

การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ



นายตลอด จรูญรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษิตตามหลักสูตรปริญญาตรี รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๑๘

000856

T15606403

PERSONNEL ADMINISTRATION IN THE BANGKOK MUNICIPALITY

Mr. Talord Charoonratana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1971

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอแจ้งให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



ไพจิตร อภิชาติ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จุฬพล สวัสดิ์ทิยากร

หัวข้อวิชาพิเศษ การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ
ชื่อ นายตลอด จรุงรัตน์ แผนกวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๑๔

บทคัดย่อ

เทศบาลนครกรุงเทพ เป็นเทศบาลที่ลักษณะพิเศษแตกต่างจากเทศบาลอื่น ๆ ในประเทศไทยหลายประการ เช่น มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางที่สุด มีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมากเท่ากับประชากรในเทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมดรวมกัน และเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีองค์การที่สลับซับซ้อน และมีขนาดใหญ่ที่สุดและมีจำนวนพนักงานเทศบาลมากที่สุดด้วย อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของเทศบาลแห่งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ ทั้งประเทศ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเทศบาลนครกรุงเทพในปัจจุบัน

ในการศึกษาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษา ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก มุ่งศึกษาว่า การจัดหน่วยงานบริหารงานบุคคลเป็นอย่างไร มีปัญหาอย่างไรบ้าง และประเด็นที่สอง มุ่งศึกษาว่า การบริหารงานบุคคลแต่ละชั้นเป็นอย่างไรและมีปัญหาอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาในประเด็นแรก พบว่า มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่ควบคุมเทศบาลมากเกินไป คือ ระดับส่วนกลางมี ๒ หน่วย และส่วนภูมิภาค ๑ หน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยจัดเป็นรูปคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากเกินไป และเนื่องจากมีองค์ประกอบจำนวนมากที่ไม่มีความรู้ทั้งในเรื่องงานของเทศบาลและการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ หน่วยงานบริหารงานบุคคลในเทศบาลระดับสูงสุดมีองค์ประกอบที่มีคุณลักษณะสูงไกล เกินกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลาง แต่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยเกินไป และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานบริหารงานบุคคลระดับส่วนภูมิภาคที่มีคุณลักษณะต่ำกว่ามาก แต่มีอำนาจเหนือกว่าทุกประการ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพขาดความคล่องตัวและทำให้เกิดความล่าช้า ในประเด็นที่สอง พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานบุคคลชั้นต่าง ๆ มีปัญหา ก็คือ การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ

ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะว่า ปัญหาเรื่องหน่วยงานบริหารงานบุคคลควรแก้ไขโดยให้มี
กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ ในการตรากฎหมายนี้จะ
ต้องคำนึงสภาพการณต่าง ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในปัจจุบันเป็นสำคัญ ส่วนปัญหาเรื่องการขาด
เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ โดยเฉพาะนั้นควรจะแก้ไขโดยให้มีการกำหนดวิชาศึกษาทางการบริหารงานบุคคล สำหรับ
ตำแหน่งในกองการเจ้าหน้าที่ที่นับพหุศาสตร์สำคัญในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ.

Thesis Title Personnel Administration in the Bangkok Municipality
Name Mr. Talord Charoonratana Department of Government
Academic Year 1971

ABSTRACT



Although the Bangkok Municipality is the biggest municipality in Thailand, and there are many complicated departments serving a large area, and thousands of officials and employees, personnel administrative function is still under the same laws and regulations as other municipalities. There is no doubt that such laws and regulations are unsuitable for today.

The purpose of this study is twofold: first, the writer wants to know how to organise all personnel agencies dealing with municipal officers and what problems are involved; then, what steps should be taken by these agencies to solve the problem.

First, the writer has found that there are unsuitable personnel agencies at a higher level which control municipal officers' activities, (the committee and sub-committees of the Ministry of Interior, the sub-committee of the provincial government). Each committee consists of too many members, nearly half of them don't know anything about municipality problems and needs and some are short-sighted about applying new techniques to personnel administration.

Each municipality has its own personnel administrative committee with very little authority and under the strong control of the poorly qualified persons of the provincial committee.

Personnel administration at the Bangkok Municipality is almost unworkable and hampered by red tape, because of a lack of authority. Furthermore, and even more important at the personnel division level, Bangkok Municipality does not have a qualified staff to perform this function.

The writer is of the opinion that these problems can be solved by having a special law or regulation concerning personnel administration for the Bangkok Municipality. This should be done by first examining the present operation empirically and honestly. The problem of a lack of qualified staff in the personnel division should be solved by appointing person with education in the field of personnel administration or related areas.

คำนำ

การที่ผู้เขียนได้เลือกเรื่อง "การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ" เป็นหัวข้อเขียนวิทยานิพนธ์ เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ทางการปกครองนี้ ก็เพราะว่าผู้เขียนเป็นพนักงานเทศบาลในสังกัดกองการเจ้าหน้าที่ เทศบาลนครกรุงเทพ จึงได้ศึกษาเรื่องที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานเจ้าสังกัดด้วยประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง เพราะผู้เขียนเชื่อว่า การพัฒนาเทศบาลในประเทศไทยให้บรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการนั้น ควรจะเริ่มที่การให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาลที่มีคุณภาพสูง เมื่อเทศบาลมีพนักงานเทศบาลที่มีคุณภาพสูงก็จะปฏิบัติงานเทศบาลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เมื่อประชาชนเห็นว่าเทศบาลปฏิบัติงานโดยยึดถือข้อมมีศรัทธาในเทศบาล และจะช่วยให้เทศบาลบรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการในที่สุด

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือในทางต่าง ๆ จากหลายท่านด้วยกัน โดยเฉพาะ ท่านผู้อำนวยการศาสตราจารย์ ดร.จุมพล สุวสีถียากร รองเลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัยด้วยความเต็มใจ ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าหลายประการ กับทั้งได้ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด คงเหลือ ไร้อคติ หัวหนาแน่น ปีกอบรม กองการเจ้าหน้าที่ เทศบาลนครกรุงเทพ ที่ได้กรุณาตรวจแก้ไขให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเจ้าหน้าที่หลายท่านในกองการเจ้าหน้าที่ กองกลาง กองงบประมาณ กองบัญชีและพัสดุ และกองทะเบียนและสถิติ เทศบาลนครกรุงเทพ ที่ได้ให้ความสะดวกในการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ

ในการจัดพิมพ์ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก คุณหญิงเยาว์ แดงเกษม ตรีวิชัย เปรมศรี และคุณเกษม สิริโต

ผู้เขียนรู้สึกสำนึกในบุญคุณของทุกท่าน ที่ได้มีส่วนให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอขอบทุกท่านผู้มีพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

ตลอด จริญญาวัฒน์
สิงหาคม ๒๕๑๔

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กัำนำ	ข
สารบัญตาราง	ง
สารบัญแผนภูมิ	ท
บทนำ	๑
ความสำคัญของ เรื่อง	๑
วัตถุประสงค์และขอบ เขต	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
วิธีการวิจัย	๕
เค้าโครงวิทยานิพนธ์	๖
บทที่ ๑ การขยายตัวของเทศบาลนคร กรุงเทพฯ	๗
การ เติบโตของภาระ หน้าที่ของ เทศบาลนคร กรุงเทพฯ	๘
การ เติบโตของจำนวนประชากร	๘
การ ขยาย เขต เทศบาล	๑๐
การขยายตัวของหน่วยงาน	๑๑
การขยายตัวทางค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	๑๔
การ เติบโตจำนวนของพนักงานเทศบาล	๒๐
บทที่ ๒ หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคล	๒๔
หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของ เทศบาลนคร กรุงเทพฯ	๒๔
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล	๒๖

	หน้า
คณะกรรมการวิสามัญที่ปฏิบัติภารกิจตามมติ ก.ต. มอบหมาย	๓๔
คณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัดเพชรบูรณ์	๓๘
คณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาลนครกรุงเทพ	๔๓
กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดเทศบาล	๔๔
หน่วยงานอื่น ๆ ของเทศบาล	๕๒
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานบริหารงานบุคคล	๕๓
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่กำหนดโดย-	
พร.ราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล	๕๔
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานบริหารงานบุคคลภายในของ-	
เทศบาลนครกรุงเทพ	๕๖
ความสัมพันธ์ระหว่างกองการเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานบริหารงาน-	
บุคคลที่กำหนดโดยพร.ราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล	๕๗
สรุปและขอคิดเห็น	๕๗
บทที่ ๓ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนและการเลือกสรรพนักงานเทศบาล	๕๘
ส่วนที่ ๑ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน	๕๘
แนวความคิดในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง	๖๐
แนวความคิดในเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือน	๖๓
หลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล	๖๗
๑. ปริมาณและคุณภาพของงาน	๖๗
๒. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง	๗๐
๓. ส่วนการบริหารของเทศบาล	๗๐
๔. งบประมาณ	๗๓

	หน้า
ส่วนที่ ๒ การเลือกสรรพนักงานเทศบาล	๗๖
คุณสมบัติทั่วไปของพนักงานเทศบาล	๗๖
การสรรหาและการเลือก	๗๘
๑. การสอบคัดเลือก	๘๑
การสอบคัดเลือกในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล	๘๑
การสอบคัดเลือกในอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ท. จังหวัด	๘๔
๒. การสอบแข่งขัน	๑๐๐
๓. การคัดเลือก	๑๐๗
๔. การรับโอนพนักงานเทศบาล	๑๐๘
๕. การรับโอนข้าราชการพลเรือน	๑๐๘
๖. การชอกลับเข้าเป็นพนักงานเทศบาล	๑๑๐
การทดลองปฏิบัติงาน	๑๑๒
สรุปและขอคิดเห็น	๑๑๗
บทที่ ๔ การบริหารงานบุคคลระหว่างเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ	๑๒๓
ส่วนที่ ๑ การพัฒนาพนักงานเทศบาลและการปฏิบัติ	๑๒๓
การฝึกอบรมพนักงานเทศบาล	๑๒๔
การปฐมนิเทศ	๑๒๗
การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะ	๑๓๔
การฝึกอบรมหัวหน้างาน	๑๔๐
การให้พนักงานเทศบาลไปปฏิบัติงาน หรือประชุม ณ ต่างประเทศ	๑๔๔
การให้พนักงานเทศบาลไปศึกษาเพิ่มเติม	๑๔๕
การปฏิบัติ	๑๔๗

ส่วนที่ ๒ การเลื่อนเงินเดือนและการเลื่อนขั้น	๑๔๘
การเลื่อนเงินเดือน	๑๔๘
คุณสมบัติของผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือน	๑๔๘
การเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๕๐
การเลื่อนอันดับเงินเดือน	๑๕๒
ระยะเวลาดำเนินการในการเลื่อนเงินเดือน	๑๕๓
การเลื่อนชั้น	๑๕๔
การเลื่อนพนักงานเทศบาลชั้นจัตวาเป็นชั้นตรี	๑๕๖
การเลื่อนพนักงานเทศบาลชั้นตรีเป็นชั้นโท	๑๕๗
การเลื่อนพนักงานเทศบาลชั้นโทเป็นชั้นเอก	๑๖๐
การเลื่อนพนักงานเทศบาลชั้นเอกเป็นระดับพิเศษ	๑๖๐
ส่วนที่ ๓ การย้าย การโอน วินัยและการลงโทษ และการออกจากงาน	๑๖๑
การย้าย	๑๖๑
การโอน	๑๖๒
วินัยและการลงโทษ	๑๖๓
การออกจากงาน	๑๗๒
สรุปและขอคิดเห็น	๑๗๖
บทที่ ๕ การให้ประโยชน์แก่กุลแหวพนักงานเทศบาล	๑๘๐
ประโยชน์แก่กุลในฐานะเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ	๑๘๑
ประโยชน์แก่กุลที่จัดให้แกพนักงานเทศบาลตามกฎหมาย	๑๘๑
การให้บำเหน็จบำนาญ	๑๘๑
ประโยชน์แก่กุลที่จัดให้แกพนักงานเทศบาลโดยมีระเบียบกำหนดไว้	๑๘๗
การชวยเหลือการศึกษามวล	๑๘๗
การชวยเหลือเกี่ยวแกการศึกษารองบุตร	๑๘๘

การช่วยเหลือค่านายหน้าเงินปัน	๑๕๖
การช่วยเหลือพนักงานเดินมาซื้อสิ่งแก่กรวม	๑๕๘
การให้ค่าชดเชยงานโดยมีเงินเดือนระหว่างลา	๑๕๘
การให้ส่วนชดเชยโดยสารพัด	๑๕๙
ประโยชน์แก่บุคคลที่เพิ่มมาของกรุงเทพมหานคร	๑๕๙
กรณีส่งพนักงานเพิกษา	๑๕๙
กรณีประจำตำแหน่ง	๑๖๒
การตรวจรักษาสุขภาพ	๑๖๘
ห้องสมุด	๑๖๘
สโมสร	๑๖๘
ประโยชน์แก่บุคคลจากสวัสดิการพนักงานเทศบาลนครกรุงเทพ	๑๖๘
การให้เงินปัน	๒๐๐
การให้ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง	๒๐๒
การให้ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างรักษาพยาบาล	๒๐๓
การให้ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างกรณีอื่น	๒๐๔
การให้ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างกรณีอื่น	๒๐๕
การลดวันและค่าให้ประโยชน์แก่บุคคล	๒๐๕
สรุปและข้อคิดเห็น	๒๐๖
บทที่ ๖ สรุปและเสนอแนะ	๖๑๐
ภาคผนวก	๒๑๘
ประวัติผู้เขียน	๒๑๙

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๑ - ๑	๒๑
๒ - ๑	๒๔
๒ - ๒	๓๘
๒ - ๓	๔๕
๒ - ๔	๕๑
๓ - ๑	๖๕
๓ - ๒	๗๒
๓ - ๓	๗๕
๓ - ๔	๘๔
๓ - ๕	๘๓
๓ - ๖	๑๑๖
๓ - ๗	๑๒๐
๔ - ๑	๑๓๑

ตารางที่ ๑		หน้า
๔ - ๒	แสดงระยะเวลาระหว่างการบรรจุทดลองปฏิบัติงานกับการจัดปฐมนิเทศ	๑๒๒
๔ - ๓	แสดงสถิติจำนวนพนักงานเทศบาลสามัญที่โอนไปจากเทศบาลนครกรุงเทพ	๑๒๓
๔ - ๔	แสดงสถิติการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลสามัญ	๑๒๐
๔ - ๕	แสดงสถิติจำนวนและเพศของพนักงานเทศบาลสามัญที่ลาออกจากงาน	๑๒๔
๕ - ๑	แสดงสถิติจำนวนเงินที่เทศบาลนครกรุงเทพจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญพนักงานเทศบาลและสมทบเขากองทุน ฯ	๑๘๒
๕ - ๒	แสดงจำนวนรายจ่ายจริง เป็นค่ารักษาพยาบาลแก่พนักงานเทศบาล	๑๘๔
๕ - ๓	แสดงจำนวนรายจ่ายจริง เก็บวแกการศึกษาของบุตรพนักงานเทศบาล	๑๘๒
๕ - ๔	แสดงจำนวนเงินช่วยเหลือค่าภาษีเงินได้แก่พนักงานเทศบาลแต่ละลูกจ้างประจำ	๑๘๓
๕ - ๕	แสดงจำนวนเงินที่จ่ายจริงช่วยเหลือพนักงานเทศบาลที่ถึงแก่กรรม	๑๘๔
๕ - ๖	แสดงจำนวนเงินที่สวัสดิการ ฯ ได้ให้สมาชิกอื่น	๒๐๑
๕ - ๗	แสดงจำนวนเงินช่วยเหลือที่สวัสดิการ ฯ ได้ให้แก่สมาชิกในการคลอดบุตร	๒๐๒
๕ - ๘	แสดงจำนวนเงินช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลที่สวัสดิการ ฯ ได้ให้แก่สมาชิก	๒๐๓
๕ - ๙	แสดงจำนวนเงินที่สวัสดิการ ฯ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่ถึงแก่กรรม	๒๐๔
๕ - ๑๐	แสดงจำนวนเงินช่วยเหลือที่สวัสดิการ ฯ ได้ให้แก่สมาชิกที่ประสงค์ขี้นหรือลาพัก	๒๐๕
๕ - ๑๑	แสดงรายจ่ายจริง เป็นประโยชน์เกื้อกูลที่เป็นเงินที่เทศบาลนครกรุงเทพให้แก่พนักงานเทศบาล	๒๐๗

สารบัญแนวมุขี

แนวมุขี		หน้า
๑ - ๑	แสดงสถิติจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๕๑๒	๕
๑ - ๒	แสดงการแบ่งส่วนงานของเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๓	๑๔
๑ - ๓	แสดงสถิติรายจ่ายจริงประจำปีของเทศบาลนครกรุงเทพ	๑๕

ความสำคัญของเรื่อง

เทศบาลนครกรุงเทพเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่เหมือนเทศบาลนครอื่น ๆ และมีฐานะทางกฎหมายเหมือนเทศบาลอื่น ๆ อย่างไรก็ตามเทศบาลนครกรุงเทพมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากเทศบาลอื่นหลายประการกล่าวคือ ประการแรก เทศบาลนครกรุงเทพเป็นที่ตั้งเมืองหลวง อันเป็นศูนย์กลางของการบริหารประเทศ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคม การศึกษา อุตสาหกรรม การพาณิชย์ และวัฒนธรรมด้วย ประการที่สอง เป็นเทศบาลที่มีอาณาเขตกว้างขวางที่สุด คือปัจจุบันครอบคลุมเนื้อที่ถึง ๒๖๔.๘๖๗ ตารางกิโลเมตร และประการที่สาม ปัจจุบันมีประชากรอาศัยอยู่ในอาณาเขตเทศบาล ประชากรซึ่งอาศัยอยู่ในเทศบาลอีก ๑๑๔ แห่งรวมกัน หรือเท่ากับ ๕ % ของประชากรทั้งประเทศ และการเพิ่มขึ้นของประชากร เป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าเทศบาลอื่น ๆ ด้วย

การที่เทศบาลนครกรุงเทพมีลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงทำให้เทศบาลนครกรุงเทพเป็นเทศบาลที่มีความสำคัญที่สุดจนถือกันว่าเป็น "เทศบาลตัวอย่าง" ของระบบเทศบาลของประเทศไทย¹ และเป็นเทศบาลที่มหัศจรรย์และความรับผิดชอบมากที่สุดด้วย

การจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ เพื่อสอนประชาชนให้เข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง กับเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง²

¹ กระทรวงมหาดไทย. รายงานกิจการของเทศบาลประจำปี พ.ศ. ๒๔๕๐ (พระนคร, โรงพิมพ์บริษัทสมเกียรติ, ๒๔๕๐) หน้า ๑๐๓๓

² อมร รักษาสิทธิ์ เทศบาลเพื่อการพัฒนา (พระนคร, โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๐๕) หน้า ๔

สามัคคีประสงคฺปร การแรกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๑๑ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมีประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพเพียง ๒๑.๒ %³ จึงยังกล่าวไม่ได้ว่าเทศบาลนครกรุงเทพได้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงคฺปร การแรกแล้ว สำหรับวัตถุประสงค์ประสงคฺปร การหลังคือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย (from cradle to the grave) นั้น เทศบาลต้องดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายให้ ซึ่งในระยะต่อมารัฐบาลได้พยายามปรับปรุงสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกของเทศบาลนครกรุงเทพมากขึ้น ดังเห็นได้จากเหตุผลในการสรรพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า

"เนื่องจากความปกติเทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนคร แต่เดิมมีความจำเป็นในการควบคุมดูแลการบริหารงานอันเป็นที่ตั้งของนครหลวง เพราะมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นและมีรายได้มาก เทศบาลนครมีฐานะเทียบเท่าเทศบาลเมือง ถ้าจะอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การควบคุมก็จะไม่ได้สัมพันธ์กับความสำคัญของเทศบาลและทำให้งานล่าช้า..."⁴

และเหตุผลในการสรรพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ มีว่า

"เนื่องจากการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีในขณะนี้ต้องการความรวดเร็วและการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งนี้นโยบายในการบริหารในเขตจังหวัดนครและจังหวัด

³ สำนักงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี ผลงานของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รอบปีที่ ๕ ของรัฐบาล, (พระนคร, สหกรณ์ช่างสงเคราะห์ประเทศไทยจำกัดสินใจ แผนกการพิมพ์, ๒๕๑๑) หน้า ๒๒๓

⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๒๐ (๒๒ กันยายน ๒๕๕๖) หน้า ๑๑๓๒

ชนบุรีก็ได้มีการพิจารณาจัดเป็นรูปการปกครองนครหลวงอยู่แล้ว...⁵

การที่เทศบาลนครกรุง เทพจะปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ ประสงค์ประการหลัง ได้อย่างสมบูรณ์แล
ไหนนัยยอมขึ้นอยู่กับความพร้อมเพรียงในด้านปริมาณและคุณภาพของปัจจัยในการบริหาร อันได้แก่
คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management)
อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้เป็นที่ปรากฏชัดเจนพอควรว่า เทศบาลยังไม่สามารถดึงทุกคนที่มีความ
สามารถเข้าทำงานได้เท่าที่ควรจะเป็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถจะแข่งขันดึงผู้คนไปทำงาน
ได้พอหักเหียบกับข้าราชการพลเรือนของรัฐ และที่ปลัดเทศบาลนครกรุง เทพคนปัจจุบันเคยกล่าวไว้
ในการประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทยว่า "อุปสรรคสำคัญยิ่งยวดของการบริหารงาน
เทศบาลสิ่งนั้นคือ "คน" การที่บอกว่า "คน" เป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารของเทศบาลนั้น ไม่ได้
หมายความว่าเราไม่มีคน ปริมาณคนนั้นเรามี แต่เราขาดคุณภาพของคนที่จะทำงานในเทศบาล"⁷
และยังได้เน้นถึงความสำคัญของคุณลักษณะงานไว้ว่า

"...จริงอยู่อุปสรรคอื่น ๆ เป็นคนว่า เราไม่มีงบประมาณ มีเงินไม่พอจะใช้
หรือว่า เรามีระเบียบข้อบังคับกฎหมายที่จะรั้งรั้งตราเรา แลอย่าลืมว่า ถ้าเรามี
คนที่ทำงานในเทศบาล เราอาจจะใช้เงินบาทหนึ่งให้มันผลา หรือว่าให้เกิดคุณค่า
สักสิบบาทก็ได้ หรือว่าเราอาจจะไม่มีกฎหมายที่รัดกุมถึงขนาด เราอาจยังไม่ระเบียบ

5 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยบทบัญญัติให้เทศบาลนครกรุง เทพและเทศบาลนครชนบุรีอยู่ในความควบคุม
ดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๑๑๓ (๑๐ ธันวาคม
๒๕๐๒) หน้า ๓

6 ศำวรง ลัทธพิพัฒน์, "พนักงานส่วนท้องถิ่น" บทความและรายงานสืบมาทางวิชาการ เกี่ยว
กับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร, โรงพิมพ์ของสมาคมศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๕) หน้า ๕๔

7 บันทึกรา สุประชาตชนันท์, บันทึกการประชุมอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง การบริหารงานของ
เทศบาล ในการประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๒ ณ วิทยาลัยเทคนิคภาคใต้
จังหวัดสงขลา, วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๐๔ เวลา ๑๐.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. (โรเพียว) หน้า ๒

ที่ได้แก้ไขปรับปรุงถึงขนาด แต่ว่าคนก็ยังสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมาย
และระเบียบมากนัก..."⁸

เมื่อปัญหาในการบริหารงานเทศบาลประการหนึ่งอยู่ที่จับบุคคลดังกล่าวแล้ว จึงน่าจะมีการวิจัยให้
ทราบแน่ชัดว่าการบริหารงานบุคคลที่เทศบาลต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ โดยเฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพฯ
ซึ่งเป็น "เทศบาลตัวอย่าง" มีลักษณะเป็นอย่างไร มีข้อบกพร่องอันควรแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้เพื่อหาวิธี
การให้เทศบาลได้มีพนักงานเทศบาลที่พร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อจะได้ช่วยบริการให้ท้องถิ่น
ได้มากประเภท กว้างขวางและด้วยคุณภาพที่สูงยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นเครื่องดึงดูดความสนใจประชาชนให้
มาสนใจเทศบาลมากยิ่งขึ้นอันเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการแรกของการจัดตั้งเทศบาล
อีกด้วย

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ในการวิจัยเรื่องการบริหารบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ นี้ ผู้เขียนได้วางวัตถุประสงค์ใน
การวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาหน่วยงานการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ และหน่วยงานบุคคล
ที่เกี่ยวข้องว่ามีลักษณะการบริหารงาน หน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร และโดยเฉพาะในแง่การจัด
องค์การและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น
๒. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงของกระบวนการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ใน
ปัจจุบันว่าถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่
๓. เพื่อเสนอแนะนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารงานบุคคล
เทศบาลนครกรุงเทพฯ

⁸
เรื่องเดียวกัน , หน้า ๓

ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตเฉพาะการบริหารงานบุคคลตั้งแต่จัดตั้ง เทศบาลนครกรุงเทพจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๓ และเจาะจงเฉพาะการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเทศบาลสามัญเท่านั้น ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า พนักงานเทศบาลสามัญมีลักษณะเป็นระบบอาชีพ (career system) มีความมั่นคงและมีความผูกพันกับเทศบาลนครกรุงเทพอย่างจริงจังในการปฏิบัติงาน ลักษณะดังกล่าว ย่อมต่างจากพนักงานเทศบาลวิสามัญและลูกจ้าง ซึ่งมีลักษณะที่เป็นระบบอาชีพและความผูกพันกับเทศบาลนครกรุงเทพเป็นการชั่วคราว ยิ่งกว่านั้นยังมีวิธีการบริหารบุคคลแตกต่างออกไปบางส่วนด้วย ซึ่งในวิชาบริหารนั้นจะไม่ครอบคลุมถึง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- นอกจากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาสำหรับปริญญาโทแล้ว คาดว่าผลวิจัยนี้มี
- ๑. จะเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับเทศบาลนครกรุงเทพ ที่จะนำไปใช้แก้ไขปรับปรุงการบริหารงานบุคคลใหม่ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ๒. จะเป็นประโยชน์สำหรับเทศบาลอื่น ๆ ที่จะนำไปประกอบการความคิดเห็นในการวางแผนแก้ไขการบริหารงานบุคคลต่อไป
- ๓. จะเป็นการเพิ่มเอกสารวิชาการทั้งในวิชาการปกครองท้องถิ่นและวิชาการบริหารงานบุคคล

บุคคล

วิธีดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ส่วนใหญ่ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร (Documentary Research) โดยได้ค้นคว้าจากหนังสือวารสาร เอกสารเผยแพร่ กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องของการบริหารบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพเท่าที่ผู้เขียนสามารถหาได้จากห้องสมุดต่าง ๆ นอกจากนั้นผู้เขียนยังได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บางท่านที่เกี่ยวข้องของแต่ละแบบสอบถามแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในบางกรณี เพื่อหาข้อเท็จจริงบางประการมาประกอบการอีกส่วนหนึ่งด้วย

เค้าโครงวิทยานิพนธ์

นอกจากหน้าที่กล่าวมาแล้ว การเสนอเรื่องในลำดับต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นไป
ดังนี้

บทที่ ๑ เป็นการเสนอเรื่องราวทั่วไปของเทศบาลนครกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่การจัดตั้ง
การขยายตัวของภาระหน้าที่และการขยายตัวของปัจจัยในการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายที่จะสรุปเพื่อ
ความสะดวกในการที่จะทำความเข้าใจเนื้อหาของบทต่อไปนี้

บทที่ ๒ เป็นเรื่องราวของหน่วยงานซึ่งหน้าที่บริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ ใน
ในการศึกษาบทนี้โดยเน้นในเรื่ององค์ประกอบของหน่วยงาน อำนาจของแต่ละหน่วยงานและความ
สัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน พร้อมกับชี้ให้เห็นขอบเขตของและบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ที่ปรากฏ

บทที่ ๓ เป็นการพิจารณาถึงพื้นฐานของงานบุคคลคือการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาล
พิจารณาถึงการกำหนดอัตราเงินเดือนและพิจารณาการบริหารงานบุคคลก่อนที่บุคคลจะมีฐานะเป็นพนักงาน
เทศบาลสามัญคือการเลือกสรรพนักงานเทศบาลว่าเป็นไปโดยเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

บทที่ ๔ เป็นการพิจารณาการบริหารงานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับพนักงานเทศบาลสามัญทั้งหมด
โดยพิจารณาเรื่องการพัฒนาพนักงานเทศบาล การปรับวุฒิ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนชั้น การย้าย
การโอน วินัยและการลงโทษ และการออกจากงาน ว่า เป็นไปโดยเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ แต่ไม่
รวมถึงเรื่องประโยชน์เกื้อกูลซึ่งได้แยกออกไปพิจารณาทางด้านที่เป็นบทที่ ๕

บทที่ ๕ เป็นการพิจารณาเรื่องประโยชน์เกื้อกูลของพนักงานเทศบาลซึ่งได้แก่ผลประโยชน์
อย่างอื่นที่พนักงานเทศบาลได้รับนอกเหนือจากเงินเดือนว่ามีอะไรบ้าง มีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

บทที่ ๖ เป็นการสรุปปัญหาในบทก่อน ๆ ทั้งหมดมาพิจารณาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา
ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น.