

2013-04-01

กรุงเทพมหานคร : ความท้าทายทางการบริหารจัดการเมือง

วันชัย มีชาติ

ธีระพล เกரியงพันธ์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cuej>



Part of the [Environmental Sciences Commons](#)

---

## Recommended Citation

มีชาติ, วันชัย and เกரியงพันธ์, ธีระพล (2013) "กรุงเทพมหานคร : ความท้าทายทางการบริหารจัดการเมือง," *Environmental Journal*: Vol. 17: Iss. 2, Article 6.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cuej/vol17/iss2/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Environmental Journal by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).



# Chulalongkorn Journal Online

Office of Academic Resources

Chulalongkorn University



## Article Information:

To cite this document: วันชัย มีชาติ และ ชีระพล เกரியงพันธ์. (2556). กรุงเทพมหานคร : ความท้าทายทางการบริหารจัดการเมือง. วารสารสิ่งแวดล้อม, 17(2), 60-71.

Date received:

Date revised:

Date accepted:

## License and Terms:

This is an Open Access article under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>). Please note that the reuse, redistribution and reproduction in particular requires that the authors and source are credited.

# กรุงเทพมหานคร : ความท้าทายทางการบริหารจัดการเมือง

รศ. วันชัย มีชาติ\*  
ธีระพล เกรียงพันธุ์\*\*

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหากนึกถึงความเจริญ ความศิวิไลซ์ ผู้คนย่อมนึกถึง กรุงเทพมหานคร จากการที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของความเจริญด้านต่าง ๆ ทุกคนมุ่งหน้าสู่ "บางกอก" คนหนุ่มสาวละทิ้งวิถีชีวิตเกษตรกรรมแบบพึ่งพิงธรรมชาติ เข้าสู่วิถีคนเมืองด้วยความหวังถึงชีวิตที่ดีกว่า ทำให้กรุงเทพมหานครโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประชากรมากถึง 8,249,117 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555) คิดเป็น 3 เท่า ของจังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีพื้นที่มากที่สุดในประเทศไทยที่มีจำนวนประชากรเพียง 2,522,251 คน และด้วยเหตุที่ความเจริญมากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การบริหารงานกรุงเทพมหานครไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะจัดการเมืองที่แออัดและมีสภาพปัญหาที่ซับซ้อน

\* ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\* นิตินิติรัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรุงเทพมหานคร : เมืองน่าอยู่?

กรุงเทพมหานคร<sup>1</sup> บนเนื้อที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร กับประชากรกว่า 8 ล้านคน ซึ่งยังไม่รวมเหล่าประชากรแฝง และคนที่มาทำงานในกรุงเทพมหานครแบบไป-กลับ ซึ่งประมาณการว่าประชากรในกรุงเทพมหานครจริง ๆ ในช่วงกลางวันอาจสูงกว่า 10 ล้านคน กับระบบการจัดการมหานครที่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้เพียงใด สามารถแบ่งสภาพปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญอยู่ดังต่อไปนี้

### 1. ด้านโครงสร้างและกายภาพ

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทิศทางและเป็นเมืองโตเดี่ยว (Primate City) (ถุขเพิ่มทันจิตต์, 2536) ก่อให้เกิดการพัฒนาตามแนวถนน (ribbon development) ในขณะที่พื้นที่ภายในขาดการเข้าถึงส่งผลให้เกิดพื้นที่ตบอดและพื้นที่ว่างเปล่า ซึ่งทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครกับปริมาตรโดยรอบก็ยังคงแยกตามเขตอำนาจการปกครอง ทำให้การพัฒนาเมืองไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างมาก

ในขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มขนาดของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลสำมะโนประชากรและการเคหะ พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีประชากรกว่า 8.2 ล้านคน มีความหนาแน่นของประชากรมากถึง 5,258.6 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงจำนวนประชากรแฝงที่ไม่ปรากฏในทะเบียนราษฎร์ ทำให้กรุงเทพมหานครมีความแออัดเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะทางธรณีวิทยาของกรุงเทพมหานครที่เป็นดินตะกอนมีความอ่อนนุ่ม กรุงเทพมหานครจึงต้องเผชิญกับปัญหาการทรุดตัวของพื้นดินและการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งในบางพื้นที่มีอัตราการทรุดตัวมากถึง 10 เซนติเมตรต่อปี (กรมแผนที่ทหาร, 2556) ดังเช่นเหตุการณ์การทรุดตัวของผิวถนนพระรามที่ 4 เมื่อวันที่ 18 มี.ค. 55 กว้างถึง 5 เมตร รวมถึงการกัดเซาะชายฝั่งเฉลี่ย 9.65 เมตรต่อปี โดยที่การกัดเซาะรุนแรงเกิดขึ้นตามแนวชายฝั่งรวม 180.9 กิโลเมตร หรือร้อยละ 10.64 ของความยาวชายฝั่งทั้งหมด (รูปภาพที่ 1) ปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงขึ้นหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ



รูปภาพที่ 1 หลักระเบียงบางขุนเทียนที่เหลืออยู่หลังจากแผ่นดินถูกน้ำทะเลกัดเซาะและหลุมยุบบริเวณถนนพระรามที่ 4

ที่มา : <http://lovemangroveteam.files.wordpress.com/2012/04/picture4.jpg>

<http://www.banmuang.co.th/wp-content/uploads/2012/03/3-11.jpg>

<sup>1</sup> “กรุงเทพมหานคร” ในที่นี้ หมายถึง กรุงเทพฯในฐานะเมืองความเป็นเมือง หรือสภาพของเมืองกรุงเทพฯ



ในด้านอาคารและสิ่งปลูกสร้าง กรุงเทพมหานครยังเผชิญปัญหาการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การขาดการจัดระเบียบบรรดาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแยกกันทำงาน ดังจะเห็นได้จากสายไฟ สายโทรศัพท์ที่โยงระเะระกะ (รูปภาพที่ 2) อันเนื่องจากการบริหารจัดการที่ไร้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



รูปภาพที่ 2 สายไฟและสายสัญญาณอื่น ๆ ที่รวมกันอย่างไร้ระเบียบ

## 2. ด้านสิ่งแวดล้อม

กรุงเทพมหานครประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ ปัญหามลพิษด้านอากาศ ซึ่งกรุงเทพมหานครมีปัญหาคูณภาพอากาศโดยเฉพาะเรื่องฝุ่น พบปัญหาได้มากที่สุดในเขตพญาไท ราชวัชรบุรณะ ธนบุรี ดินแดง บางนา ราชเทวี จตุจักร ยานนาวา บางขุนเทียน บางกะปิ หัวขวง วังทองหลาง ป้อมปราบศัตรูพ่าย และปทุมวัน (ไทยพับลิกา, 2556) ในขณะที่ปริมาณสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ในบรรยากาศอันเกิดจากการเผาไหม้เครื่องจักร รถยนต์ อุตสาหกรรม เชื้อเพลิงหุงต้ม การคมนาคมขนส่ง การเผาขยะ การใช้สารเคมี นอกจากนี้ยังตรวจพบสารเบนซีนเกินค่ามาตรฐาน ซึ่งเป็นผลจากปริมาณรถยนต์ที่มีมากและมีการจราจรที่ติดขัดหนาแน่น ตลอดจนการก่อสร้างคอนกรีตที่พักอาศัย รวมถึงโครงการรถไฟฟ้าที่กำลังอยู่ระหว่างก่อสร้างหลายจุด ในขณะที่ก๊าซโอโซนระดับผิวพื้นอยู่ในระดับที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด เพราะปริมาณยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และในปี พ.ศ. 2555 พบว่าปริมาณก๊าซโอโซนเกินมาตรฐานในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งปัญหาด้านมลพิษทางอากาศของกรุงเทพมหานครสะท้อนได้จากข้อมูลสถิติการเจ็บป่วย โดยกองวิชาการ สำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร รายงานข้อมูลย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-พ.ศ. 2554 พบว่า โรคระบบทางเดินหายใจของคนกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มสูงมากขึ้นทุก ๆ ปี เฉลี่ยปีละ 20,000-30,000 ราย เช่น โรคภูมิแพ้ โรคหอบหืด เป็นต้น

ในขณะที่สถานการณ์ด้านขยะมูลฝอยในชุมชน พบว่า ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะมากถึงประมาณ 9,800 ตันต่อวัน (สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, 2553) โดยการกำจัดขยะด้วยวิธีการฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill) เป็นวิธีการหลักซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ฝังกลบที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีปัญหาน้ำเสีย ซึ่งในขณะนี้กรุงเทพมหานครมีโรงบำบัดน้ำเสีย 7 แห่ง หากการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียครบ 12 แห่ง ก็จะสามารถบำบัดน้ำเสียได้เพียงร้อยละ 50 ของปริมาณการใช้น้ำของคนกรุงเทพมหานครเท่านั้น

หากไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร จะส่งผลให้ปัญหาสังแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้น ส่งผลเสียต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของชาวกรุงเทพมหานคร และจะส่งผลต่อความน่าอยู่ของกรุงเทพมหานครต่อไป

### 3. ด้านการจราจร

ปัญหาใหญ่ที่ขึ้นชื่อว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรังและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ คือ ปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่ง BBC จัดอันดับกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองหลวงที่รถติดมากที่สุดอันดับ 1 ของโลก โดยความเร็วเฉลี่ยการเดินทางอยู่ที่ 12 กิโลเมตรต่อชั่วโมง คนกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาในการเดินทางต่อวันไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมงในวันปกติทั่วไป ในขณะที่ระบบการขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ยังพัฒนาได้ไม่เต็มที่และขาดระบบเชื่อมต่อการขนส่งวิธีอื่น ประกอบกับนโยบายรถคันแรกที่มีผู้ลงทะเบียนยื่นขอสิทธิในปี พ.ศ. 2555 จำนวนมากถึง 1.3 ล้านราย อาจทำให้ปริมาณรถยนต์ในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่มีอยู่แล้วในปี พ.ศ. 2555 จากจำนวน 7,523,381 คัน (กรมการขนส่งทางบก, 2555) เป็นประมาณ 9 ล้านคัน หากมีการส่งมอบรถยนต์ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2557



รูปภาพที่ 3 ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร

### 4. ด้านเศรษฐกิจและสังคม

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ซึ่งจากรายงานผลการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ พ.ศ. 2555 (Doing Business) โดยธนาคารโลก จัดอันดับให้ประเทศไทยมีความน่าลงทุนติดอันดับ 18 ของโลก จากทั้งหมด 185 ประเทศ ในขณะที่สถาบันวิจัยนโยบายสาธารณะเพื่อสนับสนุนสังคมที่มีเสรีและมั่งคั่งทั่วโลก (Legatum Institute : LI) ได้จัดอันดับดัชนีความมั่งคั่ง (Prosperity Index) ของประเทศต่าง ๆ (142 ประเทศ) ประจำปี 2555 โดยประเทศไทยมีความมั่งคั่งอยู่ในอันดับที่ 56 ซึ่งถือเป็นกลุ่มอันดับปานกลางค่อนข้างสูง (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2556) สะท้อนให้เห็นถึงความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง ทำให้กรุงเทพมหานครยังคงมีอัตราการย้ายเข้าอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในเขตบางขุนเทียน สายไหม บางเขน คลองสามวา ลาดกระบัง ไม่ต่ำกว่า 14,000 คนต่อปี (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, 2554) นอกจากนี้กรุงเทพมหานครกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2553 พบว่า สัดส่วนของประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มีจำนวน 726,214 คน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, 2553) จากประชากรทั้งหมด 5,701,394 คน คิดเป็นร้อยละ 12.7 ซึ่งนับได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นสังคมผู้สูงอายุขนาดใหญ่ที่มีประชากรผู้สูงอายุอยู่อย่างหนาแน่นเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ

หากพิจารณาในด้านคุณภาพชีวิตของประชากร จากข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า จำนวนผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2553 มีจำนวน 2,451 คน และเพิ่มเป็น 2,561 คน ในปี พ.ศ. 2554 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2) จากจำนวนผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะทั่วประเทศประมาณ 30,000 คน (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ, 2555) นั้นหมายความว่า คนที่มาแสวงหาโอกาสในกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่ทุกคนจะประสบความสำเร็จ ยังมีคนด้อยโอกาสและมีชีวิตอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานของการมีชีวิตที่ดีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

จะเห็นได้ว่า ประเด็นด้านเศรษฐกิจและสังคมจากความเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุก ๆ ด้านทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและความปลอดภัยยังเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับสภาพของสังคมของกรุงเทพมหานครอาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเป็นโจทย์ใหญ่อีกโจทย์หนึ่งในการบริหารจัดการเมืองมหานคร

## 5. ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร

ในด้านการเมืองการปกครอง กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการปกครอง จนอาจเรียกได้ว่ากรุงเทพมหานครคือประเทศไทย ทางด้านการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างทางการบริหาร ที่กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นหน่วยงานลูกผสมมีสถานะอำนาจหน้าที่เพียงส่วนท้องถิ่น (วิมล อังสุรัตน์วิวัฒน์, 2551) ซึ่งมีอำนาจในการจัดการน้อย แต่ต้องอยู่ท่ามกลางหน่วยราชการส่วนกลางที่ซ่อนอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจภารกิจบประมาณเป็นของตัวเอง ทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครไร้ทิศทางและขาดการประสานงานที่ดี ซึ่งจะได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครกับสภาพปัญหาทางการบริหารที่เผชิญอยู่ในส่วนต่อไป

### ปัญหาด้านการบริหารจัดการ : ผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างและอำนาจที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านต่าง ๆ ที่ซับซ้อนได้ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้มากถึง 27 ประการ ทำให้กรุงเทพมหานครมีภารกิจที่กว้างขวาง ประกอบกับการจัดโครงสร้างแบบราชการทำให้มีความซับซ้อนและมีปัญหาด้านการบริหารสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ปัญหาความซ้ำซ้อนในโครงสร้างการบริหาร

การจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครมีความซ้ำซ้อนกันในการกิจหลายด้าน ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนทั้งภายในกรุงเทพมหานครเอง และการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานกลางระดับประเทศ เช่น ภายในกรุงเทพมหานครมีสำนักงานตรวจราชการและขนส่ง ส่วนหน่วยงานกลางมีกองบังคับการตำรวจจราจร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ ซึ่งความซ้ำซ้อนเหล่านี้ทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติงานและขาดประสิทธิภาพ อันเกิดจากความขัดแย้งและการขาดเอกภาพในการทำงาน

#### 2. โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่โครงสร้างระดับสำนักในกรุงเทพมหานคร

การดำเนินงานต่าง ๆ ต้องผ่านการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในบางเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาของพื้นที่ระดับเขต เช่น การให้เงินช่วยเหลือน้ำท่วม ที่ผู้อำนวยการเขตเป็นเพียงผู้รวบรวมรายชื่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบเสนอไปยังกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรนั้นรวมศูนย์ที่การบริหารส่วนบนทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3. ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการประสานงาน

เนื่องจากหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร หน่วยงานส่วนกลางระดับกระทรวง กรม หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่มีการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ทำให้การประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างล่าช้า การส่งเรื่องจากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้บริหารต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับชั้นจำนวนมาก ซึ่งปัญหานี้ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่สามารถตอบสนองสภาพปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและขาดความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว



#### 4. ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างกับอำนาจหน้าที่

ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้มากถึง 27 ประการ แต่ในความเป็นจริงหน่วยงานของกรุงเทพมหานครนั้นมิอำนาจในการจัดการน้อยมาก เพราะพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนั้นทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยงานส่วนกลาง ในขณะที่หน่วยงานกลางเป็นผู้แสดงบทบาทสูงกว่า เช่น อำนาจในการจัดการจราจร อยู่ที่สำนักตำรวจจราจร อำนาจในการวางแผนจัดระบบการจราจร สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ในขณะที่สำนักงานวิศวกรรมจราจร สำนักการจราจรและขนส่งกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่จัดการบนถนนเพียงการดูแลเครื่องหมาย สัญญาณไฟ เส้นจราจร เท่านั้น

ทั้งนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครสามารถแสดงให้เห็นดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 อำนาจหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานของกรุงเทพมหานครและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจ	หน่วยงาน	
	กทม.	หน่วยงานอื่น
การรักษาความสงบเรียบร้อย	- สำนักเทศกิจ หน้าที่ : ตรวจสอบ ความเรียบร้อย บังคับการเปรียบเทียบปรับ	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน้าที่ : รักษาความสงบเรียบร้อย จับกุมป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ครอบคลุมทุกเรื่องตามประมวลกฎหมายอาญา
งานทะเบียนราษฎร	- สำนักงานเขต กทม. หน้าที่ : ดำเนินงานด้านทะเบียนราษฎร	- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน้าที่ : พัฒนา กำหนดแนวทางนโยบายด้านการทะเบียนราษฎร
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	- สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กทม. - สำนักงานเขต กทม. หน้าที่ : ป้องกัน แก้ไข ช่วยเหลือในเหตุการณ์สาธารณภัย	- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย - จส.100 - ร่วมด้วยช่วยกัน - มูลนิธิร่วมกตัญญู - ศูนย์กู้ชีพเรนทร - สมาคมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยแห่งประเทศไทย หน้าที่ : ป้องกัน แก้ไข ช่วยเหลือในเหตุการณ์สาธารณภัย
การรักษาความสะอาด	- สำนักสิ่งแวดล้อม - สำนักงานเขต	-
การผังเมือง	- สำนักการโยธา - สำนักผังเมือง - สำนักงานเขต หน้าที่ : จัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพฯ บังคับใช้ผังเมือง	- กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หน้าที่ : กำหนดแนวทางนโยบายให้คำแนะนำ ดำเนินการตามกฎหมายผังเมือง
การจัดการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำทางระบายน้ำ	- สำนักการระบายน้ำ หน้าที่ : จัดทำ ปรับปรุง วางท่อระบายน้ำจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย	- กรมชลประทาน - กรมเจ้าท่า - กรมโยธา หน้าที่ : ดูแลดำเนินการ ขุดลอก รักษาความสะอาดแม่น้ำเจ้าพระยา



ตารางที่ 1 อำนาจหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของกรุงเทพมหานครและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

ภารกิจ	หน่วยงาน	
	กทม.	หน่วยงานอื่น
การขนส่งและจราจร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานการจราจรและขนส่ง กทม.</li> <li>หน้าที่ : จัดทำ กำหนดสัญญา ป้ายการจราจร</li> <li>    ดีเส้นจราจร</li> <li>- BTS BRT</li> <li>- มอเตอร์ไซค์รับจ้าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงคมนาคม (MRT รถไฟฟ้าใต้ดิน ขสมก.)</li> <li>- กรมการขนส่งทางบก (สามล้อ Taxi รถตู้)</li> <li>- สนข.</li> <li>- กรมเจ้าท่า (เรือข้ามฟากในแม่น้ำเจ้าพระยา)</li> <li>- การทางพิเศษ (ทางด่วน)</li> <li>- รฟท. (Airport Rail link)</li> <li>- กรมทางหลวง</li> <li>- กรมทางหลวงชนบท</li> </ul>
การดูแลที่สาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานโยธา</li> <li>- สำนักงานเขต</li> </ul>	-
การควบคุมอาคาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานโยธา</li> <li>- สำนักงานเขต</li> <li>หน้าที่ : ควบคุม ออกใบอนุญาตอาคารตาม</li> <li>    กฎหมายควบคุมอาคาร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมโยธาธิการและผังเมือง</li> <li>    กระทรวงมหาดไทย</li> </ul>
การปรับปรุงชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักพัฒนาสังคม</li> <li>- สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย</li> <li>- สำนักงานเขต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงพ.ม.</li> <li>- สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง</li> <li>    การเคหะแห่งชาติ</li> <li>- ธนาคารอาคารสงเคราะห์</li> </ul>
งานสิ่งแวดล้อม/ สถานที่พักผ่อน หย่อนใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักสิ่งแวดล้อม</li> <li>หน้าที่ : สร้าง ดูแล สวนสาธารณะ</li> </ul>	-
งานสาธารณูปโภค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานโยธา (เฉพาะถนน) ดูแลซ่อมแซม</li> <li>    พื้นผิวถนน ท่อระบายน้ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การไฟฟ้านครหลวง</li> <li>- การประปานครหลวง</li> <li>- บริษัท TOT</li> <li>- กรมโยธาธิการและผังเมือง</li> <li>    กระทรวงมหาดไทย</li> </ul>
งานสาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักอนามัย</li> <li>- สำนักงานแพทย์</li> <li>- โรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานแพทย์ 9 แห่ง</li> <li>- ศูนย์บริการสาธารณสุขในสังกัดสำนักอนามัย</li> <li>หน้าที่ : ให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงสาธารณสุข</li> <li>- สปสช.</li> <li>- สกอ. (โรงพยาบาลของมหาวิทยาลัย)</li> <li>- ร.พ.เอกชน</li> <li>หน้าที่ : ให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข</li> </ul>

ตารางที่ 1 อำนาจหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

ภารกิจ	หน่วยงาน	
	กทม.	หน่วยงานอื่น
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานการศึกษา กทม.</li> <li>- โรงเรียนในสังกัด กทม.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงศึกษาฯ</li> <li>- สพฐ.</li> <li>- สกอ.</li> <li>- สอศ.</li> <li>- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน</li> </ul>
การควบคุมสัตว์เลี้ยง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักอนามัย</li> </ul> <p>หน้าที่ : ให้อาหารสัตว์เลี้ยง ควบคุม จัดระเบียบ สัตว์จรจัด</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรฯ</li> </ul>
ควบคุมโรงฆ่าสัตว์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักอนามัย</li> </ul> <p>หน้าที่ : ออกใบอนุญาต ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต ควบคุม ตรวจตรา โรงฆ่าสัตว์</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</li> </ul>
ควบคุมโรงแรมรสบและสาธารณสุขสถาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักอนามัย</li> </ul>	-
การกีฬา/นันทนาการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว</li> <li>- ศูนย์กีฬา กทม. 10 แห่ง</li> <li>- ศูนย์เยาวชน กทม. 37 แห่ง</li> </ul> <p>หน้าที่ : ส่งเสริม การกีฬา สร้าง จัดการ ดูแลพื้นที่สำหรับกีฬานันทนาการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา</li> <li>- การกีฬาแห่งประเทศไทย</li> <li>- กรมอาชีวศึกษา</li> <li>- กรมพลศึกษา</li> <li>- สมาคมกีฬา</li> </ul>
การสังคมสงเคราะห์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักพัฒนาสังคม กทม.</li> </ul> <p>หน้าที่ : ให้การสงเคราะห์ในด้านการเงิน การสนับสนุนการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เบี้ยยังชีพ ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ แก่ผู้ยากไร้ในเขต กทม.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</li> <li>- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ</li> <li>- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว</li> <li>- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)</li> <li>- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ</li> <li>- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ</li> <li>- มูลนิธิ/NGO</li> </ul>
การส่งเสริมอาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักพัฒนาสังคม</li> <li>- โรงเรียนฝึกอาชีพ กทม.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการจัดหางาน</li> <li>- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน</li> <li>- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน</li> </ul>

หมายเหตุ : พิจารณาภารกิจของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 89 แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อแสดงให้เห็นว่าแต่ละภารกิจของกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องบ้าง

จากตารางแสดงให้เห็นว่า พื้นที่กรุงเทพมหานครมีหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน มีกฎหมาย มีทรัพยากร มีงบประมาณเป็นของตนเอง ภารกิจของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ซ้อนทับกับภารกิจของหน่วยงานระดับกรม กระทรวง มีเพียงภารกิจรักษาระดับความสะอาด การกำจัดขยะ การดูแลที่สาธารณะเท่านั้นที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจเต็มแต่เพียงผู้เดียว ด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการที่ซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพดังกล่าวทำให้การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก เช่น ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง ก็จะนำไปสู่คำถามต่อมาว่า จะใช้พื้นที่ใด พื้นที่นั้นใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่จะนำมาพัฒนาให้เป็นพื้นที่สีเขียว ในขณะที่การจัดการกับมลภาวะด้านอื่น ๆ ก็จะมีหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางเข้ามาทำหน้าที่ เช่น การจัดการกับมลภาวะทางน้ำ เป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นเพียงหน่วยงานปลายทางที่ต้องทำหน้าที่ในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียเท่านั้น การควบคุมมลภาวะทางอากาศ มลภาวะทางเสียง เป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษเช่นกัน ซึ่งก็อยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร

กรณีปัญหาพิบัติภัยต่าง ๆ อาทิ การทรุดตัวของแผ่นดิน การกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการและดูแลปัญหาดังกล่าวล้วนอยู่นอกขอบเขตอำนาจของกรุงเทพมหานครเกือบทั้งสิ้น (การทรุดตัวของแผ่นดิน หน่วยงานที่มีบทบาท ได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำบาดาล การกัดเซาะชายฝั่งจะเกี่ยวข้องกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) จากการศึกษาที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่จำกัดของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาทั้งปัญหาระดับต้นและการวางแผนหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของพื้นที่หรือบริหารพื้นที่ ขณะที่ส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในการดำเนินการในเชิงภารกิจ ทำให้งานด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การอาศัยโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ การพิจารณาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารจัดการจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหากต้องการให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองให้เป็นเมืองที่น่าอยู่สำหรับทุกคน

## ข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร

จากปัญหาที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญอยู่จะเห็นว่าระบบการบริหารในปัจจุบันไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น โจทย์ใหญ่สำหรับการบริหารกรุงเทพมหานครคือ การแสวงหาทางออกในการบริหารเพื่อที่สามารถบริหารจัดการกับเมืองได้ ซึ่งในส่วนนี้จักได้เสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นความท้าทายในการหาทางออกโดยอยู่บนหลักการ 3 แบบ คือ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการบริหารตามพื้นที่ (Area Based) และหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ ทรัพยากร ออกจากกรุงเทพมหานครไปให้เขตและชุมชนมีอำนาจในการกำหนดแนวทางและกลไกการพัฒนาตนเอง ซึ่งหมายความว่า กรุงเทพมหานครและบรรดาหน่วยงานระดับสำนัก จะต้องปรับลดบทบาทตนเองจากเดิมที่ทำทุกเรื่องด้วยตนเองมาเป็นผู้สนับสนุน (Supporter) โดยให้เขตและชุมชนได้มีอำนาจในการจัดการตนเองเพราะที่ผ่านมาการบริหารงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีลักษณะที่รวมศูนย์ (ดังตารางที่ 1) ในส่วนของชุมชนแทบไม่มีบทบาทหรือไม่มีหน่วยรองรับภารกิจเลย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษากรณีของเมือง Atlanta โดย Floyd Hunter ที่พบว่า แท้จริงแล้วการกำหนดนโยบายเมื่อนั้นมาจากชนชั้นนำ (Elite group) ของเมืองไม่กี่คนมากกว่าที่จะมาจากการรับฟังร่วมคิดร่วมตัดสินใจจากกลุ่มประชาชนที่หลากหลาย (Pluralism) (Floyd Hunter, 1953) ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมและการพัฒนาไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

2. หลักการบริหารตามพื้นที่ คือ หลักการที่เชื่อว่าพื้นที่แต่ละพื้นที่มีธรรมชาติ สภาพปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) ไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการที่หลากหลายของแต่ละพื้นที่ได้ ดังนั้น การการบริหารตามพื้นที่ คือ การบริหารที่ให้อิสระกับพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองได้อย่างเหมาะสมตามคุณลักษณะของพื้นที่ เช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจ พื้นที่เขตเกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัย ฯลฯ โดยอาจแบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็นกลุ่มเขต หรือเมืองขนาดเล็กที่มีลักษณะคล้ายกันและมีผู้บริหารกลุ่มเขต หรือเมืองขนาดเล็กที่มีอำนาจจัดการภายในเมืองของตนเอง

3. หลักการรวมศูนย์อำนาจ คือ หลักการรวมอำนาจที่เกี่ยวข้องหรือต้องใช้ในภารกิจทั้งหมดเข้าไว้ที่หน่วยเดียวกัน ซึ่งหลักการนี้จะแก้ปัญหาคารขาดเอกภาพในการจัดการได้ โดยเฉพาะการบริหารระบบสาธารณสุขโลกและระบบการจราจรที่มีหลายหน่วยงานแยกกันทำ แต่เนื่องงานต้องการเอกภาพสูง

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 หลักการข้างต้นล้วนสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาทางการบริหารของกรุงเทพมหานครได้ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ความท้าทายก็คือ จะทำอย่างไรให้โครงสร้างทางการบริหารในอนาคต สามารถปรับหลักการทั้งหมดเข้าไปในการบริการของกรุงเทพมหานครได้อย่างกลมกลืน นั่นคือ การบริหารงานแบบลูกผสม (Hybrid model) การบริหารรูปแบบผสม (Hybrid model) คือ การปรับเอาจุดเด่นของหลักการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ การบริหารตามพื้นที่ และการรวมศูนย์อำนาจมาใช้เข้าด้วยกันกับโครงสร้างกรุงเทพมหานคร ซึ่งหมายความว่า กรุงเทพมหานครต้องมีการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ โดยกรุงเทพมหานครอาจต้องปรับเปลี่ยนสถานะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกระดับขึ้นเป็น “กระทรวงมหาดไทย” เพื่อตอบโจทย์การขาดเอกภาพของบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพราะต่างฝ่ายต่างแยกกันทำ นั้นหมายความว่า งานที่กรุงเทพมหานคร ทำคนเดียวไม่ได้และไม่สามารถดำเนินการจบในตัวเอง ต้องอาศัยการประสานงานมาก และต้องการความเป็นเอกภาพ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพทฯ ตลอดจนงานจราจร งานผังเมือง จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในการกำกับของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ สวัสดิการของพนักงานอยู่เดิม เพื่อให้งานจัดการงานประเภทที่ต้องมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความกระชับและเบ็ดเสร็จมากขึ้น

ในขณะที่งานประเภทที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เป็นงานที่จบในตัวเอง (เช่น งานด้านการแพทย์และสาธารณสุข งานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น) ซึ่งเป็นโจทย์ด้านความแตกต่างเชิงพื้นที่ กรุงเทพมหานครอาจต้องปรับโครงสร้าง โดยแบ่งส่วนการปกครองในเขตการปกครองให้มีอิสระมากขึ้น โดยอาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นเมืองเล็กย่อย ๆ หรือกลุ่มเมือง ที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น เมืองเศรษฐกิจ เมืองที่อยู่อาศัย เมืองเกษตร เมืองอนุรักษ์ เป็นต้น และเมืองเหล่านี้มีความเป็น “เมืองเครือข่าย” โดยมีระบบการขนส่งมวลชนเชื่อมโยงแต่ละเมืองเข้าด้วยกัน และแต่ละเมืองต้องสามารถกำหนดนโยบายการพัฒนาของตนเองได้อย่างอิสระ โดยอาจมีการเลือกตั้งผู้บริหารเมือง จากเดิมที่มีผู้อำนวยการเขตที่มาจากแต่งตั้ง เพื่อเสริมอำนาจให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วม ซึ่งจะตอบโจทย์เรื่องการกระจายอำนาจได้ไปในตัว

กล่าวโดยสรุปแล้ว ลักษณะของการบริหารแบบผสม (Hybrid model) จะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ ประการที่หนึ่ง กรุงเทพมหานครยกฐานะขึ้นเป็น “กระทรวงมหาดไทย” มีอำนาจครอบคลุมทุกเรื่องและจัดการได้อย่างเป็นเอกภาพ ลดปัญหาการซ้ำซ้อน และต่างหน่วยงานต่างแยกกันทำงาน ลดปัญหาการเอกภาพ ทำให้รอยต่อระหว่างภารกิจของแต่ละหน่วยงานหายไป

ประการที่สอง เขตยกระดับขึ้นเป็นกลุ่มเขต หรือเมืองขนาดเล็ก ที่มีอำนาจการบริหารที่เป็นอิสระจัดการทุกเรื่องได้เบ็ดเสร็จในเมืองของตนเอง สามารถออกแบบแนวทางการบริหาร เลือกผู้บริหารเมืองได้เอง มีงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเป็นของตนเอง ลดปัญหาการตัดสินใจแบบ Top-down ที่ไม่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่



และขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

ประการที่สาม งานที่แต่ละเมืองต้องทำร่วมกัน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรร่วมกัน และเป็นงานที่ต้องการความเป็นเอกภาพ กรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่เป็นตัวประสาน หรือเป็นผู้ขับเคลื่อนเอง เพื่อความประหยัดและมีประสิทธิภาพ เช่น โรงกำจัดขยะ โรงบำบัดน้ำเสีย การจัดระบบการจราจร การระบายน้ำ ฯลฯ

ประการที่สี่ รูปแบบผสมจะเปิดโอกาสให้เกิดการทำงานที่ประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น หน้าที่การประสานความร่วมมือใหญ่ ๆ กรุงเทพมหานครจะเป็นตัวประสานระหว่างเมืองเล็กต่าง ๆ และในขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครต้องมีแผนแม่บทที่มาจากความร่วมมือของทุกฝ่าย ทั้งระดับชุมชน ระดับเมืองหรือกลุ่มเขต ระดับหน่วยงานกลาง ระดับกระทรวง กรม และจังหวัดข้างเคียง โดยกรุงเทพมหานครต้องเป็น “เจ้าภาพ” ในการพัฒนาเมืองและเชื่อมต่อกับปริมณฑลโดยรอบ โดยใช้แผนและการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการร่วม และทำงานเป็นเครือข่าย (Networking) ตามแนวคิดการทำงานร่วมกัน (I.O.R. : Inter organization Relations) เพื่อให้ทิศทางในการพัฒนาเป็นเนื้อเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อน บูรณาการได้อย่างกลมกลืน

ทั้งนี้ ข้อเสนอที่กล่าวมาเป็นข้อเสนอเชิงเทคนิคตามหลักการบริหาร ที่มุ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครเพื่อเป้าหมายในแง่ประสิทธิภาพ ตอบโจทย์เรื่องเอกภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจ และการบริหารบนความแตกต่างเชิงพื้นที่ซึ่งรวมอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีปัญหาคับขันสูง และการบริหารในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่อาจดูแลทุกปัญหาได้อย่างเต็มที่ การปรับโครงสร้างเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยแก้ไข บรรเทาปัญหาที่ต้องเผชิญ เป็นความท้าทายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครทุกคน ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เป็น Statesman ดูแลและร้อยเรียงส่วนต่าง ๆ ด้วยหลักการบริหารให้มุ่งสู่ประโยชน์ของสังคมโดยรวม

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง, กรุงเทพฯ : ศรีเอทีพี พับลิชชิ่ง, 2536
- กรมแผนที่ทหาร. รายงานผลการสำรวจระดับการทรุดตัวของพื้นดิน โครงการสำรวจระดับการทรุดตัวของพื้นดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประจำปีงบประมาณ 2549, available on : <http://kmcenter.rid.go.th/kmc14/explore/explore15.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- กรมการขนส่งทางบก. จำนวนรถจดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2555, available on : [http://apps.dlt.go.th/statistics\\_web/brochure/cumcar12.pdf](http://apps.dlt.go.th/statistics_web/brochure/cumcar12.pdf), เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- เดลินิวส์. “ระทึกกรุงถนนพระราม4ยุบตัวเป็นหลุมยักษ์กว้าง5ม.” [18 ม.ค. 2555], available on : <http://www.dailynews.co.th/thailand/17850>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- ไทยพับลิก้า. “กรมควบคุมมลพิษสรุปสถานการณ์อากาศ น้ำ ขยะ ปี 55พื้นที่ไหนอากาศอย่างไร”, [13ม.ค.56], Available on : <http://thaipublica.org/2013/01/the-pollution-situation-2012/>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- ไทยพับลิก้า. “ธนาคารโลกจัดอันดับความน่าลงทุนปี 2013 ไทยหล่นสิงคโปร์แชมป์ 7 ปีซ้อน” [25ต.ค.2555], available on : <http://thaipublica.org/2012/10/doing-business-2013-1/>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- ประชาชาติออนไลน์, “กทม.ทบทวนจ่ายเพิ่มชดเชยท่วมกว่า 20 เขต 1.1 แสนราย เพิ่มวงเงินชดเชย”, [26 มิ.ย. 2555], Available on : [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1340717602&grpId=10&catid=00](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1340717602&grpId=10&catid=00), เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56
- มติชนออนไลน์. คืบหน้ารถคันแรกแตะ 9.1 หมื่นคัน มีผู้ขอยื่นใช้สิทธิ 1.3 ล้านราย กทม.ยอดยื่นสูงสุด, [1 ม.ค. 2556] available on : [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1357030952&grpId=00&catid=00](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1357030952&grpId=00&catid=00), เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษากรอบการวางแผนการพัฒนากรุงเทพมหานคร, กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนกรุงเทพมหานครกรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง, 2550

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ2553 กรุงเทพมหานคร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2553

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2554 กรุงเทพมหานคร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2554

สำนักข่าวไทย. “กทม.ห่วงโรงบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่ 12 แห่ง ไม่พอ วอนรัฐช่วยเหลือ” [25 ธ.ค.55], Available on : <http://www.mcot.net/site/content?id=50d976d0150ba0901d0001dc#.URjsdFo-tjY>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. “คนไร้บ้านพุ่งพรวดโรคจิตเคลื่อนถนน”, [1 มี.ค. 2555], available on : <http://www.thaihealth.or.th/healthcontent/news/27185>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. “ความเร็วรถยนต์ส่วนบุคคลบนถนนสายหลักในกรุงเทพมหานคร ปี 2550-2554” available on : [http://www.otp.go.th/th/pdf/Statistic/speed/mainroad\\_54](http://www.otp.go.th/th/pdf/Statistic/speed/mainroad_54), เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร. “การจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร” [23มี.ค.53] Available on : <http://203.155.220.174/modules.php?name=News&file=article&sid=44>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

สามารถ ราชพลสิทธิ์. “ระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของเมือง” [4ก.พ.55], available on : <http://cpd.bangkok.go.th/files/admin/samart4-02-55.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 1 ก.พ. 56

วันชัย มีชาติ. การบริหารองค์การ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549

วิมล อังสุนันท์วิวัฒน์. “กรุงเทพมหานครเกมบริหารของเซียนเหนือเซียน”, ผู้จัดการ, ปีที่ 26 ฉ.300 กันยายน, 2551

#### ภาษาอังกฤษ

BBC News. “10 monster traffic jams from around the world”, [30 Sep 2012], available on : <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-19716687>, Accessed 1 Feb2013

Floyd Hunter (1953) in Richard T. LeGates& Frederic Stout. **The City Reader**, fifth edition, USA: Routhledge, 2011

J.B. Skemp. (2002) **Plato The Statesman**, London: Bristol Classical Press, second edition