

บทที่ 4

การปกครองส่วนภูมิภาค

และ

พัฒนาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

ชาติไทยเป็นชาติที่มีประวัติศาสตร์สืบเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บ่งบอกถึงลักษณะการเมือง การปกครองที่เด่นชัดมีขึ้นเมื่อครั้งการสถาปนากรุงสุโขทัยขึ้นเป็นราชธานี การเมืองของไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี จนถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้นเป็นการเมืองที่อยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาโดยตลอด พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจทั้งปวง การเมืองในส่วนภูมิภาคก็เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ คือ พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการบริวารใกล้ชิดเท่านั้น ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินไม่มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจเท่านั้น¹ เจ้าเมืองได้รับมอบอำนาจไปปกครอง มีอิสระอย่างเต็มที่ภายในเมืองของตนเอง ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เฉพาะในเรื่องการป้องกันประเทศ และการส่งส่วยเครื่องราชบรรณาการ² ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงศึกษาแบบแผนการปกครองจากตะวันตก และนำมาทดลองจัดระเบียบราชการใหม่ และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี เจ้าเมืองใหม่ พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูป

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-8 เล่มที่ 1, ปัญหาการเมืองส่วนภูมิภาคและชนกลุ่มน้อย (พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : ชวนการพิมพ์, 2533), หน้า 46-47.

² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-6 สาขาวิชาการจัดการ, การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : ท่างหุ้นส่วนจำกัดภาพการพิมพ์, 2531), หน้า 106,107.

การปกครองของไทยเป็นขั้นตอนและขยายไปยังส่วนภูมิภาค โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ เพราะมีหัวเมืองอยู่ในบังคับบัญชามาก ทั้งนี้ระบบเดิมทรงเห็นว่าไม่เป็นเอกภาพ ลำบากแก่การสั่งการ ประกอบกับขณะนั้นประเทศมหาอำนาจตะวันตกกำลังแสวงหาประเทศอาณานิคม จึงได้ทรงปฏิรูปการปกครองให้เจ้าเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าหลวงต่างพระองค์ออกไปควบคุมเจ้าเมืองเหล่านั้นอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า **ยุบปฏิรูป** และรวมอำนาจการปกครองให้ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง เจ้าเมืองได้ถูกลดอำนาจลง ยุบปฏิรูปในที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตำแหน่งเจ้าเมืองได้ถูกลดฐานะลงเป็นเพียงข้าราชการธรรมดาเรียกว่า **ผู้ว่าราชการจังหวัด** มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามคำสั่งของส่วนกลาง และไม่มีอำนาจอภิสิทธิ์เหนือราษฎรอีกต่อไป³ การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นความพยายามอย่างเป็นระบบ ในการปรับกลไกของรัฐให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองขององค์พระมหากษัตริย์ โดยสามารถใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชา ให้คุณให้โทษแก่บรรดาข้าราชการทุกระดับชั้นซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนประชาชนในภูมิภาคก็คงยังอยู่ห่างไกล ไม่มีบทบาทเกี่ยวกับการเมือง การปกครองอย่างแท้จริง⁴ ในบทนี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง ความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นไป โดยจะเน้นถึงพัฒนาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อด้วยการบริหารระดับจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด พลสังเขป ดังนี้

³ มานิจ เหมจินดา, พัฒนาการด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2536, หน้า 24.

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิกฤตการณ์ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ในชุด 100 ปี แห่งการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย ลำดับที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 49.

4.1 ความเป็นมาของตำแหน่งเจ้าเมืองไทยในยุคเริ่มแรก

4.1.1 การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย

ลักษณะการปกครองประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี นั้น ปกครองแบบประเพณีไทย ซึ่งยึดถือกันมาแต่ดั้งเดิมมีลักษณะแบบบิดาปกครองบุตร วิธีการปกครองถือเอาวงศ์สกุลเป็นหลักคือ เริ่มต้นมีผู้ปกครองครัวเรือน เรียกว่า พ่อครัว หลายครัวเรือน รวมกันเป็นอยู่ในความปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองของพ่อบ้านเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ซึ่งเมืองขึ้นอยู่ในความปกครองของพ่อเมือง ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองก็เป็นขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศ อยู่ในความปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน เรียกว่า พ่อขุน เป็นตำแหน่งที่ใหญ่ที่สุด ถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นเสมือนบิดาของประชาชนทั้งปวง ส่วนข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่า ลูกขุน⁵

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 ส่วนคือ⁶

- 1) เมืองราชธานี เป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์ และเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางในการปกครอง และการบริหาร มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาด้วยพระองค์เอง โดยมีข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยเป็นผู้ช่วย
- 2) เมืองลูกหลวง เป็นเมืองหน้าด่าน ตั้งอยู่ที่สี่ทิศรอบราชธานี เรียกอีกอย่างว่า เมืองหน้าด่าน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงหรือมหาอุปราชไปทำหน้าที่บริหารแทน

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมณี กรมหมื่นสุทธนารีนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ, ลักษณะการปกครองประเทศไทยสมัยสุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471), หน้า 1416.

⁶ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 286.

3) เมืองพระยามหานคร เป็นเมืองใหญ่นอกราชธานีออกไป หรือหัวเมืองชั้นนอก พระมหากษัตริย์มิได้ปกครองเมืองเหล่านี้โดยตรง แต่ได้ทรงแต่งตั้งเจ้านายหรือราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระทัย ไปปกครองแทน

4) เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร และมีชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษา พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้านายเชื้อสายของเมืองนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองกันเอง

4.1.2 การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นคงใช้แบบเดียวกับกรุงสุโขทัย พอมาถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถทรงได้มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การปกครองแบบไทยเดิมเลือนลางไป ส่วนการกำหนดท้องที่ในการบังคับบัญชา นั้น แบ่งออกเป็นเมืองราชธานี (หัวเมืองชั้นใน) เมืองพระยามหานคร (หัวเมืองชั้นนอก) และเมืองประเทศราช โดยจัดแบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 ระดับ คือ⁷

1) เมืองชั้นเอก มีเจ้าเมืองเป็นผู้บริหารราชการ มีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาหรือเจ้าพระยามหานคร

2) เมืองชั้นโท มีเจ้าเมืองเป็นผู้บริหารราชการ มีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาหรือออกญา หรือเป็นพระ

3) เมืองชั้นตรี มีเจ้าเมืองเป็นผู้บริหารราชการ มีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาหรือออกญา หรือเป็นพระ

4) เมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งเมือง (ไม่ใช่เจ้าเมือง) เป็นผู้บริหารราชการ

⁷ ประยูร กาญจนดล, เพ็ญอังก หน้า 343.

เมืองต่าง ๆ ที่แบ่งออกเป็นชั้น ๆ ยังได้แบ่งการบริหารเป็นหน่วยย่อยออกเป็นบ้าน หลาย ๆ ครีวเรือนรวมเป็นบ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า การตั้งผู้ใหญ่บ้านผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง ตำบล หลาย ๆ บ้านมารวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า กำนันมักจะมีบรรดาคักดีเป็น พัน แขวง หลายตำบลมารวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้าผู้ปกครอง (คล้ายนายอำเภอ) และเมือง หลายแขวงมารวมกันเป็นเมือง (เหมือนจังหวัด) มีผู้รั้งหรือพระยามหานคร (ไม่ใช่เจ้าเมือง) เป็นหัวหน้าปกครอง ถือเป็นการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคปลีกย่อยออกไปอีกด้วย

สรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย แต่ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหาร เพราะส่วนกลางไม่สามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด โดยให้ส่วนกลางและภูมิภาคมีความสัมพันธ์กัน มีการขยายเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในออกไปให้กว้างกว่าเดิม เพื่อจะรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลาง^๕ และทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแยกราชการทหารและพลเรือนออกจากกัน แต่ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของอัครเสนาบดีทั้งลองได้เปลี่ยนไป คือ สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือนของหัวเมืองฝ่ายเหนือและสมุหกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนของหัวเมืองฝ่ายใต้ ทั้งนี้เพราะสมัยนั้น ไม่สามารถที่จะแยกการทหารออกจากพลเรือนได้ โดยเด็ดขาด เพราะเมื่อเกิดสงครามพลเรือนก็ต้องเป็นทหารออกรบด้วย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved

^๕ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :

ไทยวัฒนาพานิช, 2518) หน้า 41.

4.1.3 การปกครองสมัยกรุงธนบุรี

การปกครองในสมัยกรุงธนบุรี ก็ยังคงยึดถือตามแบบกรุงศรีอยุธยา การปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และหัวเมืองชั้นจัตวา พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ข้าราชการไปปกครองหัวเมืองเหล่านั้น เนื่องจากบ้านเมืองยังไม่สงบ บางหัวเมืองคิดเป็นกบฏ ต้องไปปราบปรามหลายครั้ง และพม่ายังยกทัพมาต่ออยู่เสมอ จึงเสียเวลาในการทำศึกกับพม่ามาก พระเจ้าตากสินจึงไม่มีโอกาสที่จะทำนุบำรุงประเทศและปรับปรุงการปกครองเลย⁹

4.1.4 การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังมีการปกครองบังคับบัญชาเป็นเมืองเอก โท ตรี และจัตวา ตามกฎหมายลักษณะพระธรรมนูญ นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะพระธรรมนูญก็เป็นเมืองประเทศราช¹⁰

สรุปการปกครองของไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และต้นกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงสมัยปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองออกไปครองเมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราช โดยมอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาไปอย่างเต็มที่ เจ้าเมืองมีหน้าที่เก็บภาษีอากร และเครื่องราชบรรณาการถวายแก่พระมหากษัตริย์ ในเวลาเกิดสงครามก็เกณฑ์ทหารและส่งกองทัพมาช่วย การปกครองภายในเมือง เจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองบังคับบัญชาอย่างเต็มที่ จึงเป็น

⁹ เฝิงอั้ง หน้า 44.

¹⁰ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงพระราชทาน, การปกครองประเทศสยาม

เหตุให้เกิดปัญหาในทางการปกครอง กล่าวคือ พอพระมหากษัตริย์องค์ได้อันแอ บรรดา
เจ้าเมืองก็เป็นกบฏแข็งเมือง ทำให้ยุ่งยากแก่การปกครอง การปกครองของไทยในสมัยยุค
เริ่มแรกนี้ พระมหากษัตริย์ใช้วิธีรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลาง แต่เนื่องจากระยะ
ทางระหว่างเมืองราชธานีกับเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชอยู่ไกลกัน
ตลอดจนเจ้าเมืองได้รับมอบอำนาจไปปกครองอย่างเต็มที่ จึงปรากฏว่า ระบบการปกครอง
ของไทยเรากลายเป็นการกระจายอำนาจการปกครองไป ดังคำวิจารณ์หนึ่งกล่าวว่า

".... แนวความคิดในการรวมอำนาจการปกครองไว้ในอำนาจส่วนกลางให้
มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ปรากฏว่า การคมนาคม และการติดต่อที่ห่างไกล และลำบาก
จึงกลายเป็นว่าการปกครองของไทยเป็นการปกครองโดยการกระจายอำนาจ นอกจากนี้
ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอำนาจอย่าง
พอเพียงเพื่อดำเนินการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ สิ่งเดียวที่รัฐบาลกลาง
ยังคงรักษาไว้คือ ไม่ให้เมืองเหล่านั้นตั้งตนเป็นอิสระเท่านั้น"¹¹

ในเรื่องของการแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าเมือง ในยุคเริ่มแรกนั้น ส่วนใหญ่เป็นไป
โดยการคัดเลือกโดยทั่วไป เจ้าเมืองจะถูกคัดเลือกจากเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ข้าราชการ
ชั้นผู้ใหญ่ และเจ้านายพื้นเมืองของเมืองนั้น ๆ ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ เป็นการยากยิ่ง
ที่พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งเจ้าเมืองจากบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเชื้อพระวงศ์เจ้านาย
พื้นเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เหตุผลหลายประการที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากประเพณีและ

¹¹ Walter F. Vella, *The Impact of the West on Government in Thailand* (Berkeley : The University of California Press, 1955), p 327.

สภาพการณ์บังคับให้ต้องใช้การสืบสายโลหิต หรือกึ่งการสืบสายโลหิต เพราะประชาชนสามัญไม่มีความรู้เพียงพอที่จะเข้าไปรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ เนื่องจากว่า การฝึกหัดและการศึกษาต่าง ๆ จำกัดให้ไว้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการ ซึ่งอาจเข้ารับการฝึกหัดและศึกษาตามหัวเมืองหรือในราชธานีในตำแหน่งมหาดเล็กหลวง ฉะนั้น ตำแหน่งเจ้าเมืองส่วนใหญ่จึงถูกผูกขาดไว้โดยพวกเชื้อพระวงศ์ และเจ้านายพื้นเมือง ตลอดจนลูกหลาน¹²

เจ้าเมืองในยุคเริ่มแรกนี้ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และมีอำนาจปกครองภายในเมืองอย่างเต็มที่เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ จึงมีอภิสิทธิ์เหนือราษฎรธรรมดาสามัญ และมีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดภายในเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง

4.1.5 การปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในระบอบการปกครอง การบริหารของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2435 ทรงมองเห็นการณ์ไกล และต้องการที่จะรักษาเอกราชของประเทศ ให้พ้นจากการแสวงหาเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจตะวันตก พระองค์ได้ทรงปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ในทุก ๆ ด้าน คือ ทรงปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

สำหรับมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 นั้น อาจแบ่งได้ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ มูลเหตุภายนอกประเทศ อันได้แก่ ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ และความกดดันต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้รับในขณะนั้น และมูลเหตุภายในประเทศ อันได้แก่ ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบการปกครองแบบเก่า¹³

¹² สมเด็จพระบรมราชินีนาถราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์คลังวิทยา, 2495), หน้า 44-45.

¹³ สมพงษ์ เกษมสิน, อ้างแล้ว หน้า 44-45.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศอย่างขนานใหญ่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกลาง ได้ทรงตั้งกระทรวงและเสนาบดีชั้นใหม่ ในส่วนภูมิภาค ได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล การจัดการปกครองหัวเมือง การจัดการปกครองท้องถิ่นกับได้ทรงริเริ่มให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปสุขาภิบาลขึ้นอีกด้วย¹⁴ และยังทรงมอบราโชบายเฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทย อันให้ถือว่าเป็นจุดสำคัญของพระราชดำริที่จะจัดการปกครองหัวเมืองให้เสร็จในภายหน้าไว้ดังนี้ คือ

- 1) ให้แก่อธิบดีการปกครองแบบประเทศราชาธิราช เป็นพระราชอาณาเขตประเทศไทยรวมกัน
- 2) จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว
- 3) จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิฐานะ ให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล
- 4) การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริที่จะค่อยจัดไปเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคของรัชกาลที่ 5 นั้นได้แก่การจัดระเบียบการปกครองมณฑลเทศาภิบาล มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ มีอำนาจเหนือเจ้าเมืองทุกเมืองที่สังกัดในมณฑล เพื่อให้เข้าใจถึงรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล จึงจะขอแนะนำจำกัดความ ซึ่งพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้ให้ไว้ว่า มีความว่า¹⁵

¹⁴ ร.ต.ประวิทย์ กาญจนโอภาส, การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาจังหวัด. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2509, หน้า 5.

¹⁵ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 68-70.

" ... เทศาภิบาล คือการปกครอง โดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการ
 อันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 และเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่
 เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค อันใกล้ชิดตลอดต่ออาณาประชารา
 เพื่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็น
 คุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองส่วนแคว้นออก โดย
 ลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนเล็ก เป็น
 แผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบ
 เรียบร้อยรวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราษฎรทุกชนับารุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่
 อาณาประชาราชน ... "

ชี้ให้เห็นว่า การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นการรวมเอาอำนาจไว้ในส่วน
 กลางอย่างเป็นระบบ มณฑลเทศาภิบาลจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด
 รองลงไปได้แก่จังหวัด¹⁶ โดยรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน สุดแต่ให้สะดวกแก่การ
 ปกครอง ตรวจตราบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการ
 มณฑลเทศาภิบาลหนึ่ง ๆ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณ
 ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัย คัดเลือกจาก
 ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ทหาร และพลเรือนที่วุฒิความรู้ และความสามารถสูงออกไปปฏิบัติราชการ
 ให้ประชาชนได้รับความสุขสบายมณฑลละหนึ่งคน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright © by Chiang Mai University
 All rights reserved

¹⁶มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-6

รัชกาลที่ 5 ยังได้ทรงยกเลิกประเพณีการปกครองแบบ ก็นเมือง ซึ่งนิยมใช้กันทั่ว ๆ ไปในสมัยก่อน พระองค์ได้ทรงประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่เกี่ยวกับการจัดหน่วยข้าราชการบริหารที่มีชื่อว่าเมืองใหม่ ซึ่งพระองค์ทรงมีพระประสงค์จะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการปกครองอย่างแท้จริงมาปฏิบัติราชการแทนข้าราชการเก่า ๆ ฉะนั้น สภาพของข้าราชการจึงเปลี่ยนไปในรูปแบบใหม่ คือ ข้าราชการหัวเมืองทุกคนเข้ามารับราชการด้วยความรู้ ความสามารถเป็นสำคัญ และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอน ให้คุณ ให้โทษโดยรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ในการปฏิบัติราชการอย่างมีกำหนดกฎเกณฑ์ตามความสำคัญ และความรับผิดชอบของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งและต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานเหนือ นับว่าได้เริ่มใช้ระบบคุณวุฒิขึ้นเป็นครั้งแรกในการบริหารราชการของประเทศไทย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเปลี่ยนชื่อหัวหน้าส่วนราชการบริหารตำแหน่ง "เจ้าเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการเมือง" ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า ตรงกับตำแหน่งของต่างประเทศที่เรียกว่า Governor เพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น "เจ้า" มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริ เลือกสรร แต่งตั้ง และโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระมีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารทุกอย่างในเมือง แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความอย่างแต่ก่อน ๆ แต่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องทางอรรถคดี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่จะเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน¹⁷

¹⁷ เฝิงอั้ง หน้า 111.

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงใหม่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ว่าราชการเมืองยังคงเป็นตัวจักรกลที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง นอกจากนี้จะเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชาข้าราชการในท้องที่ต่าง ๆ ภายในเมืองที่ตนบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งถอดถอน ลงโทษ และจะต้องติดตามการปฏิบัติราชการในแผนกต่าง ๆ อันเป็นการสงวนอำนาจไว้เป็นประกันตามแบบฉบับของหน่วยงานที่มีหัวหน้าคนเดียวด้วย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมหลาย ภาคมณฑลเข้าเป็น "ภาค" ในภาคหนึ่ง ๆ มี "อุปราช" เป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจเหนือสมุหเทศาภิบาลอีกชั้นหนึ่ง¹⁸ และให้เปลี่ยนชื่อ "เมือง" เป็น "จังหวัด" และได้ประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการแก้ไขระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคปัจจุบัน ข้อบังคับนี้ได้กำหนดระเบียบในการบริหารราชการของจังหวัดไว้ดังนี้¹⁹

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และรับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัดนั้น ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาพนักงาน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของจังหวัด
- 2) ปลัดจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในหน้าที่แผนกปกครอง
- 3) ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด ได้แก่ การปราบปรามโจรผู้ร้าย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved

¹⁸ เฟื่องอ้าง หน้า 25.

¹⁹ เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 35-36,

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว, 2465 (ไม่ปรากฏโรงพิมพ์) หน้า 89-90.

4) อัยการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอรรถคดี การไต่สวนฟ้องร้องตามกฎหมาย

5) เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดได้แต่งตั้งมาประจำอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแผนกนั้น ได้แก่ ตำแหน่งคลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และตำแหน่งอื่น ๆ คุสุดแต่กระทรวงใดจะแต่งตั้งไปประจำ เจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ในแผนกของตน และอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแก้ไขและปรับปรุงใหม่ กล่าวคือ การปกครองส่วนภูมิภาคได้เพิ่มการควบคุมและการกวดขันการปกครองภูมิภาคจากรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้นกว่า โดยได้ทรงมีพระราชกฤษฎีกาตั้งอุปราชขึ้นในส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นการควบคุม และดูแลปกครองอีกชั้นหนึ่งเหนือขึ้นไปจากมณฑลเทศาภิบาล สำนักงานของอุปราชนี้เป็นสื่อกลางระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลภายในเขตภาค อุปราชได้รับอำนาจอย่างกว้างขวาง ในการควบคุมดูแล ปกครองสอบสวนและบังคับบัญชากิจการต่าง ๆ ภายในภาคที่ตนเป็นอุปราชอยู่ให้ เป็นไปตามกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาลกลาง

การปฏิรูปครั้งใหม่นี้ ก็เพื่อที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น และให้การบังคับบัญชาได้ผลรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อุปราชมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุม ดูแล แนะนำให้คำปรึกษาแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล และในทำนองเดียวกัน ข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีอำนาจในการควบคุมดูแล และแนะนำให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการเมืองเช่นเดียวกัน และสายการบังคับบัญชาตามระบบที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เป็นที่สังเกตได้ว่า ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้ รัฐบาลได้เพิ่มการรวมอำนาจเหนือต่อตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองมากยิ่งขึ้น แต่ก็มิได้ลดอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองลงแต่อย่างใด

สรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองจังหวัดในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งพนักงานปกครองจังหวัดมิได้รวมอยู่ในรูปคณะกรรมการจังหวัดแต่ละแผนกก็รับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนแล้ว ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปกครองท้องที่ได้แบ่งออกเป็นอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475²⁰ ทุกจังหวัดในวันแตรมณฑลกรุงเทพฯ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอะไรมากนัก นอกจากการยกเลิกตำแหน่งอุปราชและสำนักงานอุปราช เหตุผลทรงเห็นว่า เป็นการปกครองดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคซ้อนกันถึงสองชั้นและเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลลง เพราะฐานะการคลังของประเทศ ไทยขณะนั้น ได้รับความกระทบกระเทือนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก

4.2 ความเป็นมาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดภายหลังการเปลี่ยนแปลง

การปกครองจนถึงปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางการปกครองเสียใหม่ โดยได้จัดการปรับปรุงแก้ไขและจัดระเบียบการปกครองใหม่ทุกระดับของการบริหาร ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในทันทีที่เข้าบริหารประเทศ เนื่องจากสังคมได้มีแนวความคิดเก่าฝังไว้อย่างแน่น สิ่งสำคัญและเร่งด่วนประการแรกที่รัฐบาลจะต้องกระทำการให้สำเร็จลุล่วงไปก็คือ การเร่งปลุกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่จะให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยถูกปลุกฝังขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทย

²⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 31 (กรกฎาคม 2475), มาตรา 8, 19, 62, และ 65.

รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้จังหวัด เป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ที่สุดใน
 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในราชการ
 บริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
 แขนงดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ภาคเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยนี้ ได้มีการแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงหลายครั้ง อย่างไรก็ดี ภาคก็ได้ถูกยุบเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2499 โดยให้คงมีแต่ "เขต" เท่านั้น เพราะเกิดความ
 ล้าช้า ลังงานหลายขั้นตอนเกินไป ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันจึงมีแต่จังหวัด
 และอำเภอสำหรับอำนาจของผู้ว่าราชการภาค ซึ่งมีแต่เดิมก็ให้โอนไปเป็นอำนาจของ
 ผู้ว่าราชการจังหวัด²¹ และคณะกรรมการจังหวัดก็กลายเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ
 จังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน บรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ซึ่งเดิมข้าหลวง
 ประจำจังหวัดมีอยู่ก็ให้ โอนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสิ้นเชิง จังหวัดจึงเป็น
 หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการ
 และรับผิดชอบการบริหารภายในจังหวัด และจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีสิทธิ
 อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ

²¹ ประยูร กาญจนตุล, กฎหมายปกครอง เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์

4.3 การบริหารราชการระดับจังหวัด

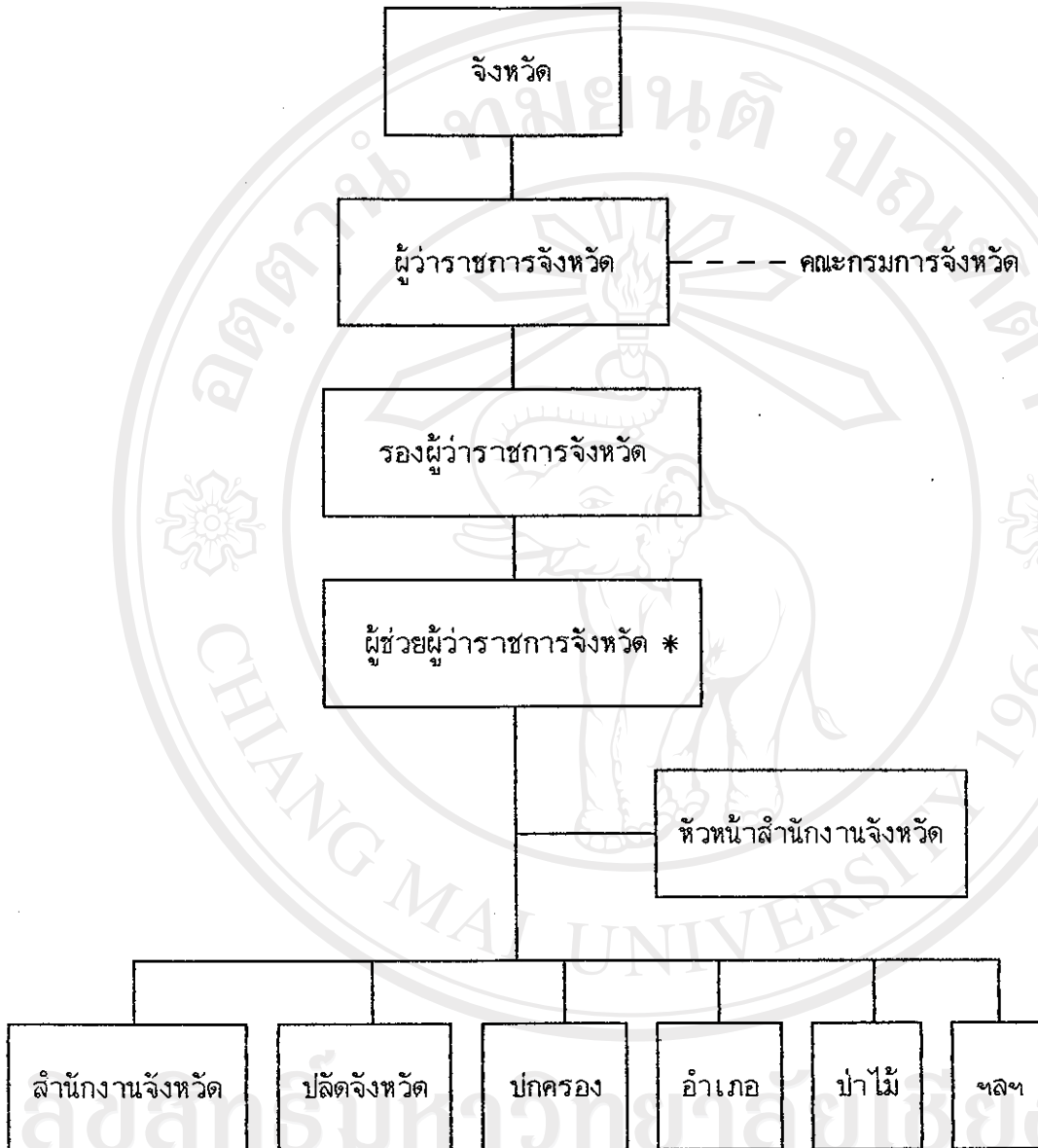
การบริหารราชการระดับจังหวัดนั้น ผู้วิจัยได้กล่าวไปบ้างแล้วในบทนำว่าด้วยที่มาและความสำคัญของปัญหา ในหัวข้อนี้จะขอกกล่าวสรุปอีกครั้ง จังหวัดหนึ่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าที่สำคัญ ๆ ดังนี้²² คือ (โปรดดูแผนภูมิที่ 1 แสดงการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดประกอบ)

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด (ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง แต่ระบุตำแหน่งไว้ในกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน)
- 4) ปลัดจังหวัด
- 5) หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ประจำจังหวัด ที่ส่วนกลางส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ในจังหวัด
- 6) คณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแต่จะปรึกษา ในทางปฏิบัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดส่งนโยบาย ขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติ และงานนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ผู้ว่าฯ ก็จะเรียกมาปรึกษาได้
- 7) ข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่จังหวัด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-6

แผนภูมิที่ 2 แสดงการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด



หมายเหตุ * ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ยังไม่ได้กำหนดตำแหน่ง²³

²³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-8

สภาพของข้อเท็จจริงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในัจจุบัน บ่งชี้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต่างก็ประสบปัญหาอย่างมากมาย ทำให้การบริหารราชการในจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง เอกภาพการบังคับบัญชาภายในจังหวัด ทั้งนี้ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้²⁴

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง เพราะมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด มีหน่วยงานระดับเขตที่จัดเป็นหน่วยงานวิชาการ เกิดการบริหารซ้ำซ้อนกัน และขึ้นตรงส่วนกลาง ถ้าเกิดปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดต้องร่วมรับผิดชอบ ในฐานะอยู่ในพื้นที่เขตปกครอง
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดอำนาจที่เหมาะสมในการบริหารบุคคลในจังหวัด เช่น การให้ทุน ให้โทษ การโยกย้ายข้าราชการในจังหวัด ส่วนกลางยังกลับส่งวนอำนาจไว้ที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวง
- 3) การมอบอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน ยังไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควรกลับเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในเรื่องเดียวกันของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ
- 4) ผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดอำนาจที่เพียงพอในการแก้ไข้ปัญหา อันเกิดจากการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในจังหวัด
- 5) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ เพราะการรวมอำนาจต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป

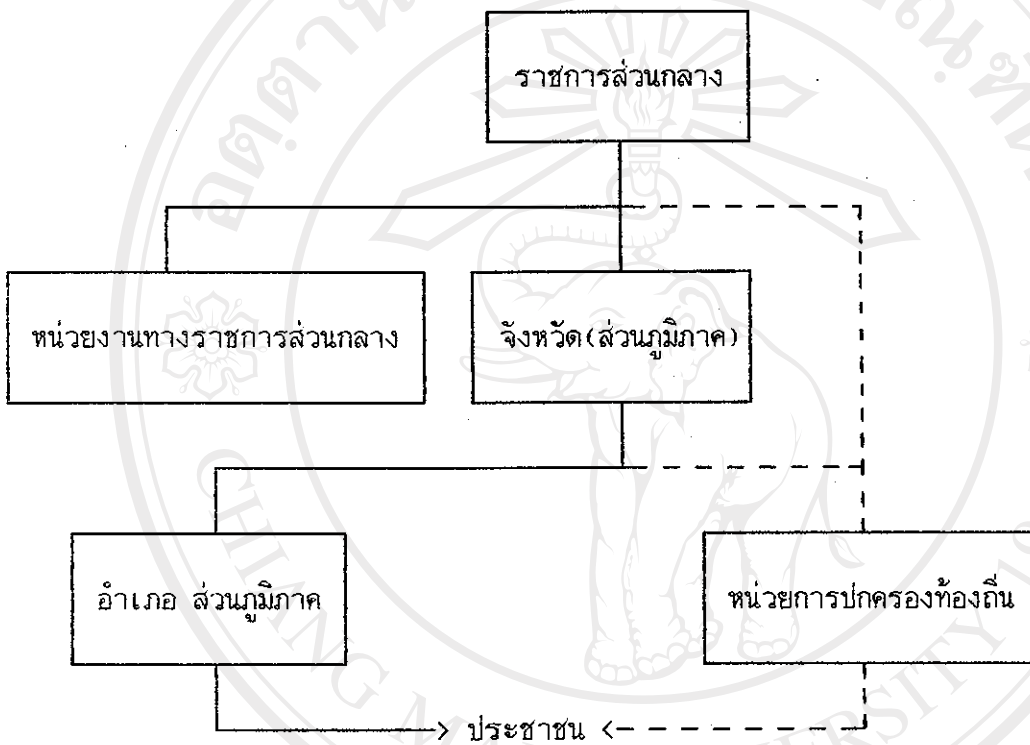
ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

²⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-6

หากพิจารณาเอกภาพการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอีกด้วย

แผนภูมิที่ 3

แสดงการมอบอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ให้กับส่วนภูมิภาค (และส่วนท้องถิ่น)²⁵



หมายเหตุ ——— หมายถึง สายการบังคับบัญชาโดยตรงมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจตามทฤษฎีที่กำหนดไว้ หรือภายในขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากราชการบริหารส่วนกลาง

- - - - - หมายถึง การมอบอำนาจให้ดำเนินการโดยอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้กว้างขวางภายในกรอบของกฎหมาย

²⁵ เอนก สิทธิประศาสน์, นายอำเภอ ผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2523), หน้า 37.

อาจกล่าวได้ว่านับแต่การปฏิรูปการปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา รวมเวลา 100 กว่าปี พบว่า ประเทศไทยยัง ไม่มีการปรับปรุง โครงสร้างและ การทบทวนภารกิจของรัฐที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดด เหมือนที่เบ็นอยู่ในสมัย แห่งการปฏิรูปการเมืองเลย มีแต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป โครงสร้างใหญ่ คือ กระทรวงมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการสื่อสารระหว่างประเทศมีสูงมาก แต่เหตุใดกลไกการบริหารของรัฐ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ²⁶ หากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็เป็นเพียงวิธีการของการ แบ่งอำนาจ และมอบอำนาจภายในระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเองมากกว่าอย่างอื่น เป็นการขยายขอบวงอำนาจของศูนย์กลาง ไปยังภูมิภาคมากกว่า การเติบโตของกระทรวง มหาดไทยหลังการปฏิรูปเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านกำลังคนและงบประมาณ²⁷ การ ปรับเปลี่ยนอำนาจ เป็นการปรับตัวเพื่อกระชับความแข็งแกร่งของอำนาจรัฐมากกว่า²⁸ เน้นความสำคัญของหน่วยงานมากกว่าตัวบุคคล ก่อให้เกิดการขยายตัวของศูนย์อำนาจระบบ ราชการอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจด้านการปกครอง การควบคุมบังคับบัญชา ของระบบราชการ ซึ่งมีกลไกหลักอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย และความสำคัญของกระทรวง มหาดไทย ไม่เฉพาะแต่ควบคุมเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา แต่หากยังควบคุมประชาชนในระดับพื้นที่ล่างสุด โดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย²⁹

²⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว หน้า 8.

²⁷ เฟิ่งอ้าง หน้า 54.

²⁸ เฟิ่งอ้าง หน้า 37.

²⁹ เฟิ่งอ้าง หน้า 97.

การแบ่งอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับข้าราชการที่ไปประจำในต่างจังหวัด ยังอยู่ในสภาวะที่สิ้นไหว ไม่แน่นอน³⁰ ดังที่ ลิขิต ธีรเวคิน ได้กล่าวว่า "ระบบราชการไทยเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสังคมเกษตร และมีต้นรากมาจากการทำหน้าที่ปกครองบริหารราชการเพื่อการรวมศูนย์อำนาจ ข้าราชการในภูมิภาคมีภารกิจหลัก คือ การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยมีหลักปรัชญา คือ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ซึ่งบางครั้งก็มีลักษณะ "เพิ่มทุกข์ คลายสุข" ถ้ามีข้าราชการเลว ๆ อยู่ในภูมิกานั้น ๆ จนเมื่อก้าวว่าประเทศไทยเป็นรัฐราชการ ภารกิจจึงออกไปในลักษณะปกครองบริหาร มีอำนาจสั่งการ และใช้ทรัพยากร ตัวข้าราชการจึงมีอำนาจ มีเกียรติและศักดิ์ศรี จนกลายเป็นอาชีพที่นิยมกันโดยทั่วไป การรวมอำนาจอย่างเกินขนาด และการเติบโตของสถาบัน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างไม่สมบูรณ์ เป็นผลจากการขวางกั้นของรัฐบาลกลาง ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงขาดโอกาสฝึกฝน เรียนรู้การปกครองตนเอง เกิดปัญหาการชักคะเย่อระหว่างการแบ่งอำนาจ อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย³¹

³⁰ เฟื่องอ้าง หน้า 121.

³¹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ :

กล่าวโดยรวมนพบว่าประวัติศาสตร์การปกครองของไทยที่ผ่านมา ย่อมชี้ให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้รวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางอย่างสมบูรณ์แบบ "ว่ากันจริง ๆ แล้วคือให้ผ่กระทรวงมหาดไทยกันออกขนานใหญ่อย่างไร กระทรวงมหาดไทยก็ไม่มีวันลดความยิ่งใหญ่ลงไปได้ เพราะนอกจากจะแยกกรมใหญ่ ๆ เป็นกระทรวงแล้ว ยังมีกรมที่ซ่อนรูปอยู่ในกระทรวงมหาดไทยอีกถึง 75 กรม ซึ่งหมายถึงจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอยู่แล้ว เมื่อไรที่มีการพรากเอาจังหวัดไปสังกัดอื่น หรือเปลี่ยนแปลงเป็นท้องถิ่นทั้งหมด นั้นแหละถึงเรียกได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเล็กลง"³²

ดังนั้น การที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ จึงต้องทบทวน โครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหมด ให้สอดคล้องกับกระแสของโลก ที่เป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ การเชื่อมโยงกลไกของรัฐ แบบเครือข่ายกับหน่วยงานแต่ละหน่วยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความเป็นตัวแทน ความเป็นผู้แทน เป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน แต่ก็ยากจะเกิดขึ้นได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยมีเพิ่มมากขึ้น มิได้หมายความว่า อำนาจทางการเมืองของประชาชน ได้มีมากขึ้นตามไปด้วย เหตุก็เพราะ การมีอยู่ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มิได้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงลักษณะของอำนาจ การบริหาร เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการกระจายอำนาจที่เป็นไปได้ยากในประเทศไทย³³ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ชีวราชการ ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจแบบรวมศูนย์³⁴

³² มุมข้าราชการ, ไทยรัฐรายวัน 22 กรกฎาคม 2538, หน้า 8.

³³ โปรดดูเพิ่มเติม ปัญหาการขยายอำนาจรัฐที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชน ในชัยอนันต์ สุ่มทวนิช ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 276-307.

³⁴ ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช, อ้างแล้ว หน้า 264.

ดั่งที่ศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ได้กล่าวไว้ว่า "ถึงเวลาแล้วที่ต้องรีเอนจิเนียริงการเมืองไทย ถ้าประนีประนอมก็คงไม่ใช้การปฏิรูป ถ้าจะเป็นการปฏิรูปผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์และเสียสละ นักวิชาการและสื่อมวลชนต้องช่วยกันผลักดัน จะหวังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกคงไม่ได้ เพราะถ้าปฏิรูปแล้วคนเหล่านี้จะต้องเป็นผู้สูญเสียประโยชน์"³⁵

4.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะแรก มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบกว้างขวางและเด็ดขาดตามตำแหน่งที่เรียกว่า "เจ้าเมือง" ทั้งนี้เพราะในสมัยก่อนนั้นเจ้าเมืองมีหน้าที่เป็นแม่ทัพรบศึกด้วย ต่อมาบ้านเมืองเจริญขึ้น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงลดหย่อนลงไปตามความเปลี่ยนแปลง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ถือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น ๆ มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มากทั้ง ในฐานะ และบทบาทที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในเขตจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และเป็นผู้ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตลอดจนเป็นผู้นำในการทำพิธีการต่าง ๆ สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ สามารถแบ่งออกได้ 3 ส่วน คือ

4.4.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนแผ่นดิน ซึ่งมีพัฒนาการมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 โดยเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักร

³⁵ คอลัมน์คมคำ, มติชนรายวัน 7 สิงหาคม 2538, หน้า 22.

สยาม พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495
อำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 53 จนถึงปัจจุบันได้มีการ
เพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 ที่ให้ไว้ ณ วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้³⁶

1. คณะกรรมการจังหวัด มีบทบาทและหน้าที่เพิ่มเติมจากเดิม ที่เป็นเพียงที่
ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ก็มีบทบาทในการ
ให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายหรือมติของ
คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง
เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี
กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้า
บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัด และรับ
ผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ฯลฯ

3. ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
หมายความว่า การปฏิบัติราชการใด ๆ ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ
แบบแผนของทางราชการ ซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้ให้ถือปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็น
ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสูงสุดของจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการ
ควบคุมดูแลให้ข้าราชการถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทาง
ราชการนั้น ๆ มิให้ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติโดยมิชอบ

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุ
เบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 108, ตอนที่ 156, วันที่ 4 กันยายน 2534 มาตรา 53.

2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หมายถึง ในการบริหารราชการแผ่นดินในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติราชการโดยพลการมิได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางมิได้

3) บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำสั่งของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของ กระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หมายถึง เมื่อมีผู้ตรวจราชการอันได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงต่าง ๆ มาตรวจงานที่จังหวัด และได้ให้คำแนะนำในการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจราชการนั้น ๆ แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่ได้วางไว้

4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หมายถึง การที่จะสามารถ

พัฒนาจังหวัดหรือบ่อนักยลาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน และร่วมมือในการบริหารราชการแผ่นดินในเขตจังหวัดนั้น ร่วมกับข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ที่มาปฏิบัติในจังหวัด

6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หมายถึง โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสนอโครงการ หรือแผนพัฒนา นั้น ๆ ต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อของบประมาณการดำเนินงานตามโครงการหรือแผนนั้น ๆ

7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย หมายถึง ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นส่วนการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด โดยแบ่งการปกครองออกเป็นเขตต่าง ๆ และจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีเมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งด้วย ซึ่งข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดจะมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลไว้ด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจสอบกิจการตักเตือนสอบสวนสมาชิกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลให้สุขาภิบาลปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติที่มีขัดด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ตลอดจนตรวจสอบ สอบสวน แนะนำตักเตือนและควบคุมการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ และให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุแต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

การดำเนินการดังกล่าวเช่น มาตรา 52 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่า³⁷ "การบรรจุและแต่งตั้ง" ตามมาตรา 46 (การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการพลเรือนสามัญ) และการแต่งตั้งตามมาตรา 57 (การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ) ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง นอกจากนี้อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจให้ความดีความชอบ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. และตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมายด้วย

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายอื่น³⁸

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติและระเบียบต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม กอง กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต่ำกว่า 100 ฉบับ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอกกล่าวถึงรายละเอียด แต่จะกล่าวเฉพาะกฎหมายที่สำคัญ ๆ เท่านั้น คือ

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109, ตอนที่ 31, วันที่ 31 มีนาคม 2535, มาตรา 52.

³⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-6 สาขาวิชาการจัดการ, อ้างแล้ว หน้า 136-140.

- 1) กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และประกาศคณะปฏิวัติ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516 (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2525 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน 2515 ฉบับที่ 426 และ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515)
- 2) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535)
- 3) กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72, วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2498)
- 4) กฎหมายเทศบาล (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 70, วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496)
- 5) กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69, วันที่ 14 ตุลาคม 2495)
- 6) กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนระดับจังหวัด
- 7) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา (โปรดดูรายละเอียดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478)
- 8) กฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ (โปรดดูตามพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503)
- 9) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
- 10) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 11) กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อาทิ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร การส่งเสริมการศึกษา เกี่ยวกับที่ดิน แรงงาน ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ ราชทัณฑ์ โรงงานอุตสาหกรรม สรรพสามิต ปศุสัตว์ การจัดตั้ง กองอาสารักษาดินแดน การเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง การทหาร ฯลฯ เป็นต้น

4.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับอำนาจจากส่วนกลาง³⁹

หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ส่วนราชการต่าง ๆ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของปลัดกระทรวง และอธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนไว้ดังนี้ คือ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่ง โดยเพื่อปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ใต ๆ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ข้อเท็จจริงอำนาจหน้าที่ตามเรื่องนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่มีอำนาจบังคับบัญชาอย่างเต็มที่ การมอบอำนาจก็มีน้อย ทั้งนี้เพราะว่า ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในเฉพาะบางเรื่องที่จะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังสงวนไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เพราะหากมีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องร่วมรับผิดชอบและแก้ไขปัญหานั้น

จากภาพรวมของอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่กล่าวมานั้น พบว่าการมอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา เช่น ไม่มีอำนาจอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรงปัญหาโครงสร้างของจังหวัดที่มีอยู่ในฐานะภูมิภาค ตาม

³⁹ เพ็ญอ้าง หน้า 141-142.

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และฐานะท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ทำให้พื้นที่จังหวัดในฐานะภูมิภาคและท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบพื้นที่เดียวกัน เกิดความสับสนและซับซ้อนอย่างยิ่ง ส่วนหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัด แต่ไม่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง หรือไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอในการบังคับบัญชา เกิดความเหลื่อมล้ำขาดเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประสานงานตามแผนงานโครงการของหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งหมดนี้คือปัญหาโครงสร้างของจังหวัด ซึ่งมีที่มาของปัญหาที่สืบมาจาก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังมีลักษณะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากเกินไป ขณะที่ระบบราชการมีขอบข่ายรับผิดชอบกว้างขวางขึ้น ปริมาณมากขึ้น ประการที่สำคัญต้องรอการตัดสินใจจากคน ๆ เดียวหรือหน่วยงานเดียว ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว อีกประการหนึ่งมาจากการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรวดเร็วเกินไป โดยไม่คำนึงถึงข้อบังคับของทางราชการหวังเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง ฯลฯ⁴⁰ เหล่านี้ น่าจะมีการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ในทางปฏิบัติคือ ส่วนราชการใดก็ตามที่มาตั้งอยู่ในจังหวัด ควรจะต้องเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและต้องขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ยกเว้นหน่วยงานที่เป็นภาคหรือเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการเท่านั้น ที่จะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้มีการแบ่งอำนาจการปกครอง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น⁴¹

⁴⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-8 เล่มที่ 1, อ่างแล้ว หน้า 127.

⁴¹ โปรดดูเพิ่มเติม ลันด์ ทัดอีร์ตัน, "ปฏิรูปการเมืองไทย" ในมติชนรายวัน (บทความ) ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม 2537, หน้า 19, 25.