

## บทที่ ๕

### วิเคราะห์และสรุป

บทนี้เป็นบทสุดท้ายของวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งเป็นบทที่นำเอาปัญหาในการบริหารงานแขวงเทศบาลนครกรุงเทพมหานครที่ผู้เขียนได้พบในบทก่อน ๆ มาพิจารณาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาคงกล่าวต่อไป และในท้ายบทก็จะเป็นการสรุปเรื่องการบริหารงานแขวงที่ได้ทำการศึกษามาต่อไป

จากการที่ได้ทำการศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับการบริหารงานของแขวงเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งได้ศึกษาถึงเรื่องการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานในหน้าที่ของแขวงนั้น พบว่าเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มีปัญหาที่ควรจะได้แก้ไขหรือมีการพิจารณาปรับปรุงใหม่เพื่อให้การบริหารงานนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปัญหาแต่ละข้อผู้เขียนได้ทำการสรุปและเสนอปัญหาไว้ในท้ายบทของแต่ละบทแล้ว ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนจะได้นำเอาปัญหาแต่ละบทนั้นมาทำการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาคงกล่าวที่เกิดขึ้นต่อไป

#### ๕.๑ ปัญหาทางด้านการจัดองค์การ

จากบทที่ ๒ ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะเรื่องการจัดองค์การแขวงนั้นพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้น

๔ ปัญหา คือ

๑. ปัญหาเรื่องฐานะของแขวง
๒. ปัญหาเรื่องหน่วยงานภายในแขวง
๓. ปัญหาเรื่องตำแหน่งประจำแขวง
๔. ปัญหาเรื่องสายการบังคับบัญชา

ทั้ง ๔ ปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของแขวงเทศบาลนครกรุงเทพโดยตรง และปรากฏว่ามูลเหตุแห่งการเกิดปัญหาในเรื่องการจัดองค์การแขวงทั้ง ๔ ข้อดังกล่าวนี้ เนื่องมาจากฐานะของแขวงหรือฐานะขององค์การ กล่าวคือ ปัจจุบันนี้ฐานะของแขวงยังไม่มีฐานะเป็นทางการตามประกาศการแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ แขวงมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานย่อยหรือหน่วยงานภายในที่เทศบาลนครกรุงเทพได้จัดตั้งขึ้น การที่แขวง

มีสภาพเป็นหน่วยงานภายในหรือหน่วยงานย่อยของ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ทำให้เกิดปัญหาข้อที่ ๒ ขึ้น คือ ทำให้หน่วยงานภายในแขนงนั้นมีฐานะแตกต่างกันไป แล้วแต่พวกกองหรือฝ่ายเจ้าของงานที่ส่งพนักงานมาประจำอยู่ตามแขนงจะเห็นความสำคัญของงานที่แขนงมากน้อยเพียงใด บางหน่วยงานก็มีฐานะเป็นแผนก บางหน่วยงานก็มีฐานะต่ำกว่าแผนกซึ่งจะต้องขึ้นกับแผนกในส่วนกลางอีกชั้นหนึ่ง การที่ฐานะของหน่วยงานภายในของแขนงดังกล่าวมีฐานะแตกต่างกันย่อมกระทบกระเทือนไปถึงตำแหน่งประจำแขนงต่าง ๆ ในแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะตำแหน่งระดับหัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งชั้นหัวหน้าตำแหน่งหนึ่งของแขนงเช่นเดียวกัน ควรจะมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน และขอเท็จจริงทางปฏิบัติก็ยิ่งทำให้หัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีความคิดในเรื่องศักดิ์ศรีอยู่ กล่าวคือ ถ้าเป็นหัวหน้าแผนกก็จะถือว่าตนมีศักดิ์ศรีดีกว่า แต่ถ้าเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่ตนจะต้องขึ้นกับแผนกอีกชั้นหนึ่งก็จะเกิดปมค้อยในเรื่องศักดิ์ศรีว่าตนนั้นมีฐานะหรือศักดิ์ศรีดีกว่าหัวหน้าหน่วยงานอื่นดังนี้ เป็นต้น ความคิดคำนึงเกี่ยวกับเรื่องฐานะหรือศักดิ์ศรีนี้มีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานอยู่มาก เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในฐานะที่ต่ำหรือศักดิ์ศรีต่ำก็เสมือนเป็นผู้มีขวัญในการทำงานดี แต่ในทางตรงกันข้าม คือ อยู่ในฐานะค้อย ศักดิ์ศรีต่ำก็จะนำไปสู่การเสื่อมขวัญในการทำงานได้

ฐานะของแขนงนอกจากจะสะท้อนให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของหน่วยงานแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ ปัญหาข้อที่ ๓ เรื่องตำแหน่งประจำแขนง เพราะทำให้แขนงไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราตำแหน่งประจำแขนงได้ ในการกำหนดอัตราตำแหน่งประจำหน่วยงานใดเทศบาลจะต้องมีหน่วยงานซึ่งเป็นทางการ เช่น แผนก กอง ฝ่าย หรือสำนักงาน เวลาทำเรื่องชี้แจงเหตุผลเพื่อขออนุมัติไปยัง ก.ท. จะต้องบ่งหรือระบุว่าขอกำหนดอัตราตำแหน่งใดในส่วนการบริหารงานใด ดังนั้น เมื่อแขนงไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานอย่างเป็นทางการตามประกาศการแบ่งส่วนการบริหารงานที่ ก.ท. ใ้ค้อนุมัติแล้ว จึงไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราตำแหน่งประจำได้ เจ้าหน้าที่ประจำแขนงจึงจำเป็นต้องมีอัตราตำแหน่งสังกัดอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ กัน การที่เจ้าหน้าที่มีอัตราตำแหน่งสังกัดอยู่ในหน่วยงานที่แตกต่างกันไป แต่ใน

---

สัมภาษณ์ ร.ท.ศิริพงษ์ จันทร่า สารวัตรสุขาภิบาลโท ผู้ทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยงาน  
สุขาภิบาลแขวงพระนคร เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

ขณะเดียวกันก็ต้องมาอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของบุคคลอีกคนหนึ่ง ในหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่  
หน่วยงานเจ้าของอัตรากำลัง เช่นนี้แล้วปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ปัญหาข้อที่ ๔ เรื่องสายการบังคับ  
บัญชา ซึ่งจะเกิดสัมพันธ์กัน ทำให้วง แห่งการบังคับบัญชาของแขวงซึ่งควรจะมีเพียง ๓ ระดับ คือ  
ระดับเสียนพนักงาน ระดับหัวหน้าหน่วยงาน และระดับหัวหน้าแขวง เท่านั้น แต่กลับจะต้องมีสายการ  
บังคับบัญชาอีกสายหนึ่งเพิ่มขึ้น คือ ระดับหัวหน้าแผนก หรือหัวหน้ากอง เจ้าของสังกัดอัตรากำลัง  
เพิ่มซ้อนอยู่อีก ทำให้ผู้ที่เข้ามาสวมตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดมีผู้มีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชา  
ได้ถึง ๒ คนในขณะเดียวกัน คือ การบังคับบัญชาจากหัวหน้าแขวง และหัวหน้าแผนกเจ้าของอัตร  
กำลัง หรือหัวหน้ากองเจ้าของอัตรากำลังนั้น ในกรณีเช่นนี้ถ้าเกิดมีคำสั่งในเรื่องเดียวกันแต่  
เป็นคำสั่งที่ขัดแย้งกันก็จะเกิดปัญหายุ่งยากแก่ผู้นับถือเป็นอย่างมาก การที่ผู้นับถืองานมีผู้บังคับบัญชา  
ถึง ๒ คนในระดับเดียวกัน และในขณะเดียวกันนี้เป็นผลเสียหายแก่การบริหารงานมากกว่าที่จะเกิด  
ผลดี จึงเป็นการผิดหลักการบริหารงานอย่างมาก ที่ถือว่าคนหนึ่งควรมีผู้บังคับบัญชาชั้นหนึ่งสำหรับ  
รายงานโดยตรงเพียงคนเดียวเท่านั้น<sup>๒</sup>

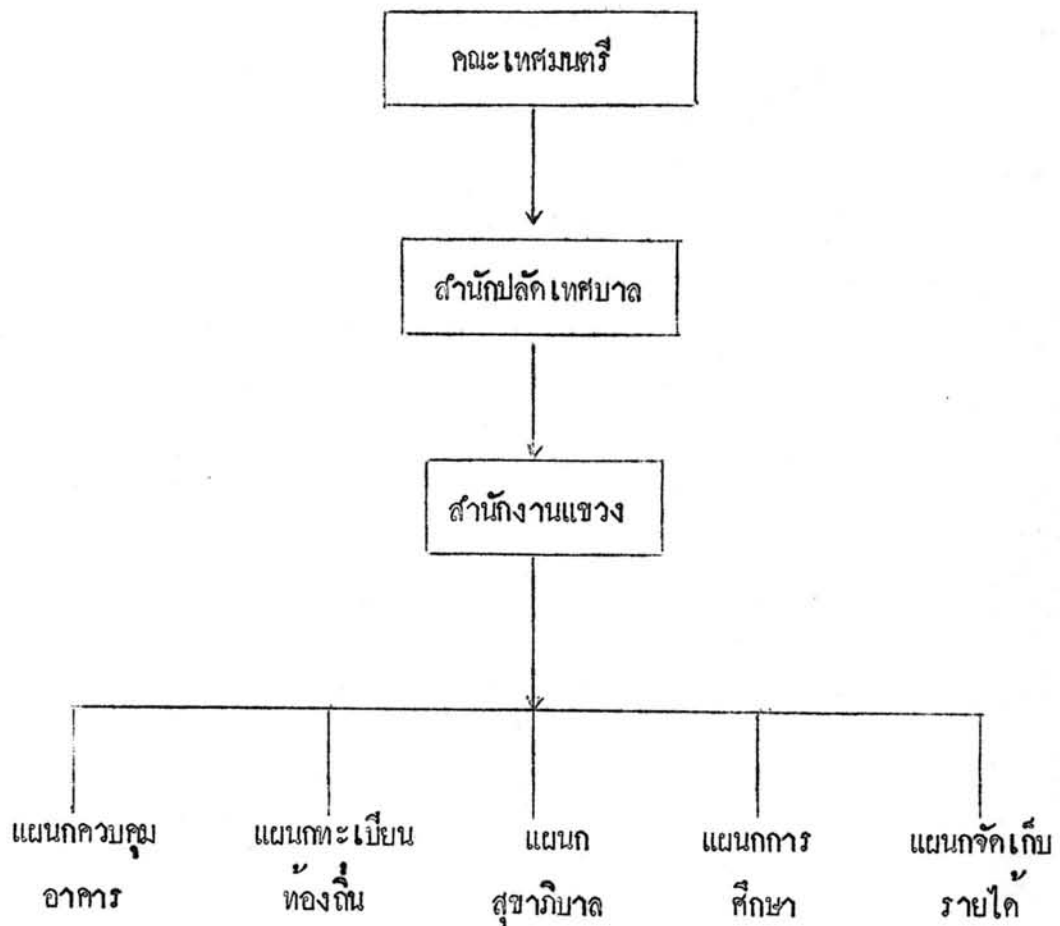
ดังนั้น การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ในเรื่องการจัดองค์การแขวงให้หมดไปนั้น ผู้เขียนขอ  
เสนอแนะว่า ควรจะมีการปรับปรุงฐานะของแขวงเสียใหม่ โดยยกฐานะของแขวงให้เป็นกอง ๆ  
หนึ่งอย่างเป็นทางการ และให้สังกัดอยู่กับสำนักปลัดเทศบาล เพราะเหตุว่างานที่ประจำอยู่ตาม  
แขวงนั้นเป็นงานที่บริการแก่ประชาชนในหลาย ๆ ด้าน และตัวเจ้าหน้าที่ที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มี  
วิชาชีพแตกต่างกัน ดังนั้น ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการที่จะให้บริการ  
แก่ประชาชนได้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ เมื่อแขวงมีฐานะเป็นกองและสังกัดสำนัก  
ปลัดโดยตรงแล้ว ปัญหาในเรื่องฐานะของหน่วยงานภายในแขวงก็จะหมดไป กล่าวคือ แต่ละหน่วย  
งานก็จะมีฐานะเป็นแผนกเท่าเทียมกันหมด หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะมีฐานะเป็นหัวหน้าแผนก  
เท่าเทียมกัน ความคิดเรื่องฐานะและศักดิ์ศรีของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะหมดไป

<sup>๒</sup>

Michael J. Jucius, Personnel Management Fourth Edition,

Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1962, pp. 84 - 85

ส่วนปัญหาเรื่องการกำหนดตำแหน่งประจำแขวงก็จะกระทำได้เมื่อมีการยกฐานะแขวงขึ้นเป็นกอง  
อย่างเป็นทางการแล้วนั้น ยังแก้ปัญหาเรื่องสายการบังคับบัญชาซึ่งจะทำให้ความรู้สึกรู้สึกของพนักงาน  
เทศบาลที่อยู่ตามแขวงที่ว่าเป็นข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย ให้หมดไปด้วย และเมื่อยกฐานะของแขวง  
ให้มีฐานะเป็นกอง ๆ หนึ่ง ตามประกาศการแบ่งส่วนการบริหารได้แล้ว แผนภูมิการจัดส่วนการบริหาร  
งานแขวงก็จะเป็นดังนี้



### ๕.๒ ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล

จากบทที่ ๓ ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลของแขวงนั้นพบว่า  
มีปัญหาที่เกิดขึ้น ๓ ปัญหา คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวง

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งและ การย้ายพนักงานเทศบาลประจำแขวงต่าง ๆ

ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเอาปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มาวิเคราะห์และเสนอแนะการแก้ไขดังนี้

๕.๒.๑ ปัญหาเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงตามที่ใดแล้ว ตำแหน่งหัวหน้าแขวง เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานประจำวันของเทศบาลมาก เพราะจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ในกิจการหลายด้านของเทศบาลที่ใดกระจายหน่วยงานไปไว้ตามแขวง และกิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่ จะต้องให้บริการแก่ประชาชน และเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น เกียรติคุณ ชื่อเสียง ตลอดจน ความนิยมชมชอบในการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพฯ จะขึ้นอยู่กับการบริหารงานที่แขวงมากเช่นกัน ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงจะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ เกี่ยวกับกิจการงานของเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องงานของแขวงจะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ เรื่องที่เป็นพิเศษ เพราะตำแหน่งหัวหน้า แขวงจะต้องมีความรับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุมงานของแขวงทั้งหมด นอกจากจะเป็นผู้ปฏิบัติงานแล้วยังต้อง เป็นผู้มีความรู้และความสามารถในเรื่องการบริหารงานในต่างต่าง ๆ เป็นอย่างดียิ่ง จึงจะสามารถ ทำให้งานของแขวงบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

จากที่ได้เสนอมาในบทที่ ๒ และ ๓ นั้น จะเห็นว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงไม่ได้ เป็นพนักงานเทศบาล แต่เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ได้แก่ บรรดานายอำเภอท้องที่ ๆ แขวงนั้นตั้งอยู่ สำหรับเรื่องความรู้เกี่ยวกับงานในแขวงนั้น ผู้เขียนก็ยอมรับว่านายอำเภอที่มาดำรง ตำแหน่งใหม่ที่ย้ายมาจากต่างจังหวัด เมื่อมาศึกษางานไม่นานก็คงจะรู้เรื่องดี เพราะนายอำเภอส่วน มากมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานเทศบาลในต่างจังหวัดมาพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากนายอำเภอมีหน้าที่ ควบคุมดูแลเทศบาลในต่างจังหวัดอยู่แล้ว และบางท่านอาจจะเคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการส่วน ท้องถิ่น หรือทำงานในส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครองมาก่อน และในด้านความรู้ความ สามารถเกี่ยวกับการบริหารงานนั้นนายอำเภอก็คงจะมีมากพอสมควรแล้วแต่บุคคลไป แต่ผู้เขียน ใคร่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ คือ ในเรื่องการบริหารงานหัวหน้าแขวงตามสายงาน กล่าวคือ คณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล จะบังคับบัญชาหัวหน้าแขวงได้มากแค่ไหน เพียงไร เมื่อหัวหน้าแขวงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีอำนาจลงโทษได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาความ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ ที่ว่าด้วยวินัยพนักงานเทศบาลแล้วจะเห็นว่า

คณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลนั้นเมื่ออำนาจที่จะลงโทษได้เฉพาะพนักงานเทศบาล และลูกจ้างของเทศบาลเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อหัวหน้าแขวงเป็นข้าราชการ เช่นนี้จึงไม่มีอำนาจที่จะลงโทษได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงกับรองปลัดเทศบาล ปลัดเทศบาล และคณะเทศมนตรีในการออกคำสั่งให้ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ จึงไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในความเชื่อกว่เกียรติ และความรับผิดชอบของงานส่วนรวมร่วมกันเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วผลที่ตามมาก็คือ ความตั้งใจในการทำงาน และความต้องการที่จะให้งานขององค์การบริหารุดำเนินไปอย่างเรียบร้อยที่ตัวบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวง เป็นสำคัญ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงคนใดมีความตั้งใจทำงานดีต้องการเห็นความสำเร็จของงานนั้นสมบูรณ์ตามเป้าหมายแล้ว งานของแขวงนั้นก็จะเป็นไปอย่างเรียบร้อยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงคนใดขาดความเอาใจใส่ต่องานแล้ว งานของแขวงก็อาจจะดำเนินไปอย่างเฉื่อยช้าได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีพนักงานเทศบาลระดับใดที่สามารถที่จะมาชี้หรือกำหนดแนวทางบังคับให้ผู้มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงปฏิบัติตามได้ นอกเสียจากว่าหัวหน้าแขวงนั้นจะปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในค่านี้นี้ก็จะสะท้อนไปสู่เรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติกิจการของแขวงในค่านต่าง ๆ ต่อไปอย่างมากมาย เช่น ถ้าหัวหน้าแขวงไม่ตั้งใจสอดส่องหรือกวดขันในเรื่องการทำงานของพนักงานเทศบาลภายในแขวงแล้ว พนักงานเทศบาลก็อาจจะปฏิบัติงานไปโดยยักยอกเอาความสะดวกและตามใจตัวเองเป็นหลัก ซึ่งจะนำไปสู่ความเสียหายแก่งานได้ เช่น เมื่อมีประชาชนมาขอคัดสำเนาทะเบียนบ้านจากสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น แต่เผชิญเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นผู้หนึ่งที่คัดสำเนากำลังคุยกับเพื่อนอยู่อาจจะมีรับคำเงินการคัดทะเบียนบ้านให้กับผู้ที่มาติดต่อย่างรวดเร็วก็ได้ หรืออาจจะพูดคุยกับเพื่อนไปทำงานไปด้วย หรืออาจจะพูดคุยกับเพื่อนจนเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงมาลงมือทำงานครั้งนี้เป็นคน ประชาชนที่มาติดต่อยกคัดสำเนาทะเบียนบ้านก็จะต้องเสียเวลารอคอยมากขึ้น เพราะในการคัดสำเนาทะเบียนบ้านนั้นแทนที่จะเสร็จลงในเวลาอันรวดเร็ว หรือเวลาอันสมควรแล้วก็จะต้องเสียเวลามากเพิ่มขึ้นไปอีก เช่นนี้ประชาชนผู้มาติดต่อก็จะเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อการทำงานของสำนักงานแห่งนั้นได้ ดังนั้นถ้ามีการกวดขันกันตามลำดับขั้นและดูแลเจ้าหน้าที่กันพอสมควรแล้ว เจ้าหน้าที่ก็คงจะปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้งานประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งนี้เป็นคน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงวิธีการแต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงเสียใหม่ เพื่อที่จะให้รองปลัดเทศบาล ปลัดเทศบาล ตลอดจนคณะเทศมนตรีได้เป็นผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง วิธีการที่ผู้เขียนขอเสนอก็คือ ให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ กำหนดอัตราเงินเดือนให้กับตำแหน่งหัวหน้าแขวงชั้น (ปัจจุบันนี้ตำแหน่งหัวหน้าแขวงนั้นมีแต่อัตราตำแหน่ง แต่ไม่มีอัตราเงินเดือน) และขอทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทยใหม่ให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ พิจารณาแต่งตั้งพนักงานเทศบาลนครกรุงเทพฯ เข้าดำรงตำแหน่งนี้เอง โดยไม่ต้องแต่งตั้งจากนายอำเภอประจำท้องที่อีกต่อไป เมื่อเทศบาลนครกรุงเทพฯ สามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงได้เองแล้ว อำนาจในการบังคับบัญชาจากรองปลัดเทศบาล ปลัดเทศบาล ตลอดจนคณะเทศมนตรีต่อหัวหน้าแขวงก็จะมีตามขึ้นมา และเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบต่องิจการงานของเทศบาล เหล่านี้ก็จะสามารถบังคับบัญชาหัวหน้าแขวงให้ปฏิบัติงานไป ด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไปด้วย

#### ๕.๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ

ในการพิจารณาความดีความชอบพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงที่เสนอมานับที่ ๓ นั้น จะเห็นว่ามีการขบวนการที่แตกต่างกับพนักงานเทศบาลในสังกัดแผนก หรือกองต่าง ๆ ในสำนักงานใหญ่ในเทศบาล กล่าวคือ ในแผนกต่าง ๆ ในส่วนกลางนั้นเมื่อหัวหน้าแผนกพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอหัวหน้ากองพิจารณา เมื่อหัวหน้ากองพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอผู้อำนวยการฝ่ายและปลัดเทศบาล เพื่อนำเข้าสู่ที่ประชุม อ.ก.ท. เทศบาลพิจารณาต่อไป ส่วนพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงนั้นจะมีการขบวนการพิจารณาเพิ่มขึ้นอีก คือ พนักงานในหน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะเริ่มตนจากหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบที่จะขอให้แก่ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตน เมื่อเห็นควรจะให้ผู้ใดได้เงินเดือนเพิ่มขึ้นแล้วก็จะทำบันทึกเสนอหัวหน้าแขวง หัวหน้าแขวงก็จะพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกชั้นหนึ่ง สำหรับในกรณีการพิจารณาความดีความชอบสำหรับเงินเดือนให้แก่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ และรองหัวหน้าแขวงนั้น หัวหน้าแขวงจะเป็นผู้พิจารณาเองว่าสมควรจะเงินเดือนให้แก่ใครมากน้อยเพียงไร เมื่อหัวหน้าแขวงพิจารณาความดีความชอบของพนักงานเทศบาลภายในแขวงทั้งหมดแล้วก็จะรวมเรื่องการพิจารณาทั้งหมดทำบันทึกกลับเสนอปลัดเทศบาลต่อไป เมื่อปลัดเทศบาลได้รับบันทึกแล้วก็จะแยกเรื่องส่งให้หน่วยงานเจ้าของสังกัดของอัตราตำแหน่งต่าง ๆ ที่ประจำอยู่แขวง เหล่านั้น ซึ่งได้แก่แผนก กอง และฝ่ายต่าง ๆ นำความเห็นของหัวหน้าแขวงมาพิจารณาประกอบเพื่อเสนอขอเงินเดือนประจำปีแก่พนักงานเทศบาลเหล่านั้น ร่วมกับพนักงานอื่น ๆ ที่ทำงานในสังกัดแผนก กอง หรือ

ฝ่ายต่อไป ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นว่าพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงก่อนที่จะได้รับการอนุมัติให้เลื่อนเงินเดือนประจำปี จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่ยาวกว่าพนักงานเทศบาลอื่น ๆ ปัญหาที่จะเห็นว่าจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อเลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานเทศบาลที่ประจำทำงานที่แขวง กับพนักงานเทศบาลที่ไม่ได้ประจำอยู่ที่แขวง เมื่อเกิดความไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ก็จะก่อให้เกิดการเสื่อมขวัญของพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงได้ เพราะพฤติกรรมเช่นนี้จะทำให้พนักงานเทศบาลที่อยู่ตามแขวงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงาน ๒ หน่วยงานในขณะเดียวกัน คือ แขวงและหน่วยงานเจ้าของสังกัดอัตราตำแหน่งนั้นเข้าลักษณะ "ข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย" ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้ตอบแบบสอบถามของผู้เขียนซึ่งแสดงความไม่มั่นใจว่าจะระหว่างหัวหน้าแขวงกับหัวหน้ากอง เจ้าสังกัดนั้น ใครจะเป็นผู้บังคับบัญชาของตนในอันที่เห็นออกจากหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหน่วยงานของตนขึ้นไป ซึ่งเป็นผลเสียต่อการบริหารงานมาก ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อเลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวง เสียใหม่ วิธีการที่ผู้เขียนขอเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการพิจารณาความดีความชอบนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ ในระยะแรกเมื่อยังไม่ได้มีการประกาศยกฐานะแขวงให้เป็นกองอย่าง เป็นทางการ คือ หมายความว่ายังคงอยู่ในสภาพปัจจุบันนี้แล้ว กระบวนการพิจารณาความดีความชอบในชั้นต้น เพื่อเลื่อนเงินเดือนประจำปีควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวงโดย เฉพาะ เมื่อหัวหน้าแขวงพิจารณาเป็นประการใด และนำเสนอปลัดเทศบาลพิจารณาแล้ว ปลัดเทศบาลก็ไม่จำเป็นจะต้องส่งเรื่องให้แผนก กอง หรือฝ่ายเจ้าของอัตราตำแหน่งพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ควรใช้ความเห็นจากแขวงนั้นเป็นหลักในการพิจารณา เพื่อเลื่อนความดีความชอบเลยทีเดียว ถ้าสามารถทำได้เช่นนี้แล้วก็จะเป็นการตัดกระบวนการพิจารณาให้สั้นลง และจะทำให้สภาพความคิดเห็นเรื่อง "ข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย" ของพนักงานเทศบาลที่อยู่ตามแขวงหมดไปด้วย และจะทำให้พนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงมองเห็นความเป็นธรรมมากขึ้นว่า กระบวนการพิจารณาความดีความชอบสำหรับเลื่อนเงินเดือนประจำปีของตนก็เหมือนกับพนักงานเทศบาลอื่น ๆ

ในระยะที่ ๒ นั้นก็คือ เมื่อโดยยกฐานะแขวงเป็นกองอย่าง เป็นทางการกองหนึ่งของเทศบาลแล้ว ปัญหาทั้งการผู้เขียนก็คิดว่าจะหมดไปด้วย เพราะกระบวนการพิจารณาก็จะเริ่มตั้งแต่ระดับแผนก เมื่อหัวหน้าแผนกมีความเห็นอย่างไรก็จะเสนอหัวหน้าแขวงหรือหัวหน้ากองพิจารณา เมื่อหัวหน้าแขวง



หรือหัวหน้ากองพิจารณามีความเห็นอย่างไรแล้วก็เสนอปลัดเทศบาลพิจารณา เมื่อปลัดเทศบาลพิจารณาแล้วก็จะได้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุม อ.ก.ท. เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งก็จะทำให้เสียเวลาหรือกระบวนการพิจารณานั้นเป็นเส้นตรงจากคำขึ้นไปหาสูง และจะไม่อยกยอนเหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

๕.๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการย้ายพนักงานเทศบาลประจำแขวงต่าง ๆ

ในการแต่งตั้งพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงที่เสนอมานี้จะเห็นว่าทั้งวิธีที่ออกเป็นคำสั่งของเทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นทางการ และที่ไม่ได้ออกคำสั่งอย่างเป็นทางการ ย้ายพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงก็เช่นกัน มีทั้งคำสั่งย้ายที่ออกเป็นคำสั่งของเทศบาลอย่างเป็นทางการ และที่ไม่ได้ออกคำสั่งอย่างเป็นทางการ คำสั่งทั้ง ๒ ประเภทนี้มีความแตกต่างกันตรงที่ว่า การออกคำสั่งอย่างเป็นทางการนั้นมีการพิจารณาที่ละเอียดครบคอบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การแต่งตั้งหรือการย้ายให้ไปประจำ ณ ที่ใดจะต้องมีอัตราตำแหน่ง ณ ที่นั้นว่างลงก่อนจึงจะย้ายหรือแต่งตั้งให้ไปประจำได้ หรือมิฉะนั้นก็จะต้องมีการสับเปลี่ยนอัตราตำแหน่งกัน และจะต้องเป็นไปในสาขาวิชาชีพเดียวกันด้วย ในการออกคำสั่งนั้นหัวหน้าแผนกจะต้องเสนอพิจารณาเป็นลำดับชั้นขึ้นไปจนถึงนายกเทศมนตรี และเมื่อนายกเทศมนตรี เห็นชอบด้วยจึงจะลงนามในคำสั่งแต่งตั้งหรือย้าย ส่วนการแต่งตั้งหรือย้ายพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงอีกประเภทหนึ่งนั้นไม่มีการออกคำสั่งอย่างเป็นทางการ เพียงแต่หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้ากอง เจ้าของอัตราตำแหน่งที่ประจำอยู่ตามแขวงนั้นทำบันทึกเสนอถึงปลัดเทศบาล เพื่อแจ้งให้หัวหน้าแขวงทราบ เท่านั้นว่าตนได้ส่งใครมาประจำหรือย้ายใครไปเท่านั้น เพราะการย้ายประเภทนี้เป็นเพียงการย้ายสถานที่ทำงานของตัวบุคคล เท่านั้น แต่อัตราตำแหน่งของบุคคลนั้นยังคงสังกัดแผนกหรือกอง เดิมอยู่ ฉะนั้นจะเห็นว่ากระบวนการในการพิจารณาแต่งตั้งหรือย้ายพนักงานที่ประจำอยู่ตามแขวงนั้นแตกต่างกัน การแต่งตั้งหรือการย้ายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับขวัญของพนักงานเทศบาลเช่นกัน เพราะว่าย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่ดีขึ้นหรือไปอยู่ในสถานที่ทำงานที่ตนเองพอใจมากยิ่งขึ้นจะทำให้ผู้ที่ถูกย้ายนั้นมีความพอใจ แต่ถ้าย้ายไปในตำแหน่งที่มีศักดิ์ศรีน้อยกว่าเดิม หรือไปอยู่ในสถานที่ทำงานที่ตนเองย้ายเห็นว่าสภาพคอกว่าเดิม เช่นนี้ ผู้ถูกย้ายก็ย่อมจะเกิดความไม่พอใจขึ้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่การเสื่อมขวัญของพนักงานแผนกได้ เมื่อการย้ายหรือการแต่งตั้งมีความสำคัญ เช่นนี้แล้วและในฐานะที่พนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแขวงแต่ละแขวงนั้นก็เปรียบเสมือนเป็นการทำงานอยู่ในองค์กรเดียวกัน ฉะนั้นจึงควรจะมี "โอกาส" ที่จะได้รับการพิจารณา

ในการที่ไ้รับการแต่งตั้งหรือการย้ายในลักษณะที่เท่าเทียมกัน เพราะเมื่อเกิดความเท่าเทียมกัน  
 ขวัญของบุคคลในองค์กรก็จะดีกว่าการที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การ เสียขวัญของบุคคล  
 ที่เห็นว่าคนไม่มีความเท่าเทียมกับบุคคลอื่น สิ่งเหล่านี้จะทำให้กระทบไปถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติ  
 งานด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงวิธีการแต่งตั้งหรือการย้ายพนักงานเทศบาล  
 ที่ประจำอยู่ตามแขวงเสียใหม่ เพื่อให้เขาอยู่ในลักษณะเดียวกันหมด เพื่อจะป้องกันมิให้เกิดความ  
 เหลื่อมล้ำ และเพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันเกิดขึ้น วิธีแก้ไขก็คือการยกฐานะของแขวงให้มีความ  
 เป็นหน่วยงานอย่างเป็นทางการขึ้นมา เมื่อหน่วยงานมีฐานะอย่าง เป็นทางการแล้วการแต่งตั้งและการ  
 โยกย้ายก็จะเป็นไปได้ในแนวเดียวกัน

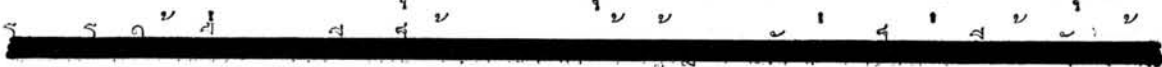
๕.๓ ปัญหาทางด้านการบริหารงานในหน้าที่ของแขวง

จากบทที่ ๕ ผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะเรื่องการบริหารงานในหน้าที่ของแขวงอันเกี่ยวกับเรื่อง  
 อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวง การบริหารงานด้านการควบคุมอาคาร การบริหารงานด้านการทะเบียน  
 ราษฎร การบริหารงานด้านการสุขาภิบาล การบริหารงานด้านการศึกษา และบริหารงานด้านการจัด  
 เก็บรายได้ของแขวง หลังจากที่ได้ศึกษาการบริหารงานในหน้าที่ของแขวงด้านต่าง ๆ แล้วปรากฏว่า  
 มีปัญหาในการบริหารงานอยู่ ๓ ปัญหา คือ

๑. ปัญหาการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวง
๒. ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
๓. ปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษ  
 ซึ่งจะได้อธิบายและเสนอแนะข้อแก้ไขดังต่อไปนี้

๕.๓.๑ ปัญหาการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวง

ปรากฏว่าหัวหน้าแขวง เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลภายในแขวง  
 ทั้งหมด นอกจากนี้หัวหน้าแขวงยังได้รับมอบอำนาจจากคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีให้เป็นผู้พิจารณา  
 ลงนามอนุมัติในใบอนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ หลายประเภท ตลอดจนการดำเนินการควบคุมกิจการ  
 ต่าง ๆ หลายด้าน ในการอนุมัติหรือดำเนินการควบคุมกิจการต่าง ๆ นั้นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย  
 หลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคาร และ พ.ร.บ. ควบคุมการ



โฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง เป็นต้น นอกจากจะต้องรู้กฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดีแล้ว ยังจะต้อง  
 รู้กฎหมายและเทศบัญญัติต่าง ๆ ที่แขวงเป็นเจ้าของหน้าที่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย เช่น พ.ร.บ.  
 รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ร.บ.  
 ประถมศึกษา พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ร.บ.  
 ภาษีป้าย พ.ร.บ.เทศบาล พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล ตลอดจนเทศบัญญัติต่าง ๆ และ  
 ระเบียบข้อบังคับที่เทศบาลนครกรุงเทพได้ประกาศใช้บังคับ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่ม  
 เต็มอยู่เสมอ การที่หัวหน้าแขวงจะต้องรู้กฎหมาย เทศบัญญัติ และข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ก็เพราะว่า  
 มีพนักงานเทศบาลของแขวงในบางหน่วยงานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจใดโดยตรง ไม่ต้องขออนุมัติ  
 หัวหน้าแขวง เช่น นายทะเบียนท้องถิ่น พนักงานประเมินภาษี เป็นต้น และหน้าที่ของหน่วยงานบาง  
 หน่วยงานจะต้องออกไปตรวจตราและติดต่อกับประชาชนนอกสถานที่ทำงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของแผนกควบคุม  
 อาคารจะต้องออกไปตรวจตราการก่อสร้างอาคาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานสุขภาพจะต้องออกไป  
 ตรวจตราร้านอาหาร โรงงาน ตลาด แฉงลอย สถานที่แฉงม ฯลฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้เป็น  
 เจ้าพนักงานตามกฎหมายในการใช้อำนาจตรวจตราแล้ว ดังนั้น ผลแห่งการใช้อำนาจตามหน้าที่ย่อมมี  
 ผลกระทบถึงบุคคลที่สามหรือประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้นในฐานะที่หัวหน้าแขวง เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน  
 เหล่านี้จึงจำเป็นต้องรู้กฎหมายต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้เป็นอย่างดี เพื่อจะ  
 ควบคุมงานและสั่งการต่าง ๆ ได้ถูกต้อง และเพื่อที่จะได้คอยดูแลให้พนักงานเทศบาลเหล่านั้นใช้อำนาจ  
 ไปภายในกรอบแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด  
 ไว้ อันจะเป็นทางนำไปสู่การทุจริตในหน้าที่ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน ดังนั้นจะเห็นว่าหัวหน้าแขวงจะ  
 ต้องเป็นผู้รอบรู้ทั่วทุกกฎหมาย เทศบัญญัติ และตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานที่เทศบาล  
 นครกรุงเทพมีอำนาจดำเนินการ เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนการออกคำสั่งในการ  
 ปฏิบัติต่าง ๆ ได้ถูกต้องและก่อให้เกิดผลสำเร็จแห่งงานลงด้วยดีทั้งปริมาณและคุณภาพ พิจารณาในแง่  
 ตรงข้าม กล่าวคือ ถ้าหัวหน้าแขวงเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับกิจการของแขวงว่ามีอะไรบ้าง  
 และไม่รู้จักอำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับมอบให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของ  
 กับการงานของแขวงแล้ว ผลที่เกิดขึ้นก็คือคำวินิจฉัยและคำสั่งต่าง ๆ ที่ตนให้แก่พนักงานเทศบาลผู้อยู่ใต้  
 บังคับบัญชาผู้นั้นอาจจะผิดพลาดหรือมีความสมบูรณ์ไม่พอเพียงก็ได้ เมื่อคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นไม่

ถูกต้องหรือสมบูรณ์พอเพียงแล้ว ผู้ที่รับคำสั่งหรือผู้ที่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการ  
นี้ให้สมบูรณ์หรือเสร็จสิ้นลงด้วยความเรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของงานใด ในที่  
สุดก็จะนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งจะทำให้งานของแขวงดำเนินไปด้วยความคืบ  
ในประสิทธิภาพไปด้วย และเมื่อแขวงไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้แล้วผลเสียหายก็จะเกิดแก่  
งานของ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้ให้แขวงดำเนินการอย่างแน่นอน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าความรอบรู้ของหัวหน้าแขวงในระยะเบียบ กฎหมาย และในงานต่าง ๆ  
ของแขวงจึงมีความจำเป็นมากในการที่จะควบคุมงาน การวินิจฉัยปัญหา และการสั่งการตามอำนาจหน้าที่  
การที่จะเกิดความรอบรู้ในคนหัวหน้าแขวงจะต้องสนใจในงาน สนใจในกฎหมาย ตลอดจนระเบียบแบบ  
แผนต่าง ๆ และจะต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานนั้นมาพอสมควร แต่การที่กระทรวงมหาดไทยใน  
ฐานะผู้ควบคุมดูแล เทศบาลได้สั่งการให้ เทศบาลนครกรุงเทพฯ แต่งตั้งหัวหน้าแขวงจากนายอำเภอที่เกษียณ  
อยู่ เทศบาลนครกรุงเทพฯ จึงไม่สามารถที่จะแต่งตั้งจากพนักงานประจำของเทศบาลได้เลย เมื่อเป็นเช่นนี้  
เทศบาลก็ไม่สามารถที่จะทำการเลือกสรรคนที่เทศบาลพิจารณาเห็นว่า เป็นผู้มีความรอบรู้ มีประสบการณ์  
และเป็นผู้ที่มีความสามารถที่ เทศบาล เห็นว่า เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เขาดำรงตำแหน่งนี้ได้ ทั้ง ๆ ที่  
ตำแหน่งนี้ถ้าพิจารณากันใกล้ๆ แล้วจะเห็นว่ามีความสำคัญต่องิจการบริหารงานประจำวันของเทศบาล  
มาก เพราะผลงานกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนถึงประชาชนที่ผ่านเข้าออกใน  
เขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งใช้บริการของเทศบาลด้วย ย่อมเกี่ยวพันกับความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ  
งานของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้อยู่มาก ปัจจุบันนี้การวินิจฉัยและสั่งการในกิจการงานของแขวงขึ้นอยู่กับความ  
สนใจในงานและความสามารถของนายอำเภอที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงแต่ละคนเป็นเกณฑ์ การที่ผู้  
เขียนได้ยกเอาความสนใจในงานของแขวงของนายอำเภอหรือหัวหน้าแขวงมากลานั้นก็เพราะว่า หัวหน้า  
แขวงหรือนายอำเภอที่มีงานประจำในฐานะนายอำเภอซึ่งจะต้องมีหน้าที่บริหารงานของอำเภอในหลาย ๆ  
ด้าน และกิจการของอำเภอนี้ก็เป็นที่โดยตรงของนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอจะต้องให้ความสนใจและ  
จะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงกว่า เพราะว่าอนาคตหรือความก้าวหน้าในชีวิตราชการของนาย  
อำเภอขึ้นอยู่กับงานหลักนี้เป็นส่วนใหญ่ ส่วนงานของแขวงนั้น เป็นเพียงหน้าที่พิเศษที่เทศบาลฝากไว้ให้  
ช่วยดำเนินการเท่านั้น และผลของการปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าแขวงก็ไม่ได้มีส่วนในการสนับสนุนความ  
ก้าวหน้าในทางราชการของนายอำเภอโดยตรงเหมือนหน้าที่ของนายอำเภอ และถึงแม้ว่านายอำเภอจะ

ปฏิบัติงานในฐานะช่างตำแหน่งหัวหน้าแขวงของ เทศบาลแต่ก็ไม่มีใครในเทศบาลที่จะใช้อำนาจบังคับบัญชา หรือว่ากล่าวติเตียนได้เมื่อเกิดบกพร่องในหน้าที่ขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่านายอำเภอที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงนั้นยอมสนใจงานในหน้าที่ของนายอำเภอมากกว่า เมื่อมีความสนใจมุ่งไปในงานตำแหน่ง หรือมีงานตำแหน่งที่ตอ้งบังคับให้นายอำเภอสนใจมากกว่าแล้ว การศึกษาและคนควาเพื่อให้อบรมรู้ถึงงานของแขวงซึ่งมีความสำคัญรองลงมาก็ย่อมลดลงไปด้วย เมื่อขาดการศึกษาและคนควา และขาดประสิทธิภาพในงานแล้วผู้เขียนก็เชื่อว่าคำวินิจฉัยและสั่งการของนายอำเภออาจจะขาดความสมบูรณ์หรือความรอบคอบในการสั่งการ เมื่อคำวินิจฉัยสั่งการตกอยู่ในสภาพเช่นนี้แล้วผู้ที่รับเอาคำวินิจฉัยสั่งการไปดำเนินการก็อาจจะเกิดความยุ่งยาก ในที่สุดผลงานที่ออกมาก็จะไม่สมบูรณ์หรือไม่สำเร็จลงตามเป้าหมายได้

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าในขณะที่เทศบาลยังไม่สามารถที่จะทำการ เลือกลงสรรคนผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงได้เองนี้ เทศบาลนครกรุงเทพฯควรจัดทำหนังสือคู่มือสำหรับหัวหน้าแขวงขึ้น โดยบอกถึงอำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าแขวงว่ามีอย่างไรบ้าง เช่น มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลได้มากแค่ไหน มีอำนาจลงนามในเอกสารอะไรบ้าง ตลอดจนมีการประมวลระเบียบกฎข้อบังคับ ตลอดจนกฎหมายและเทศบัญญัติต่าง ๆ อันเกี่ยวกับงานของแขวงไว้ เมื่อเทศบาลสามารถจัดทำคู่มือดังกล่าวได้แล้วผู้เขียนก็เชื่อว่าจะเป็นการช่วยหัวหน้าแขวงได้อย่างมากที่จะได้ศึกษาคนควาง่ายขึ้น แทนที่จะไปคนควาเอกสารและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของเขาเอง ซึ่งจะต้องใช้เวลามาก คู่มือดังกล่าวจะช่วยให้การวินิจฉัยปัญหาและการสั่งงานของหัวหน้าแขวงง่ายขึ้นและมีความถูกต้องยิ่งขึ้น

นอกจากการทำคู่มือดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าเทศบาลควรจะจัดให้มีการประชุมหัวหน้าแขวงเป็นประจำ โดยให้หัวหน้ากองที่เกี่ยวข้องกับงานที่แขวง เขารวมประชุมด้วย อาจจะเป็น ๑ เดือน ๒ เดือน หรือ ๓ เดือนต่อครั้งก็ได้ เพื่อหัวหน้าแขวงและหัวหน้ากอง เหล่านั้นจะได้ร่วมปรึกษาหารือกันหาทางปรับปรุงหรือวางแผนงานต่าง ๆ ของแขวง ในการประชุมนี้ก็ทำให้หัวหน้าแขวงโดยเฉพาะที่มาดำรงตำแหน่งใหม่จะได้ศึกษางานเกี่ยวกับแขวงไปในตัวไปด้วย

อย่างไรก็ตามในขณะที่เกี่ยวกับเทศบาลนครกรุง เทพก็จะต้องพยายามหาทางทำความเข้าใจกับ  
 กระทรวงมหาดไทย เพื่อหาทางแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงเองไป เพราะปัจจุบันผู้ที่มี  
 ภูมิลำเนาทางกฎหมายและทางการปกครองซึ่งเป็นคนภูมิลำเนาเดียวกับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ  
 เทศบาลนครกรุง เทพก็มีจำนวนมากพอสมควรแล้ว ดังนั้นการที่เทศบาลนครกรุง เทพจะทำการ เลือกรับ  
 ผู้ที่มีความสามารถ มีประสบการณ์ และมีคุณวุฒิหรือวิชาชีพตามที่ต้องการสำหรับตำแหน่งนี้จากพนักงาน  
 เทศบาลนครกรุง เทพที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้คงไม่ยากนัก

๕.๓.๒ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

จากการที่ได้เสนอมาในพท์ ๔ จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ประจำแขวงต่าง ๆ หลายตำแหน่ง  
 เป็นเจ้าพนักงานในการอนุมัติหรือบังคับใช้กฎหมายในเขตของแขวง ดังนั้นจึงเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ของแขวง  
 หลายตำแหน่งที่เป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นจะ  
 ต้องมีความเกี่ยวพันหรือกระทบบุคคลภายนอกไม่มากนัก นอกเหนือจากนี้หน้าที่บังคับให้ความเกี่ยวพันกับประชาชน  
 ภายนอกเช่นนี้ ตัวเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จึงจำเป็นจะต้องรู้กฎหมายเทศบัญญัติ  
 ของเทศบาลนครกรุง เทพ ตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นนัย ๆ จึงจะสามารถปฏิบัติงานไปด้วย  
 ความถูกต้องแน่นอนได้ และการรู้นั้นจะต้องรู้อย่างละเอียดถี่ถ้วนทุกแห่งทุกมุมเป็นนัย ๆ เพราะเป็น  
 เจ้าหน้าที่โดยตรง เมื่อประชาชนมีข้อสงสัยหรือต้องการที่จะซักถามก็จะต้องสามารถอธิบายให้ประชาชน  
 เข้าใจได้อย่างที่หรือให้หมดความสงสัยได้ แต่เมื่อหันมาพิจารณาถึงความรู้หรือคุณวุฒิของพนักงานเทศบาล  
 ที่ประจำอยู่ตามแขวงนั้นจะเห็นว่า ส่วนมากมักเป็นผู้มีความรู้ในสาขาวิชาชีพเฉพาะด้านของตน หรือเป็น  
 ผู้ที่พึ่งพิงความรู้ขนานสามัญเป็นส่วนใหญ่ ส่วนผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายโดยเฉพาะนั้นจะเห็นว่ายังมีน้อยมาก  
 คือ พนักงานที่อยู่ตามแขวงทั้งหมด ๗๗๗ คนนั้นมีความรู้ ข.บ. หรือ น.บ. เพียง ๑๓ คน หรือเพียง  
 ๑.๖๖ % เท่านั้น ดังนั้นเมื่อเขาปฏิบัติงานจริง ๆ จึงต้องศึกษากฎหมายเทศบัญญัติ ตลอดจนระเบียบ  
 และคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของเขาเอง ในขณะเขียนเห็นว่าถ้าพนักงานผู้นั้นมีความสนใจหรือสามารถ  
 ศึกษากฎหมายหรือระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เหล่านี้ในใจก็ไม่ค่อยมีปัญหานัก แต่พนักงานผู้นั้นไม่มี  
 ความสามารถที่จะศึกษากฎหมายต่าง ๆ ได้ถูกต้องหรือปฏิบัติงานโดยยึดเอาแต่สามัญสำนึก และถือเอา  
 ตามแนวทางที่คนอื่น ๆ ได้เคยปฏิบัติมา การปฏิบัติงานก็อาจจะเกิดการผิดพลาดได้ง่าย ประชาชนผู้ที่มา  
 คัดค้านหรือบุคคลอื่น ๆ เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยก็อาจจะมองเจตนาของเจ้าหน้าที่นั้นไปใน  
 แง่ร้ายได้ นอกจากจะต้องมีความเกี่ยวพันกับประชาชนโดยทั่วไปแล้วอาจจะต้องมีความเกี่ยวพันกับ

เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการอื่น ๆ อีก เช่น ตำรวจท้องที่ที่ขอความร่วมมือในการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเทศบัญญัติต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอเพื่อประสานงานกันในด้านเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น

เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะต้องมีการกระทบกับบุคคลหลายฝ่ายดังได้เสนอมาแล้วนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะได้มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานขึ้น เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ยึดคู่มือนั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติ โอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่ให้ผิดไปจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะน้อยลง การที่ผู้เขียนเสนอให้มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานขึ้นนี้ก็เพราะว่ากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานมักจะกระจัดกระจายกันอยู่ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการรวบรวมเป็นเล่ม ถ้าผู้ปฏิบัติงานสนใจก็จะต้องเสาะแสวงหาเอาเอง ถ้าขาดความสนใจก็จะปฏิบัติงานไปตามสามัญสำนึก หรือยึดเอาตามรุ่นพี่หรือคนเก่า ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้าตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ผู้นั้นก็อาจจะถูกรวมจำโดยรุ่นพี่ หรือเจ้าหน้าที่เก่า ๆ ซึ่งบางคนอาจมีเจตนาไม่ดีหรือขาดความสุจริตในงานได้ ในการจัดทำคู่มือนั้นคณะผู้จัดทำจะต้องประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ นักกฎหมาย ตลอดจนนักปกครองด้วย เพื่อที่จะได้พิจารณาจัดทำคู่มือนั้นให้สมบูรณ์ในทุกแง่มุม เมื่อเจ้าหน้าที่นำคู่มือปฏิบัติงานนั้นไปยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแล้วจะได้ไม่เกิดปัญหาสงสัยต่อไป

ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะมีคู่มือในการปฏิบัติงานแล้วสิ่งที่ขาดไปไม่ได้ในปัจจุบันก็คือ การควบคุมงานตามลำดับชั้น กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นขึ้นไปจะต้องควบคุมงานอย่างถี่ถ้วน ไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจไปในทางผิด ๆ อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล และเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่องานของเทศบาลในหมู่ประชาชนได้ในที่สุด

๕.๓.๓ ปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ละเลย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ประจำแขวงเป็นผู้อนุมัติหรือดำเนินการบังคับใช้บางฉบับยังกำหนดระวางโทษไว้ต่ำมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เกรงกลัวหรือยำเกรงต่อการกระทำผิดหรือปฏิบัติภารกิจฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข ซึ่งได้กำหนดโทษปรับไว้ ๒ กรณี คือ กรณีหนึ่งปรับอย่างสูงไม่เกิน ๕๐ บาท และอีกกรณีหนึ่งปรับอย่างสูงไม่เกิน ๑๐๐ บาท เมื่อถึงถึงกาของเงินและผลที่เกิดจากการลงโทษนั้นกระทบกระเทือนแก่ผู้กระทำความผิดน้อยมาก ซึ่งผู้เขียนจะได้นำไปพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายที่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขอันได้แก่ การอนามัยและการสุขาภิบาลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร โดยปกติการอนุญาตให้สร้างอาคารในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่จะพิจารณาอนุญาตจะต้องพิจารณาในแง่การสุขาภิบาลซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข การพิจารณาในแง่นี้มักจะต้องยึดตาม พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๔๗๕ และเทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๘๓ หมวด ๘ เรื่องการสุขาภิบาล ซึ่งเนื้อหาของข้อความในบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเรื่องการสุขาภิบาล อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสาธารณสุขทั้งสิ้น เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่าแบบก่อสร้างที่ยื่นขอมาอันยังไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ ก็จะต้องให้เจ้าของแก้ไขแบบใหม่เพื่อให้อาคารที่ทำการปลูกสร้างนั้นถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล และในการก่อสร้างก็ต้องควบคุมให้เป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาตไว้

สำหรับบทกำหนดโทษตาม พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นแม่บทของเทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๘๓ นี้ ซึ่งได้แก้ไขเกี่ยวกับบทลงโทษ โดย พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติลงโทษแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนไว้ว่ามีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท

๒. ที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ และ พ.ร.บ.โรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนามัยและการสุขาภิบาลซึ่งเป็นกิจการทางด้านสาธารณสุข กล่าวคือ ก่อนที่จะอนุญาตให้เปิดโรงงานในชั้นผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ครบถ้วนทุกประการ และเมื่อเปิดดำเนินการแล้วจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตลอดไปด้วย ซึ่งตาม พ.ร.บ.โรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้บัญญัติโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้บางมาตราที่เห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขดังนี้ คือ

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๘ ตอนที่ ๑๑๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๗ ตอนที่ ๑๐๐ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๓, มาตรา ๗, ๘



๑. ผู้ใดตั้งหรือขยายโรงงานก่อนได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้โรงงานนั้นหยุดทำงานเสียตลอดเวลาที่เจ้าของโรงงานยังมีได้รับใบอนุญาต

๒. เจ้าของโรงงานหรือผู้จัดการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน (ซึ่งมีเรื่องเกี่ยวกับทำให้แก้ไขทางด้านการอนามัยและการสุขาภิบาลด้วย) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. ในแ่ง พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอากาศ พ.ศ. ๒๕๐๗

พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอากาศ เป็น พ.ร.บ.ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยตรง คือ มุ่งที่จะรักษาสุขภาพและอนามัยของผูบริโภคอาหารให้ได้อยู่เสมอ ต้องการให้ประชาชนใ้บริโภคอาหารที่เป็นประโยชน์และมีคุณภาพดี พ.ร.บ.ฉบับนี้ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้ ดังนี้

๑. ผู้ใดฝ่าฝืน ม.๑๕ (ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข คือ "หรือจำหน่ายซึ่งอาหารไม่บริสุทธิ์ตาม ม.๑๒" อันได้แก่ (๑) อาหารที่มีสิ่งที่น่ารังเกียจหรือสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เจือปนอยู่ด้วย (๔) อาหารที่โคผลิต บรรจุ หรือเก็บรักษาไว้โดยไม่ถูกสุขลักษณะ (๒) อาหารที่มีภาชนะบรรจุ ประกอบด้วยวัตถุที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. ผู้รับใบอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตาม ม.๑๕ (ซึ่งเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมคุณภาพอาหารและเพื่อคุ้มครองอนามัยของผูบริโภค) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

เมื่อนำเอาโทษที่ พ.ร.บ. ทั้ง ๓ ฉบับ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพและอนามัยแก่ประชาชนมาเปรียบเทียบกัน พ.ร.บ.สาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับเรื่องความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และการให้ความคุ้มครองสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนแล้ว จะเห็นว่าบทกำหนดโทษนั้นยังแตกต่างกันมาก คือ พ.ร.บ.สาธารณสุขมีบทลงโทษที่มาก

๕ พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๑

นอกจากจะพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังพิจารณาผลที่เกิดจากการถูกลงโทษ  
 ใดครั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุขฉบับที่ยังใช้อยู่ปัจจุบันนี้ จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีบทตั้งแคะออกมั่งคัมมิไซ เมื่อ  
 ปี พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นคนมายังไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนเกี่ยวกับการลงโทษผู้ฝ่าฝืนเลย ทั้ง ๆ ที่กฎหมาย  
 ฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข และมีส่วนควบคุมถึงการประกอบกิจการหลายประเภท  
 เช่น การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การประกอบกิจการล้าง เป็นที่รังเกียจและเป็นอันตรายแก่สุขภาพ  
 กิจการเหล่านี้มีทั้งแคะการประกอบกิจการค้าขนาดเล็กไปจนถึงการประกอบกิจการค้า ซึ่งจะต้องมี  
 โรงงานขนาดใหญ่ เช่น โรงกลึง โรงฟอกหนัง โรงเลื่อย โรงหลอม โรงงานซ่อมเครื่องจักร เครื่อง  
 ยนต์ รถยนต์ เรือยนต์ ฯลฯ ซึ่งกิจการเหล่านี้ พ.ร.บ. สาธารณสุขที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดไว้ถึง  
 ๒๐ ประเภท นอกจากนี้ยังควบคุมไปถึงสถานที่ต่าง ๆ ด้วย เช่น ตลาด โรงแรม ร้านอาหาร โรง  
 น้ำแข็ง ตลอดจนสถานที่แคะมม เหล่านี้เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงกิจการที่ต้องควบคุมและดำเนินการตาม  
 พ.ร.บ. สาธารณสุขแล้วก็จะเห็นว่า จะต้องมีการลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงโทษที่ลงแคะ  
 ผู้ประกอบกิจการที่กระทำผิดต่าง ๆ แล้วจะเห็นว่าบางอย่างจะมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน ๕๐ บาท  
 บางอย่างจะมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน ๑๐๐ บาท ดังนี้ เป็นต้น แคะกิจการที่ผู้ฝ่าฝืนกระทำผิดอยู่สามารถ  
 ทำรายได้ให้แก่ผู้ประกอบกิจการได้วันละหลายร้อยบาท ผู้ที่ฝ่าฝืนจะรู้สึกว่าการลงโทษนั้นไม่กระทบ  
 กระเทือนแคะตนมากนัก เช่น ผู้ประกอบกิจการซ่อมรถยนต์โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นถูกแคะหาที่  
 ดำเนินการจับกุมลงโทษก็จะถูกปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท (ม.๖๔) ดังนั้นเมื่อโทษปรับอย่างสูงเพียง  
 ๑๐๐ บาทเท่านั้น แต่ผู้ประกอบกิจการประเภทนี้ถ้าเป็นอยู่ซ่อมรถยนต์ขนาดใหญ่ก็จะมีรายได้วันหนึ่ง  
 หลายพันบาท อุณหภูมิเล็ก ๆ รายได้โดยวางน้อยก็ถึงไม่ต่ำกว่าวันละ ๕๐๐ บาท จึงจะสามารถดำเนิน  
 การอยู่ได้ เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับกับที่แคะจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมายแล้วจะเห็นว่า  
 ผู้ประกอบกิจการยี่สิบที่แคะถูกลงโทษ เพราะเมื่อหักค่าปรับออกแล้วก็ยังมียำได้เหลืออีกมาก และใน  
 ทางปฏิบัติจริง ๆ ของเจ้าหน้าที่ทุกวันนี้ก็ไม่สามารถที่จะไปดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนได้ทุกวัน อย่างมากก็  
 อาจจะเป็นอาทิตย์ละ ๑ - ๒ ครั้งเท่านั้น การที่ยกตัวอย่างเรื่องประกอบกิจการซ่อมรถยนต์นั้นมาก  
 เพราะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีอยู่ซ่อมรถยนต์ประเภทที่ยังไม่มีใบอนุญาตอยู่ก็มาก เนื่องจากไม่สามารถที่จะ  
 สร้างสถานที่ซ่อมรถยนต์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้วางไว้ได้ เมื่อไม่สามารถ  
 สร้างตามหลักเกณฑ์ได้แล้วก็ขออนุญาตไม่ได้ เมื่อขออนุญาตไม่ได้ก็กลายเป็นอยู่เฉยๆยอมถูกปรับเรื่อยไป

เมื่อผู้ประกอบการเห็นว่าโทษที่ตนได้รับนั้นเบาบางมากก็ไม่คืนเงินที่จะจัดสถานที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาต หนีไปเรื่อย ๆ หรือบางทีก็หาทางตกลงลุ่มอล่วยกับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม ซึ่งเป็นการลงทุนที่ต่ำกว่าที่จะคิดปรับปรุงอาคารสถานที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตนั้น

จากที่ได้พิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขและโทษที่มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้นยังต่ำมาก ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขให้มีโทษปรับสูงขึ้นให้ทันต่อภาวะการณ์ และเป็นเหตุเกรงกลัวแก่ผู้ที่จะปฏิบัติตามฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้จึงมีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้นสมควรเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนในคานสุขภาพอนามัยต่อไป สำหรับโทษที่ควรแก้ไขใหม่เห็นควรกำหนดใหม่ดังนี้

๑. สำหรับอัตราโทษปรับเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๕๐ บาทนั้น เห็นควรแก้ไขเป็น ปรับตั้งแต่ ๕๐ บาท ถึง ๕๐๐ บาท

๒. สำหรับอัตราโทษปรับเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๑๐๐ บาทนั้น เห็นควรแก้ไขเป็น ปรับตั้งแต่ ๑๐๐ บาท ถึง ๑,๐๐๐ บาท

๓. สำหรับสถานที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ที่ พ.ร.บ. สาธารณสุขควบคุมที่ตองไชยคนงานตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป หรือสถานที่ ๆ ไซ้เครื่องจักรซึ่งมีกำลังแรงมารวมกัน ๕ แรงมาขึ้นไป และตลาดเอกชนซึ่งถือว่าเป็นการประกอบกิจการขนาดใหญ่เห็นควรแก้ไขปรับในการประกอบกิจการดังกล่าวโดยยังไม่ได้รับอนุญาตเป็นตั้งแต่ ๕๐๐ ถึง ๕,๐๐๐ บาท เพราะกิจการดังกล่าวถือว่าเป็นกิจการที่อาจกระทบกระเทือนหรือเป็นภัยต่อสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนทั่วไป

ถึงแม้จะมีการแก้ไข พ.ร.บ. สาธารณสุขให้มีโทษสูงขึ้น แต่หาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ปฏิบัติตามบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปโดยเคร่งครัดแล้วก็ตามจะไม่เกิดผลเท่าใดนัก เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้แบ่งออกได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. เจ้าหน้าที่ของเทศบาล เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่ส่วนใหญ่กฎหมายฉบับนี้มาบังคับคือ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายสาธารณสุข และตัวจักรที่ดำเนินการอย่างแท้จริง หรือเจ้าหน้าที่ชนชั้นที่ใกล้เคียง สรรวักตรสุขภาพบาล จะต้องปฏิบัติตามโดยยึดกฎหมายอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปส่วนมากต้องเห็นออกตรวจลงงานอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ชนชั้นต่อไปนี้เลยที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

๒. เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนสำคัญมาก เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจจับกุมและ  
 ปรามปราม ตลอดจนการสอบสวนเปรียบเทียบคดีถ้าการปฏิบัติภารกิจบังคับใช้กฎหมายไม่ได้รับความ  
 ร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจคดีดังกล่าวก็งานนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพได้ เช่น  
 เมื่อมีโรงกึ่งโลหะเปิดดำเนินการก่อนที่จะได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่เทศบาลอันได้แก่ สารวัตร  
 สุราษฎร์บาลไปขอกำลังตำรวจ เพื่อจะไปจับกุมผู้กระทำความผิดคดี ถ้าตำรวจให้ความร่วมมือด้วยก็  
 ก็อาจจะรีบไปดำเนินการจับกุม แต่ถาเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ให้ความร่วมมือ หรือผู้ประกอบกิจการนั้น  
 รู้จักคุ้นเคยกับตำรวจเป็นการส่วนตัวอาจจะไม่ได้รับความสะดวกในการดำเนินคดี เช่น ไปขอกำลัง  
 ตำรวจแล้วไม่ได้ ซึ่งอาจจะมีคำอ้างหรือแก้ตัวว่าไม่มีกำลังตำรวจขณะนี้ ขอให้พรงี้มาใหม่ หรือผลัด  
 เวลาที่จะไปจับกุม หรือถ้าไปจับกุมแล้วแต่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบเพียง ๑๐ บาท หรือ  
 ๒๐ บาทเช่นนี้ ผู้กระทำความผิดนั้นก็ไม่เข็ดหลาบได้ ดังนั้นอำนาจในการจับกุมและอำนาจในการเปรียบเทียบ  
 เที่ยบคดีจึงมีความจำเป็นและสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายมาก

ดังนั้น การที่จะให้เทศบาลสามารถปฏิบัติภารกิจไปตามหน้าที่ทุกด้านด้วยความเรียบร้อยและมี  
 มีประสิทธิภาพสูงแล้ว ควรจะแก้ไขหรือหาทางปรับปรุงวิธีการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดค  
 ฎหมายต่าง ๆ ที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบเสียใหม่ วิธีการนั้นอาจจะแบ่งได้เป็น  
 ๒ ระยะ คือ

๑. ระยะแรกเทศบาลควรขอความร่วมมือหรือทำความตกลง เป็นการภายในกับกอง  
 บัญชาการตำรวจนครบาล กำหนดโทษขั้นต่ำสำหรับปรับผู้กระทำความผิดแต่ละข้อหาไว้
๒. ในระยะยาวโดยเทศบาลขอแก่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๐ ให้กำหนด  
 เพิ่มเติมว่า "สำหรับเทศบาลนครให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจ เปรียบ เที่ยบคดีละเมิด เทศบัญญัติและ  
 พระราชบัญญัติที่ เทศบาล เป็นผู้บัญญัติภายในเขตหรืออาจมอบอำนาจให้พนักงาน เทศบาลทั้ง เกษนคร ขึ้นไป  
 ที่กระทรวงมหาดไทยหรือทางกรมการปกครองดำเนินการ เปรียบ เที่ยบคดีแทนได้"
- มาตรา ๒๐ ในส่วนที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตรา เทศบัญญัติที่กำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน  
 ๑๐๐ บาทนั้น ควร เพิ่มเติมขอความอีกว่า "ยกเว้นสำหรับเทศบาลนครที่มีอำนาจตรา เทศบัญญัติ  
 กำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท" และ

๓. เทศบาลนครกรุงเทพมหานครจะดำเนินการเพื่อจัดตั้งกองตำรวจ เทศบาลชั้น  
เมื่อเทศบาลมีเจ้าพนักงานตำรวจเองแล้ว งานบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เทศบาล เป็นผู้มีความหน้าที่  
ดำเนินการบังคับใช้ก็จะดำเนินการไปด้วยความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการแบ่งเบาภาระ  
ของตำรวจนครบาลไปด้วย เพราะไม่ตองมากังวลเกี่ยวกับการดำเนินการคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนเทศบัญญัติ  
หรือกฎหมายที่เทศบาลบังคับใช้ การที่ผู้เขียนเสนอเช่นนี้ก็ไม่ได้เกินกำลังความสามารถของเทศบาลที่จะทำได้  
เพราะขอเท็จจริง เทศบาลนครกรุงเทพมหานครต้องงบประมาณเพื่อควบคุมการจัดกำลังเกี่ยวกับการดำเนินการคดี  
หรือจัดการเกี่ยวกับงานของเทศบาลให้แก่องค์การบริหารตำรวจนครบาลปิดหลายลาบาทอยู่แล้ว ซึ่งถ้า  
เทศบาลตัดเอาเงินจำนวนนั้นมาจัดตั้ง เป็นกองตำรวจเทศบาล เองก็อาจจะทำได้โดยไม่กระทบกระเทือน  
งบประมาณมากนัก อีกประการหนึ่งถ้าศึกษาถึง เรื่องของเทศบาลในต่างประเทศที่เจริญแล้ว โดยเฉพาะ  
ในยุโรปหรืออเมริกาจะเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลของเขาแต่ละแห่งจะมีกำลังตำรวจ  
เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของเขาเอง และแม้ในประเทศไทยเราเองหน่วยงานบาง  
หน่วย เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และกรมทางหลวงต่างก็มีเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อปฏิบัติภารกิจ  
ที่เกี่ยวข้องในอำนาจและหน้าที่ของกิจการแต่ละอย่างอยู่แล้ว ดังนั้นในฐานะที่ เทศบาลนครกรุงเทพซึ่งมี  
หน้าที่ที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายเทศบาลภายในเขตเทศบาลซึ่งมีประชากรมากกว่า  
๒ ล้านคนนี้ และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ จึงควรมีเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อปฏิบัติภารกิจ  
ต่าง ๆ ตามกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้งานต่าง ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพดำเนินการ  
ไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประโยชน์สุขต่าง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับตาม  
กฎหมายก็จะมีขึ้นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพต่อไป

จากการที่เสนอนั้นจะเห็นว่าผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา  
ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานแขวงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปอีก ผู้เขียน  
ก็ขอเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกดังนี้ คือ

๑. เรื่องสถานที่ทำงานของแขวง ปัจจุบันนี้สถานที่ทำงานของแขวงบางแห่งยังอยู่ในสถานที่เก่า  
ชำรุดทรุดโทรม และคับแคบมาก เป็นการไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และแก่ประชาชนผู้มา  
ทำการติดต่อ เช่น แขวงพระนคร ถวายการเป็นไม้เก่าชำรุด โต๊ะปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานจะต้อง  
ตั้งกันอย่างแออัด โดยเฉพาะสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นซึ่งมีคนมาติดต่อประจำวันเป็นจำนวนมากนั้นจะต้อง

มีการ เขียนคำร้องหรือกรอกรายการยื่นต่อ เจ้าหน้าที ปรากฏว่าไม่มีสถานที่เพียงพอที่จะให้ประชาชนใช้ เป็นสถานที่สำหรับเขียนหนังสือได้ จะต้องมานั่งเขียนตามร้านขายอาหารและร้านกาแฟไกล ๆ กับที่ทำการ แขวง ทั้งนี้เป็นต้น นอกจากแขวงพระนครแล้วก็มีแขวงสามเสนที่สถานที่ตั้งแขวงตั้งรวมอยู่กับศูนย์บริการ สาธารณสุขคินแดง โดยปกติศูนย์บริการสาธารณสุขก็มีคนมาติดต่อ เพื่อขอรับบริการทางด้านการรักษาพยาบาล จากศูนย์เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว และเมื่อรวมเอาสำนักงานแขวงมาอยู่ที่เดียวกันด้วยก็ยิ่งทำให้สถานที่ทำงาน ของแขวงคับแคบมากยิ่งขึ้น แต่ปัจจุบันนี้เทศบาลนครกรุง เทพได้จัดสร้างที่ทำการแขวงสามเสนใหม่แล้ว ตั้งอยู่ที่ใกล้กับศูนย์บริการสาธารณสุขคินแดง และกำลังตกแต่งสถานที่อยู่ คาดว่าจะเปิดใช้ได้เร็ว ๆ นี้ เมื่อสำนักงานแขวงได้ย้ายมายังสถานที่แห่งใหม่ได้แล้ว ผู้เขียนก็เชื่อว่าปัญหาเรื่องความแออัดของสถานที่ ทำงานของแขวงสามเสนก็จะหมดไป แต่สำหรับแขวงพระนครนั้นเทศบาลนครกรุง เทพก็ควรริบดำเนินการ เพื่อจัดสร้างที่ทำการแขวงขึ้นใหม่เพื่อจะได้แก้ปัญหาดังกล่าวยุติหมดไป

๒. เรื่องพื้นที่ เขตการปกครองของแขวง ในเมื่อเทศบาลสามารถที่จะแต่งตั้งพนักงานเทศบาล ขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวง เองได้แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงพื้นที่ เขตการปกครอง ของแขวงใหม่ กล่าวคือ ยังมีแขวงบางแขวงมีพื้นที่กว้างขวาง และมีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเป็น จำนวนมาก เช่น แขวงดุสิต จำนวนประชากรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ มีถึง ๓๕๓,๖๐๗ คน แขวงพญาไท มีถึง ๔๑๑,๗๓๐ คน ในขณะที่บางแขวงมีประชากรน้อย เช่น แขวงสัมพันธวงศ์ มีประชากร ๘๘,๖๓๔ คน บาง เช่น มีประชากร ๗๘,๘๖๘ คน และสามเสนมีประชากร ๗๓,๖๓๕ คน ทั้งนี้เป็นต้น ดังนั้นเพื่อความ สะดวกของประชาชนในการขอรับบริการทางด้านต่าง ๆ จากแขวง จึงควรที่จะปรับปรุงเขตพื้นที่การ ปกครองของแขวงต่าง ๆ เสียใหม่ โดยการยึดเอาจำนวนประชากรภายในเขตเป็นหลัก แขวงหนึ่งๆ ควรจะมีประชากรภายในเขตไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คน เพราะถ้ามีจำนวนประชากรมากเกินไปแล้ว ก็จะทำให้ความยุ่งยากให้แก่เจ้าหน้าที่มาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเมื่อถึง เวลา ผู้ปกครองจะนำเด็กเข้าโรงเรียนเจ้าหน้าที่จะต้องคัดสำเนาทะเบียนบ้านเป็นจำนวนมากในวันหนึ่ง ๆ นอกจากภาระในการคัดสำเนาแล้วยังมีการะในค่านอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งจะทำให้ความสับสนและยุ่งยาก ให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

๓. เรื่องเกี่ยวกับการเงิน ปัจจุบันนี้แขวงมีหน้าที่แต่เพียงจัดเก็บเงินรายได้ต่าง ๆ ส่งให้ สำนักงานใหญ่เท่านั้น งบประมาณในการใช้จ่ายต่าง ๆ แขวงก็ไม่มีเป็นของตนเอง หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดแขวงต่างใช้เงินงบประมาณตามที่หน่วยงานเจ้าสังกัดในส่วนกลางตั้งให้เท่านั้น ดังนั้นถ้าให้มี

การปรับปรุงฐานของแขวงให้ เป็นหน่วยงานอย่าง เป็นทางการหน่วยงานหนึ่งของเทศบาลนครกรุงเทพฯ แล้วแขวงก็จะสามารถตั้งงบประมาณประจำปีเป็นของตนเองได้ เมื่อสามารถตั้งงบประมาณประจำปี เป็นของตนเองได้แล้วการตั้งงบประมาณเพื่อให้ออกคล่องกับความต้องการในด้านต่าง ๆ ของแขวง ก็จะง่ายขึ้น

๕. สมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ ควรจะมีบทบาท เกี่ยวกับการบริหารงานแขวงมากยิ่งขึ้นกว่านี้ กล่าวคือ แต่ละแขวงควรมีสมาชิกสภาเทศบาลหมุนเวียนกันไปประจำอยู่ เพื่อคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รับคำร้องทุกข์ต่าง ๆ ตลอดจนคอยสอดส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำ ทั้งนี้เพื่อ เป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ประจำที่มีเจตนาทุจริตปฏิบัติการณ์เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็จะทำให้สมาชิกอุปสรรค ตลอดจนข้อขัดข้องต่าง ๆ ภายในแขวงดีขึ้น เมื่อเวลาพิจารณางบประมาณประจำปีสมาชิกเหล่านั้นก็จะสามารถไปประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตั้งงบประมาณที่พิจารณาย่างดีมากขึ้นจะได้ออกมาตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

๖. เทศบาลนครกรุงเทพฯ ควรจะแต่งตั้งพนักงานชั้นผู้ใหญ่ของ เทศบาลนครกรุงเทพฯ จำนวนหนึ่ง เป็นผู้ทำหน้าที่คอยตรวจสอบงานแขวงในด้านต่าง ๆ ผู้ตรวจการแขวงนี้ควรมีอำนาจให้คำแนะนำและเสนอแนะแก่หัวหน้าแขวงถึงสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไข และรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อปลัดเทศบาลโดยตรง การแต่งตั้งให้พนักงานเทศบาลชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้คอยออกตรวจสอบงานแขวงในด้านต่าง ๆ นี้ก็จะเป็นการช่วยให้สามารถปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของแขวงให้ดีขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การบริหารงานแขวงจะสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสามารถที่จะอำนวยความสะดวกและสนองความต้องการแก่ประชาชนได้มากที่สุดก็ต่อเมื่อ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้รวมเอางานต่าง ๆ ที่บริการประชาชนเฉพาะท้องถิ่นภายในเขตการปกครองของแขวงให้มาอยู่ภายใต้การบริหารงานของแขวงทั้งหมด เช่น ศูนย์เยาวชน ศูนย์บริการสาธารณสุข งานซ่อมถนน ตรอก ซอย งานเก็บขยะมูลฝอย และงานรักษาความสะอาดตามถนนหนทางต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น เพราะงานเหล่านี้ ต้องการความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน และงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนมากก็มีความเกี่ยวพันต่อเนื่องกัน ถ้าได้มีการวางแผนงานร่วมกันแล้วประชาชนก็จะได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น เมื่อช่างหรือสำรวจวิศวกรสุขาภิบาลออกตรวจท้องที่ที่เห็นถนนหรือตรอก ซอยไหนชำรุดเสียหายก็จะได้รับรายงาน

ให้หัวหน้าแขวงทราบเพื่อที่จะได้สั่งการ ให้เจ้าหน้าที่ไปทำการซ่อมแซมโคกดินทวงที่กอนที่จ ชำรุดมากขึ้น  
หรือ เมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไปตรวจพบว่ามีขยะกองทิ้งอยู่มากและเป็นเวลานานแล้วจนอาจ เป็นเหตุรำคาญ  
แก่ผู้อยู่ใกล้เคียง ก็จะได้รับทำรายงานเสนอ เพื่อให้หัวหน้าแขวง เร่งรัดสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบคอยรับ  
ไปดำเนินการจัดเก็บ หรือ เมื่อสำรวจครัวเรือนไปตรวจร้านอาหารพบว่าปรุงอาหารขายหนึ่งกำลังไม่  
สะอาดหรือสงสัยว่าจะเป็นผู้มีโรคติดต่อก็จะได้รับเสนอรายงาน เพื่อให้หัวหน้าแขวงส่งนายแพทย์จากศูนย์  
บริการสาธารณสุขไปตรวจสอบดูครั้งนี้เป็นคน

ครั้งนี้ผู้เขียนจึง เสนอให้รวมเอาบรรดางานต่าง ๆ ของเทศบาลที่ใหญ่บริการแก่ประชาชน  
เฉพาะท้องถิ่นในที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของแขวง เพราะว่าเมื่อสามารถทำได้ดังกล่าวดังนี้จะ  
เป็นการแบ่งเบาภาระของสำนักงานเทศบาลใหญ่ได้มาก และผู้เขียนก็มีความเชื่อว่าองค์การที่มีขนาดเล็ก  
กล่าวคือ "แขวง" ย่อมมีความคล่องตัวหรือปฏิบัติงานไต่รวดเร็วกว่าองค์การที่มีขนาดใหญ่ คือ  
"สำนักงานเทศบาลใหญ่" ซึ่งย่อมมีความอืดอาดหรือเชื่องช้ากว่า สำหรับบรรดาเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่  
ตามหน่วยงานต่าง ๆ ก็คงทำงานประจำ ณ สำนักงานที่ตั้งอยู่นั้น หัวหน้าหน่วยงานควรจะมีโทรศัพท์  
เครื่องตรง สำหรับติดต่อกับหัวหน้าแขวงโดยเฉพาะ เพื่อคอยเสนอรายงานและรับคำสั่งปฏิบัติงานได้  
อย่างสะดวกรวดเร็ว

เมื่อเทศบาลนครกรุงเทพสามารถที่จะปรับปรุงการบริหารงานแขวงได้ดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น  
ผู้เขียนก็คิดว่าการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าปัจจุบัน และ  
วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแขวงของเทศบาลนครกรุงเทพก็จะสัมฤทธิ์ผล



สรุป

จากการที่ได้เสนอเรื่องการบริหารงานของแขวงเทศบาลนครกรุงเทพมาตั้งแต่บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๔ นั้น ก็พอจะสรุปได้ว่า การที่เทศบาลนครกรุงเทพมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นแขวง และมีการบริหารงานในรูปแบบแขวง เกิดขึ้นนั้นก็เนื่องมาจากจำนวนประชากรภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เขตเทศบาลก็ขยายออกไปกว้างขวางมากขึ้น การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและเขตเทศบาลได้ขยายออกไปกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิมนั้นเองทำให้งานของเทศบาลนครกรุงเทพที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนภายในเขตเทศบาลมีขนาดปริมาณจำนวนมากขึ้นด้วย และโดยเหตุที่มีงานหลายชนิดอันเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพนั้น เป็นงานที่มีลักษณะที่จะต้องติดต่อกับประชาชนโดยตรง หรือเป็นงานที่ประชาชนจะต้องมาติดต่อ ณ สำนักงานเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครกรุงเทพจึงได้แบ่งพื้นที่เขตเทศบาลนครกรุงเทพออกเป็นแขวง ๆ ในปัจจุบันนี้ทั้งหมด ๑๒ แขวง แต่ละแขวงก็จะมีสำนักงานแขวงตั้งอยู่ เพื่อที่จะได้ให้ประชาชนภายในเขตของแขวงไปติดต่อกับงานเทศบาลซึ่งแขวงรับหน้าที่มาดำเนินการ

สำหรับงานแขวงนั้นมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในหรือหน่วยงานย่อยหน่วยหนึ่งของเทศบาลนครกรุงเทพ แต่ละแขวงก็มีการจัดองค์การเพื่อบริหารงานออกเป็น ๕ หน่วยงาน โดยยึดหลักการแบ่งหน่วยงานตามประเภทของงานที่จะให้บริการแก่ประชาชน หน่วยงานดังกล่าวได้แก่

๑. แผนกควบคุมอาคาร
๒. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่น
๓. หน่วยงานสุขาภิบาล
๔. สำนักงานศึกษาธิการแขวง
๕. หน่วยจัดเก็บรายได้

สำนักงานแขวงมีหัวหน้าแขวงเป็นหัวหน้าองค์การ ตำแหน่งหัวหน้าแขวงนี้กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ควบคุมดูแลเทศบาลได้สั่งให้เทศบาลนครกรุงเทพแต่งตั้งจากนายอำเภอท้องที่ ๆ แขวงนั้นตั้งอยู่ เจ้าหน้าทีประจำแขวงนั้นมีทั้งพนักงานเทศบาลสามัญ ซึ่งมีตั้งแต่ชั้นจัตวาถึงชั้นเอก พนักงานวิสามัญและลูกจ้าง สายการบังคับบัญชาภายในแขวงต่างมองจากสูงลงมามีดังนี้ คือ หัวหน้าแขวงเป็นผู้บังคับบัญชา

สูงสุดภายในองค์การ ถัดจากหัวหน้าแขวงลงมาก็เป็นรองหัวหน้าแขวง และถัดจากรองหัวหน้าแขวงลงมา ก็คือ หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ถัดจากหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหน่วยงานแล้วก็เป็นพนักงาน ในแผนกหรือหน่วยงานนั้น การบริหารงานของหัวหน้าแขวงนั้น เทศบาลนครกรุงเทพฯ ถือว่าหัวหน้าแขวงมีฐานะ เทียบเท่าหัวหน้ากองคนหนึ่งของเทศบาล การรายงานของหัวหน้าแขวงนั้นรายงานโดยตรงต่อปลัดเทศบาล นครกรุงเทพฯ พนักงานแต่ละหน่วยงานหรือแผนกภายในแขวงนั้นสังกัดอยู่กับแผนก กอง หรือฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานใหญ่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ที่มีกิจการในหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องและจะคงให้บริการแก่ประชาชน ทั้งสิ้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในแผนกควบคุมอาคารสังกัดอยู่กับกองควบคุมอาคาร ฝ่ายอาคารและบูรณะ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นสังกัดอยู่กับกองทะเบียนและสถิติ สำนักปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานสุขาภิบาลสังกัดอยู่กับกองสุขาภิบาล ฝ่ายสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการแขวง สังกัดอยู่กับแผนกโรงเรียน กองการศึกษา ฝ่ายการศึกษาและสวัสดิการสังคม และเจ้าหน้าที่ในหน่วยจัด เก็บรายได้ สังกัดอยู่กับกองรายได้และกองการเงิน ฝ่ายการคลัง พนักงานแต่ละหน่วยงานและแต่ละ แขวงก็มีฐานะแยกต่างกันไปแล้วแต่พื้นที่ของแขวง และปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละแขวง

และจากการที่ใคร่ศึกษามานานก็พบว่าแขวงมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก ซึ่งหน้าที่ของแขวงเหล่านี้ ก็มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในหลายด้าน หรือถ้าจะพูดก็อย่างหนึ่งนั้นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ จะมีความเกี่ยวข้องกับแขวงนับตั้งแต่เกิดจนตาย กล่าวย่อ ๆ ก็คือ เมื่อเกิดมาก็ต้องไปแจ้งเกิดที่แขวง เมื่อ โตพอที่จะเข้าโรงเรียนก็ต้องไปแจ้งความที่แขวง เมื่อต้องการประกอบอาชีพบางอย่าง เช่น เปิดร้าน ขายอาหารก็ต้องไปแจ้งความที่แขวง จะปลูกบ้านใหม่ก็ต้องไปแจ้งความที่แขวง เมื่อเกิดเหตุเคียด ร้ายรำคาญก็จะไปแจ้งความที่แขวง เมื่อย้ายที่อยู่ก็ต้องไปแจ้งความที่แขวง เมื่อมีทรัพย์สินบางประเภท ก็จะต้องไปเสียภาษีที่แขวง ฯลฯ และในที่สุดเมื่อตายลงก็ต้องไปแจ้งความที่แขวงเช่นเดียวกัน เมื่อ พิจารณาในการที่เทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยขยายงานที่บริการแก่ประชาชนไปไว้วางแขวงนั้นก็เป็นการสอดคล้อง กับหลักการหรือนโยบายในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้ อย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าเทศบาลนครกรุงเทพฯ จะได้ดำเนินการเพื่อสนองนโยบายในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่แขวงก็มีข้อจำกัดในตัวเองที่ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงาน ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อุปสรรคหรือข้อจำกัดนั้นก็ได้แก่

๑. อุปสรรคในด้านการจัดองค์การ ซึ่งได้แก่

- (๑) แชวงยังไม่มีฐานะเป็นทางการตามประกาศแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ
- (๒) หน่วยงานภายในแชาวงยังไม่มีฐานะเท่าเทียมกัน
- (๓) แชวงไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราตำแหน่งประจำแชาวงได้
- (๔) แชวงยังมีความสับสนในเรื่องสายการบังคับบัญชา

๒. อุปสรรคในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่

- (๑) โดยพฤติกรรมแล้วในปัจจุบันไม่มีพนักงานเทศบาลชั้นใดที่จะบังคับบัญชา

หัวหน้าแชาวงได้

(๒) ยังไม่มีความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนเงินเดือนประจำปีระหว่างพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแชาวง กับพนักงานเทศบาลที่ประจำทำงานอยู่ในสำนักงานใหญ่

(๓) ยังไม่มีความเป็นธรรมเกี่ยวกับการแต่งตั้ง และการย้ายพนักงานเทศบาลที่ประจำอยู่ตามแชาวงด้วยกัน

๓. อุปสรรคในด้านการบริหารงานในหน้าที่ของแชาวงซึ่งได้แก่

(๑) หัวหน้าแชาวงยังขาดคู่มือในการทำงานเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยและสั่งการตามอำนาจและหน้าที่

(๒) เจ้าหน้าที่ตามแชาวง ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายยังขาดคู่มือสำหรับการทำงานเพื่อที่จะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติงานใหญ่ถูกต้องได้ เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่บางคนจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย และรู้เทศบัญญัติหลายฉบับจึงจะปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

(๓) กฎหมายบางฉบับที่แชาวงเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้ยังกำหนดโทษไว้มากเกินไปไม่เป็นที่เกรงกลัว หรือทำความหลวมใจให้แก่ผู้ฝ่าฝืนได้

ดังนั้นเพื่อให้แชาวงสามารถที่จะดำเนินการบริหารงานของแชาวงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะต้องมีการปรับปรุงกิจการต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคเหล่านั้นเสียใหม่ คือ

๑. ปรับปรุงฐานะของแชาวงให้เป็นกอง หรือหน่วยงานอย่างเป็นทางการตามประกาศการแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งการปรับปรุงฐานะของแชาวงนี้ก็สามารถที่จะแก้ปัญหาเรื่องฐานะของหน่วยงานภายในแชาวง ปัญหาการกำหนดอัตราตำแหน่งประจำแชาวง ปัญหาเรื่องสายการบังคับบัญชา การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้งและการย้าย ซึ่งเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้

๒. ปรับปรุงวิธีการแต่งตั้งหัวหน้าแขวงเสียใหม่ คือ ให้เทศบาลสามารถที่จะเลือกสรรคนผู้จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวงเองได้ แทนที่จะคงแต่งตั้งจากนายอำเภอตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ก็จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาหัวหน้าแขวง ปัญหาการใช้อำนาจวินิจฉัยและสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวงได้

๓. จัดทำคู่มือสำหรับหัวหน้าแขวงและพนักงานอื่น ๆ ภายในแขวงขึ้น ก็จะช่วยให้การวินิจฉัยและสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าแขวง การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเทศบาลประจำแขวงในการปฏิบัติงานได้ถูกต้องยิ่งขึ้น และสามารถแก้ปัญหาที่เจ้าหน้าที่อาจจะตีความกฎหมายไปผิด ๆ ได้

๔. ปรับปรุงบทกำหนดโทษกฎหมายบางฉบับเสียใหม่ โดยเฉพาะ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งยังมีบทกำหนดโทษคำมาก

เมื่อเทศบาลนครกรุงเทพสามารถที่จะปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานของแขวงดังที่ได้เสนอมาแล้วนั้น ผู้เขียนก็มีความเชื่อว่าการบริหารงานของแขวงเทศบาลนครกรุงเทพก็มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้.