

หลักการ เหตุผล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบองค์กร สำหรับการบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ระบบชุมชนเมืองอื่น ๆ และพื้นที่เฉพาะสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 *

กฤษ เพิ่มทันจิตต์**

1. หลักการและเหตุผล

นโยบายบริหารเมืองใหม่ (New Urban Management Policy – NUMP) ได้รับการเสนอแนะตั้งแต่ที่ได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติสำหรับส่งเสริมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลเมืองหลัก และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นโยบายบริหารเมืองแบบใหม่มีหลักการที่มุ่งประสานการวางแผนทางกายภาพ และการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการคมนาคมขนส่ง การป้องกันน้ำท่วม การจัดหาน้ำบริโภคอุปโภค ที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อที่จะส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ดีกว่าเดิม และนำมาซึ่งการเติบโตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (และชุมชนเมืองอื่น ๆ) อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน หลักการบริหารเมืองแบบใหม่จะเสนอกลยุทธ์ด้านการเงินสำหรับชุมชนเมืองเป้าหมาย โดยอาศัยหลักการการคืนค่าใช้จ่ายหรือการคืนทุน (cost recovery) และการมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่าย (cost sharing) ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ในการจัดให้โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ และบริการสาธารณะสำหรับชุมชนเมือง ในลักษณะการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ประโยชน์ (beneficiary charges) และการลงทุนเอง (self-financing)

* บทความนี้สรุปจากรายงานการวิจัยเรื่อง “Development Coordination between Bangkok and Its Suburbs : Low, Regulations, and Institutions in Urban Development” เสนอต่อคณะกรรมการวางแผนพัฒนาเมืองของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ในการที่จะนำเอานโยบายบริหารเมืองแบบใหม่ดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดระบบองค์กร (institutional arrangement) ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างการประสานงานระหว่างสาขาการพัฒนาและประสิทธิภาพทางการเงินการคลังของชุมชนเมือง และสมรรถนะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล-กพท. (Bangkok Metropolitan Region Development Committee – BMRDC) เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2529 โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสำเร็จของคณะกรรมการป้องกันน้ำท่วม เพื่อชี้แนวทางและประสานนโยบาย มาตรการ และแผนงานต่าง ๆ และเพื่อทำการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานแบบผนึกกำลัง (integrated programmes) และแผนงานลงทุนแบบผนึกกำลังสำหรับการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในด้านการคมนาคมขนส่ง การป้องกันน้ำท่วม การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่ง กพท. เสนอในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็ได้รับมติอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2530 นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลก็ยังได้แต่งตั้งองค์การบริหารูปคณะกรรมาการขึ้นอีก คือ คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก และคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้รับผิดชอบต่อการประสานการลงทุนในชุมชนเมืองอื่น ๆ และพื้นที่เฉพาะ

อย่างไรก็ดี หลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ 4 ปี ประเทศประสบความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเติบโตของกระบวนการเกิดเป็นเมืองของชุมชนเมืองต่าง ๆ การขยายตัวของชุมชนเมืองมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเมืองและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตลอดจนเมืองใหม่ในพื้นที่เฉพาะต่าง ๆ เป็นที่สังเกตกันว่าการเติบโตของกรุงเทพมหานครมีลักษณะช้าลง และมีปัจจัยหลายประการที่แสดงว่า เมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ กำลังเติบโตขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่า นอกจากนี้ ภายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเอง การกระจายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นในรูปของการเกิดเป็นชุมชนเมืองในบริเวณชานเมือง (suburbanization) และมีลักษณะเป็นการพัฒนาแบบแถบริ้ว (ribbon development) ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นที่เชื่อกันว่าน่าจะมีการกำหนดนโยบาย เพื่อก่อให้เกิดโอกาสสำหรับเสริมสร้างแรงผลักดันจากกลไกตลาดในการพัฒนาระบบชุมชนเมืองให้อยู่ในภาวะสมดุล (a balanced urban system) มากกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม ระหว่างการศึกษาครั้งนี้ เป็นที่แน่ชัดว่า ผลกระทบของการเกิดเป็นเมืองภายในบริบทของกรุงเทพมหานคร มิได้จำกัดอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่ 5 จังหวัดปริมณฑล คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม เท่านั้น แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้กระจายออกไปจากปริมณฑลดังกล่าวไปสู่พื้นที่จังหวัดใกล้เคียงด้วย โดยครอบคลุมพื้นที่อยุธยา และสระบุรีทางด้านเหนือ ราชบุรี และเพชรบุรี ทางด้านตะวันตก และตลอดแนวพื้นที่บริเวณชายฝั่ง

ทะเลตะวันออก คือ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง แต่การเกิดเป็นเมืองซึ่งครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าว มีลักษณะเป็นแถบไปตามแนวทางหลวงสายหลักต่าง ๆ (ribbon development) ดังที่เป็นมาในอดีต

เป็นที่คาดการณ์กันว่า ในอนาคตการพัฒนาประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะผนึกหรือประสานระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบเศรษฐกิจโลกมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยการเสริมสร้างการค้าและการบริการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผนึกกันกับประเทศในแถบเอเชียเป็นประการสำคัญ แนวโน้มเช่นนี้ จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการชี้นำแนวทางในอนาคต สำหรับการพัฒนาเมืองและระบบชุมชนเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบและระบุแบบแผนของการพัฒนาการของระบบชุมชนเมืองและบทบาทของระบบชุมชนเมืองที่เหมาะสมกับการขยายฐานเศรษฐกิจเมือง (urban economic bases) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายฐานจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปสู่แหล่งที่ตั้งเศรษฐกิจใหม่ที่กระจายไปสู่เมืองหลักในภูมิภาคและเมืองชายแดนในที่สุด

โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลข้างต้น เป็นที่ยอมรับกันว่าภายในกระบวนการเกิดเป็นเมืองที่มีอัตราเติบโตอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการบริหารเมืองที่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการพัฒนาชุมชนเมืองเป็นไปในแนวทางอันหนึ่งอันเดียวกัน ในลักษณะที่ผนึกกำลังกัน (integrated) จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสาขาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงต่อกัน (inter-linkages) ระหว่างโครงข่ายของโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจต่าง ๆ กับการบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนเมือง พร้อมกับการกำหนดกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และกลยุทธการบริหารการเงินการคลัง นอกเหนือไปจากนี้ การที่จะสามารถกำหนดกลไกการบริหาร หรือระบบองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาหลักการหลาย ๆ ประการประกอบ ดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องกำหนดแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง (conceptualization of urbanization) หรือลักษณะของระบบชุมชนเมืองเป้าหมาย ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้ชัดเจนและแม่นยำ ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์และตัวแบบพยากรณ์ที่เหมาะสม

ประการที่สอง การบริหารเมืองเป็นระบบการบริหารที่มีการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงทวิภาค (multiplied objectives) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาเชิงทวิคูณ ในขณะเดียวกัน การจัดระบบองค์กรเพื่อการบริหารเมือง จำเป็นที่จะต้องจำแนกระบบการบริหาร 2 ระบบ คือ ระบบการบริหารแบบบริหารการพัฒนา (development administration) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงกับระบบการบริหารแบบบริหารเพื่อธำรงไว้ซึ่งระเบียบและกฎหมาย หรือการบริหารงานประจำในเชิงบริหารรัฐกิจ (public administration) จำเป็นที่จะต้องจำแนกระบบการบริหาร 2 ระบบ ซึ่งมีการคาบเกี่ยวและต่อเนื่องกัน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณากำหนดการพัฒนาการบริหารเมืองและจำแนกอำนาจหน้าที่ตลอดจนเงื่อนไขของระยะเวลาขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

ประการที่สาม ต้องทบทวนระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทุกระเบียบ คือ ส่วนกลาง ส่วน

ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองในแต่ละส่วนให้เหมาะสม โดยยึดถือหลักการกระจายอำนาจในการบริหารการพัฒนาว่า การกระจายอำนาจในการบริหารเมืองเพื่อฉีกกำลังกัน เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรการบริหารด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ไปตามสายการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการมอบอำนาจ (devolution) ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือการมอบอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนบางอย่างให้แก่เอกชน (delegation of authority) เพื่อจัดให้บริการสาธารณะหรือการปล่อยให้กลไกตลาด (market mechanism) ดำเนินการผลิตบริการบางประเภท เพื่อให้ระบบการบริหารเมืองเป็นระบบที่ฉีกกำลังกันทุกฝ่าย คือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน (หมายรวมถึงธุรกิจเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน และประชาชนในชุมชนเมือง) ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนให้เหมาะสม กล่าวคือ หน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง ควรปรับบทบาทหน้าที่ของตนให้เป็นหน่วยวิจัยและพัฒนา (research and development) การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาเมืองขึ้นมาในระดับจังหวัดภายในจังหวัดที่มีความต้องการประสานการบริหารเมืองของชุมชนเมืองต่าง ๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งการเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดในด้านการวางแผนพัฒนาเมือง ตลอดไปจนถึงการส่งเสริมให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นภายในขอบเขตจังหวัดหรือขอบเขตปัญหาารวมตัวเป็นองค์กรอุปสมาคมภายใต้หลักการการมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่าย (cost sharing) ส่วนในภาคเอกชนนั้นการส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้บริการสาธารณะบางประเภท เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น การประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการปรับปรุงชุมชนแออัด หรือการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของผู้มีรายได้น้อย ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารเมือง นอกจากนี้ การยอมรับและส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเมือง โดยเฉพาะในด้านการจัดให้บริการชุมชนเมือง เพื่อประสานงานกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารเมือง ปราศจากเขตพื้นที่ที่ขาดความรับผิดชอบด้านบริการ (irresponsible space for services)

ประการที่สี่ ทบทวนบทบาทและสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติขององค์กรบริหารการพัฒนาเมืองพิเศษ รูปคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก และคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และนำผลลัพธ์ของการดำเนินงานขององค์กรบริหารรูปพิเศษเหล่านี้ มาพิจารณาจัดตั้งปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนองค์กรบริหารการพัฒนาเมืองให้มีความเหมาะสม และมุ่งไปสู่สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า ทบทวน และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมือง ตลอดจนบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อขจัดปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ

ที่เกิดขึ้น และเพื่อให้การดำเนินงานที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มีความคล่องตัว และทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองบังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

ประการที่หก ถ้าจะมีการจัดตั้งองค์กรบริหารรูปแบบพิเศษที่มีรากฐานมาจากประสบการณ์ของต่างประเทศแล้ว โดยเฉพาะองค์กรในรูปแบบ “บริษัทพัฒนาเมือง” หรือ “บริษัทพัฒนาสาธารณะ” ควรจะมีการศึกษารายละเอียดอย่างจริงจังเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาในลักษณะของผลกระทบเชิงนโยบายด้านองค์กร (policy impact analysis of organization) เพื่อพิจารณาว่า องค์กรลักษณะนี้มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรมการเมือง การบริหารของไทยหรือไม่

ประการที่เจ็ด ควรจัดวางระยะเวลาของการปรับปรุง ปรับเปลี่ยน และเปลี่ยนแปลงระบบองค์กรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และจัดเตรียมแผนการต่าง ๆ รองรับ ตลอดจนการกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลของสัมฤทธิ์ผล ทั้งทางด้านหลักการและด้านการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

จากหลักการและเหตุผลข้างต้น ผสมกับผลการศึกษาที่ปรากฏในรายงานผลการศึกษาค้นคว้า “Development Coordination between Bangkok and Its Suburbs: Laws, Regulations, and Institutions in Urban Development” บทความในส่วนต่อไปนี้จะเสนอแนะกรอบนโยบายสำหรับการจัดระบบองค์กร เพื่อการบริหารการพัฒนาเมืองที่พิจารณาว่ามีความเหมาะสมต่อการดำเนินการกิจการบริหารเมือง (urban management tasks) ที่ค่อนข้างซับซ้อน สำหรับเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ต่อไป

2. การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมือง

ในการดำเนินภารกิจบริหารเมือง การธำรงไว้ซึ่งระเบียบและกฎหมาย (maintainance of law and order) มีความจำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามหรือคำจำกัดความของภารกิจ กระบวนวิธีการ บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ความรับผิดชอบของประชาชนและมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดและฝ่าฝืนกฎหมาย ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีกฎหมายอย่างน้อย 25 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองเหล่านี้ ส่วนหนึ่งไม่เหมาะสมกับการจัดการกับปัญหากระบวนการเกิดเป็นเมือง ที่มีการขยายตัวทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณอย่างรวดเร็ว บางฉบับมีลักษณะล้าสมัยและไม่มีความกว้างขวางเพียงพอที่จะครอบคลุมกิจกรรมและปัญหาใหม่ ๆ บางก็มีความกำกวมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเหล่านั้น บางฉบับยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายของกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากขึ้นตอนจนเกินไป กฎหมายหลายฉบับมีปัญหาหลาย ๆ ประการดังกล่าวอยู่ในตัว ดังรายละเอียดต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 1

เมื่อพิจารณาสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้ อาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยอย่างน้อย 5 ประการด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองส่วนใหญ่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นที่ต้องมีการใช้บังคับกฎหมายตามสถานการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะกาลอย่างเร่งด่วน จึงขาดการพิจารณาความจำเป็นหรือขาดความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาระยะยาว ประการที่สอง การกำหนดตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ไม่สามารถครอบคลุมปัญหาอย่างกว้างขวาง เพราะขาดการพิจารณาผลกระทบของกฎหมายเหล่านี้ต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและเฉพาะเจาะจง และเพราะผู้กำหนดกฎหมายมิได้มีความเข้าใจต่อปัญหาของกระบวนการเกิดเป็นเมืองอย่างเพียงพอ และสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า การพัฒนาเมืองเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน มีลักษณะทวีคูณ และมุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์เชิงทวิภาค (multiple objectives) ประการที่สาม ปัญหาของกระบวนการเกิดเป็นเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าศักยภาพของกฎหมาย และผู้ใช้บังคับจะปฏิบัติได้ทันต่อเหตุการณ์ ประการที่สี่ กฎหมายบางฉบับมีลักษณะที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะ จึงมีผู้เข้าใจเพียงเฉพาะกลุ่ม ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และประการสุดท้าย ผู้ยกร่างและผู้บัญญัติกฎหมายมิได้มีความเข้าใจในระบบการบริหาร และระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาด้านระบบองค์กรครั้งนี้มีข้อสรุปความทั่วไปว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองไม่มีประสิทธิภาพ คือ ความขัดแย้งกันระหว่างกฎระเบียบ (rules) และการดำเนินการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรการบริหารต่าง ๆ (roles) ซึ่งต่างก็เป็นปัญหาต่อกัน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่าง ๆ หรือแม้แต่การกำหนดกฎระเบียบขึ้นใหม่ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงองค์กรการบริหาร และทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาเมืองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับที่เหมาะสม

ดังนั้น ในบริบทของการบริหารการพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะมีการพิจารณาดำเนินนโยบายด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมือง ให้เป็นไปตามหลักการ ดังต่อไปนี้

1) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม (ดังรายละเอียดในตารางที่ ๒)

ให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ โดยจัดลำดับความสำคัญ ดังนี้

1.1) หมวดการใช้ที่ดินและอาคาร ประกอบด้วย

1.1.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

1.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (การจัดสรรที่ดิน)

1.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2) หมวดการดูแลการเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วย

1.2.1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

1.2.2) พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

1.3) หมวดการจัดให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยองค์กรนิติบุคคล

หน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ประกอบด้วย

1.3.1) หนังสือสั่งการที่ มท.0413/ว 1186 (วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2527)

เรื่องการขอขยายเขตเทศบาล

1.3.2) พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ว่าด้วยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

สุขาภิบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

1.4) หมวดการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์และภาษีประเภทอื่น ให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภาษีทั้งหลายให้ทันสมัย เพื่อเพิ่มฐานการคลัง

1.5) หมวดการรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชน ให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในหมวดนี้ให้ทันสมัย โดยเพิ่มบทลงโทษและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติให้ชัดเจน

2) กำหนดกฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเมืองเพิ่มเติมใหม่

ให้พิจารณากำหนดกฎหมายบริหารการพัฒนาเมืองเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

ตารางที่ 2 : กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

หน้าที่และความรับผิดชอบ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ลักษณะของปัญหา	ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเมืองและปรับปรุง	เหตุผล
1. ดูแลความเป็นเจ้าของหรือการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์	พ.ร.บ. ว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการเช่า พ.ศ. 2530 รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำผิดเพื่อประโยชน์ของรัฐ	กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำผิดเพื่อประโยชน์ของรัฐ	ไม่ชัดเจนถึง ขั้นตอนมาก ขอบเขตพื้นที่งานด้านนี้จำกัด และมีลักษณะเป็นแถบ ทำการพัฒนาเมืองด้านภาคการพาณิชย์มีปัญหา ขัดแย้งกับเจ้าของที่ดิน	1) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง สามารถมองเห็นที่คิดแบบเมืองขนาดใหญ่ได้ 2) จัดขั้นตอนการเวนคืน 3) จ่ายค่าทดแทนในภาคที่ดินให้สอดคล้องกับราคาตลาดและอำนวยความสะดวกในการหาซื้อที่อยู่อาศัยแห่งใหม่!	เพื่อทำให้สิ่งก่อสร้างในภาคพาณิชย์มีความชัดเจน ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนในสังคม
2. กำกับภาษีที่ดิน	พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2520 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ฉบับนี้	กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย	มีการแก้ไข และปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ไม่ชัดเจนของในชาติอย่างแท้จริง	1) ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดให้จ่ายภาษีในอัตราที่สูงสำหรับภรรยาในกรณี 2) เก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้รับประโยชน์ในเขตเมืองในอัตราที่สูง 3) จัดเก็บภาษีจากที่ดินที่มีมูลค่าเพิ่มจากบริการของรัฐ (Investment Inves) 4) แก้ไข มาตราที่ 97 ที่อนุญาตให้ต่างชาติซื้อที่ดินในเขตเมืองร้อยละ 49 สามารถถือครองที่ดินได้อย่างน้อย	เพื่อป้องกันการแข่งขันกันทำกำไรทำให้ราคาที่ดินสูงจนเกินความจำเป็น อันเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเมืองและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ
3. กำกับภาษีอสังหาริมทรัพย์และภาษีประเภทอื่น	1. พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงวันที่ 3 พ.ศ. 2485 รวมทั้ง พ.ร.บ. พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2516 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 269 2. พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 156 3. พ.ร.บ. ภาษีเงินได้บุคคล พ.ศ. 2517	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	ด้านนโยบายและการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปและไม่ทันต่อสถานการณ์ที่พัฒนาเมืองใช้ประโยชน์ประโยชน์ของพื้นที่พัฒนาเมือง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด	1) ให้มีการพัฒนาระบบการบริการและภาษีที่ดินกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของเจ้าหน้าที่โดยให้คอมพิวเตอร์และแผนที่มีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีกับพัฒนาเมือง 2) พัฒนาระบบภาษีอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม	เพื่อขยายฐานภาษีของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นให้สามารถระดมทุนเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน้าที่และความรับผิดชอบ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกาพัฒนาเมือง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ลักษณะของปัญหา	ประเด็นที่พึงพิจารณาแก้ไขและปรับปรุง	เหตุผล
<p>3. หน้าที่การลาธาร รูปแบบ สาระ ผูกพัน โดยองค์กร นิติบุคคล หน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ</p>	<p>1. พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2517 2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517 3. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการรัฐสภา มหานคร พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2528 4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น พหุภาค พ.ศ. 2521 5. หนังสือสั่งการที่ มท. 3433/ว. - 186 (31 ต.ค. 2527) เรื่องการขยาย เขตเทศบาล</p>	<p>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ในกรณีของกรุงเทพมหานคร</p>	<p>ไม่คล่องตัว มีขั้นตอนมาก การจัด ตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่น หรือ การปฏิรูปฐานะ หรือการเปลี่ยนแปลง เขต โดยเฉพาะเทศบาลมีปัญหา สำคัญไม่ทันต่อเหตุการณ์ และ อำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับการ ขยายตัวเมือง ขาดแคลนทรัพยากร การบริหารและอำนาจสิทธิ์ในการ ตัดสินใจดำเนินงานน้อย</p>	<p>1) ให้ปรับปรุงขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองที่มี ความจำเป็นให้รวดเร็วขึ้น ทั้งในรายละเอียด การปรับฐานะ และารเปลี่ยนแปลง เขตโดยเฉพาะเทศบาลต่าง ๆ ให้ สอดคล้องกับการเกิดชุมชนเมือง และ การขยายตัวของเมือง 2) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการ ขยายตัวของเมืองและสถานการณ์ ทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานปกครอง ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการได้ อย่างกว้างขวาง</p> <p>3) ปรับปรุงวิธีการขยายราชการคลัง ของท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน</p> <p>4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกาตั้งองค์กร และของภาคประชา สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด บริการสาธารณะ</p> <p>5) ปรับปรุงบทบาทของท้องถิ่นให้มี อำนาจสิทธิ์ในการตัดสินใจ หรือ การวางแผนและารมีจัดการให้เป็น ไปตามกฎหมายมากขึ้น ทั้งนี้โดย การพัฒนาการบริหารของท้องถิ่น ให้มีสมรรถนะสูงขึ้น</p>	<p>เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาทาง สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของ แต่ละท้องถิ่น และก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน้าที่และความรับผิดชอบ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ลักษณะของปัญหา	ประเด็นที่พึงพิจารณาแก้ไขและปรับปรุง	เหตุผล
4. การใช้ที่ดินและอาคาร	1. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518	สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย	มีความก้าวหน้าในการกำหนดผู้รับผิดชอบและมีอำนาจในการบังคับใช้ผังเมือง รวมถึงขั้นตอนในการวางผังเมืองแยกจากกัน, ไม่และใช้ระยะเวลาจาก การปรับปรุงผังที่ใหม่ไปโดยลำดับมากจนเกินไปเกิดปัญหาด้านปฏิบัติ	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดผังเมืองที่ยังมีผลบังคับใช้ที่ผู้ยื่นคำร้องนั้นทำให้ชัดเจน ทั้งนี้จะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น หรือผังเมืองจังหวัดได้ความเหมาะสม ลดขั้นตอนและระยะเวลาของการวางผังเมืองรวม กำหนดกระบวนการวิธีการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม และผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน พิจารณาการกระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะให้แก่ท้องถิ่น ปรับปรุงแนวคิดในการวางผังเมืองจากแนวคิดควบคุมเป็นแนวคิดการบริหาร กายพัฒนา อาทิ แนวคิดเรื่อง Land readjustment เป็นต้น พิจารณาจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางผังเมืองให้เป็นประโยชน์ต่อประเด็นที่ <ol style="list-style-type: none"> ถึงที่ 5) ดังกล่าว ใช้การวางผังเมือง มีรางวัลสัมพันธภาพการควบคุมอาคาร และรางวัลชมเชยมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม 	เพื่อให้ผังเมืองเป็นประโยชน์ต่อชาวควบคุมการรังวัดที่มีประสิทธิภาพ และเชื่อประโยชน์ต่อการบริหารการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
	2. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	กรมโยธาธิการ และ หน่วยงานปกครอง ท้องถิ่น กระทรวง มหาดไทย	มีความก้าวหน้าในการกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจบังคับและควบคุมผังเมืองรวมทั้งขั้นตอนการควบคุมอาคารและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในส่วนท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ ของโยธาธิการจังหวัดในการควบคุมอาคาร กำหนดคุณสมบัติของ นายช่าง และนายกรรมาธิการให้ชัดเจนและเหมาะสม 	เพื่อให้การควบคุมอาคารเป็นไปโดยเรียบร้อย และมีมาตรฐานมากขึ้น

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน้าที่และความรับผิดชอบ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง	หน่วยงานรับผิดชอบ	ลักษณะของปัญหา	ประเด็นที่พึงพิจารณาแก้ไขและปรับปรุง	เหตุผล
	<p>3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (จัดสรรที่ดิน.)</p>	<p>กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย</p>	<p>มีข้อร้องเรียนการกำหนดเขตชุมชนของชุมชนแออัดและชุมชนแออัดที่อยู่ในสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่เจ้าของโครงการที่จะปฏิบัติตาม</p>	<p>1) ปรับปรุงข้อกำหนดให้เจ้าของโครงการจัดสรรที่ดินแยกอาคารเป็นภาคให้อยู่ในความดูแลของท้องถิ่น 2) แก้ไขข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เจ้าของโครงการจัดสรรที่ดิน สามารถ ผลิตออกสู่ผู้บริโภคในรูปต่าง ๆ เช่น การออกโฉนดที่ดินโดยไม่รายงานต่อโครงการ เป็นต้น 3) ให้รับรองการจัดตั้งองค์กรบริหารหมู่บ้าน</p>	<p>เพื่อให้การจัดสรรที่ดินมีความถูกต้องและก่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน เจ้าของโครงการและผู้บริโภค</p>
<p>5. การรักษาสิ่งแวดล้อม</p>	<p>1 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 2. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 3. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522</p>	<p>กระทรวงสาธารณสุข กรมการปกครองและ หน่วยงานปกครอง ท้องถิ่น กระทรวง มหาดไทย</p>	<p>ดำเนินการไม่เห็นด้วยเพราะวิธีต่าง ๆ ที่ตั้งเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้จัดปัญหาด้านปฏิบัติ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของคน</p>	<p>1) ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ 2) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้มีอัตราสูงขึ้น 3) มีเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ได้ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น โดยพระภิกษุที่ไปเฝ้าถวายต่อชุมชน</p>	<p>เพื่อให้การรักษาสุขภาพแวดล้อมทางกายภาพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>

2.1) กฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท เพื่อที่จะสามารถเชื่อมโยงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองเฉพาะด้าน

2.2) กฎหมายเฉพาะด้าน เพื่อให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลต่อกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมายและกระบวนการวิธีการบริหารการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาทิ

2.2.1) กฎหมายปรับปรุงชุมชนแออัด

2.2.2) กฎหมายพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในชุมชนเมืองใหม่ (urban redevelopment act)

2.2.3) กฎหมายพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ซึ่งครอบคลุมการจัดตั้งองค์การบริหารรูปบริษัทพัฒนาเมือง

2.2.4) กฎหมายจัดรูปที่ดิน (land readjustment act)

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเก่าหรือการกำหนดกฎหมายใหม่ ควรมอบหมายและส่งเสริมให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการยกร่าง และควรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ นอกจากนี้ก็ควรที่จะให้มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมาย (law impact analysis) ในด้านต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมเหตุสมผล โดยเฉพาะการวิเคราะห์กฎหมายในเชิงการบริหารการพัฒนา และในเชิงการบริหารรัฐกิจควบคู่กันไป ก่อนที่จะดำเนินการเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

3. การจัดระบบองค์กรสำหรับการบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือพื้นที่ภาคมหานคร ระบบชุมชนเมืองอื่น ๆ และพื้นที่เฉพาะ

การศึกษาทุก ๆ ครั้งเกี่ยวกับการจัดระบบองค์กร (institutional arrangements) เท่าที่เป็นอยู่ มักจะแสดงเหตุผลเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาเมือง และการควบคุมการเติบโตของเมือง การศึกษาต่าง ๆ มักมีข้อสรุปว่า มีหน่วยงานต่าง ๆ มากมายเกี่ยวข้องกับการจัดให้โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจเมืองและบริการสาธารณะ และแต่ละหน่วยงานก็มักจะดำเนินงานภายใต้กฎหมาย งบประมาณ และกระบวนการดำเนินงานของตนเอง สถานการณ์เหล่านี้นำไปสู่ปรากฏการณ์ในด้านปัญหาขององค์กร คือ การขาดการประสานงาน ความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็ปัญหาระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือภายในกรุงเทพมหานครเอง และภายในพื้นที่ชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ทางออกของการแก้ไขปัญหारेื่องการประสานงาน ความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ มักจะปรากฏออกมาในรูปของระบบองค์กรพิเศษรูปคณะกรรมการ แนวคิดนี้เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และได้มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปปฏิบัติหลังจากนั้น ดังที่ปรากฏการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุด คือ คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้ง

คณะอนุกรรมการอีกมากมายหลายชุดภายใต้คณะกรรมการชุดใหญ่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์การบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบคณะกรรมการ ทั้ง 3 คณะดังกล่าวรวมทั้งรูปแบบบริษัท การศึกษาครั้งนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังนี้

คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล องค์การบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษนี้ ยังคงจำเป็นต้องใช้อยู่เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนและประสานแผนการลงทุน เพียงแต่จะต้องยกสถานะภาพของคณะกรรมการชุดนี้ให้เป็นคณะกรรมการในระดับชาติอย่างแท้จริง ประธานกรรมการต้องเป็นนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการจะต้องได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีได้ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพอย่างจับพัตัน นอกจากนี้ ยังจะต้องมีฝ่ายเลขานุการที่เข้มแข็ง ส่วนในด้านการดำเนินการตามแผนนั้น อาจจะออกมาในรูปของสำนักงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือบริษัทพัฒนาเมืองก็ได้แล้วแต่กรณีที่เหมาะสม

คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก องค์การบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบนี้ ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อาจจะนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเมืองอื่น ๆ เช่น เมืองชายแดน เป็นต้น ส่วนในเมืองหลักที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ก็ควรจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลกันเอง และ/หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเมืองในระดับจังหวัดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการด้านการวางแผน ประสานแผนงานระหว่างหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในจังหวัด

คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก องค์การบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบนี้ มีความสำคัญระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีได้ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีลักษณะขององค์การบริหารการพัฒนาเมืองรูปพิเศษที่น่าจะสมบูรณ์ที่สุดในด้านการวางแผน และประสานแผน แต่เมื่อจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการตามแผนงานแล้ว คณะกรรมการชุดนี้มีข้อสรุปว่า จำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานถาวรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่อไป ในรูปของบริษัทพัฒนาเมือง (urban development corporation)

โดยสรุป องค์การบริหารการพัฒนาเมืองพิเศษรูปคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด มีผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของปัญหาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องย้ำถึงหลักการพิจารณาจัดตั้งระบบองค์กรที่สำคัญ 7 ประการ ดังที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อหลักการและเหตุผล

บริษัทพัฒนาเมือง (urban development corporation) การจัดตั้งองค์การบริหารรูปแบบบริษัท เพื่อดำเนินการบริหารการพัฒนาเมืองเป็นแนวคิดที่ทันสมัย แต่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าบทบาทหน้าที่ของบริษัทฯ นี้ จะอยู่ตรงส่วนไหนของระบบแผนที่กำลังระหว่างคณะกรรมการการพัฒนา

เมืองชุดต่าง ๆ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน และควรจะไปดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายประเภทใด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบริษัทฯ ควรจะเป็นเช่นใด อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นนี้สามารถพิจารณาข้อเสนอแนะ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่หนึ่ง เป็นข้อเสนอแนะของ Coopers & Lybrand Associates บริษัทพัฒนาเมือง ตามข้อเสนอแนะนี้ เป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาเมือง มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่สามารถเวนคืนที่ดิน ควบคุมการวางแผน และจัดให้ดำเนินการกิจการ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณรายรับรายจ่ายจากการพัฒนาเมือง และระดมทุนจากภายในและภายนอกประเทศ Coopers & Lybrand Associates มีความเห็นว่า บริษัทพัฒนาเมืองควรได้รับการจัดตั้งและปฏิบัติงานในพื้นที่พัฒนา แทนที่จะเป็นองค์กรที่มีฐานอยู่กรุงเทพมหานคร องค์กรนี้อาจมีรูปแบบดังที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 1 และมีสาระสำคัญขององค์กรดังนี้

(1) คณะกรรมการของบริษัท ประกอบด้วย กรรมการซึ่งคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ แต่งตั้งจากภาคเอกชนและภาครัฐบาล ซึ่งรวมทั้งราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(2) นักบริหารที่มีภูมิชำนาญในท้องถิ่น ผู้ซึ่งมีความชำนาญในด้าน 1) การบริหารการเงิน การเวนคืนที่ดินและการขาย 2) การวางแผนทางกายภาพ การสำรวจ และการออกแบบวิศวกรรม 3) การบริหารโครงการ และ 4) การส่งเสริมการพัฒนาชุมชนและสังคม

(3) การดำเนินการลงทุนกระทำได้ทั้งการร่วมทุนกับหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชน

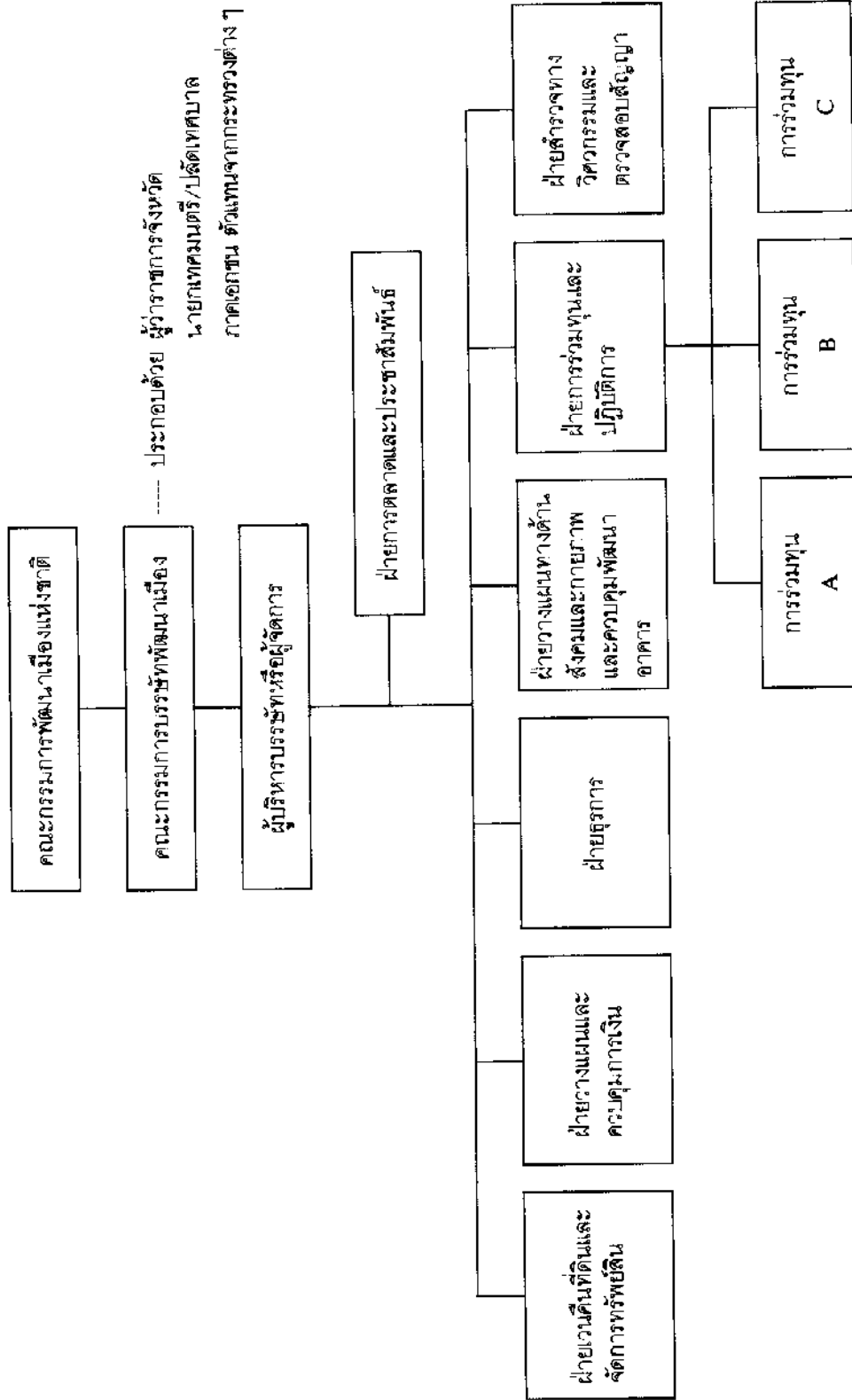
(4) การจัดกองทุนดำเนินการสามารถกระทำได้ โดยระดมจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ยืมจากการร่วมทุน และจากการขายบริการ

(5) บริษัทฯ สามารถดำเนินงานควบคู่กับเทศบาล

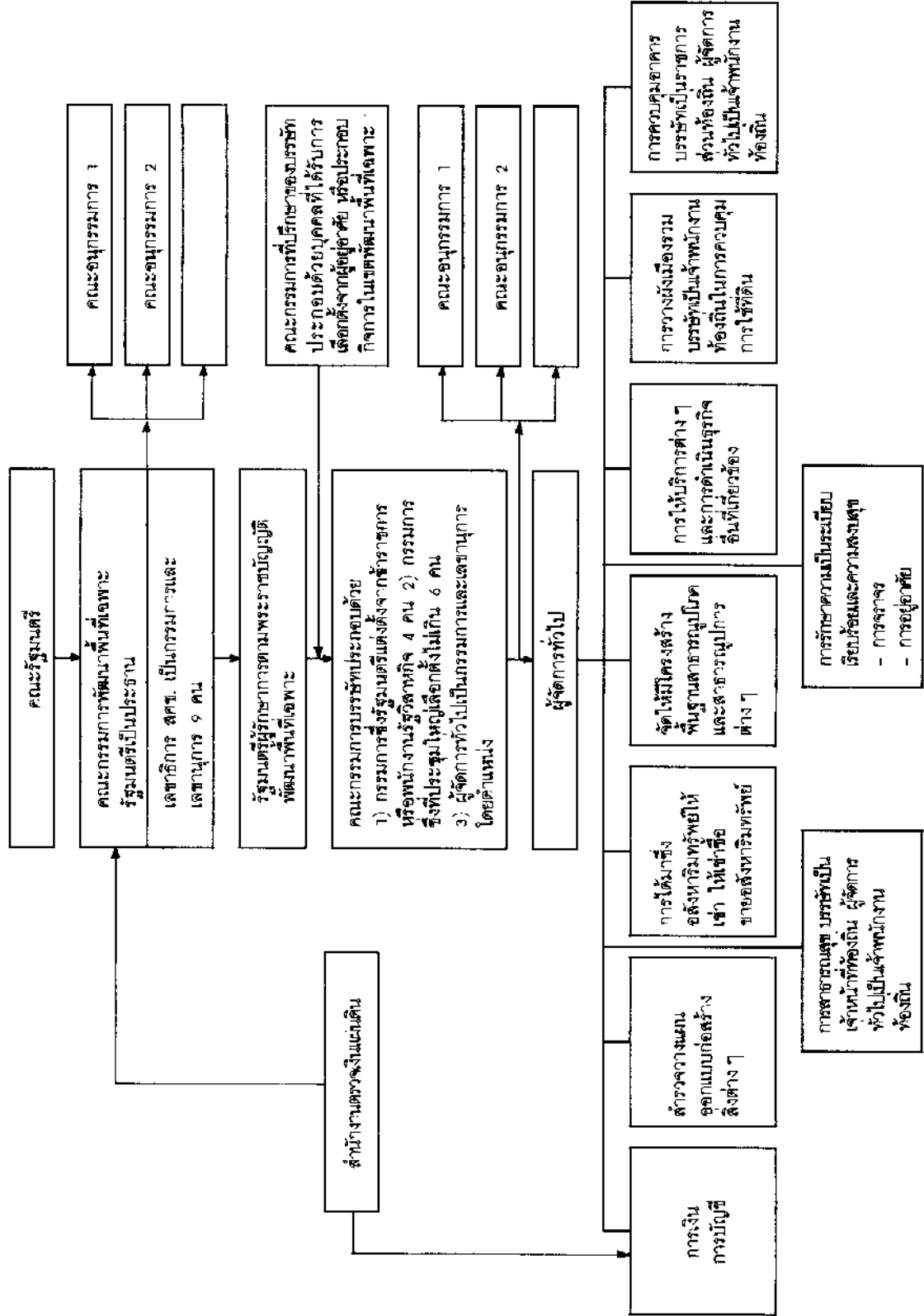
(6) การจัดตั้งองค์กรในลักษณะบริษัทดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายรองรับ เพื่อให้คณะกรรมการการบริษัทฯ มีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ และสามารถมอบหมาย อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่พัฒนาแต่ละพื้นที่

แนวทางที่สอง การจัดตั้งองค์กรบริหารการพัฒนาเมืองรูปบริษัท ตามข้อเสนอแนะที่ปรากฏ ในร่างพระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่เฉพาะ พ.ศ..... มีหลักการและเหตุผลและการจัดรูปองค์กรที่ค่อนข้างซับซ้อนมากกว่าแนวทางที่หนึ่ง นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแนวทางที่หนึ่ง บริษัทพัฒนาเมืองตามแนวทางที่สอง ยังมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในการดำเนินกิจการด้านสาธารณสุข การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขด้านจราจร และที่อยู่อาศัย การวางผังเมืองรวม การควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมอาคาร บริษัทพัฒนาเมืองตามข้อเสนอนี้ จึงเท่ากับการผนวกเอาวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรของบริษัทธุรกิจเอกชนกับ วัตถุประสงค์ของการจัดให้บริการสาธารณะ และการธำรงไว้ซึ่งระเบียบและกฎหมายของหน่วยงาน

แผนภูมิที่ 1 การจัดรูปองค์กรของบริษัทพัฒนาเมืองตามข้อเสนอแนะของ Coopers & Lybrand Associates



แผนภูมิที่ 2 การจัดระบบองค์การของบรรษัทพัฒนาพื้นที่เฉพาะตามร่างพระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.....



ปกครองท้องถิ่นเข้าไปในองค์กรเดียวกัน ฉะนั้น บรรษัทพัฒนาเมืองตามทัศนะนี้จะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยบุคลากรหลาย ๆ ฝ่าย ดังการจัดรูปองค์กรที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 2 ปัญหาทางด้านองค์กรที่จะเกิดขึ้น คือ เมื่อในกรณีที่มีการยกเลิกเขตพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ถือว่าบรรษัทฯ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นอันยุบเลิกด้วยหรือในกรณีที่เมื่อใดชุมชนในเขตพัฒนาพื้นที่เฉพาะ มีสภาพความเป็นอยู่เหมาะสมแล้ว และการดำเนินการของบรรษัทฯ สมควรยุติแล้ว ก็ให้มีการยุบเลิกบรรษัทฯ และดำเนินการจัดตั้งเทศบาลรูปแบบเดิม หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ขึ้นในบริเวณดังกล่าว ปัญหาทางด้านองค์กรก็จะเกิดขึ้นตรงจุดที่เป็น organizational transition

ภายใต้เงื่อนไขของความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบองค์กร เพื่อการบริหารเมืองขึ้นใหม่ ตามหลักการข้างต้นควบคู่กันไปกับความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุง และกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ การศึกษาครั้งนี้มีข้อสรุปเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในระยะสั้นและในระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้นควรมีการปรับปรุงระบบองค์กรเดิมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และในระยะยาวนั้นการเปลี่ยนแปลงระบบองค์กรบริหารเมืองให้เป็นระบบอันเดียวกัน ก็เป็นความจำเป็นเช่นกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้ และที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 3

การจัดระบบองค์กรบริหารการพัฒนาเมืองในระยะสั้น

ในขั้นต้น การจัดระบบองค์กรบริหารเมือง ในระยะ 3-5 ปีข้างหน้า การแก้ไข ปรับปรุง และเพิ่มเติมระบบองค์กรบริหารเมืองที่มีอยู่แต่เดิม เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบายพัฒนาเมือง ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ข้อเสนอแนะสำหรับระบบองค์กรบริหารเมือง เป็นไปตามแนวคิดของกระบวนการเกิดเป็นเมือง หรือลักษณะระบบชุมชนเมือง ตามแนวทางผนักกำลังแบบแยกส่วน (disjointed - integrated institutional set up approach) ดังนี้

- 1) กรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือภาคมหานคร (Bangkok Metropolitan Region or Extended - BMR) ขอบเขตความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับขอบเขตพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนา
- 2) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลในภูมิภาคต่าง ๆ
- 3) เมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ
- 4) เมืองชายแดน

การจัดสรรความรับผิดชอบในการบริหารเมือง จำแนกตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ผนวกกับหลักการนี้กำลังแบบแยกส่วนเพื่อการบริหารการพัฒนาเมือง ดังนี้

1) องค์กรบริหารการพัฒนาเมืองรูปพิเศษ

1.1) คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

เป็นองค์กรบริหารรูปแบบพิเศษ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนาใน

ขั้นตอนการวางแผน และการประสานนโยบายและแผน คณะกรรมการชุดนี้ควรมีความสำคัญระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คลัง คมนาคม และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปลัดกระทรวงต่าง ๆ และหัวหน้าส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจระดับอธิบดีของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการชุดนี้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาภาคมหานครเป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการประสานการปฏิบัติงานตามแผน ลักษณะองค์กรที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ คือ ได้รับมอบหมายอำนาจให้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีในด้านการ กำหนดนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ

1.2) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล

การจัดตั้งองค์กรบริหารรูปพิเศษรูปนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในด้านการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ถ้ามีนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการฯ ที่จะจัดตั้งขึ้น ควรมีรูปแบบเช่นเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นต้นแบบของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือคณะกรรมการพัฒนาภาคมหานคร ดังกล่าว ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขในการปฏิบัติงานหลังขั้นตอนของการวางแผน คือ การดำเนินการตามแผน ซึ่งต้องอาศัยองค์กรบริหารงานถาวรนั้น ในความเป็นจริงแล้วดำเนินการได้หลายแนวทางแล้วแต่เงื่อนไขของปัญหา คือ หนึ่ง จัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติงานตามแผน (plan implementation committee) โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานเช่นเดียวกับรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก เพื่อดำเนินการตามแผนการลงทุนต่าง ๆ ควบคู่กันไปกับการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นมาในเขตพื้นที่เมืองใหญ่ต่าง ๆ สอง จัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นมาโดยตรงเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าว สาม จัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามแผนการลงทุนควบคู่กับการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล การศึกษาครั้งนี้มีข้อสรุปว่า ถ้าคณะอนุกรรมการพัฒนาเมืองมีความเห็นอย่างเข้มแข็งที่ต้องการแนะนำให้ใช้องค์กรบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบบริษัทแล้ว ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่สี่ คือ จัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามแผนการลงทุน เพื่อแสวงหากำไรควบคู่กับการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล เพื่อดำเนินบทบาทในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

1.3) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร- กทม. (Extended BMR Development Committee)

ระหว่างการศึกษาครั้งนี้ เป็นที่แน่ชัดว่า ผลกระทบของการเกิดเป็นเมืองภายในบริบทของกรุงเทพมหานคร มิได้จำกัดอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่ 5 จังหวัดปริมณฑล คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม เท่านั้น แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้

กระจายออกไปจากปริมณฑลดังกล่าว ไปสู่พื้นที่จังหวัดใกล้เคียงด้วย โดยครอบคลุมพื้นที่อยุธยาและ
 สระบุรีทางด้านเหนือ ราชบุรี และเพชรบุรีทางด้านตะวันตก และตลอดแนวพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
 คือ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง แต่การเกิดเป็นเมืองซึ่งครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าว มีลักษณะ
 เป็นแนวไปตามทางหลวงสายหลักต่าง ๆ (ribbon development) การเกิดเป็นเมืองลักษณะนี้ก่อให้เกิด
 ปัญหาหลาย ๆ ประการ คือหนึ่ง การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานลำดับที่สองรองรับโอกาสในการ
 ขยายตัวอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ สอง การขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีต
 เป็นสาเหตุให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เท่าเทียมกันและขาดประสิทธิภาพไปในทุกทิศทาง การพัฒนา
 ในลักษณะเป็นแนวตามทางหลวงดังกล่าวขยายตัวอย่างรวดเร็วตลอดช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวถนนบางนา - ตราด ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้เกิด
 ปัญหาพอกพูนขึ้นเป็นทวีคูณ และสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดการจัดระบบองค์การที่
 เหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ประสานแผนและนำเอาแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ไปปฏิบัติ

เพื่อตอบสนองต่อการขาดแคลนในด้านการประสานงาน และการควบคุมการ
 ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายพื้นที่รับผิดชอบจากกรุงเทพมหานครและ
 ปริมณฑลไปยังพื้นที่ปัญหาเป้าหมาย โดยเฉพาะพื้นที่ทางด้านตะวันออก เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีความ
 จำเป็นที่จะต้องกำหนดกลยุทธการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลผนวกกับพื้นที่ใหม่
 ซึ่งอาจจะกล่าวรวมเป็นพื้นที่ภาคมหานคร ความจำเป็นประการแรก คือ การจัดตั้งระบบองค์การขึ้นมา
 ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการประสานงาน คือ รูปแบบคณะกรรมการเรียกว่า **คณะกรรมการ
 พัฒนาภาคมหานคร** ลักษณะของคณะกรรมการชุดนี้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลดังที่กล่าวแล้ว
 ในหัวข้อ 1.1) คณะกรรมการกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ 1.2) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่
 บริเวณชายฝั่งทะเล คือ

ประการที่หนึ่ง ยุบเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณ
 ชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่ภาค
 มหานครนั้น เพื่อกำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร (กพม.)” และอำนาจหน้าที่
 ของคณะกรรมการฯ ตลอดจนกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร
 (สพม.)” เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ชุดนี้

ประการที่สอง คณะกรรมการฯ ชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การบริหารงาน
 พัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร มีเอกภาพ และสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

หนึ่ง เสนอนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร

สอง อนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
 ตลอดจนวงเงินรายจ่าย กำลังคน กำลังวัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ และพิจารณา
 กำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งโครงการต่าง ๆ ที่มอบหมายให้

บริษัทเอกชนดำเนินการ

สาม ประสานนโยบายและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร

สี่ พิจารณาปรึกษาหารือแก้ไขแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนวงเงินรายจ่ายของแผนงานและโครงการในการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร

ห้า กำหนดวิธีดำเนินการกิจการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นไปโดยเหมาะสม

หก กำหนดเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานและวงเงินรายจ่าย สำหรับการบริหารงานของ กทม.

เจ็ด กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้จ่ายเงินและวัสดุของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และของ สทผ. เพื่อเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แปด แต่งตั้งพนักงานพัฒนาพื้นที่บริเวณดังกล่าว เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

เก้า ควบคุม อำนาจการ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา

สิบ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อช่วยเหลือด้านปฏิบัติงาน

สิบเอ็ด มีอำนาจขอยืมตัวบุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ ตลอดจนทั้งการขอใช้สิ่งสาธารณูปโภคของราชการส่วนต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของ สทผ. ตามความจำเป็น

สิบสอง ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นในการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จ

สิบสาม มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

ประการที่สาม คณะกรรมการพัฒนาภาคมหานครเป็นองค์ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คลัง คมนาคม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน อุตสาหกรรม และอื่น ๆ ที่จำเป็น และหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สี่ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการในลักษณะเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณ

ชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

หนึ่ง ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในการจัดเตรียม แผนงานและโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร ตลอดจนศึกษา วิเคราะห์ วิจัยปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร เพื่อเสนอ กพม.

สอง สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบนี้

สาม ชักชวน อำนวยความสะดวกและประสานงานให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ กพม. กำหนด

สี่ บริหารแผนงานรวมและประสานการบริหาร และการปฏิบัติการ ตามแผนพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร

ห้า ดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการเจรจาขอรับ ความช่วยเหลือด้านเงินทุน เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ๆ ทั้งจากต่างประเทศและ ภายในประเทศ

หก ติดตาม ประเมินผลและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง

เจ็ด ปฏิบัติงานและร่วมดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์การพัฒนา พื้นที่ภาคมหานคร

แปด วิเคราะห์และประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาพื้นที่ ภาคมหานคร เพื่อเสนอต่อ กพม.

เก้า มีอำนาจเชิญบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มาชี้แจงหรือส่งข้อมูลหรือสถิติต่าง ๆ ตลอดจนขอความร่วมมือในการใช้วัสดุ อุปกรณ์และครุภัณฑ์ต่าง ๆ ไปตามความจำเป็น

สิบ ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่ กพม. หรือประธาน กพม. มอบหมาย

นอกจากนี้แล้ว สพม. ยังทำหน้าที่ในการช่วยดำเนินงานของ กพม. ในด้านต่าง ๆ อีก ดังนี้

หนึ่ง การจัดทำแผนงานและโครงการ สพม. มีหน้าที่ในการ ประสานงานกับส่วนราชการที่ กพม. กำหนดให้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนการพัฒนา พื้นที่แผนงานหรือโครงการขึ้นแล้วให้ สพม. รวบรวม และวิเคราะห์เพื่อนำเสนอ กพม. เพื่อพิจารณาต่อไป

สอง การบริหารโครงการ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการที่ กพม. อนุมัติ แจ้งชื่อผู้อำนวยการโครงการและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติงาน

ตามโครงการ ต่อ สพม. เพื่อนำเสนอ กพม.พิจารณาแต่งตั้งเป็นพนักงานพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร นอกจากนี้ ผู้อำนวยการโครงการต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าของโครงการ ในกรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการ ให้ผู้อำนวยการโครงการแจ้งให้ สพม. ทราบและประสานงานกับ สพม. หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สาม การควบคุมโครงการ หน่วยราชการที่รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีระบบควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานตามโครงการ และส่งรายงานความก้าวหน้าของโครงการให้ สพม. เพื่อรายงานต่อ กพม. เป็นระยะ ๆ ในขณะเดียวกัน สพม. มีหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ กับให้พิจารณาวิเคราะห์และประเมินผลความก้าวหน้าของงานเสนอต่อ กพม. เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาตามควรแก่กรณี

สี่ การเงินและการบัญชี สพม. มีหน้าที่รวบรวมบัญชีต่าง ๆ งบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนของโครงการจากกรมบัญชีกลาง เพื่อรายงานต่อ กพม. เป็นประจำทุกปี

ห้า การควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ หน่วยราชการต่าง ๆ ต้องทำรายงานการดำเนินกิจการของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร ส่งให้ สพม. เป็นระยะ ตามรูปแบบของรายงานที่ สพม. กำหนด

นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ถ้าการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานครในเรื่องใดไม่เป็นไปตามที่กำหนด หรือไม่สอดคล้องกับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือวิธีดำเนินการที่กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่ภาคมหานครนี้ สพม. ยังมีหน้าที่รายงานปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อ กพม. หรือนายกรัฐมนตรีโดยมิชักช้า เพื่อจะได้วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ประการที่ห้า ดำเนินการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง ให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 1.2) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล และ 1.6) บริษัทพัฒนาเมือง

ประการที่หก จัดตั้งกองทุนพัฒนาภาคมหานครเพื่อเป็นงบกลางสำหรับปรับปรุงและขยายโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคม

ประการที่เจ็ด ใช้กลยุทธ์ในการบริหารการพัฒนาเมืองแบบฉันทกกำลังระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ภายใต้แบบแผนการกระจายอำนาจที่เหมาะสม

1.4) คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก

คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรบริหารรูปพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาวางอยู่บนโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายในกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก การ

ดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อดำเนินการประสานแผนการลงทุนต่างๆ ในเมืองหลัก แต่ควรมีการดำเนินการระยะสั้น ในขณะที่เดียวกันก็ควรส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาเมืองในระดับจังหวัด หรือเสริมสร้างคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีบทบาทในด้านการบริหารการพัฒนาเมือง เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการบริหารการพัฒนาเมืองของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่างๆ ภายในจังหวัด พร้อมกับเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้นโดยให้ไปปฏิบัติตามหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

1.5) คณะกรรมการพัฒนาเมืองชายแดน

ถ้ารัฐบาลยอมรับนโยบายพัฒนาเมืองชายแดนอย่างแท้จริง การจัดตั้งองค์กรรูปแบบพิเศษในส่วนกลาง ก็อาจจะอาศัยคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก โดยเพิ่มกรรมการจากกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศเข้าได้ด้วย

1.6) บริษัทพัฒนาเมือง

เป็นองค์กรบริหารการพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นที่สนใจกันว่าจะเป็นองค์กรบริหารธุรกิจในระดับท้องถิ่นภายใต้การกำกับของระบบราชการ ที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ถ้าจะมีการใช้รูปแบบนี้จริง ๆ ก็ควรจะมีการศึกษารายละเอียดอย่างจริงจังเสียก่อนว่าถ้าจะจัดตั้งบริษัทฯ เพื่อดำเนินธุรกิจเชิงเอกชนภายใต้การควบคุมของระบบราชการนั้น จะหักล้างกับนโยบายส่งเสริมเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาเมืองหรือไม่ประการหนึ่ง และบริษัทฯ ดังกล่าว จะมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่อีกประการหนึ่ง ส่วนหลักการจัดตั้งองค์กรนั้นก็ควรดำเนินการไปตามหลักการดังนี้คือ **หนึ่ง** การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อดำเนินการตามแผนการลงทุนในด้านการสำรวจวางแผน ออกแบบก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งการร่วมทุนกับเอกชนควบคู่กันไปกับการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล (คณะเทศมนตรีและสภา) เพื่อดำเนินบทบาทหน้าที่ในด้านการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในการเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นด้านการสาธารณสุข การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุข การวางผังเมืองรวมและการควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมอาคาร **สอง** บริษัทฯ ที่จัดตั้งขึ้นนั้นควรปฏิบัติงานในพื้นที่พัฒนาแทนที่จะเป็นองค์กรที่มีฐานอยู่ในกรุงเทพมหานคร **สาม** เมื่อบริษัทฯ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ ตามแผนการลงทุนเรียบร้อยและมีสภาพที่เหมาะสมแล้ว จะต้องดำเนินการโอนกิจการนั้น ๆ ให้ท้องถิ่นดำเนินการต่อไป และ **สี่** การสรรหาบุคคลที่จะมารับตำแหน่งเป็นผู้จัดการทั่วไปต้องสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารธุรกิจ และในด้านระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่กันไป

2) หน่วยงานราชการในส่วนกลาง

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อการบริหารการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพ

ภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรการบริหารด้านต่าง ๆ ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรที่จะดำเนินการพัฒนาการบริหาร (development of administration) ของหน่วยราชการในส่วนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการเหล่านี้ให้เป็นหน่วยวิจัยและพัฒนา (research and development unit) เพื่อดำเนินภารกิจในด้านการกำหนดแนวทางในการวางแผนและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ควบคู่กันไปกับการดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคนิคของการวางแผนและการบริหารการพัฒนาเมือง ทั้งนี้ อาจจะมุ่งไปที่หน่วยงานบางหน่วยงานที่มีความจำเป็นและมีความพร้อม อาทิ สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการ สำนักรับนโยบายและแผนมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานเหล่านี้โดยเฉพาะสำนักผังเมือง ควรจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็วด้านบริการความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance mobile unit) โดยมีภารกิจพิเศษเพื่อดำเนินการช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เมื่อประสบปัญหาด้านเทคนิคเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม และการวางผังด้านอื่น ๆ ตามคำเรียกร้อง ภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจในการวางแผนแก่ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

3) หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค

เพื่อให้การดำเนินการบริหารการพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามแผนการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจในการบริหารแก่ราชการส่วนภูมิภาค การพัฒนากลไกการบริหารในส่วนภูมิภาคหรือในระดับจังหวัด เป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายควบคู่กันไปกับการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารของราชการส่วนกลาง การเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดในด้านการประสานการวางแผนพัฒนาเมือง หรือการจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาเมืองในระดับจังหวัดเป็นความจำเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีความต้องการประสานการบริหารการพัฒนาเมืองของชุมชนเมืองต่าง ๆ ภายในจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น หน่วยงานวางแผนพัฒนาเมืองนี้อาจจะกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานจังหวัดหรือเป็นหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่ง ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านทรัพยากรบุคคล นอกจากนี้ การจัดตั้งสำนักงานผังเมืองจังหวัดในจังหวัดที่มีการใช้บังคับผังเมืองรวมก็เป็นความจำเป็นพื้นฐานของแผนการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ แก่ราชการส่วนภูมิภาคและแบบมอบอำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานผังเมืองจังหวัดนั้นควรดำเนินการในช่วงต้น ในขณะที่การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของสำนักผังเมืองยังไม่สัมฤทธิ์ผล

4) หน่วยงานปกครองท้องถิ่น

การมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งสำหรับการจัดระบบองค์การบริหารการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

ชุมชนเมืองนั้นสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล
 สุขาภิบาล เมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร การพัฒนาระบบการบริหารของหน่วยงานปกครอง
 ท้องถิ่นเหล่านี้ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับแผนการกระจายอำนาจในการบริหารการพัฒนาเมือง
 ทั้งนี้ สามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ประการที่หนึ่ง การเสริมสร้างบทบาทของ
 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นให้มีความสามารถในการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเป็นเงื่อนไขที่
 จำเป็นต่อการให้ทรัพยากรการบริหาร เพื่อให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายอย่างแท้จริง ประการที่สอง
 การจัดตั้งองค์กรร่วมสำหรับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นภายในขอบเขตพื้นที่การบริหารในระดับจังหวัด
 อันเดียวกัน หรือภายในขอบเขตพื้นที่การวางแผนหรือปัญหาอันเดียวกันเพื่อประสิทธิภาพและการ
 ประหยัด ภายใต้ระบบร่วมค่าใช้จ่าย (cost sharing system) หรือระบบร่วมทุนพัฒนา (development
 fund pooling system) อาจปรากฏในรูปของสมาคมหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local authorities
 association) ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนหรือการขยายขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ
 เทศบาลเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินการวางแผนเมืองรวมสามารถเป็นอำนาจหน้าที่
 ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง และเป็นการขยายฐานการคลังอีกประการหนึ่ง

5) ภาคเอกชน

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกระบวนการบริหารการพัฒนาเมือง เป็นเงื่อนไขอันสำคัญ
 ที่นอกจากจะแบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลได้ระดับหนึ่งแล้ว ยังเป็นเครื่องประกันสัมฤทธิ์ผลในหลักการ
 บริหารแบบประชาธิปไตย และสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่าง
 แท้จริง การมอบอำนาจหน้าที่ให้ภาคเอกชนเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการสาธารณะบางประเภท
 ถือว่าเป็นหลักการในการกระจายอำนาจในการบริหารประการหนึ่ง ภาคเอกชนในที่นี้หมายถึง
 ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในชุมชนเมือง รัฐบาลควรมีนโยบาย
 ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้บริการสาธารณะ
 บางประเภท เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ภายใต้
 หลักการการผลิตบริการร่วมกัน (co-production of services) หรือการโอนกิจการให้เอกชนดำเนินการ
 (privatization) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะลดภาระในด้านทรัพยากรการบริหารของรัฐบาล อีกทั้งยัง
 ทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีก เพียงแต่ว่ารัฐบาลต้องกำหนดหลักการด้านแรงจูงใจ และด้านการ
 ควบคุมมาตรฐานของบริการที่มอบหมายหรือส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการ เช่น การกำหนดแรงจูงใจ
 ด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

ประการที่สอง การส่งเสริมและประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินแผนงาน
 สวัสดิการสังคมแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และการปรับปรุงชุมชนแออัด ตลอดจนการยกระดับ
 คุณภาพของชีวิตของคนจนเมือง (urban poor) เป็นภารกิจที่สำคัญที่เป็นหลักประกันในด้านความ

ยุติธรรมทางสังคม (social justice) ที่รัฐบาลจะละเลยมิได้ องค์กรพัฒนาเอกชนมีอุดมคติ เป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน และมีประสบการณ์ในด้านนี้อย่างกว้างขวาง จึงควรมีการประสานงานกันมากกว่าจะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ

ประการที่สาม การยอมรับและส่งเสริมบทบาทของประชาชนในชุมชนเมือง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเมือง โดยเฉพาะในด้านการร่วมกันในการจัดให้บริการสาธารณะบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเมือง เพื่อประสานงานกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลควรกำหนดนโยบายในการส่งเสริมบทบาทของประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ ในรูปของการจัดตั้งดังกล่าว เพื่อให้การบริหารเมืองปราศจากเขตพื้นที่ที่ปลอดภัยหรือขาดความรับผิดชอบด้านบริการ (irresponsible space for services)

6) ระบบการวางแผนพัฒนาเมือง

เพื่อให้การบริหารการพัฒนาเมืองแบบฉีกกำลังของทุกฝ่ายดังที่กล่าวมาข้างต้น เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรที่จะมีการปรับปรุงระบบการวางแผนปัจจุบันให้เป็นระบบการวางแผนแบบฉีกกำลัง (integrated planning system) เพราะระบบการวางแผนปัจจุบันมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง ข้อจำกัดของการบริหารการวางแผนแบบรวมศูนย์จากทัศนะของท้องถิ่นที่มีประสิทธิผลตามเงื่อนไขของการใช้ทรัพยากรทางด้านเทคนิค (technical resources) ก่อนข้างจำกัดและการจัดมาตรฐานคุณภาพของแผนแต่ละแผนต่าง ๆ ซึ่งส่วนกลางมอบให้ส่วนท้องถิ่นประดุจของขวัญนั้น ส่วนท้องถิ่นมักจะไม่สร้างความรับผิดชอบต่อการนำเอาแผนเหล่านั้นไปปฏิบัติ แต่จะเรียกร้องให้ส่วนกลางสนับสนุนการดำเนินงานเสมอ ที่สำคัญคือ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมักมีความแตกต่างกันเสมอ นอกจากนี้ระบบการวางแผนแบบเดิมมิได้วางแบบแผนและกำหนดโอกาสในการประสานนโยบายพัฒนาให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบใกล้เคียงกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวทางระยะยาวนี้ เป็นข้อจำกัดสำคัญสำหรับการพัฒนาเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่สำคัญก็คือ ระบบการวางแผนแบบรวมศูนย์มิได้ส่งเสริมการแข่งขันกันระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มีเขตรับผิดชอบใกล้เคียงกัน

ประการที่สอง ในทัศนะของส่วนกลาง ระบบการวางแผนปัจจุบันมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ แนวคิดโครงการระดับชาติไม่เชื่อมโยงกับแผนภาคและแผนจังหวัด (แผนโครงสร้าง) ของสำนักผังเมือง ดังนั้น แผนในระดับต่าง ๆ จึงไม่มีความสอดคล้องกันโดยมีสาเหตุมาจาก 1) ไม่มีแผนพัฒนาระดับชาติระยะยาว 2) ไม่มีการจัดองค์กรการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดสรรงบประมาณ และ 3) กระบวนการวางแผนขาดการประสานงานกันระหว่างจังหวัดและฝ่ายในจังหวัดเอง นอกจากนี้การจัดทำผังเมืองรวมยังเป็นไปด้วยความลำบาก

เพราะการขาดแคลนทรัพยากรด้านบุคลากร โดยเฉพาะนักผังเมือง และเวลาที่ใช้ในการวางผังเมือง อีกทั้งผังเมืองรวมได้ประกาศให้บังคับใช้แล้ว แต่มีประสิทธิผลค่อนข้างน้อย เนื่องจากไม่เน้นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากเหตุผลด้านข้อจำกัดต่าง ๆ ข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จึงได้เสนอแนะระบบการวางแผนแบบฉีกกำลัง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

6.1) กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับชาติระยะยาว

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องอาศัยแผน 20 ปี เป็นกรอบนำในการพัฒนาประเทศ และอาจดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขทุก ๆ 10 ปี ในแผนระยะยาวนี้ ควรมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- นโยบายกำหนดเขตของการใช้ที่ดินระดับประเทศ
(national land use zoning policies)
- โครงสร้างพื้นฐานที่มหภาคระดับประเทศ
(a macro spatial structure at the national level)
- ทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับประเทศ
- แนวชี้้นำในการพัฒนาของภูมิภาค
- จุดเน้นหลักของการลงทุนของรัฐ

6.2) การจัดทำแผนระดับท้องถิ่น

ความสอดคล้องกันภายในระบบการวางแผนระหว่างระดับล่างมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการลงทุน เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายนี้ควรมีความสอดคล้องกันระหว่างแผนระดับประเทศ และแผนระดับท้องถิ่นภายใต้นโยบายพัฒนาเดียวกัน โดยที่แผนแม่บทระดับท้องถิ่นมีระยะ 10 ปี เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และมีองค์ประกอบดังนี้

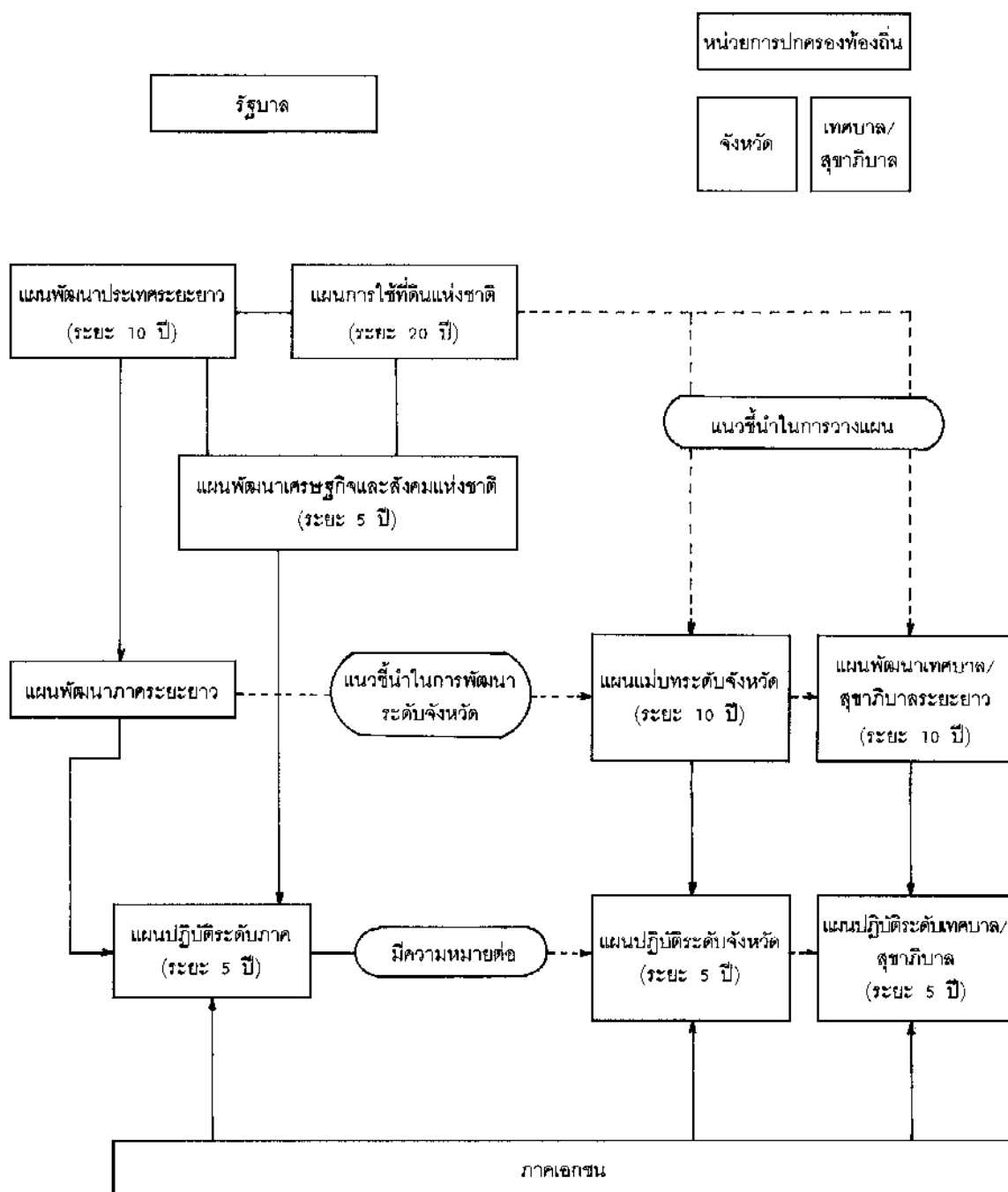
- แผนแม่บทระดับจังหวัด
- ผังเมืองรวม (ผังแม่บทของเทศบาล)
- แผนแม่บทสุขภาพ

โครงสร้างแนวคิดของระบบการวางแผนแบบฉีกกำลังปรากฏอยู่ในแผนภูมิที่ 3

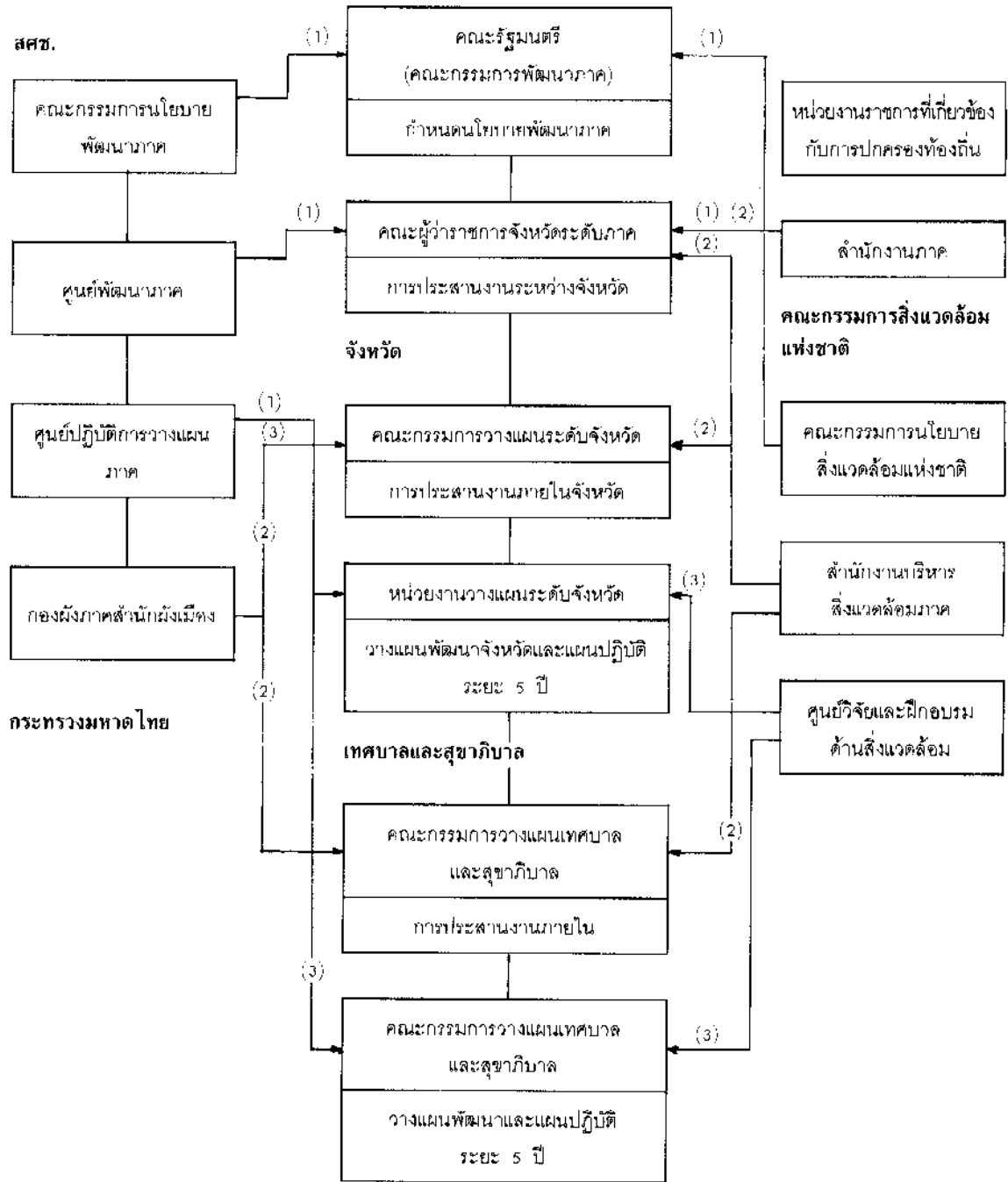
6.3) ระบบบริหารการวางแผนระดับท้องถิ่น

การจัดทำแผนระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องอาศัยระบบการวางแผนแบบฉีกกำลัง โดยเน้นให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้วางแผนเป็นพิเศษ ระบบฉีกกำลังนี้ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ หรือการบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินบทบาทในการกำหนดการประสานผลประโยชน์ของการพัฒนาระหว่างจังหวัด และจัดทำโครงสร้างการพัฒนาภายในจังหวัดระยะยาว ดังข้อเสนอโครงสร้างแนวคิดที่นำเสนอในแผนภูมิที่ 4 แนวคิดพื้นฐานภายใต้ข้อเสนอแนะนี้ประกอบด้วย

แผนภูมิที่ 3 ข้อเสนอแนะโครงสร้างแบบฝึกกำลังของการวางแผน



แผนภูมิที่ 4 ข้อเสนอแนะโครงสร้างของการบริหารการวางแผนแบบผืนีกกำลัง



ความหมาย ลูกศรแสดงทิศทางของกิจกรรมดังนี้

- (1) ชัดแนบนโยบายและกลยุทธ์ระดับกว้าง
- (2) แนวชี้้นำการวางแผนและความช่วยเหลือด้านเทคนิค
- (3) การฝึกอบรมบุคลากรและการวิจัยและพัฒนาทางเทคนิค

6.3.1) คณะกรรมการพัฒนาประเทศ เป็นองค์การในส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายพัฒนาภาคที่มีพื้นฐานมาจากนโยบายพัฒนาประเทศระยะยาวมี สศช. เป็นสำนักงานเลขาธิการ

6.3.2) คณะผู้ว่าราชการจังหวัดระดับภาค เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างจังหวัดภายในขอบเขตของนโยบายภาค ที่กำหนดด้วยองค์การในส่วนกลาง ศูนย์พัฒนาภาคของ สศช. และหน่วยงานวางแผนจากแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการ และสำนักงานภาคของหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุมรักษา

6.3.3) คณะกรรมการวางแผนเทศบาลและสุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นในแต่ละจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทำหน้าที่ประสานงานภายในจังหวัด และนายกเทศมนตรีทุกคนในข้อจำกัดเป็นกรรมการ

6.3.4) บทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการในส่วนกลาง เป็นหน่วยสนับสนุนหรือที่ปรึกษาใน 3 รูปแบบ คือ 1) ชี้ทิศทางของนโยบายและกลยุทธ์ในวงกว้าง 2) ชี้นำแนวทางการวางแผนและความช่วยเหลือทางเทคนิค และ 3) อบรมบุคลากรและดำเนินการวิจัยและพัฒนาทางเทคนิค ในกิจการเหล่านี้ ศูนย์ปฏิบัติการวางแผนภาค (REPOC) ควรมีบทบาทหน้าที่ตามข้อ 1) และข้อ 3) ส่วนสำนักผังเมืองมีบทบาทหน้าที่ตามข้อ 2) ศูนย์ปฏิบัติการวางแผนภาคควรเป็นองค์การที่ผนึกกำลังกันระหว่าง สศช. และสำนักผังเมือง และดึงเอานักวางแผนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาร่วมกันปฏิบัติหน้าที่

6.4) การจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนแบบแผนีกกำลัง

รัฐบาลควรมีนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดระบบข้อมูล เพื่อการวางแผนแบบแผนีกกำลังขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการปรับปรุงแผน

4. การจัดระบบองค์การบริหารการพัฒนาเมืองในระยะยาว

จากการศึกษาถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาองค์การด้านการบริหารการพัฒนาเมืองของไทย พบว่า ระบบองค์การมีลักษณะพลวัต (dynamic) องค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองมีระบบการเรียนรู้ และสะท้อนกลับ (feed-back) มาเพื่อตรวจสอบสถานการณ์และปัญหาของตนเองในระบบและแรงผลักดัน และภาวะท้าทายต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อมขององค์การ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงองค์การของตนเอง ทั้งในด้านกฎระเบียบ (rule) และบทบาท (role) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบองค์การบริหารการพัฒนาเมือง ในระยะสั้นข้างต้นจะมีประสิทธิผลด้านองค์การเพียง 3-5 ปีข้างหน้า หลังจากนั้นแล้ว ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบองค์การบริหารการพัฒนาเมืองใหม่

ไม่ว่าจะปรากฏออกมาเป็นแนวทางผสมกลมกลืนกัน (merger set-up) ขององค์กรต่าง ๆ หรือแนวทางการจัดระบบใหม่ (new set-up) อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดระบบองค์กรแนวทางหนึ่งนั้น ขึ้นอยู่กับปัญหาของการจัดระบบความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมืองหรือระบบชุมชนเมือง และผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานของระบบองค์กรการบริหารการพัฒนาเมือง ตามแนวทางนี้กำลังแบบแยกส่วน (disjointed-integrated institutional set-up approach)

สำหรับแนวทางการจัดระบบองค์กรแบบผสมกลมกลืนกัน มีหลักการและเหตุผลประกอบดังนี้ 1) การจัดระบบความคิดเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการเกิดเป็นเมืองมีลักษณะแบ่งแยกตามพื้นที่ (separate spatial entities) และการจัดระบบองค์กรบริหาร โดยเฉพาะองค์กรบริหารรูปแบบพิเศษ ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว 2) องค์กรบริหารรูปแบบคณะกรรมการมักจะมีความต้องการสถานภาพขององค์กรในระดับชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและต้องการระบบการตัดสินใจที่เป็นอิสระจากข้อขัดแย้งกันทางการเมือง ที่มักจะเกิดขึ้นในรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค 3) คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอยู่มากมายหลายชุด เมื่อมีการเปรียบเทียบรายการรายชื่อกรรมการต่าง ๆ รัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน และ 4) กระบวนการเกิดเป็นเมืองควรได้รับการจัดระบบความคิดให้เป็นกระบวนการอันเดียวกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้เสนอแนะว่า ควรมีองค์กรบริหารการพัฒนาเมืองรูปคณะกรรมการในระดับชาติเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (กมช.) หรือคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเมืองแห่งชาติ (กนช.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการฯ เป็นฝ่ายเลขานุการที่มีบุคลากรเป็นของตนเองมากกว่าที่จะฝากงานให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน กมช. หรือ กนช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาเมือง และมีอำนาจอิสระในการวินิจฉัยสั่งการแทนคณะรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินการตามแผน อาจจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการตามแผน คณะกรรมการเหล่านี้จะมีจำนวนตามสาขาของปัญหาเมือง หรืออาจจะมอบหมายให้บรรษัทพัฒนาเมืองดำเนินการควบคู่กันไปกับหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งในระบอบเวลานั้นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนน่าจะมีความเข้มแข็งพอที่จะรับผิดชอบต่อการกิจบริหารเมืองอย่างเต็มที่

ส่วนแนวทางการจัดระบบองค์กรใหม่นั้น โดยอาศัยหลักการและเหตุผลเดียวกับข้างต้น ระบบองค์กรใหม่อาจจะปรากฏในรูปของ “ทบวงพัฒนาเมือง” หรือ “กระทรวงพัฒนาเมือง” หรือ “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ” องค์กรใหม่นี้จะรวมหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองเข้าอยู่ในองค์กรเดียวกัน ซึ่งรวมทั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นชุมชนเมืองทั้งหลาย และบรรษัทพัฒนาเมือง

อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดองค์การบริหารการพัฒนาเมืองในระยะยาวนี้ เป็นเพียงนำเสนอทัศนภาพที่แตกต่างไปจากทัศนภาพของระบบองค์กรในระยะสั้น เพื่อการได้เอียงและศึกษาหาข้อยุติต่อไปในอนาคต ตลอดจนเป็นทัศนภาพในอนาคตที่เป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินผลเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานของระบบองค์การบริหารการพัฒนาเมือง แนวทางนี้กำลังแบบแยกส่วนในลักษณะที่เป็นการสะท้อนกลับเชิงนามภาพ (normative feed back)

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กรุงเทพมหานคร, สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, กรุงเทพมหานคร 2527. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็มไอซี ครีเอชั่น จำกัด, 2527.

กฤษฎา เพิ่มทัศนจิตต์ และปกรณ์ ปรีชากร. รายงานผลการวิจัยเรื่อง การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย : ทางสามแพร่งของประชาชนในท้องถิ่น. ธันวาคม 2530.

กฤษฎา เพิ่มทัศนจิตต์ และคณะ, บรรณาธิการ. รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการอำนวยบริการของเทศบาล. กรกฎาคม 2531.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. “การวิเคราะห์การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในช่วงแผนฯ 5.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 26, ฉบับที่ 3, ก.ค. 2529, หน้า 268-330.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515 - 2519.

..... . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 - 2524.

..... . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 - 2529.

..... . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่หก พ.ศ. 2530 - 2534.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาเมือง. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539. ตุลาคม 2532.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. กุมภาพันธ์ 2533.

สีดา สอนศรี. นามานุกรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย.
พ.ศ. 2528. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยความสนับสนุนของ Konrad Adenauer
Foundation.

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และเอกสารราชการ

- พระราชบัญญัติรักษาคอลง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445).
 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475.
 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475.
 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2477.
 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478.
 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจระเป็นนุ้ย พ.ศ. 2480.
 พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481.
 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484.
 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2485.
 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2485.
 พระราชบัญญัติใช้จับสั้น พ.ศ. 2485.
 พระราชบัญญัติโรคเรื้อน พ.ศ. 2486.
 พระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล พ.ศ. 2495.
 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.
 พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496.
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.
 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498.
 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.
 พระราชบัญญัติรักษาคความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503.
 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์ พ.ศ. 2504.
 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504.
 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505.
 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507.
 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2509.
 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511.
 พระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511.

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. 2528.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.
- พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.
- ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 156 (แก้ไขพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508) ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2515”
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 145, วันที่ 29 กันยายน 2515.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (การจัดสรรที่ดิน),” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 182, วันที่ 29 พฤศจิกายน 2515.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 (การทางพิเศษ),” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 182, วันที่ 29 พฤศจิกายน 2515.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (ทางหลวง),” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 184, วันที่ 1 ธันวาคม 2515.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 (การเคหะแห่งชาติ),” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, วันที่ 13 ธันวาคม 2515.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 85/2526 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2526 เรื่อง ปรับปรุงคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 105/2528 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2528 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก”.

- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 124/2529 ลงวันที่ 9 กันยายน 2529 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2531 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 211/2529 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2529 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 78/2530 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2530 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มเติม”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 25/2531 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2531 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 148/2531 ลงวันที่ 27 กันยายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 86/2534 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 1/2531 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิชาการด้านวิศวกรรมจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 2/2531 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม น้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอย ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 3/2531 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหามลพิษในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 4/2531 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่นและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 1/2532 ลงวันที่ 11 มกราคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศูนย์วิชาการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.

- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 2/2532 ลงวันที่ 11 มกราคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์วิชาการแก้ไขปัญหาน้ำเสียในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 3/2532 ลงวันที่ 11 มกราคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์วิชาการแก้ไขปัญหายยะมูลฝอยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ 4/2532 ลงวันที่ 11 มกราคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการด้านวิศวกรรมจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก ที่ 3/2531 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายเทคนิคโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่สอง”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก ที่ 4/2531 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลักระดับจังหวัด และคณะกรรมการอำนวยการโครงการเมืองหลักระดับเทศบาล”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลัก ที่ 5/2531 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายเทคนิคโครงการพัฒนาเมืองหลักรอบที่สอง”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ 1/2532 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก.”
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ 2/2532 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ (เฉพาะกิจ) พัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี”.
- “คำสั่งของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ 3/2532 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก”.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Coopers & Lybrand Associates. Urban Area Administration and Finance Study, Final Report, Volume I : Summary, Institutional Arrangement and Action. October 1989.

_____ . Urban Area Administration and Finance Study, Final Report, Volume IV : Future New Towns in Thailand. September 1989.

_____ . Final Report : Municipal Management Upgrading Project. March 1990.

- Guy Benveniste. **Bureaucracy**. 2nd ed. San Francisco: Boyd & Fraser Publishing Company, 1983.
- G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, (ed.). **Decentralization and Development**. Beverly Hills : Sage Publication, 1983.
- Harold Koontz and Heinz Wehrich. **Management**. 9th ed. New York: McGraw-Hill Book Company, 1988.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). Sector Report Vol. 2. Urban Management. **Upper Central Region Study**. June 1990.
- NESDB. Terms of Reference for Technical Assistance in Preparation of the Seventh Plan, **Study of National Urban Development Policy Framework**. August 1989.
- Planning and Development Collaborative International and Land Institute Foundation. **Technical Paper: Study of Options for Financing Infrastructure Expansion**. January 1991.
- Richard Barrett. World Bank Technical Paper Number 8, Urban Development. **Institution Building for Traffic Management**. Washington, D.C.: The World Bank, 1983.
- Theo Haimann, William G. Scott, and Patrick E. Connor. **Management**. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1985.
- UNCIS (Habitat), Urban Management Group. **Land Development Policies, Analysis and Synthesis Report**. (Revised Draft). May 1989.