

การบริหารงานตำราวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรม
การบริหาร



นายหน้ วัชรศิริธรรม

005634

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่ง ของ การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2525

ISBN 974 - 561 - 438 - 6

๓ 15๘๖๔๔๙

THE BANGKOK METROPOLIS POLICE ADMINISTRATION :
A CASE STUDY OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND BEHAVIOR

Mr. Natee Vacharasiritham

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1982

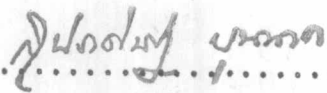
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะ
กรณีโครงสร้างและพฤติกรรมการบริหาร :

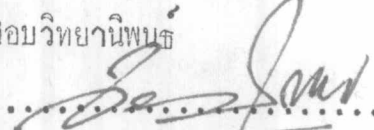
โดย นายนที วัชรศิริธรรม

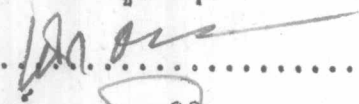
ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา

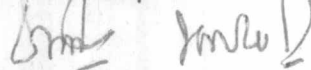
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


.....  คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
.....  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

.....  กรรมการ
(นายแพทย์เอก ชนะศิริ)

.....  กรรมการ
(นายถวิล ไพรสอดต์)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

.....  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครประสบ
 ปัญหาหลายประการดังนี้คือ ปัญหาโครงสร้างองค์การที่มีสภาพไม่เหมาะสม
 กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจบังคับบัญชาตำรวจกรุงเทพมหานครได้ จึงทำให้
 การปฏิบัติงานไม่ได้ผลดี นอกจากนี้โดยอาศัยทัศนคติแรงจูงใจของเฟรดเคอริค
 เซอร์ชเบอร์ก ยังพบว่า ขวัญและแรงจูงใจในการทำงานของตำรวจกรุงเทพ
 มหานครอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลทำให้ผลการปฏิบัติงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ
 นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก ได้แก่ ปัญหาการขาดนโยบายและแนวทางการ
 ปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจน ปัญหาการขาดอัตรากำลังตำรวจกรุงเทพมหานคร
 และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ปัญหาการขาดการประสานงานที่ดี
 และปัญหาเรื่องกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครบางฉบับที่ยังคง
 มีสภาพล้าสมัย สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจ
 กรุงเทพมหานครไม่บรรลุตามเป้าหมายเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม แมว่าตำรวจกรุงเทพมหานครจะถูกลดกลับคืนไปปฏิบัติ
 หน้าที่หลักของกรมตำรวจตามเดิมตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 โดยมอบ
 งานด้านการควบคุมบังคับใช้กฎหมายนี้ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการเองก็ตาม
 ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาการขาดนโยบายในการทำงานที่แน่นอน ชัดเจน
 ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ปัญหาเรื่องกฎหมายบางฉบับที่มีสภาพ
 ล้าสมัยก็ยังคงมีอยู่และควรจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครบ้างในอันที่จะใช้
 เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงาน เมื่อมีการ
 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่แทนตำรวจกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้
 กฎหมายของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.

Thesis Title The Bangkok Metropolis Police Administration :
 A Case study of Organizational Structure and Behavior.

Name Mr. Natee Vacharasiritham

Thesis Advisor Assistant Professor Panom Dinakara

Department Government

Academic Year 1981

ABSTRACT

One of the major administrative problems in the Bangkok Metropolis Administration is the law enforcement. Therefore, The Bangkok Metropolis Police Units were established in the thirty two police stations around Bangkok in order to enforce the Bangkok Metropolis's laws and regulations. However, there are still many administrative problems in the Bangkok Metropolis Police's operation.

The central objective of this thesis is to study the rational organizational structure of the Bangkok Metropolis Police unit. In addition, the human behavior in the organization has also been incorporated in this research.

The main finding is that the organizational structures of the Bangkok Metropolis Police Administration has resulted in general inefficiency. Besides, morale and motivations within the organization are very low.

Other problems found after the research are the lack of rational policies as well as necessary materials. The Bangkok Metropolis Police Administration was dissolved in July 1, 1982. The burden has been left to the "established units" being responsible for the Police's tasks. The researcher still believes that both operational plans and laws must be updated so as to be able to be effectively implemented.

กิติกรรมประกาศ



วิทยาลัยพันธมัยนี้สำเร็จลงด้วยความหวังดีและความเอื้ออาทรจากผู้มี
พระคุณต่อผู้เขียนหลายท่าน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทัศนกร ณ อยู่ธาดา
ที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาด้วยความเอาใจใส่และเมตตาหวังใญ่ผู้เขียนมา
ตลอด รวมทั้งไ้กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ
เพื่อให้วิทยาลัยพันธมัยนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กับทั้งขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ
ที่ไ้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่าน รองปลัดกรุงเทพมหานคร
(นายแพทย์ เฉลิม ธานีศรี) คุณถวิล ไพโรสถ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบาย
และแผนกรุงเทพมหานคร และรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ที่
ไ้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าของท่านในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ในครั้งนี้

ในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
ซึ่งได้แก่ บรรดาเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานครทั้ง 22 สถานี และเจ้าหน้าที่
ของกรุงเทพมหานครตามเขตต่าง ๆ รวมทั้งบรรดาน้อง ๆ นิสิตคณะรัฐศาสตร์
ทุกคนที่ไ้ช่วยเหลือแบบสอบถามในการวิจัยสนามจนไ้แบบสอบถามครบตามจำนวน
ที่ต้องการ

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณปิยามุข จิตรสำเริง และ
คุณนคร บุญชนะ ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ซึ่งไ้ให้ความเมตตาและให้การ
สนับสนุนผู้เขียนตลอดมา รวมทั้งคุณฉันทนา ถาวรณะ ปิยะมิตรที่คอยแบ่งเบา
งานประจำด้วยความมีน้ำใจยิ่ง

คุณประโยชน์ใด ๆ อันจะเกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าและเรียงเรียง
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่บิดาและมารดา อันเป็นสผู้รักและ
เคารพยิ่งของผู้เขียน และหากมีข้อบกพร่องใด ๆ ในวิธีการและเนื้อหาสาระ
ผู้เขียนขอนอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
รายการตารางประกอบ	ฅ
รายการแผนภูมิประกอบ	ด



บทที่

1	บทนำ	
	ความสำคัญของเรื่อง	1
	สภาพและปัญหา	2
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	4
	สมมุติฐานในการวิจัย	4
	ขอบเขตในการศึกษา	5
	ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา	6
	การวิเคราะห์ข้อมูล	8
	คำย่อ	8
	ลำดับการเสนอเรื่อง	9
2	แนวความคิดเรื่องการบริหารท้องถิ่นและปรัชญาการบริหาร ตำรวจท้องถิ่น	10
	แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น	10
	แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น	

แนวความคิดเรื่องการบริหารตำรวจท้องถิ่น	19
ความสำคัญและความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องมีตำรวจ ของตนเอง	20
การจัดระบบตำรวจในประเทศที่มีการกระจายอำนาจ.....	21
ระบบตำรวจของประเทศอังกฤษ.....	21
ระบบตำรวจของประเทศสหรัฐอเมริกา	22
องค์การและหลักการบริหารงาน	26
ความหมายของการบริหาร	26
กระบวนการในการบริหาร	27
การวางแผน	27
การจัดองค์การ	32
การประสานงาน	36
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรูปนัยและองค์การรูปนัย... ..	41
ขวัญและแรงจูงใจ	42
ทฤษฎีการจูงใจ	45
ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์	47
ทฤษฎีการจูงใจของเฮอรัลด์เบอร์ก	50
สังเขปรอบการศึกษาวิจัย การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร สรุปทนายบท	52
3 การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร	57
วิวัฒนาการการปกครองของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2518)	57

ความเป็นมาของตำรวจท้องถิ่นในประเทศไทย 70

 วิวัฒนาการของตำรวจท้องถิ่นก่อนจัดตั้งกรุงเทพมหานคร
 (พ.ศ.2485-พ.ศ.2515) 71

 วิวัฒนาการของตำรวจท้องถิ่นสมัย เมื่อจัดตั้งกรุงเทพ
 มหานคร (พ.ศ.2515 - ปัจจุบัน) 74

การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร 84

 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตำรวจกรุงเทพมหานคร .. 84

 การจัดส่วนราชการและการจัดอัตรากำลังของ
 ตำรวจกรุงเทพมหานคร 84

 อำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุงเทพมหานคร 95

 กฎหมายและขอบัญญัติของกรุงเทพมหานครในความ
 รับผิดชอบของตำรวจกรุงเทพมหานคร 98

 สายการบังคับบัญชาตำรวจกรุงเทพมหานคร 102

 งบประมาณของตำรวจกรุงเทพมหานคร 104

สรุปท้ายบท 107

4 ผลการศึกษา 108

 แบบสอบถาม 108

 ข้อมูลเรื่องปัญหาในการปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร
 กรุงเทพมหานคร 114

 ทัศนคติของตำรวจกรุงเทพมหานครต่อปัญหาต่าง ๆ
 ในการปฏิบัติงาน 132

 ความเห็นของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครต่อการปฏิบัติ
 งานของตำรวจกรุงเทพมหานคร 145

สรุปผลการวิเคราะห์เรื่องปัญหาสำคัญของการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร	162
ปัญหาเรื่องนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานไม่แน่นอน.	162
ปัญหาเรื่องการจัดคนอัตรากำลัง	165
ปัญหาเรื่องโครงสร้างองค์การไม่เหมาะสม.....	166
ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานครขาดขวัญและ กำลังใจในการปฏิบัติงาน	167
ปัญหาเรื่องกฎหมายของกรุงเทพมหานครมีสภาพล้าสมัย ..	170
ปัญหาเรื่องการทำงานกับหน่วยงานของกรุง กรุงเทพมหานคร	170
สรุปท้ายบท	171
5 สรุปและขอเสนอแนะ	173
บทสรุปพิสัยทัศน์สมมุติฐาน	174
ขอเสนอแนะ	180
บรรณานุกรม	186
ภาคผนวก	191
ประวัติผู้เขียน	206

รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	แสดงตำแหน่งของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม	109
2	แสดงอายุของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม	110
3	แสดงอายุราชการของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม.....	110
4	แสดงระดับการศึกษาของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม ...	111
5	แสดงสถานภาพการสมรสของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม	111
6	แสดงรายได้ของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม.....	112
7	แสดงอาชีพอื่น ๆ ของตำรวจเทศกิจที่ตอบแบบสอบถาม.....	113
8	แสดงประสบการณ์ในการทำงานด้านเทศกิจ	113
9	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความแน่นอนชัดเจนของ นโยบายใน การปฏิบัติงาน	114
10	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการผ่อนปรนในกฎกระทัดรัด	115
11	แสดงความคิดเห็น เรื่องปริมาณการเปลี่ยนแปลงนโยบายการ ปฏิบัติงาน	116
12	แสดงความคิดเห็นเรื่อง อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร	117
13	แสดงความคิดเห็นเรื่องปัญหากฎหมายต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ที่ล้าสมัย	118
14	แสดงความคิดเห็นเรื่องผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายของ กรุงเทพมหานคร	119
15	แสดงความคิดเห็นเรื่องความพึงพอใจในงานที่ทำ	122
16	แสดงความคิดเห็นเรื่องการได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหาร	123
17	แสดงความคิดเห็นเรื่องความมั่นคงในงานที่ทำ	125
18	แสดงความคิดเห็นเรื่องโอกาสก้าวหน้าในสายงาน	126

ตารางที่	หน้า
19	แสดงความเห็น เรื่องการใช้ความสามารถในการปฏิบัติ งานเทศกิจ 127
20	แสดงความเห็น เรื่องความภูมิใจในหน้าที่ 128
21	แสดงความเห็น เรื่องการยอมรับในผลงานที่ปฏิบัติ 129
22	แสดงความเห็น เรื่องการประสานงานกับหน่วยงานของกรุง มหานคร 130
23	แสดงทัศนคติของตำรวจเทศกิจ เรื่องนโยบายของกรุงเทพมหานคร 132
24	แสดงทัศนคติ เรื่องนโยบายของกรุงเทพมหานคร 133
25	แสดงทัศนคติ เรื่องกฎหมายและขอบัญญัติของกรุงเทพมหานคร 134
26	แสดงทัศนคติ เรื่องการบังคับใช้กฎหมายของกรุงเทพมหานคร 135
27	แสดงทัศนคติ เรื่องอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจเทศกิจ 136
28	แสดงทัศนคติ เรื่องความก้าวหน้าตามสายงานของตำรวจเทศกิจ 137
29	แสดงทัศนคติ เรื่องการพิจารณาความดีความชอบของตำรวจ เทศกิจ 137
30	แสดงทัศนคติ เรื่องการเอาใจใส่จากผู้นบังคับบัญชาของตำรวจ เทศกิจ 139
31	แสดงทัศนคติ เรื่องการใช้ตำรวจมาปฏิบัติงานเทศกิจ 140
32	แสดงทัศนคติ เรื่องความมั่นคงในงานที่ทำ 140
33	แสดงทัศนคติ เรื่องการยอมรับในผลงาน 141
34	แสดงทัศนคติ เรื่องความพึงพอใจในลักษณะงานที่ทำ 142
35	แสดงทัศนคติ เรื่องปัญหาในการปฏิบัติงาน 143
36	แสดงความเห็นของเขต เรื่องประโยชน์ของตำรวจเทศกิจ 146
37	แสดงความเห็นของเขต เรื่องการเอาใจใส่งานในหน้าที่ของ ตำรวจเทศกิจ 147

38	แสดงความเห็นของเขต เรื่องความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบ ของงานของตำรวจเทศกิจ	148
39	แสดงความเห็นของเขต เรื่องความร่วมมือที่ได้จากตำรวจเทศกิจ	149
40	แสดงความเห็นของเขต เรื่องการประสานงานกับตำรวจเทศกิจ	150
41	แสดงความเห็นของเขต เรื่องความพึงพอใจในผลงานของตำรวจ เทศกิจ	151
42	แสดงความเห็นของเขต เรื่องโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ตำรวจเทศกิจ	152
43	แสดงความเห็นของเขต เรื่องโครงสร้างองค์การของตำรวจ เทศกิจ	153
44	แสดงความเห็นของเขต เรื่องปัญหาการทำงานระหว่างเขตกับ ตำรวจเทศกิจ	154
45	แสดงทัศนคติของเขต เรื่องการปฏิบัติงานของตำรวจเทศกิจ....	154
46	แสดงทัศนคติของเขต เรื่องการประพฤตินิยมของตำรวจเทศกิจ	155
47	แสดงทัศนคติของเขต เรื่องความต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ของตำรวจเทศกิจ	156
48	แสดงทัศนคติ เรื่องการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการด้านเทศกิจ	158
49	แสดงทัศนคติ เรื่องโครงสร้างหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย	159
50	แสดงทัศนคติ เรื่องปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของ กรุงเทพมหานคร	160

รายการแผนภูมิประกอบ

หน้า

แผนภูมิแสดงกรอบการศึกษาวิจัยการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร 55

แผนภูมิแสดงส่วนราชการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน 69

แผนภูมิแสดงวิวัฒนาการของหน่วยงานตำรวจกรุงเทพมหานคร 83

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักตำรวจเทศกิจ 91

แผนภูมิแสดงการแบ่งงานภายในสถานีตำรวจนครบาลที่มีงานเทศกิจ ... 93

แผนภูมิแสดงสายการบังคับบัญชาและการประสานงานระหว่างกรุงเทพมหานครกับกรมตำรวจ 103

แผนภูมิแสดงงบประมาณของสำนักตำรวจเทศกิจ 105