

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หากจะกล่าวถึงการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคตามลักษณะการปกครองของประเทศไทย ซึ่งได้แบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยระดับจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในจังหวัด ส่วนในระดับอำเภอนั้น จะมีนายอำเภอที่มีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและของกรมการปกครอง ในอันที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชนในเขตอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ภาระหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องสอดส่องดูแลและให้บริการแก่ประชาชนทั้งในแง่ของการอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของส่วนราชการต่างๆที่ส่งไปปฏิบัติงานประจำ ณ ที่ว่าการอำเภอ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ผลที่สุด (อุษา ชัชวาล, 2519 :20)

อนึ่ง สำหรับนายอำเภอนั้นมิใช่เป็นเฉพาะตัวแทนของ กรมการปกครอง หรือกระทรวงมหาดไทย เท่านั้น แต่นายอำเภอจะต้องเป็นตัวแทนรับผิดชอบแผนกต่างๆ ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่ง มาประจำอยู่ด้วย และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคนแรกที่จะรับเอาทุกข์สุขของราษฎรในพื้นที่มาบำบัดแก้ไข (อเนก สิทธิประศาสน์, 2521 :15)

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้โอวาทแก่นักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 8 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2521 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทยว่า “นายอำเภอคือคนที่สำคัญที่สุด ผู้ว่าราชการจังหวัดใหญ่ที่สุดในจังหวัด แต่ผมว่าไม่สำคัญเท่านายอำเภอ ผมว่านายอำเภอคือความหวังของเรา ความหวังของ

กระทรวงมหาดไทย ความหวังของราษฎรด้วย นายอำเภอ นั้นผมว่าถ้าใครเป็นนายอำเภอที่ดีได้แล้ว ก็เป็นนายรัฐมนตรีได้เลย ถ้าเป็นนายอำเภอที่ราษฎรรักแล้ว ผมก็ชมเชยว่า ต้องเป็นนายอำเภอที่เก่งมาก” (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, 2521 :17) จะเห็นได้ว่านายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่มากมาย และการใช้อำนาจก็จะผูกพันเกี่ยวเนื่องอยู่กับราษฎร บทบาทหรือภาพลักษณ์ของนายอำเภอจึงอยู่ในความคาดหวังของราษฎรที่อยากจะได้นายอำเภอที่ถูกใจสมใจราษฎรคงไม่เพียงยอมรับหรือยินยอมพร้อมใจแต่เพียงอำนาจในกฎหมายเท่านั้น แต่ความยอมรับหรือพอใจจะอยู่บนพื้นฐานของความศรัทธาเชื่อถือ ดังแนวทางปฏิบัติราชการที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวให้โอวาทแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลที่มาทูลลาเพื่อไปรับราชการในหัวเมือง มีใจความว่า “เจ้าคุณอำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงราชสัตรา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตามถ้าเจ้าคุณทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้ แม้ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน” (พูนพิศมัย ดิศกุล, 2502: 29-30)

อย่างไรก็ตามแต่ แม้ว่า นายอำเภอ จะมีอำนาจหน้าที่ที่มากเพียงเท่าใด แต่เมื่อเวลาผ่านไป กระแสของโลก กระแสสังคม การเมือง หรือเหตุการณ์วิกฤตการณ์ครั้งสำคัญๆ ได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเปลี่ยน ไป อาทิ เช่น เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปฏิวัติรัฐประหารทางการเมืองไทยอีกหลายครั้ง หรือปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ซึ่งทำให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของนายอำเภออยู่บ่อยครั้ง ที่ชัดเจนที่สุดคือการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, 2544 :1) และถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทุกฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถดูแลตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก อันทำให้ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในราชการส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากนี้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เมื่อปี พ.ศ. 2542 ก็เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่เป็นสัญญาณบ่งบอกให้ทราบถึงความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงและลดทอนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งแม้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะนายอำเภอมีความสั่นคลอนไม่น้อย เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่เกิดขึ้นอยู่โดยตลอด จนกระทั่งเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.

2557 ก็ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ 85/2557 และฉบับที่ 89/2557 กำหนดวิธีการคัดเลือกสภาท้องถิ่นโดยคณะกรรมการสรรหาแทนการเลือกตั้ง (ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ, 10 ก.ค. 2557) ซึ่งก็ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและนายอำเภออีกครั้ง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในห้วงเวลาดังตั้ง พ.ศ. 2457 ถึง พ.ศ. 2557 เป็นห้วงเวลาที่สำคัญของการดำรงตำแหน่งนายอำเภอ และอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ที่น่าจะเห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี

1.2 คำถามการวิจัย

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดคำถามที่ควรแก่การศึกษาว่า “อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเพราะเหตุใด”

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 - 2557
3. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 - 2557

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตั้งแต่ พ.ศ. 2457-2557 ตลอดจนที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้นำและกลไกที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละยุคของสังคมไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงและสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงในมิติของการเป็นผู้นำในราชการส่วนภูมิภาค ในระดับอำเภอ ควบคู่ไปกับการศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในห้วงเวลาดังกล่าว โดยอาศัยข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการ รวมถึงสืบค้นข้อมูลทางระบบสารสนเทศ อินเทอร์เน็ต ประกอบกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบที่มาของตำแหน่งนายอำเภอว่าเกิดขึ้นมาจากสาเหตุใด
2. ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในโครงสร้างการเมืองการปกครองไทย
3. ทำให้ทราบสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในช่วง พ.ศ.2457 - 2557
4. สามารถวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในยุคปัจจุบัน พร้อมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในอนาคตได้



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved