

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จังหวัดนนทบุรีในฐานะที่เป็นเมืองปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้รับอิทธิพลของ กทม. ในลักษณะต่าง ๆ มากมาย เช่น การขยายเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม และเขตพาณิชย์กรรม มีการพึ่งพาและใช้ประโยชน์ร่วมกันกับ กทม. ในหลายลักษณะ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ชุมชนของจังหวัดนนทบุรีจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมากทำให้เกิดข้อสงสัยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ได้ดีเพียงใด

งานวิจัยเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีจังหวัดนนทบุรีเล่มนี้ เป็นการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในจังหวัดนนทบุรีว่ามีความเหมาะสมกับสภาพของชุมชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง และจะมีแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบที่เป็นอยู่ให้เหมาะสมได้อย่างไร

ผู้วิจัยพบว่าการศึกษาในเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น นอกจากจะต้องมีความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นแล้วยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้ในด้านอื่น ๆ อีกมาก อาทิ เช่น แนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครอง ความรู้เรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ ความเข้าใจในคุณลักษณะสำคัญของเมือง แนวคิดในการพัฒนาเมือง การวางแผนเมือง การมีส่วนร่วมของชุมชน คุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นต้น การจะกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมใด ๆ จึงต้องพิจารณารายละเอียดดังกล่าว ซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 1

ในบทที่ 3 ได้นำเสนอข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดนนทบุรีในภาพรวม แสดงโครงสร้างของเมืองในด้านต่าง ๆ และความแตกต่างระหว่างพื้นที่ในชุมชนชนบท เป็นการสร้างความเข้าใจในสภาพของจังหวัดนนทบุรีในภาพรวม ในบทที่ 4 เป็นการนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้อยู่ในจังหวัดนนทบุรี โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงระดับความเจริญ ปัญหา และความต้องการในแต่ละชุมชน ทั้งนี้ได้ทำการรวบรวมความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนในแต่ละพื้นที่ และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

จังหวัดนนทบุรีมีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน 4 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละรูปแบบมีประวัติความ

เป็นมาและเกี่ยวข้องกับชุมชนในลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้ผู้วิจัยต้องแยกพิจารณาศึกษาที่ละส่วน การศึกษาได้ดำเนินการในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 - 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิด ในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นและมีกระบวนการในการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นหลาย ประการอันเป็นผลเนื่องมาจากข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 การดำเนินการทั้งหลายยังไม่เสร็จสิ้น ผู้วิจัยได้นำเสนอรายละเอียดเหล่านี้ไว้ในท้ายบทที่ 4 ด้วย

ในบทที่ 5 แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ส่วนที่สองเป็นการศึกษาข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้งสองกรณีเป็นการวิจัยเชิงสำรวจและใช้เทคนิคเชิงปริมาณ ในการวิเคราะห์ ดังรายละเอียดของระเบียบวิธีและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาซึ่งระบุไว้ในบทที่ 2 ทั้ง ยังมีรายละเอียดจำนวนมากที่เป็นผลจากการศึกษาในเชิงปริมาณได้นำเสนอเพิ่มเติมไว้ในภาคผนวก

ในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการนำข้อมูลจากการศึกษา มาสรุปวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการ จัดรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีหัวข้อที่สำคัญดังนี้

1. สภาพของจังหวัดนนทบุรีในปัจจุบัน
 - การจัดรูปการปกครองของจังหวัด
 - ระดับการพัฒนาของจังหวัดนนทบุรี
 - การให้บริการสาธารณะของจังหวัด
 - อิทธิพลของ กทม.
 - ปัญหาชุมชน
2. ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่
 - สภาพปัญหาโดยรวม
 - ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ
3. ข้อเสนอจากการศึกษาเชิงปริมาณ
 - การศึกษาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
 - การศึกษาข้อมูลจากประชาชน
4. ข้อเสนอแนะในการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม.
 - ข้อควรพิจารณาประกอบการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น
 - รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองที่ต่อเนื่อง
 - ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่อง

สภาพของจังหวัดนนทบุรีในปัจจุบัน

จังหวัดนนทบุรีเป็นหนึ่งใน 5 จังหวัดที่อยู่ในเขตปริมณฑลของ กทม. (นนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม สมุทรสาคร และปทุมธานี) มีเนื้อที่ประมาณ 622.303 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 388,939 ไร่ อาณาเขตของจังหวัด ทิศเหนือติดต่อกับจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทิศใต้ติดต่อกับ กทม. ทิศตะวันออกติดต่อกับ กทม. และจังหวัดปทุมธานี ทิศตะวันตกติดต่อกับ จังหวัดนครปฐม

การจัดรูปการปกครองของจังหวัด

จังหวัดนนทบุรีจัดรูปการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคจังหวัดนนทบุรีเป็นหนึ่งใน 75 จังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย 6 อำเภอ 52 ตำบล 420 หมู่บ้าน และมีครัวเรือนทั้งสิ้น 284,207 ครัวเรือน อำเภอทั้งหมด ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางกรวย อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ และอำเภอไทรน้อย

ราชการส่วนบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น การบริหารราชการระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล ระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำจังหวัด และมีคณะกรรมการจังหวัด ระดับอำเภอมีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำอำเภอ กฎหมายยังมอบหน้าที่ให้จังหวัด และอำเภอมิบทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด ในระดับตำบลมีกำนันทำหน้าที่ดูแลหมู่บ้านในเขตตำบล แต่ละหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านดูแลราษฎรในพื้นที่

การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี มีลักษณะเช่นเดียวกันกับจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศโดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ต่าง ๆ ดังนี้ มี องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง ทำหน้าที่ในด้านการประสานแผนและดำเนินกิจกรรมที่ท้องถิ่นอื่น ๆ ยังไม่พร้อมที่จะทำ มีเทศบาล 5 แห่ง รับผิดชอบดูแลพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญสูง ประกอบด้วย เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลเมืองปากเกร็ด เทศบาลเมืองบางบัวทอง เทศบาลตำบลบางกรวย และเทศบาลตำบลบางศรีเมือง มี สุขาภิบาล 4 แห่ง รับผิดชอบเฉพาะเขตที่มีประชากรหนาแน่นแต่ยังไม่พร้อมที่จะเป็นเทศบาล ประกอบด้วย สุขาภิบาลบางม่วงและสุขาภิบาลบางใหญ่อยู่ในพื้นที่อำเภอบางใหญ่ สุขาภิบาลปลายบาง อำเภอบางกรวย และสุขาภิบาลราษฎร์นิยม อำเภอไทรน้อย สุขาภิบาลทั้ง 4 แห่งนั้น มีประธานคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

ตำบลในจังหวัดนนทบุรีที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจัดเป็นพื้นที่ชนบทของเมือง ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งหมด มีทั้งสิ้น 37 แห่ง รวมหมู่บ้านทั้งหมด 292 หมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ของตำบลและหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านยังคงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขณะเดียวกันทั้ง กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่ง และมีบทบาทในการบริหาร อบต. อีกทางหนึ่งด้วย

ระดับการพัฒนาของจังหวัดนนทบุรี

การศึกษาระดับการพัฒนาของพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัดจะเป็นเครื่องสะท้อนถึงระดับของความเป็นชุมชนเมืองของพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี ผู้วิจัยได้พิจารณาระดับการพัฒนาจากสภาพพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัด เส้นทางการคมนาคม ความหลากหลายในระดับการพัฒนาของชุมชน รวมถึงการมีเอกลักษณ์ของชุมชน

สภาพพื้นที่ภายในจังหวัด จังหวัดนนทบุรีมีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านและแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็น 2 ส่วนคือฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาประกอบด้วยพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอเมืองและอำเภอปากเกร็ด มีอาณาเขตติดกับกทม. (เขตบางซื่อ เขตจตุจักร และเขตดอนเมือง) ยกเว้นด้านเหนือของอำเภอปากเกร็ดที่ติดกับจังหวัดปทุมธานี พื้นที่ทั้งหมดในฝั่งตะวันออกนี้มีสภาพเป็นชุมชนเมืองเป็นเขตเทศบาลทั้งหมดประกอบด้วยเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ด ไม่มี อบต. อยู่ในพื้นที่ เขตอำเภอเมืองที่อยู่ด้านฝั่งตะวันตกส่วนที่เจริญได้แก่เทศบาลตำบลบางศรีเมือง ส่วนที่อยู่นอกเขตเป็น อบต. มีทั้งสิ้น 4 แห่ง เขตอำเภอปากเกร็ดที่อยู่ด้านฝั่งตะวันตกเป็นเขต อบต. ทั้งหมด

อำเภอที่เหลือตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วยอำเภอบางกรวยอยู่ทางทิศใต้ติดกับเขตบางพลัดและเขตคลองชั้นของกทม. ส่วนที่เจริญของอำเภอได้แก่เขตเทศบาลตำบลบางกรวยอยู่ติดกับเขตบางพลัดของ กทม. ส่วนที่เจริญรองลงมาคือเขตสุขาภิบาลปลายบางอยู่ติดกับเขตคลองชั้นของ กทม. ตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลของอำเภอบางกรวยมีการจัดรูปแบบปกครองแบบอบต. มีทั้งสิ้น 6 แห่ง อำเภอบางใหญ่อยู่กึ่งกลางของจังหวัดไม่มีเทศบาลอยู่ในพื้นที่บริเวณที่เจริญมีการจัดรูปแบบปกครองเป็นสุขาภิบาล ได้แก่สุขาภิบาลบางใหญ่และสุขาภิบาลบางม่วง ตำบลที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลจัดรูปแบบปกครองแบบอบต. มีทั้งสิ้น 6 แห่ง อำเภอบางบัวทองอยู่ทางทิศเหนือ ส่วนที่มีความเจริญสูงได้แก่บริเวณที่ตั้งตัวอำเภอ มีตลาดและชุมชนขนาดใหญ่ พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเขตการปกครองของเทศบาลเมืองบางบัวทอง ส่วนที่อยู่นอกเขตจัดการปกครองแบบ อบต. มีทั้งสิ้น 7 แห่ง อำเภอไทรน้อยอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดนครปฐมยัง

ไม่มีเทศบาลในพื้นที่ ส่วนที่เป็นที่ตั้งของอำเภอได้รับการจัดตั้งเป็นเขตสุขาภิบาลราชบุรีนิคม พื้นที่นอกเขตสุขาภิบาลจัดการปกครองแบบ อบต. มีทั้งสิ้น 7 แห่ง

อำเภอไทรน้อยมีพื้นที่มากที่สุดแต่เป็นอำเภอที่อยู่ห่าง กทม. มากที่สุด และห่างจากศาลากลางจังหวัดมากที่สุดคือ 28 กิโลเมตร มีจำนวนบ้านน้อยที่สุด อำเภอบางบัวทองมีพื้นที่รองลงมาอยู่ห่างศาลากลางจังหวัด 12 กิโลเมตร อำเภอบางใหญ่ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของจังหวัด เป็นที่ตั้งของศูนย์การค้าหลายแห่ง และอยู่ห่างศาลากลางจังหวัด 12 กิโลเมตร อำเภอบางกรวยตัวอำเภอห่างจากถนนสิรินธร (สะพานกรุงธน - นครชัยศรี) เพียง 2 กิโลเมตร แต่อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดผ่านทางสี่แยกบางพลู ถึง 17 กิโลเมตร และอำเภอเมืองนนทบุรีมีขนาดพื้นที่เล็กที่สุดแต่มีจำนวนบ้านมากที่สุด

จังหวัดนนทบุรีเป็นเมืองเก่ามีชื่อเสียงในด้านการทำสวนผลไม้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา โดยเฉพาะสวนทุเรียน พื้นที่สวนมักเป็นแปลงยกร่องให้น้ำจากคลองไหลเข้าสู่ร่องแปลงได้ พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มมีคลองตลิ่งที่เกิดตามธรรมชาติและที่ขุดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ในอดีตชาวจังหวัดนนทบุรีใช้การสัญจรทางน้ำเป็นเส้นทางคมนาคมเดินทางไปมาติดต่อกันระหว่างย่านชุมชนหนาแน่น หรือระหว่างหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด บ้านเรือนในชุมชนดั้งเดิมรวมไปถึงวัดจึงหันหน้าออกสู่มแม่น้ำลำคลองเป็นส่วนใหญ่

ในปัจจุบันพื้นที่ในบางอำเภอซึ่งเคยเป็นสวนผลไม้มานานาพันธุ์และมีเขตติดต่อกับ กทม. ได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อพยพมาจากทุกภาคของประเทศ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนของบางอำเภอยังเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง มีการจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออกของจังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นพื้นที่ติดต่อกับ กทม. มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของ กทม. ด้วย

ยิ่งไปกว่านั้นผลจากสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปีช่วง พ.ศ. 2537 - 2538 ทำให้สวนผลไม้ในเขตจังหวัดนนทบุรีประสบความเสียหายอย่างหนัก สภาพพื้นที่ที่เคยเป็นสวนผลไม้จึงเปลี่ยนเป็นสวนผักหรือปลูกพืชล้มลุกอื่น ๆ หลายพื้นที่กลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า จากการสังเกตพบว่าสภาพของน้ำในลำคลองต่าง ๆ เริ่มมีปัญหาด้านมลภาวะ สาเหตุเป็นเพราะชุมชนจำนวนมากที่อยู่ริมลำคลองขาดการจัดระเบียบที่ดีในพื้นที่อยู่อาศัยของตน มีการรุกล้ำก่อสร้างบ้านเรือนลงไปในลำคลองสาธารณะ มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่น้ำ เกิดชุมชนแออัดริมลำคลองเป็นจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการดูแลรักษาแหล่งน้ำ ผู้วิจัยพบว่าน้ำเสียจากโรงงาน อาคารพาณิชย์ และบ้านจัดสรร ล้วนมีการระบายน้ำลงสู่คลองสาธารณะ โดยมีได้มีการบำบัดที่ถูกต้อง และขาดการตรวจสอบดูแลอย่างจริงจังทั้งสิ้น

เส้นทางคมนาคมที่สำคัญ จังหวัดนนทบุรีมีการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ 2 ทางคือ ทางน้ำและทางบก การคมนาคมทางน้ำเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญในอดีต สภาพชุมชนดั้งเดิมขยายตัวออกตามเส้นทางของลำน้ำสายต่าง ๆ บ้านเรือน รวมถึงวัดต่าง ๆ ล้วนหันหน้าออกสู่ลำคลอง ใน

ปัจจุบันการคมนาคมทางน้ำได้ลดความสำคัญลงเนื่องจากความสะดวกและความคล่องตัวในการคมนาคมขนส่งทางบกมีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังมีการขนส่งทางน้ำติดต่อกภายในจังหวัดและใช้เส้นทางเข้าสู่ กทม. เช่น เรือควนโนนแม่น้ำเจ้าพระยา และเรือโดยสารในคลองต่าง ๆ เช่น คลองบางขุนศรี คลองพระพิมลราช คลองบางใหญ่ คลองบางกอกน้อย และคลองมหาสวัสดิ์ เป็นต้น จังหวัดได้พยายามส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ มีการจัดนำเที่ยวทางเรือ ชมสภาพบ้านเรือน วัด และสวนที่ดั่งอยู่ริมน้ำ พบว่า สภาพบรรยากาศของสองฝั่งน้ำยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากนัก ยกเว้นความหนาแน่นในเขตชุมชนที่มีมากขึ้น รวมถึงการถ่ายเทของเสียลงสู่แม่น้ำลำคลองที่มีมากขึ้นหลายเท่า

การคมนาคมทางบก *ถนนกรุงเทพ-นนทบุรี* ระหว่างสามแยกเตาปูน(เขตบางซื่อ) - สามแยกวัดลานนาบุญ ตัดกับถนนติวานนท์ เป็นเส้นทางหลักเดิมที่จะเดินทางจาก กทม. ไปสู่ท่าน้ำจังหวัดนนทบุรี ปัจจุบันได้มีการพัฒนาระบบคมนาคมทางบกอย่างมาก มีถนนขนาดใหญ่หลายสายเกิดขึ้นเป็นผลเนื่องมาจากความต้องการแก้ปัญหาการจราจรในเขต กทม. ทำให้เกิด *ถนนวงแหวนรอบนอก* ช่วยระบายรถยนต์จากภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออก โดยไม่ต้องผ่านพื้นที่ชั้นในของ กทม. เช่น ถนน *สายคลังชัน - สุพรรณบุรี* เป็นส่วนหนึ่งของถนนวงแหวน ตัดผ่านพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรี จากทิศใต้ไปสู่ทิศเหนือผ่านสุขาภิบาลปลายบาง สุขาภิบาลบางม่วง สุขาภิบาลบางใหญ่ ผ่านสามแยกอำเภอบางใหญ่ ผ่านแยกเทศบาลเมืองบางบัวทอง ในช่วงนี้จะมี *ถนนวงแหวนแยก* ออกไปตัดกับถนนสายเอเชียและถนนพหลโยธินที่บริเวณประตูน้ำพระอินทร์ และเชื่อมต่อข้ามไปสู่ด้านตะวันออกของ กทม. ถนนทั้งหมดเป็นถนนขนาดใหญ่ทางเดินรถไปกลับคนละช่องทาง

ในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของจังหวัด มี *ทางด่วนชั้นที่ 2 สายบางโคล่ - แจ้งวัฒนะ* ตัดผ่านเป็นแนว เหนือ-ใต้ ปัจจุบันกำลังจะเปิดให้บริการในช่วงจากถนนแจ้งวัฒนะต่อเนื่องไปถึงประตูน้ำพระอินทร์ ถนนติวานนท์ ระหว่าง สามแยกวัดลานนาบุญ - ท่าน้ำปทุมธานี เป็นเส้นทางหลักในแนวเหนือ-ใต้ เชื่อมระหว่างอำเภอเมืองกับอำเภอปากเกร็ด นอกจากนี้ในแนวทิศ ตะวันออก - ตะวันตก มี *ถนนรัตนาธิเบศร์* ต่อจาก *ถนนงามวงศ์วาน* ที่สี่แยกแกลาย ผ่านศูนย์ราชการของจังหวัด (ศาลากลางจังหวัด) ขึ้นสะพานพระนั่งเกล้า ไปบรรจบสาย คลังชัน - สุพรรณบุรี ที่สามแยกอำเภอบางใหญ่ เกิดศูนย์การค้าหลายแห่งบริเวณสามแยกอำเภอบางใหญ่ *ถนนแจ้งวัฒนะ* เชื่อมต่อระหว่างสี่แยกหลักสี่ (เขตบางเขน) - หัวแยกปากเกร็ด (ปากทางเข้าอำเภอปากเกร็ด) ตัดกับทางด่วนชั้นที่สอง และมีหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากบนถนนสายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมืองทองธานี เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช ศูนย์กีฬา และหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมาก

นอกจากนี้ *ถนนบางกรวย-ไทรน้อย* ระหว่างสะพานพระรามหก - อำเภอไทรน้อย เป็นถนนเก่าสองเลน รดวิ่งสวนทาง ผ่านอำเภอบางกรวย อำเภอบางบัวทอง ไปสิ้นสุดที่อำเภอไทรน้อย การเดินทางตามถนนเส้นนี้จะเห็นภาพของชุมชนดั้งเดิมของจังหวัดได้ดี มีอาคารพาณิชย์เกิดขึ้นมากในช่วงแรกของถนน และช่วงบริเวณอำเภอบางกรวย และไปหนาแน่นอีกที่บริเวณอำเภอบางบัวทอง

การขยายขนาดของถนนและความสะดวกในการเดินทางเข้าสู่ กทม. มีผลอย่างมากต่อการขยายตัวของชุมชน เช่น สองข้างทางของถนนรัชดาภิเษก และ ถนนคดถึงชั้น - สุพรรณบุรี จะมีหมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า รวมถึง โรงงานอุตสาหกรรม เกิดใหม่จำนวนมาก ส่วนเกิดตามมาหลังจากที่ได้มีการสร้าง และขยายถนน เป็นถนนขนาดใหญ่

พื้นที่บางส่วนของจังหวัดยังคงรอการปรับปรุงระบบการจราจร เช่น พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลบางศรีเมือง และเทศบาลตำบลบางกรวย หากโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์มาฝั่งบางศรีเมืองและเชื่อมต่อไปยังถนนสายคดถึงชั้นสุพรรณบุรีสำเร็จ สภาพของเทศบาลตำบลทั้งสองคงจะเปลี่ยนไปอย่างมาก คงมีหมู่บ้านจัดสรรเกิดใหม่ มีการอพยพของคนต่างถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น

ถนนที่ได้รับการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นถนนระหว่างจังหวัด ถนนระหว่างชุมชนในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดยังได้รับการพัฒนาน้อย เช่นถนนที่แยกจากถนนสายคดถึงชั้น - สุพรรณบุรี เข้าสู่สุขาภิบาลบางใหญ่ สุขาภิบาลบางม่วง และสุขาภิบาลราษฎร์นิยม ล้วนเป็นถนนขนาดเล็ก สภาพทรุดโทรม การเดินทางไม่สะดวก

ความหลากหลายในระดับการพัฒนาของชุมชน จังหวัดนนทบุรีมีความหลากหลายในระดับการพัฒนาของชุมชน มีทั้งแหล่งที่อยู่อาศัยของชุมชนดั้งเดิมกระจายตามหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด และแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร และอาคารชุดในพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวกต่อการเดินทางเข้ามายัง กทม. เช่นในเขตอำเภอเมือง และอำเภอปากเกร็ด พื้นที่อุตสาหกรรมมีอยู่ในเขตอำเภอเมือง อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง และอำเภอไทรน้อย พื้นที่พาณิชย์กรรมมักหนาแน่นในเขตเทศบาล ยกเว้นศูนย์การค้าบริเวณสามแยกบางใหญ่ซิดีที่อยู่ในเขต อบต. เกิดขึ้นเพื่อรองรับชุมชนเกิดใหม่จากหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ และเป็นทางผ่านของผู้เดินทางที่ใช้ถนนวงแหวนรอบนอก

การผลิติดอกอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดนนทบุรีเป็นอันดับหนึ่งโดยมีโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ จำนวนทั้งสิ้น 1,246 โรงงาน เงินลงทุน 19,333,208,298 บาท คนงาน 54,992 คน จังหวัดนนทบุรีมีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยทางจังหวัดให้การส่งเสริม แนะนำ ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกให้สหกรณ์สามารถดำเนินงานด้วยตนเองและพึ่งพาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แยกรายละเอียดจำนวนสมาชิกสหกรณ์แต่ละประเภท ดังนี้ (1) สหกรณ์การเกษตรจำนวน 9 สหกรณ์สมาชิก 13,600 คน (2) สหกรณ์ออมทรัพย์จำนวน 8 สหกรณ์ สมาชิก 46,254 คน (3) สหกรณ์ร้านค้าจำนวน 5 สหกรณ์ สมาชิก 34,936 คน (4) สหกรณ์บริการจำนวน 5 สหกรณ์ สมาชิก 885 คน

ด้านการพาณิชย์และการตลาด ธุรกิจการค้าในจังหวัดมีทั้งการค้าส่งและค้าปลีก ผู้ประกอบการค้าส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยเชื้อสายจีน ส่วนคนไทยนั้นจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่า เนื่องจากมีความเคยชินที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม และขาดเงินทุนในการประกอบกิจการค้า ส่วนสินค้าที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่ ข้าว พืชผักต่าง ๆ ผลไม้ เพอร์นิเจอร์ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป ตลาดส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ กทม. และจังหวัดใกล้เคียง

ในปี พ.ศ. 2537 จังหวัดนนทบุรีมีผลิตภัณฑ์มวลรวม มูลค่าประมาณ 45,531,395 บาท และรายได้เฉลี่ยต่อหัว 66,958 บาทต่อปี ในปี พ.ศ. 2539 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด เปลี่ยนเป็น 73,569,364,000 บาท รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 105,099 บาท¹ การเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นรวดเร็วมากโดยเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาอุตสาหกรรม รองลงมาคือสาขาการค้าส่งและค้าปลีก และสาขาการก่อสร้าง ตามลำดับ

จังหวัดนนทบุรี ยังเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการส่วนกลางหลายหน่วยงาน โดยส่วนราชการเหล่านั้นได้ขยายตัวออกมาจากพื้นที่ กทม. ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขทั้งกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ กำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น เป็นผลทำให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการเหล่านี้ย้ายที่อยู่อาศัยเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรี นอกจากนี้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงและกรมเหล่านี้ ที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศยังต้องมีการเดินทางติดต่อกับจังหวัดนนทบุรีอยู่ตลอดเวลาทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นเมืองที่เป็นศูนย์ราชการอีกแห่งหนึ่งนอกจาก กทม.

เอกลักษณ์ของชุมชน แม้ว่าจังหวัดนนทบุรีจะมีชื่อเสียงด้านการทำสวนผลไม้ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว สภาพชุมชนของจังหวัดมีความแตกต่างกันอย่างมากตามระดับของการพัฒนา และระดับของการรับอิทธิพลจาก กทม. เพื่อให้เห็นถึงระดับการพัฒนาของพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรีมากขึ้น ในส่วนนี้จะได้สรุปให้เห็นถึงคุณลักษณะของชุมชนต่าง ๆ ตามระดับการพัฒนาของพื้นที่

ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ประกอบด้วยชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลเมืองปากเกร็ด เป็นชุมชนเมืองที่มีความหลากหลายในระดับการพัฒนา การประกอบอาชีพของราษฎรในชุมชนมีความแตกต่างกันอย่างมาก ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ใช่คนดั้งเดิมในพื้นที่ มีชุมชนในลักษณะหมู่บ้านจัดสรรเกิดใหม่จำนวนมากเป็นชุมชนของผู้มาอยู่ใหม่และส่วนใหญ่ทำงานใน กทม. ชุมชนดั้งเดิมมักเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ติดแม่น้ำ ท่าคลอง และมีลักษณะเป็นชุมชนแออัด ผู้มีฐานะดีมักแยกตัวออกไปสร้างบ้านเดี่ยว พื้นที่พาณิชย์กรรมมีทั้งที่เป็นศูนย์การค้าขนาดใหญ่ และเป็นอาคารพาณิชย์ มีโรงงาน

¹ ฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผล, สำนักงานจังหวัดนนทบุรี.

อุตสาหกรรมกระจายอยู่ทั่วไป มีสถานที่ราชการหลายกรม กอง ตั้งอยู่ในพื้นที่ ชุมชนมีสาธารณูปโภค ครบถ้วนและมีการใช้ร่วมกันกับ กทม. เช่น รถโดยสารประจำทาง ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การใช้ ชีวิตของชุมชนส่วนใหญ่มีลักษณะร่วมกันกับ กทม. เช่น การไปพักผ่อนหย่อนใจ การใช้บริการด้าน การศึกษา สาธารณสุขมักไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ กทม. กล่าวได้ว่าพื้นที่ในส่วนนี้เป็นเมืองที่ต่อเนื่อง กับ กทม. อย่างแท้จริง สภาพของชุมชนยังขาดเอกลักษณ์เฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม พื้นที่ในเขตเทศบาล นครนนทบุรีเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการของจังหวัดประกอบด้วยศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอเมือง และที่ทำการเทศบาลอยู่ในพื้นที่เดียวกัน สถานที่สำคัญของชุมชนในเขตนี้ประกอบด้วย ท่าน้ำเมือง นนท์บริเวณศาลากลางเก่าเป็นที่จัดงานประเพณีสำคัญของจังหวัด วัดเขมาภิรตารามเป็นวัดที่มีประวัติ เก่าแก่วัดหนึ่ง สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์เป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ และที่ทำน้ำอำเภอปากเกร็ด เป็นที่ข้ามไปสู่เกาะเกร็ดซึ่งเป็นแหล่งที่มีชื่อเสียงด้านเครื่องปั้นดินเผา

ชุมชนเมืองขนาดเล็ก ได้แก่พื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองบางบัวทอง จัดเป็น ชุมชนที่มีองค์ประกอบของเมืองครบถ้วน มีศูนย์กลางของเมืองเป็นเขตพาณิชย์กรรม และเป็นที่ตั้ง ของสถานที่ราชการ มีเขตที่อยู่อาศัยโดยรอบ และที่ห่างไกลออกไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนใหญ่ ทำนา มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่บ้าง ราษฎรดั้งเดิมจำนวนมากนับถือศาสนาอิสลาม ชาว กทม. ส่วน หนึ่งอพยพมาอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่จำนวนมากในพื้นที่เพราะเห็นว่ามีสภาพแวดล้อมที่ดี และการคมนาคมสะดวก สาธารณูปโภคครบถ้วน ชุมชนเมืองบางบัวทองมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอีก มากเนื่องจากพื้นที่ว่างเปล่ายังมีอยู่มาก ควรที่จะได้มีการวางแผนชุมชนและการวางผังเมืองที่ดีเพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงในอนาคต การดำเนินการอยู่ในวิสัยที่ทำได้ไม่ยากเท่ากรณีพื้นที่ฝั่งตะวันออกของ จังหวัด หรือในพื้นที่ของชุมชนชาวสวนที่มักมีปัญหาเรื่องผลประ โยชน์ค่อนข้างมาก

เทศบาลตำบลบางกรวย มีสภาพเป็นเมืองขนาดเล็ก เช่นกัน ศูนย์กลางของเมืองอยู่บริเวณที่ทำ การเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ในที่ว่าการอำเภอบางกรวย จัดเป็นเขตพาณิชย์กรรมของเมือง พื้นที่ของเทศบาล ตำบลบางกรวยในส่วนที่ติดกับ กทม. จะมีความเจริญสูง มีบ้านจัดสรร และอาคารชุดพักอาศัยจำนวน มาก ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่พักอาศัยของผู้ที่ทำงานใน กทม. ส่วนที่ห่างจาก กทม. ยังมีสภาพของพื้นที่ สวนดั้งเดิมอยู่มาก มีลักษณะของชุมชนชาวสวน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและมีความผูกพันกับวัด มีวัดพุทธจำนวนมากในพื้นที่ ราษฎรในเขตเทศบาลตำบลบางกรวยจึงมีความต้องการที่หลากหลาย ความแตกต่างระหว่างชุมชนในพื้นที่มีมาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบการคมนาคมที่จะเดินทางเข้า สู่ กทม. ยังไม่สะดวกนัก ชุมชนจึงมีการขยายตัวน้อย

พื้นที่ในเขต อบต. เสาธงหิน มีสภาพเป็นเมืองขนาดเล็กอีกแห่งหนึ่ง ศูนย์กลางของเมืองอยู่ บริเวณบางใหญ่ซีดี มีลักษณะเป็นเมืองเกิดใหม่โดยการพัฒนาพื้นที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ และศูนย์การค้าขนาดใหญ่ ทั้งยังเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอบางใหญ่ ทำให้เกิดสภาพชุมชนที่ ประกอบด้วยคนต่างถิ่นและคนดั้งเดิมที่ต่างอพยพเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพภายในพื้นที่ที่

พัฒนาขึ้นใหม่ ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่รอบนอกเป็นคนดั้งเดิม มีทั้งที่เป็นชาวสวนและที่ทำนา สาธารณูปโภคบริเวณบางใหญ่จัดมีครบถ้วน การคมนาคมเข้าสู่ กทม. ทำได้โดยสะดวก ชุมชนมี โอกาสที่จะขยายตัวได้อีกมาก อบต. เสาธงหินจึงมีสภาพของเมืองเกิดใหม่อีกแห่งหนึ่ง

ชุมชนชาวสวน จะอยู่ในเขตอำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ และอำเภอเมืองเฉพาะในพื้นที่ ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังนี้ เทศบาลตำบลบางศรี เมือง สุขาภิบาลบางม่วง สุขาภิบาลบางใหญ่ สุขาภิบาลปลายบาง และ อบต. ต่าง ๆ ในอำเภอข้างคั้น พื้นที่สวนส่วนใหญ่จะอยู่ในเขต อบต. ในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจะเป็นเขตที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตสุขาภิบาลมีพื้นที่น้อยมากไม่ครบองค์ประกอบของความเป็นเมือง กล่าวคือมี อาณาเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ที่อยู่อาศัยและเขตพาณิชย์กรรม การคมนาคมติดต่อระหว่างชุมชนมักอาศัย การเดินทางทางน้ำเป็นหลัก มีเรือหางยาวรับจ้างระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ปัจจุบันการคมนาคมทางบกเริ่มมี อิทธิพลมากขึ้นเรื่อย ๆ ชุมชนชาวสวนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีความผูกพันกับวัดมากและมักมี วัดประจำของครอบครัว เมื่อเทียบจำนวนวัดกับพื้นที่และประชากรแล้วจัดว่าชุมชนชาวสวนของ จังหวัดนนทบุรีมีวัดมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ วัดในพื้นที่จึงเป็นศูนย์รวมของวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งมีความงดงามทางศิลปะที่ควรค่าต่อการศึกษา เช่น วัดเฉลิมพระเกียรติ วัดปราสาท วัดโชติการาม เป็นต้น ในพื้นที่ของชุมชนชาวสวนเหล่านี้ปัจจุบันจัดเป็นพื้นที่สีเขียวห้ามตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ในเขต สุขาภิบาล และเขต อบต. ยังขาดสาธารณูปโภคอยู่มาก เช่น ถนนภายในชุมชน น้ำประปา โทรศัพท อย่างไรก็ดีตามราษฎรในชุมชนมีความผูกพันกับพื้นที่ และมีความผูกพันระหว่างเครือญาติ มักช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน ส่วนใหญ่อยู่ในวัยกลางคน และวัยชรา โดยที่ลูกหลานมักไปทำงานทำ นอกพื้นที่ ปัจจุบันชาวสวนส่วนหนึ่งขาดทุนทรัพย์ในการปรับปรุงพื้นที่ และบางส่วนได้ขายที่ดินให้ กับนักลงทุนเพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยให้กับชาว กทม. แต่เนื่องจากระบบการคมนาคมที่จะเดินทางจาก กทม. เข้าสู่พื้นที่ยังไม่สะดวก ทำให้สวนหลายแห่งอยู่ในสภาพสวนร้าง ชุมชนมีการขยายตัวน้อย

ชุมชนชนบท พื้นที่ในเขตอำเภอไทรน้อย ซึ่งประกอบด้วยสุขาภิบาลราษฎรนิคม และ อบต. ต่าง ๆ รวมถึงพื้นที่ของ อบต. ในเขตอำเภอบางบัวทอง และอำเภอปากเกร็ด มีลักษณะเป็นชุมชน ชนบท ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมทำนา มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่บ้าง ชุมชนมีลักษณะกระจาย ออกตามหมู่บ้าน การคมนาคมระหว่างหมู่บ้านยังไม่สะดวกนัก หลายหมู่บ้านยังขาดแคลนน้ำประปา และโทรศัพท์ มาตรฐานการให้บริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข ยังเทียบเท่ากับที่เป็นอยู่ในชุมชน เมืองไม่ได้ ชุมชนชนบทยังขาดความหลากหลายในระดับการพัฒนา ขาดการใช้ชีวิตร่วมกันระหว่าง ชุมชนต่าง ๆ ทำให้พื้นที่ในเขตการปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ขาดความสมบูรณ์ในความเป็นเมือง ชุมชนมีแนวโน้มที่จะขยายตัวตามความสะดวกของระบบคมนาคม เช่น พื้นที่ของ อบต. ไทรใหญ่ ที่ ติดกับถนนสาย คลิ่งชัน - สุพรรณบุรี เป็นต้น

การให้บริการสาธารณะของจังหวัด

เนื่องจากนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่ต่อเนื่องกับกทม. บริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างจึงใช้ร่วมกันกับ กทม. มีทั้งที่ใช้บริการจากองค์การเดียวกัน เช่น บริการของการไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือสามารถเดินทางเข้าไปใช้บริการสาธารณะใน กทม. เช่น สวนสัตว์ สวนสาธารณะต่าง ๆ พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

จังหวัดนนทบุรีมีสถานการศึกษาดังแต่ระดับอนุบาลถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีหน่วยงานด้านการศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบดำเนินการให้บริการด้านการศึกษาแก่ ชาวชนและประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองบางบัวทองยังมี โรงเรียนเทศบาลของตนอีกด้วย

ในด้านศาสนา จังหวัดนนทบุรีมีวัด 182 วัด สำนักสงฆ์ 1 แห่ง วัดร้าง 42 แห่ง มัสยิด 20 แห่ง โบสถ์คริสต์จักร 4 แห่ง พระภิกษุ 4,040 รูป และสามเณร 902 องค์ ประชาชนส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 94 นับถือศาสนาพุทธ และนับถือศาสนาอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ 6 ได้แก่ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ อำเภอบางกรวยมีวัดพุทธมากที่สุด ขณะที่มัสยิดของศาสนาอิสลามมี มากที่สุดในอำเภอบางบัวทอง วัดพุทธมีบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์ชุมชนค่อนข้างมาก วัด จำนวนมากมีพื้นที่นอกเขตและจัดเป็นที่ให้เช่าราคาถูกเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มักมี ปัญหาในการจัดระเบียบ และการดูแลควบคุม

ด้านสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรีมีโรงพยาบาลของรัฐ 6 แห่ง จำนวน 461 เตียง โรงพยาบาล เอกชน 5 แห่ง จำนวน 1,033 เตียง และโรงพยาบาลในสังกัดอื่น 4 แห่ง จำนวน 3,735 เตียง สถานีอนามัย 73 แห่ง

ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน เป็นหน้าที่ของสถานีตำรวจภูธรพื้นที่ต่าง ๆ เป็นการบริหารงานโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะของจังหวัดเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น บทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นเรื่องของการรักษาความสะอาด การจัดระเบียบที่อยู่อาศัย การดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป การปรับปรุง ระบบการคมนาคมภายในชุมชน และการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในการประกอบอาชีพ

เนื่องจากการให้บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับวิถีชีวิตของราษฎรในชุมชน ในทางปฏิบัติหน้าที่จะให้องค์การส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง กับราษฎรในชุมชน การดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนจึง ควรได้รับความเห็นชอบจากองค์การส่วนท้องถิ่นหรือมีช่องทางที่จะให้ตัวแทนของท้องถิ่นได้มี โอกาสแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายเหล่านั้น

อิทธิพลของกรุงเทพมหานคร

จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของกทม. จัดเป็นหนึ่งในเมืองปริมณฑลมีพื้นที่ติดกับเขตการปกครองต่าง ๆ ของ กทม. ได้แก่ เขตดอนเมือง เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตบางพลัด และเขตคลองจั่น สภาพของ กทม. ในปัจจุบันจัดเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโตของประเทศ กทม. ในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจึงเป็นที่ตั้งของที่ทำการรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ปัญหาความแออัดในพื้นที่ของ กทม. ทำให้หน่วยงานส่วนกลางหลายแห่งได้ขยายพื้นที่เข้ามาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรี เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กรมราชทัณฑ์ กรมชลประทาน เป็นต้น

กทม. ยังเป็นเมืองท่าในการส่งสินค้าเข้าออก เป็นที่ตั้งของท่าเรือและสนามบินระหว่างประเทศทำให้มีสภาพเป็นศูนย์กลางธุรกิจของประเทศ กทม. มีประชากรประมาณ 5 ล้านคน แต่ประมาณกันว่ามีประชากรในเวลากลางวันถึง 10 ล้านคน ที่เข้ามาดำเนินชีวิตอยู่ในเขต กทม. ผู้คนเหล่านี้ล้วนใช้เมืองปริมณฑลเป็นที่พักอาศัยหลับนอน การขยายตัวของ กทม. ทำให้พื้นที่ในเขตต่างๆ ที่เชื่อมต่อกับจังหวัดนนทบุรีมีสภาพของชุมชนเมืองเกือบทั้งหมดยกเว้นเขตคลองจั่นที่มีบางส่วนจัดเป็นพื้นที่รอบนอก ผลการขยายตัวทำให้พื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ของ กทม. มีสภาพเป็นเขตเมืองไปด้วย

เส้นทางคมนาคมสายหลักสองเส้นทาง ได้แก่ (1) ถนน คลองจั่น - สุพรรณบุรี ที่ตัดผ่านกลางจังหวัดนนทบุรีฝั่งตะวันตกจัดเป็นถนนวงแหวนรอบนอกที่เชื่อมเส้นทางคมนาคมจากทุกภาคของประเทศเข้าสู่ กทม. และ (2) ทางด่วนชั้นที่สองตัดผ่านพื้นที่ฝั่งตะวันออกของจังหวัดนนทบุรี ผ่านเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ดออกไปสู่อำเภอไทรน้อย ทำให้จังหวัดนนทบุรีมีสภาพเป็นเส้นทางผ่านเพื่อเข้าสู่ กทม. ความเจริญเติบโตของชุมชนตามเส้นทางที่ผ่านเข้าสู่ กทม. จึงมีมาก เกิดหมู่บ้านจัดสรรในถนนขนาดใหญ่ที่เชื่อมต่อกับเส้นทางหลักทั้งสอง เช่น ถนนรัตนาธิเบศร์ ถนนงามวงศ์วาน ถนนแจ้งวัฒนะ และถนนติวานนท์ เป็นต้น

ประชาชนของจังหวัดนนทบุรีที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่ต่อเนื่องกับ กทม. และที่อยู่ในบริเวณที่เส้นทางคมนาคมสะดวกต่างเข้าไปทำงานใน กทม. เป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนใน กทม. ใช้บริการของโรงพยาบาลใน กทม. และใช้บริการในย่านพาณิชย์หรือหรือแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของ กทม. สภาพพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีในบริเวณที่ต่อเนื่องกับ กทม. ได้รับการพัฒนาจากผู้ที่อยู่อาศัยไม่รู้สึกว่าเป็นชาวเมืองนนทบุรี ประชาชนทั้งสองพื้นที่มีการเดินทางแลกเปลี่ยนประโยชน์ซึ่งกันและกัน มีศูนย์การค้าของนนทบุรีที่ประชาชนในเขตกทม. ไปใช้ประโยชน์หลายแห่ง เช่น เดอะมอลล์งามวงศ์วาน แม็คโครปากเกร็ด มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากเกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ด โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ใน กทม.

อาจสรุปอิทธิพลของ กทม. เป็นประเด็นได้ดังนี้

1. *เขตพื้นที่ที่ต่อเนื่องโดยตรงกับ กทม.* พื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีที่มีอาณาเขตต่อเนื่องโดยตรงกับพื้นที่ของ กทม. ได้กลายสภาพเป็นชุมชนเมือง ระดับความเจริญของจังหวัดนนทบุรีจะมีมากในพื้นที่ที่ติดกับ กทม. โดยตรง และลดน้อยลงตามระยะทางและตามความสะดวกในการคมนาคม ในชุมชนเมืองเหล่านี้จะมีการให้บริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานครบถ้วน รัฐวิสาหกิจที่ดูแลด้านสาธารณูปโภคได้ขยายเขตเข้ามาให้บริการ เช่น บริการของการไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีหน่วยงานในส่วนกลางได้เข้ามาจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย และ มหาวิทยาลัย ปัจจุบันพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีที่ติดกับพื้นที่ชั้นในของ กทม. โดยตรงจัดเป็นเขตเทศบาลทั้งหมด ประกอบด้วยพื้นที่ฝั่งตะวันออกได้แก่เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ด กับพื้นที่ฝั่งตะวันตกได้แก่เทศบาลตำบลบางกรวย

2. *การขยายเขตที่อยู่อาศัย* มีการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยจาก กทม. เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการพัฒนาเป็น หมู่บ้านจัดสรร อาคารชุด อาคารพาณิชย์ มากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความสะดวกของระบบการคมนาคม ผู้มาใหม่เหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพใน กทม. ชาวนนทบุรีเองก็มีการอพยพจากพื้นที่ฝั่งตะวันออกที่มีความแออัดเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ไปยังพื้นที่ฝั่งตะวันตกมากขึ้น พื้นที่ที่มีการพัฒนาเป็นเขตที่อยู่อาศัยมีมากในเขตเทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลเมืองปากเกร็ด เทศบาลเมืองบางบัวทอง และ อบต. ที่มีพื้นที่ติดกับถนนสายหลักของจังหวัด

3. *การขยายเขตพาณิชยกรรม* เมื่อมีชุมชนเกิดใหม่จำนวนมากอาคารพาณิชย์และศูนย์การค้าก็เกิดติดตามมากระจายออกตามชุมชนต่าง ๆ ศูนย์การค้าหลายแห่งเป็นศูนย์การค้าขนาดใหญ่ที่ชาว กทม. นิยมมาจับจ่ายซื้อของ เช่น ศูนย์การค้า เดอะมอลล์ งามวงศ์วาน แมคโคร ปากเกร็ด เป็นต้น ศูนย์การค้าบางแห่งเกิดขึ้นเนื่องจากอยู่ในพื้นที่เชื่อมต่อของระบบคมนาคม เป็นทางผ่านจากทุกภูมิภาคเข้าสู่ กทม. เช่น ศูนย์การค้าบางใหญ่ซีที ที่ตั้งอยู่บริเวณถนนวงแหวนรอบนอก

4. *การขยายเขตอุตสาหกรรม* มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อนุญาตให้มีโรงงาน โดยที่สำนักงานใหญ่ของโรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ กทม. การขยายตัวมีมากในเขตอำเภอปากเกร็ดและอำเภอบางบัวทอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ความแออัดของพื้นที่ในเขต กทม. ตลอดจนความสะดวกในการขนถ่ายสินค้าไปยังท่าเรือและไปยังจุดต่างๆ ของประเทศ

5. *การย้ายสถานที่ทำการราชการ* กระทรวง ทบวง กรม หลายแห่งมีการขยายที่ทำการ หรือ ย้ายที่ทำการออกจาก กทม. มาตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด อาทิเช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นศูนย์ราชการอีกแห่งหนึ่งของประเทศ

6. *อิทธิพลต่อวัฒนธรรมชุมชน* ผลการขยายตัวของ กทม. เข้ามาสู่จังหวัดนนทบุรีในพื้นที่ต่างๆ ทำให้มีการกลืนวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่น ราษฎรขาดความผูกพันระหว่างกันภายใน

ชุมชน แต่กลับมีวิถีชีวิตร่วมกันกับชาว กทม. เช่น ส่งบุตรหลานเข้าไปศึกษาใน กทม. หางานทำใน กทม. บุตรหลานของชาวนนทบุรีส่วนใหญ่ไม่คิดที่จะมีอาชีพเกษตรกรรมเช่นบรรพบุรุษในอดีต สภาพสวนส่วนใหญ่เป็นสวนร้างรอความเจริญที่จะมาถึงในอนาคต เช่น ที่เป็นอยู่ในพื้นที่อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ และอำเภอเมืองฝั่งตะวันตก เอกลักษณ์ที่เป็นวิถีชีวิตของชาวเมืองนนทบุรีในพื้นที่ฝั่งตะวันออกเหลืออยู่น้อย ขณะที่ในพื้นที่ฝั่งตะวันตกยังคงสภาพของชุมชนดั้งเดิมอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกลักษณ์ของชุมชนริมน้ำและสภาพชนบทในเขตไทรน้อย รวมทั้งพื้นที่อำเภอบางบัวทองที่ยังคงสภาพเป็นที่นาอยู่มาก สภาพชุมชนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเป็นแบบฝั่งตะวันออกในไม่ช้าหากระบบคมนาคมได้รับการพัฒนายิ่งขึ้น

ปัญหาชุมชน

สภาพปัญหาชุมชนที่เป็นผลจากความเจริญเติบโตของเมือง ระดับของปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นตามระดับการพัฒนาของชุมชน อาจแยกพิจารณาเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

ปัญหาการขาดการวางแผนชุมชน

จังหวัดนนทบุรีมีการจัดทำผังเมืองรวม ทว่าในแต่ละชุมชนยังไม่มีแผนผังชุมชนและบังคับใช้อย่างจริงจัง พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนามักเป็นไปตามความต้องการของเอกชนเพื่อประโยชน์สูงสุดของตน เอกชนมีเสรีภาพที่จะดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่ยังไม่มีการดูแลควบคุม ทำให้พื้นที่บางแห่งได้รับการพัฒนาจนเสียคุณภาพของความเป็นเมือง เกิดสภาพของชุมชนแห่งใหม่ที่มีขนาดใหญ่กว่าชุมชนดั้งเดิม โดยที่องค์การปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ไม่ได้มีแผนเมืองรวม และแผนพัฒนาเพื่อรองรับชุมชนเกิดใหม่ เช่น กรณีชุมชนในพื้นที่เมืองทองธานี เมื่อเจ้าของโครงการมีปัญหาทางการเงินไม่สามารถดูแลและบำรุงรักษาให้ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีตามแผนของโครงการทางเทศบาลเองก็ไม่มีศักยภาพพอที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหภาพของชุมชนจึงเสื่อมโทรมไปอย่างรวดเร็ว เป็นภาระของเทศบาลต่อไปในอนาคต

ในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน การขาดการวางผังชุมชนในรายละเอียด ทำให้ความเจริญเติบโตและการพัฒนาพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของชุมชนมีลักษณะที่ไร้ระเบียบ เขตที่อยู่อาศัย เขตอาคารพาณิชย์ เขตศูนย์การค้า สนามกีฬาประชาชน สวนสาธารณะ เขตที่ทำการของรัฐเติบโตออกไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า ทำให้เกิดปัญหาชุมชนเมือง เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาหอบเร่งแรงแลอย ปัญหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และที่ออกกำลังกายของประชาชน ติดตามมา

ปัญหาเหล่านี้เกิดในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ทั้งในเขตเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ด และกำลังเริ่มเป็นปัญหาในชุมชนเมืองขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในชุมชนเมืองขนาดเล็ก และชุมชนชาวสวนที่กำลังได้รับอิทธิพลจาก กทม. เพิ่มมากขึ้นควรให้ความสำคัญกับการวางแผนชุมชนให้มากขึ้น ชุมชนที่มีระดับของความเจริญน้อยจะสามารถวางแผนชุมชนและบังคับใช้

ได้ง่ายกว่าชุมชนที่มีความเจริญมาก ดังนั้นชุมชนเหล่านี้จึงควรมีการวางผังเมืองและจัดทำแผนพัฒนาชุมชนไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับความเจริญที่จะเกิดขึ้น และต้องรักษาวินัยให้เกิดการดำเนินการตามแผนอย่างเคร่งครัด

ปัญหาการกำกับดูแลและบำรุงรักษา

ชุมชนเมืองทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กมักมีปัญหาด้านการกำกับดูแลชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ หลายพื้นที่มีการจัดวางระบบสาธารณูปโภคไว้ถูกต้องแต่ขาดการดูแล บำรุงรักษา และบังคับใช้ให้เป็นไปตามข้อกำหนด เช่น การปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์ และ หมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ ในหลาย ๆ ชุมชนมีการต่อเติมสิ่งปลูกสร้างที่ผิดไปจากแบบที่ขออนุมัติ มีการใช้สถานที่ผิดประเภท สาธารณูปโภคต่าง ๆ ขาดการดูแลอย่างทั่วถึง เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่าชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ของวัดมักมีการก่อสร้างและพัฒนาพื้นที่โดยมิได้ขออนุญาตให้ถูกต้อง บางพื้นที่เกิดสภาพเป็นชุมชนแออัด บ้านจัดสรรหลายแห่งมีปัญหาด้านสาธารณูปโภค เป็นเพราะเมื่อเริ่มเกิดหมู่บ้านจัดสรร เจ้าของหมู่บ้านจะเป็นผู้ดูแลและจัดการด้านสาธารณูปโภค หลังจากขายหมดแล้วการดูแลจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านโดยมีการจัดเก็บค่าดูแลรักษา หลายหมู่บ้านที่ผู้อยู่อาศัยมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีมักมีปัญหาด้านการซ่อมบำรุงถนน การดูแลระบบระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย การรักษาความสะอาด ตลอดจนการจัดระเบียบของพื้นที่ส่วนกลางในหมู่บ้าน ซึ่งในกรณีเหล่านี้มักจะยกพื้นที่ส่วนกลางที่มีปัญหาเหล่านี้ให้เป็นที่สาธารณะเพื่อที่องค์กรส่วนท้องถิ่นจะสามารถเข้าไปกำกับดูแลและพัฒนา ร่วมกับกับคณะกรรมการหมู่บ้านให้กลับไปสู่มาตรฐานที่ดีต่อไป ในบางกิจกรรมปัญหาเกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น การระบายน้ำ การรักษาความสะอาด และการบำรุงรักษาพื้นที่ถนนของกรมทางหลวง ซึ่งท้องถิ่นต้องประสานงานกับทางกรมทางหลวงเพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์สูงสุด บางครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของผู้ใช้เส้นทางกับประโยชน์ของชุมชน เช่นการปรับปรุงถนนที่ไม่สอดคล้องกับระบบระบายน้ำของชุมชน ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในซอยย่อย เป็นต้น

ปัญหาสภาพแวดล้อม

ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการขาดการวางแผนชุมชนและการขาดศักยภาพในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน เช่น ทางระบายน้ำอุดตัน มีการปล่อยน้ำเสียที่ขาดการบำบัดอย่างถูกต้องลงสู่คูคลองสาธารณะ ทำให้แหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ เริ่มเน่าเสีย ปริมาณสัตว์น้ำมีลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ ชาวบ้านในชุมชนชนบทที่เคยใช้น้ำจากคูคลองสาธารณะในการอุปโภคไม่สามารถใช้ได้ ซึ่งเป็นสภาพที่ต้องรีบเร่งหาทางแก้ไข

ปัญหาขยะเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเจริญของชุมชน เมื่อมีผู้คนมาอยู่อาศัยมากขึ้นปริมาณขยะก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ขยะทั้งหมดของจังหวัดต้องนำไปทิ้งที่โรงกำจัดขยะของ อบจ. ที่อำเภอไทรน้อย ปัจจุบันปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นเกินกว่าความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บ และโรงกำจัดขยะก็อยู่ห่างไกลจากบางท้องถิ่นมาก โรงกำจัดขยะเองก็ยังไม่ได้มาตรฐาน ส่งกลิ่นเหม็น และเมื่อฝนตกก็มักชะล้างเอาสิ่งสกปรกลงไปสู่คลอง เป็นปัญหาสภาพแวดล้อมโดยรวมต่อไป

ปัญหาจราจรเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะในเวลาเร่งด่วนถนนทุกสายที่เชื่อมต่อกับ กทม. จะมีสภาพการจราจรติดขัดอย่างมาก ทำให้เกิดมลภาวะจากไอเสียรถยนต์ในบริเวณสองฝั่งถนนที่การจราจรติดขัด ควรจะได้มีการวางแผนนำระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัย เช่น รถไฟฟ้าเข้ามาให้บริการประชาชนที่ต้องเข้าไปทำงานใน กทม.

ปัญหาชุมชนแออัด

การเจริญเติบโตของเมืองยังทำให้เกิดปัญหาชุมชนดั้งเดิม ทำให้ที่ดินมีราคาแพง และค่าครองชีพสูงขึ้น ประชาชนต่างถิ่นเข้ามากรำงานซื้อที่ดินเพื่อนำไปพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในอนาคต เป็นผลให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนดั้งเดิมขาดแคลนที่อยู่อาศัย บ้างก็แก้ปัญหาด้วยการไปเช่าที่วัดอยู่และสร้างปัญหาชุมชนแออัดในพื้นที่วัดติดตามมา ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นมักปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของวัดในการแก้ไขปัญหา สภาพชุมชนแออัดมักเป็นพื้นที่เช่าอาศัยราคาถูก สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านไม่ได้มาตรฐาน มักมีปัญหาการว่างงานและการมีวิญญูชนที่ผู้ปกครองขาดกำลังทรัพย์ที่จะส่งเสียเข้าเรียนต่อ ทั้งยังมีปัญหาสุขภาพจิตในหลาย ๆ พื้นที่

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น หากประชาชนไม่สนใจนโยบายต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้นก็จะไม่มีความหมายต่อชุมชน จากการสังเกตพบว่าชุมชนยังมีระดับความเจริญมาก การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นกลับยิ่งลดน้อยลง โดยทั่วไปในชุมชนชนบทระดับการมีส่วนร่วมกับ อบต. ก็มีน้อยอยู่แล้ว ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนมีความคุ้นเคยกับระบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่เมื่อมีปัญหาใดก็เข้าไปพบนายอำเภอ และเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของ อำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลทุกข์สุขของราษฎร อบต. เป็นองค์การเกิดใหม่ และยังมีบทบาทต่อชุมชนน้อยเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ

หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่หลายแห่งในเขตการปกครองของ อบต. มีจำนวนผู้อยู่อาศัยที่มาจากถิ่นอื่นมากกว่าประชาชนดั้งเดิมในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาในลักษณะที่ หมู่บ้านจัดสรรมีประชาชนมาก แต่ไม่มีตัวแทนในสภา อบต. หรือถ้ามีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนดั้งเดิมในพื้นที่ก็ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าตัวแทนจากหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาลักษณะนี้ควรนำมาพิจารณาในเรื่องการแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงตัวแทนของชุมชนลักษณะต่าง ๆ เป็นสำคัญ

ในชุมชนเมือง ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้แก่ผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น พ่อค้า แม่ค้าขายของ ผู้ประกอบอาชีพในอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ รวมถึง ศูนย์การค้า และโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามมีผู้อยู่อาศัยจำนวนมากที่เข้าไปทำงานใน กทม. และมีวิถีชีวิตผูกพันกับ กทม. มากกว่าชุมชนที่พักอาศัย ผู้คนเหล่านี้มักไม่สนใจกิจกรรมของท้องถิ่น

ท้องถิ่นควรจะได้จัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม ประเพณี และส่งเสริมให้คนในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงกิจกรรมทางด้านกีฬา การจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในชุมชนได้มีความผูกพันกับชุมชนมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในระยะยาว

ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

สภาพปัญหาโดยรวม

1. ปัญหาด้านโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้ทุกแห่งรู้สึกว่ามีหน้าที่มากเกินไปที่จะทำได้ เมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างและรายได้ที่มีอยู่จริง ทั้งนี้กรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่นมักไม่เหมาะสมกับรายได้ ทำให้ไม่สามารถหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งได้ครบถ้วนตามกรอบ

2. ปัญหาจากทัศนคติในการปฏิบัติราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มักไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งระบบโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นเองก็มีลักษณะรวมอำนาจ กล่าวคือ พนักงานที่เข้ามาทำหน้าที่ล้วนหวังความก้าวหน้าไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสถานภาพดีกว่า มีการเปรียบเทียบวัดกันด้วยระดับตำแหน่งและศักดิ์ศรี หรือวัดกันในเรื่องขนาดขององค์การ เชื่อว่าเทศบาลใหญ่ดีกว่าเทศบาลเล็ก อบต. ชั้น 1 ดีกว่า อบต. ชั้น 5 ทัศนคติดังกล่าวทำให้พนักงานพยายามดิ้นรนไปสู่ตำแหน่งที่ดีกว่า เมื่อระบบบริหารงานบุคคลเปิดโอกาสในการโยกย้ายโดยยึดหลักความก้าวหน้าของพนักงาน ยิ่งทำให้พนักงานขาดความผูกพันกับท้องถิ่น ระบบให้ทุนให้โทษที่มีการแบ่งให้เทศมนตรีดูแลพนักงานระดับล่าง ส่วนระดับ 5 ขึ้นไปต้องพิจารณาในคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อกท. จังหวัด) ทำให้มีการวิ่งเข้าหาส่วนกลางขัดกับหลักการกระจายอำนาจ

3. ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น ท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาด้านรายได้ที่ไม่สามารถประมาณการได้แน่นอนและหลายแห่งมีฐานะทางการคลังที่ไม่ดี ไม่มีการรักษาระดับของเงินสะสม หลายแห่งต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน การที่ไม่สามารถประมาณการรายได้ที่แน่นอนส่วนหนึ่งเป็นเพราะส่วนราชการอื่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวมีผลไปถึงกระบวนการงบประมาณ ที่มีลักษณะตั้งแผนไว้รอเงิน บางครั้งเมื่อเงินมาอาจมีการสลับลำดับความสำคัญของแผน และหลายครั้ง

ที่มีความต้องการดำเนินการในสิ่งที่ไม่ได้วางแผนไว้ จึงต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่สะท้อนถึงการขาดวินัยทางการคลัง

4. ในเรื่องที่มาของผู้บริหาร ท้องถิ่นยังไม่มีอิสระในการกำหนดที่มาของผู้นำท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกโดยตรงหรือมีที่มาจากสภา

5. ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การที่ให้บริการต่อชุมชนในท้องถิ่น บางครั้งพื้นที่ที่ให้บริการมีการทับซ้อนกันและบางครั้งมีลักษณะของพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน องค์การเกี่ยวข้องเหล่านี้มีทั้งเทศบาล อบจ. อบต. จังหวัด อำเภอ และองค์การสาธารณะอื่น ๆ

6. ปัญหาการขยายตัวของชุมชน ทำให้ความต้องการบริการต่าง ๆ ของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังทำให้เกิดความต้องการที่จะรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เช่น อบต. กับ อบต. หรือแบ่งแยกพื้นที่ของท้องถิ่นขึ้นใหม่ เช่น กรณีการเกิดหมู่บ้านจัดสรร

7. การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ พิจารณาจากพฤติกรรมที่ประชาชนมาร่วมใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เพียงประมาณร้อยละ 30-40 ของผู้มีสิทธิ และหลังจากการเลือกตั้งก็มักปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบริหารงานท้องถิ่นต่อไป การไม่สนใจการเมืองท้องถิ่นของประชาชนอาจเป็นผลให้นโยบายและบริการที่เกิดขึ้นอาจไม่ใช่สิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งได้

8. ปัญหาการกระจายประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ การที่ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์อาจทำให้บางกลุ่มเสียประโยชน์ การกำหนดมาตรฐานของอาคารร้านค้าทำให้ต้นทุนราคา สินค้าสูงขึ้น การสร้างทางพิเศษให้รถยนต์วิ่งเป็นสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์โดยตรงต่อผู้ที่ไม่ใช้รถ ชุมชน เมืองต้องการบริการอย่างหนึ่ง ขณะที่ชุมชนชนบทต้องการอีกอย่างหนึ่ง การให้เสรีภาพในการดำเนิน ชีวิตมากเกินไปทำให้ชุมชนขาดวินัย และประโยชน์โดยรวมของชุมชนเสียไป

9. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีสถานภาพเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ใน อบต. พนักงานมักเป็นคนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ ในพื้นที่น้อยกว่ากลุ่มผู้บริหารที่เป็นพนักงานปกครองท้องถิ่นมาก่อน การทำงานมักมีช่องว่างเกิดความ ไม่เข้าใจกันและกันอยู่เสมอ ทั้งสองฝ่ายมักมีทัศนคติต่อการให้บริการที่แตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งยึด ประสิทธิภาพในอดีต อีกฝ่ายหนึ่งยึดหลักเหตุผล ในระบบเทศบาลที่มีการพัฒนาตนเองมานานจน เป็นสถาบันหนึ่งของสังคม มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ฝ่ายที่กำหนดนโยบายมักต้องการเห็น ผลทางปฏิบัติโดยเร็วโดยไม่สนใจกฎระเบียบ ขณะที่ฝ่ายปฏิบัติมักมีข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก ต้องการความละเอียดรอบคอบ ต้องการยึดถือกฎระเบียบ ใช้เหตุผล และมักกล่าวหาว่าฝ่ายที่กำหนด นโยบายไม่ได้อ่านรายละเอียดต่าง ๆ ที่ฝ่ายตนได้นำเสนอ

ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดไว้สำหรับชุมชนที่มีระดับการพัฒนาเป็นชุมชนเมือง ต้องมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่เพียงพอที่จะเรียกได้ว่า เมือง เช่น พื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลเมืองปากเกร็ด มีความหลากหลายในการดำเนินชีวิต มีเส้นทางคมนาคมที่สมบูรณ์ มีแหล่งที่ชาวเมืองจะต้องไปใช้ประโยชน์ใช้บริการร่วมกัน และมีเอกลักษณ์บางอย่างร่วมกัน เทศบาลบางแห่งยังนำที่จะขยายพื้นที่ได้อีก เช่น เทศบาลตำบลบางกรวย เทศบาลตำบลบางศรีเมือง และเทศบาลเมืองบางบัวทอง เมื่อเทศบาลมีพื้นที่มาก ภาษีบางประเภทที่ อบต. ได้ เทศบาลก็ควรจะได้ด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตของเทศบาล

เทศบาลควรเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชาวเมืองให้มากขึ้น นอกเหนือจากการดูแลด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ การจัดตั้งชุมชนไม่ควรจำกัดเฉพาะชุมชนที่มีฐานะยากจน แต่ในหมู่บ้านจัดสรรที่อยู่อาศัยมีฐานะดีก็ควรได้รับการจัดตั้งเป็นชุมชนและเทศบาลควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่มีฐานะดีเหล่านี้ด้วย เช่น การดูแลด้านผังเมือง การกำหนดพื้นที่เพื่อการพักผ่อน การอนุรักษ์ศิลปและวัฒนธรรม การดูแลด้านสภาพแวดล้อม เป็นต้น อาจจัดตั้งโดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่คณะกรรมการชุมชน และทำงานประสานกับการดำเนินงานของเทศบาล

อบต. เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดไว้สำหรับชุมชนชนบท ชุมชนใดที่มีระดับการพัฒนาสูงควรได้รับการยกระดับเป็นเทศบาลหรือจัดรวมเข้ากับเทศบาลที่มีอยู่แล้ว หรือจัดเป็นแขวงของเทศบาลที่เข้าไปรวมด้วย เช่น อบต. เสาธงหินควรได้รับการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล หรือยุบรวมและจัดเป็นแขวงหนึ่งของเทศบาลเมืองบางบัวทอง อบต. ยังต้องการการปรับปรุงโครงสร้างในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่

- 1) สมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งควรยกเลิก
- 2) คณะกรรมการบริหารต้องมาจากสภา ประธานคณะกรรมการบริหารต้องได้รับเลือกจากคณะกรรมการบริหาร
- 3) จำนวนสมาชิกสภา อบต. ควรลดลง โดยอาจเปลี่ยนเป็นหมู่บ้านละ 1 คน ตำบลใดมีไม่ถึง 5 หมู่บ้าน ควรยุบไปรวมกับตำบลอื่น ๆ ในจังหวัดนนทบุรีมีหลาย อบต. ที่มีไม่ถึง 5 หมู่บ้าน เพราะส่วนหนึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตสุขาภิบาล หรือเขตเทศบาล
- 4) ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านควรอยู่ในการกำกับดูแลของ อบต. จัดเป็นงานพัฒนาชุมชนของ อบต. โดยทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้สอดคล้อง
- 5) ควรพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ตามสภาพของชุมชนในพื้นที่ เช่น บางพื้นที่มีชุมชนเกิด

ใหม่จากการเกิดของหมู่บ้านจัดสรร อาณาเขตของหมู่บ้านที่เป็นอยู่ควรปรับปรุงตามสภาพ
ความเจริญของชุมชนที่เป็นจริง

สุขาภิบาล มีแนวโน้มจะถูกยุบเลิก โดยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ทั้งนี้เพราะโครงสร้างเดิมขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการมีคณะกรรมการโดยตำแหน่งและการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร

การยกฐานะเป็นเทศบาลควรมีการพิจารณาในมิติด้านพื้นที่ที่เหมาะสมสอดคล้อง เพราะสุขาภิบาลต่างมีสภาพพื้นที่ต่างกันไป สุขาภิบาลบางม่วงมีเนื้อที่เพียง 1 ตารางกิโลเมตร และมีแค่เขตที่อยู่อาศัย และร้านค้าขนาดเล็ก ควรจะได้มีการพิจารณาขยายพื้นที่ให้กว้างขวางรวมเขตเกษตรกรรมเข้ามาด้วย ปัญหาอยู่ที่ความสามารถในการหารายได้ อาจเลือกที่จะเป็น อบต. แทนที่จะเป็นเทศบาล

ขณะที่สุขาภิบาลปลายบางมีศักยภาพที่จะเจริญเติบโตต่อไปได้สูงเพราะพื้นที่อยู่ติดกับถนนสาย คลังชัน-สุพรรณบุรี การคมนาคมเข้าสู่ กทม. ทำได้โดยสะดวก เมื่อขยายอาณาเขตให้เหมาะสมแล้วน่าจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ สุขาภิบาลบางใหญ่เป็นชุมชนดั้งเดิมขนาดเล็กตั้งอยู่ริมคลองบางใหญ่ โอกาสที่จะเจริญต่อไปขึ้นอยู่กับการพัฒนาถนนให้สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก สภาพบ้านเรือนยังเป็นชุมชนชาวสวน สุขาภิบาลราษฎร์นิยมอยู่สุดถนนสายบางกรวย-ไทรน้อย ห่างจาก กทม. มาก ทำให้ได้รับอิทธิพลจากความเจริญน้อย ยังมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่นา โอกาสในการพัฒนาเป็นชุมชนเมืองที่เจริญคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง ทั้งสองสุขาภิบาลคงต้องขยายพื้นที่ออกไปและเลือกที่จะกลับไปเป็น อบต. หรือ เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

อันที่จริงแล้วการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลน่าจะเป็นทางเลือกสำหรับชุมชนอีกรูปแบบหนึ่ง หากคัดคณะกรรมการที่มีที่มาโดยตำแหน่งออกไปเปลี่ยนเป็นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด สุขาภิบาลจะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่บริหารโดยใช้ระบบคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นประธานสภา น่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับชุมชนขนาดเล็กที่ยังไม่พร้อมจะเป็นเทศบาล แต่มีสภาพความเป็นเมืองครบถ้วนกว่า อบต.

อบจ. บทบาทของ อบจ. ควรมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม หน้าที่ของ อบจ. นอกจากการประสานแผนการดำเนินงานของท้องถิ่นต่าง ๆ และการให้บริการแก่ท้องถิ่นในสิ่งที่ท้องถิ่นยังขาดศักยภาพ เช่น การรักษาความสะอาด การปรับปรุงสภาพแวดล้อมแล้ว อบจ. ยังน่าที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลของท้องถิ่นต่าง ๆ ของจังหวัด ทำหน้าที่พัฒนาระบบข้อมูลของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน กำหนดและพัฒนาผังเมืองรวม การจัดกิจกรรมที่เป็นการอนุรักษ์ศิลปและวัฒนธรรมของจังหวัด รวมไปถึงบทบาทในการพัฒนาศักยภาพการทำงานขององค์การส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด สถานะของ อบจ. ควรทำหน้าที่ตัวแทนของท้องถิ่นในระดับจังหวัดและดูแลพื้นที่ของจังหวัดในภาพรวม

ในการที่ อบจ. จะดำเนินการตามบทบาทใหม่ได้ผล อบจ. จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด อาจปรับปรุงด้วยการปรับโครงสร้างให้ สมาชิกสภา อบจ. มีที่มาจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามสัดส่วนของประชาชนในพื้นที่ และสภาพพื้นที่ การปกครอง (ตัวแทนของ อบต. อาจพิจารณาตามเขตอำเภอประกอบ) ควรมีการปรับโครงสร้างภาวึบางอย่างให้เป็นของ อบจ. เช่น ให้ส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น นอกจากนี้ต้องมีการปรับโครงสร้างการทำงานให้มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญงานด้านวิชาการมากขึ้น การทำงานควรใช้ระบบคณะกรรมการโดยจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนั้น ๆ ร่วมกับตัวแทนของสภา อบจ. และตัวแทนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ลักษณะงานจะมุ่งเน้นที่การจัดเก็บข้อมูล การจัดฝึกอบรม การให้ข้อเสนอแนะ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ข้อสรุปจากการศึกษาเชิงปริมาณ

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงจากพื้นที่การปกครองต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรี ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเชิงปริมาณเป็นสองส่วน ส่วนแรกศึกษาจากผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และส่วนที่สองศึกษาจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ กทม. ที่ต่อเนื่องกับจังหวัดนนทบุรี ทั้งสองส่วนใช้การวิจัยแบบสำรวจและใช้เทคนิคเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ โดยได้สร้างและพัฒนาตัวแปรรวมทั้งตัวแบบในการศึกษาเปรียบเทียบในทั้งสองกรณี รายละเอียดของระเบียบวิธี และตัวแบบในการศึกษาปรากฏอยู่ในบทที่ 2 ผลการศึกษาอยู่ในบทที่ 5 และมีรายละเอียดประกอบการวิเคราะห์จำนวนมากได้นำเสนอไว้ในภาคผนวก

การศึกษาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

การศึกษาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี พบข้อสรุปที่สำคัญในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ระดับการพัฒนาของท้องถิ่น

1. **ระดับการพัฒนาในด้านโครงสร้างของเมือง** ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าระดับการพัฒนาในด้านโครงสร้างของเมืองในภาพรวมยังอยู่ในระดับไม่สูงนัก เมื่อแยกพิจารณาตามประเภทของท้องถิ่นพบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. ไม่แตกต่างกันมากนัก

เมื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ของผู้ปฏิบัติงานกับความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวพบว่ามีเพียงเรื่องระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างกัน กรณีอื่น ๆ ไม่พบความแตกต่าง เมื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มพบว่า มีความแตกต่างระหว่าง กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับ 3-5 กับกลุ่มระดับ 6 ขึ้นไปนอกนั้น ไม่พบความแตกต่าง แสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่แตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับกลางกับกลุ่มผู้บริหาร

นอกจากนี้ยังพบว่า ความรู้ของผู้ปฏิบัติงานในกฎระเบียบ และความคิดเห็นต่อการที่หน่วยงานให้ความสำคัญต่อการบริหารมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านโครงสร้างของเมือง

เมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการพัฒนาของพื้นที่ ในด้านการมีถนนสายหลัก มีระดับสูงที่สุด รองลงมาคือการมีถนนในหมู่บ้าน ในด้านที่มีระดับต่ำที่สุดคือการมีโรงพยาบาล ส่วนในเรื่องของความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการพัฒนาของพื้นที่ พบว่า ด้านที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากที่สุดคือ ธนาคาร และระบบขนส่งมวลชน รองลงมา คือ การกำจัดขยะ และสนามกีฬา และที่แตกต่างกันน้อยที่สุด คือ วัด/สถานที่บำเพ็ญศาสนา

2. **ระดับการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิต** ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระดับการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิตในภาพรวมมีระดับที่สูงกว่าระดับการพัฒนาในด้านโครงสร้างของเมือง เมื่อแยกพิจารณาตามประเภทของท้องถิ่นพบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. ไม่แตกต่างกันมากนัก และเมื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ของผู้ปฏิบัติงานกับความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิตในภาพรวมพบว่า ไม่มีความแตกต่างในทุก ๆ เรื่อง

นอกจากนี้ยังพบว่า ความรู้ของผู้ปฏิบัติงานในกฎระเบียบ และความคิดเห็นต่อการที่หน่วยงานให้ความสำคัญต่อการบริหารมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิตในภาพรวม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ความคิดเห็นในด้านความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น มีค่าสูงที่สุด รองลงมาคือ ศิลธรรมของประชาชน และเสรีภาพทางความคิดของประชาชน ในด้านที่มีค่าต่ำที่สุดคือ ความปลอดภัยในชีวิต และโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ในเรื่องความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการพัฒนาของพื้นที่ในด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน พบว่า ด้านที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการพัฒนาของพื้นที่แตกต่างกันมากที่สุดคือ ความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพทางความคิดของประชาชน และที่แตกต่างกันน้อยที่สุดคือ คุณภาพชีวิตโดยรวม

ปัญหาในการพัฒนาท้องถิ่น

1. **ปัญหาด้านการพัฒนาภายในองค์กร** ผลการศึกษาด้านการพัฒนาภายในองค์กร พบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระดับของปัญหาทางด้านการพัฒนาภายในองค์กรในภาพรวมมีค่าอยู่ที่ระดับปานกลาง เมื่อแยกพิจารณาตามประเภทของท้องถิ่นพบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน

ในพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. ไม่แตกต่างกันมากนัก เมื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติด้านอื่นๆ ของผู้ปฏิบัติงานกับความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวพบว่าค่าเฉลี่ยไม่มีความแตกต่างกันในทุก ๆ เรื่อง

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ระดับของปัญหาทางด้านกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีค่าสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

2. **ปัญหาด้านนโยบาย** ผลการศึกษาในปัญหาด้านนโยบาย พบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระดับของปัญหาด้านนโยบายในภาพรวมมีค่าอยู่ที่ระดับปานกลาง เมื่อแยกพิจารณาตามประเภทของท้องถิ่นพบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. มีความแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ของผู้ปฏิบัติงานกับความคิดเห็นในระดับของปัญหาด้านนโยบายพบว่า มีความแตกต่างในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และระยะเวลาที่เข้ามาทำงานในท้องถิ่น ในกรณีอื่น ๆ ไม่พบความแตกต่าง

เมื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่ม ในกรณีของพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน พบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเทศบาล มีความคิดเห็นต่อปัญหาด้านนโยบายแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสุขาภิบาล และใน อบต. กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เทศบาลมีค่าของระดับของปัญหาสูงกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ในกรณีของประสิทธิภาพในการทำงาน และระยะเวลาที่เข้ามาทำงานในท้องถิ่น ในทั้งสองกรณีพบว่าความแตกต่างที่เกิดขึ้นเป็นความแตกต่างระหว่าง กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี กับกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลามากกว่า 5 ปี กับอีกกรณี คือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลา 2 - 5 ปี กับกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลามากกว่า 5 ปี

เมื่อศึกษาเจาะลึกลงไปในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นพบว่า เฉพาะในเขตสุขาภิบาลที่พบความแตกต่างของความคิดเห็นต่อระดับของปัญหาทางด้านนโยบาย แสดงให้เห็นว่าเฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสุขาภิบาล ประสิทธิภาพ และระยะเวลา ที่อยู่ในท้องถิ่นจะมีผลมากต่อความคิดเห็นในปัญหาด้านนโยบาย

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าระดับของปัญหาด้านนโยบายเรื่องปัญหาขยะมีค่าสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ปัญหาสภาพถนน

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

1. **รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชุมชนขนาดใหญ่** ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชุมชนขนาดใหญ่ ได้แก่ รูปแบบเทศบาลที่มีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดพบว่า คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในเรื่อง พื้นที่ระดับตำแหน่ง ประสิทธิภาพในการทำงาน และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ จะมีผลทำให้ ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชุมชนขนาดใหญ่ (รูปแบบเทศบาล ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง) แตกต่างกัน และยังพบว่า ปัญหาในการพัฒนาทางด้านนโยบาย มีความ

สัมพันธ์ในทางลบกับความคิดเห็นกรณีดังกล่าว ชุมชนขนาดใหญ่ที่จะมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง จึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งหลายข้างต้น กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานมานาน มีประสบการณ์มาก และมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายขององค์การมักมีความต้องการให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นส่วนใหญ่ อาจเป็นเพราะเชื่อว่าจะทำให้การใช้อำนาจต่าง ๆ ได้รับการตรวจสอบได้ดีขึ้น และส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาชุมชนขององค์การที่ผู้บริหารปัจจุบันใช้อยู่

2. **รูปแบบเดิมที่เป็นอยู่** ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังคงต้องการให้การจัดการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดเป็นไปตามรูปแบบที่เป็นอยู่เดิมแต่ให้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดพบว่า ความรู้ในเรื่องกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน การที่หน่วยงานให้ความสำคัญกับกิจกรรมของการบริหาร ระดับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างของเมืองโดยรวม และระดับการพัฒนาทางด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน มีความสัมพันธ์กับ "ความต้องการให้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามรูปแบบที่เป็นอยู่เดิมและปรับปรุงให้ดีขึ้น" ขณะที่ความรู้ในเรื่องเทคนิคการบริหารของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน มีความสัมพันธ์ในทางลบกับความต้องการดังกล่าว การปรับปรุงรูปแบบที่เป็นอยู่เดิมจึงต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งหลายข้างต้น มีข้อสังเกตว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ในเรื่องเทคนิคการบริหารมากกลับต้องการรูปแบบเดิมน้อยลง แสดงว่ารูปแบบที่เป็นอยู่เดิมอาจไม่เอื้ออำนวยต่อการนำเทคนิคการบริหารใหม่ ๆ เข้ามาใช้ประโยชน์

3. **การเมืองการอิสระ** ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันตั้งองค์การอิสระขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นเหล่านั้นมีความต้องการร่วมกัน

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียด พบว่า ทิศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับ "การเห็นด้วยเรื่องการเมืองการอิสระ" แสดงให้เห็นว่า ยังมีการพัฒนาให้ผู้ปฏิบัติงานมีความต้องการที่จะกระจายอำนาจมากขึ้นจะยิ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความต้องการที่จะให้ท้องถิ่นร่วมกันตั้งองค์การอิสระมากขึ้น

การศึกษาข้อมูลจากประชาชน

การศึกษาข้อมูลจากประชาชนพบข้อสรุปที่สำคัญในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

การศึกษาเชิงพรรณนา

คุณสมบัติทางสังคมจิตวิทยาของประชาชน พบว่า ด้านความพอใจของรายได้ มีค่าใกล้เคียงกันมาก ด้านความพอใจในสภาพแวดล้อม ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. จะมีความพอใจในสภาพแวดล้อมเหนือกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ขณะที่ผู้อยู่ใน กทม. มีความพอใจน้อยที่สุด ด้านความพอใจในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน พบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. จะมีความพอใจน้อยกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ด้านความพอใจในบริการสาธารณะ พบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. จะมีความพอใจน้อยกว่าในพื้นที่

อื่น ๆ ขณะที่พื้นที่ฝั่งตะวันออกมีความพอใจสูงสุด ด้านความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาในพื้นที่ พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าพื้นที่ของตนกำลังได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่ามีสภาพเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ด้านความผูกพันกับเพื่อนบ้าน พบว่า ส่วนใหญ่รู้จักกันและสนิทสนมกันดี มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ระบุว่า ตัวใครตัวมัน ไม่รู้จักกัน

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อแยกพิจารณาตามพื้นที่ พบว่าประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ฝั่งตะวันออกมีความรู้ต่ำกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ขณะที่พื้นที่ กทม. มีความรู้สูงสุด ที่น่าแปลกใจได้แก่ประชาชนในพื้นที่ อบต. ที่มีความรู้สูงเป็นอันดับสอง แสดงให้เห็นว่าประชาชนในชุมชนเมืองของจังหวัดนนทบุรียังมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ

ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ กทม. มีระดับความเป็นเมืองสูงสุด ขณะที่พื้นที่ อบต. ที่มีระดับความเป็นเมืองต่ำที่สุด

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อระดับความพอใจเรื่องที่อยู่อาศัยสูงสุด รองลงมาได้แก่ เรื่องวัด/สถานที่บำเพ็ญศาสนา

ความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนเมืองจะมีค่าเฉลี่ยของระดับของปัญหาใกล้เคียงกัน และสูงกว่าในพื้นที่ อบต.

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าประชาชนให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านอัยการโยธาหรือโยธาจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสูงสุด รองลงมาเป็นปัญหาด้านการศึกษา ด้านงานโยธาของท้องถิ่น ด้านความสะอาดด้านสถานที่ในการให้บริการ และด้านความรวดเร็วในการให้บริการ

ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. มีความเห็นว่าพื้นที่ของตนมีความพยายามในการแก้ปัญหาสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ประชาชนเห็นว่าในพื้นที่ของตนมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้าน การให้การรักษาพยาบาล มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ การให้การศึกษแก่ชุมชน และการป้องกันโรคติดต่อ

วิธีการแก้ปัญหาของชุมชน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในพื้นที่ อบต. เห็นว่าผู้นำในชุมชน มีบทบาทในการเข้ามาช่วยเหลือมาก ขณะที่ประชาชนในชุมชนฝั่งตะวันออกของจังหวัดนนทบุรี เห็นว่าผู้นำชุมชนมีบทบาทน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ **ในเรื่องการพึ่งพาสื่อมวลชนเพื่อแก้ปัญหาชุมชน** พบว่า ประชาชนยังมีพฤติกรรมการพึ่งพาสื่อมวลชนน้อย และประชาชนในพื้นที่ กทม. มีค่าคะแนนของการพึ่งพาน้อยที่สุด **ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารการแก้ไขปัญหามลพิษจากสื่อมวลชน** พบว่า ประชาชนในพื้นที่ กทม. มีการรับรู้มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ เป็นเพราะสื่อให้ความสำคัญกับปัญหา กทม. มากกว่าพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรี

ความคิดเห็นต่อวิธีการตัดสินใจปัญหาของชุมชน เมื่อเกิดข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ส่วนใหญ่ต้องการให้มีระบบศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ **เมื่อไม่พอใจการบริหารงานท้องถิ่น** ส่วนใหญ่เห็นว่าควรร้องเรียนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รองลงมาระบุว่า จะทนอยู่ต่อไปโดยหวังว่าสักวันจะดีขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่คิดจะย้ายไปอยู่ในจังหวัดอื่น

พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. จะมีค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมสูงที่สุด

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดและแตกต่างกับรายการอื่น ๆ อย่างเด่นชัด ได้แก่พฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อแยกพิจารณาตามพื้นที่พบว่า ประชาชนในพื้นที่ อบต. มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมมากที่สุดในเกือบทุกรายการ ยกเว้นการมีส่วนร่วมด้วยการบริจาคเงิน ที่ ประชาชนในพื้นที่ กทม. ใช้มากกว่าในพื้นที่อื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า หน่วยการปกครองยิ่งเล็ก พฤติกรรมการมีส่วนร่วมจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้มาก

คุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่าประชาชนใน กทม. มีระดับของคุณภาพชีวิตในด้านต่อไปนี้สูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ ด้านความพอใจในการดำเนินชีวิต การมีความสุขในการดำเนินชีวิต ความเชื่อมั่นในสถาบันหลักของสังคม และ ความเท่าเทียมกันในสังคม ขณะที่ใน อบต. มีความรู้สึกด้านความเท่าเทียมกันต่ำที่สุด ในด้านการประสบเหตุร้ายในชุมชนที่อาศัยอยู่ พบว่า ระดับการประสบเหตุร้ายมีค่าใกล้เคียงกันมาก

ความต้องการรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาล มีความต้องการรูปแบบการปกครองท้องถิ่น "แบบกรุงเทพมหานคร" มากที่สุด ขณะที่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมีความต้องการรูปแบบ "สุขาภิบาล ประชามาจากการเลือกตั้ง" มากที่สุด ประชาชนในเขต อบต. มีความต้องการรูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" มากที่สุด เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่

กับความต้องการรูปแบบต่าง ๆ พบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ต่างกัน มีความต้องการรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน

ในเรื่องความต้องการรูปแบบองค์กรอิสระที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของท้องถิ่น พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้ท้องถิ่นร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อให้บริการหลาย ๆ อย่างที่เป็นประโยชน์ร่วมกันในหลายพื้นที่ รองลงมาคือท้องถิ่นควรร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรเฉพาะ เพื่อให้บริการเฉพาะอย่าง ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันในหลายพื้นที่

การศึกษาเปรียบเทียบตัวแปรต่าง ๆ กับความต้องการรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า

1. อายุ อาชีพหลัก ระดับการศึกษา ระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น การมีชื่อในทะเบียนบ้าน ความพอใจในรายได้ ความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาของพื้นที่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อบต. ที่ต่างชั้นกัน และประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อบต. ที่ต่างอำเภอกัน มีความต้องการรูปแบบเทศบาลที่แตกต่างกัน

2. อายุ อาชีพหลัก ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น การมีชื่อในทะเบียนบ้าน ความพอใจในสภาพแวดล้อม ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อบต. ที่ต่างชั้นกัน และประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อบต. ที่ต่างอำเภอกัน มีความต้องการรูปแบบสุขาภิบาลที่แตกต่างกัน

3. เพศ อายุ อาชีพหลัก ระดับการศึกษา รายได้ สถานที่ทำงาน ลักษณะของบ้าน ระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น การมีชื่อในทะเบียนบ้าน การติดต่อกับส่วนราชการ ความคิดเห็นต่อระดับการพัฒนาของพื้นที่ ความพอใจในสภาพแวดล้อม และประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อบต. ที่ต่างชั้นกัน มีความต้องการรูปแบบ อบต. และความต้องการรูปแบบเดิมที่มีอยู่ที่แตกต่างกัน

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการรูปแบบเทศบาล มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับวิธีการแก้ปัญหามุมชน ความต้องการรูปแบบสุขาภิบาล มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ วิธีการแก้ปัญหามุมชน และมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ความต้องการรูปแบบ อบต. มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ (1) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (2) วิธีการแก้ปัญหามุมชน และ (3) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต และมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน ความต้องการรูปแบบ เดิม มีลักษณะความสัมพันธ์เป็นเช่นเดียวกันกับ กรณีความต้องการรูปแบบ อบต. ทุกประการ

ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพชีวิตกับความต้องการรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า ความต้องการรูปแบบสุขภาพจิต มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ตัวแปรคุณภาพชีวิตด้านความเท่าเทียมกันในสังคม และด้านคุณภาพชีวิตโดยรวม ความต้องการรูปแบบ อบต. มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ตัวแปรคุณภาพชีวิตด้านความเท่าเทียมกันในสังคม และด้านคุณภาพชีวิตโดยรวม ความต้องการรูปแบบเดิม มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ตัวแปรคุณภาพชีวิตด้าน ความเท่าเทียมกันในสังคม และด้านการประสพเหตุร้าย และกับตัวแปรด้านคุณภาพชีวิตโดยรวมในระดับที่น้อยกว่า นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับตัวแปรความพอใจในการดำเนินชีวิต

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิต

ผู้วิจัยได้นำปัจจัย 6 ด้าน ได้แก่ (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (2) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน (3) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต (4) ความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น (5) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น และ(6) วิธีการแก้ปัญหของชุมชน มาหาความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของคุณภาพชีวิต ผลการศึกษาพบว่า

1. ความพอใจในการดำเนินชีวิต มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ ปัจจัยทั้ง 6 ด้าน
2. ความสุขในการดำเนินชีวิต มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ ปัจจัยทั้ง 6 ด้าน ยกเว้น ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น และด้านวิธีการแก้ปัญหของชุมชน ที่ไม่พบความสัมพันธ์
3. ความเชื่อมั่นในสถาบันหลักของสังคม มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ ปัจจัยทั้ง 6 ด้าน ยกเว้น ด้านวิธีการแก้ปัญหของชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในระดับที่น้อยกว่า ส่วนด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิตไม่พบความสัมพันธ์
4. ความเท่าเทียมกัน ในสังคม มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กับ ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น และวิธีการแก้ปัญหชุมชน และมีความสัมพันธ์ ในทิศทางเดียวกัน กับ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
5. การประสพเหตุร้ายในชุมชน มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ วิธีการแก้ปัญหของชุมชน และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต และมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับ ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น
6. คุณภาพชีวิตโดยรวม มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กับ ปัจจัยทั้ง 6 ด้าน ยกเว้น ด้านวิธีการแก้ปัญหของชุมชน ที่ไม่พบความสัมพันธ์

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า **ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความต้องการรูปแบบเทศบาลมากที่สุด** คือ ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ปัญหาในการบริหารงาน และการมีบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีอิทธิพลสูงกว่าตัวแปรอื่นๆ ส่วนในเรื่องความต้องการรูปแบบเดิมมี ตัวแปรที่มีอิทธิพลหลายตัว ได้แก่ (1) ความเท่าเทียมกันในสังคม (2) ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ปัญหาในการบริหารงาน (3) การมีบริการสาธารณะ (4) การประสบเหตุร้ายในชุมชน (5) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (6) การมีสาธารณูปโภค (7) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต (8) ความสุขในการดำเนินชีวิต และ (9) คุณภาพชีวิตโดยรวม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผลของการศึกษา พบว่า

1. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพอใจในการดำเนินชีวิต** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ ความพอใจในการดำเนินชีวิต สามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน (2) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (3) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (4) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต (5) การมีบริการสาธารณะ (6) การมีสาธารณูปโภค

2. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสุขในการดำเนินชีวิต** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสุขในการดำเนินชีวิต สามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน (2) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (3) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต (4) วิธีการแก้ปัญหของชุมชน

3. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นในสถาบันหลักของสังคม** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นในสถาบันหลักของสังคม สามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน (2) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (3) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (4) ความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น และ (5) ความพอใจในสาธารณูปโภค

4. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเท่าเทียมกันในสังคม** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเท่าเทียมกันในสังคม สามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (2) ความพอใจในสาธารณูปโภค (3) การมีสาธารณูปโภค (4) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (5) วิธีการแก้ปัญหของชุมชน (6) ความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น (7) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน

5. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประสบเหตุร้ายในชุมชน** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประสบเหตุร้ายในชุมชน สามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) ความพอใจในบริการสาธารณะ (2) พฤติกรรมการมีส่วน

ร่วมในการดำเนินชีวิต (3) ความพอใจในสาธารณูปโภค (4) การมีสาธารณูปโภค (5) วิธีการแก้ปัญหาของชุมชน (6) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (7) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

6. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตโดยรวม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตโดยรวมสามารถเรียงตามลำดับดังนี้ (1) ความคิดเห็นต่อระดับความเป็นเมืองของชุมชน (2) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (3) ความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น (4) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิต (5) ความพอใจในการบริการสาธารณะ (6) ความคิดเห็นต่อความพยายามในการแก้ปัญหาท้องถิ่น (7) การมีสาธารณูปโภค

ข้อเสนอแนะในการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม.

จากข้อค้นพบทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม. ควรได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับระดับความเจริญของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะหลายประการ โดยแยกพิจารณาเป็นสองด้านใหญ่ ๆ คือ (1) ข้อควรพิจารณาประกอบการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น และ (2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม.

ข้อควรพิจารณาประกอบการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น

ในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม. รูปแบบที่จะนำมาใช้ควรให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้

1. **เอกลักษณ์ของชุมชนดั้งเดิม** เขตเมืองที่ต่อเนื่องล้วนมีประวัติศาสตร์ของชุมชน มีวัฒนธรรมชุมชน มีวิถีชีวิต มีประเพณี มีลักษณะเฉพาะในการประกอบอาชีพ มีโบราณสถาน มีแหล่งท่องเที่ยว มีระบบสภาพแวดล้อมเฉพาะของตนเอง สภาพที่เป็นอยู่ของสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนในชุมชน เป็นรากฐานประการหนึ่งของความดีงามที่จะมีการปกครองตนเอง การให้ความสำคัญต่อสิ่งทั้งหลายดังกล่าวจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนในระดับที่สูงขึ้น

2. **ความผูกพันของชุมชนใหม่กับเมือง** เขตเมืองที่ต่อเนื่องจะได้รับอิทธิพลจาก กทม. ในด้านการพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัย การพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการเกิดของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ ทำให้

เขตเมืองเหล่านี้มีคนต่างถิ่นและเมืองค์กรเกิดใหม่ในพื้นที่จำนวนมาก โดยที่คนเหล่านี้รวมถึงองค์กรเกิดใหม่ทั้งหลายมิได้มีความผูกพันกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน สิ่งยึดเหนี่ยวทางใจของผู้ที่เข้ามาอยู่ใหม่เหล่านี้จะมีฐานที่แตกต่างกับชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ ผู้คนเหล่านี้จะสนใจแต่แหล่งที่อยู่ของตนเอง โรงงานของตนเอง หรือ บริษัทห้างร้านของตนเอง แต่ไม่มีความผูกพันกับเมือง หรือชุมชนโดยรวม เป็นผลทางลบต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ควรหามาตรการที่จะทำให้ผู้มาใหม่เหล่านี้เกิดความผูกพันต่อชุมชน เช่น การจัดงานประเพณีที่ให้ชุมชนทั้งหมดของเมืองได้มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วม การจัดโครงการสำหรับเยาวชนของเมือง โครงการเพื่อคนชราที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง การแข่งขันกีฬาระหว่างชุมชน เป็นต้น

3. ลักษณะความเจริญเติบโตของพื้นที่เมืองที่ต่อเนื่อง ระดับความเจริญของเขตเมืองที่ต่อเนื่องจะแปรผันตามระยะทาง และความสะดวกของระบบคมนาคมที่จะเดินทางเข้ามาสู่ศูนย์กลางของกทม. ความเจริญดังกล่าวเป็นความเจริญในลักษณะชุมชนเมืองตามแบบอย่างของ กทม. ดังเช่นพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีฝั่งตะวันตกที่ยังมีสภาพเป็นชุมชนดั้งเดิมอยู่มาก หากมีการสร้างสะพานจากวัดนครอินทร์ และสร้างถนนขนาดใหญ่วัดผ่านพื้นที่เทศบาลตำบลบางศรีเมืองไปสู่ถนนวงแหวนรอบนอก (สายตลิ่งชัน - สุพรรณบุรี) ชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ และอำเภอเมืองฝั่งตะวันตกจะได้รับผลโดยตรง คนต่างถิ่นจะอพยพเข้าไปอยู่อาศัยจำนวนมาก ทำให้เกิดอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า และธุรกิจต่าง ๆ ติดตามมา จะมีวิธีการอย่างไรที่จะให้การพัฒนาพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีแบบแผน และจำกัดในระดับที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมได้ อาจพิจารณากรณีเมืองทองธานีในพื้นที่เทศบาลเมืองปากเกร็ดเป็นตัวอย่างของความเจริญที่ขาดความสมดุลในพื้นที่ และจะมีปัญหาด้านบริการสาธารณะในระยะยาว ท้องถิ่นจึงควรมีการวางแผนชุมชนไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของชุมชน มีการวางระเบียบแบบแผนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ที่เหมาะสม บังคับใช้อย่างจริงจัง และให้ความสำคัญต่อแผนเมืองและระเบียบที่สร้างขึ้นมากกว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ต้องให้ผู้มาใหม่ยอมรับระเบียบแบบแผนของชุมชนที่มีอยู่เดิม

4. ลักษณะการใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองที่ต่อเนื่องมีโอกาสเลือกใช้บริการสาธารณะทั้งจากภายในเขตเมืองของตนเองและจาก กทม. เช่น ส่งลูกไปเรียนหนังสือ การไปรับการรักษาพยาบาล การไปเที่ยวสวนสาธารณะ สวนสัตว์ การไปดูกีฬา ไปหาซื้อสินค้า เป็นต้น หรือ พิจารณาอีกทางหนึ่ง บริการที่จัดทำขึ้นเพื่อ กทม. อาจแผ่ขยายอาณาเขตไปยังพื้นที่ต่อเนื่องได้เช่นกัน เช่น บริการของการไฟฟ้านครหลวง ประปานครหลวง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การส่วนท้องถิ่นจึงควรพิจารณาถึงความต้องการของชุมชน ความจำเป็น รวมถึงศักยภาพขององค์การอื่น ๆ ที่ให้บริการอยู่แล้ว เมืองที่ต่อเนื่องจะมีสถานะแตกต่างจากเมืองที่อยู่ห่างไกล กทม. บริการหลาย ๆ อย่างประชาชนสามารถติดต่อกับราชการ

ส่วนกลางได้โดยตรง อย่างไรก็ตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน นอกจากบทบาทในด้านการรักษาความสะอาด การดูแลถนนหนทางในชุมชน การควบคุมการก่อสร้าง การช่วยระงับข้อขัดแย้งในชุมชน ท้องถิ่นควรมีบทบาทในด้านการพัฒนาชุมชน เช่น จัดโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชน การพัฒนาสภาพแวดล้อม การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ การจัดกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน การอนุรักษ์วัฒนธรรมชุมชน เป็นต้น

เนื่องจากเมืองที่ต่อเนื่องอยู่ไม่ห่างไกลจากหน่วยงานกลาง และองค์การอิสระที่มีศักยภาพในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นอาจขอความช่วยเหลือ ของผู้เชี่ยวชาญ ขอโครงการ หรือให้หน่วยงานเหล่านั้นเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ของตน อาจมีการใช้ระบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ

5. **ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มีข้อกำหนดหลาย ๆ ประการที่เป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่น เช่น จะได้มีการเพิ่มอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นมากขึ้น มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่ระดับจังหวัด มีการกำหนดภารกิจระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังจัดทำกฎหมายเพื่อให้มีผลทางปฏิบัติไม่เสร็จสิ้น และกำลังเผชิญปัญหาจากสถาบันการปกครองดั้งเดิมที่ใช้มายาวนาน เช่น ปัญหาในเรื่องบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากมีการยกฐานะของสุขาภิบาล หรือ อบต. การกำหนดบทบาทของจังหวัด และอำเภอ บทบาทของกรมการปกครองที่จะเปลี่ยนบทบาทเป็นกรมส่งเสริมการปกครอง จะมีบทบาทในด้านการบริหารงานบุคคลเพียงใด และจะยังมีอำนาจในการจัดเงินอุดหนุนอยู่หรือไม่ ระบบคณะกรรมการ 3 ฝ่ายที่ประกอบด้วย ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดภารกิจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลจะได้รับการยอมรับจากประชาชนเพียงใด

ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นควรเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่แต่ละท้องถิ่นในการกำหนดโครงสร้างการปกครองของตนเอง เช่น สามารถกำหนดที่มาของผู้บริหารว่าจะให้มีการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากสภาท้องถิ่น สามารถกำหนดภารกิจที่จำเป็นของท้องถิ่น สามารถกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานและอัตรากำลังของตนเอง และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรได้ด้วยตัวเอง โดยมีระบบที่จะป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง เช่น ใช้ระบบศาลปกครองในการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล หรือท้องถิ่นกับชุมชน หรือให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในกรณีที่จะนำนโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชนเข้ามาใช้

6. **องค์ประกอบของความเป็นเมืองกับการปกครองท้องถิ่น** การปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเมือง อาณาเขตของเมืองต้องมีความเหมาะสม และพื้นที่มีองค์ประกอบของความเป็นเมืองที่สมบูรณ์ กล่าวคือ มีอาณาเขตที่พอเหมาะและมีความหลากหลาย

หลายในระดับของการพัฒนา ประกอบด้วยเขตที่อยู่อาศัย เขตธุรกิจการค้า เขตพื้นที่เกษตรกรรม หรือเขตอุตสาหกรรม เขตพื้นที่สาธารณะ เขตองค์การสาธารณะ และมีที่ทำการของท้องถิ่น ประชาชนมีความหลากหลายในการประกอบอาชีพ มีเส้นทางคมนาคมภายในเขตต่าง ๆ ของเมือง เมืองที่มีองค์ประกอบสมบูรณ์จะสามารถวางเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจนได้ สามารถวางแผนเมืองได้อย่างเป็นระบบ และนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาการจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นมักใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร และเกณฑ์รายได้ เป็นหลัก ควรพิจารณาเกณฑ์ในด้านความเหมาะสมของอาณาเขต ความหลากหลายในระดับการพัฒนาของพื้นที่ และในการประกอบอาชีพของประชาชน ประกอบด้วย

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม.

พื้นที่ของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม. มีสถานะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศ มีการปกครองท้องถิ่นอยู่ 4 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล อบต. และ อบจ. ในจังหวัดนนทบุรี พื้นที่ของเทศบาลเพิ่งได้รับการขยายอาณาเขตทำให้มีสภาพความเป็นเมืองมากขึ้น ขณะที่พื้นที่ของสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นเพียงชุมชนที่อยู่อาศัย และ อบต. เป็นพื้นที่ของตำบลที่ประกอบด้วยหลายๆ หมู่บ้าน ส่วนใหญ่ไม่มีสภาพของชุมชนเมือง ขณะที่ อบจ. ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง กฎหมายให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนให้กับท้องถิ่นทั้งหลายภายในจังหวัด แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ อบจ.ยังคงดำเนินงานในบทบาทที่เคยทำได้แก่ การดูแลรักษาความสะอาดในหลาย ๆ พื้นที่ของ อบต. และบริการสถานที่กำจัดขยะให้กับองค์การส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

ในการปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่มีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้

1. ควรจะได้มีการรวมเขต หรือการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยยึดองค์ประกอบของความเป็นเมืองของชุมชนต่าง ๆ เป็นเกณฑ์ โดยให้มีการขยายเขตให้พื้นที่ที่ต่อเนื่องกับ กทม. รวมถึงพื้นที่ที่มีความเจริญสูงเป็นเขตเทศบาลทั้งหมด ขนาดของพื้นที่ควรคำนึงถึงสภาพความเป็นเมืองของชุมชน มีองค์ประกอบของความเป็นเมือง อาทิเช่น มีความหลากหลายในการดำเนินชีวิตในชุมชน มีโครงสร้างของการคมนาคมระหว่งพื้นที่ที่เหมาะสม มีอาณาบริเวณที่เป็นเอกภาพ เป็นต้น คงเหลือ อบต. ไว้เฉพาะในชุมชนชนบทซึ่งยังมีความเจริญน้อย การรวมเขตควรมีการทำประชาพิจารณ์ประกอบเพื่อให้ชุมชนเกิดการยอมรับในการที่จะต้องมาอยู่ภายใต้การปกครองเดียวกัน

โดยสรุปแล้วจังหวัดนนทบุรีอาจมีการปกครองท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ ดังนี้

ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ประกอบด้วย (1) เทศบาลนครนนทบุรี และ (2) เทศบาลเมืองปากเกร็ด
ชุมชนเมืองขนาดเล็ก ประกอบด้วย (1) เทศบาลเมืองบางบัวทอง (2) เทศบาลตำบลบางกรวย

(3) อบต. เสาธงหิน ควรยกฐานะเป็นเทศบาล หรือรวมเข้าเป็นแขวงหนึ่งของ เทศบาลตำบลบางบัวทอง (อาจเป็นไปได้ยากเพราะอยู่คนละอำเภอ) หรือรวมกับ สุขาภิบาลบางม่วง และสุขาภิบาลบางใหญ่ โดยขยายพื้นที่ให้ติดกัน และแบ่งเขตการปกครองเป็น 3 แขวง

ชุมชนชาวสวน ประกอบด้วย (1) เทศบาลตำบลบางศรีเมือง ควรรวม อบต. ที่เหลือของอำเภอเมืองเข้าไว้ด้วยทั้งหมด (2) สุขาภิบาลปลายบาง ควรยกระดับเป็นเทศบาล พร้อมกับรวมพื้นที่ อบต. ที่เหลือของอำเภอบางกรวยเข้าไว้ด้วย โดยพิจารณาว่าจะไปรวมกับเทศบาลตำบลบางกรวย หรือรวมเข้ากับสุขาภิบาลปลายบาง (3) สุขาภิบาลบางม่วง และสุขาภิบาลบางใหญ่ หากไม่รวมกับ อบต. เสาธงหิน อาจถือกรรวมกันเอง และผนวก อบต. ที่อยู่ใกล้เคียง แล้วจัดรูปแบบการปกครองเป็นเทศบาล (4) พื้นที่ชุมชนชาวสวนที่ห่างไกลและไม่สามารถรวมเข้ากับพื้นที่ที่เจริญกว่าได้ ควรจัดการปกครองเป็นแบบ อบต.

ชุมชนชนบท ชุมชนชนบทที่มีระดับความเจริญน้อยควรจัดรูปแบบการปกครองแบบ อบต. เช่น พื้นที่ต่าง ๆ ของอำเภอไทรน้อย เมื่อชุมชนใดมีความเจริญและสามารถรวมตัวกันกับชุมชนใกล้เคียงได้ อาจจัดตั้งเป็น สุขาภิบาล หรือ เทศบาล เช่น อาจมีการรวมตัวกันระหว่าง สุขาภิบาลราชบุรีนิยมกับ อบต. ไกล่เคียง

การรวมเขตการปกครองจะทำให้การการปกครองท้องถิ่นของชุมชนเหล่านี้มีเอกภาพมากขึ้น ทำให้มีพื้นที่ที่หลากหลายสามารถพัฒนาให้เป็นเมืองที่สมบูรณ์ การปกครองรูปแบบ อบต. เหมาะที่จะใช้กรณีที่เป็นพื้นที่ชนบทแท้ ๆ เช่น พื้นที่ในเขตอำเภอไทรน้อย

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทของ อบจ. ในส่วนของ อบจ. น่าจะมีการปรับเปลี่ยนบทบาทมาทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด เป็นผู้ประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับจังหวัด แสดงความต้องการของท้องถิ่นแก่ทางจังหวัด โดยที่ท้องถิ่นต่าง ๆ อาจส่งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่คณะกรรมการ หรือสภาจังหวัด ตัวแทนอาจมีท้องถิ่นละ 2 คน นอกจากนี้อบจ. ยังมีหน้าที่ประสานแผน ทำแผนจังหวัด และทำกิจกรรมในสิ่งที่มีความต้องการของหลาย ๆ ท้องถิ่นร่วมกัน เช่น การดูแลปัญหาสภาพแวดล้อม การให้บริการกำจัดขยะ

ในการปฏิบัติการกิจทั้งหลายในพื้นที่ของจังหวัด อบจ. น่าจะใช้วิธีการจัดจ้างองค์การเอกชน หรือจัดตั้งองค์การเฉพาะด้าน ที่ทำงานเป็นอิสระและอยู่ในความดูแลของ อบจ. เช่น ให้เอกชนประมูล จัดสร้างโรงกำจัดขยะ จัดตั้งองค์กรเฉพาะทำหน้าที่ศึกษาและวางแผนแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การจัดตั้งสหการ บริการสาธารณะที่เป็นสิ่งจำเป็นร่วมกันและการรับบริการจากองค์การเดียวกันน่าจะเป็นประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพดีกว่าการที่แต่ละท้องถิ่นต่างคนต่างทำ กรณีดังกล่าวควรจัดตั้งในรูปแบบสหการที่ท้องถิ่นทั้งหลายในจังหวัดร่วมเป็นเจ้าของ เป็นได้ทั้งประเภทที่มีรายได้ และประเภทที่ไม่มีรายได้ เป็นองค์กรอิสระบริหารงานโดยนักบริหารมืออาชีพ ที่ได้รับการกำกับดูแล

โดยระบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากท้องถิ่น ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนจากทางจังหวัด และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนั้น ๆ โดยมีสัดส่วนเท่า ๆ กัน ระบบดังกล่าวอาจใช้ในกิจกรรมทั้งหลายที่มีผลต่อท้องถิ่นในพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน เช่น การจัดสร้างระบบประปาที่ให้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ การสร้างโรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

4. การว่าจ้างองค์กรเอกชน ในบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยการลงทุนจำนวนมาก อาจใช้วิธีการว่าจ้างองค์กรเอกชนให้มาดำเนินงานภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น การให้บริการการรักษาความสะอาด การสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย การสร้างโรงกำจัดขยะ (กรณี que เลือกที่จะดำเนินการเอง) เป็นต้น ผู้ว่าจ้างอาจเป็นรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนของจังหวัด

5. ที่มาของผู้ปกครอง ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ลงประชามติว่าจะให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากสภา หรือมีการเลือกตั้งโดยตรง ควรมีการแบ่งพื้นที่ของท้องถิ่นออกเป็นชุมชนและเขตเลือกตั้งควรอิงกับพื้นที่ของชุมชนโดยคำนึงถึงการเป็นตัวแทนของชุมชนต่าง ๆ แต่ละชุมชนควรมีตัวแทนของตนอยู่ในสภาท้องถิ่น

6. โครงสร้างการบริหารงาน สภาท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดภารกิจที่จำเป็นที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย รวมถึงมีอิสระในการกำหนดโครงสร้างองค์การ สามารถกำหนดแผนงาน และเป็นผู้กำหนดกรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้างตามความจำเป็นของท้องถิ่น และตามโครงสร้างองค์การที่กำหนดขึ้น โดยมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยตัวแทนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนจังหวัด ทำหน้าที่คอยตรวจสอบการใช้อำนาจ และใช้ระบบศาลปกครองในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในการใช้อำนาจและหาข้อยุติไม่ได้

7. ขนาดขององค์การ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดกระทัดรัดเท่าที่มีความจำเป็น การขยายบทบาทควรเน้นระบบคณะกรรมการโดยใช้ตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนท้องถิ่น และใช้วิธีจ้างองค์กรเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ในระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นทำหน้าที่ด้านนั้น ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นมืออาชีพในด้านนั้น ๆ

8. ระบบคณะกรรมการร่วม ท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม. สามารถให้บริการหลาย ๆ อย่างร่วมกับ กทม. ขณะเดียวกัน การให้บริการสาธารณะก็อาจมีผู้ที่อยู่ต่างถิ่น เช่น ชาว กทม. เข้ามาใช้ประโยชน์ การให้บริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ จึงควรใช้ระบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทำหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการสาธารณะเหล่า

นั้น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจึงอาจประกอบด้วยตัวแทนของหลายท้องถิ่นในจังหวัด หรือตัวแทนจาก กทม. ร่วมกับตัวแทนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจการสาธารณะเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ใดบ้าง

9. *การคลังท้องถิ่น* ควรมีการเพิ่มชนิดของภาษีให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานภาษีที่กว้างมากขึ้น และหันมาใช้ระบบการแบ่งภาษีระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะจัดเก็บภาษีได้เอง หรือใช้ระบบการมอบหน้าที่ให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งในลักษณะมืออาชีพเข้ามาช่วยดำเนินการจัดเก็บ ท้องถิ่นต้องอยู่ในฐานะที่จะสามารถประมาณการรายได้ในแต่ละปีของตนเองได้ ในด้านรายจ่าย ท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนแม่บทที่แสดงนโยบายในการปกครองท้องถิ่นในระยะยาว เช่น แผน 5 ปี และจัดทำโครงสร้างแผนงานที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการในแต่ละปีกับนโยบายในการปกครองท้องถิ่น มีการจัดทำงบประมาณรายปีที่สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ รักษาวินัยทางการคลัง และมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

10. *การกำกับดูแลและตรวจสอบ* ควรมีการตรวจสอบฐานะทางการคลังของท้องถิ่นตามหลักการบัญชี โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ และควรแสดงผลการตรวจสอบให้ประชาชนได้ทราบ ควรมีการรายงานผลการดำเนินงานแก่ประชาชนเป็นประจำทุกปี มีการประเมินผลโครงการที่สำคัญ ๆ ประกอบ รายงานดังกล่าวควรได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันที่น่าเชื่อถือ และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ

ความขัดแย้งในการดำเนินงานใด ๆ ควรแก้ไขด้วยวิธีการที่โปร่งใส หากหาข้อยุติไม่ได้ควรใช้ระบบคณะกรรมการสามฝ่ายที่มีตัวแทนจากท้องถิ่น ตัวแทนจากจังหวัด และตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อสารมวลชน อาจจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชน และถ้ายังหาข้อยุติไม่ได้ก็ควรนำข้อขัดแย้งและข่าวสารทั้งหลายให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตัดสิน

การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในชุมชนประเภทต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรี พิจารณารายละเอียดในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ตารางสรุปการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

ลักษณะของชุมชน	พื้นที่การปกครองของจังหวัด นนทบุรี	รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ ควรเป็น	โครงสร้างองค์การ	การคลังท้องถิ่น	การกำกับดูแลและ ตรวจสอบ
<p>ชุมชนเมืองขนาดใหญ่</p> <ul style="list-style-type: none"> - หอพักหลายระดับการพัฒนา - ไม่มีพื้นที่ทางการเกษตร - รับผิดชอบโดยตรงจาก ททท. 	<ul style="list-style-type: none"> - เทศบาลนครนนทบุรี - เทศบาลเมืองปากเกร็ด 	<p>เทศบาล ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการติดตามดูแลหลาย - สมาชิกมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างองค์การ รวมถึงการกำหนดตัวองค์กร - ขนาดของโครงสร้างขึ้นอยู่กับภารกิจและฐานะทางการคลัง - การบริหารงานบุคคลควรเป็นเรื่องภายในของแต่ละท้องถิ่น - ควรร่วมกับท้องถิ่นอื่นที่ต่อเนื่อง 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรมีการเพิ่มชนิดของภาษีให้กับท้องถิ่น และใช้ระบบการแบ่งภาษีระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง - ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง - ท้องถิ่นต้องสามารถประเมินผลการเงินอุดหนุน - ท้องถิ่นต้องมีศักยภาพในการประเมินผลการรับ - ควรมีการจัดทำโครงสร้างแผนงานของภารกิจต่าง ๆ - ทำแผนการดำเนินงานในระชณะ และ มีแผนรายปีที่สอดคล้องกับแผนระยะยาว 	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงบประมาณ - ผู้ตรวจการแผ่นดิน - คณะกรรมการสามฝ่ายท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และจังหวัด - องค์การอิสระ - สื่อสารมวลชน - ศาลปกครอง
<p>ชุมชนเมืองขนาดเล็ก</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีองค์ประกอบของเมืองครบ - ระบบการคมนาคมไปสู่ กทม. มีความสะดวก - มีแนวโน้มในการขยายตัวสูง 	<ul style="list-style-type: none"> - เทศบาลเมืองบางบัวทอง - อบต. เสาธงหิน - เทศบาลตำบลบางกรวย (ส่วนที่ติดกับ กทม. มีความเจริญสูง แต่ส่วนที่ห่างจาก กทม. ยังมีสภาพสวนอยู่) 	<p>เทศบาล ประชาชนในพื้นที่เลือกรูปแบบที่เหมาะสม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้บริการร่วมกันจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้บริการเฉพาะอย่าง - ในภารกิจบางอย่างที่เอกชนมีความเอื้ออำนวยกว่าจึงเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำงบประมาณรายปีที่สอดคล้องกับแผนระยะยาว 	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงบประมาณ - ผู้ตรวจการแผ่นดิน - คณะกรรมการสามฝ่ายท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และจังหวัด - องค์การอิสระ - สื่อสารมวลชน - ศาลปกครอง
<p>ชุมชนชาวสวน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวน - การคมนาคมไป กทม. ไม่สะดวก - ขาดความหลากหลายในระดับการพัฒนา - สถานภาพในชุมชนยังไม่ชัดเจน - มีศูนย์รวมของเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - เทศบาลตำบลบางสามมี้อง - สุขุมวิทบางใหญ่ - สุขุมวิทบางม่วง - สุขุมวิทบางปลาหมอ - อบต. ในพื้นที่ตำบลเมืองบางกรวย บางใหญ่ และปากเกร็ด 	<p>เทศบาล การจัดตั้งควรพิจารณาเรื่องขนาดพื้นที่ที่เหมาะสม ให้ชุมชนได้งบประมาณที่เป็นการรวมผลการปกครองและเอื้อรูปแบบเทศบาลที่เหมาะสม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้บริการร่วมกันจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้บริการเฉพาะอย่าง - ในภารกิจบางอย่างที่เอกชนมีความเอื้ออำนวยกว่าจึงเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำงบประมาณรายปีที่สอดคล้องกับแผนระยะยาว 	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงบประมาณ - ผู้ตรวจการแผ่นดิน - คณะกรรมการสามฝ่ายท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และจังหวัด - องค์การอิสระ - สื่อสารมวลชน - ศาลปกครอง
<p>ชุมชนชนบท</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา - การคมนาคมไป กทม. ไม่สะดวก - ขาดความหลากหลายในระดับการพัฒนา ผู้ตั้งเป็นหมู่บ้าน - สถานภาพในชุมชนยังไม่ชัดเจน - ขาดองค์ประกอบความเป็นเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - สุขุมวิทบางสามมี้อง - อบต. ในพื้นที่ตำบลไทรน้อย - อบต. ในพื้นที่ตำบลบางบัวทอง 	<p>อบต. ศลา และคณะกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้ง</p> <p>ชุมชนควรมีสิทธิ์เลือกตั้ง และเป็นสภาตำบล อบต. หรือ รวมกันเป็นเทศบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ทำงบประมาณรายปีที่สอดคล้องกับแผนระยะยาว 	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงบประมาณ - ผู้ตรวจการแผ่นดิน - คณะกรรมการสามฝ่ายท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และจังหวัด - องค์การอิสระ - สื่อสารมวลชน - ศาลปกครอง 	

ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่อง

- พื้นที่มีขอบเขตที่ยืดหยุ่นไม่จำกัดตายตัว เอื้ออำนวยต่อการรวมเขตหรือขยายเขตในอนาคตได้ตามความเจริญของชุมชน
- เน้นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการปกครอง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญ และมีส่วนร่วมในการรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ของชุมชน ไม่ใช่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเลือกตั้งอย่างเดียว
- มีการวางแผนชุมชนเพื่อรองรับความเจริญเติบโตในอนาคตและควบคุมให้ความเจริญเป็นไปในทิศทางที่กำหนดอย่างมีแบบแผน
- ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางด้าน โครงสร้างพื้นฐานและด้านความสุขของประชาชนในชุมชน
- หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งแสวงหาเอกลักษณ์ให้กับชุมชน จัดกิจกรรมที่จะช่วยสร้างเสริมความผูกพันระหว่างประชาชนในชุมชนและการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน
- ระบบการบริหารงานบุคคลและการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน ควรเน้นการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและมีระบบที่จะเพิ่มพูนศักยภาพในการทำงาน ตลอดจนการสร้าง ความผูกพันกับท้องถิ่น
- ระบบการคลังท้องถิ่น ต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่น พัฒนาท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการประมาณการรายรับ - รายจ่ายของคน เพื่อจะได้จัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการขยายฐานภาษี แทนการให้เงินอุดหนุน ท้องถิ่นใดไม่สามารถหารายได้ควรกลับไปเป็นสภาพตำบลให้ส่วนภูมิภาคดูแล

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการปกครองแบบเทศบาลควรได้รับการปรับปรุงให้มีอิสระตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น และพื้นที่ของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับ กทม. ควรได้รับการยกฐานะหรือรวมเขตให้เป็นพื้นที่ในความดูแลของเทศบาลทั้งหมด ผู้วิจัยพบว่าขนาดขององค์กรยิ่งเล็กรบริหารจะยังมีความคล่องตัวสูง การเพิ่มบริการสาธารณะของเมืองที่ต่อเนื่องกับกทม. อาจทำได้โดยการประสานกับทางจังหวัด หรือประสานกับกรมต่าง ๆ โดยตรง เพื่อให้จัดบริการจากราชการส่วนกลางมาลงในพื้นที่หรือร่วมกับท้องถิ่นขึ้นจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปสหการ หรือจัดตั้งองค์กรสาธารณะขึ้นเอง หรือว่าจ้างองค์กรเอกชนให้มารับดำเนินการ กรณีทั้งหลายนี้อาจกล่าวได้ว่าควรใช้ระบบคณะกรรมการในการกำกับดูแล อย่างไรก็ตามบริการสาธารณะทั้งหลายที่จะจัดทำขึ้นควรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและเป็นความ

ต้องการของชุมชน ผู้วิจัยเชื่อว่าแนวทางทั้งหลายดังกล่าวเป็นวิธีการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ
ที่สามารถใช้รองรับการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในเขตเมืองที่ค่อนข้างได้ในระยะยาว
