

รูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ชั้นเมือง

รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

กว่าสองร้อยปีแห่งการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานคร หลายครั้งและหลายรูปแบบ ทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครก็มีการแบ่งออกเป็นหลายพื้นที่ และมีการในการบริหารในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกันเนื่องจากการใช้กฎหมายต่างฉบับกัน ดังนั้นเพื่อให้จะศึกษาการบริหารพื้นที่ชั้นเมืองกรุงเทพมหานครที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน จำต้องศึกษารูปแบบการบริหารพื้นที่กรุงเทพมหานครการให้เข้าใจแล้ว จึงศึกษารูปแบบการบริหารในพื้นที่ชั้นเมืองกรุงเทพมหานครอีกชั้นหนึ่งการศึกษารูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร มีนักวิชาการศึกษาเรื่องนี้หลายท่าน และได้มีการจัดแบ่งการศึกษการบริหารกรุงเทพมหานครไว้หลายแบบดังนี้

อิสระ สุวรรณผล (2528) ได้แบ่งไว้ 6 รูปแบบ

1. กระทรวงเวียงหรือกระทรวงนครบาล
2. จังหวัดพระนครจังหวัดธนบุรี เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ
สหภาพ หรือแบบผสมระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น
3. นครหลวงกรุงเทพมหานครธนบุรี และเทศบาลนครหลวง
4. กรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335
5. กรุงเทพมหานครพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2518
6. กรุงเทพมหานครโดยมีคณะผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้ง

พงษ์ศักดิ์ เสมลันต์ (2529) ได้ศึกษาพัฒนาการการจัดระเบียบการปกครองการบริหารราชการกรุงเทพ โดยแบ่งดังนี้

1. การปกครองนครหลวงก่อน พ.ศ. 2514
2. การปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
3. การปกครองกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335
4. การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
5. การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการ การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครที่มีผู้ได้ศึกษามาแล้วพบว่าไม่ชัดเจน ยากต่อการเข้าใจ ดังนั้นเพื่อง่ายต่อการศึกษารูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาจึงใช้การวิเคราะห์ ตามลำดับโดยอ้างอิงตามปีที่มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานคร เป็นหลักโดยได้แบ่งหน่วย ศึกษา ดังนี้

1. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
2. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานคร สมัยหลังแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5
3. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)
4. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 และข้อบังคับลักษณะปกครองทั่วเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465
5. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
6. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24, 25
7. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335

8. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

9. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ก. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อได้จัดตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี การปกครองราชธานีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็คงเอาแบบอย่างการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้โดยไม่เปลี่ยนแปลงครบถ้วนตามแบบเดิม ทำหน้าที่ปกครองเป็นสัดส่วนกัน (วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2515) ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงให้เสนาบดีกรมพระนครบาลทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่กรุงเทพมหานคร

การปกครองท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครใช้จารีตนครบาล มีอำเภอต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเก่า หน้าที่ราชการอำเภอในสมัยนั้นมียุทธตามกฎหมาย เช่น การทำบริคคหส์สัญญาต่าง ๆ การกู้ยืม ขายฝากที่ดิน เมื่อผู้ใดจะทำสัญญาก็มาตามตัวนายอำเภอไปอำเภอที่มีอยู่ในสมัยนั้นจึงมีหน้าที่ในการปกครองไม่กว้างนัก

ข. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครในสมัยหลังแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2418 จนถึง พ.ศ. 2432 เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันทั่วพระราชอาณาจักรทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครกับเมืองใกล้เคียง (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2527)

การปกครองเมืองหลวงนั้น ทรงดำริให้จัดการปกครองแบบคณะกรรมการที่เรียกว่า Board of Councilorship (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2527) ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญรวมกันเป็นคณะกรรมการดำเนินการปกครองแบบเทศบาลต่อมาทรงเห็นว่าคณะกรรมการดำเนินงานล่าช้า

ทรงโปรดเกล้าฯให้ยกเลิกคณะกรรมการแล้วให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลปกครองต่อ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา การปกครองหัวเมืองแบ่งออกเป็นมณฑล โดยรวมเอาหลายเมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑลหนึ่งมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา การรวมมณฑลนี้มิได้ทำที่เดียวพร้อมกันหมด กรุงเทพมหานครก็รวมเป็นมณฑลหนึ่งประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 6 จังหวัด คือจังหวัดพระนคร ธนบุรี พระประแดง สมุทรปราการ มีนบุรี และนนทบุรี หัวหน้าในการปกครองมณฑลกรุงเทพฯไม่เรียกว่า สมุหเทศาภิบาล เหมือนอย่างมณฑลอื่น แต่เรียกว่า สมุหพระนคร การปกครองจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพฯนอกจากจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้ใช้ระเบียบแบบแผนเหมือนกับการปกครองจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลอื่น ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและมีตำรวจภูธรคอยช่วยเหลือในด้านการปราบปรามโจรผู้ร้าย ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อสมุหพระนครบาล

การแก้ไขการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการยกเลิกระเบียบแบบแผนเก่าที่ใช้กันมานาน ซึ่งแต่เดิมนั้นการปกครองมุ่งแต่ในราชธานี โดยเฉพาะจุดศูนย์กลาง 4 เหล่าทำหน้าที่ของตนเฉพาะในวงราชธานี แต่เมื่อมีการแก้ไขการปกครองโดยจัดเป็นกระทรวงต่าง ๆ นั้น ความมุ่งหมายได้เปลี่ยนไป กล่าวคือเป็นการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ที่ราชอาณาจักรหรือที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง หน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมิได้มีเฉพาะแต่ในเขตราชธานีเท่านั้นแต่คลุมออกไปถึงหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งหมด การปกครองในเขตกรุงเทพฯคล้ายกับในหัวเมืองต่าง ๆ เพียงแต่มีบางอย่างที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันอยู่บ้างเท่านั้นดังนั้น การศึกษาถึงการปกครองเมืองหลวงจึงต้องมุ่งไปในเรื่องลักษณะการจัดการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ซึ่งในเรื่องการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพฯจัดเป็นอำเภอ เป็นตำบลเช่นเดียวกับ การปกครองท้องถิ่นในเขตหัวเมืองอื่นๆ แต่ลักษณะการจัดรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมมิได้เป็นแบบเดียวกันทั้งหมด

ค. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น

รศ. 116 (พ.ศ. 2440)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รศ. 116 เป็นกฎหมายซึ่งวางระเบียบ

การปกครองท้องถิ่นที่พระราชอาณาจักร ความมุ่งหมายของการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้คือการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาแต่เดิมเป็นแบบโบราณสืบต่อมา เมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้ามากขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขลักษณะการปกครองท้องถิ่นให้ทันกับความเจริญของบ้านเมืองซึ่งมุ่งหวังจะจัดวางระเบียบแบบแผนการจัดอำเภอ ตำบล รักษาการในท้องที่เพราะว่าเจ้าหน้าที่อำเภอและกำนันเป็นกำลังสำคัญในการปกครองบ้านเมืองให้เกิดความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการดูแลทุกข์สุขของราษฎร (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รศ.116 (2440))

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติในตอนแรก ต้องการวางหลักการปกครองท้องถิ่นที่เฉพาะหัวเมืองมณฑล-เทศาภิบาลเท่านั้น ยังไม่ได้ใช้บังคับในบริเวณมณฑลกรุงเทพมหานครต่อมาได้มีการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รศ.116 สำหรับหัวเมืองและมณฑลกรุงเทพมหานครด้วยเหตุผลที่ว่าควรให้การปกครองท้องถิ่นในเขตอำเภอขึ้นนอกและหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพมหานครเป็นแบบเดียวกับหัวเมืองเดี่ยว มณฑลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ใช้พระราชบัญญัติบังคับในเขตอำเภอขึ้นนอกและหัวเมืองดังกล่าวแล้ว โดยให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลทำหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ส่วนอำเภอขึ้นในนั้นไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รศ. 116 แต่มีได้หมายความว่าไม่มีระเบียบแบบแผนในการปกครอง อำเภอขึ้นในอยู่ในความปกครองของอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงนครบาล อำเภอมีหน้าที่ในการทำสัญญาต่างๆ และมีหน้าที่ช่วยเก็บภาษีอากรบางอย่างอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้าย และการคดีทั้งปวงเป็นหน้าที่ของกองตระเวนที่จะนำส่งศาลโปริสภาถ้าคดีเกินอำนาจศาลโปริสภา ก็ส่งกรมอัยการฟ้องศาลพระราชอาญา อำเภอจึงไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ในเรื่องนี้เหตุที่ไม่ใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น รศ.116 ในเขตอำเภอขึ้นในเพราะว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นสมัยต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และในขณะนั้นอยู่ในระหว่างการแก้ไขประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 จึงต้องรออยู่ แต่ก็มีได้ประสงค์นำเอาพระราชบัญญัตินี้มาใช้ทุกหมวดทุกมาตรา เพียงแต่เลือกมาตราที่เหมาะสมมาใช้เท่านั้น (ประกาศลักษณะปกครองท้องถิ่นสำหรับหัวเมืองและมณฑลกรุงเทพฯ รศ.116,2440)

ง. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. 2457 และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2463

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่ยกเลิก
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เนื่องจากวิธีการปกครองท้องที่ได้เปลี่ยนแปลง
ไปหลายอย่าง จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายปกครองท้องที่ให้เหมาะสมในตอนแรกพระราชบัญญัติ
นี้ใช้บังคับในหัวเมืองต่างๆ ทุกมณฑล ยกเว้นในเขตอำเภอชั้นในของมณฑลกรุงเทพฯ อำเภอ
ชั้นนอกจึงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นหลักแต่อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล
ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดี
กระทรวงนครบาลหรือข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงนครบาล

สำหรับการปกครองเขตชั้นในกรุงเทพมหานครนั้นขึ้นอยู่กับกรมพระนครบาล
ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลง การปกครองมณฑลกรุงเทพฯ เสียใหม่
ยกเมืองปทุมธานีและเมืองธัญบุรีไปสมทบกับมณฑลกรุงเก่า กำหนดการปกครองในเขตนคร
หลวงออกเป็น 6 จังหวัดคือ จังหวัดพระนครธนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง นนทบุรี
และจังหวัดมันบุรีจัดตั้งนครบาลประจำจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดพระนครไม่มีนครบาล
จังหวัด แต่มอบให้อธิบดีกรมพระนครทำหน้าที่แทนการปกครองท้องที่ แบ่งอำเภอชั้นในออกเป็น
25 อำเภอ อำเภอชั้นนอก 8 อำเภอ

การกำหนดหน้าที่ของอำเภอในเขตชั้นในดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ต่อมาได้เป็นไป
ตามที่วางหลักเอาไว้กล่าวคือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. 2457 ใช้บังคับในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครด้วยเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.
2458 แต่ใช้บังคับเฉพาะบางส่วนบางมาตรา (ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร, 2458) หลักการที่นำพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. 2457 มาใช้บังคับใน

เขตชั้นในกรุงเทพมหานครนี้มีหน้าที่ดังนี้ (ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร, 2458)

1. การกำหนดหน้าที่ในเขตอำเภอชั้นใน ให้เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงนครบาลในการกระทำตามมาตรา 6
2. ระเบียบการปกครองอำเภอ ให้จัดตามมาตรา 62, 63 ข้อ 1, 2, 3 มาตราที่ 64-82
3. อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ใช้บังคับมาตรา 52, 86-92, 97, 99, 100, 103-105, 108-118, 121-132
4. การปกครองตำบลจะจัดให้มีผู้ปกครองตำบลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของกระทรวงนครบาล
5. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงนครบาล
6. การยกเลิก การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครองตำบล อยู่ในพิจารณาของเสนาบดีกระทรวง
7. อธิบดีกรมพระนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชาการอำเภอตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยการอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงนครบาล
8. เสนาบดีกระทรวงนครบาลมีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับสำหรับจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 เป็นกฎหมายที่วางระเบียบการปกครองมณฑลจังหวัด และอำเภอ จัดแบ่งอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองทั้งในด้านการงานและการบังคับบัญชา ข้อบังคับนี้กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ เอาไว้ มิได้มุ่งกล่าวถึงการปกครองท้องที่โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การปกครองอำเภอทั้งอำเภอชั้นนอกและชั้นในมาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้แบ่งการปกครองอำเภอเป็น 2 ชั้น ภายในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน ที่ได้แบ่งออกเป็น 25 อำเภอ ตามประกาศกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2458 ซึ่งจะเรียกว่าเขตชั้นในพระนครตอนหนึ่งภายในนอกพระนครและหัวเมือง นอกพระนครตอนหนึ่ง..." โดย การปกครองท้องที่อำเภอชั้นนอกพระนคร ให้มีเจ้าหน้าที่ปกครองรับผิดชอบเป็นแผนก

อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ ดังนี้คือ

- 1) ปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง
- 2) ปลัดตำรวจอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อย และการปราบปรามโจรผู้ร้าย
- 3) พนักงานแผนกอื่นๆ ซึ่งกระทรวงเสนาบดีต่าง ๆ ได้จัดตั้งขึ้นไว้ปฏิบัติหน้าที่ในแผนกนั้น อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ

ส่วนการปกครองบังคับบัญชาราชการในเขตอำเภอขึ้นใน ให้พระสมุห์พระนครบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2465 ได้รวมหน้าที่ราชการของกระทรวงนครบาลเข้าไว้กับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการปกครองกรุงเทพมหานครจึงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา

จ. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ยุคนี้เป็นช่วงที่มีเปลี่ยนแปลงการปกครองของการบริหารของกรุงเทพมหานครมากที่สุดช่วงหนึ่ง เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีการปกครองแบบผสมผสานระหว่างการบริหารการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้แยกศึกษาดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรุงเทพมหานคร

ในเวลานี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกรุงเทพมหานครได้รับผลจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติที่สำคัญ 2 พระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ กรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดียวกับจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน

ก) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ส่งผลให้เกิดจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี ด้วยเหตุที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นว่าเป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองหลวงหลายประการ ราชการบริหารส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการปกครองเมืองหลวงแต่อย่างใดแต่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็น

ศูนย์กลางอำนาจในการบริหารราชการทั่วประเทศ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอใช้นั้นใช้ระเบียบเดียวกันหมดทุกจังหวัด จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีฐานะเท่าจังหวัดอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาคมิได้มีลักษณะพิเศษในฐานะเป็นเมืองหลวงแต่อย่างใด โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติรายละเอียดในการปกครองท้องถิ่นไว้และกำลังรอการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ว่า "จนกว่าจะได้พระราชบัญญัติเทศบาลให้คงใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้านและการสุขาภิบาล ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลาง ๆ ก่อน"

ความมุ่งหมายที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานภายในท้องถิ่นนั้นๆ ก็เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งวางหลักในการปกครองอำเภอ ตำบล หมู่บ้านก็ไม่มีประโยชน์ เพราะเมื่อจัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็จะมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นออกมาใช้บังคับ แต่ในที่สุดก็ได้เป็นไปตามที่หวังไว้ เพราะว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องยุ่งยาก มีอุปสรรค และต้องใช้เวลาในการฝึกหัดนาน ประชาชนยังไม่เข้าใจ และยังไม่มีความรู้เพียงพอ ประกอบกับความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ มีมาก ท้องถิ่นเล็ก ๆ ก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้และเนื่องจากสภาพสังคมของไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมความเป็นอยู่ต่างๆไม่เหมือนกับในสังคม อุตสาหกรรม ประชาชนจึงยังไม่มีความกระตือรือร้นในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ลักษณะการปกครองอำเภอตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มากนัก เจ้าหน้าที่ในการบริหารงานของอำเภอยังจัดเป็นคณะกรรมการอยู่ ผิดกันแต่ว่าคณะกรรมการมีมากขึ้น แต่เดิมมีเพียงนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ แต่คณะกรรมการอำเภอตามกฎหมายใหม่ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนประจำอำเภอ ซึ่งมีจำนวนมากน้อยแล้ว แต่งานของอำเภอ นั้น ๆ การที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในสมัยก่อนยังไม่มีหัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ใน

อำเภอก็ได้คงมีแต่สมุหบัญชีอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น

ข) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดี๋ยวกันแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างคือ เพิ่มภาคเข้าไว้ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่แทนข้าหลวงสมุหเทศาภิบาลที่ได้ยกเลิกไปแล้วต่อมาภาคก็ถูกยุบไปอีก คงเหลือแต่จังหวัดและอำเภอ หน่วยการปกครองที่รองลงไปจากจังหวัด คือ อำเภอ พระราชบัญญัติ นี้ได้กำหนดเอาไว้ว่า การตั้งยุบและการเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วน การจัดระเบียบการปกครองอำเภอนั้นได้แก้ไขการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการดังนี้

1) การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ แบ่งออก ดังนี้

ก) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

ข) ส่วนต่างๆ ที่กระทรวงทบวงกรมได้จัดตั้งในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวงกรมนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

เจ้าหน้าที่ในการปกครองอำเภอ พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ยกเลิกคณะกรรมการอำเภอซึ่งเคยมีมาแต่เดิม มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบในการบริหารงานราชการอำเภอแต่ผู้เดียวปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ยังได้บัญญัติไว้ว่าการปกครองอำเภอที่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาใช้บังคับ การที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้ เพราะว่า การปกครองอำเภอตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นการกำหนด หลักการใหญ่ ๆ เอาไว้ ส่วนข้อปลีกย่อยนั้นได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แล้ว

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ ในจังหวัดพระนคร และ จังหวัดธนบุรีมีลักษณะพิเศษกว่าจังหวัดอื่นซึ่งเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของเมืองหลวง สภาพ ภูมิประเทศ และเหตุผลอื่น ดังนั้นการพิจารณาศึกษาการแบ่งส่วนราชการของอำเภอใน จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีจึงต้องแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ในเขตอำเภอชั้นในและ เขตอำเภอชั้นนอก

เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบการปกครองอำเภอ ดังที่ได้ กล่าวมาข้าง ต้นอำเภอ ชั้นในมีลักษณะของงานแตกต่างกับอำเภอชั้นนอก การจัดระเบียบการปกครอง จึง ตกต่างกัน เริ่มตั้งแต่การจัดระเบียบบริหารราชการในที่ว่าอำเภอ ถ้าพิจารณาตาม กฎหมายการจัดระเบียบการบริหารงานของอำเภอชั้นในกับอำเภอชั้นนอกจะไม่มีอะไรแตกต่าง กัน แต่ในทางปฏิบัติแตกต่างมากแม้ว่าอำเภอชั้นในจะแบ่งส่วนราชการกรมการปกครองออกเป็น 4 แผนกเช่นเดียวกับอำเภออื่น ๆ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยแต่อำเภอชั้นในมิได้ จัดทำหน้าที่ที่กำหนดไว้แต่ละแผนกอย่างครบถ้วนเนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำเพราะ มีหน่วยการปกครองอื่นจัดทำแทนอยู่แล้ว ได้แก่การปกครอง เทศบาล อำเภอชั้นใน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนกเหมือนกันทุกอำเภอ ได้แก่แผนกปกครอง แผนกสรรพากร แผนกสถิติและแผนกศึกษาธิการ แผนกปกครองไม่ได้ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่อย่างเต็มที่ แผนกสถิติจัดว่าเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วน ส่วนแผนกศึกษาธิการแม้จะมีอยู่ใน อำเภอแต่ก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการศึกษาเนื่องจากเทศบาล ได้รับโอนการดำเนินการ ประถมศึกษาไปจัดทำเสียเองในด้านการปกครองท้องที่อำเภอชั้นในแบ่งเขตการปกครองท้องที่ ออกเป็นตำบลเท่านั้นและไม่มีเจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบล ตำบลในลักษณะที่เป็นอยู่ในเขต อำเภอชั้นในไม่มีบทบาทต่อการปกครองแต่อย่างใดเพราะตำบลไม่ได้เป็น เขตแบ่งอำนาจหน้าที่

ส่วนอำเภอชั้นนอกมีการจัดรูปการปกครองอำเภอแตกต่างไปจากอำเภอ ชั้นในอำเภอชั้นนอก ประกอบด้วยส่วนราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีจำนวนมากกว่า อำเภอชั้นใน เพราะยังไม่มีหน่วยการปกครองท้องที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนอย่างทั่วถึงส่วน ราชการกรมการปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 แผนกนั้นนับได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดไว้อย่าง



ครบถ้วนอำเภอขึ้นนอก แบ่งเขตการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบลและหมู่บ้านมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าของที่ปกครอง เขตตำบลและหมู่บ้านเป็นเขตการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง ถ้าจะเปรียบเทียบอำเภอขึ้นนอกกับอำเภอในชนบทอื่นของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าเกือบจะไม่มีอะไรแตกต่างกันทั้งในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองและขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดระเบียบการปกครอง จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ได้แบ่งเป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ โดยแบ่งออกเป็น 23 อำเภอ อำเภอในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ อำเภอขึ้นในและอำเภอขึ้นนอก ลักษณะของอำเภอขึ้นในคือมิได้จัดระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทุกมาตรา แบ่งเขตท้องที่ออกเป็นส่วนย่อยเพียงขึ้นตำบลไม่มีหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะประชาชนในเขตอำเภอขึ้นในรวมตัวอยู่กันอย่างหนาแน่นในพื้นที่อันเดียวกัน และมีลักษณะเป็นเมืองจึงมิได้แบ่งท้องที่ออกเป็นหมู่บ้านตำบลในอำเภอขึ้นในเป็นเพียงเขตท้องที่ที่ไม่มีกำนันเป็นผู้ปกครองมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองโดยตรง (วิญญู อังคณารักษ์และคณะ, 2516)

ส่วนอำเภอขึ้นนอกได้แก่ อำเภอที่อยู่รอบนอกเขตเทศบาลกรุงเทพและนอกเขตเทศบาลธนบุรี จัดพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ครบทุกมาตรา มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกับอำเภออื่น ๆ ที่พระราชอาณาจักร

จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนที่จะจัดรูปการปกครองกรุงเทพ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีอำเภอทั้งหมด 23 อำเภอ จังหวัดพระนครแบ่งอำเภอเป็น 14 อำเภอเป็นอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาลกรุงเทพ 8 อำเภอ ได้แก่อำเภอพระนคร อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอปทุมวัน อำเภอคูสิด(เวินบางตำบล)อำเภอบางรัก อำเภอสัมพันธวงศ์ อำเภอชานนาวา อำเภอพญาไท เป็นอำเภอที่อยู่นอกเขตเทศบาลกรุงเทพ 6 อำเภอ ได้แก่อำเภอบางเขน อำเภอบางกระบือ อำเภอพระโขนง (อำเภอทั้ง 3 นี้บางตำบลอยู่ในเขตเทศบาลกรุงเทพ) อำเภอลาดกระบัง อำเภอมีนบุรี และอำเภอหนองจอก

จังหวัดชลบุรีแบ่งออกเป็น 9 อำเภอ เป็นอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาล
ชลบุรี 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอชลบุรี อำเภอบางกอกใหญ่ อำเภอบางกอกน้อย อำเภอภาษี
เจริญ (บางตำบล) และอำเภอคลองสาน และเป็นอำเภอที่อยู่นอกเขตเทศบาลชลบุรี 3
อำเภอ ได้แก่ อำเภอลำลูกขัน อำเภอหนองแขม และอำเภอรามัญบุรี

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครในช่วงนี้
มีความสับสนอยู่บ้างเพราะ มีรูปแบบการบริหารเช่นเดียวกับจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน โดยมี
หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อบริหารงานในพื้นที่ 3 หน่วย ตามพระราชบัญญัติตั้ง

1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
2. พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495
3. พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495

ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร

ดังนี้

ก) เทศบาลนครกรุงเทพ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล
นครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
2476 โดยจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2480 แต่เทศบาลเริ่มเปิดดำเนินงานในวันที่
27 พฤษภาคม 2480 สำหรับโครงสร้างเทศบาล เมื่อจัดตั้งครั้งแรกนั้นเมืองค์ประธานเหมือนกับ
เทศบาลทั่วประเทศกล่าวคือมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่าย บริหาร มีสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติ
บัญญัติและควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และมีปลัด เทศบาล เป็นผู้ปกครองบังคับ
บัญชารับผิดชอบพนักงานเทศบาลประจำของเทศบาล ลักษณะการบริหารงานในระยะแรกนี้
ก็เป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนอะไร เพราะจำนวนประชากร มีค่อนข้างน้อย
และมีปัญหาต่างๆ ก็ไม่มากนัก ลักษณะโครงสร้างของเทศบาล ในขณะนั้น จึงมีไม่กี่หน่วยงาน
ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานปลัดเทศบาล กองคลัง และกองผลประโยชน์ เป็นต้น

ข) เทศบาลนครชลบุรี ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล
นครชลบุรี พ.ศ. 2479 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
เทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2480 แต่เทศบาลเริ่มเปิดสำนักงาน

ในวันที่ 21 เมษายน 2480 โครงสร้างของเทศบาลนครธนบุรี ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ คือมี การจัดองค์ การออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารได้แก่ คณะเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาเทศบาลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และมีปลัดเทศบาลนครธนบุรี เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลประจำเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับเทศบาลอื่นที่วราชอาณาจักร โครงสร้างขององค์การเป็นไปในลักษณะง่าย ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนักหน่วยงานจึงประกอบด้วย สำนักงานปลัดเทศบาลกองคลังกองผลประโยชน์เช่นเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ

ค) แขวงในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรี ในพื้นที่ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี นอกจากจะประกอบด้วยหน่วยการปกครองรูปต่างๆ เช่น เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีอำเภอในจังหวัดพระนครและจังหวัดนครธนบุรีแล้ว ยังประกอบด้วยแขวง แขวงซึ่งขึ้นกับเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรี และพื้นที่ที่เป็นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีอีกด้วย ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงแขวงที่อยู่ในเขตเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี

ง. สุขาภิบาล รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับจังหวัดพระนครและธนบุรี อีกรูปหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นแบบ "สุขาภิบาล" สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งทำหน้าที่ในพื้นที่อันจำกัดในการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีวัตถุประสงค์เตรียมยกฐานะท้องถิ่นเพื่อที่จะเป็นหน่วยการปกครองในรูปเทศบาลต่อไปเมื่อท้องถิ่นมีความเจริญมีรายได้พอสมควรการดำเนินงานของสุขาภิบาลดำเนินการโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง มีรองประธานหนึ่งคน เลือกตามกรรมการสุขาภิบาลโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล รองประธานอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 1 ปี กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของสุขาภิบาล มีพนักงานสุขาภิบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ ประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีและพนักงานสุขาภิบาลอื่น ตามความจำเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่มีอยู่ ได้แก่ การให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษา

ความสะอาดของถนนและทางเดิน การป้องกันและระงับโรคติดต่อการให้มีน้ำสะอาดหรือการ
ประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลการให้มี
และการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงการให้มี
และบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้เจ็บ การบำรุง และส่งเสริมการทำมาหากิน
ของราษฎร การให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎรและหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมาย
บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาลในจังหวัดพระนครและธนบุรี มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูป
"สุขาภิบาล" ตั้งอยู่เป็นสุขาภิบาล

ในจังหวัดพระนคร 6 แห่ง และสุขาภิบาล ในจังหวัดธนบุรี
4 แห่ง ได้แก่ สุขาภิบาลมีนบุรี สุขาภิบาลบางเขน สุขาภิบาลบางกะปิ สุขาภิบาลประเวศ
สุขาภิบาลลาดกระบัง สุขาภิบาลหนองจอก สุขาภิบาลบางแค สุขาภิบาลคลองตัน สุขาภิบาล
บางขุนเทียน และสุขาภิบาลหนองแขม

จ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 ส่งของให้จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี มีองค์การบริหาร
จังหวัดละ 1 องค์การฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการบริหารส่วนจังหวัด
เหตุผลที่ไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองนั้นเนื่องจากงบประมาณส่วนจังหวัดมีไม่พอที่จะจัดอัตรา
กำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อดำเนินกิจการของตนเองได้

ฝ่ายนิติบัญญัติมีสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจ
หน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดในเขตการปกครองนอกเหนือจากเขตเทศบาลสุขาภิบาล

การดำเนินงานของสภาจังหวัด ในทางปฏิบัตินี้มีอำนาจน้อยมาก
เกี่ยวกับการปกครองตนเองสมาชิกสภาจังหวัดไม่มีอำนาจอะไรมากนัก การดำเนินการส่วน
ใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วน
จังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินนโยบายตามบัญชาของส่วนกลางที่สังกัดอยู่ภายใต้
ของส่วนจังหวัดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
การบริหารงานของสภาจังหวัดก็ใช้วิธีต่าง ๆ ก็ดีถูกควบคุมโดยใกล้ชิดโดยส่วนกลาง

ฉ. การจัดระเบียบการบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศการปฏิวัติฉบับที่ 24, 25

คณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็น องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า

1. จังหวัดทั้ง 2 มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาช้านาน ทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครอง
2. สภาพประชาชนทั้ง 2 จังหวัดมีวิถีชีวิตในการประกอบอาชีพที่ดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน
3. มีหน่วยราชการบางหน่วยร่วมกันอยู่แล้ว เช่น การศาล การจัดทะเบียนกิจการบางประเภท

ผลจากการรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน ทำให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่ง ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ จะมีแตกต่างก็ตรงที่เป็นจังหวัดที่ตั้งของเมืองหลวง ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกว่า "ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และมีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า "สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ฝ่ายบริหารเรียกว่า "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ต่อมาในวันเดียวกันนี้เองได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครหลวงและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันโดยมีเหตุผลที่ปรากฏในคำนำของประกาศคณะปฏิวัติพอสรุปได้ดังนี้

เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการและความสะดวกของประชาชนสมควรจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้สามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางยิ่งขึ้น จากผลแห่งการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นการรวมเอาองค์กรท้องถิ่นในรูปเทศบาล 2 แห่ง พร้อมทั้งรวมอาณาเขตของ 2 เทศบาลรวมกัน (Municipal Consolidation) เป็นการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลระบบนายกเทศมนตรี และสภา (Major Councils system) และมีข้อแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงและ

ฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะเทศมนตรีนั้นมาจากการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงนั้นกำหนดให้ ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร เป็นโดยตำแหน่งสำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหลวง ก็มีเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลนคร ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และตามที่กำหนดในกระทรวง แต่มีข้อแตกต่าง จากเทศบาลอื่นตรงที่ให้เทศบาลนครหลวงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

ช. การจัดระเบียบการบริหารของกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 335

การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในรูป "นครหลวงกรุงเทพมหานคร" และ เทศบาลนครหลวงตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24, 25 ดังกล่าวได้ดำเนินมาประมาณ 1 ปี ก็สิ้นสุดโดยมีประกาศยกเลิกตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2515 จัดรูปปกครองใหม่เป็นกรุงเทพมหานครโดยรวมถึงกิจการของ นครหลวงธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวงและสุขาภิบาลในเขตนครหลวงเป็น กรุงเทพมหานคร และได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ เป็นลักษณะผสม ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะเป็นจังหวัด มี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เป็น ผู้รับผิดชอบ และด้วยประกาศของตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 นี้เอง นครหลวงของ ประเทศจึงมีชื่อเป็นทางการว่า "กรุงเทพมหานคร"

เหตุผลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 มีพอสรุปได้ดังนี้

- 1) ความมุ่งหมายการจัดรูปของการปกครองให้มีลักษณะพิเศษเพราะ สองเมืองเป็นมหานครที่มีประชาชนอยู่กันอย่างหนาแน่นและเป็นศูนย์รวม ของกิจการต่าง ๆ
- 2) วิธีการจัดรูปการปกครองกระทำโดย ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ปรับปรุงส่วนราชการ แบ่งขอบเขตการปกครองให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ตารางที่ 3.11 แสดงการรวมของหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24, 25

หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
1. จังหวัดพระนครรวมกับจังหวัดธนบุรี	เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครรวมกับผู้ว่าราชการจังหวัดธนบุรี	เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี	เป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
4. สภาจังหวัดพระนครรวมกับสภาจังหวัดธนบุรี	เป็นสภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี
5. เทศบาลกรุงเทพรวมกับเทศบาลนครธนบุรี	เป็นเทศบาลนครหลวง
6. สภาเทศบาลกรุงเทพรวมกับสภาเทศบาลนครธนบุรี	เป็นสภาเทศบาลนครหลวง
7. อำเภอนอกเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี	ยังคงอยู่ตามเดิม
8. สุขาภิบาลที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี	ยังคงอยู่ตามเดิม
9. ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี	<p>มาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี 2. เป็นนายกองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี 3. เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวง

ที่มา : ชลอ ชรรมศิริ การบริหารการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯมหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช, หน้า 457 - 458.

3) วัตถุประสงค์

เพื่อให้การพัฒนานครหลวงมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนโดยแท้จริง
และรวดเร็ว

จากการเปลี่ยนแปลงนครหลวงกรุงเทพมหานครมาเป็นกรุงเทพมหานคร นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญยิ่ง เพราะการปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัตินี้ถือว่าการปกครองรูปพิเศษโดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร ซึ่งหลักการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 สรรูปการจัดการปกครองกรุงเทพมหานครได้ดังนี้

1. ยกเลิกระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร และจัดระเบียบบริหารราชการนครหลวงขึ้นเป็นรูปพิเศษ แต่ยังคงกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 มีฐานะเป็นนิติบุคคลกับ มีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะรัฐบาลมอบหมาย

2. รวมกิจการอำนาจหน้าที่ทรัพย์สิน สิทธิ ความรับผิดชอบของนครหลวงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง สภาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครมาเป็นของ "กรุงเทพมหานคร"

รูปการปกครองของกรุงเทพมหานครพอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. สภากรุงเทพมหานครเป็นสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งของราษฎรเขตละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวนเท่ากัน

ช. การจัดระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

ในระบบต่อมา มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 และให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2518 แทนดังเหตุผลว่า (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518)

1. เพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานครได้เข้ามามีส่วนในการรับผิดชอบในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง
2. เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ในการให้บริการแก่ประชาชนของกรุงเทพมหานครให้ได้ดียิ่งขึ้น
3. เพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป

1. ฐานะของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2518 มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับ

กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขตและแขวงตามลำดับพื้นที่ของกรุงเทพมหานครก็คือพื้นที่ของจังหวัดพระนครเดิม ร่วมกับจังหวัดธนบุรีเดิม นั้นเอง

2. การจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร

องค์การของกรุงเทพมหานครประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร

ก) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร กำกับเร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับ

บัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจะให้ มีรองปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ตามที่มอบหมายก็ได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ข) สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคนเศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้น ให้ปัดเป็นหนึ่งแสนคน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3) การจัดส่วนราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้จัดระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครออกเป็นดังนี้

1. สำนักเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
4. สำนักงานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อหน่วยเทียบเท่าสำนักงาน
5. เขต

ในการจัดส่วนราชการกรุงเทพมหานครนั้น แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ ส่วนที่เป็นฝ่ายอำนวยการ (Staff agencies) กับส่วนที่ปฏิบัติการ (line or operative agencies) ฝ่ายอำนวยการได้แก่สำนักต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 14 สำนัก มีหน้าที่ในการวางแผน กำหนดนโยบาย ควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติการ ส่วนฝ่ายปฏิบัติการได้แก่เขตต่าง ๆ ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร อยู่ในปัจจุบัน 36 เขต หัวหน้าเขตเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบโดยตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร

๗. การจัดระเบียบการบริหารของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

เนื่องจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศมีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความคิดทางการเมืองต้องการให้กรุงเทพมหานครได้ขยายบริการในทุกด้านเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน มีอิสระในการบริหารและตัดสินใจปัญหาภายในขอบเขตได้อย่างเต็มที่ จึงมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้น

การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงนั้น ได้มีผลทำให้กระทบโครงสร้างของกรุงเทพมหานครด้วยกล่าวคือ อุดมคติของราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เน้นถึงการกระจายอำนาจ การปกครองมาสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและจัดบริหารสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนให้ได้มากที่สุด ฉะนั้นโครงสร้างทั้ง 2 ส่วนคือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครทำการปกครองตนเอง

1. การจัดองค์การของหน่วยการปกครองกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

ก) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเมืองและปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำ บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว ทำให้การตัดสินใจสั่งงาน สามารถกระทำได้รวดเร็วและมีความคล่องตัว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 49 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการมีดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบาย และบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

ให้เป็นไปตามกฎหมาย

- สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- แต่งตั้งและถอดถอน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือ คณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

- บริหารราชการตามคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดย เรียบร้อย

- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ

กฎหมายอื่น ๆ

2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีรองผู้ว่า 4 คน เพื่อเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

3) ปลัดกรุงเทพมหานคร มีตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และทำตามคำสั่งของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ของข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานครปลัดกรุงเทพมหานคร มีบทบาทสำคัญมากในการบริหารและถือได้ว่าเป็นตำแหน่งที่ได้ถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายการเมืองตามสมควร

ข) ฝ่ายนิติบัญญัติ สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง อายุของสภาที่กำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- อำนาจในการควบคุมการบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็น

ตัวแทนของราษฎรกฎหมายจึงให้อำนาจในการควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครดังนี้

1. การตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ในความเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทรงไว้สิทธิ ที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความ นั้นไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์ สำคัญของกรุงเทพมหานคร

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริง

3. การเสนอญัตติเพื่อให้ประชาชนแสดง ประชามติถอดถอนผู้ว่า

ราชการกรุงเทพมหานคร

4. การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการกระทำการบางอย่าง

ค) การแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร การแบ่งส่วนราชการ ของกรุงเทพมหานครนั้นเพื่อจะให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารงานในการแก้ไขปัญหาและ ให้บริการแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครให้ดียิ่งขึ้น จึงได้จัดให้มีส่วนราชการและหน่วยงาน ต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานโดยแบ่งได้เป็น 2 ระดับคือ

1) ระดับหน่วยงานส่วนกลาง มีส่วนราชการที่เรียกว่า "สำนัก" เปรียบเสมือนกรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รับผิดชอบมีบทบาทสำคัญทางด้านการให้ คำปรึกษาหารือและเสนอแนะนโยบายด้านต่าง ๆ แก่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้คำปรึกษาหารือแนะนำ ด้านวิชาการและให้การสนับสนุนแก่หน่วยปฏิบัติ

2) ระดับหน่วยงานปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่เรียกว่า "เขต" แต่ละเขตจะมีหัวหน้า เป็นผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงทางด้านต่าง ๆ เช่น ด้านทะเบียน ด้านการศึกษา เกือบชยะ มูลฝอย การซ่อมถนนหนทาง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับส่วนกลาง ตั้งอยู่ตามพื้นที่เขตต่าง ๆ และให้บริการแก่ประชาชน โดยตรง เช่น โรงพยาบาล มีรวมทั้งสิ้น 4 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุข ศูนย์เยาวชน และห้องสมุดประชาชน ฯลฯ

ง) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การบริหารงานเป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งที่กำหนดไว้สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งสิ้นตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาหาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุขโรค
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

18. การจัดให้มีและการควบคุมการฆ่าสัตว์
 19. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการ
 อนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

21. การจัดการศึกษา

22. การสาธนาการ

23. การสังคมสงเคราะห์

24. การส่งเสริมกีฬา

25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า
 ราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการ
 ส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
 ข้อบังคับหรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบ
 จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จ) เขต เขตมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นตรงกับกรุงเทพมหานครซึ่ง
 กระจายอยู่ทั่วไปมีทั้งหมด 36 เขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง งานทะเบียน
 งานโยธา งานรักษาความปลอดภัยงานอนามัยงานศึกษาธิการ งานคลัง งานรายได้ งาน
 ดำรวจเทศกิจและงานอื่นที่ มอบหมาย

ในแต่ละเขต ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกเขต มีจำนวนตามอัตรา
 ส่วนของประชากรแต่ละเขต ตามประกาศของกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามความ
 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

สภาเขตมีหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตและเป็นที่ปรึกษาในการบริหารแก่หัวหน้าเขตในเรื่องเกี่ยวกับเขตจะได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดในบทต่อไป

ญ. การจัดระเบียบการบริหารของกรุงเทพมหานครที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน

ดังที่กล่าวแล้วว่า พื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานครมีความซับซ้อนของการบริหารตลอดจนนโยบายและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอง ได้ส่งผลให้การใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองเปลี่ยนแปลงโดย พื้นที่เกษตรกรรมถูกทำลาย ทำให้พื้นที่การเกษตรลดลงอย่างรวดเร็ว ถ้าเปรียบเทียบการบริหารและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก่อนการจัดตั้งการปกครองในรูปแบบ "กรุงเทพมหานคร" ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2515 ซึ่งเดิมนั้นพื้นที่ชานเมืองถือว่าเป็นอำเภอชั้นนอก มีการปกครองแบ่งออกเป็น ตำบล หมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ช่วยทางราชการปกครองดูแล โดยที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารตาม พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ครบทุกมาตรา ส่วนพื้นที่ในเมืองของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือว่าเป็นเขตชั้นในมีการใช้อำนาจในการบริหารตามพระราชบัญญัติปกครองที่ พ.ศ. 2457 ไม่ครบทุกมาตรา (สำเร็จ ปุณโยปกรรม, 2511)

ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาจาก พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ว่าในการใช้อำนาจหน้าที่บริหารในพื้นที่อำเภอชั้นนอก โดยกรณีนั้น ซึ่งปัจจุบันเป็นพื้นที่ชานเมืองว่ามีการบริหารอย่างไร

1. หน้าที่ของอำเภอในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. จากการศึกษาหน้าที่ของอำเภอในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พบว่ามีการกำหนดหน้าที่ไว้ดังตารางที่ 3.2

จากความสำคัญของหน้าที่ ทั้ง 8 ส่วนของอำเภอชั้นนอก ก่อนการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2515 นั้นพบว่า ในส่วนหน้าที่ของอำเภอชั้นนอกมีทั้งสิ้น 48 มาตรา และหน้าที่ของอำเภอชั้นนอกยังเน้นไปยังหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบำรุง การทำนาค้าชาย ป่าไม้และทางไปมาติดต่อกันมีจำนวน มาตราในส่วนนี้ถึง 10 มาตรา ซึ่งถือว่ามากที่สุดในแต่ละส่วน

ตารางที่ 3.2 แสดงหน้าที่ของอำเภอตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457

หน้าที่	มาตรา	จำนวนมาตรา
1. การปกครองท้องถิ่น ในการจัดการปกครอง ตำบล และ หมู่บ้าน	ม.83-92	9
2. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความปลอดภัยในท้องถิ่น	ม.93-100	7
3. การที่เกี่ยวข้องกับความแพ่งและความอาญา	ม.101-108	8
4. การป้องกันโรคภัย ซึ่งเป็นการดูแลป้องกัน	ม.109-113	5
5. การบำรุง การทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และทางไปมาติดต่อ	ม.114-123	10
6. บำรุงการศึกษา	ม.123-126	3
7. การเก็บภาษีอากร	ม.127-129	3
8. หน้าที่เบ็ดเตล็ด	ม.130-132	3
รวม		48

ที่มา : พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457

จากหน้าที่ในการบำรุงการทำนา คำชาย ป่าไม้ และทางไปมาติดต่อกันจะพบว่า ใน 10 มาตราที่กล่าวถึงส่วนนี้ จะมี 4 มาตรา ที่มีส่วนสำคัญต่อการเอื้ออำนวยต่อการทำการเกษตร เพราะอำเภอมีหน้าที่ที่ต้องกระทำ ดังนี้ (พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)

1. มาตรา 114 กรมการอำเภอต้องตรวจ ให้รู้ทำเลที่ทำมาหาเลี้ยงชีพของราษฎรในอำเภอนั้น คือ ที่นา ที่สวน ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น
 2. มาตรา 115 การบำรุงผลประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของราษฎรก็ดี การป้องกันภัยธรรมชาติมิให้เกิดแก่การหาเลี้ยงชีพของราษฎรก็ดี อันต้องการความพร้อมเพรียงช่วยกันในหมู่ราษฎรยกตัวอย่างดังบางคราวจะต้องทำทอนบิदन้า บางคราวต้องระบายน้ำสำหรับการเพาะปลูก การเหล่านี้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องเอาใจใส่คอย ตรวจตราและปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้าน ถ้ามีการสมควรจะต้องทำเพื่อให้เจริญ ผลประโยชน์แก่ราษฎรก็ดี หรือเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ผลประโยชน์นั้นก็ดี ให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำการนั้น ๆ ให้สำเร็จทันฤดูกาล
 3. มาตรา 116 การรักษาผลประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของราษฎร เช่น การบิदन้าและระบายน้ำเช่นกล่าวมาในมาตราก่อนเป็นต้น ตลอดจนอย่างอื่น ๆ ถ้าหากเกิดแก่งแย่งกันในประโยชน์ที่จะพึงได้ ยกตัวอย่างดังเช่น ชวานาต้องการให้บิदन้า ชาวเรือ ต้องการให้เปิดน้ำ ให้เรือเดินเป็นต้นให้กรมการอำเภอเรียกกำนันประชุมปรึกษาหาวิธีที่จะรักษาประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย หรือถ้าจะให้ได้ประโยชน์ไม่ได้ทั้ง 2 ฝ่าย ก็ให้รักษาประโยชน์ส่วนใหญ่โดยยอมทั้งประโยชน์น้อยด้วยความจำเป็น เมื่อเห็นด้วยกันโดยมากประการใด ก็ให้กรมการอำเภอจัดการตามนั้น
 4. มาตรา 117 ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ซ่อมเป็นของที่รัฐบาลปกปักรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ถ้าจะต้องซ่อมแซม ตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับบิदन้า
- จากหน้าที่ดังกล่าว ที่พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้อำเภอชั้นนอก จำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความสะดวก, ได้รับการ

บริหารที่ดีในการประกอบอาชีพ ส่งผลให้อาชีพการเกษตรในพื้นที่ได้รับการส่งเสริมและมีปัจจัยสนับสนุนการทำกรเกษตร อาทิ น้ำ, ตลาด, บริการด้านวิชาการเกษตร แต่หลังจากที่มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ทำให้เกิดรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยมีชื่อเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" และได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครมาหลายครั้ง จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2528 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารครั้งใหญ่ และได้กำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร. ตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 ตามมาตรา 89 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุข
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

ในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
27. หน้าที่อื่น ๆ

จากหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทั้ง 27 ข้อ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยตรงหรือเกี่ยวข้องเพียง 4 ข้อคือ ข้อ 5, 9, 14, 25 ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับหน้าที่ทั้งหมดหรือเมื่อเทียบกับหน้าที่ของอำเภอชั้นนอก (ก่อนปี พ.ศ. 2515) มีถึง 10 มาตราจากทั้งหมด 48 มาตรา

จากหน้าที่หลักของ กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน จะพบว่าหน้าที่ส่วนใหญ่จะส่งเสริมความเป็นเมืองและละเลยหรือให้ความสำคัญน้อย สำหรับการส่งเสริมอาชีพการเกษตรส่งผลให้เกษตรกรได้รับความลำบาก ในการที่จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของกรุงเทพมหานครและปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำเกษตร อาทิ น้ำเสีย, น้ำเค็ม, น้ำท่วม การขนส่งที่มีราคาแพง ฯลฯ ได้บั่นทอนการประกอบอาชีพการเกษตรและประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องให้เกษตรกรเลิกอาชีพการเกษตร ทำให้พื้นที่เกษตร ซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวที่มีคุณค่าสำหรับ กรุงเทพมหานครได้ลด ลงอย่างมาก