

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย
- 2.2 แนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจ
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 ความเป็นมาของนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
- 2.5 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่
- 2.6 ทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคม
- 2.7 ทฤษฎีภาวะผู้นำ
- 2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.9 กรอบในการวิเคราะห์

2.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2.1.1 ภูมิหลังการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการและสร้างรัฐสมัยรัชกาลที่ 5 อย่างไรก็ตามระบบราชการดังกล่าวก็มีการปรับตัวมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยในปัจจุบันเป็นรัฐสมัยใหม่ ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข มีพื้นที่รวม 513,115 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวม 62 ล้านคน และมีการแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 75 จังหวัด ทั้งนี้ ไม่นับรวมเขตเมืองหลวง ซึ่งมีการปกครองตนเอง คือเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

อย่างไรก็ดี สภาพการณ์ของประเทศ อย่างเช่น เขตพื้นที่ที่ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ องค์ประกอบหนึ่งของประเทศไทยสมัยใหม่นั้น กล่าวได้ว่าเพิ่งวิวัฒนาการเข้าสู่รูปร่างปัจจุบันเมื่อไม่นานนี้ ประมาณว่านับจากช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 หรือภายหลังปี พ.ศ. 2451 เป็นต้นมาเท่านั้น เพราะว่าในช่วงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบการปกครองของประเทศไทยยังคงเป็นไปในแบบจารีต

ประเพณี โดยมีการแบ่งเขตปกครองออกเป็นเขตเมืองหลวง เมืองพระยามหานคร เมืองเอก เมืองโท เมืองตรี เมือง จัตวา และหัวเมืองประเทศราช ซึ่งพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า ยังเป็นช่วงเวลาที่ชอบเขต หรือเขตการปกครองของประเทศยังไม่มีค่านั่นแน่นอน

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2435 จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อสร้างตัวของรัฐไทยสมัยใหม่ ทั้งนี้การปฏิรูปในครั้งนั้นมีสาระสำคัญอยู่ใน 2 ประการดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูปการบริหารราชการที่เมืองหลวง หรือที่เขตศูนย์กลาง ในครั้งกระนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีประกาศยกเลิกการปกครองในระบบกรมแบบเดิม(Traditional departments) ซึ่งระบบกรมแบบเดิมนั้นเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่มีการแบ่งงานกันทำ ทุกกรมที่หน้าที่การปกครองที่คล้ายคลึงกัน นับตั้งแต่การควบคุมแรงงาน การเก็บภาษี ทั้งภาษี แรงงานและภาษีส่วย การทหารเมื่อจำเป็นต้องมีศึกสงคราม นอกจากนี้ ทุกกรมยังทำการพิพากษา คดีด้วยตนเอง รวมทั้งมีการจัดการศึกษาและฝึกฝนแรงงาน ในตนเองอีกด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ 12กระทรวง ซึ่งแต่ละกระทรวงมีภารกิจหน้าที่เฉพาะเป็นของตนเอง อีกทั้งได้ทรงยกเลิกไพร่เพื่อให้แรงงานต่างๆ ไม่ต้องสังกัดมูลนายประจำกรมต่าง ในแบบเดิมต่อไปอีก ทั้งนี้ประชากร หรือ พลเมืองในความหมายใหม่ ล้วนมีฐานะเท่ากัน คือขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และรับใช้กษัตริย์ผ่านระบบเกณฑ์ทหารแบบใหม่ ซึ่งทยอยประกาศใช้ในพื้นที่ต่างๆ ได้ตามลำดับ

ข้อสำคัญในประการต่อมาคือการที่เสนาบดีของ12กระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมาประชุมร่วมกันเป็นประจำทั้งนี้ในที่ประชุมของเสนาบดีซึ่งเรียกว่า “เสนาบดีสภา” นั้นมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในที่ประชุม องค์กรของในที่ประชุมนี้ นับเป็นองค์สำคัญที่ช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่5 เป็นต้นมา

2) การปฏิรูปการบริหารราชการนอกจากเขตเมืองหลวง โดยยกเลิกระบบเมืองเจ้าพระยามหานคร เมืองเอก เมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา และหัวเมืองประเทศราชไปทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งข้าหลวงต่างพระองค์ เป็นผู้แทนออกไปปฏิบัติภารกิจในการยกเลิกการปกครองหัวเมืองแบบเก่า และจัดตั้งระบบการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ขึ้น

ในกระบวนการนี้ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 จึงนับว่าเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญ และมีภารกิจพิเศษอย่างยิ่ง ทั้งนี้มีสมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทยคนแรก พระองค์ได้ทรงทำการสำรวจพื้นที่เขตการปกครองต่างๆ และได้ทรงตั้งหน่วยการปกครองขนาดใหญ่แบบใหม่ขึ้นมาก่อนโดยเรียกองค์กรปกครองและเขตการปกครองแบบใหม่นี้ว่า “เทศาภิบาล”ทั้งมีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือ

สมุหเทศาภิบาล เป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและทำงานภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติงานสร้างระบบการปกครองพื้นที่ให้มีความเป็นปึกแผ่น โดยมีการ พิจารณาจัดตั้งจังหวัด อำเภอ และตำบลขึ้นมาใหม่เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ เทศาภิบาล จังหวัด อำเภอ และตำบลจะเป็นหน่วยการปกครองที่เรียงกันเป็นลำดับชั้นและลดหลั่นกันไปตามลำดับ

เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ในสมัยยุคแรกของการปฏิรูปนี้ กระทรวงอื่นๆอีก 11 กระทรวงที่ เหลือ จะไม่มีข้าราชการของตนออกมาปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงเลย แม้ว่าบางตำแหน่งจะได้ ชื่อว่ามาจากกระทรวงอื่นๆเช่น ศัสดี สรรพากร เป็นต้น แต่เมื่อข้าราชการเหล่านั้นออกไปปฏิบัติ หน้าที่นอกเขตเมืองหลวง จะต้องถูกโอน ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่บริหารและปกครองพื้นที่นอกเขตเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ และมีเอกภาพอย่างยิ่ง (United Centralization)

เมื่อประเทศไทยได้พัฒนาเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ด้วยตนเอง กล่าวคือประเทศไทยไม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของใคร และมีได้มีชาวต่างประเทศชาติใดมาบังคับหรือสั่งการให้มีการ ปฏิรูปการเมืองในเขตเมืองหลวงและนอกเขตเมืองหลวงดังกล่าวสรุปข้างต้นนี้ ก็เป็นประเด็น ปัญหาขึ้นในทันทีว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น เป็นระบบที่วิวัฒนาการมาจากระบบที่มีอยู่แต่เดิม หรือว่าเป็นระบบใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้าง และสถาปนาขึ้น(หากมีประเทศมหาอำนาจเป็นผู้สั่งการ หรือบังคับให้ทำก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าจะไม่ มีปัญหาดังกล่าวให้มีการโต้เถียงกันเกิดขึ้นได้)

พิจารณาจากคำว่า“การปกครองส่วนภูมิภาค” เป็นการเฉพาะว่าได้เกิดขึ้นมาเมื่อใดและ เกิดขึ้นในลักษณะใด เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ประการหนึ่งและขึ้นกับการ ตีความ กับกรเข้าใจในความหมายและหลักปรัชญาแนวคิดของคำว่า “ภูมิภาค”หรือการปกครอง ส่วนภูมิภาค ในอีกประการหนึ่ง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกคือ สมเด็จพระยาครุฑราชานุภาพนั้น ได้จัดส่งข้าราชการจากส่วนกลางจำนวนหลายพันคน ออกไปปกครองพื้นที่ทั้งในระดับของเทศบาล จังหวัด และอำเภอ ทั้งนี้โดยไม่มีการตรากฎหมาย บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นลำดับชั้น รวมทั้งไม่ได้มีการใช้คำ “ภูมิภาค” แต่เป็นประการใด ฉะนั้นหากจะพิจารณาอย่างเคร่งครัดแล้วในสมัยนี้ ประเทศไทยยังไม่มีการบริหารราชการภูมิภาค ในความหมายแคบเกิดขึ้น หากจะมีก็เป็นการบริหาร “ราชการส่วนภูมิภาค”ในความหมายกว้าง หรือ ในความหมายทั่วไป เนื่องระหว่างเสนาบดีกับสมุหเทศาภิบาล และในระหว่างสมุหเทศาภิบาลกับ ข้าหลวงประจำจังหวัด

คำว่า “ภูมิภาค” และแนวความคิดว่าด้วย “ส่วนภูมิภาค” ได้เริ่มใช้อย่างเป็นทางการและเป็นหลักเป็นฐานเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 โดยปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญทางกฎหมายที่ชื่อ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476

กล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ หากพิจารณาในความหมายแคบแล้ว เราคงต้องกล่าวว่า ประเทศสยาม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ประเทศไทย ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 จุดเน้นอยู่ที่การแสวงหาจุดแบ่ง หรือ เส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างสังคมจารีตกับสังคมสมัยใหม่

การแยกแยะสังคมสมัยใหม่ออกจากสังคมจารีตประเพณีดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อพิจารณาโดยองค์รวมว่ากระบวนการพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาให้ทันสมัย กระบวนการรวมชาติ การสร้างประชาธิปไตย ฯลฯ มิได้เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นในช่วงเวลาข้ามวัน หากแต่มีวิวัฒนาการและมีจุดแตกหักระหว่างของเก่ากับของใหม่อีกทั้งการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ สถาบันการเมืองใหม่ การบริหารราชการแบบใหม่ ฯลฯ ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล อีกทั้งต้องอาศัยความกล้าหาญ และการตัดสินใจทางการเมืองในการนำการเปลี่ยนแปลง และประคับประคองการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเก่าไปสู่สังคมสมัยใหม่ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ขึ้นอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า *สุขาภิบาลกรุงเทพฯ* การจัดตั้งครั้งนั้นเกิดจากในหลวงรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นบ้านเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรงถ่ายทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานราชการระดับล่างทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ของตนเองในประเทศเหล่านั้น

ควรกล่าวด้วยว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งกรมสุขาภิบาลสังกัดกระทรวงนครบาลในปี พ.ศ. 2440 และเป็นไปตามกฎหมายชื่อ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยที่องค์กรปกครองดังกล่าวหาได้เป็นการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local Self Government) ดังเช่นในประเทศตะวันตกที่สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกตั้งโดยประชาชน (Local Government by Government Officials) ซึ่งผู้บริหารสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อแรกตั้งเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ได้แก่ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างนายแพทย์ เป็นต้น

วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น และ 2 ปีหลังจากนั้น ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสุขาภิบาล ร.ศ.127 พ.ศ. 2451) ให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆทั่วประเทศแต่เป็นที่น่าสังเกตคือ สุขาภิบาลเหล่านั้นล้วนมีกรรมการเป็น

ข้าราชการประจำทั้งสิ้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ครูและกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นทั่วราชอาณาจักรรวม 35 แห่ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2470 รัชกาลที่ 7 ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำการศึกษาเปรียบเทียบจากต่างประเทศและทบทวนการทำงานของสุขาภิบาลที่จัดขึ้นแล้วรวม 35 แห่ง คณะกรรมการชุดนี้มีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศชื่อ R.D. Craig เป็นหัวหน้า และได้จัดผลการศึกษาเสนอให้รัฐบาลทำการปรับปรุงสุขาภิบาลเสียใหม่ ในสองเรื่อง คือ

1. ควรจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาล แทนการเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลในแบบเดิม
2. ควรให้องค์ดังกล่าวมีอิสระทางการคลัง และสามารถมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอแก่การใช้จ่าย

โดยที่องค์กรใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นแทนสุขาภิบาลเดิม และมีชื่อเรียกใหม่ว่า การประสุขาภิบาล หรือเทศบาล (Municipality)

หลังจากนั้น ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และนำเข้าสู่การพิจารณาในสภานิติสภาเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 สภานิติสภาเห็นชอบในหลักการ แต่ก็มีข้อติดขัดอย่างมากในสองเรื่อง คือ ความเหมาะสมในการจัดการเลือกตั้งอย่างหนึ่งและการกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีฐานะ มีอาชีพ และเสีภายิให้แก่รัฐบาลจำนวนหนึ่ง เพราะหากรัฐบาลกระทำเช่นนั้น ในเขตสุขาภิบาล 35 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ตลาดและความเจริญ เช่น สุขาภิบาลภูเก็ต เป็นต้น ก็มีความหมายเท่ากับว่า รัฐบาลกำลังจะยกเขตเมืองดังกล่าวให้ “พวกคนจีน” ปกครองกันเอง ฉะนั้นร่างกฎหมายดังกล่าวจึงต้องระงับไปก่อน

2.1.2 วิวัฒนาการของกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลของคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยการตรากฎหมายสำคัญขึ้น 2 ฉบับในคราวเดียวกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล พ.ศ. 2476

กฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ในประการแรกได้สะท้อนหลักแนวคิดของผู้นำคณะราษฎรในสมัยนั้น ว่าต้องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยสมัยใหม่ในลักษณะเดียวกับประเทศฝรั่งเศส และในประการต่อมา ซึ่งมี

สำคัญมากกว่าไม่น้อยประการแรก ก็คือ การวางรากฐานทางโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีความต่อเนื่องนับจากสมัยนั้น เป็นต้นมา

นับจากปี พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

1. มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรมหรือ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำจังหวัดและอำเภอ และส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล

2. มีการกำหนดฐานะของกระทรวงให้เป็นทบวงการเมือง ซึ่งในบรรพหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุว่า ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล อันมีนัยว่าหน่วยงานรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้มีฐานะทางกฎหมายที่จะเป็นคู่สัญญาในทางกฎหมายได้ และมาตรา 112 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารฉบับนี้ยังระบุว่า กรมซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเช่นกัน (สำหรับจังหวัดเพิ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495)

3. มีการปรับโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอ แทนที่จะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวงประจำจังหวัด) และนายอำเภอดังเช่น ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

4. ยกเลิกมณฑล คงเหลือแต่จังหวัด อำเภอ ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

5. กำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้แก่รูปแบบ เทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

หลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นแทน เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แทน คือ

1. ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้

2. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจสั่งการจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

3. เพื่อเป็นฐานต่อปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อมาอีก 4 ครั้ง ในปี พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 (ฉบับที่3) พ.ศ.2499 (ฉบับที่4) พ.ศ.2503 (ฉบับที่ 5) และต่อมาในปี พ.ศ.2505 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานรัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับกระทรวงต่างๆ ได้แยกออกมาจัดระเบียบการบริหารราชการเป็นพิเศษ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ครั้ง ในปีพ.ศ.2506 พ.ศ.2507 พ.ศ.2508 พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 พ.ศ.2511 พ.ศ.2512 และพ.ศ.2514

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ มีการระบุชัดเจนในมาตรา 16 ว่า กระทรวงหนึ่งๆนอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการแล้ว ยังให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้ว และรับผิดชอบในราชการประจำกระทรวง

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515

เมื่อมีการปฏิวัติตนเองโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะ ในปี พ.ศ.2495 และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีก 7 ครั้ง เหตุผลสำคัญของการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เป็นกฎหมายในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ก็เพราะบทบัญญัติของกฎหมายเดิมบางมาตรา ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง อีกทั้งได้มีการจัดระเบียบ กระทรวง ทบวง กรมใหม่ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับการจัดระเบียบของกระทรวง ทบวง และกรมแบบใหม่ด้วย

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการตามกฎหมายดังกล่าวก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่

- 1) การซ้ำซ้อนอันเนื่องมาจากขยายหน่วยงาน เนื่องจากส่วนราชการระดับกรม สามารถบริหาร ริเริ่ม วินิจฉัยสั่งการได้ค่อนข้างเป็นเอกเทศ ทำให้ทุกกรมต่างขยาย
- 2) การทำงานออกไปอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

3) การขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างชัดเจนที่จะกำหนดนโยบายในการกำกับควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวง ประกอบกับส่วนราชการระดับกรม มักมี กฎหมายพิเศษให้อำนาจส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นเฉพาะ ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย แผนและของงบประมาณได้ตามนโยบายของกรมได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ นโยบายระดับชาติของรัฐบาลจึงมักไม่ได้รับการตอบสนองอย่างพร้อมเพียงและประสานกันอย่างแท้จริง

4) การขาดการกำหนดแผนงานในระดับกระทรวงอย่างแท้จริง เนื่องจากส่วนราชการระดับกรม สามารถกำหนดแผนงานได้ตามหน้าที่เฉพาะของกรม และความคิดของตนเอง แล้วนำไปรวมเล่มเข้าเป็นแผนกระทรวงเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของกระทรวงไม่สามารถบรรลุนโยบายที่รับมอบจากรัฐบาลได้

5) การมีกฎหมายพิเศษที่ระบุอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะแก่ส่วนราชการระดับกรม

6) อำนาจยังไปกระจุกตัวอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการมากเกินไป เพราะบทบัญญัติในกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไป ระดับต่างๆ และบทบัญญัติยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ ทำให้เจ้าของอำนาจยังไม่กล้าที่จะมอบอำนาจให้หน่วยงาน ระดับรองไปลง

7) การขาดเอกภาพในการบริหารงาน เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นจำนวนมากโดยไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเหตุผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาเกือบ 20 ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกรเลือกตั้งหลายชุดก็ตาม จวบจนกระทั่งปี พ.ศ.2534 สมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยมีประเด็นสำคัญของการปรับปรุงได้แก่

(1) มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการ

(2) ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ให้การบริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพโดยระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่

รับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำกำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดรวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(3) กำหนดให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้มีการปรับตัวมาเป็นระยะในทุกๆ 20-30 ปีโดยประมาณ จากการรับตัวครั้งใหญ่ครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่และภารกิจสำคัญในการยกเลิกการปกครองหัวเมืองแบบเดิมและสร้างองค์กรปกครองแบบใหม่ให้ประเทศมีเอกภาพและบูรณภาพ

หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2476 จึงได้มีการจัดชั้นปกครอง (Government tiers หรือ Administrative Tiers) อย่างชัดเจนออกเป็น 3 ชั้น รวมทั้งมีการปรับองค์กรจังหวัดและอำเภอไปในบางลักษณะ

ถัดต่อมาคือในปี พ.ศ.2495 ก็นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เนื่องด้วยเป้าหมายของการปรับตัวครั้งนั้นมุ่งให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้อำนวยการบริหารราชการ เพิ่มเติมจากรัฐมนตรี รวมทั้งการสถาปนาให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลและนโยบายการจัดรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นจากเดิมที่เน้นให้มีรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว กลายเป็นการใช้นโยบายการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบให้เหมาะสมกับความเจริญของพื้นที่

การปรับตัวของการบริหารแผ่นดินภายหลังจากปี พ.ศ.2515 เป็นต้นมาเห็นได้ชัดว่าเกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจหน้าที่ในระหว่างกรมต่างๆ การมุ่งให้มีแผนงานและการทำงานที่ประสานกันในระดับต่างๆ เป็นสำคัญ ซึ่งยังเป็นที่น่าสงสัยเป็นอย่างมาก ว่ามีการตรากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ขึ้นแล้วในปี พ.ศ.2534 จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ค้างค้ำมาได้หรือไม่ เหตุการณ์ผ่านมามาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2540 โดยผลจากการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งกฎหมายประกอบต่างๆ ก็น่าเชื่อว่าจะได้ส่งผลให้มีการปรับตัวของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในรับราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่อไป (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, 2544 : 9-17)

2.1.3 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการส่วนกลาง

หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6. กระทรวงศึกษาธิการ
7. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9. กระทรวงคมนาคม
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
12. กระทรวงพลังงาน
13. กระทรวงพาณิชย์
14. กระทรวงมหาดไทย
15. กระทรวงยุติธรรม
16. กระทรวงแรงงาน
17. กระทรวงวัฒนธรรม
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม
21. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดจากความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำไม่ได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543: 15) ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

(2) รูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543:15)

2.2 แนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจ

หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่หน่วยงานราชการส่วนกลางได้แบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางบางส่วน ให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนไปปฏิบัติงานประจำในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆของประเทศเพื่อดำเนินการงานในกิจการบางอย่างที่ไม่ได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ (จักรพันธ์ วังษ์บูรณาวาทย์, 2541: 48)

การแบ่งอำนาจการปกครองจึงเป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการส่วนกลางบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ส่งไปประจำยังราชการส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิกาคนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชายังเป็นราชการส่วนกลาง (มานิตย์ จุมปา, 2548: 4)

2.2.2 หลักการแบ่งอำนาจ

- 1) เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลางที่ไปประจำในหน่วยงานส่วนภูมิภาค แต่ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง
- 2) การบังคับบัญชายังอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอน กฎเกณฑ์ที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด อำนาจในการบังคับบัญชาที่ส่วนกลางยังเป็นผู้รับผิดชอบ
- 3) หน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเพียงบางเรื่องเท่านั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขและเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย
- 4) เขตพื้นที่ของการแบ่งอำนาจการปกครองจะมีทั้งในชุมชนเมืองและชนบทยกเว้นเขตพื้นที่ของเมืองหลวง
- 5) การแบ่งอำนาจจะไม่มีข้าราชการเมืองและไม่มีการเลือกตั้ง เป็นการบริหารแบบข้าราชการประจำ เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา และเป็นการแต่งตั้งจากส่วนกลาง
- 6) รูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครองมีวิวัฒนาการจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ส่งข้าราชการออกไปปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณตามหัวเมืองต่างๆ
- 7) ปัจจุบันรูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครองค่อยๆลดบทบาทลง เพราะประเทศที่ปกครองครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมักจะใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

2.2.3 ข้อดีของการแบ่งอำนาจ

- 1) เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง การแบ่งอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง อำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจจากส่วนกลาง ทำให้การจัดการปกครองเป็นไปโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
- 2) การแบ่งอำนาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่างๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่างๆ มีผลทำให้เห็นนโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง
- 3) การแบ่งอำนาจทำให้เกิดการปฏิบัติราชการที่สะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะหน่วยงานราชการได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจจากส่วนกลาง ทำให้ขั้นตอนการตัดสินใจลดลง
- 4) เป็นการแบ่งเบาภาระในการบริหารราชการของราชการส่วนกลาง
- 5) ผู้ตัดสินใจอยู่ในพื้นที่ ใกล้ชิดกับสภาพปัญหา ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง

6) มีการประสานงานของส่วนราชการในระดับภูมิภาค เพราะอยู่ในพื้นที่และมีความสัมพันธ์ในระดับใกล้ชิด ทำให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2.4 ข้อเสียของการแบ่งอำนาจ

1) การแบ่งอำนาจเป็นการมอบอำนาจจากส่วนกลางเพียงบางส่วน ทำให้ในบางกรณีที่เกิดอำนาจของส่วนราชการในระดับภูมิภาค ต้องให้ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการหรืออนุมัติ ทำให้เกิดความล่าช้าหรือแก้ไขปัญหาลำบากได้ไม่ทันการณ์

2) ข้าราชการในส่วนภูมิภาคมาตามการแต่งตั้งของส่วนกลาง ในบางกรณี การที่ไม่ใช่คนที่อยู่ในพื้นที่ทำให้ไม่เข้าใจสภาพปัญหา สภาพสังคมและวัฒนธรรม กลายเป็นอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติราชการ

3) ไม่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4) หลักการแบ่งอำนาจ คือหลักการที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการที่ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจไปให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้สองรูปแบบคือ จังหวัดและอำเภอ

จังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งจังหวัด โดยรวมอำเภอหลายๆอำเภอจัดตั้งเป็นจังหวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเป็นผู้นำภารกิจของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย (มาตรา 52 และ 52/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534.)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน (มาตรา 54 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534.)

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 57 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- 6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- 7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- 8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- 9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

1) อำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามมาตรา 52/1

2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

ในอดีตยังมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นกิ่งอำเภอในกรณีที่เขตอำเภอกว้างขวางแต่จำนวนประชาชนยังไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอ ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยมี ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รับผิดชอบในการบริหารราชการ ต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตั้งอำเภอ พ.ศ.2550 ยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอทั้งหมด ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 46 ก หน้า 14 ปัจจุบันประเทศไทยจึงไม่มีเขตการปกครองในระดับกิ่งอำเภอ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541: 56)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

2.3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองส่วนท้องถิ่น

คำว่า กระจายอำนาจ หรือกระจายอำนาจทางการปกครอง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Decentralization เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน เช่น ชเนศวร์ เจริญเมือง ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองทั้งนี้ การกระจายอำนาจ อาจตีความหมายได้ในแง่ของตามหลักวิชาการบริหาร หรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์ และหลักรัฐศาสตร์ ดังเช่น อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาสำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความ

รับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นจากข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งที่รัฐบาลจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมีใช่ว่าเป็นการให้อำนาจไปโดยเด็ดขาดโดยปราศจากตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่รัฐจะส่งตัวแทนของรัฐเข้าไปคอยควบคุมหรือเป็นผู้คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานบางอย่าง กล่าวคือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้การเข้าไปควบคุมจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการ โดยส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึง การกระจายอำนาจ เป็นลักษณะการโอนอำนาจการปกครองให้แก่หน่วยการปกครองอื่นๆ และถ้าตีความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ การที่รัฐหรือส่วนกลางโอนอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองอื่นๆ ให้มีอำนาจอิสระจากการปกครองส่วนกลางผลที่ตามมาคือ จะทำให้เกิดองค์กรที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติเกิดขึ้นมากมาย และทำให้เกิดลักษณะของการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นสำหรับแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการจัดแบ่งแนวความคิดนี้ไว้ที่น่าสนใจ คือ ชเนศวร์ เจริญเมือง โดยแบ่งความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศตะวันตกออกเป็น 3 สำนักใหญ่ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

สำนักแรก เป็นแนวคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตย

สำนักที่สอง สามารถมีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากส่วนกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง จึงต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหา และหาแนวทางแก้ไขของตนเองได้

ส่วนความหมายของการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการได้นิยามความหมายของคำนี้ไว้หลากหลายเช่นเดียวกับหลักการกระจายอำนาจ เช่น ในทัศนะของ สาย หุตะเจริญ กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดตั้งสถาบันขึ้นเพื่อประชาชนจะได้ใช้เป็นที่จัดการงานของตนเองและจัดให้มีบริการต่างๆ ตามที่ประชาชนต้องการปกครองท้องถิ่นเป็นของกลุ่มกันไปกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกชุมชนก็เพราะถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอน และฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเองลักษณะสำคัญที่สุดของการปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจและความรับผิดชอบในการวินิจฉัยปัญหาด้วยตัวเองในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นจะต้องให้เกิดความรู้สึกว่า ปัญหาของท้องถิ่นเป็นปัญหาของประชาชนเอง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบช่วยกันแก้ไขและช่วยกันทำและการปกครองท้องถิ่น ในความหมายของ ชูศักดิ์ เทียงตรง คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะชุมชนในท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย(Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น(Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

จากการให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการทั้งหลาย จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองแนวคิดนี้จะมีความสัมพันธ์กันอยู่ โดยโกวิท พวงงาม ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย7 ความคิดนี้ช่วยสนับสนุนได้ว่า แนวคิดทั้งสองมี

ความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกที่ว่าได้ ทั้งนี้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จึงไม่ได้แตกต่างกันมากนัก

โดยสรุป การกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ การที่รัฐบาลโอนถ่ายอำนาจบางอย่างให้กับหน่วยการปกครองส่วนอื่นๆ ให้มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการ

กระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยจะมีอำนาจในการบริหารจัดการบางอย่างในองค์การของตนเองได้อย่างอิสระ

2.3.2 สาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

1. มีองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้พอสมควร หรือมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการภายในท้องถิ่นโดยส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยมีการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่น และผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือก

2.3.4 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ ไว้ที่น่าสนใจ มีดังนี้

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรับรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง

3. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับชุมชนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

2.3.5 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

2. ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับคดีคู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง
3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

2.3.6 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบัน กฎหมายให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. ระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเหตุผลที่ใช้แนวคิดนี้มาอธิบาย คือ แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองและแนวคิด

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นเองได้ โดยให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล เนื่องจากธรรมาภิบาลก็สนับสนุนทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเช่นกัน จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดที่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยแนวคิดธรรมาภิบาลจะเข้าไปช่วยเสริมให้เกิดการปกครองที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการนำแนวคิดนี้มาประกอบการศึกษาจะช่วยทำเข้าใจเรื่องที่ทำการศึกษาได้เป็นอย่างดี

2.4 ความเป็นมาของนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอตามหลักฐานที่บันทึกไว้และมีการกล่าวถึงครั้งแรกในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูประบบราชการไทยเมื่อ พ.ศ. 2435 จากสมุหนายกสมุหกลาโหม เป็นกระทรวง 12 กระทรวง และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดี (รัฐมนตรีว่าการ) กระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นเพื่อรวบรวมอำนาจจากหัวเมืองต่างๆ ให้อยู่ภายใต้การปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ โดยจัดตั้งระบบเทศาภิบาล ขึ้น โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล(รวมหลายจังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อหน่วยการปกครองที่เรียกว่าแขวง เป็นอำเภอ ตำแหน่งผู้ปกครองแขวงซึ่งแต่เดิมเรียกว่า นายแขวง ได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอนั้น อาจถือได้ว่าระบบเทศาภิบาลของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นจุดเริ่มต้นของ คำว่านายอำเภอก็ได้ โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้นายอำเภอจากนายแขวงเดิม เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดูแลหน่วยการปกครองหน่วยรองจากจังหวัดและ เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) มีหน้าที่รับนโยบายจากรัฐบาล มณฑล เมืองมา ปฏิบัติและแจ้งแก่ราษฎรในพื้นที่ ปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ ราษฎร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีอีก เช่น เป็นพนักงานคุมขังนักโทษได้สวนคดีอาญา เบื้องต้น เป็นพนักงานชั้นสูตร (สันติสุขา ธรรมใจ, 2553 : 61)

นอกจากนี้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กำหนดบทบาท หน้าที่ของนายอำเภอไว้ในคราวทรงแกล้งถึงวัดอุปพระสงค์ในการปรับปรุงหน่วยบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในส่วนของนายอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5 ประการคือ

1) ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นหนึ่งอำเภอ จะให้มีกรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมือง (กรมการอำเภอ) คอยตรวจตราแบบแผน ที่จัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง โดย ให้นายอำเภอเป็นที่ปรึกษาแก่กำนัน

2) จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกำกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อยโดยไม่จำเป็นต้องส่ง ขึ้นศาล

3) ให้กรมการอำเภอเป็นพนักงานเก็บภาษีอากรในท้องที่ให้เป็นยุติธรรมตามข้อบังคับพิกัด ท้องตรา

4) ให้กรมการอำเภอเป็นผู้ทำสัญญาในการกู้ยืมและซื้อขายในอำเภอ

5) ให้กรมการอำเภอเป็นพนักงานตรวจตราได้สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายในจังหวัดอำเภอนั้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดวิธีการสรรหา นายอำเภอด้วยการที่ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้เลือกสรรและเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้ง 1 คนจากที่เสนอมาน 3 คน แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของ นายอำเภอไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว (พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 114, มาตรา 34) ไว้ดังนี้

- ต้องเป็นเพศชาย
- ตั้งบ้านเรือนในพื้นที่อำเภอนั้น หรือเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วต้องย้ายไปตั้ง บ้านเรือนอำเภอนั้น
- ต้องเคยเป็นผู้รับราชการ เป็นมูลนายหรือเป็นคฤหบดี
- ต้องเป็นคนในบังคับบัญชาของไทย

ต่อมาได้มีการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้น การคัดเลือกบุคคลเป็นนายอำเภอก็ได้มาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนมหาดเล็กและผ่านการฝึกงานเป็นมหาดเล็กรายงานมาแล้วเป็นนายอำเภอ ซึ่งจากกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า บทบาทของนายอำเภอเปรียบเสมือน “กระโถนท้องพระโรง” กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่หลากหลาย ไม่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกในพื้นที่อำเภอนั้นๆ ให้บรรลุผล ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้บทบาทหน้าที่ของนายอำเภอเด่นชัดขึ้น โดยมีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเพิ่มขึ้นมากในแทบจะทุกด้าน เช่น หน้าที่ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การทำนา การค้าขาย การทำไม้ การคมนาคม โดยนายอำเภอ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอมีความรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 65 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอไว้ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของราชการถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรมมอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
4. การควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

นอกจากนี้ในมาตรา 62 ยังได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ บรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 83 ถึง มาตรา 132 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้ดังนี้

ก. การปกครองท้องถิ่น

1. ตรวจสอบและจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย

2. เป็นที่ปรึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

4. รับผิดชอบรักษาสถานที่ที่ว่าการอำเภอ หนังสือ บัญชี ตลอดจนบริเวณที่ว่าการอำเภอให้เรียบร้อย

5. ต้องให้ราษฎรที่มีกิจธุระพบได้ทุกเมื่อและให้การช่วยเหลือตามสมควร

6. หมั่นตรวจท้องที่ในเขตของตน และท้องที่อื่นที่ติดต่อ

7. จัดทำหนังสือสำคัญที่ต้องทำตามกฎหมาย กรณีที่กฎหมายและข้อบังคับไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอื่น

8. จัดทำทะเบียนต่างๆ

ข. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่

1. จัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ชุมชน

2. ตรวจสอบตราดักเตือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีสัญญาณดับไฟ หรือระงับเหตุภัยอันตรายอย่างอื่น ๆ หรือจับโจรผู้ร้าย

3. ดูแลบ้านเรือนที่ปลูกสร้าง

4. ดูแลการอัดคัดขาดแคลนข้าว, อาหารของราษฎร

ค. การที่เกี่ยวกับความแพ่งและอาญา

ง. การป้องกันโรคภัย

1. ระวังไม่ให้โรคแพร่ไปชุมชน

2. ระวังไม่ปล่อยให้เกิดความโศกโรคอันจะเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ

3. ป้องกันโรคภัยติดต่อ

จ. บำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้และทางไปมาต่อกัน

1. ต้องตรวจให้รู้ทำเลที่ทำมาหาเลี้ยงชีพของราษฎร

2. บำรุงผลประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของราษฎร

3. รักษาผลประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของราษฎร

4. ตรวจสอบปราบปรามรักษาห้วย คลองและลำน้ำต่างๆ

5. ตรวจสอบและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขาย

6. ตรวจสอบรักษาป่าไม้

7. ตรวจตรารักษาที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์

8. ตรวจตราอุดหนุน ปกป้องรักษาวัด หรือกุศลสถานอย่างอื่น

ฉ. บำรุงการศึกษา

1. จัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พ่อแม่เด็กในอำเภอ นั้น

2. ชี้แจงตักเตือนให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานไปเรียน

ช. การเก็บภาษีอากร

1. บรรดาภาษีอากร ซึ่งมีได้มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้พนักงานอื่นเก็บให้ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ

2. เสนอความเห็นการผ่อนผันกรณีเกิดอุบัตเหตุ หรือเวลาอึดขัดขัดสน

3. รักษาเงินภาษีอากรและนำส่งคลัง

ซ. หน้าที่เบ็ดเสร็จ

1. ต้องช่วยราชการของอำเภออื่นที่ใกล้เคียงถ้ารู้เหตุการณ์ซึ่งเห็นว่าควรช่วยเหลือ

2. หน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากที่กล่าวไว้ใน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังต้องทำตามความซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น ๆ อีก

ในฐานะผู้บังคับทุกข์บำรุงสุข

ประเทศไทยได้จัดระเบียบราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 รูป คือ จังหวัดและอำเภอ

ฉะนั้น ในระบบการปกครองของประเทศไทยจึงถือได้ว่าอำเภอเป็นหน่วยบริการชั้นต้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐในด้านต่างๆ แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น โดยมี นายอำเภอซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการของ อำเภอและเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในส่วนกลางส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลืออำเภอในกิจการทั้งปวง โดยที่มีกฎหมาย และระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ เรื่องนี้ นายดำรง สุนทรสารทูล อดีตอธิบดีกรมการปกครองได้ให้ คำขวัญผู้ที่ประจำดำรงตำแหน่งนายอำเภอว่า "...เป็นตำแหน่งที่มีขอบเขตความรับผิดชอบและ ภาระหน้าที่กว้างขวาง ข้าพเจ้าใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายพึงระลึกว่า นายอำเภอนั้นมิใช่เป็นแต่ เฉพาะตัวแทนของกรมการปกครอง หรือกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่นายอำเภอจะต้องเป็น ตัวแทนรับผิดชอบแผนการต่างๆ ของทุกกระทรวง ทบวง กรมที่ส่งมาประจำอยู่อำเภอด้วยและสิ่ง

สำคัญที่สุดคือ ความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะว่า ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคนแรกที่จะรับเอาทุกข์ สุข ของราษฎรในพื้นที่มาบำบัดแก้ไข...”(ดำรง สุนทรสารทูล, 2521 : 1)

ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” จะเป็นคำที่ข้าราชการฝ่ายปกครองทุกคนจะต้องได้ยึดอย่างคุ้นเคยและจะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า ทำอย่างไรจึงจะเป็นการ “บำบัดทุกข์” ทำอย่างไรจึงจะเป็นการ “บำรุงสุข” ทุกข์และสุขนี้หมายถึง ทุกข์ของประชาชนที่อยู่ในปกครองของตนนั่นเอง ซึ่งในที่สุดก็จะพบว่า การทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี คือเป้าหมายสำคัญของ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชน ซึ่งนายอำเภอ ในฐานะผู้ปกครองและสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวข้างต้น ก็จะกลายเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุข โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากขอบเขตของความรับผิดชอบของนายอำเภอ ดังนี้คือ

ก. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีระเบียบแบบแผน

1. ทางด้านการเมืองการปกครอง

1.1 นโยบาย นายอำเภอจะต้องยึดนโยบายในระดับต่างๆ เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

1.1.1 นโยบายของรัฐบาล มุ่งปรับปรุงบริหารราชการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลให้สามารถปฏิบัติราชการ และให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง และดำเนินการแก้ไขปัญหายังมีข้าราชการบางส่วนไม่เอาใจใส่ให้บริการแก่ประชาชนและไม่ให้ความเป็นธรรม รวมทั้งขจัดข้าราชการบางคนที่กดขี่เบียดเบียนราษฎรให้หมดสิ้นไปด้วย นอกจากนั้นจะกระจายอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยงานในท้องถิ่นให้มากขึ้นและให้ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด

1.1.2 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ยึดมั่นว่านายอำเภอ คือผู้บริหารงานซึ่งรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนในแต่ละท้องที่ปกครองอย่างแท้จริง และมุ่งส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความก้าวหน้าและเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสนับสนุนงบประมาณและกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นได้มีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับบทบาทที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นส่วนราชการใดที่เกี่ยวข้องกับบริการประชาชนให้พิจารณาปรับปรุงระบบงานที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นโดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม และหลักการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน

1.1.3 นโยบายกรรมการปกครอง ในด้านนี้มีอยู่ 3 ประการ

1. การพัฒนาระบบบริหารราชการและการปกครองส่วนภูมิภาค ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในท้องที่การปกครองอย่างแท้จริง มิใช่รับผิดชอบเฉพาะงานของกรมการปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และจะพิจารณาปรับปรุงระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการต่อประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพและสวัสดิการของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบสูงขึ้น

2. การพัฒนาและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการติดต่อประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองจะยึดหลักการกระจายอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีแผนพัฒนาของตนเอง นอกจากนั้นจะปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนให้เป็นธรรมแก่องค์กรส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระด้านการคลังพอสมควร

3. การพัฒนาอุดมการณ์และกระบวนการทางการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย จะดำเนินการบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาต่างๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรม นอกจากนั้นจะสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาบ้านเมือง ให้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยแก่ข้าราชการและประชาชน และให้ประชาชนมีบทบาทการปฏิบัติในแนวทางประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น

1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สำหรับภาระหน้าที่ของนายอำเภอในด้านการเมืองและการปกครองตามกฎหมาย พอจะสรุปลักษณะใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1.2.1 ด้านการเมือง นายอำเภอมีหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งในด้านนโยบาย เช่น การเลือกตั้ง ต้องให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม เป็นกลาง เป็นต้น และในด้านการดำเนินงาน เช่น การวางแผน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปภายในกรอบของพระราชบัญญัตินั้นๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

1.2.2 ด้านการปกครอง นายอำเภอมีภาระหน้าที่เสมือนตัวแทนของ ส่วนกลางที่คอยกำกับดูแลการปกครองในส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับอำเภอลงไป ให้อยู่ในกรอบของ กฎหมายเพื่อให้การปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ได้แก่ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, การบริหารราชการส่วนตำบล ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนต่างๆ พ.ร.บ. ควบคุม การเช่านา พ.ศ. 2517 และการควบคุมดูแลแผนการต่างๆ ของส่วนราชการอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจ รวมทั้งหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมเกี่ยวกับการเก็บรักษา, การนำเงินส่งคลัง, การใช้จ่ายเงิน และการตรวจสอบการเงิน (กรมการปกครอง, 2509: 74-95)

2. ทางด้านเศรษฐกิจ

2.1 นโยบาย นายอำเภอมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี โดย ยึดนโยบายในระดับต่างๆ เป็นแนวปฏิบัติดังนี้ คือ

2.1.1 นโยบายของรัฐบาล มุ่งแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของเกษตรกรและ ปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรในเมืองและชนบท เพื่อยกระดับรายได้ให้อยู่ดีกิน ดีขึ้น รวมทั้งกระจายรายได้ให้ทัดเทียมกับประชากรในกลุ่มอาชีพอื่น โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบาย เกษตรที่สำคัญ และเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในชนบทเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบทและยกฐานะทาง เศรษฐกิจในหมู่บ้านชนบทอย่างเป็นขั้นตอนทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนในชนบทมี ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ปัญหาค่าครองชีพและปัญหาปากท้องของ ประชาชนเป็นปัญหาที่เร่งด่วน ที่รัฐบาลจะดำเนินโดยการรักษาไว้ซึ่งระดับราคาสินค้าที่จำเป็นใน การอุปโภคบริโภคให้อยู่ในระดับเหมาะสม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคด้วย

2.1.2 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย มุ่งเสริมสร้างให้ประชชนมีอาชีพที่ สุจริตและมีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีพ ทำมาหากินเลี้ยงตนเองและครอบครัว รวมทั้งมุ่ง ให้ประชาชนมีงานทำโดยเน้นการพัฒนาด้านแรงงานของประชาชนด้วย

2.1.3 นโยบายของกรมการปกครอง คือ “การส่งเสริมอาชีพและความ เป็นอยู่ของประชาชน” โดยถือว่างานส่งเสริมอาชีพเป็นงานสำคัญเพราะเป็นการเพิ่มรายได้ของ ประชาชนให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยพยายามส่งเสริมอาชีพในลักษณะที่ไม่ซ้ำซ้อนกับ หน่วยงานอื่นและพิจารณาใช้ที่ดินสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน และที่ดินสาธารณะอื่นๆ ซึ่งโดย สภาพหมดความจำเป็นที่จะต้องกันไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันในด้านส่งเสริมอาชีพ รวมทั้ง ส่งเสริมผลผลิตให้สูงขึ้น โดยคำนึงคุณภาพ ราคา และตลาดของผลผลิตนั้นๆ ควบคู่กันไปด้วยและ ส่งเสริมให้องค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีบทบาทในการส่งเสริมอาชีพตลอดจนยกระดับ ความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีสาธารณูปการที่จำเป็นในการ

ประกอบอาชีพ และให้ความช่วยเหลือภูมิภาค และท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอีกด้วย

2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบแบบแผน กฎหมาย ซึ่งเน้นถึงการส่งเสริมอาชีพทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม โดยมุ่งให้ฝ่ายปกครองพัฒนาและส่งเสริมอาชีพของประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 พ.ศ. 2515 ที่ว่าด้วยเกษตรกร ตลอดจนการส่งเสริมทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไปด้วย

สำหรับภาระหน้าที่ของนายอำเภอทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากส่งเสริมอาชีพแล้วยังมีงานอื่นๆ อีก กล่าวคือ การจดทะเบียนพาณิชย์โดยมีนายอำเภอมีฐานะเป็นนายทะเบียนพาณิชย์ รับจดทะเบียนผู้ประกอบการพาณิชย์ในท้องที่อำเภอ (ยกเว้นบางอำเภอ) และเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด รวมทั้งมาตรการแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้ยังรับฝากงานของกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการพิจารณาขออนุญาตตั้งโรงงานและดูแลมลภาวะ และประการสำคัญเกี่ยวกับการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกทำลายป่าไม้ธรรมชาติ

3. ทางด้านสังคม

3.1 นโยบาย ในการปฏิบัติงานด้านนี้นายอำเภอต้องยึดนโยบายในระดับต่างๆ เป็นแนวปฏิบัติดังนี้

3.1.1 นโยบายของรัฐบาล มุ่งการบริการสังคมให้ดีขึ้นทั่วประเทศ จะเร่งรัดการให้บริการทางสาธารณสุขแก่ประชาชนในรูปแบบผสมผสาน ทั้งในด้านการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพอนามัยตามลำดับ โดยมุ่งเน้นหลักแก่ประชาชนในชนบท ในด้านการศึกษา เน้นการพัฒนาการศึกษาในชนบทเพื่อการอาชีพเป็นสำคัญ รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยส่งเสริมความเข้าใจและความยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม ตลอดจนทำนุบำรุงศาสนาทุกศาสนาให้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน นอกจากนี้ มุ่งป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจังและดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพลี้ภัย ตามหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักอธิปไตยความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ

3.1.2 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ให้สวัสดิการแก่ประชาชน ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ขาดที่พึ่ง ขาดแหล่งทำมาหากิน และประสบภัยอันตรายต่างๆ เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการโดยเร็วมีประสิทธิภาพ และเตรียมพร้อมล่วงหน้าเสมอ

3.1.3 นโยบายของกรมการปกครอง ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษา ท้องถิ่น วัฒนธรรมและพัฒนาความเจริญทางสังคม โดยมุ่งปรับปรุงการศึกษาท้องถิ่น และส่งเสริมให้มรบริการสวัสดิการด้านสังคมในท้องถิ่น รวมทั้งพยายามสกัดกั้นยาเสพติดให้โทษมิให้แพร่หลายไปสู่เยาวชนในทุกวิถีทาง นอกจากนี้ ยังสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวางแผนครอบครัว ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน นอกจากนโยบายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนและการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 นอกจากนี้ นายอำเภอยังรับฝากงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในการช่วยเหลือ สงเคราะห์ประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติ และมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ซึ่งนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลสอดส่องความประพฤติของผู้พักการลงโทษว่าเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ประการใดอีกด้วย

4. ทางด้านการรักษาความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อย

4.1 นโยบาย จากที่กล่าวมาแล้ววัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญไม่ว่ายุคใดสมัยใด คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพราะมีผลกระทบต่อความสุขหรือความทุกข์ของประชาชนโดยตรง ฉะนั้น ภาระหน้าที่ของนายอำเภอในด้านนี้จึงนับว่ามีความสำคัญมากและในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอต้องยึดนโยบายทุกระดับไว้เป็นแนวปฏิบัติ คือ

4.1.1 นโยบายของรัฐบาล มุ่งเสริมสร้างกำลังที่ใช้ในการป้องกันประเทศ ให้เข้มแข็งและอยู่ในสภาพที่จะป้องกันราชอาณาจักรทั้งกำลังทหาร กำลังตำรวจ อาสาสมัคร ดินแดน และราษฎรอาสาในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งมุ่งดำเนินการให้ราษฎร โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล ล่อแหลมหรือถูกคุกคามให้มีความสามารถป้องกันตนเองได้ โดยจัดตั้งและฝึกอบรมราษฎรตามโครงการต่างๆ และการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองให้บรรลุเป้าหมายทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพโดยเร็ว

4.1.2 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย มุ่งเน้นยังสถานการณ์ชายแดนทั่วไปซึ่งอยู่ในสถานะที่จะต้องให้ความสนใจเป็นอันมาก ฉะนั้น จึงต้องเตรียมตัวไว้ให้พร้อม และสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้ง โดยปรึกษาหารือและประสานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายทหารในภาคพื้นของท้องที่จังหวัดนั้นๆ ทั้งในด้านการปฏิบัติจิตวิทยา การเน้นหนักด้านการเมืองและมวลชน และการป้องกันตนเองรวมทั้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงฝึกฝนอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ทราบถึงนโยบายยุทธวิธี ความประพฤติกติและการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภูมิประเทศ วัฒนธรรม และมีวินัยอันดี นอกจากนี้ ส่งเสริมและปรับปรุงให้สวัสดิการแก่ครอบครัวข้าราชการพลเรือน ตำรวจ อาสาสมัครซึ่งได้เสียสละชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

4.1.3 นโยบายของกรมการปกครอง ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน มุ่งเน้นหนักทางสถานการณ์ชายแดนทั่วไปเป็นพิเศษ และปรับปรุงกิจการอาสาสมัครในแดน ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ให้เป็นกองกำลังอาสาสมัครที่มีสมรรถภาพเข้มแข็ง มีขีดความสามารถสูง สามารถปฏิบัติภารกิจในการรักษาความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นอย่างได้ผล รวมทั้งจัดให้มีการบำรุงขวัญกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวผู้ปฏิบัติงานอยู่ในแนวหน้า รวมทั้งครอบครัวของผู้เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังมุ่งปรับปรุงงานข่าว และระบบการสื่อสารให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในภูมิภาคทุกแห่งว่า จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความสามัคคีระหว่างชนชาติทุกหมู่เหล่า

4.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยทั่วไปเน้นหนักทางด้านความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และการป้องกันอันตรายของราษฎร รวมทั้งการที่เกี่ยวกับความแพ่งและความอาญาและการควบคุมสอบสวนคดีอาญา ตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาในภูมิภาคเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และเป็นผลดีแก่ราชการและประชาชน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย ซึ่งเน้นหนักในด้านการรักษาความมั่นคง เช่น โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง โครงการลูกเสือชาวบ้าน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ ได้ครอบคลุมทั้งในด้านการเมืองและการปกครอง การเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาและในด้านความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบทั้ง 4 ด้านของนายอำเภอ นั้นกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ การครองชีพและวิถีการดำเนินชีวิตของราษฎร เช่น ในด้าน

การเมือง การปกครอง นายอำเภอต้องมุ่งในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน โดยให้ความสำคัญ สะดวกในการบริการแก่ประชาชน การให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการพัฒนา ตลอดจน ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งระดับต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่ง ผู้นำที่มีความสามารถและมีความตั้งใจในการทำงานเพื่อประชาชน ในด้านเศรษฐกิจ นายอำเภอต้อง มุ่งรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นในการอุปโภคและบริโภคให้เหมาะสม และยังคงมุ่งส่งเสริม อาชีพและความเป็นอยู่ของราษฎรเพื่อให้ได้รับความจำเป็นพื้นฐาน ตลอดจนการแก้ไขภาวะต่างๆ ที่กระทบต่อการครองชีพของราษฎร เช่น การขาดแคลนน้ำมัน การทำลายป่าไม้และทรัพยากรของ ชาติ เป็นต้น ในด้านสังคมนายอำเภอมีภาระหน้าที่นับตั้งแต่การในสวัสดิการแก่ประชาชนผู้ไร้ ความสามารถ ขาดที่พึ่ง การสกัดกั้นยาเสพติดให้โทษ การวางแผนครอบครัว รวมถึงการหาแนวทาง เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ในด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยนายอำเภอมี หน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายผู้ก่อการร้าย และเสริมสร้างสมรรถภาพของประชาชนในการ ป้องกันตนเอง ตลอดจนให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการที่จะดำรงชีพอยู่ด้วยความสงบสุข และ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอได้ครอบคลุม ไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตามหน้าที่และความรับผิดชอบตามนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบแบบ แผนต่างๆ ดังกล่าว เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของนายอำเภอเท่านั้น ภาระหน้าที่อีก ส่วนหนึ่งของนายอำเภอมาจากความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของ สังคมไทย

ข. ความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของสังคมไทย

นอกจากนายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ตามนโยบาย กฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีระเบียบ แบบแผนของทางราชการแล้ว นายอำเภอยังมีความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีและ ค่านิยมของสังคมไทยอีกด้วย

เมื่อกล่าวถึงขนบธรรมเนียมประเพณี เรามักคิดว่าเป็นเรื่องพิธีกรรมต่างๆ ที่เคยปฏิบัติมา แต่โบราณ เช่น การบวชนาค ทอดกฐิน เป็นต้น แต่โดยสรุปแล้วหมายถึงความเป็นไป อันเนื่องด้วย การกระทำ หรือดำเนินการอย่างใดๆ เมื่อประพฤตินั้นๆ อย่างนั้นๆ อยู่บ่อยๆ จนเป็นความเคยชินก็ เกิดเป็นนิสัย สำหรับนิสัยนี้แยกออกได้เป็น 2 ประการ คือ ถ้าเป็นพื้นติดตัวมาแต่กำเนิดเราเรียกว่า นิสัยสันดาน หรืออุปนิสัย ถ้าเป็นสิ่งที่เกิดภายหลังด้วยการเอาเยี่ยงอย่างจากคนอื่นซึ่งอยู่แวดล้อม ของตน และประพฤติดีเหมือนๆ กัน ส่วนใหญ่ในหมู่คณะก็เรียกว่า นิสัยสังคม หรือประเพณี นั่นเอง (สมพงษ์ เกษมสิน, 2521 : 65)

สำหรับประเพณีการปกครองของไทยแต่โบราณ ขอมริบว่าข้าราชการเป็นบุคคลที่สำคัญ และมีอิทธิพลอยู่เหนือประชาชน และอิทธิพลต่างๆ ก็ยังคงถ่ายทอดสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ประเพณีอันหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลมาก คือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบนี้มีการแบ่งชั้นระหว่างเจ้านายกับ ทาส บรรดาข้าทาสทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้เป็นนายอย่างเด็ดขาด อิทธิพล ของประเพณีอันนี้ยังมีอยู่ในวงการบริหารของไทย ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ คงถือข้าราชการ เสมือนเจ้านาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองราษฎรส่วนใหญ่ใน ชนบทที่มีความเชื่อถือมาจนเป็นประเพณี(ทรงวุฒิ งามมีศรี, 2500: 46)

โดยที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือต่อนายอำเภอ ทำให้นายอำเภอนอกจากจะมีบทบาท ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ตามนโยบายหรือกฎหมายที่ทำแล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่กำหนดให้นายอำเภอต้องปฏิบัติก็คือ

3. งานสังคมต่างๆ ในท้องที่

ในส่วนภูมิภาค ปรากฏว่าโดยทั่วไปประชาชนมีงานพิธีต่างๆ ตามประเพณีมากมาย เช่น งานบวชนาค ขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน งานศพ หรืองานสังคมอื่นๆ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญจาก บุคคลทุกระดับต่างๆ ในท้องที่ ให้ไปเป็นประธานหรือแขกผู้มีเกียรติอยู่เสมอ ซึ่งการที่นายอำเภอ เข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมต่างๆ นั้นทำให้ประชาชนมีความรู้สึกอบอุ่นใจที่ นายอำเภอให้เกียรติและให้ความสำคัญ และจะมีผล ไปถึงการปฏิบัติงานของนายอำเภออันจะได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งในโอกาสต่อไป

ในเรื่องนี้ ได้มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการยอมรับของนายอำเภอ เกี่ยวกับความรู้สึกว่า เมื่อมี งานสังคมต่างๆ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญไปร่วมงานเสมอ ปรากฏว่านายอำเภอร้อยละ 97.38 ขอมริบว่าตนเองมักได้รับเชิญไปเป็นประธานของงาน หรือแขกผู้มีเกียรติของงานสังคมต่างๆ ใน ระดับอำเภออยู่เสมอ (ปิยะ วัฒน, 2522 :120)

4. งานเทศกาลและงานรัฐพิธี

โดยปกติแล้ว นายอำเภอมักมีบทบาทในการจัดงานประเพณีตามเทศกาลหรืองานประจำ เป็นโดยทั่วๆ ไป ยกเว้นในเขตเทศบาล ซึ่งได้แก่ งานสงฆ์ทำปีเก่าต้อนรับปีใหม่ งานสงกรานต์ งาน ทอดกฐิน งานทอดผ้าป่า งานลอยกระทง ซึ่งงานต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้เป็นงานที่ราษฎรในท้องถิ่นทั่วไป เชื้อถือและปฏิบัติต่อกันจนเป็นประเพณี ดังนั้น การที่นายอำเภอเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำใน การจัดประเพณีดังกล่าว ย่อมสร้างความรู้สึกให้ราษฎรเห็นว่านายอำเภอเป็นพวกเดียวกับพวกเขา และไม่รังเกียจที่จะมาร่วมกับพวกเขา นอกเหนือไปจากประเพณีทั่วไปแล้ว งานราชพิธี รัฐพิธี ซึ่ง ถือว่าเป็นงานประเพณีของชาติ เช่น งานวันปิยมหาราช งานเฉลิมพระชนมพรรษา นายอำเภอมักจะ ทำหน้าที่เป็นผู้นำบรรดาข้าราชการตลอดจนพ่อค้าประชาชนทุกฝ่ายกระทำพิธีในงานดังกล่าวด้วย

ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมใสศรัทธาในหมู่ประชาชนและบรรดาข้าราชการหน่วยงานอื่น ตลอดจนผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในทางที่ตีอีกด้วย

ในเรื่องนี้ ได้มีผู้ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการยอมรับบทบาทของนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้นำของทุกหน่วยงาน ในเมื่อมีงานเทศกาลประจำปี หรืองานรื่นเริงของอำเภอ ปรากฏว่านายอำเภอส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 93.21 ยอมรับถึงบทบาทความเป็นผู้นำในเมื่อมีงานเทศกาลประจำปี หรืองานรื่นเริงของอำเภอ (ปิยะ ธรรัตน์, 2522 :39)

นอกจากนายอำเภอจะมีบทบาทในงานสังคมต่างๆ และงานเทศกาล รวมทั้งงานรัฐพิธีแล้ว นายอำเภอต้องปฏิบัติในฐานะผู้นำของอำเภอในเรื่องอื่นๆ อีก ทั้งๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอปฏิบัติโดยตรง เช่น งานพัฒนาท้องถิ่น งานจัดหาทุน สิ่งของ หรือทำกิจการบางอย่าง และงานต้อนรับของอำเภอ

จึงพอสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีของนายอำเภอก็มีอยู่มิใช่น้อยที่นายอำเภอได้ปฏิบัติ ทั้งๆ ที่มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดให้นายอำเภอปฏิบัติ แต่นายอำเภอก็ได้ปฏิบัติสืบต่อเนื่องกันมาโดยไม่ขาดสาย จนกระทั่งประชาชนมีความเชื่ออย่างฝังใจว่า สิ่งดังกล่าวเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของนายอำเภอที่ต้องปฏิบัติ และมีผลไปถึงการยอมรับว่า นายอำเภอมีฐานะเป็นผู้นำของทุกส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในท้องที่อำเภอนั้นด้วย

โดยที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้นายอำเภอเป็นผู้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกๆ คน ทั้งที่เป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และโดยเฉพาะประชาชน อาจกล่าวได้ว่านายอำเภอได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตั้งแต่ประชาชนเกิดจนกระทั่งตาย ทำให้ประชาชนมีความเชื่อว่านายอำเภอเป็นที่ “บำบัดทุกข์” และตัวนายอำเภอเองก็สำนึกอยู่เสมอเช่นกันว่า เป็นผู้บำบัดทุกข์ให้แก่ประชาชน

2.5 ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ (Structural – functional Theory)

แนวความคิดในการพัฒนาทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ เป็นผลมาจากการนำเอาแนวความคิดทางด้านชีววิทยามาใช้ โดยอุปมาว่า โครงสร้างของสังคมเป็นเสมือนร่างกายที่ประกอบไปด้วยเซลล์ต่างๆ และมองว่า หน้าที่ของสังคมก็คือ การทำหน้าที่ของอวัยวะส่วนต่างๆ ของร่างกาย โดยแต่ละส่วน จะช่วยเหลือและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพื่อให้ระบบทั้งระบบมีชีวิตดำรงอยู่ได้ Robert K. Merton (ค.ศ. 1910 – 2003) ได้จำแนกหน้าที่ทางสังคมดังนี้คือ

- หน้าที่หลัก (Manifest)
- หน้าที่รอง (Latent)
- หน้าที่ที่ไม่พึงปรารถนา (Dysfunctional)

หน้าที่ของ บาง โครงสร้างของสังคมอาจมีประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันคน บางส่วนอาจได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิดหรืออาจไม่ได้รับผลประโยชน์เลย ซึ่งรวมไปถึงอาจจะมี คนบางกลุ่มหรือบางส่วนของสังคมได้รับผลเสียจากการทำงานของ โครงสร้างสังคมนั้นก็ได้ Emile Durkheim (ค.ศ. 1858 – 1917) มีแนวความคิดว่า หน้าที่ของสังคม คือ ส่วนที่สนับสนุนให้ สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Alfred Reginald, Radcliffe – Brown (ค.ศ. 1881 – 1951) กับ Bronislaw Malinowski (ค.ศ. 1884 – 1942) ที่มองว่าหน้าที่ทางสังคม เป็นส่วนสนับสนุนให้ โครงสร้างสังคมคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะสังคมมีกระบวนการทางสังคมที่ทำให้สังคมเกิดความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม และประเพณี เป็นต้น

Talcott Parsons (ค.ศ. 1902 – 1979) มีแนวความคิดว่า สังคมเป็นระบบหนึ่งที่มีส่วนต่างๆ (Part) มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ที่คงที่ของแต่ละส่วนจะเป็นปัจจัย ทำให้ระบบสังคมเกิดความสมดุล (Equilibrium) ส่วนในด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เกิดจาก ความสมดุลถูกทำลายลง เพราะองค์ประกอบของสังคมคือ บุคลิกภาพ (Personality) อินทรีย์ (Organism) และ วัฒนธรรม (Culture) เกิดความแตกร้าว โดยมีสาเหตุมาจากทั้งสาเหตุภายนอก ระบบสังคม เช่น การเกิดสงคราม การแพร่กระจายของวัฒนธรรม เป็นต้น และสาเหตุจากภายใน ระบบสังคมที่เกิดจากความตึงเครียด (Strain) เพราะความสัมพันธ์ของโครงสร้างบางหน่วย (Unit) หรือหลายๆ หน่วย ทำงานไม่ประสานกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงทาง เทคโนโลยี เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นสาเหตุทำให้ส่วนอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลง ตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งระบบก็ได้ Parson เน้นความสำคัญของวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม คือ ตัวยึดเหนี่ยวให้สังคมมีการรวมตัวเข้าด้วยกันและเป็นตัวต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลง ในสังคม

สรุป แนวความคิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของกลุ่มทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ มีลักษณะ ดังนี้

1. สังคมทั้งหมดเป็นระบบหนึ่งที่แต่ละส่วนจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน
2. ความสัมพันธ์ คือ สิ่งที่สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล
3. ระบบสังคมเป็นการเคลื่อนไหวเข้าสู่ความสมดุล การปรับความสมดุลของระบบจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระบบตามไปด้วยความต่อเนื่องของกระบวนการของข่าวสารจาก

ภายในและภายนอก นอกจากนี้ทฤษฎีระบบยังมองว่า ความขัดแย้ง ความตึงเครียด และความไม่สงบสุขภายในสังคมก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีระบบมีข้อจำกัดในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เนื่องจากในการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง จึงทำให้ไม่สามารถศึกษาความสัมพันธ์กับระบบอื่นได้อย่างลึกซึ้ง

2.6 ทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคม (social psychology)

ทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคมการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ว่าคนเราคิดอย่างไรเกี่ยวกับผู้อื่นมีอิทธิพลต่อผู้อื่นอย่างไร และมีความสัมพันธ์ผู้อื่นอย่างไรมุ่งศึกษาว่าความคิดความรู้สึกและพฤติกรรมของบุคคลได้รับอิทธิพลจากผู้อื่นอย่างไร ไม่ว่าผู้อื่นจะปรากฏอยู่จริงหรือปรากฏอยู่ในจินตนาการก็ตาม (ชูชัย สมิทธิไกร, 2556 : 2)

2.6.1 ขอบเขตการศึกษาด้านจิตวิทยาสังคม

- ความเชื่อ (belief)
- ทศนคติ (attitude)
- ค่านิยม (value)
- ความคิดเห็น (opinion)
- ภาพลักษณ์ (image)
- ความเชื่อฝังแน่น (stereotype)
- การระบุสาเหตุ (attribution)
- ความรู้ความเข้าใจทางสังคม (social cognition)

2.6.2 วัตถุประสงค์ของจิตวิทยาทางสังคม

1. เพื่อบรรยายพฤติกรรม (describe)
2. เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรม (understand)
3. เพื่อทำนายพฤติกรรม (predict)
4. เพื่อควบคุมพฤติกรรม (control)

2.6.3 ลักษณะของบุคคลที่บ่งชี้ความแตกต่างระหว่างบุคคล

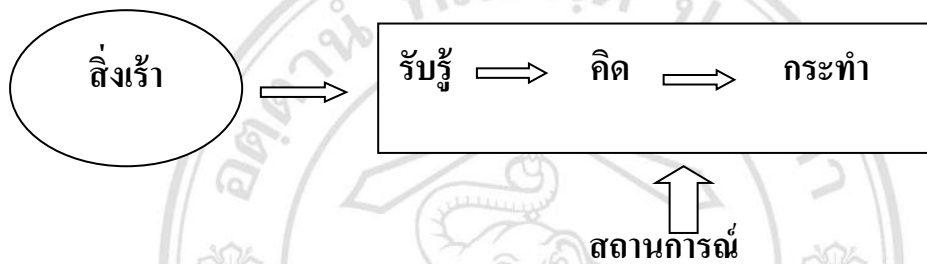
การรับรู้ (perception)

การเรียนรู้ (learning)

บุคลิกภาพ (personality)

สติปัญญา (intelligence)

กระบวนการแสดงพฤติกรรม



2.7 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theories)

“ผู้นำ” ในความคิดของคนทั่วไปมักเข้าใจว่าการเป็นผู้นำของนายอำเภอ เช่น การแสดงออกในรูปของการสั่งการ หรือสามารถบังคับบัญชาให้ผู้อื่นทำตามปฏิบัติตาม การเป็นผู้นำ คือ การใช้อำนาจในแง่ของความสามารถที่จะเป็นใหญ่เหนือผู้อื่น แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ความหมายของผู้นำ ซึ่งในที่นี้ คือ นายอำเภอ คือ กิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจบุคคลอื่นให้ร่วมมือประสานงานกันทำงาน(ยุทธานุ พรหมณี, 2548 : 10)

ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำที่มีประสิทธิภาพตามสถานการณ์ที่เรียกว่า (Fiedler's Contingency Theory) ซึ่งเสนอโดย Fred E. Fiedler ใช้วิธีแบ่งของผู้นำออกเป็นช่วงระยะ โดยเริ่มจากแบบผู้นำที่มุ่งสัมพันธ์ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับผู้นำแบบมุ่งพนักงาน(มุ่งคน) แล้วค่อยๆ เคลื่อนไปสู่แบบผู้นำที่มุ่งงาน เขาเชื่อว่าแท้ที่จริงแล้วผู้นำแต่ละแบบที่เน้นว่าแตกต่างกันจะมีประสิทธิภาพเท่ากัน ขึ้นอยู่กับผู้คนนั้นๆ กำลังทำงานในสถานการณ์ใด และสถานการณ์นั้นสามารถแยกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. สถานการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกในกลุ่ม (Leader – member Relations) หมายถึง ขนาดของผู้ใต้บังคับบัญชาในการยอมรับ และมีความเชื่อถือในตัวผู้นำ
2. โครงสร้างเกี่ยวกับงาน (Task Structure) หมายถึง ขนาดของการจัดระเบียบหรือขอบเขตงานว่ามีการกระทำมากน้อยเพียงใด

3. อำนาจตามตำแหน่ง (Position Power) หมายถึง ขนาดของการมีอำนาจของผู้ผู้นำในอันที่จะให้หรือควงไม่ให้รางวัลและการลงโทษ

ทฤษฎีความเป็นผู้นำ (Major Approaches to Leadership) ได้มีการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปเป็นทฤษฎีซึ่งจะมีกรอบของแนวคิดอยู่ 3 ทฤษฎี คือ

2.7.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะความเป็นผู้นำ (Trait Theories)

เป็นการศึกษาในระยะแรกๆ (ปี 1940 และ 1950) เน้นคุณลักษณะของผู้ผู้นำได้มีการค้นหาคุณลักษณะของผู้ผู้นำที่ประสบความสำเร็จและประสบความสำเร็จล้มเหลว วิธีการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเริ่มต้นด้วยการค้นคว้าหา เพื่อจะบอกหรือพิสูจน์ ให้ได้ถึงลักษณะทางชีววิทยา บุคลิกภาพ อารมณ์ ทางกาย สติปัญญาและลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้ผู้นำที่ประสบความสำเร็จ

Ralph Stogdill ได้จำแนกคุณลักษณะของผู้ผู้นำ ออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. คุณลักษณะทางกายภาพ (Physical Characteristics) ได้แก่ อายุ ลักษณะท่าทาง ส่วนสูง และน้ำหนัก ได้มีการศึกษาในสิ่งเหล่านี้จากการศึกษาค้นคว้า ได้พบว่ามีลักษณะขัดแย้งกัน คือหลายคนคิดว่า Supervisor ที่มีประสิทธิภาพในโรงงานเหล็กกล้าควรจะเป็นบุคคลที่มีรูปร่างใหญ่กำยำ จะเห็นได้ว่าแม้ปัจจัยบางปัจจัยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นไปได้ว่า ปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์อื่นๆ อาจจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ผู้นำและความมีประสิทธิภาพของผู้ผู้นำก็ตาม ดังนั้นสมมติฐานที่ว่า ลักษณะทางกายภาพนำไปสู่ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะเป็นข้อความที่มีน้ำหนักเบาบาง

2. ภูมิหลังทางสังคม (Social Background) การศึกษาเป็นจำนวนมากได้ตรวจสอบภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Background) ของผู้ผู้นำได้เน้นปัจจัยดังต่อไปนี้ เช่น การศึกษา สถานภาพทางสังคม และการเชยฐานะทางสังคม

3. สติปัญญาความรู้ความสามารถ การศึกษาเป็นจำนวนมากที่ได้ตรวจสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ กับสถานภาพความเป็นผู้นำ แสดงหรือชี้ให้เห็นว่า ผู้นำจะมีลักษณะ ต่อไปนี้ คือ พุดเก่ง ตัดสินใจดี ความรู้ดี อย่างไรก็ตามแม้การศึกษาค้นพบจะเป็นเช่นนั้นเสมอ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังมีจุดอ่อนจึงจะต้องมีปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย

4. บุคลิกภาพ (Personality) การศึกษาค้นคว้าวิจัยได้มีการพิจารณาตรวจสอบปัจจัยทางด้านบุคลิกภาพ ได้เสนอแนะว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมักจะมีคุณลักษณะของบุคลิกภาพ ดังนี้ คือ มีความเชื่อมั่นในตนเอง ระวังระไว แม้ว่าการศึกษาเหล่านี้จะไม่แน่นอนในบางกลุ่ม แต่ก็ได้ชี้แนะคุณลักษณะของบุคลิกภาพต้องได้รับการพิจารณาในแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ

5. ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน (Task-related Characteristics) ผู้นำในลักษณะทำให้เกิดผลลัพธ์ในแง่ดีที่เป็นอันเดียวกันที่เสนอแนะว่า ผู้นำตามคุณลักษณะแบบนี้จะมีความต้องการความสำเร็จและความรับผิดชอบสูง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

6. ลักษณะต่างๆทางสังคม (Social Characteristics) ผู้นำลักษณะนี้เป็นผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อย่างกระตือรือร้น เป็นผู้ที่ชอบการติดต่อ พบปะสังสรรค์กับบุคคลอื่น และให้ความร่วมมือกับบุคคลต่างๆ ดี ซึ่งผู้นำคนใดที่มีลักษณะแบบนี้จะมีส่วนที่ทำให้ความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มเหนียวแน่นดังนั้นนายอำเภอควรมีลักษณะการเป็นผู้นำแบบนี้

2.7.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมความเป็นผู้นำ

มีการศึกษาโดยนักพฤติกรรมศาสตร์ให้ความสนใจต่อพฤติกรรมของผู้นำตามความเป็นจริง มีความเชื่อว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะใช้แบบหรือสไตล์พิเศษ ที่จะนำผู้ร่วมงานไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและขวัญ ความเป็นผู้นำที่ได้เน้นปัจจัย 2 ปัจจัย คือ

1. แบบของผู้นำที่มุ่งงาน (Task Orientation) กับผู้นำที่มุ่งคน (Employee Orientation) การเน้นงานเป็นการเน้นที่ผู้นำกำหนดว่า ผู้ร่วมงานจะต้องทำงานตามที่ได้มีการมอบหมายการจัดระเบียบงาน การตัดสินใจ และการประเมินผลงานปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ถือหลักประสิทธิภาพโดยมุ่งเน้นที่ผลงานและกำไรเป็นหลัก หรือ ระบบประสิทธิภาพหรือมุ่งงานอีกแห่งหนึ่งระบบนี้คำนึงถึงตัวผู้ปฏิบัติงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2. อีกแนวความคิดเป็นแบบของผู้นำที่เน้น หรือมุ่งตัวบุคคลเป็นหลัก หรือเน้นความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นใหญ่ เรียกว่า ระบบความสัมพันธ์ ระบบมนุษยสัมพันธ์ ระบบนี้มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตขององค์กร โดยคำนึงถึงตัวบุคคลซึ่งเชื่อว่าผลงานจะผลิตได้สูงขึ้นถ้าได้ใช้ระบบมนุษยสัมพันธ์

กลุ่ม Ohio State University มีวัตถุประสงค์ตรวจสอบพฤติกรรมผู้นำและเพื่อที่จะกำหนดผลกระทบของแบบความเป็นผู้นำที่มีต่อความพึงพอใจและการปฏิบัติงานของกลุ่ม การศึกษานี้ได้ใช้มิติความเป็นผู้นำ 2 มิติ คือ

1. มิติที่มุ่งงาน (Task Oriented Leadership Style) ซึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผู้นำจัดระเบียบและได้ให้คำจำกัดความการมอบหมายงาน การจัดข่ายหรือสายใยการติดต่อสื่อสารและการประเมินการปฏิบัติงานของกลุ่ม เป็นแบบพฤติกรรมของความเป็นผู้นำที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวเขากับผู้ร่วมงานที่จะเสริมสร้างให้เกิดรูปแบบการจ้องค์การที่เหมาะสม ความเข้าใจระหว่างบุคคลในหน่วยงาน ตลอดจนวิธีและกระบวนการปฏิบัติงาน

2. มิติที่มุ่งตัวคน ((Employee Oriented Leadership Style) เป็นแบบพฤติกรรมของความ เป็นผู้นำที่แสดงถึงความไว้วางใจ การยอมรับ นับถือซึ่งกันและกัน มิตรภาพ การสนับสนุน และ ความสนใจในสวัสดิการของผู้ร่วมงาน

2.7.3 ทฤษฎีความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Theories)

ตามทฤษฎีนี้จะมีหลายลักษณะหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพหรือ ความสำเร็จของการเป็นผู้นำ ดังนั้นหน้าที่สำคัญที่สุดของความเป็นผู้นำ คือ การพิจารณา การ วิเคราะห์ และการประเมินผลลักษณะหรือปัจจัยต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อความเป็นผู้นำ การ ตรวจสอบลักษณะปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างรอบคอบ ถือเป็นกระบวนการสำคัญของความ เป็นผู้นำ สถานการณ์ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จความเป็นผู้นำ มี 4 ประการ

1. ลักษณะของผู้บริหาร พฤติกรรมของผู้นำในสภาพแวดล้อมที่กำหนดให้มักจะขึ้นอยู่กับ ลักษณะต่างๆ ของบุคคลลักษณะเหล่านั้น หมายถึง บุคลิกภาพ ความต้องการและแรงจูงใจ ประสบการณ์และกำลังเสริมในอดีต

2. ปัจจัยหรือลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน

3. ปัจจัยหรือลักษณะของกลุ่ม รวมหมายถึง ขั้นการพัฒนาของกลุ่ม โครงสร้างของกลุ่ม งานของกลุ่ม

4. ปัจจัยหรือลักษณะขององค์กร เช่น ฐานอำนาจ กฎและระเบียบปฏิบัติ วิชาชีพของ กลุ่ม เวลาของการทำงาน

William Reddin เสนอทฤษฎีการบริหารแบบ 3-D ที่ได้ผู้นำ 4 แบบ ตามทฤษฎี 3 มิติ คือ

1. ผู้นำแบบปลีกตัว ผู้นำประเภทนี้จะให้ความสำคัญกับงานและคนน้อย จะปลีกตัวไปตั้ง จากคนและงาน

2. ผู้นำแบบอุทิศตน ผู้นำนี้จะมีพฤติกรรมทางด้านการบริหารที่ให้ความสำคัญกับงานมาก แต่ให้ความสำคัญกับคนน้อย พฤติกรรมของเขาจะอุทิศให้กับงาน

3. ผู้นำแบบสัมพันธ์ ผู้นำแบบนี้มีพฤติกรรมทางด้านการบริหารที่ให้ความสำคัญกับคน มาก แต่ให้ความสำคัญกับงานน้อย พฤติกรรมของเขาจะมุ่งอยู่ที่การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้ บังคับบัญชา

4. ผู้นำแบบประสาน ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญทั้งงานและคนมาก

จากทฤษฎีการบริหารแบบ 3-D ของ Reddin ได้นำองค์ประกอบ คือ เรื่องประสิทธิภาพเข้า มาร่วมพิจารณาโดยยึดแบบของผู้นำ 4 แบบ เป็นแบบผู้นำเบื้องต้น ซึ่งจะทำให้ได้แบบของผู้นำ เพิ่มขึ้นอีก 8 แบบ คือ มีประสิทธิภาพ 4 แบบ และมีประสิทธิภาพน้อยอีก 4 แบบ ดังนี้

1. แบบของความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

1.1 ผู้ทำงานตามระเบียบ ให้ความสนใจกับกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติงานที่วางไว้
อย่างเคร่งครัด

1.2 ผู้เผด็จการที่มีศิลปะ เป็นผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับงานมาก แต่ให้
ความสำคัญกับคนน้อยแต่จะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผู้นำที่รู้ว่าจะสั่งการอย่างไรที่ไม่
ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความไม่พอใจ

1.3 นักพัฒนา เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนมากแต่ให้ความสำคัญกับงานน้อย
พฤติกรรมของเขามีความเหมาะสม มีความเชื่อมั่นในผู้ใต้บังคับบัญชามุ่งมั่นในการพัฒนาให้ผู้ใต้
บังคับบัญชาให้มีความสามารถ

1.4 นักบริหาร ให้ความสำคัญกับงานและคนมาก พฤติกรรมของเขามีความ
เหมาะสมถูกมองว่าเป็นผู้ใจดีที่กำหนดมาตรฐานไว้ค่อนข้างสูงและให้ความสำคัญกับการ
บริหารแบบทีมงาน

2. แบบของความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพน้อย

2.1 ผู้หนีงาน ผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับงานและคนน้อย จะถูกมองว่าขัดขวาง
การทำงานของบุคคลอื่นด้วยการไม่ให้ความร่วมมือ

2.2 ผู้เผด็จการ ให้ความสำคัญกับงานมากแต่ให้ความสำคัญกับคนน้อย ถูกมอง
ว่าไม่มีความเชื่อมั่นในบุคคลอื่น แต่ให้ความสนใจกับงานแต่เพียงอย่างเดียว

2.3 นักบุญ ให้ความสำคัญกับคนมาก แต่ให้ความสำคัญน้อย ถูกมองว่าให้ความ
สนใจกับการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาแต่เพียงอย่างเดียว

2.4 ผู้ประนีประนอม ให้ความสำคัญกับงานและคนมาก ถูกมองว่าเป็นนัก
ตัดสินใจที่ไม่ดีและพยายามจะลดความกดดัน และปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ มากกว่าการให้
ความสำคัญกับระยะยาว

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระยาสุนทรพิพิธ ได้เขียนไว้ในหนังสือวิญญาณแห่งนักปกครอง ได้หยิบยกธรรมซึ่ง
ผู้ปกครองควรมีคือ พรหมวิหาร 4 ได้แก่ เมตตา ความใคร่ปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข กรุณา ความ
สงสารคิดช่วยให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ มุทิตา ความพลอยยินดี เมื่อผู้อื่นได้ดี และอุเบกขา ความวางเฉย
เมื่อผู้อื่นถึงแก่วิบัติ นอกจากนี้ยังมีคุณสมบัติที่ผู้ปกครองพึงมี ได้แก่ ความเป็นที่หวังพึ่งได้
อธิบายว่าผู้น้อยย่อมหวังพึ่งผู้ใหญ่ เมื่อเป็นที่หวังพึ่งไม่ได้ก็ขาดความมั่นใจ เรียกว่า ขาดร่มโพธิ์ร่ม

ไทร เป็นที่ขี้ดเหนียว ก่อให้เกิดความระส่ำระสาย ประการต่อมาคือ มีความเป็นธรรมทั่วหน้า อธิบายได้ว่าเหมือนตกรั่วฟ้า การปกครองจะต้องสอดส่องดูแลทั่วถึง และในประการสุดท้าย คือ การรักษาหลักการ ซึ่งอธิบายว่าเป็นผู้นำต้องเป็นทั้งหลักคน และหลักงาน ซึ่งจะทำให้การทำงาน มีหลักการเป็นไปตามอารมณ์

จากการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้มีผู้แสดงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆที่เป็น ประโยชน์ต่ออำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ จึงขอนำเสนอผลงานวิจัยที่สำคัญพอสังเขป ดังนี้

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ (2556) ได้ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอกับความ สำเร็จ ในการปฏิบัติงาน พบว่า รูปแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอ ขนาดของอำเภอ และความพึงพอใจใน งานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลและมีเพียง รูปแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอกับความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการ ปฏิบัติงานด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการพัฒนาความรู้และองค์การ สามารถสร้างและพัฒนาตัวแบบเส้นทางความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ได้

นายจิรเมธ ลังกาพินธุ์(2555) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการ บริหารส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็น หลักที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีรูปแบบการปกครองคือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอันถือได้ว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลมีการจัดการปกครองตนเอง โดยให้ ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ปัจจัยสำคัญแห่งการปกครองตนเอง คือ ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) แต่ก็จะต้องอยู่ภายในกรอบแห่งกฎหมายของรัฐ ซึ่งสำหรับประเทศไทย ในการที่รัฐ เข้ามากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 281,282 ตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐไม่ สามารถที่จะเข้าไปกำกับดูแลตามอำเภอใจได้ เพราะจะทำให้เป็นการทำลายหลักแห่งความเป็น อิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญ 5 หลัก คือ

หลักการที่ 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการที่ 2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

หลักการที่ 3 การกำกับดูแลต้องทำไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือของประเทศเป็นส่วนรวม

หลักการที่ 4 การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

หลักการที่ 5 การกำกับดูแลจะกระทบนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้เอง

พินุลย์ศักดิ์ ราชจันทร์(2554) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านหลังการรัฐประหารปี พ.ศ.2549 – 2553 โดยผลการศึกษาทำให้มองเห็นความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอำนาจของกำนันและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในงานวิจัยดังกล่าวได้สรุปว่า การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ความสำคัญและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดน้อยลง

ชมพิชา ชาญกุล (2552) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายอำเภอมุ่งเน้นในด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อย การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรม และงานมวลชนสัมพันธ์ ส่วนด้านปัญหาและอุปสรรค จะด้านการบริหารจัดการบุคลากรสนับสนุนการปฏิบัติงานระดับอำเภอ ปัญหาการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ด้านการพัฒนาเท่าที่ควร และขาดขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน

สุชาติ มิ่งขวัญ (2550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทนายอำเภอในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล:ความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมพบว่าความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครปฐม อำเภอนครชัยศรีและอำเภอดอนตูม ที่มีต่อบทบาทของนายอำเภอในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง ปัจจัยด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทของนายอำเภอในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยด้านตำแหน่งในปัจจุบันและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีผลต่อความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทของนายอำเภอในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

วิศิษฐ์ สิทธิสมบัติ(2548) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดเชียงราย พบว่า นายอำเภอเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นผู้สนับสนุน อำนวยความสะดวก และประสานงาน นายอำเภอมีแนวทางในการแก้ปัญหาในการถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่างๆ โดยการครองตน ครองคน ครองงาน ทุ้มเททุกสิ่งทุกอย่างให้พี่น้องประชาชน

ปรีชา พันธุ์ชะวงส์ (2546) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทนายอำเภอในการบริหารจัดการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยระดับอำเภอ บทบาทนายอำเภอยังมีความเหมาะสมทั้งในด้านความเหมาะสมตามกฎหมายและความเหมาะสมในทางปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นในสังคมปัจจุบันที่จะให้นายอำเภอได้มีบทบาททางด้านนี้อยู่ ส่วนปัญหาและอุปสรรคก็มีอยู่บ้างในด้านตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขในทางปฏิบัติ ซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้บทบาทของนายอำเภอมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ชวพล พันธุ์รัตน์ (2546) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของที่ทำการปกครองอำเภอ :ศึกษารณิ อำเภอนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความคิดเห็นในระดับมากของบทบาทนายอำเภอในเรื่อง การกำหนดนโยบาย การให้ความสำคัญต่อแผนพัฒนาอำเภอ และการให้ความสำคัญต่อการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ

วิชา ชะบางบอน (2545) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอในการอำนวยความสะดวก : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดตาก พบว่า นายอำเภอในเขตจังหวัดตากได้มีบทบาทด้านนี้ค่อนข้างมาก และมีการปฏิบัติจริง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังคาดหวังให้นายอำเภอทำงานด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนต่อไปโดยมีความเห็นควรเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้นและมีความชัดเจนมากกว่าในปัจจุบัน

วิรัตน์ จันทพรกิจ (2545) ได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตามที่ได้กำหนดไว้ในส่วนใหญ่ก็มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายหลักการกำกับดูแล และหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็มีส่วนยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกัน เช่น การกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการกรณีมีปัญหาสงสัยเกี่ยวกับการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาการโต้เถียงหรือข้อขัดแย้งซึ่งมิได้กำหนดไว้ในระเบียบประชุม การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาได้เองโดยลำพัง การกำหนดวงเงินจัดซื้อจัดจ้างไว้เป็นการเฉพาะ หากวงเงินเกินไว้เป็นอำนาจของนายอำเภอ การกำหนดให้นายอำเภอกำกับดูแลการใช้จ่ายของเงินอุดหนุน และการกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ (2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะโครงการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยชี้ให้เห็นถึงทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมในอนาคต ทั้งในแง่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงาน บุคลากร ระบบงบประมาณและกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้อง

ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ตามกรอบของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนการปรับปรุงระบบการบริหารส่วนภูมิภาคให้เอื้อต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็งต่อไปในอนาคตด้วย

ประกาศิต เสวตธรรม (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น เป็นลักษณะการถ่ายโอนอำนาจจากบนสู่ล่าง (Top to Down) ซึ่งปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจแล้ว 3 ด้านคือ

- 1) ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์กรบริหารส่วนตำบล
- 2) ด้านการจัดเก็บรายได้ ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือน และ พ.ร.บ. บำรุงท้องถิ่น
- 3) ด้านการควบคุมและคุ้มครองประชาชน ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณสุข

มาลินี ลออพันธ์สกุล (2537) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างในอำนาจหน้าที่ที่เป็นจริงกับตามกฎหมายของนายอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในทัศนะของประชาชน นายอำเภอเป็นกลไกของรัฐที่สำคัญซึ่งรับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมสู่ประชาชน โดยเน้นที่อำนาจหน้าที่ 4 ประการคือ ด้านการพัฒนา ด้านการบริการประชาชน ด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งศึกษาถึงความแตกต่างในอำนาจหน้าที่ที่เป็นจริงกับตามกฎหมายของนายอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ในทัศนะของประชาชนพบว่า จากสมมุติฐานคือ ประชาชนมีทัศนะต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภออยู่ในระดับที่ไม่พอใจเท่าที่ควรและยังต้องการให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบส่วนอื่นๆ เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ทำการศึกษา 4 ประการ

อมร เวชการวิทยา (2535) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการกรมการปกครอง ในตำแหน่งนายอำเภอ โดยอธิบายให้เห็นว่านายอำเภอ เป็นตำแหน่งที่สำคัญที่สุดตำแหน่งหนึ่งในราชการส่วนภูมิภาคและมีความสำคัญโดยตรงต่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น และความอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะนายอำเภอในฐานะตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในอำเภอ มีภารกิจตามกฎหมายที่ต้องควบคุมดูแลและปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การพิจารณาแต่งตั้งนายอำเภอ จึงต้องดำเนินภายใต้กฎหมายและระเบียบของทางราชการ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และระเบียบกรมการปกครองว่า

ด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 และจะต้องพิจารณาแต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เพราะจะทำให้นายอำเภอสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างเต็มความสามารถ

อุดม พัวสกุล (2535) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอกับความคาดหวังของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยวัดจากความคาดหวังของผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน ในอำเภอสันป่าตอง ซึ่งมีอยู่ 109 (กำนัน 9 คน ผู้ใหญ่บ้าน 100 คน) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า บทบาทของนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มี 4 ด้านคือ

1. บทบาทในฐานะผู้บริหารตามนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบแบบแผน ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมต้องบริหารทั้งระดับนโยบายของรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

2. บทบาทในฐานะผู้นำสังคมตามขนบธรรมเนียมประเพณี และค่านิยมของสังคมไทย โดยต้องเป็นผู้นำทั้งในงานสังคม งานเทศกาล และงานรัฐพิธี ราชพิธีต่างๆ

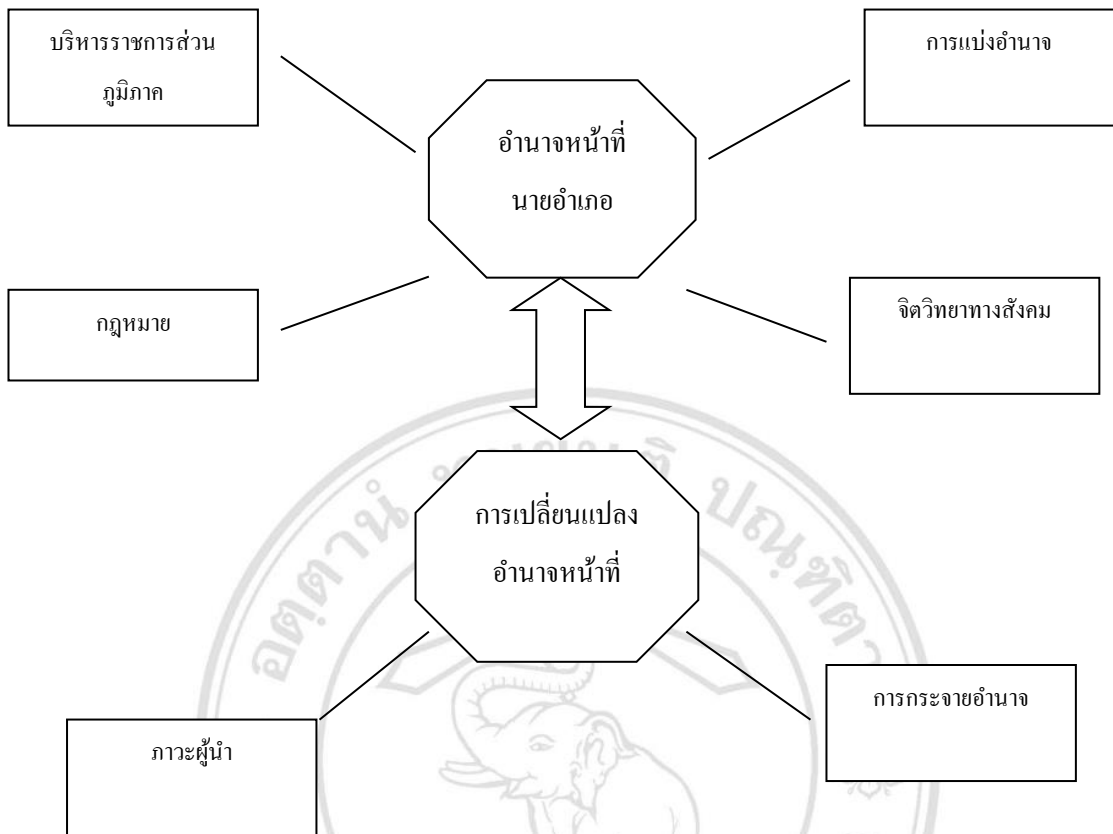
3. บทบาทของผู้นำ โดยถ้ามองการได้มาซึ่งอำนาจ เป็นลักษณะผู้นำแบบใช้พระคุณ ถ้ามองการใช้อำนาจเป็นลักษณะผู้นำประชาธิปไตย และถ้ามองบทบาทที่แสดงออกเป็นผู้นำแบบร่วมมือ

4. บทบาทของนักปกครองที่คาดหวัง หรือพึงประสงค์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ บทบาทของนักพัฒนา

จากผลการศึกษา ปรากฏลักษณะเด่นๆ ของนายอำเภอ ที่ผู้นำท้องถิ่นพึงประสงค์ 10 ลักษณะคือ เป็นนักพัฒนา เป็นกันเองไม่ถือตัว พุดจริงทำจริง มีความรู้ความสามารถ มีความรับผิดชอบ มีความซื่อสัตย์ มีความยุติธรรม มีความเมตตากรุณา พุดจาใจเพราะ และหมั่นออกเยี่ยมเยียนประชาชน

2.9 กรอบในการวิเคราะห์

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ. 2457-2557 โดยอาศัยกรอบในการวิเคราะห์ดังนี้



จากแผนภูมิกรอบในการวิเคราะห์ข้างต้น สามารถทำให้มองเห็นถึงอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ซึ่งเกิดเกิดขึ้นมาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยยึดหลักการแบ่งอำนาจเป็น แนวทางบริหารจัดการ โดยมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปของ กฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ เป็นตัวกำหนด และจากอำนาจหน้าที่ที่มากเกินไปจึงทำให้ นายอำเภอถูกวางไว้ในในชนชั้นปกครองผู้มีอำนาจในสังคมและกลายเป็นภาพลักษณ์ในการเป็นผู้ นำมาโดยตลอด แต่เมื่อเกิดกระแสการกระจายอำนาจที่มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโต ขึ้นตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่นมีความชัดเจนและโดดเด่นมากขึ้นและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตลอดจนภาวะความเป็นผู้นำจึงถูกกลดทอนลงไปตามกาลเวลา