

ประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการในส่วน
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะมีรูปแบบทางการปกครองและบริหารราชการ เช่นปัจจุบันนี้ กรุงเทพมหานคร ได้วิวัฒนาการติดต่อกันมาซึ่งพอจะสรุปประวัติและความเป็นมาได้ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงมีพระราชประสงค์ตั้งเมืองกรุงเทพฯ ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๓๒๕ เพื่อให้เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยแทนเมืองหลวงเดิมซึ่งตั้งอยู่ฝั่งธนบุรี เพราะว่าบริเวณเมืองหลวงเดิมนั้นเป็นท้องคู้้ง น้ำเซาะฝั่งทรุดอยู่เสมอ ไม่นั่นคง และไม่เหมาะที่จะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และที่ตั้งพระราชนิเวศน์มณเฑียรสถาน ก็มีวัดอรุณและวัดท้ายตลาดตั้งขนานอยู่ทั้งสองข้าง ยากแก่การขยับขยาย เมืองหลวงของไทย ตั้งแต่โบราณมาจำเป็นจะต้องตั้งในทำเลที่เป็นชัยภูมิเหมาะสมเพื่อป้องกันข้าศึก ฉะนั้น กรุงเทพฯ จึงได้รับการเลือกให้เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เนื่องจากตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมและมีอาณาเขตกว้างขวางพอที่จะขยายต่อไปได้ในอนาคต^๑ สำหรับการปกครองนครหลวงในสมัยรัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๔ นั้น ขึ้นอยู่กับ "กรมเวียง" โดยมีเสนาบดีกรมเวียงเป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับกองตระเวน อำเภอกำนัน ภายในเขตกรุง บังคับศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ และบังคับคุก ในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงให้มีการจัดพระนครหลวงแบบ Board of Councillership โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการผู้เข้าใจงานรวมกันเป็นคอมมิตี

^๑สมจิต สุคนชสวัสดิ์, กรุงเทพมหานคร : อดีต : ปัจจุบัน : อนาคต
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๑ - ๒.

หรือคณะกรรมการ (Committee) จัดบริหารนครหลวงทำนองเทศมด ต่อมาทรงเห็นว่า การบริหารงานในรูปคณะกรรมการลำช้า จึงโปรดเกล้าให้ยกเลิก "คอมมิตี" และยกฐานะ ประธานคอมมิตีเป็นเสนาบดีกระทรวงเมือง เมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ ต่อมากระทรวงเมืองได้แปร ฐานะไปเป็นกระทรวงนครบาล ซึ่งมีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการปกครองพระนครและชนบุรีกับ หัวเมืองใกล้เคียง คือ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ ชัยบุรี และ มีนบุรี ซึ่งเรียกรวมกันว่า มณฑลกรุงเทพ การปกครองมณฑลกรุงเทพนี้ใช้พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ และข้อบังคับปกครองหัวเมืองโดยอนุโลม ยกเว้นบางอย่างสำหรับอำเภอ ชั้นในของจังหวัดพระนครกับชนบุรี และในปี ๒๔๕๐ ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างถนน การรักษาความสะอาด เป็นต้น

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบราชการบริหาร และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการในกระทรวงนครบาลรวมในกระทรวงมหาดไทย และได้ตั้งสมุหพระนครบาลบัญชาปกครองมณฑลกรุงเทพ ซึ่งมีระเบียบพิเศษแตกต่างจากมณฑลอื่น

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบ ประชาธิปไตย ก็ได้มีการประกาศยกเลิกมณฑลในปี ๒๔๗๖ ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบ บริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้เป็น จังหวัดและอำเภอ อันเป็นการยกเลิกมณฑลไปโดยสิ้นเชิง^๑ และในปีนี้ก็ได้อีกพระราช บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้เริ่มวางรากฐานระบบการปกครองท้องถิ่น ทั่วประเทศ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการให้กระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่น

^๑ประมวล รุจเสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย (พระนคร : ห้างฯ สหประชาพาณิชย์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๑.

ดำเนินการไต่เอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และโดยอาศัยความตามมาตรา ๔๘ แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๗๙ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ และเริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ โดยเข้าบ้านคุณหญิงลิ้นจี่ สุริยานุวัตร ถนนกรุงเกษม เป็นสำนักงาน มี พลเอก เจ้าพระยารามราฆพ เป็นนายกเทศมนตรี^๑ และแบ่งหน่วยงานเป็นครั้งแรกดังนี้^๒

๑. สภานคร (ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสภาเทศบาล มีเลขานุการสภาเป็นหัวหน้าขึ้นตรงต่อประธานสภาเทศบาล)

๒. สำนักปลัดเทศบาล

๓. กองคลัง

๔. กองผลประโยชน์

๕. กองช่าง (กองการโยธา)

๖. กองถนน (กองรักษาความสะอาด)

๗. กองสาธารณสุขุพระนคร

๘. กองตำรวจเทศกิจ (ประกอบด้วยแผนกตำรวจดับเพลิง แผนกตำรวจจราจร

และแผนกตำรวจสุขาภิบาล)

๙. วชิรพยาบาล

๑๐. โรงพยาบาลกลาง

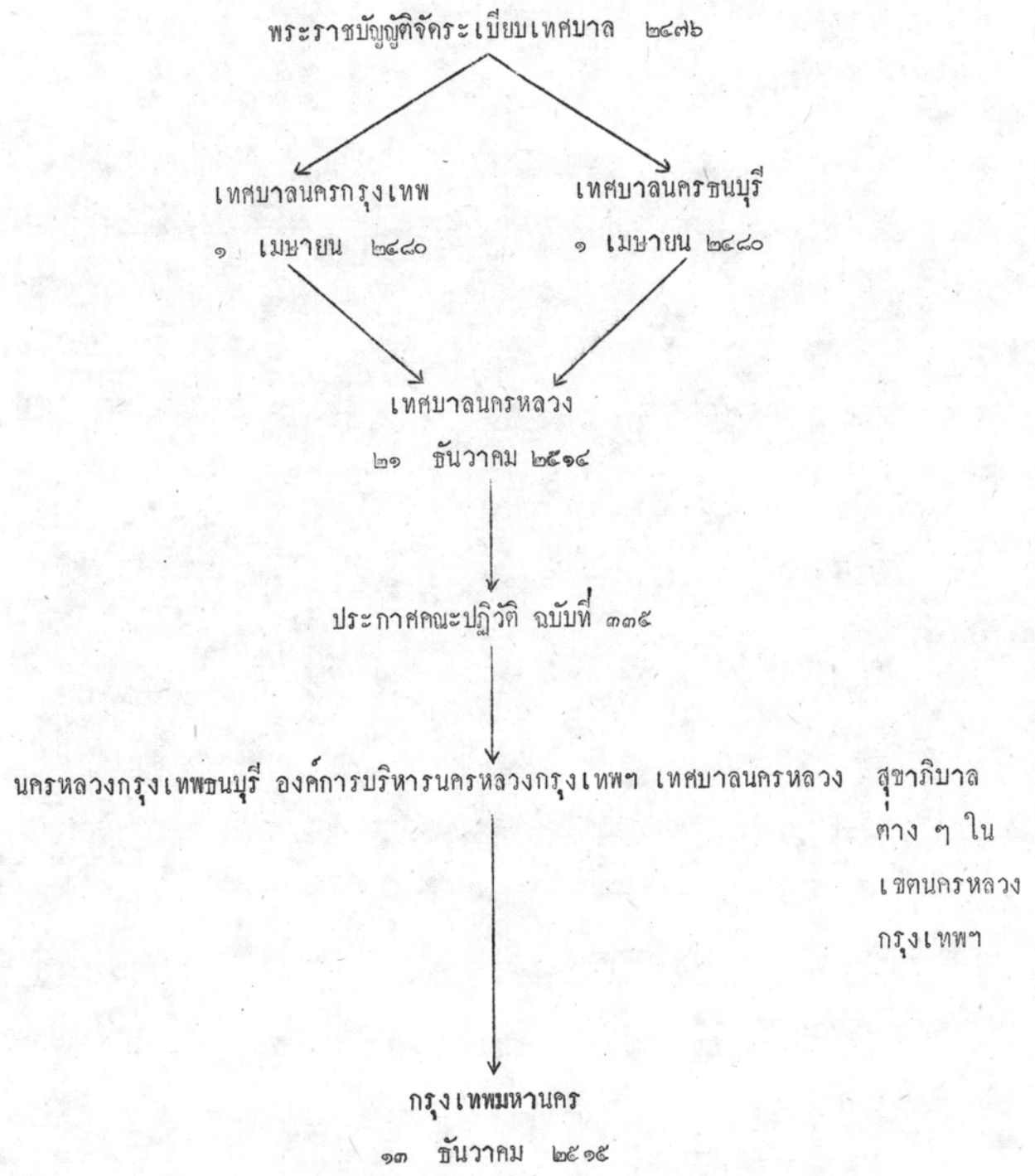
ส่วนเทศบาลนครธนบุรีก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี

^๑วิญญู อังคนารักษ์, กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๙.

^๒กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, รายงานประจำปี ๒๕๑๗, หน้า ๔.

แผนภูมิที่ ๑

แสดงความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร



พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจักระเบียบ
 เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยให้จัดตั้งขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ เช่นกัน แต่เทศบาลเริ่ม
 เปิดดำเนินการในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๘๐ โดยเข้าบ้านเจ้าจอมพิศ ถนนข้างวัดประยูรวงศาวาส
 ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นสำนักงาน มีพระยามโหสวรรณ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก

ก่อนจะมีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ในนครบาลมีกรม
 รับผิดชอบงานด้านเทศบาลอยู่ ๓ กรม คือ กรมโยธาเทศบาล กรมสาธารณสุข และกรม
 ตำรวจ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลแล้วก็ให้มีพระราชกฤษฎีกาโอนงานบางอย่างที่เกี่ยวกับ
 เทศบาลจากกรมเหล่านี้มาให้เทศบาลจัดทำ เช่น ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๘๒ เทศบาลนคร
 กรุงเทพได้รับมอบการประปาจากกรมโยธาเทศบาล (ตามพระราชกฤษฎีกามอบการประปา
 กรุงเทพในกรมโยธาเทศบาลให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดทำ พ.ศ. ๒๔๘๒) แต่ต่อมาใน พ.ศ.
 ๒๔๘๕ ได้มีการมอบกิจการประปานั้นคืนไปให้กรมโยธาเทศบาลอย่างเดิม

การปกครองกรุงเทพ - ธนบุรี ในฐานะจังหวัด ๆ หนึ่ง และรูปของเทศบาลนครทั้ง
 สองเทศบาลได้ดำเนินการตั้งมาจนกระทั่งวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐบาลคณะปฏิวัติ
 (สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ) ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔
 และฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๕ รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีในฐานะเป็นราชการ
 บริหารส่วนภูมิภาค และรวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีในฐานะเป็นราชการ
 ส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง ส่วนอาณาเขตจังหวัดเดิมพื้นที่ทั้งสอง
 จังหวัดเรียกว่า นครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี นับว่าเป็นการรวมเขตท้องที่และทรัพย์สินของ
 จังหวัดพระนคร-ธนบุรี เข้าเป็นจังหวัดเดียวกันแล้วเรียกชื่อใหม่ว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี"
 ส่วนการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนั้นก็ได้รวมเขตและทรัพย์สินา ของเทศบาลนครกรุงเทพ
 เทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันแล้วกำหนดชื่อใหม่ว่า "เทศบาลนครหลวง" โดยยังคงไว้ซึ่ง
 หลักการและรูปการปกครองเดิม คือ นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นหนวนการปกครองภูมิภาคมี
 ฐานะเป็นจังหวัด ๆ หนึ่ง ส่วนเทศบาลนครหลวงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็น
 เทศบาลนคร โดยเหตุผลที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกัน
 และกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองมาช้านาน แม้ในปัจจุบันการ

ประกอบอาชีพของประชาชนแต่ละจังหวัดได้ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน การจัดหน่วยราชการสำหรับรับใช้ประชาชนก็ได้จัดทำให้มีหน่วยราชการร่วมกัน เช่น ศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภท คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรที่จะรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญแก่จังหวัดทั้งสองโดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น^๑

ส่วนในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีก็สมควรจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น คือ เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ เพื่อให้เทศบาลนครหลวงสามารถบริหารท้องถิ่นได้โดยมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางยิ่งขึ้น^๒ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามผลแห่งประกาศคณะปฏิวัติทั้งสองอย่างดังกล่าวแล้ว นครหลวงกรุงเทพธนบุรีจึงมีฐานะเป็นจังหวัด ๆ หนึ่ง ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ จะมีข้อแตกต่างพิเศษจากจังหวัดอื่นก็ตรงที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง ซึ่งเรียกตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่างไปจากจังหวัดอื่น กล่าวคือแทนที่จะเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด.... ตลอดจนชื่อของจังหวัด ก็กลับเรียกว่า "ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และมีรองผู้ว่าราชการฯ ๒ คน^๓ มากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ๑ คน และสำหรับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีนี้ก็ไม่มีอะไรมากไปกว่าการรวมเอาองค์กรท้องถิ่นในรูปเทศบาล ๒ แห่งเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวงดังกล่าวแล้ว แต่จะมีข้อแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นอีกก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง และ

^๑วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, ประสาน บุญโสภากย์ และ รังสรรค์ แสงสุข, "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔," ใน รวมประกาศของคณะปฏิวัติ, รังสรรค์ แสงสุข, ผู้รวบรวม, (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๑.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕.

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๒.

ฝ่ายบริหารอันได้แก่เทศมนตรีนั้น มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรีกำหนดให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นโดยตำแหน่ง^๑

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหลวงก็มีเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และตามที่กฎกระทรวงกำหนด แต่มีข้อแตกต่างที่ว่าให้เทศบาลนครหลวงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แทนที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมเหมือนเทศบาลนครอื่น ๆ ก็กำหนดให้การควบคุมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย^๒

การบริหารราชการกรุงเทพธนบุรีในรูป "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และ "เทศบาลนครหลวง" ดังกล่าวตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และ ฉบับที่ ๒๕ ได้ดำเนินมาประมาณ ๑ ปี โดยที่คณะปฏิวัติในสมัยนั้นมีเจตจำนงที่จะให้การปกครองของกรุงเทพธนบุรีได้ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นการปูทางไปสู่การจัดรูปการปกครองนครหลวงซึ่งปรากฏว่าบังเกิดผลดีมาเป็นลำดับ แต่โดยที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นมหานคร มีประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การพัฒนา นครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตท้องที่การปกครอง ให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาคือต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งสามารถอำนวยความสะดวกและเข้ากับประชาชนในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว เท่าที่ได้มีการจัดรูปการปกครองเป็นนครหลวงและเทศบาลนครหลวง แม้การบริหารจะได้ผลดีตลอดมา แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่จะให้เป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ เพราะในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีหน่วยการปกครองซ้ำซ้อนกันถึง ๔ หน่วย นับว่าเป็นการกระจายกำลังและทรัพยากรโดยไม่จำเป็นและไม่ประหยัด ระบบการบริหารงาน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗.

ของนครหลวงกรุงเทพมหานครไม่อยู่ในสภาพที่จะให้การบริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
 เป็นไปโดยคล่องตัว ประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพมหานครมีมากและทวีขึ้น
 ทุกวัน เนื่องจากนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่มีประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลาง
 ของกิจการต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริการให้มีลักษณะ
 พิเศษ เป็นการปกครองนครหลวงจริง ๆ ดังเช่นที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ เพื่อให้เกิด
 สมรรถภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะปฏิวัติจึงได้ออก
 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยเรียกนครหลวง
 ของประเทศไทยว่า "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองครั้ง
 สำคัญยิ่ง เพราะการปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ถือว่า การ
 ปกครองกรุงเทพ - ธนบุรี เป็นการปกครองรูปพิเศษ โดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพ
 ธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ใน
 เขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ขึ้นเป็น กรุงเทพมหานคร และอาจถือได้ว่ารูปการปกครองดังกล่าว
 นี้พอจะเทียบได้กับการปกครองมหานคร (Metropolitan Government) ของ
 ต่างประเทศ^๑

หลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ พอจะสรุปการจัดรูปการปกครอง
 ดังนี้^๒

- ๑. ยกเลิกระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วน
 ท้องถิ่นในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร และจัดระเบียบบริหารราชการนครหลวงขึ้นเป็นรูปพิเศษ
 แต่ยังคงถือว่ากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ มีฐานะ

^๑ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, รายงานประจำปี ๒๕๑๗,
 หน้า ๓.

^๒ วิญญู อังคนารักษ์, กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคม
 สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๑๓ - ๑๖.

เป็นนิติบุคคล กับมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒. รวมกิจการอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ ความรับผิดชอบของกรุงเทพ-ธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพ-ธนบุรี มาเป็นของ "กรุงเทพมหานคร"

๓. รูปการปกครองกรุงเทพมหานครพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

๓.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจมาก ในตอนแรกจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีนครหลวง ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๓.๒ สภากรุงเทพมหานครเป็นสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งของราษฎรเขตละ ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากัน ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ใน ๔ ปีแรกให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งทั้งหมด

๔. แบ่งพื้นที่ของการปกครองออกเป็นเขต และแบ่งแต่ละเขตออกเป็นแขวง (ในระยะแรกให้ใช้อำเภอเป็นเขต ตำบลเป็นแขวง)

๔.๑ เขตมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับที่ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอ สุขาภิบาล แขวงเทศบาลนครหลวงตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ แขวงมีอำนาจหน้าที่ตามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

๕. งบประมาณที่มาของรายได้ รายจ่าย ของกรุงเทพมหานครให้โอนเองงบประมาณ รายได้รายจ่าย ที่มาของรายได้ รายจ่าย ของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวง กรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นของกรุงเทพมหานคร

๖. บรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้โอนมาเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ส่วนข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ คงให้สังกัด

เดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๗. การจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานครดังกล่าว เป็นการรวมหน่วยการปกครอง อำนาจหน้าที่ สิทธิ ทรัพย์สินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค ทำให้มีลักษณะเป็นกิ่งภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะต้อกระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเพิ่มเติมให้มี "ระเบียบบริหารราชการนครหลวง" เพิ่มขึ้น (ขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ และฉบับที่ ๓๓๕)

๘. ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ นี้ เชื่อว่าจะก่อให้เกิดความประหยัดความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของนครหลวง และทำให้การบริการอำนวยความสะดวก การเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงเป็นไปอย่างได้ผลโดยแท้จริงและรวดเร็ว โดยการปกครองนครหลวงรูปแบบนี้ได้กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ไปให้เขต (อำเภอเดิม) แขวง (ตำบลเดิม) มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนต้องเสียเวลาในการติดต่อราชการ และการอนุมัติเรื่องราวที่เคยปรากฏอยู่กับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนครหลวง

การบริหารงานบุคคลในระยะที่เป็นเทศบาล

ในระยะที่มีฐานะเป็นเทศบาลนั้น มีการควบคุมการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการ (Commission) และคณะอนุกรรมการ (Sub-commission) รอง ๆ ลงไป คณะกรรมการนี้คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรียกโดยย่อว่า ก.ท.

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลนี้จะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขาธิการ ก.ท. จะดำเนินการโดยมีฐานะเป็นหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง (Central Personnel Agency) ของเทศบาลทั้งหมด ๑๒๐ เทศบาล เป็นคณะกรรมการในระดับชาติของรัฐบาล และเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ควบคุมการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งพอจะสรุปอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบ

พนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ ใต้ดังนี้^๑

๑. รักษาทะเบียนประวัติพนักงานเทศบาล
๒. กำหนดวิธีการศึกษาอบรมพนักงานเทศบาล
๓. ดูแลและจัดการศึกษาของพนักงานเทศบาลที่ส่งไปศึกษาในต่างประเทศ
๔. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอบไม่เกินครั้งละหนึ่งร้อยบาท
๕. ที่ความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้
๖. เรียกเอกสารจากหน่วยราชการต่าง ๆ หรือเรียกผู้แทนหน่วยราชการนั้น ๆ มาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา
๗. รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือปฏิบัติตามโดยไม่ถูกต้องหรือเหมาะสม เพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้นำคำสั่งให้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือปฏิบัติตามที่ถูกต้องหรือเหมาะสม
๘. ออกข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้
๙. แต่งตั้งอนุกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ก.ท. มอบหมาย
๑๐. ควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

อำนาจหน้าที่ของ ก.ท. จะเห็นได้ว่ามีกว้างขวางมาก กล่าวคือ โดยเฉพาะที่บัญญัติว่า "ออกข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้" มีความหมายกว้างขวางไปถึงว่า นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลที่ได้ระบุไว้ในมาตราต่าง ๆ แล้ว ก.ท. ยังมีอำนาจออกกฎข้อบังคับหรือระเบียบใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยไม่ให้ขัดกับพระราชกฤษฎีกา^๒ เช่นการมีหนังสือห้ามมิให้เทศบาล

^๑พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖, มาตรา ๖.

^๒อรุณ วิสูตรโยธาภิบาล, การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
(เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเบื้องต้น : วิทยาลัฒน์ไธสงฉบับแรกออกครั้งที่ ๑)

รับภิกษุสามเณร หรือพนักงานเทศบาลที่อุปสมบทชั่วคราวสมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเข้าทำงานเทศบาล^๑ เป็นต้น

นอกจากนี้ ก.ท. ยังมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ ก.ท. มอบหมาย ซึ่งเป็นการช่วยให้การดำเนินงานของ ก.ท. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการนี้ ก.ท. จะแต่งตั้งก็ได้ แต่เท่าที่ผ่านมา ก.ท. ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญ ขึ้น ๒ คณะ คือ

๑. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การโอน และการต่ออายุการทำงานของพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลของเทศบาลต่าง ๆ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับเงินเดือน การเลื่อนชั้นเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน ของพนักงานเทศบาลตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ และการต่ออายุการทำงานของพนักงานเทศบาล โดยเฉพาะสำหรับพนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทหรือเทียบเท่าลงมาทุกตำแหน่ง คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจพิจารณาและสั่งการแทน ก.ท. ได้ทุกกรณี ส่วนพนักงานเทศบาลชั้นเอกหรือเทียบเท่าขึ้นไป คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ท. เพื่อพิจารณาและสั่งการก่อน รวมทั้งยังมีอำนาจในการดำเนินการอื่นตามที่ ก.ท. มอบหมาย

๒. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงานและพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๒.๑ การสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงานด้วยเหตุอื่น นอกจากกรณีเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุสูงอายุ

๒.๒ การพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล และการพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจาก

^๑หนังสือส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ที่วนมากที่ มท.๐๓๑๑/ว. ๑๔๑๒๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๑ เรื่อง พระภิกษุสมัครสอบ.

การถูกลงโทษฐานผิดวินัยตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ ในกรณีพนักงานเทศบาลชั้นโทหรือเทียบเท่าลงมาทุกตำแหน่ง คณะอนุกรรมการจะสั่งการแทน ก.ท. ได้ทุกกรณี สำหรับพนักงานเทศบาลชั้นเอกหรือเทียบเท่าขึ้นไป คณะอนุกรรมการฯ ต้องเสนอความเห็นต่อ ก.ท. เพื่อวินิจฉัยสั่งการ

๒.๓ คำเนิการอื่นตามที่ ก.ท. มอบหมาย

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวิสามัญทั้งสองแล้ว จะเห็นได้ว่า ก.ท. ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ให้แก่คณะอนุกรรมการทั้งสองนี้ โดยเฉพาะในกรณีของพนักงานเทศบาลตั้งแต่ชั้นโทลงมา คณะอนุกรรมการจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยสิ้นเชิง

สำหรับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพโดยตรงที่ได้รับมอบหมาย หรือรับมอบอำนาจมาจาก ก.ท. ตามลำดับ คือ

๑. คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัดพระนคร เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. จังหวัดพระนคร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปที่จะให้ควบคุมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตแต่ละจังหวัดแทน ก.ท. แต่ในเขตจังหวัดพระนครมีเพียงเทศบาลเดียว คือ เทศบาลนครกรุงเทพ อ.ก.ท. จังหวัดพระนครจึงมีหน้าที่ควบคุมแต่เทศบาลนครกรุงเทพเท่านั้น

อ.ก.ท. จังหวัดพระนครประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และกรรมการจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีอำนาจหน้าที่ในการช่วย ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖

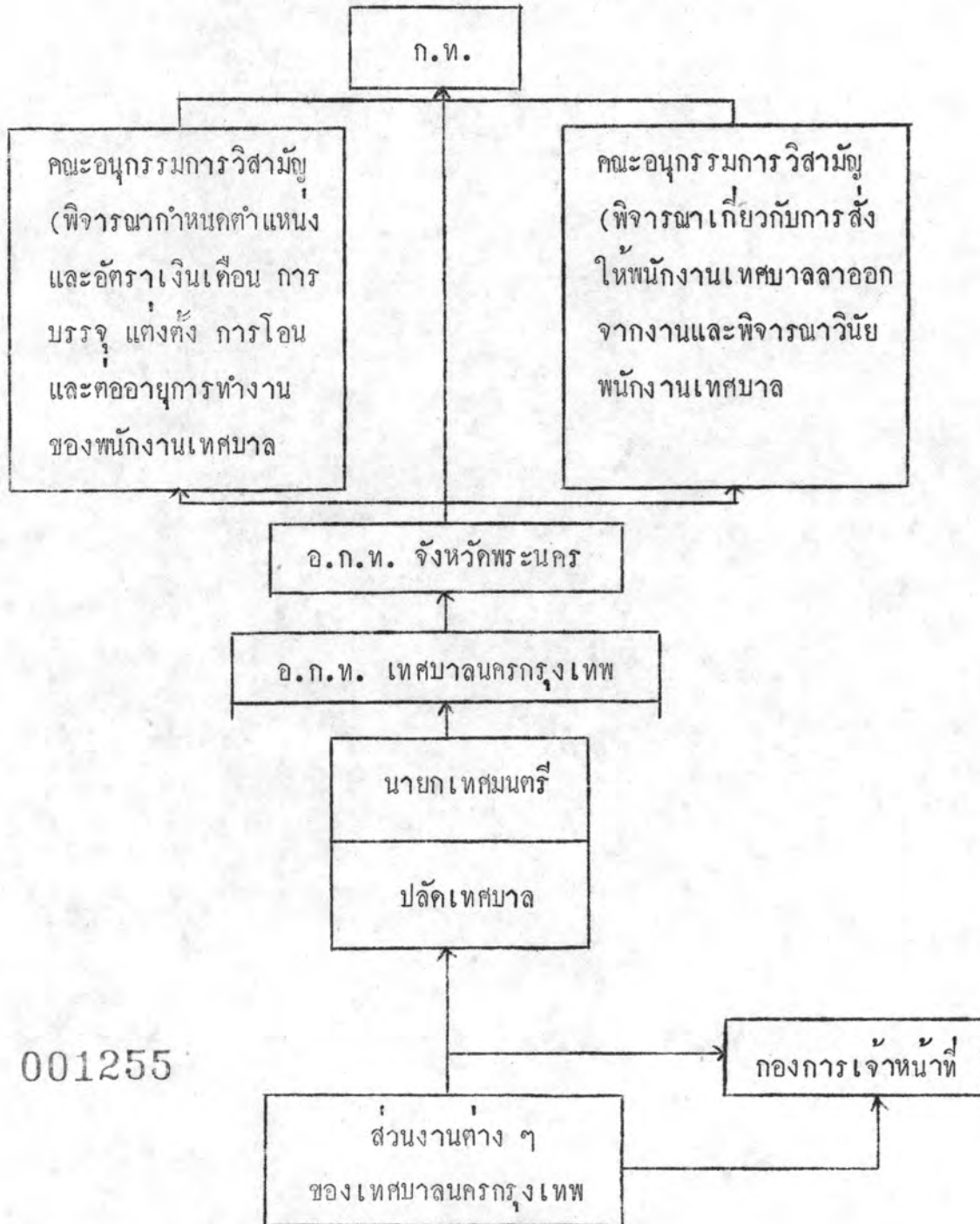
นอกจาก ก.ท., อ.ก.ท. จังหวัด และ อ.ก.ท. เทศบาลนครกรุงเทพจะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพแบบเต็มเวลา (Full - Time Agency) ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในตำแหน่งบริหารแต่อย่างเดียวกัน หน่วยงานนี้คือ กองการเจ้าหน้าที่ ในระยะเริ่มแรกนั้นมิได้มีการตั้งเป็นหน่วยงานการเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ได้เริ่มจากงานใน

หน้าที่รับผิดชอบส่วนหนึ่งของแผนกกลาง สำนักปลัดเทศบาล จนกระทั่งเป็นงานในหน้าที่ของแผนก
 สารบรรณ กองกลาง และเมื่อจำนวนพนักงานเทศบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ.
 ๒๕๐๓ จึงได้มีการแยกเอางานเจ้าหน้าที่ทั้งหมดมาจากแผนกสารบรรณ ตั้งเป็นแผนกวินัยและ
 ทะเบียนประวัติขึ้นอีกแผนกหนึ่งต่างหาก ต่อมางานการเจ้าหน้าที่ได้เติบโตขึ้นโดยลำดับ ใน
 วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๖ จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกอง เรียกว่า กองการเจ้าหน้าที่ ขึ้นตรง
 ต่อสำนักปลัดเทศบาล ซึ่งในขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพมีพนักงานเทศบาลสามัญและวิสามัญรวม
 ๔,๑๕๕ คน^๑ กองการเจ้าหน้าที่จึงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) โดยตรงของ
 ปลัดเทศบาลนครกรุงเทพ ในฐานะเจ้าหน้าที่พิจารณาตัดสินกรองเรื่องราวขั้นต้นที่จะต้องนำเสนอ
 อ.ก.ท. หรือ ก.ท. พิจารณาแล้วแต่กรณี

^๑กระทรวงมหาดไทย , รายงานกิจการเทศบาลประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๖
 (พระนคร . โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๑๘.

แผนภูมิที่ ๒

แสดงการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ



001255

ต่อมาเมื่อมีการรวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นเทศบาลนครหลวง ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ก็มีผลให้แผนกการเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครธนบุรีเดิมถูกผนวกเข้าเป็นงานในหน้าที่รับผิดชอบของกองการเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ในฐานะกองการเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครหลวงซึ่งต้องรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลนครกรุงเทพเดิม และของเทศบาลนครธนบุรีเดิม ในฐานะเป็นพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลนครหลวง รวมทั้งสิ้น ๑๓,๖๕๘ คน ดังรายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๑

แสดงจำนวนพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลนครหลวง

ประเภท	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	รวม
๑. พนักงานสามัญ	๒๘	๑๕๘	๘๘๔	๔,๑๓๕	๓,๑๘๓	๘,๓๙๘
๒. พนักงานวิสามัญ	-	-	-	-	-	๑,๓๓๐
๓. ลูกจ้าง	-	-	-	-	-	๓,๘๘๘
รวม						๑๓,๖๕๘

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของงานการเจ้าหน้าที่ เทศบาลนครหลวง ก่อนที่จะมาเป็นกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นั้น กองการเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบงานด้านบริหารบุคคลตั้งแต่การรับคนเข้าเป็นพนักงานและลูกจ้าง จนกระทั่งบุคคลเหล่านี้พ้นจากหน้าที่ไป โดยจัดแบ่งส่วนราชการออกดังนี้

๑. แผนกการสอบ บรรจุ และแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
 - ๑.๑ การสอบคัดเลือก และการสอบแข่งขัน
 - ๑.๒ การบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน และออกจากงาน
 - ๑.๓ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
 - ๑.๔ การปรับวุฒิพนักงาน
 - ๑.๕ งานที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง
๒. แผนกทะเบียนประวัติ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
 - ๒.๑ งานธุรการและสารบรรณของกอง
 - ๒.๒ การรวบรวมเก็บรักษาระเบียน คำสั่ง และหนังสือราชการต่าง ๆ
 - ๒.๓ การเก็บรักษาและจัดทำเกี่ยวกับทะเบียนประวัติ สมุดประวัติ บัตรประวัติ ตลอดจนการจัดทำทำเนียบพนักงานเทศบาลนครหลวง
 - ๒.๔ ควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเกษียณอายุ
 - ๒.๕ ควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการลาประเภทต่าง ๆ
 - ๒.๖ การตรวจสอบเพื่อรับรองเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและประวัติข้าราชการ
 - ๒.๗ การดำเนินการเกี่ยวกับการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญจักรพรรดิมาลา
๓. แผนกวินัย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
 - ๓.๑ การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษพนักงาน และเรื่องพนักงานร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม
 - ๓.๒ การพิจารณาเรื่องกรณีพนักงานกระทำผิดวินัย
 - ๓.๓ การรวบรวมและจัดทำทะเบียนพฤติกรรม

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารบุคคลในระยะก่อนที่จะมาเป็น กรุงเทพมหานครนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกองการเจ้าหน้าที่ และได้รับการควบคุมโดยตรงจาก อ.ก.ท. เทศบาล อ.ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. เช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ ส่วนการบริหารงานบุคคลในระยะที่เป็นกรุงเทพมหานครแล้ว จะได้อีกกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป