

บทที่ ๑

บทนำ



## ความนำ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในยามเมืองเราไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาตำบลก็ตาม จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการกันอยู่เสมอ ว่าเป็น "เด็กที่เลี้ยงไม่โต" หรือโตแต่ช่วยตัวเองไม่ได้แบบคนปัญญาอ่อน ขบวนการทั้งทางความคิดและทางการกระทำในชั้นที่จะปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนไม่ว่าจะเป็นในรูปการสัมมนาทางวิชาการ การประชุมใหญ่ของผู้บริหารท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูป ฯลฯ เหล่านี้ต่างเกิดขึ้นอยู่เสมอไม่ขาดสาย แต่ทว่าแนวความคิดต่าง ๆ ที่หลายต่อหลายคนได้เสนอออกมาถึงยังไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง หรือบางกรณีก็ปฏิบัติไม่ได้ สิ่งเหล่านี้จึงมีค่าเป็นเพียงคำวาทะเพื่อการสอโหลของนักศึกษาทางรัฐศาสตร์เท่านั้นเอง ทางด้านหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย แม้จะใ้ไขความพยายามครั้งแล้วครั้งเล่าในการปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น แต่ดูเหมือนว่าจะไม่เป็นผลสำเร็จตามที่ต้องการเท่าใดนัก

กรุงเทพมหานครก็ตกอยู่ในภาวะดังกล่าวเช่นเดียวกัน รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวงมากพอสมควร เพราะนครหลวงเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ความพยายามในการปรับปรุงเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี จึงได้เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจ ในที่สุดจึงได้เกิดมีกรุงเทพมหานครขึ้น แต่กรุงเทพมหานครในปัจจุบันก็ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมากมาย แม้ว่าจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ตาม โดยเฉพาะในทางการบริหารแล้ว กล่าวได้โดยเต็มปากทีเดียวว่าประสิทธิภาพของระบบบริหาร

กรุงเทพมหานครมิได้พัฒนาขึ้นมาในอัตราส่วนกับการขยายตัวทางด้านองค์การเลย เสียงเรียก  
ร่องรอยที่ต่าง ๆ จากประชาชนผู้รับบริการจึงเกิดขึ้นอยู่มากโตขาดสาย

ความสำคัญของปัญหา

"กรุงเทพมหานคร" เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจาก  
รูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ลักษณะพิเศษนี้สืบเนื่องมาจากความเจริญและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น  
ขึ้นในเขตนครหลวงของประเทศ นับแต่การขยายตัวของเขตนครหลวงก็ดี การเพิ่มขึ้นของ  
พลเมืองก็ดี ตลอดจนความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรมก็ดี ล้วนเป็น  
ผลทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนครหลวงของประเทศจำเป็นต้องติดต่อและสัมพันธ์กันอย่าง  
ใกล้ชิดควย ความเจริญต่าง ๆ ที่กลาวนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ  
แบบเทศบาลเดิมไม่อาจแก้ไขได้ จนในที่สุดก็เปลี่ยนมาเป็น "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นรูปแบบ  
การปกครองการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่คาดหมายว่า จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว  
ที่เกิดขึ้นใน  
เขตนครหลวง

เมื่อมีการจัดตั้ง "กรุงเทพมหานคร" ขึ้นแล้ว ขอบกพรองต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจาก  
การขาดความเจนจัดทั้งฝ่ายราชการการ เมือง และราชการประจำ ของกรุงเทพมหานคร  
ก็ส่งผลให้มีข้ออุปสรรคต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยเฉพาะการขาดความเจนจัดในเรื่องการบริหาร จน  
กระทั่งทำให้หลายคนเริ่มมองว่า "กรุงเทพมหานคร" ก็จะไม่ดีเหมือนรูปการปกครองแบบ  
อื่น ๆ ในอดีตที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาของนครหลวงได้อย่างเป็นเรื่องราว และใน  
ระยะนี้ก็ได้เกิดแนวความคิดต่าง ๆ จากฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายนักวิชาการ  
ที่จะปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ซึ่งแนวความคิดต่าง ๆ ดังกล่าวก็นี้ยังไม่  
มีข้อยุติแต่อย่างใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

"กรุงเทพมหานคร" ยังไม่อาจจะถึงจุดจบอย่างรวดเร็วเช่นนี้ เนื่องจากพิจารณาเห็น  
ว่า "กรุงเทพมหานคร" เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุดในขณะนี้ที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว  
ในเขตนครหลวงได้ ถ้ามีการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้

▼ ้วยความเชื่อกังกลัว จึงตกลงใจที่จะทำการศึกษาและวิจัยเป็นการเฉพาะกรณีในเรื่อง "การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต" โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

๑. ศึกษาถึงวิวัฒนาการ รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีต จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ว่ามีสาระสำคัญอย่างไร มีข้อบกพร่องทางการบริหาร มีการพัฒนาหรือ การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารอย่างไร ตลอดจนได้ระดมปัญหาทางการบริหารมาจนปัจจุบัน อย่างไร

๒. ศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาการบริหารในแง่วิชาการ เพื่อจะ นำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร

๓. ศึกษาถึงแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร โดยจะเน้นหนักทางด้านแผน พัฒนาการบริหารว่ามีสาระสำคัญอย่างไร มีที่มา มีข้อบกพร่องและควรจะแก้ปัญหาอย่างไร

๔. ศึกษาถึงแนวโน้มการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครในอนาคต

สมมุติฐานของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน และ แนวโน้มในอนาคต นับว่าเป็นเรื่องสลับซับซ้อนพอสมควรและเป็นเรื่องที่ยังไม่มีใครศึกษา ค้นคว้ากันอย่างจริงจัง ๆ มาก่อน เนื่องจากกรุงเทพมหานครเพิ่งได้รับการจัดตั้งอย่าง เป็นทางการ เมื่อปี ๒๕๑๖ และมีกฎหมายใช้เป็นหลักในการบริหารงานเมื่อปี ๒๕๑๘

การศึกษาในเรื่องจึงมุ่งที่จะมองไปที่ปัญหาหลัก ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยตั้ง สมมุติฐานไว้ดังนี้

๑. การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถ ปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

๒. การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ขาดการวางนโยบายหลักและปฏิบัติงาน



๘

อย่าง เป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

๓. กรุงเทพมหานครขาดความอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจาก  
ความคุมของรัฐบาลกลาง และกระทรวงมหาดไทย

### ทฤษฎีและวิธีการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) โดยมุ่งศึกษา  
ถึงด้านกฎหมายและโครงสร้าง (legal structural approach) โดยมีพื้นฐาน  
ทางด้านทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาการบริหารเป็นหลัก  
สำคัญ

วิธีการศึกษาที่ใช้แบบวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analytical  
approach) โดยอาศัยแหล่งข้อมูล ดังนี้

๑. ส่วนแรกคือการศึกษาจากเอกสาร (documentary research)  
เช่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อมติ คับ ผลการประชุม การสัมมนา ตลอดจนเอกสารทาง  
วิชาการต่าง ๆ
๒. ส่วนที่สองจะใช้ข้อมูลที่มีการรวบรวมอยู่แล้ว (aggregated data)  
เช่น ผลการวิจัยของคณะกรรมการ การวิเคราะห์งบประมาณทางด้านการคลัง หรือข้อมูล  
เกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงสร้างกรุงเทพมหานคร เป็นต้น
๓. ส่วนที่สามได้มาจากการสัมภาษณ์จากข้าราชการกรุงเทพมหานครบางท่าน  
ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่จำเป็นต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการซึ่งได้นำมาอ้างอิงไว้แล้ว  
กับแบบไม่เป็นทางการ คือพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทั่ว ๆ ไป
๔. ส่วนที่สี่ได้มาจากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัย ซึ่งได้ทำงานอยู่ที่งานเลขานุการ-  
ปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร และกองนโยบายและแผน ๓ สำนักนโยบาย-  
และแผนกรุงเทพมหานคร

## ประโยชน์จากการศึกษา

จากวัตถุประสงค์หลักทั้ง ๔ ประการที่กล่าวข้างต้นในการศึกษาเรื่องนี้จะช่วยให้ได้รับประโยชน์ ดังนี้

๑. ทราบถึงประวัติความเป็นมาของกรุงเทพมหานครอย่างละเอียดนับตั้งแต่เมื่ออยู่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งมีรูปองค์กรที่สำคัญ ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และในส่วนที่เป็นระบบการปกครองส่วนภูมิภาค คือรูปของจังหวัด อำเภอ เรื่อยมาจนถึงมีการรวมระบบการปกครองทั้ง ๒ แบบเข้าด้วยกันตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒๕ และฉบับที่ ๓๓๕ จนกระทั่งรูปลักษณะการปกครองการบริหารของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์ ที่กำลังแพร่หลายในโลกวิชาการปัจจุบัน ซึ่งไม่เพียงจะช่วยในการวิเคราะห์และเสริมสร้างแผนการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่จะช่วยให้มองเห็นปัญหาเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่เกิดขึ้นในเขตนครหลวงอีกด้วย

๓. ทราบถึงแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ว่าแต่ละแผนนั้นมีสาระสำคัญ เป้าประสงค์ และสอดคล้องซึ่งกันและกันอย่างไร

๔. ทราบถึงแผนพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครว่ามีรายละเอียดอย่างไร และแผนย่อยแต่ละแผนนั้นมีความสำคัญสอดคล้องกันหรือไม่ และผลที่ได้รับในแง่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนพัฒนาการบริหารจะมีอิทธิพลต่อแผนพัฒนาอื่น ๆ เพียงใด

## ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มี ๓ บท ซึ่งแต่ละบทจะมีสาระสำคัญและขอบเขตดังนี้

บทที่ ๑ เป็นบทนำ ซึ่งจะกล่าวถึงสภาพของปัญหา ความสำคัญของปัญหา

รวมทั้งจะกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการศึกษา และแสดงให้เห็นประโยชน์ของการศึกษา วิจัยในเรื่องนี้ บทนี้จะทำให้มองเห็นภาพหรือโครงร่างของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้อย่างกว้าง ๆ

บทที่ ๒ เป็นบทที่เสนอทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง โดยเลือกพิจารณา ทฤษฎีและแนวความคิดหลัก ๆ ในการพัฒนาการบริหาร

บทที่ ๓ เป็นบทที่แสดงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยพิจารณาการศึกษา ค้นคว้า คือ

- การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน
- การปกครองนครหลวง

บทที่ ๔ จะศึกษาถึงการพัฒนาโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารของ กรุงเทพมหานคร นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต บทนี้เป็นสาระสำคัญหรือหัวใจของวิทยานิพนธ์นี้

บทที่ ๕ จะได้พิจารณาแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะจะศึกษา เน้นลงไปตรงที่แผนพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร และแสดงถึงความสัมพันธ์กับ แผนพัฒนาทางงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ว่าสอดคล้องกันอย่างไร ในตอนท้ายจะได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการไร้แผนพัฒนาของกรุงเทพมหานครอย่างลึกซึ้ง และให้ความจริงที่ ชัดแจ้ง

บทที่ ๖ เป็นบทซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงการวิเคราะห์ระบบการบริหารของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร โดยเริ่มมองจากขอบเขตที่กว้าง ๆ เช่น โครงสร้าง กฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ได้รับมาจากการประสมการการทำงานของผู้วิจัยเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ และแสดงรูปแบบการพัฒนาการบริหารกรุงเทพมหานคร

บทที่ ๗ เป็นบทสุดท้ายซึ่งจะสรุปอย่างรวบรัด โดยจะตอบสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าเป็นความจริงตามที่คาดไว้หรือไม่เพียงใด นอกจากนั้นจะได้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม รวมทั้งขอเสนอแนะในการแก้ปัญหาทางการบริหารดังกล่าว