

บทที่ 1

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการปกครองท้องถิ่น

1. กรุงเทพมหานครกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 ความหมายและหลักการของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการปกครองที่กระจายอำนาจมาจากรัฐบาลกลางและเป็นการปกครองที่ทำให้คนในท้องถิ่น ใ้รู้จักการปกครองตนเอง¹ การปกครองที่เข้มแข็ง การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ จะสร้างผลเมืองให้มีความรับผิดชอบต่องันที่อยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติ เป็นส่วนรวม²

การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญควบคู่ไปกับการปกครองระดับชาติ เป็นสถาบันการเมือง การปกครองขั้นพื้นฐาน และเป็นการกระจายอำนาจในการปกครองให้แก่ประชาชน และนักการเมืองไทยในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง และเข้าใจวิถีทางการปกครองตนเอง ทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ หากการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้รับการสนับสนุน ให้พัฒนาก้าวหน้าแล้ว การเมืองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมไม่มีการพัฒนาก้าวหน้าไปได้เช่นเดียวกัน³ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวกันว่า การปกครองท้องถิ่นของไทย มีลักษณะแคระแกรน เหมือนต้นไม้บอนไซ⁴ ไม่มีการ

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 6.

²อุทัย นีรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 6.

³สมคิด ศรีสังคม, "ประชาธิปไตย ต้นไม้บอนไซ", อนาคตขบวนการประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : องค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 17.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

เจริญเติบโต ไม่สามารถเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของตน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในบางเรื่องได้^๕ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ สำเร็จได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่น บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระคล่องตัวพอสมควร

"การกระจายอำนาจปกครอง" เป็นหลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบ การปกครองประเทศ ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศ จะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมือง ระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมือง มีความรู้ ความเข้าใจในกลไก กระบวนการทางการเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตย อย่างแท้จริง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น ได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง มาปฏิบัติ จัดทำสนองความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกเป้าหมาย^๖

ในส่วนที่ว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยนั้น พอจะชี้ให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการเน้นปัจจัยหนึ่งในการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชน หมายถึง องค์การท้องถิ่น เป็นพื้นฐานทางการเมือง และ เป็นที่ฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจ และมีความรู้เกี่ยวกับด้านการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็น สนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมือง^๗ ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่น มีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีศักยภาพ (Capacity) หรือ

^๕อุทัย นีรญาโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 184.

^๖ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 6.

^๗ไพโรจน์ บุญผล, "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย", ใน การพัฒนาการเมืองไทย, ลิขิต จีรเวดิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : แพร่วิทยา, 2519), หน้า 403 และโปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสหภาพโซเวียต, รัฐศาสตร์สาร 9, 1 (มกราคม-เมษายน) 2526, หน้า 106-113, 118-120.

ความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับชาติได้อย่างเหมาะสม อันเป็นตัวบ่งชี้ (Index) ถึงระดับของกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ได้ในที่สุด

คำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) นั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ หลายทัศนะด้วยกัน อาทิเช่น ดำรงค์ ลัทธิพัฒน์ อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่น หรือกระบวนการปกครองตนเองโดย ประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการปกครอง (Political Subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น"^๑

วิญญู อังคนารักษ์ อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้น โดยมิ่งประมาดของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร"^๒

William V. Holloway กล่าวว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่น ที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"^๓

^๑ ดำรงค์ ลัทธิพัฒน์, "การพัฒนากองเมืองในท้องถิ่น, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 121.

^๒ วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย, ฉบับพิมพ์โรเนียว, 2519.

^๓ William V. Holloway, State and Local Government in the United State (New York : MC. Graw Hill Book Company Inc, 1951), p. 398.

Daniel Wit ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง "การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน"¹¹

William A. Robson กล่าวว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมืองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง"¹²

การปกครอง มีความหมายเกี่ยวข้องกับอำนาจ อย่างจะแยกกันไม่ได้ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วน ในการบริหารงานท้องถิ่น มีสิทธิในการออกกฎหมาย และกำหนดงบประมาณของตนเอง ตามแนวความคิดดังกล่าว ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ"¹³

¹¹Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachanda Printing Press, 1961), pp. 1-2.

¹²William A. Robson, "Local Government", Encyclopaedia of Social Science, vol.X. (N.Y.: The Macmillan Co, 1953), p. 574

¹³ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 2-3.

หลักการปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญมีดังนี้ คือ¹⁴

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้าน ความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมิชอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง

3. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) โดยทั่วไปแล้ว แบ่งเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ

4.1 องค์การฝ่ายบริหาร

4.2 องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจทำได้หลายแบบหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสียสละ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ

1.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานของท้องถิ่น ต้องมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ต้องมีความอิสระ ในการบริหารงาน แต่

¹⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 10-12.

รัฐบาลต้องควบคุม โดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งจะปกครองโดยปราศจากการควบคุมของรัฐนั้นไม่ได้¹⁵

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ คือ¹⁶

1. เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีทรัพย์สิน และงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินงาน ให้การบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ถึงขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2. คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ มาบริหารงานของท้องถิ่น

3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำกิจการนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางเพียงแต่มีหน้าที่ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

4. มีงบประมาณของตนเอง ตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจอิสระด้านการคลัง เช่น การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี การทำงบประมาณของท้องถิ่น

1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจบริหารให้ประชาชน ได้ปกครองตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ในเรื่องวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นโดยหลักสากลแล้ว มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้¹⁷

¹⁵อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 4.

¹⁶ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคม และการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 185 - 186.

¹⁷อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 10-11.

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะบริหารงานตามความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอเรื่องไปยังรัฐบาลกลาง ซึ่งกว่ารัฐบาลกลางจะวินิจฉัยสั่งการ จะเป็นการสิ้นเปลืองเวลามากกว่า หากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จลงในท้องถิ่นนั้นเอง

2. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่น แต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่ และรายได้แตกต่างกันด้วย เพื่อให้การปกครองของรัฐสามารถจัดบริการ อำนาจความผูกพันแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเสมอหน้ากัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น และรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีบางประเภท ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม

3. เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจ เลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการฝึกหัดให้เรียนรู้การปกครอง เพื่อนำไปสู่การปกครองในระดับชาติต่อไป

4. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่มากมาย และนับวันจะเพิ่มพูนมากขึ้น ตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งกิจการบางอย่างก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง หากไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง แต่ถ้าได้จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐบาลกลางเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น บริหารงานโดย

บุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อสร้างสรรค์ชุมชนของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชน เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ฉะนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติตั้งที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนเอง สร้างความเจริญให้แก่ชุมชนหรือท้องถิ่นโดยการปฏิบัติงานร่วมกัน ภายใต้การควบคุมของรัฐ การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคง และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้มากที่สุด

1.4 รูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ นอกจากจะมีชื่อเรียกต่าง ๆ ไม่เหมือนกันแล้ว ระบบบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ผิดแผกแตกต่างกันแต่ละหน่วยด้วย องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization for Public Administration) ได้แบ่งรูปแบบการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 3 ระบบ คือ^{1๒}

^{1๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

1. แบบคณะกรรมการ (Commission Plan) หมายถึง การบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีผู้บริหารอาชีพเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ระบบเทศบาลที่มีผู้จัดการเทศบาล (City Manager)
2. แบบผู้บริหารคนเดียว (Single Executive Plan) หมายถึง รูปแบบที่มีการเลือกตั้งผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี
3. แบบผสม (Mixed Plan) หมายถึง รูปแบบการบริหารที่มีผู้บริหารคนเดียวรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่น จะประกอบไปด้วยรูปแบบต่าง ๆ ก็ตาม แต่ในหลักการองค์การดังกล่าว ตระหนักในนโยบายของการจัดตั้งว่าเป็นองค์การที่เกิดขึ้นมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง มุ่งที่จะให้เป็นองค์การที่ดำเนินการปกครองตนเอง เมื่อเป็นดังนี้ องค์การปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องมีส่วนอันสำคัญในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยจัดให้มีระบบการบริหารหรือการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Objective) ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้¹⁹

การจัดรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงรูปแบบของการจัดการปกครองในประเทศที่มีการจัดตั้งอยู่ก่อนนั้น สำหรับในกรณีของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ได้มีการแบ่งสภาพการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ถือว่าในระดับ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนี้ ก็ยังเป็นเครื่องวัดลักษณะของชุมชน คือมีทั้งชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ที่ได้เป็นชุมชนเมืองก็ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล และผลแห่งการจัดตั้งเทศบาล ก็สามรถทราบได้ว่า ณ ท้องถิ่นนั้นมีสภาพเป็นเมือง (city) และมีชุมชนเมืองนี้เท่านั้น ที่จัดการปกครอง ในระบบการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Local Self Government)²⁰

¹⁹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, (ม.ป.ท. คณะรัฐศาสตร์ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 40-41.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

โดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องได้รับการพิจารณาจากเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ลักษณะของสภาพพื้นที่ภูมิประเทศ ลักษณะของชุมชน ตลอดจนนโยบายในการจัดอำนาจทางการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ เมื่อเป็นดังนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในแต่ละประเทศ ก็จะมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากการแบ่งพื้นที่การปกครองของรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ไทย อังกฤษ ฝรั่งเศส โดยมีหน่วยการปกครองเป็นระดับลดหลั่นกันไป เช่น การปกครองระดับชาติ (National Government) ซึ่งมีรัฐบาลทำหน้าที่อำนาจการปกครองอยู่ ณ เมืองหลวง (Capital City) การปกครองระดับภูมิภาค หรือหน่วยการปกครองย่อย (Regional or Provincial Level) และเป็นระดับย่อยเล็กลงไป เป็นระดับตำบล (District Level) และหมู่บ้าน (Village) ตามลำดับ และในส่วนของส่วนที่เกี่ยวกับสหพันธรัฐ (Federal State) เช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์รัฐมาเลเซีย ยังคงมีการปกครองระดับชาติ (National Government) และอาจเรียกได้ว่า Federal Government ซึ่งก็อยู่ที่เมืองหลวง และหน่วยการปกครองย่อยลงไปจะเป็นการปกครองระดับมลรัฐ (State Government)²¹

สำหรับประเทศไทยนั้น จังหวัดต่าง ๆ นั้นถือว่าเป็นหน่วยการปกครองย่อยของประเทศ ที่ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง (Urban Area) และชุมชนชนบท (Rural Area) ทั้งนี้ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Unit) ของทั้งสองลักษณะชุมชน ก็จะต้องมีโครงสร้างที่ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ และลักษณะของชุมชนนั้น ๆ²²

1.5 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

โดยที่การปกครองท้องถิ่น เป็นของควบคู่กับการปกครองประเทศ และถือว่าองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งโดยทั่วไป การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรัฐจะมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการที่สำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้เจริญงอกงาม และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการปกครอง

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐบาล (Commission on Intergovernmental Relations) ของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอรายงานว่า ความมุ่งหมายของการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ 2 ประการคือ (1) ต้องปรับปรุงให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ได้อย่างแท้จริง และ (2) รักษาไว้ซึ่งระบบรัฐบาลท้องถิ่น โดยการขยายสิทธิเสรีภาพ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของเขาเอง ให้มากที่สุด²³

การจัดระเบียบบริหารราชการในประเทศไทยก่อนใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นวิธีการรวมอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการใช้อำนาจบริหารไว้ที่ส่วนกลาง แม้ว่าจะไม่มีมาตรการกระจายอำนาจบริหาร แต่รัฐบาลในยุคนั้นก็เห็นความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นกิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการได้ แต่ในระยะแรกยังไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารประเทศ การดำเนินกิจการจึงอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารประเทศแล้ว กิจการเหล่านั้นจึงอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจำแนกลักษณะการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การที่รับผิดชอบได้ดังนี้

1. ดำเนินกิจการโดยราชการส่วนกลาง เป็นการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีการปกครองกันตามสายบังคับบัญชา โดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 กำหนดให้มีเจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล เจ้าพนักงานช่างใหญ่ และเจ้าหน้าที่กรมสุขาภิบาล เป็นผู้ดำเนินการภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล และเสนาบติกระทรวงนครบาลตามลำดับ เสนาบติกระทรวงนครบาล มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ยกเว้นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานทั้งสอง หรือเป็นกรณีแก้ไขยกเล็ก ข้อยบังคับเดิม หรือออกกฎข้อยบังคับใหม่ หรือจะทำการปลูกสร้างสิ่งใดสำหรับสุขาภิบาล ให้นำความเห็นกราบบังคับทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพระราชวินิจฉัย ลักษณะการจัดองค์การบริหารจึงถือเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่มีการปกครองกันตามสายบังคับบัญชา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีกิจการในความรับผิดชอบ

²³ อภัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 184.

คือ การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรคในแขวงพระนคร โดยจัดให้มีการทำลาย ชยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะ สำหรับประชาชนทั่วไป ห้ามการปลูกสร้าง หรือ ซ่อมแซมโรงเรือน ที่จะเป็เหตุให้เกิดโรค และขนย้ายสิ่งโสโครกที่ทำความรำคาญให้กับ ประชาชนไปทิ้ง

2. ดำเนินกิจการโดยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เป็นการ ดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ตามประกาศแก้ภาษี โรงร้าน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 ให้ จัดตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาล มีกำนันตำบลท่าลอมเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาล เป็นกรรมการ มีเทศาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยตรวจบัญชี สิ่งจ่ายเงิน และมีอำนาจทั้กั่วง ห้ามปรามได้ หากมีการใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่สมควร คณะกรรมการจะคิดทำอะไรต้องขออนุมัติจากเทศาภิบาล หากคณะกรรมการสุขาภิบาลเห็นสมควร ออกข้อบังคับต่อประชาชน โดยจะต้องเสนอขึ้นไปตามลำดับ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการเมือง กระทรวง มหาดไทย จนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทาน พระบรมราชานุญาตแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดี เพื่อใช้บังคับใน เขตสุขาภิบาลได้ มีกิจการในความรับผิดชอบ คือ การซ่อมแซมถนนหนทางจุดโคมไฟ การรักษา ความสะอาด และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้โดยนำภาษีที่เก็บได้ หลังหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้ว ไปใช้ในการดำเนินกิจการ

ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมือง ร.ศ. 127 จัดสุขาภิบาล เป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับตำบล กับสุขาภิบาลสำหรับเมือง

สุขาภิบาลสำหรับตำบลมีองค์การบริหารเช่นเดียวกับสุขาภิบาลท่าลอม ส่วนสุขาภิบาลสำหรับเมืองมีองค์การบริหารคือ คณะกรรมการสุขาภิบาลสำหรับเมือง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองเป็นเลขานุการ และทำหน้าที่เป็นประธานแทน ในกรณีผู้ว่าราชการเมืองไม่มา นายอำเภอท้องถิ่นเป็นกรรมการ นายแพทย์สุขาภิบาล เป็น กรรมการ กำนันในเขตสุขาภิบาล 4 คนเป็นกรรมการ ถ้าไม่ครบ 4 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล เลือกบุคคลในท้องที่ที่มีส่วนเสียภาษีโรงร้าน เป็นกำนันพิเศษแล้วตั้งให้ครบ 4 คน โดยให้กำนัน พิเศษอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี กำนันพิเศษจึงเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ในส่วน ภูมิภาคคนหนึ่ง

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎข้อบังคับแก่ราษฎรในท้องถิ่น ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงิน

ต่อมาได้ยกเลิกสุขาภิบาลสำหรับตำบล และกำหนดให้มีสุขาภิบาล

2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง กับ สุขาภิบาลท้องถิ่น

สุขาภิบาลเมืองก็คือ สุขาภิบาลสำหรับเมืองนั่นเอง ส่วนสุขาภิบาลท้องถิ่น มีองค์การบริหารประกอบด้วย นายอำเภอท้องถิ่นเป็นประธาน นายแพทย์สุขาภิบาลเป็นกรรมการ ปลัดอำเภอ เป็นกรรมการ กำนันในเขตท้องถิ่นเป็นกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ ให้จดทะเบียนคนเกิด คนตาย และการทะเบียนทั้งปวงในท้องถิ่นสุขาภิบาล

3. ความคิดในการดำเนินกิจการ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความคิดในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศาภิบาล ปรากฏครั้งแรกในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 พระราชกำหนดเพิ่มเติม และแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ. 2461 และกฎธานียุโรปการ พ.ศ. 2465 ซึ่งเป็นเรื่องของเมืองจำลอง เรียกว่า "ดุสิตธานี" พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสร้างขึ้นเพื่อสอนการปกครองในรูปเทศบาล เพราะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศอังกฤษ

ในการจัดการปกครองเขตดุสิตธานีนั้น ได้กำหนดให้มณฑลนคราภิบาลขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครอง นคราภิบาลนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรแล้วนคราภิบาลก็ทำการเลือก เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ประกอบกับคณะบริหาร เรียกว่า คณะนคราภิบาล หรือ คณะเชษฐบุรุษ มีหน้าที่ดูแลจัดการ กิจการต่าง ๆ ของดุสิตธานี ได้แก่ การดูแลทุกข์สุข และป้องกันภัยของประชาชน การคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล ส้วม อนามัย โรงฆ่าสัตว์ ดูแลโรงเรียนราษฎร โรงเรียนหัตถกรรม หอสมุด ทำบัญชีสำมะโนครัวราษฎร การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรคภัย

นคราภิบาล มีอำนาจหลายประการ ที่เป็นอิสระแยกจากองค์การปกครองส่วนกลาง เช่น อำนาจในการตั้งพิกัด หรือเปลี่ยนแปลงพิกัด ภาษีอากร ภาษีโรงเรียน อำนาจจัดบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งธนาคาร โรงรับจำนำ ตลาด รถราง เรือจ้าง เป็นต้น อำนาจออกใบอนุญาต และเก็บค่าใบอนุญาตสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ ซึ่งการกำหนดอัตราภาษี และค่าใบอนุญาตต้องเรียกประชุมราษฎร

เจ้าบ้านทั้งหมด เพื่อขอความเห็นชอบ

ส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมกำกับการทำงานของนคราภิบาล เช่น การออกใบกู้เงินต้องขออนุญาตจากส่วนกลาง การออกกฎข้อบังคับสำหรับรักษารัฐธรรมนูญ ลักษณะการปกครองของคณะนคราภิบาล ต้องได้รับอนุมัติจากส่วนกลางจึงจะใช้บังคับได้ มี คณะกรรมการ 3 คน ประกอบด้วยกรรมการที่ส่วนกลางแต่งตั้ง 2 นาย นคราภิบาลแต่งตั้ง 1 นาย เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี

ความคิดที่จะจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลไม่ได้ยุติแค่ลิสถานี เพราะในสมัยรัชกาลที่ 7 ก็มีความคิดในเรื่องนี้ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 เรียกว่า คณะกรรมการ จัดการประชาภิบาล (Municipality) มีนาย อาร์.ดี. เครก (R.D. Craig) เป็นประธาน มีหน้าที่ศึกษากิจการท้องถิ่นตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทย และประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ซัว ชองกง และนิลปีปิสส์ เพื่อจะได้พิจารณาจัดตั้งประชาภิบาล หรือเทศบาลต่อไป ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ประชาภิบาล หรือเทศบาล ตามความคิดของคณะกรรมการ เป็นการดำเนินกิจการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกึ่งภูมิภาคมากกว่าในรูปเทศบาลตามแบบ ปัจจุบัน เพราะองค์การเทศบาลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค และบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน²⁴

²⁴ คณะกรรมการซึ่งมี นายอาร์.ดี. เครก เป็นประธานได้เสนอผลการศึกษา อันมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ควรตั้งกรมควบคุมเทศบาลอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
2. การตราข้อบัญญัติ และการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
3. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้บทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลนั้น เพิ่มขึ้นหรือลดลง
4. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้
5. ให้สภาเทศบาล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุข

แม้ว่าจะเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กิ่งภูมิภาค ซึ่งจะเรียกว่า เป็นเทศบาลดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ก็ตาม แต่ในยุคก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ได้มีการให้การศึกษาในเรื่องการจัดทำ บริการสาธารณะโดยประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ บรรยายที่โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2475 ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจบริหาร และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งแบ่งเทศบาลออกเป็น ชั้นเอก โท ตริ ตามจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นด้วย²⁵ แสดงว่า ได้มีการเตรียมการที่ดำเนินการตามความคิด ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

4. การดำเนินกิจการโดยราชการส่วนท้องถิ่น หลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการ ออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และยังคง ใช้หลักการนั้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ มีลักษณะเป็นองค์การนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค มีเจ้าหน้าที่และรายได้ของตนเอง ดำเนินกิจการภายใต้การควบคุมกำกับของ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ทำให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะตามความ รับผิดชอบของตน

อย่างไรก็ดี มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางลักษณะที่มีเจ้าหน้าที่ ในส่วนภูมิภาค หรือบุคคลที่องค์การปกครองส่วนกลางแต่งตั้ง เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย หรือตัดสินใจดำเนินกิจการด้วย ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่เป็น อิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง

²⁵ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ นิตินา, 2513), หน้า 133-135.

1.6 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังนี้²⁶

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ส่วนราชการท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ²⁷ ในขณะนี้มียู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา²⁸

การจัดองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา มีรายละเอียดดังนี้²⁹

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยให้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด จังหวัดละหนึ่งแห่ง ปัจจุบันมี 72 แห่ง มีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เสริมองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของเขตจังหวัด ยกเว้นในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น และเมืองพัทยา โดยจะครอบคลุมในพื้นที่ชนบทเป็นสำคัญ

²⁶ คุมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²⁷ พิศาล มูลศาสตร์สาทร, การบริหารงานองค์การส่วนจังหวัดและท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2534), หน้า 9.

²⁸ คุมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

²⁹ ปรัชญา เวสารัชช, "การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น", เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 440-467.

องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

1. สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งประชาชนในจังหวัดเลือกตั้งขึ้น สมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด โดยจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สภาจังหวัดมีหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือในเรื่องที่เป็นกิจการที่กำหนดไว้เฉพาะส่วนจังหวัดเท่านั้น มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการราชการบริหารส่วนจังหวัดและพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัด แต่ทั้งนี้ข้อบัญญัติจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตท้องที่อำเภอของตน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 31 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 มีดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุง ศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน

14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือ กิจการซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจตราข้อบัญญัติจังหวัด และมีอำนาจกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนได้ด้วย แต่ต้องเป็นโทษปรับและอัตราโทษไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะที่จัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น คือ

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในสภาจังหวัด
3. มีอำนาจอิสระในการบริหาร คือ มีหน่วยงานและพนักงานของตนเอง มีการแบ่งงานต่าง ๆ ออกเป็นส่วน ๆ เช่น สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการศึกษา ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข ส่วนอำเภอ ส่วนคลัง ฯลฯ
4. มีอำนาจอิสระในการใช้จ่ายในขอบเขตกิจการของตน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตั้งขึ้นเพื่อจัดดำเนินการสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในชนบท การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ข้าราชการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะฝ่ายบริหารองค์การ ส่วนฝ่ายกำหนดข้อบังคับและนโยบายขึ้นกับตัวแทนของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่มีอำนาจดำเนินการมากเท่าตัวแทนประชาชนในเทศบาล แต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการบริหารส่วนจังหวัดน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสุขาภิบาล

เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชุมชนเมืองระดับต่าง ๆ ชุมชนใดจะได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ต้องมีการกำหนดไว้เป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การจัดตั้งเทศบาลนั้น พิจารณาจากเกณฑ์ต่อไปนี้

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากร
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดได้จากรายได้ที่จะจัดเก็บตามกฎหมายว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการเทศบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยดูว่าท้องถิ่นนั้นมีทางพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในอนาคตหรือไม่

เทศบาลมี 3 ประเภท โดยแบ่งตามระดับความเจริญของท้องถิ่นดังนี้

1. เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายเทศบาลตำบล อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ หรือกระทำการใด ๆ เหมือนเทศบาลตำบล และมีอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือจากเทศบาลตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
2. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
3. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
5. ให้มีการสาธารณสุข
6. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข
7. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
8. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
10. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

3. เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีหน้าที่ต้องดำเนินกิจกรรมเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง องค์การของเทศบาล ประกอบด้วย

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งตามกฎหมาย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาล 12, 18 และ 24 คน ตามลำดับ สภาเทศบาล อยู่ในวาระคราวละ 5 ปี ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การตราเทศบัญญัติและมีหน้าที่เสนอข้อคิดเห็นให้คำแนะนำ และควบคุมการดำเนินการของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี

2. คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นตามกฎหมายกำหนด บุคคลในคณะเทศมนตรีนี้ได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้โดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี หลังจากสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบตัวบุคคลแล้ว คณะเทศมนตรี มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีลักษณะที่จัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเลือกตั้ง
2. เทศบาลเป็นนิติบุคคล
3. เทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหาร
4. เทศบาลมีความเป็นอิสระในด้านการเงิน

เทศบาลจัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก เมื่อเทียบกับองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น เช่น สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สุขาภิบาล

สุขาภิบาล เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สมัยรัชกาลที่ 5 สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 วางระเบียบไว้ และได้พัฒนาจากสภาพชนบทกลายเป็นชุมชนกึ่งเมือง แต่ยังไม่ถึงขั้นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ในทันที โดยเฉพาะในด้านขีดความสามารถทางการเงิน การคลัง จึงจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลที่มีลักษณะประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่า เมื่อสุขาภิบาลใดมีความพร้อมก็อาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาจัดตั้ง โดยออกเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย สุขาภิบาลมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินการด้านบริหาร และงบประมาณพอสมควร ตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 สุขาภิบาลมีหน้าที่ต่าง ๆ ทำนองเดียวกับเทศบาล เช่น ให้มีการบำรุงทางน้ำ ทางบก และทางระบายน้ำ การไฟฟ้า รักษาความสะอาด หนทางสัญจร กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีน้ำสะอาด โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน ฌาปนสถาน

สถานรักษาคณเริ่งไข ส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการกีฬา การพักผ่อน-
หย่อนใจ ศาสนา สาธารณูปการ การพาณิชย์ ฯลฯ

การดำเนินกิจการสุขาภิบาลนั้น จัดให้มีคณะกรรมการดำเนินการขึ้น เรียกว่า
คณะกรรมการการสุขาภิบาล ตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่ง
ประกอบด้วย

1. นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้น ตั้งอยู่ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ประกาศแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล

3. หัวหน้าสถานีตำรวจประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
4. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
5. สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
6. กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
7. ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่ง

ราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น 4 คน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

กรรมการชุดนี้ มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง
และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ดูแลบริหารงานสุขาภิบาล และมีอำนาจ
ตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทิ้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ
สุขาภิบาล

สุขาภิบาล มีพนักงานสุขาภิบาลของตนเอง ประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล และ
พนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วางระเบียบพนักงาน
สุขาภิบาลขึ้น

สำหรับรายได้ของสุขาภิบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
มาตรา 29 กำหนดไว้ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล
4. รายได้จากสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล



5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สื่อบริษัทต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

- 7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
- 9. เงินรายได้อื่น ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

สื่อบริษัท เข้าลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์การนิติบุคคล มีอำนาจอิสระพอสมควรในด้านใช้จ่ายเงิน มีแหล่งรายได้ของตนเองและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม

เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ บางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริม การท่องเที่ยว การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาความสะอาด การจัด สาธารณูปการ เป็นต้น

องค์ประกอบของเมืองพัทยา แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 17 คน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิก ซึ่งประชาชนเลือกตั้งโดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ จำนวน 9 คน และสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ 4 คน และจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา จำนวน 4 คน สภาเมือง พัทยา มีอำนาจค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีอำนาจนิติบัญญัติ โดยการออกข้อบัญญัติใช้บังคับภายใน เขตเมือง และมีอำนาจในการบริหารโดยการแต่งตั้ง (จ้าง) หรือถอดถอน (เลิกจ้าง) ปลัด เมืองพัทยา โดยมีนายกเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญา สภาเมืองพัทยา ยังมีอำนาจอนุมัติแผนและ นโยบายในการบริหารงานตามที่ปลัดเมืองพัทยาเสนอควบคุมการปฏิบัติงานของเมืองพัทยาให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย เทศบัญญัติ นโยบายและ แผนงานเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

1. สมาชิกสภาเมืองพัทยา มี 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาเมืองพัทยา ที่ได้รับการเลือกตั้งและสมาชิกเมืองพัทยาที่ได้รับการแต่งตั้ง ในแง่สิทธิและหน้าที่นั้น กฎหมายมิได้แยกความแตกต่างระหว่างสมาชิกประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง สมาชิกทุกคนถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเมืองพัทยา มีสิทธิได้รับเลือกจากสมาชิกด้วยกันให้เป็นนายกเมืองพัทยา และมีสิทธิลงคะแนนเสียงในสภาเมืองพัทยาได้เท่าเทียมกัน

2. นายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา มีฐานะเป็นประมุขของเมืองพัทยาในทางพิธีการ คือ เป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงาน หรือพิธีการต่าง ๆ มิได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนนายกเทศมนตรี

2. ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้บริหารของเมืองพัทยา ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ปลัดเมืองพัทยานี้ นายกเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาอย่างน้อยสองคน แต่ไม่เกินสามคน เพื่อให้สภาเมืองพัทยาเลือกแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา เมื่อเลือกแล้วให้นายกเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาในนามเมืองพัทยา ทำสัญญาจ้างบุคคลดังกล่าวเป็นปลัดเมืองพัทยา

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ในสหรัฐอเมริกา และ แคนาดา ทั้งนี้เพราะเรานำเอาระบบ City Manager จากสหรัฐอเมริกาและแคนาดามาใช้ กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ร่างแผนปฏิบัติงานเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
2. บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
3. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
4. ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติของเมืองพัทยา
5. รวบรวมปัญหาในการบริหารเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
6. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัทยา

7. ปฏิบัติงานอื่น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

เมื่อพิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว ปลัดเมืองพัทยามี
อำนาจบังคับบัญชาเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี ส่วนตำแหน่งนายกเมืองพัทยานั้นเป็นเพียง
ตำแหน่งประมุขในทางพิธีการและปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ซึ่งมีได้มีอำนาจใน
การบริหารท่าปลัดเมืองพัทยา การบริหารเมืองพัทยามีลักษณะแปลกกว่าการปกครองท้องถิ่นอื่น
ของไทย คือ ฝ่ายบริหารมิได้มาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากตำแหน่งใดโดยเฉพาะ แต่
เป็นการเลือกแต่งตั้งบุคคลทำหน้าที่โดยสัญญาจ้างเป็นคราว ๆ ไป ในลักษณะ "นักบริหารอาชีพ"
โดยฝ่ายสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย และนายกเมืองพัทยาอาจออก
เลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาตามเหตุที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นตัวของตัวเองค่อนข้างสูง
โดยรัฐบาลกลางมิได้เข้าแทรกแซง หรือเข้าดำเนินการมากเหมือนองค์การปกครองท้องถิ่นรูป
อื่น ๆ อาทิ สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะของการเป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นของเมืองพัทยา มีดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
เมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิก
สภาเมืองพัทยา จำนวน 9 คน

3. มีความเป็นอิสระในการบริหาร มีหน่วยการบริหารของตนเอง คือ
สำนักปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจในการบริหารและมีบุคลากรของตนเอง เรียกว่า พนักงานเมือง
พัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา

4. ความเป็นอิสระในด้านการคลังและงบประมาณ

เมืองพัทยานั้น เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ที่มีความเป็นตัวของตัวเองค่อนข้าง
สูง ถึงแม้ว่าสมาชิกของสภาเมืองพัทยา จะมิได้ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนทั้งหมดก็ตาม
แต่มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลและการเงินอยู่มาก เมื่อเทียบกับหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นอื่น ๆ ของไทย

กรุงเทพมหานคร

เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการมากที่สุด มีลักษณะเป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง" มีลักษณะบางอย่างคล้ายคลึงกับเทศบาลที่แตกต่างกันก็คือ ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในขณะที่นายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรีนั้นมาจากการเลือกตั้ง ภายในสภาเทศบาลด้วยตนเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะที่แยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน

1.7 การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

1. หลักทั่วไปในการปกครองนครหลวง นครหลวงของประเทศไทยนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีความเจริญที่ต่อเนื่องไปจนไม่พบรอยต่อ คือ ไม่มีความเป็นชนบทมาคั่นกลาง
2. เป็นศูนย์กลางของความเจริญอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง
3. มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น
4. มีความเจริญทางเศรษฐกิจและธุรกิจ
5. มีความสำคัญต่อประเทศโดยส่วนรวม

ในประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนมากแล้ว นครหลวงจะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรม และการทำหน้าที่ทุกอย่าง ตลอดจนความเจริญทั้งหลายทั้งปวงของประเทศ หรือที่เรียกว่า เอกลักษณ์ (Primate City)³⁰

ลักษณะพิเศษของการจัดการปกครองในเขตนครหลวง จำแนกไว้

5 รูปแบบ คือ³¹

³⁰ ชุมพร สังขปรีชา, "โลกนครกับสภาพความเจริญของประเทศกำลังพัฒนา", รัฐศาสตร์สาร 10, 1-2 (มกราคม-สิงหาคม 2517) : หน้า 215.

³¹ อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น, หน้า 28-29.

1. แบบสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The City Council as Executive) ได้แก่ การปกครองโดยฝ่ายสภา มีอำนาจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยควบคุมฝ่ายบริหาร ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกตามลักษณะงาน เช่น การปกครองเขตนครหลวงลอนดอนของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

2. แบบฝ่ายบริหาร ได้รับการแต่งตั้งจากสภา (An Executive Appointed by the Council) ได้แก่ การปกครองที่สภาแต่งตั้งฝ่ายบริหารให้มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของนครหลวง เช่น นครมอลตรีลของแคนาดา สภาแต่งตั้งกรรมการ 6 คน ในจำนวนนี้ มีประธาน 1 คน เรียกว่านายกเทศมนตรี รับผิดชอบในการบริหารนครหลวง นอกจากนี้ยังใช้ในนครโคเปนเฮเก้น และนครสต็อกโฮล์ม เป็นต้น

3. แบบนายกเทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The elected Mayor as Executive) ได้แก่ การปกครองที่แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง รูปแบบนี้ใช้กันมากในนครต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น นิวยอร์ก ชิคาโกและลอสแอนเจลิส เป็นต้น

4. แบบคณะกรรมการบริหาร ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (An elected Committees as Executive) ได้แก่ การปกครองที่ให้ประชาชนเลือกคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ควบคุมการจัดเก็บรายได้ ให้คำแนะนำสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นหัวหน้างาน หรือผู้ช่วย เช่น นครหลวงโตรอนโต ของแคนาดา และนครหลวงซูริก ของเยอรมัน เป็นต้น

5. แบบฝ่ายบริหาร ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง (An Executive Appointed by the Central Government) ได้แก่ การปกครองที่ฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ให้มาปกครองดูแลดำเนินการในเขตนครหลวง โดยมีรูปแบบเหมือนข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานในเขตนครหลวง กรณีเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการถอดถอนของรัฐบาลกลางด้วย เช่น นครหลวงแอมสเตอร์ดัม ของเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

2. ปัญหาในการปกครองนครหลวง

ในเขตนครหลวงหนึ่งนั้น จะประกอบด้วยหน่วยการปกครองเล็ก ๆ หลายสิบ หลายร้อย บางแห่งก็หลายพันหน่วย มีการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง (political boundary) แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด คือ หน่วยการปกครองหนึ่ง หรือ เทศบาลหนึ่ง ในเขตนครหลวงจะไม่ขึ้นอีกเทศบาลหนึ่งเลย หรือแม้แต่นักหน่วยการปกครองที่รูปแบบแตกต่างกันก็ไม่ขึ้นแก่กัน ต่างก็ทำหน้าที่ของตนไปตามลำพัง ด้วยเหตุนี้ ในด้านการบริหารนครหลวงจึงมีปัญหามาก ซึ่งจะจำแนกเป็นปัญหาใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ คือ^{๓๒}

1. ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านสภาพภูมิศาสตร์
2. ปัญหาการบริหารตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองต่าง ๆ
3. ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารงาน

1. ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านสภาพภูมิศาสตร์ เนื่องจากการขยายตัวของเมืองกลายเป็นนครหลวง ซึ่งเป็นไปในลักษณะการรวมกลุ่มเป็นศูนย์กลางต่าง ๆ แยกจากกัน เช่น ศูนย์การค้าธุรกิจ แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ อยู่ในพื้นที่ของนครหลวง แหล่งต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะอยู่ในเขตการปกครองต่างเขตกัน แต่ความสะดวกในการคมนาคม จึงติดต่อกันไปมาระหว่างแหล่งต่าง ๆ เป็นประจำ สภาพนครหลวงจึงดูเหมือนเป็นเมืองเดียวกันถ้าพิจารณาในด้านสภาพภูมิศาสตร์ แต่ลักษณะความเหมาะสมในการจัดบริการต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบการปกครอง ย่อมทำได้แตกต่างกัน เช่น หน่วยการปกครองแห่งหนึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรม ก็จะจัดอำนวยความสะดวกในด้านนี้ แต่จะมีผลต่อคนงานที่อาศัยอยู่ในแหล่งที่อยู่อาศัยในหน่วยการปกครองอื่น ถ้าหากไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครอง ในการจัดทำบริการให้สอดคล้องกันก็จะเกิดปัญหาอีกประการหนึ่งการจัดบริการแก่ประชาชนของแต่ละหน่วยการปกครองทำได้ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากความสามารถในการหารายได้ไม่เสมอภาคกัน เช่น ประชากรมีรายได้ต่างกันทำให้เก็บภาษีได้ต่างกัน หรือขนาดของหน่วยการปกครองแตกต่างกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่

^{๓๒} ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 52-53.

นครหลวงต่าง ๆ ประสบอยู่ เพราะเบื้องหน้าการปกครองต่างคนต่างทำ ประสิทธิภาพของงานย่อมจะไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่หน่วยการปกครองจะต้องทำ เพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นเหมือนกัน ซึ่งเป็นงานที่ครอบคลุมหลายหน่วยการปกครอง หลายหน่วยติดต่อกันไป มีความจำเป็นเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ การวางแผนกิจกรรมมีขอบเขตกว้างขวาง เป็นกิจการที่ไม่เหมาะที่จะแยกต่างคนต่างจัดทำ เพราะเป็นงานที่สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ขยายตัวออกไปทั้งหมดไม่จำกัดเฉพาะเขต ถ้าแยกกันทำก็จะไม่สะดวกเป็นการสิ้นเปลือง ไม่มีประสานประโยชน์ การปฏิบัติก็จะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตนครหลวงนั้น ๆ เพราะหากหน่วยการปกครองใดจัดทำก็ไม่อาจเข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่หน่วยการปกครองอื่นได้ เพราะไม่มีอำนาจ และติดขัดด้านกฎหมายระเบียบราชการของหน่วยการปกครองแต่ละแห่ง^{๓๓}

2. ปัญหาด้านการประสานงานในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ กิจกรรมที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการบริการประชาชนนั้น รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมบางอย่างจึงจำเป็นต้องมีการประสานงาน เช่น การคมนาคมขนส่งกับการจราจร เป็นต้น กิจกรรมบางอย่างอาจมีการจัดสรร หรือแบ่งทรัพยากรที่มีอยู่ไปดำเนินการ เช่น ในด้านการบริการเกี่ยวกับน้ำ ก็มีกิจการน้ำประปา การกำจัดน้ำโสโครก การระบายน้ำ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ หน่วยงานที่ดำเนินการ และรับผิดชอบยังขาดการประสานงานกัน การปฏิบัติงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งยังไม่เป็นการประหยัดอีกด้วย การประสานงานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เช่นนี้ ยังปรากฏอยู่ในรูปของหน่วยงานบริการของท้องถิ่น และรัฐบาลกลางอีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมากในการบริหารงานนครหลวง การขยายตัวเมืองเป็นนครหลวงของทุกแห่ง จะต้องปรากฏเป็นปัญหาบทบาทของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบบกระจายอำนาจ หรือสภาพการขยายตัวของชุมชนต่าง ๆ อย่างไรก็ตามหน่วยงานรัฐบาลในกิจกรรมด้านนี้ ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มพูนขึ้น หน่วยงานของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับกิจกรรมส่วนชุมชนดังกล่าวนี้ อาจจะมีรูปแบบ ขอบเขตอำนาจ หน้าที่ หรือระดับขององค์กรแตกต่างกันออกไป ในบางประเทศอาจจะมีหน่วยงาน

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54.

เกี่ยวกับชุมชนอยู่โดยเฉพาะ แต่ในบางประเทศก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป^{๓๔}

3. ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารงาน การขยายตัวของเมืองแปรสภาพเป็นนครหลวง ทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนยุ่งยากการจัดบริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องรับภาระการแก้ปัญหาใหญ่ ๆ มากมาย จึงปรากฏว่าไม่สามารถจัดบริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ปริมาณที่เพียงพอ เพราะว่าหน่วยการปกครองเหล่านี้ก็ประสบปัญหาด้านการคลัง คือ จัดหารายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการในท้องถิ่นแทบทุกประเทศ

ปัญหาของนครหลวงดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาใหญ่ การแก้ปัญหาจึงควรมองถึงลักษณะและรูปแบบของการปกครองนครหลวง คือ ถึงแม้ว่าลักษณะของนครหลวงจะคล้ายคลึงกันอยู่มาก แต่ระบบการปกครองของแต่ละประเทศแตกต่างกัน รูปแบบการปกครองนครหลวงที่ดีสามารถแก้ปัญหาได้ผลในประเทศหนึ่ง ไม่ใช่ว่าจะใช้ได้ผลดีในอีกประเทศหนึ่งด้วย การแก้ปัญหาการปกครองการบริหารของนครหลวงแห่งหนึ่งแห่งใดนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงปัญหาที่แท้จริงอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะการแก้ไขปัญหานั้น เป็นการแก้ไขระบบการทำงานด้านการบริหารทั้งหมด และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมด้วย การกำหนดรูปแบบการปกครอง และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในนครหลวงทั้งหมด

3. ความเป็นมาของการปกครองกรุงเทพมหานคร

โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกนคร (Primate City) และเป็นที่ตั้งของที่ทำการของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางของความเจริญ เป็นที่รวมของประชาชนทุกอาชีพ ทุกระดับจำนวนมากนั้น มักจะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย และปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมักจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย ซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้มีการปกครองแบบรวมอำนาจมาตั้งแต่โบราณแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นมักจะเกิดขึ้นที่เมืองหลวงเสมอ ดังมีคำกล่าวที่ว่า "กรุงเทพคือ ประเทศไทย" ดังนั้นการจัดการปกครองสำหรับกรุงเทพมหานครจึงต้องมีลักษณะพิเศษที่

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

แตกต่างจากการจัดการปกครองในรูปจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สำหรับกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ³⁵

3.1 รูปแบบการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช³⁶

เดิมการปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศตั้งแต่เริ่มเป็นราชธานี ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นปฐมบรมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี เมื่อ พ.ศ. 2325 การปกครองราชธานีอยู่ในพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราช แบ่งการบริหารแบบจตุสดมภ์ เวียงวัง คลัง นา การบริหารราชการแผ่นดินในราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ควบคุมดูแลราชการแทน ขึ้นต่อ "กรมเวียง" โดยมีเสนาบดีกรมเวียงเป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2429 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดรูปการปกครองแบบคณะกรรมการที่ปรึกษา (Board of Councillorship) เรียกทับศัพท์เป็นภาษาไทยว่า คอมมิตตีเนครบาล โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระราชวงศ์และข้าราชการรวมกันเป็นคอมมิตตี (Committee) จัดบริหารนครหลวงทำนองเทศบาล ต่อมาทรงเห็นว่าการบริหารงานรูปคอมมิตตีล่าช้า จึงยกเลิกคอมมิตตี จัดตั้งกระทรวงเมืองขึ้น ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา พระนครธนบุรีกับหัวเมืองใกล้เคียง คือ นครบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ รัษฎบุรี และ มีนบุรี รวมเรียกว่า มณฑลกรุงเทพ ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่โดยอนุโลม

³⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองกรุงเทพมหานคร" (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 1. (อัดสำเนา)

³⁶ กรุงเทพมหานคร, สำนักนโยบายและแผน, การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, 2534), หน้า 4-7.

ในปี พ.ศ. 2440 (ร.ศ.116) ได้มีประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล
 กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นรูปการปกครองแบบท้องถิ่น มุ่งที่จะให้ประชาชนพลเมืองมีระเบียบวินัย
 ช่วยกันรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เน้นหนักในเรื่องการ
 ทำลายขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสาธารณะและการกำจัดอุจจาระ การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง
 การขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่มหาชน ซึ่งเป็นการเริ่มสอนให้ประชาชนรู้จักการ
 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตเมืองหลวง โดยมีพระราชประสงค์ที่จะ
 ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจบริหารให้ประชาชน
 ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรก ต่อมามีการประกาศกรมสุขาภิบาล เรื่องจัดความสะอาด
 ในจังหวัดพระนคร ร.ศ. 127 กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม
 การดำเนินงานสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ไม่มีลักษณะเป็นสุขาภิบาลโดยทั่วไปอย่างที่เข้าใจกัน
 เพราะราษฎรไม่ได้เข้าดำเนินการเอง แต่ข้าราชการส่วนกลางเป็นผู้บริหาร

ในสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2465) ได้มีประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับ
 กระทรวงมหาดไทย และให้สมุหนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบดำเนินการในกรุงเทพ

3.2 รูปแบบการปกครองในสมัยประชาธิปไตย

พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช
 มาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงได้มีการปรับปรุงการปกครอง
 โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ
 ส่วนท้องถิ่น

ใน พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้น และได้มี
 พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 แต่เทศบาล
 เริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2480 เข้าบ้านของคุณหญิงลิ้นจี่ สุริยานุวัตร
 ที่ถนนกรุงเกษมเป็นสำนักงาน มีพลเอกเจ้าพระยารามราชนเป็นนายกเทศมนตรีคนแรก
 เขตเทศบาล ประกอบด้วยอำเภอขึ้นใน ได้แก่ พระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก
 ปทุมวัน ดุสิต เทศบาลนครธนบุรีก็เช่นเดียวกัน ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี เมื่อ
 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 มีพื้นที่ประกอบด้วย อำเภอธนบุรี อำเภอคลองสาน อำเภอบางกอกน้อย
 อำเภอบางกอกใหญ่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี มีผลทำให้เทศบาลทั้งสองแห่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ซึ่งลอกเลียนแบบการปกครองท้องถิ่นมาจากประเทศประชาธิปไตยตะวันตก

เทศบาลกรุงเทพ และเทศบาลธนบุรี ประกอบด้วยองค์การ 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานของพนักงานเทศบาลในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตามความต้องการของประชาชน
2. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในสมัยนั้น จึงเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่มีราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเทศบาลกรุงเทพเฉพาะท้องถิ่นที่เจริญอยู่ใจกลางพระนครเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันอำเภออื่นนอกได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามชุมชนของอำเภอ ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ท้องที่ตำบลต่าง ๆ ที่เหลืออยู่ในความดูแลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และขึ้นกับนายอำเภอซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

จนถึงปี พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้มืองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จังหวัดจึงมีราชการภูมิภาค และราชการท้องถิ่นหลายรูปแบบซ้อนกันอยู่ แต่จะแบ่งมอบภาระหน้าที่กันตามที่กฎหมายกำหนด กรุงเทพมหานครซึ่งมีสภาพเป็นจังหวัดหนึ่ง จึงมีลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ

ดังนั้น รูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ก่อนวันที่ 21 ธันวาคม 2514 มีลักษณะที่สรุปได้ดังนี้

1. มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และดูแลการควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
2. แต่ละอำเภอมีนายอำเภอ เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบ ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีสภาจังหวัดเลือกตั้งจากราษฎร แต่ละอำเภอมาทำหน้าที่นิติบัญญัติของท้องถิ่น และจัดท่างบประมาณส่วนจังหวัด

4. มีสุขาภิบาลแต่ละเขตชุมชนในแต่ละอำเภอ โดยเฉพาะชุมชนที่ตั้งอำเภอ สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง มีนายอำเภอเป็นประธาน และมีราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาช่วยบริหารด้วย

5. มีเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี เป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่สภาเทศบาล และเลือกกันขึ้นมาทำหน้าที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ให้ทำหน้าที่ทางบริหารภายในพื้นที่นั้น

3.3 การบริหารราชการแบบนครหลวง

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็น "จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสองคน ให้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็น "องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" มีสภาจังหวัดของจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า "สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ที่ให้รวมองค์การดังกล่าวข้างต้นให้เป็นหน่วยเดียวกันนั้น มีเหตุผลว่า เพื่อเป็นการประหยัด เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น

ในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 วันเดียวกันก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรี เป็น "เทศบาลนครหลวง" โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงโดยตำแหน่ง ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า การปกครองท้องถิ่นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีลักษณะพิเศษเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ

ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี จึงเป็นผู้รวมอำนาจการปกครองในเขตพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นไว้แต่ผู้เดียว ด้วยความมุ่งหมายที่จะขจัดความขัดแย้งของการบริหารในเขตจังหวัดให้น้อยลง เพื่อความรวดเร็วในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

3.4 การจัดรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

การบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวง ดำเนินมา ได้ 1 ปี ก็มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดรูปการปกครองใหม่เป็น กรุงเทพมหานคร โดยรวมกิจกรรมของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลในเขตนครหลวง เป็น กรุงเทพมหานคร ดังนั้น นครหลวงของประเทศไทยจึงมีชื่อเรียกใหม่ว่า "กรุงเทพมหานคร"

การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จึงเป็นการก้าวหน้าไปในทางเป็นท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัด และให้อำนาจผู้บริหารมากขึ้น ยกฐานะผู้บริหารเสมือนเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวง การจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ได้ใช้มาได้ประมาณ 3 ปี ก็มีการปรับปรุงใหม่ โดยออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ทั้งนี้เป็นผลมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 คณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บริหารงานไปได้หนึ่งปีเศษ ก็มีเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 โดยนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เพราะเห็นว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นผลเสียหายแก่ราชการกรุงเทพมหานคร มูลเหตุที่สำคัญมาจากความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านโยธา ในที่สุดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงนำงานในความรับผิดชอบของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายนั้นไปรับผิดชอบเอง และในวันเดียวกันนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารชุดใหม่ ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหลายครั้ง โดยใช้วิธีแต่งตั้งทั้งสิ้น รวมถึงการแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วย

ต่อมาเมื่อเสียงเรียกร้องจากประชาชนหลายกลุ่มอาชีพ ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร รัฐบาลจึงได้นำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ไปปรับปรุงให้กรุงเทพมหานครมีอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางมากขึ้น และแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในคณะผู้บริหารดังเช่นปรากฏมาแล้ว ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา

4. ลักษณะพิเศษของกรุงเทพมหานคร³⁷

ถึงแม้กรุงเทพมหานครจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่ก็มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนท้องถิ่นอื่นอยู่บางประการ เช่น

1. เป็นที่ตั้งของนครหลวง จึงมีประชากรและรายได้ รายจ่ายสูงกว่าท้องถิ่นอื่นใดในประเทศ มีผู้เปรียบเทียบว่ากรุงเทพมหานครใหญ่กว่านครเชียงใหม่ ซึ่งใหญ่รองเป็นลำดับสองถึง 30 เท่า ในทางวิชาการผังเมือง เรียกว่า เอกนคร ซึ่งมีผลเสียมากกว่าผลดี และความเป็นที่ตั้งของนครหลวงย่อมหมายถึง ที่ตั้งของรัฐบาล จึงกระทบกระทั่งทางการเมืองกับรัฐบาลได้ง่าย ในกรณีที่เป็นคนละพรรคกัน ทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ยิ่งกว่านั้นการให้บริการของท้องถิ่นนครหลวงย่อมเท่ากับเป็นการให้บริการแก่ประชาชนทั้งประเทศโดยปริยาย เพราะนครหลวงเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง คนต่างจังหวัดก็มาใช้บริการในนครหลวงมาก จึงยากที่จะแยกได้ชัดว่า อะไรเป็นบริการเฉพาะนครหลวง เช่น การคมนาคมขนส่ง การรักษาพยาบาล
2. เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกิจกรรมมากมายหลายประการ หมายถึง กรุงเทพมหานครได้รวมเอากิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาล มารวมไว้ด้วยกัน เป็นการปกครองของกรุงเทพมหานคร
3. เป็นการปกครองแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง ทั้งนี้เพราะประสบการณ์จากการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบองค์การเทศบาล ปรากฏว่าฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพต่ำมาก

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

เพราะไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง คณะเทศมนตรีเปลี่ยนแปลงทำให้การบริหารงานไม่ต่อเนื่อง การจัดตั้งกรุงเทพมหานครจึงมุ่งแก้ประเด็นนี้เป็นประเด็นหลัก โดยมีมาตรการสนับสนุน ดังนี้

3.1 เป็นการบริหารโดยบุคคลคนเดียวไม่ใช่คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้เกี่ยงความรับผิดชอบระหว่างบุคคลกับคณะบุคคล ผู้บริหารกรุงเทพมหานครอาจเรียกผู้เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือการบริหารงานได้ แต่ผู้บริหารต้องรับผิดชอบแต่ผู้เดียว จะอ้างมติที่ประชุมไม่ได้

3.2 แยกอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยเด็ดขาด โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งจากฝ่ายนิติบัญญัติ

3.3 จุดอ่อนของฝ่ายบริหารในระดับรัฐสภา คือ การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี หากร่างงบประมาณรายจ่ายสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการ รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาซึ่งทำให้รัฐบาลต้องถูกยุบไปด้วย ดังนั้นระบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็งจึงให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เปรียบในเรื่องการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. เป็นราชการบริหารท้องถิ่นที่สมบูรณ์ และให้อำนาจกับท้องถิ่นมากที่สุด เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของท้องถิ่น อำนาจจัดทรัพย์สินชายทอดตลาด โดยให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งศาล เป็นต้น

5. ลักษณะรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร³⁸

รูปแบบของกรุงเทพมหานคร ตามหลักการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะดังนี้

1. มีลักษณะเป็นนิติบุคคล โดยกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการเมือง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนคัดเลือกตัวแทนเข้าทำ

หน้าที่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

3. มีความเป็นอิสระในการบริหาร โดยมีหน่วยราชการและพนักงานของตนเอง

³⁸ พิเศษ เจริญกุล, หน้า 37-38.



4. มีความเป็นอิสระในด้านการคลัง และงบประมาณ โดยมีอำนาจทำ
งบประมาณ มีแหล่งรายได้ของตนเอง และตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณได้ภายในวงกรอบ และ
กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ กรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครองขนาดใหญ่
มีพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรที่กว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมที่มากมายหลายประการ
กล่าวคือ กรุงเทพมหานครได้รวมเอากิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอและจังหวัด)
และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาลมาไว้ด้วยกัน) ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร
คือ มีเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งเขต โดยไม่มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ
เข้ามาแทรกอยู่เลย ดังเช่นจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตาม
กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค กฎหมายว่าด้วยเทศบาล สุขาภิบาล และ
กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี
ประธานกรรมการสุขาภิบาล และคณะกรรมการสุขาภิบาล นอกจากนี้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
ของกรุงเทพมหานคร ย่อมแตกต่างจากปัญหาของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่นในประเทศ
ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งแตกต่างจาก
รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทย

6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ โดยพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้วางระเบียบไว้ ซึ่งเริ่มบังคับใช้
ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 เป็นต้นไป^๓ โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

6.1 ฐานะของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

^๓พิศาล มูลศาสตร์สาทร, การบริหารองค์การส่วนจังหวัดและท้องถิ่น, หน้า 87-88.

6.2 พื้นที่การบริหารของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 7 กำหนดว่า ให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง ตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่เดิม การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควร อาจแบ่งพื้นที่บริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวง ให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 8 กำหนดให้ เขตท้องที่จังหวัด ให้หมายถึง กรุงเทพมหานคร เขตท้องที่อำเภอ หมายถึง เขต เขตท้องที่ตำบล ให้หมายถึง แขวง

6.3 การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา 9 การบริหารกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 องค์การ ได้แก่

1. สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในแต่ละพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 11 ที่กำหนดว่าเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้ง สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนการกำกับและควบคุมดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะ

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มาตรา 44 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ มีวาระคราวละ 4 ปี

มาตรา 55 ให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน 4 คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จัดไว้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งมอบหมาย คำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดไว้ใน มาตรา 49 ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

6.4 การจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 60 ให้จัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
4. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
5. สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
6. สำนักงานเขต (มี 36 เขต และ 2 สำนักงานเขตสาขา)

(มี 11 สำนัก)

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการในหน่วยงาน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในส่วนของสำนักงานเขตนั้น ได้จัดให้มีสภาเขต ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ของ กรุงเทพมหานครที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เท่านั้น

ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ เขตหนึ่ง ๆ มี สภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใด มีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวน ราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่น หรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน และให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต

อำนาจหน้าที่ของสภาเขต ปรากฏในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต ต่อผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร
2. จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
3. สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
4. ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการ ปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการ ต่อไป
5. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการนี้
7. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมาย

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการปกครองของ กรุงเทพมหานครให้เห็นเด่นชัดว่า เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่ง มีผลทำให้ไม่เกิดการสับสนเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองอย่างอดีตที่ผ่านมา ลักษณะพิเศษของ กรุงเทพมหานครที่ไม่เหมือนจังหวัด หรือการปกครองท้องถิ่นอื่น คือ

1. เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นองค์การเดียว ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเดิม โดยไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลอื่นใดซ้อนอยู่
2. มีการแบ่งอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน เพราะ ต่างฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน
3. ประสงค์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจโดยเข้มแข็ง โดยอำนาจบริหาร ที่แท้จริงอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนเดียว ซึ่งจะมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการมาก น้อยเพียงใดก็ได้^{๔๐}

6.5 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ในฐานะหน่วยงานท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ความเป็นอยู่และการให้บริการประชาชน ดังนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงได้กำหนดหน้าที่ไว้กว้างขวางถึง 27 ประการ ซึ่งจะต้อง ดำเนินการภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น กิจการบางอย่างไม่อาจดำเนินการได้โดยลำพังตนเอง ต้องประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ทำให้บางครั้งเกิดปัญหาอุปสรรคและความไม่คล่องตัวใน การปฏิบัติงาน หรือมีอำนาจจำกัดตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 27 ประการ ดังนี้

^{๔๐}ทองต่อ กล้วยไม้ ๓ อุษรยา, "กรุงเทพมหานคร" ชีวิตและผู้คน 200 ปี กรุงเทพมหานครโกสินทร์และเอกสารเพื่อการสมโภช 200 ปี (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2525), หน้า 73-74.

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด งานด้านนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจโดยตรง กรุงเทพมหานครเกือบไม่ได้ดำเนินการเลย งานที่กรุงเทพมหานครทำ เป็นเพียงการเสริมและประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย การดำเนินการตามข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฯลฯ มีเจ้าหน้าที่เทคนิคของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดูแลผู้ละเมิด และประสานงานกับเจ้าพนักงานตำรวจ กรณีต้องฟ้องศาล (มาตรา 89(1))

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด กรุงเทพมหานครได้รับมอบให้ ดำเนินการเรื่องทะเบียนทุกชนิดได้ เช่นเดียวกับอำเภอ เช่น ทะเบียนราษฎร ทะเบียนนิติกรรม ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนบุตรบุญธรรม ทะเบียนสมรส ทะเบียนศาลเจ้า ทะเบียนที่สาธารณะ และทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น (มาตรา 89(2))

3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ การแนะนำให้ประชาชน ได้ระมัดระวังป้องกันอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย หรือภัยพิบัติอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นประจำ หรืออาจเกิดขึ้น จากความประมาทเลินเล่อของประชาชน โดยทำงานร่วมกับหน่วยราชการหรือภาคเอกชน ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักและเตรียมพร้อมในการป้องกันตนเอง หรือร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ (มาตรา 89(3))

4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักต้องปฏิบัติเป็นประจำ อะไรที่ทำให้บ้านเมืองสกปรกต้องเข้าแก้ไข ทำความสะอาดตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว เพราะเป็นงานพื้นฐานของเมือง ในด้านเก็บขยะมูลฝอย เริ่มแต่มีลูกจ้างคนงานรับผิดชอบเก็บกวาดขยะมูลฝอยในที่สาธารณะ ถนน ทางเท้าทั่วไป เก็บขยะ จากบ้านเรือนประชาชน โดยคิดค่าบริการ หรือมอบให้เอกชนจัดเก็บขยะแทน รวมตลอดถึงการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด (มาตรา 89(4))

5. การผังเมือง เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ต้องทำผังเฉพาะของแต่ละบริเวณของเมือง ออกข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด การขยายตัวของเมือง การตัดถนน ทางเท้า กำหนดสิ่งสาธารณูปโภคในชุมชน ซึ่งเป็นการวางแผนกำหนดอนาคตของเมืองว่า จะให้มีความเจริญไปในทิศทางใด มากน้อยเพียงใด (มาตรา 89(5))

6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร มีรถยนต์มากกว่าถนน จึงก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด การตัดถนนใหม่

แต่ละสายต้องเวนคืนที่ดิน และชดใช้ค่าอาคารเป็นเงินจำนวนมาก และเป็นปัญหาเดือดร้อนแก่ประชาชน จึงเป็นข้อจำกัดในการสร้างถนนใหม่ ส่วนแม่น้ำลำคลองบางส่วนอยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร ก็ทำการขุดลอกทางน้ำไว้มิให้ตื้นเขิน และใช้เป็นทางระบายน้ำ และขนส่ง (มาตรา 89(6))

7. การวิศวกรรมจราจร การจราจรเป็นปัญหาหลักของกรุงเทพมหานคร จึงต้องมีการวางแผนการจราจร รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของการจราจร ซึ่งมีผลไปถึงการสร้างถนน ทางแยกทางร่วม ทางยกระดับ สะพานรถยนต์ข้ามถนน สะพานคนเดินข้ามถนน การติดตั้งสัญญาณไฟ การกำหนดช่องทางการเดินรถ การตีเส้นบนถนนและช่องทางข้ามถนน รวมถึงการจัดหาเครื่องมือที่ทันสมัยเข้าช่วยแก้ปัญหาจราจร (มาตรา 89(7))

8. การขนส่ง โดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของเมืองในการจัดให้มีการขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สำหรับกรุงเทพมหานครได้มีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ดำเนินการอยู่ การตั้งสถานีขนส่ง ทางกรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินการอยู่แล้ว กรุงเทพมหานคร จึงไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ คงสนับสนุนด้วยการทำถนนทางเข้าให้สะดวกแก่การขนส่งเท่านั้น งานเหล่านี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่าจะมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเพียงใด (มาตรา 89(8))

9. การจัดให้มีและความคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การควบคุมตลาดเป็นสิ่งจำเป็นของชุมชนที่ต้องมี และเป็นแหล่งที่อาจแพร่เชื้อโรคได้ง่าย ทางท้องถิ่นจึงต้องจัดให้มีการควบคุม ดูแลรักษาความสะอาด วางระเบียบปฏิบัติ โดยออกเป็นข้อบัญญัติไว้ ถ้าท้องถิ่นใดมีทางน้ำ ก็ต้องสร้างท่าเทียบเรือ ท่าข้ามขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่สัญจรไปมา (มาตรา 89(9))

10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ ที่สาธารณะของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ต้องดูแลรักษา มิให้ผู้ใดละเมิดนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือครอบครองทำให้ประชาชนใช้สอยไม่สะดวก ได้แก่ ถนน ทางเท้า สะพาน ลำคลอง เป็นต้น (มาตรา 89(10))

11. การควบคุมอาคาร เป็นหน้าที่ที่ต้องควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกชนิดในเขตพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านความมั่นคงแข็งแรง การถูกสุขลักษณะ การผังเมือง การจราจร สถาปัตยกรรม รวมทั้งข้อกำหนดในเรื่องบริเวณก่อสร้าง (มาตรา 89(11))

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นการดำเนินการพัฒนาชุมชนทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยให้อุณหภูมิชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัดดีขึ้น โดยไม่ต้องโยกย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ แต่ก็ต้องป้องกันการอพยพเข้ามาของชาวชนบท เพื่อตั้งชุมชนแออัดแห่งใหม่ (มาตรา 89(12))

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นความจำเป็นของเมืองใหญ่ที่ต้องมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชน เช่น สนามกีฬา สวนสาธารณะ ศูนย์เยาวชน เป็นต้น (มาตรา 89(13))

14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในเมืองใหญ่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษทั้งอากาศ เสียงและสารพิษ เป็นอันตรายแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครต้องดูแลควบคุมจัดปัญหาความเป็นพิษให้ลดน้อยและหมดไป โดยอาจออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมทั้งข้อร้อง เชีฏชวน รณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือกันแก้ไข และคิดหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติให้คงอยู่ (มาตรา 89(14))

15. การสาธารณูปโภค โดยทั่วไปกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น การจัดสาธารณูปโภค เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ และยังขึ้นอยู่กับนโยบายของทางราชการที่จะมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการด้านสาธารณูปโภคมากน้อยเพียงใด เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรทัศน์ ปัจจุบันมอบให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่แล้ว กรุงเทพมหานคร จึงมิได้ดำเนินการ เป็นเพียงคอยอำนวยความสะดวกในการวางท่อ หรือปักเสาวางสาย แก่หน่วยงานอื่น (มาตรา 89(15))

16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล กรุงเทพมหานคร มีโรงพยาบาล 5 แห่ง และศูนย์บริการสาธารณสุข 59 แห่ง กระจายให้บริการแก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี รวมทั้งควบคุม ป้องกันโรค และฟื้นฟูสุขภาพ ควบคุมกับการรักษาพยาบาล (มาตรา 89(16))

17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ซึ่งเป็นกิจกรรมของชุมชนตามประเพณีนิยม และวัฒนธรรมในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา จึงต้องมีกฎหมายข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครควบคุม เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ถูกสุขลักษณะและการป้องกันการแพร่เชื้อโรค (มาตรา 89(17))

18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพของประชาชน แต่ในเมืองอาจกลายเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ จึงต้องมีการควบคุมให้มีระเบียบไม่เป็นที่เดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่น (มาตรา 89(18))

19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การฆ่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร ต้องถูกสุขลักษณะ ไม่มีโรคติดต่อจากสัตว์ถึงคน จึงมีกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์ไว้โดยกำหนด สถานที่ วิธีการ และมีสัตว์แพทย์ออกไปดูแล และควบคุมตรวจสอบการฆ่าสัตว์ (มาตรา 89(19))

20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ ซึ่งเป็นเกณฑ์กำหนดให้เข้าไปควบคุม เพื่อรักษาความปลอดภัย เนื่องจากโรงมหรสพเป็นอาคารขนาดใหญ่มีประชาชนจำนวนมากเข้าไปชมมหรสพ ซึ่งอาจเกิดอันตรายได้หากเกิดอัคคีภัย ต้องมีการตรวจสอบทางเข้า-ออกให้เพียงพอ และใช้การได้ มีเครื่องดับเพลิง มีช่องถ่ายเทอากาศ ตลอดจนความสะอาดของห้องสุขา และการห้ามสูบบุหรี่ (มาตรา 89(20))

21. การจัดการศึกษา หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา อันเป็นหน้าที่ ซึ่งทางราชการมอบหมาย โดยรัฐบาล ให้เงินอุดหนุนส่วนหนึ่ง (มาตรา 89(21))

22. การสาธารณูปการ เป็นการให้อำนาจในการดำเนินการไว้หากมีความจำเป็น หรือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะมอบให้ เช่น การส่งคมนาคมและสวัสดิการสังคม การจัดการศึกษาระดับสูงกว่าประถมศึกษา การรักษายาบาลแบบให้เปล่า เป็นต้น (มาตรา 89(22))

23. การส่งคมนาคมและสาธารณูปการ เป็นงานที่พัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถพัฒนาและช่วยเหลือตนเองได้ (มาตรา 89(21))

24. การส่งเสริมการกีฬา เป็นงานที่ท้องถิ่น จะเลือกปฏิบัติตามกำลังความสามารถ เช่น การจัดสนามกีฬา การจัดทีมกีฬาบางประเภท เพื่อส่งเสริมประชาชนในด้านการกีฬา เพื่อปลูกฝังความสามัคคี และวัฒนธรรมประเพณี (มาตรา 89(24))

25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมด้านการฝึกอบรมวิชาชีพ ควบคุมเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน ตลอดจนช่วยจัดหาตลาดแรงงาน และตลาดสินค้าให้ตามกำลังที่จะจัดทำได้ (มาตรา 89(25))

26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น มีรายได้ในการทำนุบำรุงท้องถิ่น นอกเหนือจากการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ก็อาจ ดำเนินการพาณิชย์ได้ เพื่อผลกำไร หรือเพื่อช่วยเสริมงานในหน้าที่ได้ผลดียิ่งขึ้น (มาตรา 89(26))

27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร (มาตรา 89(27))

อำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับ หรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่างานในหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร มีกว้างขวางมาก ซึ่งมีกิจการบางประเภท มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในกิจการมากมาย เช่น การจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้องมากมาย คือ กรุงเทพมหานคร กองบังคับการตำรวจจราจร สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบจราจรทางบก กระทรวงมหาดไทย กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ กรมการขนส่ง กรมเจ้าท่า การทางพิเศษ แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เพราะฉะนั้น เอกภาพในการบริหารงานจะเป็นอย่างไรโดยย่อคาดผลได้ นอกจากนั้นการให้บริการด้าน สาธารณูปโภค ยังมีรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบต่างหาก โดยเฉพาะ ไฟฟ้า ประปา โทรทัศน์ การขนส่งมวลชน บางครั้งหน่วยงานพวกนี้ดำเนินกิจการบางอย่าง กระทบต่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร เช่น ประปา ชุดถนนวางท่อ ประปา หรือโทรทัศน์ ชุดท่อ วางสายโทรทัศน์ ดังนั้นจึงควรให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ขออนุมัติจากกรุงเทพมหานครก่อน ในฐานะเจ้าของพื้นที่ ซึ่งไม่มีอำนาจควบคุมดูแลประสานงาน เมื่อเกิดข้อบกพร่องบางประการ เช่น การจราจรติดขัด อันเนื่องมาจากการชุดถนน การก่อสร้างสาธารณูปโภค ปัญหาเหตุ เตือร้อนรำคาญจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คาบเกี่ยว เป็นต้น กรุงเทพมหานคร จึงมักถูกประชาชนตำหนิอยู่เป็นประจำ

6.6 อำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 90 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคาร หรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น ถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึด หรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

"เงินค่าปรับตามมาตรานี้ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร"

ปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ ทั้งในและนอกอาคาร (ในที่สาธารณะ) โดยมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น จะทำการเปรียบเทียบปรับได้ เฉพาะความผิด

ที่เกิดขึ้นในอาคารเท่านั้น ยกเว้นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁴¹ ส่วนความผิดที่เกิดขึ้นนอกอาคารนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จับกุมผู้กระทำความผิดแล้วจะต้องส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับต่อไป

สำหรับอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ได้มีความเห็นจากอธิบดีกรมอัยการ เมื่อเดือนธันวาคม 2530 เรื่อง "ข้อสังเกตและปัญหาข้อขัดข้องในกรณี พนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ" ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครดังกล่าวไม่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจ ยศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้น มีอำนาจสอบสวนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร กับทั้งยังมีได้มีข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย กำหนดระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นไว้ พนักงานอัยการจึงไม่อาจรับสำนวนการสอบสวนที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้สอบสวนไว้พิจารณาได้

ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงไม่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเหตุผลของกรมอัยการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

⁴¹ กรุงเทพมหานคร, "บันทึกที่ กท 8003/1185 เรื่อง ยกเลิกการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522." 17 พฤษภาคม 2534.

2. แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจทางยุติธรรมและตำรวจทางปกครอง

คำว่า "ตำรวจ" เป็นหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรม⁴² ที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองพิทักษ์สันติสุขของปวงชน โดยทั่วไปแล้วมักจะมีความหมายเป็นที่ยอมรับกันในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ส่วนใหญ่ได้แก่การพิทักษ์ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 2 ส่วนคือ⁴³ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย (Law Enforcement) และการปราบปรามอาชญากรรม (Crime Suppression) ที่กล่าวมานี้ คือ ความหมายของ "ตำรวจทางยุติธรรม" ซึ่งเป็นความหมายที่บุคคลโดยทั่ว ๆ ไปจะเข้าใจกันในความหมายของคำว่า "ตำรวจ"

ในประเทศที่มีการพัฒนาเรื่องกฎหมายปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้แบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ⁴⁴

ก. ตำรวจทางยุติธรรม (Police Judiciaire) หมายถึง⁴⁵ บุคคลที่มีหน้าที่หรือบทบาททั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดว่ามีการกระทำความผิด และเกี่ยวข้องกับความผิดกฎเกณฑ์ที่ห้ามไว้ในทางอาญา และนำผู้กระทำความผิดนั้นขึ้นศาลอาญา ดังนั้นหน้าที่แท้ ๆ ของตำรวจในทางยุติธรรมก็คือ เป็นหลักประกันในการลงโทษบุคคล ที่กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของตำรวจทางยุติธรรมได้ 2 ประการ คือ

1. ชี้ หรือกำหนดว่าบุคคลได้กระทำความผิด
2. นำตัวบุคคลที่ได้กระทำความผิดขึ้นนั้นฟ้องต่อศาล

⁴² ประเสริฐ เมฆมนี่, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิธการพิมพ์, 2523), หน้า 78.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ขึ้นปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

⁴⁵ Francis-Paul Benoit, Le Droit Administratif Francais (Paris : Librairie, 1968), p. 743.

เพราะฉะนั้น เราจึงมักพบว่า ตำรวจในทางยุติธรรมนั้นมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกันมากกับศาลอาญา โดยกฎหมายเฉพาะในการปฏิบัติงานของตำรวจในทางยุติธรรมนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาความของศาลอาญา ดังนั้นตำรวจในทางยุติธรรมจึงมีกฎเกณฑ์ หรือระบบกฎหมายโดยเฉพาะแยกต่างหากจากหน้าที่ ในทางหน้าที่ของรัฐถือเป็นหน้าที่พิเศษที่มีลักษณะสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน้าที่ศาลอาญา จึงกล่าวได้ว่า ตำรวจทางยุติธรรมนั้นไม่อยู่ในขอบเขตในทางกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ตำรวจทางยุติธรรมในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสงบสุข ประชาชนปลอดภัยจากการตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมนั้น ต้องมีขั้นตอนการปฏิบัติ 3 ประการดังนี้^{๔๕}

1. การป้องกันอาชญากรรม ตำรวจทางยุติธรรมจะต้องเป็นแกนกลางในการที่จะเป็นผู้ริเริ่ม ส่งเสริมประชาชน ให้เคารพต่อกฎหมายของบ้านเมือง และให้มีการดำเนินชีวิตให้ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นผู้ให้ข่าวสารอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมให้ประชาชนได้รู้ เพื่อหาทางช่วยกันป้องกัน
2. การยับยั้งอาชญากรรม เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ก่อให้เกิดผลทางด้านจิตวิทยา ให้เป็นที่เกรงขามของอาชญากร มีความยับยั้งซึ่งใจไม่กล้าประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้สืบเนื่องจากเกรงว่าตำรวจจะจับกุมตัวได้ หากกระทำการที่ผิดต่อกฎหมายหน้าที่ของตำรวจทางยุติธรรมที่มีลักษณะตอบสนองต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้น โดยนับพลันต่อเหตุการณ์แล้ว ย่อมมีผลในการยับยั้งอาชญากรรม
3. การจับกุมและการรวบรวมพยานหลักฐาน ในการจับกุมผู้กระทำความผิดของตำรวจยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม จะต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อชี้ให้เห็นว่าผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดจริง ตามข้อกล่าวหา สำหรับพยานหลักฐานแห่งคดีนั้นถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการกับผู้กระทำผิด ดังนั้นตำรวจจะต้องมีความรู้พื้นฐานในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน ในบางกรณี

^{๔๕} ชิดชัย วรณเสถิตย์, "ตำรวจ", เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 137.

จำเป็นจะต้องอาศัยการนิสฺจณ์ทางวิทยาศาสตร์ด้วย

การที่ตำรวจทางยุติธรรมจะรักษากฎหมาย เพื่อความสงบสุขของสังคม ประชาชนให้ปลอดภัยจากการตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมแล้ว การป้องกันอาชญากรรมจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด สืบเนื่องจากความสูญเสียใด ๆ อันเนื่องจากอาชญากรรมยังไม่ได้เกิดขึ้น ทั้งเป็นการประหยัดทรัพยากรทั้งหลาย ที่จะลงทุนในการปราบปรามอาชญากรรมอีกด้วย สอดคล้องกับหลักการทั่วไปว่า "การป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไข"

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจทางยุติธรรมโดยได้ให้ทรรศนะไว้ว่า อาทิ

นายวิลสัน อดีตหัวหน้าตำรวจแห่งนครชิคาโก ได้กำหนดหน้าที่ตำรวจไว้ ดังนี้⁴⁷

1. การป้องกันอาชญากรรม
2. ปราบปรามอาชญากรรม
3. จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย ติดตามให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่สูญหาย และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด
4. รักษาระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับอื่น ๆ เช่น การปฏิบัติตามกฎจราจรตลอดจนให้บริการอื่น ๆ

นายอีส์ท์แมน ได้กำหนดหน้าที่ตำรวจไว้ดังนี้⁴⁸

1. การป้องกันอาชญากรรม
2. ปราบปรามอาชญากรรม
3. จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย
4. ติดตามให้ได้คืนมาซึ่งทรัพย์สินที่สูญ

⁴⁷O.W. Wilson, Police Administration 2nd ed, (New York : Mc. Graw-Hill Book Company, 1972), p.22.

⁴⁸George D. Eastman and Esther M. Eastman, Municipal Police Administration (Kingsport : Tennessee Kingsport Press, 1969), pp. 3-4.

5. รักษากฎระเบียบของสังคมที่ไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม
6. หน้าที่ให้บริการเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

หน้าที่ของตำรวจยุติธรรมแบบจารีตนิยมทั่วไป นั้นตามที่ถือปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ พอสรุปได้ ดังนี้

1. ป้องกันอาชญากรรม
- 2.ปราบปรามอาชญากรรม
3. สืบสวน จับกุม นื่องร้องผู้กระทำผิด
4. ค้นหาทรัพย์สินที่สูญหาย
5. รักษาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับอาชญากรรม
6. บริการประชาชน
7. คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล
8. หน้าที่พิเศษอื่น ๆ เช่น ร่วมกันฝ่ายทหาร ป้องกันอธิปไตยของชาติ

ปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบ การคุ้มครอง อารักรักษาบุคคลสำคัญ เป็นต้น

สำหรับหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำรวจทางยุติธรรมในประเทศไทยนั้น มีระบุไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจ เกี่ยวกับคดี เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 โดยกำหนดหน้าที่ทั่วไปของกรมตำรวจไว้ดังนี้⁴³

1. รักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
3. บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

⁴³ดูประมวลระเบียบการตำรวจ เกี่ยวกับคดี เล่มที่ 1 หน้า 1-5.

สำหรับบทบาทหลายฐานะของตำรวจทางยุติธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้นั้น มีปรากฏในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี คือ

1. ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วราชอาณาจักร
2. ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิด ก็มีอำนาจหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้น และปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ตามสมควรแก่ความผิด
3. ตำรวจในฐานะข้าราชการกึ่งพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ทั่ว ๆ ไป คล้ายเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน
4. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
5. ตำรวจ เมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจยุติธรรมในฐานะต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตำรวจได้อย่างสมบูรณ์

ข. ตำรวจทางปกครอง (Police Administrative)⁵⁰ หมายถึง บุคคลที่กระทำความผิด หรือ หน้าที่ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎเกณฑ์ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการห้ามและการป้องกัน มิให้เกิดการกระทำความผิด ต่อกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่บัญญัติไว้ ตำรวจทางปกครองนั้น เป็นหน้าที่ประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง

⁵⁰ Francis-Paul Benoit, Le Droit Administratif Francais, p.743.

ในทางทฤษฎีนั้น เราสามารถที่จะแยกความหมายและคำจำกัดความของ ตำรวจทางปกครอง และตำรวจทางยุติธรรม ได้อย่างมีลักษณะที่ชัดเจน แต่ทางตรงกันข้ามคือ ในทางปฏิบัติแล้ว การแบ่งแยกกระหว่างตำรวจทางปกครอง กับตำรวจทางยุติธรรมนั้น มีลักษณะ ที่ยาก ทั้งนี้เพราะว่าในทางปฏิบัตินั้นเราจะพบว่า บุคคลหรือองค์การหนึ่ง ๆ นั้น อาจจะมีหน้าที่ ทั้งในฐานะตำรวจทางปกครอง และตำรวจทางยุติธรรมไปในขณะเดียวกัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ ของศาลที่จะชี้ขาด หากมีกรณีข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้น

ตำรวจทางปกครอง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่รัฐ จะต้องจัดทำขึ้น การรักษาความสงบเรียบร้อยนี้ก็จะเปลี่ยนแปลงและแตกต่างกันไปตามความ ต้องการของประชาชนในยุคนั้น ๆ สำหรับแนวคิด หรือความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างความสงบ เรียบร้อย กับตำรวจทางปกครองนั้นจะต้องกล่าวให้ชัดเจนในทางกฎหมาย เหตุผลหรือ ความจำเป็นที่จะต้องกล่าวให้ชัดเจน มี 3 ประการ ดังนี้⁵¹

1. คำว่า "Police" มีความหมายไม่ค้อยชัดเจน ในกรีกมีคำ ๆ หนึ่ง ซึ่งตรงกันมีความหมายถึง เมือง จุดศูนย์รวมของประชาชน รัฐอิสระ ความเป็นประชาธิปไตย ตามระบบการปกครองของฝรั่งเศสสมัยเก่า ก่อนปี ค.ศ. 1958 คือสมัยที่ฝรั่งเศสปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในคำ ๆ นี้ มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "ปกครอง" หรือ "การออกกฎหมาย" เช่นใช้คำว่า ตำรวจของรัฐ ความหมายเหล่านี้ ถือเป็นองค์การในทาง ปกครองทั้งสิ้น และแม้แต่ในปัจจุบัน คำว่า "Police" ก็หมายถึงองค์การของข้าราชการ กลุ่มหนึ่ง ซึ่งองค์การนี้มีสถานะที่มั่นคงแน่นอน และยังสามารถหมายถึงเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง เช่น ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจร ควบคุมเกี่ยวกับการจราจรทั้งหลาย แต่ไม่มีการพูดให้ชัดเจนถึงแนวความคิด ใน 2 สิ่ง คือ การแบ่งแยกกระหว่างการปฏิบัติการ อันใดอันหนึ่ง กับการปฏิบัติการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย

2. ความสงบเรียบร้อย มีความหมายถึง การปกป้องประชาชนจากความรำคาญ แต่อาจมิใช่ความรำคาญใด ๆ ก็ได้ (trouble) แต่เป็นความสงบเรียบร้อย ซึ่งเกิดขึ้นในนิติรัฐ

⁵¹Jacques Moreau, Droit Administratif, (Paris : P.U.F., 1989), pp. 348-355.

การเกิดขึ้นของตำรวจในทางปกครองนั้น ในสภาพปัจจุบันนี้เป็นคำที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับระบบอิสระ และตำรวจทางปกครอง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐอิสระ ดังนั้น ความสงบสุขในที่นี้จึงมิได้หมายถึง การที่ถนนหนทางรกร้างว่างเปล่า ไม่มีผู้คนที่ทำให้รถถึงวิ่งไปได้ และจำเป็นที่ต้องพูดถึง คำว่า ความสงบเรียบร้อยนี้ ให้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น คำว่า ตำรวจทางปกครอง จึงอาจจะหมายถึงความคิดในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการในการปฏิบัติทั้งหลายที่กระทำขึ้น โดยองค์การของตำรวจ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรืออาจจะหมายถึง บริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งมีขึ้นเพื่อช่วยเหลือ หรือให้ความช่วยเหลือกับข้าราชการทั่วไป หรือข้าราชการทหาร เช่น ในฝรั่งเศส มีกลุ่มของตำรวจที่เรียกว่า "ซองดาเมรี" (Gendarmerie) ได้แก่ ตำรวจปราบจลาจล (CRS) หรือ ตำรวจธรรมดา

3. หมายถึง การออกกฎเกณฑ์ ซึ่งบังคับใช้โดยองค์การปกครอง เพื่อป้องกันภัยอันตราย หรืออุปสรรคทั้งหลาย

กิจกรรมของตำรวจทางปกครองมี 2 อย่างคือ

1. มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นนิติกรรมทางปกครอง คือ กฎเกณฑ์ทั่วไปกับกฎเกณฑ์เฉพาะราย
2. ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างนิติกรรมทางปกครองของตำรวจทางปกครองกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในรัฐที่เป็นอิสระรัฐหนึ่ง ๆ นิติกรรมของตำรวจจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นนิติกรรมที่จำเป็น เพราะฉะนั้นนิติกรรมนี้ไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นิติกรรมจึงจะมีหรือจะเป็นขึ้นได้ ก็ต้องเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นจะกล่าวได้ว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นทั้งเป้าหมายของนิติกรรมทางปกครอง และเป็นทั้งเหตุผลที่ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะใช้นิติกรรมทางปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึง นิยาม หรือแนวความคิดของคำว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเสียก่อน ซึ่งพอจะแยกความคิดได้ 2 กรณีคือ

1. แนวคิดเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนในอดีต

โดยธรรมชาติแล้ว คำว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นคำที่กว้าง ยกตัวอย่างเช่น การห้ามมิให้มีการชุมนุมของประชาชน จะมีขึ้นได้ก็แต่โดยกรณีที่จะเกิดอุปสรรคขัดขวางเกี่ยวกับสถานการณ์ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น คนที่ไปประชุมอาจจะมีปัญหา หรือว่าสภาวะทางด้านจิตใจของประชาชนในท้องถิ่น อาจจะไม่เห็นด้วยกับการประชุม หรือว่านักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอาจจะไม่เห็นด้วย แต่อุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องนำมาพิจารณาว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะขัดขวางไม่ให้เกิดการประชุมขึ้นหรือไม่ การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยอ้อมมีอุปสรรคเสมอ แต่อุปสรรคนั้นเพียงพอ หรือสำคัญที่จะเป็นเหตุ ไม่ให้มีการประชุมหรือไม่ รูปแบบของตำรวจท้องถิ่นในสมัยเก่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะตั้งขึ้นเพื่อที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยที่ดี ก่อให้เกิดความแน่นอน ก่อให้เกิดความปลอดภัย รวมถึงความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ

ความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือของมหาชน ก็คือสภาพที่มี ความสงบภายในรอบ ๆ ท้องถิ่นนั้น ซึ่งเกิดจากการป้องกันต่ออันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยจะ นำมาซึ่งอันตรายต่อประชาชน หรือผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น

หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะนั้นก็คือ สภาพที่มีความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณ เกิดจากการกำหนดความสัมพันธ์ที่แน่ชัดระหว่างเสรีภาพของประชาชนกับเสรีภาพของส่วนรวม ซึ่งทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของประชาชนและส่วนรวม ทั้งหมดนี้เข้ากันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสงบเรียบร้อย ก็คือ สภาพความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณ ซึ่งเกิดขึ้นจากการตกลงใจ หรือการแบ่งสรรเสรีภาพระหว่างส่วนบุคคล กับส่วนรวมได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ของทั้ง 2 ส่วน นี้สามารถดำเนินไปได้ อย่างเหมาะสม สอดคล้อง และก่อให้เกิดสภาพที่จำเป็น ในการบริหารงาน บริการสาธารณะ และการดำเนินการขององค์การในทางปกครอง

2. แนวคิดเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนในปัจจุบัน ซึ่งได้รับการขยายให้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม แนวคิดนี้ที่ควรจะได้รับ การพิจารณา มี 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. ในเรื่องของศีลธรรม (Moral) ควรจะอยู่ในเรื่องของ ความสงบเรียบร้อยด้วยหรือไม่ ซึ่งมีเหตุผลอยู่ 2 ประการ ที่ถือว่าศีลธรรมของมหาชน เกี่ยวข้องกับเรื่อง ความสงบเรียบร้อยด้วย ได้แก่

1.1 ได้มีคำพิพากษาหลายเรื่อง ของศาลฝรั่งเศสได้อ้างถึง หรือยืนยัน หรือเห็นด้วยกับแนวคิดในการห้ามขององค์การตำรวจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศีลธรรม

1.2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของภาพยนตร์สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้ตัดสินโดยเห็นด้วยกับฝ่ายปกครองที่เซ็นเซอร์ฟิล์มภาพยนตร์ ด้วยเหตุผลที่ว่า ฟิล์มนั้นขัดขวางศีลธรรม คือ เป็นรูปโป๊ แต่อย่างไรก็ตามเรื่องฟิล์มนี้ก็ยังคงเป็นเรื่องถกเถียงกันยังไม่รู้จบในประเทศฝรั่งเศส

2. ในเรื่องของความสวยงาม (Esthetique) ควรจะอยู่ในเรื่องของความสงบเรียบร้อยด้วยหรือไม่ เรื่องนี้ได้มีการตกลงกันเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า องค์การฝ่ายปกครองนั้น มีอำนาจควบคุมการก่อสร้าง หรือการติดประกาศใด ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสภาพธรรมชาติ สถานที่ท่องเที่ยว หรือตึกสถานที่ที่จะต้องรักษาไว้ เพราะมีการตกแต่งสถานที่เก่าแก่ที่จะต้องรักษาไว้ ซึ่งศาลเห็นด้วย อย่างไรก็ตามศาลปฏิเสธที่จะพิจารณาว่า เรื่องของความสวยงามนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย นั่นคือ ศาลพิจารณาเฉพาะปัญหาเรื่องการกระทบต่อสภาพแวดล้อมในทางธรรมชาติ และการคุ้มครองสถานที่เก่าแก่เพียงสองประเด็นใหญ่ ๆ นี้เท่านั้น ส่วนเรื่องความสวยงามของสถานที่นั้น ศาลไม่ได้พิจารณาเอาไว้

3. ในเรื่องการคุ้มครอง หรือปกป้องแนวคิดในทางการเมือง ควรจะอยู่ในเรื่องของความสงบเรียบร้อยด้วยหรือไม่ ในเรื่องนี้แนวคิดของตะวันตก (แนวคิดประชาธิปไตยในยุโรป) เป็นแนวคิดที่ก่อให้เกิดความหลากหลายในทางการเมือง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้เทคนิคในทางตำรวจทางปกครองมาใช้ในการห้ามปราม หรือจัดการกับแนวความคิดที่แตกต่างจากแนวความคิดในทางการเมืองในขณะนั้นไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าความสงบเรียบร้อยของสาธารณะนั้น ไม่ควรที่จะแปรผันไปตามสถานการณ์ในทางการเมือง ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องรัฐ ปกป้องระบบ ปกป้องสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจในทางปกครอง แต่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมาย เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะก่อให้เกิดการออกกฎหมายมาเพื่อห้ามปรามการกระทำในสิ่งเหล่านั้น

ลักษณะพิเศษของการกระทำของตำรวจในทางปกครอง

1. เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ตามกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น องค์การที่มีอำนาจในทางตำรวจ ไม่สามารถจะนำเทคนิคในเรื่องของสัญญามาใช้ในการกระทำของพวกเขาได้

การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองมีลักษณะบังคับว่า จะต้องเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว มีข้อ
สังเกตอยู่ 4 ประการ คือ

1. อำนาจของตำรวจไม่อาจถอดถอน (Innaleable) และไม่สามารถ
มอบหมายให้บุคคลอื่นทำแทนได้ อำนาจตำรวจทางปกครองที่มีอยู่นั้นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญหรือ
จากกฎหมาย ให้อำนาจไว้ ดังนั้น มาตรการหรืออำนาจเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะ
มอบหมายให้องค์การอื่น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การมหาชน หรือเอกชนทำแทนได้
2. ถ้าองค์การในทางตำรวจ พยายามที่จะจำกัดอำนาจของตัวเอง ด้วยการ
ทำสัญญาผูกพันกับผู้อื่นใต้การปกครองก็จะถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ ไม่มีผลผูกพันกับบุคคลใด ๆ เลย
3. สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างตำรวจทางปกครอง กับประชาชน หรือบุคคลใด
บุคคลหนึ่ง จะไม่มีผลผูกพันกับบุคคลที่ 3 หมายความว่า บุคคลที่ 3 นั้นสามารถที่จะฟ้องร้องให้มีการ
เพิกถอนสัญญานั้นได้เสมอ
4. การทำสัญญาระหว่างตำรวจทางปกครองกับเอกชน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่
ได้รับมาแล้ว เพราะว่าฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้ทุกเวลา ด้วยเหตุผลของกรณีที่จะ
จะเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. มีลักษณะในการป้องกัน นิติกรรมของตำรวจทางปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์
เป็นในลักษณะเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
นักคิดนักเขียนในสมัยปัจจุบันยืนยันว่า บทบาทหน้าที่ของตำรวจทางปกครองก็คือ การป้องกัน หรือ
การป้องกันอุปสรรคหรือภัยอันตรายต่าง ๆ ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
กฎเกณฑ์ต่าง ๆ หรือนิติกรรมทั่วไป และนิติกรรมเฉพาะรายของตำรวจนั้น
มีลักษณะเป็นการป้องกัน แต่ก็อาจจะมามีลักษณะที่ไม่แน่นอนเสมอไป ซึ่งมีข้อพิจารณาอยู่
2 ประการ คือ

1. การลงโทษในทางปกครอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ หรือการยึด
ใบอนุญาตขับขี่ โดยธรรมชาติแล้ว ทั้งการเพิกถอนและการยึดใบอนุญาตขับขี่นั้น มีลักษณะเป็นการ
ปราบปรามมากกว่าที่จะเป็นลักษณะการป้องกัน
2. นิติกรรมทั่วไป หรือกฎเกณฑ์บางประเภท มีลักษณะเป็นการป้องกัน
และการปราบปรามไปพร้อม ๆ กัน

3. มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ อำนาจของตำรวจทางปกครองมีลักษณะเป็นดุลพินิจ เป็นการใช้อำนาจที่มีอภิสิทธิ์พิเศษ ตัวอย่างเช่น อำนาจในการยึด นายเทศมนตรี มีอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมาย ให้อำนาจอย่างชัดเจน หรือมีอำนาจที่จะลงโทษพิเศษแตกต่างจากกฎเกณฑ์ทั่วไปในทางกฎหมายปกครอง หรือมีวิธีการดำเนินการพิเศษแตกต่างจากกฎเกณฑ์ประเภทอื่น นั้นหมายถึงตำรวจในทางปกครองนั้น มีอำนาจ หรือมีขอบเขตอย่างมากในเรื่องของการใช้ดุลพินิจ

ตำรวจในทางปกครอง แยกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁵²

1. ตำรวจทางปกครองทั่วไป
2. ตำรวจทางปกครองพิเศษ

1. ตำรวจทางปกครองทั่วไป ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ อันเกี่ยวข้องกับการสั่งห้ามโดยกฎหมาย ได้มอบให้แก่องค์การ หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองให้สามารถดำเนินการรักษาไว้ ซึ่งความสงบเรียบร้อย (Public Order) ในเขตแดนที่บุคคลนั้น หรือองค์การนั้น เป็นเจ้าหน้าที่อยู่ อำนาจของตำรวจทางปกครองทั่วไปจึงถูกจำกัดด้วย ขอบเขตของดินแดน จะใช้อำนาจนอกเหนือจากดินแดนนั้นไม่ได้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ในการที่จะห้ามหรือบังคับการ ดำเนินการกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อย

2. ตำรวจทางปกครองพิเศษ ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ ที่มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ที่จะมีการหรือออกมาตรการตามที่กำหนดไว้เหนือกิจกรรมบางประเภทของเอกชน ซึ่งถูกกำหนดไว้โดยชัดเจน มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิเศษ ดังนั้น อำนาจของตำรวจทางปกครองพิเศษนี้จึงถูกกำหนดด้วยวัตถุประสงค์ และเนื้อหาสาระ (object and nature) ซึ่งสภาพที่บัญญัติจะเป็นผู้กำหนดขึ้น กิจกรรมที่เป็นของตำรวจทางปกครองพิเศษนั้นมีมากมายหลายประเภท ตัวอย่างเช่น ตำรวจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง (police de la construction) ตำรวจที่เกี่ยวข้องกับอาคารที่ก่อให้เกิดอันตรายไม่เหมาะสมไม่ถูกต้อง

⁵²Francis Paul Benoit, Le Droit Administratif Francais, pp. 758-765.



(police des établissements dangereuse insalubres ou incommodes) ตำรวจ
ที่เกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งสถานที่ทางประวัติศาสตร์ (police des monuments historiques)
ตำรวจที่เกี่ยวกับความมีสุขลักษณะที่ดีของประชาชน (police de la sante publique)
ตำรวจในทางแรงงาน (police du travail) ตำรวจที่เกี่ยวกับการควบคุมราคา (les
polices des prix) ตำรวจที่เกี่ยวกับการควบคุมเรื่องน้ำ (la police des cours d'
eau) ตำรวจที่เกี่ยวกับการควบคุมแหล่งน้ำแร่ (police des sources d'eau minerale)
ตำรวจที่เกี่ยวกับการควบคุมสถานรื่นเริงต่าง ๆ (la police des spectacles et des
jeuse) ตำรวจที่เกี่ยวกับการตั้งค่ายพักแรม (la police du camping) ตำรวจที่เกี่ยวกับ
การควบคุมร้านจำหน่ายสุรา (la police des debits de boissons) ตำรวจต่าง ๆ
เหล่านี้มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นตำรวจทางปกครองพิเศษ

การที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เอาไว้ ก็แสดงให้เห็น
ถึงว่า ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดอำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองให้มาก
ขึ้น ในบางกรณีตัวบทกฎหมายพิเศษเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยสาเหตุ เพราะว่ากฎเกณฑ์หรือมาตรการ
ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกันแต่เดิมนั้น สามารถบังคับใช้กันได้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด สำหรับการ
ใช้กับตำรวจทางปกครองทั่วไป แต่ต่อมามีปัญหาเกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้นจึงต้องออกกฎเกณฑ์
ใหม่ขึ้น เพื่อให้ตำรวจทางปกครองพิเศษเกิดขึ้น เช่น ในเรื่องของตำรวจในทางก่อสร้าง
ตำรวจในการอนุรักษ์โบราณสถาน สถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอสรุปได้ว่า เหตุผล หรือสาเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออก
กฎหมายพิเศษ ออกมาให้อำนาจหน้าที่แก่ตำรวจทางปกครองพิเศษนั้น มี 3 ประการ ด้วยกันคือ

1. กฎหมายเก่านั้น ไม่ครอบคลุม คือ กฎหมายเก่าที่มอบอำนาจให้แก่ตำรวจทาง
ปกครองทั่วไปนั้น ไปไม่ถึง ถูกจำกัดอำนาจ จำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ เข้ามาเพิ่มเติม ในส่วน
ที่ขาดตกบกพร่องไป

2. กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในบางกรณีนั้น ถือว่า เข้าไปในขอบเขตของกฎเกณฑ์
ของตำรวจทางปกครองทั่วไป โดยเราไม่สามารถทราบแน่ชัดได้ว่า เมื่อไรนั้นฝ่ายปกครอง
หรือตำรวจทางปกครองนั้นจะสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษ
เพื่อให้ตำรวจทางปกครองพิเศษเข้าไปดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ เช่น ในเรื่องสุขภาพ
ของประชาชน สุขลักษณะที่ดีของประชาชน เป็นต้น

3. การที่ต้องมีตำรวจทางปกครองพิเศษ ก็เพราะว่า จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมาย ในลักษณะพิเศษ ที่ได้กำหนดถึงวิธีการในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยที่กฎหมายเดิมนั้นมี อยู่แล้ว แต่เป็นบทบัญญัติในลักษณะบททั่วไป จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น เช่น ตำรวจที่ควบคุมเกี่ยวกับสถานที่ที่เป็นอันตรายใกล้จะพังทลายลงมา เป็นต้น

จากความจำเป็นทั้ง 3 กรณีที่ต้องมีตำรวจทางปกครองพิเศษนั้น ก็เพราะว่าเป็น เรื่องที่เลยขอบเขตอำนาจของตำรวจทางปกครองทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มอำนาจให้แก่ ตำรวจในทางปกครอง ดังนั้น จึงอาจมีการกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยอำนาจหน้าที่ของตำรวจทางปกครองพิเศษนี้ ก็ย่อมจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ในการที่จะกระทบ กระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จึงถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักประกัน 2 ประการด้วยกัน คือ

1. กฎหมายพิเศษนั้น ไม่ว่าจะออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารก็ตาม จะต้อง กำหนดวัตถุประสงค์ และลักษณะ (object + nature) ในการเข้าแทรกแซงของฝ่าย ปกครองไว้อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ใด และมีลักษณะของการใช้อำนาจเหล่านั้น

2. ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพในกฎเกณฑ์พิเศษ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีการในการ ดำเนินการ (Procedure) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน วิธีการในการดำเนินการ เหล่านี้ ในบางกรณีนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับทางศาล คือ คล้ายกับต้องมีลักษณะรับฟังคู่ความ การสอบถามประชาชนก่อน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และเงื่อนไขเหล่านี้ ถ้ากฎหมายกำหนดไว้ฝ่าย ปกครอง ต้องเคารพ เช่น ในเรื่องของสถานที่ เรื่องของศาสนสถานที่กำลังจะพังทลายลงมา การเข้าไปจัดการรื้อถอนสิ่งต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วองค์การที่จะมีอำนาจในเรื่องของตำรวจทาง ปกครองพิเศษนั้น มักจะเป็นรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนนายกเทศมนตรีนั้นมีจำนวนที่ น้อยมากที่มีอำนาจในทางกฎหมาย ในทางตำรวจทางปกครองพิเศษนี้

สำหรับโทษที่จะได้รับกับบุคคลที่ฝ่าฝืนนั้น โดยทั่วไปแล้ว คนที่ละเมิดอำนาจของ ตำรวจทางปกครองทั่วไปนั้น มักจะถูกลงโทษในระดับต่ำ คือมักเป็นลหุโทษ การที่ให้มีการลงโทษ ในอัตราโทษสูงขึ้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิ่มขึ้น ในฐานะตำรวจ ทางปกครองพิเศษนั่นเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ลักษณะในการป้องปราม หรือป้องกัน อันเป็นลักษณะพิเศษของตำรวจในทางปกครองนั้น เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนในการแยกออกจากกันระหว่างตำรวจทางปกครอง กับตำรวจทางยุติธรรม^{๕๓} ทั้งนี้ก็เพราะว่าตำรวจทางยุติธรรมนั้นมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปราบปราม (Repressive) ซึ่งการแบ่งแยกระหว่างตำรวจทางปกครองกับตำรวจทางยุติธรรมนั้น มีประโยชน์ทั้งในแง่ของในทางคดี และในทางกฎหมาย ในทางคดีนั้นก็คือ ทำให้มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนในเรื่องของอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ในทางกฎหมายก็ก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของความรับผิดชอบ การแบ่งแยกระหว่างตำรวจทางยุติธรรม กับตำรวจทางปกครองนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ โดยอาศัยองค์การเป็นหลักในการแบ่งแยก ทั้งนี้ก็เพราะว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือตำรวจประจำสถานีต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ไปพร้อม ๆ กันทั้ง 2 อย่าง คือมีทั้งตำรวจทางยุติธรรม และตำรวจทางปกครอง ในปัจจุบันนี้ ตำรวจทางปกครอง กับตำรวจทางยุติธรรม สามารถแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน นั่นก็คือ ตำรวจทางปกครอง ก็ถือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ดูแลเรื่องต่าง ๆ เป็นกิจกรรมทั่วไป เกี่ยวข้องกับการดูแล ตรวจสอบ ควบคุม ในขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมนั้นมุ่งเน้นไปที่การหาบุคคลหรือพยานหลักฐาน ในการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง เมื่อได้พบตัว หรือพยานหลักฐานแล้ว ก็นำไปสู่การฟ้องร้องในทางคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมต่อไป

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจส่วนกลาง และตำรวจส่วนท้องถิ่น

การดำเนินกิจการด้านตำรวจของนานาประเทศนั้น พอจะแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบตำรวจส่วนกลางโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุม ปกครอง บังคับบัญชา ตำรวจครอบคลุมไปทั่วประเทศ หรืออาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า ระบบตำรวจแห่งชาติ (National Police System) คืออยู่ภายใต้หลักการบริหาร เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ^{๕๔} ส่วนอีกระบบหนึ่ง ก็คือ ระบบตำรวจส่วนท้องถิ่น เป็นระบบที่รัฐบาลกลาง

^{๕๓} Jacques Moreau, Droit Administratif, p. 354.

^{๕๔} ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 61.

กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตน ให้ท้องถิ่นมีตำรวจของตนเอง ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจให้คนปกครองตนเองมากที่สุด^{๕๕}

ตำรวจส่วนกลาง

ตำรวจส่วนกลาง หมายถึง ระบบตำรวจแห่งชาติ (National Police System) ดำเนินการในรูปของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง^{๕๖} (Decentralization) คือ เป็นตำรวจของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศ อยู่ภายใต้หลักการบริหาร เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงานปฏิบัติการกิจตำรวจ และการบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับยศ ตำแหน่ง หน้าที่ เงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนยศ ตำแหน่ง เงินเดือน การฝึกอบรมตำรวจ และสวัสดิการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับส่วนกลางโดยทั้งสิ้น

ประเทศที่จัดระบบตำรวจเป็นระบบตำรวจแห่งชาติ หรือตำรวจส่วนกลางที่เห็นได้ชัดแจ้งก็คือประเทศไทย กรมตำรวจไทยในปัจจุบัน เป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย การจัดการองค์การใช้ระบบตำรวจแห่งชาติ (National Police System) มีอธิบดีตำรวจยศพลตำรวจเอก เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบในการบริหารโดยปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล อยู่ในความคุ้มครองสั่งการของปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี^{๕๗}

ศูนย์วิทยุตำรวจ

จุดประสงค์ของวิทยุตำรวจ

^{๕๕} ทัศนี วชิรศิริธรรม, "การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรมการบริหาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 19.

^{๕๖} อำนวย เพชรศิริ, "บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 5.

^{๕๗} ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, บทบาทและหน้าที่ตำรวจไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2527), หน้า 1.

การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะ เป็นในด้าน การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือในด้านอื่น ๆ ในทุกท้องที่ อาจจะไม่สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเสมอไป จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้ได้รับการติเตียนจากประชาชนอยู่เสมอ นอกจากนั้นยังปรากฏว่า ประชาชนทั่วไปมีทัศนคติไม่ค่อยดีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะการฉ้อราษฎร์บังหลวง เล่นพรรค เล่นพวก เลี้ยงนักเลง ช่มชู้ประชาชน ตีมสุรา เล่นการพนัน พุดจาไม่สุภาพ ซ่อมผู้ต้องหา ทำเกินกว่าเหตุ เหล่านี้เป็นต้น^{๕๐}

การจัดส่วนราชการของกรมตำรวจในปัจจุบัน ได้จัดส่วนราชการตามลักษณะ การปกครองของประเทศ คือมีทั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยกเว้นแต่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนราชการของกรมตำรวจ แต่ยังมีข้าราชการกรม ตำรวจไปดำรงตำแหน่ง เช่น สุขาภิบาล และก็ยังมิตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่จัดเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ แต่เจ้าหน้าที่ ตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่นั้น มิใช่ตำรวจท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อ กรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา เช่นเดียวกับตำรวจท้องถิ่นในต่างประเทศ แต่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งชาติ ที่รับนโยบาย จากกรมตำรวจมาปฏิบัติ อันเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มาให้กับท้องถิ่นปฏิบัติรูปแบบหนึ่ง ในราชการบริหารส่วนกลางได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดส่วนกลางของกรมตำรวจไว้แต่

1. ตำรวจภูธร ในระดับกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธร อำเภอ สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ สถานีตำรวจภูธรตำบล

2. ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ในระดับตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ตรวจคน เข้าเมืองอำเภอ ตรวจคนเข้าเมืองตำบล ซึ่งถือว่าเป็นรูปการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับ ส่วนราชการของกรมตำรวจในปัจจุบันนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ส่วน^{๕๑} คือ

^{๕๐}ไพรัช พงษ์เจริญ, "ทัศนคติของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ" เอกสาร จัดเตรียมเพื่อประกอบการวางแผนกรมตำรวจ ฉบับที่ 1 เล่มที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534), หน้า 105. (อัดสำเนา)

^{๕๑}แสวง ชีระสวัสดิ์, กรมตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : กรมตำรวจ, 2523), หน้า 8.

1. หน่วยขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ
2. กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
3. กองบัญชาการการศึกษา
4. กองบัญชาการตำรวจนครบาล
5. กองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4
6. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

1. หน่วยขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ^{๑๐} เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการของกรมตำรวจ และให้การช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยตำรวจอื่นให้สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มี 21 หน่วย โดยแบ่งเป็น

1.1 หน่วยงานเทียบเท่ากองบัญชาการที่มีพระราชกฤษฎีการองรับแล้วมี 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเจเรตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ สำนักงานนายตำรวจราชสำนัก และยังมีหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นมาแล้ว แต่ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีการองรับอีก 9 หน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงานกำลังพล สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานวิทยาการตำรวจ สำนักงานนายตำรวจประจำสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสารนิเทศ สำนักงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กองบัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

1.2 หน่วยงานเทียบเท่ากองบังคับการมี 9 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเงิน กองวิจัยและวางแผน กองวิชาการ กองคดี กองการต่างประเทศ กองตรวจคนเข้าเมือง กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร งานตรวจสอบภายใน

2. กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นหน่วยงานส่วนกลาง มีหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุนตำรวจท้องที่ในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะในคดีที่มีความร้ายแรง หรือสลับซับซ้อนมีเขตอำนาจรับผิดชอบทั่วราชอาณาจักร ประกอบด้วยหน่วยงานเทียบเท่า กองบังคับการ 9 กอง คือ

^{๑๐} กองวิจัยและวางแผน, กรมตำรวจ โครงสร้างกรมตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : กองวิจัยและวางแผนกรมตำรวจ, 2534), หน้า 1.

- 2.1 กองบังคับการอำนวยการ
- 2.2 กองปราบปราม
- 2.3 กองตำรวจสันติบาล
- 2.4 กองตำรวจน้ำ
- 2.5 กองตำรวจทางหลวง
- 2.6 กองตำรวจรถไฟ
- 2.7 กองตำรวจป่าไม้
- 2.8 กองทะเบียน
- 2.9 กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

3. กองบัญชาการศึกษา เป็นหน่วยงานส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาบุคคล เลือกบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาเป็นตำรวจ และให้การศึกษอบรม พัฒนาข้าราชการตำรวจก่อนเข้าประจำการ เพื่อให้มีความรู้ อาทิ กฎหมายระเบียบข้อบังคับตำรวจ วิชาการตำรวจ ตลอดจนการใช้อาวุธเพื่อให้สามารถทำงานในหน้าที่ตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วยังเป็นหน่วยฝึกอบรมข้าราชการตำรวจระหว่างประจำการในระดับต่าง ๆ อีกด้วย เพื่อเป็นการเสริมสร้างความชำนาญ ในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานนี้ประกอบด้วย

- 3.1 กองอำนวยการศึกษา
- 3.2 สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ
- 3.3 กองกำกับการโรงเรียนตำรวจนครบาล
- 3.4 กองกำกับการโรงเรียนตำรวจภูธร 1-9
- 3.5 กองกำกับการโรงเรียนนายสิบ
- 3.6 กองร้อยประจำกองบัญชาการ

4. กองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นหน่วยงานส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเขตอำนาจรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบด้วย

- 4.1 กองบังคับการอำนวยการ
- 4.2 กองบังคับการตำรวจจราจร

- 4.3 กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ
- 4.4 กองบังคับการตำรวจดับเพลิง
- 4.5 กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ
- 4.6 กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้
- 4.7 กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี
- 4.8 กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน

5. กองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 มีหน้าที่ป้องกัน ปราบปราม อาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในส่วนภูมิภาค และแบ่งส่วนย่อยออกเป็น กองบังคับการตำรวจภูธร กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และสถานีตำรวจภูธรอำเภอ สถานีตำรวจภูธรตำบล กองบัญชาการตำรวจภูธร และกองบังคับการตำรวจภูธรนั้นถือเป็นหน่วยงาน ส่วนกลาง ส่วนกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และสถานีตำรวจภูธร ตำบลนั้น ถือเป็นหน่วยงานภูมิภาค ทั้งกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 นั้นมีหน่วยงานประกอบด้วย

- 5.1 กองบังคับการอำนวยการ
- 5.2 กองกำกับการสืบสวนสอบสวน
- 5.3 กองบังคับการตำรวจภูธร 1-12
- 5.4 กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด หรือ ตำรวจภูธรจังหวัดเขต
- 5.5 สถานีตำรวจภูธรอำเภอ - กิ่งอำเภอ - ตำบล

6. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มีหน้าที่รักษาความสงบ เรียบร้อย ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และแพร่ระบาดของยาเสพติด รักษาความมั่นคง ปลอดภัยตามแนวชายแดน และป้องกันปราบปรามการก่อความไม่สงบ พัฒนาและช่วยเหลือ ประชาชน เพื่อความมั่นคงของชาติ และปกครองบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัด แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- 6.1 กองบังคับการอำนวยการตำรวจตระเวนชายแดน
- 6.2 กองบังคับการสนับสนุนตำรวจตระเวนชายแดน
- 6.3 กองบังคับการฝึกพิเศษ
- 6.4 กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1-4
- 6.5 กองกำกับการสนับสนุนทางอากาศตำรวจตระเวนชายแดน

ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ตำรวจส่วนกลาง หมายถึง ระบบการตำรวจแห่งชาติ เป็นระบบการตำรวจที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจบริหาร การควบคุมดูแลกิจการตำรวจ ซึ่งตั้งศูนย์รวมอำนาจอยู่ส่วนกลาง ประเทศไทยได้จัดกิจการตำรวจในรูปแบบตำรวจแห่งชาติ ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมากได้จัดกิจการตำรวจแบบนี้ เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ (Unity of the Nation) คือ มุ่งเอกภาพของชาติเป็นสำคัญนั่นเอง

ตำรวจส่วนท้องถิ่น

ตำรวจส่วนท้องถิ่น^{๕๑} หมายถึง กิจการตำรวจที่เจ้าหน้าที่ตำรวจขึ้นตรงต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย การดำเนินการของกิจการตำรวจของท้องถิ่นนี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมุ่งที่จะจัดทำนโยบาย และปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุด

กิจการตำรวจของท้องถิ่น เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง^{๕๒} เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งระบุให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น แต่กิจการตำรวจก็ได้ขึ้นตรงต่อท้องถิ่น ดังนั้นในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงเป็นไปอย่างไม่สะดวก สิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากเครื่องมือในการบริหารงานของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมีแต่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ ประกอบกับสังคมของชุมชนขยายใหญ่โตขึ้น ความสับสนยุ่งยากในการปกครองและการบริหารมี

^{๕๑}J. Bourdon, J.M. Pontier and J. - C.Ricci, Droit Des Collectivites Territoriales (Paris : Presses Universitaires De France (P.U.F.), 1987), p. 450.

^{๕๒}นที วัชรศิริธรรม, หน้า 19-21.

มากขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการจัดการตำรวจของท้องถิ่นเอง ให้มีอำนาจเพียงพอแก่ การต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นที่ออกใช้ ทั้งนี้โดยระบุแบ่งแยกให้เห็นชัดเจนว่า ตำรวจส่วนกลางควรมีหน้าที่ในกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติโดยตรง ส่วน ตำรวจส่วนท้องถิ่น ควรมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยตรงเท่านั้น

ความสำคัญและความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องมีตำรวจส่วนท้องถิ่น

ตำรวจส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้คือ

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของท้องถิ่น และเป็นการควบคุม บังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นนั้น

2. เป็นการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของท้องถิ่น เนื่องจากประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรับผิดชอบโดยขึ้นตรงต่อกันและกัน ดังนั้น การที่ท้องถิ่นมีตำรวจของท้องถิ่นโดยขึ้นตรงต่อกันเองก็จะสามารถ ควบคุม บังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมายของท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เป็นการช่วยลดภาระหน้าที่ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของ ส่วนกลาง ทั้งนี้โดยกำหนดให้ตำรวจท้องถิ่นดูแล ควบคุม บังคับการ การกระทำเกี่ยวกับคดี ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น แต่ในสวนคดีที่ ร้ายแรงมีความสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพ ความสงบเรียบร้อย ของชุมชนส่วนรวม หรือกระทบต่อความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยของประเทศ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ รัฐบาลกลาง

4. จะช่วยแก้ปัญหาการปิดการระความรับผิดชอบ ระหว่างตำรวจ ส่วนกลางกับตำรวจส่วนท้องถิ่น การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นดำเนิน กิจการตำรวจของตนเองนั้น จะส่งผลดีต่อการบริหารราชการของท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากจะเป็นการ ก่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานตาม ตามคำสั่ง หรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นมีความรวดเร็ว และถูกต้องตามความต้องการของคน ในท้องถิ่น อีกทั้งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของตำรวจส่วนกลาง ให้ไปรับผิดชอบโดยตรงในเรื่อง สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยส่วนรวม หรือความมั่นคงของประเทศ

สำหรับในประเทศไทยนั้น การจัดการของตำรวจ ในรูปตำรวจ ส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มี ยังคงเป็นตำรวจแห่งชาติ คือเป็นตำรวจของส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลาง

เท่านั้น แม้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ก็ยังมีตำรวจส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งชาติที่รับนโยบายจากกรมตำรวจมาปฏิบัติ อันเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาให้กับท้องถิ่น มีใช้กิจการของตำรวจส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เหมือนกับในบางประเทศ ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ได้จัดองค์การตำรวจขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง กล่าวคือ รัฐได้กระจายอำนาจการปกครองไปในระดับใด ก็จัดองค์การตำรวจขึ้น สำหรับการปกครองในส่วนนั้นโดยเฉพาะ หรือให้ส่วนการปกครองนั้นจัดองค์การตำรวจของตนเองขึ้น^{๕๓} ส่วนรายละเอียดนั้นจะได้กล่าวต่อไป

2.3 ระบบของตำรวจในประเทศต่าง ๆ

2.3.1 ระบบตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา^{๕๔}

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นของตน โดยกระจายอำนาจในเรื่องกิจการตำรวจให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นไปจัดดำเนินการเอง ตามความเหมาะสมของแต่ละสภาพในท้องถิ่น ปัจจุบันนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งตำรวจออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ตำรวจรัฐบาลกลาง (Federal Police) เป็นหน่วยงานที่รักษากฎหมายของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน หน่วยงานที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับและรู้จักกันทั่วโลก ได้แก่ สำนักงานสืบสวนแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Bureau of Investigation) หรือเรียกย่อว่า ตำรวจ เอฟ.บี.ไอ. (F.B.I.) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในสังกัดที่สำคัญ ๆ เช่น สำนักงานปราบปรามยาเสพติด (Narcotics Bureau) ผู้ตรวจงานไปรษณีย์ (Post Office Inspectors) กองราชการลับ (Secrete

^{๕๓} คณะทำงานศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ, ปัญหาโครงสร้างตำรวจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2532), หน้า 30.

^{๕๔} A.C. Germann, Frank D. Day and Robert. R.J. Gallati, Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice (Illinois : Charles Thomas Publisher, 1976), pp. 68-70.

Service Division) กองตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Border Patrol) กองการสืบสวนสอบสวน (Division of Investigation) รวมความแล้ว รัฐบาลกลางของสหรัฐมีเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่คล้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ อยู่ประมาณ 40 หน่วย หน่วยงานเหล่านี้ กระจุกกระจายอยู่ทั่วสหรัฐอเมริกา บางหน่วยยังออกไปปฏิบัติงานนอกประเทศด้วย เช่น สำนักงานปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของตำรวจรัฐบาลกลาง มีจำกัดเฉพาะคดีบางประเภทที่เกี่ยวกับปัญหาพิเศษเฉพาะกิจ และยังมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในกิจการในคดีที่มลรัฐเกิดนิพาทต่อกัน หรือในบางคดีที่ตำรวจมลรัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการได้

2. ตำรวจมลรัฐ (State Police) เป็นหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อรัฐบาลกลาง เป็นตำรวจที่รัฐบาลของแต่ละมลรัฐจัดตั้งขึ้น โดยในแต่ละมลรัฐจะมีกองตำรวจของตนเอง ใช้งบประมาณของตนเอง ขอบเขตอำนาจการปฏิบัติงานอยู่ภายในมลรัฐของตนเอง เท่านั้น จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ตำรวจประจำรัฐ (State Police)
2. ตำรวจทางหลวง (Highway Patrol)
3. เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายเฉพาะกิจ หรือเรียกว่า

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้น 2 (Secondary Polices) เช่น หน่วยปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ท่าเรือหรือแม่น้ำ สำนักสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม เป็นต้น

ในแต่ละมลรัฐไม่จำเป็นต้องมีกิจการตำรวจในรูปแบบเดียวกันหมด เพราะการปกครองของสหรัฐได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ กิจการใด ๆ ของรัฐ จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประชาชนในรัฐนั้นเองว่า จะดำเนินการอย่างไร โดยผ่านตัวแทน ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นมา ดังนั้น รูปแบบของตำรวจสหรัฐอเมริกานี้ในแต่ละมลรัฐ จึงแตกต่างกันออกไปตามสภาพพื้นที่ สังคมและความจำเป็นของแต่ละรัฐ

3. ตำรวจประจำท้องถิ่น (Local Police) ในสหรัฐอเมริกานั้น แต่ละท้องถิ่น ยังมีกองกำลังตำรวจจรประจำถิ่น เป็นกองกำลังเฉพาะใช้งบประมาณของท้องถิ่น มีระเบียบวินัย ปกครองตนเองเป็นเอกเทศ และมีขอบเขตอำนาจเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๆ แยกได้ 3 ระดับ ดังนี้

1. ตำรวจประจำแขวง (County Police Agencies) แขวง (County) เป็นหน่วยงานที่เล็งลงมาจากรัฐ (State) ทุก ๆ แขวงจะมีนายอำเภอ (Sheriff) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดำรงตำแหน่งในระยะสั้น ๆ คือ 2-4 ปี

ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการด้านพลเรือน (Civil Process) และบริหารงานด้านตำรวจไปพร้อม ๆ กัน คือ ควบคุมการบริหารเรือนจำ การติดตามจับกุมผู้กระทำผิดร้ายแรงใน County ในฐานะที่เป็นหัวหน้าตำรวจประจำ County และยังมีผู้ช่วยในการดำเนินงานอีกหลายคน

2. ตำรวจประจำเมือง (City and Town Police Forces) ตำรวจขององค์การปกครองท้องถิ่น (Local Body) ของเมือง นคร หรือชุมชนต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มีกิจการตำรวจเป็นของตนเองมากกว่า 21,000 แห่งขึ้นไป แต่ละแห่งมีกำลังพลมากน้อยแตกต่างกันคือ มีกำลังพลตั้งแต่ 4-5 คน ไปจนถึง 1,000 คนขึ้นไป ตำรวจประจำเมืองที่มีกำลังพลมากที่สุด คือตำรวจของนิวยอร์ก มีประมาณ 3,000 คน ตำรวจประจำเมืองมีหน้าที่รักษาความสงบภายในขอบเขตของตนโดยเฉพาะ และมีอำนาจดำเนินการสืบสวนจับกุม และปราบปรามคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละเมือง

3. ตำรวจประจำหมู่บ้าน (Village Police Force) หมู่บ้าน (Village) เป็นหน่วยปกครองที่เล็กที่สุด ซึ่งเล็กลงมาจากเมือง แต่ละหมู่บ้านจะมีองค์การปกครองตนเอง (Local Body) หน้าที่หลักของตำรวจประจำหมู่บ้าน ก็คือการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันอาชญากรรมในชั้นต้นเท่านั้น

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กิจการตำรวจในสหรัฐอเมริกานั้น เป็นระบบตำรวจแบบกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือ ตำรวจส่วนท้องถิ่น (Local Police) เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นมากที่สุด แต่ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศที่จัดกิจการตำรวจในแบบตำรวจท้องถิ่น แต่รัฐบาลกลางก็ยังมีตำรวจ เอฟ.บี.ไอ. ซึ่งมีอำนาจในการรักษากฎหมายที่กำหนดไว้ทั่วประเทศ จัดเป็นตำรวจของส่วนกลาง ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีกิจการตำรวจทั้งระบบตำรวจแห่งชาติ และระบบตำรวจท้องถิ่นรวมอยู่ทั้ง 2 ระบบ

2.3.2 ระบบตำรวจในประเทอังกฤษ^{๕๕}

ในประเทศอังกฤษ มีกิจการตำรวจเป็นลักษณะตำรวจในระบบการกระจายอำนาจ โดยถือว่ากิจการตำรวจเป็นหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น โดยที่แต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีตำรวจของตนเองทั้งสิ้น และแต่ละหน่วยต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน

นอกจากตำรวจของท้องถิ่นแล้ว อังกฤษยังมีตำรวจหน่วยพิเศษที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลก ซึ่งจัดเป็นตำรวจฝ่ายสืบสวนที่เรียกว่า สก็อตแลนด์ยาร์ด (Scotland Yard) ตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1842 ต่อมากลายเป็นกองการสืบสวนกลาง (C.I.D.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางสถิติ ข้อมูล ข่าวสาร และวิทยาการตำรวจทุกแขนง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการฝึกอบรม และพัฒนาตัวบุคคลของตำรวจทุกหน่วยงานในอังกฤษ และยังส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ดังกล่าวไปช่วยตำรวจท้องถิ่นในการสอบสวนคดีอาญาร้ายแรงที่ประสบปัญหายุ่งยาก หรือคดีที่ท้องถิ่นขอความช่วยเหลือมา

ในปัจจุบัน กิจการของตำรวจในอังกฤษและเวลส์ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ตำรวจประจำแขวง^{๕๖} (County Police) ตำรวจประจำแขวงของอังกฤษ เกิดขึ้นด้วยพระราชบัญญัติตำรวจในชนบท ค.ศ. 1839 ดังที่กล่าวมาแล้ว ต่อมาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำรวจประจำแขวงอีกหลายฉบับ ในที่สุดตำรวจประจำแขวง ก็ตกอยู่ภายใต้การบริหารและความรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วมที่สภาของแขวงคัดเลือกมาครั้งหนึ่ง ฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นคัดเลือกมาครั้งหนึ่ง ให้มีหน้าที่แต่งตั้งหัวหน้าตำรวจแขวง (Chief Constable) และจัดสรรงบประมาณให้ด้วย ส่วนการแต่งตั้งตำรวจและการรักษาระเบียบวินัยของตำรวจนั้น เป็นหน้าที่ของหัวหน้าตำรวจแขวง กองตำรวจประจำแขวง แบ่งงานออกเป็นกองกำกับการ

^{๕๕} ประเสริฐ บุญรินทร์ และจรรยา ศรีสมบัติ, "ระบบตำรวจนานาชาติ," 2522, หน้า 29-58. (อัดสำเนา)

^{๕๖} อารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์, "การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 216-217.

ซึ่งบางแขวงก็มีหลายกองกำกับการ บางแขวงก็มีน้อย ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ และจำนวนประชากรในเขตรับผิดชอบ

2. ตำรวจประจำเมือง (Borough Police Forces) ตำรวจเขตนครบาลของอังกฤษ เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกิจการเทศบาล ปี ค.ศ. 1935 สภาของแต่ละเมือง (Borough or City Council) จะตั้งคณะกรรมการตำรวจ (Watch Committee) ขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่จัดหากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เพียงพอกับสภาพพื้นที่ และความจำเป็นของแต่ละเมือง คณะกรรมการนี้ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารงานของตำรวจ การแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการนี้ แต่อย่างไรก็ตาม หัวหน้าตำรวจประจำเมืองยังต้องรับผิดชอบด้านประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจในบังคับบัญชาด้วย ส่วนเงินสำหรับตำรวจประจำเมืองนั้น จะได้รับการอนุมัติจากสภาประจำเมือง

3. ตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอน (London Metropolitan Police Force) ตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอนได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1829 ตามพระราชบัญญัติตำรวจนครบาล ตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอนรับผิดชอบต่ออาณาเขตดังต่อไปนี้ คือ County of London (ยกเว้น City of London), County of Middlesex, Croydon, East Ham และ West Ham ตำรวจนครบาลแห่งกรุงลอนดอน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ และการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย กองบัญชาการตำรวจนครบาลมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งคือ นิวสก็อตแลนด์ยาร์ด

4. ตำรวจนครลอนดอน (City of London Police) ตำรวจนครลอนดอนนี้รับผิดชอบพื้นที่ประมาณ 1 ตารางไมล์ ตรงที่เป็นนครลอนดอนเท่านั้น แต่เดิมในปี ค.ศ. 1693 รัฐสภาของอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติสภาสามัญของนครลอนดอนขึ้น และให้สภานี้จัดหาพลตระเวนออกตรวจตรานครลอนดอนในยามกลางคืน และให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี ต่อมา ค.ศ. 1839 ก็ได้มีพระราชบัญญัติตำรวจนครลอนดอนออกมาเพื่อรับรองกิจการตำรวจนครลอนดอน ในปี ค.ศ. 1919 ได้มีพระราชบัญญัติตำรวจนครบาลลอนดอนออกมาอีกฉบับหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบตรากิจการตำรวจนครลอนดอนได้

ลักษณะของตำรวจในประเทศอังกฤษ และกิจการตำรวจในประเทศอังกฤษนี้มีรูปแบบไปในแนวทางตำรวจแห่งชาติ เพราะรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีส่วนรับผิดชอบ มี

จเรจากราชสำนักคอยตรวจตรากิจการตำรวจ บริการต่าง ๆ ก็จัดทำในรูปร่วมกันโดยกระทรวงมหาดไทย แต่ขณะเดียวกันประชาชนอังกฤษก็มีส่วนรับผิดชอบ และควบคุมดูแลกิจการตำรวจในท้องถิ่นของตนอย่างใกล้ชิด ทำให้ตำรวจเป็นของประชาชน และของรัฐบาลร่วมกัน การบริหารงานของตำรวจอังกฤษดำเนินในรูปแบบของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากสภาของแต่ละท้องถิ่น หรือจากสภาร่วมกับศาล ทำให้ไม่มีหน่วยงานใด ซึ่งมีอิทธิพลเหนือกิจการตำรวจอย่างแท้จริง และการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานตำรวจก็ได้กระทำอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับกันว่าการบังคับใช้กฎหมายอาญาของประเทศอังกฤษนั้นประสบความสำเร็จมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินงานและการแบ่งหน่วยงานอย่างเหมาะสม

2.3.3 ระบบตำรวจในประเทศญี่ปุ่น

การจัดองค์การของตำรวจญี่ปุ่น^{๘๗}

ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ว่า กิจการตำรวจทั้งหมดจะต้องดำเนินการโดยองค์การตำรวจของแต่ละจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพราะรัฐบาลยังมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาตำรวจทั่วประเทศในขีดจำกัด ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

รัฐบาลญี่ปุ่น ได้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ (Chairman of the National Public Safety Commission : NPSC) ขึ้น รับผิดชอบในการปฏิบัติการทั้งหมด ของตำรวจภายในประเทศ NPSC ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการ 5 คน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. ภายใน 5 ปี ที่ผ่านมามีเคยรับราชการตำรวจ หรือรับราชการเป็นอัยการ (ก่อนหน้านั้นอาจเป็นก็ได้)
2. เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง จำนวนสมาชิกที่มีเสียงข้างมาก (คือ 3 นาย) จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ (ทั้งนี้ หมายความว่าพรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาล จะส่งสมาชิกพรรคมาร่วมเป็นคณะกรรมการนี้เกินกว่า 2 คนไม่ได้)

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 232-236.

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ มีหน้าที่
รับผิดชอบการปฏิบัติงานของกรมตำรวจ หรือเรียกว่าเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ
กรมตำรวจในนามของรัฐบาล แต่ไม่ได้เป็นคนของรัฐบาล ตามวิถีทางพรรคการเมือง แต่มา
จากบุคคลที่รัฐสภาพิจารณาเลือกสรรมา โดยหลักการนี้การบริหารงานตำรวจทั่วประเทศ จึงมี
คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนเลือกมารับผิดชอบ ขณะเดียวกันอธิบดีกรมตำรวจก็อยู่ภายใต้
การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

โครงสร้างของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของประชาชน
แห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจการตำรวจทั่วประเทศ
เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชน และรับผิดชอบงานด้านการศึกษาอบรม การสื่อสาร
การทะเบียนอาชญากรรม สถิติอาชญากรรมและความร่วมมือประสานงานของตำรวจของ
แต่ละหน่วย คณะกรรมการประกอบด้วยประธาน 1 นาย ซึ่งรัฐมนตรีจะแต่งตั้งมาจาก
คณะรัฐมนตรี มีกรรมการ 5 นาย และเพื่อประกันความเป็นกลางทางการเมือง ตัวประธาน
ของคณะกรรมการนี้ไม่มีสิทธิในการลงมติ เพราะมาจากไกการเมืองได้แต่ทำหน้าที่เป็นประธาน
ของที่ประชุมเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันจึงจะออกเสียงตัดสินได้

ส่วนคณะกรรมการ 5 นายนั้น นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นมาเหมือนกัน
แต่ต้องได้รับความยินยอมจากสภา ซึ่งจะส่งผลให้อธิบดีกรมตำรวจมีความเป็นอิสระจากอิทธิพล
ทางการเมืองมากขึ้น

ระบบงานของกรมตำรวจในประเทศไทย

กรมตำรวจญี่ปุ่นมีชื่อเรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ^{๑๑} (National Police
Agency) ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ มีรองอธิบดี 1 นาย
อธิบดีมีหน้าที่บังคับบัญชาตำรวจทั่วประเทศในนามของรัฐบาล ตามความมุ่งหมายที่จะให้รัฐบาล
สามารถควบคุมตำรวจของจังหวัด (Prefectural Police) และเป็นหลักประกันให้ตำรวจ
แต่ละจังหวัดร่วมมือประสานกันอย่างใกล้ชิด คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ

^{๑๑} อ. เอี่ยมผิ้ง, "ระบบตำรวจญี่ปุ่น" เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ

เป็นผู้แต่งตั้ง และถอดถอนอธิบดีกรมตำรวจ แต่ต้องได้รับความอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี สำหรับ ส่วนราชการภายในกรมตำรวจ มีดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการ
2. สำนักงานบริหาร
3. สำนักงานสอบสวนกลาง
4. สำนักงานจราจร
5. สำนักงานรักษาความมั่นคง
6. สำนักงานสื่อสาร
7. หน่วยรักษาความปลอดภัย (สังกัดสำนักงานสอบสวนกลาง)

นอกจากหน่วยงานภายในกรมตำรวจแล้ว ยังมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจอีก คือ

1. โรงเรียนการตำรวจแห่งชาติ
2. สภาสถาบันเว็จยวิทยาการตำรวจแห่งชาติ
3. กองบังคับการตำรวจรักษาพระราชวัง

หน่วยงานของกรมตำรวจในส่วนภูมิภาค กรมตำรวจแบ่งงานรับผิดชอบ กิจการ ตำรวจทั่วประเทศออกเป็น 7 เขต และมีกองสื่อสารอีก 2 กอง (ตั้งอยู่ที่ นครโตเกียว และออกไกโด) กองบัญชาการตำรวจเขตนี้ ไม่ได้รับผิดชอบงานตำรวจนครบาล (ตำรวจ นครโตเกียว) และมีได้รับผิดชอบตำรวจในออกไกโด

ตำรวจนครบาล และตำรวจจังหวัด

ประเทศญี่ปุ่นถือว่า กิจการตำรวจท้องที่ขึ้นต่อหน่วยปกครองของนครโตเกียว และ จังหวัด ทั้งนี้หมายความว่า ทั้งองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา เป็นผู้รับผิดชอบการจัดตั้งกองกำลังตำรวจของตนขึ้นมาปฏิบัติงาน ในเขตรับผิดชอบ คงรูปแบบ ประชาธิปไตยที่ได้รับมาจากสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ร่วมรับผิดชอบกิจการตำรวจ ทั่วประเทศ ผ่านทางคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ และกรมตำรวจ โดยกรมตำรวจมีกองบังคับการเขตหรือ ภาค 7 แห่ง เป็นหน่วยควบคุมดูแล บังคับบัญชา และ สนับสนุนให้กิจการตำรวจทั่วประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

ทั้งตำรวจนครบาลโตเกียว และตำรวจทุกจังหวัดจะมีคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยของประชาชน (ระดับจังหวัด) รับผิดชอบกิจการตำรวจในจังหวัดของตนในจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น นครโตเกียว โอซากา นาโงยา เกียวโต โยโกฮามา โกเบ ซัปโปโร คาวาซากิ และ ฟูกูโอกะ คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยของประชาชน จะมีสมาชิก 5 นาย จังหวัดอื่น ๆ จะมีสมาชิก 3 นาย โดยทั้ง 3 นายนั้นได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องได้รับความยินยอมจากสภาจังหวัด ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการระดับจังหวัดดังกล่าวนี้ ต้องมีคุณสมบัติคล้ายคลึงกับคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ เช่นกัน การบริหารตำรวจแต่ละจังหวัดรวมทั้งตำรวจนครบาล อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนของจังหวัด

กองบังคับการตำรวจนครบาล และกองบังคับการตำรวจจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีกองบังคับการตำรวจ เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจตำรวจตามคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของจังหวัด แต่ละกองบังคับการมีหัวหน้ารับผิดชอบดังนี้

1. ตำรวจนครบาล มีหัวหน้าตำรวจ ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ การแต่งตั้ง หรือปลด ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ พร้อมทั้งได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีด้วย

2. ตำรวจจังหวัด มีหัวหน้าตำรวจในตำแหน่งที่เรียกว่า ผู้อำนวยการตำรวจ การแต่งตั้งหรือปลด ผู้อำนวยการตำรวจออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยประชาชนแห่งชาติ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของจังหวัด

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งหรือการปลดหัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตำรวจนครบาลนั้น มีนายกรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะถือว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนผู้บังคับบัญชาระดับจังหวัด คงเป็นหน้าที่ร่วมกัน ระหว่างคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยระดับจังหวัด และระดับชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารกิจการตำรวจในจังหวัดร่วมกับคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของจังหวัด แต่อำนาจในการให้คนให้โทษตำรวจนั้นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ

หน่วยปฏิบัติงานทุก ๆ จังหวัดจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต หรือ อำเภอ (District) หลาย ๆ เขต สำหรับพื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ละอำเภอจะมีหน่วยปฏิบัติงานตำรวจที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ดังนี้

1. สถานีตำรวจ
2. ตูยาม สำหรับเขตชุมชน
3. ที่พักสายตรวจในเขตชนบท
4. กองรักษาการณ์ (เฉพาะบางแห่ง) เพื่อรักษาความสงบ และงานที่เกี่ยวกับ

ความมั่นคง

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น ทุกกระทรวงจะมีตำรวจของตนเอง คือ นอกเหนือจากกำลังตำรวจปกติแล้ว ก็จะมีหน่วยตำรวจพิเศษในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เช่น ตำรวจรถไฟ ตำรวจป่าไม้ ผู้ตรวจการณ้มาตรฐานแรงงาน เจ้าหน้าที่หน่วยความปลอดภัยการเดินเรือ เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด ผู้ตรวจราชการเหมืองแร่ และเจ้าหน้าที่ตรวจการณ้ประมง เป็นต้น

การจัดกิจการตำรวจในประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นการจักระบบตำรวจแบบผสม คือ ระหว่างรัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้แทนของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาเข้ามารับผิดชอบกิจการตำรวจ ร่วมกับรัฐบาลกลางทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ปรากฏว่าระบบนี้ใช้ได้ผลดีมาก ตำรวจญี่ปุ่น จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสิทธิภาพสูงแห่งหนึ่งในโลก ทั้งนี้เกิดขึ้นจาก การนำเอาระบบการตำรวจแบบท้องถิ่นมาผสมผสานกับระบบตำรวจแห่งชาตินั่นเอง^{๑๑}

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบการตำรวจของทั้ง 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น นั้น เป็นระบบการตำรวจแบบกระจาย โดยกระจายอำนาจในการบริหารงานของตำรวจไปสู่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือตำรวจท้องถิ่น (Local Police) โดยจัดองค์การตำรวจขึ้นตามการกระจายอำนาจการปกครองในส่วนนั้นโดยเฉพาะ หรือให้ส่วนการปกครองนั้นจัดองค์การตำรวจของตนเองขึ้น แม้จะมีตำรวจส่วนกลาง หรือ ระบบตำรวจแห่งชาติอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็จัดได้ว่าได้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์การท้องถิ่นดำเนินกิจการตำรวจส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างกับประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัดที่ไม่มีตำรวจส่วนท้องถิ่น ไม่มีการกระจายการปกครองด้านกิจการตำรวจ ไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงจัดได้ว่า เป็นรูปแบบระบบการตำรวจแห่งชาติ

^{๑๑} ประเสริฐ บุญรินทร์ และจรรยา ศรีสมบัติ, "ระบบตำรวจนานาชาติ", หน้า 324.