



ความสำคัญของเรื่อง

กรุงเทพมหานครนับว่าเป็นการปกครองรูปพิเศษที่มีลักษณะแตกต่างไปจากรูปแบบการปกครองอื่น ๆ ของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ของกรุงเทพมหานครแตกต่างไปจากสภาพทั่วไปของเมือง จังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย กรุงเทพมหานครได้ชื่อว่าเป็นศูนย์รวมกิจการทั้งปวงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง การบริหาร การป้องกันประเทศ ธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรม การคมนาคม การศึกษา กำนันชนบท และการพักผ่อนหย่อนใจ แม้กระทั่งเมืองท่า สังคมของกรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งรวมของปัญหาทั้งปวง อาทิเช่น ปัญหาการจราจรที่แออัด ปัญหาประชากรที่เพิ่มขึ้นทั้งอัตราการเกิดและการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยเพื่อหางานทำ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง <sup>1</sup>

ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครทุกยุคได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ให้ลุล่วงไป แต่ก็ยังคงไม่บรรลุลดลง ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่มีประชากรเพิ่มขึ้นและความเจริญเติบโตของบ้านเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่หยุดยั้งดังเช่นในปัจจุบัน จึงมีผลทำให้ปัญหาเหล่านี้

---

<sup>1</sup> สืบจากคู่มือราชการกรุงเทพมหานคร (นายชลด อรรถศิริ), เอกสารเผยแพร่กิจการของ กทม. พ.ศ. 2521, (กรุงเทพมหานคร : ดี แอนด์ เอส, 2521), หน้า 3.

ยุ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องปัญหาค้นหาการรักษาความ  
 สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนี้ก็เช่นกัน ซึ่งปัญหานี้เป็น  
 ปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครโดยตรง ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง  
 ที่ทางกรุงเทพมหานครต้องออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ออกมา เพื่อบังคับการ  
 ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้เพื่อให้บ้านเมืองมีความสะอาดและ  
 ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งแต่เดิมทางเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการให้เป็นไปตาม  
 กฎหมาย จำเป็นต้องขอความร่วมมือจากทางตำรวจนครบาลตามสถานีตำรวจต่าง ๆ  
 ซึ่งมีงานประจำล้นมืออยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม  
 ประกอบกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลเหล่านั้นที่มีจำกัด จึงทำให้การบังคับ  
 การให้เป็นไปตามกฎหมายของกรุงเทพมหานครกระทำได้อย่างไม่ไฉฉลเต็มที่ จึง  
 เป็นเหตุให้นำไปสู่การจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร หรือ "ตำรวจเทศกิจ" ขึ้นมา  
 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจของตนเองที่จะใช้เป็น  
 เครื่องมือในการบังคับการตามกฎหมายของกรุงเทพมหานครให้ได้ผลอย่างเต็มที่
2. เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตำรวจรัฐบาล
3. เพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติการ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครไม่ต้อง  
 เสียเวลาในการติดต่อประสานงานกับตำรวจของรัฐบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานต่าง  
 สังกัดที่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจไปสั่งการได้โดยตรง ได้แต่เพียงขอความร่วมมือ  
 อย่างเป็นทางการ
4. เพื่อช่วยแก้ไขปัญหา การบังคับความรับผิดชอบระหว่างตำรวจรัฐบาล  
 กับหน่วยงานของกรุงเทพมหานครอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต <sup>1</sup>

สภาพของปัญหา

นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นวันที่ตำรวจกรุงเทพมหานคร  
 เริ่มปฏิบัติงานเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพ

<sup>1</sup> สำนักตำรวจเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, รายงาน การปฏิบัติงานของตำรวจ  
 กรุงเทพมหานคร, หน้า 2 (เอกสาร อัดสำเนา)

มหานครยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก  
 มาจากการจัดโครงสร้างองค์การของตำรวจกรุงเทพมหานคร ซึ่งผิดไปจากหลักการ  
 การบริหารงานและหลักของการปกครองท้องถิ่นสากล กล่าวคือ ตำรวจกรุงเทพ  
 นครที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนี้ยังคงเป็นตำรวจสังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย  
 ซึ่งถือได้ว่าเป็นตำรวจของรัฐบาลส่วนกลางมิใช่เป็นตำรวจของท้องถิ่นโดยตรง  
 กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจในการปกครอง บังคับบัญชา สั่งการ ซึ่งผิดหลักการ  
 บริหารงานและผิดหลักการปกครองท้องถิ่นสากล ประกอบกับการบริหารงานของ  
 ตำรวจกรุงเทพมหานครประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาเรื่องนโยบายของ  
 หน่วยงานไม่ชัดเจน ปัญหาเรื่อง การขาดขวัญและกำลังใจทำงานของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ  
 จึงทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานครไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้เท่าที่ควร

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการทำการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร  
 นี้ ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคงต่อไปนี้คือ

1. การวิจัยนี้มุ่งศึกษาลักษณะการจัดตั้งตำรวจกรุงเทพมหานครในแง่การ  
 จัดโครงสร้างขององค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการบังคับ  
 บัญชาว่ามีความเหมาะสมถูกต้องกับหลักการบริหารงานหรือไม่เพียงใด ตลอดจน  
 ศึกษาถึง ระบบการบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
2. การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในส่วน  
 ของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์การนี้ว่ามีปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องอย่างไร  
 ซึ่งจะเน้นในเรื่องขวัญและกำลังใจที่จะร่วมมือประสานงานกันเพื่อบรรลุมุ่งวัตถุประสงค์  
 ของหน่วยงานนี้
3. การวิจัยนี้เพื่อศึกษาทัศนคติ (attitude) ของเจ้าหน้าที่  
 ตำรวจกรุงเทพมหานครในเรื่องกฎหมายต่าง ๆ ในความรับผิดชอบ และเรื่องปัญหา  
 ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตาม  
 กฎหมายของกรุงเทพมหานครไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. เป็นประโยชน์โดยตรงต่อกรุงเทพมหานครในการที่จะนำเอาปัญหาที่เกิดขึ้นไปปรับปรุงให้การจัดตั้ง และ บริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพและได้ผลตามความมุ่งหมาย
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ตลอดจนทัศนคติ ขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของตำรวจมหานคร ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป
3. เป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบในการวางนโยบายและแผนงานในอนาคตข้างหน้า
4. เป็นแนวทางในการศึกษาและวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

## สมมุติฐานในการวิจัย

- เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานไว้ดังนี้
1. เป้าหมายวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานไม่ชัดเจน จึงทำให้การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานครไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้
  2. กฎหมายและข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุงเทพมหานครยังคงล้าหลังอยู่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานครไม่มีสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร
  3. กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาตำรวจกรุงเทพมหานคร ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  4. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานคร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานครมีไม่เพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตำรวจกรุงเทพมหานครมาก

5 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานย่อมเป็นผลมาจากการที่คนในองค์กร มีขวัญและกำลังใจในเรื่องความก้าวหน้าตามสายงาน การปฏิบัติงานของตำรวจ กรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขวัญของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรุงเทพมหานครในเรื่องความก้าวหน้าตามสายงาน อยู่ในเกณฑ์เสียเปรียบตำรวจแผนกอื่น ๆ ในโรงพักเดียวกัน

6 ผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกรมตำรวจไม่ได้ให้ความสำคัญและการสนับสนุนงานตำรวจกรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่

7 ลักษณะงานของตำรวจกรุงเทพมหานครตามขอบเขตภายใต้ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร

8 ตำรวจกรุงเทพมหานครประสบปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

#### ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากตำรวจกรุงเทพมหานครมีประจำตามสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสิ้น 32 สถานี โดยแยกออกเป็น

กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ	13 สถานี
กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้	10 สถานี
กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี	9 สถานี
รวมทั้งสิ้น	32 สถานี

ดังนั้น หากผู้เขียนจะทำการศึกษาการบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครทุกแห่งแล้ว คงจะต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินกำลังและความสามารถของผู้เขียน ซึ่งจะกระทำได้นี้เนื่องจากเพราะมีระยะเวลาและงบประมาณอันจำกัด ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้จะจำกัดขอบเขตการศึกษา

โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบจงใจ (purposive sampling)<sup>1</sup> ซึ่งจะทำให้ทราบถึงความคิดบางอย่างในเรื่องปัญหา อุปสรรค ในการปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร รวมทั้งทราบถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้จะคัดเลือกจำนวนประชากรในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้จากสถานีตำรวจนครบาลจากกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ 8 สถานี นครบาลพระนครใต้ 7 สถานี และนครบาลธนบุรีอีก 7 สถานี รวมทั้งสิ้น 22 สถานี คิดเป็น 70% ของสถานีตำรวจนครบาลที่มีตำรวจเทศกิจ ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าจะสามารถใช้เป็นตัวแทนกลุ่มประชากรทั้งหมดส่วนใหญ่ได้

#### ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

หน่วยที่จะศึกษา ตำรวจกรุงเทพมหานครที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจนครบาลทั้งในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี จำนวน 22 สถานี

วิธีการศึกษา ใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical method)

การรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล 2 แบบ คือ

---

<sup>1</sup> อำนวยวิทย์ ชูวงษ์, ระเบียบ วิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2519), หน้า 139.

1. รวบรวมข้อมูลจากหนังสือเอกสารต่าง ๆ ( documentary data ) เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยการค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ วารสาร ตำราต่าง ๆ จากห้องสมุด ( library research ) นอกจากนี้ยังได้ข้อมูลจากสำนักสำรวจ เทศกิจกรุงเทพมหานครและสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร

2. รวบรวมข้อมูลสนาม ( field data ) ได้ดำเนินการดังนี้

2.1 แบบสอบถาม ( questionnaires ) ประกอบด้วย  
คำถามแบบเปิด ( open-ended questions ) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็น และใช้คำพูดของตนเองได้โดยอิสระ และคำถามแบบปิด ( close - ended questions ) เพื่อควบคุมคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามให้อยู่ในวงจำกัด

แบบสอบถามแยกเป็น 2 ชุด ดังนี้คือ

ชุดแรก จะทำการทอกแบบสอบถามไปยังตำรวจกรุงเทพมหานครตามสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ จำนวน 22 แห่ง ที่ได้กำหนดไว้

ชุดที่สอง จะทำการทอกแบบสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 เขต ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นและทัศนคติที่มีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร

2.2 สัมภาษณ์ ( interviews ) ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ 2 แบบ คือ

2.2.1 สัมภาษณ์แบบมาตรฐาน ( Standardized Interview ) คือการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัว ใช้คำถามแบบเดียวกันหมดตลอดจนมีลำดับขั้นตอนเรียงเหมือนกัน<sup>1</sup> ซึ่งวิธีการสัมภาษณ์แบบนี้ใช้สัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานครระดับปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ของเขตต่าง ๆ

<sup>1</sup> พ.ศ.ศ. สุวรรณ สุวรรณเตโช, หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แนวการเขียนวิทยานิพนธ์ รายงานทางวิชาการและรายงานประจำภาค ( กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518 ), หน้า 87.

### 2.2.2 สัมภาษณ์แบบมีจุดสนใจโดยเฉพาะ ( Focus Interviews )

คือสัมภาษณ์ในลักษณะที่หันเหความสนใจของผู้ถูกสัมภาษณ์ให้เขาสรุปที่ตั้งเป้าหมายไว้ก่อนแล้ว<sup>1</sup> วิธีการสัมภาษณ์แบบนี้ใช้สัมภาษณ์กับผู้มีประสบการณ์ทางด้าน และเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในระดับสูง ๆ เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลได้นำวิธีทางสถิติเกี่ยวกับการหาค่าร้อยละของข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการแปลข้อมูล สำหรับการเขียนรายงานวิจัยต่อไป

#### คำ (Term)

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ใช้คำย่อบางคำ เพื่อความเหมาะสมในการพิมพ์ คำบางคำ ลงในเนื้อที่อันจำกัด คำย่อเหล่านี้มีดังนี้คือ

- ก. กทม. หมายถึง กรุงเทพมหานคร
- ข. ตำรวจเทศกิจ หมายถึง ตำรวจกรุงเทพมหานคร

#### ลำดับการเสนอเรื่อง

ได้แบ่งการศึกษาออกเป็นบท ๆ ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำจะกล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง สภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาและการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย สมมุติฐานในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษาวิจัย ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย แนวการวิเคราะห์ข้อมูล คำย่อ ลำดับการเสนอเรื่อง :

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.



- บทที่ 2 ในบทนี้จะกล่าวถึง แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น การจัดตั้ง  
 ตำรวจท้องถิ่นและหลักการบริหารงาน ซึ่งจะศึกษาถึงแนวความคิด  
 เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน ซึ่งได้ศึกษาเฉพาะ การวางแผน  
 การจัดองค์การและการประสานงาน ตลอดจนจะกล่าวถึง แนว  
 ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ พฤติกรรมของคนในองค์การ เพื่อเป็น  
 แนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ  
 ตำรวจกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป
- บทที่ 3 ศึกษาถึงการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะกล่าวถึงวิวัฒนาการ  
 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานครอย่างสรุป และวิวัฒนาการความเป็นมา  
 ของตำรวจท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตลอดจนการ  
 บริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานครในสมัยปัจจุบัน การแบ่งส่วนราชการ  
 การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สายการบังคับบัญชา ระบบการประสาน  
 งาน ฯลฯ
- บทที่ 4 ในบทนี้จะกล่าวถึงผลการศึกษาซึ่งจะได้จาก การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค  
 การบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครในคานคาง ๆ ตลอดจน  
 วิเคราะห์ถึงทัศนคติของตำรวจกรุงเทพมหานครที่มีต่องานในหน้าที่รับผิดชอบ  
 และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามเขตต่าง ๆ ที่มีต่อการ  
 ปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการ  
 ปฏิบัติงานในคานคาง ๆ
- บทที่ 5 เป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาและวิจัย การบริหารงานของตำรวจ  
 กรุงเทพมหานคร เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน  
 ของตำรวจกรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นการพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งไว้  
 พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะได้นำไปปรับปรุงการ  
 บริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครให้ประสบความสำเร็จตามความ  
 มุ่งหมายที่วางไว้.