สุคธาธา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัย
 รัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑.

ในรัชกาลที่ ๖ ปัญหาทั้งหลายทวีความรุนแรงมากขึ้น ประมาณว่า วันหนึ่ง ๆ มีชยะประมาณ ๑๕๕ คัน ที่ทิ้งชยะซึ่งแต่เดิมเอาไปทิ้งในที่ลุ่ม โดยแบ่งเป็น ๓ คอน คือคอนเหนือเอาชยะไปถมคามที่ลุ่มริมถนนราชดำเนินคอนกลาง นำไปถมในพื้นที่ดินของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ริมถนนหัวลำโพงนอก คอนใต้นำไปถมเทแถววัดคอน ปรากฏว่า สถานที่เหล่านั้น คับแคบลงทุกที และไม่เหมาะสมเพราะอยู่ใกล้บ้านเรือนราษฎร จึงต้องหาวิธีการใหม่ ด้วยการ ไล่เรือและร่นนำชยะไปถมในที่ลุ่มในจังหวัดใกล้เคียง ทำให้ค่าใช้จ่ายมีอัตราสูง จึงมีคำวิจารณ์ สร้างเคาเผาในส่วนราษฎรมีการร้องเรียนคานหาหนังสือพิมพ์มากขึ้นทุกที โดยขอให้ขยายเขต สุขาภิบาล เพราะทนความโสโครกของชยะมูลฝอยไม่ไหว

ปัญหาดังกล่าวยังคงทวีความรุนแรงเรื่อยมา ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ หนังสือพิมพ์ได้มีบทบาทมากขึ้น ซอกคิกเห็นและขอร้องเรียนเรื่อง ปัญหาชยะมูลฝอยมีเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างปัญหาความสกปรกที่รุนแรง เช่น เรื่อง "อนุสาวรีย์ กับอุจจาระ" จากหนังสือพิมพ์ไทยว่า

อนุสาวรีย์ที่สี่แยกราชดำเนินนั้นเป็นสิ่งที่เชิดชูเกียรติของชาติ ไม่น้อย แต่ทำไมทางการช่างไม่เหลียวแลเลย กูสกปรกสิ้นที นำในอ่างทั้ง ๔ อ่างนั้น ไม่เห็นมีใครทำความสะอาดสักที ปล่อยให้ เป็นแหล่งเพาะยุง เพราะปรากฏว่าน้ำในอ่างเกือบจะเน่าแล้ว เพราะเต็มไปด้วยอุจจาระ มีสภาวะ อะไรต่อมิอะไร จนผู้ที่เกินผ่าน ไปได้มาออกปากว่าทำไมถึงเป็นเช่นนั้น เช่นบ่อที่ตรงกลางนั้น ก็มีมนุษย์ อุบาทว์ไม่เห็นแก่ส่วนรวม ไปปล่อยอุจจาระไว้เต็มไปหมด เป็นเพราะ ประคิโสภณแจไม่เรียบร้อย ยิ่งกว่านั้นมีบุคคลบางพวกอาศัยที่นั่นทำสิ่ง มีคิมิรายในยามปลอดคนก็มีขอทางการจงเหลียวแลดูบ้าง ๒

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ (กจร.) ร. ๖ น. ๗๑/๒๓, อ่างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๒.

พิมพ์ไทย ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๕๒ ๑๖ มกราคม ๒๔๕๐ หน้า ๒ "จดหมายเหตุ", อ่างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๒.

มาตรการรุนแรงที่ได้จัดการกับปัญหาดังกล่าว ใน พ.ศ. ๒๔๕๓ รุนแรงถึงขั้น "เนรเทศ" คณะกรรมการจัดความเรียบร้อยและความสะอาด ซึ่งมี พ.อ. บัญญัติ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ได้กำหนดโทษไว้ว่า หากผู้ใดทิ้งสิ่งของสกปรกตามริมทางจะถูกปรับครั้งละ ๕๐ - ๑๐๐ บาท ถ้าเป็นครั้งแรกจะเตือนก่อน หากไม่เชื่อจะเนรเทศ ถ้าเป็นเด็กและคอกิ่งจะส่งไปอบรมที่มันบุรี และจากผลการดำเนินการจับกุม ปรากฏว่า ในช่วง ๑๐ เดือน (๒๕ กันยายน ๒๔๕๒ - ๒๒ กรกฎาคม ๒๔๕๓) ตำรวจจับผู้ทำกรุงเทพมหานครสกปรกได้ ๖,๐๐๐ ราย ใ้เงินค่าปรับถึงแสนเศษ^๒

ในยุคสมัยที่ดำเนินการโดยเทศบาลนครกรุงเทพมหานครพบว่ามีการดำเนินการแก้ไขปัญหาความสกปรกอย่างเข้มแข็ง ๒ สมัยด้วยกัน คือ ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ สมัยขุนเลิศ คำริการ เป็นนายกเทศมนตรี และใน พ.ศ. ๒๔๕๗ สมัย พ.อ. มังกร พรหมโยธี เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งมีนโยบายทำกรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองสวรรค์ ชาวคราวเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาของเทศบาลทั้ง ๒ สมัย ได้รับความสนใจให้ขึ้นพาคหัวข่าวหน้า ๑ อยู่เป็นประจำ เช่น "สุนัข แมว งู หนู ตาย โทรม บอกลุงเลิศ"^๓ "ขุนเลิศ พบวิธทำกรุงเทพสะอาด จักตั้งหัวหนาราชฎการควบคุม"^๔ "มังกรเลิกระบบไม่แข่งกับประชาชนแล้ว"^๕ โดยที่เทศบาลจะขอความร่วมมือไปยังกระทรวงศึกษาธิการให้แจ้งไปยังโรงเรียนใหญ่ ๆ หลายโรงเรียน ขออุกเสื่อ

^๑ สยามนิกร ปีที่ ๓ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๕๓ หน้า ๕, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๒.

^๒ สยามรัฐ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๖๐๐ ๒ กันยายน ๒๔๕๓ หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๒.

^๓ สยามนิกร ปีที่ ๑๗ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๕๕ หน้า ๔, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

^๔ สยามนิกร ปีที่ ๑๗ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๕๕, หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

^๕ เกียรติศักดิ์รายวัน ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๒๔๔ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๕๗ หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

มาช่วยเทศบาลทำการอบรมชี้แจงประชาชนให้เข้าใจถึงความไม่ถี่ไม่งามในการทำความสะอาดปรกบนท้องถนนตามที่ชุมนุมชน และอาคารบ้านเรือนตามถนนสายต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีมาตรการด้านสุขลักษณะอื่น ๆ อีก เช่น "เทศบาลให้ทุกบ้านต้องมิดังขยะไว้" "บังคับให้ทุกบ้านสร้างส้วมซึมขึ้นไว้ภายใน ๒ เดือน"^๒ และ "เทศบาลนครกรุงเทพฯ บังคับพ่อค้าอาหารแต่งเครื่องแบบ"^๓ เป็นต้น

นอกจากเห็นจากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ใ้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบัญญัติเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากมาย เช่น เทศบัญญัติเรื่องการกำจัดมูลฝอยและสิ่งเปื้อน พ.ศ. ๒๔๘๗ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งผลที่สุดก็คือ กรุงเทพฯ ยังคงเป็นเมืองสกปรกอยู่ดังในปัจจุบัน มาตรการวิธีการแก้ไขต่าง ๆ ความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนในการแก้ไขปัญหายังเป็นสิ่งที่จะต้องประสงค์เพื่อที่จะไ้มาซึ่งสภาวะแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพมหานคร

๒. ปัญหาเกี่ยวกับคลอง

คลองเป็นสภาวะแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่งต่อการดำรงชีวิตของคนกรุงรัตนโกสินทร์ในอดีต ปัญหาสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับคลองจึงมีปรากฏมาก ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยดังที่กล่าวแล้วในข้อแรก ได้แก่ ปัญหาคลองโสโครกน้ำในคลองเน่าและคั้นเขินสืบเนื่องมาจากประชาชนทิ้งขยะมูลฝอยและของโสโครกลงในคลองน้ำในคลองไม่มีการถ่ายเทจึงเน่าเสียมีสัตว์พาหนะ เช่น โคน้ กระบือ ลงไปลุยทำให้กลิ่นฟุ้งจนเกิดการคั้นเขิน และปัญหาประชาชนปลูกสิ่งก่อสร้างรุกล้ำริมคลองไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างความสะดวก เช่น ถายอุจจาระลงน้ำ ตลอดจนมีการเอาคพมาฝังที่คั้นคลองด้วย เป็นต้น

^๑ เกียรติศักดิ์รายวัน ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒๐๖๓ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุศารว และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

^๒ สยามรัฐ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑๑๗ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, อ้างใน สุรพล สุศารว และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

^๓ เกียรติศักดิ์รายวัน ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒๓๑๘ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุศารว และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๓.

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐได้พยายามหาวิธีการแก้ไขหลายประการ เช่น ในรัชกาลที่ ๔ มีพระบรมราชโองการประกาศแก่ข้าราชการและราษฎร ห้ามมิให้ผู้หนึ่ง ผู้ใดทิ้งสุนัขตาย แมวตาย และซากสัตว์ต่าง ๆ ลงในแม่น้ำลำคลองทั้งปวง เพราะเป็นสภาพที่ไม่นาถุ ทำให้น้ำโสโครก เป็นที่รังเกียจแก่ชาวต่างประเทศ ทรงแนะนำให้นำซากสัตว์ไปฝัง หลังจากนั้นในรัชกาลที่ ๕ ได้ออกพระราชบัญญัติคลอง ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งปรากฏว่า ไม่อาจแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นได้ มีคดีความเกี่ยวกับการกระทำผิด พระราชบัญญัติมากมาย ตลอดจน มีบุคคลที่คั้นเงิน และนำเน่า ไซ้การไม่ได้เป็นจำนวนมากเป็นภาระของรัฐบาลในการชุกคลอง คลอง ซึ่งในที่สุกมีหลายคลองที่ต้องถมทำเป็นถนน

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คลองคั้นเงินจนต้องถมนั้นพบว่าในหลายแห่ง คนกุดีของสุขาภิบาลเป็นตัวการทั้งชยะที่สำคัญ และจะร่วมมือกับราษฎรซึ่งรูดลำคลองอยู่ โดย ประชาชนจะถมดินตามจนเป็นที่ราบ และทำการยึดครอง ตัวอย่างคลองที่ถูกถมจนเป็นที่ราบไป ตั้งแต่ในรัชกาลที่ ๕ ได้แก่คลองนางหงษ์ แดงถนนรองเมืองคานีโต เป็นต้น

จากหลักฐานที่ปรากฏพบว่ามีความคิดเห็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชนริมฝั่งคลองตลอดมา แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น ริมคลองผดุงกรุงเกษม มีคดีความสืบเนื่องมาจากความเข้มงวดของรัฐในการห้ามปราบการปลูก โรงเรียนรูดลำคลองอยู่เกือบตลอดเวลา

คลองเป็นปัญหาสำคัญมาโดยตลอดจนในปัจจุบัน ในช่วงหลังคลองต่าง ๆ เกือบทั้งหมดไซ้การไม่ได้เพราะน้ำเน่า จึงมีการถมคลองทำถนนเสียเกือบหมด การสูญเสียทาง ระบายน้ำตามธรรมชาติที่มีมาแต่เดิม ทำให้ปัญหาน้ำท่วมกำลังเป็นปัญหาของกรุงเทพมหานคร อยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาสืบเนื่องอันเกิดจากปัญหาคลองดังกล่าวข้างต้น ยังมีอีก ๓ ประการ ควบกัน คือ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาผักบรพา และปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

หอวิชาญ (หวน.) รัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๒๑๔ เลขที่ ๑๐๑, อ้างในสุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๔.

๓. ปัญหาเกี่ยวกับถนน

เมื่อกรุงรัตนโกสินทร์เริ่มขยายตัวขึ้น ถนนก็กลายเป็นสภาวะแวดล้อมที่สำคัญอย่างใหม่ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ปัญหาสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับถนนที่เป็นปัญหาหลักคือ ปัญหาเรื่องความสกปรกเช่นเดียวกับปัญหาคลอง ดังตัวอย่างปัญหาจากบัตรสนเท่ห์ร้องสู่ข้าบบายของมิสเตอร์ วิชาเรศสิน รองอธิบดีกรมกองตระเวน สมัยรัชกาลที่ ๕ ว่า คำบลดตรอกบอนตลาดคนอย่คั่งแต่ปากตรอก ทอน้ำข้างถนนโสโครกมาก น้ำเดินไม่ได้ ลนเออมาบนถนน และคนจีน เจ้าของโรงจำนำแถบนั้นก็เอาเลือดเอาออกมาแขวนชายคาหน้าร้านแล้วออกมาเป็นอันมาก กึกขวางค่อทางเดิน พวกตระเวนท่องนั้นก็ไม่ค่อยห้ามปราม ซึ่งมีชื่อน่าสังเกตเกี่ยวกับความคืบตัวของประชาชนคือปัญหาและทำการ ร้องเรียนเท่าที่ปรากฏ โดยส่วนใหญ่จะเป็นคนในบังคับอังกฤษ

ความคิดเรื่องการปลูกต้นไม้เพื่อประโยชน์ในการยึดขอบทางและเพื่อความสวยงามร่มรื่นก็กระทำในการตัดถนนใหม่สมัยรัชกาลที่ ๕ ตัวอย่างเช่น รัชกาลที่ ๕ ทรงมีหนังสือถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ความว่า เรื่องขุดคลองและตัดถนนตั้งแต่ศาลาแดงถึงบางกะปิ ทรงทราบแล้ว ขอให้คลองและถนนนั้นชื่อว่า "ราชคำวิท" และขอบถนนควรปลูกต้นไม้ที่เป็นง่าย เช่น ต้นขี้เหล็ก ต้นจามจุรี ต้นประดู่ เพราะรากจะได้ยึดขอบถนน แต่ปรากฏว่าจากเอกสารของกระทรวงนครบาลพบเสมอว่า มีการขโมยต้นไม้ที่ปลูกตามถนนหรือสถานที่ต่าง ๆ หรือไม่ก็เอาเข้าไปปลูกกับต้นไม้จนต้นไม้พัง มีวัวไปกัดกินต้นไม้ที่ปลูกไว้ริมถนน หรือพลตระเวนขโมยหลักที่ยึดต้นไม้เสียเอง เป็นต้น ในเรื่องนี้ สมัยหลังยังปรากฏเป็นข่าวว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีกรุงเทพฯ ดำเนินการตัดคัมมะขาม ๒ ฟุตถนนราชคำเป็นคั้งแค่ว่าผ่านผ่านฟ้า ไปจนถึงพระบรมรูปทรงม้าจำนวนหลายร้อยต้นออกให้หมด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดค้านปรากฏว่าเป็นข่าวว่า "ส.ส.คึกคักมั่งกรสั่งตัดคัมมะขามว่าค่างประเทศเก็บไว้ประดับเมือง"^๑

^๑ กจช. รัชกาลที่ ๕ น.๕๑/๒๓ กลอง ๓, อ้างใน สุรพล สุศารวา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๔.

^๒ กจช. รัชกาลที่ ๕ น. ๕ ๔/๒๓ กลอง ๑, อ้างในสุรพล สุศารวา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๕.

^๓ เกียรติศักดิ์รายวัน ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒๒๔๓ ๑๕ มกราคม ๒๔๕๓ หน้า, อ้างใน สุรพล สุศารวา และคณะ "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๔.

สำหรับปฏิกริยาฝ่ายแม่ค้าขายเร่ ได้ปรากฏต่าง ๆ นานา เช่น "แม่ค้าขายเร่ นำขบวนเข้าพบจอมพล ป. "ข้าวกล่าวว่ามีพ่อค้าแม่ค้าประมาณ ๔๐ - ๕๐ ราย ยกขบวนไปพบเพื่อยื่นหนังสือร้องทุกข์กรณีถูกเทศบาลและเจ้าหน้าที่ทำการกวาดล้างจับกุมอย่างรุนแรง และชาว "พวกขายเร่ตั้งสมาคมขายเร่ต่อสู้กับเทศบาล" ชาวฝ่ายประชาชนเองก็ร้องว่า "ขายเร่ร้องทุกข์กันมานานแล้วคราวนี้ เจ้าของรถ หรือคนใช้ถนนก็ร้องมาข้างละ" ^๒ ซึ่งก็สร้างความสับสนขุลงมุนในปัญหาที่มาตลอด นโยบายเกี่ยวกับปัญหาถึงกล่าวอีกหยุนเข้าออกอยู่ตลอดเวลาตามกระแสความคึกคักเห็นของหนังสือพิมพ์และประชาชนและในที่สุด ก็ยังคงเหลือปัญหาไล่หาเร่ที่สนามหลวงให้แก้ไขจนถึงปัจจุบัน

"ปัญหาการจราจร" เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นบนท้องถนน และกลายเป็นปัญหาหนักขึ้นทุกที นับตั้งแต่มีการสร้างและขยายถนน ในรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา ใ้มีประกาศข้อบังคับเพื่อความคุมการจราจรมากมายด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติรถลาก ร.ศ. ๑๒๐ และกฎเสนาบดี กำหนดนำหนักรถยนต์ที่สัญจรไปมาบนถนนหลวงในพระนคร พ.ศ. ๒๔๖๓ ปรากฏว่าเพียงในรัชกาลที่ ๖ สถิติอุบัติเหตุในรอบธันวาคม ๒๔๖๒ ถึง มกราคม ๒๔๖๓ มีคนตายและบาดเจ็บถึง ๕๒ ราย บรรดาหนังสือพิมพ์ได้กระตุ้นให้มีการจำกัดความเร็วของรถยนต์ในเขตกรุงเทพฯ หลังจากนั้นได้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๔๗๓, พ.ศ. ๒๔๗๗ และประกาศต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการจราจร ทั้งเรื่องจราจรคึกคัก และอุบัติเหตุการจราจร

๔. ปัญหาเรื่อง เสียง กลิ่น และอากาศ

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปัจจัยก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมซึ่งประชาชนดำรงอยู่ ผลจากปัญหาเป็นเพียง "การรบกวน" มิได้ก่อให้เกิดอันตรายถึงชีวิตถึงในสมัยหลังที่มีการพัฒนาทางคานอุตสาหกรรม กล่าวคือ

สยามรัฐ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑๖๔๕ ๓ ตุลาคม ๒๔๕๔ หน้า ๑, อ้างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๖.

^๒ สยามรัฐ ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๗๔๓๗ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๑๔ หน้า ๓, อ้างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๖.

๔.๑ ปัญหาเสียงรบกวน

ปัญหาเสียงรบกวนในสมัยต้นจะเป็นเสียงรบกวนจากเรือหางยาว จากการจุกประทัดและยิงปืน ดังปรากฏว่า ในการจุกประทัดและยิงปืนต้องขออนุญาตจากกระทรวงนครบาลก่อน คดีความร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวมีไม่มากนัก ต่อมาปัจจุบันที่เป็นคนเหตุแห่งเสียงรบกวนเปลี่ยนไปกลายเป็นเสียงรบกวนจากเรือเร็ว เครื่องจักรในโรงงาน เสียงจากรถยนต์ เครื่องบิน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัญหาที่เป็นอันตรายยิ่งในอนาคต หากปราศจากการควบคุม ตัวอย่างปัญหาเสียงรบกวนที่มีผู้ร้องเรียน เช่น ในรัชกาลที่ ๕ พ.ศ. ๒๓๒๔ ผู้บัญชาการทหารเรือร้องมายังกระทรวงนครบาลว่า เรือเมลกลไฟในแม่น้ำเปิดแตรเสียงดัง และยาวนานมาก อันเป็นการผิดธรรมเนียมเดิมเรือไฟ ทำความรำคาญให้ผู้อยู่ริมฝั่งมาก และคำกราบบังคมทูลของกระทรวงนครบาลเรื่องเงินจะตั้งโรงเลื่อยบริเวณหน้าวัง โดยจะใช้เลื่อยใหญ่ จึงเกรงว่าเสียงจะดังเข้าไปถึงในวัง กระทรวงนครบาลรับรองที่จะให้เจ้าพนักงานจัดการเมื่อมีเสียงรบกวน และหาทางแก้ปัญหาโดยจะร่างพระราชบัญญัติก่อสร้างขึ้น เป็นต้น^๒

๔.๒ ปัญหาเรื่องกลิ่น

กลิ่นที่เป็นปัญหามากมาโดยตลอดสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้แก่ กลิ่นขยะ กลิ่นจากสิ่งโสโครก เช่น อุจจาระและปัสสาวะ กลิ่นปุยซึ่งคนจีนใช้รดน้ำผัก และที่สำคัญคือกลิ่นซากศพ ทั้งซากศพที่ประชาชนนำไปทิ้งและกลิ่นจากการเผาศพ ซึ่งคงเป็นปัญหาโดยตลอด ตัวอย่างปัญหาเช่น มีประกาศห้ามการเผาศพในบางวัด เช่น ริมวัดมหาธาตุ วัดกรมพระพิทักษ์เทเวศร์ ท้ายพระอุโบสถวัดราชบูรณะ ซึ่งแต่เดิมเป็นป่าช้า เมื่อสร้างเป็นพระนครแล้วให้เลิกเสีย และในรัชกาลที่ ๔ มีประกาศห้ามเผาศพที่ท้ายพระอุโบสถวัดมหาพฤฒาราม เพราะกลิ่นเหม็นจากศพที่เผาวันละ ๕ - ๑๐ ศพ ส่งกลิ่นเหม็นจนถึงบ้านยาคร^๓ ต่อมาในรัชกาลที่ ๖ ใ้มีประมวลกฎหมายเสนาบดี

^๑ กจช. ร. ๕ น. ๔๐.๒/๓ กลอง ๑, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๗.

^๒ กจช. ร. ๖ น. ๕๕/๔๓, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๗.

^๓ หวญ. จกหมายเหตุ ร. ๔ จ.ศ. ๑๒๒๖ เลขที่ ๑๑๕, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๗.

กระทรวงพระนครบาลว่าควยเรื่องป่าช้าและนายป่าช้า และมีบัญชีชื่อวัดที่จะเผาศพไว้ และ
 แม้ในระยะต่อมา การรื้อเรียนปัญหาเพิ่มขึ้นแล้วแต่ศพยังคงมีอยู่เช่นเดิม "เหม็นกลิ่นเผาศพ
 ที่วัดธาตุทอง" ^๒ ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นต้น นอกเหนือจากกลิ่นศพไม่มีคำร้องเกี่ยวกับกลิ่นเหม็น
 ของของเสียจากโรงงานบ้าง เช่น ใน พ.ศ. ๒๓๗๔ กงสุลฮอลันดาการรื้อเรียนกรณีเงินอีกหนึ่งครั้ง
 โรงสีข้าวขนาดใหญ่ ที่ริมคลองบางรักว่า มีกลิ่นเหม็นของ ๆ โสโครกจากโรงงานไหลเข้า
 บ้านมาก ^๓

๔.๓ ปัญหาเรื่องอากาศ

ปัญหาเกี่ยวกับอากาศที่ปรากฏในอดีต มักจะเป็นปัญหาเรื่องการ
 ถูกรบกวนจากเขม่า เถ้าแกลบจากโรงสีข้าว และจากฝนตามท้องถนน เช่น ในรัชกาลที่ ๕
 พ.ศ. ๒๔๔๖ คนในบังคับอังกฤษ ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมคลองคูกรุงเกษม คำปลิวลมหาพายุหาราม
 ไคทำคำร้องถึงกระทรวงพระนครบาลว่าพระยาศิริไชยรินทร์จะสร้างโรงสีกลไฟ ซึ่งติดกับบ้านเรือน
 ของพวกตน อันจะทำให้พวกตนเดือดร้อนควยเถ้าแกลบปลิวเข้าบ้าน ตลอดจนจากไฟไหม้และหม้อ
 น้ำระเบิด ซึ่งเคยปรากฏมาแล้วแต่กระทรวงพระนครบาลโดยกฟ้องอันนี้ เพราะเห็นว่าในบริเวณนั้น
 ก็มีโรงสี ครั้นจะห้ามรายนี้ก็ออกจะไม่สะดวก และใน พ.ศ. ๒๔๖๔ จกหมายเหตุบางกอกไหมส์
 ไคลงข่าวว่า กรุงเทพฯ เป็นเมืองมีฝุ่นมากที่สุดกในเอเชีย ถนนในกรุงเทพฯ มีฝุ่นมากมายน เช่น

กจช. ร. ๖ น. ๔ ๑/๑, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะ
 แวกลอมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑.

^๒ สยามรัฐ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑๖๐๔ ๑๑ กันยายน ๒๔๕๕ หน้า ๔, อ้างใน สุรพล สุคารา
 และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวกลอมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑.

^๓ กจช. ร. ๕ น. ๔๓.๑/๑๑ กลอง ๒, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติ
 ปัญหาสภาวะแวกลอมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๑

^๔ กจช. ร. ๕ น. ๔๓.๑/๑๒๖ กลอง ๓, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติ
 ปัญหาสภาวะแวกลอมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๕.

ถนนแควี่พระยา หรือถนนสุริวงศ์ จึงเกรงจะเป็นวัณโรคหรือรังเรียนให้กรมสุขาภิบาล
ปราบฝุ่นควย

ปัญหาเกี่ยวกับอากาศได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามความคับข้องของการขยายตัวของเมืองและการพัฒนาของกิจกรรมอุตสาหกรรม ในปัจจุบันวันจากการจราจร
และโรงงานได้ก่อให้เกิดภาวะอากาศเป็นพิษ ซึ่งนับเป็นปัญหาที่กำลังบ่อนทำลายสุขภาพของ
ประชาชนเป็นอย่างมาก

๕. ปัญหาเรื่องน้ำเสีย

ปัญหาเรื่องความสกปรกและขยะมูลฝอย และปัญหาน้ำเน่าเสียในคลอง
เป็นปัญหาที่ปรากฏตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ สาเหตุของน้ำเสียเนื่องมาจากการทิ้งขยะ
มูลฝอยลงในคลอง และการระบายน้ำไม่เพียงพอเป็นสำคัญ และในระยะต่อมาเมื่อเริ่มมีโรงงาน
อุตสาหกรรมขนาดย่อมในสมัยรัชกาลที่ ๕ น้ำเสียอันเนื่องมาจากโรงงานเกิดขึ้นประปราย
จนกระทั่งถึงขั้นปัญหาน้ำเสียอย่างรุนแรงจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งในปัจจุบัน

ปัญหาน้ำเสียเริ่มเป็นปัญหาสำคัญมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ เมื่อมีการจัดการ
ประปาทำให้ได้มีการทดสอบน้ำในที่หลายแห่ง ปรากฏว่าน้ำโดยทั่วไปในกรุงเทพฯ เริ่ม
การประปาออกไปใช้น้ำถึงบางหลวงเชิงราก แขวงเมืองปทุมธานี ซึ่งอยู่เหนือกรุงเทพฯ
๑๖ ไมล์ เพราะเป็นบริเวณที่น้ำเค็มขึ้นไม่ถึง

หลักฐานเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียในรัชกาลที่ ๕ เห็นได้จากรายงานของ
หมอไฮเอค แพทย์สุขาภิบาล ต่อกระทรวงวังว่า น้ำในคลองเม่งเสง และคลองหลอกโสโครกมาก
โดยเฉพาะคลองเม่งเสงสกปรกกว่าเพราะประคูน้ำปึกเสมอ น้ำไม่ได้รับการถ่ายเท และยังคง
รับของเสียจากบ้านเรือนราษฎร และจากสวนกุศิศควย แม้แต่สัตว์น้ำก็ยังมิอันตราย แต่ในเรื่องนี้
กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ทรงบอกว่าน้ำในคลองยอมีโสโครกกว่าน้ำในแม่น้ำ และที่บอกว่าโสโครก
มากจนน้ำกลั้วอันตรายก็ตามสายตาฝรั่ง แต่ที่จริงแล้วความความเห็นของท่าน น้ำใน ๒ คลอง

กรข. ร. ๖ น. ๒๐.๓๘/๕๖, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหา
สภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๕.

ไม่เห็นจะต่างกัน นอกจากนั้นในการชุกบน้ำใช้และบริโภคเพื่อใช้จำหน่ายแก่ราษฎรของ
มิสเตอร์มีโต ผู้จัดการชุกบน้ำขึ้นกับกรมราชโลหกิจ กระทรวงเกษกร มิสเตอร์มีโตได้เอา
น้ำจากบ่อในศาลาอยู่หน้าอาคารไปตรวจแยกธาตุที่ไซ่งอน ปรากฏว่าหม้อที่ไซ่งอนว่าใช้
บริโภคไม่ได้ แต่ทางสุขาภิบาลไทยบอกว่าใช้ได้

รายงาน Scheme of Water Supply for Bangkok

โดยนายแอล อาร์ตะมะ โฮเคียร์ วิศวกรประจำกรมคลอง ในรัชกาลที่ ๕ เป็นอีกหลักฐานหนึ่ง
ที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มของปัญหาน้ำเสียในกรุงเทพฯ ว่ากำลังสูงขึ้นทุกที นายโฮเคียร์ ได้ชี้ว่า
กรุงเทพฯ ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ราษฎรจึงพากันใช้น้ำจากแม่น้ำหรือคลองที่ติดกับแม่น้ำ
และเมื่อยังไม่มีการฝังท่อสำหรับเป็นทางออกแห่งโสโครก คลองเหล่านี้จึงเป็นทางแห่งน้ำ
โสโครกในกรุงเทพฯ มีอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และยิ่งในฤดูแล้งระหว่างเดือน
กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม เป็นช่วงน้ำน้อยก็ยิ่งเป็นอันตรายมากขึ้น และบางที่น้ำล้นท่วมพื้นที่
กรุงเทพฯ อยู่ต่ำไม่สูงกว่าทะเลมากนัก จึงทำให้น้ำกร่อยเข้าไปถึง ๒๔ - ๓๐ กิโลเมตร และ
เมื่อน้ำไหลออกทะเลไม่ได้ สิ่งโสโครกที่ระบายลงแม่น้ำก็ไม่สามารถระบายออกทะเลได้
นอกจากนั้นแม่น้ำเจ้าพระยาก็ยังมีความลาดน้อย จึงเป็นสาเหตุให้สิ่งโสโครกไม่สามารถถูกระบาย
ออกทะเลได้เกิดน้ำเสีย เมื่อราษฎรใช้น้ำก็เกิดโรคระบาดคืออหิวาตกโรค

จากการสำรวจแม่น้ำเจ้าพระยาของนายโฮเคียร์ ในเดือนเมษายน
พ.ศ. ๒๔๔๗ เขาได้ค้นน้ำที่ปากคลองรังสิตกับที่บางหลวงเขี้ยววากไปทดสอบ จากการทดสอบ
ปรากฏว่าน้ำในที่ ๒ แห่งมีธาตุ "ออกซิกเจนดีเคเตอร์" อยู่มาก จะต้องใช้ไปร้อนจัดมาก
และนำมากรองแล้วจึงจะใช้รับประทานได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กจร. ร. ๕ กษ. ๑๑/๔ เล่ม ๑, อ้างใน สุรพล สุศาร่า และคณะ, "ประวัติ
ปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๘.

^๒ กจร. ร. ๕ กา. ๑๑/๔ เล่ม ๑, อ้างใน สุรพล สุศาร่า และคณะ, "ประวัติ
ปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๘.

^๓ กจร. ร. ๕ กส. ๑๑/๑๒๘ กรมคลองยื่นรายงานว่าคัยการชุกคลอง ตอนที่ ๑,
อ้างใน สุรพล สุศาร่า และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๘.

ปัญหาหน้าเน่าไข้วความรุนแรงขึ้นโดยตลอดตามปัจจัยหรือสาเหตุแห่งการเกิดปัญหาหน้าเน่าในรัชกาลที่ ๖, ๗ มีคำร้องเรียนเรื่องปัญหานี้มากขึ้น ตัวอย่างเช่นในรัชกาลที่ ๗ ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ชาวภาษีเจริญได้ร้องเรียนว่า ชาวภาษีเจริญเกือบร้อยเรื่องหน้าในคลองภาษีเจริญ เนื่องจากเรือรถยนต์ที่แล่นรับส่งผู้โดยสารได้ปล่อยและเทน้ำมันเรือลงไปในคลอง ทำให้น้ำเป็นฝ้าและเหม็นไปทั้งคลอง และคลองนี้มีประตูกำกั้นทำให้การถ่ายเทน้ำไม่สะดวก น้ำมันก็ยังคงลอยอยู่เรื่อย ๆ ยิ่งกว่านั้นพวกอยู่แถวประตูน้ำภาษีเจริญ (ตอนนอก) ยังได้รับความเดือดร้อนจากโรงมะเกลืออีก เพราะพวกถูกจ้างนำผ้าที่ยอมมาซักสีที่ตกมาจากผ้าทำให้ผ้าสกปรก จนน้ำใช้การไม่ได้ จึงนำร้องเรียนให้หนังสือพิมพ์ช่วย เนื่องจากชาวบ้านไม่ค่อยรู้กฎหมาย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ถึงการสั่งสมปัญหา เรื่องน้ำเสียที่มีมานานและมีมาโดยตลอด ผลที่ปรากฏเรื่องน้ำเสียจากโรงงานอย่างรุนแรงในปัจจุบัน น่าจะเป็นสิ่งกระตุ้นเตือนประชาชนไทยให้สนใจ และร่วมมือกันแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างจริงจังเสียที

๖. ปัญหาผักตบชวา

ผักตบชวาเป็นปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เด่นชัดยิ่งปัญหาหนึ่งในอดีต หลักฐานเกี่ยวกับผักตบชวาในช่วงรัชกาลที่ ๕ - ๘ มีเป็นจำนวนมาก และได้แสดงถึงความสำคัญของปัญหาผักตบชวาอย่างคาดไม่ถึง

ปัญหาผักตบชวาเริ่มปรากฏอย่างรุนแรงในประเทศไทยประมาณช่วง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๒๔๕๑ เป็นระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปี โดยนับตั้งแต่สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถได้นำผักตบชวามาจากเกาะชวา ผักตบชวาได้เริ่มแพร่หลายไปยังแม่น้ำลำคลอง เป็นที่กีดขวางทางจราจร และรุกล้ำเข้าไปในนาของราษฎร ทำให้ได้รับความเสียหาย ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ที่ประชุมเสนาบดีมณฑลให้กำจัดผักตบชวา ซึ่งมีมากที่มณฑลปราจีนบุรี ราชบุรี นครสวรรค์ กุ้งเก่า และมณฑลนครไชยศรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดสุพรรณบุรี

พระราชดำริที่ ๑ ฉบับที่ ๒๓ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ หน้า ๖, อ้างในสุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๒๘.

ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวา กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราษฎรทั่วไปที่จะต้องกำจัดผักตบชวาไม่ว่าจะมีขึ้นในที่ของตนและในที่สาธารณะ และมีประกาศห้ามมิให้บรรทุกผักตบชวาในรถไฟ สำหรับคลองที่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติรักษาคลอง เช่น คลองภาษีเจริญ และแสนแสบ ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำในการกำจัดผักตบชวา นอกจากนั้นยังมีการจัดพิมพ์หนังสือเผยแพร่ให้ประชาชนรู้จักและช่วยกันทำลายผักตบชวา ของนายอาร์ ซี อาร์ กิลตัน เจ้ากรมทศนา ซึ่งมีข้อชี้แจงโทษและเสนอแนะวิธีกำจัดผักตบชวา โดยการลากขึ้นบนบก ตากแดดให้แห้งแล้วเผาไฟ

จากรายงานของกรมทศนา เรื่องบัญชีงบประมาณกำจัดผักตบชวาตามมณฑลต่าง ๆ พบว่าในการแก้ปัญหาผักตบชวาได้ใช้งบประมาณสูงมาก กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๕๕ ใช้เงินทั้งสิ้นเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ มีผักตบชวาทั้งสิ้น ๕๐,๘๘๔ ไร่ ๒ งาน กำจัดได้ ๓๒,๘๕๗ ไร่ ๒ งาน ๓๗ ตารางวา สิ้นค่าใช้จ่ายในปีทั้งสิ้น ๘,๕๘๒.๕๘ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พบว่ามีผักตบชวาเพิ่มขึ้นเป็น ๘๘,๘๕๘ ไร่ ๑ งาน ๘๗ ตารางวา สิ้นเงินในการกำจัด ๒๒,๖๕๔.๗๔ บาท และในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ มีผักตบชวา ๓๖,๕๒๔ ไร่เศษ สิ้นเงินในการกำจัด ๓๕,๔๓๓.๕๔ บาท ซึ่งเมื่อดำเนินค่าใช้จ่ายในการกำจัดผักตบชวาตลอดระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปี จะเห็นได้ว่า ปัญหาผักตบชวาเป็นปัญหาสภาวะแวดล้อมที่สำคัญในระบอบชาติ และเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยน้อย

๗. ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน

สืบเนื่องมาจากปัญหาการถมคลองที่ดินเขินและการชุกคลองใหม่อย่างมากมายในรัชกาลที่ ๕ ทำให้เป็นการเปิดหน้าดินเพิ่มขึ้นใหม่พร้อม ๆ กับการสร้างปัญหาใหม่เกี่ยวกับการจับจองที่ดิน ปัญหาดังกล่าว เริ่มปรากฏมาตั้งแต่ในรัชกาลที่ ๔ ดังข่าวใน Bangkok Recorder ที่ว่า คลองที่ชุกทะลุถึงแม่น้ำท่าจีนจนจะเสร็จแล้ว พวกผู้ใหญ่ที่มีเงินก็ไปจับจองที่แถวริมคลอง พวกยากจนก็ออกไค้ และพวกผู้ใหญ่ก็นำที่ดินถมริมคลองด้วย ซึ่งตอนแรกเข้าใจว่าจะมีถนนหลวง และจากตัวอย่างของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์

The Bangkok Recorder จกหมายเหตุ ปีที่ ๑ เล่ม ๒ เดือน ๑๒
แรม ๕ ค่ำ จุลศักราช ๑๒๒๘, อ้างใน สุรพล สุคารา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะ
แวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๓๐.

ซึ่งขอพระบรมราชานุญาตรัชกาลที่ ๕ ชุกคลองใหญ่ในแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก และใน
คลองต่าง ๆ อีกหลายตำบล ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ เป็นผลให้ไคเนื้อที่ยังรกร้างว่างเปล่าทั้งหมด
ถึง ๓๖๖,๕๐๐ ไร่ ซึ่งกรมหมื่นนครชิลา ทรงขอซื้อไว้ทั้งหมด เพื่อจะทรงจัดให้ชาวนาเช่าทำ
กึ่งความในคำกราบบังคมทูลว่า

เมื่อข้าพระพุทธเจ้าใคร่ครวญและทบทองการค้าขายมาหลาย
ประการแล้วเห็นควยเกล้าว่า บันคาภิกิจใด ๆ ในกรุงสยาม
สำหรับผู้ไทยที่ควรจะทำเพื่อหาเลี้ยงชีพ ฤๅ เพื่อใช้ทุนได้สืบผล
อันมั่นคงในปีคฤบั้นนี้ ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน และที่ดินอย่างใด
ในสมัยนี้ยากจะมีผลเสมอ เหมือนมีที่นาดีให้ชาวนาเช่าทำควยราคา
เช่าขึ้นอยู่เสมอมากกว่าค่าแรงฤๅเลี้ยงอาหารที่ราคาขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน เป็นปัญหาที่มีวิวัฒนาการ
สืบเนื่องมาจากการเกิดโอกาสในสมัยดังกล่าว อภิสัทธและข้อได้เปรียบที่ชนกลุ่มหนึ่งได้รับมา
โดยตลอด ทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหานั้นเป็นไปได้ยาก แม้ว่าปรากฏมีการเสนอร่าง
พระราชบัญญัติจับจองที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ตลอดจนการมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๘ เกิดขึ้นก็ตาม

นอกเหนือจากปัญหาการถือครองที่ดินดังกล่าวข้างต้น ในด้านการใช้ที่ดิน
ไคเริ่มมีแนวคิดที่จะใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น มีการเรียกร้องให้เริ่มวางแผนจำกัด
พื้นที่ฝั่งศพของชาวจีนซึ่งมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นทุกที และมีการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
และอุตสาหกรรมที่ปรากฏในปัจจุบัน เป็นต้น

๔. ปัญหาการสร้างตึกแถว

จากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการขยายตัวของเมือง "ตึกแถว"
จึงเป็นสภาพแวดล้อมทางสังคมอย่างใหม่ที่เกิดขึ้น เพื่อสนองรับความต้องการอันเนื่องมาจาก

* กจร. ร. ๕ คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนครชิลาประพันธ์, อ้างใน สุรพล สุศารวา
และคณะ, "ประวัติปัญหาสถานะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๓๑.

^๒ กจร. สบ. ๒ ๔๒/๓๖๐ เล่ม ๒๔, อ้างใน สุรพล สุศารวา และคณะ, "ประวัติปัญหา
สถานะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๓๑.

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า การสร้างตึกแถวเป็นจำนวนมาก มีการรื้อป้อมและกำแพงพระนคร เพื่อสร้างตึกหลายสิบราย ซึ่งก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเกือบทุกราย

ความคิดหนึ่งที่ปรากฏในเรื่องการสร้างตึกแถวก็คือ การสร้างตึกแถวเป็นวิธีการหนึ่งที่ได้ผลในการใช้แก้ไขปัญหาของชยะมูลฝอยและความสกปรกของเมืองกรุงปรากฏตัวอย่างว่า ในรัชกาลที่ ๕ มีสเตอร์ ฟุคโต โคเชาตึกหลวงถนนเฟื่องนคร แต่หลังตึกเป็นที่โสโครกนาร้างเกียจมาก และเป็นแหล่ง กังนัณ จึงได้ขอให้ทางหลวงสร้างตึกเสียแล้วตนจะเช่าต่อไป ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเห็นชอบด้วย เพราะจะเป็นการกำจัดความโสโครก และเป็นประโยชน์ด้วย

ปัญหาประการหนึ่งจากการสร้างตึกแถว คือ มีการไล่ที่ราษฎรเพื่อทำการก่อสร้าง ทำให้ราษฎรที่ยากจนไม่มีที่อยู่ ต้องเข้าไปอยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหา "สลัม" ในกาลต่อมา ตัวอย่างกรณีไล่ที่ราษฎรเช่น ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๓๙ กรมมหมนราชูประพันธ์พงศ์ได้ขอให้กรมนครบาลจัดการไล่ราษฎรที่ปลูกเรือนในที่ ๆ ทรงซื้อให้นองชายด้วย เพราะจะเอาที่มาปลูก เรือนแถวให้เขา

นอกจากนั้นการสร้างตึกแถว ยังอาจก่อให้เกิดการสูญเสียทัศนียภาพที่สวยงามแบบเดิมไปหากไม่คำนึงถึงผลในด้านนี้เพียงพอ ดังปรากฏมีประชาชนคัดค้านกรณีการสร้างตึกแถวล้อมเจดีย์ภูเขาทอง และการสร้างตึกแถวริมคลองผดุงกรุงเกษม เป็นต้น

ศูนย์วิทยพัทยาการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กจร. ร. ๕ น. ๑๘.๑/๒ กลอง ๑, อ้างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๓๑.

๒ กจร. ร. ๕ น. ๑๘.๑/๑๓ กลอง ๑, อ้างใน สุรพล สุการา และคณะ, "ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า ๓๑.

ปัญหาในอดีตซึ่งได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แม้ว่าจะผ่านมาประมาณ ๑๐๐ ปีเศษแล้ว แต่ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงอยู่ และดูเหมือนว่าจะเพิ่มปริมาณมากขึ้น และนอกจากนี้ยังมีปัญหาใหม่ ๆ ทยอยเข้ามาอีก ซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตอย่างฉับพลันของกรุงเทพมหานคร เช่น ปัญหา น้ำท่วม ซึ่งเป็นผลมาจากแผ่นดินทรุด และการขาดการวางผังเมืองที่ดี ปัญหาแหล่งชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาใหม่ ๆ และเป็นปัญหาสำคัญนี้อาจพิจารณาได้ดังนี้

๔. ปัญหาน้ำท่วม

เช่นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ และมีผลทางด้านการศึกษาเสียหายทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัด สาเหตุของน้ำท่วมกรุงเทพมหานครอาจสรุปที่สำคัญ ๆ ได้ ๕ ประการ ซึ่งมีสาเหตุทางธรรมชาติโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ และสาเหตุทางสภาพสิ่งแวดล้อมเกิดจากผลกระทบของคนกรุงเทพมหานครเอง อาทิเช่น ปัญหาน้ำหลาก ปริมาณน้ำฝนที่ตกเหนือกรุงเทพมหานคร และตัวกรุงเทพมหานครอิทธิพลจากน้ำทะเล ความไม่สมบูรณ์ของระบบการระบายน้ำ ซึ่งเกิดจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

๔.๑ ปริมาณฝนตกมาก

จากสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งอยู่ในเขตร้อนชื้น มีลมและพายุเคลื่อนตัวเข้ามาในระหว่างเดือนสิงหาคมและเดือนตุลาคม ทำให้มีฝนตกชุกในระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ฝนที่ตกในกรุงเทพมหานครมักจะเกิดขึ้นในระยะที่มีการไหลของน้ำจากบริเวณตอนเหนือ คือประมาณเดือนตุลาคมและเดือนพฤศจิกายน ซึ่งมีปริมาณสูงถึง ๑๕๐ - ๓๐๐ มิลลิเมตร แต่การระบายออกไม่ทันจึงเกิดการท่วมขังได้

๔.๒ น้ำหลาก

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ตอนด้วยกัน ได้แก่ ตอนบนซึ่งประกอบด้วยลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำ ๔ สาย อันได้แก่ ปิง วัง ยม น่าน และตอนล่างอันประกอบด้วยลุ่มน้ำย่อยอื่น ๆ ได้แก่ ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำสุพรรณ ลุ่มน้ำน้อย และป่าสัก ซึ่งในปัจจุบันลุ่มน้ำใน ตอนบนได้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ปิดกั้นควบคุมการเก็บกักน้ำไว้ได้ส่วนใหญ่แล้ว แต่ลุ่มน้ำตอนล่างส่วนใหญ่ยังไม่อาจจะมีการควบคุมการไหลของน้ำ และเมื่อมีฝนตกบริเวณใต้เขื่อน และพื้นที่เจ้าพระยา



ตอนล่าง น้ำที่ไหลไต่โดยปราศจากการควบคุมก็จะไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาออกสู่ทะเล และหากมีปริมาณน้ำมากเกินไปก็จะเอ่อล้นฝั่งท่วม และจะก่อให้เกิดความเสียหายกับเมืองที่แม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่าน โดยเฉพาะกับกรุงเทพมหานคร

๔.๓ น้ำทะเลหนุน

กรุงเทพมหานครอยู่ในอิทธิพลของน้ำทะเลหนุนด้วย ดังนั้นเวลาเกิดน้ำทะเลหนุนเนื่องขึ้นสูงก็จะไปคั้นปริมาณน้ำจืดที่จะไหลลงสู่ทะเล ทำให้เกิดการถ่นของคลื่น ทำให้มีโอกาสไหลบ่าเข้าท่วมกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น

๔.๔ แผนดินทรุก

ปัญหาแผนดินกรุงเทพมหานครนับเป็นอีกปัญหาหนึ่งได้รับการจับตามองอย่างเอาใจใส่ ในฐานะที่เป็นสาเหตุใหญ่ของน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร การที่ประชากรหลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัย และทำให้เกิดหมู่บ้านจัดสรรขึ้นอย่างรวดเร็ว การซุกเจาะเพื่อนำมาเป็นน้ำคั้นในการบริการประชาชนเข้าไปถึงทำให้ปริมาณน้ำที่ถูกกักขึ้นมาจากใต้ผิวดินจะเป็นประมาณ ๑ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ก็จะทำให้เกิดการทรุกตัวของแผนดินลงในที่สุดได้ ดังนั้น สภาพพื้นที่รวมอยู่เดิมจึงทรุกตัวลงในลักษณะแอนเป็นท้องกระทะ ในบริเวณที่มีการซุกเจาะบ่อบาดาลมากซึ่งก็เกิดเป็นแอ่งรองรับน้ำเมื่อมีฝนตกลงมา หรือเมื่อมีการถ่นเอ่อของน้ำจากบริเวณใกล้เคียง น้ำก็จะไหลเข้าท่วมบริเวณดังกล่าวได้โดยง่าย

๔.๕ การขยายเมืองอย่างไม่มีระบบ

สาเหตุสำคัญประการสุดท้ายของน้ำท่วมกรุงเทพมหานครก็คือ การก่อสร้างเส้นทางและการขยายตัวของเมืองออกไปอย่างไม่มีระบบ ทำให้เกิดขวางทางระบายน้ำที่เคยมีอยู่บางแห่งก่อสร้างคันสูง ๆ เพื่อป้องกันบริเวณของตนเอง ซึ่งมีผลทำให้ปัญหาน้ำท่วมไปกระทบกระเทือนพื้นที่ข้างเคียง การปลูกสร้างตัวอาคารต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ และมีเป็นจำนวนมากที่ไปกีดขวางทางระบายของน้ำ นอกจากนั้นการทิ้งขยะมูลฝอยก็เป็นสาเหตุเสริมที่ทำให้ทางระบายน้ำอุดตัน ระบายน้ำได้เชื่องช้าเมื่อเกิดภาวะฝนตกกระหน่ำ ก็จะทำให้ปริมาณน้ำซึ่งท่วมอยู่เป็นเวลานาน

๑๐. ปัญหาแหล่งชุมชนแออัด

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมความเจริญด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งมีบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในมาตรฐานสูงกว่าเมืองอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการจูงใจประชากรให้อพยพจากชนบทและจังหวัดอื่น ๆ เข้ามาศึกษาหรือหางานทำในกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาความแออัดคับคั่ง จำนวนประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินขีดความสามารถของรัฐที่จะให้บริการในต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ประชากรที่ยากจนคั่งอยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สมควรจะเป็นที่อยู่อาศัยอยู่อย่างแออัดของประสบปัญหามากมาย เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย การศึกษา หรือการครอบครองที่ดิน จึงทำให้เกิดปัญหาแหล่งสลัม (ชุมชนแออัด) ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสาเหตุการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครนั้น อาจมีที่มาได้ดังนี้

๑๐.๑ เกิดจากการอพยพของคนในชนบทเพื่อมาหางานทำ ตลอดจนการศึกษาหาความรู้ในกรุงเทพมหานคร

๑๐.๒ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ค้ำสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นจำนวนมาก จำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ไม่สามารถรับปริมาณคนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้

๑๐.๓ ปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเอกชนซึ่งมีอยู่กว้างขวางเกินกว่าที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจไปควบคุมได้ ทำให้เจ้าของที่ดินแบ่งที่ดินให้เขาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพหรือบริการใด ๆ ทั้งรัฐบาลเองก็มีได้มีกฎหมายใดที่จะประกันสิทธิพื้นฐานให้แก่ผู้เช่าได้ เป็นผลให้เมื่อมีการขยายครอบครัวหรือมีคนอพยพมาขอเช่าอยู่เพิ่มขึ้น เพิ่มความแออัดและหนาแน่นขึ้นมาโดยมิได้มีการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีคุณภาพดีขึ้นกับความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นนั้น

๑๐.๔ กรุงเทพมหานครขาดการวางผังหลักที่เป็นระบบ ทั้งในเรื่องการใช้ที่ดิน การกระจายสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ทำให้บริการของรัฐซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเหล่านี้กระจายไปไม่ทั่วถึง และไม่เป็นระบบ โดยเฉพาะในบริเวณชุมชนแออัดซึ่งมักจะเป็นพื้นที่ที่บริเวณภายใน มักจะขาดบริการเหล่านี้

การเคหะแห่งชาติ, รายงานผลการสัมมนาการปรับปรุงชุมชนแออัด ระหว่างวันที่

แม้ว่ากรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ออกแนวทางในการพัฒนาชุมชน ทั้งในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง หรือหมู่บ้านจัดสรร แต่ปัญหาที่กรุงเทพมหานครกำลังประสบอยู่ คือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนชุมชนแออัด ซึ่งมีโซ่ปัญหาที่กรุงเทพมหานครเพียงหน่วยงานเดียวจะสามารถแก้ไขได้ ประกอบกับในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนต่างมุ่งที่จะปรับปรุงชุมชนแออัดที่มีอยู่แล้วมากกว่าการป้องกันมิให้เกิดชุมชนแออัดถึงแม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่จะพัฒนาชนบทยากจน เพื่อป้องกันการอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) มีเป้าหมายในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองก็ตาม แต่ปัจจุบันการบุกรุกที่สาธารณะตลอดจนที่ดินของทางราชการยังคงมีอยู่ หากมีการไล่รื้อเมื่อใดก็จะก่อให้เกิดการย้ายจากชุมชนเก่าไปบุกรุกในที่ดินใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ควรจะร่วมกันหาทางป้องกันและแก้ไขการบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพราะการเกิดชุมชนแออัดมิใช่มาจากการอพยพจากชนบทเข้ามาในกรุงเทพมหานครอย่างเดียว แต่เกิดจากราคาที่ดินสูงขึ้น มีการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรโดยบุคคลบางกลุ่ม ทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้ จึงต้องเช่าที่ดินหรือบุกรุกที่สาธารณะ และที่ว่างของทางราชการปลุกบานอยู่ ซึ่งขณะนี้มีชุมชนแออัดอยู่ในที่ดินเอกชนประมาณร้อยละ ๒๓ และอยู่ในที่ดินของรัฐประมาณร้อยละ ๓๗ การแก้ไขโซ่ปัญหาชุมชนแออัดจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับมิให้เจ้าของที่ดินดูแลและปรับปรุงอาคารหรือที่ดินของตนที่ให้อยู่แก่เขา ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับการเป็นที่อยู่อาศัย อันจะเป็นวิธีหนึ่งที่มีชุมชนที่อยู่ในที่ดินต้องกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในอนาคต

๑๑. ปัญหาการจราจร

ปัญหาการคมนาคมขนส่งและการจราจรในกรุงเทพมหานครที่ตึงเครียดแออัด ยึดเยี่ยคู้เหมือนจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นปกติวิสัยเสียแล้ว และนับเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแม้จะได้มีการระดมพลังแก้ปัญหามานาน แต่ไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ สาเหตุของปัญหาการจราจรที่ตึงเครียด อาจสรุปได้ดังนี้

- ๑๑.๑ เกิดจากการที่สัดส่วนของพื้นที่ผิวจราจรหรือถนนที่ใช้เพื่อการจราจรมีน้อยเกินไป คือมีเพียง ๔.๙% เท่านั้น เมื่อเทียบกับพื้นที่ของนครหลวง

๑๑.๒ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรอันเกิดจากการ
หลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

๑๑.๓ การคับขันบริเวณธุรกิจอุตสาหกรรมอย่างคับสน โดยขาดผังนคร-
หลวง และผังการใช้ที่ดินที่ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย

๑๑.๔ สาเหตุจากฝนตกน้ำท่วม การก่อสร้างโดยการขุดถนนซึ่งมีอยู่
เป็นระยะ ๆ การชุกเจอะท่อประปา วางสายโทรศัพท์ในลักษณะต่างคนต่างทำ มีใ้ค่าเนิ่นการ
พร้อมกันเพียงทนเดียว

บทวิเคราะห์การพัฒนาการปกครองและการบริหารราชการนครหลวง

กรุงเทพมหานคร : ศูนย์รวมของปัญหา

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า "กรุงเทพมหานคร" มีความหมายอยู่สองประการ คือ
กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นอาณาบริเวณครอบคลุมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเดิม และ
ในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะผนวกส่วนหนึ่งของจังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และ
ปทุมธานี ด้วย ส่วนนี้อีกความหมายหนึ่งหมายถึง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง
ซึ่งครอบคลุมเขตการบริหารของกรุงเทพมหานครในความหมายแรก แต่กิจกรรมขององค์กร
บริหารดังกล่าวยังอยู่ในวงจำกัด เพราะมีกระทรวงทบวงกรมในราชการบริหารส่วนกลาง และ
รัฐวิสาหกิจจำนวนมากดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะแก่มวลชนในท้องถิ่นนี้ โดยขาดการประสาน
เชื่อมโยงระหว่างกัน และกับกรุงเทพมหานคร ดังเช่นกิจกรรมการขนส่งมวลชนมีทั้งคณะกรรมการ
ขนส่งกลาง องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ การทางพิเศษ การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมการ-
ขนส่งทางบก และกรมตำรวจ เป็นต้น ในบางกิจกรรมก็มีการแย่งงานกันทำ เช่น กระทรวง
ศึกษาธิการมีโรงเรียนในสังกัดในอาณาบริเวณนี้มากมาย ในขณะที่กรุงเทพมหานครก็มีโรงเรียน
ของคน และกรุงเทพมหานครมีโรงพยาบาลของตนเอง ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุขก็มีโรงพยาบาล
และบริการสาธารณสุขต่าง ๆ

เนื่องจากความสลับซับซ้อนทางโครงสร้างการบริหาร การขาดการประสานงาน
การแบ่งงานกันทำ หรือการปิดความรับผิดชอบ ทำให้นักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมากพยายาม
สร้างรูปแบบการบริหารในอุดมคติขึ้นมา เนื่องจากมีความเชื่อว่า รูปแบบการบริหารที่เหมาะสม

จะช่วยแก้ปัญหาหนานครแห่งนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก็เป็นผลให้มีการสถาปนากรุงเทพมหานครในฐานะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง แทนจังหวัด อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่เท่าที่ผ่านมาประมาณ ๑๐ ปี องค์การบริหารในรูปแบบนี้ก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาใด ๆ ได้ มีหน้าซ้ำปัญหากลับทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้นทุกขณะ และมีความพยายามทั้งจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารอีก

ในรอบสองศตวรรษแห่งการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารถึง ๒ รูปแบบ โดยสามรูปแบบหลังอยู่ในช่วงทศวรรษหลังนี้

- (๑) รูปแบบกระทรวงเสียดียง หรือกระทรวงนครบาล
- (๒) รูปแบบจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล หรือแบบผสมราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- (๓) รูปแบบนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวง
- (๔) รูปแบบกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ
- (๕) รูปแบบกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

พ.ศ. ๒๕๑๘

- (๖) รูปแบบกรุงเทพมหานครโดยมีคณะผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้ง

การบริหารกรุงเทพมหานครในช่วงแรกมีความคล้ายคลึงกับการปกครองนครหลวงในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางและตอนปลาย กล่าวคือ อยู่ภายใต้การปกครองของกรมเมืองหรือกรมเวียง อันเป็นกรมหนึ่งในระบบจตุสดมภ์ เสนาบดีกรมเวียงมีหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรมอื่น อันบังคับบัญชาจากองค์อัครราชทูต อาณาจักร กำนัน ศาล ตุ๊ก ตลอดจนการเก็บภาษีอากร แต่อยู่ในอาณาบริเวณกรุงเทพมหานคร ซึ่งครอบคลุมจังหวัดใกล้เคียงด้วย ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการวางรูปแบบการบริหารใหม่ ทั้งส่วนกลาง

อิสระ สุวรรณบุล และ ไพศาล ชัยมงคล, "รูปแบบการบริหาร", ในกรุงเทพฯ ๒๕๔๕ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๒๕.๖.

และส่วนหัวเมืองต่าง ๆ โดยนำระบบเทศบาลมาใช้ในการปกครองหัวเมือง ซึ่งใน พ.ศ. ๒๔๔๓ ก็ได้มีการจัดตั้งมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้น มีเมืองต่าง ๆ อยู่ในมณฑลนี้ ๒ เมือง คือ พระนคร ธนบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ และนนทบุรี ซึ่งตรงกับเสนาบดีกระทรวงนครบาล แต่ในการปกครองมณฑลนี้ อนุโลมใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๒ และซึ่งบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๓ โดยมีข้อยกเว้นบางอย่างสำหรับอำเภอเขชนั้นใน ซึ่งมีกฎหมายสำหรับปกครองใช้อยู่มากแล้ว อย่างไรก็ตาม ในระบบต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย กับให้มีสมุหพระนครบาลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาล มีนครบาลประจำจังหวัดแทนที่จะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และให้จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีนครบาลประจำจังหวัดเพียงคนเดียว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการขยายเขตเมืองขึ้นในจนถึงคลองผดุงกรุงเกษม มีการนำการวางผังเมืองสมัยใหม่ การตกแต่งเมือง และการให้บริการสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการต่าง ๆ กับมีการริเริ่มใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก เริ่มจากการตั้งสภาบริหาร (Board of Councillership)) แค้ก็ยุบไป และต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ผู้ก่อการได้นำเอารูปแบบการบริหารรัฐซึ่งมีความคล้ายคลึงกับฝรั่งเศสมาใช้ มีการแบ่งราชการบริหารออกเป็นสามส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีมุ่งหวังให้มีการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศในที่สุด เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยจากของจริง ซึ่งรูปแบบการบริหารก็เลียนแบบหรือจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติก็ตาม ผู้ก่อการยังสงวนอำนาจไว้ให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการควบคุมองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ไม่ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าในฐานะเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง (local self - government)

ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ โดยมีพื้นที่ประมาณ ๕๐.๐ ตารางกิโลเมตร สำหรับอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ สำหรับเทศบาลนครธนบุรีก็ได้ถูกสถาปนาในเวลาเดียวกัน

ดังนั้น ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๕๑๔ คือประมาณ ๓๔ ปี การบริหารในเขต กรุงเทพมหานคร จึงมีทั้งกิจกรรมของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงทบวงกรม และ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ (และตำบล หมู่บ้าน ในเขตอำเภอชั้นนอก) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๒ แห่ง) เทศบาลนคร (๒ แห่ง) และสุขาภิบาล (๑๑ แห่ง) ซึ่งการที่หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจการปกครองซ้ำซ้อนกันนี้เป็นการฉีกหลักการบริหารอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาความเกี่ยวโยงอย่างมากตามมา เช่น ปัญหาการประสานงาน ปัญหาการฉกฉวยความรับผิดชอบ ปัญหาที่ประชาชนเกิดความสับสน ในการขอรับบริการ และปัญหาคุลยแห่งอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารราชการโดยส่วนรวม

นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นมา รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ โดยมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้ หลายครั้ง จนในที่สุดได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ และวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๔ ตามลำดับ ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีอาณาเขต จังหวัดเท่ากับอาณาเขตของจังหวัดทั้งสองรวมกัน กำหนดให้มีการปกครองในลักษณะการปกครอง นครหลวง โดยให้เหตุผลว่า จังหวัดทั้งสองมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้าน ประวัติศาสตร์ การปกครอง และเศรษฐกิจ การจัดหน่วยราชการสำหรับให้บริการเป็นรูปเดียวกัน จะทำให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพ สร้างความเจริญก้าวหน้าได้เร็วกว่ากับยังจะเพิ่มพูน ความสะดวกให้ประชาชนมากขึ้นด้วย

เพียงอีกหนึ่งปีต่อมา ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ สถาปนากรุงเทพมหานครขึ้น โดยรวมหน่วยการปกครอง ๔ หน่วย อันได้แก่ นครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด) เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาล เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อลดการซ้ำซ้อนของงาน อย่างไรก็ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็ยังกำหนดไว้ว่า กรุงเทพมหานครที่จัดตั้งมานี้เป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีความพยายามตีความกันว่า กรุงเทพมหานครเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลจึงต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ มากนัก เพียงแต่ระบุให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมาได้มีการเลือกตั้งในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเกือบทุกตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกสภาในบางเขต

หลังจากที่มีการยึดอำนาจรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อตุลาคม ๒๕๑๕ และมีการจัดตั้งรัฐบาล โดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็มีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลของคณะปฏิรูป กับคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ในที่สุด ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๐ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงด้วย กับให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในขณะเดียวกันก็ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓๐/๒๕๒๐ และ ๒๓๑/๒๕๒๑ แต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๒ ปีแล้ว ก็ยังไม่สามารถร่างกฎหมายใหม่ให้เสร็จได้ รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้กฎหมายเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ ซึ่งหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒ พรรคการเมืองหลายพรรค รวมทั้งรัฐบาลเองก็ได้เสนอร่างกฎหมายหลายฉบับ

จากการศึกษาความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร จำลองแบบมาจากการปกครองในระบอบชาติ คั้งแต่ครั้ง สมบูรณาญาสิทธิราช สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง และสมัยปัจจุบัน ซึ่งถ้าหากรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งก็มักจะมีการเลือกตั้งในระบอบท้องถิ่นด้วย แต่ถ้าวรัฐบาลมาจากการแต่งตั้งก็มักขัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และมักใช้อำนาจปลดผู้บริหารท้องถิ่น หรือแม้แต่พยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารให้เข้ากับแบบเบ็ดเสร็จ

ความผูกพันเกี่ยวเนื่องระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร ก็สะท้อนให้เห็นความพยายามรักษาราชการประจำ ในระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ไม่พยายามให้ฝ่ายการเมือง หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนได้มีโอกาสเติบโตได้ ซึ่งก็มีผลต่อความสำนึกทางการเมืองของประชาชน ทั้งในระบอบชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ปัญหาการประสานงาน การแย่งงานกันทำ หรือการโยนกลองในระบอบท้องถิ่น ก็ไม่แตกต่างไปจากที่ปรากฏในระบอบชาติ การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ โดยประกาศของคณะปฏิวัติสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ได้โอนหน่วยงานเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรม (หรือชุมชนแออัด) ของกรุงเทพมหานครไปรวมด้วย และปรากฏว่าการเคหะแห่งชาติเท่าที่ผ่านมาก็ได้มีกิจกรรมส่วนใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานคร และเช่นเดียวกัน เมื่อมีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ก็ได้โอนการเดินรถของเทศบาลบางแห่งไปรวมด้วย ขณะเดียวกัน การทางพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ แม้ไม่ได้โอนงานของกรุงเทพมหานครไปขึ้นด้วย แต่กิจกรรมของทั้งสองแห่งนี้อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด

มีประเด็นปัญหาว่า ความพยายามของรัฐบาล และของอีกหลายฝ่ายในการสร้างรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้มีการเปลี่ยนรูปแบบจากการบริหารแบบผสม ซึ่งมีทั้งจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร สุขาภิบาล ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมาเป็นกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นการบริหารท้องถิ่นนครหลวงนั้น เป็นความพยายามแก้ปัญหาที่ผิดพลาดหรือไม่ และความพยายามดังกล่าวนี้สามารถแก้ปัญหามหานครต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด

สมรรถนะในการบริหารของกรุงเทพมหานครถูกจำกัดด้วยปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาล และหน่วยงานที่เหนือกว่า หรือในระดับเดียวกัน อิทธิพลทางการเมือง ตลอดจนข้อจำกัดทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนปัจจัยภายใน ได้แก่ สมรรถนะและพฤติกรรมของผู้บริหารและข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ความสามารถทางการเงิน การคลัง ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนข้อบัญญัติต่าง ๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ผู้วิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่ โครงสร้างทางการบริหาร

ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. การขาดวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่ชัดเจน เมื่อแรกสถาปนากรุงเทพมหานครขึ้น เมื่อปี ๒๕๐๕ รัฐบาลเองก็ยังไม่แน่ใจว่าจะให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นอย่างไร แต่เมื่อตกลงใจให้มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ สภาพการณ์และฐานะของกรุงเทพมหานครก็ไม่ติดกับเทศบาลนครพิเศษ จะแตกต่างกันไปบ้างก็เพราะมีฐานะเป็นนครหลวง และถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่เพิ่งร่างขึ้นใหม่เป็นพิเศษ

ประเด็นแรกที่ที่น่าสนใจ คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแม้แตกต่างไปจากของเทศบาลนครบ้าง แต่กิจกรรมของกรุงเทพมหานครก็แทบไม่แตกต่างไปจากเมื่อครั้งยังเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งก็เคยมีผู้กล่าวว่า ในขณะที่สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบงานบางอย่างขึ้น แต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้เลย นอกจากนั้นพรรคการเมืองบางพรรคก็ถึงกับเคยเสนอแนะให้โอนความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครในคานาสาธารณสุขและการประถมศึกษาไปขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้น กรุงเทพมหานครก็แทบไม่มีกิจกรรมสำคัญเหลืออยู่เลย

ถ้าหากมีการพิจารณาทบทวนว่า กรุงเทพมหานครควรมีกิจกรรมใดบ้าง ก็ควรพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ใด และพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบตามนี้ โดยระบุกิจกรรมต่าง ๆ อย่างชัดเจน กับให้มีการโอนงานบางอย่างที่หน่วยงานปฏิบัติอยู่มาขึ้นกับกรุงเทพมหานคร หรือโอนงานจากกรุงเทพมหานครไปยังหน่วยงานอื่นตามควรต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเทศบาลหรือองค์การบริหารท้องถิ่นอื่นมีอำนาจหน้าที่หรือขอบเขตใด เพราะกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่น

การขาดวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่ชัดเจนทำให้การบริหาร
กรุงเทพมหานครเสมือนกับเรือที่ขาดหางเสือล่องไปในทะเลอย่างขาดจุดหมาย

๒. ปัญหาโครงสร้างการบริหาร

เมื่อกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารภายในกรุงเทพมหานคร นักวิชาการ
จำนวนมากให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุด คือ ปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเคยมีการขัดแย้งอยู่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปลัดกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการ
สำนักต่าง ๆ ซึ่งแต่ละสำนักมีขนาดใหญ่มาก ทั้ง ๆ ที่ถูกคาดหวังให้เป็นหน่วยงานวิชาการมากกว่า
หน่วยปฏิบัติ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างศาลาว่าการกรุงเทพมหานครที่เสาชิงช้ากับเขตต่าง ๆ

๒๔ เขต

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจมากที่สุด น่าจะไ้แก่การแบ่งหรือจัดสรรอำนาจ
หน้าที่ ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง
ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักจนถึงหัวหน้าเขต ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งมัก
กล่าวกันว่า อำนาจส่วนใหญ่ถูกรวมไว้ที่เสาชิงช้า การตัดสินใจมีอาจกระทำได้ในระดับล่างลงมา
ซึ่งก็ทำให้งานหนังสือจำนวนมากหลังไหลไปคั่งอยู่ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครทำให้เกิดความ
ล่าช้าไม่คล่องตัว ในขณะที่เดียวกัน จำนวนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ตามเขตต่าง ๆ (๑๒ สำนัก ๑๓๘ กอง ๓๐๖ แผนก)

๓. ปัญหาภาวะผู้นำและบุคคลากร ปัญหาที่มักจะละเลยกัน คือ ในช่วงเวลา
๑๐ ปี ของกรุงเทพมหานคร นครแห่งนี้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งเฉลี่ยแล้ว
ไม่เกินคนละ ๒ ปี ซึ่งก็แน่นอนว่า ย่อมทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดและดำเนินนโยบาย
ยิ่งกว่านั้นตำแหน่งผู้ว่าราชการ เป็นตำแหน่งการเมือง แต่ยกเว้นที่มีเลือกตั้งเพียงครั้งเดียว
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำหรือผู้ที่ปลดเกษียณอายุแล้ว
ซึ่งในหลายกรณีไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป หรือแม้แต่ว่าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร
ด้วย อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายทางการบริหาร

ปัญหาที่น่าหนักใจอย่างมาก น่าจะไต่แก้ ปัญหาเรื่องคนล้นงาน หรือ การใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากบุคคลากรทั้งข้าราชการและลูกจ้างที่มีอยู่ถึง ๓๘,๐๐๐ ตำแหน่ง ทำให้ค่าใช้จ่ายกำลังคนสูงถึงร้อยละ ๓๘.๑๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ (๑,๔๘๖.๘๒๕ ล้านบาท จากงบประมาณทั้งสิ้น ๓,๘๕๕.๕๒๓ ล้านบาท) และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นตามลำดับ ปัญหาที่สะท้อน ให้เป็นสมรรถนะของบุคคลากรของกรุงเทพมหานครได้อย่างชัดเจน ในกองฝึกอบรม สำนักงาน- ปลัดกรุงเทพมหานคร เพียงกองเดียวมีเจ้าหน้าที่ถึง ๔๔ อัตรา ถ้าหากติดตามข่าวในหน้า หนังสือพิมพ์มักพบการร้องเรียนในเรื่องความไม่ยุติธรรมต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแม้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. ๒๕๑๖ และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๒) ซึ่งเลียนแบบมาจากกฎหมายข้าราชการพลเรือน และมีคณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานครทำนองเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ก็ ไม่ค่อยช่วยให้เหตุการณ์ดีขึ้นเลย

๔. สมรรถภาพทางการเงิน เคยมีข่าวไปทั่วโลกว่าองค์การบริหารมหานคร นิวยอร์ก ประสบกับภาวะการล้มละลาย แต่ในกรณีของกรุงเทพมหานครคงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะถึงอย่างไรก็คงให้เงินอุดหนุนต่อไป แต่ก็แน่นอนว่า คงให้ได้ไม่มากนักในอนาคต อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครก็ยังโชคดีที่มีหน่วยงานหลายแห่งที่มีกิจกรรมในอาณาบริเวณนี้ ได้ตั้งงบประมาณไว้เป็นจำนวนมาก

รายได้ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นภาษีอากรที่รัฐบาล จักเก็บให้ (ร้อยละ ๕๐) ภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจักเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ (ร้อยละ ๒๕) และเงินอุดหนุนรัฐบาล (ร้อยละ ๑๖) ซึ่งกรุงเทพมหานคร ก็พยายามที่จะเรียกร้องขอส่วนแบ่งภาษีอากรที่รัฐช่วยเก็บให้ (เช่น ภาษีการค้า ภาษีโลกทัศน์ ภาษีสุรา ภาษีเครื่องพิมพ์ ภาษีการพนัน ภาษียรถยนต์ ค่าธรรมเนียมมัลติมีเดีย) มากขึ้น แต่รัฐบาล ก็คงไม่อนุญาติ เช่น เกี่ยวกับการขอกำหนดภาษีประเภทใหม่ ๆ เช่น ภาษีสนามบิน ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้พยายามปรับปรุงจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ซึ่งเขตเป็นผู้รับผิดชอบ กับให้มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบเร่งรัดการจักเก็บรายได้ขึ้น

สำหรับรายจ่ายนั้น มีข้อน่าสังเกตว่า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลากร และรายจ่ายดำเนินการอื่น ๆ มีค่าใช้จ่ายในการลงทุน ทั้งค่าครุภัณฑ์และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเพียงร้อยละ ๓๐ ซึ่งก็แสดงว่ากรุงเทพมหานครมีขีดจำกัดมากในด้านการลงทุน

แนวโน้มการบริหารราชการนครหลวง

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ที่กล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่าไม่มีความพยายามกันอย่างมากรายจากหลายฝ่าย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารราชการนครหลวงที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง มาแล้วถึง ๖ รูปแบบ แต่ก็ยังไม่อาจมีข้อยุติที่เหมาะสมได้แม้ในเวลาสั้น

อันที่จริงเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอันใดที่องค์กร ๆ หนึ่ง จำเป็นจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอยู่ตลอดเวลา เพราะว่ามีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะทับถมทวีคูณอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน โดยเฉพาะเมืองที่มีลักษณะพิเศษ เช่นกรุงเทพมหานครนี้ องค์กรจำเป็นต้องมีการปฏิรูป เพื่อให้องค์กรมีขีดความสามารถในการแก้ไข้ปัญหาใหม่มีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันนอกจากนี้จะใช้มาตรการในการปฏิรูปองค์กรแล้ว จะต้องเร่งให้มีการใช้มาตรการทางการบริหาร เช่น การพัฒนาภาวะผู้นำ และบุคคลากร ตลอดจนการเสริมควมมาตรการทางกฎหมาย หรือทางการเมืองอื่น ๆ ควบคู่กัน

ในอนาคตอันใกล้ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครก็จะต้องได้รับการปฏิรูปใหม่ ส่วนจะเป็นรูปแบบใดนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวความคิดจากกลุ่มและบุคคลหลายฝ่าย รวมทั้งขอเสนอแนะ ส่วนตัวของผู้วิจัยเอง ซึ่งปรากฏรายละเอียดอยู่ในบทถัดไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย