



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพปัญหา

กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรที่จะรองรับมีคั่งช่ออยู่เป็นจำนวนหลายล้านคน ฉะนั้นในการให้บริการประชาชนของกรุงเทพมหานครนั้นย่อมมีปัญหาคើขึ้นมากมาย ถึงในรูปของการบริหารงานที่ล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่กล่าวขานกันโดยทั่วไปของบุคคลต่าง ๆ ทั้งนี้อาจจะเห็นเพราะภาระต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครนั้นยังมารวมกันอยู่ ณ ศูนย์กลางคือ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการบริหารทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น เพื่อความสะดวกในการบริการแก่ประชาชนที่มากคั่งช่อเป็นไป ด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง จึงได้มีการจัดระเบียบบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นระดับต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการบริการและการบริหารของกรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานกรุงเทพมหานคร 2528 ที่ใช้อยู่ ในปัจจุบันได้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นตาม ม.3 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528<sup>1</sup> ดังนี้คือ "ให้แบ่งพื้นที่บริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขต แขวง ทามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในพื้นที่พระราชบัญญัตินี้ไว้บังคับ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่และทำให้เป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>1</sup> พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (ราชกิจจานุเบกษา) ลว. 31 ธันวาคม 2528



ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานคร ได้แบ่งพื้นที่การปกครองเป็น 24 เขต และมีแขวงทั้งสิ้น 153 แขวง มีเจ้าหน้าที่ปกครองสูงสุดประจำเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ส่วนในพื้นที่ของแขวงนั้นได้มีการแบ่งเจ้าหน้าที่ปกครองออกเป็นประเภทของเขต ความการแบ่งของเขตคือ

1. เขตชั้นใน บางแขวงได้มีการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ 6 เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง
2. เขตชั้นนอก ในแต่ละแขวงให้มีการเลือกตั้งกำนัน เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว หน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด คือ หน่วยการปกครองระดับแขวงซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของเจ้าหน้าที่ในการปกครอง ในการให้บริการประชาชน ทั้งนี้จะเห็นได้จากการขอแตกต่างของการให้บริการประชาชนในเรื่องของทะเบียนราษฎร ซึ่งในเขตชั้นนอกที่มีเจ้าหน้าที่ปกครอง ได้แก่ กำนัน ที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ประชาชนยังคงต้องเดินทางมาติดต่อเกี่ยวกับเรื่องทะเบียนราษฎรที่สำนักงานเขตอยู่นั้นเอง ซึ่งในขณะเดียวกัน เขตชั้นในบางเขตที่มีการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครออกไปประจำที่สำนักงานแขวง เพื่อทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในแขวงนั้น ทำให้ประชาชนไม่ต้องเดินทางมาที่สำนักงานเขต เป็นการเสียเวลาและความซ้ำซ้อน ดังเช่นเรื่องของการทะเบียนราษฎร ซึ่งแขวงสามารถอำนวยความสะดวกได้ทุกประการ

แม้ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีนโยบายในการปรับปรุงจัดตั้งแขวงใหม่ อำนาจและความรับผิดชอบบางอย่างเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวก รวมทั้งลดความแตกต่างในเรื่องของเจ้าหน้าที่ปกครองที่แตกต่างกันให้เป็นรูปเดียวกัน แต่ก็มีข้อขัดข้องในเรื่องของปัญหาหลายประการที่ไม่สามารถจะกระทำได้ ทั้งที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเดียวกัน และใช้ระเบียบบริหารอย่างเดียวกัน

#### ความสำคัญของปัญหา

ในระบอบการปกครองของประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารการปกครอง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495



ออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม  
ต่าง ๆ

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วน  
จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร จัดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นพิเศษรูปหนึ่งที่มีการพัฒนา  
มาหลายชั้นตอน นับตั้งแต่

1. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2514  
รวมจังหวัดพระนครกับธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี

2. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514  
รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง

3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515  
ได้มีการรวมองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาล-  
นครหลวงและสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็น กรุงเทพ-  
มหานคร

4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และ  
ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2515 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ม. 216 ที่มีชื่อว่า การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด  
รวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นมา  
จากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

5. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ  
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง  
สร้างของกรุงเทพมหานคร และการบริหารงานของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพ  
มากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนั้นประกอบด้วย  
หน่วยราชการที่แบ่งได้เป็น 2 ฝ่ายคือ



1. ฝ่ายอำนวยการ นั้นมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เสนอผู้บริหาร กำหนดเป็นนโยบายและโครงการ และมีหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วยสำนักต่าง ๆ คือ

- 1.1 สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- 1.2 สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
- 1.3 สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร
- 1.4 สำนักการคลัง
- 1.5 สำนักการแพทย์
- 1.6 สำนักอนามัย
- 1.7 สำนักศึกษา
- 1.8 สำนักสวัสดิการสังคม
- 1.9 สำนักการโยธา
- 1.10 สำนักการระบายน้ำ
- 1.11 สำนักรักษาความสะอาด
- 1.12 สำนักเทศกิจ
- 1.13 สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 1.14 สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร

2. ฝ่ายปฏิบัติ มีหน้าที่ในการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 24 เขต ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครคือ

- 2.1 เขตพระนคร
- 2.2 เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย
- 2.3 เขตสัมพันธวงศ์
- 2.4 เขตปทุมวัน
- 2.5 เขตนางรัก
- 2.6 เขกยานนาวา
- 2.7 เขตพระโขนง
- 2.8 เขตคูสิศ



- 2.9 เขตพญาไท
- 2.10 เขตห้วยขวาง
- 2.11 เขตบางเขน
- 2.12 เขตบางกะปิ
- 2.13 เขตมีนบุรี
- 2.14 เขตหนองจอก
- 2.15 เขตลาดกระบัง
- 2.16 เขตธนบุรี
- 2.17 เขตคลองสาน
- 2.18 เขตบางกอกน้อย
- 2.19 เขตบางกอกใหญ่
- 2.20 เขตราชบุรีบูรณะ
- 2.21 เขตบางขุนเทียน
- 2.22 เขตคลองสาน
- 2.23 เขตหนองแขม
- 2.24 เขตภาษีเจริญ

การแบ่งพื้นที่การปกครองนั้นกรุงเทพมหานครได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
2. เขต
3. แขวง

เขต ในกรุงเทพมหานครได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เขตชั้นใน  
เขตชั้นนอก

เขตชั้นใน มีจำนวน 11 เขต ซึ่งมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นแขวง  
(ตำบล) เท่านั้น ไม่มีหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะประชาชนเขตชั้นในได้มีการรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น  
เป็นลักษณะของเมือง ดังนั้น จึงมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ปกครองโดยตรง แต่ในปัจจุบัน  
เนื่องจากความหนาแน่นของประชาชนมีมากขึ้น ในบางเขตของเขตชั้นในจึงมีการตั้งหน่วย



การปกครองระดับแขวงขึ้น มีหัวหน้าแขวงเป็นผู้ปกครองเพื่อบริการประชาชน เช่น  
แขวงคลองเตย และแขวงยานนาวา

เขตชั้นนอก มีจำนวน 13 เขต ซึ่งมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นแขวงเช่นกัน  
แต่ได้มีำการนำ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่นมาใช้คือ มีการแบ่งเป็นแขวงและ  
หมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่ ปกครอง และขึ้นตรงกับผู้อำนวยการเขต ทั้งนี้เพราะว่าพื้นที่ของ  
เขตชั้นนอกนั้น ประชาชนยังอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย เป็นหมู่บ้านแบบชนบท จึงมีกำนัน  
และในแขวงผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล แต่ฐานะและบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็มีได้มี  
เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในชนบทของแต่ละจังหวัด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในหน่วยการปกครองระดับแขวงของกรุงเทพมหานครได้  
มีผู้ปกครองใน 2 ลักษณะคือ

1. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ตำแหน่งหัวหน้าแขวงของกรุงเทพ-  
มหานคร

2. กำนันในเขตชั้นนอก ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457  
ปัญหาที่เกิดขึ้นที่เห็นได้ชัดคือ อำนาจและหน้าที่ของตัวผู้ปกครองแตกต่างกัน  
อย่างมาก ซึ่งผลแห่งความแตกต่างประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้รับผลอันนี้  
จากผลของการศึกษาเรื่องนี้อาจจะนำไปสู่การปรับปรุงตัวผู้ปกครองในระดับแขวงให้อยู่  
ในรูปเดียวกัน ควบคู่เหตุผลหลายประการ อาทิ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับ  
การบริการที่สะดวกขึ้น ในขณะที่จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครกำลังขึ้นมากใน  
ปัจจุบันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่ระดับหนึ่ง เพื่อความสะดวกและ  
รวดเร็วในการให้บริการ เพื่อความเป็นรูปแนวเดียวกันของการปกครองระดับหัวหน้า  
แขวง

#### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษามีดังนี้.-

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทอำนาจ หน้าที่ของกำนัน ในเขตชั้นนอกของกรุงเทพ  
มหานคร ที่มีต่อการให้บริการประชาชนในแต่ละแขวง



2. เพื่อศึกษาถึงข้อเท็จจริงของหน่วยงานระดับแขวงที่มีอยู่ว่าสามารถให้บริการประชาชนได้มากน้อยเพียงใด
3. เพื่อทราบถึงความต้องการของประชาชนผู้รับบริการว่ามีความรู้สึกอย่างไรต่อการตั้งสำนักงานแขวงในเขตชั้นนอกเพื่อให้บริการประชาชน

#### ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอกโดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณีของเขตลาคกระบัง เขตคลองสาม

#### วิธีการดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ กฎหมาย นโยบาย ของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและการจัดตั้งแขวงเพื่อให้บริการประชาชน
2. โดยวิธีออกสัมภาษณ์กำนัน, ประชาชนในแขวงที่มีกำนันปกครอง, เจ้าพนักงานปกครอง ที่ทำหน้าที่หัวหน้าแขวงในปัจจุบัน

#### ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครในระดับหัวหน้าแขวงให้อยู่ในระดับเดียวกัน
2. เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วสะดวกจากกรุงเทพมหานคร

#### สมมติฐานของการศึกษา

- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันในเขตกรุงเทพมหานครมิได้ใช้อำนาจคอยประชาชนในการให้บริการ
- ประชาชนน่าจะมีความพอใจในการให้บริการของพนักงานปกครองระดับแขวงมากกว่ากำนัน
- สำนักงานแขวงในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอกมีความจำเป็นในการให้บริการมากกว่ากำนัน



### แนวความคิดและทฤษฎี

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยทั่วไป ซึ่งสามารถที่จะแยกออกเป็น 3 หลักคือ

1. การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การปกครองที่มีการจัดระเบียบโดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อเป็นการประสานงานทั่ว ๆ ไปของรัฐ เช่น กระทรวงหนึ่ง ๆ จัดเป็นศูนย์กลางสำหรับบังคับบัญชาการตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยมีเจ้าพนักงานของกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเรียงลำดับชั้น<sup>1</sup> ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางหรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประเทศ หลักการรวมอำนาจปกครองนั้นหมายถึง การที่กำหนดให้รัฐบาลกลางของประเทศมีอำนาจที่จะบังคับบัญชา วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานปกครองรองลงไปรับไปจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน

ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง<sup>2</sup>

1. กิจการทหารขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง
2. รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ รัฐบาลกลาง
3. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา

<sup>1</sup> หนุก แสงอุทัย, ชุมชนกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ 2495) หน้า 3-7

<sup>2</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2506) หน้า 2-5



## 2. การปกครองแบบแบ่งอำนาจปกครอง ( Deconcentration )

เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องและอุปสรรคของการปกครองแบบรวมอำนาจนั้นคือ ความล่าช้า เพราะระเบียบแบบแผนต่าง ๆ กำหนดให้ส่วนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการ ได้จึงทำให้การบริหารงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้า ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและอุปสรรคดังกล่าว จึงมอบอำนาจในการวินิจฉัยและบริหารราชการบางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ก็คือตำแหน่งของรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางต่อประชาชน เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจะมีหน้าที่อย่างไร มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาหรือวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางจะได้อนุญาตให้แค่ไหน เพียงไร

## 3. การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง ( Decentralization )

หมายความถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์กรมีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง จะเห็นได้ว่าองค์กรนี้ไม่ได้มีอำนาจดั้งเดิมเป็นของตนเองที่จะดำเนินการได้ อำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐและรัฐบาล เรียกร่องเอาอำนาจที่มอบหมายนี้คืนได้ ในการนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะมีอำนาจอิสระ ( Autonomy ) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคล เป็น เอกเทศ
2. เป็นการแบ่งแยกอำนาจปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น
3. ประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง นั่นคือองค์กรนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมา

ในการบริหารราชการไทยนั้นได้มีการจัดโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นซึ่งได้วิวัฒนาการจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนมาถึงปัจจุบันดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช, 2525) หน้า 5-11



- สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

๑. ราชการส่วนกลาง เดิมนั้นยังมีโคกจัดหน่วยงานเป็นประหวางของกรม  
แต่แบ่งหน้าที่การบริหารราชการตลอดราชอาณาจักรเป็น ๔ ฝ่าย เรียกว่า "จตุสดมภ์"  
คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง กรมนา หัวหน้าบริหารงานเรียกว่า "เสนาบดีจตุสดมภ์"

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดตำแหน่งเพิ่มอีก ๒ ตำแหน่งคือ  
สมุหนายกและสมุหกลาโหมมียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสมุหนายกเป็นหัวหน้าราชการฝ่าย  
พลเรือนทั่วประเทศ สมุหกลาโหมเป็นหัวหน้าฝ่ายราชการทหาร

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ โคกทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียใหม่ โดยทรงจัด  
หน่วยราชการส่วนกลางเป็น ๒๒ กระทรวง

ในสมัยรัชกาลที่ ๒ มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และเปลี่ยนชื่อไป  
บ้าง แต่ยังคงมีหลักการเดิมเป็นส่วนใหญ่จนถึงรัชกาลที่ ๙ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการ  
ปกครองมีกระทรวงอยู่ ๑๐ กระทรวง

๒. ราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่โบราณมีการแบ่งเขตการบริหารงานออก  
เป็นเมือง เอก โท ตรี จัตวา โดยมีกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการบริหารงานแก่  
ละเมืองยังแบ่งเป็นหน่วยงานย่อย ๆ เช่น เมือง กรมเมือง กรมคลัง กรมวัง กรมนา  
เป็นต้น โดยมีเจ้าเมือง เป็นหัวหน้าและอยู่ที่ทำการบังคับบัญชาของกรุงศรีอยุธยา  
ส่วนเมืองเล็กก็อยู่ที่ทำการบังคับบัญชาจากเมืองใหญ่ สำหรับท้องถิ่นในเขตเมืองหนึ่ง ๆ  
โคกแบ่งเขตบริหารงานออกเป็น "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น  
"ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า  
หลายแขวงรวมกันจึงเป็นเมือง

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ รูปการบริหารงานในภูมิภาคได้เปลี่ยนเป็นอันมากมี  
การรวมหลาย ๆ จังหวัดขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาลมีการแบ่งท้องที่ออกเป็นเมือง  
อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการใหญ่อีกจนถึงสมัยเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕



3. ราชการส่วนท้องถิ่น การจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพิ่ม ปรากฏใน สมัยรัชการที่ 5 เมื่อทรงทดลองจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2448 ในสมัยต่อมางานสุขาภิบาลได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้นเป็นสุขาภิบาล ท้องที่และสุขาภิบาลเมืองกล่าวได้ว่าในสมัยเดิมนั้นการบริหารงานท้องถิ่นยังมีโคหนคจากการ บริหารส่วนภูมิภาคโดยเจ้าชาก คณะกรรมการจัดการสุขาภิบาลจึงเป็นข้าราชการและ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตาม พ.ร.บ.ปกครองท้องที่ ส่วนพนักงานคามสุขาภิบาลนั้นรัฐบาล ก็ยังควบคุมในการบรรจุแต่งตั้งการบริหารงานอื่น ๆ ก็ยังขาดความเป็นอิสระ

#### - สมัยปัจจุบัน

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 หลักการบริหาร ราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย สภาพของสังคมและความต้องการของประชาชน ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราช-บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว มีบัญญัติว่า "ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้"

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น <sup>1</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า คณะปฏิวัติได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515 จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 แบบคือ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> หุค แสงดูทัย. อ้างแล้ว หน้า 24

<sup>2</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 วันที่ 29 กันยายน 2515, ราชกิจจานุเบกษา (29 กันยายน 2515)



1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลางหมายถึง ราชการหรือบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมทั้งอาณาเขตประเทศโดยมีศูนย์กลางบัญชาการที่กรุงเทพมหานคร จึงเป็นลักษณะของการรวมอำนาจการบริหารงานให้ด้วยกันที่เมืองหลวง

ราชการส่วนภูมิภาคคือ งานของราชการส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนเนื่องจากราชการส่วนกลางมีงานกว้างขวางเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศการมีสำนักงานกลางที่จกตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม อำนาจการอยู่ที่เมืองหลวงแห่งเดียวไม่อาจอำนวยประโยชน์ให้ประชาชนได้ทั่วถึงจึงต้องแยกสาขาออกไปตั้งปฏิบัติราชการอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ จึงแบ่งออกเป็น

- จังหวัด
- อำเภอ

ราชการส่วนท้องถิ่นคือ กิจกรรมงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไปบริหารงานเอง กิจกรรมส่วนท้องถิ่นที่มอบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองหรือช่วยกันบริหารงานให้บังเกิดผลนั้นเป็นกิจกรรมที่สนองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง โดยเฉพาะในปัจจุบันมีองค์การส่วนท้องถิ่นดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เทศบาล
- สุขาภิบาล
- เมืองพัทยา
- กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครนับเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะของความก้าวหน้าอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> ทองก่อ กล้วยไม้ ณ อรุณยา, กรุงเทพฯ 27 (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2527) หน้า 50



1. กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารเองต้องใช้  
ประสิทธิภาพอย่างมากในการมีวิสัยทัศน์ภายใต้ให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานให้  
สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

2. กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนครหลวงชั้นเป็นเขต  
การปกครองที่มีความเจริญสูงสุดของประเทศ มีประชากรหนาแน่นเป็นศูนย์กลางของ  
กิจการต่าง ๆ จึงจำเป็นจะต้องจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษ  
จึงจะสามารถบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่สนองตอบกิจการกิจความต้องการของประชาชน  
ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงต้องมีการจัดรูปแบบของโครง  
สร้างทั้งขององค์กรและตัวบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อประโยชน์ในการตอบ  
สนองความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในเขต  
กรุงเทพมหานครและสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร

การปกครองในรูปแบบนครหลวงของกรุงเทพมหานคร ดร. โทบูลย์ ช่างเรียน  
ได้อธิบายปัจจัยของการกำเนิดนครหลวงให้ 3 ประการคือ <sup>1</sup>

#### 1. การอพยพประชากร

การอพยพของประชากรจากชนบทมาสู่เมือง ( Rural-Urban Migration)  
ทั้งนี้เนื่องมาจากเพื่อหางานทำในเมืองหรือต้องการความสะดวกสบายในเมือง ซึ่งใน  
เมืองมีมากกว่าชนบท

#### 2. ความเจริญก้าวหน้าทางการคมนาคม

การจัดบริการด้านการคมนาคมให้เจริญก้าวหน้าสะดวกสบายก็เป็นเหตุ  
หนึ่งที่ทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้ ทั้งนี้ยอมทำให้ประชากรมีการเคลื่อนย้าย  
ไปมาได้สะดวกรวดเร็ว

<sup>1</sup> ดร. พรชัย เทพปัญญาและคณะ, การบริหารนครหลวง (กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 6-7



## 3. สถาปนามิภาสตร์ของเมือง

สถานที่ตั้งของเมืองนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่จะทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้

นอกจากนี้ นายสมบูรณ อานันทวงศ์ชัย ผู้อำนวยการเขตพญาไท ได้กล่าวถึงลักษณะของนครหลวงไว้ดังนี้ <sup>1</sup>

1. เป็นเขตชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น มีการเคลื่อนย้ายประชากรสูง
2. เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่
3. เป็นศูนย์กลางการปกครอง เช่น เป็นที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลกลาง
4. เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ
5. ลักษณะทางสังคมมีลักษณะเบี่ยงเบนไปจากชนบทหรือเมืองขนาดเล็ก
6. มีภูเขาสิ่งแวดล้อม เช่น มีภูเขาการจรจร

จากลักษณะนครหลวงของกรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานครกำหนดโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบ Metropolitan Government นั่นคือ การรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยเดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เต็มพื้นที่ โดยแยกผู้ปกครองเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งผู้บริหารทั้ง 2 ฝ่าย มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งหมด และจากวิวัฒนาการทางการปกครองของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตในรูปของจังหวัดมาสู่รูปแบบนครหลวงในปัจจุบันนี้ทั้งหมดนี้มีสาเหตุมาจากการให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง

<sup>1</sup> สมบูรณ อานันทวงศ์ชัย, การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, (บริษัท ส.พยุหพงศ์จำกัถ) หน้า 28-29



แผนผังหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน

หลักการรวม อำนาจปกครอง ↓	หลักการแบ่ง อำนาจปกครอง ↓	หลักกระจาย อำนาจปกครอง ↓
ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค	ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
กระทรวง	จังหวัด	องค์การบริหารส่วน จังหวัด
ทบวง	อำเภอ	
กรม	ตำบล	เทศบาล
	หมู่บ้าน	สุขาภิบาล
		เมืองพัทยา
		กรุงเทพมหานคร