

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมา

กรุงเทพมหานคร : ภาพส่วนรวม

กรุงเทพมหานคร เป็นนครหลวงของประเทศไทยมีชื่อเดิมว่า "กรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุทธยา มหากิลกภท นพทศนราชนันบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์มหาสถาน อมรพิมานอวตารสถิต สักกะทัตติยะวิษณุกรรมประสิทธิ์" พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ใต้ทรงสถาปนากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นเมืองหลวงสืบแทนกรุงธนบุรี โดยทรงสร้างกรุงเมื่อเดือน เมษายน ๒๕๒๕ แล้วเสร็จและมีการสมโภชพระนครในปี ๒๓๒๕

การปกครองนครหลวงในระยะรัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๔ อยู่ภายใต้การปกครองของเวียง ซึ่งมีเสนาบดีกรมเวียง เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกรมเวียงนั้นมีได้มีเฉพาะ การบังคับกองตระเวน อำเภอกำนันภายในเขตกรุง เท่านั้น แต่ยังมีบังคับศาลพิจารณาคความ ฉกรรจ์มหันตโทษ และบังคับคุกด้วย

ต่อมา พ.ศ. ๒๔๒๕ (ร.ศ. ๑๐๘) รัชกาลที่ ๕ ใต้ทรงให้มีการจัดพระนครหลวง แบบ Board of Councilership โดยพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการผู้เข้าใจงานรวมกันเป็นคอมมิตี จัดบริหารนครหลวงทำนองเทศบาล แต่ต่อมา ทรงเห็นว่า คณะกรรมการดำเนินการล่าช้า จึงโปรดเกล้าให้ยกเลิก "คอมมิตี" เสีย และให้ ยกฐานะประธานคอมมิตีเป็นเสนาบดีกระทรวงเมืองเมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ ในคราวที่ได้มีการปฏิรูป ระเบียบราชการส่วนกลางเสียใหม่ ต่อมาใน ร.ศ. ๑๑๓ ถึงแม้จะได้มีการประกาศจัดตั้งหน้าที่ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยใหม่ กล่าวคือให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ ภายในพระราชอาณาเขตทั้งหมดแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการยกเว้นให้กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้

การปกครองของพระวรวงศ์เธอ (ซึ่งได้แปรฐานะมาจากพระวรวงศ์เธอเมืองเกิม) พระวรวงศ์เธอครบาลนั้นมีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการปกครองพระนครและธนบุรี กับหัวเมืองที่ใกล้เคียงกับพระนครคือ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ และต่อมาเมื่อได้ตั้งเมืองรัตนบุรี และมีบุรีขึ้นแล้วก็ได้ตกอยู่ในการปกครองของพระวรวงศ์เธอครบาลด้วย กลุ่มเมืองดังกล่าวนี้เรียกรวมกันว่า มณฑลกรุงเทพ การปกครองมณฑลกรุงเทพนี้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และข้อบังคับปกครองหัวเมืองโดยอนุโลม ยกเว้นบางอย่างสำหรับ "อำเภอชั้นใน" ของจังหวัดพระนคร กับธนบุรี ซึ่งมีกฎหมายสำหรับการปกครองไว้อยู่แล้ว"

ครั้งถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการในพระวรวงศ์เธอครบาลมารวมในกระทรวงมหาดไทย (ยกเว้นเฉพาะกรมราชทัณฑ์ให้ไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม) และได้ตั้งสมุหพระนครบาลขึ้นบัญชาการปกครอง มณฑลกรุงเทพ ในปี ๒๔๖๕

พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการประกาศใช้ โดยจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และได้ยกเลิกมณฑลไป อำนาจบังคับบัญชาของสมุหพระนครบาล ก็ตกเป็นของข้าหลวงประจำจังหวัดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย อำเภอในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแบ่งออกเป็นอำเภอชั้นใน และอำเภอชั้นนอก โดยที่อำเภอชั้นในไม่มีการบริหารราชการระดับตำบลและหมู่บ้าน และตำบลคงความหมายไว้เพียงการแบ่งเขตพื้นที่เท่านั้น นอกจากนั้นในปีเดียวกันนั้นก็ยังมีประกาศพระบรมราชโองการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น และในปี ๒๔๗๘ ก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยให้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ ขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ และได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีขึ้นในปีเดียวกัน หลังจากนั้นทั้งสองจังหวัดจึงประกอบด้วยพื้นที่ในเขตเทศบาลนคร และนอกเขตเทศบาลนคร ซึ่งในส่วนนอกเขตเทศบาลนครนั้นยังประกอบด้วยพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองอยู่น้อย แต่ก็ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองจังหวัดด้วย

จุฬพล สวัสดิ์คิยากร, "ปัญหาการบริหารนครหลวง" ใน ปัญหานครหลวง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๑๕๓ - ๒๐๕.

หลังจากนั้น ในปี ๒๕๑๔ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕ รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากทั้งสองจังหวัด เดิมเป็นองค์การบริหารนครหลวง และรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง โดยที่ราชการส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบ และที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวง เป็นผู้รับผิดชอบ

แต่ต่อมาอีกระยะหนึ่งได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเดิม โดยจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นแทน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง แทนการมีผู้ว่าราชการนครหลวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำและแทนการมีนายกเทศมนตรีแต่เดิมด้วย กรุงเทพมหานครจึงรวมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด ๑,๕๖๔,๗๗๗ ตารางกิโลเมตร ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลเดิม และรับผิดชอบทำหน้าที่ทั้งในแง่ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ยังได้ระบุให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลกรุงเทพมหานครด้วย

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นองค์การบริหารท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งได้รับการปรับปรุงรายละเอียดบางประการจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ อันเป็นกฎหมายแม่บท ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครประกอบด้วย ๒๔ เขตการปกครอง และแยกเป็น ๑๕๑ แขวง มีอาณาเขตทิศเหนือจรดจังหวัดนนทบุรี ทิศใต้จรดจังหวัดสมุทรปราการ ทิศตะวันออกจรดจังหวัดฉะเชิงเทรา และทิศตะวันตกจรดจังหวัดนครปฐม กรุงเทพมหานครได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และอื่น ๆ ของประเทศ

ตลอดมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาในการวิจัย

กรุงเทพมหานคร : เอกนคร

กรุงเทพมหานคร เมืองเอกของประเทศไทยเป็นทั้งนครหลวง และเป็นที่ยอมรับของทุกสิ่งทุกอย่างจนมีคำกล่าวที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า "ถนนทุกสายมุ่งไปสู่กรุงเทพ"

"นักสังคมศาสตร์ต่างเห็นพ้องกันว่าปัญหาหลักอันหนึ่งของประเทศไทยก็คือการกระจุกตัวของความเจริญทางคมนาคม เศรษฐกิจ การคมนาคม การสื่อสาร ศิลปวิทยาการที่กรุงเทพฯ จนมีการใช้ศัพท์สาขายาสภาพดังกล่าว Bangkok centrism หรือรวมศูนย์ - กรุงเทพ ซึ่งความจริงแล้วคำว่า รวมศูนย์ - กรุงเทพ เป็นตัวแปรหลักที่อธิบายสภาพการณปัจจุบันได้ดีที่สุด ความแตกต่างระหว่างเมืองหลวง ซึ่งเป็นนครกับชนบทนั้น มีรากเงามาจากรวมศูนย์ - กรุงเทพ และคำว่า รวมศูนย์ - กรุงเทพ ก็มีใจเพียงเข้าใจอย่างง่าย ๆ ว่า ทุกอย่างมากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ แค่นี้ประวัติความเป็นมา ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเจาะลึก เพื่อจะเข้าใจได้ดั่งแท้"

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองเอกเมืองเดียวที่มีความเจริญใหญ่โต กว้างล้ำหน้าเมืองอื่น ๆ เช่น นครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองอันดับสองถึง ๓๒ เท่า ขณะนี้มีข้อมูลที่ทำให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่าการเสียดุลระหว่างกรุงเทพมหานคร

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลลิต ชีวเวคิน, "รวมศูนย์ - กรุงเทพ : รากเงาของปัญหา" ในประเทศไทย คือ กรุงเทพ ? (กรุงเทพมหานคร : ทางทุนส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๒๕) หน้า ๒ - ๒๐

๒ เรื่องเดียวกัน.

พิสิฏฐ์ ภักเกษม, "กทม.ทางเลือกสำหรับอนาคต" วารสาร เศรษฐกิจและสังคม ๒๐ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๒๖) : ๒๐

และจังหวัดอื่น ๆ ได้เกิดขึ้นมากค่าน้อยกัน ที่เห็นได้ชัดก็คือ

๑. ประชากร

ในปี ๒๕๒๔ กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งสิ้น ๕,๓๓๑,๕๐๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๑ ของประชากรทั้งประเทศที่มีอยู่ทั้งหมด ๔๗,๕๗๕,๐๐๒ คน ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่เมืองเดียวของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองใหญ่ที่สองคือ เชียงใหม่ ซึ่งมีประชากรเพียง ๑๐๐,๓๕๔ คน หรือมากกว่าถึง ๕๒ เท่าตัว ในด้านอัตราการเพิ่มของประชากรในระยะที่ผ่านมาไม่สูงนัก ประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี อย่างไรก็ตาม อัตราเพิ่มของประชากรได้เริ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) เป็นต้นมา คืออัตราเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๔๔ อัตราการเพิ่มของประชากรในกรุงเทพมหานคร ได้เพิ่มสูงมากในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ คือเพิ่มประมาณร้อยละ ๔.๕๓ ต่อปี (การเพิ่มประชากรส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการรวมกรุงเทพฯ กับธนบุรีเข้าด้วยกัน) อัตราเพิ่มประชากรได้เริ่มลดลงในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ คือ เพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี

ผลจากการเพิ่มประชากรในอัตราที่สูงทำให้กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากรในปี ๒๕๒๔ ประมาณ ๓,๓๕๔ คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งมากกว่าเกือบ ๖ เท่าของจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรรองลงมาคือ จังหวัดนนทบุรี ที่มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ ๕๕๖ คนต่อตารางกิโลเมตร เขตที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุดของกรุงเทพมหานครคือเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรสูงถึง ๔๔,๖๕๖ คนต่อตารางกิโลเมตร รองลงไปคือเขตสัมพันธวงศ์ และเขตธนบุรี ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรสูงถึง ๔๔,๐๖๗ และ ๓๑,๐๓๔ คนต่อตารางกิโลเมตรตามลำดับ เขตที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำที่สุดของกรุงเทพมหานครคือ เขตหนองจอก ซึ่งมีความหนาแน่น ๒๒๑ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒. การย้ายถิ่นของประชากร

อัตราการเพิ่มของประชากรในกรุงเทพมหานครที่เพิ่มสูงมากนี้เป็นผลมาจากการเพิ่มของประชากรทางธรรมชาติส่วนหนึ่ง และเป็นผลมาจากการย้ายถิ่นส่วนหนึ่งจากการศึกษาพบว่า อัตราเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติในช่วง ๔ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๒๔ อยู่ในระดัยเฉลี่ยร้อยละ ๒.๔ ต่อปี แต่อัตราการเจริญเติบโตของประชากรในกรุงเทพมหานครมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นมีบทบาทต่อการเพิ่มของประชากรในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก คิดเป็นอัตราเฉลี่ยอย่างน้อยประมาณร้อยละ ๑.๖ ต่อปี

ผลจากการศึกษาจากข้อมูลหลายกระแสแสดงให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน กรุงเทพมหานคร เป็นจุดดึงดูดการอพยพเข้าของประชากรจากจังหวัดและภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ อัตราการย้ายถิ่นของชาวชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา รายงานการสำรวจการย้ายถิ่นของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่า อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยของการย้ายถิ่นในช่วงปี ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๒๔ มีประมาณร้อยละ ๓.๒ ในจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าก็เพิ่มจาก ๓๐,๖๒๔ คนในปี ๒๕๑๓ เป็น ๑๒๒,๘๓๕ คนในปี ๒๕๒๔ ขบวนการย้ายถิ่นเหล่านี้ในช่วงปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๕ เป็นผู้ย้ายถิ่นจากภาคกลางมากที่สุด เฉลี่ยปีละ ๒๔,๑๖๓ คน อย่างไรก็ตามก็ภาคอีสานเริ่มมีความสำคัญขึ้นมาเป็นลำดับจาก ๒๔,๕๔๕ คนในปี ๒๕๑๓ มาเป็น ๕๓,๒๔๑ คนในปี ๒๕๒๔ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๓.๑ ของผู้ย้ายถิ่นเข้าทั้งหมด รองลงไปเป็นภาคกลาง ๔๑,๔๓๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๐ เป็นที่น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา การย้ายถิ่นมากรุงเทพมหานครเป็นหญิงมากกว่าชาย และปัจจัยทางความยากจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มมีบทบาทเข้ามาแทนที่ปัจจัยทางความกระแะทางอันไกลของภาคกลางในกระบวนการย้ายถิ่นมากรุงเทพมหานคร

๓. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

จากตัวเลขของกองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในปี ๒๕๒๓ จำนวน ๒๓,๕๕๒ ล้านบาท (ในราคาคงที่ปี ๒๕๑๕) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๒ ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๓ เท่ากับร้อยละ ๑๐.๒ เทียบกับร้อยละ ๖.๖ ของทั้งประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ

ที่สุดมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๓๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมกรุงเทพมหานคร ภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ การบริหาร ซึ่งมีสัดส่วนเป็นร้อยละ ๑๓.๑ ส่วนเกษตรกรรมนั้นในอดีตเคยมีความรุ่งเรือง เนื่องจากกรุงเทพมหานครตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจึงเหมาะแก่การเพาะปลูก แต่ในปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปเมืองขยายออกไปมากขึ้น พื้นที่ซึ่งเคยเป็นแหล่งเกษตรกรรมก็แปรสภาพเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยไปแล้ว บางแห่งก็กำลังจะถูกแปรสภาพ เช่น บางกะปิ มีบุรี พระโขนง คลังชัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมของกรุงเทพมหานคร จึงเท่ากับร้อยละ ๐.๗ ในปี ๒๕๒๓ จากที่เคยเป็นร้อยละ ๑.๖ เมื่อปี ๒๕๐๓

ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ในระยะที่ผ่านมาโรงงานอุตสาหกรรมได้กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเพียงน้อยนิด เมื่อเทียบกับพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศสถิติจากกรมโรงงานแสดงให้เห็นว่า เมื่อปี ๒๕๒๔ มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ๑๗,๔๗๐ โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔ ของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๓๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพมหานคร เทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นร้อยละ ๗.๑ ภาคเหนือเป็นร้อยละ ๕.๔ และภาคใต้ร้อยละ ๕.๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของแต่ละภาค และเมื่อเปรียบเทียบกับระดับประเทศแล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังมีสัดส่วนในภาคอุตสาหกรรมที่สูงกว่าคือ สาขาอุตสาหกรรมของประเทศมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๒๑.๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติเท่านั้น

๔. รายได้เฉลี่ยต่อคน

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า รายได้เฉลี่ยต่อคนในกรุงเทพมหานครสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนในภาคอื่น ๆ ของประเทศประมาณ ๒ - ๓ เท่า และสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนของทั้งประเทศถึง ๓ เท่าตัว กล่าวคือรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีในราคาปัจจุบันของกรุงเทพมหานครปี ๒๕๒๓ ประมาณ ๔๓,๔๒๓ บาท เทียบกับรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของทั้งประเทศซึ่งเป็น ๑๔,๒๕๕ บาท ความแตกต่างกันในเรื่องรายได้ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความไม่สมดุลย์ในการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทุกขุมทุกอย่างมากระจุกตัวอยู่ จนกลายเป็นปัญหาของกรุงเทพมหานครไปแล้วในปัจจุบัน



๕. สถานการณ์ทางค่านสังคมสาธารณสุข

การให้บริการทางค่านสังคมสาธารณสุขเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการทางค่านสังคมของรัฐในปัจจุบันการบริการทางค่านนี้ยังไม่กระจายออกไปทั่วประเทศ แต่มีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครอย่างเห็นได้ชัดในปี ๒๕๒๓ สถิติจำนวนเตียงในโรงพยาบาลทั่วไปของรัฐ กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ๑๑,๕๐๐ เตียง คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๗ ของจำนวนเตียงในโรงพยาบาลทั่วไปของรัฐทั้งประเทศ เช่นเดียวกับจำนวนเตียงโรงพยาบาลทั่วไปของเอกชนอยู่ในกรุงเทพมหานครถึง ๓,๕๐๐ เตียง หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๘.๕ ของจำนวนเตียงโรงพยาบาลทั่วไปของเอกชนทั้งประเทศ คิวเวรท์ทำให้จำนวนเตียงโรงพยาบาลทั่วไป ๐ เตียง รับไซประชากรได้ ๓๔๑ คนในกรุงเทพมหานคร ขณะที่สถิติเฉลี่ยของประเทศเท่ากับ ๔๔๐ คนต่อ ๐ เตียง

ในด้านการกระจายบุคลากรสาธารณสุขของรัฐ ก็แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพมหานครและเขตนอื่น ๆ ในประเทศไทย ในปี ๒๕๒๓ มีแพทย์ในประเทศไทยที่ทำงานในภาครัฐบาลทั้งหมด ๒,๕๔๓ คน ในจำนวนนี้ ๘,๑๖๖ คน ทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๔ ทั้ง ๆ ที่กรุงเทพมหานครมีประชากรเพียงร้อยละ ๑๑ ของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครต่อแพทย์ ๑ คนจึงเท่ากับ ๑,๒๓๐ คน ในขณะที่สถิติเฉลี่ยของทั้งประเทศ แพทย์ ๑ คนรับไซประชากร ๓,๒๒๑ คน และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแพทย์ ๑ คนรับไซประชากรสูงถึง ๒๘,๓๔๔ คน จะเห็นได้ว่าโอกาสที่ประชาชนต่างจังหวัดจะมีสุขภาพที่ดีจึงมีน้อยเต็มที่ ถ้าระบบการให้บริการสาธารณสุขยังไม่เท่าเทียมกันเช่นปัจจุบันนี้

๖. การศึกษา

นอกจากนี้รัฐจะไม่สามารถกระจายบริการทางค่านสาธารณสุขออกไปทั่วประเทศแล้วรัฐยังถึงกับทรพพยากรทางการศึกษาให้มากกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าการศึกษาที่รัฐบริการให้แก่ส่วนภูมิภาคนั้น เน้นหนักในค่านประถมศึกษา ค่านนโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับ แต่สำหรับระดับมัธยมศึกษารัฐยังกระจายการศึกษาออกไปยังส่วนภูมิภาคน้อยกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ มีโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่โดยเฉลี่ยร้อยละ ๔ ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด เทียบกับร้อยละ ๔.๓ ของกรุงเทพมหานคร ในด้านการจัดสรรบุคลากรทางการศึกษาก็มี

ความไม่เสมอภาค ดังจะเห็นว่าอัตราส่วนครูต่อนักเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาที่สังกัด
กรมสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครเท่ากับ ๑ : ๒๑ ในขณะที่เป็น ๑ : ๒๒ ในส่วนภูมิภาค
และเมื่อพิจารณาไปถึงคุณภาพของครูก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคืออัตราวมโรงเรียนทุกประเภท
ในสังกัดกรมสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานครแล้วมีครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่าถึงร้อยละ ๓๐
ของครูทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร เทียบกับร้อยละ ๑๒ ของครูทั้งหมดในส่วนภูมิภาค

๓. การเมือง การปกครอง และการบริหาร

กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งของรัฐบาล พรรคการเมือง สถานทูต กระทรวง ทบวง
กรม และองค์การของรัฐต่าง ๆ จึงเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหลายทั้งปวง

กล่าวโดยสรุป ตลอดเวลา ๒๐๐ ปีที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย
กรุงเทพมหานครได้พัฒนามาในลักษณะการเป็นศูนย์กลางของประเทศไทยจนกลายเป็นมหานครที่มีขนาด
ใหญ่ติดอันดับ ๑ ใน ๑๕ ของโลก ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ประชากร หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ของประเทศ ความใหญ่โตของกรุงเทพมหานครทำให้คนกรุงเทพ-
มหานครมีโอกาสมากกว่าคนในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น การได้รับบริการทางเศรษฐกิจ การศึกษา
การสาธารณสุข และความเจริญก้าวหน้าอื่น ๆ ในชีวิต สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการหลั่งไหล
ของคนต่างจังหวัดเข้ามาเรียนหนังสือ เข้ามาหางานทำ เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมและ
การบริการต่าง ๆ และที่สำคัญคือ ระบบการกระจายรายได้ของสังคมยิ่งเลวลงไปอีก สิ่งต่าง ๆ
นานาเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารกรุงเทพมหานครจนกลายเป็นประเด็นการพัฒนาหลัก
อันหนึ่งของประเทศไป

ความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครซึ่งก่อให้เกิดลักษณะ "เอกนคร" หรือ
"รวมศูนย์ - กรุงเทพ" ดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านการเมืองในยุคของ
การสร้างรัฐ - ชาติ สมัยรัชกาลที่ ๔ และที่ ๕ เพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองภายในประเทศและ
การต่อต้านอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งสภาพการดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ช่วยสร้าง
ความมั่นคง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความอยู่รอดของชาติ แต่ในเวลาต่อมาเมื่อเหตุการณ์
และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างนี้ก็มิได้มีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไป

ความสับสนวุ่นวายนั้น แต่ด้วยมีการพัฒนาและเพิ่มลักษณะการรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิด
ปัญหาต่าง ๆ มากมายและมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาประเทศทั้งระบบและทำให้องค์กร การปกครอง
และการบริหารซึ่งรับผิดชอบในเขตกรุงเทพมหานครนี้ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกันอยู่
ตลอดเวลา เพื่อให้ทันกับปัญหาที่เพิ่มขึ้น

กรุงเทพมหานคร : นครแห่งปัญหา

เป็นที่แน่นอนว่า กรุงเทพมหานครประสบปัญหาของชุมชนขนาดใหญ่ เช่นเดียวกับมหานคร
แห่งอื่นทั่วโลก แต่ดูเหมือนว่าปัญหาต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครประสบอยู่ในขณะนี้จะร้ายแรงกว่า
แห่งอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งไม่เป็นที่น่าพึงพอใจทั้งในด้าน
ปริมาณและคุณภาพ

ต่อปัญหากังกล่าวนี้ได้มีความพยายามจากนักวิชาการ และนักปฏิบัติการทั้งหลายที่ให้ความ
ความสนใจศึกษาค้นคว้ากันอย่างจริงจังมาโดยลำดับ ได้จัดให้มีการสัมมนา หรือประชุมทางวิชาการ
ซึ่งสามารถบันทึกไว้ดังต่อไปนี้

๑. การสัมมนาเรื่องปัญหานครหลวง จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๕
๒. การสัมมนาเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยในนครหลวง จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๑๖
๓. การสัมมนาเรื่องการบริหารนครหลวง จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๑๗
๔. การสัมมนาเรื่องเราควรย้ายเมืองหลวงหรือไม่ จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๑๘
๕. การสัมมนาเรื่องปัญหาของกรุงเทพมหานคร จัดโดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. ๒๕๒๐

อิสระ สุวรรณเขต และไพศาล ชัยมงคล. "รูปแบบการบริหาร", กรุงเทพฯ ๒๕๔๕
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๒๕-๑.

๒. การสัมมนาเรื่องการพัฒนากรุงเทพมหานครแบบผสมผสานกับสิ่งแวดล้อม จัดโดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. ๒๕๒๕
๓. การสัมมนาเรื่องประเทศไทยคือ กรุงเทพฯ ? จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี
พ.ศ. ๒๕๒๖
๔. การสัมมนาเรื่องกรุงเทพฯ ๒๕๔๕ จัดโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. ๒๕๒๖

ซึ่งผลจากการสัมมนาคงกล่าวข้างต้นนี้ อาจสรุปให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญ ๆ ของกรุงเทพ-
มหานครดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และการกำจัดน้ำเสีย
๒. ปัญหาเรื่องการรักษาความสะอาด
๓. ปัญหาเรื่องการพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร
๔. ปัญหาการไร้ที่ดินและระบบจราจร
๕. ปัญหาการสาธารณสุข
๖. ปัญหาการพัฒนาสังคม แหล่งเสื่อมโทรม และเยาวชน
๗. ปัญหาพัฒนาการศึกษา
๘. ปัญหาการบูรณะและปรับปรุงเมือง
๙. ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ
๑๐. ปัญหาพัฒนาระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร
๑๑. ปัญหาพัฒนาสภาพสิ่งแวดล้อม

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นอย่างน่าตระหนก ซึ่งยากแก่การบริหารงาน
ของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารนครหลวงในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

อันที่จริงปัญหาหลากหลายที่เกิดขึ้นนี้ เป็นสิ่งที่ผู้บริหารและรับผิดชอบในเขตนครหลวงได้ตระหนักมาเป็นเวลานาน และไคลงมือแก้ไขมาตลอดเวลาในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา แต่น่าเสียดายที่การแก้ปัญหาในอดีตรับลักษณะของต่างคนต่างทำ ทุกหน่วยที่รับผิดชอบต่างมองเฉพาะงานในหน้าที่ของตนเองขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบ ทำให้การแก้ปัญหาในบางเรื่องก่อให้เกิดความสับสนมากยิ่งขึ้น และทำให้ควปัญหาที่ถกมยิ่งขึ้น จนดูเหมือนว่าไม่ได้มีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ประการใด และโดยเฉพาะปัญหาในการบริหารงานของ "กรุงเทพมหานคร" นับตั้งแต่ข้อบกพร่องในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ รวมถึงการขาดการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการแก้ปัญหานครหลวงควยเป็นประการสำคัญ

กรุงเทพมหานคร : ความจำเป็นที่ของปฏิรูป

ปัญหาของนครหลวงนั้นใหญ่โตเกินกว่าที่จะได้รับการแก้ไขในลักษณะต่างคนต่างทำ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผนึกกำลังร่วมกัน มองปัญหาและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรทางการบริหารที่รับผิดชอบในเขตนครหลวง มีฐานะเป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะต้องรับเป็นผู้นำและประสานงานในเรื่องนี้อย่างที่ปฏิเสธไม่ได้ แต่ก่อนที่ก้าวไปถึงภาระนี้ กรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้ก็มีจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องไม่ว่าจะเป็นปัญหาโครงสร้าง ปัญหาอำนาจหน้าที่ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ยังไม่เรียบร้อยลงตัวในหลายเรื่องหลายประการ ก็จะได้เห็นได้ว่านับตั้งแต่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง ๒ ครั้ง แต่กระนั้นก็ยังมีความพยายามที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกันต่อไปอีก ซึ่งในขณะนี้ก็มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติไทย ต่างก็เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้วยกันทั้งสิ้น รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โยนนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ประธานกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งเรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ขึ้นมาโดยเฉพาะโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกรมล ทองธรรมชาติ) เป็นประธานอนุกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการอีก ๑๔ ท่าน และในที่สุดหลังจากมีแรงผลักดันจากหลายฝ่ายรัฐสภาก็ได้มีมติเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ออกมาบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๔

กฎหมายฉบับใหม่นี้ถือเป็นแม่แบบตัวบทที่สำคัญในการจัดรูปโครงสร้างทางการบริหาร และการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน แต่ก็ดูเหมือนว่าเกือบจะไม่มีข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ เท่าไรนัก ปัญหาใหญ่ ๆ ที่สำคัญ ๆ ในการบริหารกรุงเทพมหานครยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น เรื่องโครงสร้าง เรื่องอำนาจหน้าที่ เรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ออกมาเป็นเรื่องทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกัน ที่มุ่งเน้นต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่โดยเร็ว ความซัดเซงในเรื่องนี้จะเห็นได้จากความเห็นของพรรคกิจสังคมที่ปฏิเสธไม่ส่งผู้สมัคร เข้ารับการเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นเพราะยังไม่พอใจโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

ดังนั้น การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง โดยการพิจารณาปรับปรุงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรทางการบริหาร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบันนี้ จึงเป็นเรื่องที่สมควร และมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการแก้ปัญหานครหลวงให้บังเกิดผลที่ดีที่สุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" นี้เป็นความพยายามส่วนหนึ่งที่จะเข้าร่วมในการพิจารณาปัญหาของนครหลวง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่และมีความสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาโดยรวมเป็นอย่างมาก การศึกษาวิจัยจะมุ่งตรงไปที่ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นองค์กรทางการบริหารที่รับผิดชอบในเขตนครหลวงเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลและความเชื่อขั้นพื้นฐาน ดังที่ไคมากล่าวในหัวข้อ "ความสำคัญของปัญหา" ว่า การแก้ปัญหานครหลวงนั้นจะมีองค์กรนำที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา มีใช้ต่างคนต่างทำอย่างที่เป็นอยู่ในสภาพปัจจุบันนี้

ในหลักการกว้าง ๆ นั้น การศึกษาวิจัยในเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี และแนวความคิดที่สำคัญ ๆ ของการปกครองและการบริหารนครหลวง ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการการปกครองและการบริหารนครหลวงของประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
๓. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการนครหลวงของประเทศไทย คือ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นองค์กรบริหารนครหลวงในขณะนี้
๔. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดหรือแนวโน้มในการปฏิรูประบบราชการบริหารนครหลวง ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต
๕. เพื่อเสนอรูปแบบ การบริหารราชการนครหลวงที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และสามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของชาวกรุงเทพมหานครทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สมมติฐาน

ระบบบริหารราชการนครหลวงของประเทศไทยในปัจจุบัน อยู่ในรูปแบบและชื่อว่า "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นผลมาจากการวิวัฒนาการและการปฏิรูปที่สลับซับซ้อน และใช้เวลายาวนานมาพอสมควร แต่รูปแบบปัจจุบันนี้ยังไม่อาจบริการสนองตอบปัญหา และประชาชนได้ดีเท่าที่ควร อันสืบเนื่องมาจากปัญหาหลัก ๆ คือ

๑. การจัดโครงสร้าง และกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม
๒. ไม่มีการวางนโยบายหลัก และไม่ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงาน ทั้งภายในหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเอง และกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นครหลวง
๓. มีปัญหาในเรื่องระบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายการควบคุม และงบประมาณ

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำไปสู่แนวความคิดที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง
เสียใหม่ โดยมีหลักการและเหตุผลที่สอดคล้องกับหลักวิชาการ และความเป็นจริงในระบบการปกครอง
และสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" นี้ หน่วยที่จะทำ
การศึกษา คือ

๑. กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรทาง การบริหารนครหลวง
๒. จะทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบบริหาร กรุงเทพมหานครในเชิงกว้าง (macro level) โดยมีพื้นฐานความคิดว่า การเมืองและตัวบทกฎหมายจะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลใน
เชิงบริหาร แต่ก็จะไม่ละเลยที่จะศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในฐานะระบบรองด้วย
๓. จะทำการศึกษาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ระเบียบวิธีการศึกษา

๑. จะเป็นการศึกษาในก้านกฎหมาย และโครงสร้าง (Legal - Structural Approach) ซึ่งกำหนดขอบเขตโดยมีพื้นฐานทางก้านทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับการปกครอง
และการบริหารนครหลวง เป็นหลักสำคัญ

๒. ศึกษาวิจัยจากข้อมูลและเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลที่มีการรวบรวมไว้แล้ว (Aggregate Data) และพรรณาวิเคราะห์ (Descriptive Analytical Approach) เพื่อหาข้อสรุป

๓. ศึกษากรณีวิธีการสังเกตการณ์การบริหารราชการกรุงเทพมหานครทั้งในระดั
นโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ด้วยวิธีการประเมินจากประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
ของกรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในขณะนี้ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานใน
ตำแหน่งหัวหน้างานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร

๔. ศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์จากชนชั้นนำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารกรุงเทพมหานคร
ทั้งในส่วนกรุงเทพมหานคร รัฐบาล และเอกชน

นิยามศัพท์

๑. นครหลวง นอกจากความหมายทางวิชาการ ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไปแล้ว ในวิทยานพนธ์ฉบับนี้หมายถึง เขตพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันมีชื่อเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"

๒. กรุงเทพมหานคร มี ๒ ความหมายด้วยกันคือ

๒.๑ หมายถึง เขตพื้นที่ที่เป็นนครหลวงของประเทศไทยในปัจจุบันมีเนื้อที่

๑,๕๖๘.๗๕ ตารางกิโลเมตร

๒.๒ หมายถึง องค์การบริหารราชการนครหลวง ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

กรุงเทพมหานครในฐานะองค์การบริหารนี้มีกนิยมเรียกกันในเรื่องย่อต่าง ๆ กัน ดังนี้

"กทม."

"ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร"

"เสาชิงช้า"

๓. เขต มี ๒ ความหมาย เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร คือ

๓.๑ ในฐานะที่เป็นเขตพื้นที่

๓.๒ ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเรียกว่า "สำนักงานเขต" ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีอยู่ ๕๔ สำนักงานเขต

๔. การบริหารราชการนครหลวง หมายถึงการบริหารงานในเขตพื้นที่นครหลวง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปการบริหารมาหลายครั้ง เช่น เติมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเวียง แล้วมีการวิวัฒนาการมาในรูปกระทรวงนครบาล หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วน-

เป็นคำที่หนังสือพิมพ์ชอบใช้ เพราะศาลาว่าการกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ใกล้ "เสาชิงช้า" ที่หน้าวัดสุทัศน์.

จังหวัดธนบุรี สุขาภิบาล (สำหรับอำเภอชั้นนอก) เทศบาลนครหลวง นครหลวงกรุงเทพมหานคร
และในปัจจุบันได้วิวัฒนาการอยู่ในรูป "กรุงเทพมหานคร" เพียงรูปเดียว และมีแนวโน้มว่า
อาจจะเปลี่ยนเป็นรูปแบบอื่น หรือเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นก็ได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยในเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" ยังไม่เคยมีผู้ใด
ศึกษามาก่อนแล้ว โดยเฉพาะในขณะที่กำลังมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโครงสร้าง และ
การบริหารของกรุงเทพมหานครอยู่นั้นรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอร่างพระราช-
บัญญัติราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นจำนวน ๔ ฉบับ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่
๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่.....) พ.ศ.....

๒. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.....
(จัดตั้งทบวงนครบาล)

๓. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของกรุงเทพมหานครไปเป็นของทบวงนครบาล
สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.....

๔. ร่างพระราชบัญญัตินครหลวง พ.ศ.....(จัดตั้งกระทรวงนครบาล)

๕. ร่างพระราชบัญญัติข้าราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง พ.ศ.....

๖. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.....

เสนอโดยนายชุมพล ศิลปอาชา พรรคชาติไทย เมื่อ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๖

๗. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.....

นายถวิล ไพรสณฑ์ พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖

๘. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.....

ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖

๙. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.....

นายจารุคม จารุประกร พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๖

ซึ่งร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีข้อเหมือน และข้อแตกต่างกันอยู่มากมาย ทั้งในด้านหลักการและรายละเอียดของผู้วิจัยได้พยายามศึกษาข้อดี ข้อค้อยของแต่ละฉบับ รวมทั้งได้มีการสำรวจความคิดเห็นของนักวิชาการ นักปฏิบัติการ และนักการเมืองเกี่ยวกับการขอเสนอในการบริหารราชการนครหลวงแล้ว มีความเห็นว่าข้อวิพากษ์วิจารณ์ หรือข้อถกเถียงต่าง ๆ คงจะยังไม่มีข้อยุติ และไม่สามารถคาดได้ว่าจะมีข้อยุติเมื่อใด ครบถ้วนที่การแก้ไขปัญหาของนครหลวงยังไม่ตรงจุด ไม่ตรงเป้า และยังไม่สามารถสนองประโยชน์สุขของคนเมืองหลวงได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" นี้จึงเป็นแนวร่วมอีกด้านหนึ่งในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านวิชาการ และการปฏิบัติการ ซึ่งมีผลกระทบ และอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปอยู่ในขณะนี้

การเสนอเรื่อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" นี้จะได้มีการเสนอเรื่องไปตามลำดับบทดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ : บทนำ

กล่าวถึงความจำเป็นและความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ แนวเหตุผล ทฤษฎีที่สำคัญ หรือสมมุติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ ๒ : ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหาร และศึกษาถึงทฤษฎีและรูปแบบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นและนครหลวง โดยจะพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างระบบและประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้จะสำรวจถึงการค้นคว้าทางด้านวิชาการที่เกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการนครหลวงของประเทศไทย เท่าที่เคยมีมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ ๓ : การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บทนี้จะศึกษาถึงหลักการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีอยู่ทั้งหมด โดยจะพิจารณาถึงประวัติความเป็นมา รูปแบบในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งในด้านการพัฒนาการบริหาร และเป็นตัวปัญหาที่มีผลกระทบทางด้านการบริหารราชการนครหลวงเป็นอย่างมาก

บทที่ ๔ : การบริหารราชการนครหลวง

บทนี้จะเป็นการศึกษาที่สืบเนื่องมาจากบทที่ ๓ เพราะการบริหารราชการนครหลวงนั้น เป็นวิวัฒนาการรุ่นล่าสุดของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย บทนี้จะไต่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยถึงระบบบริหารราชการนครหลวงอย่างละเอียด โดยจะศึกษาถึงการจัดระเบียบ และโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารของ "กรุงเทพมหานคร" ในฐานะที่เป็นองค์การบริหารนครหลวง ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันจะศึกษาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ฉบับแรกคือ พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงฉบับปัจจุบันคือ ๒๕๒๔ (รวม ๖ ฉบับ) รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างรอบคอบ

บทที่ ๕ : แนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง

บทนี้จะเป็นการสำรวจถึงแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยจะรวบรวมทั้งในภาครัฐบาล พรรคการเมือง และประชาชนโดยทั่วไป และจะไต่ศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ของแต่ละแบบ เพื่อเป็นแนวทางที่จะได้มีการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ต่อไป

บทที่ ๖ : การจัดตั้งกระทรวงนครหลวง

บทนี้จะเสนอรูปแบบของระบบบริหารราชการนครหลวงขึ้นมาใหม่ โดยมีเจตนาที่จะให้เป็นตัวเลือกสำเร็จรูป ซึ่งจัดสร้างขึ้นโดยความเชื่อของผู้วิจัยที่มีพื้นฐานทางหลักวิชาการและผสมผสานให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในด้านการเมือง การบริหารของประเทศไทย เป็นเครื่องสนับสนุนความเชื่อดังกล่าว

กระทรวงนครหลวงเป็นองค์การหลักในการใช้อำนาจการปกครอง และการบริหาร
ในเขตนครหลวงเพียงองค์กรเดียว และรับผิดชอบต่อรัฐบาลและรัฐสภา แต่ทั้งนี้ก็จะให้มีการ
กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนครบาล ซึ่งจะมีฝ่ายบริหาร
ท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักปกครอง
ตนเองอีกด้วย

บทที่ ๓ : บทสรุป

ในบทนี้จะแสดงให้เห็นภาพรวมของการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวงตามที่ได้
เสนอมานี้ และพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางบ้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์
อย่างใกล้ชิด และมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารราชการนครหลวง โดยองค์กรใหม่นี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย