

บัญชีทางกฎหมายบางปะกงในการบริหารงาน

ของ

กรุงเทพมหานคร



นายชัยพร ชนาดาวรลักษณ์

34A0090506	บพ342.068 ๔๓๙๕
Title : บัญชีทางกฎหมายบางปะกงในการบริหารงาน บัญชีทางกฎหมายของกรุงเทพมหานคร หอสมุดและศูนย์สนับสนุน เทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจมหิดล	

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาในด้านศิริมนราษฎร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. ๒๕๓๕

SOME LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE MANAGEMENT OF THE  
BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION



MR. CHAI PORN THANATHAVORN LAP

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENT FOR MASTERS DEGREE OF LAW

DHURAKI / PUNDIT UNIVERSITY

1992



ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจปัญญา  
ปริญญา... นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ (ภาษาไทย) "ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร"  
(ภาษาอังกฤษ) Some Legal Problems Concerning the Management of  
the Bangkok Metropolitan Administration

โดย นายชัยพร ธนาธรรมกลาง

ภาควิชา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.โกกิน พลกุล

ให้พิจารณาเป็นคอมมิเต็ตคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... (ประธานกรรมการ)  
(ศ.ดร.สมภพ ให้ระเกียดย)

..... (กรรมการ)  
(รศ.ประทุม คงฤทธิ์กุมากร)

..... (กรรมการ)  
(นายหลงทอง กล้วยไม้ ณ อุยธยา)

..... (กรรมการจากมหาวิทยาลัย)  
(ศ.ดร.โกกิน พลกุล)

..... (กรรมการ)  
(ดร.พรพันธ์ พาลสุข)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... (รองบคบ.บัณฑิตวิทยาลัย)

(ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ วิทยารักษ์)

วันที่..././... เดือน..././... พ.ศ. ๒๕๖...

## กิติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ไกคิน พลกุล แห่งคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้ความรู้ แก่ผู้เขียนทั้งในด้านการเรียนการสอนและการค้นคว้า เพื่อทาวิทยานิพนธ์ตลอดจน แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในวิทยานิพนธ์นี้ และได้กรุณาในการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ควบคุมการทาวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พลสุข ผู้อำนวยการโครงการบัณฑิตศึกษา ที่ได้กรุณาในการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ร่วมโดยท่านได้กรุณาผู้เขียนในด้านข้อมูลวิชาการต่าง ๆ หลายประการ

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากา แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (อดีตスマชิกสภาก รุงเทพมหานคร) ที่ได้กรุณาสละเวลาช่วยเหลือผู้เขียนอย่างเต็มที่ในการท า วิทยานิพนธ์นี้ตลอดจนแก้ไขตรวจทานวิทยานิพนธ์ให้ข้อแนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับ ปัญหาของกรุงเทพมหานคร ที่เกี่ยวข้องในการทาวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระ คุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สมภพ ไหトレกิตย์ อธิตรองนายกรัฐมนตรีที่ได้กรุณาเป็น ประธานในการสอบและได้กรุณาแนะนำชี้แนะแนวทางและแก้ไขข้อบกพร่องใน การทาวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ท่องต่อ กล่าวไปแล้ว อยุธยา ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ได้กรุณาผู้เขียนในการชี้แนะนำชี้แนะตลอดจนให้ความรู้ ตรวจทาน แก้ไขและแนะนำหนังสือต่าง ๆ ในการทาวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ไชยร์ พิพัฒนกุล ที่ได้กรุณาแก้ไขตรวจทานปรับปรุงข้อบกพร่อง ของวิทยานิพนธ์นี้และขอขอบคุณผู้อำนวยการสำนักการ ไยศ นานายบัวเพ็ญ จตุรพุกษ์ นายอนุชิต ไสลดสกิตย์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร นายปัจจะ รമยานนท์ ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร นายฤาษีเดช ทองสินมา นายเสมา มีสมบูรณ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กฤช เพิ่มทันจิตต์ แห่งคณะรัฐ ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นายจิรศักดิ์ พรหมทอง อัยการ จังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด นายชาiko เงินไทย รองผู้อำนวยการสำนัก การคลังกรุงเทพมหานคร

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่รัฐสภา แผนกกองการประชุมทุกท่าน ขอขอบคุณ  
เจ้าหน้าที่ห้องสมุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้อง  
สมุดแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิต้า) ทุกท่าน และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่  
ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ได้กรุณาอ่านนายความสละดูแลใน  
การติดต่อกับมหาวิทยาลัย จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงด้วยดี

ผู้เขียนขอรับขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

นายชัยพร ธนถาวรลาก



## สารบัญ

### หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๑
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๒
กิจกรรมประการ.....	๓

<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัจจุบัน .....	1
วัตถุประสงค์ของการทrieveียนพนธ์ .....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทrieveียนพนธ์ .....	3
ลักษณะและขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา .....	3
สมมติฐานของวิทยานพนธ์ .....	4
การเสนอเรื่อง .....	4
<b>บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและวัฒนาการของกรุงเทพมหานคร .....</b>	<b>5</b>
ก. แนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่น .....	5
1. การรวมอาณาจ .....	6
1.1 การรวมศูนย์อานาจประจำปกครอง .....	6
1.2 การกระจายการรวมศูนย์อานาจประจำปกครอง .....	6
2. การกระจายอาณาจ .....	7
2.1 การกระจายอาณาจทางบริการหรือทางเทคนิค....	7
2.2         การกระจายอาณาจทางพื้นที่หรือกระจายอาณาจปกครอง .....	8
ข. การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ฯ .....	10
1. ประเทศไทย .....	10
2. ประเทศไทย .....	15
3. ประเทศไทย .....	19
การปกครองท้องถิ่นของปรัชญา .....	19
ค. การปกครองมหานคร .....	24

1.	ลักษณะของนครหลวงทั่วไป.....	24
	บัญชาสำคัญของการปกครองนครหลวง .....	25
2.	แนวคิดในการจัดระบบปกครองนครหลวง .....	26
	ระบบการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	26
	ระบบที่มีหน่วยปกครองแห่งเดียว .....	27
	ระบบที่มีการปกครองสองระดับ.....	29
3.	การปกครองมหานครของประเทศต่าง ๆ .....	32
3.1	ประเทศไทย.....	32
3.2	มหานครลอนדון.....	34
	รูปแบบการปกครองของมหานครลอนדון.....	35
	วิวัฒนาการการบริหารของกรุงเทพมหานคร .....	38
<b>บทที่</b>	<b>3 การจัดโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานคร .....</b>	<b>43</b>
ก.	ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	43
1.	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	44
	หลักเกณฑ์ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดกรุงเทพมหานคร .....	45
2.	อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	45
3.	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	46
1.	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหาร .....	47
2.	รองผู้ว่าราชการการฝ่ายการโยธา .....	47
3.	รองผู้ว่าราชการการฝ่ายสาธารณสุข .....	47
4.	รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา .....	47
4.	เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร .....	47
1.	ปลัดกรุงเทพมหานคร .....	48
2.	ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร .....	49
ก)	ฝ่ายอ่านวยการ .....	49
ข)	ฝ่ายปฏิบัติการ .....	50
ค)	สภากเขต .....	52
ข.	ฝ่ายนิติบัญญัติ .....	53
1.	สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร .....	53

	1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง .....	54
	1.2 การสื้นสุดสภาพสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร .....	56
	2. สภากรุงเทพมหานคร .....	57
	2.1 ประธานสภากรุงเทพมหานคร .....	57
	2.2 อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร .....	58
	ค. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ .....	60
	1. ความสัมพันธ์ด้านการบริหารงาน .....	61
	1.1 การเสนอกฎหมายต่อสภา .....	61
	1.2 สิทธิการยับยั้งข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร .....	62
	2. ความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติ .....	63
	2.1 สภากรุงเทพมหานครควบคุมงบประมาณ .....	63
	2.2 สภากรุงเทพมหานครตรวจสอบฝ่ายบริหาร .....	64
	2.3 การยุบสภากรุงเทพมหานคร .....	65
	3. ความสัมพันธ์ด้านความประพฤติ .....	65
	3.1 สภากรุงเทพมหานครควบคุมการประพฤติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร .....	66
	3.2 การควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร .....	66
บทที่	4 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร .....	68
	องค์ประกอบของการกระจายอำนาจจากการปกครอง .....	68
	1. มีความเป็นอิสระในด้านการคลังและงบประมาณ .....	68
	2. ความมีอิสระในด้านการบริหาร .....	70
	3. การมีสภาพเป็นนิติบุคคล .....	70
	4. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล .....	71
	การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานคร .....	71
	ก. กิจการที่เป็นหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานคร .....	73
	1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน .....	74
	2. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง .....	75
	3. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและมาปนกิจศพ .....	76

4.	การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ . . . . .	77
5.	การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ . . . . .	77
6.	การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ . . . . .	77
7.	การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ . . . . .	77
8.	การล่งเสริมการกีฬา . . . . .	78
9.	การล่งเสริมการประกอบอาชีพ . . . . .	78
10.	การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร . . . . .	79
ก.	กิจการที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ . . . . .	79
1.	การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด . . . . .	79
2.	การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย . . . . .	80
3.	การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ . . . . .	81
4.	การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบ ท่าข้าม และที่จอดรถ . . . . .	82
5.	การดูแลรักษาที่สาธารณะ . . . . .	83
6.	การควบคุมอาคาร . . . . .	83
7.	การศึกษาภาคบังคับ . . . . .	85
ค.	กิจการที่กรุงเทพมหานครร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ . . . . .	85
1.	การพัฒเมือง . . . . .	85
2.	การวิศวกรรมจราจรและการจราจร . . . . .	86
3.	การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด . . . . .	88
4.	การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม . . . . .	88
ง.	กิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือที่คณะกรรมการโรคติดต่อ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร . . . . .	88
	งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมข้องท้องถิ่น . . . . .	89
	งานเกี่ยวกับการปกป้องความปลอดภัย . . . . .	90
	งานเกี่ยวกับบริการสวัสดิการสังคม . . . . .	91

	งานเกี่ยวกับการพัฒนาของท้องถิ่น.....	91
	งานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน.....	92
<b>บทที่</b>	<b>5 ปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารของกรุงเทพมหานคร .....</b>	<b>94</b>
	ก. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย.....	94
	1. การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล .....	94
	2. การควบคุมด้านการบริหารทั่วไป.....	99
	ข. ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการประสานงานกับราชการ ส่วนกลาง .....	105
	1. ความสัมพันธ์กับกรมชลประทาน.....	106
	2. ความสัมพันธ์กับกรมตำรวจ .....	107
	3. ความสัมพันธ์กับกรมทางหลวงแผ่นดิน .....	108
	4. ความสัมพันธ์กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม.....	109
	ค. ปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ .....	110
	1. การประสานแผน .....	111
	2. การประสานงานในระดับปฏิบัติ .....	112
	ง. ปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด .....	113
<b>บทที่</b>	<b>6 สรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>117</b>
	โครงสร้างรูปแบบของการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ..	117
	การจัดองค์การปกครองกรุงเทพมหานคร .....	123
	แนวคิดการจัดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ในอนาคต .....	125
	1. การแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น 4 เขต และจัดรูปแบบการบริหารแบบเทศบาลนคร .....	126
	2. การจัดรูปแบบกรุงเทพมหานคร เป็นแบบเครือกลาง ..	127
	3. การจัดรูปแบบกรุงเทพมหานคร เป็นแบบส่องระดับ ..	130
	อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร .....	132

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการและทรงมหาดไทยกับ	
กรุงเทพมหานคร .....	134
การประสานงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่น ๆ .....	136
บรรณานุกรม .....	141
ภาคผนวก .....	144
ประวัติผู้เขียน .....	156



หัวข้อวิทยานิพนธ์ : บัญชีทางกฎหมายเบื้องต้นในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

ชื่อนักศึกษา : นายชัยพร อุดดาวรลาก

อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.ไกคิน พลกุล

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข

ภาควิชา : นิติศาสตร์

ปีการศึกษา : 2535

## บทคัดย่อ

การปกครองกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ใช้หลักหรือทฤษฎีการกระจายอำนาจจากการปกครองทางเขตแทนหรือทางพื้นที่ โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ ให้มีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองหรือที่เรียกว่า กิจการของท้องถิ่น มีอำนาจในการหารายได้ที่จะนำมาบริหารงานของท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากองค์กรส่วนกลาง หรือรัฐบาลแต่เพียงคราว และนอกจากนั้นกรุงเทพมหานครยังมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่น ตามแนวทางการปกครองแบบประชาธิบัติที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการของตนเอง โดยรัฐกำหนดให้การกระจายอำนาจจากการปกครองของกรุงเทพมหานครมีรูปแบบ และโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยสภากrüng เทพมหานครซึ่งเป็นสภាពัองถิ่น และฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นเข่นกัน

จากการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครได้จัดองค์การแบบหน่วยการปกครองเดียว (ONE GOVERNMENTAL SYSTEM) โดยรัฐบาลได้ยุบและรวมหน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแขวงหวัดพระนคร และยังคงเข้าด้วยกัน

เข่น ยุบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ตลอดจนการปกครองของจังหวัด และอาเภอที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยเดียว และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารงานที่จะให้บริการแก่คนในท้องถิ่น และกำหนดอว่าาณาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เกินกว่างบประมาณ หรือรายได้ของกรุงเทพมหานครจะรับได้ประกอบกับกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 1,500 ตารางกิโลเมตร มีราษฎรรวมทั้งแรงงานที่อยู่พำนາจากต่างจังหวัด นักเรียน นักศึกษา นักธุรกิจและนักท่องเที่ยว รวมกันแล้วมีประมาณร่วมสิบล้านคนกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมของความเจริญ เป็นทั้งเมืองอุตสาหกรรม ศูนย์กลางของแหล่งวิชาการ การศึกษา แหล่งความบันเทิง และเป็นศูนย์รวมของการบริหารการปกครองของประเทศไทยด้วย จึงเป็นเหตุให้เกิดการอพยพหลังไหลเข้ามาทั้งกรุงเทพมหานคร ตลอดเวลาท่าให้มีการเพิ่มภาระของกรุงเทพมหานครที่จะต้องให้บริการแก่ผู้ที่มาใช้บริการของกรุงเทพมหานครเหล่านั้น การกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองเดียวจึงอาจจะทำให้กรุงเทพมหานครให้บริการไม่ทั่วถึง

เมื่อเป็นดังนี้ จึงควรปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครใหม่ โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างการปกครอง 2 ระดับ (TWO LEVEL SYSTEM) ได้แก่การจัดให้มีหน่วยการปกครองมหานคร เข่น กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองใหญ่ หรือหน่วยปกครองหลัก และจัดให้มีหน่วยการปกครองย่อยระดับเทศบาล โดยจัดแบ่งเขตชั้นในที่มีความพร้อมทั้งด้านลังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ให้เป็นหน่วยการปกครองย่อย และให้มีการเลือกตั้งผู้แทนบริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล โดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และสอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิบัติการบริหารงานของเขตชั้นในเหล่านี้ อญญาณให้ครอบคลุม กว้างขวางและครอบคลุมมากกับของกรุงเทพมหานครฯ ให้ส่วนเขตมีอำนาจในการนิติบัญญัติ ทั้งนี้ต้องปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยให้ส่วนเขตมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร และมีอำนาจนิติบัญญัติด้วย ดังรายละเอียดที่จะเสนอในวิทยานิพนธ์นี้

สำหรับการบริหารกรุงเทพมหานคร ในรูปแบบเดิม จะพบว่าในการควบคุมกำกับฝ่ายบริหารนั้นมีองค์กรผู้เดินจะเป็นการควบคุมกำกับดูแลอย่างลวงๆ

แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดแล้วจะเห็นว่าการภาคบุญดูแลของรัฐบาลได้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เข้ามาควบคุมกรุงเทพมหานครค่อนข้างเคร่งครัดทั้งในการควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และด้านการคลังฯลฯ จึงทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีอุปสรรค และไม่ระบุรื่นโดยเฉพาะหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาจากคนละพรรคหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ก็อาจเป็นอุปสรรคในการบริหารงานได้ วิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาข้อขัดข้อง และข้อเสนอแนะในทางกฎหมายเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น



**Thesis Title** : Some Legal Problems Concerning  
the management of the Bangkok  
Metropolitan Administration

**Name** : Mr.Chaiporn Thanathavornlap

**Thesis Advisor** : Associate Professor  
Dr.Bhokin Bhalakula

**Co-Thesis Advisor** : Dr.Phiraphan Phalusuk

**Department** : Law

**Academic Year** : 1992

### **Abstract**

The Bangkok Metropolitan Administration is a form of local government and administration. It employs the principle or theory of decentralization. The Bangkok Metropolitan Administration is given a status of juristic person. To a certain extent it has the power to get revenues to undertake its local affairs under the supervision control of central government. It also has governor elected by local people. This is in line with democracy which means the people will have to take part in managing their own affairs. The government stipulated that the administrative power be composed in the form and structure of Bangkok Metopolitan Assembly which is a local assembly and an administrative body, i.e. the

Governor of Bangkok Metropolitan Administration who also come from local election.

The study shows that the Bangkok Metropolitan Administration is run as one governmental system derived from dissolution and merging of various administrative bodies in Bangkok and Thonburi, e.g. the dissolution of provincial administration authority, municipality, sanitary and the merging of the existing provinces and districts into the Bangkok Metropolitan Administration, the one local government, having the authority throughout Bangkok. Thus creates problems in administration, providing services to local people, and granting power to perform many different activities beyond its manpower, budget or revenues. Bangkok is capital of the country, it covers an area of 1,500 km<sup>2</sup>. There are about 8-10 million people, who are transmigrated workers from upcountry, students, businessmen and tourists. It is the center of civilization, industry technology, entertainment and administration. Therefore, there are continuous influxes of people; and this puts the burden to the Bangkok Metropolitan Administration when it tries to provide services to these people. It provides services not only to its own people but also to those from other parts of the country.

Therefore, it is appropriate to change the structure of the Bangkok Metropolitan Administration into 6-9 municipalities, having the Bangkok Metropolitan Administration as the major administration and municipality.

This can be achieved by subdividing the districts with some economic and density standard into different administrative bodies, and have the administrators and district assemblymen elected by local people. This will give people the opportunity to take part in local administration which is in line with democracy. The internal administrations of these districts are under the law and control of the Bangkok Metropolitan Administration. As for the district assembly, amendment should be made so that it has a legislative power. The legal structure should be improved, this can be achieved by granting it the power to control the administrators as well as the legislative power. The details will be presented in this thesis.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขุมวิท และเมืองพัทยา กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองพิเศษ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล และใช้รูปแบบแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และกثุหมายได้กำหนดօนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ไว้มากมายในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร เป็นรูปการปกครองเดียว คือ การจัดองค์กรบริหารแบบหน่วยการปกครองเดียว (one governmental system) ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลโดยคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร เดิน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขุมวิท ฯลฯ มาให้กรุงเทพมหานครจัดทำ โดยให้กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้มีสภากrüng เทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพียงคนเดียวเข้ามาริหารงานของกรุงเทพมหานคร ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองอื่น ๆ ในผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จึงทำให้ความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองได้รับการแต่งตั้งเข้ามาริหารงานของกรุงเทพมหานครมักจะตอบสนองความต้องการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มากกว่าที่จะตอบสนองต่อประชาชนโดยส่วนรวม ส่วนการบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น การที่กฤษหมายกำหนดօนาจหน้าที่มากมายไว้ให้ผู้ราชการว่ากรุงเทพมหานคร และจัดรูปแบบการบริหารการปกครองเป็นรูปแบบการปกครองเดียวนั้นอาจทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีปัญหาและไม่สามารถคาดคะเนนกิจการที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบได้ทั่วถึง

ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นสองระดับ (Two-level approach) โดยกำหนดให้เขตต่าง ๆ ที่มีความพร้อมในด้านเศรษฐกิจและรายได้ เป็นหน่วยการปกครองย่อยแบบเทศบาลโดยผู้บริหารเขตต่าง ๆ เหล่านี้ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้มีส่วนแบ่งทางน้ำที่นิติบัญญัติในเขตนั้น ๆ โดยมีฐานะเป็นเทศบาลเพื่อแบ่งเบาภาระการบริหารงานของกรุงเทพมหานครและให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ควบคุมガ๊บให้เขตขึ้นในเหล่านี้ บริหารงาน ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในวิทยานิพนธ์ต่อไป

สำหรับการควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อกรุงเทพมหานครนั้น จากการพิจารณาและศึกษาจะพบว่าการควบคุมองค์กรบริหารกรุงเทพมหานครนั้น เครื่องครัตมากเกินไป เช่น การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลด้านบริหารงานของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และด้านงบประมาณต่าง ๆ และท่าให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตลอดเวลา

ส่วนเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานคร และส่วนราชการอื่น ๆ นั้นมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการที่เป็นอุบัติเหตุในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตลอดจนบัญหาการประสานงานต่าง ๆ สมควรที่จะได้รับการแก้ไขในรูปของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เป็นไปได้ราบรื่น และลดความขัดแย้ง ทั้งนี้จะต้องแก้ไขรูปแบบโครงสร้างของการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

จากลักษณะของปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้ว ท่าให้ผู้เขียนสนใจและประกอบกับผู้เขียนได้ศึกษาในทางนิติศาสตร์และมีโอกาสศึกษาทางด้านปริญญา ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โครงการศึกษาค้นคว้าในประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและปกครองกรุงเทพมหานคร จึงได้ตัดสินใจทำการศึกษาในรูปวิทยานิพนธ์ภายใต้หัวข้อเรื่อง "ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร"

## วัตถุประสงค์ของการทrieveยานพนธ์

1. เพื่อศึกษาและหาแนวทางแก้ไขการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อทราบปัญหาและโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
3. ข้อขัดข้องทางกฎหมายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเพื่อที่จะนำมาแก้ไขและปรับปรุงตลอดจนหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อไป
4. เพื่อจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในระดับสูงต่อไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทrieveยานพนธ์

1. ทราบแนวทางแก้ไขการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
2. สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและแนวทางประชาธิบัติ
3. สามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารงานได้อย่างถูกต้องรัดกุม
4. เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าในระดับสูงต่อไป

## ลักษณะและขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา

**วิทยานพนธ์นี้มุ่งศึกษา** เพื่อหาข้อขัดข้องทางกฎหมายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครว่ามีอย่างไร โดยเน้นศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นและขอบเขตอาณาจักรที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งการศึกษาจะทำการวิเคราะห์โดยวิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงเทพมหานครและวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์เน้นหนักในทางด้านโครงสร้าง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่น

ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นยังอาศัยทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยใช้หลักของทฤษฎีการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจในทางปกครองตลอดจนศึกษาจากพระราชนบทถัดตระเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียนบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชนบทถัดตีเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชนบทถัดตี บริหารราชการล้วนจังหวัด พ.ศ. 2497 ประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 335 พ.ศ. 2515 พระราชนบทถัดตีจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชนบทถัดตีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ เพื่อสรุปเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขบัญหาการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

### สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

การศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ได้กำหนดสมมติฐานเรื่องว่า "บัญชีการบริหารงานของกรุงเทพมหานครยังมีบัญชีรายรับรายจ่ายที่ขาดแคลนและไม่โปร่งใส ทำให้เกิดการฉ้อโกงและการทุจริตในระบบ การแก้ไขปัญหานี้ต้องมีการตรวจสอบและดำเนินคดีอย่างเข้มงวด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเชื่อถือได้ในระบบราชการ รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง"

### การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ ลำดับการเสนอเรื่องไว้เป็น 6 บทด้วยกันคือ บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและวิัฒนาการของกรุงเทพมหานคร

บทที่ 3 การจัดโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร

บทที่ 4 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บทที่ 5 บัญชีรายรับรายจ่ายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับการบกครองท้องถิ่นและวิวัฒนาการกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องปัญหานางประการในการบริหารงาน ของกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างเป็นระบบภายใต้กรอบทางความคิดที่วางไว้ ในบทนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ คือ

1. แนวความคิดในการจัดการบกครองท้องถิ่น
2. การจัดการบกครองท้องถิ่นในบางประเทศ
3. แนวคิดในการจัดรูปแบบการบกครองแบบมหานคร
4. วิวัฒนาการของรูปแบบการบกครองกรุงเทพมหานคร

#### ก. แนวความคิดในการบกครองท้องถิ่น

รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในการบกครองของรัฐ ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากภายในการบริหารประเทศ ให้ประชาชนได้รับความสุข ความสัมฤทธิ์สบายน ในการดำรงชีวิต และให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ทั้งในการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลจัดท่านบริการให้กับประชาชนโดยทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศไทย เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึง อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ในแต่ละพื้นที่ ข้อจำกัดเกี่ยวกับบประมาณผลตอบแทนบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินงาน เมื่อเป็นดังนี้ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาล และสนองต่อความต้องการมีส่วนร่วมในการบกครองตนเอง การจัดให้มีการบกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งหลักเลี่ยงไม่ได้ และกล้ายเป็นสิ่งที่จะเป็นอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่

การบกครองภายในรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย มักจะจัดรูปแบบการบกครองภายในรัฐบนพื้นฐานของหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ (centralisation) และการกระจายอำนาจ (decentralisation)<sup>2</sup>

1. การรวมอำนาจ การบกครองระบบรวมอำนาจจะแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจบกครอง (concentration) และ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจบกครองหรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (deconcentration)

1.1 การรวมศูนย์อำนาจบกครอง การบกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจจากการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค เลยรูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทามากมายและหลากหลาย ซึ่งทำให้ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจบกครอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจจากการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอ่ายภัยได้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ประเทศไทยได้ใช้หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจบกครองไปสู่ภูมิภาค ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ<sup>3</sup>

1. เป็นการกระจายอำนาจโดยการให้ข้าราชการประจำอันเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำท่างานในเขตภูมิภาคต่าง ๆ

2. ข้าราชการเหล่านี้ มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ที่จะตัดสินใจในการดำเนินงานบางเรื่องบางประการแทนรัฐบาลได้

<sup>2</sup> ไกคิน พลกุล, "การจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย" (เอกสารประกอบคourceware วิชากฎหมายมหาชula ที่นabeริษฎาา, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัพพิตย์, 2530), ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์, หน้า 1.

<sup>3</sup> บรรทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การบกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียน, 2526) หน้า 1.

3. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ (budget) ซึ่งจัดสรรและควบคุม โดยส่วนกลาง

4. เป็นการบริหารรายได้ นโยบาย ระเบียบ คำสั่งของรัฐบาล หรือส่วนกลาง

การบริหารส่วนภูมิภาคของไทย คือการปกครองในรูปของจังหวัดอาเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีข้อสังเกตว่า สำหรับระดับตำบล และหมู่บ้านนั้น ตัวแทนทางการปกครองของรัฐ มิใช่เจ้าหน้าที่ ที่ส่วนกลางส่งไป แต่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มาจากการในพื้นที่นั่นเอง<sup>4</sup> ทั้งนี้พระราชนูปแบบตำบล หมู่บ้านเป็นรูปแบบการปกครองดั้งเดิมของไทย ก่อนจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่ยึดหลักการรวมอานาจและการกระจายอำนาจอานาจดังกล่าวแล้ว

## 2. การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจของรัฐนั้นอาจพิจารณาได้เป็น 2 สักษณะ คือ การกระจายอำนาจในทางบริการ และการกระจายอำนาจทางพื้นที่

### 2.1 การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค

ในรัฐสมัยใหม่ที่กิจการของรัฐจะต้องได้รับการจัดทำมากขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน จึงเป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการสาธารณูปการขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการ คือ การมอบบริการสาธารณะอย่างโดยย่างหนึ่งให้องค์กรมழานเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน การจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะไม่ถูกจำกัดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นเรื่องของเทคนิค เช่น โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา รถไฟ ฯลฯ<sup>5</sup>

การบริหารงานของรัฐในรูปแบบการกระจายอำนาจ ทางบริการนี้เป็นการที่รัฐได้สร้างองค์กรนิติบุคคลมழานขึ้น เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบรรไชยชน์ในทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้

---

<sup>4</sup> ดูมาตรา 29, 29 ทว. 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

<sup>5</sup> ไกคิน พลกุล, "นิติบุคคลมழาน-พรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร. ฉบับที่ 6, พ.ศ. 2530) : หน้า 303 - 304.

การควบคุมของรัฐชี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคล อันเป็นองค์การมหาชน

## 2.2 การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองและการบริหารให้กองค์การที่นี่ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจัดทำบริการสาธารณะอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร<sup>6</sup>

แนวคิดการกระจายอำนาจปกครองนี้ เป็นสิ่งสำคัญใหม่จะต้องดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ และการกระจายอำนาจทางพื้นที่นี้เน้นเฉพาะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ หลักการกระจายอำนาจนี้เป็นการกระจายอำนาจให้กองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างภายในเขตภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ของตนเอง และโดยหลักการแล้วจะไปท่านอกเขตไม่ได้ ตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจกรรมตามหน้าที่ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เทศบาลจะก้าวเข้าไปทำกิจกรรมในเขตของสุขากินบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้

การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ เป็นการวางแผนการปกครองในระบบประชาธิบัติในระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมในหน่วยการปกครองนั้น ๆ<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจประชาชนปกครองตนเองในรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่อย่างน้อย จะต้องมีองค์ประกอบดังนี้<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช สาขาวิชาการจัดการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2531) หน้า 13.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>8</sup> อุชา ใบหยก และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชานพิมพ์, 2527) หน้า 6.

<sup>9</sup> ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียนสไตร์ พ.ส. 2526) หน้า 6.

1. จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นผู้แทนบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น
2. องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอิสระ เช่น กำหนดนโยบายของตนเองที่ไม่ขัดกับกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐในการจัดทำกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น
4. ต้องจัดให้มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้พอที่จะดำเนินกิจการสาธารณูปะภิณฑ์ในท้องถิ่นนั้น ๆ
5. ต้องให้ภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้
6. จัดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ หรืออาณาเขตที่ชัดเจน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่
7. มีอำนาจในการจัดทำบุคลากรเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นและมีอำนาจในการบังคับบัญชาบุคลากรเหล่านั้น
8. หน่วยการปกครองนั้น ไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เท่านั้น<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตี ระบบการปกครองท้องถิ่นนี้ถือได้ว่าเป็นการปกครองตนเองที่มีความสำคัญ ในการกระจายอำนาจทางการปกครอง และเมื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการสาธารณูปะภิณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐยังต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ตั้งนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล เช่น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในวิธีการต่าง ๆ ของรัฐบาลพอสมควร

เมื่อได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในทุกประเทศจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพลัษณะและประชากร สภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ

---

<sup>10</sup> อุทัย ทรัพย์, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ikoเดียนสไตร์, พ.ศ. 2523), หน้า 21.

โดยทั่วไปโครงสร้าง และรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองของรัฐหรือรัฐบาลมาใช้เป็นหลัก เช่น หากการปกครองระดับชาติมีลักษณะระบบบริสุทธิ์รูปแบบของเทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น ก็จะใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี เทศมนตรีและสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรภายในท้องถิ่นเช่นประเทศไทย เทศบาลของไทยซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นก็มักจะใช้รูปแบบคณะกรรมการเทศมนตรี และสภาเทศบาลคล้าย ๆ กับการมี คณะกรรมการเทศมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร เช่นกัน ในวิทยานิพนธ์จะจะยกถึงรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอื่น ๆ มาเป็นตัวอย่างพอสังเขปดังนี้

## ๙. การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ

### ๑. ประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นสหพันธรัฐ ที่มีรัฐบาลกลาง (federal government) และทุกๆ ผลรัฐจะมีการจัดการปกครองของตนเอง เรียกว่า state government และภายใน state ต่างๆ จะแบ่งเป็น

1. County เคาน์ตี้ เป็นหน่วยปกครองย่อยของมลรัฐ ที่มีความสำคัญและมุ่งประสงค์เฉพาะพื้นที่ชนบท (rural area) มีคณะกรรมการผู้อำนวยและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า County Boards หรือ Board of Commissioners คณะกรรมการเหล่านี้จะมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนประมาณ 3-7 คน อายุไม่เกิน 2-4 ปี นอกจาก boards ดังกล่าวแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของ county มาจากการเลือกตั้ง เช่น นายอาเขต (sheriff) ทاหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองการรักษาความสงบเรียบร้อยของ County เจ้าหน้าที่กฎหมายหรือเจ้าหนังงานอัยการ (county prosecutor) เจ้าหน้าที่ทันสูตรพลิกศพ (county coroner) ปลัดเมือง (county clerk) ตุลาการ (county judge) และเจ้าหน้าที่การคลัง

---

<sup>11</sup> ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียนสโตร์ พ.ศ. 2526, หน้า 43.

(county treasurer)<sup>12</sup>

อย่างไรก็ต้องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา เช่น County นี้เป็นระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า ระบบกึ่งการปกครองแบบเทศบาลหน้าที่หลักของ County มี 7 ประการ ดังนี้

1. รักษาระบบเรียบร้อย
2. ท่าน้ำที่เป็นเขตทางศาลา
3. เก็บรักษาหลักฐานและประวัติต่าง ๆ ด้านการศึกษา
4. สร้างและบำรุงถนน
5. จัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ
6. ดำเนินการเลือกตั้ง
7. เป็นเขตเลือกตั้งของมลรัฐและสหรัฐ

นอกเหนือจาก County ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองสำหรับเขตชนบทแล้ว ยังมีหน่วยงานท่านองเดียวกันนี้แต่เป็นเขตการปกครองระดับเล็ก เรียกว่า Towns หรือ Townships

2. Towns คือ รูปแบบการปกครองเมืองเล็ก ๆ ที่มีสภาพชนบท และจัดเป็นรูปแบบการปกครองกึ่งรูปแบบเทศบาล quasi-Municipal Corporations เช่นเดียวกันกับ County เพราะรูปแบบการปกครองมีลักษณะเป็นกึ่งตัวแทนของมลรัฐโดยการแต่งตั้งจากมลรัฐ และตัวแทนของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการผู้บริหาร County เรียกว่า Board of Supervisors มีฐานะเป็นนิตบุคคล และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นภายใต้กฎหมายอาษาเขตของตนเอง<sup>13</sup>

นอกจากจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังท่าน้ำที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ (agents of state government) ในเรื่องการประเมินและจัดเก็บภาษี การจัดการสาธารณสุข การเก็บรวบรวมสถิติ ตลอดจนท่าน้ำที่เป็นหน่วยเลือกตั้งสมาชิกสภามลรัฐ และสมาชิกสภาผู้แทนอีกด้วย Town จึงเป็น-----

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญมาก และเมื่อมีการจัดตั้ง Town ขึ้นแล้ว จะไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นเข้ามาแทรกซ้อนอีกเลย Town จึงมีความสำคัญไม่น้อยกว่า County เช่น Rhode Island Town จะท่าน้ำที่ County ทั้งหมด<sup>14</sup>

สหรับ Townships นั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ Town นั้นเอง ซึ่งมักจะจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่เป็นเมืองกึ่งชนบท มิได้มีอยู่ทั่วไปทุกมลรัฐ Townships จะมีเขตพื้นที่ปกครองประมาณ 6-36 ตารางไมล์ ระบบการปกครองจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการเรียกว่า Board of Supervisors เพื่อดำเนินการบริหาร หรือท่าน้ำที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ ในการดำเนินการจัดเก็บภาษี ที่ดำเนินการเลือกตั้ง แต่น่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ นับวันจะถูกกลดความสำคัญลง เพราะฐานะของ Townships เป็นเพียงหน่วยย่อยของ County เท่านั้น<sup>15</sup>

นอกจากหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นสหรับ เขตการปกครองตั้งกล่าวแล้ว รูปแบบโครงสร้างการเมือง (Cities) ของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา เช่น นครนิวยอร์ก (New York) บอสตัน (Boston) เหล่านี้จัดเป็นรูปแบบการปกครองเทศบาล (municipalities) ซึ่งถือว่าเป็นระบบการปกครองตนเอง (municipal Corporations) หน่วยการปกครองเทศบาลตั้งกล่าวนี้ ในสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งแยกรูปแบบและโครงสร้างออกเป็นชนิดและประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภา (the mayor-council plan) เทศบาลในระบบนายกเทศมนตรีและสภา แต่เดิมแบ่งออกได้เป็นชนิดต่าง ๆ คือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (the strong mayor plan) นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (the weak-mayor plan)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก หรือแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยเท่านั้น ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก คือ ตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจหนึ่งเดียวที่ในการบริหารงานประจำ หรือหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจกลังใจ

<sup>14</sup> อุทัย พิริฤทธิ์, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สานักพิมพ์ไอเดียนสโตร์ พ.ศ. 2523, หน้า 103.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

อีกทั้งมืออาชญาการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลด้วยแต่ ส่าหรับระบบนายกเทศมนตรีมืออาเจนน้อยนี้จะเห็นได้ว่าตัวนายกเทศมนตรี จะ มีฐานะเป็นประธานในพิธีต่าง ๆ เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาพร้อม ๆ กับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า การเลือกตั้งแบบบัตรยาว (long ballot) และหัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้จะกระทำการตามตัวบทกฎหมายและความรับผิดชอบที่มีอยู่ .ดังนั้นนายกเทศมนตรีที่มืออาเจนน้อยยังไม่มืออาเจนในทางบริหาร จึงเท่ากับ เป็นประธานสภากันแน่นอน<sup>16</sup>

หลักการสำคัญของระบบนายกเทศมนตรี และสภารือ The Mayor Council Plan นี้ ก็คือการที่ตัวบุคคลที่จะเป็น Mayor หรือนายกเทศมนตรีก็ต้อง ในระบบ strong mayor หรือ weak mayor และสมาชิกสภา นั้นจะต้อง เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีจะเป็น บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาจะได้รับเลือก ตั้งโดยตรงจากประชาชน ออยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบบดัง กล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบ หรือการปกครองระดับชาติ คือประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาก็เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกสภาฝ่าย นิติบัญญัติก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเข้ามีผลกัน

ระบบดังกล่าวนี้นายกเทศมนตรี ก็จะทำหน้าที่ในทางบริหารล้วนทาง ฝ่ายสภาก็จะทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลที่เป็นนายกเทศมนตรี ก็จึงต้องมีบทบาทอันสำคัญใกล้ชิดกับประชาชนอยู่ในสายตาของประชาชนและรับ ผิดชอบโดยตรงกับประชาชน ตำแหน่งนายกเทศมนตรีจึงมีความหมายในทางการ เมืองและการปกครองท้องถิ่นมาก

## 2. เทศบาลแบบคณะกรรมการ (the commission plan)

เทศบาลในระบบนี้สืบเนื่องมาจากการประมาณปี ค.ศ. 1900 เมือง Galveston มลรัฐ Texas ได้ประสบอุทกภัย อันเป็นแก้ไขธรรมชาติทำให้บ้าน เมืองชำรุดสลักหักพังเสียหาย และมีผู้เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นดัง

<sup>16</sup> ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, โครงสร้างและรูปแบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่น เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช พ.ศ.2532, หน้า 94.

นี้สภាផresident แห่งรัฐ Texas จึงได้ลงมติแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่งมีจำนวน 5 นาย โดยให้คณะกรรมการคณะนี้ท่าน้ำที่บริหารให้เมือง Galveston กลับสู่สภาพเดิม บูรณะซ่อมแซมให้ดีขึ้น ระบบนี้ต่อมาได้เป็นที่แพร่หลายได้รับความนิยมในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริการะบบคณะกรรมการ (the commission plan) ดังกล่าวนี้ในปัจจุบันประกอบด้วยคณะกรรมการบุคคลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวน 5 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ถึง 4 ปีและ 1 ใน 5 คนนี้จะท่าน้ำที่เป็นประธาน เรียกได้ว่าเป็นนายกเทศมนตรี แต่อานาจการบริหารอยู่กับคณะกรรมการและคณะกรรมการนี้จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ชื่อของคณะกรรมการเรียกว่า Board of Commissioners นอกจากคณะกรรมการแล้วก็จะมีเจ้าพนักงานประจำท่าน้ำที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการก็คือสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายการเมือง และเจ้าพนักงานท่าน้ำที่ต่าง ๆ ก็เป็นฝ่ายประจำนั้นเอง<sup>17</sup>

### 3. เทศบาลแบบผู้จัดการ (the council manager plan)

เทศบาลในแบบผู้จัดการนี้เป็นระบบชั้นคิดขึ้นเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารต้องยุ่งกับการเมืองโดยเริ่มเกิดขึ้นในเมือง Staunton, Virginia and Sumter ก่อนส่ง過來 ไล่ครั้งที่ 1 สาระสำคัญของระบบนี้ก็คือจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (councillor) ก่อน จำนวนสมาชิกสภาจะมีประมาณ 9-12 คน โดยเป็นไปตามเกณฑ์จำนวนประชากร จากนั้นสภาจะจัดหาว่าจ้างบุคคลหนึ่งบุคคลได้เข้ามาเป็น city manager หรือเรียกว่าผู้จัดการนคร การว่าจ้างจะมีกำหนดระยะเวลา 2-4 ปี และบุคคลผู้นี้เองจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งโดยปกติจะต้องเป็นนักบริหารที่มีประสบการณ์หรือความชำนาญและในเวลาเดียว กันผู้จัดการนครนี้จะถูกควบคุมโดยสภาในกรณีที่มิได้ปฏิบัติการได้ ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของสภา สภาก็มีอำนาจลงมติเลิกจ้าง (fire) ผู้จัดการนครได้ สำหรับสภารือ council นั้นมีประธานสภาเป็นหัวหน้าหรืออาจเรียกว่า The Mayor หรือนายกเทศมนตรีถึงแม้ไม่มีหน้าที่ในทางบริหารแต่ก็ยังว่าเป็นบุคคลสำคัญมากของท้องถิ่น

<sup>17</sup> ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเดียนสไตร์ พ.ศ. 2526) หน้า 46

นอกเหนือจากรอบเขตเทศบาล (municipalities) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเมืองหรือชุมชนที่มีความเจริญ (urban) แล้วจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) ในรูปแบบต่าง ๆ ก็อาจจะประสบกับปัญหาในการบริหารหรือการดำเนินงานได้ เช่น กิจกรรมบางอย่างอาจไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรืออาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานหรือการดำเนินงานที่ควรจะเป็นกิจกรรมร่วมกันในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจเป็นได้ โดยนัยนี้สหราชอาณาจักรจึงได้มีการจัด ตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นคือประเภทหนึ่ง เรียกว่าหน่วยการบริหารงานท้องถิ่นพิเศษ (special district) และหน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อท่าน้ำที่เฉพาะกิจการ เช่นสวนสาธารณะเรียกว่า park districts กิจการสร้างอาคารที่อยู่อาศัยเรียกว่า housing districts กิจการเกี่ยวกับการศึกษาเรียกว่า school districts ซึ่งหน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลรัฐ (state government) โดยที่รัฐบาลรัฐบรรลุประสงค์ให้ท่าน้ำที่ในกิจการใดโดยเฉพาะ และในปัจจุบันนี้รูปการปกครองแบบนี้ก็เป็นที่นิยมแพร่หลายใน สหราชอาณาจักร เนื่องรูปแบบการกระจายอำนาจในทางบริการรูปแบบหนึ่งที่มุ่งท่าน้ำเฉพาะอย่างเพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น<sup>18</sup>

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร ซึ่งก็คือการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไปตามลักษณะของพื้นที่และชุมชนเช่นชุมชนเมือง และชุมชนชนบท อีกต่อหนึ่งในสหราชอาณาจักร คือรัฐ (Federal State) ซึ่งทั้งนี้จะศึกษาได้ในลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

## 2. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้แบ่งหน่วยการปกครองของประเทศออกเป็น Administrative County ซึ่งอาจเรียกว่าเขตการปกครอง เป็นเขตการปกครองในอุปโภคและสินค้า พ.ศ. 61 แห่ง Administrative County จะมีพื้นที่ที่มีเป็นทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ภายใต้เขตการปกครองนี้ เฉพาะมหานคร

---

<sup>18</sup> ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ส้านักพิมพ์ไดเดียนส์ไทร์ พ.ศ. 2526) หน้า 49.

ลอนดอนในเขตพื้นที่ 1 ตารางไมล์ได้จัดเป็นรูปการปกครองพิเศษเรียกว่า The corporation of The city of London และ City of London ได้จัดแบ่งออกเป็นเขตการปกครองย่อย ๆ อีก 25 เขต หรือ wards ดังนั้นการปกครองมหานครโดยเฉพาะ The corporation of The city of London จึงมีความสำคัญมาก<sup>19</sup>

สำหรับ Administrative County อื่นๆ แล้ว ถ้าเขตใดมีจำนวนประชากร 50,000 คนขึ้นไป ให้ยกฐานะเป็น County Borough ซึ่งหมายความว่า ถ้าเขตหรือจังหวัดใดมีจำนวนประชากรหนาแน่น มีความเจริญมาก ก็เรียกชื่อใหม่เป็นเขตการปกครองพิเศษ คือ County Borough และถ้าเกิน Administrative County อื่นๆ ก็ได้มีการจัดแยกเป็นหน่วยการปกครองภายใต้ดังนี้<sup>20</sup>

1. Borough or Non County Borough

2. Urban District

3. Rural District และภายใต้ Rural District นี้แบ่งลักษณะพิเศษของหน่วยการปกครอง คือ

ก. ณ ท้องถิ่นใด หากมีประชากรหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 300 คนขึ้นไป ให้จัดตั้งสภาท้องถิ่น (Parish Council)

ข. ณ ท้องถิ่นใด มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 300 คนขึ้นไป ให้จัดรูปการปกครองเรียกว่า Parish Meeting

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนี้ เป็นที่บรรจัดชัดว่า ได้ใช้ระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) เป็นหลักในการปกครองทุกระดับของหน่วยการปกครอง ไม่มีระบบการปกครองในลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Local State Government) เมื่อเป็นดังนี้ทุกระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ จึงเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ กล่าวคือเป็นระบบเทศบาล (Municipalities) นั่นเอง แต่เน้นความ

<sup>19</sup> The Corporation of London, Annual Review 1990-1991, (produced by Public Relations office corporation of London)

<sup>20</sup> ประยัดค หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพัฒน์ พ.ศ. 2526) หน้า 20-21

### สาคัญที่สภាពักถั่น (Local Councils)

กล่าวโดยทั่วไปแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษทุกระดับยกเว้น Parish Meeting ที่ไม่ได้มีสภา Council นอกนั้นทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสภาและสภาทุกระดับประกอบด้วยนายกเทศมนตรี Mayor หรือ Chairman สมาชิกพตุสภารา Aldermen และสมาชิกสภา Councilor

นายกเทศมนตรีหรือประธานสภาราเป็นบุคคลเดียวกัน อาจเรียกว่า Mayor หรือ Lord Mayor และหรือ Chairman ก็ได้ นับเป็นบุคคลสาคัญมาก จะได้รับเกียรติเป็นประธานในพิธีหรือราชพิธีสาคัญต่าง ๆ

นอกจากประธานสภารายอื่นนายกเทศมนตรีแล้ว แต่ละสภาระจะประกอบด้วยสมาชิกพตุสภารา Alderman ซึ่งกำหนดให้ Council เลือกสมาชิกแห่งสภา หรือบุคคลภายนอกก็ได้ จำนวนเท่ากัน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแห่งสภาทั้งหมด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนส่าหรับ County of London ให้มี Alderman ใน 7 ของสมาชิกสภารา alderman จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และในเมื่อสมาชิกสภารา Councillor ได้รับเลือกเป็น alderman แล้ว ตำแหน่งที่ว่างของสมาชิกสภาราที่ว่างกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ้อมแทน ตำแหน่งที่ว่างและนอกจาก Councillor จะมีเกณฑ์จำนวนดังนี้คือ<sup>21</sup> ส่าหรับ County Councils มีสมาชิกประมาณ 86 คน County Borough Council มีสมาชิกประมาณ 56 คน London Councils มีสมาชิก 70 คน Non-County Borough Councils มีสมาชิกสภารา 26 คน และ Urban District มีสมาชิก 16 คน และ Rural District Councils มีสมาชิกสภารา 32 คน สมาชิกของสภาราต่าง ๆ จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

กล่าวโดยทั่วไป สภាពักถิ่นของอังกฤษมีบทบาทในการบริหารเป็นอย่างมาก เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ คือใช้ระบบคณะกรรมการ committee system สภាពักถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหาร การควบคุมการบริหารนี้สภาระจะตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาราและบุคคลอื่น มีจำนวนประมาณ 10-15 คน คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นตามนโยบายของสภารา

---

<sup>21</sup> ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ :สาขานักพิมพ์ไอเดียนสโตร์), พ.ศ. 2526 หน้า 50.

ตลอดจนหน้าที่เสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์เพื่อสภากจะได้วินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของห้องถีนดำเนินการต่อไป วิธีการเข่นี้ทำให้เห็นว่าระบบการปกครองห้องถีนของอังกฤษไม่มีผู้รับผิดชอบที่เป็นหน้าเพียงคนเดียว chief executive คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาก็องถีนหรือการปกครองห้องถีนของอังกฤษนั้น ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งสภาก็จะแต่งตั้งในรูปคณะกรรมการประจำ (standing committee) คณะกรรมการเฉพาะกิจ ad hoc committee และคณะกรรมการผสม joint committee ระบบคณะกรรมการนั้นเป็นผลดีในการบริหาร เพราะเป็นการร่วมกันวินิจฉัยตกลงใจด้วยเหตุผลด้วยความรอบรู้ ทั้งเป็นหลักประกันในความยุติธรรมในการบริหารที่ดีได้

การปกครองห้องถีนของอังกฤษจะจัดรูปแบบ หรือโครงสร้างตามลักษณะการปกครองของประเทศ กล่าวคือ อังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิบัติ มีรัฐบาลในระบบบรัตสภा (parliamentary system) การปกครองห้องถีนรูปแบบหรือโครงสร้างก็จะมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการปกครองของรัฐ คือทุกหน่วยการปกครองห้องถีน จะมีลักษณะเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ และโครงสร้างรูปแบบการปกครองห้องถีนก็ได้ยึดถือความสำคัญของสภาก็องถีน (local council) เป็นหลักทุกหน่วยการปกครองห้องถีน และทุกระดับจะต้องมีสภาก็องถีนปกครองห้องถีนของอังกฤษจะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือเป็นระบบคณะกรรมการเป็นหลัก (committee system)

อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่บางประการของห้องถีนโดยอาศัยพระราชบัญญัติในปี 1972 ยังได้ก่อตั้งการปกครองส่วนห้องถีน Boundary Commissions สหรับอังกฤษ ลักษณะเข่นี้จะควบคุมโครงสร้างของการปกครองส่วนห้องถีน อยู่ภายใต้การตรวจสอบและให้อ่านใจในการเสนอขอบเขตที่จะเปลี่ยนเป็นระยะเพื่อที่จะพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของประชากร และด้านสังคมอื่น ๆ The Great London Council และ Metropolitan Counties อีก 6 แห่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติของรัฐสภาในปี 1984 และ 1985 ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 1986 นี้หมายถึงเมืองขนาดใหญ่ ๆ เช่น West Yorkshire จะไม่มีผู้แทนประชาธิบัติในระดับห้องถีนอีกต่อไป หน้าที่ของ Metropolitan Counties จะถูกกำหนดใหม่ให้กับ Borough (เมืองเล็ก) และ District Councils ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อร่วมงานกับคณะกรรมการ และหน่วยงานเพื่อสาธารณชนอื่น ๆ การยกเลิกผู้มีอำนาจในชั้นสูงนี้ก็เพื่อที่จะ

นัดแหล่งก่อเกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลกลางช่วยบรรยายด้วยเงินหลังจากเกิดค่าใช้จ่าย และเพื่อจะให้เกิดการปกครองระดับท้องถิ่นที่ง่ายขึ้นและมีโครงสร้างที่ยอมรับว่าจะสนับสนุนการปกครองในพื้นที่เมืองใหญ่ ๆ<sup>22</sup>

### 3. ประเทศฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเตี้ยๆ มีลักษณะจัดการปกครองภายใต้รัฐโดยฝรั่งเศสจะแบ่งหน่วยปกครองย่อยเป็นระดับต่าง ๆ หน่วยปกครองย่อยของฝรั่งเศสจะมี 2 ฐานะ ฐานะที่หนึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐ และอีกรากฐานะหนึ่งเป็นหน่วยงานปกครองตนเองพื้นที่ตั้งของจังหวัด (Département) ของฝรั่งเศสนั้นเป็นพื้นที่ทั้งของการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะที่หน่วยปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมี 2 ฐานะข้ามอนอยู่นั้นหมายความว่าในฐานะที่ 1 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ เป็นฐานะที่ส่วนกลางให้อาจในการลักษณะของการกระจายศูนย์รวมอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคและจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางตามลำดับลดลงมา ดังนั้นส่วนกลางจึงมีอำนาจในการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาจัดทำหรือรับผิดชอบในงานส่วนของรัฐในหน่วยปกครองนั้นได้<sup>23</sup>

สำหรับในฐานะที่ 2 ของหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามลักษณะกระจายอำนาจทางการปกครอง ก่อตัวคือ หน่วยปกครองท้องถิ่นย่อมสามารถที่จะจัดให้มีตัวแทนของท้องถิ่นเข้ามาจัดการเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นได้ ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นภายใต้บทบาทของกฎหมายหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะ 2 ฐานะ ได้แก่ หน่วยการปกครองระดับ département และ commune ส่วนการปกครองระดับ arrondissement และ canton มีฐานะเพียงประการเดียวคือ การแบ่งของการปกครองต่อจากระดับ département ลงมาและมีภาระหน้าที่สำคัญคือ

<sup>22</sup> F.N. Fornman, "Mastering British politics", Billing & Sons Ltd, Worcester:Great Britain, 1991, page 248

<sup>23</sup> อุชา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาค, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ห้างหุ้นจำกัดชวนพิมพ์, 2531) หน้า 87.

เป็นหน่วยการปกครองของรัฐ ซึ่งจะต้องขึ้นกับ Département ในฐานะของ การบริหารแห่งรัฐเท่านั้น<sup>24</sup>

### ส่าหรับการจัดเขตการปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสมีทั้งหมด 5 เขต<sup>25</sup>

1. คอมมูน (commune)
2. กองตอง (canton)
3. อาร์รองติสเซอร์มองต์ (arrondissement)
4. เดปาร์เตอมองค์ (département)
5. เรชีออง (région)

1. คอมมูน (Commune) เทียบได้กับระดับตำบลของไทย มีฐานะ 2 ฐานะคือ เป็นทั้งเขตการปกครองส่วนภูมิภาค และเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่น ขึ้นกับ ทุกคอมมูนจะมีสภาเทศบาล (Conseil Commune) และมีนายกเทศมนตรี (Maire) ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของคอมมูนในฐานะเป็นเทศบาล และเป็นตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูน เพราะในเขตท้องที่ระดับคอมมูน รัฐไม่มีตัวแทนที่สั่งมา เช่น ระดับอาร์รองติสเซอร์มองต์ (เทียบเท่าอำเภอของไทย) หรือ ระดับเดปาร์เตอมองค์ (เทียบเท่าจังหวัดของไทย) นายกเทศมนตรีจึงเป็นตัวแทนของรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบุคคล ของผู้ว่าราชการเดปาร์เตอร์มองค์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐมอบหมาย เช่น การประการศกภูมาย ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ เป็นนายทะเบียนรายบุคคล เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเบริญเทียบปรับในคดีอาญา มีอำนาจจับกุมสอบสวน ฯลฯ

รัฐได้ใช้เขตคอมมูนซึ่งเป็นเขตเทศบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นเขตพื้นที่ส่าหรับการปกครองภูมิภาคด้วย ขณะเดียวกันก็ใช้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลเป็นตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูนนั้นอีกด้วย ปัจจุบันฝรั่งเศสมีคอมมูนทั้งหมดประมาณ 36,500 คอมมูน

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

<sup>25</sup> ไกคิน พลกุล, "นิติบุคคลมหาชน-ฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายบก ครอง, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530, หน้า 298.

2. กองทอง (canton) เป็นเขตพื้นที่ที่เลือกไว้อาร์รองดิส เชื่อมองต์ กองทองไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่ และไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก ในแง่ของการเป็นท้องที่การปกครอง บัจจุบันกองทองเป็นเขตที่ใช้เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเดパート์เตอมองต์ และเป็นที่ตั้งของบริการสาธารณูปโภค เช่น เป็นเขตที่ตั้งของตำรวจภูธร (Gendarmerie) สรรพากร

บัจจุบันฝรั่งเศสมีกองทองประมาณ 3,700 กองทอง

3. อาร์รองดิสเชื่อมองต์ (arrondissement) เทียบได้กับระดับอาเภอจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1800 ในเดパート์เตอมองต์หนึ่งจะแบ่งออกเป็นอาร์รองดิสเชื่อมองต์ (ประมาณ 3-4 อาร์รองดิสเชื่อมองต์) และมีนายอาเภอ (souspréfet) บัจจุบันเรียกผู้ช่วยกรรมการสาธารณูปโภค (commissaire adjoint de la République) เป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละ อาร์รองดิสเชื่อมองต์ ยกเว้นอาร์รองดิสเชื่อมองต์ที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานเดパート์เตอมองต์ผู้ว่าราชการเดパート์เตอมองต์ Préfet บัจจุบันเรียกกรรมการสาธารณูปโภค (commissaire de la République) อยู่<sup>26</sup>

นายอาเภอส่วนใหญ่จะมาจากการเรียนการปกครองแห่งชาติ และอาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

บัจจุบันฝรั่งเศสมีอาร์รองดิสเชื่อมองต์ประมาณ 320 อาร์รองดิสเชื่อมองต์

4. เดパート์เตอมองต์ (département) (เทียบได้กับระดับจังหวัด) เดパート์เตอมองต์มีผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนของรัฐรับผิดชอบคุณภาพบริการสาธารณูปโภคในระดับเดパート์เตอมองต์ แต่ตัวเอดูอาร์เตอมองต์ก็เป็นเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนั้นเดパート์เตอมองต์จึงเป็นเขตพื้นที่ของการปกครองภูมิภาคและท้องถิ่นในขณะเดียวกัน

เดパート์เตอมองต์จัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่มีความสำคัญที่สุด ของฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการเดパート์เตอมองต์จึงเป็นตำแหน่งสำคัญยิ่ง การแต่งตั้งไวยากรณ์ ต้องดูแลอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล

ก่อนหน้าการปฏิรูปในเรื่องการกระจายอำนาจในปี 1982 ผู้ว่าราชการ

<sup>26</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 299

การจังหวัดนอกจากจะเป็นตัวแทนของรัฐในท้องที่เดパート์เตอมองต์แล้ว ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดパート์เตอมองต์ ในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้วย แต่หลังจากปี ค.ศ. 1982 แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดパート์เตอมองต์ที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นต่อไป และกฎหมายเปลี่ยนชื่อจาก *Prefet* เป็น *Commissaire de la République* ซึ่งก็ไม่มีความหมายอะไรมากนักในแง่ชื่อ ที่สำคัญคือบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ความสัมพันธ์กับหัวหน้าสานักงานและข้าราชการของกระทรวงอื่น ๆ ที่ถูกส่งมาประจำอยู่ในเขตเดパート์เตอมองต์หรืออาร์รองดิสเชอมองต์<sup>27</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองภูมิภาค (*déconcentration*) มีการปรับปรุงหลายครั้ง เช่น ปี ค.ศ. 1852, ค.ศ. 1926, ค.ศ. 1953, ค.ศ. 1964 และท้ายที่สุด คือ ค.ศ. 1982

ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1964 ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลและเป็นผู้แทนโดยตรงของรัฐมนตรีทั้งหลาย มีอำนาจจัดงานทั่วไปซึ่งกิจกรรมของข้าราชการทั้งหลายในเดパート์เตอมองต์ แต่ในความเป็นจริงหน่วยงานของส่วนกลาง หลายหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมาก เช่น หน่วยงานด้านการคลัง การศึกษา ศาสนา กองทัพ จะมีขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือด้านการเกษตรและการไฮดรา (*équipement*)

หลังจากการปฏิรูปในปีค.ศ. 1982 กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจได้เน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเดパート์เตอมองต์ แต่ก็ได้เน้นและทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในเขตเดパート์เตอมองต์มากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีทุกคนและเป็นหัวหน้าสานักงานของส่วนกลางในเดパート์เตอมองต์ โดยได้รับการแต่งตั้งและอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ปัจจุบันพร้อมศัลเมดีเดパート์เตอมองต์ทั้งหมด 100 เดパート์เตอมองต์ 96 เดパート์เตอมองต์ตั้งอยู่บนแผ่นดินใหญ่ในทวีปยุโรป อีก 4 เดパート์เตอมองต์อยู่ในตินแคนไฟเทเล

#### 5. เรชี옹 (Région) เทียบได้กับระดับภาค เริ่มเป็นเขตการปกครอง

<sup>27</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 300

ครองภูมิภาคตั้งแต่ปีค.ศ. 1960 และเป็นนิติบุคคลในปีค.ศ. 1972 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 เรื่องของหรือภาคในฐานะหนึ่งก็ยังเป็นเขตการปกครองภูมิภาคหลายเดパート์เตอมองต์ที่เป็นเมืองหลักผู้ว่าราชการเดパート์เตอมองต์หรือบัจจุบันเรียกกรรมการสาธารณชนจะเป็นผู้ว่าราชการภาคอีกด้วยแห่งหนึ่ง

ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่กระตุ้นและประสานงานผู้ว่าราชการเดパート์เตอมองต์ในภาค ส่วนความสัมพันธ์กับข้าราชการของหน่วยงานของกระทรวงในส่วนกลางที่ส่งมาประจำอยู่นั้นก็เป็นลักษณะประสานงานเช่นกัน และบางกระทรวงก็ไม่มีสำนักงานของตนในระดับภาค นอกจากนี้สำนักงานของกระทรวงในระดับภาคมักเป็นองค์กรประสานงาน วางแผนระดับภาคให้แก่สำนักงานในระดับเดパート์เตอมองต์ จึงยิ่งทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการภาคมี้อย แต่ความสำคัญของภาคคงมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งในสภาพสังคมสมัยใหม่ที่การลงทุนเพื่อจดหมายบริการสาธารณะของรัฐต้องการกระทำในขอบเขตที่กว้างกว่าเดパート์เตอมองต์ จึงอาจทำให้ภาคเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่สำคัญกว่าเดパート์เตอมองต์ในอนาคตต่อไป

#### บัจจุบันพรั่งเศสมีภาคทั้งหมด 21 ภาค<sup>28</sup>

จากแนวความคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมา จึงเป็นข้อพิจารณาได้ถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบที่ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองหรือทางราชการเข้าดำเนินการเอง

สำหรับประเทศไทย มีรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ เช่น

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา
3. เทศบาล
4. สุขาภิบาล
5. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว

แล้วเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ท่าน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันแบบรัฐสภา

ส่วนรูปแบบการปกครองของเมืองพัทยานั้น ได้ใช้รูปแบบการปกครอง เทศบาลแบบผู้จัดการของสหรัฐอเมริกา มาใช้กับการปกครองท้องถิ่นของเมืองพัทยา

สำหรับการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล แบบคณะกรรมการ นี้ความสัมพันธ์กับสภาเทศบาลใช้กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป โดยแยกเป็นเทศบาลนคร กับเทศบาลเมือง และท้องถิ่นใดที่ยังไม่พร้อมที่จะยกระดับการปกครองแบบเทศบาลก็จะใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขากิบาล

### ค. การปกครองมหานคร

การปกครองมหานครนั้น ได้ยึดทั่วไปทุกประเทศจะกำหนดให้เป็นระบบการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นชุมชนเมืองมีผู้คนอยู่หนาแน่น ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การที่มีผู้คนอาศัยอยู่มาก มีความเจริญทางเศรษฐกิจ ทำให้ชุมชนนั้นมีรายได้และมีความต้องการในบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ชุมชนต้องการ โครงสร้างที่เรียกว่า สภามหานครมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่มหานครนั้นา และฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเรียกชื่อต่างกัน นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหารอาจมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง ในระบบเทศบาลอันเป็นไปตามระบบอบรัฐสภา

#### 1. ลักษณะของนគหลวงโดยทั่วไป

คำว่า "นครหลวง" ไม่อาจหมายถึง เฉพาะเมืองที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะในประเทศหนึ่ง ๆ ไม่อาจมีเมืองหลวงได้หลายเมือง แต่อาจมีชุมชนที่เป็นนครหลวงได้หลายชุมชน มาตรการที่จะวัดว่าชุมชนใดเป็นนครหลวง และชุมชนใดไม่เป็นนครหลวง เรื่องนี้ สภานักบประมาณแห่งประเทศไทยเมริการได้กำหนดว่า นครหลวง หมายถึง ชุมชนใหญ่ชุมชนหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยเมืองหลักเมือง แต่มีเมืองหนึ่ง (หรือหลายเมือง) ซึ่งเป็นศูนย์กลาง มีประชากรเกินกว่า 50,000 คนขึ้นไปลักษณะการอยู่อาศัยของ

ประชากรในชุมชนนี้เป็นอย่างแน่นอนครหลังจึงมีอาณาเขตที่เป็นเมืองอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนนี้เป็นไปอย่างหนาแน่น นครหลังจึงมีอาณาเขตที่เป็นเมือง Urban มารวมกัน โดยมีการขยายตัวจากเมืองฯ หนึ่งไปสู่ชานเมืองและขยายตัวต่อไปอีก เกิดเป็นเทศบาลใหญ่ต่อเนื่องเป็นบริเวณติดต่อกันไปเป็นย่านชุมชนขนาดใหญ่มาจนถึงไม่ออกกว่าตรอก ในเมืองเป็นเขตเมือง เขตนคร เขตเทศบาลหาที่ที่ไม่เป็นบ้านเมืองหรือเขตชุมชนไม่ได้ พิจารณาในการปกครองท้องถิ่น เขตชุมชนเหล่านี้ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ ขับข้อนมากมายหลายลิบหน่วย การบริหารมีความยุ่งยากขับข้อนเหลือล้า มีข้อพิพาททะเลาะเบาะแสบด้วยกันอยู่เป็นปกติ จำนวนประชากรในเขตนครหลังจึงย่อมจะต้องมีมากกว่าเขตอื่น การประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นการค้าอุตสาหกรรมซ่างผื่นเมืองและลูกจ้างกล่าวกันว่าประชากรในเขตนครหลังมีการศึกษาต่ำกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่นๆ ทั้งนักจะเป็นประชากรที่ร่าเริงมั่งคั่งกว่าประชากรในชุมชนอื่นด้วยลักษณะที่มีเมืองเป็นศูนย์กลางเมืองหนึ่ง และมีเมืองอื่นๆ ประกอบกันโดยลักษณะของเมืองคล้ายคลึงกัน และด้านประชากรก็เน้นที่สภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพที่เหมือนกัน กัน และอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นมีจำนวนมากกว่าเขตอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับอาณาเขตของที่อยู่อาศัย ส่วนในด้านการปกครองนั้นนอกจากครอบคลุมหน่วยการปกครองหลายหน่วยและหลายประเภทแล้ว นครหลังจะเป็นศูนย์กลางทางการเมืองเป็นศูนย์รวมอำนาจทางการเมือง เนื่องจากเป็นสถานที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลแห่งชาติ เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพระองค์การเมืองนอกจากนี้บ้านนครหลังยังเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ อีกด้วย<sup>29</sup>

### ปัญหาสำคัญของการปกครองนครหลัง

มหานครเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นแหล่งรวมของความเจริญทั้งหลาย มีประชากรจำนวนมากและหลากหลายบัญชาติต่างๆ ที่จะต้องแก้ไขเป็นอันมาก จะต้องดำเนินการแก้ไขได้แก่

---

<sup>29</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด พ.ศ. 2515) หน้า 49-50

- บัญหาความหนาแน่นของประชากร และมีการอพยพเคลื่อนย้ายถาวร เท陀ตัวเวลา
- บัญหาเกี่ยวกับความต้องการเรื่องที่อยู่อาศัย
- บัญหาด้านการจราจรและการขนส่ง
- บัญหาเกี่ยวกับความต้องการสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ
- บัญหาเกี่ยวกับความต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี
- ตลอดจนบัญญาฯ

#### ง. แนวคิดในการจัดระบบปกครองนครหลวง

แนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงจะมีสารสำคัญอยู่ที่ว่า เขตนครหลวงเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ สภาพขบวนเดียวกันทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ ไม่สอดคล้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่หลายหน่วย รีแบง์ โครงสร้าง อารามหน้าที่แยกต่างกันเป็น หมายตามอุดมคติที่ต้องกันก็คือ การจัดตั้งโครงสร้างการปกครองให้เป็นองค์การจำนวนน้อยที่สุด และมีอาณาเขตสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคม ถ้าเป็นเพียงองค์การเดียวได้ก็ยิ่งดี สิ่งที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ว่านี้ ก็จะต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะ พนักงาน หรือ ยุบหน่วยการปกครองย่อย ๆ ที่มีอยู่เดิมให้กล้ายเป็นหน่วยการปกครองนครหลวง เพียงแห่งเดียว แต่ความจริงแล้วในทางปฏิบัติจะมีอุปสรรคและความยุ่งยากหลายประการ ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งหน่วยการปกครองในรูปแบบดังกล่าวได้ เช่น ไม่สามารถดำเนินการในรูปอื่น เพื่อจัดการปกครองเขตนครหลวงให้ดีที่สุด เท่าที่ควรจะเป็นอย่างไร ให้เป็นไปได้ เช่น จัดเป็นหน่วยการปกครองสองระดับ two-tier system หรือแบบร่วมมือกันปฏิบัติงาน และระบบการจัดการปกครองนครหลวงที่ดำเนินกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ดังนี้ คือ 30

#### ระบบการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น

##### (The Cooperative Approach)

เป็นระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นตกลงร่วมมือกันในลักษณะต่าง ๆ นับตั้งแต่การติดต่อทำความตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการด้วยวาจา ระหว่างผู้

บริหารกิจการประเภทเดียวกันของหน่วยการปกครองสองหน่วย หรืออาจเป็นการตกลงกันอย่างเป็นทางการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างหลาย ๆ หน่วย ซึ่งตั้งใจจะเข้าร่วมดำเนินกิจการสำคัญ ๆ ร่วมกัน เช่น สร้างโรงงานก้าจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น การติดต่อร่วมมือกันอย่างเป็นทางการมี 2 แบบ ที่สำคัญ คือ

ก. เป็นการร่วมมือเกี่ยวกับหน้าที่การงาน หรือบริการอย่างหนึ่งได้โดยเฉพาะความร่วมมือที่ว่ามีแบบต่าง ๆ กัน เช่น หน่วยการปกครองหน่วยเดียว ดำเนินกิจการหรือส่งเสริมอานวยความสะดวกแก่หน่วยการปกครองอีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง หรือมีหน่วยการปกครองสองหน่วยปฏิบัติงานร่วมกัน หรือหน่วยการปกครองหลายหน่วยซึ่งกันและกันในนามเกิดกรณีฉุกเฉิน เช่น อัคคีภัย

ข. เป็นการสร้างกลไกเพื่อเปิดโอกาสให้ท่าความตกลงแสดงความเห็นชอบร่วมกันในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวกับพื้นที่อาณาเขตส่วนรวม ความร่วมมือแบบนี้อาจจะเป็นการก่อตั้งสภานครหลวง Metropolitan council หรือการตั้งสมาคมหน่วยการปกครองห้องถันที่ตกลงนั้น เพื่อใช้เป็นแหล่งอภิปรายปรึกษาหารือ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและความยุ่งยากต่าง ๆ ร่วมกัน การร่วมมือลักษณะเหล่านี้ได้รับความนิยม เพราะหน่วยการปกครองต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันโดยสมัครใจ ขณะเดียวกันอานาจการตัดสินใจและควบคุมของห้องถันก็ยังคงอยู่ แต่ก็มีผู้ได้益 ยังว่า การร่วมมือไม่รักภูมพօอาจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้หลายประการ คือ

1. เกี่ยวกับการปฏิบัติแผนดำเนินงาน เพราะเหตุว่าการรวมกันเป็นความสมัครใจกิจการ ใจจะขัดผลประโยชน์ของเทศบาลหนึ่งเทศบาลใดจนไม่อยู่ในฐานะที่ตกลงกันได้ก็จะไม่มีทางดำเนินการหรือบังคับให้รับภาระนั้น ๆ เทศบาลทั้งหลายย่อมเสียสิทธิในการที่จะตัดสินใจดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการของตนเอง

2. การดำเนินการตามโครงการบางอย่าง ถ้าหากการประสานงานจากเทศบาลแห่งหนึ่งแห่งหนึ่งได้แล้วก็จะไม่มีทางจะดำเนินการได้ เช่น การสร้าง freeway การขยายถนนสายสำคัญเพื่อแก้ปัญหาจราจร เป็นต้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับภาวะทางการคลัง เป็นเรื่องยากที่จะตกลงกันโดยอาศัยความสมัครใจ

### ระบบที่มีหน่วยการปกครองหน่วยเดียว

ความคิดที่จะได้มีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวได้รับการสนับสนุน

เหตุผลสำคัญก็คือ เพื่อประสิทธิภาพและประหยัดในการบริหารงาน การจัดสรรทรัพยากรไปใช้ตามความจำเป็นได้อย่างเหมาะสม ไม่มีการสูญเสีย กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในท้องถิ่นจะเป็นปึกแผ่นและประสานงานกันเป็นอย่างดี มีผู้เสนอผลดีที่มีหน่วยการปกครองแห่งเดียวไว้ ดังนี้<sup>31</sup>

1. ช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนและประสานงานของบริการต่าง ๆ ในท้องที่
2. ขัดการปฏิบัติงานที่เหลือมล้าซ้ำซ้อนกัน
3. ช่วยให้การดำเนินบริการสาธารณูปะภัยประชาชนเป็นไปอย่างประหยัดยิ่งขึ้น
4. เป็นระบบเดียวที่ทำให้ประชาชนแถบชานเมือง suburbanites ได้มีส่วนในการเสียค่าใช้จ่ายสาธารณูปการต่าง ๆ ของมหานครได้อย่างเต็มที่ แต่ก็ได้มีผู้แย้งว่าระบบดังกล่าวนี้จะทำให้ท้องถิ่นสูญเสียอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองประชาชนในท้องถิ่นจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้โดยตรง และจะเป็นการลดความสนใจของมหานครที่มีต่อบริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเอิกด้วย

แนวความคิดในการจัดตั้งระบบการปกครองหน่วยเดียวนี้จะมีวิธีการอยู่มากมายและประสบผลสำเร็จแตกต่างกัน ส่วนมากจะเป็นการรวมระหว่างเทศบาลเคาน์ตี้และหน่วยการปกครองพิเศษ special district ส่องหน่วย หรือ หลายหน่วย และถ้าพิจารณาเน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลจะมีอยู่ 3 วิธีคือ

- ก. การรวมพื้นที่ข้างเดียวที่มิได้เป็นส่วนของนิติบุคคล unincorporated land หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า การผนวกดินแคน annexation
- ข. การรวมเทศบาล 2 แห่งเข้าด้วยกัน municipal consolidation
- ค. การรวมตัวระหว่างนครกับเคาน์ตี้ city-county consolidation

ถึงแม้ว่าระบบการจัดหน่วยการปกครองหน่วยเดียว จะดูมีผลดีที่เห็นได้ชัด เพราะข้อได้益มีน้ำหนักน้อยกว่า แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานรูปนี้กลับทำได้ยาก โดยเฉพาะวิธี consolidation นี้ ถึงกับมีผู้กล่าวว่าเป็นวิธีการที่เป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติกฎหมายที่ออกมาเพื่อการรวมนี้จะต้องได้รับ

<sup>31</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 60

ความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อน ในสหรัฐอเมริกานั้นประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งต่างรักและหวงแหนเสียท้องถิ่นที่จะมีการบกครองท้องถิ่นของตนเอง ต้องการใช้การบกครองท้องถิ่นใกล้ชิดกับตนไม่ยอมให้ถูกยุบโดยง่าย บางครั้งจะรวมกลุ่มกันหลาย ๆ เทศบาล ต่อสู้ไม่ให้ครอบขยายเขตมาได้

### ระบบที่มีการบกครองสองระดับ

วิธีการตามระบบนี้ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกลุ่มที่เชื่อว่าวิธีการ 2 ระบบแรกไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง เพราะในระบบแรกนั้นเป็นการสมัครใจร่วมมือกันปฏิบัติงานหรือโอนงานให้กันท่าชั่วคราวนั้น มีข้อได้益ดังว่าขาดการดำเนินงานที่ให้ผลลัมก้อนและพร้อมเพรียงกัน ส่วนข้อได้益นั้นคือการบกครองแห่งเดียวที่สำคัญ ก็คือหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนท้องถิ่นหน่วยการบกครองเล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดสามารถดำเนินการสนองความต้องการประชาชนได้ดีกว่าหน่วยการบกครองนครหลวงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจะมีความจำเป็นและอาจจะมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน เพราะฉะนั้นระบบการบกครอง 2 ระดับนี้ จึงเป็นระบบที่เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของ 2 ระบบแรกได้ระบบเช่นว่านี้ในทางปฏิบัติมีหลายวิธี คือ<sup>32</sup>

ก. Metropolitan district เป็นหน่วยการบกครองที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ทั้งหมดของนครหลวง แต่โดยทั่วไปแล้วได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการกิจกรรมอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนครหลวงเพียง 2-3 เรื่องเท่านั้น

ข. การมอบหมายให้เป็นศูนย์กลางหน้าที่เพิ่มขึ้น The comprehensive urban county plan เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบางอย่างของเทศบาลให้แก่เป็นศูนย์กลางหน้าที่เพิ่มขึ้น เคาน์ตี้จะมีฐานะเป็นการบกครองนครหลวงด้วย Metropolitan government มีอำนาจกำหนดนโยบาย วางแผนและปฏิบัติการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลทั้งหลายใกล้เคียงวิธี

32 ไฟบูลย์ ช่างเรียน, การบกครองมหานคร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ พ.ศ. 2515) หน้า 61

การนี้ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนของหน่วยการปกครองหรือขอบเขตท้องที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดขึ้น จึงมีกิจกรรมอยู่รับกันในทางการเมือง แผนการมีมุ่งให้ชานเมืองเล็ก ๆ จำนวนมากยังคงอยู่เรื่อยไป และมุ่งให้มีรัฐบาลท้องถิ่นอย่างน้อย 2 ระดับในเขตท้องที่ การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นก็จะมีผลตีถ้าพิจารณาในด้านคุณค่าในการปกครองตนเอง วิธีการเข่นี้เป็นวิธีการที่ส่วนราชการจะเค้นตื้มฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว เพียงแต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มีบทบาทเป็นองค์การปกครองนครหลวงก็จะดำเนินงานไปได้ อย่างไรก็ตาม อุบส南北ศักดิ์ของการดำเนินการแบบนี้ก็คือ เขตการปกครองเค้นตื้ออาจไม่สอดคล้องกับเขตชุมชนนครหลวง การประการศึกเค้นตื้อเป็นเขตการปกครองนครหลวงจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอไป อีกประการหนึ่ง การที่เค้นตื้อรับโอนบริการได้ จากเทศบาล พนักงานเทศบาลและลูกจ้างจะรู้สึกว่า ตนสูญเสียอำนาจและสถานะตั้งเดิม อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอำนาจให้เค้นตื้อโดยยกเป็นหน่วยการปกครองนครหลวง มีผลตีในด้านปฏิบัติตามๆ

ค. สหพันธ์ (Federation) การจัดตั้งหน่วยการปกครองอีกรอบหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ หลายประการ (ถ้าพื้นที่นครหลวงมีเท่ากับเขตเค้นตื้อ หน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ก็เท่ากับเข้าแทนหน่วยการปกครองเค้นตื้อซึ่งมีอยู่เดิม) การปกครองรูปแบบนี้มีผลตีคือเป็นวิธีการที่มีความส่วนราชการ เมือง และสามารถอ่อนอำนาจจากการปกครองไว้บางส่วนและได้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจในขณะเดียวกัน แต่ในทศนะผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (Voter) ในท้องถิ่น มักจะเห็นว่าแผนงานต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่มักจะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจ และมักจะมีความรู้สึกไม่ชอบการปกครองระบบนี้ ระบบสหพันธ์เป็นปรบักษ์ต่อฝ่ายที่คัดค้านเอกภาพของนครหลวง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ฝ่ายสนับสนุนได้ และในท่านองเดียวกันก็เป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจในขณะที่มีผลตีต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนครหลวงเพียงเล็กน้อย ระบบสหพันธ์จึงขาดการสนับสนุนจากประชาชนอย่างจริงจัง และไม่ใครจะได้รับความนิยมมากในระยะหลัง

ระบบที่มีการปกครอง 2 ระดับ โดยสรุปแล้วจัดทำได้หลายแบบ เป็นวิธีแก้บัญชีหน่วยการปกครองที่ไม่รุนแรงนัก โดยนำเอาระบบการปกครองนครหลวงต่าง ๆ ที่jaเป็น และจะได้ผลในทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาและขัดความยุ่งยาก เกี่ยวกับการครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของนครหลวง

ที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นแนวคิดทางทฤษฎีในการจัดการบกรองนคร หลวงของประเทศไทยที่พัฒนาต่อวันต่อ และได้มีการนำมาใช้โดยเฉพาะในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ถึงแม้การจัดรูปการบกรองระดับชาติและระดับท้องถิ่นแตกต่างกับ ประเทศไทยที่กำลังพัฒนาอยู่มากแต่ลักษณะของการขยายตัวของเมืองที่จะแปรสภาพ เป็นนครหลวงคล้ายคลึงกัน การแก้ปัญหาครบทวง ได้การจัดตั้งหน่วยการบกรองนครหลวงขึ้นในประเทศไทยกลังพัฒนา ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจขึ้น เพราะองค์การบริหารนครหลวงเป็นองค์การอีกรอบหนึ่ง ซึ่งจะเป็นต้องมีเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นทั้งหลาย และความจำเป็นเรื่องการประสานงาน ทั้งเป็น การไม่เหมาะสมที่มอบให้เทศบาลหรือหน่วยการบกรองท้องถิ่นใดหรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลางต่างคนต่างทางไปตามลำพัง เพราะเป็นงานที่มีขอบเขตกว้าง ขวางเกี่ยวกับหลายหน่วย เพื่ออำนวยความสะดวกและประหยัดในการปฏิบัติภาระต่าง ๆ ของนครหลวง เพาะการจัดตั้งหน่วยการบกรองนครหลวงขึ้นจะทำให้เกิดผลหลายประการ ประการแรกเพื่อให้การจัดบริการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตชุมชนนครหลวงเป็นไปได้ทั่วถึงหน่วยวางแผนของนครหลวง จะอยู่ในฐานะที่ดีกว่า เพราะจะไม่ต้องค่านึงถึงบัญชานอกเขตในเขตหน่วยการบกรองใด ๆ ถือว่าเป็นเขตชุมชนเดียวการพิจารณาหากันด้วยมากในเรื่องโครงสร้างพัฒนาต่างๆ จะประกอบด้วยทุกหน่วยมีส่วนร่วมทั้งรัฐและเอกชนอ่าจะจะมีข้อคิดเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยการบกรองนครหลวงขึ้นนี้เป็นไปในลักษณะรวมอาณาจักรลับ คืนมาจากการบกรองท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้มอบอำนาจให้ไปในรูปการกระจายอำนาจไปชั่วระยะหนึ่ง รูปการณ์ในปัจจุบันก็เป็นไปดังนี้ในสหรัฐอเมริการัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐกลับมามีบทบาทในด้านการบกรองท้องถิ่นอีกในรูปการให้เงินอุดหนุน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการวางแผนดำเนินการศึกษา การบริบูรณ์แหล่งชุมชน อาคารสังเคราะห์ ถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ก็เป็นการทางานร่วมกัน (Co-Worker) เพื่อประสิทธิภาพของงานที่จะดำเนินไปตามแผนพัฒนา และเกิดความท่า夷กันในการจัดบริการ เพราะฉะนั้นการจัดบริการให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ควรจะแตกต่างกันมาก เพราะการที่ชุมชนเจริญเติบโตขึ้นมาันเกิดจากวิัพนาการตามธรรมชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม ทางเลือกต่าง มีตัวค่านึงถึงเส้นแบ่งเขตการบกรอง การจัดบริการจึงควรยึดถือการเจริญเติบโตของชุมชนเป็นหลักสำคัญ<sup>33</sup>

## การปกครองมหานครของประเทศไทย

### 3.1 ประเทศไทย

การปกครองนครหลวงของประเทศไทย คือ มหานครタイトเกียวซึ่งได้ขึ้นว่าเป็นเมืองที่มีพลเมืองหนาแน่นมากที่สุดเมืองหนึ่งในเอเชียมหานครタイトเกียวเป็นที่รวมของสถาบันทางการเมือง วัฒนธรรม การเงิน อุตสาหกรรม ดังนั้นกรุงタイトเกียวจึงเปรียบเสมือนหัวใจของประเทศไทย มนต์เสน่ห์ที่มีประชาราชเฉพาะในส่วนกลางใจเมืองประมาณ 9 ล้านคน และอีกประมาณ 2 ล้านคน ประจำจัดกระจายอยู่ตามเขตชานเมืองของกรุงタイトเกียว กรุงタイトเกียวที่เชื่อมกับนครหลวงอื่นๆ ในโลกที่กำลังประสบภัยหนาวเนื่องจากการเจริญเติบโตอันรวดเร็วของนคร<sup>34</sup>

#### รูปแบบของการปกครองกรุงタイトเกียว

การปกครองของกรุงタイトเกียวเป็นไปในรูปแบบของการปกครองนครหลวง โดยเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1943 ก่อตั้งคือได้ได้มีการรวมตัวกันระหว่างเมืองและจังหวัดเป็นรูปการปกครองใหม่ขึ้น ในรูปการปกครองใหม่ได้แบ่งกรุงタイトเกียวออกเป็น 23 เขตขึ้นอยู่กับความเหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งโดยมีสภาพซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบัญชาติเช่นเดียวกันกับเทศบาลอื่นๆ หลักสำคัญในการปกครองของกรุงタイトเกียวคือ มีรูปการปกครองไปเป็นแบบการปกครองหลวง (Tokyo Metropolitan Government) และมีอำนาจสั่งการไปทั่วทั้งพื้นที่ทั้งหมด โดยทำหน้าที่สองประการกล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็นตัวแทนดำเนินการสาธารณูปโภคทางการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 120 คนจะได้รับการเลือกตั้งมาจากเขตต่างๆ โดยอาศัยตามอัตราส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละเขต<sup>35</sup>

เขตและเทศบาลได้รับอำนาจจาก (Tokyo Metropolitan Government) เพื่อที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาในระดับบะดมและมัธยม การจัดห้องสมุด สนามเด็กเล่น การประชาสัมพันธ์ ตลอดจนความสว่างไสวของถนนทางในยามค่ำคืนโดยทั่วๆ ไปอำนาจในการบริหารงานของ

<sup>34</sup> พรชัย เทพบัญชา, "การบริหารนครหลวง", กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2534 หน้า 23

<sup>35</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 24

เขตและเทศบาลจะตอกย้ำในมือของ Tokyo Metropolitan Government สำหรับอำนาจหน้าที่ของ Tokyo Metropolitan Government ในการดำเนินการบริหารกรุงโตเกียวมีขอบเขตอำนาจกว้างขวางมากเช่น การวางแผนเมือง การจัดตั้งโรงเรียนพิเศษ จัดการเกี่ยวกับสวนสาธารณะที่สำคัญ ถนน ที่จอดรถ การสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะมูลฝอย ตลอดจนการบังกันไฟไหม้ และการจัดหน้าที่สำหรับประชาชนให้ได้มีท่ออยู่อาศัย การจัดการเกี่ยวกับเรื่องสาธารณูปโภค เช่นกันเป็นหน้าที่ของ Tokyo Metropolitan Government ที่จะให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนโดยบังกันภัยอันตรายต่างๆ ตลอดจนรัชศักลธรมอันดีของท้องถิ่นไว้ แต่อย่างไรก็ตามเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะแต่งตั้งผู้บัญชาการตรวจคน査ตุระหัส สำหรับอำนาจหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตและเทศบาลจะถูกควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างใกล้ชิด และนอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอีก ดังตัวอย่าง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ที่หน้าที่แจกแจงทรัพยากรจากแหล่งที่มีคงเหลือไปยังแหล่งที่ขาดแคลน เพื่อให้เกิดความสมดุลทางการเงินภายในแต่ละหน่วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงโตเกียวมีลักษณะเป็นรูปการปกครอง 2 ระดับ Two-level system โดยหน่วยที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าก็คือ Tokyo Metropolitan Government ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหาร โดยจะกระจายอำนาจบางส่วนไปให้หน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่าคือเขตและเทศบาล สำหรับในเรื่องด้านการงาน Tokyo Metropolitan Government และหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ตอกย้ำภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดจากการรัฐบาลกลาง ดังตัวอย่าง เช่นการถ่ายทอดเงินจากรัฐบาลกลาง เสียก่อน สำหรับการควบคุมก็เนื่องมาจากการเชื่อที่ว่ากรุงโตเกียวเป็นเมืองหลวงของชาติ และเป็นที่ตั้งของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ดังนั้นควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง แต่อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้ความคิดเห็นคัดค้าน เพราะเกรงว่าถ้ารัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมมากขึ้นจะทำให้อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีน้อยลง<sup>๓๖</sup>

<sup>๓๖</sup> พรชัย เทพบัญชา, "การปกครองมหานคร", กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๓๑ หน้า ๒๔-๒๕

### 3.2 มหานครลอนดอน

ส่าหรับการปกครองมหานครลอนดอนนั้น เป็นเมืองที่สำคัญต่อประเทศอังกฤษเมืองหนึ่ง นอกจากจะเป็นเมืองหลวง ลอนดอนยังเป็นศูนย์กลางของการค้า วัฒนธรรม และการเมือง ในตัวเมืองเป็นที่ตั้งของสถาบันทางการเงินต่าง ๆ ที่ทำงานของรัฐบาล ในส่วนวิหาร

ลักษณะทางกายภาพของมหานครลอนดอนคล้ายกับวงแหวนหลายชั้นขั้น กันอยู่และมีจุดศูนย์กลางร่วมกัน ส่วนกลางใจเมืองเป็นที่ตั้งของเมืองโบราณซึ่งเริ่มสร้างมาตั้งแต่สมัยกลาง มีเนื้อที่ประมาณ 1 ตารางไมล์ และมีประชาชานอาศัยอยู่เพียง 5,000 คน อย่างไรก็ตามส่วนกลางใจเมืองเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ส่วนที่ถัดออกมารียกว่าส่วนกลางมีเนื้อที่ประมาณ 9 ตารางไมล์ เป็นที่ตั้งส่วนใหญ่ของสถานีรถไฟ มีประชาชานอาศัยอยู่ประมาณ 200,000 คน แต่มีคุณภาพงานที่ส่วนนี้ประมาณ 1.5 ล้านคน Inner London เป็นส่วนที่อยู่ถัดมา มีพื้นที่ประมาณ 118 ตารางไมล์ มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 3 ล้านคน และอยู่ภายใต้การปกครองของ London County ในวงแหวนที่ถัดออกมานี้เป็นพื้นที่ที่บกครองโดย Greater London Council มีพื้นที่ประมาณ 618 ตารางไมล์ และมีประชาชานอาศัยอยู่ประมาณ 7.8 ล้านคน<sup>37</sup> ส่าหรับวงแหวนนอกสุด เป็นที่ตั้งของเมืองใหม่ที่เกิดมาเนื่องจากการอพยพของประชากร ภายในเมือง เพื่อหลบหลีกปัญหาต่าง ๆ ของนครหลวงมาตั้งถิ่นฐานอยู่ใหม่ส่วนรับเมืองใหม่ที่ตั้งขึ้นมาสามารถลดความแออัดของประชากร Geoffrey Jellicoe เผยว่าในปี ค.ศ. 1909 รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติการวางแผนเมืองส่าหรับการวางแผนเมืองของอังกฤษได้รับอิทธิพลมาจากการ Garden City ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือแบ่งเบาความแออัดของลอนดอน นอกจากนี้ได้มีการแต่งตั้งผู้ปรึกษาเกี่ยวกับการวางแผนต่าง ๆ ในเขตของลอนดอน คณะกรรมการธุรกิจการบ้านคณิตศาสตร์แต่งตั้งโดยรัฐบาล บางคณิตมาจากอาเจของท้องถิ่นเอง และในบางคณิตมาจากดำเนินการของเอกชน The Greater London Plans ในปี ค.ศ. 1944 เป็นตัวอย่างที่ดี งานได้ดำเนินขึ้นภายใต้การควบคุมของ Minister of Work

<sup>37</sup> พรเทพ เทพบัญชา, "การปกครองนครหลวง", กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2531 หน้า 28

And Planning ส่าหรับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้แก่ความต้องการที่จะ  
ยกย้ายคนจากส่วนกลางของลอนดอนไปยัง vùng ngoại곽เพื่อบรรเทาความ  
แออัดของลอนดอน<sup>38</sup>

#### รูปการปกครองของมหานครลอนดอน

ก่อนปีค.ศ. 1964 โครงสร้างของการปกครองมหานครลอนดอนประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 118 หน่วยซึ่งรวมทั้ง 6 เคาน์ตี้และ 3 เคาน์ตี้เบอร์โร (เมืองใหญ่ที่แยกออกจากเคาน์ตี้) ภายใต้เขตนครหลวงยังประกอบไปด้วยหน่วยภูมิภาคต่างๆ เช่น พิเศษเฉพาะอย่างซึ่งมี 16 หน่วยด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการตรวจสอบนครหลวง คณะกรรมการบริหารนครหลวง เป็นต้น อาจารย์ชูวงศ์ จายะบุตร ยังได้กล่าวถึงการปกครองของมหานครลอนดอนไว้ดังนี้ คือ<sup>39</sup>

มหานครลอนดอนได้มีการปรับปรุงการปกครองใหม่ในปี พ.ศ. 2516 มีเนื้อที่ประมาณ 616 ตารางไมล์ แบ่งเป็นการปกครอง 2 ระดับและชั้นพิเศษ เรียกว่า City of London อีก 1 หน่วย

1. ระดับรวมส่าหรับพื้นที่ทั้งหมดของมหานครลอนดอนท่าน้ำที่เป็นผู้ปกครองส่วนภูมิภาค 2 ประเภท ของมหานครลอนดอนมีส่วนซึ่งเรียกว่า Greater London Council คือผู้แทนของส่วนลอนดอน ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามขั้นตอนการเลือกตั้งต่าง ๆ มีจำนวนประมาณ 110 คนประเภทนี้และผู้แทนส่วนตั้งกล่าวให้เลือกผู้แทน ประเภทที่ 2 ซึ่งเรียกว่า ออลเดอร์แมน มีจำนวน 1 ส่วน 6 ของจำนวนสมาชิกส่วนผู้แทนลอนดอน สมาชิกส่วนผู้แทนลอนดอนอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี ออกพร้อมกันและเลือกใหม่พร้อมกันทั้ง 3 ปี ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 คือ ออลเดอร์แมนอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี ครึ่งหนึ่งออกทุก 3 ปี

2. ระดับเขตหรือระดับเบอร์โรของลอนดอน ในมหานครลอนดอน มีทั้งสิ้น 32 เบอร์โร มีส่วนเบอร์โรซึ่งเรียกว่า Greater London Borough Council ส่วนภูมิภาคด้วยผู้แทนส่วนภูมิภาคเบอร์โรซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรวจจากประชาชนตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ และอีกประเภทนี้ผู้แทนส่วนภูมิภาคเบอร์โรเลือกผู้แทนประเภทที่เรียกว่า ออลเดอร์แมนมีจำนวน 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกส่วนภูมิภาคเบอร์โร สมาชิกส่วนภูมิภาคเบอร์โรอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี ออลเดอร์แมนอยู่ในตำแหน่ง 6

<sup>38</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 29

<sup>39</sup> อ้างแล้วหน้าเดียวกัน หน้า 29

ปี ครึ่งหนึ่งของทุก 3 ปี ข้อที่น่าสังเกตคือวิธีการเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งตลอดจนจำนวนสมาชิกในแต่ละส่วนของเบอเรอต่าง ๆ นั้นไม่เท่ากัน และแตกต่างกันไปสุดแท้ที่กฎหมายของแต่ละเบอเรอจะได้กำหนดไว้

3. หน่วยการปกครองพิเศษที่เรียกว่า City of London เป็นหน่วยที่มีประวัติมาช้านานในทางประวัติศาสตร์มีเนื้อที่เพียง 1 ตารางไมล์ มีพื้นที่บวนแห่งลอร์ดแมร์ เป็นประจำทุกปีทั้งนี้เนื่องจากมีการเลือกลอร์ดแมร์ หน่วยการปกครองนี้เป็นสัญลักษณ์แห่งชนบธรรมเนียมประเพณี มีสภาระกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งและออลเดอร์แทนเข่นเดียวกับเบอเรออื่น ๆ และฐานะของชั้นนี้เทียบได้กับเบ็นเนอเรอ ๆ หนึ่ง

การที่มหานครลอนดอนได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ เช่นนี้ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการปรับปรุงการปกครองคือ การที่จะวางรูปหน่วยการปกครองให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของมหานครลอนดอนซึ่งมีลักษณะพิเศษในการที่กำลังเจริญเติบโต มีความหนาแน่น มีการขยายตัวของพลเมืองตลอดจนการเกี่ยวพันในทางสังคม และธุรกิจต่อ กันมีจำนวนมากเป็นพิเศษ สิ่งสำคัญคือ การที่จะจัดรูปการปกครองให้สามารถเสนอบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงได้มอบให้เบอเรอหรือเขตเป็นผู้รับผิดชอบนั้นตั้งในการที่จะเสนอบริการแก่ประชาชน<sup>40</sup>

บริการที่เสนอแก่ประชาชนยังคงกว้าง การเสนอบริการควรเป็นเรื่องของท้องถิ่น หรือของเบอเรอให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ สภามหานครลอนดอนรวมควรจะรับผิดชอบต่อบริการที่ทำแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อมหานครลอนดอนโดยส่วนร่วมทั้งหมด และบริการที่เบอเรอไม่อาจจัดทำได้เท่านั้น

บริการที่สภามหานครลอนดอนดำเนินการจึงได้แก่งานซึ่งมีลักษณะของส่วนรวมพอยกตัวอย่างได้ คือ

1. งานเกี่ยวกับการบังคับและระงับอัคคีภัย
2. งานเกี่ยวกับการวางแผนเมือง
3. งานเกี่ยวกับการจราจร
4. งานเกี่ยวกับการปฐมพยาบาลเคลื่อนที่
5. งานอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นส่วนรวม

---

<sup>40</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 30

บริการที่เบกเเรอดำเนินการได้แก่ งานที่มีลักษณะเป็นห้องถังพอยตัวอย่างได้ ดัง

1. งานบริการเด็กและเยาวชน
2. งานเก็บภาษีมูลค่า
3. งานรักษาความสะอาดต่าง ๆ
4. งานเกี่ยวกับสาธารณสุขทั่ว ๆ ไป
5. งานส่วนราชการและห้องสมุด
6. งานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีห้องถัง
7. งานอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นห้องถัง

อย่างไรก็ตี ทั้งมหานครลอนดอนและเบกเเรอได้ดำเนินการงานอย่างที่มีลักษณะเกี่ยวพันกัน และดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ยกตัวอย่างดังนี้

1. การศึกษา สภามหานครลอนดอนและเบกเเรอได้ดำเนินการใน 12 เบื้องต้น ใน ส่วนอีก 20 เบื้องต่อหนอนอกนั้น เปื้องเรือเป็นผู้ดำเนินการเอง
2. การภาครัฐส่งเคราะห์ หน้าที่พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำที่อยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของเบกเเรอ แต่หากว่าเป็นการสร้างอาคารที่จะเป็นจะต้องเกี่ยวกับส่วนรวมแล้ว สภามหานครลอนดอนมีความจำหน้าที่
3. การจัดทำท่อระบายน้ำ ถ้าเป็นการวางท่อเหมือนเป็นหน้าที่ของ สภามหานครลอนดอน หากเป็นเรื่องของการจัดการย่อยย่อมเป็นเรื่องของเบกเเรอ<sup>41</sup>

รูปแบบการบริหารมหานครนั้น ย่อมแตกจากนโยบายของรัฐหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น สำหรับกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการจัดการบริหารแบบ one governmental approach หรือรูปแบบการปกครองโดยองค์กรเดียว ซึ่งได้รวมเอาหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ คือ ลงค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล โดยทำการยุบและรวมเป็นหน่วยการปกครองกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวเกิดจากรัฐโดยคณะกรรมการปฏิวัติ เป็นการยอมรับของรัฐให้มีองค์การปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่าองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการประชาธิบัติ และเพื่อที่จะเหลือแบ่งเบาภาระของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามในการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินมาตรการที่สำคัญที่

<sup>41</sup> อย่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 31

กำหนดอ่านใจหน้าที่ไว้ และจะต้องอยู่ภายใต้การ García จำกัด ระหว่างการควบคุมไว้ องค์กรปกครองท้องถิ่น อาจใช้อ่านใจโดยมีขอบหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามอ่านใจหน้าที่ในบางเรื่อง หากให้จัดทำบริการสาธารณะด้วยสิทธิภาพ หรือไม่ได้มาตรฐานขึ้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้น ตามอ่านใจหน้าที่รัฐมอบหมายไว้ จุดมุ่งหมายของการควบคุมกัน ก็เพื่อให้องค์กรที่ใช้อ่านใจการควบคุมกันตรวจสอบว่าด้วยความชอบของกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมาย (légalité)<sup>42</sup> กล่าวคือ เพื่อให้ดำเนินการไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ไว้ และเพื่อให้มีการควบคุมความเหมาะสมของ การดำเนินกิจการขององค์กรภายใต้การควบคุมกัน

#### วิัฒนาการการบริหารกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มเป็นราชธานีในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาภรณ์ เป็นระยะเวลาที่ไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ต่อมาในปี พ.ศ. 2429 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีกระทรวง ทบวง กรม ตามแบบอย่างอารยประเทศ และตั้งกระทรวงนครบาลขึ้นรับผิดชอบการปกครองกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2440 ได้นำเอาพระราชกำหนดสุขาภิบาลมาใช้ในกรุงเทพมหานครเพื่อสอนให้ประชาชนมีระเบียบวินัย ช่วยกันรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง นับเป็นการฝึกประชาชนให้รู้จักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแม้จะยังอยู่ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช

ปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิรัฐ โดยมีพระมหาภากษัตริย์เป็นพระมุข และในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น และตั้งเทศบาลครอบคลุมกรุงเทพและเทศบาลอนบุรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 แต่ละเทศบาลมีอิสระในการดำเนินงาน เทศบาลกรุงเทพ อยู่ในพื้นที่จังหวัดพระนคร เขตเทศบาลประกอบด้วยอาเภอชั้นในได้แก่ พระนคร ป้อมปราบ

---

<sup>42</sup> ไกคิน พลกุล, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย, เป็นเอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, (กุมภาพันธ์ 2530), หน้า 18.

สัมพันธวงศ์ บางรัก ปทุมวัน ตุลิต ออยู่ในความดูแลของนายกเทศมนตรี นอกนั้น เป็นอาเภอชั้นนอก ออยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร ในฐานะราชการ ส่วนภูมิภาคเทศบาลอนบุรี ก็ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อนบุรี ประกอบด้วย อาเภอ อนบุรี อาเภอคลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ออยู่ในความดูแลของนายกเทศมนตรี ส่วนอาเภออื่น ๆ นอกนี้เป็นราชการภูมิภาค ออยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดอนบุรี

การปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่ง ในสมัยนั้น จึงเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ เฉพาะในท้องที่เจริญ ออยู่กลางใจพระนครเท่านั้น และขณะเดียวกัน อาเภอรอบนอกก็มีการจัดตั้งสุขागิบาล ตามชุมชนของอาเภอ เป็นการปกครองท้องถิ่โนกรูปแบบหนึ่ง และที่เหลือท้องที่ตำบลต่าง ๆ ออยู่ในความดูแลของก้านและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งขึ้นกับนายอาเภออันเป็นราชการส่วนภูมิภาค

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้น ให้มีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และสภากังหันต์แต่ละจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดท่าน哪ที่ฝ่ายบริหาร กรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นจังหวัดหนึ่ง จึงมีลักษณะการปกครอง เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ

วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 24 ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดอนบุรี เป็น "จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน และรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน<sup>43</sup>

วันที่ 21 ธันวาคม 2514 วันเดียวกันก็ได้มีประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 25 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลอนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง<sup>44</sup>

ในระยะเวลา ไม่ครบรอบปีถัดก็มีประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 335 ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2515<sup>45</sup> สถาปนา "กรุงเทพมหานคร" ขึ้นมา มีสาระสำคัญคือ ให้รวมองค์กรบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงและบรรดาสุขागิบาลต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีผู้ว่า

<sup>43</sup> ประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514

<sup>44</sup> ประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514

<sup>45</sup> ประกาศคณะกรรมการจังหวัดที่ 335 ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2515

ราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการเมืองแต่งตั้งโดยรัฐบาลรับเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บุคคลองบังคับบัญชารับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะกรรมการปฎิริหารส่วนภูมิภาค แต่ผู้บุคคลให้มีฐานะเป็นจังหวัดคือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ผู้บุคคลให้มีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการทบวงนับว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลาง พร้อมกันนี้ก็มีสภากrüng เทพมหานคร มีงบประมาณของตนเอง อันเป็นลักษณะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงไม่ทราบว่ากรุงเทพมหานครเป็นการบุคคลองส่วนใดแน่<sup>46</sup>

การบุคคลองบ้านเมืองได้เกิดความไม่สงบเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เปลี่ยนผ่ายบริหารและผ่ายนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ขึ้นประกาศใช้ โดยมีมาตรา 216 บัญญัติว่า การบุคคลองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภាដื่นและผู้บุคคลหรือคณะกรรมการบุคคลองท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น รวมความว่าต่อไปนี้ต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้ นายแพทย์เฉก ธนะรัชและนายทองต่อ กล่าวไปเมื่อ ๙ อยุธยา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เสนอต่อสภา โดยมีหลักการสำคัญให้กรุงเทพมหานครเป็นการบุคคลองท้องถิ่นครหลวง มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงจากประชาชน ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มีองค์ประกอบดังนี้<sup>47</sup>

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

<sup>46</sup> ทองต่อ กล่าวไปเมื่อ ๙ อยุธยา สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร รายงานกิจการของสภากrüng เทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2522 หน้า 38-39.

<sup>47</sup> คุมาตรา 12 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

## 2. สมาชิกสภากาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

และที่น่าสังเกตคือ สมาชิกสภามีสิทธิที่จะเสนอต่อสภากาให้ลงมติโดยตลอด ผู้ว่าได้ โดยให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ถ้าการกระทำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการกระทำที่ผิดนิติธรรม เรื่องบริร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยอานาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตาแหน่ง หรือกรุงเทพมหานคร

ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น ในกรณี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครผ่านร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ผิดนิติธรรมเนียม และศีลธรรมอันดีงามของประชาชน ผู้ว่ากรุงเทพมหานครก็มีอำนาจที่จะเสนอให้รัฐมนตรีมหานครไทย ยุบสภากาได้เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ และได้กำหนดกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีมหานครไทย ยุบสภากาภายใน 15 วัน ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทำการกรุงเทพมหานครไทยไม่ยุบสภากา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าควรยุบก็ให้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทำการกรุงเทพมหานครให้ในครั้งนี้รัฐมนตรีมหานครไทยจะต้องสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครและสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันด้วย และต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 90 วัน เพื่อให้ประชาชนตัดสิน

จะเห็นว่าโครงสร้างเช่นนี้เป็นรูปแบบของการถ่วงคุลอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร และใช้มาจนถึงปัจจุบันซึ่งมีข้อแตกต่างกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ดังนี้

- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการแต่งตั้ง

- สภากลับมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยตรงไม่ได้แต่สภากลับเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้โดยเสนอ

ผ่านรัฐมนตรีมหดิไทยได้ หากพบว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความประพฤติไม่เหมาะสมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 52(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และขณะเดียวกันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีอำนาจขอให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้ โดยผ่านกลโกรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในบทต่อไป



### บทที่ 3

#### การจัดโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัณฑิตราเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วไป โดยมีการจัดองค์กรที่สำคัญอยู่ 2 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และองค์นิติบัณฑิต ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ก. ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติราเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารของกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว สำหรับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เข้ามาช่วยเหลืองานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>1</sup> เพื่อบัญติหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบหมาย ดังนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีสิทธิ์จะถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ตลอดเวลา ถ้าเห็นว่ารองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่แต่งตั้งเข้ามาด่างตัวไม่มีความสามารถหรือไม่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่

ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิ์จะได้แบ่งได้ ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจึงเป็นเฉพาะตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวเท่านั้น

-----

1 มาตรา 49 พระราชบัญญัติราเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

## 1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528  
ฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้ว่าราชการแต่เพียงผู้เดียวที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง  
และลับของราชฎร<sup>2</sup>ที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>3</sup> ตามแน่นรองผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานครจะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี  
จำนวนไม่เกิน 4 คน (มาตรา 55)

ข้อสังเกต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ได้รับการ  
เลือกตั้งมาจากราชฎรในกรุงเทพมหานคร โดยพร้อมกัน สำหรับพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในฉบับปัจจุบันระบุให้มีการเลือกตั้ง  
เฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้อยู่  
ในอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน  
ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานที่ไม่ประสานกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2518  
พระต่างมาจากการเลือกตั้งด้วยกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะไปปลด  
รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายไม่ได้<sup>4</sup>

<sup>2</sup>ท่านศาสตราจารย์ ดร.สมภพ ไหตรัตน์ ได้อธิบายถึงที่มาและ  
ความหมายของการเลือกตั้งโดยตรงและลับไว้ในหนังสือมาตานุสรณ์ พิมพ์แจกใน  
งานพระราชทานเพลิงศพ คุณแม่แพร ไหตรัตน์ 18 มีนาคม พ.ศ. 2517  
หน้า 29 ไว้ว่า "ในสมัยก่อน (ประเทศไทย) การออกเสียงเลือกตั้งทากัน  
อย่างเปิดเผยทุกคนจะทราบว่าผู้ใดออกเสียงเลือกให้ใคร ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียง  
เกรงกลัวอิทธิพลและมักจะเลือกแต่คนมีเงินและมีอำนาจในห้องถีนัน" ดังนั้น  
การที่ให้มีการเลือกตั้งโดยตรงและลับจะเป็นการบังกันอิทธิพลของผู้สมควรรายอื่น  
และเพื่อให้ราชฎรเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าเป็นผู้แทนของเขารอย่างแท้จริง

<sup>3</sup>มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. 2528

<sup>4</sup> ไกดิน พลกุล การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย  
เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 3 กุมภาพันธ์  
2530.

นอกจากรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจการ ๑ คน และยังมีประธานที่ปรึกษาและคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วมกันไม่เกิน ๙ คน<sup>๖</sup> อีกด้วย ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>๗</sup>

**หลักเกณฑ์ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร**  
 จะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตาม มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘<sup>๘</sup> และเป็นพี่น้าสั้งเกตສ่าหรับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดคุณลักษณะ เช่นเดียวกับการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่จะรับสมัครเลือกตั้ง คือ จะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วัน การที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่า จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ๑๘๐ วัน ก็เป็นไปตามหลักการสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะมาเป็นผู้รับผิดชอบ ในการบริหารกิจการท้องถิ่น เพราะรู้ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในท้องถิ่น รู้บุหาดีกว่าคนอื่นและที่สำคัญในท้องถิ่นโดยปกติจะมีความรักความผูกพันธ์ดีกว่าคนอื่น<sup>๙</sup>

## 2. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

**ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปดังนี้<sup>๙</sup>**

๑. กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

๕ มาตรา ๕๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘.

๖ มาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘.

<sup>7</sup> คุณมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ประกอบด้วย

<sup>8</sup> คำสัมภาษณ์ นายทองต่อ กล่าวไปแล้ว อยุธยา ปลัดกรุงเทพมหานคร

<sup>9</sup> มาตรา ๔๙ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘.

2. สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
และแต่งตั้งถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะกรรมการเพื่อบริบัติราชการได้ ฯ
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่า  
การกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
7. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้  
บังคับบัญชาของข้าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของ  
กรุงเทพ มหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจ  
หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณีโดย  
อนุใบม ทั้งนี้เว้น แต่พระราชบัญญัติจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

### 3. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจแต่งตั้งให้มีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานครในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 4 คน ตามที่ผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมาย<sup>๑๑</sup>

บัญชีบัญชีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานครให้ช่วยปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร 4 ฝ่ายดังนี้ คือ

---

<sup>๑๐</sup> มาตรา 50 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>๑๑</sup> มาตรา 50 (3) ประกอบมาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

1. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายบริหาร รองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดูแลกิจการทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการบริหารงาน ของกรุงเทพมหานครที่เป็นการเฉพาะ เช่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและกิจการทั่วไปไม่อよู่ในความรับผิดชอบของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอื่นใด

2. รองผู้ว่าราชการฝ่ายการโยธา รองผู้ว่าราชการฝ่ายการโยธา มีหน้าที่ดูแลการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ การออกแบบก่อสร้าง การอนุญาตก่อสร้าง ก่อสร้างก่อสร้างถนนทางต่าง ๆ การดูแลรับผิดชอบระบบน้ำของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

3. รองผู้ว่าราชการฝ่ายสาธารณสุข รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายสาธารณสุขมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล การควบคุมโรคติดต่อ การอนามัย สิ่งแวดล้อมและกิจการอื่นที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

4. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษา รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายการศึกษามีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา เยาวชน สวัสดิการสังคม ลูกเสือชาวบ้าน หรือกิจการอื่นใดที่มีลักษณะส่งเสริมอาชีพของคน ในท้องถิ่น และกิจการอื่นที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ในการนี้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้ง 4 ฝ่ายจะต้องพิจารณา กลั่นกรองงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาจตัดสินใจ แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและในขณะเดียวกันจะต้องดำเนินการบริหาร งานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

#### 4. เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้ท่านาที่ในด้านการบริหารงานของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ บางตำแหน่งจะมีหน้าที่และอำนาจใกล้เคียงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่ากรุงเทพมหานครที่ใช้อำนาจบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้อำนาจใน

### ฐานะข้าราชการประจำตามตำแหน่งหน้าที่ ดังนี้

1. ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่แยกออกเป็น 2 ばかりดังนี้

ก. หน้าที่ประจำ เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติในฐานะข้าราชการประจำที่ต้องมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ได้จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ก้ากัน เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>12</sup>

ข. หน้าที่พิเศษ นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ มีหน้าที่ประจำที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำดังกล่าวแล้ว ปลัดกรุงเทพมหานครอาจต้องปฏิบัติหน้าที่พิเศษนอกเหนือจากหน้าที่ประจำเป็นบางกรณี เช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>13</sup>

จะเห็นได้ว่าการที่กำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการประจำต้องมีหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ประจำที่เนื่องมาจากการแต่งตั้งในทางการเมืองบางประการ เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่เข้ามาริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปพลางก่อน

ในทางปฏิบัติ จุดต่อเนื่อง เช่นว่า ปลัดกรุงเทพมหานครมักจะไม่ดำเนินนโยบาย หรือกิจการใหม่ ๆ ที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน คงดำเนินการที่ต่อเนื่องกับกิจ

<sup>12</sup> มาตรา 64, 65 ประกอบมาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>13</sup> คุณมาตรา 81 ประกอบมาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

การประจำของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ในภาวะที่ไม่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วปลัดกรุงเทพมหานครจะใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อรอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครขึ้นใหม่

## 2. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานครแล้วยังมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครท่าน哪ที่ในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของกรุงเทพมหานครที่ได้กำหนดไว้โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการส่วนต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

ก. ฝ่ายอำนวยการ หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร สอดส่อง แผนงาน วิชาการ การเงิน การงบประมาณ และงานสารบรรณที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารงานของกรุงเทพมหานครไปด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้ฝ่ายอำนวยการจะอยู่ในสานักการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. สานักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ให้บริการเกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องทั่วไป รับเรื่องราวร้องทุกข์และปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สั่งให้ปฏิบัติในด้านเอกสาร ข้อมูลเบื้องต้น ในเรื่องที่ไม่สับซับซ้อนนัก

2. สานักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องการวิเคราะห์ วิจัย การบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการตลอดจนการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

3. สานักปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปที่มิได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดราชการหนึ่งโดยเฉพาะตลอดจนตรวจสอบเรื่องที่เสนอปลัดกรุงเทพมหานครในการสั่งการเพื่อพิจารณาอนุมัติ อนุญาตและจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ

4. สานักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนสำรวจวิเคราะห์ข้อมูล การประสานงานปรับปรุงแผนและโครงการ ติด

**ตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนของกรุงเทพมหานคร**

5. สำนักผู้ตรวจสอบราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจ  
แนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการทั่วไปของหน่วยงานและส่วน  
ราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครเพื่อให้คำแนะนำตามนโยบายของผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานคร

6. สำนักงานการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคลัง การเงิน  
การบัญชี การพัสดุ การซ่อมบำรุงยานพาหนะ เครื่องจักรกล เครื่องทุนแรง  
และควบคุมดูแลการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร

7. ฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ หน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการ  
ให้บริการกับประชาชนทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพ  
มหานคร<sup>14</sup> โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่และข้าราชการที่มีความ  
ชำนาญเฉพาะตัว ตลอดจนเครื่องมือพร้อมที่ดำเนินการตามแผนงานและอำนาจ  
หน้าที่หน่วยงานเหล่านี้มีฐานะเป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร คือ

1. สำนักการแพทย์ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านการรักษา  
พยาบาลของโรงพยาบาลทั่วไปในสังกัดกรุงเทพมหานคร เช่น โรงพยาบาลกลาง  
โรงพยาบาลสากล โรงพยาบาลชีรพยาบาล และโรงพยาบาลเจริญกรุงประชา  
รักษ์ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในด้านสุขภาพอนามัย บ้านครรภษาผู้  
ป่วยทางการแพทย์

2. สำนักอนามัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน  
ควบคุม การสาธารณสุขครอบครัว การควบคุมโรคติดต่อ และการอนามัยของ  
ประชาชนทั่วไป

3. สำนักการศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา จัด  
ทำแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และดำเนินงานด้านลูกเสือ เนตรนารี  
ยุวการชาติและลูกเสือชาวบ้าน ผู้บำเพ็ญประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร

4. สำนักการโยธา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบก่อสร้าง  
ควบคุมการก่อสร้าง ควบคุมอาคาร ดูแลรักษาที่สาธารณะ อนุมัติแบบขออนุญาตก่อ<sup>14</sup>  
สร้างอาคารตั้งแต่ 5 ชั้นขึ้นไปในเขตกรุงเทพมหานคร

14 คุณตรา 89 ประกอบมาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

5. สำนักการระบายน้ำ มีอำนาจเกี่ยวกับการดูแล วางแผนและควบคุมเกี่ยวกับการระบายน้ำ บำรุงรักษาทางน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการก่อจัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร

6. สำนักรักษาความสะอาด มีหน้าที่รักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลพอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการจัดให้มีและบำรุงรักษาส้วมสาธารณะ

7. สำนักงานสวัสดิการสังคม มีหน้าที่เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การนันทนาการ การพัฒนาเยาวชน

8. สำนักเทศกิจ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลและบังคับให้เป็นไปตามเทศบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่น จัดระเบียบทางเรือแม่น้ำ การก่อสร้าง การวางของเกะกะบนที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

9. สำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การจัดการศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

เขตการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เดิมมีฐานะเรียกว่า "อาเภอ" ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแห้งจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 อาเภอได้แบรสภาพเป็นเขตการปกครองขึ้นตรงต่อกรุงเทพมหานคร โดยมีทวินนารับผิดชอบเรียกว่า "ทวินนاءเขต" และเขตทั้งหมดมี 24 เขต โดยมีการแบ่งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นเขตชั้นในและเขตชั้นนอก

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีการปรับปรุงเขตต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็น 36 เขตและมีผู้บริหารตรวจสอบสูงสุดในเขตเรียกว่า "ผู้อำนวยการเขต" และยังคงแบ่งเป็นเขตชั้นในและเขตชั้นนอก ซึ่งมีลักษณะพื้นที่ที่แตกต่างกันระหว่างเขตชั้นในและเขตชั้นนอก ส่วนรับเขตชั้นนอกนั้นยังคงมีกานัน และผู้ใหญ่บ้านและผู้ใหญ่บ้านนอก

10. กานันผู้ใหญ่บ้าน เป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะที่กานันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็เป็นตัวแทนของทางราชการด้วย

การปกครองในลักษณะเช่นนี้ เป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยใช้ปกครองพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท อุปนอกเขตการปกครอง

ครองของเทศบาลถึงแม้ว่าการปกครองของกรุงเทพมหานครจะมีความเจริญมากก็ไม่สามารถดูบลเลิกตามนั้นผู้ใหญ่บ้านได้ เพราะเหตุผลทางการเมืองบางประการ เช่น กลุ่มอิทธิพลการเมืองท้องถิ่นบางคนต้องการให้ก้านผู้ใหญ่บ้านสนับสนุนตนเองให้ได้รับการเลือกตั้ง ประกอบกับตามนั้นผู้ใหญ่บ้านเป็นตามนั้นที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพราะก้านผู้ใหญ่บ้านเป็นทั้งตัวแทนของประชาชนและของทางราชการจึงอาจมีผลประโยชน์ทั้งในส่วนของประชาชนและทางราชการมากกว่าการเป็นประชาชนธรรมดา

ในเมื่อสภาวะความเป็นจริงของบ้านเมืองมีความเจริญแล้ว คนในท้องถิ่นจริง ๆ ตามหมู่บ้าน ตามบล ก็มิได้รู้จักกับก้านหรือผู้ใหญ่บ้าน และในขณะเดียวกันก้านผู้ใหญ่บ้านก็ไม่รู้จักลูกบ้านที่อยู่ในท้องที่ของตนเอง เพราะบ้านจัดสรรเกิดขึ้นมากมาย การเคลื่อนย้ายอพบพของประชากรมีมากซึ่งเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของเมืองหลวงทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนี้เห็นว่าตามนั้นผู้ใหญ่บ้านควรยกเลิก เพราะเป็นการขัดแย้งต่อรูปแบบของกรุงเทพมหานครเอง

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีองค์การพิเศษอีกองค์การหนึ่ง คือ

ค. สภาเขต สภาเขตเป็นองค์กรทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่พระราชบัญญัติระบุเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จัดให้มีขึ้นใหม่และไม่เคยมีขึ้นมาก่อน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ราชการในเขตการปกครองในแต่ละเขต มีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาเขตเข้าไปท่าน้ำที่ซึ่งพระราชบัญญัติระบุเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เน้นหนักในด้านการบริการสาธารณะแก่ผู้อ่านวิการเขต และในอนาคตทางระบบสภาราชตานิใบด้วยดีอาจมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระบุเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้แต่ละเขตเป็นองค์กรปกครองตนเองภายใต้กรุงเทพมหานครก็เป็นไปได้

สภาราชไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติหรือในทางบริหาร<sup>15</sup> มีลักษณะเป็นสภาราช "ที่ปรึกษา" ของเขตผู้อ่านวิการเขตและสภาราชกรุงเทพมหานครและท่าน้ำที่

<sup>15</sup> ไกคิน พลกุล การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 3 คุณภาพันธ์ 2530.

<sup>16</sup> มาตรา 77 พระราชบัญญัติระบุเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย หรือตามที่กานหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย (จัดสรรงบประมาณสำหรับเบ็ด) ฯลฯ<sup>17</sup>

ข้อสังเกต ในสมัยที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นคนและพรรคกับสมาชิกสภาคฯ เผด็จ ผู้อำนวยการเขตมักจะไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อสมาชิกสภาคฯ เท่าไนดัก ผิดกับปัจจุบันที่เจ้าหน้าที่และผู้อำนวยการเขตมักให้ความสำคัญแก่สมาชิกสภาคฯ และทำให้เจ้าหน้าที่เขตบางรายเกิดการร่วมมือกับสมาชิกสภาคฯ ใช้ช่องว่างของการปฏิบัติผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครของประชาชน แสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องวางแผนข้อกำหนดให้ชัดเจนและแก้ไขต่อไป

#### ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากกรุงเทพมหานครจะมีฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว การปกครองกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว นอกจากจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารงานมาจากการเลือกตั้งแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการที่จะใช้อ่านใจความคุณและเป็นการคำนอานาจระหว่างการใช้อ่านใจบริหารกับการบัญญัติกฎหมายซึ่งเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และในขณะเดียวกันอาจเก็อภูลผลประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ ถ้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎหมายได้เอง ดังนั้นในรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น เป็นต้น

ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ได้จัดตั้งองค์กรการบริหาร ออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

1. สมาชิกสภาคกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครเป็นผู้ที่

ได้รับเลือกตั้งจากการழูรในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร<sup>18</sup> สมาชิกสภากrüงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตาแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง<sup>19</sup> ทั้งนี้ตามอายุของสภากrüงเทพมหานครและเมื่ออายุของสภากrüงเทพมหานครสิ้นสุดลง ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ตั้งสมาชิกสภากrüงเทพมหานครขึ้นใหม่ ในส่วนนี้ กฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากrüงเทพมหานคร และการพัฒนาภาพการเป็นสมาชิกสภากrüงเทพมหานคร ดังนี้

1.1 คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภากrüงเทพมหานครจะเข้าไปท่าน้ำที่ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามข้อกำหนด รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร อันเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่มีส่วนได้เสียในการบริหารงานกรุงเทพมหานครกฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งไว้ค่อนข้างคุ้มครองดังนี้<sup>20</sup>

1. สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนไทยด้วยกันตั้งตัวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 15 ด้วย

2. อายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัคร ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กรุงเทพมหานครนำไปที่สมัครหรือปักก่อนไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

แต่อย่างไรก็ตี นอกจากจะมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยท้าไปคนในสังคมนักจะรังเกียจบุคคลบางประเภทที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแต่มีความประพฤติที่ไม่น่าไว้วางใจ ไม่เหมาะสมที่จะเข้าไปท่าน้ำที่ในการเป็นตัวแทนคนในท้องถิ่นที่ต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมและกลุ่มบุคคลบางเจ้าพวก จึงกำหนดห้ามบุคคล

<sup>18</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>19</sup> มาตรา 17 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>20</sup> มาตรา 14 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

ต่อไปนี้ไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง<sup>21</sup>

1. ติดยาเสพติดให้ไทย
2. เป็นบุคคลล้มละลายชั้งศาลยังไม่สิ้นให้พ้นจากคดี
3. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 13  
(1) (2) (3) หรือ (5)
4. ต้องค้าพิพากษา หรือค่าสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ขาดคุกและถูกคุกขังอยู่โดยหมายศาล หรือโดยค่าสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
5. เคยต้องค้าพิพากษาหรือค่าสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ขาดตั้งแต่สองปีขึ้นไป
6. เป็นสมาชิกสภา ชั้นมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บุกริหารท้องถิ่น
7. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาชั้นมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บุกริหารท้องถิ่น
8. เป็นข้าราชการ ชั้นมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
9. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น
10. เป็นบุคคลชั้นทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ໄล้ออก ปลดออก ให้ออกหรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ นับแต่วันที่ถูกໄล้ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างแล้วแต่กรณี ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี
11. เป็นผู้ถูกถอนออกให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถึงวันสมัครยังไม่ครบแปดปี
12. เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 23 (8) ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี
13. เป็นผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาชั้นมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บุกริหารท้องถิ่นเพราะปฏิบัติการอันผิดฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภាដ้วยความตั้งใจ กระทำการอันอาจจะเสื่องเสียแก่ประโยชน์ของทางราชการ

<sup>21</sup> มาตรา 16 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

หรือของประเทศไทย ละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอ่านใจหน้าที่ หรือ มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของชาแห่งหรือ แก่ท้องถิ่นหรือแก่ราชการ และนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมควรรับเลือกตั้ง ยังไม่ครบแปดปี

1.2 การล้วนสุ่มสภาพสมาชิกสภากรุ่งเทพมหานคร ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้อายุสภากรุ่งเทพมหานครมีกำหนดคราวละ 4 ปี และเมื่ออายุของสภากรุ่งเทพมหานครล้วนสุ่มลงจะมีผลให้สมาชิกสภาร่วนสุ่มไปด้วยนั้น กฎหมายยังไม่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุ่งเทพมหานครล้วนสุ่มลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไป<sup>22</sup>

1. ถึงคราวออกตามอายุของสภากรุ่งเทพมหานครหรือมีการยุบสภากรุ่งเทพมหานคร
  2. ตาย
  3. ลาออกจากยื่นหนังสือลาออกจากประธานสภากรุ่งเทพมหานคร และให้มีผลันบัตร์วันถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก
  4. ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 14 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 เว้นแต่กรณีตามมาตรา 16 (4)
  5. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 22
  6. ถูกจำกัดโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำกัด เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
  7. ขาดการประชุมสภากรุ่งเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนด เวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภากรุ่งเทพมหานคร
  8. ลักษณะประชุมสภากรุ่งเทพมหานครวินิจฉัยให้ออกเพระเห็นว่าได้กระทำการ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ตำแหน่งมติของสภากรุ่งเทพมหานคร ในข้อนี้ต้อง มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุ่งเทพมหานคร ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภากรุ่งเทพมหานครลงมติ
- ในกรณีที่ (8) ให้กระทำเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร้องขอหรือเมื่อสมาชิกสภากรุ่งเทพมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็นผู้ติดให้สภากรุ่งเทพมหานครพิจารณา
- 

<sup>22</sup> มาตรา 23 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

## 2. สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีองค์กรที่ประชุมเรียกว่า สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยองค์กรที่เป็นสภาคุ้งเทพมหานครจะทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้นสภาคุ้งเทพมหานครจะต้องมีผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายในการที่จะกระทำการที่ได้โดยสมบูรณ์ และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ดังนี้

2.1 ประธานสภาคุ้งเทพมหานคร สภาคุ้งเทพมหานครมีประธาน สภาคุ้งและรองประธานสภา ไม่เกินสองคน<sup>23</sup> เป็นผู้ดำเนินกิจการของสภา ให้กรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาคุ้งเทพมหานคร ทั้งนี้ประธานสภาคุ้งเทพมหานครและรองประธานสภาคุ้งเทพมหานครจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาคุ้งเทพมหานคร ประธานกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 2 ปี<sup>24</sup> และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสภาคุ้งเทพมหานครไปได้จนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้ายังไม่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาหน้าใหม่ ก็จะต้องห้ามดำรงตำแหน่งต่อไป ถึงวาระต่อไป เนื่องจากสาเหตุใดๆ ก็ได้<sup>25</sup>

1. ขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาคุ้งเทพมหานคร

2. ลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นหนังสือลาออกจากต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้มีผลันบแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

3. เมื่อสมาชิกสภาคุ้งเทพมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาคุ้งเทพมหานครมีการเลือกประธานสภา หรือรองประธานสภาคุ้งเทพมหานครคนใหม่ และสภาคุ้งเทพมหานครมีมติตามนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภาคุ้งเทพมหานครแล้วแต่กรณี

<sup>23</sup> มาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>24</sup> มาตรา 25 วรรคท้าย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>25</sup> มาตรา 26 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเลือกประธานสภารือรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนใหม่ขึ้นมาแทนแล้วแต่กรณี และให้ผู้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

2.2 อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครจะเป็นอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่คานอำนาจกันฝ่ายบริหาร บางครั้งมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้ด้วย อาจเป็นการตรวจสอบทางตรงหรือทางอ้อมด้วยก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) การออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ขึ้นการออกข้อบัญญัติของสภากรุงเทพมหานครถือว่าเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าข้อบัญญัติใดควรออกมานั้นดีหรือไม่ประการใด โดยถือเสียงข้างมากในการลงมติเป็นเอกที่หากคะแนนเสียงเท่ากันประธานสภากจะเป็นผู้ออกเสียงเพิ่มเติมขึ้นอีกหนึ่งเสียง ข้อ 26

ในการเสนอกฎหมายต่อสภากรุงเทพมหานครผู้มีอำนาจในการเสนอนอกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะฝ่ายบริหารก็ยังสามารถที่จะเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ทุกเรื่อง แต่ถ้าสมาชิกสภากำชับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีقرارรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อน<sup>26</sup>

(2) การตั้งกรรมการสภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการที่จะตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยการคัดเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นคณะกรรมการ หรืออาจเลือกบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้<sup>27</sup> การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นเป็นการตั้งเพื่อกำกิจการหรือพิจารณาส่วน หรือ-----

<sup>26</sup> มาตรา 32 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>27</sup> มาตรา 98 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>28</sup> มาตรา 38 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

ศึกษาเรื่องได้ ๑ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครแล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร

ในการนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายสภานี้โอกาสกลั่นแกล้งการทำงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแหลกเลงข้อเท็จจริงหรือแสดงข้อคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ในขณะเดียวกันถ้ามีเหตุผลความจำเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วเสนอรายงานต่ocommisioner ก็ได้ คณะกรรมการมีวาระปฏิบัติน้ำที่คราวละสองปี<sup>29</sup>

(3) การอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครจะต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร<sup>30</sup> และเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เสนอไปแล้ว สภากรุงเทพมหานครก็จะพิจารณาตามข้อบัญญัติของสภากรุงเทพมหานครที่จะเห็นด้วยกันร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือไม่เห็นด้วย ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป<sup>31</sup>

และถ้าในกลางปีฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติม ก็จะต้องเสนอข้อบัญญัติให้สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาเช่นเดียวกัน<sup>32</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการเงินการงบประมาณของกรุงเทพมหานครเป็น-----

<sup>29</sup> มาตรา 42 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>30</sup> มาตรา 103 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>31</sup> มาตรา 105 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>32</sup> มาตรา 106 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

เรื่องที่สำคัญจึงกำหนดให้สภามีส่วนร่วมในการพิจารณา มิใช่ปล่อยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว อันเป็นจุดที่หนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานตามโครงสร้างของกรุงเทพมหานครมิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด อย่างที่หลายคนเข้าใจว่าการจัดโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นการนำเอาระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้กับโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครหากแต่เป็นไปในลักษณะผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาซึ่งเป็นแม่แบบการปกครองของประเทศไทยกับการจัดรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร

(4) การควบคุมการกระทำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารงานของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครมิใช่จะกระทำโดยไม่ถูกควบคุมหรือคุกคาม อำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด แต่มีการควบคุมการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นสมาชิกสภาอยู่ในสิทธิ์ตั้งกระทู้ถาม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถึงงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้<sup>๓๓</sup> และนอกจากนั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิ์เข้าชี้ขอเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้<sup>๓๔</sup>

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารได้เลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง มิใช่ฝ่ายสภาระเลือกเข้ามาทางหน้าที่ในการบริหาร เนื่องจากรูปแบบเทศบาล และฝ่ายนิติบัญญัติมีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายก็ยังกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารได้ดังกล่าวแล้วข้างต้น

### ค. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

เนื่องจากการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย

-----  
<sup>๓๓</sup> มาตรา 36 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>๓๔</sup> มาตรา 37 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เข้ามาดำเนินกิจการของกรุงเทพมหานครตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด และถึงแม้ว่าต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีหน้าที่คุณลักษณะเดียวกัน ด้านของอย่างผิวเผินจะเห็นว่าระบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร เป็นลักษณะแยกอานาจการบริหารออกจากอานาจนิติบัญญัติ โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละองค์กรไปปฏิบัติ เป็นการบังคับมิให้อานาจบริหารและอานาจนิติบัญญัติอยู่ในองค์กรเดียวกัน โดยถือหลักการแบ่งอานาจที่ได้รับแนวความคิดมาจาก Montesquien นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งผู้ร่วมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางความคิดของ Montesquien และเอาความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอานาจไปแบ่งความค่อนข้างเคร่งครัด กันไว้คือ เน้นการคานกันของ "อานาจ" จนออกมารูปเป็นระบบที่เรียกว่า "ประธาณธิบดี" ทุก "อานาจ" หรือองค์กร ไม่ว่าจะเป็นนิติบัญญัติ บริหารมีที่มาจากประชาชนทั้งสิ้นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารของกรุงเทพมหานครก็ได้ยึดแนวทางของระบบการจัดองค์กรแบบประธานาริบดีเช่นกัน โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกต่างหากออกจากกัน และต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง สมาชิกสภาของกรุงเทพ มหานครก็เช่นเดียวกัน จึงทำให้การทำงานของแต่ละองค์กรน่าจะไม่เกี่ยวข้องกัน แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานของกรุงเทพมหานครยังคงให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันดังนี้

### 1. ความสัมพันธ์ด้านการบริหารงาน

การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีความเกี่ยวพันกับสภากrüngเทพมหานครค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องอาศัยข้อบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยสภากrüngเทพมหานครมาเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ความเกี่ยวพันในแง่การบริหารจึงมีดังนี้

1.1 การเสนอกฎหมายต่อสภा ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้ทุกเรื่องและเมื่อเสนอแล้วจะมีผลท้าให้สมาชิกสภาต้องพิจารณาตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยละเอียดในช่วงจังหวะ เช่นนี้สมาชิกสภากrüngเทพมหานครอาจใช้มติเสียงข้างมากเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติที่เสนอโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในส่วนนี้ จะเห็นได้ชัดว่าแม้สมาชิกสภากrüngเทพมหานครไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารของกรุงเทพ

มหานครแต่ก็มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวกันอย่างมากกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายการบริหารงานในทางอ้อม

แต่ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครถึงแม้ว่าจะมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็ตาม ผู้เสนอจะต้องมีสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครทั้งหมด และหากร่างข้อบัญญัตินี้เกี่ยวข้องด้วยการเงินสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีการรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก จนบางครั้งมีการทดลองกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการจัดสรรเงินช่วยเหลือเยี่ยงในลักษณะงบพัฒนาท้องถิ่น<sup>๓๕</sup>

ผลดีในเรื่องนี้ก็มีลักษณะที่ว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากการร่วมมือกัน ได้รับจากการจัดสรร เช่นว่าน้ำดื่มที่มาจากน้ำดื่มกัน ในรูปของการให้บริการสาธารณูปการ เช่น ทางเดินเท้า ศาลาพักคนโดยสาร สะพานข้ามคลอง และอื่น ๆ เท่าที่สมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครเห็นว่าตนจะได้เสียงเพิ่มขึ้นหรือรักษาเสียงเอาไว้เมื่อได้กระทำสิ่งนี้แล้ว

แต่อย่างไรก็ต้องเสียในเรื่องนี้ก็มีอยู่เหมือนกันในแง่ที่ว่า ถ้ากรุงเทพมหานครมีงบประมาณจากที่จะต้องดำเนินโครงการจัดทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครจะต้องหักหัวงекับฝ่ายกับการจัดสรรเงินที่จะต้องให้กับงบพัฒนาฯ หรับสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานคร ทاให้เงินที่จัดเตรียมไว้ไม่เพียงพอ ก็จะเกิดอุปสรรคในการบริหารงาน โครงการเหล่านี้ได้

1.2 สิทธิการยับยั้งข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในอีกแง่มุมหนึ่งคือ การที่กฎหมายอนให้ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาคกรุงเทพมหานคร ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยก็จะส่งคืนกลับไปให้สภาคกรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่<sup>๓๖</sup> ทاให้มองเห็นว่า

<sup>๓๕</sup> มาตรา 98 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>๓๖</sup> มาตรา 101 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

สภากับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่า สภารุ่งเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติออกมายังลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถใช้สิทธิยังข้อบัญญัติเหล่านี้ได้

แต่อย่างไรก็ตี อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีเพียงเฉพาะการยังข้อบัญญัติเหล่านี้ หากสมาชิกสภารุ่งเทพมหานครมีมติยังยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภารุ่งเทพมหานครทั้งหมด ข้อบัญญัตินี้สามารถนำไปใช้ให้มีผลสมบูรณ์ได้เมื่อประธานสภารุ่งเทพมหานครลงนามในข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>37</sup>

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจแยกกันอย่างเด็ดขาด จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการบริหารของกรุงเทพมหานครด้วย แต่เป็นไปในลักษณะการบริหารทางอ้อมโดยการออกข้อบัญญัติบังคับให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารฯ ต้องปฏิบัติตาม

## 2. ความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติ

นอกจากความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานแล้ว ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังมีความสัมพันธ์กันอยู่หลายประการที่จะต้องดำเนินการร่วมกันดังนี้

**2.1 สภารุ่งเทพมหานครควบคุมงบประมาณ** ในการเสนองบประมาณประจำปีต่อสภารุ่งเทพมหานคร เพื่อให้สภารุ่งเทพมหานครเห็นชอบในระหว่างการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณนี้ สมาชิกสภารุ่งเทพมหานครอาจแสดงความคิดเห็นต่อติงและเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความถูกต้องตามเจตจำนงค์ของประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องงบประมาณของกรุงเทพมหานครนี้เป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะสมาชิกสภารุ่งเทพมหานครที่ไม่ได้มาจากพรรคหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกันอาจเห็นว่า หากให้ผ่านข้อบัญญัติงบประมาณตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วจะทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินกิจการให้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่คนละกลุ่มการเมืองกัน ฝ่าย

---

<sup>37</sup> มาตรา 101 วรรคท้าย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

นิติบัญญัติอาจศรุนไม่ยอมให้ข้อบัญญัตินั้นผ่าน ผลเสียก็จะตกแก่ประชาชน และในขณะเดียวกันประชาชนอาจมองว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชนได้ ผลกระทบทางการเมืองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้

ในทางกลับกันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ท่าการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป เพราะทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการประชุมใหญ่ไม่เกี่ยวข้องกัน<sup>38</sup>

จากเหตุตั้งกล่าวข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะปฏิบัติหน้าที่ที่มีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่จะบริหารงานท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนในท้องถิ่น

2.2 สภากรุงเทพมหานครตรวจสอบฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาอาจกระทำการได้โดยทางอ้อมโดยการตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาท่าน้ำที่ศึกษาหรือพิจารณาสอบสวนกิจการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายที่ว่าize เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแตลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร<sup>39</sup> หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจตั้งกรรทุ่ดามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้<sup>40</sup>

จากการกำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีลักษณะหรืออำนาจหน้าที่ตั้งกล่าวแล้วข้างต้น ทำให้สมาชิกสภาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันพอ

<sup>38</sup> มาตรา 105 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>39</sup> มาตรา 37 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>40</sup> มาตรา 36 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

สมควรถึงแม้ว่าการกระทำของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะไม่ผูกมัดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามหรือต้องขึ้นเงื่อนไขใดๆ แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่สนใจที่จะขึ้นเงื่อนไขใดๆ ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผลในระยะยาวอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ในโอกาสที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องเสนอข้อบัญญัติงบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมีมติไม่รับข้อบัญญัติงบประมาณนั้น ซึ่งอาจจะเกิดการขัดแย้งนำไปสู่การยุบสภากรุงเทพมหานครก็เป็นไปได้<sup>41</sup>

**2.3 การยุบสภากรุงเทพมหานคร** ถึงแม้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานครต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในกรุงเทพมหานครมาใช้แล้วกันและมีลักษณะที่แยกกันทاหน้าที่คณะหน้าที่ แต่เมื่อมีเหตุการณ์ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขัดแย้งกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ก็แล้วแต่ และการขัดแย้งนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวมผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้<sup>41</sup>

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะยุบสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็อาจใช้อำนาจผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครทำการยุบสภากรุงเทพมหานครได้ เมื่อเป็นดังนี้ความล้มเหลวของสมาชิกสภากันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องมีความใกล้ชิดและอ่อนไหวประไยช์ซึ่งกันและกัน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจต้องจ่าย omnให้ผ่านข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบางเรื่องเพื่อรักษาสถานภาพของตนเอาไว้ให้อยู่ในครบวนาระตามที่กฎหมายกำหนดก็เป็นได้

### 3. ความสัมพันธ์ด้านความประพฤติ

นอกจากความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติ

---

<sup>41</sup> มาตรา 18 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

งานแล้ว ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็มีความสัมพันธ์ด้านการบริหารงาน ความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็มีความสัมพันธ์ กันในด้านการควบคุมความประพฤติ ดังนี้

### 3.1 สภากรุงเทพมหานครควบคุมการประพฤติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ทุกอำนาจ หรือองค์กร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการต่างเกี่ยวพัน กับการเมืองและมีที่มาจากการประชานั้นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ฝ่ายบริหารไม่ ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีสิทธิเปิด อภิบรายเพื่อล้มตัวไม่ไว้วางใจ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีสิทธิ์ดังกล่าว ฝ่ายบริหารก็ ไม่มีสิทธิ์ยุบสภา ไม่มีสิทธิ์ร่างกฎหมาย แต่ฝ่ายสภាដำเนินการขึ้นไปอีก 1 impeachmen ประธานาธิบดีก็ได้โดยการลงมติ ในส่วนของการปกครองกรุงเทพมหานครก็เช่น กัน ถึงแม้ว่าสภากรุงเทพมหานครจะไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครได้ แต่ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการ อันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของชาติหนึ่งหรือบัญบัติการหรือละเลยไม่บัญบัติการ อันควรในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน สภากรุงเทพมหานครจะมีมติข้อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ก็ได้<sup>42</sup>

ดังนั้น สภากรุงเทพมหานครจึงอาจควบคุมความประพฤติและการกระทำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทางอ้อม เป็นลักษณะที่นำเสนอระบบ การ Impeachment ของสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้กับการขับไล่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.2 การควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ใน การควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ประกาศได้ คงเป็นอำนาจระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วยกันเอง

---

<sup>42</sup> มาตรา 52 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

และสมาชิกสภาราจวินิจฉัยให้สมาชิกสภากรุ่งเทพมหาราชออกจากราชการเป็นสมาชิกสภากรุ่งเทพมหาราชผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของชาแห่งหน้าที่<sup>43</sup> และเมื่อสมาชิกสภากรุ่งเทพมหาราชมีมติถัวยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุ่งเทพมหาราช สมาชิกสภากรุ่งเทพมหาราชผู้นั้นก็จะพ้นจากชาแห่งหนังตั้งแต่วันที่สภากรุ่งเทพมหาราชลงมติ

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ คงมีความเกี่ยวพันทึ้งในแง่การบริหาร การปฏิบัติและการควบคุมความประพฤติ ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นที่ระบบการปกครองแบบประยานาธิบดีและแบบรัฐสภาระสมผสมกัน โดยจะวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบและข้อเสนอแนะในบทที่ 6 ต่อไป




---

<sup>43</sup> มาตรา 23 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหาราช พ.ศ. 2528.

## บทที่ 4 การกำหนดอานาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองนั้นเมื่อหน่วยการปกครองกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ก็ย่อมเกิดอานาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน

### องค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

หากจะพิจารณาถึงการกำหนดอานาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กรุงเทพมหานครจะต้องจัดทำแล้วก็ควรพิจารณาถึงแนวความคิดที่ว่าไปที่ใดก็ยังข้องกับกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองซึ่งประกอบด้วย

1. ความเป็นอิสระในด้านการคลังและงบประมาณ
2. ความมีอิสระในด้านการบริหาร
3. กำรมีส่วนแบ่งนิติบุคคล
4. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายในสาระสำคัญแต่ละเรื่องดังต่อไปนี้

#### 1. มีความเป็นอิสระในด้านการคลังและงบประมาณ

นับว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองตนเองเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ และมีอำนาจจัดทำงบประมาณของตนเอง

ค่าว่า รายได้ (Revenue) ในที่นี้ย่อมครอบคลุมถึงอำนาจการจัดเก็บรายได้ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐจะให้เงินหรือให้อานาจเพื่อจัดเก็บแล้วนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้รายได้โดยทั่วไปก็จะได้จากที่มาของรายได้เหล่านี้

1. รายได้จากการตามแต่กฎหมายจะกำหนด
2. รายได้จากการธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

3. รายได้จากการพัฒนา
4. รายได้จากการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดซื้อจัดจ้าง
5. รายได้จากการออกพันธบัตร
6. รายได้จากการเงินกู้
7. รายได้จากการเงินอุดหนุน
8. รายได้จากการบริจาคหรือมีผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่น ๆ ตามแต่กฎหมายจดทะเบียน

รายได้ทั้ง 9 ประเภทนี้ กรุงเทพมหานครได้รับการกระจายอำนาจจากกรุงเทพมหานครให้มีอิสระในการจัดทำและจัดเก็บรายได้อยู่แล้ว เช่น กรุงเทพมหานครจัดเก็บรายได้จากการซื้อขายในเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและการซ่าสัตว์ นอกจากนี้ยังมีรายได้จากการซื้อขายห้องเชิงรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งหรือมอบให้กรุงเทพมหานคร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเดิมเรียกว่าภาษีการค้าตามประมวลรัชฎากร ทั้งนี้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแล้วเก็บเพิ่มอีกร้อยละ 10 ให้กับกรุงเทพมหานครและนอกนั้นก็มีภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

อย่างไรก็ได้รายได้ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดให้นักนับว่า เป็นรายได้ที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บในอัตราต่ำ ประเภทภาษีไม่มากขนาดเป็นเหตุให้รายได้อยู่ในลักษณะจำกัด จึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในแง่ของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ต่อไป

เมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวแล้ว ความมีอิสระอีกอย่างหนึ่ง ในทางการคลังก็คืออำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ซึ่งเรื่องนี้กรุงเทพมหานครก็มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว

การจัดทำงบประมาณของตนเองนี้ มีผลกระทบต่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง กรุงเทพมหานครมีอิสระของตนเองในการทำงบประมาณ ทั้งนี้กฎหมายก็ได้กำหนดว่างบประมาณของกรุงเทพมหานครจะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติผ่านการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานคร เรียกว่าข้อบัญญัติงบประมาณ

เมื่อกล่าวถึงรายได้และงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้วว่ามีความสำคัญและจะต้องให้อิสระหรือการหารายได้ของกรุงเทพมหานครต้องมีรายได้สูง และมีเพียงพอแก่การที่จะบริหารกิจการในหน้าที่ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่ถ้ากรุง

เทพมหานครขาดอิสระในด้านการคลังและการงบประมาณหรือมีรายได้น้อยไม่เพียงพอจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้

## 2. ความมีอิสระในด้านการบริหาร

เรื่องความมีอิสระในการบริหารนี้ย่อมมีความสำคัญมากที่จะต้องเปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานคร ได้มีและใช้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างแท้จริง จ咤าให้กรุงเทพมหานครบริหารงานให้เป็นไปตามแบบแผนและโครงสร้างต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง

ความมีอิสระในด้านการบริหารจึงมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ

ก. การมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่สามารถบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างเคร่งครัด

ข. การควบคุมหรือการกำกับดูแลที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระในการบริหาร

ตามความในข้อ ก. นั้นหมายความว่ากรุงเทพมหานครควรจะมีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงหรือได้รับมอบอำนาจที่สามารถทำให้เกิดผลบังคับทันที เช่นกรณีการควบคุมการปลูกสร้างอาคารเป็นต้น ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนปลูกอาคารโดยมิได้รับอนุญาตไว้ กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเบรริญบทียบปรับและไม่มีอำนาจที่จะสั่งรื้อถอนได้ ต้องส่งเรื่องให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาตัดสิน เช่นนี้เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครยังไม่สมบูรณ์เพียงพอต่อความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นปัจจัยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ในกรณีข้อ ข. การบริหารของกรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การกำกับดูแลมากเกินไปก็อาจจะทำให้ขาดอิสระในการบริหารได้ เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกู้เงินนั้นกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะกู้เงินมาลงทุนได้แต่ในบางครั้งถึงแม้ว่าสภากrüngเทพมหานครจะได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่กฎหมายก็กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่นนี้ ก็นับว่าการควบคุมกำกับมากเกินไปทางกรณีก็อาจทำให้การตัดสินใจ การดำเนินการบางอย่างของกรุงเทพมหานครยังไม่มีอิสระเท่าที่ควรได้

## 3. การมีส่วนได้เสีย

หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น คือการที่จะต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งข้อกฎหมายพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญชีให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว และการมีสภาพเป็นนิติบุคคลก็จะเป็นการส่งเสริมความมีอิสรภาพในการปกครองตนเองเด่นชัดขึ้น

#### 4. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

การปกครองท้องถิ่นนักดึงแม้จะมีอิสรภาพในการบริหารการดำเนินงานของตนเองก็จริงแต่ในการปกครองท้องถิ่นก็จะต้องเป็นหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและได้ยกให้เป็นนายของรัฐบาล ดังนั้นในแห่งความสัมพันธ์กับรัฐบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องถูก García กับดูแลโดยรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

บัญชาชี้อภิหมายจะเห็นได้ว่าการบริหารงานกรุงเทพมหานครบางกรณีจะต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล เช่น กรณีการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย กรณีนี้ปรากฏว่าครั้งหนึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขอเสนอแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งเป็นปลัดกรุงเทพมหานครแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบทางให้การแต่งตั้งชักไป กรณีดังกล่าวตนบัวว่าการกำกับดูแลเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากที่บัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องการกำกับดูแลก็อาจทำให้เกิดเป็นปัญหาได้

กล่าวโดยสรุปหลักการให้ที่ ๑ ขององค์กรการปกครองท้องถิ่นนั้นเมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ควรจะให้มีความเป็นอิสรภาพอย่างยิ่งในเรื่องการคลังและการงบประมาณ ความมีอิสรภาพตัวยการให้มีอำนาจในบริหาร การตัดสินใจในการดำเนินการ การมีอิสรภาพในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอย่างไรก็ได้น่วยการปกครองท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครนี้ก็ยังต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในเชิงของการกำกับดูแล

#### การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานคร

เมื่อกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่

ความรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำกิจการสาธารณะต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณูปโภค
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและศพสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการนำสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ  
การอนามัยในโรงมหรสพ และสำนักงานผู้ดูแลฯ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณูปการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการป้องกันอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ  
การจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะกรรมการตั้ง  
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย  
หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ได้ชี้เป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วน  
ภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติได้ โดยให้ทำเป็นพระราชบัญญัติฯ ให้  
กฎหมาย ข้อบังคับหรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือร  
ประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากการที่เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดัง  
กล่าวนั้น พอกสรุปได้ว่าภาระกิจดังกล่าวแยกได้เป็น 4 กลุ่ม ที่สำคัญ คือ

1. กิจการที่เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. กิจการที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่มอบหมายให้กรุงเทพมหานครเป็น

ผู้จัดดำเนินการ

3. กิจการที่ร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

4. กิจการที่กฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือที่คณะกรรมการตั้ง  
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายให้ทราบโดยลำดับในแต่ละเรื่องดังกล่าวให้  
ทราบต่อไป

ก. กิจการที่เป็นหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานคร

ได้กำหนดอย่างน้ำที่ความรับผิดชอบให้กรุงเทพมหานครตามมาตรา 89 รวม 7 ข้อ นั้น จะเห็นได้ว่ากิจการที่เป็นหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานคร ก็คือ

### 1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ควรจะไม่กินความหมายกว้างขวางไปจนถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการบังคับอุทากรรมที่ส่วนกลางยังคงมีหน้าที่ต่อคนในชาติ หากแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นกิจการของท้องถิ่นด้วยเดิมที่จะบังคับทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น จะเห็นได้จากการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้นมีการจัดเตรียม ภายนอกเขตท้องถิ่น เพื่อคูแลรักษาทรัพย์สินแต่ในสมัยต่อ ๆ มา กิจกรรมของท้องถิ่นมีมากขึ้น เช่น การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดการตลาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่นในด้านการก่อสร้าง การผังเมือง และการจราจร ดังนั้น การรักษาความสงบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครจึงต้องเป็นไปในรูปของการคูแลรักษาความสงบในท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป มิใช่การบранบรมอุทากรรม ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่เป็นกิจการอันเกี่ยวตัวกับความมั่นคง และเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ได้น้ำที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจเป็นไปตามกฎหมายอื่นให้อาจไว หรือตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดขึ้น ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายนั้น หน้าที่นี้ องค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบมีหน้าที่และอำนาจที่จะกระทำการได้แต่ต้องไม่ขัดกับอำนาจรัฐ ซึ่งตามหลักการมอบอำนาจนั้น ท้องถิ่นจึงควรพิจารณาถึงอำนาจที่รับมาจากรัฐนั้นเป็นการกระจายอำนาจในขอบเขต มิใช่มอบอำนาจอธิบดีไทยให้ท้องถิ่น ดังนี้ ท้องถิ่นจึงควรคำนึงถึงกิจกรรมที่รัฐนั้นได้กระทำอยู่แล้วหรือไม่ เช่น งานเกี่ยวกับการบранบรมอุทากรรม ซึ่งไดยกตั้งรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว และที่สำคัญจัดตารวจไว้ทั่วภูมิภาคจึงไม่ใช่หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จะต้องจัดการเกี่ยวกับเรื่องการบранบรมอุทากรรม เพราะเป็นหน้าที่ซึ่งรัฐบาลยังห่วงใย แต่การรักษาความสงบเรียบร้อย ในด้านที่เกี่ยวกับการบังคับกันต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครสามารถทำได้ ซึ่งงานเหล่านี้เป็นการเสริมและประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นเท่านั้น เช่น งานจัดระเบียนหนาเร่แผลอย การดำเนินการตามข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการสาธารณสุข เรื่องการประกอบการค้าอันเป็นสิ่งน่ารังเกียจประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีบทลงโทษปรับมีเจ้าพนักงานเทศกิจ (ตำรวจท้องถิ่น) ของกรุงเทพมหานคร

เป็นผู้ดูแลผู้ลงทะเบียน และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตัวรวจกรณีต้องฟ้องศาล

## 2. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในเรื่องการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองท้องถิ่น ถือว่าเป็นกิจการของท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้นการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานคร ต้องปฏิบัติเป็นประจำ ต้องเข้าแก้ไขทำความสะอาดตามอานาจหน้าที่โดยตรง เพราะเป็นงานพื้นฐานของกรุงเทพมหานครโดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ เป็นศูนย์กลางเจริญเติบโต จึงเป็นแรงดึงดูดคนให้อพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ประกอบกับมีความก้าวหน้าในการผลิตสมัยใหม่และนำสินค้าเข้าเป็นจำนวนมากประชานจับจ่ายใช้สอยมาก จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดขยะ<sup>2</sup> ขยะเดียวกันก็เกิดขุ่นข้นต่าง ๆ เช่น ตลาดโรงภายนคร หาบเร่แผงลอยต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ทำให้เกิดขยะมากตามมาซึ่งกรุงเทพมหานครได้จัดเจ้าหน้าที่และลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวออกเก็บขยะทั่วกรุงเทพมหานครทั้งทางเท้า ถนนทางต่าง ๆ ตลอดจนตามต่อร่องชอกซอยต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครได้มีแนวคิดที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมในการจัดเก็บขยะมูลฝอย เช่น ให้เก็บโดยทางการเก็บตามน้ำหนักขยะ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ยังมีช่องว่างและเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ซึ่งการมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการบางส่วนเช่นนี้ ไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้องนักอาจก่อให้เกิดปัญหาภัยรุกรุงเทพมหานครไม่สิ้นสุด

หลักกฎหมายมหานคร รัฐใช้อานาจมหานครกับประชาชนได้ และหากรัฐมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการแล้ว เป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายมหานคร ดังนั้นรัฐอาจกำหนดกฎหมายที่หรือระเบียบข้อบังคับหรืออัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นได้รับการมอบอำนาจจากรัฐในการจัดทำกิจการสาธารณสุขและมอบอำนาจให้เอกชนรับไปดำเนินกิจการสาธารณสุขแทน เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการเก็บขยะก็ครอบให้ทั้งกระบวนการโดยกำหนดเขตพื้นที่ให้เอกชนไป เช่น เขตบางรักเขตสาทร เขตยานนาวา ฯลฯ ก็มอบให้เอกชนรับไปดำเนินการจัดเก็บขยะทั้งเขตและให้ลิขิตในการเก็บค่าธรรมเนียมภายใต้ข้อบัง

---

<sup>2</sup> ชล อ ธรรมศิริ การปกครองกรุงเทพมหานคร เอกสารประกอบการสอนมหาวิทยาลัยสุขทัยธรรมธิราช พ.ศ. 2533 หน่วยที่ 13

คับ หรือข้อกำหนดตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร และอาจวางข้อกำหนด หากกรณีที่เอกสารนี้มีผลต่อข้อกำหนดไว้และกระทำการเสียหายเกิดขึ้น ซึ่ง กรุงเทพมหานครอาจเรียกเงินประภันหรือเบี้ยปรับก็ได้ การมอบหมายให้เอกสาร ดำเนินการวินิจฉัยเป็นการลดภาระของกรุงเทพมหานครได้ ทั้งในแง่งบประมาณและ บุคลากร ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ การมอบกิจการบางอย่างให้เอกสารดำเนินการ พระราชนักุณฑิตระเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 96 ก็ได้ให้อ่านใจไว้แล้ว<sup>3</sup>

อย่างไรก็ได้มีพระราชนักุณฑิตรักษาราชความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง ฉบับ พ.ศ. 2535 ออกใหม่ให้อ่านใจแก่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่น มีอ่านใจมากขึ้นในการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ทางเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครยังไม่ค่อยกล้าที่จะดำเนินการเต็มขาดตามที่กฎหมายให้อ่านใจไว้ เพราะเกรงจะกระทบกระเทือนถึงประชาชน และอาจถูกต่อต้านจึงต้องประชาสัมพันธ์ก่อนเพื่อให้ประชาชนทราบ ซึ่งผลจะเป็นอย่างไรคงจะต้องติดตามต่อไป เพราะเนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่<sup>4</sup>

### 3. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและบำบัดสถาน

สุสานและบำบัดสถาน เป็นสิ่งจำเป็นควบคู่กันกับชุมชนต่าง ๆ และเป็นระบบเนียบร่วมเพื่อและวัฒนธรรมของคนในสังคม หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงต้องให้บริการแก่ชุมชนและคนในท้องถิ่นในด้านนี้ด้วย ดังนั้นการกำหนดให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ค่อยให้การควบคุมดูแลและจัดให้มีบำบัดสถาน และสุสานเพื่อเป็นการป้องกันการแพร่เชื้อโรค โดยกำหนดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้คนในท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามจึงเป็นการถูกต้อง และเหมาะสม

<sup>3</sup> ดูพระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528 มาตรา 96

<sup>4</sup> พระราชนักุณฑิตรักษาราชความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

#### **4. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์**

หน้าที่อันสำคัญอีกประการหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ การให้คนที่อยู่ในเขตการปกครองได้รับการบริโภคอาหารและเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะอนามัยและปลอดจากโรค การกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมการฆ่าสัตว์ และจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ จึงเป็นการถูกต้องโดยกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติกาหนดระเบียบการปฏิบัติและควบคุมการฆ่าสัตว์ เช่น กาหนดวิธีการ และมีสัตว์แพทย์ออกใบอนุญาตและการฆ่าสัตว์ อันเป็นการควบคุมและยังเป็นการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคที่จะติดต่อมายังประชาชนในท้องถิ่นด้วย

#### **5. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในมหสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ**

หน้าที่ในการควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ เป็นหน้าที่โดยตรงที่องค์การปกครองท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครจะต้องมีหน้าที่กระทำการเพื่อให้คนในท้องถิ่นมีสุขอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยจากโรคระบาด หน้าที่นี้เป็นลักษณะการดูแลในเรื่องโรคและสุขภาพอนามัยของคนในท้องถิ่น

#### **6. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์**

โดยปกติเขตชุมชนเมืองโดยเฉพาะเขตเมืองหลวงนั้น บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองหรือเขตนครหลวงจะประกอบอาชีพในทางอุตสาหกรรม โดยตารางชีวิตอยู่กับการรับจำจ้าง รายได้ จึงเป็นลักษณะค่าจ้างและเงินเดือน การประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรมก็จะมีอยู่ในเฉพาะเขตชานเมืองเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นดูแลความเรียบร้อย โดยมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับ หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ให้ผู้ที่เลี้ยงสัตว์มีไว้นำมาเลี้ยงเกะกะในเขตชุมชนซึ่งมีการจราจรคับคั่งจึงเป็นการถูกต้องและเหมาะสมแล้ว

#### **7. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ**

หน้าที่โดยตรงขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของคนในชุมชนท้องถิ่น

นั้น ดังนั้นการกำหนดให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชน เช่น สนามกีฬา สวนสาธารณะ ศูนย์เยาวชนและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่กรุงเทพมหานครได้จัดการขยายและปรับปรุงสวนสาธารณะ เช่นสวนลุมพินี สวนจตุจักร สนามหลวง สวนอนุบุรีรัมย์ สวนพระนคร (เขต拉丁กระปัง) วังสราญรมย์ ฯลฯ กรุงเทพมหานครได้ทำการปลูกต้นไม้ ท่านูบารุงสถานที่และปรับปรุงดูแลให้สวยงามสะอาดเรียบร้อย นอกจากนั้นนake กลางถนนสายต่าง ๆ ก็ยังได้ปลูกต้นไม้แล้วดูสวยงามร่มรื่น นับเป็นผลงานของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในยุคนี้

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่มีพลเมืองรวมทั้งแรงงานที่อพยพเข้ามาจากต่างถิ่น และนักท่องเที่ยว นักธุรกิจต่างๆ ที่เข้ามาใช้บริการในกรุงเทพมหานครมีจำนวนประมาณสิบล้านคน สถานที่พักผ่อนที่กรุงเทพมหานครจัดไว้จึงไม่เพียงพอ จึงน่าทึ่กรุงเทพมหานครจะต้องร่วมกับการทางพิเศษ ซึ่งมีพื้นที่ว่างให้สะพานทางคู่น้ำสายต่างๆ จัดสร้างสวนหย่อมและบลอกดันไม้เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนของประชาชน ก็จะแก้ปัญหาได้บ้าง

## 8. การส่งเสริมการกีฬา

การส่งเสริมกีฬาเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ใน การที่จะส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์อันเป็นการพัฒนาบุคลากร ในท้องถิ่นดังนั้นการที่กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการกีฬา โดย การให้มีการจัดสร้างสนามกีฬา สนับสนุนให้ประชาชนสนใจในการกีฬา เพื่อ ปลูกฝังความสามัคคี และเป็นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนจึงเป็นสิ่งถูกต้อง

## 9. การส่งเสริมการประกันอาชีพ

การท่องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ก็เนื่องมาจากต้องการที่จะแก้ปัญหาการว่างงาน ซึ่งเป็นปัญหาของสังคมในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากบุคคลในท้องถิ่nv่างงาน ก็จะเกิดอาชญากรรมและปัญหาอื่น ๆ ตามมา และถึงแม้ว่าการส่งเสริมการประกอบอาชีพ จะมีใช่กิจการของท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็เป็นหน้าที่ในทางอ้อมที่จะก่อให้เกิดความสงบสุขในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากกรุงเทพมหานครจัดการส่งเสริมการประกอบอาชีพ เช่น ประธานงานกับกรมส่งเสริมการเกษตรในการส่งเสริมอาชีพทางเกษตรกรรมด้วยการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ เท่าที่ทำได้ หรืออาจมีการส่งเสริมให้มี

การฝึกอาชีพต่าง ๆ ที่เหมาะสมแก่ชุมชน เช่น การทำอาหาร การตัดเย็บเสื้อผ้า การตัดผม การแต่งผม และอื่น ๆ ซึ่งงานส่งเสริมอาชีพเหล่านี้กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งถ้าบประมาณของกรุงเทพมหานครมีมากเพียงพอที่จะขยายการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ สาหรับประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นก็จะเป็นผลดีอย่างยิ่ง

#### **10. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร**

เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นโดยการจัดบริการสาธารณูปะและสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับคนในท้องถิ่นมาใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นการกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์ จึงถูกต้องและในปัจจุบันนี้ก็หมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครทำได้ชัด ได้แก่ สถานธนานุบาล (โรงรับจำนำ) สำนักงานตลาดสำนักงานบุญ บริษัทสามัคคีค้าสัตว์ จากดั้งผู้เขียนเห็นว่ายังมีกิจการอีกหลายประเภทที่กรุงเทพมหานครควรที่จะดำเนินการเป็นการพาณิชย์ได้อีก เช่น การจัดสร้างอาคารที่จอดรถยนต์ ซึ่งขาดแคลนมากในเขตกรุงเทพมหานคร และอาจเป็นการแบ่งเบาภาระการจราจรแออัดในกรุงเทพมหานครได้ หรืออาจมีการจัดสร้างโรงเรียนขึ้นบนที่ดินว่างบางส่วนของกรุงเทพมหานคร เพื่อรับรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครควรดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง เหล่านี้จะเป็นรายได้ให้กรุงเทพมหานครไม่น้อย

#### **ก. กิจการที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่มอบให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการ**

##### **1. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด**

การทะเบียนขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้เป็นเรื่องการทะเบียนประชากรที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อองค์การปกครองท้องถิ่นจะได้รับทราบจำนวนประชากรในท้องถิ่นอันเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง แต่ถ้าการทะเบียนอื่นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ รัฐก็ไม่มอบให้ท้องถิ่นจัดทำ ดังนั้นการกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำทะเบียนต่าง ๆ รัฐหรือส่วนกลางจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ซึ่งแต่เดิมการทะเบียนราชบูร เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบอำนาจให้ตัวแทนคือราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำเมื่อเห็นว่ากรุงเทพมหานครจัดทำได้โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทะเบียนของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับความมั่นคง

คงของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการ เช่น งานทะเบียนราษฎร์ การแจ้งเกิด แจ้งตาย การยกย้ายที่อยู่ การขอเลขบ้าน การรับบุตรบุญธรรม การจดทะเบียนสมรส การท่านิติกรรมต่าง ๆ การทะเบียนบัตรประชาชน ฯลฯ

งานเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นของงานปกครองท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ปัญหาเรื่องงานเรื่องทะเบียนบ้านเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ประชาชนที่อยู่พยพมาจากต่างถิ่น และทำการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในแหล่งชุมชนแออัด ด้วยเหตุผลของการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยที่ผิดกฎหมาย หรือจากการที่มีการปลูกบ้านเรือนรุกล้ำที่สาธารณะ หรือการปลูกสร้างโดยไม่ได้ขออนุญาต หรือผิดข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร จึงของทะเบียนบ้านไม่ได้ ชุมชนบางแห่งปลูกสร้างมานานจนผู้ที่อยู่พำนกบ้านที่เหล่านี้มีลูกมีหลานเกิดขึ้น เด็กเหล่านี้ไม่มีทะเบียนบ้าน และไม่อาจเข้าโรงเรียนได้ จึงเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข

ปัญหารการอยู่ของชนบทเข้าสู่นครหลวงเป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งรัฐบาลจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยมิใช่จะปล่อยเป็นภาระให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับภาระเพียงฝ่ายเดียว ดังนี้ จังควรที่รัฐจะต้องจัดทำแหล่งที่อยู่ให้เหมาะสม และจัดทะเบียนบ้านให้ถูกต้อง เพื่อระบุคคลเหล่านี้เป็นคนไทย

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้สามารถจัดกรรมสิทธิ์ห้องชุดต่าง ๆ ได้ ประเด็นปัญหาคือ งานทะเบียนเขตบางเขนไม่ยอมออกทะเบียนบ้านสำหรับห้องชุด โดยอ้างว่า เคยอนุญาตเจ้าของแพลตต์ต่าง ๆ ให้มีทะเบียนบ้านเพียง 1 เลขบ้านเดียวเท่านั้น คอนโดมิเนียมก็มีลักษณะเช่นเดียวกันจึงไม่สามารถที่จะออกทะเบียนบ้านตามห้องชุดที่มีผู้ท่าการซื้อขายได้

ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องแก้ไขกฎระเบียบในทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

## 2. การบังคับใช้กฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราระ

<sup>๕</sup> ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

การบ้องกันบรรเทาสาธารณภัย เป็นกิจการที่ต้องถือจะต้องดูแลร่วมกับหน่วยงานของรัฐคือกองตรวจดับเพลิง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ให้การแนะนำตักเตือนประชาชนในท้องถิ่นให้ระมัดระวังบ้องกันอัคคีภัย ทุพภัย วาตภัย หรือภัยพิบัติอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ หรืออาจเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของประชาชน โดยอาจจะทางานร่วมกับหน่วยราชการหรือภาคเอกชนในการให้ความรู้และบ้องกันภัยพิบัติเบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักรเตรียมพร้อมในการบ้องกันตนเอง หรือร่วมกันเป็นระบบ และเมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้น ก็ต้องเข้าช่วยเหลือบรรเทาภัยนั้น ๆ ด้วยการดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่รับผิดชอบ เช่น ในกรณีเกิดเพลิงไหม้ กรุงเทพมหานครก็จะส่งรถนำที่ตรະเตรียมเอาไว้ไปช่วยดับเพลิง

### 3. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ รัฐบาลเห็นว่า่น่าจะเป็นกิจการของท้องถิ่นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้บริการแก่คนในท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลหรือส่วนกลางจึงกำหนดอาชญาณที่นี้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรักษาถนนทางต่าง ๆ ทั้งทางบก และทางน้ำ ให้มีหน้าที่ในการดูแล สร้างรับทางน้ำ ทางหลวง มีหน่วยงานอื่น เช่น กรมเจ้าท่า กรมชลประทานมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ด้วย ซึ่งท้องถิ่นจะดำเนินการก็ต้องได้รับอนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากส่วนราชการเหล่านั้น นับเป็นปัจจุหาในการปฏิบัติตลอดมาจึงน่าที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมายให้ชัดเจนให้กันต่าง ๆ ที่ไม่ใช่องกรุงเทพมหานคร เมื่อกรุงเทพมหานครขยายเมืองไปในรัศมีได้แล้วให้กันต่าง ๆ หรือทางน้ำต่าง ๆ ให้อยู่ในอาณาเขตของกรุงเทพมหานคร โดยผลแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อลดปัจจุหาความขัดแย้งหรือการที่หน่วยงานจะเกี่ยวกันเรื่องดูแลความสะอาด หรือบำรุงรักษาทางเหล่านั้น โดยที่จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในระดับมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ประมาณ 1,500 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณหกล้านคน ซึ่งคาดว่าในอนาคตกรุงเทพมหานครจะต้องขยายตัวออกไปอีกเพื่อรับรองการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร

สร้างการรักษาทางระบายน้ำเป็นหน้าที่หลักของกรุงเทพมหานคร จะต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการระบายน้ำทั้งน้ำดีและน้ำใส่ครกที่มีอยู่ทั่วกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจมีน้ำฝน น้ำทิ้ง น้ำเสีย และน้ำป่าที่ไหลมาจากการแหล่งอื่น ๆ

อันเป็นภาระให้ผู้หลวง รวมทั้งการบำรุงรักษาคู คลองต่าง ๆ ตลอดจนการกาจัดน้ำเสียซึ่งกรุงเทพมหานครได้จัดหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการระบายน้ำ การรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการกาจัดน้ำเสีย แต่ในการดำเนินเกี่ยวกับกิจการเหล่านี้ จะต้องใช้งบประมาณเป็นหมื่น ๆ ล้าน เป็นงบประมาณจำนวนมหาศาลเกินกว่ากาลังของกรุงเทพมหานครที่จะรับได้ ดังนั้นในการดำเนินงานจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

ปัญหาระดับการระบายน้ำเสียเป็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง ซึ่งเกินกาลังที่ห้องถีนจะดำเนินการได้ รัฐบาลจึงควรรับโอนหน้าที่นี้ไปดำเนินการเอง หรือจะเป็นผู้จัดสรรงางบประมาณให้ห้องถีนดำเนินหรืออาจให้เอกชนรับใบดำเนินการและให้มีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน เรียกว่า "ธรรมเนียมการระบายน้ำ" อัตราค่าธรรมเนียมเป็นไปตามที่รัฐหรือกรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดซึ่งอาจเป็นการแก้ปัญหาการระบายน้ำระยะยาวได้ด้วย กรณีรัฐหรือหน่วยงานห้องถีนไม่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนเพียงจัดเจ้าหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐหรือห้องถีนได้วางข้อกำหนดเอาไว้เท่านั้น

#### 4. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเที่ยน ท่าข้าม และที่จอดรถ

การกำหนดหน้าที่ให้องค์การปกครองห้องถีนมีหน้าที่ในการจัดให้มีและการควบคุมตลาด ท่าเที่ยนเรือ ท่าข้ามเรือ และที่จอดรถนั้น เนื่องจากเป็นกิจการของห้องถีนที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวันของคนในห้องถีน ทั้งนี้กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดให้มี และการควบคุมตลาด ท่าเที่ยนเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถจะต้องมีกฎหมายต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายของกระทรวงสาธารณสุข กฎหมายของกรมเจ้าท่า และกฎหมายของกรุงเทพมหานคร คือระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจในการจัดการ

สำหรับตลาดเป็นแหล่งในการขยายสินค้าทั้งของแท้ และของสต๊ด และง่ายต่อการแพร่เชื้อโรคได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้องจัดให้มีการควบคุมดูแลรักษาความสะอาด วางระเบียบปฏิบัติโดยออกเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครไว้ และห้องที่ได้ในกรุงเทพมหานครมีทางน้ำ ก็ต้องสร้างท่าเที่ยนเรือ ท่าข้ามขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกความสะดวกแก่ประชาชนที่จะสัญจรไปมา ได้รับความสะดวก กรุงเทพมหานครมีแม่น้ำสายสำคัญคือ แม่น้ำเจ้าพระยา ดังนี้จึงต้อง

อ่านว่าความสัมภាវจัดทำเที่ยบเรือ ท่าข้ามขึ้นหลายแห่ง เพิ่มเติมจากของเอกชน ที่มีอยู่สาหรับท่าเที่ยบเรือของเอกชน ที่ต้องมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กារหนด การบัญญัติเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้ใช้บริการ

สาหรับที่จอดรถ ชั้นกรุงเทพมหานคร ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจอดรถบนถนนบางสาย ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องในทางบัญญัติ ควรทำการจัดสร้างที่จอดรถโดยอาจใช้ที่ของกรุงเทพมหานครเอง หรือของส่วนราชการอื่นที่มีได้ใช้ประโยชน์และจัดสร้างที่จอดรถให้ถูกต้องและเก็บค่าธรรมเนียมก็จะเป็นรายได้เข้ากรุงเทพมหานคร และลดปัญหาการจราจรแออัดในกรุงเทพมหานครได้

### 5. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

เนื่องจากที่สาธารณะเป็นที่ของส่วนรวมเพื่อประชาชน ชั้นที่สาธารณะนี้ รวมถึงถนนทางต่างๆ หรือทางน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน<sup>6</sup> การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้สาหรับให้คนในท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการถูกต้องแล้ว กรุงเทพมหานครจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนในการดูแลมิให้ผู้ใดละเมิดนาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวหรือครอบครองทางให้ประชาชนใช้อยไม่ได้สะดวก ได้แก่ ถนน ทางเท้า สะพาน ลากลอง ชั้นกอหมายให้อาจกรุงเทพมหานครในการดูแลและยังมีอาจในการพ้องร้องค้านคดีเอากับผู้บุกรุกหรือละเมิดได้ด้วย บัญหาในทางบัญญัติคือ ประชาชนที่อยู่มาจากการต่างจังหวัดที่มาย้ายแรงงานมักยืดเวลาที่สาธารณะ เช่น ริมคลอง ซอกสะพาน เป็นที่พักพิงและนานเข้าที่กล้ายเป็นแหล่งเสื่อมทราม ชั้นเป็นการสร้างความล่านากใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการบัญญัติเป็นอันมาก

### 6. การควบคุมอาคาร

ความปลอดภัยของคนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญลดจนความเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐจึงมอบหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นดูแลอย่างใกล้ชิด จึงกำหนดอาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอาคารของคนในท้องถิ่น การกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอาคารต่างๆ ที่ก่อสร้างขึ้น ภายในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะราชบัญญัติควบ

คุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดหลักการในการปฏิบัติและการขออนุญาตไว้ โดย กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการ พิจารณาอนุญาตในการก่อสร้างต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างอาคาร และบ้านพักอาศัย ตลอดจนการก่อสร้างอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ทางกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร การผังเมือง และแบบสถาปัตยกรรมซึ่งแยกจากนี้ยังมีข้อกำหนดในเรื่องบริเวณ หรืออาคารบางชนิด ห้ามมิให้ทำการก่อสร้างเพื่อความปลอดภัยของทางราชการ หรือที่ประทับขององค์พระบรมมุนี เพื่อรักษาศิลปวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทั้งวิศวกร และสถาปนิกหน้าที่ตรวจสอบแบบแปลนก่อสร้างแต่ละชนิด ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และออกใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างต่อไป

บัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจ ให้เขตต่าง ๆ มีอำนาจในการอนุญาตสร้างอาคารที่สูงไม่เกิน 4 ชั้นหรืออาคาร ที่มีความสูงไม่เกิน 15 เมตร และในการขออนุญาตก่อสร้างนี้มีบัญญากในการปฏิบัติ เป็นอย่างมาก กล่าวคือ บัญชีบันกรุงเทพมหานครได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดย เฉพาะตั้งแต่ปีพ.ศ. 2529 เป็นต้นมาราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นอย่างมากหลายเท่าตัว ดังนี้การก่อสร้างอาคารน้อยชั้น จึงมิอาจทำได้ เพราะต้นทุนที่ดินสูงมาก จึงต้องมี การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และสูงเข้ามาแทนที่ ซึ่งในการก่อสร้างอาคารขนาด ใหญ่ก็หมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครจึงมอบหมายการพิจารณาอนุญาตให้กับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและภาระของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีมากมาย มิอาจดูแล ได้ทั่วถึง ในการขออนุญาตก่อสร้าง กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้เพียงเชียน ไว้อายุหกเดือน ฯ ซึ่งการขออนุญาตบางรายการต้องใช้เวลาตั้งแต่ 6 เดือน จนถึง 2 ปี บัญหาเหล่านี้อาจเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้โอกาสในความล่าช้าและหาผลประโยชน์อันมิชอบได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาแบบมิอาจแน่น้อย แต่งานมีมาก เกินกำลังเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตก่อสร้างเรื่องหนึ่งต้องใช้เวลาตั้งแต่การยื่น ขออนุญาตจนถึงการอนุญาตบางรายการจะต้องใช้ระยะเวลาเป็นปี สร้างความเสีย หายต่อสังคมและเศรษฐกิจเป็นอันมาก เป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจะต้องปรับ ปรุง

## 7. การศึกษาภาคบังคับ

การศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องดูแลจัดการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานให้กับราษฎรของตน แต่รัฐบาลก็ได้มอบให้กรุงเทพมหานครดูแลรับผิดชอบโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติรัฐบาลเพียงแต่ให้เงินอุดหนุนเฉพาะเงินเดือนครูเท่านั้น ส่วนงบประมาณด้านอื่น ๆ กรุงเทพมหานครจะต้องไปจัดทำมาสนับสนุนทั้งหมด ซึ่งบัญญาเหล่านี้ทางกรุงเทพมหานครต้องรับภาระมาตลอดการที่รัฐบาลมอนภาระระดับชาติมาให้กับกรุงเทพมหานคร แต่ให้เงินสนับสนุนเพียงบางส่วนจึงออกจะไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง ข้าร้าย งบประมาณในส่วนอุดหนุนการศึกษาภาคบังคับนี้ยังถูกกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรตัดเงินอุดหนุนโรงเรียนประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยอ้างว่ากรุงเทพมหานครมีงบประมาณของตนเองแล้ว จึงเป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน<sup>8</sup>

ดังนั้น หากรัฐบาลไม่อาจให้การสนับสนุนการศึกษาอย่างเต็มที่ ก็ควรรับโอนอำนาจหน้าที่ในด้านนี้กลับไปดำเนินการเอง จะเป็นการเหมาะสมกว่า

## ค. กิจการที่กรุงเทพมหานครร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

รัฐมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองโดยมีหน่วยงานเฉพาะที่หน้าที่ในการกำหนดรูปแบบผังเมือง แต่ก็ได้มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการจัดทำผังเมืองแก่กรุงเทพมหานครด้วย

### 1. การผังเมือง

การที่กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเขตผังเมืองได้นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่เนื่องจากการกำหนดผังเมืองอาจมีผลกระทบในด้านอื่นๆ ต่อประชาชนในส่วนรวม และมีผลทำให้กระทบถึงความมั่นคงของรัฐบาล ดังนั้nrัฐบาลหรือส่วนกลางอาจกำหนดอำนาจหน้าที่ในการทำผังเมืองเฉพาะภายในเขตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในพระราชบัญญัติระบบที่ดินกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 กำหนดหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่ทำผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานครภายใต้ข้อกำหนดและประสานกับสำนักผัง

---

<sup>8</sup> ทองต่อ กล่าวไม่ ณ อุธยา, อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2532 ห้องสมุดกรุงเทพมหานคร หน้า 4

เมืองของกรุงเทพมหานครต้องท้าพัง เนื่องจากความไม่สงบของเมือง และออกข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น กារหันดความสูงของอาคาร กារหันดแนวรั่นต่าง ๆ หรือห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารบางชนิดในบริเวณที่กำหนด เพื่อรักษาสภาพบรรยายวัฒนธรรม ศิลปกรรม ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามตลอดจนกำหนดการขยายตัวของเมือง การตัดถนนทางเท้าก้านและสีสีสาธารณะไปในชุมชนซึ่งเป็นการวางแผนก้านและอนาคตของเมืองว่าจะให้มีความเจริญเติบโตไปในทิศทางใดต่อไป เรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่กรุงเทพมหานครจะต้องร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร สานักผังเมือง ในการกำหนดการขยายตัวของเขตเมือง แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดผังเมืองที่จะขยายตัวไปควรให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการได้ในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะหากการวางแผนขยายเมืองโดยมิได้จัดผังเมืองให้ถูกต้องก็จะเกิดบัญชาไมล้วนสุด อีกประการหนึ่งคือ การที่สานักผังเมืองประกาศเขตพื้นที่สีเขียว และแบ่งใช้ต่าง ๆ ไว้นั้นเนื่องจากสถานการณ์และสังคมเปลี่ยนแปลงไปควรออกกฎหมายให้มีความยืดหยุ่น และในปัจจุบันสานักผังเมืองกรุงเทพมหานครไทยได้กำหนดผังเมืองใหม่ และออกประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 พค. 2535 ได้กำหนดใช้พื้นที่สีเหลืองรอบกรุงเทพมหานครห้ามมิให้สร้างอาคารขนาดใหญ่ก่อให้เกิดบัญชาเป็นอย่างยิ่ง และเป็นการกำหนดการขยายตัวของเมือง

## 2. การวิศวกรรมจราจรและการจราจร

การที่พระราชนูญตริระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก้านให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับวิศวกรรมจราจร เนื่องจาก บัญชาจราจรเป็นบัญชาของเมืองใหญ่ จึงต้องมีการวางแผนการจราจรรวมทั้งการกำหนดรูปแบบการจราจรซึ่งมีผลไปถึงการสร้างถนน ทางแยก ทางร่วม ทางยกระดับ สะพานคนเดินข้ามถนน การติดตั้งสัญญาณไฟ การกำหนดช่องทางเดินรถ การตีเส้นบนถนน และช่องทางข้ามถนน รวมทั้งจัดหาเครื่องมือที่ทันสมัยเข้าช่วยแก้บัญชาจราจร เช่น การควบคุมสัญญาณจราจรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ให้มีความลับพันธ์กันทุกทางแยก ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยวิชาการเทคนิคมาปรับใช้กับสภาพของกรุงเทพมหานคร

การที่กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครเพียงด้านวิศวกรรมจราจร เพียงด้านเดียวไม่สามารถแก้บัญชาจราจรของกรุงเทพมหานครได้ เพราะงานในด้านจราจรบนท้องถนนเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในกรณีมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบปรับหรือส่งให้

ศาลเป็นผู้บอร์น ชี้งพระราชบัญญัติระเบียบการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 146 ได้กำหนดคลักษณ์ของกฎหมายไว้ว่า<sup>9</sup> ในกรณีที่มีการชาระค่าปรับเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจราจร ให้แบ่งค่าปรับครึ่งหนึ่งให้กับกรุงเทพมหานคร โดยให้ท้าเป็นประกาศกระทรงมหาดไทยและเรื่องดังกล่าวนี้กระทรงมหาดไทยได้มีประกาศมหาดไทยเรื่อง "กำหนดท้องถิ่นตาม มาตรา 146" แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2528 ไว้แล้ว และเรื่องดังกล่าวทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมตำรวจได้หักเงินค่าปรับจราจรทางบกและนาส่งให้กับทางกรุงเทพมหานครครึ่งหนึ่ง รายได้จากเงินค่าเบรื้อนเทียบปรับดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครยังได้รับจากศาลกรณีที่มีการนาคดีขึ้นสู่ศาลและศาลได้เบรื้อนเทียบปรับผู้กระทำความผิดและนาเงินค่าปรับส่งให้กรุงเทพมหานครเช่นกัน รายได้จากเงินค่าปรับที่กรุงเทพมหานครได้รับเป็นหลายล้านบาท แต่ไม่เพียงพอ กับรายจ่ายที่เกี่ยวกับกรุงเทพมหานครที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาณไฟจราจรต่าง ๆ การซ่อมแซมบำรุงรักษาอุปกรณ์การจราจร ซ่อมแซมถนนหนทางที่ชำรุดเสียหาย อันเนื่องจากการจราจรหรือสร้างสะพานลอย เป็นต้น<sup>10</sup> ซึ่งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวิศวกรจราจรและการจราจร กรุงเทพมหานครจะต้องจัดบประมาณในการใช้จ่ายเป็นจำนวนมากหลายร้อยล้านบาท จึงน่าจะมีการแก้ไขให้รายได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการจราจรให้มีความสมดุลย์ใกล้เคียงกับรายจ่าย ก็จะเป็นการยุติธรรมกับกรุงเทพมหานคร

สำหรับเรื่องการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีบัญญามากถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้ได้ผลอย่างจริงจัง และถึงแม้ว่ากระทรงคมนาคมและกระทรงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมมือในการจัดทำผังการจราจรในระยะยาว โดยการแต่งตั้งให้สำนักผังเมืองและกรุงเทพมหานครรับผิดชอบก็ยังคงเป็นเช่นที่มองเห็นกันอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการจัดการจราจรจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลที่จะให้การแก้ไข โดยกรุงเทพมหานครในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ความร่วมมือประสานงานอย่างใกล้ชิด

<sup>9</sup> ดูมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ นายชาโภด เงินไทย รองผู้อำนวยการสำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

### 3. การปรับปรุงแหล่งชุมชนและอัคติ

ในเรื่องชุมชนและอัคติของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นปัญหามากในการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากความยากจนของคนในชนบทที่เข้ามาประกอบอาชีพ กลุ่มนบุคคลเหล่านี้จะต้องหาที่อยู่อาศัยที่ถูกที่สุดอันเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ใน การแก้ไขปัญหาโดยให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีหน้าที่เพียงองค์กรเดียว จึงไม่สามารถจะกระทำได้ จึงเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น การเคหะแห่งชาติ หรือหน่วยงานภาครეอกชนแก้ไขปัญหา โดยการวางแผนหรือโครงการร่วมกันหรือมีการใช้เจ้าหน้าที่หรือเงินงบประมาณที่รัฐจะต้องจัดสรรให้เพื่อทาร่วมกัน สำหรับหน่วยงานภาครეอกชนนั้นรัฐควรสนับสนุนโดยยกเว้นภาษีต่าง ๆ ให้

### 4. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเป็นปัญหาใหญ่ที่หลาย ๆ ฝ่ายจะต้องให้ความสนใจและร่วมมือแก้ไขให้มีสภาพที่สมดุล ซึ่งพระราชนูญติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและจะต้องร่วมมือกับองค์กรของรัฐในการปฏิบัติ เป็นภาระมากแก่การปกครองท้องถิ่นของตนเองให้อยู่ในสภาพปกติและก่อให้เกิดความอุยดีกินดีของคนในท้องถิ่น เนื่องจากการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ทั้งเงินงบประมาณภาครัฐและความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ค่อนข้างมาก ซึ่งรัฐบาลหรือส่วนกลางได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการอยู่แล้วคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเสื่อมโทรมลง โดยร่วมกับกรุงเทพมหานครอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการ ดังนั้น กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องร่วมกันประสานงานด้านนี้ เพื่อให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบังเกิดผลอย่างแท้จริง

### 5. กิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือที่คณะกรรมการรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การที่กฎหมายได้กำหนดความในมาตรา 89 ข้อที่ 27 นี้ ที่เพื่อเป็นการกำหนดว่ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีใดที่อาจจะออกคำสั่งตามนโยบายของรัฐบาลให้กรุงเทพมหานคร หรืออาจจะเป็นการขอ

ความร่วมมือกับกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการได้ ๆ เป็นกรณีเช่น ก็ควรจะออก  
คำสั่งให้กรุงเทพมหานครดำเนินการได้ เช่น กรณีที่มีการรับรองอาคารตึกหรือ<sup>๑</sup>  
บุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทย โดยเป็นแบบของรัฐบาลก็อาจจะ  
ขอความร่วมมือกับกรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินการร่วมมือให้การต้อนรับหรือใน  
กรณีที่รัฐบาลมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อการช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับ  
การประสบภัยแล้ง ขาดแคลนน้ำ หรือการประสบภัยน้ำท่วมหรือการเลือกตั้ง<sup>๒</sup>  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้นทางรัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด  
ไทยมีอำนาจที่จะสั่งการให้กรุงเทพมหานครช่วยดำเนินการได้

โดยทฤษฎีหรือแนวความคิดทั่วไป การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ  
ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น หน่วยงานดำเนินการจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบ  
ดังนี้

**งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น**      และงานที่เกี่ยวกับการ  
อำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service  
and convenience or communal service)

งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง งานที่เป็น<sup>๓</sup>  
บริการสิ่งที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติของท้องถิ่น เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น<sup>๔</sup>  
ในรูปสถานของท้องถิ่นตลอดจนภาวะธรรมชาติ และทรัพยากรอื่น ๆ และนอก  
จากนั้นก็เป็นงานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาอากาศเป็นพิษ หรือสิ่งแวดล้อม  
เป็นพิษทั้งหลายอันจะเกิดในท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องท้องถิ่นจะต้องเข้าไปดำเนินการ  
ต่อบัญชานั้น ๆ งานในประเภทนี้ควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง พิจารณาดู  
จะเห็นได้ว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในรูปสถาน หรือนโยบาย (Public  
policy) ที่เกี่ยวข้องควรให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นอกจากงานในหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแล้ว งานที่เกี่ยวกับการอำนวย  
ความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น พึงถือได้ว่าเป็นหน้าที่อัน<sup>๕</sup>  
สำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคืองานที่เกี่ยวกับการจัดทำถนน  
สะพาน สะพานคนเดินข้าม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสวนสาธารณะ การก่อจัด  
ขยายมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นงานที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องพึ่ง  
บริการนี้ และมีส่วนพัวพันในการดำเนินชีวิตประจำวันมากที่สุด ซึ่งควรจะเป็นหน้า  
ที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

**งานที่เกี่ยวกับการปกป้องความปลอดภัย protective service**

งานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยนี้ อาจพิจารณาได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในบางประเทศไม่มีลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค (deconcentration) เช่น ในประเทศอังกฤษ ตั้งนั้นงานที่เกี่ยวกับตำรวจของท้องถิ่น จึงอาจต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการปราบปรามอาชญากรรม หรือมีหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจของรัฐทั้งหลายปฏิบัติ แต่สำหรับประเทศไทยที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศไทย กิจการตำรวจในส่วนกลางก็ต้องส่วนภูมิภาคก็ต้อง งานหลักเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมจึงยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่<sup>11</sup>

อย่างไรก็ต้องที่เกี่ยวกับการบกป้องความปลอดภัยนี้ ตามความมุ่งหมายเป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน เช่น หน่วยรักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ดับเพลิง เป็นต้น เป็นสิ่งจำเป็นในการให้บริการในเรื่องความคุ้มครองและการป้องกัน อันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่น่าจะมีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยนั้น มีปัญหามากที่ถูกเตียงกันคือ เรื่องหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีตำรวจและเป็นตำรวจที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือไม่ ในประเทศไทยที่ไม่มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาคหน่วยท้องถิ่นอาจต้องจัดตำรวจท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ และการจัดนั้นส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการจัดตำรวจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตำรวจของมลรัฐ ตำรวจของหน่วยการปกครองระดับ County เช่น ในสหรัฐอเมริกา และหรืออาจจัดขึ้นในรูปของแต่ละชุมชนจัดให้มีตำรวจร่วมกันในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นระบบ combined police district ก็อาจกราบทาได้<sup>12</sup>

สำหรับในกรุงเทพมหานครนั้น เป็นที่ถูกเตียงกันมากว่าความมีตำรวจของกรุงเทพมหานครหรือไม่ หากนาเอ่าหลักการและทฤษฎี ข้างต้นเข้ามาปรับจะเห็นว่ากิจการตำรวจเป็นของรัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องของตำรวจ ส่วนการปกครองภูมิภาคที่เช่นเดียวกัน ก็มีตำรวจของรัฐดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้ว เมื่อเป็นดังนี้ตำรวจของกรุงเทพมหานครก็ควรเป็นตำรวจท้องถิ่นที่ดำเนินการแต่เพียงป้องกันเบื้องต้น เช่น การรักษาความปลอดภัยให้ชุมชนในรูปของเจ้าหน้าที่ยามประจำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รักษา

<sup>11</sup> ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, โรงพิมพ์บริษัทเคล็ดไทย : กรุงเทพฯ พ.ศ. 2533

<sup>12</sup> อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 46

การให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เช่น การรักษาความสะอาด การไถยา หานเร่ แผงลอยเป็นต้น

**งานที่เกี่ยวกับบริการสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service)** ความสำคัญส่าหรับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะร่วมมือกับรัฐ เพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ รวมตลอดทั้งด้านการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมบันเทิงให้กับชุมชน เช่น การจัดคณะกรรมการรับประชาราษฎร์ในสวนสาธารณะ หรือการจัดห้องสมุดสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป งานที่เกี่ยวกับบริการสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นระบบพื้นฐานของท้องถิ่นที่สำคัญของประชาชนในท้องถิ่นจะได้พึงบริการดังกล่าวได้สะดวก และจะทำให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งจะทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยต่อไป

**งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น** The trading or commercial services

งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นนี้ นับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อนอก ซึ่งงานเหล่านี้ถ้าห้องถิ่นดำเนินการแล้ว ถือว่าเป็นกิจกรรมที่บริการประชาชนซึ่งหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร และอีกประการหนึ่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเป็นต้องดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสถานธนานุบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดที่จอดรถ เป็นต้นงานในหน้าที่เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการดำเนินการที่เป็นรายได้ โดยเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

**ข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้** ไม่ควรดำเนินการในสิ่งที่ลงทุนสูง หรือการดำเนินงานที่ต้องอาศัยเทคนิคในการจัดการโดยเฉพาะ ซึ่งถ้าหากห้องถิ่นดำเนินการแล้วอาจประสบการขาดทุนได้ เพราะห้องถิ่นอาจขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและเงินทุน จึงควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนไปดำเนินการ

อีก 1 การดำเนินการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ จะต้องระมัดระวังอยู่บ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับการมุ่งผลกำไรจนเกินไป เพราะการจัดบริการก็เพื่อเป็นการส่งเสริมความที่ประชาชน ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับการพาณิชย์

ของห้องถีนที่ดำเนินการจึงน่าจะอยู่ที่การที่จะให้บริการแก่ประชาชน โดยคานึงถึงความเป็นระเบียบและมาตรฐานในการให้บริการแต่เรียกผลประโยชน์นั้นตอบแทนในการบริการน้ำด้วยมิได้มุ่งถึงผลกำไร (profit) เช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชน

#### งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาห้องถีนและชุมชน (Local and Community Development)

งานในหน้าที่พัฒนาห้องถีนและชุมชนนี้ ถือได้ว่าเป็นงานสำคัญที่รัฐบาลจะมอบให้หน่วยการปกครองห้องถีนรับผิดชอบ ทั้งนี้การพัฒนาห้องถีน หรือชุมชนนั้น ๆ เป็นงานโดยตรงของหน่วยการปกครองห้องถีน เช่น การจัดระบบผังเมือง การรักษาความสะอาด การจัดระเบียบของชุมชน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ตลอดจนส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของคนในห้องถีน ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพมีรายได้มีการทามากินโดยสะดวก นับว่าการพัฒนาห้องถีนที่เกี่ยวกับการพัฒนา (development) นี้ต้องเป็นการพัฒนาทั้งโครงสร้าง (structure) ตัวเมือง ให้มีความสวยงามเป็นระเบียบและอีกทั้งเป็นการพัฒนาคนในห้องถีนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นสำคัญ

เมื่อเป็นดังนี้ การปกครองห้องถีนจะต้องทราบถึงการนำเสนอแนวคิดในการพัฒนาเมือง ความสำคัญของผังเมือง และกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้าไปใช้ในการดำเนินการปกครองห้องถีน จึงจะเป็นการพัฒนาห้องถีนและชุมชนให้ดีขึ้น ได้อย่างแท้จริง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นทฤษฎีว่าด้วยหลักการมองอนาคตหน้าที่ให้ห้องถีนควรรับไปดำเนินการ แต่สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นตามกฎหมายได้กำหนดอนาคตหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนตามหมวด 27 ประการด้วยกัน

เนื้อหาราษฎร์ฯ เทียบกับหลักการมองอนาคตทั่วไปตามทฤษฎีแล้วจะเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระบุให้สำหรับกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดอนาคตหน้าที่ให้กับกรุงเทพมหานครไว้มาก เช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการกำหนดขอบเขตอาณาจักรหน้าที่มากเกินกว่ากาลังงบประมาณของกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ จึงควรโอนกิจการบางอย่างกลับคืนไปให้รัฐดำเนินการ จะเป็นผลดีกว่า เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลระดับโรงพยาบาล การจัดระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากและเป็นการบริการ มิใช่แต่เพียงคนในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีความคล่องตัว และมีงบประมาณเพียงพอในการบริหารงานในหน้าที่หลักด้านอื่น ๆ ให้มี

ประสีทธิภาพได้ต่อไป



## บทที่ 5

### บัญหาข้อกฎหมายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น กฎหมายกำหนดอย่างนี้ ที่ความรับผิดชอบไว้ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายพระราชนิยมถ้วนธรรม เป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การบริหารของกรุงเทพมหานครยังจะต้องประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งบางครั้งอาจเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่าง ๆ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการวิเคราะห์บัญหานี้ข้อขัดข้องในการบริหาร ดังนี้

- ก. บัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ข. บัญหาข้อกฎหมายในการประสานงานกับราชการส่วนกลาง
- ค. บัญหาข้อกฎหมายในการบริหารของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- ง. บัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

#### ก. บัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชนิยมถ้วนธรรม เป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจการควบคุมกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ไว้ค่อนข้างเคร่งครัดในเรื่องการบริหารงาน 2 ประเด็น

- 1. การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล
- 2. การควบคุมด้านการบริหารทั่วไป

#### 1. การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล

พระราชนิยมถ้วนธรรม ให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในกฎหมายให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกว่า ก.ก. ซึ่งให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้หน้าที่คล้ายกับ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ของ ส่วนกลาง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น

ประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานคร 2528 ดังนี้

ให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเรียกย่อว่า ก.ก. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายจำนวนหนึ่งคน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน เลขาธิการ ก.ค. หรือผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือการบริหารงาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่างกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า และมิได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนสี่คนเป็นกรรมการและให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการ และเลขานุการ

จากรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จะเห็นว่ากฎหมายให้อานาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการและมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่งส่วนอกนั้นจะเป็นบุคคลที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกจำนวน 4 คนและยังมีเลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการ ก.ค. เป็นคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอยู่ในวาระ คราวละ 2 ปี นอกจากนั้นจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจากรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการจะเห็นว่า คณะกรรมการที่มาจากกรุงเทพมหานครมีเพียง 3 คน ส่วนคณะกรรมการซึ่งเป็นคนของส่วนกลาง และผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งรวมทั้งตัวรัฐมนตรีเอง มีจำนวนถึง 6 คน จากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นว่า กรอบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของส่วนกลาง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

-----  
มาตรา 15 พระราชนบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

นคร พ.ศ. 2528 ให้มีอ่านใจดังนี้<sup>2</sup>

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร
2. ออกกฎหมาย กฎ ก.ก. ข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อบัญญัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตาม กฎหมายอื่นที่พระราชนักบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
3. ตีความและวินิจฉัยบัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ก. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้มีผลใช้บังคับได้
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้ส่วนราชการ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอ่านใจเรียกເเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ การพิจารณาหรือสหการ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร และให้ผู้แทนส่วนราชการพิจารณาหรือสหการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้
5. จัดการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานครในการศึกษา ฝึกอบรมหรือดูงานตามความต้องการของกรุงเทพมหานคร
6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
7. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร
8. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

ส่วนในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในระดับ 10 และ 11 พระราชนักบัญญัติระบุเบียนข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแม้จะเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของ ก.ก. ซึ่งจะเห็นว่าส่วนใหญ่แล้วการวางแผนก่อเขตต่าง ๆ ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามเจตจำนงของส่วนกลาง

<sup>2</sup> มาตรา 21 พระราชบัญญัติระบุเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

การที่พระราชบัณฑิตฯ เป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528 และพระราชบัณฑิตฯ เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดแนวทางบริหารงานของกรุงเทพมหานครให้อู่ในความดูแล และควบคุม García กับของรัฐมนตรีมหาดไทยซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง โดยให้เป็นประธานกรรมการ ก.ก. และเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกมากกว่าข้าราชการของกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ ทاให้รูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต้องตอบอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐมนตรีมหาดไทย

การที่กฎหมายกำหนดกรุงเทพมหานครเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานครใน การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลในลักษณะนี้ไม่เป็นผลต่อการบริหารงานขององค์กร บกพร่องท้องถิ่น เพราะแนวคิดขององค์กรบกพร่องท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุม García กับของส่วนกลาง เป็นการควบคุม García ให้องค์กรบกพร่องท้องถิ่นปฏิบัติอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น ไม่ควรเข้าไปควบคุม García กับอย่างใกล้ชิดมาก เพราะจะกล่าวเป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป

ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการกรุงเทพมหานครนั้นอาจทำให้กรุงเทพมหานครขาดความอิสระได้ ควรปล่อยให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งและเลือกตั้งจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทางส่วนแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกรรมการได้ตามแห่งเงื่อนไขมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางจำนวนไม่เกิน 2 คน ส่วนที่เหลือให้มีการเลือกตั้งจากข้าราชการในระดับ 7 ขึ้นไป จะเป็นประโยชน์กว่าและจะทำให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ทั้งนี้โดยการแก้กฎหมาย ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร 2528 การที่พระราชบัณฑิตฯ เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร 2528 ได้บัญญัติในมาตรา 28(1) ว่าการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรีแล้ว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามกฎหมายดังกล่าวนี้แสดงว่า พนักงานท้องถิ่นหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและนอกจากนี้เกร็งีการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ 10 และ 11 ที่ก้าวท่าให้เห็นไปได้ว่าจะนำไปสู่ข้อขัดแย้งได้ง่ายที่สุด กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้

ดุลยพินิจในการแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมสมกິตີ หรืออาจจะพิจารณาระบบการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามขั้นตอน ฝึกเลื่อนจากข้าราชการระดับ 10 ขึ้นเป็น 11 ตามหลักการบริหารบุคคล แล้วก็ตามแต่อานาจวินิจฉัยขั้นสุดท้ายก็ยังเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวคือ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบก็อาจไม่เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง ดังกรณีที่ตามแห่งปลัดกรุงเทพมหานครว่างลง ที่ง ร.ต. เสมคิจ พุ่มพวง พ้นจากตำแหน่งก็ได้มีการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครโดย พล.ต. จำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น ได้เสนอของปลัดกรุงเทพมหานคร คือ นายตรี ภวัญตานนท์ ณ มหาสารคาม ที่นั้นเป็นปลัดกรุงเทพมหานคร เมื่อเสนอไปแล้วคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ พล.ต. ประมวล อดิเรกสาร ไม่เห็นชอบ ก็เป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่การใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจไม่ตรงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเกิดความขัดแย้งกันได้

หลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในกรุงเทพมหานคร ในระดับ 10 - 11 เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมข้าราชการในระดับสูงได้ เป็นแนวคิดที่นำมาจาก กฎหมายระบบที่ปรับข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลนั้นเอง เหตุผลของ การที่รัฐบาลหรือส่วนกลางวางฐานการควบคุมข้าราชการชั้นสูง เช่น ระดับ 10 ถึง 11 เพื่อที่จะควบคุมกลไกการบริหารงานของกรุงเทพมหานครอย่างใกล้ชิด โดยรัฐบาลเห็นว่า หากปล่อยให้กรุงเทพมหานครดำเนินการเอง อาจใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องจะไม่เป็นผลต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

แต่การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครแตกต่างจากระบบข้าราชการของส่วนกลางเพรากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบพิเศษของ การปกครองนครหลวง จึงไม่อาจเป็นไปพัวพันกับส่วนกลางและการแต่งตั้งข้าราชการ ระดับสูง

ประเด็นปัญหา คือ ถ้าหากส่วนกลางไม่เห็นชอบด้วยกันบุคคลที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนำเสนอ เพื่อบรรจุและแต่งตั้ง หรือในกรณีคณะกรรมการรัฐมนตรีไม่อนุมัติในการบรรจุและแต่งตั้งก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครการที่กฎหมายเขียนไว้ไม่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครขึ้นได้ แม้แต่ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรายชื่อที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอต่อกำนันต์แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถต่อรองได้ เนื่องจาก ประเด็นปัญหานี้ กฎหมายเขียนไว้ไม่ชัดเจนและไม่ได้กำหนดระยะเวลา

ในการนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ น่าจะเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขและปรับปรุง ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเว้นด้วยระยะเวลาไว้ให้ชัดเจน และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่นำเสนอ ก็ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้เมื่อพิจารณาดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพียงแต่เขียนว่าให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง กฎหมายไม่ได้เขียนรายละเอียดเอาไว้ว่าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องปฏิบัติอย่างไร จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หรืออาจทำให้มีการใช้ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง เช่น กรณีการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่รักษาราชการแทนพระองค์ช่วงปี พ.ศ. 2532 มีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครเข้ารักษาการในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรักษาการ ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งเสนอตัวเองให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นปลัดกรุงเทพมหานคร และอ้างอานาจว่าพระราชนักบุญถือติระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28 (1) ให้อำนาจไว้ว่าชอบที่จะกระทำการได้ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ร่วมกันทบทวนกฎหมาย เปิดนิยบัติคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งไปยังนายกรัฐมนตรี<sup>3</sup> ทั้งผู้เขียนได้นำเสนอไว้ท้ายบทในภาคผนวกแล้ว

ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร หรือพระราชนักบุญถือติระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็จะต้องกำหนดกฎหมายให้รัดกุมและชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อขจัดปัญหาในทางปฏิบัติและลดความขัดแย้งในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

## 2. การควบคุมด้านการบริหารทั่วไป

ก. กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

---

<sup>3</sup> คณะนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ จตามายเบิดนิก เรื่องขอให้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี กรณีการแต่งตั้งนายกฯ พัฒนรัฐ เป็นปลัดกรุงเทพมหานคร 29 มีนาคม 2532 (ภาคผนวกท้ายบท)

บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครเพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการปฏิบัติการใดๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะกรรมการหรือเป็นใบในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้

การที่กฤษณาภานดให้รัฐมนตรีมหดไทยมีอำนาจในการควบคุมภาคันการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไว้ในพระราชนบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการเข้าใจผิดของประชาชนโดยทั่วไปว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องอยู่ภายใต้ การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีมหดไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตัวแทนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากการชูรในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานครและการสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมีพระค าการเมืองหลายพระค ลั่งตัวแทนของตนเข้าแข่งขันและหากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสังกัดพระค าการเมืองพระค หนึ่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดพระค าการเมืองอีกพระค หนึ่ง หากเกิดขัดแย้งกันในทางการเมืองหรือผลประโยชน์ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องถูกตรวจสอบจับผิดในการปฏิบัติงานหรือก่อให้เกิดการบริหารงานที่ขัดแย้งกันได้

จากการที่กรุงเทพมหานครเป็นที่รวมของความหลากหลาย เพาะนอกจากจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว กรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์รวมของการเมืองการปกครองของประเทศไทย หากกฤษณาภานดօนาจหน้าที่การควบคุมภาคันไว้ไม่ชัดเจนหรือรัฐมนตรีมหดไทยไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และคิดว่ากรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย และต้องพังค าสั่งของรัฐมนตรีมหดไทยเสมอ เช่นนี้ ก็จะเป็นปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้ เท่าที่ผ่านมามักจะมีการขัดแย้งและไม่เข้าใจหลักกฎหมายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งตลอดมา ดังนั้นจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้มีความชัดเจน และกำหนดวิธีการควบคุมภาคันไว้ว่ามีวิธีใดและแนวทางบัญญัติ

## อย่างไร เพื่อขัดับทุกความขัดแย้ง

ดังจะเห็นว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา บางครั้งมีการประมูลงานใหญ่ ๆ หรือการจัดซื้อ จัดจ้างต่าง ๆ ก็จะมีพวกพ้องของ porrคการเมืองต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการประมูลหรือท่าธุรกิจ และใช้อิทธิพลของ porrคที่มีอำนาจเหนือกว่าในทางที่มีขอนได้ และหากไม่ได้งานที่กรุงเทพมหานครจัดประมูลหรือจัดจ้างแล้ว มักจะมีการกลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจของรัฐมนตรีมหดไทยสั่งล้มการประมูล โดยอ้างว่าการประมูลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้ามาเกี่ยวข้องและมีคำสั่งล้มการประมูลนั้น ตามที่ porrคพวงของรัฐมนตรีเสนอมา จะเป็นการทลายขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ทำงานด้วยความสุจริต ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดอำนาจการควบคุมกันที่รัฐมนตรีหรือส่วนกลางมีต่อกรุงเทพมหานคร ไว้ให้ชัดเจน และควรเน้นการควบคุมด้านนโยบายและเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก ไม่ควรควบคุมในด้านการปฏิบัติมากจะเป็นผลเสียต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการท้องถิ่น ในทางกลับกันการบริหารงานหรือการตัดสินใจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือประมูล หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่ผิดพลาดหรือชลvoie โครงการฯ อาจเป็นที่จะต้องดำเนินการออกใบก่ออาญาให้ราคาที่กำหนดไว้สูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจได้ การไม่กล้าตัดสินใจหรือการขาดข้อมูลในการดำเนินการนี้ ย่อมเป็นผลเสียต่อกรุงเทพมหานครได้ เป็นหน้าที่ของราชภูมิที่จะต้องพิจารณา ในการตัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ในโอกาสส่วนตัวไป

## บ. อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับการยุบสภากรุงเทพมหานคร

ตามพระราชนบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 19 ได้กำหนดว่า

ถ้าปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภาคกรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาคกรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการ โดยส่วนรวมและการแก้ไขสภาพเช่นว่านั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมสมด้วย วิธีการอื่นนอกจากการยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติคณะกรรมการรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภาคกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาคกรุงเทพมหานครใหม่

ได้<sup>4</sup>

ในกรณีนี้นับว่าเป็นการดีแล้วที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติ จากคณะกรรมการรัฐมนตรีที่จะยุบสภาได้ มีฉะนั้นการบริหารงานกรุงเทพมหานครก็อาจประสบกับปัญหาที่ขัดแย้งและเป็นการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ชอบธรรมแต่อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์ถึงอำนาจตามตัวบทกฎหมาย และพิจารณาไปถึงระบบการเมืองของกรุงเทพมหานครซึ่งฝ่ายรัฐบาลอาจเป็นคนและพระคุณการเมืองกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและหรือสภากrüngเทพมหานครได้ดังนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ ผู้เขียนจึงใคร่เสนอว่าควรใช้ระบบการออกเสียงประชามติ (referendum) ของประชาชนเข้ามายังอำนาจของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะเป็นการเหมาะสม และหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนี้สามารถกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครที่จะแก้ไขใหม่ได้

ค. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง มาตรา 23 (8) วรรค 2 ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร้องขอให้สภาวินิจฉัยการกระทำของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มติของคณะกรรมการรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง เมื่อกรณีแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนในกรณีดังนี้ สภากrüngเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด<sup>5</sup>

การตัดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ออกจากตำแหน่งสามารถทำได้ตามมาตรา 52(8) หากปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติ

<sup>4</sup> มาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>5</sup> มาตรา 23(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การ อันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่ กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก้การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

ในการถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะต้องลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จึงจะนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะนำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้ กรณีจะเห็นว่ากูญหมายได้บังคับการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยอ้างเหตุความประพฤติมิชอบ ในกรณีเดียว นอกจากนั้นหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประพฤติผิดในข้ออื่น ๆ เช่น หากกระทำการใดตามมาตรา 52(4) หรือ 5 กูญหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้มีการสอบสวนก่อนที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>6</sup> กรณีดังกล่าวนี้กูญหมายเขียนไว้ขัดเจนแล้วเกี่ยวกับข้อห้ามต่าง ๆ และคุณสมบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>7</sup> ดังนั้นหากพบว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขาดคุณสมบัติตั้งกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกูญหมาย

๔. รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามข้อเสนอของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ในกรณีที่สภาไม่เห็นด้วยกับข้อบัญญัติทึบประมวลรายจ่าย และได้ตั้งกรรมการร่วมของสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วย คะแนนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติทึบประมวลรายจ่ายเป็นที่ก็ตกลงในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้

๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อนุมัติการออกข้อกำหนดใช้บังคับ เช่นข้อบัญญัติใช้ในกรณีฉุกเฉินฯ เป็นรื้บด่วน ในการรักษาความปลอดภัย

<sup>6</sup> คุณมาตรา 53 มาตรา 52(4) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>7</sup> คุณมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

สาธารณชนหรือป้องบัดดี้พับติสชารณะและจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันท่วงทีมีได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการส่วนท้องถิ่นแทนรัฐบาลตามกฎหมาย

นอกจากนั้นในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนด และออกระเบียบการจ่ายเงินที่รัฐบาลจัดให้กับกรุงเทพมหานครด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ารูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนั้นดูจะมีลักษณะคล้ายกับเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภา (Mayor and Council) ของสหรัฐอเมริกาและค่อนข้างจะเป็นแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากคือแบบ

**Strong mayor** ซึ่งแบบดังกล่าวนั้นก็เช่นเดียวกับรูปแบบรัฐบาลระดับเดียวของสหรัฐอเมริกา คือ แบบประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นประมุขของรัฐบาลด้วย ที่เรียกว่า Presidential Government อ้างไร้ตามรูปแบบกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็เป็นไปทางเดียวกับรูปแบบ Presidential Government หรือรูปแบบ Mayor and Council ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ดังกล่าวแล้ว

แต่ในทางปฏิบัติอาจจะเป็นไปทางของเดียวกับรัฐบาลโดยรัฐสภาด้วยกล่าวคือ การบริหารราชการกรุงเทพมหานครนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็มีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้จึงกล่าวได้ว่า รูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังมีลักษณะผสมกันระหว่างรูปแบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดีกับรัฐบาล โดยรัฐสภาเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่ก็มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ และมีสิทธิเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไทยขอให้ยุบสภาได้อีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการรัฐมนตรีไว้ค่อนข้างจะแน่นหนา จะเป็นผลทำให้เกิดการขัดแย้งในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าโครงสร้างในทางกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมากนัก มีการควบคุมกำกับแน่นหนา จนรูปแบบของกรุงเทพมหานคร จะเป็นรูปแบบองค์กรของการของรัฐบาลไป

รูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน การจัดองค์การเป็นแบบการจัดองค์กรเดียว (one governmental system) อันเกิดจากการยกเลิกหน่วยการปกครองเดิมที่มีอยู่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร ทำให้องค์กรของกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ไม่รอาจที่จะบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย อันเกี่ยวกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ ระบบที่ปรับปรุงราชการกรุงเทพมหานครเสียใหม่โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลแท้ ๆ และจัดการปกครองเป็นสองระดับโดย

1. การจัดองค์กรในระดับกรุงเทพมหานคร

2. การจัดองค์กรในระดับเขต

ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวไว้ในบทที่ 6 ต่อไป

#### ๙. บัญชีอกภูมายที่เกี่ยวกับการประสานงานกับราชการส่วนกลาง

พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในมาตรา 121 ได้วางหลักไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่น นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานคร เพื่อบัญติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ก็ย่อมทำได้ โดยคงลงกับกรุงเทพมหานคร

ในการดำเนินงานท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ให้มีการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ และกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันมาก ซึ่งจะพบเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ได้มามาให้บริการประชาชนยังเขตต่าง ๆ เช่น งานของกรมแรงงาน กรมสรพักร งานสัสดี งานปศุสัตว์ฯลฯ

ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ เป็นงานฝากของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งกรุงเทพมหานครเล็งเห็นว่า กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในท้องถิ่น และเป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่น กับเป็นการประสานงานกับหน่วยราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงรับฝากหน่วยงานเหล่านี้ไว้ตามเบตต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน แต่สำหรับการบังคับบัญชาและงบประมาณต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานแยกต่างหากจากกรุง

เทพมหานคร ซึ่งขึ้นกับต้นสังกัดเดิม เช่น งานของกรมแรงงาน เจ้าหน้าที่และ  
การงบประมาณต่าง ๆ ตลอดจนหมวดเงินเดือนขึ้นกับกรมแรงงาน มิใช่ขึ้นกับกรุง  
เทพมหานคร การที่หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาใช้สถานที่ของกรุงเทพมหานคร คือ  
เขตต่าง ๆ เป็นสานักงาน ย่อมเกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและการบำรุง  
สถานที่ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า และอื่น ๆ และค่าใช้จ่ายเหล่านี้กรุงเทพมหานคร  
แบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแต่เพียงผู้เดียว หน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดหรือรัฐ  
บาลมิได้ให้งบประมาณเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน จึงเป็นปัญหาว่า  
การที่กฎหมายให้อานาจในการร่วมมือประสานงานของกรุงเทพมหานคร กับหน่วย  
งานอื่น ๆ แล้วแต่ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริหารงานนั้นควรจะรับผิดชอบ รัฐ  
หรือกระทรวง ทบวง กรมที่ได้ผูกงานไว้กับกรุงเทพมหานครควรตั้งงบประมาณ  
ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายให้กับกรุงเทพมหานครบ้าง ก็จะเป็นการยุติธรรมต่อกรุงเทพ  
มหานคร โดยกำหนดเป็นกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติโดยชัด  
แจ้ง

นอกจากนี้ในการบริหารงานต่าง ๆ กรุงเทพมหานคร ยังต้องประ  
สานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น

### 1. ความสัมพันธ์กับกรมชลประทาน

ในการก่อสร้างและปรับปรุงสะพานที่ข้ามคลองของกรมชลประทานหรือ  
การสร้างท่อระบายน้ำลงคลองชลประทาน กรุงเทพมหานคร โดยสานักการโยธา  
จะต้องได้รับความยินยอมจากกรมชลประทานเสียก่อน คลองที่อยู่ในความรับผิด  
ชอบของกรมชลประทาน เช่น คลองแส้นแสบ คลองมหานาค คลองพระไนแขลาฯ  
เป็นต้น

กฎหมายให้กรมชลประทานเป็นเจ้าของคลองต่าง ๆ ในกรุงเทพมaha  
นคร ซึ่งในทางปฏิบัติ กรมชลประทานได้มอบให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้บ่ารุง  
รักษาคลองเหล่านั้น แต่ถ้ากรุงเทพมหานครจะเชื่อมต่อทางระบายน้ำลงคูคลอง  
หรือสร้างสะพานข้ามคลองก็จะต้องขออนุมัติจากกรมชลประทานทุกครั้ง จึงทำให้  
การดำเนินงานขาดสภาพคล่อง เพราะปกติกรุงเทพมหานครก็เป็นผู้ดูแลและบ่ารุง  
รักษาคูคลองต่าง ๆ เหล่านี้อยู่แล้ว ซึ่งจากการที่กฎหมายให้อานาจกรมชลประ  
ทานในการเป็นเจ้าของคลองบางแห่งในกรุงเทพมหานคร และขณะเดียวกันก็ยัง  
ให้อานาจกรุงเทพมหานครในการดูแล คู คลองเหล่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหา  
อานาจในการจัดการและเป็นอุปสรรคในการบริหารงาน วิธีการแก้ปัญหา ควรให้  
มีการออกกฎหมายใหม่กำหนดอานาจหน้าที่ให้ชัดเจนโดยโอนคลองต่าง ๆ ที่ มีอยู่

ในกรุงเทพมหานครให้เป็นของกรุงเทพมหานครเพื่อสอดคล้องต่อการบริหารและการปฏิบัติงาน โดยมิให้หน่วยงานเหล่านี้จะต้องเกิดการรัดแน่นภายในภายหน้าและเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับในทางปฏิบัติจึงสมควรที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เพราะไม่เกิดประโยชน์ที่จะให้กรมหลวงพระทานเป็นผู้ดูแลคลองต่าง ๆ เหล่านี้อีกต่อไป

## 2. ความสัมพันธ์กับกรมศุลกากร

ในการประสานงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานจราจรของกรมศุลกากรนี้มีปัญหางานประจำที่ออกจะไม่เป็นธรรมสำหรับกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะเกี่ยวกับเงินค่าปรับที่ทางกรมศุลกากรเรียกปรับจากผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับความผิดจราจร พระราชบัญญัติจราจรสหทั้งหมดได้ว่าว่า หากมีรายได้จากเงินค่าปรับจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อกรมศุลกากรจัดเก็บได้แล้ว ให้จัดแบ่งเงินค่าปรับครึ่งหนึ่งให้กับกรุงเทพมหานคร<sup>8</sup> โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการคัดสรรรายได้ตามที่ทางปฏิบัติรายรับจากค่าปรับจราจรที่ทางกรมศุลกากร และศาลมีส่วนได้เสียในสิบล้านบาท ไม่เพียงพอภาระจ่ายที่กรุงเทพมหานครจะต้องจ่ายไปในการซ่อมบำรุง และซื้ออุปกรณ์สัญญาณจราจรต่าง ๆ เป็นจำนวนหลายร้อยล้านบาท จึงเป็นการเสียบประมาณท้องถิ่นไปอย่างไม่เป็นธรรม เป็นปัญหาในทางกฎหมายว่า อำนาจในทางกฎหมายในการจัดสรรรายได้เกี่ยวกับค่าปรับจราจร จึงควรจะมีการแก้ไขกฎหมายให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจรับเงินในส่วนนี้ทั้งหมดเพื่อที่จะมีรายรับที่สมดุลกับรายจ่าย และผู้เขียนยังมีความเห็นว่างานที่เกี่ยวกับการจราจรนั้น เป็นงานที่ไม่ใช่เกี่ยวกับการบริหารปารามาขฤทธิ์กรรมเป็นเรื่องที่ต้องหันหน้ากลับไป แต่ในทางปฏิบัติในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้อำนาจในการจับกุมกับตัวจราจรกิจ และบางครั้งในการปฏิบัติจึงต้องประสานงานกับตัวจราจรในการจับกุมดำเนินคดีต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายของพระ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีตัวจราจรเทศกิจของกรุงเทพมหานครได้ แต่ในทางปฏิบัติในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้อำนาจในการจับกุมกับตัวจราจรกิจ และบางครั้งในการปฏิบัติจึงต้องประสานงานกับตัวจราจรในการจับกุมดำเนินคดีต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายของพระ

<sup>8</sup> ดูมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจราจรสหทั้งหมด พ.ศ. 2522

ราชบัณฑิตกรุงเทพมหานคร 2528 จึงควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดอานาจหน้าที่ของตัวตรวจสอบศกิจเสียใหม่โดยพิจารณาถึงงานที่เกี่ยวกับการรักษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ใช่งานเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรม ควรจะมอบให้ตัวตรวจสอบศกิจมีอำนาจในการจับกุม ผู้ละเมื่อกฎหมายกรุงเทพมหานครได้ เช่น การบ้านน้ำลายลงบนรถเมล์ หรือบนท้องถนน ฯลฯ

และการปฏิบัติผิดข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครหรือการกระทำการผิดอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร ควรให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจในการปรับหรือดำเนินคดีเป็นเอกเทศ จะเป็นการเหมาะสมกว่าที่กฏหมายให้อานาจตัวตรวจสอบสวนานาคดำเนินคดี ที่เกี่ยวกับการกระทำการผิดต่อ กฏหมายของกรุงเทพมหานคร หรือเทศบัญญัติต่าง ๆ มักมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เพราะตัวตรวจสอบไม่มีความรู้ในข้อกฏหมายต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครจึงเห็นสมควรที่จะแก้ไข กฏหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอำนาจในการดำเนินคดีทั้งบ่วงเกี่ยวกับการกระทำการผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร

แต่อย่างไรก็ได้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้ ตัวตรวจสอบศกิจของกรุงเทพมหานครยังขาดความรู้ความสามารถในการเรื่องตัวบทกฏหมาย และกฏหมายท้องถิ่นอีกมากจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงบุคคลากรเหล่านี้ให้มีคุณภาพ และให้สอดคล้องกับ กฏหมายที่จะมอบอำนาจให้ต่อไป

### 3. ความสัมพันธ์กับกรมทางหลวงแผ่นดิน

ในทางปฏิบัติของสานักการโยธา การก่อสร้างบูรณะปรับปรุงถนน ต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนของกรมทางหลวงการอนุญาตอาคารที่มีทางเข้าออกสู่ทางหลวงจะต้องได้รับอนุญาต หรือความเห็นชอบจากกรมทางหลวง เสียก่อน หรือทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง เมื่อกรมทางหลวงจัดสร้างก็จะมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแลรักษา<sup>9</sup>

การปกครองกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบ การกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ และเป็นเอกเทศในการบริหารงานท้องถิ่น ภาย

---

<sup>9</sup> ชลอ ธรรมศรี กรุงเทพมหานคร สานักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมชาติราช พ.ศ. 2532 หน่วยที่ 13

ให้การดูแลภักดิ์ของรัฐบาล ตามทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองตามพื้นที่นั้น ควรกระจายอำนาจให้ครบถ้วนด้วยการบกพร่อง ซึ่งจะรวมทั้งถนนหนทางแม่น้ำ ล่าคลอง ในเขตพื้นที่ด้วย การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของถนนบางส่วน ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจึงเป็นการไม่ถูกต้องนักซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานและเป็นการได้เดียงกันในปัญหากฎหมายเรื่องอำนาจหนึ่งอุดหนัฟอู่ในกรุงเทพมหานคร การที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ชัดเจน อันเกี่ยวกับเรื่องถนน หรือคลองต่าง ๆ ที่เดิมเป็นของต้นสังกัด ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งตลอดเวลาจึงเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขกฎหมายเสียใหม่

การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ให้ลุล่วงไปโดยจะต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารงานโดยกำหนดให้ถนนหนทางต่าง ๆ ตลอดจนคูคลองที่อยู่ในเขตของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของกรุงเทพมหานครเต็มเขตพื้นที่และหากในอนาคตได้มีการประกาศขยายพื้นที่ของกรุงเทพมหานครออกໄบ ก็ให้คูคลองหรือถนนต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ขยายออกໄบตกเป็นของกรุงเทพมหานครโดยผลแห่งกฎหมายอย่างชัดเจน

#### 4. ความสัมพันธ์กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในการประสานงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยราชการที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งกรุงเทพมหานคร จะต้องประสานงานเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย และอนามัยในโรงงานซึ่งเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายในการควบคุมดูแลโดยเฉพาะโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นของประชาชนโดยโรงงานบางโรงงานขาดความรับผิดชอบ แอบปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ ล่าคลอง จนทำให้น้ำเน่าเสีย คลองในเขตรอบในต่าง ๆ กล้ายเป็นคลองน้ำเน่า ก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย

ประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มักหม่มมาข้านาน จึงควรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่ โดยกำหนดօำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีขอบเขตอำนาจอย่างไร หรือความมูลอำนาจในการดูแลเรื่องการบำบัดน้ำเสีย และเรื่องอาการเป็นพิษ ควรจะอยู่ในอำนาจดูแลของหน่วยงานใด และทางกรุงเทพมหานคร ควรมีอำนาจในการวางแผนข้อกำหนดเรื่องการบำบัดน้ำเสียในโรงงานอย่างเคร่งครัด หรือจัดทำศูนย์บำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงาน ซึ่งกิจการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก

มาก กรุงเทพมหานครอาจจัดทำเอง และให้รัฐบาลช่วยสนับสนุนเรื่องการเงิน หรืออาจให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดทำ และเก็บค่าธรรมเนียมภายใต้ข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครก็จะจะเป็นผลดี

แนวทางการประสานงานของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะให้เกิดผลดีในทางปฏิบัติ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมและประเทศไทย จึงควรจะต้องมีการกำหนดกรอบนโยบายหรือกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขึ้นเดียวกัน ก็ควรมี การประสานงานทั้งระดับผู้บริหารและผู้รับผิดชอบ โดยอาจจัดสัมมนาร่วมกัน และ การงบประมาณร่วมกันโดยให้กรุงเทพมหานครเป็นประธาน

### ค. ปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ

ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร จะเป็นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งทางราชการและรัฐวิสาหกิจ ในที่นี้จะกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการประปาครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติองค์การไทรศพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ฯลฯ และรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีฐานะเป็นนิตบุคคลตามกฎหมายมาชั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งในบทที่ 2 ได้กล่าวไว้แล้วแต่ผู้เขียนขอขยายความเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ ดังนี้ ค่าว่า "การกระจายอำนาจทางบริการ" ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนคุล ได้อธิบายว่าเป็นวิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ โดยรัฐมอบอำนาจให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับใบดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง เป็นการจัดทำกิจการเฉพาะอย่าง เช่น การไฟฟ้านครหลวง องค์กรไทรศพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปาครหลวง ฯลฯ วิธีการกระจายอำนาจทางบริการนี้เป็นการที่รัฐมอบให้องค์กรของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะ และข้อสังเกตการกระจายอำนาจตามกิจการนั้น ไม่ถืออาณาเขตเป็นข้อจำกัด<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ประยูร กาญจนคุล กฎหมายปกครอง สันักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 หน้า 199

ลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการมีหลากหลายและแตกต่างจากการกระจายอำนาจทางเขตแดน อุปกรณ์ในแบบที่ว่าเป็นเรื่องของเทคโนโลยีเฉพาะ เรื่อง องค์กรกระจายอำนาจทางบริการของไทยส่วนใหญ่จะเป็นในรูปรัฐวิสาหกิจ และรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายขนาดนี้ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนี้จะจัดทำกิจกรรมในทางใดก็ตาม ก็เป็นการจัดทำในเรื่องเทคนิคในรูปของรัฐวิสาหกิจ และดำเนินกิจการให้บริการในด้านเทคนิคที่มีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมทั้งหมด ไม่ว่าเขตพื้นที่นั้นจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตาม

เนื่องจากการดำเนินกิจการตามภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ จะต้องเข้ามาดำเนินการในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น ไฟฟ้า ประปา การทางพิเศษ โทรศัพท์ท่าให้เกิดบัญชาทาง ฯ บริการ ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ก็มีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการ บางครั้งต่างฝ่ายต่างอ้างว่าตนมีอำนาจในทางกฎหมายที่จะดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครได้ในข้อกฎหมายต่าง ๆ อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้ในการบริหารงานขององค์กรเหล่านี้ จึงมักจะต้องทำการประสานงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. การประสานแผน
2. การประสานงาน

### 1. การประสานแผน

ในเรื่องการประสานของกรุงเทพมหานคร กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยที่ว่าไปจะมีการประสานงานในระดับสูงคือ การประสานแผนงานเพื่อให้แผนงานสอดคล้องกันและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก เช่น การทางพิเศษ ซึ่งได้ทำการก่อสร้างเส้นทางด่วนในกรุงเทพมหานครก็ได้มีการประสานแผนงานกับกรุงเทพมหานคร และได้จัดสร้างสะพานลอยทางด่วนสายต่าง ๆ ในการก่อสร้างทางด่วนนั้น การทางพิเศษจะต้องจัดให้มีช่องทางขึ้นลงซึ่งในช่องทางลงนั้นโดยปกติจะต้องให้กรุงเทพมหานครตัดถนนท้องถิ่นเข้ามารองรับ การระบายน้ำด้วยตัวจากทางด่วน แต่ปัญหาในทางปฏิบัติการทางพิเศษ มิได้ช่วยเหลืองบประมาณในการตัดถนนเลย และปล่อยให้เป็นภาระของกรุงเทพมหานคร

นครในการจัดทางบประมาณเอง ซึ่งกรุงเทพมหานครมีงบประมาณจำกัดอยู่แล้วมิอาจทางบประมาณมาตัดถอนเพื่อรองรับรายน้ำที่ลงจากทางด่วนได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาจราจรคับคั่งหรือติดขัด ซึ่งเป็นปัญหาในปัจจุบันและเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและรับตัววน<sup>11</sup>

ในการดำเนินการประสานงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับกรุงเทพมหานครควรให้มีการวิจัยผลกระทบของปัญหาที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานที่ประสานงานทั้งสองฝ่าย จะต้องวางแผนข้อกำหนดของกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องกันอย่างแท้จริง มิใช่ต่างคนต่างทาง กรณีการสร้างทางด่วนก็จะต้องคำนึงถึงการระบายน้ำโดยน้ำที่ไหลลงทางด่วนจะต้องรับหรือตัดถนนท้องถิ่นเพิ่ม จะต้องพิจารณาถึงงบประมาณและค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยว่า จะต้องใช้งบประมาณเท่าใด หรืออาจตกลงกับกรุงเทพมหานครในการแบ่งสรรผลประโยชน์กัน โดยกำหนดให้แบ่งส่วนรายได้เรื่องค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ เช่น ทางคู่น้ำเก็บค่าผ่านทางจากรถยนต์คันละ 10 บาท และอาจแบ่งผลประโยชน์ให้กับกรุงเทพมหานคร 20% เพื่อที่กรุงเทพมหานครจะได้ไปตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้างถนนท้องถิ่น ที่จะต้องเข้ามารองรับถนนจากทางด่วน หรือรัฐบาลอาจจัดสรรงบประมาณให้กรุงเทพมหานคร ในการจัดสร้างถนนท้องถิ่น เพื่อเข้ามารองรับ หรือกรุงเทพมหานครอาจจะจัดทำแหล่งเงินกู้จากแหล่งอื่นมาก่อนและผ่อนชำระให้ภายหลังโดยนาค่าธรรมเนียมรายได้ที่ได้รับไปชำระหนี้เงินกู้ที่กู้มาเพื่อตัดถนน เช่นนี้ก็จะเป็นการแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

## 2. การประสานงานในระดับปฏิบัติ

ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่มีการประสานงานกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จะมีการประสานงานในทางปฏิบัติ โดยปกติจะมีการประชุมในระดับหัวหน้า หรือผู้บริหาร เพื่อกำหนดแผนให้เข้าใจกัน แต่เมื่อถึงขั้นปฏิบัติการจริง ๆ ก็เกิดปัญหามากมายและแทนทุกครั้ง ตัวอย่างเช่น การบุดถนน บักเส้าไฟ หรือวางท่อประปา หรือวางสายไฟรัศมพ์ โดยหลักแล้วจะมีแผนกำหนดให้ทุกฝ่ายต้องมีแผนร่วมกันทั้งระยะสั้น และระยะยาว แต่ทางปฏิบัติแล้วมักจะมีการบุคคลเจาตนนตลอดเวลา โดยอ้างว่า เป็นการขยายงานอย่างเร่งด่วน จึงก่อให้เกิดการบุด

<sup>11</sup> ศาสตราจารย์ ดร. อนุชิต ไสส์สกิตย์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

แล้วกลับไม่ลื้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าให้กรุงเทพมหานครจะต้องสูญเสียบ  
ประมาณซ้ำซ้อน ผู้เขียนจึงควรเสนอขอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายของกรุงเทพมห  
านคร หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็น  
ปัญหาที่เรื้อรังมาตลอด โดยการแก้ปัญหานี้จะต้องท่าเป็นพระราชบัญญัติโอนงานที่  
ปลีกย่อยให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการส่วนงานที่เป็นการประสานกันระหว  
ห่วงหน่วยงานของรัฐกับกรุงเทพมหานครครกากานดไว้ให้ชัดเจนไว้เป็นนโยบาย  
และแบ่งลงนโยบายเป็นแผนงานในการปฏิบัติกากานดขั้นตอน การประสานงานอย่าง  
ชัดเจนและรัดกุม

#### ๔. ปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกากานด

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.  
2528 มาตรา 89 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้อย่างมาก many  
ซึ่งจากได้เป็นอำนาจหน้าที่ของห้องคุ้นโดยตรง อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมอบ  
ให้ห้องคุ้นดำเนินการ อำนาจหน้าที่ที่ห้องคุ้นควรประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ  
และอำนาจหน้าที่มอบหมายเป็นการเฉพาะที่รัฐบาลมอบให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานคร หรือกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งอำนาจเหล่านี้มีจำนวนมากเกิน  
กาลังที่กรุงเทพมหานครจะเน้นการได้ทั้งหมด และบริหารให้เกิดประสิทธิภาพได้  
จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยกตัว  
อย่างพอดังนี้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ เช่น การที่กฎหมายกากานดให้กรุง  
เทพมหานคร มีอำนาจในการจัดการศึกษา<sup>12</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้เดิมเป็นของรัฐ  
บาลแต่ได้มอบหมายให้องค์การปกครองท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินการ  
จัดการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษา โดยรัฐบาลให้การสนับสนุน  
งบประมาณเฉพาะเงินเดือนครูเท่านั้น ส่วนอุปกรณ์การศึกษาอื่น ๆ ตลอดจนอา  
การเรียน รัฐบาลล่อยให้เป็นภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดหา ซึ่ง  
งบประมาณในส่วนนี้เป็นจำนวนมหาศาลที่กรุงเทพมหานคร จะต้องแบ่งสรรจากงบ  
ประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ มาจุนเจือ ทำให้งบประมาณของกรุงเทพมหานครที่ไม่  
เพียงพอต่อการบริหารอยู่แล้วเกิดปัญหา

<sup>12</sup> คุณมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ  
มหานคร พ.ศ. 2528

ผู้เขียนเห็นว่าการที่รัฐบาลได้มอบหมายงานฯให้ห้องถันอย่างกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินกิจการศึกษาภาคบังคับซึ่งถือเป็นอาชญากรรมที่ของรัฐบาลโดยตรงที่จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับ ให้กับประชาชนของตนภายในประเทศไทย แล้ว และรัฐบาลก็มีงบประมาณเพื่อการศึกษาในด้านนี้ด้วย จึงน่าจะจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารการศึกษาภาคบังคับ ให้เหมาะสมเพียงพอเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินกิจการด้านนี้ มิใช่สนับสนุนเฉพาะเงินเดือนครูเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ บล้อยกิจกรุงเทพมหานครไปจัดหาเอง จึงน่าจะไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องนัก

ประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจมีการได้ยังว่า หากรัฐสนับสนุนงบประมาณในด้านการศึกษานี้ให้กับกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากเพียงพอต่อการบริหารแล้ว รัฐบาลอาจเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินด้านนี้ อาจทำให้กรุงเทพมหานครขาดความเป็นอิสระได้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องค่อยตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว การที่หันวัยการปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการห้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐบาลจะไม่ก้าวล่วงเข้ามาควบคุมรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป คงปล่อยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และรัฐบาลจะต้องตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการทบทวนแก้ไขข้อกฎหมายหรือวางแผนทางปฏิบัติในเรื่องการศึกษานี้ให้เหมาะสมตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

### **ปัญหาการจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ**

การที่กฎหมายได้เฉพาะมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กារหนดอาชญากรรมที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแลทางน้ำ และทางบกทั่วกรุงเทพมหานครโดยให้กรุงเทพมหานครค่อยดูแลรักษา บำรุงดูแล หรือลากล่องต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติมีถนนหลายสาย และคลองหลายคลอง ที่ไม่ได้อยู่ในอาชญากรรมของกรุงเทพมหานคร แต่กลับอยู่ในอาชญากรรมที่ขององค์กรของรัฐบาลเอง เช่น เป็นถนนของกรมทางหลวง และเป็นลากล่องของกรมชลประทาน จึงเป็นเรื่องที่น่าทบทวนอย่างยิ่งที่ว่ากรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่ แต่เหตุใดจึงมีการยกเว้นถนนบางสาย หรือคลองบางคลองให้อยู่นอกอาชญากรรมของห้องถิ่น น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ให้เหมาะสม ส่วนเรื่องระบบระบายน้ำที่เป็นหน้าที่ของกรุง

เทพมหานครนั้น การจัดระบบการก่อจัดน้ำเสียจะต้องใช้เงินหรืองบประมาณเป็นหมื่น ๆ ล้าน สำหรับการจัดทาระบบการก่อจัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานนั้น กรุงเทพมหานครพยายามที่จะดำเนินการแต่งบประมาณการจัดการก่อสร้างระบบดังกล่าวเกินกว่าลังที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ จึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาตลอด หากกรุงเทพมหานครไม่อาจดำเนินการได้ควรคืนให้รัฐเป็นผู้จัดทำจะดีกว่าหรือให้รัฐตั้งองค์กรพิเศษเข้ามาดำเนินกิจการ โดยเฉพาะในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้<sup>13</sup>

ในกรณีที่เป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการกิจกรรมซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากrüng เทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเลี่ยงก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากrüng เทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสิทธิในการกระทำการกิจกรรมตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนมิได้

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจในการที่กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแต่งบประมาณก่อจัดน้ำเสีย ให้เอกชนรายใหญ่เข้ามาดำเนินกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น การจัดทาระบบบำบัดน้ำเสีย โดยให้สัมปทานระยะยาวกับเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินงานเป็นผู้มีสิทธิในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย โดยให้สภากrüng เทพมหานครเป็นผู้พิจารณาและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็สามารถดำเนินการได้

แต่หากกรุงเทพมหานครไม่สามารถก่อจัดน้ำเสียได้ ก็ต้องให้ยกเว้นให้รัฐบาลจัดสร้างหน่วยงานพิเศษเฉพาะขึ้นเพื่อดำเนินกิจการด้านนี้โดยตรงก็จะเป็นประโยชน์มากกว่า แต่ทั้งนี้จะต้องแก้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติต่อไป

<sup>13</sup> ดูมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ดังนั้น การที่กฎหมายเปิดช่องให้ดำเนินการได้ โดยให้เอกสารรายไฟล์ เข้ามาลงทุนและเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสมสมจังน่าจะเป็นประโยชน์ต่อ การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และอาจแก้ปัญหาเรื่องการบ้าบัดน้ำเสีย ซึ่ง เป็นปัญหาใหญ่ของนครหลวงได้ และเป็นการแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานคร หรือรัฐบาลในเรื่องงบประมาณ และบุคลากรในการดำเนินงานจึงน่าที่ผู้เกี่ยวข้องควรทราบทวนกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า พระราชบัญญัติระบบที่น้ำที่ให้กับกรุงเทพมหานครมากเกินไป และขัดแย้งกับรายได้หรืองบประมาณที่รัฐสนับสนุนหรือให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ไม่เหมาะสมสมกับงานหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข โดยหากรัฐบาลต้องการให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่มากดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 ก็ควรสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ หรือให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นได้กว้างขวางมากขึ้นแต่หากรัฐบาลไม่ อาจสนับสนุนงบประมาณให้กรุงเทพมหานครเพียงพอต่อการดำเนินการแล้วก็ควร โอนหน่วยงานที่เป็นหน้าที่หลักคืนกลับไปดำเนินการเองจะเหมาะสมกว่า

## บทที่ 6

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### โครงสร้างรูปแบบของการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพบว่า การจัดรูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ใช้หลักการกระจายอำนาจจากการปกครองโดยการยุบและรวมองค์การปกครองท้องถิ่นเดิมและองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและอนุบุรีเป็นกรุงเทพมหานคร โดยใช้หลักการจัดการปกครองแบบองค์การเดียวเพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นเอกภาพ โดยให้เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งนี้โดยการที่ได้รับอิทธิพลการจัดองค์การเป็นรูปแบบการปกครองเดียว และจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจมากและได้รับการเลือกตั้งมาจากการழิวที่มีภูมิลักษนาไนเขตกรุงเทพมหานคร และมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งมาจากรายชื่อตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เข้ามาท่าน้ำที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

จากโครงสร้างดังกล่าวจะพบว่า รูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครให้ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจมาก โดยจะสังเกตได้จากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ให้อำนาจดูแลกากันการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ทักษารยุบสภาได้ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในกรณีการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากrüngเทพมหานครขัดแย้งกันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ทำการยุบสภากrüngเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้

จะเห็นว่าในมาตรา 18 นี้ ให้อำนาจผู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นผู้มี

อำนาจที่จะเสนอให้มีการยุบสภาได้ โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งหากรัฐมนตรีเห็นชอบ ไทยกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากนักการเมืองในพระองค์เดียว กันหรือเป็นแนวร่วมในการประสานผลประโยชน์กัน อำนาจในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นี้ จะเกื้อกูลกันทำให้เกิดอำนาจโดยเด็ดขาดของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างมาก

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528  
ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 49 โดยกำหนดอำนาจ  
หน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

1. ก้าหนดนโยบายและการบริหารงานกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องการที่จะบริหารราชการกรุงเทพมหานครไปในแนวทางใดก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องบริหารภายใต้ข้อกำหนดหรือกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

2. อำนาจที่เกี่ยวกับการสั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างและรูปแบบที่ใหญ่ใหญ่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร ก็จะต้องขออนุมัติจากกรุงเทพมหานคร เช่น การก่อสร้าง ก็ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะลงมือก่อสร้างได้ ซึ่งหากไม่ได้รับอนุญาต ก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ยกเว้นกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่ก็ต้องระงับลงด้วยอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจะไม่ชอบด้วยเหตุผลก็ได้ย่อมจะต้องได้รับความเสียหายต่อไปในภายหลังมาก ซึ่งแน่นอนที่สุดผลกระทบโดยตรงและผู้รับเคราะห์อาจจะตกแก่ประชาชนนั้นเอง ดังนั้นในการที่กฎหมายกำหนดอย่างไรก็ตาม ให้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการใช้อำนาจนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเพียงคนเดียว ได้แต่งตั้งบุคคลอื่น ๆ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้มาจากการเลือกตั้ง เน้ามาใช้อำนาจแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร บัญชา ก็คือ บุคคลเหล่านี้จะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมากน้อยเพียงไรหรือจะรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว

ตัวอย่างเช่น ได้มีการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร 5 ชั้น พักอาศัย  
ชั่วคราวในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ว่าอาคารที่ขออนุ  
ญาต ถ้าเนื้อที่รวมแล้วไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร ในแต่ละอาคาร ไม่ต้องจัดที่

### จ่อครอบนต์

ผู้ประกอบการอาคารชุดพักอาศัยสานห่วงผู้มีรายได้น้อยได้ยื่นขออนุญาต ปลูกสร้างอาคารพักอาศัยตามกฎหมายเบื้องที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทางหลักเอาไว้ โดยไม่ต้องจัดที่จ่อครอบนต์ เพื่อเป็นการขายให้ผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสซื้อห้องชุดได้ในราคากู้

ในการขออนุญาตได้ผ่านขั้นตอนของเจ้าหน้าที่งานโยธาต์ฯ จนไปถึงรองผู้ว่ากรุงเทพมหานครฝ่ายโยธา แต่รองผู้ว่ากรุงเทพมหานครไม่มีนี่ใจว่าจะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จึงได้ส่งเรื่องไปให้กองกฎหมายของกรุงเทพมหานครวินิจฉัย และกองกฎหมายได้มีความเห็นว่า ไม่น่าจะขัดกฎหมาย แต่รองผู้ว่ากรุงเทพมหานครยังไม่ยอมอนุญาตหรือสั่งการประการใด ได้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการโยธาฯ วินิจฉัยว่าขัดกับกฎหมายหรือไม่ ผลปรากฏว่าคณะกรรมการโยธาฯ วินิจฉัยออกมาว่า ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อย่างใด และผู้ว่ากรุงเทพมหานครก็ยังไม่ใช้คุณลักษณะสั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตอีก และได้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยผลที่สุดของคณะกรรมการกฤษฎีกากาได้วินิจฉัยว่า ไม่ขัดกับหลักกฎหมายแต่ประการใด ผู้ขออนุญาตขอบที่จะสร้างได้ เพราะกฎหมายเขียนไว้ชัดเจนแล้ว เรื่องท่านองเดียวกันนี้มีจำนวนมากผลจากการที่รองผู้ว่าฝ่ายโยธาไม่ยอมใช้คุณลักษณะสั่งการท่าให้เกิดความเสียหาย และหากเอกสารฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง ซึ่งการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีนี้คงจะต้องนาเงาเงินรายได้จากภาษีอากรของกรุงเทพมหานครมาชดใช้ค่าสินใหม่ทดแทนให้เอกสารผู้เสียหาย การที่กฎหมายกำหนดให้รองผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมจึงไม่เกิดขึ้นเท่าที่ควรน่าที่จะแก้ไขกฎหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะทำให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งการวินิจฉัยสั่งการอาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนนั้น

3. อำนาจที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง และถอนถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เอก鞍การผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเอก鞍การผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งถอน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการ เพื่อบูรณาการ การได้ฯ

การที่พระราชบัญญัติระบุเบื้องต้นให้ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528 มาตรา 44 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อเข้ามาบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพราหลายพังเพียงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนเดียว ไม่อาจที่จะบริหารราชการได้ทั่วถึง กฎหมายจึงให้อ่านาจผู้ว่ากรุงเทพมหานครแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก จำนวน 4 คน เข้ามาช่วยบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้ และยังให้อ่านาจผู้ว่ากรุงเทพมหานครในการถอดถอนบุคคลเหล่านี้ให้ออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้นในการบริหารงานของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะต้องค่อยเอาใจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีพระคุณและมีอำนาจแต่งตั้ง การที่กฤษหมายวางหลักเอาไว้เช่นนี้ ทำให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตลอดจนบุคคลอื่น ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องเกรงใจผู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นธรรมดาวอยู่ ดังนั้น การรับผิดชอบต่อประชาชนจึงไม่อาจมีได้อย่างเต็มที่

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น กถุหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการ  
การกรุงเทพมหานครมีอำนาจมาก มีลักษณะเป็น one manshow ดังนี้ผู้ว่าราชการ  
การกรุงเทพมหานคร จึงต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครทั้ง  
หมด การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมห  
านคร ให้ปฏิบัติราชการแทนในหน้าที่ต่าง ๆ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงต้อง  
รับผิดชอบในการดำเนินงานหรือการตัดสินใจของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมห  
านคร เพราะฉะนั้นาแห่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นเพียงผู้ช่วย  
ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น และการที่กถุหมายเรียกตามแห่งว่ารอง  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นการให้เกียรติต่อตัวแห่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานคร แต่ถ้ากำหนดให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับการ  
เลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ก็อาจทำให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี  
อำนาจและรับผิดชอบต่อประชาชนได้ แต่ข้อเสีย หากรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมห  
านครเกิดขัดแย้งกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
ไม่อาจปลดจากตำแหน่งได้ ก็จะทำให้การบริหารงานเกิดขัดแย้งกันได้ ทางออกคือ  
วางแผนกำหนดให้สภากrüng เทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนได้หากรองผู้ว่าร  
าชกรุงเทพมหานคร ทางออกก็คือให้สภากrüng เทพมหานครเป็นผู้ลงมติให้ออกจากตำแหน่งได้  
 เพราะถือว่าสภากrüng เทพมหานครเป็นตัวแทนของประชาชน

**4. บริหารราชการตามที่คณะกรรมการตั้ง นายนรีรัตน์ หรือรัตน์ หรือรัตน์ ว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย**

ในมาตรา 89 (27) ได้กำหนดอานาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพิเศษหลายประการ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการตั้งมอบหมายหรือที่กฤษณาฯระบุให้เป็นอานาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น การจัดเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดงานสมโภช และงานพิธีต่าง ๆ ตลอดจนงานที่คณะกรรมการตั้งให้เป็นอานาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การเป็นเรื่อง ๆ ไป

**5. วางระเบียบเพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบง่าย**

ในฐานะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุด ของ กรุงเทพมหานคร จึงต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ทั้งหมด เพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยราบรื่น จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่เหมาะสมสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงาน หรือระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ก็ต้องสอดคล้องกับกฎหมายของกรุงเทพมหานครที่ให้อานาจไว้

**6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร**

**7. อานาจ หน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และให้กฤษณาฯ ออก**

ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้มีอานาจหน้าที่ตามที่กฤษณาฯ อันกำหนดให้เป็นอานาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการตั้ง แล้วแต่กรณี จะเห็นว่ากฤษณาฯให้อานาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจมากเป็นรูปแบบ strong mayor form เพื่อที่จะให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ในทางปฏิบัติกฤษณาฯกำหนดให้ตัวแทนผู้บังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวที่มาจากการเลือกตั้งและมีอานาจแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีก 4 คน เป็นผู้ช่วยเหลือเข้ามาท่าน้ำที่บังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ และมีการแบ่งเขตบริหารออกเป็น 36 เขตสาหรับเขตต่าง ๆ มี

## เจ้าหน้าที่ประจำของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดูแล

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจในการปกครองรูปแบบหนึ่ง เจตนาaram เป็นองค์กรภูมายต้องการให้คนในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการและมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเองมากที่สุด แต่การวางรูปแบบภูมายไว้ในพระราชบัลลังก์ตั้งแต่เดิมเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นี้ไม่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่น จึงควรแก้ไขภูมายให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยให้เขตต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ที่มีความพร้อมแล้ว จัดการบริหารในรูปแบบเทศบาลนคร โดยนำรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการการบริหารเทศบาลนครลงมาประยุกต์ใช้ และให้ผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำสูงสุดรับนโยบายการบริหารงานจากฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ไปปฏิบัติ คือคณะกรรมการและคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอต่อไปในหัวข้อการจัดโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

สำหรับบัญชาระบบที่มีมาตั้งแต่เดิม การที่พระราชบัลลังก์ตั้งแต่เดิมเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาเขต มาจากเลือกตั้งจากประชาชนในเขตต่าง ๆ และให้มีหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของผู้อำนวยการเขตเป็นหลัก ในทางปฏิบัติแล้วผู้อำนวยการเขต มักจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่าสมาชิกสภาเขตมากมายนัก ดังนั้นการที่กฤษณาจันทร์ให้อำนาจหน้าที่ ของสมาชิกสภาเขตไว้ในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติราชบัลลังก์ตั้งแต่เดิมเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีข้อความดังนี้

1. ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และกรุงเทพมหานคร

2. จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

3. สอดส่อง และติดตามคุณภาพและการดำเนินการของสานักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

4. ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายใต้เขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบต่อไป

5. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตรองขอ

6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการกิจกรรม หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานของสภากาเบต ทั้งนี้ตามกำหนดในข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

7. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรุงเทพมหานคร จัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว จะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรร จากสภากาเบตตาม (2)

จากข้อความในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจ หน้าที่ของสภากาเบตค่อนข้างจะเลื่อนลอย กำหนดให้มีอำนาจในการให้ค่าบริการแก่ ผู้อำนวยการเขต แต่ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการเขตเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ก็คงไม่ต้องร้องขอต่อสมาชิกสภากาเบต เพื่อขอค่าบริการเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมเขต จึงทำให้สมาชิกสภากาเบตเหล่านี้เป็นองค์กรซึ่งไม่มีความจำเป็นต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่นเท่าไนดักเป็นที่น่าลัง gele เขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครเป็นเขต ของการปกครองท้องถิ่น แต่ผู้บริหารในเขตนั้นกลับเป็นข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารทั้งสิ้น การที่กฎหมายต้องการให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่ควรจะแก้ไข กฎหมายยังกำหนดให้มีสภากาเบตขึ้นในเขตต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วทำให้เข้าใจว่าสภากาเบตคงหน้าที่ในทางนิติบัญญัติภายใต้เขต แต่กลับมีอำนาจเป็นเพียงผู้สอดคล้อง การทำงานของเจ้าหน้าที่เขตเท่านั้น

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากาเบต ให้เด่นชัดว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างตามที่กฎหมายต้องการให้กระทำ เช่นการ ออกข้อบังคับเขตต่าง ๆ จะต้องผ่านสมาชิกสภากาเบตเป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากาเบต จากประชาชนโดยตรง แต่สมาชิกสภากาเบตเหล่านี้กลับต้องมาอยู่ภายใต้อำนาจของ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยความแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ฉบับนี้ให้มีความสอดคล้องกับสภาพความจริงของท้องถิ่นด้วย

### การจัดองค์การปกครองกรุงเทพมหานคร

การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครเป็นการจัดองค์การแบบหน่วยการปกครองเดียว (one governmental system or one level system)

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น

การจัดระบบหน่วยการปกครองเดียวดังกล่าวนี้ เป็นผลจากการที่รัฐบาลได้ทำการยุบและรวมหน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมในจังหวัดพะนนคร และยอนบุรีเข้าด้วยกัน เช่น ยุบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขุมวิท ตลอดจนการปกครองของจังหวัดและอาเภอที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยเดียว

รูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในยุคแรก ๆ ของการจัดตั้ง รัฐบาลมีเจตนาที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ โดยให้ผู้บริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจมาก และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดรูปแบบการควบคุมอย่างเคร่งครัด ซุกซ่อนไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่การควบคุมการบริหารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การควบคุมสภากrüng เทพมหานคร โดยรัฐมนตรีมหาดไทย การควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร การควบคุมด้านการคลังและการตรวจสอบการใช้จ่ายต่าง ๆ โดยให้สำนักงานตรวจสอบของรัฐบาลเข้ามาตรวจสอบค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครอย่างเคร่งครัด

จากการพิจารณาโครงสร้างดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครน่าจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะตามแห่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและตามแห่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่างเป็นตามแห่งในทางการเมือง และหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นนักการเมือง ซึ่งมาจากคณะประดิษฐ์ และมีอุดมการณ์แตกต่างกัน ก็ย่อมเกิดปัญหาขัดแย้งในการบริหารงานได้ อาจทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเกิดความล่าช้าและเสียหายต่อกรุงเทพมหานคร

ในทางตรงกันข้ามหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นماจาก พระครรภ์เมืองเดียวกัน หรือเป็นแนวร่วมในการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน การบริหารของกรุงเทพมหานครก็จะเป็นไปโดยราบรื่น แต่ก็อาจเกิดการใช้อำนาจเพื่อจัดการในการบริหารงานได้

ประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การนำองค์กรบริหารงานแบบหน่วยการปกครองเดียว (One Governmental System) มาใช้กับกรุงเทพมหานครและกานนดให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวมาจากการเลือกตั้ง บริหารงานและปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีประชาชน รวมทั้งผู้ที่

เดินทางมาท่องเที่ยวและแรงงานจากต่างถิ่น จำนวนประมาณ 10 ล้านคน เกิน ก้าลังที่หน่วยการปกครองเดียวจะสามารถให้การบริการได้ทั่วถึง ดังนั้นกรุงเทพมหานคร จึงได้แบ่งเขตต่าง ๆ ออกเป็น 36 เขต เป็นเขตชั้นใน 25 เขต เขตชั้นนอก 11 เขต เขตชั้นในได้แก่ เขตบางรัก เขตพระนคร เขตบ้มบราบ เขตยานนาวา เขตพระทุมวัน ฯลฯ ส่วนเขตชั้นนอกได้แก่ เขตราชภูมิและ เขตบางขุนเทียน เขตลาดกระบัง เขตหนองจอก ฯลฯ

ในแต่ละเขตจะมีผู้อำนวยการเขตเป็นหัวหน้าบุคลากรของบริหารงานใน เขตซึ่งผู้อำนวยการเขตเหล่านี้เป็นข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมี ใช้ตัวแทนของประชาชน โดยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจในการ ตัดสินใจ การอนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการในเขตให้ผู้อำนวยการเขตเหล่านี้

ผู้เขียนเห็นว่าการที่กูญหมายกำหนดให้ข้าราชการประจำ คือ ผู้อำนวย การเขตเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในเขตต่าง ๆ อันเป็นเขตการปกครองท้องถิ่น และ ใช้อำนาจในการบริหารการปกครองท้องถิ่น เป็นการไม่เหมาะสมกับแนวคิดการ ปกครองท้องถิ่นเพาะะหลักการปกครองท้องถิ่นนั้น เจตนาرمั่นคงของกูญหมายต้อง การให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้อง ถิ่น เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

### แนวคิดการจัดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ในอนาคต

การบริหารกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ขาดรูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร เป็นการจัดองค์กรแบบ องค์กรเดียวมีผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครหรือผู้บริหารของกรุงเทพมหานครเพียงคน เดียวที่มาจากการเลือกตั้ง เข้ามาริหารกิจการทั้งปวงในกรุงเทพมหานคร และ มีอาณาเขตพื้นที่ประมาณ 1,500 ตารางกิโลเมตร และมีอำนาจหน้าที่หลายประ การตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครไม่อาจบริหาร งานและดูแลได้ทั่วถึง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ตลอดจนการบริหารกิจ การสาธารณูปะที่กรุงเทพมหานครให้กับท้องถิ่นในทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักปฏิบัติการ และนักการเมืองต่างพยาบาลหารูปแบบการบริหารงาน ของกรุงเทพมหานครให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของการ บริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งพอสรุปได้หลายรูปดังนี้

1. การแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครเดิมออกเป็น 4 เขต และจัดรูป

## แบบการบริหารแบบเทศบาลนคร

2. การจัดรูปแบบกรุงเทพมหานครเป็นกรุงเทพมหานครหลวง
3. การจัดรูปแบบกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองระดับ

### 1. การแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครเดิมออกเป็น 4 เขต และจัดรูปแบบการบริหารแบบเทศบาลนคร

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา มีปัญหาและอุบัติเหตุหลายประการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้บริหารของกรุงเทพมหานครไม่อาจดูแลได้ทั่วถึง เช่น บัญชียะมูลพอยตามตรอกซอยต่าง ๆ บัญหาความสะอาดบัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ

จากการพิจารณาดูรูปแบบโครงสร้างและการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เป็นการจัดการบริหารแบบองค์กรเดียว โดยการยุบเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีรวมเป็นกรุงเทพมหานคร จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างที่ใหญ่ขึ้น มีภาระหน้าที่มากข่ายเกินกว่าผู้บริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวที่จะดูแลได้ทั่วถึง และที่ผ่านมาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องใช้ระบบมอบอำนาจให้ข้าราชการประจำเป็นผู้สั่งการและตัดสินใจแทนและบางเรื่อง ไม่อาจตอบสนองความต้องการของราชภูมิได้ จึงเห็นควรจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ โดยแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็น 4 เขตการปกครองใหญ่ และให้มีการจัดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครแบบเทศบาลหรือแบบผู้จัดการหรือแบบบังคับบัญชา ได้ ส่วนพื้นที่บริการของกรุงเทพมหานครที่ได้แบ่งเขตย่อยในปัจจุบันเป็น 36 เขตย่อย ก็ให้คงเดิมและให้แต่ละเขตปกครองใหญ่ดูแล เขตย่อยโดยแบ่งเฉลี่ยเขตย่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของเขตปกครองใหญ่ตามความเหมาะสม บนหลัก 9 เขตย่อย โดยพิจารณาพื้นที่และเศรษฐกิจในแต่ละเขตเพื่อจัดรูปแบบการปกครอง

สำหรับผู้อำนวยการให้มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตการปกครองนั้น ๆ ซึ่งอาจจัดเป็นแบบการบริหารแบบเทศบาลนครหลวงโดยมี คณะกรรมการทรัพยากรบุคคล หรือเทศมนตรี รับผิดชอบบริหารกิจการทั่วไปในเขตการปกครองนั้น ๆ และให้มีสภากาชาดไทย เทศบาลในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีสมาชิกสภากาชาดไทยได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นท่าน้ำที่นิติบัญญัติและคolleyสอดส่องการทำงานของเขตต่างๆ ในพื้นที่ปกครองนั้นๆ การจัดรูปแบบและโครงสร้างเข่นี้ สามารถดูแลการบริหารงานท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และน่าจะสอดคล้องกับสภาพการใน

บัจจุบัน เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น และมีสมาชิกสภาเทศบาลคุณภาพและอย่างมาก แนะนำของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเขตต่าง ๆ ให้บริหารงานท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. การจัดรูปแบบกรุงเทพมหานครเป็นแบบนครหลวง

การจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นรูปแบบการปกครองแบบนครหลวง ซึ่งได้มีพระครุการเมือง คือ พระครกิจลังคม โดย ม.ร.ว. ศักดิ์ทิพย์ ปราโมช นายท่องเที่ยว จิตตวิรัตน์ และนายเกษม ศิริลัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง พ.ศ.... ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2523<sup>2</sup> โดยมีหลักการและเหตุผลซึ่งได้มีนักวิชาการที่เห็นด้วยกันไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบการปกครองแบบนครหลวง ได้ให้เหตุผลว่าการปกครองกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้จัดรูปแบบการกระจายอำนาจทางเขตແนนหรือทางพื้นที่ให้กับกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว หากจัดรูปแบบการปกครองนครหลวงโดยให้มีรัฐมนตรีกระทรวงนครบาลจะเป็นรูปแบบลักษณะองค์กรของส่วนกลางไปด้วยนั้นจึงไม่ควรกลับไปอยู่ในรูปแบบของการปกครองส่วนกลางอีกต่อไป ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วยกับหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองแบบนครหลวง ได้ให้เหตุผลว่า การปกครองแบบนครหลวงนี้ถึงแม้จะเป็นรูปแบบของกระทรวงก็ตามแต่เป็นกระทรวงที่เป็นเอกเทศมีรัฐมนตรีเรียกว่ารัฐมนตรีกระทรวงนครบาล ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยในพระราชบัญญัติที่พระครกิจลังคม เสนอนี้ เป็นการจัดรูปแบบและองค์การปกครองท้องถิ่นมีการแยกนครหลวงออกเป็นนครหลวงกรุงเทพ และนครหลวงธนบุรี มีการเลือกตั้งนายกนครบาล โดยราชภูมิในเขตปกครองนั้นๆ และให้มีการเลือกสมาชิกสภานครบาลจากราชภูมิในเขตการปกครองตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินับดังกล่าวนี้ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้บังคับใช้เป็นกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ผู้เขียนจึงได้นำร่างเหตุผล ในการเสนอร่างพระ

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ท่านศาสตร์จาย ดร.สมภพ ไทรารักษ์ วันที่ 18 ก.ค. 2535

<sup>2</sup> ดูรายละเอียด ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นครหลวง พ.ศ. ....

ราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ในบทนี้ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบเรื่องพระราชบัญญัติ  
นครหลวง พ.ศ. .... ของพระคริสต์สังคมที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่  
11 มกราคม พ.ศ. 2523 มีหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินครหลวงมี  
สาระสำคัญดังนี้

1. จัดตั้งนครหลวงขึ้นสองนครหลวง คือ นครหลวงกรุงเทพและ  
นครหลวงธนบุรีและกำหนดลักษณะของท้องถิ่นประชาชนที่ให้จัดตั้งเป็นนครหลวง  
เพิ่มขึ้นอีกได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

2. จัดระเบียบบริหารราชการนครหลวง ให้มีหน่วยการปกครองสอง  
ระดับคือ

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ให้กระทรวงนครบาลมีอำนาจและ  
หน้าที่ปกครองราชธานีในนครหลวงและบริหารราชการนครหลวง โดยรับผิดชอบต่อ  
รัฐสภา

(2) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงนครบาลกระจาย  
อำนาจและหน้าที่บางส่วนให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นในนครหลวงแต่ละเขตชั้ง  
เรียกว่า "นครบาล"

3. หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือก  
ตั้งโดยตรงและลับ

4. ให้จัดเก็บภาษี อภัย และค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้นได้  
ในนครหลวง

#### เหตุผล

1. กรุงเทพและธนบุรีมีประวัติความเป็นมาเคียงคู่กันตลอดมา แต่  
การจัดตั้งกรุงเทพมหานครตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ธนบุรีถูกยกยุบและรวมเป็น  
ส่วนหนึ่งของกรุงเทพ จึงสมควรแยกธนบุรีออกจากกรุงเทพเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพ  
และจัดตั้งเป็นนครหลวงธนบุรีเคียงคู่กับนครหลวงกรุงเทพ

อนึ่ง ท้องถิ่นประชาชนอัน ๑ ที่มีราชธานีอาศัยอยู่หนาแน่น มีสภาพลังแคม  
และเศรษฐกิจในลักษณะนครหลวง เช่นเดียวกับนครหลวงกรุงเทพและนครหลวง  
ธนบุรี ก็สมควรจัดระเบียบบริหารราชการในรูปการบริหารราชการนครหลวงเช่น

เดียวกัน จึงกำหนดให้จัดตั้งห้องถีนประชาคมอื่น ๆ อันมีลักษณะตามที่กำหนดไว้เป็นครหลวงเพิ่มขึ้นอีกด้วย

2. การจัดระเบียบบริหารราชการนครหลวงในรูปกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประสบปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ เช่น

(1) บัญชาด้านการเมือง กรุงเทพมหานครเป็นเพียงองค์กรปกครองท้องถิ่นนครหลวง มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการบริหารงานไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานโครงการให้ดียิ่งๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชนนครหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยล้ำพัง แต่ต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย ก่อให้เกิดซึ่งว่างระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนครหลวงซึ่งอาจเป็นต้องพึงพาอาศัยและประสานงานกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

(2) บัญชีการขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น  
นครหลวงและหน่วยงานสาธารณูปการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในบังจุ้บัน บัญชา  
ที่ราชธานีกรุงเทพมหานครต้องประสบอยู่ตลอดเวลา คือ กรุงเทพมหานครและ  
หน่วยงานสาธารณูปการและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ขาดการประสานงานที่มีประ<sup>ลักษณะ</sup>  
ลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานบริการสาธารณูปโภคที่ดูแลหน่วยงานที่รับ<sup>ผิดชอบ</sup>  
ผิดชอบอย่างแท้จริง มีหน่วยราชการและองค์กรของรัฐบาลหลายหน่วยงานซึ่ง<sup>ข้อ</sup>  
ข้อกันอยู่ เช่น การจราจร ดำเนินงานซึ่งข้องกันโดยสันนิษฐานความคุณการ  
จราจรของกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร กรมตำรวจ กรมการขนส่งทาง  
บก กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(3) ปัจจัยการใช้บริการขององค์การปกครองท้องถิ่นครบทวงเบ็นไปอย่างไม่ทั่วถึง การปกครองท้องถิ่นนั้นย่อมาจากคณะกรรมการตัวแทนที่และจำนวนประชากร องค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ให้บริการและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎรจะทำงานได้อย่างไร้ขัดกับราษฎรโดยทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ต่อเมื่อมีพื้นที่และจำนวนประชากรในความรับผิดชอบไม่มากเกินไป การให้บริการและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎรในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเบ็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าไม่เพียงพอต่อความต้องการของราษฎร

# ຈິງສ່າມຄວາມປະບົບປຽບປະຕິບອັນດີ

3. การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมา

จากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ราชภูมิในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นในระบบนายกเทศมนตรี และเป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิบัติอยอีกทางหนึ่งด้วย

4. เนื่องจากราชภูมินครหลวงได้รับบริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นพิเศษกว่าราชภูมินอกนครหลวง จึงสมควรให้จัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม บางประเภทเพิ่มขึ้นได้ในนครหลวง เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับการสาธารณูปการและการสาธารณูปโภคในนครหลวง<sup>3</sup>

### 3. การจัดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครเป็นสองระดับ

คือการจัดรูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครออกเป็นหน่วยการปกครองมหานครและหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในเขตมหานคร ได้แก่ หน่วยการปกครองมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองหลักและจัดให้มีหน่วยการปกครองระดับเทศบาลตามเขตต่าง ๆ แบ่งเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครที่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น เขตบางรัก เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบีบราบ เขตยานนาวา ฯลฯ ออกเป็น 6-9 เขต และจัดรูปแบบการบริหารแบบเทศบาลซึ่งในแต่ละเทศบาลจะมีสมาชิกสภาเทศบาลตามสัดส่วนที่เหมาะสมอาจจะ 12 - 20 คน และให้มีฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการจำนวน 4 - 5 คน โดยได้รับการเลือกตั้งจากราชภูมิในท้องถิ่นหรือในเขตการปกครองนั้น ๆ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ราชภูมิในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น เป็นการสนองต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง<sup>4</sup> และยังเป็นการปลูกฝังประชาธิบัติอย่างต่อเนื่องตัวในทางการเมืองของประชาชน และยังเป็นการบังคับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมิให้ใช้อำนาจในทางมิชอบอีกด้วย

<sup>3</sup> อ้างแล้ว เรื่องเดียวกัน หน้า 2

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ รศ. ประทาน คงฤทธิศึกษากร, กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2535

สาหรับสมาชิกสภากមพนั้นเปลี่ยนเป็นสมาชิกสภากเทศบาลนคร ท่าน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเขตหรือข้อบัญญัติเทศบาลภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายระบุเป็น บริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดหรือภายใต้ขอบเขตข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ท่าน้าที่ควบคุมงบประมาณรายจ่ายของเขตต่าง ๆ ควบคุมการบริหาร หรือตรวจสอบการบริหารงานในเขตนั้น ๆ หรือดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยพระราชนูญติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในอนาคต กำหนดไว้ได้ชัดแจ้ง

ส่วนในระดับกรุงเทพมหานคร ก็ให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร หรือการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตุรีท่าน้าที่ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และควบคุมการดำเนินกิจการทั้งปวงในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีสมาชิกสภากฎหมายกรุงเทพมหานคร แต่ควรได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายในเขตปกครองนั้น ๆ สาหรับผู้ว่ากรุงเทพมหานครนั้น ท่าน้าที่เป็นผู้ดูแลภารกิจและการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาลต่าง ๆ ให้บริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และหากการบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเขตต่าง ๆ บริหารงานในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานครหรือราชการ ส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็อาจร้องขอต่อสภากรุงเทพมหานครพร้อมแสดงเหตุผลเพื่อปลดนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหารในเขตนั้น ๆ ให้ออกจากตำแหน่งได้ และให้ทำการเลือกตั้งใหม่ ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สาหรับเขตชั้นนอก เช่น เขตราชบูรณะ เขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตบางบูรพาเทียน ฯลฯ หากพิจารณาเห็นว่าบังคับไม่มีความพร้อมก็คงให้มีรูปแบบการบริหารในแบบเดิมไปก่อน และหากเขตชั้นนอกเหล่านั้นมีความพร้อมเมื่อไรก็ให้ดำเนินการแบบเขตชั้นในต่อไป เมื่อได้จัดการปกครองแบบเขตชั้นในแล้ว ตำแหน่งกานันหรือผู้ใหญ่บ้านในเขตชั้นนอกบังคับคงมีอยู่นั้นก็จะหมดไป โดยมีสมาชิกสภากមพหรือสมาชิกสภากเทศบาลท่าน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตนั้น ๆ สมาชิกสภากមพหรือสมาชิกสภากเทศบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตและจะต้องกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่เสียใหม่ให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองย่อยตามเขตต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

แนวคิดการจัดรูปแบบการปกครองเป็นสองระดับนี้ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้เคยพยายามเสนอรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครไว้หลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างก็มีข้อดีและข้อเสีย และในการใช้รูปแบบการปกครอง

หน่วยการปกครองเดียวหรือการจัดรูปแบบการปกครอง เป็นสองระดับย่อทั้งนี้กัน สภาพแวดล้อมและภูมิศาสตร์ ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองและวัฒนธรรม ของแต่ละประเทศอีกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ของกรุงเทพมหานคร ควรจัดให้มีการปกครองเป็นสองระดับ ซึ่งเจตนาณั้นของ การจัดการปกครองแบบสองระดับนี้ เพื่อให้ราชภูมิเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วม ในกระบวนการบริหารในระดับเขต เพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้อย่างทั่วถึง มิใช่ปล่อยให้ข้าราชการประจำเป็นผู้มีอำนาจแทนราชภูมิตลอด เวลา เพราะงานท้องถิ่นเป็นงานที่สนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ข้าราชการประจำประจำเป็นเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้กับราชภูมิในท้องถิ่นนั้น

ส่วนการบริหารงานในระดับกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นตัวแทนของบริหารในระดับสูง ท่านน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมให้เขตต่าง ๆ ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของราชภูมิให้บริหารงานภาย ในขอบเขตของกฎหมายและไม่ขัดกับนโยบายของกรุงเทพมหานครเป็นการบริหารงานโดยกระจายอำนาจการบริหารตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นการแบ่งเบากำลังของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก และจะทำให้มีเวลาในการคิดพัฒนาและสร้างสรรค์งานของกรุงเทพมหานครให้เจริญก้าวหน้า สาธารณรัฐผู้อำนวยการเขตคงท่านน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนและปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้บริหารมอบหมายให้และประสานงานอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่มาติดต่อกับเขต โดยอาจคงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตเอาไว้หรือจะเปลี่ยนเป็นชื่ออื่นที่เหมาะสมก็ได้ ส่วนสภากrüng เทพมหานครก็ยังท่านน้าที่เดินในการนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ควบคุมด้านงบประมาณรายจ่าย ติดตามการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร และเขตต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ สาธารณรัฐกรุงเทพมหานครให้อ่ายุ่งยากให้การควบคุมกำกับของรัฐบาล หรือส่วนกลาง

### อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบให้กรุงเทพมหานครซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ เป็นฉบับบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่กว้างขวาง ครอบคลุมมากมาย ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วอาจจะเกินกว่าลักษณะกรุงเทพมหานคร เพาะกิจการบางอย่างเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลก็ยังผลักภาระมาให้กับกรุงเทพมหานคร แต่ด้านงบประมาณรัฐ

บาลกลับสนับสนุนให้กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอ กับภาระหน้าที่ที่มอบหมายให้ เช่น งานด้านการศึกษาในขั้นพื้นฐาน โดยหลักการแล้ว กิจกรรมด้านการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วถึง แต่รัฐบาลได้มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดการศึกษาภาคบังคับทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร และอุดหนุนเฉพาะเงินเดือนครูเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่น ๆ กรุงเทพมหานครจะต้องเป็นผู้จัดหาเอง หรือการจัดการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล กรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขเหล่านี้เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนชาวกรุงเทพมหานครและบุคคลอื่น ๆ ที่มาใช้บริการในโรงพยาบาล ในการจัดทำกิจการโรงพยาบาลจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและงบประมาณ เป็นจำนวนมากสูง นับว่าเป็นภาระแก่กรุงเทพมหานครมาก หรือกรณีรัฐบาลมอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตัดถนนสายสำคัญ ๆ ก็จะให้งบประมาณมาจากตัวเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาเองในท้องถิ่น กิจกรรมทางอย่าง เช่น กิจกรรมนั่ง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปไม่เพียงแต่ชาวกรุงเทพมหานครเท่านั้น เกินกว่าลังที่กรุงเทพมหานครจะรับได้ จึงควรที่รัฐบาลนำจะโอนกลับไปจัดทำหรือดำเนินการเองหรือจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเฉพาะขั้นมา\_rับผิดชอบงานนั้น ๆ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจในรูปแบบของการกระจายอำนาจจากการปกครองตามพื้นที่ แต่ยังมีบัญญาอีกหลายประการเกี่ยวกับการบริหาร เช่น ถนนบางสาย กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจของกรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาล หรือคลองบางคลอง เช่น คลองแสนแสบ คลองมหานาค ฯลฯ คลองเหล่านี้อยู่ในอำนาจของกรมชลประทาน เป็นหน่วยงานของรัฐบาล เช่นเดียวกัน แต่ในการบำรุงรักษาถนน หรือคลอง กลับมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้บำรุงรักษา แต่ถ้าจะดำเนินการกับถนนหรือคลองเหล่านี้ เช่น ต่อเชื่อมถนนหรือทำสะพานข้ามคลอง ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน จึงเป็นบัญญาในทางปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ การที่มีการยกเว้นถนน หรือคลอง บางสายอยู่นอกอำนาจของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้องเป็นการแสดงถึงความไม่จริงใจของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ เพราะรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่จะต้องเป็นการกระจายอำนาจเต็มเขต

พื้นที่ ซึ่งแตกต่างกับการกระจายอำนาจทางบริการ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ ย่อมไม่จำกัดพื้นที่ในการให้บริการ ย่อมมีอิสระครอบคลุมพื้นที่ในเขต หรือนอกเขตได้ แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมชลประทานหรือกรมทางหลวงมิใช่องค์กรอิสระดังเช่นองค์การที่รัฐเจตนาให้เป็นองค์การบริการกิจการสาธารณะ จึงควรตัดส่วนที่เกี่ยวข้องให้กับกรุงเทพมหานครจะเป็นการเหมาะสมกว่า.

ดังนั้น ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ให้ถนนหนทางต่าง ๆ และลักษณะที่อยู่นอกอำนาจของกรุงเทพมหานคร ให้อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร เเต้มพื้นที่โดยผลของกฎหมายและหากในอนาคตกรุงเทพมหานครได้ขยายพื้นที่ออกไปอีกเท่าใด ก็ให้ถนนหรือคลองเหล่านั้นตกอยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือการกระจายอำนาจทางพื้นที่

#### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับกรุงเทพมหานคร

พระราชนบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดความสัมพันธ์ในการควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคือ ในมาตรา 28 ได้กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการในระดับสูงของกรุงเทพมหานครคือระดับ 10-11 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้นับถือรายชื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ การบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการเป็นชอบแล้วก็จะส่งกลับมาให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง

การกำหนดกฎหมายเช่นนี้ หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นนักการเมืองที่มาจากคนละพรรคการเมือง และมีทัศนะทางการเมืองไม่ตรงกันอาจเกิดการขัดแย้งกันได้ ซึ่งการเสนอแต่งตั้งข้าราชการในระดับสูงดังกล่าว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย และไม่นำรายชื่อเสนอคณะกรรมการแต่กลับเก็บเรื่องเอาไว้เฉย ๆ ก็จะทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการได้รับความเสียหายและเกิดปัญหาขึ้นแน่นอน ซึ่งประเด็นปัญหานี้เคยเกิดเป็นตัวอย่างขึ้นแล้ว จึงน่าที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยอาจจะกำหนดระยะเวลาไว้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทยจะต้องนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาและเมื่อพ้นกำหนด ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่นำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา ก็ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอการแต่งตั้งผ่านคณะกรรมการพิจารณาโดยตรง ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในระยะหนึ่งได้

ส่วนการควบคุมด้านการบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พระราชนูญติดตามเบี้ยนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้อ่านใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใน การควบคุมการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติงานขัดกับกฎหมาย หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ต่อกกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีมีอำนาจยกยั้ง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ นอกจากที่กฎหมายให้อ่านใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่ากรุงเทพมหานครนี้หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกิดขัดแย้งกัน ก็อาจทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ บางครั้งจะต้องมีการจัดซื้อ จัดจ้างตลอดจนการประมูลต่าง ๆ มักจะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามามาก เกี่ยวข้อง และเกิดข้อหาบออย ๆ ควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบ การควบคุมมากับให้ชัดเจน ซึ่งกฎหมายไม่ควรกำหนดข้อบังคับย่อยมากจนเกินไป เพราะจะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครขาดความคล่องตัวแต่อาจกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อ่านใจ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประพฤติมิชอบหรือล่อเจตนาไปในทางทุจริต ก็อาจปลดจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือให้สภากรุ่งเทพมหานครลงมติให้ออกจากตำแหน่งได้

ผู้เขียนเห็นว่า ตามที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ ได้ถึง 6 คน ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในด้านการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการชุดนี้มีคนของกรุงเทพมหานครเพียง 3 คนเท่านั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การบริหารงานของคณะกรรมการกรุง

เทพมหานครหรือเรียกย่อว่า ก.ก. นี้ne ต้องตอบอย่างใดอย่างหนึ่งว่า การกระทรงมหาดไทย

ผู้เขียนเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรยกปลดอยกรุงเทพมหานครให้มีการบริหารงานโดยคิสระและสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง หากจะมีการเลือกคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ก็ควรให้มีการเลือกตั้งกันเองจากข้าราชการของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงเทพมหานคร เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดอาวุโส เลขานุการคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการได้ตามแหล่ง และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนกลาง หรือตัวแทนของส่วนกลางอีก 2 คน ส่วนที่เหลือให้มีการเลือกตั้งจากเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอง โดยกำหนดคุณสมบัติตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ 7 ขั้นไป จะเป็นการเหมาะสมกว่า จะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีความคล่องตัวมากกว่านี้

#### การประสานงานของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ๆ

พระราชนักุตติระ เป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ก้าวเดือนๆ มาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานคร ประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น การผังเมือง การจราจร การบังกันน้ำท่วม ฯลฯ ในการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร จะต้องได้รับการประสานงานกับหน่วยราชการเหล่านี้ ลำพังกรุงเทพมหานคร มิอาจที่จะทำการให้ลุล่วงได้ การร่วมมือประสานงานกับหลายหน่วยงานนี้จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ หรือตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นเอกเทศ เพื่อดำเนินการแก้บัญชีการจราจร การผังเมือง การบังกันน้ำท่วม ฯลฯ อายุต่อเนื่องในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้า การประปา ลงค์การ โทรศัพท์ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแผนงานไปทางภูมิภาคให้แน่นอน มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาได้ตัวอย่างเช่น การประสานแผนงานระหว่างกรุงเทพมหานครกับการทางพิเศษ ที่ผ่านมาถือว่ามีข้อพิจพลดามาก การที่การทางพิเศษจะทำการสร้างทางคู่นกจะต้องได้รับการประสานงานจากกรุงเทพมหานคร ในกรณีดังนั้นเพื่อให้มีการตัดถนนท้องถิ่น เพื่อให้มีทางขึ้นทางลง จากทางด่วน หากกรุงเทพมหานครไม่ตัดถนนท้องถิ่นรองรับการระบายน้ำที่ตื้นทางด่วน ก็จะทำให้รุดยนต์ที่ล่องจากทางด่วน มาติดอยู่ที่ทาง

ลง ดังนั้น การที่จะให้กรุงเทพมหานคร ตัดถนนเข้ามารองรับเพื่อระบายน้ำ นานาอย่างต่อเนื่อง มีภัยมาก หากทางบกบุน্দ์ติดกันไว้ หรือให้มีงบประมาณร่วมกัน และแบ่งสรหណ้ำที่กันท่าอย่างเหมาะสม หากการประสานงานในด้านนี้ล้มเหลว ทางคู่ควรที่สร้างขึ้นหรือถนนทางที่มีอยู่เดิมในกรุงเทพมหานครก็จะเป็นสถานที่จอดรถอยู่มากกว่า เป็นการระบายน้ำอย่างต่อเนื่อง

ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่มีการประสานงานกันหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จะมีการประสานงาน ประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดแผนให้เข้าใจกันแต่เมื่อถึงขั้นบัญชาติการจริง ๆ มักเกิดปัญหาแทนทุกครั้ง ตัวอย่างเช่น การบุดถนนบักเส้าไฟหรือวางท่อระบบหรือวางสายไฟศพที่ ได้ยกแล้วจะมีแผนกำหนดให้ทุกฝ่ายต้องมีแผนร่วมกันทั้งระยะสั้น และระยะยาว แต่ทางบัญชาติแล้วมักจะมีการบุดเจาะถนนตลอดเวลา ได้อ้างว่าเป็นการขยายงานอย่างเร่งด่วน การที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ประสานงานกับกรุงเทพมหานคร ได้ลุล่วงไปนั้นจะต้องกำหนดกรอบหรือข้อบังคับให้อีกเป็นแนวทางบัญชาติ ซึ่งการประสานงานนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ต้องให้ความร่วมมือ<sup>4</sup> เพราะการประสานงานต้องอาศัยการทำงานในลักษณะของการทำงานเป็นหมู่คณะ

#### หลักการประสานงานควรจะประกอบด้วย<sup>5</sup>

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและแผนงานขึ้นโดยชัดเจนในเรื่องที่จะทำหรือดำเนินการ
2. วัตถุประสงค์ นโยบายและแผนนั้น จะต้องทราบและเข้าใจร่วมกันของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องทำงานร่วมกัน
3. จะต้องมีการแบ่งงานกันท่า หรือมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดแจ้ง ให้ทราบว่าใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และเมื่อใด

<sup>4</sup> ขุน กาญจนประกร หลักธุรประศาสนศาสตร์ เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 35 คณะกรรมการฯ สกัดบันยันพิพิธพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2526 หน้า 86

<sup>5</sup> ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร เอกสารประกอบการอบรม (เอกสารใบเนื้อหา ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์) การประสานงานและการฝึกอบรม หลักสูตรพัฒนาแรงงาน กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย วันที่ 16 ตุลาคม - 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 คณะกรรมการฯ สกัดบันยันพิพิธพัฒนบริหารศาสตร์

4. ต้องมีการกำหนดตัวบุคคล ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะใช้ในการดำเนินการ เพราะเป็นการทanyaร่วมกัน ภายใต้วัตถุประสงค์อันเดียวกัน อย่าให้เกิดปัญหาว่าขาดคน หรืองบประมาณ

5. จะต้องมีศูนย์กลางการติดต่อสื่อสาร เพื่อทราบปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมตลอดถึงการอำนวยการและการควบคุมให้งานบรรลุวัตถุประสงค์

6. ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อจะเป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่อไป

ที่กล่าวมาทั้ง 6 ประการนี้ จะเป็นลักษณะสำคัญของการประสานงานที่จะเป็นและจะต้องจัดให้มีขึ้นให้ได้ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการประสานงานดังต่อไปนี้ ปัญหารือเรื่อง น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก โดยเหตุนี้จึงจะเป็นต้องกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร การป้องกันน้ำ กรุงเทพมหานครคงจะบริหารหรือรับผิดชอบโดยลาพังหน่วยงานเดียวคงไม่ได้ รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยเหนือ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ในกรณีแต่ละหน่วยงานก็จะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน กรมชลประทาน ทำประชุมรายน้ำ กรมทางหลวงท่า蹲นนเป็นคันกันน้ำ และกรุงเทพมหานครก็จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับระบบระบายน้ำ การขุดลอกคูคลอง หน่วยงานทั้งหมดนี้ต้องทำงานร่วมกันใช้ระบบประมาณโดยส่วนหนึ่งเป็นของรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นของกรุงเทพมหานคร งานป้องกันน้ำทั่วนี้ จะต้องมีแผนและโครงการ ซึ่งต้องทำตามกำหนดระยะเวลาที่วางไว้ หากดำเนินการได้โดยไม่ติดขัดขักข้า เป็นไปตามแผน ก็อาจเป็นการทันสถานการณ์ ป้องกันน้ำท่วมได้ แต่ถ้าไม่เสร็จตามโครงการ เช่น การทำประชุมรายน้ำ หรือปิดกันน้ำไม่แล้วเสร็จ ถนนตามโครงการที่จะใช้เป็นคันกันน้ำไม่เสร็จ ด้วยเหตุนี้การป้องกันน้ำท่วมอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้

การแก้ปัญหาจึงควรมีการประสานงานดังนี้เพื่อจะเกิดผลในทางปฏิบัติ

1. จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนแผนขึ้นให้ทราบแน่ชัด และมีการกำหนดหน่วยงานที่จะทำและรับผิดชอบ โดยให้กรุงเทพมหานครเป็นหลักในการกำหนดแผนงาน

2. อาจกำหนดองค์กรขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจาก

หน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบถึงนโยบายหรือวิธีการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจะต้องทำงานหรือประสานกันอย่างไร

3. ใช้วิธีรวมหน่วยงาน เข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียวกัน จะเป็นวิธีการสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำงานที่มีการประสานงานกันได้ดี เป็นพิเศษและการรวมหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และยังมุ่งให้การดำเนินงานอยู่ถูกภายใต้การตัดสินใจบังคับบัญชาของคน ๆ เดียว และจะทำให้การบริหารงานมีเอกภาพมากที่สุด

4. การใช้ระบบบัญชีในการกำหนดให้มีการประสานงาน เช่น กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการท่า蹲น และทางเท้า และเพื่อบังคับไม่ให้เกิดการขุดหรือเจาะถนนและทางเท้า ในการนี้ควรกำหนดให้หน่วยงานทั้งสามคือการไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การไทรศัพท์แห่งประเทศไทย จัดวางโครงการดำเนินงานควบคู่กันไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ก็แต่โดยวิธีการงบประมาณ มิให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด ใช้งบประมาณในการติดตั้ง หรือขุดเจาะ โดยพละการซึ่งการร่วมมือนี้เป็นประโยชน์ในการประหยัดงบประมาณ และเกิดความเรียบร้อยในการทำงานได้

5. การฝึกอบรม หรือการสัมมนา ก็ันว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้นำร่องการจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ มีโอกาสคุ้นเคยและทำความเข้าใจ เพื่อการประสานงานร่วมมือที่ดีในการทำงานด้วย ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ และแก้ไขปัญหาการประสานงานและเกิดความร่วมมืออย่างดี ระหว่างหน่วยงาน และเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

6. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการประสานงานต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น การฝึกอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือการใช้ระบบบัญชีในการกำหนดให้มีการประสานงานหรือกิจกรรมอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินงาน สิ่งที่ขาดไม่ได้คือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะให้ทราบถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และนำมาแก้ไขปรับปรุงแผนงานหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ อันเป็นหน่วยงานของรัฐ มีข้อขัดข้องทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนและเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับแนวทางที่กล่าวไว้ข้างต้น จะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครลisciak และราบรื่นด้วยดี

การดำเนินกิจการของกรุงเทพมหานครที่ต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การส่วนกลางและองค์การพิเศษที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีข้อขัดข้องในทางกฎหมายระหว่างนี้ ข้อบังคับที่ไม่อาจดำเนินการได้โดยคล่องตัว เพราะจะเบี่ยงเบล่านี้ได้กำหนดไว้นานแล้ว ปัจจุบันสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ และสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก จะเป็นจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระหว่างนี้ ข้อบังคับและกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

กัลว่าโดยสรุป การปกครองกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองที่มีเด็กนักเรียน หากกฎหมายกำหนดให้อ่านใจไว้อย่างไร ก็จะต้องบริหารงานในตามที่กำหนดไว้บางครั้ง เจตนาرمณ์ของกฎหมายต้องการให้รูปแบบการปกครองเป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจในขณะนั้น แต่เมื่อระยะเวลาและเหตุการณ์เปลี่ยนไปรูปแบบโครงสร้างที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารงานอาจไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ หรือสภาวะการณ์ จากการศึกษาพบว่า มีบัญชาด้วยประกาศที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารของกรุงเทพมหานครและบัญชาเหล่านี้เกิดจากตัวพระราชนัดยุติธรรมเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชนัดยุติธรรมเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หากแก้ไขกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารงานเหล่านี้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ก็จะทำให้การบริหารกรุงเทพมหานครตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, "การบริหารการปกครองท้องถิ่น", มหาวิทยาลัยสุไหทัยธรรมารักษ์ สาขาวิชาการจัดการ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุไหทัยธรรมารักษ์, 2531

ชลธ ธรรมศิริ, "เอกสารสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น", กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุไหทัยธรรมารักษ์, หน่วยที่ 13

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, "การปกครองท้องถิ่น", กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไซร์, 2526

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, "โครงสร้างและรูปแบบบริหารการปกครองท้องถิ่น", กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุไหทัยธรรมารักษ์, 2532

ประยัค แหงทองคำ, "การปกครองท้องถิ่น", กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิช, 2526

ประยูร กาฤจคุณ, "กฎหมายปกครอง", กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533

พรชัย เทพบุญญา และคณะ, "การปกครองนครหลวง", คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531

ไฟบูลย์ ช่างเรียน, "การปกครองนครหลวง", กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิช, 2515

ไกคิน พลกุล, "การจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย", เอกสารประกอบคานفرنسวิชากฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2530

สมภพ ไหترะกิจย์, "เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับสภานิตบัญชี", หนังสือมาตรา นุสรณ์ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณแม่แพร ไหตระกิจย์ เมรุวัดชาตุทอง 18 มีนาคม 2517

### กฎหมาย

ประกาศคณบัญชีวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514  
 ประกาศคณบัญชีวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514  
 ประกาศคณบัญชีวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515  
 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510  
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522  
 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528  
 พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
 พระราชบัญญัติองค์การไทยสพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497  
 ร่างพระราชบัญญัตินครหลวง พ.ศ. ....  
 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง  
 พ.ศ. 2535

### วารสาร

ชุน กานุจนประกร , "หลักรัฐประศาสนศาสตร์ เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์" ฉบับที่ 35 คณะกรรมการศึกษาธิการและพัฒนา บริหารศาสตร์ พ.ศ. 2526

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา , "สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร" , รายงานกิจกรรมของสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2522

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา , "อาณาจัหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร" , รายงานกิจกรรมของสภากรุงเทพมหานคร ห้องสมุดกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2532

พระทาน คงฤทธิ์ศึกษากร , เอกสารประกอบการอบรม (เอกสารใบเนียว่าไฟปรากฏแห่งพิมพ์) "หลักสูตร พัฒนาแรงงาน กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย" วันที่ 16 ตุลาคม - 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 คณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์

ไกคิน พลกุล , "นิติบุคคลมหาชน-ผู้รั่งเชส" , วารสารกฎหมายปกครอง , กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6, 2530

สำเนาจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2529

คำสัมภาษณ์

กฤษ เเพ้มพันธุ์ รศ.ดร. รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
 . สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 ชัย ใจดี เงินไทย รองผู้อำนวยการสำนักการคลังกรุงเทพมหานคร  
 ณัฐเดช ทองสินما อธิตรองประธานสภากรุงเทพมหานคร  
 ทองต่อ กล้วยไม้ อยุธยา ปลัดกรุงเทพมหานคร  
 บานเพ็ญ จตุพุทธ ผู้อำนวยการสำนักการไฮรา  
 ปัจจะ รมยานนท์ ผู้ตรวจราชการ ระดับ 8 กรุงเทพมหานคร  
 ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร รศ.ดร. อธิศสมมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และรอง  
 ศาสตราจารย์คณรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 เสมา มีสมบูรณ์ ผู้อำนวยการเขตราชภัฏรัฐมหาด  
 อนุชิต ไสตสกิตย์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร  
 สมภพ ไหترะกิตย์ ศ.ดร. อธิตรองนายกรัฐมนตรี

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

Forman F.N., "Mastering British politics", Billing & Sons  
 Ltd, Worcester:Great Britain, 1991  
 The Corporation fo London, Annual Review 1990-1991,  
 (produced by Public Relations office corporation  
 of London)



ส่วนที่ 1

เรื่อง การเสนอความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานคร  
ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2532  
(จดหมายเปิดผนึกของคณารายมมหาวิทยาลัยและนักวิชาการ )



29 ธันวาคม 2532

**เรื่อง การเสนอความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานคร  
ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา**

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ตามที่ท่านนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการแต่งตั้งนายอ่าง พัฒนรัช เป็นปลัดกรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการกฤษฎีกាទิพารณาให้ความเห็นทางกฎหมายดังปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนต่าง ๆ นั้น พากข้าพเจ้าได้รับมอบหมายเสนอความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

1. เมื่อพิเคราะห์ถึงตามเจตนาณั้นและบทบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะพบว่ามีการกำหนดองค์กรทางบริหารสูงสุดไว้ 2 ส่วนคือ ส่วนการเมือง ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 44 วรรคแรกบัญญัติว่า "ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งรายชื่อเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ" และ ส่วนประจำฯ ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการแต่งตั้งดังที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 28(1) บัญญัติว่า "การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกាទิพารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นแล้ว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีรับความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง"

จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอข้อข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ 11 ซึ่งได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานครผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกាទิพารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง และกฎหมายก็ให้ ผู้ว่าราชการกรุง

เทพมหานคร อีกเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหลังจากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการทรัมพ์แล้ว การที่นายธารง พัฒนรัช ที่ปรึกษากกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอชื่อตนเองและบุคคลอื่นอีก 2 คน ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งนั้น เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจของนายธารงฯ และไม่ชอบที่คณะกรรมการทรัมพ์จะมีมติอนุมัติ เพราะนายธารงฯ เป็นข้าราชการประจำ ที่เข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงชั่วคราว

การที่กฎหมายมีเจตนาرمณ์ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้เสนอการบรรจุและแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครก็ เพราะในการบริหารงาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาปลัดกรุงเทพมหานคร การทำงานของบุคคล 2 คนนี้จะต้องสอดคล้องประสานและบังคับบัญชา กัน ดังที่คณะกรรมการทรัมพ์เองก็เคยเข้าใจเช่นนี้ จนได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2532 ว่าการผิดการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครนั้น ให้รอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่ เพราะหากไม่เข้าใจเช่นนี้แล้วก็คงจะไม่สามารถ อธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 44 ที่ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอก่อนได้ ที่มีไว้เพื่อพิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ท่านเองนี้ได้

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง เป็นปลัดกรุงเทพมหานคร ก็ เพราะหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเลือกคนที่แม้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย แต่ทำงานไม่ดีไม่เป็นประสิทธิภาพแล้ว ความรับผิดชอบในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครทั้งปวง จะตกอยู่กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อันจะส่งผลกระทบการเมืองและการเลือกตั้งต่อไป

การบริหารกิจการของห้องดิน เช่นการผู้ดูแลกรุงเทพมหานครนี้ นอกจากกฎหมายจะเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานครจะได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการทรัมพ์แล้ว กฎหมายจะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ยังไห้กลไกหรือเจ้าหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อบริหารงานตามกฎหมายจะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ด้วยการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร

นครสามัญให้ดาวรุ่งตามระดับ 10 และระดับ 11 และตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งสาหรับตามระดับ 9 อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในลักษณะเช่นนี้ ไม่แตกต่างกับอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครพลเรือน ซึ่งมุ่งหมายให้ฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับ 9 ถึงระดับ 11

2. การอ้างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 88 วรรคแรกที่บัญญัติว่า "ให้ผู้รักษาการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ชั่งตนแทน" นี้เห็นว่า การรักษาราชการแทนตามหมวด 4 มาตรา 81 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกรณีที่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น เจ็บป่วย ไปต่างประเทศ ก็หมายจึงให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็หมายจะให้รองปลัดกรุงเทพมหานครรักษาราชการแทน และหากไม่มีรองปลัดฯ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อีก ก็จะเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสานัก

ดังนั้นกรณีการรักษาราชการแทนกฎหมายไม่เปิดช่องให้นายกรองฯ นักบริหาร 11 ที่ปรึกษากรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทนได้

การแต่งตั้งนายกรองฯ จึงเป็นไปตามมาตรา 54 ที่บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 52(1) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร"

ตามมาตรา 54 ข้างต้น นายกรองฯ เป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มิใช่ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงย่อมมีอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด เนื่องจากหน้าที่ขึ้นตรงกับเจ้าหน้าที่ชั่วคราวเพียงช่วงที่ไม่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ เพราะพ้นจากตำแหน่ง เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ ฯลฯ (มาตรา 52) เท่านั้น จะถือว่าตนมีลิขิตรับ

เดียวกับผู้รักษาราชการแทน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ในช่วงที่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ไม่ได้

ดังนั้นการตีความว่า การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งย่อมเห็นอกับการรักษา ราชการแทนสหรัฐ กรณีตามกฎหมายระบุเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการตีความแบบก้าวปั้นทุบตันโดยไม่คำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่นดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเจตนาرمณ์ของกฎหมายระบุเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

3. เมื่อจะตีความว่า ผู้บัญชาติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการประจำและไม่ได้มามาจากการเลือกตั้ง มีลักษณะของการบรรจุและแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครได้ ก็ยังมีข้อคิดเห็นอีก 3 ประการ คือ

ประการแรก การเสนอชื่อบุคคลถึง 3 คนเพื่อให้คณะกรรมการตัดสินใจ  
อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งเป็นปลัดกรุงเทพมหานครนั้น ขอบด้วยหลักการกระจาย  
อำนาจให้ท้องถิ่น และการใช้อำนาจบริหาร และระบุยบบริหารแบบแผนทางราชการ  
หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะโดยปกติผู้มีอำนาจเสนอชื่อนี้จะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณา  
ผู้ที่เหมาะสมและมีคุณสมบัติตามกฎหมายครอบคลุมด้านเสนอไปจนถึงคณะกรรมการ เพียง  
1 คน เนื่องจากตนถือผู้บังคับบัญชาลำดับหนึ่งมาโดยตรงไม่ใช่ไปให้คณะกรรมการ  
ใช้ดุลยพินิจเลือกເອົາເອົາ ເພຣະດ້າເປັນເຊັ່ນແນ້ນກັບສະຄງວ່າ ຕົນໄຮ້ປະລິຫຼື  
ກາພໃນການບໍລິຫານ ແມ່ແຕ່ຈະເສັນອັດຕິຖຸໃຫ້ບັນດາບັນດາແລະເປັນກລໄກໃນການ  
ຮອງຮັບຜົນຍາຍຂອງຕົນຢັງຕົດສິນໃຈເລືອກຄົນທີ່เหมาะสมໄໝໄດ້ ໄນກວ່າມີຮຽມນົກ  
ທ່ານໄດ້หรือໄໝໜ້າຈາກມີພະຣາຊບັນດຸຕິບ້າຮາຊກາຣພລເຣືອນ พ.ศ. 2518 ແລ້ວ  
ເຄຍເສັນອາຍ່ນ້ອງບັນດາຫຼາຍ ທ່ານໄປໃຫ້ຄະນະຮຽມນົກອັນຸມັດການບໍລິຫານ  
ເປັນປັດກະທຽວຮູ້ອຕາແໜ່ງຮະດັບ 10 ແລະ ຮະດັບ 11 ອື່ນໄດ້ ເພຣະເທົ່າທີ່  
ປົງປັບຕິກັນມານີ້ການເສັນອາຍ່ນ້ອງປັບປຸງຕິດຫຼັງສິ້ນ

ประการที่สอง การที่ผู้บัญชาติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอข้อตอนเอง เพื่อรับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นปลัดกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ขอน้อมรับ และมีคุณธรรมในการบริหารราชการ หรือไม่ ในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายนี้แล้วเห็นได้ชัดว่า ตนได้อาภัยการบัญชาติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นตำแหน่งการเมืองเพียงชั่วคราวมาหาประโยชน์และให้คุณกับตนเอง ในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ การแล้วงหาประโยชน์ในลักษณะเช่นนี้ เป็นเวตถุประสังค์ของกฎหมายที่จะให้กระทำได้กระนั้นหรือ ส่วนประเด็นเรื่องความเห็นชอบธรรมและคุณธรรมแทนจะไม่ต้อง

## กล่าวถึง

ประการที่สาม เหตุผลในการเสนอบรรจุและแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ ก็คือ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในแห่งกฎหมายและเหตุผลในการบริหารราชการจะกล่าวข้างต้นนี้ได้หรือไม่กฎหมายระบุเบี้ยนบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายข้าราชการกรุงเทพมหานครตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์ให้แก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งดังกล่าวด้วยการให้ผู้บัญชาตินำที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานครเข่นนี้หรือ ถ้าเป็นเข่นนี้ก็หมายความว่ากลไกอื่น ๆ ของกฎหมายระบุเบี้ยนแบบแผนทางราชการทั้งหลาย ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งได้ ดังนี้เราจะให้คำตอบส่วนหนึ่งการกล่าวอ้างว่ามีความเป็นธรรมในการเลือกตั้งระดับชาติ คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร

4. กฎหมายระบุเบี้ยนบริหารกรุงเทพมหานครก็ต้องกฎหมายนี้เป็นกฎหมายทัชชัน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การจะตีความกฎหมายดังกล่าวโดยพิเคราะห์แต่ตัวอักษร หรือคำนึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ในแห่งตัวอักษรโดยไม่คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้ห้องถีนและนำหลักความชอบธรรมและคุณธรรมในการบริหารราชการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งแห่งการพิเคราะห์ตีความแล้ว จะถือได้หรือว่าการบริหารราชการแผ่นดินนี้เป็นไปโดยชอบธรรมยิ่งถ้าตีความกันตามวิถีแห่งการเมืองนี้ใช่ตามวิถีแห่งกฎหมายแล้ว ก็นับว่าระบบการปกครองของเราตกอยู่ในอัตราอยอย่างยิ่ง

จึงกราบเรียนมาเพื่อท่านนายกรัฐมนตรีได้โปรดกรุณานำความเห็นนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

## ส่วนที่ 2

เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนเพิกถอนมติคณะกรรมการรัฐมนตรีกรฟื้อนิยมติดการแต่งตั้ง  
นายธารง พัฒนรัตน์ เป็นปลัดกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 29 กันยายน  
พ.ศ. 2532  
( จดหมายเปิดผนึกของคณาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการ )



29 ธันวาคม 2532

เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีกรรฟ้อนุมติการแต่งตั้ง  
นายธารง พัฒนรัตน์ เป็นปลัดกรุงเทพมหานคร

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ตามที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2532 ได้มีมติอนุมติการแต่งตั้งนายธารง พัฒนรัตน์ เป็นปลัดกรุงเทพมหานครนั้น พวกข้าพเจ้าเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหลักแห่งกฎหมาย (Rule of Law) รวมทั้งขาดความชอบธรรมและคุณธรรมในการบริหารราชการตามระบบประชาธิบัติ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนาณั้นและบทบัญญัติของพระราชนบทบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชนบทบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะพบว่ามีการกำหนดองค์กรทางบริหารสูงสุดไว้ 2 ส่วนคือ ส่วนการเมืองได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจาก การเลือกตั้ง ดังที่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 44 วรรคแรกบัญญัติว่า "ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 44 วรรคแรกบัญญัติว่า "ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งราชฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ" และส่วนประจำได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจาก การแต่งตั้ง ดังที่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 28(1) บัญญัติว่า

"การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนาความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง"

จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจาก การเลือกตั้ง เป็นผู้เสนอข้อความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง ดังได้แก่ปลัดกรุงเทพมหานคร ผ่านรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐ

มนตรีพิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งและกยหมายให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อีกเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหลังจากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแล้ว การที่นายธารง พัฒนรัช ที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอข้อต่อตนเองและบุคคลอื่นอีก 2 คน ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอให้คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งนั้น เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของนายธารง พัฒนรัช และไม่ชอบที่คณะกรรมการจะมีมติอนุมัติ เพราะนายธารง พัฒนรัช เป็นข้าราชการประจำที่เข้ามาทำงานนี้ที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงชั่วคราว

การที่กยหมายมีเจตนาرمณ์ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอการบรรจุและแต่งตั้งบลัดกรุงเทพมหานครก็ เพราะในการบริหารงาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาบลัดกรุงเทพมหานครการทำงานของบุคคล 2 คนนี้จะต้องสอดคล้องประสานและบังคับบัญชา กัน ดังที่คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งบลัดกรุงเทพมหานครนั้น ให้รอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่ เพราหากไม่เข้าใจเช่นนี้แล้วก็คงจะไม่สามารถอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 44 ที่ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน สามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ตลอดจนกยหมายอื่น ๆ หวานองนี้ได้

นอกจากนี้ คำสั่งบรรจุแต่งตั้งบลัดกรุงเทพมหานครยังดูประหลาดและน่าอับอายกล่าวคือ นายธารง พัฒนรัช ในฐานะผู้บัญชาติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องลงนามในคำสั่งแต่งตั้งตนเอง เป็นบลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนาความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งต่อไป

2. การอ้างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 88 วรรคแรกที่บัญญัติว่า "ให้ผู้รักษาราชการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน" นั้นพังไม่ขึ้น เพราะการรักษาราชการแทนตามหมวด 4 มาตรา 81 ของพระราชบัญญัติคัตงกล่าวเป็นกรณีที่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ แต่ไม่อาจบัญชาติหน้าที่ได้เช่น เจ็บป่วย ใบต่างประเทศ กยหมายจึงให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้าไม่มีบลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจบัญชาติราชการได้ กยหมายก็จะให้

รองปลัดกรุงเทพมหานคร รักษาราชการแทน และหากไม่มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อีก ก็จะเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนัก

ดังนั้น กรณีการรักษาราชการแทน กถุหมายไม่เปิดช่องให้นายอธารง พัฒนรัฐ นักบริหาร 11 ที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้รักษาราชการแทนได้ การแต่งตั้งนายอธารง พัฒนรัฐ จึงเป็นไปตามมาตรา 54 ที่บัญญัติว่า

"ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 52

(1) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโส ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร"

ตามมาตรา 54 ข้างต้น นายอธารง พัฒนรัฐ เป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มิใช่ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงย่อมมีอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด เนื่องจากตนหน้าที่ชั่วคราว เพียงช่วงที่ไม่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ เพราะพ้นจากตำแหน่ง เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ ฯลฯ (ตามมาตรา 52) เท่านั้น จะถือว่าตนมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้รักษาราชการแทน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ในช่วงที่มีตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ไม่ได้ เพราะหากไม่เข้าใจและตีความเช่นนี้ ก็จะมีการบิดเบือนและตีความกถุหมายไปตามผลประโยชน์และความต้องการของบุคคลได้ตลอดไป

3. การที่คณะกรรมการทรัมพร้มติกลับมติเดิมซึ่งถูกต้องและเป็นไปตามเจตนา รวมทั้งกถุหมายและระเบียบแบบแผนทางราชการอยู่แล้ว หลังจากทั้งช่วงเพียงแค่ 2 เดือนเศษ และยังอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจเข้าใจเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากคณะกรรมการทรัมพร้มตี้ไม่ให้ความสำคัญและคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรม (Fairness) และคุณธรรม (Merit) ในระบบประชาธิบัติไทยและการบริหารราชการทั้ง ๆ ที่ ดร.นวรัตน์ อุวรรณไช รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และที่ปรึกษานโยบายนายกรัฐมนตรีได้ท่านที่ก็ถึงท่านนายกรัฐมนตรีคัดค้านการแต่งตั้งดังกล่าว ว่าขัดทั้งหลักกฎหมายและนโยบาย

4. หากระบบการปกครองของเราดำเนินไปในลักษณะที่ไม่ค่านึงถึงความถูกต้องชอบธรรมในวิธีการ (Means) และมุ่งไปสู่จุดหมายที่ต้องการ (End) เพียงฝ่ายเดียวแล้ว ระบบเช่นนี้คงไม่อาจได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้ เพราะสิ่งที่เป็นเครื่องบ่งชี้ประชาธิปไตยนั้นไม่ได้อยู่ที่จุดมุ่งหมายหากยังต้องประกอบทั้งวิธีการด้วย โดยเหตุนี้เราจึงกล่าวถึงนิติรัฐ (Legal State) เพราะเราต้องการให้กฎหมายเป็นใหญ่เหนือการใช้อำนาจตามอava เกอใจของผู้ปกครอง และถ้าคณะรัฐมนตรีก็ไม่รักษาสัจจุและความถูกต้องชอบธรรมเสียเอง เอาแต่อava เกอใจแล้ว จะให้ประชาชนเขามีความเชื่อถือในระบบกฎหมายและระบบบังคับใช้กฎหมายที่ท่านหัวหน้าประเทศอ่ายเสมอได้อย่างไร

จากเหตุผลที่กล่าวมา พวกข้าพเจ้าผู้มีรายนามข้างห้ายี้ จึงครรชขอให้ท่านนายกรัฐมนตรีได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ทบทวนมติดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม ดังที่คณะรัฐมนตรีได้เคยเข้าใจและปฏิบัติมาแล้วตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2532

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

## ប្រវតិថ្វីនីយន

นายชัยพร ธนถาวรลาก อายุ 45 ปี เกิดเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2490 ที่เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร สาเร็จการศึกษาปริญญาตรินิติศาสตร์บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2529 และปริญญาโทรัฐศาสตร์ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

## ปัจจัยบันประกอบธุรกิจ

- |                                      |                  |
|--------------------------------------|------------------|
| - สำนักงานถาวรธรรมทนายความ           | หัวหน้าสำนักงาน  |
| - บริษัทข้าวอิมพิลี่ จำกัด           | กรรมการผู้จัดการ |
| - บริษัท ถาวรสาก จำกัด               | กรรมการผู้จัดการ |
| - บริษัท สหศิลปถาวรคอนได จำกัด       | กรรมการผู้จัดการ |
| - บริษัท สหเอเชียถาวร จำกัด          | กรรมการผู้จัดการ |
| - บริษัท เจริญกรุงคอนไดมิเนียม จำกัด | กรรมการผู้จัดการ |
| - บริษัทสวรรณาเอเชีย จำกัด           | ผู้จัดการโครงการ |

\* \*