

แนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง

"ปัญหาอุปสรรคของกรุงเทพมหานครมีหลายเรื่อง แต่เรื่องที่สำคัญคือความไม่เป็นตัวของตัวเอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดโครงสร้าง มันไม่แน่นอน คือจะเป็นเทศบาลทั่วไป ซึ่งเป็นกฎหมายโหล หรือจะให้เป็นการปกครองท้องถิ่นเป็นนครหลวงเป็นพิเศษ ก็ไม่เอาไหนสักรูป เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานต่าง ๆ มันถึง เป็นไปด้วยความลำบาก"

ทัศนะข้างต้นที่ยกมานี้ เป็นเสมือนภาพสะท้อนให้เห็นปัญหาของโครงสร้างในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน และตรงไปตรงมาที่สุด ซึ่งปัญหานี้ดูเหมือนจะได้รับการเอาใจใส่ และสนใจจากบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ มาโดยตลอด ผู้วิจัยได้พยายามสำรวจแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการนครหลวง ซึ่งได้มีการแสดงออกอย่างเป็นหลักฐาน และเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้ว ปรากฏว่ามีแนวความคิดที่แตกต่างหลากหลายทั้งได้ประมวลไว้ดังต่อไปนี้

แนวความคิดของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี^๑

รูปแบบที่ ๑ แบบกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติการจักระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

ในรูปแบบนี้ กรุงเทพมหานครจะมีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบนครหลวง โดยเน้นถึงระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และให้อำนาจมากแก่ฝ่ายผู้บริหาร

^๑ทองค้อ กัลยาไม ๗ อุษรยา, "ปัญหาหลักของ กทม.", หน้า ๒.

^๒พรชัย เทพปัญญา, "กรุงเทพมหานคร : รูปแบบการบริหารงานในอนาคต."

วารสารรัฐศาสตร์ ๒ (มีนาคม ๒๕๒๔) : ๑๑๔ - ๑๗๑.

คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั่นเอง สำหรับในรูปแบบนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง การบริหารงาน ภายในกรุงเทพมหานครแบ่งระดมการบริหารงานออกเป็น ๒ ระดมด้วยกัน คือ ระดมกำหนด นโยบายซึ่งได้แก่ สำนักงานกลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการประจำสูงสุด และระดมปฏิบัติการซึ่งได้แก่เขตซึ่งมีหัวหน้าเขตเป็นผู้บริหารสูงสุด มาจากการแต่งตั้งจากปลัดกรุงเทพมหานคร

รูปแบบที่ ๒ แบบกรุงเทพมหานครที่มีผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง

ลักษณะโครงสร้างการบริหารงานเหมือนกันกับในแบบที่หนึ่ง คือ แบ่งออกเป็นสำนักงานกลาง ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครและเขต แต่สิ่งที่แตกต่างกันอยู่ตรงที่สำนักงานกลางจะ เปลี่ยนจากการบริหารงานส่วนท้องถิ่นไปเป็นราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาล สามารถแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ สำหรับสภากรุงเทพมหานคร นั้นคงจะให้ตามเดิมและมาจากการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและความคุมการปฏิบัติงานของ ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคือการพิจารณางบประมาณของกรุงเทพมหานครที่มาจากประชาชน ในรูปแบบ ที่ ๒ นี้จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างการบริหารงานคล้ายคลึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีบทบาทที่สำคัญในปัจจุบัน

รูปแบบที่ ๓ แบบทรวงนครบาลที่มีหน่วยย่อย

ในรูปแบบนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางกรุงเทพมหานครให้เป็นกระทรวงหรือทบวงนครบาล ในลักษณะของการบริหารราชการส่วนกลาง และมีการนำเอาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องชุมชนเมือง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเขตกรุงเทพมหานคร มารวมกันภายใต้กระทรวงหรือทบวงนี้ ทั้งนี้ จึงสรุปได้ในประการแรกว่าในรูปแบบที่สามนี้ได้เปลี่ยนการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในระดมแรก สำนักงานกลางกรุงเทพมหานครมาเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนการจัดการปกครองท้องถิ่น นั้นในรูปแบบนี้กำหนดไว้ในระดมที่ ๒ รองลงมาจากระดมแรก กล่าวคือ จะจัดให้มีหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นย่อย ๆ ขึ้นมา เรียกว่า นครบาลและนครบาลนี้จะมีผู้บริหารและสถานนครบาลมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนภายในเขตนครบาล นครบาลที่จัดตั้งแต่ละแห่งนี้ขึ้นตรงกับกระทรวงหรือทบวงนครบาล การจัดการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในรูปแบบที่สามนี้เป็นแบบที่รัฐบาลสมัย พล.อ.เกรียงศักดิ์

และแบบที่พรรคกิจสังคมได้เสนอไว้ โดยมีข้อแตกต่างกันที่รูปแบบที่เสนอโดยรัฐบาลในสมัย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ให้ตั้งเป็นทบวงนครบาลสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแบ่งกรุงเทพมหานคร ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ เรียกว่านครบาลออกเป็น ๘ นครบาลด้วยกัน ส่วนการเสนอขอพรรคกิจสังคม นั้น ให้มีการจัดตั้งกระทรวงนครบาลแต่แบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็น ๒ นครหลวง คือ กรุงเทพมหานคร และธนบุรี และแบ่งออกไปเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ซึ่งได้แก่นครบาลอีก ๑๑ แห่ง

รูปแบบที่ ๔ แบบกระทรวงนครบาล และกรุงเทพมหานคร

ในรูปแบบนี้ได้เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงนครบาลขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน ของกรุงเทพมหานครแทนกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังให้มีการจัดตั้งกรมและโณงงานตำรวจ และวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง องค์การขนส่งมวลชน ฯลฯ มาขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล นอกจากนี้ยังให้มีการจัดตั้งสถานครบาล หรือคณะกรรมการสหการนครบาล ซึ่งประกอบไปด้วยปลัดกระทรวง, หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม, หัวหน้าองค์การรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงนครบาล และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่จัดให้บริการในเขต- กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐมนตรีในกิจการทั้งหมด รวมทั้งการเตรียมนโยบายและโครงการที่จะต้องประสานกับ คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานระดับชาติ

สำหรับการจัดการบริหารงานในระดับท้องถิ่นให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเสนอชื่อโดยสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่สูงกว่านายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร และนอกจากนี้ยังให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดอีกด้วย

การบริหารราชการให้มีการแบ่งออกเป็นเขต เช่น ปัจจุบัน โดยมีหัวหน้าเขตซึ่งเป็น ข้าราชการประจำมีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ กรุงเทพมหานครทั้งหมดภายในเขตนั้น นอกจากนี้ยังรับงานที่มอบหมายมาจากกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารงานส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ

รูปแบบที่ ๕ ให้มีการจัดตั้งกระทรวงนคราธรขึ้น โดยกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระดับเมืองใหญ่ทั้งหมด คือ กรุงเทพมหานคร, เทศบาลนครและเทศบาลเมืองแทนกระทรวงมหาดไทย เพื่อควบคุมและประสานงานพัฒนาเมืองทั้งหมดภายในประเทศ เพราะเห็นว่าเมืองต่าง ๆ ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และระหว่างเมืองกับชนบท กระทรวงนคราธรจะโอนกรมฝ่ายพัฒนาการและงานตำรวจฝ่ายที่บริการในเมืองและกรุงเทพมหานคร ตลอดจนกรมรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติงานในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนใหญ่ เช่น การไฟฟ้า, องค์การขนส่งมวลชน, การประปา, การเคหะแห่งชาติ, การทางพิเศษ ฯลฯ

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น รูปการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นส่วนใหญ่

แนวความคิดของกระทรวงมหาดไทย

แนวความคิดนี้เป็นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนอต่อรัฐสภาเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๒๓ โดยเสนอให้มีการจัดตั้ง "ทบวงนครบาล"

๑. หลักการ เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นเมืองหลวง

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๑๐๐๓/๑๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๓ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของกรุงเทพมหานครไปเป็นของทบวงนครบาล สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ...) พ.ศ. จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

ของประเทศ และเป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาล และประกอบ
กับประชากรในกรุงเทพมหานครมีจำนวนหลายล้านกว่าคน ดังนั้น การจัดให้ประชาชนมีอิสระในการ
บริหารกรุงเทพมหานคร ในรูปแบบของราชการส่วนท้องถิ่น จำต้องคำนึงถึงสภาพของกรุงเทพ-
มหานคร ทั้งที่ไกลกว้างขวางตน ควดยเหตุนี้จึงไม่อาจนำระบบที่กำหนดให้การบริหารราชการในเขต
พื้นที่ทั้งหมดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีราชการส่วนกลาง เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร-
ราชการอยู่ด้วยกันมาซึ่งบังคับได้ สมควรปรับปรุงคัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของกรุงเทพ-
มหานคร

๒. สาระสำคัญ ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรุงเทพมหานคร (เขตพื้นที่)
มีการบริหารราชการ โดยทบวงนครบาลและเทศบาล กล่าวคือ กำหนดให้มีการบริหาร เป็น ๒ ระดับ
ส่วนกลาง มีทบวงนครบาล
ส่วนท้องถิ่น มีเทศบาล

ทบวงนครบาล มีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ คือ การสาธารณสุข โภค การโยธา การพัฒนา
ชุมชนและท้องถิ่น

ทบวงนครบาล ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

ทบวงนครบาล มีรัฐมนตรีทบวงนครบาลรับผิดชอบค้ำนนโยบาย และมีปลัดทบวง-
นครบาล เป็นผู้รับผิดชอบค้ำนราชการประจำ

ทบวงนครบาล จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการทบวง-
นครบาลเป็นประธาน ปลัดทบวงนครบาล อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วย
การสำนักผังเมือง นายกเทศมนตรีของเทศบาลในกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรี
แต่งตั้งอีกไม่เกิน ๕ คน ร่วมเป็นกรรมการ

คณะกรรมการที่ปรึกษา จะมีหน้าที่จัดสรรเงินกองทุนกรุงเทพมหานคร ให้แก่
เทศบาลให้ความเห็นในการออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี-
ว่าการทบวงนครบาล

ในเซตกรุงเทพมหานคร ให้มีเทศบาล ๓ แห่ง จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยให้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นของผูวาระชากรจังหวัด ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย

เพื่อความเข้าใจในก้าน โครงสร้าง โปรคพิจารณาจากแผนภูมิที่ ๕

แนวความคิดของพร รคกิจสังคัม

แนวความคิดนี้เป็นของพร รคกิจสังคัม ที่ได้เสนอต่อรัฐสภาในเวลาใกล้เคียงกับร่าง พ.ร.บ.จัดตั้งทรวงนครบาลของกระทรวงมหาดไทย โดยพร รคกิจสังคัมเสนอให้มีการจัดตั้ง "กระทรวงนครบาล"

•• หลักการ พร รคกิจสังคัมมีความเห็นว่า "เนื่องจากรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการใช้อำนาจปกครองราษฎร และการบริหารราชการแผ่นดิน ในพื้นที่ทุกตารางนิ้วทั่วราชอาณาจักรไทย แต่ในปัจจุบัน กฎหมายกำหนดให้การปกครองราษฎรในนครหลวง และการบริหารราชการนครหลวง ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลไม่อาจควบคุมดูแลการใช้อำนาจปกครองราษฎร ในนครหลวง และการบริหารราชการนครหลวง เพื่อป้องกันและแก้ไขความผิดพลาดหรือความบกพร่องได้

สมควรจัดตั้งกระทรวงนครบาลให้เป็นองค์กรหลัก ในการใช้อำนาจปกครองราษฎรในนครหลวงและการบริหารราชการนครหลวง โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาทั้งนี้ให้มีการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กร การปกครองท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ใ้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยนครหลวง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสาร โร เนียว ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัตินครหลวง พ.ศ. ของพร รคกิจสังคัม เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาได้รับหลักการ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

พรรคกิจสังคมให้ตั้ง "กระทรวงนครบาล" เป็นราชการส่วนกลาง และในส่วนท้องถิ่น
ก็ให้มีการปกครองในรูป "นครหลวง" (ซึ่งเป็นการปกครอง ๒ ระดับ)

"นครหลวง" มีอยู่ ๒ แห่ง คือ นครหลวงกรุงเทพ และนครหลวงธนบุรี ในแต่ละ
นครหลวงจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า "นครบาล" รวมทั้งสิ้นจะมี ๑๑ นครบาล
(เป็นนครบาลกรุงเทพ ๘ นครบาล และนครบาลธนบุรี ๓ นครบาล)

พรรคกิจสังคมให้เหตุผลในเรื่องนี้ไว้ว่า

๑. กรุงเทพมหานครและธนบุรีมีประวัติความเป็นมาเคียงคู่กันตลอดมา จึงสมควร
แยกออกเป็นนครหลวงกรุงเทพและนครหลวงธนบุรี

๒. การจัดระเบียบบริหารราชการนครหลวงในรูปกรุงเทพมหานครตามที่เป็นอย่าง
ในปัจจุบัน ประสบปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ เช่น

๒.๑ กรุงเทพมหานคร เป็นเพียงองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวง มีอำนาจ
หน้าที่และขีดความสามารถในการบริหารงานไม่เพียงพอที่จะดำเนินการโครงการใหญ่ ๆ
เพื่อให้บริการแก่ชุมชนนครหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง แค่นี้ก็ขึ้นอยู่กับกระทรวง-
มหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย ก่อให้เกิดช่องว่าง
ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยและประสานงาน
กับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

๒.๒ ในปัจจุบันปัญหาที่ราษฎรในกรุงเทพมหานครต้องประสบอยู่ตลอดเวลา
คือกรุงเทพมหานครและหน่วยงานราชการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ขาดการประสานงาน
ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนั้นงานบริการสาธารณูปโภคบางอย่าง ก็ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบ
อย่างแท้จริง มีหน่วยราชการและองค์การของรัฐหลายหน่วยดำเนินงานซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น
การจราจร ทำเนียบงานจราจร โดยสำนักงานควบคุมการจราจรของกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพ-
มหานคร กรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
เป็นต้น

๑๑. การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงและลับ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่น ในระบบนายกเทศมนตรี และเป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อีกทางหนึ่งด้วย

๒. สาระสำคัญ

ในระบอบหรือส่วนกลางให้มีกระทรวงนครบาล โดยมีส่วนราชการ คือ

- ๒๑.๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- ๒๑.๒ สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๒๑.๓ สำนักงานโยมัยและแผนงานนครบาล
- ๒๑.๔ สำนักผังนครหลวง
- ๒๑.๕ กรมสาธารณสุขนครบาล
- ๒๑.๖ กรมการศึกษานครบาล
- ๒๑.๗ กรมตำรวจนครหลวง
- ๒๑.๘ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนครบาล
- ๒๑.๙ กรมโยธานครบาล

ในระบอบหรือส่วนท้องถิ่น จะมีเขตพื้นที่เป็น ๒ ส่วน คือ นครหลวงกรุงเทพ และนครหลวงธนบุรี

นครหลวงกรุงเทพ จะมีองค์การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า นครบาล จำนวน ๔ นครบาล

นครหลวงธนบุรี จะมี ๓ นครบาล

ในแต่ละนครบาล จะมีนายกนครบาลและสภานครบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรงและลับ

นายกนกรบาด แดงตั้งรองนายกนกรบาด ๔ นาย

นกรบาดจะมีหน้าที่เสมือนหนึ่ง กทม. ในปัจจุบันนี้

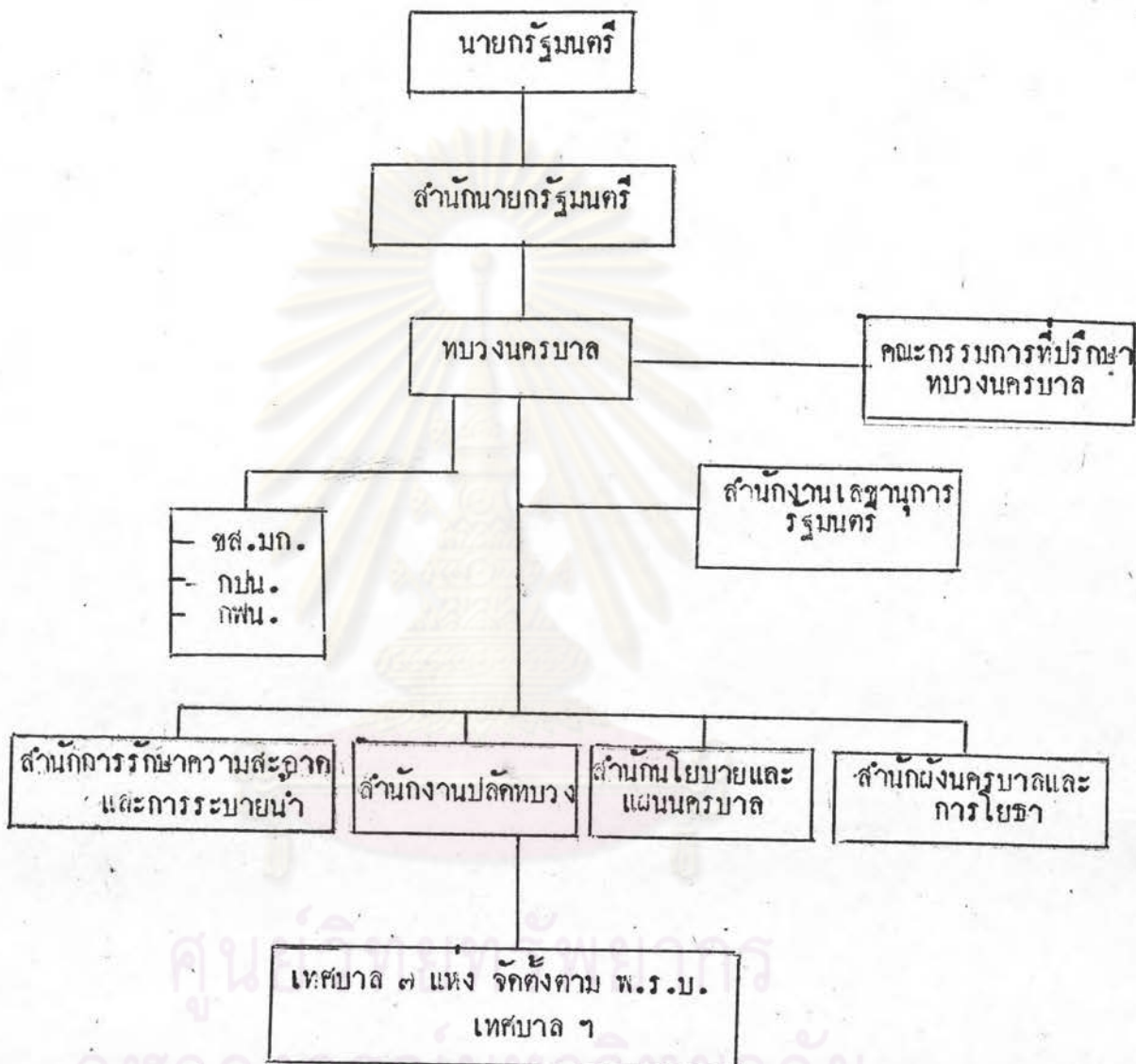
เพื่อความเข้าใจในโครงสร้างของกระทรวงนกรบาด นครหลวง และนกรบาด
โปรดดูรายละเอียดจากแผนภูมิที่ ๒ และแผนภูมิที่ ๓



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

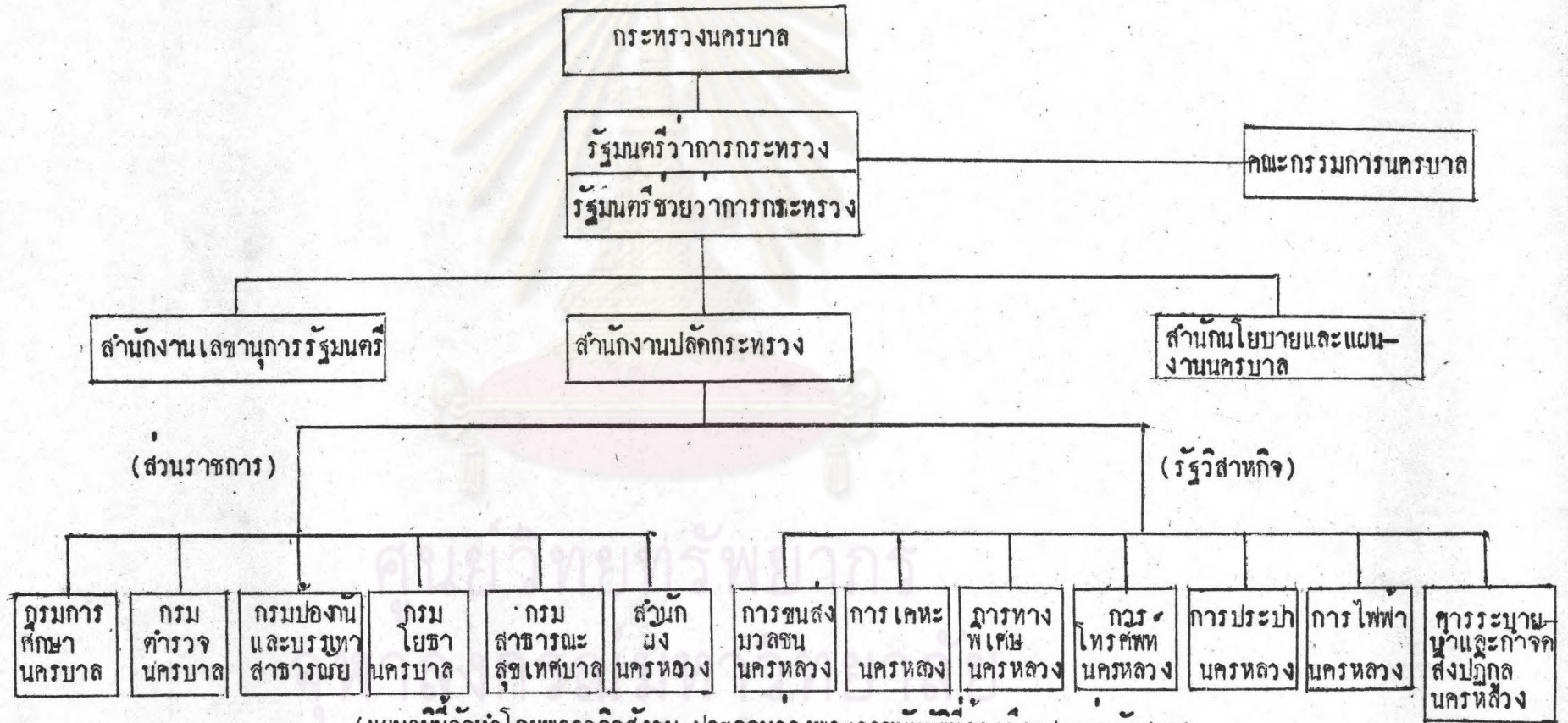
แผนภูมิที่ ๕

แผนภูมิแสดงการจัดองค์การทบวงนครบาล



(แผนภูมินี้จัดทำโดยผู้วิจัย)

แผนภูมิที่ ๒
แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล
แผนภูมิการบริหารส่วนกลาง

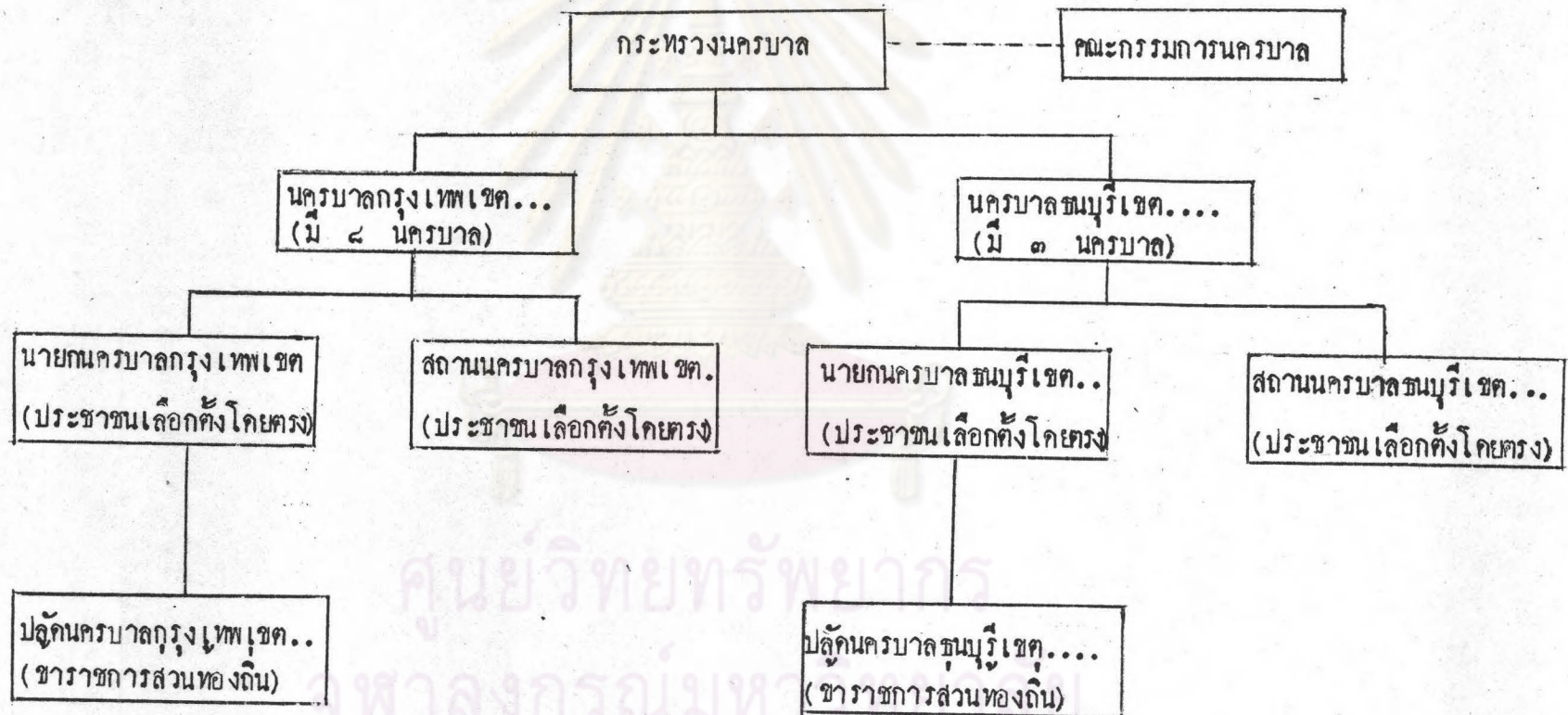


(แผนภูมินี้จัดทำโดยพรรคกิจสังคม ประกอบร่างพระราชบัญญัติที่อ้างถึงเสนอต่อรัฐสภา)

แผนภูมิที่ ๗

แผนภูมิการจัดองค์การกระทรวงนครบาล

แผนภูมิการบริหารส่วนท้องถิ่น



แนวความคิดของสภาวิจัยแห่งชาติ

สภาวิจัยแห่งชาติโดย ดร.จุมพล สวัสดิ์คิยากร เสนอแนวความคิดในการปรับปรุงองค์กร โดยมีหลักการให้คงรูปโครงสร้างปัจจุบันไว้ แต่ให้มีการจัดหน่วยงานภายในของกรุงเทพมหานคร เสียใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

๑. จัดให้สำนักงานมีปริมาณงาน ความรับผิดชอบที่สูงพอสมควร เพื่อเตรียมการยกฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคลในอนาคตเหมือนกรมในสังกัด กระทรวง ทบวงของรัฐบาล ในการนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่จะแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้งานแล้วเสร็จเด็ดขาดภายในสำนักเป็นส่วนใหญ่เช่นเดียวกับกรม ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เห็นควรดำเนินการเป็น ๒ ระยะ คือ

๑.๑ ในระยะสั้น เมื่อคณะผู้บริหาร เห็นชอบให้มีการปรับปรุงส่วนราชการตามที่คณะกรรมการฯ เสนอแล้ว ก็เห็นควร เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร พิจารณามอบอำนาจสั่งราชการให้แก่ผู้อำนวยการสำนักในการมอบอำนาจนั้น อาจมอบให้เป็นบางเรื่อง เพื่อเป็นการทดลองการปฏิบัติราชการของผู้ผู้อำนวยการสำนักในฐานะอธิบดี ก่อนที่จะมีการรับงานจริง

๑.๒ ในระยะยาว ให้เสนอแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเสนอพระราชกฤษฎีกาเพื่อแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานคร

๒. รวมสำนักและกองที่มีลักษณะงานสัมพันธ์ และมีเป้าหมายหลักในการปฏิบัติงานเป็น อย่างเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน ความรวดเร็ว การปรับเปลี่ยน อัตรากำลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ที่ กท.๐๕๐๘/๑๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๓ จาก ดร.จุมพล สวัสดิ์คิยากร ประธานคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔. ปรับปรุงการประสานงานกับหน่วยงานสาธารณูปโภค โดยโอนอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคม และให้ฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๕. ปรับปรุงเกี่ยวกับการคลังให้กรุงเทพมหานครสามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร

๖. แบ่งพื้นที่ของเขตให้เหมาะสม โดยอาจตั้งเขตเพิ่มขึ้น เพราะมีความแตกต่างกันมากในจำนวนเนื้อที่และประชากร

๗. ควรให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่เพียงตำแหน่งเดียว และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก ๒ คน

๘. ควรให้สำนักต่าง ๆ มีฐานะ เป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับกรม และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารให้ชัดเจนระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักและหัวหน้าเขต

แนวความคิดของนายพรชัย เทพปัญญา

นายพรชัย เทพปัญญา อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้เสนอแนวความคิดที่สอดคล้องกับรูปแบบที่ ๕ ของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีที่เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงนคราชนัน เพื่อรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่และรวมทั้งกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตาม นายพรชัย เทพปัญญา ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในรูปแบบที่ห้าได้มองข้ามถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งมีฐานะต่ำกว่าเทศบาลเมือง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา สุขาภิบาล ตลอดจนสภาตำบล ซึ่งการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเป็นพื้นฐาน

"พรชัย เทพปัญญา," กรุงเทพมหานคร : รูปแบบการบริหารงานในอนาคต"

ที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมการปกครอง
 ในระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะเพิ่มความรับผิดชอบให้กระทรวง
 ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นชนบทและการพัฒนาท้องถิ่นเขาไปด้วย เพื่อไม่ให้
 เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างชนบทกับเมืองในด้านการบริหารและการปกครอง กระทรวงที่จัด
 ตั้งขึ้นมาใหม่จะดูแลรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังต่อไปนี้ : กรุงเทพฯ-
 มหานคร เทศบาล เมืองพัทยา สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล สำหรับ
 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงนี้ จะมีลักษณะในการที่จะเป็นพี่เลี้ยงในการปกครองท้องถิ่น
 ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานในการปกครองตนเองนั้นให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในการบริหารและ
 การปกครอง และนอกจากนี้ยังเป็นการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดตั้งและดูแลนครหลวงภาค
 ซึ่งได้แก่จังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ สงขลา - หาดใหญ่ และชลบุรี ซึ่งจะไม่มีการ
 จัดตั้งในอนาคตอันใกล้

นอกจากนี้ กระทรวงนี้ยังสมควรเอางานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง
 เข้ามารวม เพื่อเป็นการรองรับนโยบายรัฐบาลชุดนี้ที่เป็นถึงความสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น
 เช่นกรมการพัฒนาชุมชน สำนักเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักผังเมืองและหน่วยงานเกี่ยวกับสาธารณูปโภค
 ต่าง ๆ มาขึ้นอยู่กับกระทรวงนี้ด้วย สำหรับหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการตั้ง
 มีดังต่อไปนี้

๑. เพื่อให้รัฐบาลมีเป้าหมายอย่างแท้จริงในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น
 พื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
๒. เพื่อให้ความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นทุกแห่งไม่ว่าเป็นชุมชนเมือง ชุมชนนครหลวง
 หรือชุมชนชนบท ซึ่งในปัจจุบันมีช่องว่างของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ภายในชุมชนดังกล่าว
๓. เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้ด้วยตนเอง และมีรายได้เป็นของตนเองมากยิ่งขึ้น
 ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณจากส่วนกลาง
๔. เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของกระทรวงมหาดไทยในขณะนี้ลงเพื่อที่จะช่วย
 ประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยให้ดียิ่งขึ้น

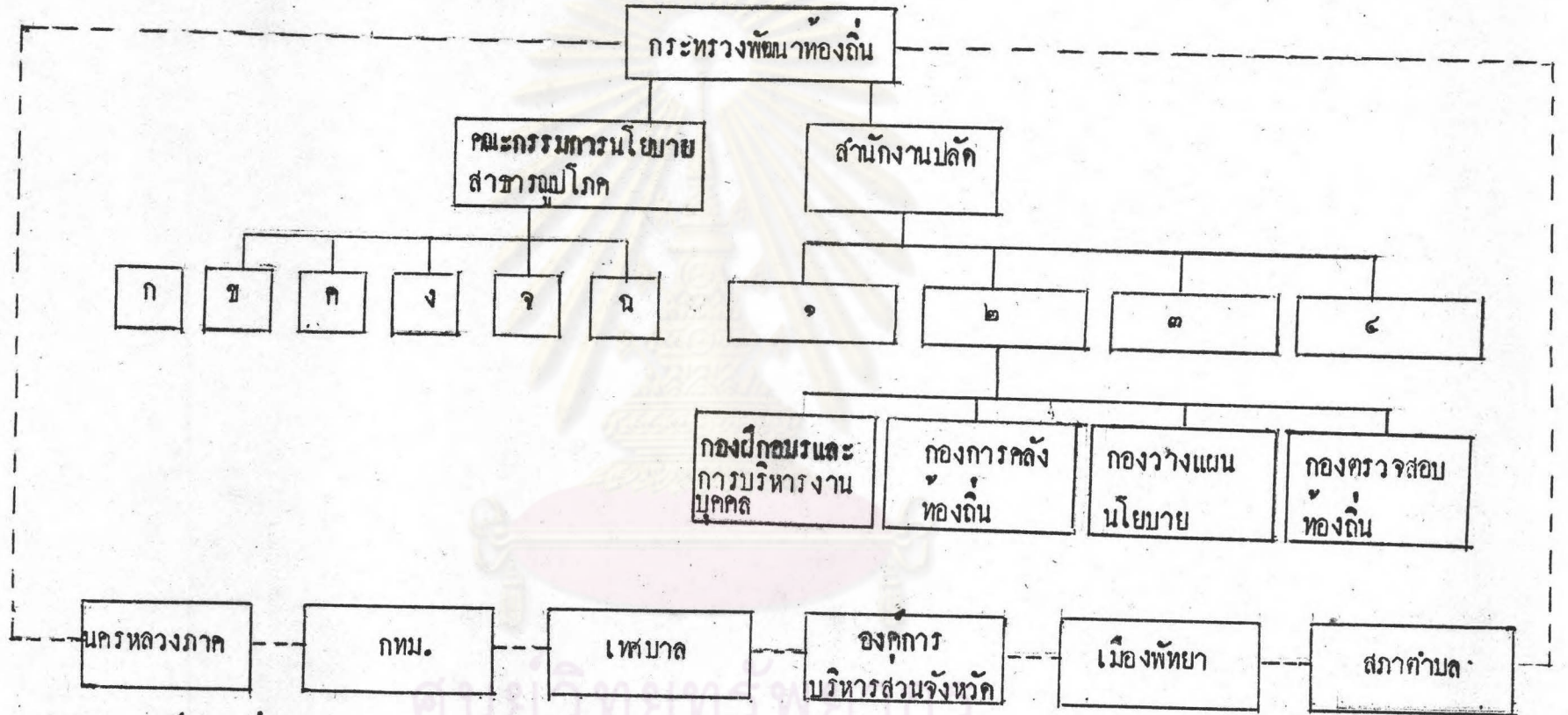
๕. เพื่อแก้ไขปัญหาคความแออัดของกรุงเทพมหานคร เมื่อเมืองอื่น ๆ ซึ่งจะเป็น
การแก้ไขปัญหาคความแออัดของกรุงเทพมหานคร ในอีกทางหนึ่งด้วย

ถึงแม้มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นก็ไม่เป็นการช้คน โยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัด
ตั้งหน่วยราชการใหม่ขึ้น เพราะกระทรวงใหม่นี้จะ โอนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน
เดิมเข้ามาแทนที่ดังแผนภูมิในหน้าถัดไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ ๕
กระทรวงพัฒนาท้องถิ่น



- ก. = องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จ. = การทางพิเศษ ๑. = กรมพัฒนาชุมชน
 ข. = สำนักผังเมือง ฉ. = การเคหะแห่งชาติ ๒. = กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 ค. = การไฟฟ้านครหลวง, ภูมิภาค ๓. = สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
 ง. = การประปานครหลวง, ภูมิภาค ๔. = กรมโยธา

แนวความคิดของนายอิสระ สุวรรณผล และนายไพศาล ชัยมงคล

ทั้งสองท่านมีความเห็นว่า แม้ความพยายามกันอย่างมากมายจากหลายฝ่าย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่การสร้างรูปแบบอุดมคติที่ถือว่าเป็นยาสารพัดโรคแก้ปัญหามหานครแห่งนี้ได้ ก็อาจเป็นความพยายามที่ไม่น่าถูกต้องเพราะปัญหาของกรุงเทพมหานครนั้นไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกฎหมาย หรือการเมือง หากแต่ต้องใช้มาตรการทางการบริหาร โดยให้มีการเร่งรัดพัฒนาสมรรถนะขององค์การบริหารท้องถิ่น คือกรุงเทพมหานครด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดสภาพและบทบาทของกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงโครงสร้างภายใน การพัฒนาภาวะผู้นำและบุคคลากร ตลอดจนเพิ่มพูนความสามารถทางการเงิน

ในอนาคตอันใกล้ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครก็คงไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก แม้จะมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองให้มีการออกกฎหมายการบริหารกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการ และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ในที่สุดผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะต้องมาจากเลือกตั้งอย่างแน่นอน

ถึงแม้มีแรงกดดันให้แบ่งแยกนครชนบุรี ออกจากกรุงเทพมหานครด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่อาณาเขตกรุงเทพมหานครก็คงกว้างใหญ่ไพศาลเช่นเดิม หรือขยายกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยรวมจังหวัดสมุทรปราการ (บางส่วน) และนนทบุรีเข้ามาด้วย แต่ถึงไม่รวมสองจังหวัดนั้นเข้ามา กรุงเทพมหานครอาจต้องมีเขตการบริหารเพิ่มขึ้น จนถึง ๓๒ - ๓๕ เขตอย่างแน่นอนในอีก ๒ ทศวรรษหน้า และในแต่ละเขตอาจมีสภาท้องถิ่นของตนเอง แต่อำนาจการบริหารส่วนใหญ่ก็คงยังอยู่ที่เสาชิงช้า

บทบาทของกรุงเทพมหานครอาจเพิ่มขึ้น โดยมีส่วนเข้าไปร่วมกำกับและดูแลรัฐวิสาหกิจ-สาธารณูปโภค เช่น การขนส่งมวลชน ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนอาจตั้งการพาณิชย์ของตนเพิ่มเติม นอกเหนือจากบริษัทสามัคคีค้าสัตว์ โรงงานนุ้ย สถานชานนุบาล และสำนักงานตลาด โดยอาจมีธนาคารหรือบริษัทเงินทุนของตนเอง

แนวความคิดของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง และคณะ

กลุ่มนี้ได้มีการสำรวจประชามติจากประชาชนในเขตพื้นที่ฝั่งธนบุรี โดยเสนอแนวความคิดในการแยกการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันออกเป็น ๒ ส่วน คือ "กรุงเทพมหานคร" และ "กรุงธนบุรีมหานคร" โดยมีเหตุผลที่สำคัญว่า เพื่อขจัดชื่อกรุงธนบุรีเอาไว้ให้สูญหายไปจากประวัติศาสตร์

กลุ่มนี้ได้ดำเนินการออกสำรวจประชามติ เมื่อวันที่ ๔ - ๕ มิถุนายน ๒๕๒๒ ซึ่งมีรายละเอียดผลสำรวจประชามติพอสรุปได้ดังนี้



รายงานวิจัยเรื่องโครงการสำรวจประชามติ การแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร โดย ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง และคณะ (อัครสำเนาะ, โนปรากฏ วัน เกื่อน ปี และแหล่งพิมพ์).

ตารางที่ ๓
ผลประชาคมติ"การแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร"
ระหว่างวันที่ ๔ - ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๖

พื้นที่	ข้อมูลที่ต้องการ	ข้อมูลที่ได้รับ	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่ออกความเห็น
๑. ราษฎร์บูรณะ	๒๔๒	๒๔๑	๓๕	๑๑๘	๔๔
๒. หนองแขม	๕๓	๕๖	๔๐	๔๑	๑๕
๓. คลองตัน	๖๔	๓๒	๓๓	๓๑	๘
๔. ภาษีเจริญ	๓๘๓	๓๘๑	๑๕๕	๑๓๔	๔๘
๕. บางกอกน้อย	๓๖๕	๓๕๓	๓๔๖	๓๑๒	๓๕
๖. บางกอกใหญ่	๒๐๔	๒๐๒	๓๕	๑๐๕	๑๘
๗. ชนบุรี	๕๓๐	๕๓๓	๒๓๕	๒๓๓	๖๑
๘. คลองสาน	๒๓๕	๒๘๓	๑๒๘	๑๓๔	๓๑
๙. บางขุนเทียน	๔๔๐	๔๔๑	๑๕๕	๑๓๕	๖๘
รวม	๓,๐๐๐	๓,๐๐๖	๑,๒๕๘	๑,๓๘๖	๓๒๒
เปอร์เซ็นต์		๑๐๐	๔๓.๑๘	๔๖.๑๑	๑๐.๗๑

ตารางที่ ๔

ตารางแสดงเหตุผลของผู้ที่เห็นควยกับการแยกทรงชนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร

เหตุผล	ชนบุรี	บางกอกน้อย	บางกอกใหญ่	บางขุนเทียน	ภาษีเจริญ	คลองสาน	คลองตัน	ราษฎร์บูรณะ	หนองแขม
ก.	๑๕๐	๒๑๘	๕๕	๑๑๑	๓๐	๓๕	๒๑	๕๓	๒๓
ข.	๒๘	๕๕	๑๕	๕๘	๒๕	๕๐	๖	๒๒	๑๖
ค.	๑๕	๒๖	๕	๓๕	๑๓	๓๐	๑	๑๒	๕
ง.	๒๐	๕๕	๑๑	๑๐	๖๓	๕	๓	๖	-
รวม	๒๕๓	๓๘๓	๕๕	๒๑๓	๑๘๓	๑๖๕	๓๑	๘๓	๕๕

(เปอร์เซ็นต์)

เหตุผล	ชนบุรี	บางกอกน้อย	บางกอกใหญ่	บางขุนเทียน	ภาษีเจริญ	คลองสาน	คลองตัน	ราษฎร์บูรณะ	หนองแขม
ก.	๕๖.๖๘	๕๖.๓๓	๕๕.๕๑	๕๒.๑๑	๓๘.๒๕	๑๕.๕๐	๖๓.๓๕	๕๕.๐๒	๕๒.๒๓
ข.	๒๓.๕๓	๒๕.๕๕	๒๐.๒๑	๒๗.๒๓	๑๕.๘๕	๓๐.๖๘	๑๙.๓๖	๒๕.๒๕	๓๖.๓๖
ค.	๕.๖๕	๖.๗๒	๕.๕๕	๑๕.๕๖	๕.๒๕	๑๘.๕๑	๓.๒๓	๑๓.๓๕	๑๑.๓๓
ง.	๘.๑๐	๑๑.๓๓	๑๑.๓๐	๔.๓๐	๓๖.๖๑	๕.๕๒	๕.๖๓	๖.๘๐	-
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ

- | | | | |
|--------|----|---------|---|
| เหตุผล | ก. | หมายถึง | "กรุงเทพมหานครรวมกับธนบุรีทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไป
ดูแลไม่ทั่วถึง" |
| | " | ข. | " |
| | " | ค. | " |
| | " | ง. | " |
- "กรุงเทพมหานครรวมกับธนบุรีทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไป
ดูแลไม่ทั่วถึง"
- "ธนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรที่จะให้ความสำคัญ โดยแยก
ออกมาตั้งเป็นอีกจังหวัดหนึ่ง"
- "ธนบุรีสามารถพัฒนาควยเงินภาษีของตนเอง"
- "อื่น ๆ"



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๕

ตารางแสดง เหตุผลของพื้นที่ไม่เห็นควยกับการแยกกรุงเทพมหานครออกจากกรุงเทพมหานคร

เหตุผล	ธนบุรี	บางกอกน้อย	บางกอกใหญ่	บางขุนเทียน	ภาษีเจริญ	คลองสาน	คลองจั่น	ราษฎร์บูรณะ	หนองแขม
ก.	๒๘	๔๒	๓	๒๙	๑๒	๔	-	๖	๑
ข.	๕๒	๑๒๓	๓๔	๖๐	๒๙	๖๕	๑๕	๒๘	๒๔
ค.	๔๕	๑๐๔	๓๐	๓๓	๒๗	๕๔	๑๔	๔๕	๔
ง.	๖๔	๔๐	๕๒	๕๗	๑๐๕	๑๘	๑๓	๔๐	๕
รวม	๒๒๙	๓๕๙	๑๑๙	๑๗๙	๑๗๓	๑๔๖	๓๗	๑๒๓	๔๓

(เปอร์เซ็นต์)

เหตุผล	ธนบุรี	บางกอกน้อย	บางกอกใหญ่	บางขุนเทียน	ภาษีเจริญ	คลองสาน	คลองจั่น	ราษฎร์บูรณะ	หนองแขม
ก.	๑๒.๒๓	๑๑.๗๐	๒.๕๒	๑๖.๒๐	๖.๕๔	๖.๑๖	-	๔.๘๘	๒.๓๓
ข.	๑๐.๑๘	๓๔.๒๖	๒๘.๕๗	๓๓.๕๒	๑๖.๓๖	๔๔.๕๒	๔๐.๕๔	๒๒.๓๖	๕๕.๘๑
ค.	๑๙.๖๕	๒๘.๙๗	๒๕.๒๑	๑๘.๔๔	๑๕.๖๑	๓๖.๙๕	๒๘.๓๒	๓๙.๘๔	๒๙.๙๓
ง.	๒๗.๙๔	๒๕.๐๗	๔๓.๑๐	๓๑.๘๔	๖๐.๖๙	๑๒.๓๓	๓๕.๑๔	๓๒.๕๒	๒๐.๙๓
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ

- เหตุผล ก. หมายถึง "เห็นว่าการแยกทำให้ธนบุรีไม่สามารถเลี้ยงตัวเองและ
พัฒนาตัวเองได้"
- " ข. " " เห็นว่าการแยกจะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบ
การบริหารงาน"
- " ค. " " เห็นว่ากรุงธนบุรีมีความเจริญเกือบเท่ากรุงเทพมหานคร
อยู่แล้ว จึงควรที่จะรวมเข้าเป็นเมืองหลวงเช่นเดียวกับ
กรุงเทพมหานคร"
- " ง. " " อื่น ๆ "



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เขตชนบุรี

จากจำนวนประชากรของเขตชนบุรีที่เห็นด้วยกับการแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพฯ พบว่า ประมาณ ๕๗ % ให้เหตุผลว่า กรุงเทพมหานครรวมกับชนบุรีแล้ว เป็นเมืองใหญ่ดูแลไม่ทั่วถึง สำหรับเหตุผลที่รองลงมาคือ ชนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรที่จะให้ความสำคัญ โดยแยกออกมาตั้งเป็นอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒๔ % สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อยได้แก่ ชนบุรีสามารถพัฒนาควยเงินภาษีของตนเอง, สะดวกแก่การศึกษาต่อราชการ

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพฯ พบว่าส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การแยกจะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๔๐ % และอีก ๒๐ % ให้ความเห็นว่า ทั้งกรุงเทพฯ และชนบุรีมีความเจริญเกือบเท่ากัน จึงควรที่จะรวมกัน สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ การแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพฯ ทำให้ชนบุรีเลี้ยงตัวเองไม่ได้, ทำให้เกิดความยุ่งยากในการศึกษาต่อราชการ, ทำให้เกิดความแตกแยกของประชาชน และเป็นอยู่อย่างนี้ก็แล้ว เป็นต้น

เขตบางกอกน้อย

สำหรับผู้ที่เห็นด้วยกับการแยกกรุงเทพฯ และชนบุรีออกจากกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไป ดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๖ % ที่รองลงมาได้แก่เหตุผลที่ว่า ชนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรที่จะให้ความสำคัญ โดยแยกออกมาตั้งเป็นอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒๖ % นอกนั้นเป็นเหตุผลย่อย ๆ ได้แก่ การแยกจะทำให้ชนบุรีเจริญยิ่งขึ้น, การศึกษาต่อราชการสะดวกขึ้น, ชนบุรีสามารถพัฒนาควยเงินภาษีของตนเอง และจะทำให้การจราจรสะดวกมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วย ปรากฏว่า ๓๔ % ให้เหตุผลว่า การแยกจะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน และ ๒๕ % ให้เหตุผลว่า ชนบุรีและกรุงเทพฯ มีความเจริญเกือบเท่ากัน จึงควรที่จะรวมกัน ส่วนที่เหลือได้ให้เหตุผลที่แตกต่างกันออกไป เช่น ชนบุรีไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้, เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ, ไม่เกิดประโยชน์อะไรจากการแยก, และทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน เป็นต้น

เขตบางกอกใหญ่

ผู้ที่เห็นด้วยกับการแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไป คุดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๕ % รองลงมาให้เหตุผลว่า ธนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรให้ความสำคัญโดยแยกออกมาตั้งเป็นอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒๐ % สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ ธนบุรีจะปกครองตนเอง, ระบบการศึกษาสื่อสารในธนบุรีจะดีขึ้น และการบริหารคล่องตัวขึ้น

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การแยกจะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน และธนบุรีกับกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกือบเท่ากัน จึงควรที่จะรวมกัน ซึ่งมีอยู่ ๒๕ % และ ๒๕ % ตามลำดับ สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ อยู่แล้ว, สิ้นเปลืองงบประมาณ, ทำให้เกิดความแตกแยก และแยกไปก็ไม่มีความประโยชน์ เป็นต้น

เขตบางขุนเทียน

ผู้ที่เห็นด้วยกับการแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไปทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๒ % และอีก ๒๗ % ให้เหตุผลว่า ธนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรที่จะให้ความสำคัญ และอีก ๑๖ % ให้เหตุผลว่า ธนบุรีสามารถพัฒนาด้วยเงินภาษีของตนเอง สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ก็คือ การศึกษาราชการสะดวกขึ้น, การบริหารงานคล่องตัวมากขึ้น

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่คือประมาณ ๓๔ % ให้เหตุผลว่า จะเกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน อีกประมาณ ๑๔ % และ ๑๖ % ให้เหตุผลว่า ธนบุรีและกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกือบเท่ากัน จึงควรที่จะรวมกัน และ ธนบุรีไม่สามารถเลี้ยงตัวเองและพัฒนาตัวเองได้ตามลำดับ ส่วนเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ ที่อยู่แล้ว, จะทำให้เกิดความยุ่งยากส่วนตัว, ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

เขตภาษีเจริญ

ผู้ที่เห็นด้วยกับการแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไปดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๓๔. รองลงมาให้เหตุผลว่า ธนบุรีเป็นเมือง

หลวงเก่า ควรจะให้ความสำคัญ และ ชนบุรีสามารถพัฒนาด้วยเงินภาษีของตนเอง ซึ่งมี ๑๖ % และ ๕ % ตามลำดับ สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ การบริหารงานทำไ้ทั่วถึง , การติดต่อกองการ สะดวกขึ้น ฯลฯ

ผู้ที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน และ ชนบุรีกับกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกื้อหนุนกันจึงควรที่จะรวมกัน ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๑๓ % และ ๑๖ % ตามลำดับ ส่วนเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ คืออยู่แล้ว, สิ้นเปลืองงบประมาณ, ทำให้ชนบุรีไม่เจริญเท่าที่ควร, ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน ฯลฯ

เชคคลองสาม

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่ดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๔๕ % และอีก ๓๑ % ให้เหตุผลว่า ชนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรจะให้ความสำคัญ ส่วนอีก ๑๔ % ให้เหตุผลว่า ชนบุรีสามารถพัฒนาด้วยเงินภาษีของตนเอง

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกชนบุรีจากกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า ทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน และ ชนบุรีกับกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกื้อหนุนกันจึงควรที่จะรวมกัน ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๔๕ % และ ๓๑ % ตามลำดับ สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน, สิ้นเปลืองงบประมาณ เป็นต้น

เชคคลังชัน

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกชนบุรีออกจากกรุงเทพมหานคร ร้อยละ ๖๔ ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่ดูแลไม่ทั่วถึง ร้อยละ ๑๔ ให้เหตุผลว่า ชนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรจะให้ความสำคัญ โดยแยกออกมา นอกนั้นเป็นเหตุผลที่ไม่ค่อยจะสำคัญนักและมีอยู่เป็นจำนวนน้อย

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน และ ชนบุรีกับกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกื้อหนุนกันอยู่แล้ว ซึ่งมีอยู่ ๔๑ % และ ๒๔ % ตามลำดับ และเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ สิ้นเปลืองงบประมาณ, ทำให้เกิดความยุ่งยากส่วนตัว, ไม่มีประโยชน์อะไร และทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน

เขตราษฎร์บูรณะ

ผู้ที่เห็นด้วยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่เกินไป คุแลไม่ทั่วถึง (๕๔ %) และธนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรให้ความสำคัญ โดยแยกออกมา (๒๕ %) และธนบุรีสามารถพัฒนาด้วยเงินภาษีของตนเอง (๑๔ %) ที่เหลือเป็นจำนวนน้อยและเป็นเหตุผลที่ไม่สำคัญนัก

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า ธนบุรีมีความเจริญเกือบเท่ากรุงเทพมหานคร จึงควรรวมกัน (๔๐ %) และทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับระบบการบริหารงาน (๒๓ %) ส่วนเหตุผลอื่น ๆ โค้ดแก่ เป็นอยู่อย่างนี้ก็แล้ว, ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน, สิ้นเปลืองงบประมาณ ฯลฯ

เขตหนองแขม

ผู้ที่เห็นด้วยกับการแยก ร้อยละ ๕๒ ให้เหตุผลว่า การรวมกันทำให้เป็นเมืองใหญ่ คุแลไม่ทั่วถึง, ร้อยละ ๓๖ ให้เหตุผลว่า ธนบุรีเป็นเมืองหลวงเก่า ควรให้ความสำคัญ และอีกร้อยละ ๑๑ ให้เหตุผลว่า ธนบุรีสามารถพัฒนาด้วยเงินภาษีของตนเอง

ผู้ที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงาน (๕๖ %) , ธนบุรีและกรุงเทพมหานครมีความเจริญเกือบเท่ากัน จึงควรรวมกัน (๒๑%) ส่วนเหตุผลอื่น ๆ คือ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็อยู่แล้ว, ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

แนวความคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ได้มีการดำเนินการวิจัยโดยคณะทำงานในคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่ เฉพาะและพัฒนาเมือง (อ.พ.ม.) ผลของการวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบองค์การ เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยมีการเสนอการจัดองค์การ ๓ รูปแบบ คือ

รายงานการวิจัยเรื่องการประสานนโยบาย แผนงานและการบริหารงานในการพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยคณะทำงานในคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาเมือง (อค์สำเนา, ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี และแหล่งพิมพ์)

แผนภูมิที่ ๕

คณะกรรมการวางแผนและประสานงานการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล รูปแบบ ก.

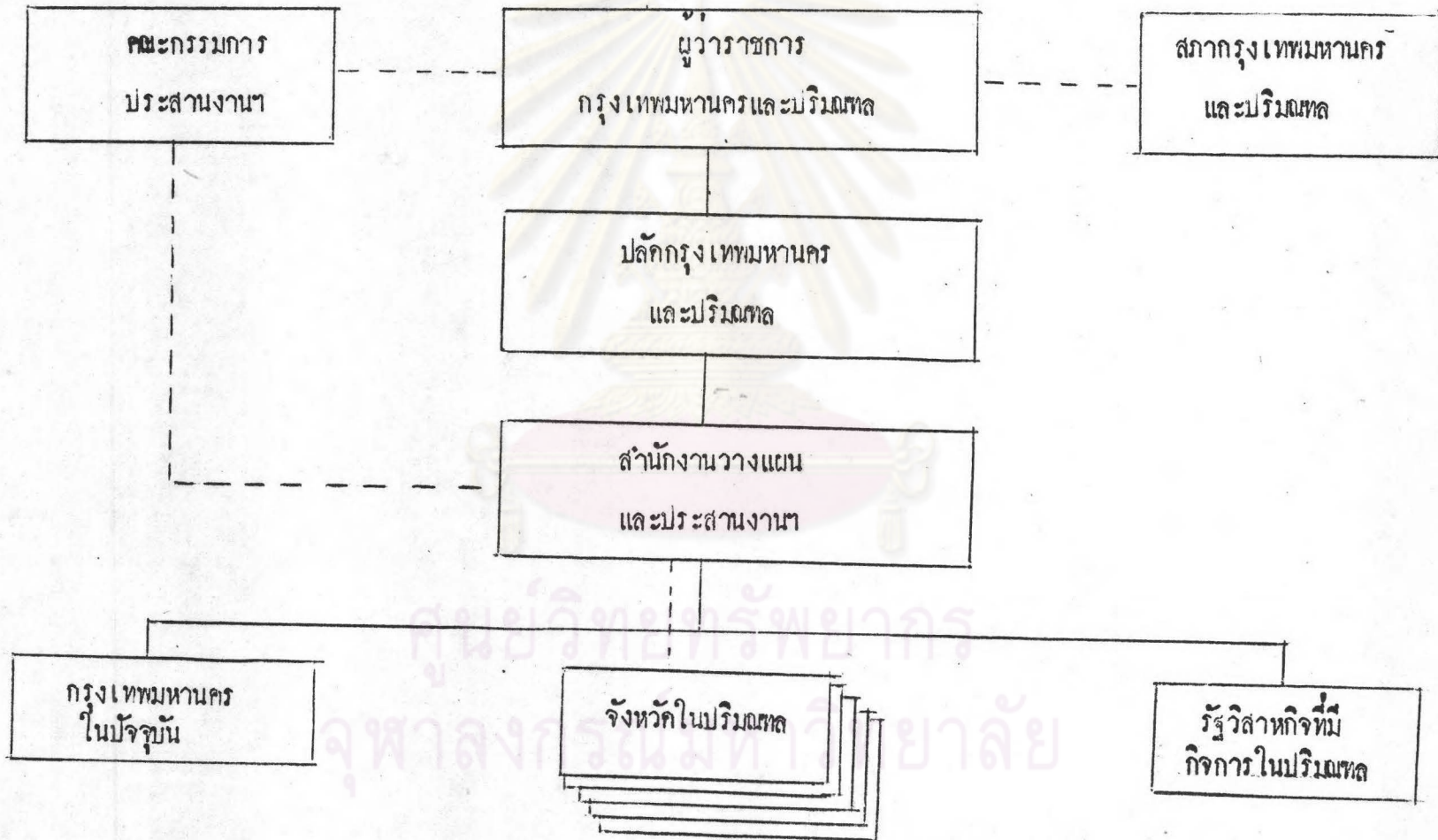
สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการวางแผนและประสานงานการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

กำหนดนโยบายส่วนรวม ประสานแผน การวิจัยและข้อมูล	๒ วางแผนเฉพาะเรื่อง	๓ ประสานการเงิน และ งบประมาณ	๔ ประสานการบริหารแผน กฎหมาย ข้อบังคับ	๕ ประสานและส่งเสริม การพัฒนาเมือง ภาคเอกชน
--	------------------------	---------------------------------------	---	---

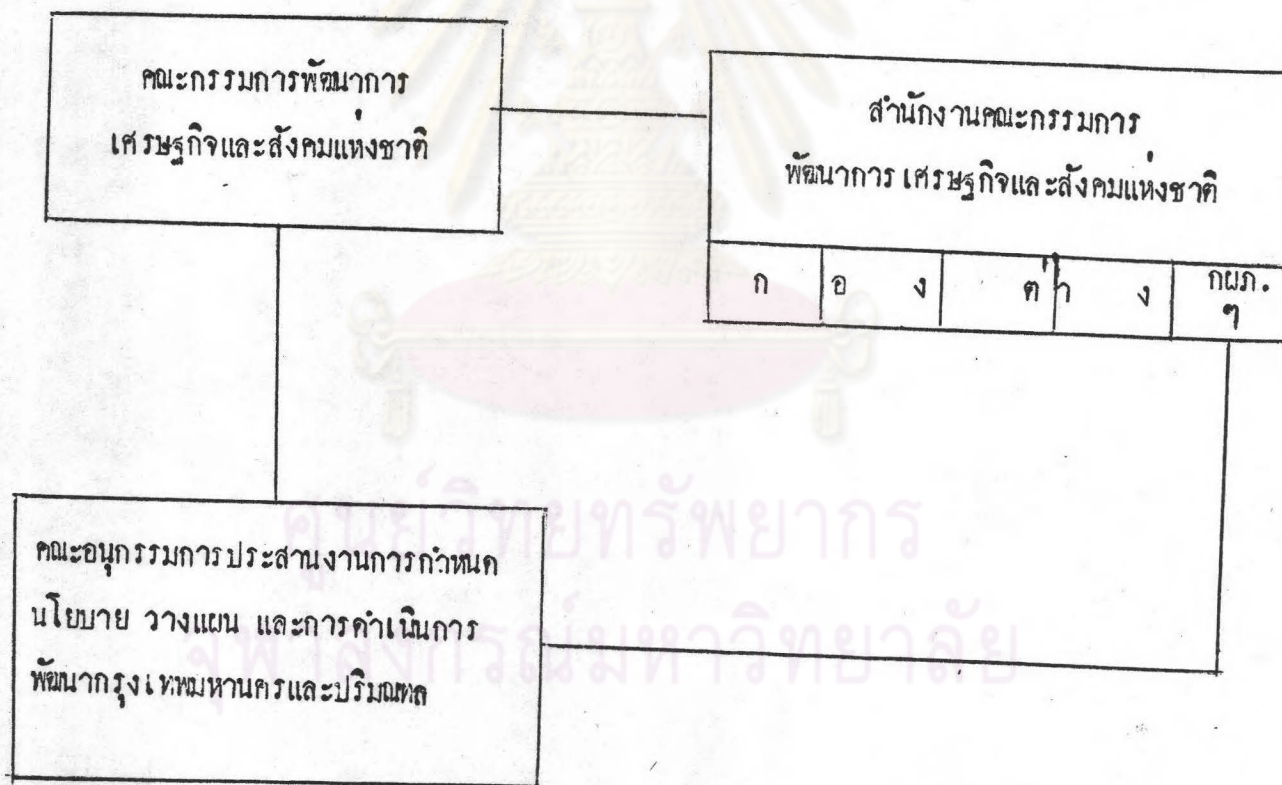
แผนภูมิที่ ๑๐

ระบบองค์กรท้องถิ่นพิเศษ (กรุงเทพมหานครและปริมณฑล) รูปแบบ ข.



แผนภูมิที่ ๑๑

ปรับปรุงให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เป็นหน่วยกลางประสานงานการกำหนดนโยบาย วางแผน และการดำเนินการ
พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยผ่านคณะกรรมการ ฯ รูปแบบ ค.



หมายเหตุ กมก. = กองวางแผนภาค

ผลการวิจัยโดยการออกแบบสอบถามประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แล้วปรากฏว่า รูปแบบองค์กร
การประสานงานเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่น่าจะเหมาะสมและเป็นไปได้ในระยะเวลา
ต่าง ๆ กัน มีดังนี้ :

๑. รูปแบบ ข. ระบบขององค์กรท้องถิ่นพิเศษ เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมมากที่สุด
และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งควรจัดตั้งเป็นองค์กรประสานงานถาวร
แต่จำเป็นต้องใช้เวลาในการเตรียมการทั้งด้านการตรากฎหมายและการจัดตั้งหน่วยงาน
จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการศึกษาในชั้นรายละเอียดต่อไป
๒. รูปแบบ ก. รูปแบบคณะกรรมการ ฯ และสำนักงานคณะกรรมการ ฯ เป็นรูปแบบที่
เหมาะสมเป็นลำดับที่ ๒ แต่จะเป็นไปได้เป็นลำดับแรกเพราะเหมาะสมในการ
ประสานงานในปัจจุบันที่จำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหานครหลวงซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน
และมีปัญหาเรื้อรังให้คลี่คลายไปโดยเร็ว การมีคณะกรรมการ ฯ ที่มีอำนาจในการวินิจฉัย
สั่งการสูง และมีสำนักงาน ฯ ที่รับผิดชอบงานการพัฒานครหลวงโดยเฉพาะ
ซึ่งมีองค์ประกอบของการจัดแบ่งส่วนราชการที่สามารถปฏิบัติงานขนาดใหญ่ได้ อย่างมี
ประสิทธิภาพ จะสามารถช่วยให้การแก้ไขปัญหานครหลวงได้อย่างรวดเร็ว
และรอบคอบ และจะเป็นแนวทางพื้นฐานในการศึกษาเพื่อจัดตั้งองค์กรประสานงาน
กลางถาวรต่อไป
๓. รูปแบบ ค. รูปแบบปรับปรุงให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มีบทบาทเพิ่มขึ้นอีกบทบาทหนึ่ง คือ การประสานงานเกี่ยวกับการพัฒานครหลวง
และมีหน่วยงานประจำในสังกัดสำนักงานรับผิดชอบหน้าที่เลขานุการ เป็นรูปแบบที่มี
ความเป็นไปได้เป็นอันดับที่ ๓ เพราะต้องพิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไขอำนาจ
หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ฯ อย่างรอบคอบ เพราะในปัจจุบันกำหนด
ให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศ

นอกจากนั้น อาจมีข้อจำกัดในการทำงานของสำนักงานเลขานุการ เนื่องจากขาดความ
ครบถ้วนในองค์ประกอบการทำงาน เพราะเป็นเพียงงานสาขาหนึ่งของหน่วยงานซึ่งมีงานอื่นรับผิดชอบ
อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การใช้รูปแบบ ค. จะมีประโยชน์ในด้านการประหยัดและการประสานนโยบาย

และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างใกล้ชิด

อย่างไรก็ดีการนำระบบขององค์กรใมาใช้ในกิจการการประสานงานนี้ จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายซึ่งจะคงใช้เวลา รัฐจึงควรสนับสนุนให้มีการประสานงานชั่วคราวขึ้นในระยะเริ่มต้นของการบังคับใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ จะช่วยให้สามารถเริ่มดำเนินการประสานงานได้โดยเร็ว และช่วยให้การทำงานเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับแนวความคิดทั้ง ๕ ที่ได้ประมวลมาเป็นแนวความคิดที่มีการเสนอหรือแสดงออกมาในช่วงก่อนที่จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๗ และในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภาสามัญ ประจำปี ๒๕๒๔ พรรครวมรัฐบาล ๒ พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชากรไทย และพรรคฝ่ายค้านคือ พรรคชาติไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ และในเวลาเดียวกันคณะรัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกันต่อรัฐสภา จึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดมารวมพิจารณาพร้อมกัน

รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ (สาระสำคัญและข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๗) ได้ศึกษาไว้โดยละเอียดในบทที่ ๔ แล้ว

และจากแนวความคิดทั้งหมด พอจะประมวลและจัดกลุ่มแนวความคิดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันไว้ดังนี้

ก. แนวความคิดในการยึกระบบโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นหลัก แต่อาจจะมีการให้ปรับปรุงหรือจัดโครงสร้างการบริหารภายในเสียใหม่ให้เหมาะสม ซึ่งกลุ่มหรือบุคคลที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ ได้แก่

- สภาวิจัยแห่งชาติ (ดร.จุมพล สวัสดิยากร)
- พรรคประชาธิปัตย์

- พรรคประชากรไทย
 - พรรคชาติไทย
 - กร.อิสระ สุวรรณผล และนายไพศาล ชัยมงคล
 - คณะรัฐบาล
 - นายถวิล ไพรสณฑ์ และคณะ
- ข. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็น "ทพวง"
- กระทรวงมหาดไทย
- ค. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็น "กระทรวง"
- พรรคกิจสังคม
 - นายพรชัย เทพปัญญา
- ง. แนวความคิดในการแยก "กรุงเทพมหานคร" และ "กรุงเทพมหานคร"
- ร.ท.อ.เฉลิม อยู่บำรุง และคณะ
- จ. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็นองค์กรประสานงานรูปพิเศษ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบหรือแต่ละแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่มีข้อวิจารณ์ ถกเถียงหาข้อยุติที่ยาก เพราะในแต่ละรูปแบบนั้นมีข้อเด่น ข้อคอยอยู่ในตัวด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าจะมองด้านใด หรือเน้นการพิจารณาไปในจุดใด เรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้อดีแย่งหรือข้อดกเถียงทางค่านิชาการนั้นเป็นเรื่องธรรมดา และดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องจำเป็นอยู่มากสำหรับสภาวการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่นในขณะนี้องค์กรจำเป็นต้องปรับตัว หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันต่อการแก้ปัญหา ทันต่อการสนองตอบความต้องการของสาธารณชน และที่สำคัญก็เพื่อให้องค์การนั้นมีชีวิตอยู่รอดไปได้ ความเหมาะสมย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เวลา เงื่อนไขเศรษฐกิจ หรือเงื่อนไขทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างทางการบริหาร ของแต่ละองค์การ เป็นอย่างมาก

จากรูปแบบต่าง ๆ ที่มีการนำเสนอมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยจะได้อภิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวความคิดหลักที่สำคัญ ๆ และความคิดเห็นร่วมหรือข้อโต้แย้งของผู้วิจัยจากรูปแบบต่าง ๆ โดยมีกรณีในการพิจารณาที่ครอบคลุมในประเด็นสำคัญคือ

- ก. แนวความคิดหลัก
- ข. ความเกี่ยวข้องทางการเมือง
- ค. ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและคามหลักการบริหาร
- ง. อำนาจหน้าที่
- จ. ฐานะทางการเงินและการคลัง
- ฉ. ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง

๑. แนวความคิดในการยึดโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นหลัก (รูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน)

แนวความคิดนี้มีความคิดหลักโดยสรุปว่า โครงสร้างของ "กรุงเทพมหานคร" ตามรูปแบบปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง โดยประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารได้โดยตรง แต่อาจจะมีการปรับปรุงหรือจัดโครงสร้างการบริหารภายในเสียใหม่ให้เหมาะสม เช่น การให้ส่วนงานที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น จัดตั้งสำนักงานเขตเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้สำนักงานเขตมากขึ้น เป็นต้น

แนวความคิดนี้มีปัญหาหลักทางด้านความเอกเทศ (autonomy) ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๔ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑.๑ โครงสร้างของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีปัญหาในเรื่องการกำหนดฐานะบทบาท อำนาจหน้าที่ และการจัดระบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อการร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่นครหลวงเป็นอย่างยิ่ง

๑.๒ ขอบเขตและภารกิจของ "กรุงเทพมหานคร" ในปัจจุบันมีมากเกินไป และกำหนดให้ "กรุงเทพมหานคร" เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นนครหลวงเพียงรูปเดียว และองค์กรเดียวที่ควรรับผิดชอบต่อปัญหา พื้นที่ และจำนวนประชากร ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบัน และจะต้องทวีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตอันใกล้ เป็นสิ่งที่เกินขีดความสามารถของผู้บริหารที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓ กรุงเทพมหานคร เป็นนครหลวงและเมืองเอกเพียงเมืองเดียวของประเทศไทย มีฐานะและความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวงจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลเป็นพิเศษ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจากประชาชนเช่นในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์กับ รัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวม การยึดหลักการปกครองตนเอง ของท้องถิ่นนั้น ควรมีรูปแบบและระดับที่เหมาะสม หรือสอดคล้องกับความเป็นจริงของระบบรวม

๑.๔ โครงสร้างของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน กฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงาน ที่ขึ้นตรง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้ขาดความคล่องตัว ในการปฏิบัติงาน และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง และการบริหารของกระทรวงมหาดไทย

๒. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็น "ทบวง"

๒.๑ แนวความคิดหลัก แนวความคิดนี้มุ่งที่จะแก้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง "กรุงเทพมหานคร" กับรัฐบาลให้มีความใกล้ชิดมากขึ้น โดยคาดว่า การจัดตั้งเป็น "ทบวง" จะให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย

๒.๒ ความเกี่ยวข้องของทางการเมือง แนวความคิดนี้ได้รับการเสนอโดยกระทรวง-มหาดไทย ในช่วงรัฐบาลของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ เนื่องจากในขณะนั้นมีพรรคการเมือง หลายพรรคต่างเสนอรูปแบบโครงสร้างของ "กรุงเทพมหานคร" ต่อรัฐสภา รัฐบาลจึงมอบหมายให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เสนอรูปแบบดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นตัวเลือกอีกทางหนึ่งด้วย

๒.๓ ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและคามหลักการบริหาร ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รูปแบบนี้ยังไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง เพราะในหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง กำหนดให้มีการจัดตั้ง "เทศบาล" ย่อย ๆ ขึ้นภายในเขตนครหลวง และให้มีการนำกฎหมายว่าด้วย เทศบาลมาบังคับใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนในสายการบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงาน ระหว่าง "ทบวง" ที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุม เทศบาลอยู่เดิม

๒.๔ อำนาจหน้าที่ ทบวงที่ได้รับการจัดตั้งจะมีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ "เทศบาล" จะมีอำนาจในการบริหารงานเหมือนเทศบาลทั่วไป ซึ่งจะช่วยให้ขาดความคล่องตัว และมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

๒.๕ ฐานะทางการเงิน และการคลัง ในส่วนของเทศบาลจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องรายได้เป็นอย่างดี ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ ๓

๒.๖ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง ในส่วนกลางจะมีทบวงนครบาลเป็นองค์กรที่จะควบคุมดูแลเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบความสัมพันธ์ซึ่งมีปัญหามากไม่ได้มีการแก้ไข เพราะได้เพิ่มทบวงนครบาลมาร่วมควบคุมดูแลเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมายเช่นเดิม ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความสับสน และการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย ทบวงนครบาล และเทศบาลเป็นอย่างดี

๓. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็น "กระทรวง"

แนวความคิดนี้มุ่งแก้ปัญหาในระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนครหลวง โดยจัดตั้ง "กระทรวง" ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นนครหลวง เช่นเดียวกับแนวความคิดที่ ๒ (การจัดตั้งเป็น "ทบวง") แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างไม่ใช่เป็น "เทศบาล" แต่เป็น "นครบาลกรุงเทพ" และ "นครบาลธนบุรี" ซึ่งเป็นการจำลองแบบ "กรุงเทพมหานคร" ในปัจจุบัน ซึ่งยังคงมีความเป็นอิสระและเป็นเอกเทศมากกว่าเทศบาล

แนวความคิดนี้แยกเป็น ๒ แนวทาง คือ

๓.๑ การจัดตั้งเป็นกระทรวงนครบาล ตามแนวความคิดของพรรคกิจสังคม ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นแนวความคิดที่น่าเป็นไปได้ และมีความเหมาะสมมากที่สุด แต่ขออภัยตามแนวความคิดนี้ คือ

๓.๑.๑ ความสับสนในการเรียกชื่อ กล่าวคือในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวงนครบาล และในระดับท้องถิ่นมีการจัดตั้ง "นครบาลกรุงเทพ" มี ๔ นครบาล และ "นครบาลธนบุรี" มี ๓ นครบาล มีการตั้งรอนครบาลซ้ำกันทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสับสน

๓.๑.๒ การแบ่งชอนครบาลออกเป็น ๑๒ นครบาล เป็นการไม่ประหยัดงบประมาณ เพราะต้องจัดเตรียมอาคาร สถานที่ และบุคคลากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

๓.๒ การจัดตั้งเป็นกระทรวงนคราธร ตามแนวความคิดของ นายพรชัย เทพปัญญา ซึ่งจะเป็นกระทรวงที่จะรับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นทุกระดับที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในหลักการนั้นเป็นแนวความคิดที่ถูกต้อง และมองการณ์ไกลไปถึงอนาคต แต่จะมีปัญหาในเรื่องปฏิบัติ เพราะข้อเท็จจริงในปัจจุบัน แต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งขนาดพื้นที่ ประชากร รายได้ และความเจริญขั้นพื้นฐานอย่างมาก เราอาจเปรียบเทียบกรุงเทพมหานครกับเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองอันดับสอง ยังมีขนาดความเจริญเติบโตที่แตกต่างกันกว่า ๓๐ เท่า ลักษณะของเมืองที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก และหลากหลายเช่นนี้ หากมีการรวมศูนย์บริหารไว้ที่เดียวกัน ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการจัดระบบการบริหารเป็นอย่างมาก

๔. แนวความคิดในการแยก "กรุงเทพมหานคร" และ "กรุงเทพมหานคร"

แนวความคิดนี้เป็นเหตุเป็นผลมาจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ เพื่อต้องการให้เกียรติและยกย่อง "กรุงธนบุรี" ในฐานะที่เป็นเมืองหลวงเก่าของประเทศไทยให้คงไว้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การยกเหตุผลทางประวัติศาสตร์นั้นเป็นเรื่องที่น่ารับฟัง แต่คงพิจารณาให้ความสำคัญเหตุผลทางการบริหาร และความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย เพราะหากมีการแบ่งแยก กรุงเทพมหานคร และกรุงธนบุรีออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น จะมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ หรือรายได้ออกของเขตพื้นที่ทางฝั่งธนบุรีจะไม่เพียงพอในการพัฒนาตนเอง และจากข้อเท็จจริงความสัมพันธ์ของประชาชน และความผูกพันทางเศรษฐกิจของทั้งสองเมืองที่มีลักษณะ เป็นเสมือนหนึ่งเมือง ๑ เกี่ยวกันอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการวิจัยเพื่อตรวจสอบแนวความคิดนี้ ปรากฏว่าประชาชนยังไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกดังกล่าว

๕. แนวความคิดในการจัดตั้งเป็นองค์กรประสานงานรูปพิเศษ

แนวความคิดนี้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติในเขตพื้นที่นครหลวง โดยจัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการประสานงาน ซึ่งรูปแบบนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จะไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะคณะกรรมการจะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาด ยังคงจะคงไว้ระบบการประสานงาน และขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาค้าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

จากรูปแบบและแนวความคิดต่าง ๆ ในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง
 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอและวิเคราะห์ตามลำดับ จะเห็นได้ว่ามีข้อดี ข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป
 และผู้วิจัยมีความเห็นโดยสรุปว่า แต่ละรูปแบบยังไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการนครหลวง
 ได้อย่างแท้จริง และในที่สุดผู้วิจัยได้พยายามวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมโดยผสมผสานจากข้อดี
 ของแนวความคิดต่าง ๆ และประยุกต์กับประสบการณ์ที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร
 มาประมาณ ๑๒ ปีเศษ และได้เสนอเป็นแนวความคิดของผู้วิจัย ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในบทที่ ๖ ในลำดับ
 ต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย