

รททพ ๒๐๑, ๓๗๒.

การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง



นายพงษ์ศักดิ์ เสมอสนัด

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๘

ISBN ๘๓๔ - ๕๖๖ - ๕๖๑ - ๕

015247

114149885

**METROPOLITAN ADMINISTRATIVE REFORM**

**MR. PONGSAK SEMSON**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY  
GRADUATE SCHOOL  
CHULALONGKORN UNIVERSITY**

**1986**

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การบริหารระบบบริหารราชการนครหลวง

โดย

นายพงศ์ศักดิ์ เสมสันต์

หลักสูตร

รัฐศาสตรบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์

อาจารย์ที่ปรึกษารวม

รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาบัณฑิต

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาณบุตร)

รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนรักษาการในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

.....กรรมการ

(นายศรีสิทธิ์ วาสักศิริ)

.....กรรมการ

(นายไพศาล ชัยมงคล)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง  
ชื่อ                              นายพงษ์ศักดิ์ เสมสันต์  
อาจารย์ที่ปรึกษา              รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม        รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว  
หลักสูตร                        รัฐศาสตร์คุณูปการ  
ปีการศึกษา                      ๒๕๒๔



บทคัดย่อ

"กรุงเทพมหานคร" มีความหมายอยู่สองประการด้วยกัน คือ กรุงเทพมหานครในความหมายของเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของนครหลวงของประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาทางด้านกายภาพแล้ว กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นเอกนคร (Primate City) เป็นที่รวมทุกสิ่งทุกอย่างของประเทศ และมีขนาดใหญ่กว่าเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองอันดับสองกว่า ๓๐ เท่า การวิวัฒนาการในลักษณะรวมศูนย์ เช่นนี้มีผลมาจากความจำเป็นทางด้านความมั่นคงและการสร้างเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และผิดปกติ ทำให้เกิดปัญหาที่สะสมกันมาตลอด โดยเฉพาะปัญหาทางด้านผังเมือง ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาความขาดแคลนสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ปัญหาความเสื่อมโทรมทางด้านสถานะแวดล้อม ปัญหาทางด้านการศึกษา ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

อีกความหมายหนึ่ง กรุงเทพมหานคร คือองค์การบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน และดำเนินกิจกรรมทางด้านการบริหารในเขตพื้นที่นครหลวงตามความหมายแรก รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร เป็นผลผลิตของการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมาโดยตลอด นับตั้งแต่รูปแบบ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้มีการผสมผสานกับระบบการปกครองส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และอำเภอเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดความสับสนขัดข้องทางโครงสร้างการบริหารเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในอันที่จะดำเนินกิจกรรม

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นเป็นทวีคูณ

ในรอบสองร้อยปีที่ผ่านมาได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครมาแล้วถึง ๒ รูปแบบ แต่ดูเหมือนว่าแนวความคิดในเรื่องนี้จะไม่ยุติ และมีความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยอยู่ต่อไป

จากแนวความคิดของนักวิชาการ และนักปฏิบัติการทั้งหลาย รวมทั้งข้อเสนอส่วนตัวของผู้วิจัยได้พยายามที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวงเสียใหม่ โดยเสนอรูปแบบองค์กรที่มีลักษณะโครงสร้างที่กะทัดรัด ไม่สลับซับซ้อน มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลกลาง มีขีดความสามารถในการเป็นองค์กรนำในการแก้ไขปัญหานครหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการติดต่อและการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

ตามหลักการดังกล่าว ผู้วิจัยได้เสนอการจัดตั้งกระทรวงนครหลวง เพื่อเป็นองค์กรนำในการบริหารในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีนครบาลกรุงเทพเหนือ นครบาลกรุงเทพใต้ และนครบาลกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

การจัดตั้งกระทรวงนครหลวง และนครบาลดังกล่าว จะประสบผลสำเร็จ สามารถสนองประโยชน์สุขของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จะต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไป คือ การพัฒนาระบบเมืองหลัก เมืองรอง ให้มีความเจริญทัดเทียมกับกรุงเทพมหานคร และในขณะเดียวกันกระทรวงนครหลวง ก็จะต้องมีทิศทางในการพัฒนาที่แน่ชัด และสามารถปฏิบัติได้ โดยมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศในสวนรวม.

Thesis Title      Metropolitan Administrative Reform

Name                Mr. Pongsak Semson

Thesis Advisors Associate Professor Witaya Sucharithanarugse, Ph.D.  
Associate Professor Pornsak Phongphaew, Ph.D

Program            Political Science

Academic Year    1985

#### ABSTRACT

Two meanings are attached to The Bangkok Metropolis. First, Bangkok Metropolis as a geographical area serving as the capital city of Thailand. Due to her physical characteristics Bangkok Metropolis is undoubtedly a primate city in which every conceivable thing can be found. Her size is thirty - times that of Chiangmai, the second largest city. Evolution leading to overall centralization is a direct consequence of consideration on security and growth of nation - state. Fast and abnormal growth plagues the city with all sorts of problem accumulated through time especially those of city - planning, housing, slums, inadequate public utility, deterioration of environment, traffic and security in life and property.

Another meaning is that of a type of local government body rendering services to the city - dwellers and performing administrative function over the area of the first meaning.

Structure of the administration of the Bangkok Metropolitan Administration is a direct product of the evolution of Thai local government system ever since the stages of being sanitary district, municipality, and provincial administrative organization, which mix with those of regional administrative system at levels of province and district. As such, what entails is a very high complexity of administration which in consequence affects the Bangkok Metropolitan Administration capability to carry out her duties

Within the last two hundred years, six models have been proposed to rectify administrative structure of Bangkok Metropolis. Yet it still remains open for further search of a structure appropriate to the economic, social and political conditions.

Based on ideas of academics, practitioners and personal viewpoint, the author proposes to reform Bangkok administrative system whereby a clear cut structure, uncomplicated, with close relationship to the central government, with high level of capacity to effectively solve the problems of the metropolis, while at the same time allowing residents to participate in the affairs of the local government, is offered.

Along the line of the conditions above the author suggests the creation of a Ministry for Metropolitan Affairs

as the principal body of Bangkok administration along with those of the North Bangkok, South Bangkok and Thonburi as local government bodies allowing people participation.

The Ministry with its affiliated bodies in order to be able to effectively respond to the needs of the Bangkokians will require a complementary measures which are development of major and minor cities to compete with Bangkok while at the same time the Ministry of Metropolitan Affairs must be equipped with clear and practical development policy related to those of the nation.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา  
สุจริตธนารักษ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ นายศรีสิทธิ์ วาสิกศิริ และนายไพศาล ชัยมงคล กรรมการ  
สอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ  
เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ คุณยุพดี ทิยาพันธ์ แห่งคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ที่ช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอดนับแต่เริ่มตนเข้ารับการศึกษาจนถึงวันสำเร็จการศึกษา

และคณะบุคคลที่สำคัญที่สุด ที่ช่วยผลักดันให้การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงด้วย  
ความเรียบร้อย รวดเร็ว คือ คุณสิทธิชัย มั่นติคานนท์ คุณสุปัญญา สุริยวงศ์ คุณอำนาจ บำรุง  
คุณนิศยา กระจุกนิยม คุณผล พันสนธิ คุณบรรจง ศรีม่วง ซึ่งใกล้ชิดกำลังกาย กำลังใจ  
และเวลาในวันหยุดมาโดยตลอด นับแต่เริ่มจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบคุณในความมีน้ำใจ  
ที่แสนประเสริฐของทุก ๆ คน

ท้ายสุดขอขอบคุณ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นที่รักและเป็นศูนย์รวมของความศรัทธา  
ที่ช่วยสร้างพลังแก่เร้าให้ผู้วิจัยมีความมุ่งมั่น พ้นฝ่าอุปสรรคทั้งหลายทั้งปวง จนจัดทำวิทยานิพนธ์  
เล่มนี้สำเร็จบริบูรณ์.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ท
สารบัญแผนภูมิ.....	ณ
บทที่	
๑ บทนำ.....	๑
ความเป็นมา.....	๑
ความสำคัญของปัญหา.....	๔
กรุงเทพมหานคร : เอกนคร.....	๔
กรุงเทพมหานคร : ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป.....	๑๒
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๑๓
แนวเหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมติฐาน.....	๑๔
ขอบเขตของการศึกษา.....	๑๕
ระเบียบวิธีการศึกษา.....	๑๕
นิยามศัพท์.....	๑๖
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๑๗
การเสนอเรื่อง.....	๑๘
๒ ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง.....	๒๑
การพัฒนาการบริหาร.....	๒๑
การบริหารการพัฒนา.....	๒๔
การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย.....	๒๔
การปฏิรูปการบริหาร.....	๒๔
การปรับปรุงองค์การ.....	๒๕

บทที่

หน้า

การพัฒนาองค์การ.....	๒๖
พัฒนาการบริหาร.....	๒๘
การปกครองนครหลวง.....	๔๗
ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	๕๐
๓ การปกครองท้องถิ่นไทย.....	๕๓
รูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน.....	๕๖
องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	๕๖
เทศบาล.....	๕๘
สุขาภิบาล.....	๖๓
เมืองพัทยา.....	๖๖
กรุงเทพมหานคร.....	๖๘
ปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย.....	๗๐
๔ การบริหารราชการนครหลวง.....	๘๐
สภาพทั่วไป.....	๘๐
วิวัฒนาการของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย.....	๘๒
ลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์.....	๘๒
ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์.....	๘๓
การเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการเป็นศูนย์กลาง- ทางสังคม.....	๘๖
รวมศูนย์ - กรุงเทพมหานคร : ตัวแปรหลัก.....	๘๑
การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการ- นครหลวง.....	๘๕
การปกครองนครหลวงก่อน พ.ศ. ๒๕๑๘.....	๘๕
การปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร.....	๑๐๐
การปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ- ฉบับที่ ๓๓๕.....	๑๐๒

การจักระเบียบการปกครองและการบริหารของ-	
กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-	
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘.....	๑๐๘
การจักระเบียบการปกครองและการบริหารของ-	
กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-	
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘.....	๑๕๐
ข้อแตกต่างที่สำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-	
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ	
พ.ศ. ๒๕๑๘.....	๑๕๕
รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของนครหลวง.....	๑๒๐
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารนครหลวง.....	๑๖๒
ปัญหาภายในองค์กร.....	๑๖๔
ปัญหานอกองค์กร.....	๒๐๑
บทวิเคราะห์การพัฒนาการปกครองและการบริหารราชการ-	
นครหลวง.....	๒๒๓
กรุงเทพมหานคร : ศูนย์รวมของปัญหา.....	๒๒๓
แนวโน้มการบริหารราชการนครหลวง.....	๒๓๒
๕ แนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง.....	๒๓๓
แนวความคิดของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี.....	๒๓๓
แนวความคิดของกระทรวงมหาดไทย.....	๒๓๖
แนวความคิดของพรรคกิจสังคม.....	๒๓๘
แนวความคิดของสภาวิจัยแห่งชาติ.....	๒๔๕
แนวความคิดของนายถวิล ไพร สนั่นและคณะ.....	๒๔๖
แนวความคิดของนายพรชัย เทพปัญญา.....	๒๔๗
แนวความคิดของนายอิสระ สุวรรณมด และนายไพศาล ชัยมงคล.....	๒๕๑

บทที่

หน้า

แนวความคิดของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุงและคณะ.....	๒๕๒
แนวความคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม- แห่งชาติ.....	๒๖๑

๖ การจัดตั้งกระทรวงนครหลวง..... ๒๗๓

กรุงเทพมหานคร : ความจำเป็นที่ตองปฏิรูป..... ๒๗๓

เป้าหมายของการปฏิรูป..... ๒๗๔

หลักการในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการนครหลวง..... ๒๗๕

ข้อเสนอในการจัดตั้งกระทรวงนครหลวง..... ๒๗๖

เหตุผลในการจัดตั้งกระทรวงนครหลวง..... ๒๗๘

การจัดทำกฎหมายการบริหารราชการนครหลวง..... ๒๘๓

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ-

ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(ฉบับที่.....)..... ๒๘๔

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครหลวง-

พ.ศ. .... ๒๘๗

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการนครหลวง-

พ.ศ. .... ๓๒๘

๗ บทสรุป..... ๓๔๒

ผลการศึกษา..... ๓๔๓

ข้อเสนอแนะ..... ๓๕๐

เงื่อนไขของความสำเร้จ..... ๓๕๑

บรรณานุกรม..... ๓๖๘

ประวัติผู้เขียน..... ๓๘๑

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	เรื่องที่กรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวง- มหาดไทย.....	๑๕๓
๒	ตารางแสดงเปรียบเทียบอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ความระบียบกรุงเทพมหานครว่าควยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๒.....	๑๕๕
๓	ผลประชามติ "การแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร".....	๒๕๓
๔	ตารางแสดงเหตุผลของผู้ที่เห็นควยกับแยกกรุงธนบุรี ออกจากกรุงเทพมหานคร.....	๒๕๔
๕	ตารางแสดงเหตุผลของผู้ที่ไม่เห็นควยกับการแยก กรุงธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร.....	๒๕๖

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
๑	แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อแรกตั้ง.....	๑๒๒
๒	แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพ ในปี ๒๕๐๑.....	๑๒๔
๓	แผนภูมิแบ่งส่วนงานเทศบาลนครกรุงเทพ.....	๑๒๕
๔	แผนภูมิแสดงการบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕.....	๑๒๘
๕	แผนภูมิแสดงการจัดองค์การทรวงนครบาล.....	๒๔๒
๖	แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล การบริหารส่วนกลาง..	๒๔๓
๗	แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล การบริหารส่วนท้องถิ่น..	๒๔๔
๘	แผนภูมิกระทรวงพัฒนาท้องถิ่น.....	๒๕๐
๙	แผนภูมิคณะกรรมการวางแผนและประสานงานการพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รูปแบบ ก. ....	๒๖๒
๑๐	แผนภูมิระบบองค์กรท้องถิ่นพิเศษ (กรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล) รูปแบบ ข. ....	๒๖๓
๑๑	แผนภูมิปรับปรุงให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยกลางประสานงานการกำหนด นโยบาย วางแผน และการดำเนินการพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑล โดยผ่านคณะกรรมการฯ รูปแบบ ค. ....	๒๖๔
๑๒	แผนภูมิระเบียบบริหารราชการนครหลวง.....	๒๗๒
๑๓	แผนภูมิระเบียบบริหารราชการนครบาล.....	๒๗๓