

โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ

Bangkok Metropolitan for Full Decentralization

สุรัชย์ พรหมพันธุ์ (Surachai Phromphan)¹

อนันต์ ธรรมชาลัย (Anan Thamchalai)²

ปณพร ชมภูผิว (Pannaporn Chompoopiew)³

ปนัดดา เย็นวนิช (Panadda Yenvanich)⁴

บรรพต วิรุณราช (Banphot Wiroonratch)⁵

¹ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอก, ² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร., ³ อาจารย์ประจำสาขา, ⁴ ฝ่ายสนับสนุนวิชาการ, ⁵ รองศาสตราจารย์, ดร., สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

Doctoral program students, Assistant Professor, Dr., Lecturer, Academic Support Division, Associate

Professor, Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science,

North Bangkok University

E-mail: dr.p1559@gmail.com

Received: 26 September 2023

Revised: 29 October 2024

Accepted: 7 November 2024

บทคัดย่อ

บทความเรื่องโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ ผู้เขียนมีแนวคิดการนำเสนอการกระจายอำนาจที่เต็มรูปแบบ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจท้องถิ่น แต่ปัจจุบันการกระจายอำนาจผ่านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นยังไม่เต็มรูปแบบ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นประเทศไทยมี 2 รูปแบบ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นทั่วไป และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และพัทยา โดยบทความนี้จะนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการแบบชั้นเดียว เน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง และมีสถานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของแต่ละเขต ๆ ละ 1 คน และพื้นที่ 50 เขตของกรุงเทพมหานครนั้นมีข้าราชการประจำในทุกเขต การปฏิบัติการกิจงานของเขตจะปฏิบัติตามรูปแบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ การทำงานต้องเป็นไปตามนโยบายของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหาที่ตามมา คือ ขาดโครงสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละเขตที่ควรเข้ามาในรูปแบบผู้บริหารระดับ

เขต และฝ่ายนิติบัญญัติระดับเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น หรือเพิ่มสภาพเมืองให้มาจากตัวแทนประชาชนทุกสาขาวิชาชีพในแต่ละเขต โดยสภาพเมืองจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเรียกว่าเป็นการกระชับการมีส่วนร่วมให้เกิดการกระจายอำนาจเข้าสู่ทุกชุมชนนั่นเอง ซึ่งโครงสร้างระดับเขตดังกล่าวเรียกว่าโครงสร้างชั้นล่าง โดยบทความจะเปรียบเทียบให้เห็นถึงมหานครใหญ่ของโลก ได้แก่ มหานครนิวยอร์ก มหานครลอนดอน มหานครปารีส มหานครโตเกียว ที่มีโครงสร้างการบริหารแบบ 2 ชั้น มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีโครงสร้างแบบชั้นบนชั้นเดียว ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พุทธศักราช 2560 ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจึงต้องเต็มรูปแบบ เรียกว่าโครงสร้างการปกครองแบบ 2 ชั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยและสร้างความใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่น สนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-self Government) ให้มากที่สุดนั่นเอง

คำสำคัญ: กรุงเทพมหานคร, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

In this article concerning on Bangkok Metropolitan for full Decentralization. The author's idea is to present full decentralization. The new Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2017, places importance on the decentralization of power to local areas. But at present, decentralization through local government in Thailand is not yet complete. There are 2 types of local government in Thailand: general local government with special forms of local government consisting of Bangkok and Pattaya. This article will present a special form of local government, Bangkok, which has a single-tier administrative structure. Emphasis on centralizing power in the elected Governor of Bangkok. And there is a legislative council elected by each district, 1 person, and the 50 districts of Bangkok have civil servants stationed in every district. The performance of missions in the district will follow the regional government model for the most part. Work must be in accordance with the policies of the Governor of Bangkok. The problem that follows is There is a lack of public participation structures in each district that should come in the form of district level administrators. and the district level legislature that is elected by the people in that district. or add a citizens' council made up of representatives of people from all walks of life in each area. The Citizens Council will act as an advisor, which is called a strengthening of participation to decentralize power into every community. Such district-level structures are called ground-level structures. The article will compare the world's major cities, including New York City, London City, Paris City, and Tokyo City. With a two-

tier administrative structure, only Bangkok has a single-tier administrative structure. Therefore, in order to comply with the new Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2017, regarding the decentralization of power to local areas. The administrative structure of Bangkok must therefore be full. It is called a two-tiered governance structure to enable the development of democracy and build closeness with the people within the local area. Responding to the diverse needs of local people and strengthen local government by the people (Local-Self Government) as much as possible.

Keywords: Bangkok Metropolitan, Decentralization, Local Government

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีพัฒนาการของรูปแบบการกระจายอำนาจที่มากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น หมายถึง การได้รับถ่ายโอนหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบ ตลอดจนต้องมีอิสระจากการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ที่สามารถสร้างความมุ่งมั่นให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเท่าเทียม ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเป็นการกระจายด้านความต้องการที่แท้จริงของประชาชนจากการที่อดีตถูกเพิกเฉยจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางมักมองปัญหาในท้องถิ่นจากมุมมองของผู้ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ไม่เข้าใจวิถีของท้องถิ่นว่าต้องการอะไร ส่วนกลางจึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่นได้

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พุทธศักราช 2560 ที่ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ซึ่งกรุงเทพมหานคร (กทม.) ปัจจุบันนั้น เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และมีความสำคัญในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่ได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2535 และมีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และยังมีการปรับปรุงแก้ไขต่อมาอีก 4 ครั้ง (พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2550) ซึ่งเป็นการแก้ไขย่อยในระดับรายละเอียดของบางมาตรา แต่หลักการรูปแบบและโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ยังคงเดิม โดยเฉพาะแต่ละเขตนั้นจะมีสำนักงานเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องบริการกับประชาชนในระดับพื้นที่โดยตรง การปฏิบัติการกิจงานของเขตจะอิงรูปแบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ โดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครมาตรา พ.ศ. 2528 มาตรา 69 (1) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558) ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

จึงเรียกว่าได้ว่ากรุงเทพมหานครนั้น ยังคงดำรงสถานะภาพการทำงานแบบเดิม (Status Quo) เพียงแต่เปลี่ยนบทบาทเป็นชื่อของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น งานของสำนักงานเขตจึงไม่ได้จึงเป็นงานในรูปแบบเดิม ๆ ที่ตั้งรับเพื่อรอให้บริการในการแก้ปัญหาเสียมากกว่าขาดการเน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่โดยตรง การปฏิบัติงานนั้นต้องทำงานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมโดยตรง และโครงสร้างงานจะเห็นว่าถูกเน้นไปที่งานบริการสาธารณะเชิงมหภาคเสียมากกว่า เรียกได้ว่าจะเป็นการออกแบบโครงสร้างระดับเดียว โดยอำนาจนั้นจะไปรวมศูนย์ยังอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นข้าราชการเมืองมาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นองค์กรนิติบุคคลเดี่ยวที่มีขนาดใหญ่และใหญ่เกินไป มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ (Greater Coverage of Territory Sovereignty) มากเกินไป และช่วงการควบคุมนั้นกว้างเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว จึงเป็นผลทำให้การบริหารในระดับพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ การให้บริการจึงไม่สามารถตอบสนอง และส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครในรูปแบบโครงสร้างศูนย์รวมอำนาจดังกล่าว จึงไม่ส่งเสริมและสนับสนุนภาระกิจในระดับพื้นที่ เพราะขาดการกระจายบริการไปยังชุมชน ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในเชิงบริหารที่แตกต่างกันได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นถือเป็นโจทย์ที่สำคัญ เป็นเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ซึ่งต้องแปลงให้เป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

การกระจายอำนาจและรูปแบบเมืองมหานครของโลก

ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

คำว่า Decentralization นั้น มาจากคำว่า de คือ ยุติหรือเลิก รวมกับคำว่า Centralization คือ การรวมศูนย์ ฉะนั้น คำว่า Decentralization ในความหมายที่ถูกต้องคือ คำว่า “ยุติการรวมศูนย์” ซึ่งหากใช้ในศัพท์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือยุติรัฐรวมศูนย์นั่นเอง แต่ที่ผ่านมารากลับไปใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายที่แท้จริง เพราะถ้าใช้คำว่ากระจายก็จะหมายถึง “การให้” หรือ “หยิบยื่นให้” หรือ “แล้วแต่จะให้” ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า “คืน” (ที่ไปเอาของเขามา) หรือ “ยุติ” และยังมีคำว่า “อำนาจ”

เข้าด้วยแล้ว ยิ่งคลาดเคลื่อนเพราะบางประเภทของ Decentralization ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจเลย (ชานาญ จันทรเรือง, 2549) การกระจายอำนาจหรือการยุติรัฐรวมศูนย์ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบทางการบริหารในการกิจสาธารณะจากรัฐบาลกลางสู่ระดับล่างหรือองค์กรอิสระที่เสมือนรัฐบาลและ/หรือองค์กรเอกชน หรือการกระจายอำนาจ คือ การมุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในทางการเมือง และการบริหาร โดยแบ่งอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ และท้องถิ่นภายใต้กรอบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นโดยให้น้ำหนักระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่มุ่งให้อำนาจและความรับผิดชอบกับรัฐบาลกลาง (วุฒิสาร ดันไชย, 2560) การกระจายอำนาจจะยังำถึงการจักระบบการปกครองท้องถิ่น ที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่าง ๆ หรือถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Authority) การดำเนินภารกิจของตัวแทน (Agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ (Turner, 1999) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ(Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น (Saito, 2011)

วุฒิสาร ดันไชย (2560) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชาชนเป็นของตนเอง

สอดคล้องกับ Alan (2002) กล่าวว่า “ประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจสูง มักปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย และเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวาง ที่ต้องอาศัยการพัฒนาโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองที่มีประสิทธิภาพ”

สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น ถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กรสรุปได้ว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่การบริหารมหานครต่าง ๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน ปารีส กทม. ฯลฯ
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก/ ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกา หรือ อบต. ของไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมี ลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท (ชัยญพัทธ์ ฐริพินินันท์, 2565) ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

1.2 เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ หรือ องค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้ สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

2.1 กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2.2 เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบทั่วไป		รูปแบบพิเศษ
ชั้นบน (Upper Tier)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด		กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา
ชั้นล่าง (Lower Tier)	เทศบาล (ตำบล, เมือง, นคร)	องค์การบริหารส่วนตำบล	

ภาพที่ 1 ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) ของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานครของโลก

ลักษณะของมหานครจะมีอาณาเขตที่เป็นเมืองมารวมกัน โดยมีการขยายตัวจากเมือง ๆ หนึ่งไปสู่ชานเมืองและขยายตัวออกไปอีก เกิดเป็นเทศบาลทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่เป็นบริเวณติดต่อกันไปจนดูไม่ออกว่าตรงไหนเป็นเขตเมือง เขตนคร เขตเทศบาล หากพิจารณาในการปกครองท้องถิ่น เขตชุมชนเหล่านี้ประกอบด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซับซ้อนมากมาย หลาย ๆ สิบหน่วย การบริหารมีความยุ่งยากซับซ้อนเหลือล้น มีข้อพิพาททะเลาะเบาะแว้งกันอยู่เป็นปกติ จำนวนประชากรในเขตมหานครจึงย่อมจะต้องมีมากกว่าเขตอื่น การประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นการค้า การอุตสาหกรรม ช่างฝีมือและลูกจ้าง กล่าวกันว่าประชากรในเขตมหานครมีการศึกษาดีกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งมักจะเป็นประชากรที่ร่ำรวยมั่งคั่งกว่าประชากรในชุมชนอื่นด้วย ลักษณะของนครหลวงในด้านเขตพื้นที่นี้ไม่มีการกำหนดแน่นอนว่าจะมีจำนวนเท่าใด เป็นแต่แบ่งถึงลักษณะที่มีเมืองเป็นศูนย์กลางเมืองหนึ่ง และมีเมืองอื่น ๆ ประกอบกันโดยลักษณะของเมืองคล้ายคลึงกัน และด้านประชากรก็เน้นที่สภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพที่เหมือน ๆ กัน และอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นมีจำนวนมากกว่าเขตอื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับอาณาเขตของที่อยู่อาศัย ส่วนในด้านการปกครองนั้น นอกจากจะครอบคลุมหน่วยการปกครองหลายหน่วยและหลายประเภทแล้ว มหานครยังเป็นศูนย์กลางทางการเมือง เป็นศูนย์รวมอำนาจทางการเมือง เนื่องจากเป็นสถานที่ตั้งทำการของรัฐบาลแห่งชาติ เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง นอกจากนี้บางมหานครยังเป็นสถานที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ อีกด้วย และการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นระดับมหานครในหลาย ๆ มหานครจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System)

แนวคิดและสภาพธรรมชาติเมืองระดับมหานคร

คำว่า Metropolis เป็นรากศัพท์เดิมของกรีก มีความหมายว่า Mother หรือ Parent City เดิมจึงหมายถึงชั้นของเมืองต่าง ๆ ในระยะต่อมา จึงได้ถูกนำไปใช้กับเขตชุมชนใหญ่และเขตชุมชนที่มีความเจริญ เช่น Paris, London, New York (ไพบูลย์ ช่างเรือน, 2522) ลักษณะของมหานครเป็นปรากฏการณ์หลายแง่หลายมุม อาจจะมองเป็นระบบการปกครองหรือองค์กรทางสังคม หรือหน่วยทางเศรษฐกิจหรือแหล่งรวมของ ผู้คน หรืออาจเป็นเพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตหนึ่งเท่านั้นซึ่งมุมมองต่าง ๆ ก็จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ ความสนใจ และวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคล

ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานครโดยทั่วไป

ลักษณะทางการปกครองพื้นที่และประชากร ซึ่งลักษณะสำคัญของมหานครนั้นจะต้องมีขนาดใหญ่ โดยตามปกติแล้วในเขตมหานครจะประกอบด้วยเมืองหลายเมือง และมีศูนย์กลางอย่างน้อยหนึ่งเมือง เพราะฉะนั้นแล้วจำนวนประชากรในมหานครก็ต้องมีจำนวนมาก เนื่องจากมีการอพยพเข้ามาหาแหล่งทำงาน หรืออพยพเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น นอกจากมหานครจะมีขนาดใหญ่แล้ว ลักษณะที่

สำคัญของมหานครอีกประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ คำว่า ศูนย์กลาง จึงหมายถึงจุดรวมทางสังคม การเมือง และทางเศรษฐกิจ (สมจิต สุคนธสวัสดิ์, 2513)

การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับมหานคร วิธีการตามระบบการปกครองสองระดับนี้ ได้รับความนิยอย่างกว้างขวาง ได้แก่ Federation การจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่มหานครทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ หลายประการ การปกครองรูปแบบนี้มีผลดีคือ เป็นวิธีการสะดวกทางการเมือง และสามารถจะรวมอำนาจการปกครองไว้บางส่วน และได้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันที่ชนะผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (Voter) ในท้องถิ่น มักจะเห็นว่าแผนงานต่าง ๆ ที่ปรากฏออกมา มักจะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจ ระบบที่มีการปกครองสองระดับ เป็นวิธีแก้ปัญหามหานครที่นำเอาระบบการปกครองเขตต่าง ๆ ที่จำเป็น และได้ผลในทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาและจัดความยุ่งยากเกี่ยวกับการครอบคลุมพื้นที่หน่วย การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของมหานคร

สำหรับองค์ประกอบธรรมชาติเบื้องต้นของมหานครนั้น มีประเด็นสำคัญ (อุดม ทุมโฆสิต, 2525) ดังนี้

1. มีสถานะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมสำคัญของประเทศ เช่น ศูนย์กลางทางการเมือง การปกครอง ศูนย์กลางทางธุรกิจ ศูนย์กลางความมั่งคั่ง ศูนย์กลางการจ้างงาน ศูนย์กลางสารสนเทศ และ ศูนย์กลางผลประโยชน์และโอกาสต่าง ๆ เป็นอาทิ ความเป็นศูนย์กลางดังกล่าวรวมไปถึงปัญหาทั้งหลายของประเทศจะไหลมารวมศูนย์กันที่มหานครด้วย

2. เป็นประตูของประเทศที่เปิดไปสู่นานาชาติที่มีสัมพันธไมตรีต่อกัน ทำให้มหานครมีฐานะเป็นจุดศูนย์กลาง (Hub) ของนานาชาติด้วยในที่สุด

3. มหานครเป็นศูนย์กลางของผลประโยชน์ มีความหนาแน่นคับคั่ง และมีความรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงมากเป็นพิเศษในทุกมิติของเมือง การเปลี่ยนแปลงที่รีบเร่งและความหนาแน่นคับคั่งนี้ เกิดจากการแข่งขันแย่งชิง และนำไปสู่ความขัดแย้ง เสื่อมโทรมตามมามากมาย ซึ่งหากแก้ไขไม่ทันการ ก็จะเหนียวรั้งให้เกิดความเสื่อมโทรมในที่สุด

4. มหานครเป็นศูนย์รวมแห่งปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสลัม ปัญหาคนเร่ร่อนจรจัด โสเภณี และปัญหาอันเนื่องมาจากการเรียกร้องชุมนุมที่ละเมิด กฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมจรรยา เป็นต้น

เปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของ 5 มหานครของโลก

เมืองมหานครในประเทศที่พัฒนาแล้วจะพัฒนาการของรูปแบบการกระจายอำนาจ โดยมีโครงสร้างการปกครองที่เป็นตัวอย่างในการเปรียบเทียบ ได้แก่

1. มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา (จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, 2550)

การปกครองท้องถิ่นมหานครนิวยอร์ก รัฐธรรมนูญแห่งรัฐนิวยอร์กกำหนดให้มีองค์กรนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย สำหรับมณฑลเมืองและหมู่บ้านต่าง ๆ องค์กรนิติบัญญัติเหล่านี้ได้รับอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นตามความจำเป็นเพื่อให้บริการแก่พลเมืองของตน และปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ เขตการปกครองของรัฐนิวยอร์กจึงเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ให้บริการในท้องถิ่นในรัฐนิวยอร์ก รัฐแบ่งออกเป็นเมืองมณฑล เรียกว่า “เมือง” และหมู่บ้าน (เขตเลือกตั้งเดียวห้าเขตของนครนิวยอร์กมีเขตแดนเดียวกับมณฑล) รูปแบบเป็นองค์กรเทศบาล โดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนิวยอร์กภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐนิวยอร์กเป็นหน่วยงานเดียวที่สามารถสร้างหน่วยงานของรัฐในรัฐ มีรัฐบาลของตัวเองบางครั้งไม่มีพนักงานที่ได้รับค่าจ้างที่ให้บริการในท้องถิ่น ศูนย์ของประชากรที่ไม่ได้จัดตั้งและมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือไม่มีบริการจะกำหนดให้ชุมชนไม่ว่าจะเป็นเทศบาลถูกกำหนดให้เป็นเมือง หรือหมู่บ้าน ไม่ได้กำหนดโดยประชากรหรือพื้นที่ แต่ในรูปแบบของรัฐบาลที่เลือกโดยผู้อยู่อาศัยและได้รับอนุมัติจากนิวยอร์กสภานิติบัญญัติ การที่มณฑลและเทศบาลที่รวมเข้าด้วยกันในรัฐนิวยอร์ก ทำให้การบริการแก่ผู้อยู่อาศัย และควบคุมคุณภาพได้ดี

การจัดโครงสร้างการปกครองชั้นบน เรียกว่า มหานครนิวยอร์ก การจัดหน่วยปกครองชั้นล่าง เรียกว่า เขตการปกครอง (Borough) มหานครนิวยอร์ก ฐานะเสมือนจังหวัดท้องถิ่นของมลรัฐ Borough ฐานะเสมือนเทศบาล ภายใต้จังหวัด ท้องถิ่นแต่ละ Borough จะประกอบด้วยเขต ชุมชนที่เรียกว่า (Community District) รองรับว่าเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน และประชาชนชุมชน ที่มาจากการเลือกตั้ง

2. มหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ (พจนานัลย์ ไชยรังสี, 2550)

เขตมหานครลอนดอน การจัดโครงสร้างในส่วนนี้จะแบบสองชั้น ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอนจำนวน 32 แห่ง รวมกับสหการนครลอนดอนอีกแห่งหนึ่ง รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง ในขณะที่ส่วนของโครงสร้างชั้นบนจะมีสำนักบริหารมหานครลอนดอนซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด

- โครงสร้างระดับบน เป็นการบริหารของเทศบาลกรุงลอนดอน มีนายกเทศมนตรีเทศบาลกรุงลอนดอนทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลกรุงลอนดอน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน

- โครงสร้างในระดับล่าง จะประกอบไปด้วยเทศบาลนครลอนดอน และเทศบาลต่าง ๆ (London Boroughs) เฉพาะเทศบาลนครลอนดอน เรียกว่า นายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน ส่วนเทศบาลต่าง ๆ เรียกว่า นายกเทศมนตรี หรือประธานสภาเทศบาล

3. มหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศส (จุฬารัตน์ บางยี่ขัน, 2550)

โครงสร้างในระดับบนของมหานครปารีส จะประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดปารีส หรืออาจจะเรียกว่าผู้ว่าราชการกรุงปารีส ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัดหรือสภาจังหวัดปารีส

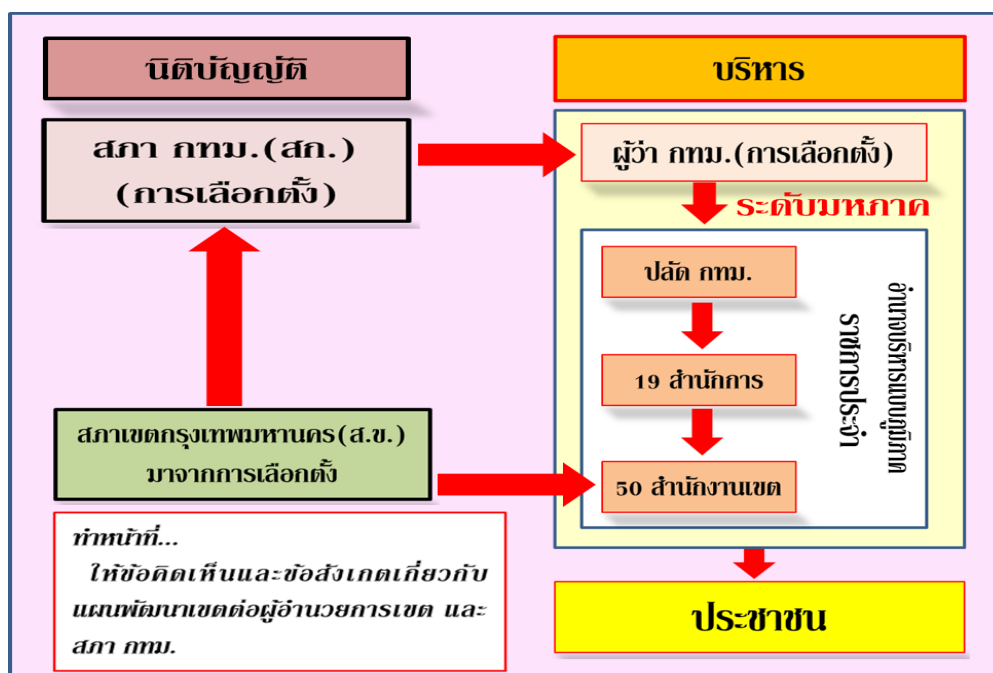
โครงสร้างในระดับล่างของประเทศฝรั่งเศสจะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี กับสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมกล่าวคือ มาจากสมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองว่า จะให้ใครดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้จะมีฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากน้อยเพียงใด ก็เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายของการบริหารท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

4. มหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น (กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, 2556)

สำหรับโครงสร้างในระดับบนเป็นการบริหารของจังหวัด โตเกียวหรือกรุงโตเกียว โดยแบ่งเป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดโตเกียว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดดังกล่าว

โครงสร้างในระดับล่างจะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ชั้นใน และพื้นที่ชั้นนอก ซึ่งพื้นที่ชั้นในก็จะประกอบด้วยเทศบาล นคร โตเกียว และเทศบาลนครต่าง ๆ มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกันกับ โครงสร้างระดับบน ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีนครโตเกียวมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน สำหรับพื้นที่ชั้นนอก จะมีการเลือกตั้งแต่เฉพาะสภาเทศบาลเท่านั้น ส่วนการบริหารงานของพื้นที่ชั้นนอกจะยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกรุงโตเกียว

5. กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย



ภาพที่ 2 ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างกรุงเทพมหานครชั้นเดียว

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบเน้นไปในด้านลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นโครงสร้าง 1 ชั้น โดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่า กรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยเป็นตัวแทนเขตละ 1 คน โดยในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้นประกอบด้วย 50 เขต สำหรับในแต่ละเขตจะมีข้าราชการประจำที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

แผนภูมิการเปรียบเทียบลักษณะเมืองมหานครในลักษณะโครงสร้างการปกครองแบบสองชั้นจะมีบริบทที่สำคัญ ดังนี้

การจัดโครงสร้างการปกครองของมหานครเมืองใหญ่ของโลก



ภาพที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของ 5 มหานครของโลก

ลักษณะทั่วไปของท้องถิ่นชั้นบน มีประเด็นน่าสนใจดังนี้

1. องค์การชั้นบนจะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ (Greater Coverage of Territory Sovereignty) และเป็นกลไกหลักในการบริหารการปกครองให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐและประชาชนในพื้นที่ทั้งหมด แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ด้านการกิจต้องมีน้อยเท่าที่จำเป็น Lesser Coverage of Functional Sovereignty) เพราะหน้าที่ใด ท้องถิ่นชั้นล่างสามารถทำได้ ควรมอบให้ท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบ

2. การบริหารมหานครจะบริหารโดยมีองค์คณะ (Executive Board or City Beard) หรือไม่ได้ แต่ทีมบริหารจะประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุด 1 คน (Mayor or Governor) เป็นหัวหน้าทีม นอกจากนั้นจะมีระดับรองลงไปตามจำนวนที่เหมาะสม (4-40 คน) การจัดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร แต่ละคนมีลักษณะยืดหยุ่นขึ้นกับความเหมาะสม สำหรับที่มาของผู้บริหารอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ และมีวาระตามวาระการเลือกตั้ง (4-6 ปี)

3. ทุกมหานครมีฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการออกข้อบังคับของท้องถิ่น กลั่นกรอง ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับรูปแบบความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ที่มาของสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บางแห่งมาโดยตำแหน่ง (เช่น จากท้องถิ่นระดับรองลงไป) และบางแห่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับบนของมหานคร จะมีฐานะเป็นทั้งจังหวัดภูมิภาค (เป็นตัวแทนของรัฐ) และเป็นของท้องถิ่นควบคู่กันไป

ดังนั้น การจัดโครงสร้างระหว่างรัฐกับมหานครและการจัดโครงสร้างระหว่างมหานครระดับบนและระดับล่าง จึงมีความสำคัญ

ลักษณะทั่วไปของท้องถิ่นชั้นล่าง มีประเด็นน่าสนใจดังนี้

1. มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น แต่อนุมานได้ว่า มีฐานะเป็นเทศบาลนคร (Cities or Grand Municipalities) (ข) มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแตกต่างกันใหญ่บ้างเล็กบ้าง เช่น Borough ของมหานครนิวยอร์ก จัดให้เป็นท้องถิ่นระดับล่างขนาดใหญ่โดยให้มีขนาดพื้นที่ถึง 157.2 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรโดยเฉลี่ยถึง 1.7 ล้านคน ซึ่งขนาดประชากร 1.7 ล้านคน นี้ถือว่าใหญ่มาก ดังนั้น Borough ของนิวยอร์กจึงมีหน่วยการปกครองถึงท้องถิ่นถึงชุมชนระดับล่างลงไปอีกเรียก Community District ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีกฎหมายรองรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Borough ส่วน London Borough มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน (คือ 144.2 ตารางกิโลเมตร) แต่มีประชากรเฉลี่ยเพียง 227,636 คน และภายในเขต London Borough ก็มีเขตย่อย ๆ ลงไป คือ Districts และ Neighborhoods เช่นกัน สรุปได้โดยรวมแล้วขนาดของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างของมหานครควรมีขนาดพื้นที่อย่างน้อย 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอย่างน้อย 200,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

2. ลักษณะของฝ่ายบริหาร อาจมาจากการเลือกตั้งทางตรง (เช่น Borough President ของมหานครนิวยอร์ก และเขตการปกครองพิเศษ (Special Wards) ของมหานครโตเกียว) หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (เช่น Ford Mayor ของ City of London) ก็ได้ขึ้นกับวัฒนธรรมและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ มีข้อสังเกตที่สำคัญว่า ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นชั้นล่างมีลักษณะเป็นทีม ประกอบด้วย ผู้บริหารสูงสุด และมีรองผู้บริหารสูงสุดตามจำนวนที่เหมาะสมของประเทศ

3. ลักษณะของฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ของมหานครนิวยอร์ก ทำหน้าที่เป็น Borough Board ด้วย โดยมีกรรมการเป็นแบบไตรภาคี คือ (ก) มาจากการเลือกตั้ง (ข) มาจากการแต่งตั้งของ Borough President (ค) มาโดยตำแหน่ง คือ ประธานคณะกรรมการชุมชน (Chairperson of Community Boards) ส่วนของมหานครโตเกียว สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

4. อำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ส่วนใหญ่มีภารกิจสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ โดยได้จัดแบ่งความรับผิดชอบและความร่วมมือกับท้องถิ่นระดับบน และท้องถิ่นใกล้เคียงเอาไว้ชัดเจน นอกจากนั้น การดำเนินงานในระดับพื้นที่จะให้ความสำคัญสูงแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย แต่ละท้องถิ่นมีลักษณะโดดเด่นแตกต่างกัน

บทบาทกรุงเทพมหานครกับแนวทางการกระจายอำนาจที่แท้จริง

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นเป็นมหานครขนาดใหญ่มาก มีขอบเขตความรับผิดชอบมาก เพราะไม่มีท้องถิ่นระดับล่างมาช่วยแบ่งเบาภาระ ดังนั้น กลไกการทำงานทางการปกครองของกรุงเทพมหานครจึงขึ้นกับข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากประชาชน และเป็นชีวิตว่ารูปแบบโครงสร้างการทำงานยังมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ กรุงเทพมหานครจึงมีรูปแบบที่แตกต่างจากมหานครอื่น คือ มีรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง

โดยอำนาจทางปกครองทั้งหมด รวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะใช้อำนาจผ่านระบบราชการขนาดใหญ่ในการนำนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง การออกแบบให้หน่วยปกครองมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์เช่นนี้ ทำให้กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีระบบราชการขนาดใหญ่รองรับเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน รูปแบบระบบงานเช่นนี้ ประสิทธิภาพของงานจะต่ำเนื่องจากระบบราชการมีกฎระเบียบกฎเกณฑ์มาก และข้าราชการย่อมจะต้องยึดถือระเบียบเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติมากกว่าการยึดถือการสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ผลก็คือในที่สุดข้าราชการจะยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของงานจะตกต่ำ ความพึงพอใจของประชาชนก็จะตามไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ความคาดหวังของประชาชนต่อกระบวนการปกครองท้องถิ่นจะลดลงเรื่อย ๆ นั่นหมายความว่าประชาชนจะไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการปกครองของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดความเฉื่อยชาทางการเมืองการปกครอง อันจะนำไปสู่ความไม่ศรัทธาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยรวมด้วย

ปัจจุบัน ด้วยสภาพของกรุงเทพมหานครที่ถูกรุมเร้าด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น ปัญหารถจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาผังเมือง และอื่น ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนถึงจุดอ่อน หรือข้อจำกัดของรูปแบบกรุงเทพมหานครว่าทำไมการกระจายอำนาจทางการบริหารที่เต็มรูปแบบเป็นคำตอบได้ (อรทัย กึกผล, 2557) ดังนี้

1. ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ

กรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างใหญ่กว่า 1,500 ตารางกิโลเมตร หากแต่โครงสร้างการบริหารที่เป็นอยู่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร การขาดการมอบอำนาจอย่างเหมาะสมและพอเพียงในระดับเขต ส่งผลให้การบริการและการแก้ปัญหาแก่ประชาชนในระดับพื้นที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์

2. ปัญหาความไม่เพียงพอของอำนาจหน้าที่

ถึงแม้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจำนวนมาก หากแต่ให้อำนาจไว้น้อยไม่เพียงพอให้สามารถแก้ไขปัญหา ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีลักษณะความเป็นเมืองสูง ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งประชาชนมีมาตรฐานและความต้องการ บริการสาธารณะที่ซับซ้อนขึ้น ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการจัดบริการสนองความต้องการแก่ประชาชน อาทิเช่น บริการสาธารณสุขปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา หรือขนส่งมวลชนที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ความสามารถในการจัดการปัญหาของกรุงเทพมหานครยังมีข้อจำกัดจากการขาดบูรณาการของอำนาจหน้าที่ ด้วยเหตุที่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการอำนาจ การจัดการปัญหาหนึ่ง ๆ จึงถูกแบ่งไว้หลายหน่วยงาน (Functional Fragmentation) จนทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดการปัญหาได้เพียงลำพัง เช่น การจราจรมีหน่วยงานรับผิดชอบจำนวนมาก เช่น องค์การขนส่ง

มวลชน ดูและระบบขนส่งมวลชน สำนักงานตำรวจ ดูและบบจราจร กรมการขนส่ง ดูและการจดทะเบียนรถ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่เพียงด้านวิศวกรรมจราจร จัดเส้น ป้ายและสัญญาณต่าง ๆ

3. ปัญหาความสัมพันธ์กับประชาชน

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางมาก องค์การมีขนาดใหญ่โต ประกอบกับสภาพความเป็นสังคมเมือง ส่งผลให้ขาดความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารกับประชาชน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครกับการบริหารกรุงเทพมหานครในรูปแบบปัจจุบันที่ยังให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง ขาดกลไกอย่างเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานโดยตรง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานครและประชาชนในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อประชาชน

4. ปัญหาทางด้านการเมือง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นที่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และการที่รัฐบาลมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การทำงานของกรุงเทพมหานครและรัฐบาลเกี่ยวพันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมืองระดับชาติ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นสนามแข่งขันที่ได้รับความนิยมสูง มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ร่วมในการเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดการก้าวถอยการทำงานระหว่างกรุงเทพมหานครและรัฐบาล ดังจะเห็นว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีโครงการจำนวนมากซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครดำเนินการโดยรัฐบาล การบริหารงานของกรุงเทพมหานครขาดความอิสระ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาคือต้องใช้งบประมาณจำนวนมากต้องได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งหากผู้บริหารกรุงเทพมหานครและรัฐบาลมาจากต่างพรรคการเมืองอาจมีปัญหาในการสนับสนุนและประสานงาน

5. ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

ถือเป็นปัญหาใหญ่สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพื้นที่การบริหารงานครอบคลุมทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ทำให้สะท้อนภาพปัญหาในอีกหลาย ๆ ด้วยกัน อาทิ เช่น ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการที่มีข้าราชการ และลูกจ้างเป็นจำนวนมาก แต่อัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่ได้เทียบเท่ากับภาคเอกชน ในขณะที่ความเจริญและค่าครองชีพในกรุงเทพมหานครมีอัตราที่สูง เนื่องจากเป็นศูนย์กลางรวมความเจริญและทันสมัยต่าง ๆ จึงทำให้การทำงานไม่เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร แต่ค่าตอบแทนยังคงอิงระบบราชการอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้ ปัญหาทางด้านโครงสร้างของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะในระดับชั้นบนเอง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารที่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะต้องมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีอาจสามารถทำได้อย่างแท้จริง อาทิเช่น ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานครเท่านั้น ไม่มีสิทธิให้คุณให้โทษให้โทษแก่ข้าราชการประจำเหมือนผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานคร ในขณะที่เลขานุการสภากรุงเทพมหานครเองก็เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น โครงสร้างของสภากรุงเทพมหานครจึงมีแต่รูปแบบตามกฎหมายเข้ามาคานอำนาจฝ่ายบริหารของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติ การตั้งกระทู้เพื่อถามฝ่ายบริหาร และเสนอญัตติต่อสภากรุงเทพมหานครเพื่อลงมติให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติเท่านั้น แม้แต่กระทู้ที่ให้ฝ่ายบริหารตอบ ฝ่ายบริหารอาจจะไม่ตอบตามที่มีการตั้งกระทู้ถามก็ได้ หรือญัตติของสภากรุงเทพมหานครที่ให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติ ฝ่ายบริหารอาจไม่ปฏิบัติก็ได้ โครงสร้างของสภากรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร เพื่อตรวจสอบการบริหารได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่มีระบบชั้นเดียวดังกล่าวปัจจุบัน ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการขาดความสมดุลในการถ่วงดุลไม่มีที่สิ้นสุดอย่างแน่นอน เพราะกรุงเทพมหานครเองที่ไม่มีโครงสร้างระดับล่างที่เปิดโอกาสให้ประชาชนระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนในโครงสร้างระดับล่างโดยเฉพาะในเขตต่าง ๆ จึงไม่สามารถที่จะคาดหวังได้ว่าประสิทธิภาพในการบริการต่อสาธารณะจะเกิดขึ้นจริงแก่ประชาชน เพราะผู้บริหารระดับเขตนั้นทำงานตอบโจทย์ต่อนโยบายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหลัก และสามารถมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งการโยกย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่นต่างเขตได้ตลอดเวลา ซึ่งต่างจากหลาย ๆ เมืองมหานครของโลกที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งด้านการบริหารและนิติบัญญัติ ที่ความมีประสิทธิภาพของการบริหารระดับล่างมีระบบการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติระดับล่าง รวมทั้งสามารถวัดได้โดยประชาชนในเขตของตนเอง

สรุป

ดังนั้น โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจปัจจุบันนั้น สรุปได้ว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อย่างแท้จริง โดยรัฐธรรมนูญ 2560 ได้วางกรอบสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การนำหลักการไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดจากโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ แต่ขณะเดียวกันในบริบทของมหานครสมัยใหม่ต้องการความยืดหยุ่นและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว การปฏิรูปโครงสร้างกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องดำเนินการในสองระดับควบคู่กัน คือ การปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นระบบสองชั้นที่มีการกระจายอำนาจทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ และการปฏิรูประบบราชการและวัฒนธรรมการบริหารแบบรวมศูนย์ โดยต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สร้างกลไกถ่วงดุลอำนาจ พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในระดับท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการ

ของประชาชนในพื้นที่ โดยมีประเด็นสำคัญในบริบทการมีส่วนร่วมในมิติของประชาชนที่เป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. โครงสร้างกรุงเทพมหานครไม่ตอบโจทย์ต่อการมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครแล้วจะพบว่า ไม่เป็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะฐานเมืองของกรุงเทพมหานครที่ประกอบด้วย 50 เขต ที่โครงสร้างไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเข้ามามีบทบาททบทวนในการบริหารจัดการภายในเขตโดยตรงที่ผ่านการเลือกตั้ง และไม่มีสถานิติบัญญัติของเขต จึงไม่ตอบสนองต่อหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

2. ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเขต

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะมีโครงสร้างในการเลือกผู้บริหารกรุงเทพมหานครชั้นเดียวในระดับบน สำหรับระดับล่างซึ่งประกอบด้วย 50 เขต ที่เป็นฐานเมืองของกรุงเทพมหานคร ยังเป็นภารกิจของข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารที่ไม่ได้มาจากประชาชน การทำงานต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การแก้ปัญหาในเขตจึงทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้ง ดังเช่นทุกจังหวัดในประเทศไทยที่มีเทศบาล และ อบต. เข้ามาเป็นผู้บริหารในพื้นที่ระดับล่าง

3. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะของประชาชนมีข้อจำกัด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ถือเป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย สำหรับการเปิดช่องทางให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรม และร่วมติดตามตรวจสอบ มีลักษณะการดำเนินงานทั้งในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคมและองค์กร อาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้นั้น เรียกได้ว่าปัจจัยเหล่านี้ยังเป็นข้อจำกัด เพราะโครงสร้างการบริหารงานเขตยังเป็นภารกิจหลักของข้าราชการประจำเขต จึงทำให้เกิดช่องว่างไม่มีพื้นที่เพียงพอที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตนั้น ๆ มีส่วนร่วมโดยเฉพาะกิจกรรมสาธารณะซึ่งประชาชนในเขตนั้น ๆ ต้องมีส่วนได้รับโดยตรง

4. ความไม่สมดุลในระบบการบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

ที่ภาระงานหลักของผู้ว่ากรุงเทพมหานครอยู่ที่การตอบโต้ต่อโครงการมหาคมากกว่า การบริการสาธารณะในโครงการระดับเขตที่มีปัญหาที่แตกต่างกันเฉพาะพื้นที่ รวมทั้งถูกมองเป็นภาระงานรอง เพราะมีข้าราชการระดับเขตเป็นผู้บริหารอยู่แล้ว และเพราะความที่กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นเมืองหลวง และเป็นศูนย์กลางของประเทสนั้น จึงทำให้มีทัศนคติในมุมมองภาระงานของกรุงเทพมหานครว่า ภารกิจหลักเป็นเชิงมหาคเสียมากกว่า จนทำให้ความสำคัญในสัดส่วนงานและงบประมาณที่ต้องใช้ บริการสาธารณะต่อชุมชนในเขตต่าง ๆ กลายเป็นปัจจัยรองที่ถูกลดความสำคัญลง

จากประเด็นปัญหาสำคัญ 4 ประการของกรุงเทพมหานครที่กล่าวถึงข้างต้น เรียกว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบ แนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครจึงต้องให้ความสำคัญต่อโครงสร้างการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ นั่นหมายถึงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครต้องกำหนดให้เป็นแบบสองชั้น (Two-tier System) ซึ่งจะเป็นไปตามแนวทางเดียวกับเมืองมหานครของโลกที่ได้เปรียบเทียบ ได้แก่ มหานครนิวยอร์ก มหานครลอนดอน มหานครปารีส และมหานครโตเกียว ซึ่งมหานครของโลกนั้นจะมีโครงสร้างเป็นแบบสองชั้น (Two-Tier System) ตามแนวทางการกระจายอำนาจของประเทศ

ดังนั้น แนวทางกำหนดรูปแบบโครงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น (Two-tier System) จะเป็นการกระจายอำนาจในการบริการสาธารณะ ดังนี้

1. โครงสร้างชั้นบน (Upper Tier) จะเป็นโครงการระดับมหาค

ยังเป็นรูปแบบเดิม คือ ฝ่ายบริหารได้แก่ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และด้านนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง 50 เขต ๆ ละ 1 คน และยังคงสภาพสำนักงานต่าง ๆ

2. โครงสร้างชั้นล่าง (Lower Tier) จะเป็นโครงสร้างแบบจุลภาค

เขตต่าง ๆ ซึ่งเทียบเท่ากับเทศบาลนครนั้นประกอบด้วยด้านบริหาร คือ นายกเขตมาจากการเลือกตั้ง และโครงสร้างการบริหารในระดับเขตสามารถแบ่งสัดส่วนพื้นที่เป็น 4 พื้นที่ย่อย เพื่อให้เกิดการกระจายการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานโดยตรงต่อประชาชนอย่างทั่วถึง และสามารถพัฒนาชุมชนภายในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด สำหรับด้านนิติบัญญัติ มีสภาเขต/นคร มาจากการเลือกตั้ง โดยสภาเขต/นคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต/นคร และเพื่อให้เกิดการกระชับในการมีส่วนร่วมมากขึ้น จึงต้องกำหนดให้มีสภาพลเมืองเป็นสภาที่ปรึกษาเพื่อมาสนับสนุนงานบริการในเขต/นครให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจนั้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามข้อเสนอแนะ นอกจากจะทำให้ประชาชนกรุงเทพมหานครทั้งหมดได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นแล้ว รูปแบบของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยและสร้างความใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่นด้วย รวมทั้งเสริมสร้างและสนับสนุนให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้ก้าวเข้ามามีบทบาทร่วมกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-self Government) ให้มากที่สุดนั่นเอง

จากการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจพบว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจากระบบชั้นเดียวเป็นระบบสองชั้นตามข้อเสนอแนะ สอดคล้องกับแนวคิดของ Alan (2002) ที่ชี้ว่าประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจสูงมักปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย และเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางที่ต้องอาศัยการพัฒนาโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Turner (1999) ที่มองว่าการกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ และการวิเคราะห์ได้พบข้อเสนอใหม่ทางวิชาการว่า โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับกรุงเทพมหานครในปัจจุบันและอนาคตควรเป็นระบบสองชั้นที่มีการกระจายอำนาจแนวดิ่ง (Vertical Decentralization) ผสมผสานกับการกระจายอำนาจแนวราบ (Horizontal Decentralization) กล่าวคือ นอกจากจะมีการถ่ายโอนอำนาจจากโครงสร้างชั้นบนลงสู่เขตแล้ว ยังต้องมีการกระจายอำนาจในแนวราบภายในเขตเองด้วย โดยแบ่งพื้นที่เขตออกเป็น 4 ส่วนย่อยตามลักษณะภูมิสังคม มีคณะกรรมการชุมชนย่อยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละส่วน และมีสภาพเมืองที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งข้อค้นพบนี้ขยายของค์ความรู้จากงานของ Saito (2011) ที่มองการกระจายอำนาจในฐานะกระบวนการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ระดับท้องถิ่น โดยเสนอว่าการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพสำหรับมหานครขนาดใหญ่ต้องดำเนินการทั้งในแนวดิ่งและแนวราบควบคู่กัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในทุกระดับ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ยั่งยืน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (2556). *โครงสร้างการปกครองมหานครโตเกียว*. กรุงเทพฯ: กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.
- จุฑารัตน์ บางยี่ขัน. (2550). *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2549). *การกระจายอำนาจที่แท้จริงเป็นอย่างไร*. กรุงเทพฯ: ประชาไทย.
- ธัญญพัทธ์ ภูริพิณสนันท์. (2565). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสาร มจร บาลีศึกษายุทธ โสภปริตรสน*, 8(1), 85-100.

สุรัชย์ พรหมพันธุ์, อนันต์ ธรรมชาลัย, ปัทมพร ชมภูผิว, ปนัดดา เย็นวนิช และบรรพต วิรุณราช

พจนาลัย ไชยรังสี. (2550). *การเมืองและการปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. (2558, 31 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 102 ตอนที่ 115 ฉบับพิเศษ หน้า 14.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. (2522). *การปกครองมหานคร: เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา*. ม.ป.ท.

วุฒิสาร ตันไชย. (2560). การกระจายอำนาจเพื่อยกระดับประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นธรรม. *วารสารนวัตกรรมสังคม*, 1(1), 30-57.

สมจิต สุคนธสวัสดิ์. (2513). นครหลวง. *วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ*, 5(3), 30-31.

อรทัย กักพล. (2557). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง กรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อุดม ทุมโฆสิต. (2525). *ธรรมชาติเบื้องต้นของมหานคร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้อ่าน.

ภาษาอังกฤษ

Alan, G. (2002). Local governance: Politics below the nation-state. In *Politics: An Introduction*, Barrie Axford, et al (ed.). London: Routledge.

Saito, F. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 484-500), The SAGE Handbook of Governance.

Turner, M. (1999). Central-local relations: Themes and issues. In Turner, mark (Ed.), *Central-local relations in Asia-Pacific: Convergence or divergence?*. (pp. 1-18). Hampshire: Palgrave.