

รูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้า

Bangkok Metropolitan Model in the New Decade

ประดิษฐ์ ติวัฒน์กุล¹

Pradit Deewattanakul¹

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อหารูปแบบกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมในทศวรรษหน้า ใช้การศึกษาจากเอกสารจากข้อมูลทุติยภูมิ ที่เกี่ยวกับเมืองหลวงในประเทศที่พัฒนาแล้วใช้การวิเคราะห์เนื้อหา เครื่องมือในการวิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความแม่นยำของแบบสัมภาษณ์ จำนวน 5 ท่าน และได้นำไปสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารกรุงเทพมหานคร จำนวน 20 คน

ผลการวิจัยแนวคิดในการหารูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าพบว่าการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีปัญหาและว่อย่างขาดการพัฒนาไม่มีความยืดหยุ่นที่สอดคล้องของการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนและภูมิภาค มีการเคลื่อนย้ายประชากรของโลกแบบไร้พรมแดน ปัญหาการขนส่งทุกระบบที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้พักอาศัยในมหานคร

กรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าจะต้องเตรียมความพร้อมไปสู่รูปแบบมหานครและเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนโดยอำนาจในการควบคุมการบริหารขึ้นกับนายกรัฐมนตรี หรืออาจแยกเป็นกระทรวง หรือแยกเป็นองค์กรพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง ต้องดำเนินการแก้ไข พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร สามารถสร้างอาคารสูงให้สูงมากขึ้นได้ การขนส่งสาธารณะควรดำเนินการให้ครบวงจร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำกับดูแล ทำหน้าที่เหมือนผู้อำนวยการเขตรับผิดชอบเขตขึ้นในและให้สำนักงานเขตและสภาเขตทำหน้าที่เหมือนเทศบาลเมือง และให้ชุมชนเลือกตั้งสภาชุมชนของตนเองมาบริหารชุมชนในทุกมิติ เป็นการป้องกันการคอร์รัปชัน ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง โดยเน้นเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: รูปแบบการบริหารการจัดการ , รูปแบบกรุงเทพมหานคร

Abstract

The objectives of this study were to 1) analyze the administrative model of Bangkok and 2) seek the appropriate Bangkok model in the new decade. This research was conducted using secondary data related to other developed capital cities and content analysis. The research instruments used in this research were in-depth interviews. The interviews were verified by 5 experts and participated by 20 specialists who were chosen specifically based on their involvement in Bangkok administration.

The results of the research revealed that there are problems in Bangkok administration. Nowadays, Bangkok lacks development and flexibility to serve as the center of ASEAN. Population dispersal and ineffective urban transportation systems are still issues.

In order to prepare itself to become metropolis city and capable to serve as an ASEAN regional center and this process could be managed by the Prime Minister, the Ministry or a special organization.

¹อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์,บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันรัชต์ภาคย์

¹Instructor, Master of Public Administration Program Graduate School Rajapark Institute

The Building Control Act must be revised to allow more tall buildings in the city. Moreover, when public transportation provides a complete range of services, the Bangkok governor must oversee it and serve as the inner-city district director, while the district office and district council serve as the city municipality. Each community should also be allowed to elect their own community council in order to prevent corruptions and primarily strengthen the community by following sufficiency economy philosophy.

Keywords: Administrative model /Bangkok model

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างก็ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีผลสัมฤทธิ์ทางด้านการบริหารจัดการทั้งมองหารูปแบบ กระบวนการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นตามยุคโลกาภิวัตน์ ประชาชนในภูมิภาค และในประเทศต่างเข้ามาหาโอกาสความก้าวหน้าทางด้านวิชาการ อาชีพ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครเป็นในรูปแบบเดิม ปัจจุบันยังมีการปรับปรุงรูปแบบไม่ได้ จึงต้องมีรูปแบบการบริหารให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้ทันต่อโลกไร้พรมแดน การรวมตัวกันเป็นอาเซียนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้เกิดการแข่งขันกันเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนมีความสุขทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม องค์กรประกอบเหล่านี้จะเป็นการประเมินให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองนำอยู่บ่งบอกในภาพรวมของประเทศไทย

ปัจจุบันการพัฒนา การขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ และการทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เห็นได้ว่าเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากสภาพปัญหาการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องแบกรับภาระงานหลายๆ ด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หน้าที่ของกรุงเทพมหานครโดยตรงและนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตามนโยบายต่างๆ ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งที่ต้องดำเนินนโยบายหลังจากที่เข้ารับตำแหน่งส่งผลต่อการประสานงานกับภาคประชาชนไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมาสู่ชุมชน นโยบายต่างๆ และแผนพัฒนาต่างๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ได้สร้างจากความต้องการของประชาชนที่แท้

จริงสร้างขึ้นจากหลักวิชาการเท่านั้นไม่ได้มองถึงสภาพสังคมที่เกิดขึ้น จึงส่งผลเห็นนโยบายและแผนพัฒนาต่างๆ ไม่ส่งบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร (จักรกฤษณ์ คັນธานนท์, 2556, หน้า 4) นอกจากนี้ยังพบปัญหาพัฒนาระบบบริหารของกรุงเทพมหานครทั้งรูปแบบและโครงสร้างปัญหาจรรยาบรรณการขนส่งปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยและปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องปัญหาการเมืองปัญหากรุงเทพมหานครกับมหานครปริมณฑล กรุงเทพมหานครมีประวัติความเป็นมาในฐานะเมืองหลวงแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ยาวนานกว่า 226 ปี การเจริญเติบโตขึ้นเป็นมหานครของกรุงเทพมหานคร ในแต่ละช่วงเวลามีกรอบแห่งการพัฒนาซึ่งได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้มหานครแห่งนี้มีการพัฒนาที่สมดุล และนำอยู่อาศัยได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552 - 2563) กรุงเทพมหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน, (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร, ม.ป.ท., 2552), หน้า 6.) กรุงเทพมหานครต้องหารูปแบบใหม่ในทศวรรษหน้า เพื่อรองรับในการเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ต้องมีลักษณะยืดหยุ่น ลดข้อจำกัดในการอนุญาตตึกสูงในลักษณะแนวตั้งเหมือนฮ่องกง สิงคโปร์ อังกฤษ ซึ่งมีพื้นที่จำกัด นำพื้นที่มาใช้ประโยชน์สูงสุด เรื่องการจราจรคับคั่ง แออัด รถติดต่อไปในทศวรรษหน้านี้ รถไฟลอยฟ้า รถไฟใต้ดิน รถไฟรางคู่ รถไฟทั้งความเร็วสูงและรถไฟความเร็วสูง การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ สนามบินต่างๆ ในประเทศต้องพัฒนาการเป็นศูนย์กลางอาเซียน รวมทั้งทางด่วนที่เชื่อมต่อระหว่างเมือง เมื่อทุกอย่างที่กล่าวมานั้นสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้วปัญหาการจราจรด้านการขนส่ง มนุษย์และสิ่งของจึงจะได้รับการแก้ไขได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นรูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รูปแบบ

โครงสร้างกรุงเทพมหานครปัจจุบันใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ขณะนี้รวมระยะเวลา 30 ปี ที่ใช้รูปแบบโครงสร้างเดิม ไม่ทันต่อเหตุการณ์ในยุคสมัยของโลกไร้พรมแดนรูปแบบปัจจุบันที่ผู้วิจัยศึกษาและนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับใช้เพื่อเกิดประโยชน์ในการบริหาร นำไปสู่การอยู่ดีกินดีของภาคประชาชนในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การบริหารของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อหารูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าที่เหมาะสมและผ่านการพัฒนาในความเป็นมหานคร

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาที่เกี่ยวกับเมืองหลวงในต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว การบริหารจัดการชุมชนเมือง การบริหารและมหานครอื่นๆ

ขอบเขตประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้เกี่ยวข้องและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารกรุงเทพมหานครประกอบไปด้วย ข้าราชการกรุงเทพมหานคร นักวิชาการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชนเมืองการบริหารและมหานคร

กรอบทฤษฎีและวรรณกรรม

แนวความคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาของเมือง การบริหารเมือง บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้ใช้หลักการปกครองแห่งเสรีภาพ (Principles of liberty) สิทธิของประชาชน (Principles of rights) เอกภาพของชาติ (Principles of national unity) เพื่อให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพของเมือง (Concepts of city freedom) โดยการปกครองของกฎหมาย (Principles of governing by law) ผู้วิจัยจึงจะได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องรูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าของผู้วิจัยสามารถนำมาสังเคราะห์จนตกผลึกให้ปฏิบัติได้จริง โดยจะนำเสนอหลักอำนาจหน้าที่ในการปกครอง และการบริหารสมัยใหม่อย่างมีจริยธรรม คุณธรรม อย่างเหมาะสมต่อไป

1. แนวความคิดและทฤษฎีการปกครองและการบริหาร

การศึกษาและการพัฒนาการบริหารให้ได้อย่างดี ความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับเมืองเอทมมหานคร การบริหารเมืองหลวงการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปมหานคร (Metropolitan) ต่างก็มีวิสัยทัศน์ของตนเองที่ชัดเจน เช่น วิสัยทัศน์เมืองน่าอยู่ (living cities) วิสัยทัศน์เมืองฉลาด (clever city) วิสัยทัศน์เมืองทันสมัย (modern city) วิสัยทัศน์เมืองศูนย์กลาง (hub city) วิสัยทัศน์เมืองสุขภาพที่ดี (healthy city) นั้น ในแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีแนวความคิดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การพัฒนาการบริหารอย่างกว้างขวางเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและส่วนที่เหมือนกันจึงเพียงพอที่จะนำแนวความคิดที่หลากหลายนี้มานำเสนอโดยสังเขป เพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้นำมาบูรณยิ่งขึ้น ดังนี้

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) คือการใช้ความคิดประดิษฐ์อย่างสร้างสรรค์สูง (Innovation) บุกเบิก (Pioneering) เคลื่อนไหว (Dynamic) พร้อมกันนี้การพัฒนายังแฝงตัวอยู่ในรูปการเปลี่ยนแปลง ควบคุม กำกับชักจูง (Change plus direction or Directional) ในระบบและนอกระบบของการเมืองเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมในท้องถิ่นเมืองประเทศ ภูมิภาค และโลก

การจัดการองค์การสมัยใหม่ (The New Organization of Management) โลกในปัจจุบันเป็นโลกแห่งพรมแดนเกือบทุกด้านในยุคโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงกันและกันเหมือนสายใยแห่งหลายโซ่ ไม่ว่าเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สังคม สิ่งแวดล้อม คุณธรรม จริยธรรม ศาสนา จึงเกิดนวัตกรรมใหม่ในการบริหารแบบ CEO (Chief Executive Officer)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ต้องมีหลักการบริหาร คุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management : T.Q.M) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results based management : RBM)

เศรษฐกิจพอเพียง

เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทาง การดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาตลอด เพื่อให้ประชาชนของพระองค์รอดพ้นจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ในขณะที่ช่วยส่งเสริมให้คนในชาติมีความซื่อสัตย์ สุจริต ตามหลักธรรมาภิบาล หลักการนี้สามารถนำไปใช้การบริหารประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

หลักการบริหารราชการที่ดีในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มีประสิทธิภาพ การลดขั้นตอนของการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจการตอบสนองความต้องการประชาชน การจัดสรรงบประมาณ มีผู้รับผิดชอบของผลงานคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ

รูปแบบในการปกครองและการบริหารประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นแบบรัฐรวม (Union State) ใช้รูปแบบอยู่ 2 อย่าง ได้แก่ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ ฯลฯ นิยมใช้รูปแบบการจัดการระเบียบการปกครองประเทศเป็น 2 รูปแบบคือ 1) รูปแบบการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) 2) รูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

รูปแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) การกระจายอำนาจของรัฐคือการกระจายอำนาจการบริหารการสาธารณะไม่จำกัดพื้นที่การกระจายอำนาจการปกครองหรือพื้นที่การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง เป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยความเจริญประเทศและนำไปสู่เท่าเทียมอารยประเทศทั้งหลาย ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และชุมชน

ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเดียวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น มิลล์ (Mill, อ้างถึงใน พัชรีย์ สิโรรส, และคณะ.

2545., หน้า 55) ได้ให้ความเห็นการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นปัจจัยระดับต้นของประชาธิปไตย และ บริก (Brick, อ้างถึงใน พัชรีย์ สิโรรส และอรทัย ก๊กผล, หน้า 56) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A Necessary Condition of National Democracy) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น (Creating a Democratic Climate of Opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในชุมชนของตนเอง

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบันสำหรับรูปแบบของหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น แต่ละประเทศในโลกจะมีรูปแบบที่สอดคล้องกับความจำเป็นของตัวเอง ซึ่งเมื่อทำการสำรวจและจัดประเภทเพื่อให้สะดวกต่อการทำความเข้าใจแล้ว สามารถจำแนกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้เป็น 4 ประเภท คือประเภทหน่วยปกครองท้องถิ่นพื้นฐานประเภทหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับกลางประเภทหน่วยปกครองท้องถิ่นชนิดพิเศษประเภทหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล

หลักเกณฑ์ในการจัดเขตพื้นที่ทางการปกครองท้องถิ่น (Note on Criteria for Local Authorities Areas) ในด้านหลักการใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างของอำนาจในการปกครองท้องถิ่นทุกระดับตั้งแต่อยู่บนหลักเกณฑ์ด้านอำนาจเหนือพื้นที่ (Territory Soverienty) จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าการจำแนกเขตการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยหลักเกณฑ์อาณาเขตพื้นที่ ช่วยทำให้เกิดความชัดเจนทั้งในการจำแนกเขตปกครองและการจำแนกพลเมืองออกไปตามเขตการปกครองต่างๆ ทำให้ไม่เกิดความสับสน และเกิดความสะดวกในการจัดกิจกรรมอื่นๆ ดังนั้นในวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงต้องหาหลักเกณฑ์การจัดสรรอำนาจหน้าที่และทรัพยากรให้กับท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับความรับผิดชอบ การปกครองท้องถิ่นจึงจะเกิดประสิทธิภาพได้ ดังนั้นในการจัดเขตพื้นที่จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์อย่างน้อย 5 ด้าน คือ หลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการให้บริการรวมทั้งการเป็นชุมชนที่เข้มแข็งควบคู่ไปด้วยเสมอ (Yivisaker,1992)

การจัดการปกครองในพื้นที่มหานคร (The Governance of Metropolitan Areas) การปกครองท้องถิ่นพื้นที่เขตมหานคร จะมีความแตกต่างออกไปจากพื้นที่อื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะเขตพื้นที่มหานครเป็นเขตพื้นที่ที่มี

การขยายตัวเร็ว ประชากรหนาแน่น และมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วหลากหลายเป็นกรณีพิเศษ ทำให้มหานครส่วนใหญ่มีการขยายขอบเขตเมืองออกไปอย่างรวดเร็วตั้งนั้นการปกครองท้องถิ่นในมหานครจึงต้องอาศัยหลักการความร่วมมือหรือสหการ (Cooperative) และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Subsidiary) อย่างเข้มแข็ง หลักการสหการและการเกื้อกูลกันจึงมีความจำเป็นอย่างมาก หรือที่เรียกว่าท้องถิ่นบรรษัท (Corporate Local Authority) มีการบริหารแบบมีแผนที่จัดให้เมืองครกกลาง (multipurpose joint body pattern) องค์กรกลางประสานความร่วมมือที่มีอำนาจตามกฎหมาย (A statutory multipurpose joint body) เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด Berg, Kink and Meer (1991) ได้ทำการศึกษาค้นคว้า เพื่อค้นหาปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการมหานคร เขาพบว่าหลักเกณฑ์ที่เคยใช้และประสบความสำเร็จมาแล้วใน 7 มหานครสำคัญของยุโรป ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จดังกล่าวมี 1) ปัจจัยด้านขนาดที่เหมาะสมของเมือง (adequacy of geographical scale) รวมทั้งตำแหน่งที่ตั้งที่เหมาะสม 2) ปัจจัยด้านความสามารถ (competence) ในการบริหารความร่วมมือของเมืองมหานคร 3) ปัจจัยทางด้านอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 4) ปัจจัยด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ในการบริการสาธารณะประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกด้านของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมาย เพื่อให้บรรลุประโยชน์สุขของสาธารณชน ดังนั้นแล้วฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้นโยบายเกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด (สมบุญรัตน์ สุขสำราญ และตระกูล มีชัย, หน้า 93) คอนซินดีน (Considine, อ้างถึงใน สมบุญรัตน์ สุขสำราญ และตระกูล มีชัย, หน้า 93) นโยบายสาธารณะกำหนดความชัดเจน ค่านิยมความตั้งใจของชุมชนสังคม (Values and Intention) ความผูกพันการจัดสรรงบประมาณ และการบริการประชาชน ให้สิทธิแก่ประชาชน (Rights and Entitlements) สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2546, หน้า 47) นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคม โดยมุ่งเน้นสนอง

ความต้องการของประชาชนเป็นใหญ่ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ (2543, หน้า 113) นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง และการบริหารที่แยกออกจากกันไม่ได้ นักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนนัก-บริหารเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลทั้งสองฝ่ายต้องทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ทฤษฎีปฏิรูปการบริหารราชการ

มีการกล่าวถึงทฤษฎีการปฏิรูปการบริหารราชการ เช่น โบดี (Brodie, อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, (2546, หน้า 63) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปฏิรูปการบริหารราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพื่ออนาคตของประเทศใดเดนม (Caiden อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, หน้า 63) ให้ความหมายของการปฏิรูปการบริหารราชการไว้ว่า เป็นการมุ่งใจจูงกันให้เกิดเปลี่ยนแปลงโดยผืนพลังต่อต้านที่มีอยู่ ถ้าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นปราศจากการต่อต้านก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร (Administrative Change) ธรรมดาๆ เท่านั้นเอง โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปการบริหารราชการเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบราชการที่ไม่พึงประสงค์ เพื่อพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เปลี่ยนแปลงดีขึ้น การปฏิรูปจะเป็นกระบวนการที่ต้องทำต่อเนื่องตลอดเวลา และเป็นกลไกในการพัฒนาองค์การและประเทศได้อย่างเต็มที่การปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างตั้งอยู่บนพื้นฐานรูปแบบเดิมล้มเหลว ผลงานไม่ได้มาตรฐาน การบริการขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อความอยู่รอดขององค์การจึงมีความจำเป็นปรับปรุงหารูปแบบ และโครงสร้างใหม่มาพัฒนาองค์การให้มีความเจริญให้ทันกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นและประชาคมโลกต่อไป

3. แนวความคิดการบริหารเมืองหลวง

เมืองที่เป็นที่ตั้งของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารในระดับประเทศเป็นที่ตั้งของสถานที่สำคัญ คือรัฐบาลกลาง (Federal Government) ให้ความสำคัญกับการบริหารเมืองหลวง (Capital Administration) เพราะเมืองหลวงมีอยู่แห่งเดียว มีการปกครองพิเศษมีการปกครองการจัดเก็บรายได้ การบริการประชาชนมีงบประมาณของตนเองส่วน-ใหญ่ เรียกว่ารัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ปัญหาเกิดจากโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

จุดอ่อนของการบริหารและรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มี 1) อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำให้ระดับสำนักงานเขตและระดับปฏิบัติการขาดความคล่องตัว และความเป็นอิสระในการตัดสินใจงานบางอย่าง 2) กรุงเทพมหานครขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณมักเป็นการประนีประนอมกันมากกว่า 3) การเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารเพียงคนเดียว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับประชาชนไม่ใกล้ชิดกันเท่าที่ควร

“สภาพปัญหาการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร” ดังนี้ 1) ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการ จำนวนบุคลากรของกรุงเทพมหานครมีอยู่จำนวนมากหลายหมื่นคนจึงเป็นองค์กรที่ใหญ่โต เทอะทะไม่สามารถควบคุมข้าราชการและลูกจ้างให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ 2) ปัญหาการเมือง เนื่องจากกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงและเป็นเมือง ศูนย์กลางทางการเมืองการบริหารของประเทศจึงมีความสำคัญต่อการเมืองระดับชาติในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่พรรคการเมืองต่างๆ แข่งขันกัน และหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ควบคุมดูแลกรุงเทพมหานคร การบริหารงานก็จะราบรื่น แต่หากมาจากต่างพรรคการเมืองและไม่สามารถประสานประโยชน์กันได้กรุงเทพมหานครอาจไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณส่งผลเสียต่อประชาชนโดยรวม (อรุณแพทยังกุล (2543) และสมบุญณัฐสาร (2549) รูปแบบการพัฒนาโครงสร้างองค์กรไม่สามารถเกิดขึ้นได้มาจากปัญหาขององค์กรที่เกิดขึ้นภายในและภายนอก คือการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ไม่เป็นไปตามความต้องการ ผู้กำหนดนโยบาย การที่องค์กรต่างๆ จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องระดมทรัพยากรบริหารทั้งองค์กร บุคลากร เงิน และเทคโนโลยีผลักดันกลไกทั้งหมดปฏิบัติอย่างเป็นกระบวนการ จนบรรลุเป้าหมายต่อเรื่องไม่หยุดนิ่ง ดังนั้น ปัญหาที่นโยบายต่างๆ ไม่เกิดเป็นรูปธรรมทำให้องค์กรไม่พัฒนาหยุดนิ่งอยู่กับที่ คือ การเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมายของนโยบายขัดกับประโยชน์ ค่านิยมของหน่วยราชการหลายหน่วยงานขัดแย้ง แย่งงาน แย่งงบประมาณ แย่งผลงาน และผลประโยชน์ทับซ้อน

จรัส สุวรรณมาลา (2549) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจทำให้ขนาดของภาครัฐมีขนาดเล็กลงแต่โตขึ้นในทางการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีอย่างระมัดระวัง และต้องอยู่ในขอบเขตของพลเมืองที่ยอมรับได้ ขอบเขตอำนาจและหน้าที่จะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการจัดการและการบริหารท้องถิ่น ผลกระทบของการกระจายอำนาจทำให้เกิดช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Disparity) ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองมากขึ้น การกระจายอำนาจมีผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคทำให้เกิดกระจุกตัวของประชากร

ดังนั้นจึงไม่มีคำนิยาม “เมือง” เป็นมาตรฐานสากล เมืองมหานคร (Metropolis) เป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากไม่จำเป็นต้องเป็นเมืองหลวงมีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นมากกว่าเมืองอื่นๆ โดยเฉลี่ย เมืองหลวง (Capital City) หมายถึงเมืองเป็นที่ตั้งของรัฐบาล รัฐสภา ศาล เป็นที่อยู่ที่ทำงานของผู้นำประเทศเป็นที่ตั้งสถานที่สำคัญของหน่วยงานหลักทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น พันธกิจ (Mission) ของเมืองหลวงจะมี 3 ส่วน คือ 1) การบริการ (Service Provider) 2) ภารกิจหน้าที่หลัก (Major Functions) 3) การพัฒนาเมืองหลวงให้น่าอยู่ในทศวรรษหน้า เมืองมหานครจะต้องมีพันธกิจเพิ่มขึ้น เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง

4. การบริหารเมืองหลวงในต่างประเทศ

การบริหารมหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษได้รับการยกย่องเป็นประเทศแบบอย่างของประชาธิปไตย จัดรูปแบบ การปกครองตามระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีการจัดให้ประชาชนได้ปกครองตนเองมากกว่าสองร้อยปีมหานครลอนดอนเป็นเมืองหลวงของประเทศอังกฤษมา นานนับหลายร้อยปี มีพื้นที่รับผิดชอบ 1,580 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่นครหลวงประมาณ 6 ล้านคน การจัดระเบียบบริหารราชการของอังกฤษประเทศอังกฤษเป็นรัฐเดี่ยว จัดรูปแบบการปกครองตามระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การบริหาร

ราชการของอังกฤษได้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศสมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีพื้นที่ 12,012 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 10 ล้านคนเศษ หน่วยงานบริหารเมืองหลวงของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ระดับบน คือ กรุงปารีส หรือจังหวัดปารีส (Paris) เป็นราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน มาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่กำกับดูแลปารีสมหานคร 2) ระดับล่าง คือ เทศบาลนครปารีส (City of Paris) หรือเทศบาลปารีส และเทศบาลต่างๆ (Communes) เป็นราชการส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการของฝรั่งเศส 1) การบริหารราชการฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารมหานครวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาหรืออเมริกาเป็นประเทศที่เกิดจากการรวมรัฐต่างๆ (50 รัฐ) เข้าด้วยกันและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The Constitution of The United State of America) ได้บัญญัติให้เป็นประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เนื่องจากลักษณะของรัฐเป็นรูปแบบสหรัฐ หรือสหพันธรัฐ (Federal state) โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (Direct Election) และอยู่ในตำแหน่งวาระ 4 ปี อยู่ได้ไม่เกิน 2 สมัย (Two Terms) หรือ 8 ปี บริหารประเทศโดยไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (Congress) รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอำนาจอธิปไตยของประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (Executive Power) ซึ่งใช้โดยประธานาธิบดี (President) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ใช้โดยรัฐสภา (Congress) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) ใช้โดยศาล (Court)

การบริหารมหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นปิดประเทศมานานกว่า 200 ปี หลังแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และญี่ปุ่นต้องยอมทำสนธิสัญญา Treaty of Amity and Commerce ใน พ.ศ. 2401 ตามแบบสนธิสัญญานานจิงและสนธิสัญญาเบาว์ริง (อเมริกาเอาอย่างฝรั่งเศสอื่นๆ ตามสนธิสัญญาเบาว์ริงที่อังกฤษบังคับจีน และสยาม) ญี่ปุ่นสามารถปลดแอกสนธิสัญญานี้ภายใน 42 ปี ไทยใช้เวลา

83 ปี จีนใช้เวลา 101 ปี และมีระเบียบการบริหารราชการของญี่ปุ่น คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของรัฐบาลผ่านทางกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ 2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Public Entities) คือ จังหวัดโตเกียว (Tokyo to Prefecture) ซึ่งเป็นการปกครองรูปแบบมหานคร หรือเรียกว่า โตเกียวมหานคร (Tokyo Metropolitan Government : TGM) อีกประเภทคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติ (Ordinary Local Public Entities) ซึ่งเป็นรูปแบบบริหารสองชั้น (Two - Tiers Government) คือ ระดับจังหวัด (Prefecture) และ ระดับเทศบาล (Municipalities) ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภทคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Public Entities) คือ จังหวัดโตเกียว (Tokyo to Prefecture) ซึ่งเป็นการปกครองรูปแบบมหานคร เรียกว่า โตเกียวมหานคร (Tokyo Metropolitan Government : TGM) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Ordinary Local Public Entities) แบ่งออกเป็นสองชั้น (Two Tiers) หรือสองระดับ คือ ระดับจังหวัด (Prefecture) จำนวน 48 แห่ง และเทศบาลได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Shi) 675 แห่ง เทศบาลเมือง (Chi) 198 แห่ง และเทศบาลตำบล (Son) 562 แห่ง (พ.ศ. 2545)

5. แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาารูปแบบ

การพัฒนาองค์กร (Organization Development) คือ ภาควิชาของแนวคิดของแนวความคิดกลุ่มพลวัต (Group Dynamics) หรือจิตวิทยาองค์กรสมัยใหม่ (Modern Organizational) หรือการตอบโต้ต่อการเปลี่ยนแปลงหรือเทคนิคกลวิธีจึงใจเปลี่ยนทัศนคติความเชื่อ ค่านิยม รูปแบบและโครงสร้างองค์กร เพื่อปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีการตลาด การทำทนาย การคุกคามและการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วให้ทันกับยุคโลกาภิวัตน์โดยการเปลี่ยนแปลงองค์กรในด้านทัศนคติค่านิยมรูปแบบและโครงสร้างเข้าสู่วิชาการใหม่ๆ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กร นำไปสู่การพัฒนาการบริหาร (Administrative Development) ลี (Lee อ้างถึงใน ถวัลรัฐ วรเทพพุดิพงษ์, 2542, หน้า 16) ให้ความเห็นว่า การพัฒนาการบริหาร หมายถึง การเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบการบริหารที่จะรับมือกับ

ปัญหาต่างๆ จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไบเนเตอร์ (Beider อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546 หน้า 39) นักพัฒนาชาวอเมริกันได้ กล่าวไว้ การพัฒนาการบริหารคือการที่รัฐสามารถดึงผู้มีอิทธิพลสูงในประเทศให้สามัคคีและรวมพลังกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ควบคุมถึงการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการพัฒนาการบริหารนอกจากองค์กรการ

วิธีการดำเนินงานวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจ การตีความ การวิเคราะห์ ข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปจากการสัมภาษณ์ การสังเกตเป็นหลัก โดยหาการผสมผสานความสัมพันธ์ของประเด็นที่สำคัญกับสิ่งแวดล้อม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การทบทวนวรรณกรรมจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) รวมทั้งการบันทึกข้อมูลและวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) สามารถแยกออกเป็น 2 แนวทาง สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยทางเอกสาร (document research) เพื่อศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกรุงเทพมหานครจากเอกสารต่างๆ โดยศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการบริหารเมืองหลวง การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารเมืองหลวงของประเทศที่เป็นต้นแบบ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ ญี่ปุ่น การศึกษารูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาเปรียบเทียบ และหาข้อสรุปเกี่ยวกับความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครและมหานครอื่นๆ

2. การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ผู้วิจัยต้องการมุ่งเน้นที่หลากหลาย ค้นหาแบบที่เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายตรงกับวัตถุประสงค์ที่ศึกษา (Information-rich Cases) ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน 20 คน ที่มีความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ เกี่ยวกับกิจกรรมในการบริหารกรุงเทพมหานครและมหานครของประเทศ โดยการเสนอชื่อ ทาบทาม นัดหมายวัน เดือน และเวลาสัมภาษณ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้
 ขั้นตอนที่ 1 Exploratory research โดยเก็บข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน บทความ ตำรา งานวิจัยจากภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนครหลวงและมหานครที่พัฒนาแล้ว ที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เพื่อใช้เป็นข้อมูลระดับต้นในการศึกษา และกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา (Concept at framework) เพื่อให้เนื้อหาของการศึกษาครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การศึกษาเชิงคุณภาพนี้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นความคิดเห็นจากประสบการณ์ ผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลปฐมภูมิที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง จะได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ในประเด็นนี้ได้ใช้แบบสอบถามกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key information ประกอบไปด้วยนักวิชาการจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรมชลประทานและอดีตคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการทดสอบความเที่ยงตรง

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ใช้แบบบันทึกข้อมูลเพื่อบันทึกสาระสำคัญ เนื้อหา เพื่อนำไปสร้างแบบสัมภาษณ์และให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความแม่นยำของแบบสัมภาษณ์จำนวน 5 ท่าน

ระยะที่สอง นำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) แล้วนำข้อมูลมาตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องของข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation)

จากการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยพิจารณาแหล่งเวลา แหล่งสถานที่และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน พบว่าข้อมูลต่างเวลามีลักษณะเหมือนกัน

1) ข้อมูลต่างสถานที่ พบว่ามีความเหมือนกันบุคคล ผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลโดยส่วนใหญ่จะเหมือนจะแตกต่างกันในเรื่องแนวความคิดและมองปัญหาในข้อปลีกย่อยที่แต่ละท่านมีมุมมองแตกต่างกันแต่อยู่ภายใต้กรอบแนวความคิดของการวิจัยและองค์ความรู้ทางการบริหารและพัฒนาชุมชนเมือง

2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย โดยการเปลี่ยนตัวผู้สังเกตหรือสัมภาษณ์ พบว่าเมื่อเปลี่ยนตัวผู้วิจัยในการเก็บข้อมูลมีความเหมือนกันบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลโดยส่วนใหญ่จะเหมือนกันจะแตกต่างกันบ้างในเรื่องแนวความคิด

3) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยใช้วิธีสังเกตควบคู่ไปกับการซักถามพบว่า ข้อมูลที่ได้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เมื่อจัดแยกเป็นหัวข้อตามวัตถุประสงค์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเหมือนกัน

เพื่อให้ข้อมูลที่รวบรวมมานั้น มีความน่าเชื่อถือเพื่อพิสูจน์ข้อมูลที่ได้รวบรวมได้มาแต่ละส่วน แต่ละแหล่งมีความสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร จึงนำมาวิเคราะห์แตกออกเป็นประเด็นตามที่ได้กำหนดกรอบการศึกษาไว้ในการวิจัยครั้งนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลและระยะเวลา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจากการสอบถามสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรูปแบบกรุงเทพมหานครและมหานครในประเทศและต่างประเทศ ตั้งแต่ กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2558

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยมีดังนี้

1. วิเคราะห์การบริหารของกรุงเทพ มหานครพบว่าการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีปัญหาในปัจจุบันคือยังขาดการพัฒนาและไม่มีความยืดหยุ่นที่สอดคล้องของการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนและภูมิภาค มีการเคลื่อนย้ายประชากรของโลกแบบไร้พรมแดน ปัญหาการขนส่งทุกระบบที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้พักอาศัยในมหานคร

1.1. ปัญหาโครงสร้างกรุงเทพมหานคร มีสำนักงานเขตที่มีอำนาจหน้าที่อยู่ส่วนหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ นับว่าเป็นจุดอ่อนของกรุงเทพมหานครที่ไม่มีกำหนดภารกิจหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างสำนักต่างๆ

1.2. ปัญหาอำนาจและหน้าที่ สำนักงานเขตมีหน้าที่บริการต่อประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทุกรูปแบบในบางครั้งเป็นอำนาจและหน้าที่หน่วยงานราชการอื่น หรือของส่วนกลาง หรือหน่วยกลางกรุงเทพมหานครของตัวเองอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานเขตต้องชัดเจนให้เหมาะสมกับการใกล้ชิดประชาชน

1.3. ปัญหาการคลังและการเงินการที่ประชาชนทำงานมากได้ผลประโยชน์มากกับเสียภาษีมาก ทำให้เกิดอคติต่อทางราชการ จึงเกิดการหลบเลี่ยงภาษีถือเป็นการขบถธรรมแล้วทำให้ภาครัฐเกิดความเสียหายการบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ของประเทศ

2. รูปแบบกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมในทศวรรษหน้าที่จะต้องมีโครงสร้างการบริหารก็จะดำเนินการสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยยกฐานะให้กรุงเทพมหานครและมหานครอื่นแต่งตั้งเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษรวมตั้งเป็นมหานครพิเศษ ทั้งอำนาจและหน้าที่และเป็นมหานครที่เหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์เป็นการป้องกันการคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่ง มี 3 ระดับการปกครอง

ระดับบน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมาจากเลือกตั้ง มีหน้าที่มอบนโยบายในการพัฒนาเมืองในระดับภาพรวมใหญ่และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เหมือนผู้อำนวยการเขต โดยรวมสำนักงานเขตขึ้นให้ผู้ว่าควบคุมกำกับดูแลเพื่อความใกล้ชิดกับปัญหา และเป็นหน้าตาของเมือง ของประเทศ อีกระดับหนึ่ง

ระดับกลาง ผู้อำนวยการเขตมาจากการเลือกตั้งหรือมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 ตำแหน่ง สำนักงานเขตยกเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เหมือนเทศบาล มีสภาเอกรูปประจำสำนักงานเขต เพื่อบริหารชุมชนโดยชุมชนเลือกตั้งกันขึ้นมาอยู่ในสภาเอกรูปแล้ว ปัจจุบันท้องถิ่นได้แก้ไขปัญหาและป้องกันตนเองไม่เป็นเอกภาพต้องรวมกรุงเทพมหานครกับมหานครอื่นๆ และเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยตั้งเป็นมหานครพิเศษ ให้รองนายกรัฐมนตรี 1 คน (เพิ่ม) รับผิดชอบต่อมหานครพิเศษนี้เป็นการเฉพาะ

อำนาจและหน้าที่การบริหาร กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยให้กระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ มอบอำนาจให้อย่างเป็นทางการเป็นระบบมีอำนาจเต็มที่จะสั่งการไปยังกระทรวงต่างๆ ได้หรือฐานะไม่เท่าเทียมกันในรูปแบบการบริหารตามสายตารัฐมนตรี กระทรวง กรม อื่นๆ สหการกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติกฎีกากำหนด อำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินการของสหการ และมีรองนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เพื่อดูแลสหการนี้

สรุปผลการวิจัย

1. วิเคราะห์การบริหารของกรุงเทพ มหานครพบว่าการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีปัญหาในปัจจุบันคือยังขาดการพัฒนาและไม่มีความยืดหยุ่นที่สอดคล้องของการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนและภูมิภาค มีการเคลื่อนย้ายประชากรของโลกแบบไร้พรมแดน ปัญหาการขนส่งทุกระบบที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้พักอาศัยในมหานคร

2. รูปแบบกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมในทศวรรษหน้าที่จะต้องมีโครงสร้างการบริหารก็จะดำเนินการสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยยกฐานะให้กรุงเทพมหานครโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นตัวขับเคลื่อนเป็นสำคัญ โดยให้มีรองนายกรัฐมนตรีเพิ่มอีก 1 คน ให้รับผิดชอบกรุงเทพมหานคร และมหานครอื่นๆ ในการควบคุมกำกับดูแลเป็นการเฉพาะเพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นของเมืองใหญ่และสำนักงานเขตยกเป็นนิติบุคคล และมีสภาเอกรูปบริหารเขตโดยมีนายกเทศบาลเพิ่มขึ้นอีก 1 คน โดยการจัดตั้ง “สหการกรุงเทพมหานคร” โดยการดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจและผู้แทนราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติกฎีกากำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่

และวิธีการดำเนินการของสหการและมีรองนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เพื่อดูแลสหการนี้ ถ้าจะยกเลิกก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับการจัดตั้งรูปแบบสหการนี้ ตามความเห็นของผู้วิจัย น่าจะมีความเหมาะสมและสำคัญมากในอนาคต

อภิปรายผล

ผลของการวิจัยได้พบปัญหาและแนวทางแก้ไข ซึ่งสรุปได้เป็นรูปแบบต่างๆ เพื่อพิจารณาร่วมกับข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มีสิ่งที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ

ข้อดีในรูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าที่เสนอมีดังนี้

ประการแรก กรุงเทพมหานครจะเป็นองค์กรที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับในการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนและภูมิภาค ลดความขัดแย้งกระบวนการบริหารระหว่างกระทรวง กรม ปริณพณผลฝ่ายบริหารอีกมิติหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครจะมีความใกล้ชิดกับรัฐบาลในการบริหารและบริหารไปทิศทางเดียวกัน สร้างความพึงพอใจของประชาชนในประสิทธิภาพการบริการ ลดความขัดแย้งทางด้านการเมือง ภายในองค์กรและรัฐในกรณีต่างพรรคในการบริหาร กรุงเทพมหานครจะมีหลักการบริหารราชการที่ดีและเป็นผู้นำในการใช้เศรษฐกิจพอเพียงให้เข้ากับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เป็นต้นแบบและเป็นแบบอย่างที่ดี (Best-Practice) เป็นศูนย์รวมสั่งการในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม การจราจรและผังเมืองต่อเนื่องไปยังปริณพณผลและมหานครต่างๆ สอดคล้องกับริกส์ (Riggs, Weidner, 1962, 92) กล่าวว่าการบริหารการพัฒนาเป็นสองส่วนดังนี้ ส่วนแรก หมายถึง การบริการการพัฒนาโครงการหรือพิธีกรรมที่องค์การขนาดใหญ่ของรัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาส่วนที่สอง มีความหมายน้อยสำคัญคือการส่งเสริมให้ความแกร่งของการพัฒนาการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบมหานครพิเศษ โดยรวมกับมหานครอื่นๆ และที่เป็นเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้ทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ในการบริหารเมืองใหญ่ และมีรายได้ของตนเองจาก พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่ดี เหมาะสม

กับยุคโลกาภิวัตน์และเหมาะกับการเป็นศูนย์กลางของอาเซียน แต่รูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้านี้อาจไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เพราะปัญหาการเมืองในประเทศไทย ต่างขาดความอดทนและยอมรับซึ่งกันและกันโดยคำนึงถึงแต่จะเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินอย่างเดียวโดยขาดวิสัยทัศน์ นโยบาย การบริหาร การจัดการสมัยใหม่จึงทำให้รูปแบบใหม่ไม่ประสบผลความสำเร็จได้ เพราะประเทศไทยยังมีการปกครองส่วนภูมิภาคทำให้ข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางต้องรับนโยบายจากรัฐบาลมากที่สุดสอดคล้องกับ Berg, Kink and Meer (1991) ได้ทำการศึกษาสำรวจ เพื่อค้นหาปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการมหานคร เขาพบว่าหลักเกณฑ์ที่เคยใช้และประสบความสำเร็จมาแล้วใน 7 มหานครสำคัญของยุโรป ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (Berg, Kink and Meer, 1991) คือ 1) ปัจจัยด้านขนาดที่เหมาะสมของเมือง (adequacy of geographical scale) 2) ปัจจัยด้านความสามารถ (competence) ในการบริหารความร่วมมือของเมืองมหานคร 3) ปัจจัยทางด้านอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 4) ปัจจัยด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี หลักความเป็นอิสระ (autonomy) โดยไร้จิตสำนึกในการร่วมมือ (co-operative) และไร้หลักการเกื้อกูลกัน (subsidiarity) ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่งทำงานโดยไม่ประสานกับหน่วยปกครองอื่นๆ ข้อยุ่งยากในองค์กรวมจึงเกิดขึ้น ซึ่งหลักดังกล่าวนี้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน (Better Public Services Quality) หลักการดังกล่าวนี้นำไปสู่มาตรฐานในการบริหารจัดการและการบริการให้สูงสากล (High Performance) หลักการปรับบทบาทภารกิจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามวัฒนธรรมของตนที่ดี หลักการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม ตามความเหมาะสมของภารกิจหลัก เป็นต้นแบบของการบริหารมหานครของภูมิภาคและของโลกหลักการสร้างผู้นำระดับชุมชนเข้าสู่การเมืองระดับประเทศอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม มีจริยธรรม ไม่โกงกินคอร์รัปชั่นได้ทุกมิติ

ประการที่สอง เงื่อนไขในการนำรูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้านามาปฏิบัติดังนี้ เกิดกระแสในระดับภูมิภาคและประเทศทั้งต่อต้านและสนับสนุนต่อการเป็นศูนย์กลางภูมิภาคของประเทศไทย ผู้ที่เสียผลประโยชน์

จะใช้กลยุทธ์หรือยุทธวิธีขัดขวางทุกรูปแบบและสร้างกระแสความขัดแย้งให้เกิดขึ้นสังคมส่วนรวมไม่ให้เกิดรูปแบบกรุงเทพมหานครให้ทศวรรษหน้า การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อาจมีระดับระบับการสืบต่ออำนาจโดยใช้เงื่อนไขสร้างกระแสความไม่สงบเกิดขึ้น ภายใต้บริบทของสังคมโดยารูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้าเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับอเนก หุตังคบดี (2543) ที่ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของ “กรุงเทพมหานคร” พบว่าปัญหาเกิดจากโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครจุดอ่อนของการบริหารและรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน คือ 1) อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำให้ระดับสำนักงานเขตและระดับปฏิบัติการขาดความคล่องตัว และความเป็นอิสระในการตัดสินใจงานบางอย่าง 2) ปัจจุบัน สมาชิกสภาเขตมีบทบาทในการร่วมพัฒนาเขตน้อย 3) กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจำนวนมากและหลากหลาย แต่อำนาจในการบริหารจัดการไม่มี 4) กรุงเทพมหานครขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณมักเป็นการประนีประนอมกันมากกว่า 5) การเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารเพียงคนเดียว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับประชาชนไม่ใกล้ชิดกันเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เป็นเมืองหลวงจึงเกิดการปัญหาและปัญหาต้องได้รับการแก้ไข จากการแก้ไขปัญหาต่างๆ ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น การดำเนินรถไฟลอยฟ้า รถไฟฟ้าใต้ดิน รถไฟรางคู่ รถไฟความเร็วสูง รถไฟความเร็วสูง การขนส่งทางน้ำ ทางอากาศ การสร้างตึกสูงในเมือง จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณาดังนี้ รัฐบาลต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจในความจริงที่กรุงเทพมหานครต้องได้รับการแก้ไข เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ และประชาชนชาวไทยจะได้รับผลประโยชน์ต่อรูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้า กรุงเทพมหานครและมหานครอื่นๆ ต้องแบ่งปันภาษีให้กับรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลงทุนของรัฐบาลในด้านอุปโภค การบริโภค

การขนส่งสาธารณะ การส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว
รัฐจะได้จัดสรรงบประมาณให้กับมหานครและเทศบาล
มากขึ้น เพื่อนำมาพัฒนาเมืองต่อไป การเตรียมการพัฒนา
รูปแบบกรุงเทพมหานครเป็นไปเพื่อการรองรับ การรวมตัว
กันของภูมิภาค แต่ละภูมิภาคของโลก ประเทศไทยเรา โดย
กรุงเทพมหานครต้องร่วมมือกับมหานครทั่วประเทศและ
เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น
รูปแบบกรุงเทพมหานครในทศวรรษหน้า จะประสบความสำเร็จ
สำเร็จได้ต้องมีผู้นำตามวัฒนธรรมในระบอบการปกครอง
ของประเทศให้ข้อเสนอแนะและรู้เห็นทุกชั้นตอนด้วย

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป จากการลงทุน
ของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของกรุงเทพมหานครและ
มหานครอื่นๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ
ส่วนหนึ่งมาจากเงินกู้ภายในประเทศและต่างประเทศ
ฉะนั้นการเก็บภาษีของท้องถิ่นมหานครในรูปแบบใดก็ตาม
ต้องแบ่งปันให้รัฐบาลกลางไว้พัฒนาอีกส่วนหนึ่งเพื่อเพิ่ม
งบประมาณของประเทศ การกำหนดอำนาจและหน้าที่
ของการจัดสรรทรัพยากร ต้องคำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรม
ความเสมอภาคของมนุษย์และให้การส่งเสริมประชาชนใน
ความเป็นปัจเจกบุคคลและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
นั้นให้มองดูข้าราชการภูมิภาคจะประสานงานอย่างไร หรือ
เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับนายกเทศบาลและยุบรวม อบต.
เหลือ 1 เทศบาล อำเภอ เท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2547). การปกครองท้องถิ่น. เอกสาร ประกอบการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิตมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- จักรกฤษณ์ คันธานนท์, (2556), การปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์พงศ์. (2541). การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและ การประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทิพาพร พิมพ์สุทธิ. (2543). *พัฒนาทางการเมือง*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พัชรี สีโรรส, วิบูลพงศ์ พูนประสิทธิ์, โสภารัตน์ จารุสมบัติ, อัมพร อารังลักษณ์, ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2545). รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความร่วมมือ รับผิดชอบในระบบราชการ. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: เจ ประรินทร์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ; ตระกูล มีชัย. (2548). ประชามติ ประชาธิปไตย และนโยบายสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 1.). : สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี, (2552) พ.ศ. 2552 - 2563 กรุงเทพฯ มหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน, กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2548). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ
- ประธาน สุวรรณมงคล. (2546). การปฏิรูประบบราชการในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร: ปฏิรูป ทำไม ปฏิรูปอย่างไร ปฏิรูปเพื่อใคร. 20 ปี รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อรรถ แพทย์กุล. (2543) “ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร”, การบริหารเมือง : กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. (2540). แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- อิสระ สุวรรณบล. (2540). รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบ การบริหารกรุงเทพมหานครในอนาคต. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อุดม ทุมไธสิต (2550). การปกครองท้องถิ่น สมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

References

- A Skaburskis (1992) Goals for restructuring local government boundaries: Canadian lessons Environment and Planning C: Government and Policy, 1992, volume 10, pages 159-172.
- Berg, L. van den, Van der Borg, J. and Van der Meer, J. (1995), Urban Tourism. Aldershot Avebury.
- Bogdador. V. (2004). The British constitution in the twentieth century. New York : Oxford University Press.

- Culling worth, B. &Nadin, V. (2002). Town and country planning in the UK. London : Routledge. Palen, J. J. (1987). The Urban World. New York : McGraw-Hill.
- Riggs, F. W. (1970). Introduction. In F. W. Riggs (Ed.), Frontiers of development administration. North Carolina: Duke University Press.
- Robert H. V. (1993). Quality is Personal : A foundation for Total Quality Management. New York : Free Press.
- Warter, T. H., Stevens, F. & Else, M. V. (2003). Key Management Model. London : Financial Times Prentice Hall.
- Wilson, D. And Game, C.(2002). Local Government in United Kingdom. London: Palgrave Macmillan.
- Wilson, J. (2005). Welfare-improving competition for mobile capital. Journal of Urban Economics. 57: 1-18.