

การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต



นางสาว ฌมัยพร สืบสังข์

006826

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาตรี ศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๔

I 15482054

Administrative Development of The Bangkok Metropolis
;Past, Present and Future

Miss Chamaiporn Suebsung

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Sciences

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

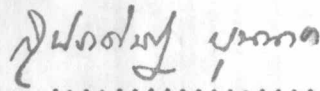
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน
และแนวโน้มในอนาคต

โดย นางสาว ชมัยพร สืบสังข์

ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สืบปรีชา

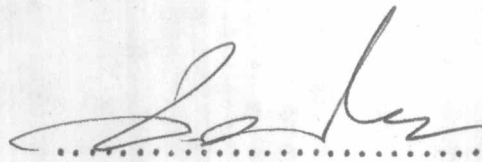
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ บุณนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



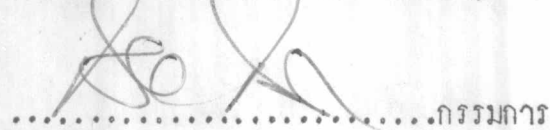
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สืบปรีชา)



.....กรรมการ

(นายทิว ไพรสงฆ์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร . อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้ม
 ในอนาคต

ชื่อนิสิต นางสาว ฌมัยพร สีสั่งขันธ์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา

ภาควิชา การปกครอง

ปีการศึกษา ๒๕๒๓



บทคัดย่อ

"กรุงเทพมหานคร" เป็นนครหลวงของประเทศไทย มีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่น
 รูปพิเศษ ซึ่งมีการพัฒนาการบริหารในลักษณะวิวัฒนาการมาโดยลำดับ นับตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕
 มีฐานะเป็นมณฑลหนึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล และได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงเป็นสุขาภิบาลกรุงเทพ
 เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ เป็นเทศบาลนครหลวง และในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร
 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ และก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง หน้าที่ใหม่อีกครั้งหนึ่ง
 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และในปัจจุบันนี้ยังคง
 ยึดโครงสร้าง และหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลักอยู่

การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังไม่อยู่ตัวคงที่
 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในเล็กน้อยมาหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม
 และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นช่วง ๆ ไป เช่น ให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 แทนการเลือกตั้ง เป็นต้น และในขณะนี้จากลวลาไควปัญหามาจากสภาพแวดล้อมภายนอกในกรณี
 การให้บริการประชาชน และปัญหากรณีการบริหารราชการภายในกรุงเทพมหานครได้ทวีเพิ่มขึ้น
 จนเป็นเหตุให้เกิดแนวความคิดที่จะปฏิรูปโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารราชการ
 กรุงเทพมหานครเสียใหม่เป็นกระทรวงนครบาล ทบวงนครบาล หรือการแยกโครงสร้างเป็น

กรุงเทพมหานคร และชนบทวิมหนานคร ซึ่งขณะนั้ก็ยังไม่มีชอ่ยู่คื้ที่แน่นอน

กรุงเทพมหานครตามรูปแบบในปัจจุบันน่าจะยังคงมีความเหมาะสมที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเขตนครหลวงได้ ถ้ามีการปรับปรุงองค์กรภายในให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ และกำหนดนโยบาย หรือเป้าหมายในการทำงานให้ชัดเจน รวมทั้งต้องพิจารณากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครและรัฐบาล (กระทรวงมหาดไทย) เสียใหม่ ให้กรุงเทพมหานครมีความอิสระคล่องตัว ในการบริหารงานมากขึ้น และโดยเฉพาะควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามหลักการ ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งจะเป็นการ ผดุงรักษาหลักการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนจะเป็นผู้รับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง .

2

Thesis Title Administrative Development of The Bangkok
Metropolis: Past, Present and Future

Name Miss Chamaiporn Suebsung

Thesis Advisor Associate Professor Pairoj Sitprija

Department Government

Academic Year 1981

ABSTRACT

"Bangkok Metropolis" is the capital of Thailand. It has a special form of local administration which can trace its gradual development back to the 5th Reign (King Chulalongkorn's Reign), when its status was that of a region under the jurisdiction of the Metropolitan Ministry. It then evolved into the Bangkok Sanitary District, into the Bangkok City Municipality into the Capital Municipality. and Finally into the Bangkok Metropolis with its administrative body called the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) in accordance with Revolutionary Party's Announcement No.335. Its structure and functions were again changed by the Bangkok Metropolitan Administration of B.E.2518, which is still in force today.

Until now the Bangkok Metropolitan Administration has not arrived at a permanent form of government and administration yet, for minor changes have been effected to its inner structure several times to adjust it to social and political changes which take place from time to time. For example,

the BMA Governor is now appointed, not elected as before.

At present it can be said that the Bangkok Metropolitan Administration is faced with mounting problems, both from within and from without. From without, there are problems regarding how to adequately serve the people residing in metropolitan areas. From within, there are problems connected with its administrative work. Thus the people now entertain an idea of reforming the form of government of the Bangkok Metropolitan Administration by changing it into the Metropolitan Ministry, or the Metropolitan Bureau, or separating it into the Bangkok Metropolitan Administration and the Thonburi Metropolitan Administration. But until now no any conclusion has been reached yet.

The Bangkok Metropolitan Administration in its present structure is likely to be able to solve all the problems in the metropolitan areas effectively if all its agencies are improved to make them more suitable to their functions, if its policies or work objectives are clearly established, and if its relations with the Government (the Ministry of Interior) are redefined to give it greater freedom and flexibility in its administration. Particularly, the BMA Governor should be elected in accordance with the principles stipulated in the Bangkok Metropolitan Administration Act of B.E.2518, thus upholding the principle of local administration with the people being responsible for the administration of their own locality.

กติกกรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ กวดยความกรุณอย่างหาที่เปรียบมิได้จากท่าน ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ท่านรองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ฉัตร์วิชา และคุณฉวีล ไพรสอด (ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ที่ได้ชี้แนะ ทวงคิง และแก้ไขในเนื้อหาสาระสำคัญ บางจุด บางประการ จนกระทั่ง ทำใหวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงอย่างมีคุณภาพทางวิชาการพอสมควร

และบุคคลสำคัญอีกสองท่านที่ได้มีส่วนเกอถูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ คุณประเทือง ทวีสิน ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ๓ สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร และคุณพงษ์ศักดิ์ เสมสันต์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ งานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ขณะนี้กำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก สาขาวิชา รัฐประ ศาสตร์และนโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ซึ่งได้ให้ความกรุณาเป็นบุคคลอาจารย์ที่ให้ขอมูล และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่อาจสำเร็จลงได้ ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือ ความช่วยเหลือจาก คุณสิทธิชัย ปัดพิทานนท์ คุณสุบัญญัติ สุริยวงศ์ คุณบรรจง ศรีม่วง คุณวรา อินทรนัฐ คุณนิพนธ์ และคุณยุพดี สุคยินที ซึ่งมีนำจิตนำใจอันประเสริฐ ช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ทั้งกำลัง เต็มเวลา อย่างน่าประทับใจ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าต่อผู้สนใจมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยขอมอบผลคินนี้แก่บุคคล ที่กล่าวนามมาแล้วทั้งหมด.

ธมัยพร สิบสังข์

มีนาคม ๒๕๒๔

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....
กิตติกรรมประกาศ.....
สารบัญตาราง.....
สารบัญแผนภูมิ.....



บทที่

๑ บทนำ.....
 ความนำ.....
 ความสำคัญของปัญหา.....
 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....
 สมมุติฐานของการศึกษา.....
 ทฤษฎีและวิธีการศึกษา.....
 ประโยชน์จากการศึกษา.....
 ขอบเขตของการศึกษา.....
๒ ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง.....
 การบริหารการพัฒนา.....
 การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย.....
 การปฏิรูปการบริหาร.....
 การปรับปรุงองค์การ.....
 การพัฒนาองค์การ.....
 การพัฒนาการบริหาร.....

หน้า

๖

๗

๘

๙

๑๐

๑๑

๑๒

๑๓

๑๔

๑๕

๑๖

๑๗

๑๘

๑๙

๒๐

๒๑

๒๒

๒๓

๒๔

๒๕

๒๖

๒๗

๒๘

๓	การปกครองท้องถิ่นไทย.....	๒๘
	การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน.....	๓๒
	การปกครองนครหลวง.....	๔๒
๔	การพัฒนาโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารของ กรุงเทพมหานคร.....	๕๐
	การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารของ กรุงเทพมหานครในอดีต.....	๕๐
	การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารของ กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน.....	๕๘
	การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร (๒๕๑๘) จนถึงฉบับที่ ๕ (๒๕๒๓)....	๖๘
	รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน.....	๗๓
	แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหาร..	๘๓
๕	แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	๑๐๕
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร...	๑๐๖
	แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	๑๑๔
	ขอบเขตของแผน.....	๑๑๕
	สาขาของการพัฒนา.....	๑๑๗
	เป้าหมายรวมของแผน.....	๑๑๘
	งบประมาณ.....	๑๔๓

บทที่

หน้า

การประสานแผนและโครงการ.....	๑๔๓
การประเมินและติดตามผล.....	๑๔๓
๖ การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : ปัญหาและอุปสรรค.....	๑๖๘
การพัฒนาโครงสร้างทางการปกครองและการบริหาร	
ของกรุงเทพมหานคร.....	๑๖๘
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร...	๑๗๕
๗ สรุปและขอเสนอแนะ.....	๒๒๐
บรรณานุกรม.....	๒๖๒
ประวัติผู้เขียน.....	๒๗๔

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	แสดงการเก็บตัวอย่างอากาศเพื่อตรวจหาอนุมูลต่าง ๆ และจำนวนโดยประมาณที่จะเก็บตรวจวิเคราะห์.....	๑๒๕
๒	แสดงการสำรวจอนุมูลเกี่ยวกับเสียงและจำนวนโดยประมาณ...	๑๒๕
๓	แสดงงบประมาณของแผนพัฒนาการวิจัยที่ดินและสาขาภูมิภาค...	๑๔๕
๔	แสดงงบประมาณของแผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม.....	๑๕๐
๕	แสดงงบประมาณของแผนพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจ.....	๑๕๓
๖	แสดงงบประมาณของแผนพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร....	๑๖๒
๗	แสดงงบประมาณของแผนพัฒนาระบบบริหารของ กรุงเทพมหานคร.....	๑๖๕
๘	แสดงจำนวนตำแหน่งจำแนกตามระดับตำแหน่ง (ข้าราชการ)..	๑๘๕
๙	แสดงจำนวนตำแหน่งจำแนกตามส่วนราชการ (ข้าราชการ)...	๑๘๕
๑๐	แสดงจำนวนตำแหน่งจำแนกตามสายงานของมาตรฐานกำหนด ตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานคร.....	๑๘๖
๑๑	แสดงเรื่องที่กรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวง- มหาดไทย.....	๒๑๕
๑๒	แสดงอำนาจในการสั่งหรือสั่งจ้างของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง- มหาดไทย.....	๒๑๖

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
๑	แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อแรกตั้ง.....	๗๔
๒	แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพ ในปี ๒๕๐๑.....	๗๖
๓	แผนภูมิแบ่งส่วนงานเทศบาลนครกรุงเทพ.....	๗๗
๔	แผนภูมิแสดงการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕.....	๗๘
๕	แผนภูมิส่วนราชการของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน.....	๘๔
๖	แผนภูมิแสดงการจัดองค์การทรวงนครบาล.....	๘๘
๗	แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล แผนภูมิการบริหาร ส่วนกลาง.....	๑๐๒
๘	แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล แผนภูมิการบริหาร ส่วนท้องถิ่น.....	๑๐๓
๙	แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างเขตกับ สำนัก โดยพิจารณาจากสายการบังคับบัญชา.....	๒๐๑