



การปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา นับตั้งแต่เป็นรูปของมณฑล จังหวัด อำเภอ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครหลวง นครหลวงกรุงเทพมหานคร และท้ายที่สุดเป็นการปกครองและการบริหารรูปกรุงเทพมหานคร อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นนครแห่งปัญหา มีปัญหาทั้งทางการปกครองและการบริหารอย่างมากมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะของกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางแห่งกิจการทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล ด้วยเหตุนี้กรุงเทพมหานครจึงดึงดูดให้ประชาชนส่วนต่าง ๆ เข้ามารอาศัยและประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก ทำให้การให้บริการต่าง ๆ ที่รัฐจัดให้กับประชาชนนั้น ประสบกับปัญหานานาประการ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร จึงเป็นปัญหาที่เป็นระบบ กล่าวคือ เป็นปัญหาทั้งทางด้านการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคม

จุดมุ่งหมายของการจัดทำมีการปกครองและการบริหารในรูปกรุงเทพมหานครนั้น ก็เพื่อป้องกันปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและเป็นการแก้ปัญหาที่บ่งพร่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในอดีต กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองและองค์การบริหารขนาดใหญ่ ที่มีขอบเขตรับผิดชอบกว้างขวางมากในพื้นที่ทั้งหมด 1,568.737 ตารางกิโลเมตร<sup>1</sup> แบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองย่อยออกไปเป็นเขตและแขวงตามลำดับ ซึ่งมีทั้งหมด 24 เขต และแขวงจำนวน 153 แขวง<sup>2</sup> หากมองในแง่ของการจัดองค์การแล้ว กรุงเทพมหานครเป็นองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนัก เขต และแขวง ตามลำดับ โดยสำนักต่าง ๆ ทั้งหมด 14 สำนัก ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาและช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วยกองและแผนกงานต่าง ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละสำนัก โดยมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

<sup>1</sup> กองปกครองและทะเบียน, สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

## ในแต่ละสำนัก

ส่วนเขตมีฐานะเป็นหน่วยงานปฏิบัติการหรือหน่วยงานสนามของกรุงเทพมหานครที่จะนำเอาบริการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาสู่ประชาชนให้ไ้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารในรูปของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครเดิม ที่ประชาชนจะต้องติดต่อขอรับบริการ ณ ที่แห่งเดียวกัน คือสำนักงานใหญ่ที่เสาชิงช้า จึงทำให้การบริหารงานในรูปของเทศบาลนครหลวงเดิมยุ่งยากและไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร และเป็นผู้ให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายของการปกครองและการบริหารรูปกรุงเทพมหานครก็เพื่อให้เขตเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

เขตในกรุงเทพมหานครปัจจุบันมีทั้งหมด 24 เขต คือ เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตดุสิต เขตพญาไท เขตห้วยขวาง เขตพระโขนง เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง ซึ่งเป็นเขตที่อยู่ทางฝั่งพระนคร และเขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตบางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตคลองสาน เขตราชบุรีฤๅษะ และเขตหนองแขม ซึ่งเป็นเขตที่อยู่ทางฝั่งธนบุรี และนอกจากนี้ยังมีการแบ่งออกเป็นเขตชั้นในและเขตชั้นนอก เขตชั้นใน พัฒนาการมาจากอำเภอชั้นในเดิม คือเป็นอำเภอชั้นในมิได้จัดระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ครบทุกมาตรา แบ่งเขตท้องที่การปกครองออกเป็นตำบลเท่านั้น ไม่มีหมู่บ้าน ส่วนเขตชั้นนอกนั้น ได้แก่เขตที่พัฒนาการมาจากอำเภอชั้นนอก กล่าวคือ เป็นอำเภอที่อยู่รอบนอกจังหวัดพระนครและธนบุรี จัดระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ครบทุกมาตรา มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่นเดียวกับอำเภออื่น ๆ ทิวราชอาณาจักร<sup>2</sup> กล่าวอย่างง่ายก็คือ เขตชั้นใน

<sup>1</sup> สุนทร ศรีเพ็ญ, "บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนของเขตในกรุงเทพมหานคร" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, 2519), หน้า 31. (เอกสารโรเนียว)

<sup>2</sup> สุนทร ศรีสัตนา, "เขตของกรุงเทพมหานคร" ใน วิทยุ อังคนารักษ์ และคณะ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนักศึกษาระดับประเทศ, 2516), หน้า 51.

ก็คือเขตที่อยู่ในพื้นที่การปกครองของเทศบาล (เดิม) และเขตชั้นนอก ก็คือ เขตที่อยู่นอกพื้นที่ของเทศบาล (เดิม) นั่นเอง ความแตกต่างของเขตชั้นในและเขตชั้นนอกที่เห็นเด่นชัดมากที่สุดก็คือ ลักษณะของประชากรในเขตชั้นในและเขตชั้นนอกแตกต่างกัน กล่าวคือ ประชากรในเขตชั้นในอยู่กันอย่างหนาแน่น เช่น ประชากรในเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย มีความหนาแน่นสูงถึง 102,625 คน ต่อตารางกิโลเมตร แต่เขตหนองจอก ซึ่งเป็นเขตชั้นนอกมีความหนาแน่นของประชากรเพียง 205 คน ต่อตารางกิโลเมตรเท่านั้น<sup>1</sup>

ลักษณะที่เหมือนกันระหว่างเขตชั้นนอกและเขตชั้นในอยู่ตรงที่ว่า หากมองในแง่ของการจัดส่วนราชการแล้ว ทุกเขตไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นใน จะมีการจัดส่วนราชการเหมือนกัน กล่าวคือ การจัดส่วนราชการทุกเขต แบ่งออกเป็นงาน อันได้แก่ งานปกครอง งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานศึกษาธิการ งานรายได้ งานคลัง และงานตำรวจเทศกิจ และนอกจากนี้ยังมีงานฝากจากกระทรวง ทบวง กรม อื่น เช่น สรรพากร และสถิติ เป็นต้น และมีงานฝากอื่น ๆ แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละเขต การจัดส่วนราชการเป็นหน่วยงานต่าง ๆ 9 หน่วยงานนั้น ก็เพื่อให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของเขต เช่น การปกครอง การทะเบียนต่าง ๆ การก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข การศึกษา การจัดเก็บรายได้ การเงินและพัสดุ และการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ขัมบังคับ การบัญญัติ และข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และในแต่ละหน่วยงานของเขต มีหน้าที่รับผิดชอบมาก แต่ส่วนมากจะเป็นความรับผิดชอบเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของอำเภอ (เดิม) ที่เป็นอำนาจของกรุงเทพมหานครแท้ ๆ นั้น ยังไม่ไ้มอบให้เขตเท่าที่ควร เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโยธา เขตควรจะเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะที่เป็นงานใหญ่ ๆ ได้ แต่กรุงเทพมหานครก็ยังมีได้มอบอำนาจให้แก่เขตดำเนินการได้เท่าที่ควรจะเป็น

<sup>1</sup> กองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, 2520.



1. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งพื้นที่การปกครองของเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ยังไม่สมมูลกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ตามเขตต่าง ๆ กล่าวคือ บางเขตมีจำนวนประชากรมากเกินไป เช่น เขตพระโขนง มีประชากรถึง 474,842 คน บางเขตมีจำนวนประชากรน้อยมาก เช่น เขตลาดกระบัง มีประชากรเพียง 37,554 คน บางเขตมีความหนาแน่นของประชากรสูงมาก เช่น เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย มีความหนาแน่นของประชากรสูงถึง 102,625 คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร บางเขตมีความหนาแน่นของประชากรต่ำมาก เช่น เขตหนองจอก มีความหนาแน่นของประชากรเพียง 205 คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร เท่านั้น และการแบ่งพื้นที่เขตออกเป็นแขวงก็เช่นเดียวกัน บางเขตแบ่งออกเป็นแขวงถึง 12 แขวง เช่น เขตพระนคร แต่บางเขตแบ่งออกเป็นแขวงเพียง 2 แขวง เช่น เขตสัมพันธวงศ์ แต่ความรับผิดชอบหัวหน้าเขตดูเหมือนว่าจะอนุโลมให้เท่ากัน เพราะหัวหน้าเขตของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการระดับ 7 เหมือนกันทุกเขต ซึ่งหากมองในแง่ของการจัดระบบการบริหารงานบุคคล ตามระบบ พี.ซี.แล้ว จะเห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการอย่างชัดแจ้ง

2. ปัญหาความรับผิดชอบของเขตชั้นใน เขตชั้นนอกและเขตชั้นในมีลักษณะที่แตกต่างกันมากทั้งในค่านิยม ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ เขตชั้นนอกจะมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นท้องนา ประชาชนประกอบอาชีพทางเกษตร จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรอยู่ในลักษณะที่ต่ำมาก และที่ตั้งส่วนใหญ่ของเขตชั้นนอกอยู่ชานเมือง แต่เขตชั้นใน เป็นเขตที่มีประชากรมาก ความหนาแน่นของประชากรสูง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในคานการค้ายขาย ความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตชั้นในมีลักษณะเป็นเมือง ทำให้เกิดความแตกต่างกันในลักษณะนานาประการ ระหว่างเขตชั้นในและเขตชั้นนอก แต่กฎหมาย ระเบียบคำสั่ง ข้อมบังคับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ยังคงให้ทุกเขตถือปฏิบัติเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าเขต ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หรือหัวหน้างานต่าง ๆ ในเขตชั้นนอกและเขตชั้นใน เป็นข้าราชการที่อยู่ในระดับเดียวกันหมด เมื่อสภาพแวดล้อมและปัจจัยภายในของเขตชั้นนอกและเขตชั้นในแตกต่างกันก็นำที่กรุงเทพมหานครจะได้พิจารณาให้

<sup>1</sup> กองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, 2500.



การมองความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันนี้ จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับกรุงเทพมหานคร ยังไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร กล่าวคือ สำนักต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ยังเป็นหน่วยงานปฏิบัติการเหมือนเดิมหรือก่อนการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กรุงเทพมหานคร การที่เขตจะดำเนินการสิ่งใดไปในส่วนที่เกี่ยวกับงานใหญ่ ๆ นั้น เขตจำเป็นต้องเสนอผ่านสำนักต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบเสียก่อน ลักษณะเช่นนี้ทำให้การปฏิบัติงานของเขตอยู่ในสภาวะที่ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร แต่ความเคลื่อนไหวที่ได้รับนั้นตกอยู่ที่ประชาชน และผู้ที่ได้รับการกำหนดมากที่สุด ก็คือเขต เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเขตจะได้รับการกำหนดจากประชาชน ก็เท่ากับว่ากรุงเทพมหานครได้รับการกำหนดด้วย เพราะงานของเขตนั้น เปรียบเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนภาพพจน์ของกรุงเทพมหานคร หากงานของเขตบริการให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และทั่วถึง ภาพพจน์ที่ประชาชนมองเขตหรือทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเขตก็ย่อมจะเป็นไปในทางที่ดี และจะเลยไปถึงทัศนคติที่ดีต่อกรุงเทพมหานครด้วย แม้ว่าในปัจจุบันนี้ประชาชนจะมองเขตไปในทางที่ดี คือประชาชนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นเขตชั้นนอกหรือเขตชั้นในจะมีทัศนคติต่อการบริหารงานของเขตเป็นส่วนมากก็ตาม แต่ทัศนคติส่วนหนึ่งของประชาชนนั้นยังมีความเห็นว่า ควรจะมีการปรับปรุงการบริหารงานของเขตให้ดีกว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามเขตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านทะเบียน หรือการขออนุญาตต่าง ๆ ประชาชนยังปรารถนาที่จะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านบริการประชาชน มีอริยาสัยไมตรีที่ดีต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ หรือขอรับบริการจากเขตอยู่มากทีเดียว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเขตเป็นหน่วยงานค่อนข้างใหม่ เพิ่งวิวัฒนาการมาไม่นานนัก เขตเริ่มก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาประมาณ 4 ปีเศษ ย่อมจะมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

<sup>1</sup> ฎรายละเอียดในบทที่ 5.

หน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันควย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างเขตกับสำนักยังไม่ชัดเจน ถึงใดคราวมาบ้างแล้ววา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งองค์การบริหารขนาดใหญ่ การจ้กองค์การของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เหมือนกับการเมืองการปกครองในระดั้ชาติ เกี่ยวกับการบริหารของ กรุงเทพมหานครนั้น มีการจ้กส่วนราชการออกเป็น สำนักและเขต ซึ่งมีจุดมุ่งหมายครั้งแรก ให้อ่านักต่าง ๆ ทั้งหมด 14 สำนัก ที่มีอยู่ใ้ปัจจุบันนี้เป็หน่วยงานที่ปรึกษา หรือหน่วยงานช่วยเหลือ ของกรุงเทพมหานครและเขต เป็นหน่วยงานปฏิบัติกาที่หน่วยงานสนาม โดยหลักการแล้วเป็สิ่งที่ถูกคองตามหลักวิชาการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับปรากฏว่า สำนักบางสำนัก ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการอยู่ เช่น สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ และสำนักรักษาความสะอาด เป็นต้น งานต่าง ๆ ในหน้าที่ของสำนักการคังกลาวนี้ แทนที่จะมอบให้เขตเป็นผู้ทำเสีย เพราะเป็นหน่วยงานสนามหรือหน่วยปฏิบัติการ แต่สำนักกลับให้กองต่าง ๆ ในสำนักนั้นเป็นผู้ค้ำเนินการเสียเอง <sup>1</sup> ซึ่งนอกจากจะขัดแย้งกับหลักวิชาการบริหาร ช้กกับวัตถุประสงค์ที่คังเอาไว้ในตอนแรกแล้ว ยังเป็นอุปสรรคคองการบริหารงานของเขตอีกควย เขตในฐานะเป็นเจ้าของทองที่ยอมจะรูปปัญหาและความคองการของประชาชน ในทองที่ใดคังวากรุงเทพมหานคร

4. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานครได้มอบอำนาจให้เขต ค้ำเนินการระกิจต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ไม่มากพอ หากมอบอย่างผิวเผินแล้ว จะเห็นว่าตามค้ำสั่งเรื่องมอบอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครมอบให้แกเขต เป็นผู้ค้ำเนินการนั้น <sup>2</sup> เพียงพอหรือมากพออยู่แล้ว แต่หากมองให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่าอำนาจที่กรุงเทพมหานครเป็นอำนาจเล็ก ๆ นอย ๆ หยุมหยิม และส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะของงานประจำเท่านั้น อย่างที่บางทานกลาววา "ประเภทขยะหนา หมาคาย ทอระบายน้ำคั้น" หรือ "ประเภทเช็ดกระไค ไซรุธอ" เท่านั้น

<sup>1</sup> ฎรายละเอียคเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ในบทที่ ๘.

<sup>2</sup> ฎรายละเอียคในบทที่ 4.

แต่งงานบางอย่าง เช่น การซ่อมแซมถนน การสร้างถนน การสร้างสะพานลอย การอนุญาตให้สร้างตึกเกินกว่า 4 ชั้น เขตกลับไม่ได้ทำสิ่งเหล่านี้เท่าที่เขตจะได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ทำได้ โดยกรุงเทพมหานครกระจายอัตรากำลัง เครื่องมือ เครื่องใช้ให้เขตอย่างเพียงพอ และให้สำนักการต่าง ๆ รับผิดชอบ ให้คำปรึกษา และควบคุมดูแลการดำเนินงานของเขตได้ และผลคือที่เกิดขึ้นจากการมอบอำนาจในลักษณะนี้ ก็คือประชาชนจะได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน โดยเจ้าหน้าที่ภายในท้องถิ่นของตนเองได้ทันที

5. ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการบริหารงานของเขตไม่เพียงพอ ปัจจัยทางการบริหารประการดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก หากขาดเสียซึ่งสิ่งเหล่านี้แล้ว ย่อมเป็นการลำบากที่จะทำให้การบริหารงานสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ได้ เมื่อปี พ.ศ. 2520 เขตต่าง ๆ 24 เขต ในกรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่ 2,842 คน โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเขตมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เขตละ 118 คน ประชากรของกรุงเทพมหานครมีทั้งหมด 4,742,774 คน ในจำนวน 24 เขต จึงเท่ากับว่าโดยเฉลี่ยแล้ว แต่ละเขตมีจำนวนประชากรประมาณ 197,615 คน ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ของเขต 1 คน จะรับผิดชอบต่อประชากร จำนวน 1,674 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการเกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่จะให้บริการได้อย่างรวดเร็ว และทั่วถึงได้

ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดอีกอย่างหนึ่ง ก็คืองานด้านการรักษาความสะอาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการเก็บขนขยะมูลฝอย ในปี พ.ศ. 2520 เขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร มีรถเก็บขนขยะอยู่จำนวน 418 คัน โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเขตมีรถเก็บขนขยะอยู่ประมาณเขตละ 17.42 คัน และรถเก็บขนขยะในจำนวนดังกล่าวนี้ ก็มีใ้หมายควมว่าจะใช้งานไ้ทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นรถเก่า ทำให้ใช้งานไม่ได้ หรือใช้ไ้ข้่างแต่ไ้ไม่มีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> ทำให้การบริการในด้านการเก็บขนขยะนี้ไ้ไ้ผลไ้เท่าที่ควร เป็นคน

<sup>1</sup> ฎรายละเอียกใน, ชำรง สุขเจริญ, เรื่องเดิม.



นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ บางเขตมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำงานควยระบบอุปถัมภ์ พรรคพวกช่วยเหลือ เข้าทำงานโดยอาศัย อิทธิพลข้าราชการประจำระดับสูง หรือนักการเมืองท้องถิ่น การทำงานจึงไม่มุ่งทำงาน แต่ จะมุ่งที่การสร้างอิทธิพลหรือประจบสอพลอ สมรรถภาพจึงไม่เต็มที่เท่าที่ควร ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ข้าราชการ กฎหมายระเบียบการ ขอบัญญัติต่าง ๆ บางฉบับไม่ทันสมัย ทำให้เกิดปัญหาในทาง ปฏิบัติ บางฉบับมีการกำหนดโทษน้อย ทำให้คลายความศักดิ์สิทธิ์ ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือเปลี่ยนแปลงองค์การหรือผู้บริหารอยู่ตลอดเวลา นโยบายหรือการบริหาร งานจำต้องเปลี่ยนแปลงไปควย ทำให้สับสนแก่ข้าราชการเป็นอย่างมากยิ่งควยว่าไม่สามารถจะปรับ ตัวให้ทัน หรือเกิดเสียขวัญในการทำงาน

#### ข้อเสนอแนะ

โดยที่กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีประชาชนที่จะ ต้องรับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมาก ขอบกพร่องของการบริหารงานในอดีตนั้นอยู่ตรงที่ว่า การ บริหารงานของกรุงเทพมหานครล้าช้า เพราะต้องแบกภาระทั้งหมดไว้ ณ ศาลาว่าการ กรุงเทพมหานคร ไม่เคยมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานระดับรองลงมาเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อชดเชยข้อบกพร่องในการบริหารงานดังกล่าว จึงได้จัดรูปแบบการบริหารงานกรุงเทพมหานคร เสียใหม่ โดยให้เขตเป็นผู้ดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ เป็นของกรุงเทพมหานคร ทั้งหมด แต่การปฏิบัติปรากฏว่า กรุงเทพมหานครก็ยังดำเนินการในด้านการให้บริการ แก่ประชาชนอยู่ ทำให้เกิดความสับสนขึ้น ในความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนักอยู่ตลอดเวลา อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของเขต และกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

---

<sup>1</sup> เสมอใจ พุ่มพวง, "การบริหารงานของเขตในกรุงเทพมหานคร" เรื่องเดิม, หน้า 31.

แนวทางแก้ไข กร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าฟังว่า<sup>1</sup>

"...ทำอย่างไรจึงจะผลักดันที่สู่มอญูที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครที่ควรจะเป็นงานของเขตให้ไปอยู่ที่เขตใดอย่างมีประสิทธิภาพ กระจายอำนาจในการตัดสินใจ กระจายกำลังคน กระจายกำลังเงิน กระจายวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไปยังเขต ให้เขตสามารถยืนหยัดบนลำแข้งของตนเอง สิ่งเหล่านี้โดยหลักการแล้วมิใช่เป็นปัญหา แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่ง และอนาคตของกรุงเทพมหานคร ย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จประการนี้ควย..."

สำหรับยูเขียนเห็นว่า แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารของเขตให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นภายในกรุงเทพมหานครได้อย่างทั่วถึง และควรจะเร่งรีบดำเนินการโดยเร่งด่วนนั้นก็คือ

1. ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพื้นที่การปกครองของเขตเสียใหม่ ให้ได้สัดส่วนกับจำนวนของประชากร โดยแบ่งเขตที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นมาก ๆ ออกเป็นเขตย่อย ๆ อีก แม้ว่าในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครจะได้จัดตั้งแขวงขึ้นมาแล้ว 2 แขวง คือ แขวงยานนาวา และแขวงคลองเตย แลวกก็ตาม แต่ปรากฏว่าอำนาจการตัดสินใจของแขวงมีน้อยมาก การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนยังต้องขออนุมัติ อนุญาตจากเขตอยู่นั่นเอง ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างความสะดวกให้กับประชาชนผู้มาติดต่อเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างความสะดวก และลาซา ในการปฏิบัติงานอีกด้วย การแบ่งเป็นเขตในความหมายดังกล่าวนี้คือการจัดตั้งเขตใหม่เพิ่มขึ้นอีกนั่นเอง เช่น เขตพระนคร ปัจจุบันนี้มีอยู่ทั้งหมด 12 แขวง ควรจะจัดตั้งเป็นเขตใหม่ได้ ตัวอย่างที่กรุงเทพมหานคร ได้แบ่งพื้นที่เขตพญาไทออกไปตั้งเขตใหม่คือ เขตห้วยขวาง แต่ในปัจจุบันนี้เขตพญาไท ก็ยังคงมีประชากรอยู่เป็นจำนวนมากถึง 547,419 คน ซึ่งน่าจะจัดตั้งเป็นเขตอีกอย่างน้อยหนึ่งเขตได้ ผลดีของการจัดตั้งเขตใหม่ในท้องที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ๆ นั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการกับเขตเท่านั้น แต่ยังเป็นผลดีคือข้าราชการ

<sup>1</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองและการปกครองของกรุงเทพมหานคร" ใน วิทยุ อังคนารักษ์ และคณะ, กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนักศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 199.

กรุงเทพมหานครที่สามารถขยายตำแหน่งขึ้นได้อีก ด้วย รวมทั้งเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนในการสัญจรไปมา อันจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหารถราจราจรอีกทางหนึ่งด้วย

2. พัฒนาเขตชั้นนอกให้ทัดเทียมกับเขตชั้นใน โดยกรุงเทพมหานครจะต้องให้ความสนใจแก่เขตชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลเป็นพิเศษ ให้ความช่วยเหลือทางงบประมาณ สร้างสิ่งต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้ประชาชนในเขตชั้นนอกได้รับความสะดวกสบาย ซึ่งจำเป็นต่อองค์ความรู้ร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลาง โดยขยายสถานที่ราชการที่สำคัญ ๆ ออกไปยังเขตชั้นนอก แทนที่จะสร้างอยู่แต่เฉพาะในเขตชั้นใน อันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยภัยคุกคามมากขึ้น นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครจะต้องมีสิ่งจูงใจให้ข้าราชการสนใจที่จะออกไปอยู่เขตชั้นนอก โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ เช่น สร้างสวัสดิการที่ดี มีบ้านพัก มีที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงานที่ดี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการขจัดความแตกต่างกันระหว่างเขตชั้นนอกและเขตชั้นใน

3. สร้างความเข้าใจในหลักการบริหารให้แก่ข้าราชการ และการยอมรับความเป็นจริงในหลักวิชาการว่า การแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ออกเป็น สำนัก และเขตนั้นก็เพื่อต้องการให้สำนักเป็นผู้เลี้ยงของเขต ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง กิจการทั้งหลายทั้งปวงที่มีอยู่ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ควรจะให้เขตเป็นผู้ปฏิบัติ และให้สำนักต่าง ๆ เป็นหน่วยงานส่งกำลังบำรุง และเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา แม้วางงานบางอย่างจะเป็นงานที่เกินกำลังและขีดความสามารถของเขต ในปัจจุบันนี้ก็ตาม แต่ในอนาคตหากเขตมีอัตรากำลัง งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอแล้ว คาดว่าจะไม่เกินความสามารถของเขตไปได้ สิ่งที่สำคัญคือ ให้เขตแต่ละเขตมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น แม้ว่าการดำเนินการบางอย่างที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันหลายเขต เช่น การสร้างถนนสายใหญ่ ๆ ที่ต้องผ่านหลายเขตในกรุงเทพมหานคร วิธีการที่จะให้มีการประสานงานกันเพื่อให้งานมีมาตรฐาน ควรจัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาพิจารณาและตัดสินใจร่วมกันได้ เป็นต้น

4. เพื่อป้องกันการทุจริต ที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่เขตมีอำนาจและมีอิสระมากขึ้น จำเป็นต้องระมัดระวัง จะต้องมีการตรวจสอบการเงิน และการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตของเขตอย่างเข้มแข็ง มีระบบ การตรวจสอบตัวบุคคล ผู้มีพฤติกรรมส่อไปในทาง



ทุจริต ซึ่งกรุงเทพมหานครจะต้องมีระบบการตรวจงานที่ทันต่อเล่ห์เหลี่ยม และความฉ้อฉล  
ของเขต การป้องกันในกรณีเช่นนี้ เป็นสิ่งจำเป็นต่อกระทำเพื่อความเข้าใจอันดีของประชาชน  
โดยทั่วไปต่อเขต

5. ต้องมีระบบตรวจสอบมาตรฐานการทำงานของเขต ให้เขตทุกเขตในกรุงเทพ  
มหานคร ได้มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ใกล้เคียงกัน และไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่วางไว้ ผล  
ของการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่ได้วางไว้ ย่อมเป็นผลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครโดย  
ส่วนรวม.



## รายชื่อเขต แขวง จำนวนพื้นที่เขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร

1. เขตพระนคร มีพื้นที่ 5,536 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 12 แขวง ได้แก่ แขวงบางขุนพรหม แขวงบ้านพานถม แขวงวัดสามพระยา แขวงวัดชนะสงคราม แขวงตลาดยอก แขวงวัดบวรนิเวศ แขวงเสาชิงช้า แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงวัดราชบพิธ แขวงสำราญราษฎร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง แขวงวังบูรพา
2. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย มีพื้นที่ 1,931 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 5 แขวง ได้แก่ แขวงป้อมปราบศัตรูพ่าย แขวงเทพศิรินทร์ แขวงมหานาค แขวงบ้านบาตร แขวงโสมนัส
3. เขตปทุมวัน มีพื้นที่ 8,369 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 4 แขวง ได้แก่ แขวงรองเมือง แขวงวังใหม่ แขวงปทุมวัน แขวงดุสิต
4. เขตสัมพันธวงศ์ มีพื้นที่ 1,416 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 3 แขวง ได้แก่ แขวงจักรวรรดิ แขวงตลาดน้อย แขวงสัมพันธวงศ์
5. เขตบางรัก มีพื้นที่ 5,536 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 5 แขวง ได้แก่ แขวงมหาพฤฒาราม แขวงดีพระยา แขวงสุริวงค์ แขวงบางรัก แขวงสีลม
6. เขตยานนาวา มีพื้นที่ 36,909 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 8 แขวง ได้แก่ แขวงยานนาวา แขวงวัดพระยาไกร แขวงบางคอแหลม แขวงทุ่งมหาเมฆ แขวงทุ่งวัดดอน แขวงบางโคล่ แขวงบางโพงพาง แขวงช่องนนทรี
7. เขตดุสิต มีพื้นที่ 22,210 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 6 แขวง ได้แก่ แขวงดุสิต แขวงวชิรพยาบาล แขวงสวนจิตรลดา แขวงดีเยี่ยมมหานาค แขวงถนนนครไชยศรี แขวงบางซื่อ
8. เขตพญาไท มีพื้นที่ 21,110 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 7 แขวง ได้แก่ แขวงสามเสนใน แขวงถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท แขวงถนนเพชรบุรี แขวงมักกะสัน

<sup>1</sup> เดิมทีเกี่ยวเขตพญาไทแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 5 แขวงเท่านั้น คือแขวงสามเสนใน แขวงถนนเพชรบุรี แขวงทุ่งพญาไท แขวงมักกะสัน และแขวงถนนพญาไท ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การปกครองใหม่ จึงแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 7 แขวง อยู่ใน กรุงเทพมหานคร, "เรื่อง คั้งและเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงในท้องที่พญาไท" ประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 21 มกราคม 2520. และใน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, ข่าวกรุงเทพมหานคร ปีที่ 14 ฉบับที่ 76 (24 เมษายน 2521), หน้า 2.

แขวงบางกะปิ แขวงกินแกง

9. เขตห้วยขวาง มีพื้นที่ 9.500 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 4 แขวง  
ได้แก่ แขวงห้วยขวาง แขวงสามเสนนอก แขวงกินแกง แขวงบางกะปิ

10. เขตพระโขนง มีพื้นที่ 145.559 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 9  
แขวง ได้แก่ แขวงพระโขนง แขวงคลองตัน แขวงคลองเตย แขวงบางนา แขวงบางจาก  
แขวงสวนหลวง แขวงหนองบอน แขวงประเวศ แขวงคอกไม้

11. เขตบางเขน มีพื้นที่ 169.310 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 9  
แขวง ได้แก่ แขวงลาดยาว แขวงอนุสาวรีย์ แขวงคลองถนน แขวงคลองบางเขน แขวงทุ่งสีกัน  
แขวงทุ่งสองห้อง แขวงสายไหม แขวงออเงิน แขวงนาครัง

12. เขตบางกะปิ มีพื้นที่ 158.781 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 9  
แขวง ได้แก่ แขวงคลองจั่น แขวงวังทองหลาง แขวงลาดพร้าว แขวงคลองกุ่ม แขวงสะพานสูง  
แขวงคันนายาว แขวงจรเข้บัว แขวงสามเสนนอก แขวงหัวหมาก

13. เขตหนองจอก มีพื้นที่ 236.261 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 8  
แขวง ได้แก่ แขวงกระทุ่มราย แขวงหนองจอก แขวงคลองสิบ แขวงคลองสิบสอง แขวงโคกแฝด  
แขวงคูฝิ่งเหนือ แขวงลำผักชี แขวงลำคอกยั้ง

14. เขตมีนบุรี มีพื้นที่ 174.331 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 7 แขวง  
ได้แก่ แขวงมีนบุรี แขวงแสนแสบ แขวงบางชัน แขวงทรายกองดิน แขวงทรายกองดินใต้ แขวง  
สามวาตะวันออก แขวงสามวาตะวันตก

15. เขตลาดกระบัง มีพื้นที่ 123.859 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ  
6 แขวง ได้แก่ แขวงลาดกระบัง แขวงคลองสองต้นนุ่น แขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาตี  
แขวงทับยาว แขวงชุมทอง

16. เขตชนบท มีพื้นที่ 8.626 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 5 แขวง  
ได้แก่ แขวงวัดกัลยาณ์ แขวงหิรัญบุรี แขวงบางยี่เรือ แขวงบุคคโล แขวงตลาดพลู

17. เขตคลองสาน มีพื้นที่ 6.051 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 4 แขวง  
ได้แก่ แขวงสมเด็จพระยา แขวงคลองสาน แขวงบางลำพูล่าง แขวงคลองตันไทร



18. เขตบางกอกน้อย มีพื้นที่ 23.304 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 8 แขวง ได้แก่ แขวงศิริราช แขวงบางช้างหล่อ แขวงบางขุนนนท์ แขวงบางขุนศรี แขวงบางยี่ขัน แขวงบางพลัด แขวงบางบำหรุ แขวงบางอ้อ
19. เขตบางกอกใหญ่ มีพื้นที่ 6.180 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 2 แขวง ได้แก่ แขวงวัดอรุณ และแขวงวัดเทพฯ
20. เขตภาษีเจริญ มีพื้นที่ 53.947 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 10 แขวง ได้แก่ แขวงบางหว้า แขวงบางควน แขวงบางแค แขวงบางแคเหนือ แขวงบางจาก แขวงบางแวก แขวงบางไผ่ แขวงคลองขวาง แขวงปากคลองฯ แขวงคูหาสวรรค์
21. เขตบางขุนเทียน มีพื้นที่ 181.156 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 7 แขวง ได้แก่ แขวงจอมทอง แขวงบางขุนเทียน แขวงบางบอน แขวงท่าข้าม แขวงสามก่า แขวงบางมด แขวงบางคอ
22. เขตคลองสาน มีพื้นที่ 79.698 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 8 แขวง ได้แก่ แขวงคลองชักพระ แขวงคลองสาน แขวงฉิมพลี แขวงบางพรหม แขวงบางระมาด แขวงทวีวัฒนา แขวงบางเขื่อนขันธ์ แขวงศาลาธรรมสพม
23. เขตราษฎร์บูรณะ มีพื้นที่ 42.874 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 4 แขวง ได้แก่ แขวงราษฎร์บูรณะ แขวงบางปะกอก แขวงบางมด แขวงทุ่งครุ
24. เขตหนองแขม มีพื้นที่ 48.283 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยแขวงต่าง ๆ 3 แขวง ได้แก่ แขวงหลักสี่อง แขวงหนองแขม แขวงหนองค้างพลู

ตารางแสดงเขต แขวง พื้นที่ จำนวนประชากร และความหนาแน่นของประชากร  
แยกตามเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร

เขต	จำนวนแขวง	พื้นที่/ตาราง กิโลเมตร	จำนวนประชากร	ความหนาแน่น/ ตารางกิโลเมตร
พระนคร	12	5.536	128,373	23,188
ป้อมปราบศัตรูพ่าย	5	1.931	198,170	102,625
ปทุมวัน	4	8.369	232,555	27,787
สัมพันธวงศ์	3	1,416	80,574	56,902
บางรัก	5	5.536	117,676	21,256
ยานนาวา	8	36.909	368,634	9,987
ดุสิต	6	22,210	431,077	19,409
พญาไท	7	25.310	647,419	25,936
ห้วยขวาง	4	18.500	220,863	10,617
พระโขนง	9	143.559	474,842	3,307
บางเขน	9	169.310	342,363	2,022
บางกะปิ	9	163.581	184,714	1,163
หนองจอก	8	236.261	48,464	205
มีนบุรี	7	174.331	48,373	277
ลาดกระบัง	6	123.859	37,554	303
ชนบุรี	5	8.626	246,626	28,591
คลองสาม	4	6.051	144,016	23,800
บางกอกน้อย	8	23.304	372,356	15,974
บางกอกใหญ่	2	6.180	96,365	15,107
ภาษีเจริญ	10	53.947	163,685	3,034

เขต	จำนวนแขวง	พื้นที่/ตาราง กิโลเมตร	จำนวนประชากร	ความหนาแน่น/ ตารางกิโลเมตร
บางขุนเทียน	7	181.156	183,473	1,012
คลองตัน	8	79.698	60,303	756
ราษฎร์บูรณะ	4	42.874	98,447	2,296
หนองแขม	3	48.283	35,752	740
รวม 24 เขต	153	1,586.537	5,063,637	

ที่มา : แผนกเลือกตั้งและสถิติ กองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, 2520.