

รูปแบบการปกครองระบอบเผด็จการ (คำแปล)

ประวัติความเป็นมาในการปกครองระบอบเผด็จการ

การปกครองระบอบเผด็จการนั้นได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ ตั้งแต่ครั้งโบราณจนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นขึ้นใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นมาจนถึงปัจจุบัน จากหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในหนังสืออนุสรณ์ 60 ปีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระยามหาอำมาตยาธิบดี เขียนไว้ในเรื่อง การปกครองฝ่ายพลเรือน¹ ความว่า ในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้เสด็จพระราชดำเนินไปที่เกาะสีชัง โดยมีสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพตามเสด็จไปด้วย ทรงร่วมกันปรึกษาและดำริว่า² การจัดระเบียบวิธีการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือมาแต่เดิมนั้นได้เสื่อมลงลงเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อให้เกิดความบกพร่องมาจากการปกครองชั้นหมู่บ้าน ตั้งแต่โบราณมา ตามพระราชกำหนดว่า กฎที่ 12 ได้มีความบังคับว่า "ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเอาคนที่ชื่อดีที่มีคนตั้งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับมีวิชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจทุกบ้านทุกอำเภอ" และในพระราชกำหนดฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ

¹ สุธรรม วงศ์โกยหวัง, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2520), หน้า 1-3

² จักรกฤษณ์ ทัศนิตถุการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506) หน้า 95-99

ผู้ใหญ่วัยหลายเรื่องหลายประการ แต่ในระยะต่อมา หัวเมืองต่าง ๆ ไกลละเลย ไม่ปฏิบัติตามความในพระราชกำหนดนี้ จนกระทั่งแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อม สูดหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่พนักงานปกครองชั้นตำบล ที่เรียกว่า กำนัน เป็นแบบแผนการปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิรูปราชการของกำนัน พลอยเสื่อมไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นผู้เป็นตาในในระงที่ ครั้นจะทำการด้วย ตนเอง ก็ไม่สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ทั่วถึงได้ เพราะเขครั่งที่ ภายใต้นตำบล ๆ หนึ่งกว้างขวางมากเกินกำลังคน ๆ เดียวที่จะปกครอง อาทิเช่น จำนวนพลเมืองแต่ละตำบลก็ไม่ต่ำกว่าพันคน หมู่บ้านที่มีอยู่หลายหมู่บ้านก็อยู่ในระยะห่าง ๆ กัน

ชลบทพระองค์เช่นนี้จะคงได้รับการแก้ไขและคิดเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศบาล เพราะแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและ ตำบลนี้ ถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในกิจการปกครองมากเมื่อเสด็จไปต่างประเทศหลายครั้งหลายคราว ทำให้พระองค์ทรงพระราชดำริเห็นเป็นโอกาสเหมาะที่จะเริ่มจัดให้มีแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบลนี้ เป็นจุดเริ่มต้นและการสาธิตของการยอมรับความคิดเห็นแนวใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า "ระบอบประชาธิปไตย" เข้ามาใช้ภายในประเทศไทย พระราชดำรินี้ได้แก่ การให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันกันเอง

เหตุผลสำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร อันจะเป็นจุดสนับสนุนแนวความคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น นี้สมเด็จพระบรมราชาธิบดีทรงชี้ให้เห็นก็คือว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของการจัดหาผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนี้ก็คือที่จะได้มีการสรรหาคนที่มีความดีในหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความยุติธรรมมากที่สุด และการนั้นควรจะสำเร็จได้ก็ถ้าหมายให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินกันเอง เพราะ

...ใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้น ย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้คนที่อื่น อีกประการหนึ่ง ที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน ตามใจสมัครเช่นนี้

ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดีจริง ๆ เพราะผู้ใหญ่นั้นมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับข้าราชการ
จึงเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรก็ย่อมจะไม่ได้รับความยุติธรรม
ความควรหรือจะต้องรับความเดือดร้อนเพราะเลือกคนผิดนั้นฝ่ายข้างผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่ บ้าน
นั้นเล่า เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับข้าราชการแล้ว
ด้วยคามนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือก
สรรให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่ในบ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด
ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้...

สิ่งหนึ่งนั้นว่าเป็นพระราชดำริที่สำคัญมากในทางการปกครองของพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการแสดงออกซึ่งพระราโชบายที่มุ่งส่งเสริมความสุขแก่ข้า
ไต่ฝ่าละอองธุลีพระบาทอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการที่ทรงดำริไว้เช่นนี้จะ
เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก แต่เพราะเหตุว่าประชากรตาม
หัวเมืองต่าง ๆ ยังคอยความทุกข์ความสามารถ มีการศึกษาน้อย จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบปรปักษ์เสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย ทรงมีความห่วงใยในการที่จะต้องเผชิญกับปัญหา เช่นที่กล่าว จึงได้ทรงดำริ
ให้มีการทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นตัวอย่างสักแห่งหนึ่งให้คนหาข้อบกพร่องและ
ประสบการณ์ สถานที่ซึ่งทรงกำหนดได้แก่ บ้านเกาะ บางปะอิน อันเป็นท้องที่บริเวณ
พระราชวังบางปะอิน และเป็นท้องที่ที่เจ้าหน้าที่พอจะช่วยเหลือในการทดลองจัดสำเร็จ
โดยง่าย เสด็จในกรมทรงมอบให้ หลวงเทพาจิวิจารย์ (เส็ง วิรยศิริ) เป็นผู้รับหน้าที่
ไปจัดการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน ตามแนวความคิดนี้

หลวงเทพาจิวิจารย์ได้เดินทางไปจัดการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่
ดังกล่าวและประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายเป็นอันมาก จนได้รับคำชมเชยจากสมเด็จพระ
กรมพระยาบำราบปรปักษ์ มีใจความตอนหนึ่งว่า ผลงานนี้จะ "

แก้ตัวหลวงเทพาจิวิจารย์

การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้มีสาระสำคัญที่นับว่า
เป็นประโยชน์แก่การศึกษาเป็นอันมาก ดังที่จะได้ศึกษาข้อบกพร่องจากรายงานของ
หลวงเทพาจิวิจารย์ที่ได้มีมากราบทูลต่อเสด็จในกรมองค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 ดังนี้

...การที่จะจัดใหม่คราวนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรพยายาม
 จัดอนุโลมให้ละย้ายคล้ายสิ่งดีของเก่าเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะเป็น
 ประโยชน์มากกว่า เพราะราษฎรและคนชั้นเก่า ๆ อาจจะไม่เข้าใจกันทีเดียว จะทำให้สะดวก
 แก่การปกครองและคงพลระหับเพราะทราบด้วยเกล้าฯ อยู่ว่าทรงโปรดของเก่า ๆ
 วันตั้งคนที่ออกไปจัดการ ข้าพระพุทธเจ้าได้ขอให้ขุนวรภิกษิตสาร พ่วงพลฯ ผู้เป็น
 กรมการผู้ใหญ่ และเป็นนายแตรงตำลที่ระจัดใหม่อยู่แล้วไปกับข้าพระพุทธเจ้า และข้าพระ
 พุทธเจ้าออกไปจัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินเป็นครั้งแรกแล้วจัดทำคอกไปอย่างเฉียว
 กันในชั้นต้นทำมิใช่สามะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือ
 จัดการตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงคอกกันราว
 10 เจ้าของ ๆ หนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมา
 ประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของแล้วก็ให้มา
 รวมกัน ขอให้เลือกตั้งในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน...
 แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายเลือกตั้งออกไป
 ใหม่ตามทางราชการ

ส่วนคนที่จัดการเลือกตั้งกำนันนั้น หลวงเทศาภิบาลจึงว่า

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านใกล้เคียงสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้า
 ก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัด พระณคด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระ
 พุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้มาประชุมพร้อมกันแล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง
 ในหมู่ของเขาว่า ใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็น
 ควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น เมื่อตั้งเสร็จ
 แล้วข้าพระพุทธเจ้าได้สั่งให้ทุกกำนัน หวังคำนึงถึงมิชชาของหลวงพลฯ กรมการเก่าที่เขา
 ได้เคยบังคับมิชชากันมาแต่ก่อนแล้ว ให้ปกครองกันต่อไปตามเดิม จนกว่าจะได้รับตั้งประการ
 ใดต่อไป

การทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่หลวงเทศาภิบาลได้ปฏิบัติกระทำไป
 นี้มิได้สิ้นสุดแก่การเลือกตั้งตัวผู้บริหางานเท่านั้น จำเป็นจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่
 ตลอดจนผลประโยชน์ที่บุคคลเหล่านั้นที่จะได้รับไว้ให้ด้วย และโดยที่เป็นแต่เพียงการทดลอง
 หลวงเทศาภิบาลจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ชั่วคราว ดังนี้

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น
 ข. ประคับประคองการปกครองมณฑล
 ค. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำหนดเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้
 เว้นแต่ (1) ไม่ยอมตกลงกัน (2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่น ความปล้นฆ่ากันกัน
 มีบาดแผลถึงสาหัส กำหนดให้นำมาส่งหลวงพลตระลาการ นายแขวง ๆ จะได้อัดสิน
 วากล่าวเปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์
 หลวงพลตระลาการจึงบอกส่งกรุงเก่า

ปรากฏว่าการปฏิบัติในเรื่องการจัดการปกครองหมู่บ้านตำบลและการเลือก
 ตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ของหลวงเทศาภิบาลที่ได้อบรมทูลรายงานให้สมเด็จพระ
 พระยาคำรงราชานุภาพทราบทรงนั้น เป็นที่พอพระทัยยินดีเป็นอันมากให้ใช้แบบ
 อย่างการจัดหมู่บ้านตำบล และการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนดในท้องที่อื่น ๆ สืบต่อไป

การที่หลวงเทศาภิบาลไปดำเนินการจัดรูปการปกครองหมู่บ้านตำบล
 และจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำหนดโดยให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือก
 ตั้งกำหนด ในครั้งนั้นถือได้ว่าเป็นผู้วางรากฐานให้กำเนิดการปกครองท้องที่เป็น
 เริ่มแรก การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำหนดผู้ได้รับเลือกรู้สึกว่าเป็นผู้เกียรติและ
 ภาคภูมิใจ เพราะถูกเลือกด้วยความนิยมยินดีของราษฎรในที่ประชุมชนของผู้ได้รับ
 เลือกตั้ง อีกอย่างหนึ่งก็ยังมีพระภิกษุสงฆ์สวดชยันโตให้พร ชาวพุทธถือว่าเป็น
 ศิริมงคลแก่ตน เสมือนหนึ่งมีบรมโอสถมาชะโลมจิตใจให้ชุ่มชื่นและเกิดพลังทางจิต

ที่จะให้สำนักในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้บังเกิดผลดีต่อไป เป็นผลให้รูปการปกครองแบบผู้ใหญ่นบ้านและกำนัน เป็นหัวหน้าผู้ปกครองในหมู่บ้านและ ตำบลดำรงสืบติดต่อกันมาจนถึงทุกวันนี้ ผู้ใหญ่นบ้านและกำนันจึงมีบทบาทอันสำคัญในการ ปกครองท้องที่มาแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน เมื่อใดที่ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ไซ้ติดต่อกันมาเป็นเวลา 17 ปี จนถึง พ.ศ. 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรง พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ นับว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญใน การปกครองพระราชอาณาจักรอย่างหนึ่ง และทรงพระราชดำริเห็นว่าตั้งแต่ตรา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในปี พ.ศ. 2440 ไซ้บังคับมา วิธีการปกครอง พระราชอาณาจักรได้เปลี่ยนแปลงมาหลายอย่าง เห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงทรง พระกรุณาโปรดเกล้าให้แก้ไขพระราชบัญญัติ ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เดิม เป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457

ในระยะต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ครั้งสำคัญของประเทศ คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรระบอบสมบูรณา ญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แต่ พ.ร.บ.ลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ยังมีผลไซ้บังคับอยู่เช่นเดิม ผู้ปกครองในระดับหมู่บ้าน และตำบล อันได้แก่ ผู้ใหญ่นบ้านและกำนันก็ยังดำรงอยู่ต่อไปในการสร้างความเจริญ มาสู่ท้องถิ่นของตน จนกว่าสภาพของสังคมชนบทจะหายไป นั่นคือการที่ชนชั้นมาสู่ รูปการปกครองแบบเทศบาลนั่นเอง

จากการที่ประเทศไทยได้จัดรูปการบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็น 3 ส่วน¹ คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

¹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218. ราชกิจจานุเบกษาฉบับที่ เล่มที่ ลงวันที่ 29 กันยายน 2514

การปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบล สามารถที่จะจัดเข้าอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองคือผู้ใหญ่และกำนันอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอ

จากการวิเคราะห์ประวัติความเป็นมาของการปกครองระดับตำบลและตัวผู้ปกครองซึ่งหมายถึงกำนันนั้น ความจำเป็นของการจัดรูปแบบการปกครองระดับนี้ อยู่ที่ลักษณะของชุมชนที่รวมตัวกันอยู่นั้นมีลักษณะของสังคมชนบทที่ยังไม่มีการพัฒนาให้เจริญขึ้นมาจนเกินไป ดังนั้นจึงต้องมีการแต่งตั้งบุคคลขึ้นเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่จะนำข้าราชการไปทำความเข้าใจกับประชาชน และนำเรื่องความต้องการของประชาชนกลับมาสู่รัฐบาล ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่จะทรงพัฒนาการปกครองระดับนี้ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน

การปกครองระดับตำบลในเขตกรุงเทพมหานคร

การปกครองกรุงเทพมหานครได้มีการพัฒนามาโดยลำดับ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าการพัฒนาการปกครองกรุงเทพมหานครนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างในการบริหารประเทศ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีรูปแบบการปกครองในหลายระดับดังที่กล่าวมาแล้ว ถ้าจุดเริ่มต้นของการปกครองกรุงเทพมหานครมาจากการรวมตัวของจังหวัดพระนครและธนบุรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24

ในอดีตที่ผ่านมามีจังหวัดพระนครและธนบุรี จัดรูปแบบการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงกับกรมการปกครอง (กรมมหาดไทยในอดีต) เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ แบ่งพื้นที่ออกเป็นอำเภอต่าง ๆ ในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จังหวัดพระนครแบ่งอำเภอออกเป็น 2 ระดับ¹ คือ

¹ นายทองคอ กล้วยไม้ อ. อยุธยา, กรุงเทพมหานคร 2527 (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ม ไอ ซี ครีเอชั่น จำกัด พ.ศ. 2527) หน้า 36-39

1. อำเภอชั้นใน 8 อำเภอ คือ

- 1.1 อำเภอพระนคร
- 1.2 อำเภอนางเลิ้ง
- 1.3 อำเภอคูสิต
- 1.4 อำเภอสัมพันธวงศ์
- 1.5 อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย
- 1.6 อำเภอบางรัก
- 1.7 อำเภอประทุมวัน
- 1.8 อำเภอบ้านพระยา

2. อำเภอชั้นนอก 4 อำเภอ คือ

- 1.1 อำเภอบางซื่อ
- 1.2 อำเภอบางเขน
- 1.3 อำเภอบางกะปิ
- 1.4 อำเภอพระโขนง

จังหวัดธนบุรี แบ่งอำเภอออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. อำเภอชั้นใน 6 อำเภอ คือ

- 1.1 อำเภอบางพลัด
- 1.2 อำเภอบางกอกน้อย
- 1.3 อำเภอบางกอกใหญ่
- 1.4 อำเภอคลองสาน
- 1.5 อำเภอปทุมทศโล
- 1.6 อำเภอบางยี่เรือ

2. อำเภอชั้นนอก 3 อำเภอ คือ

- 2.1 อำเภอตลิ่งชัน
- 2.2 อำเภอภาษีเจริญ
- 2.3 อำเภอบางขุนเทียน

การปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรีในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เมื่อ พ.ศ. 2435 การปกครองอำเภอขึ้นในนั้นขึ้นตรงกับกระทรวงนครบาลและใช้
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับปกครองหัวเมืองโดยอนุโลมเช่นเดียว
กัน ยกเว้นการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอขึ้นใน ดังนั้นในส่วนของ
อำเภอขึ้นนอกคงใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่อย่างเต็มรูป นั่นคือมีการแบ่งเขต
อำเภอเป็นตำบลและหมู่บ้าน มีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างเช่นอำเภออื่น ๆ
ในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศขณะนั้น

การปกครองระดับตำบลของพื้นที่อำเภอขึ้นนอกของจังหวัดพระนครและ
ธนบุรี ได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติในสมัยนั้นโดยมี จอมพล
ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 พ.ศ. 2514
ปรับปรุงการปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรี ให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันตามข้อ 1
ของประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้จังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นจังหวัดเดี่ยวเรียกว่า
"นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" มีเขตพื้นที่ของจังหวัดพระนครและธนบุรีเดิม รวมทั้งเป็น
ราชการส่วนจังหวัดด้วย⁵ ในขณะเดียวกันคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่
25 ที่รวมราชการท้องถิ่นของทั้ง 2 จังหวัดให้เป็นรูปเดียวกัน คือ เทศบาลนคร
กรุงเทพและธนบุรี เป็น "เทศบาลนครหลวง"

จากการศึกษาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25 ดังกล่าว สามารถที่จะ
จะกำหนดฐานะของ "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ได้ดังนี้

1. ราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนของราชการส่วนจังหวัดตามระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน ที่มีพื้นที่ของ 2 จังหวัดรวมกัน
2. ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ "เทศบาลนครหลวง" ที่รวมกันของ
เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 144
ลงวันที่ 21 ธ.ค. 2514

ฉะนั้นจะเห็นว่าในเขตพื้นที่การปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี แบ่งเขตพื้นที่ออกเป็นอำเภอต่าง ๆ และตำบลตามเขตพื้นที่การปกครองของจังหวัดนครและธนบุรี ซึ่งสามารถแยกเขตพื้นที่อำเภอเป็น 2 ระดับ คือ

1. ในเขตเทศบาลนครหลวง
2. นอกเขตเทศบาลนครหลวง

การปกครองพื้นที่อำเภอภายในเขตเทศบาลนครหลวง ปกครองตามรูปแบบของ พ.ร.บ.ว่าด้วยกฎหมายเทศบาลทุกประการ รวมทั้งการประสานราชการ, การแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคได้แก่อำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลนคร อาทิเช่น เรื่องการปฏิบัติราชการตามระเบียบราชฎร เป็นต้น

การปกครองพื้นที่อำเภอนอกเขตเทศบาล ปกครองตามรูปแบบของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น : จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ถือหลักการตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ตามประกาศคณะปฏิวัติทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว มิได้กล่าวถึงการปกครองระดับตำบล และกำหนด ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองระดับตำบลไว้ แม้แต่น้อย แต่พอจะอนุมานได้ว่า

ตามข้อ 1 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 มีบัญญัติว่า ให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีฐานะเป็นจังหวัดตามราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นในส่วนของการปกครองระดับตำบล ก็ยังคงถือตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ทุกประการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงระเบียบบริหารการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจึงได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 มาบังคับใช้ โดยกำหนดว่า¹

¹นายจรัส รัชมีแพทย์, การบริหารราชการและการบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานคร., (กรุงเทพฯ: พ.จิระการพิมพ์, 2525), หน้า 60-66

1. ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 มีเขตพื้นที่ตามเขตชั้นที่ของนครหลวง กรุงเทพมหานคร
2. ให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขต และแต่ละเขตจะแบ่งออกเป็นแขวง มีผู้รับผิดชอบได้แก่ หัวหน้าเขตและหัวหน้าแขวงตามลำดับ ชั้นตรงคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าเขต
3. ในการกำหนดพื้นที่เป็นเขตนั้นให้หมายถึงเขตอำเภอเดิมและพื้นที่แขวงให้หมายถึงเขตตำบลเดิมที่มีอยู่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24, 25
4. ให้หัวหน้าแขวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
5. ในเขตพื้นที่อำเภอชั้นนอกให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสรวัดรกำนัน จนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิก นอกจากนี้ให้กำนันมีฐานะเป็นหัวหน้าแขวงเช่นเดียวกับหัวหน้าแขวงในเขตอำเภอชั้นใน จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 325 คังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะการปกครองที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ อาทิเช่น

1. การกำหนดชื่อเรียก "อำเภอ" เป็น "เขต" และเรียก "ตำบล" เป็น "แขวง"
2. กำหนดตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบเขต คือ หัวหน้าเขต ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เทศบาล และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ
3. กำหนดตำแหน่งผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบแขวง คือหัวหน้าแขวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กฎหมายกำหนด
4. กำหนดให้กำนันและตำแหน่งอื่น ๆ ในอำเภอชั้นนอกคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง แต่มิได้กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ไว้อย่างเช่นหัวหน้าแขวง ทั้งที่กำนันและหัวหน้าแขวงมีฐานะเป็นหัวหน้าแขวงเท่าเทียมกัน

5. ไม่มีเทศบาลระดับใดทั้งสิ้นในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร
 ดังนั้นบรรดาภาระหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งของอำเภอและเทศบาลจึงตกอยู่กับเขตทั้งสิ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 สภานิติบัญญัติในขณะนั้นได้ตรา พ.ร.บ.ระเบียบ
 บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้นบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2518
 สืบสนในฐานะของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335¹

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. ตามมาตรา 6 ได้กำหนดกรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมืองมีฐานะ
 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง

2. แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง อันได้แก่ เขต
 หมายถึง อำเภอ และแขวง หมายถึง ตำบล

3. ตามมาตรา 91 ให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
 แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานครอยู่ต่อไปจนกว่าจะมี
 ประกาศยกเลิกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษา หรือมีตำแหน่งของแขวงชั้นแทน

4. ตามมาตรา 15 ในเขตหนึ่ง ถ้าเป็นการสมควรอาจแบ่งเป็นแขวง
 ในแต่ละแขวงมีหัวหน้าแขวงคนหนึ่ง เป็นผู้ม้ออำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการ
 ในแขวงชั้นตรงต่อหัวหน้าเขต

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตและแขวง ให้ตราเป็นพระราช
 กฤษฎีกาและประกาศของกรุงเทพมหานครตามลำดับ และให้ประกาศในกรุงเทพ
 กิจจานุเบกษา

¹ รายละเอียด พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
 2518 เวียงตามมาตรา. ดูจากภาคผนวก.

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับนี้ มุ่งหวังที่จะพัฒนา
รูปแบบการปกครองให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้อาจจะเป็นผล
ต่อหนึ่งมาจากการพัฒนารูปแบบการปกครองประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น
ตามลำดับ ทั้งนี้จะเห็นได้จาก

1. การกำหนดฐานะไว้อย่างชัดเจน
2. การกำหนดรูปแบบของแขวงและตำแหน่งหัวหน้าชั้นแทนตำแหน่งกำนัน
ตามมาตรา 15 และมาตรา 91 ใ้ได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาพิจารณาในส่วนของการปกครองระดับแขวง (ตำบล) ตาม
พ.ร.บ. ฉบับนี้ นั้นเห็นได้ว่าการคงอยู่ของตำแหน่งกำนันในฐานะของผู้ปกครองแขวง
ในเขตชั้นนอกก็เพียงอยู่ในตำแหน่งเท่านั้น มิได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ไว้แต่อย่างใด
นอกจากนี้ตามมาตรา 15 ได้กำหนดให้หัวหน้าแขวงชั้นรับนิคมขอการปฏิบัติหน้าที่ใน
แต่ละ เขต ทั้งนี้เพื่อให้ทดแทนตำแหน่งกำนันที่จะต้องยกเลิกไปในที่สุด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์
ที่สำคัญข้อหนึ่งของการให้กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองของตนเองอย่างแท้จริง

ผลจากมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ กรุงเทพมหานครในขณะนั้น
ได้ประกาศจัดตั้งรูปแบบการปกครองระดับแขวงชั้นเพื่อให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง¹
ซึ่งได้แก่

1. ที่ทำการแขวงคลองเตย
2. ที่ทำการแขวงยานนาวา

ในปี พ.ศ. 2521 การปกครองระดับแขวงในเขตกรุงเทพมหานคร
สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. เขตกรุงเทพมหานครชั้นใน แบ่งการปกครองระดับแขวงออกตาม
มาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2518
2. เขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก แบ่งการปกครองระดับแขวงออกตาม
มาตรา 91 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน

¹ หมายเหตุข้อมูลการจัดตั้งที่ทำการแขวง กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัด
กรุงเทพมหานคร. ลว. 10 มี.ค. 2521.

จากการพิจารณารูปแบบการปกครองระดับแขวงตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้
ต้องการให้มีรูปแบบเดียวกันตามมาตรา 15 จึงได้กำหนดมาตรา 91 ในการยกเลิก
ตำแหน่งกำนันไว้และใช้มาตรา 15 บังคับแทน

ในปี พ.ศ. 2528 การพิจารณารูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ได้เจริญขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือ มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการบริหาร
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้นมาบังคับใช้

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
ได้กำหนดฐานะของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน

ตามมาตรา 6 ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการ
ส่วนท้องถิ่น จากบทบัญญัติมาตรานี้กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น
ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 อย่างแท้จริง

มาตรา 7 กำหนดให้กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่เป็นเขตและแขวงเช่นเดิม
ประกอบด้วยมาตรา 8 เขต หมายถึงอำเภอ และแขวง หมายถึงตำบล

ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 132 ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่
บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานครยังมีอยู่ต่อไป
ถ้าเขตใดหรือแขวงใดหมดความจำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานคร
ประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้นในราชกิจจานุเบกษา

จากการศึกษา พ.ร.บ. ฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ตาม พ.ร.บ. นี้ได้กำหนด
องค์กรรูปแบบใหม่ขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งได้แก่ สภาเขตและสมาชิกสภาเขต ซึ่งได้รับ
เลือกตั้งมาจากประชาชนในแต่ละแขวงของเขตให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่
ภายในสำนักงานเขต สมาชิกสภาเขตนั้นเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเท่ากับ
เป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง

จากการศึกษาประวัติการพัฒนาการปกครองกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีต
จนถึงปัจจุบัน ในส่วนของการปกครองระดับตำบลนั้นสามารถที่จะสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองระดับตำบลในรูปแบบของการเลือกตั้งกำนันในฐานะ
ผู้ปกครองตำบลนั้น ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่เริ่มเฉพาะในเขตอำเภอ
ชั้นนอกของจังหวัดพระนครและธนบุรี ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เป็นต้นมา

2. ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 กำหนดรูปแบบของการปกครอง
ระดับตำบลให้อย่างชัดเจน คือให้มีกำนันและหัวหน้าแขวงอยู่ในฐานะผู้ปกครองระดับ
ตำบลเท่ากัน โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าแขวงมีอำนาจของกำนันและ
ผู้ใหญ่บ้านโดยตรง แต่มิได้กำหนดอำนาจของกำนันไว้เพียงแต่ให้คงมีในตำแหน่งเท่านั้น

3. ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ 2518 กำหนดให้คงรูปของ
กำนันไว้ในตำแหน่งจนกว่าจะยกเลิกและให้มีตำแหน่งหัวหน้าแขวงแทน แต่มิได้กำหนด
เรื่องอำนาจและหน้าที่ของกำนันไว้

4. ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ 2528 ในบทเฉพาะกาล
ให้คงตำแหน่งกำนันเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และให้ยกเลิกตำแหน่งเมื่อหมดความจำเป็น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดตำแหน่งของการปกครองระดับตำบลอันได้แก่
ตำแหน่งกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานครนั้นจะลดความสำคัญของตำแหน่งไปทุกขณะตาม
ที่กฎหมายแต่ละฉบับบังคับไว้ จนถึงสภาวะปัจจุบัน กฎหมายเพียงกำหนดไว้ในบทเฉพาะ
กาล มาตรา 132 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายของ พ.ร.บ. ที่กำหนดให้กำนันมีอยู่เท่าที่
จำเป็นเท่านั้น

ปัจจุบันพื้นที่เขตการปกครองกรุงเทพมหานครได้แบ่งออกเป็น 24 เขต¹
แบ่งเป็นเขตชั้นใน 13 เขต และเขตชั้นนอก 11 เขต ดังนี้

เขตกรุงเทพมหานครชั้นในมี

1. เขตพระนคร
2. เขตปทุมวัน

¹ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร : ข้อมูลกรุงเทพมหานคร ฉบับย่อ
พ.ศ. 2528, หน้า 17.

3. เขตสัมพันธวงศ์
4. เขตบางรัก
5. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย
6. เขตยานนาวา
7. เขตดุสิต
8. เขตพญาไท
9. เขตห้วยขวาง
10. เขตบางกอกน้อย
11. เขตบางกอกใหญ่
12. เขตธนบุรี
13. เขตคลองสาน

เขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก มี

1. เขตพระโขนง
2. เขตบางเขน
3. เขตบางกะปิ
4. เขตมีนบุรี
5. เขตหนองจอก
6. เขตลาดกระบัง
7. เขตบางขุนเทียน
8. เขตคลองขันธ์
9. เขตภาษีเจริญ
10. เขตราษฎร์บูรณะ
11. เขตหนองแขม

ในจำนวน 11 เขต กรุงเทพมหานครชั้นนอกนั้น มีจำนวนกำนันปลัดครองพื้นที่ 66 คน ในจำนวน 11 แขวง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น¹

1. เขตพระโขนง มี 2 แขวง
 - 1.1 แขวงประเวศ
 - 1.2 แขวงคอกไม้

¹ ข้อมูลจากงานสถิติการเลือกตั้ง. กองการปกครองและทะเบียนสำนักปลัด กรุงเทพมหานคร

2. เขตบางเขน มี 8 แขวง

- 2.1 แขวงตลาดบางเขน
- 2.2 แขวงออเงิน
- 2.3 แขวงท่าแร้ง
- 2.4 แขวงอนุสาวรีย์
- 2.5 แขวงสายไหม
- 2.6 แขวงทุ่งสองห้อง
- 2.7 แขวงคลองถนน
- 2.8 แขวงสีกัน

3. เขตบางกะปิ มี 7 แขวง

- 3.1 แขวงจระเข้บัว
- 3.2 แขวงคลองกุ่ม
- 3.3 แขวงสะพานสูง
- 3.4 แขวงคันนายาว
- 3.5 แขวงลาดพร้าว
- 3.6 แขวงคลองจั่น
- 3.7 แขวงวังทองหลาง

4. เขตมีนบุรี มี 7 แขวง

- 4.1 แขวงมีนบุรี
- 4.2 แขวงบางชัน
- 4.3 แขวงทรายกองดิน
- 4.4 แขวงทรายกองดินใต้
- 4.5 แขวงสามวาตะวันออก
- 4.6 แขวงสามวาตะวันตก
- 4.7 แขวงแสนแสบ

5. เขตหนองจอก มี 8 แขวง

- 5.1 แขวงกระทุ่มราย
- 5.2 แขวงหนองจอก
- 5.3 แขวงคลองสิบสอง
- 5.4 แขวงโคกแฝด
- 5.5 แขวงลำผักชี
- 5.6 แขวงลำคอกบึง
- 5.7 แขวงคูฝั่งเหนือ
- 5.8 แขวงคลองสิบ

6. เขตลาดกระบัง มี 6 แขวง

- 6.1 แขวงลาดกระบัง
- 6.2 แขวงคลองสองต้นนุ่น
- 6.3 แขวงคลองสามประเวศ
- 6.4 แขวงลำปลาทิว
- 6.5 แขวงทับยาว
- 6.6 แขวงชุมทอง

7. เขตบางขุนเทียน มี 7 แขวง

- 7.1 แขวงบางมด
- 7.2 แขวงจอมทอง
- 7.3 แขวงแสมคำ
- 7.4 แขวงบางบอน
- 7.5 แขวงท่าข้าม
- 7.6 แขวงบางขุนเทียน

8. เขตคลองสาน มี 7 แขวง

- 8.1 แขวงคลองสาน
- 8.2 แขวงนิมพิ์
- 8.3 แขวงบางระมาด
- 8.4 แขวงบางพรหม

8.5 แขวางบางเรือกหนึ่ง

8.6 แขวางศาลาธรรมสพน์

8.7 แขวางทิวทัศน์

9. เขตภาษีเจริญ มี 8 แขวาง

9.1 แขวางบางหว้า

9.2 แขวางบางแค

9.3 แขวางบางแคเหนือ

9.4 แขวางบางควน

9.5 แขวางบางแวก

9.6 แขวางบางไผ่

9.7 แขวางบางจาก

9.8 แขวางคลองขวาง

10. เขตราษฎร์บูรณะ มี 4 แขวาง

10.1 แขวางราษฎร์บูรณะ

10.2 แขวางบางปะกอก

10.3 แขวางบางมด

10.4 แขวางทุ่งครุ

11. เขตหนองแขม มี 3 แขวาง

11.1 แขวางหนองแขม

11.2 แขวางหลักสอง

11.3 แขวางหนองค้างพูล

บทบาทหน้าที่ของกำนันในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก

บทบาทตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึงการกระทำที่
ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่¹

¹ พจนานุกรม. หน้า 464.

อำนาจหน้าที่ของกำนันตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึง มาตรา 44 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ 8 ประการ

1. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล
2. หน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เช่น การปฏิบัติให้เป็นไปตามหมายจับ หมายค้น เป็นต้น
3. หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับคนเดินทาง เช่น ให้ที่พักอาศัยแก่คนเดินทางตามสมควร หากผู้เดินทางมาในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ กำนันจะต้องช่วยจัดหาผู้นำทาง พร้อมทั้งจัดหาเสบียงอาหารให้แก่ผู้เดินทางตามสมควรอีกด้วย
4. หน้าที่ในการตรวจตราดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์
5. หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียน เช่น จัดทำทะเบียนคนเกิด คนตาย เป็นต้น
6. หน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจต่าง ๆ และการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่
7. หน้าที่ในการเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
8. หน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล

นอกจากอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 แล้ว กำนันยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และบทบาทอื่น ๆ อีกหลายประการ ทั้งนี้เพราะกำนันมีฐานะเป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่รองจากอำเภอและจังหวัด จึงเปรียบเสมือน "มือ-ไม้" หรือ "แขน-ขา" ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หากทางราชการมีงานหรือนโยบายอันใดก็จะมีการมอบหมายกันเป็นทอด ๆ จนในที่สุดก็จะเป็นหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ฉะนั้นกำนันจึงเป็นจุดรวมของความต้องการของราษฎรในตำบล หมู่บ้าน พบกับความต้องการทางราชการ¹ ดังนั้นมีผลทำให้ภาระหน้าที่และปริมาณงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนมาก ตามที่กระทรวง

¹ อาษา เมฆสวรรค์, "การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน" ในเอกสาร
การสอนรายวิชาการเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน หน่วยที่ 1-4, หน้า 137-
136 กรุงเทพฯ ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.

หมวด กรมต่าง ๆ มอบไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้¹

1. กระทรวงมหาดไทย

1.1 กรมการปกครอง

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย
3. การแจ้งความคดีอาญา
4. การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน
5. การตรวจตราหมู่บ้าน
6. การจัดทำและควบคุมบัญชีสัตว์ประจำคอก
7. การทำตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์
8. งานเกี่ยวกับทะเบียนครอบครัว
9. งานเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร
10. การควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์
11. การดูแลรักษาสาธารณสมบัติและที่ดินหวงห้าม
12. งานเกี่ยวกับสภาตำบล
13. การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่
14. การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน
15. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.2 กรมการพัฒนาชุมชน

1. การพัฒนาชุมชน
2. การพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน

¹ คำร่าง สุนทรสารทูล, : "หน่วยที่ 1 บทบาทและหน้าที่ของนักปกครอง
ท้องถิ่น" ในเอกสารการสอนรายวิชา บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบล.
หมู่บ้าน. หน่วยที่ 1-4. หน้า 1-49. กรุงเทพฯ: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาชีราช, 2523.

3. การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพเยาวชน
4. การพัฒนาสตรี
5. ศูนย์ส่งเสริมความรู้ประจำตำบล
6. การเสริมสร้างสาธารณสุขสมบัติ
7. การพัฒนาจิตใจ
8. งานอาสาพัฒนาชุมชน

1.3 กรมตำรวจ

1. การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย
2. การสืบสวนความเคลื่อนไหวต่าง ๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคง
3. การปราบปรามการพนัน
4. การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

1.4 กรมประชาสัมพันธ์

1. การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม
2. การสงเคราะห์ผู้พบนโศก
3. การติดตามความประพฤติของหญิงที่ผ่านการอบรมจากสถาน

พายุ เป็นต้น

ฝึกอาชีพที่ปากเกร็ด

4. การสงเคราะห์ชาวเขา
5. การช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ขาดคนอุปการะเลี้ยงดู

1.5 กรมที่ดิน

1. การสำรวจที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน
2. การรักษาดูแลแนวเขตที่ดินสาธารณะ
3. การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน
4. การรังวัด ชันสูตรที่ดินในการทำนิติกรรมต่าง ๆ
5. การตรวจสอบที่ดินในโฉนดตราจอง
6. การตรวจสอบรังวัดที่ดินตาม สด.1 และ บส.3

1.6 กรมอัยการ

1. ช่วยเหลือในการสั่งหมายพยาน

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร

1. การส่งเสริมการเกษตรทุกประเภท
2. การป้องกันและกำจัดศัตรูพืช
3. งานเกี่ยวกับเคหกิจ
4. การใช้ปุ๋ยและการจัดทำปุ๋ยหมัก
5. การปลูกพืชสวนครัว
6. การจัดตั้งกลุ่มยุวเกษตรกร

2.2 กรมปศุสัตว์

1. การป้องกันและปราบปรามโรคระบาดสัตว์
2. การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์
3. การรักษาและบำรุงพันธุ์สัตว์

2.3 กรมป่าไม้

1. การดูแลรักษาป่าไม้
2. การรักษาไม้ค้ำครองและดูแลป่าสงวน
3. การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

2.4 กรมประมง

1. การดูแลกวัดขันไม่ให้ราษฎรจับปลาในฉุควางไซ
2. การควบคุมดูแลไม่ให้ราษฎรใช้เครื่องมือจับปลาที่ทาง

ราชการทาม

3. ส่งเสริมการเลี้ยงปลา
4. ส่งเสริมการเพาะและบำรุงพันธุ์ปลา
5. เรงรค์ให้ผูประกอบอาชีพประมงไปรับบัตรอนุญาตจับสัตว์น้ำ

3. กระทรวงสาธารณสุข

3.1 กรมอนามัย

1. การป้องกันและรักษาโรคติดต่ออันตราย
2. การป้องกันและรักษาโรคระบาด
3. การแนะนำราษฎรเกี่ยวกับเรื่องโภชนาการ
4. การแนะนำราษฎรในการจัดบ้านเรือนให้ถูกสุขลักษณะ
5. การแนะนำราษฎรเกี่ยวกับการใช้ยาสามัญประจำบ้าน
6. การจัดตั้งที่พำนักพยาบาลประจำหมู่บ้าน
7. การจัดหาผ้าสะอาดโดยการค้ารถควมอมาคาล

4. กระทรวงศึกษาธิการ

4.1 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1. การสำรวจเด็กที่มีอายุย่างเข้าเกณฑ์ศึกษาภาคบังคับ
2. แนะนำผู้ปกครองเด็กที่ขาดเรียนหรือลบนหนังสือไม่ยอมไปเรียน
3. การทำนุบำรุงโรงเรียนในหมู่บ้านตลอดทั้งการขยายห้องเรียน

4.2 กรมการศึกษานอกโรงเรียน

1. การรวมกลุ่มสนใจ
2. การอบรมวิชาชีพต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรในตำบลหมู่บ้าน
3. การจัดให้มีที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน

4.3 กรมการศาสนา

1. การก่อสร้างวัดหรือสำนักสงฆ์
2. การดูแลรักษาผลประโยชน์ที่ธรณีสงฆ์ที่กลับนาสงฆ์
3. การปฏิสังขรวัดตลอดทั้งศาสนสมบัติ
4. การจัดตั้งศูนย์อบรมศีลธรรมประจำตำบล

4.4 กรมศิลปากร

1. การดูแลรักษาโบราณสถาน
2. การสำรวจเกี่ยวกับโบราณคดี

5. กระทรวงกลาโหม

- 5.1 การขึ้นทะเบียนทหารกองเกิน
- 5.2 การตรวจเลือกข้าราชการทหาร
- 5.3 การแนะนำทหารที่ลอบหนีราชการให้กับกรมกอง
- 5.4 จับทหารกองเกินที่ไม่มารับหมายเรียกหรือขาดการตรวจเลือก

6. กระทรวงการคลัง

6.1 กรมสรรพากร

1. การเร่งให้ราษฎรเสียภาษีเงินได้ตามกำหนดเวลา
2. ให้ผู้ประกอบการค้าเสียภาษีการค้า ภาษีโรงเรือน
3. การจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เช่น อากรกรมสรรพากรที่เร่งแสดง

ตามชนบท

6.2 กรมสรรพสามิต

1. ป้องกันปราบปรามผู้ละเมิดพระราชบัญญัติสุรา ปืน ตลอดจนยาเสพติดให้โทษอื่น ๆ
2. การจัดหาเอเยนต์จำหน่ายสุราของรัฐบาลในตำบล หมู่บ้าน
3. ให้ราษฎรขออนุญาตการขายสุรา บุหรี่

7. กระทรวงพาณิชย์

7.1 สํารวจภาวะการค้าในตำบล

7.2 ให้ผู้ประกอบการค้าในตำบลหมู่บ้านไปจดทะเบียนการค้า

จากการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของกํานันในฐานะผู้นำการปกครองระดับตำบลทั้งที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 และตามที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบหมายแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าบทบาทและหน้าที่ของกํานันโดยทั่วไปมีมากมายหลายประการ แต่ในทางตรงข้ามเขตกรุงเทพมหานคร บทบาทและหน้าที่ของกํานันในฐานะผู้นำระดับแขวง (ตำบล) มิได้ถูกกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครทุกฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่กำหนดถึงตำแหน่งที่ให้คงไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังเช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ม.132 ว่า ให้ตำแหน่งกํานัน, ผู้ใหญ่บ้าน, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน, แพทย์ประจำตำบล และ

สารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ต่อไปถ้าในเขตหรือแขวงใดหมดความจำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานครประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้นในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นจะเห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายต้องการให้รูปแบบของการปกครองระดับตำบลในรูปของกำนันหมดไปโดยปริยาย ประกอบกับเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดฐานะของกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปเดียวเต็มทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2518

2. การกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้ทุกประการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางที่ครอบคลุมไว้ทั้งหมด ดังเช่น

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานครก็เป็นหน้าที่ของกรมตำรวจ ที่มีสถานีตำรวจประจำอยู่ทุกท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. การแจ้งโรคระบาดหรือโรคร้าย กรุงเทพมหานครที่มีสำนักอนามัยและศูนย์บริการสาธารณสุขประจำอยู่ทั้งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้บริการประชากรอย่างทั่วถึง

3. เกี่ยวกับเรื่องทะเบียนราษฎร กรุงเทพมหานครมีสำนักทะเบียนราษฎรประจำอยู่ทุกสำนักงานเขตที่ให้บริการประชาชน เช่นเดียวกับงานทะเบียนของอำเภอในราชการส่วนภูมิภาค

โดยสรุปแล้วบทบาทหน้าที่ของกำนันในเขตกรุงเทพมหานครแทบจะไม่มีปรากฏให้เห็นชัด เหมือนดังบทบาทหน้าที่ของกำนันในส่วนภูมิภาคที่เปรียบเสมือนตัวแทนของทางราชการเป็น "แขน-ขา" ของส่วนราชการภูมิภาคที่เข้าถึงประชาชนได้ที่ดีที่สุด ถ้าพิจารณาโดยแท้จริงแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่า กำนันในเขตกรุงเทพมหานครนั้นนอกเป็นเพียงตัวแทนของราษฎรแต่ละแขวงที่เข้ามาติดต่อประสานงานกับทางสำนักงานเขตเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากทุกสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครนั้นนอกจะมีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำทุกเดือน ดังปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมของกำนันผู้ใหญ่ของแต่ละสำนักงานเขต (ดูภาคผนวก)

ในส่วนของผู้ปกครองที่ให้ความสนใจต่อการปกครองระดับตำบลซึ่งมีกำหนด
ในฐานะผู้ปกครองนั้น สามารถที่จะศึกษาได้จากผลการเลือกตั้งกำนันในแต่ละแขวง
ซึ่งสามารถที่จะยกมาศึกษาเป็นตัวอย่างได้จากผลการเลือกตั้งกำนันในแขวงต่าง ๆ
ดังต่อไปนี้

1. แขวงสาต้อยตั้ง เขตหนองจอก ปี พ.ศ. 2528
2. แขวงบวงแวก . เขตภาษีเจริญ ปี พ.ศ. 2529
3. แขวงบางระมาศ เขตคลองสาน ปี พ.ศ. 2530
4. แขวงบางคูน เขตภาษีเจริญ ปี พ.ศ. 2530
5. แขวงทวีวัฒนา เขตคลองสาน ปี พ.ศ. 2530
6. แขวงลำปลาทิว เขตลาดกระบัง ปี พ.ศ. 2531

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
แขวงสาต้อยตั้ง เขตหนองจอก เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 252

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
2876 คน	1572 คน	54.65 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตหนองจอก

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
 แขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2528

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
8833 คน	1762 คน	19.95 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตภาษีเจริญ

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
 แขวงบางระมาด เขตตลิ่งชัน เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2530

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
6873 คน	3001 คน	43.89 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตตลิ่งชัน

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
 แขวงบางค้อ เขตภาษีเจริญ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2530

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
17341 คน	4530 คน	26.12 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตภาษีเจริญ

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
 แขวงหัวเวียงนา เขตคลังชั้น เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2530

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
4262 คน	1755 คน	41.17 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตคลังชั้น

ตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งกำนัน
 แขวงลำปลาทิว เขตลาดกระบัง เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2531

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
4280 คน	2497 คน	58.34 %

ข้อมูลงานปกครอง สำนักงานเขตลาดกระบัง

จากการพิจารณาถึงสถิติการเลือกตั้งกำนันในแต่ละแขวงของเขตต่าง ๆ แล้วจะสังเกตเห็นว่า จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันในแต่ละแขวงอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ นั่นคืออยู่ระหว่าง 20 % - 50 % จากช่วงการเลือกตั้งกำนันที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 - 2531 ที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ในแต่ละแขวง ดังปรากฏจากสถิติข้อมูลจำนวนประชากรเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2531

ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก

เขต	จำนวนประชากร ปี 2528	จำนวนประชากร ปี 2531	จำนวนเพิ่มขึ้น
1. เขตหนองจอก	56863	60803	3940
2. เขตลาดกระบัง	56023	64642	8619
3. เขตพระโขนง	614854	653563	38709
4. เขตบางกะปิ	386005	458025	72020
5. เขตบางเขน	520861	596291	75430
6. เขตมีนบุรี	70289	839791	13502
7. เขตภาษีเจริญ	219606	239493	19887
8. เขตหนองแขม	57303	67803	10500
9. เขตบางขุนเทียน	254597	294659	40062
10. เขตราชบุรีบูรณะ	140245	154746	14501
11. เขตคลองจั่น	85559	101488	15929

จากข้อมูลจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกระยะยะแสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของเขตชั้นนอกรอบกรุงเทพมหานครเพิ่มปริมาณมากขึ้น ทำให้รูปแบบของการปกครองระดับแขวงในรูปของกำนันคูไม่เหมาะสมกับคนให้บริการประชาชน ทั้งนี้จากการศึกษาสถิติการเลือกตั้งกำนันแต่ละครั้งปรากฏว่า มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในแต่ละแขวง

ดังนั้นจึงสามารถที่จะสรุปได้ว่าในรูปการปกครองระดับตำบลนั้น กำนันในฐานะผู้นำแขวงในบริเวณเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นนอกไม่สามารถที่จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล

1. การกำหนดใหม่ที่กำหนดปกรองแขวงนั้นเป็นการกำหนดเฉพาะตำแหน่งเท่านั้น มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเด็ดเหมือนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการเขต ที่กำหนดใหม่อำนาจของนายอำเภอและอื่น ๆ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการเขต ที่กำหนดใหม่อำนาจของนายอำเภอและอื่น ๆ ที่กำหนดไว้เป็นอำนาจของนายอำเภอ แต่เรื่องของกำนันกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ม.132 ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2528 เท่านั้น

2. เนื่องจากการปกรองกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งสิ้นที่ ดังนั้นการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการจึงสามารถถึงมือประชาชนโดยตรง ซึ่งไม่ต้องผ่านมือของกำนันเท่าใดนัก

3. การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันในปัจจุบันเป็นเพียงโดยตำแหน่งที่มีเท่านั้น มิใช่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

4. บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันนั้นตามกฎหมายปกรองกรุงเทพมหานคร มิได้ให้อำนาจของกำนันไว้แต่อย่างใด

การปกรองระดับแขวงในรูปแบบอื่น ๆ

ตามที่กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกรองออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. เขต หมายถึง อำเภอ
2. แขวง หมายถึง ตำบล

จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ที่จัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกรอง กรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ได้จัดระเบียบการปกรองระดับแขวงไว้ดังนี้

1. ตามข้อ 15 "ในเขตหนึ่ง ๆ จะแบ่งออกเป็นแขวงเพื่อให้มีหัวหน้าแขวงคนหนึ่ง เป็นผู้ช่วยรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในแขวงและเป็นหัวหน้าปกรองบังคับบัญชาข้าราชการภายในแขวง และจะมีผู้ช่วยหัวหน้าแขวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยหัวหน้าแขวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

2. ตามข้อ 19 "ให้หัวหน้าแขวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ซึ่งได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปพลางก่อนจนกว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงหรือมอบหมาย

แต่ในระยณะนี้มิได้มีการตั้งแขวงขึ้นมาปกครองดูแลรับผิดชอบประชาชน ในแต่ละแขวงแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 .การจัดระเบียบการปกครองระดับแขวงได้ถูกกำหนดไว้ดังนี้

ตามมาตรา 15 ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งเป็นแขวงในแต่ละ แขวงมีหัวหน้าแขวงคนหนึ่ง เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการในแขวง ชันตรงต่อหัวหน้าเขตก็ได้

การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตและแขวง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศของกรุงเทพมหานครตามลำดับ และให้ประกาศในกรุงเทพกิจจานุเบกษา

กึ่งนั้นอาศัยอำนาจตาม ม. 15 แห่งระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นี้ ในปี พ.ศ. 2521 กรุงเทพมหานครจึงได้ออกประกาศกรุงเทพ มหานคร จัดตั้งที่ทำการแขวงชั้น 2 แขวง¹ คือ

1. ที่ทำการแขวงคลองเตย (ตำบลคลองเตย) เขตพระโขนง เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2521
2. ที่ทำการเขตยานนาวา (ตำบลยานนาวา) เขตยานนาวา เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2521

ทั้งนี้เพื่อให้เหตุผลในการจัดตั้งที่ทำการแขวงว่าเพื่อประโยชน์ทางการ ปกครองและอำนวยความสะดวกในด้านบริการแก่ประชาชนในแขวงนั้น กรุงเทพมหานคร จึงจัดตั้งที่ทำการแขวงเพื่อไว้บริการประชาชน ส่วนในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง หัวหน้าแขวง ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการภายในแขวง ตามมติ

¹ แฟ้มบันทึกการจัดตั้งที่ทำการแขวง_แผนกปกครอง กองปกครองและทะเบียน ปี พ.ศ. 2521

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
สามัญระดับ 6 ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 6 เป็นหัวหน้าแขวงชั้นรองคือหัวหน้าเขต
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในแขวงนั้น ๆ

รูปแบบโครงสร้างของที่ทำการแขวงสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. หมวดปกครอง
2. หมวดทะเบียน
3. หมวดโยธา
4. หมวดรักษาความสะอาด
5. หมวดอนามัย
6. หมวดศึกษาธิการ
7. หมวดคลัง
8. หมวดรายได้

นอกจากนี้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดอัตรากำลัง
ข้าราชการที่จะปฏิบัติงานในแขวงประจำหมวดต่าง ๆ ไว้ 25 คน เพื่อให้บริการแก่
ประชาชน พร้อมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ทำการแขวง¹
ดังนี้

1. จะต้องมิชุมชนหนาแน่น หรือสถานที่ตั้งของที่ทำการแขวงจะต้องอยู่ห่าง
จากเขตพอสมควร เพื่อความสะดวกในการเดินทางมาติดต่อราชการของประชาชน
2. การจัดหน่วยงานจะต้องจำลองรูปแบบจากเขต ยกเว้นงานที่แขวง
ไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย
3. เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนให้เสร็จสิ้นลงโดย
รวดเร็วเกิดชาติที่แขวง
4. เป็นลักษณะงานที่จะต้องบริการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
โดยใกล้ชิด

¹รายงานการประชุม ก.ก. ครั้งที่ 11/2527 วันพฤหัสบดีที่ 13 กันยายน
2527 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

5. เป็นลักษณะงานที่จะต้องบริการให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก
6. ลักษณะงานที่ปฏิบัติไม่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากนัก แขวงมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองและเสร็จสิ้นที่แขวง

ดังนั้นเมื่อสรุปถึงรูปแบบการปกครองระดับแขวงที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าการปกครองระดับแขวงตามมติของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ไว้นั้นจะสามารถที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ในการให้บริการได้ดีกว่ารูปแบบกำนันที่เป็นผู้ปกครองระดับแขวง เช่นเดียวกับในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย