

บทที่ 4

ผลการศึกษา

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตั้งแต่ พ.ศ. 2457 - 2557 ตลอดจนที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้นำและกลไกที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในแต่ละยุคของสังคมไทย การวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในช่วงเวลาดังกล่าว ผลการศึกษามองเสนอเป็น 3 ส่วนดังนี้

4.1 ที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ

4.2 การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

4.3 สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

4.1 ที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ

ตำแหน่งนายอำเภอมิที่มาจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2435 นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อสร้างตัวของรัฐไทยสมัยใหม่ ทั้งนี้การปฏิรูปในครั้งนั้นมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. การปฏิรูปการบริหารราชการที่เมืองหลวง หรือที่เขตศูนย์กลาง มีประกาศยกเลิกการปกครองในระบบกรมแบบเดิม (Traditional departments) ที่เป็นหน่วยการปกครองที่ไม่มีการแบ่งงานกันทำ ทุกกรมที่หน้าทีการปกครองที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ ทุกกรมยังทำการพิพากษา คดีด้วยตนเอง รวมทั้งมีการจัดการศึกษาและฝึกฝนแรงงานในตนเองอีกด้วย ซึ่งแต่ละกระทรวงมีภารกิจหน้าที่เฉพาะเป็นของตนเอง อีกทั้งได้ทรงยกเลิกไพร่เพื่อให้แรงงานต่างๆ ไม่ต้องสังกัดมูลนายประจำกรมต่าง ในแบบเดิมต่อไปอีก ทั้งนี้ ประชากร หรือ พสกนิกร หรือ พลเมืองในความหมายใหม่ ล้วนมีฐานะเท่ากัน คือขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และรับใช้กษัตริย์ผ่านระบบเกณฑ์ทหารแบบใหม่ ซึ่งทยอยประกาศใช้ในพื้นที่ต่างๆ ได้ตามลำดับ

2. ได้ตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นเมื่อวันที่ เมษายน พ.ศ.2435 เป็นกระทรวงที่มีความสำคัญและมีภารกิจพิเศษอย่างยิ่ง ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการนอกจากเขตเมืองหลวง โดยยกเลิกระบบเมืองเจ้าพระยามหานคร เมืองเอก เมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา และหัวเมืองประเทศราชไปทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งข้าหลวงต่างพระองค์ เป็นผู้แทนออกไปปฏิบัติภารกิจโดยการยกเลิกการปกครองหัวเมืองแบบเก่า และจัดตั้งระบบการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ขึ้นได้ทรงตั้งหน่วยการปกครองขนาดใหญ่แบบใหม่ขึ้นมาก่อนโดยเรียกองค์กรปกครองและเขตการปกครองแบบใหม่นี้ว่า “เทศาภิบาล” ที่มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล เป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและทำงานภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติงานสร้างระบบการปกครองพื้นที่ให้มีความเป็นปึกแผ่น โดยมีการพิจารณาจัดตั้งจังหวัด อำเภอ และตำบลขึ้นมาใหม่เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ เทศาภิบาล จังหวัด อำเภอ และตำบลจะเป็นหน่วยการปกครองที่เรียงกันเป็นลำดับชั้นและลดหลั่นกันไปตามลำดับ

ในยุคสมัยแรกของการปฏิรูปนี้ กระทรวงอื่นๆ จะไม่มีข้าราชการของตนออกมาปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงเลย แต่เมื่อข้าราชการเหล่านั้นออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงจะต้องถูกโอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่บริหารและปกครองพื้นที่นอกเขตเมืองอย่างเบ็ดเสร็จและมีเอกภาพอย่างยิ่ง (United Centralization)

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้พัฒนาเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นระบบที่วิวัฒนาการมาจากระบบที่มีอยู่แต่เดิมผสมผสานเป็นระบบใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างและสถาปนาขึ้นเป็นการบริหาร “ราชการส่วนภูมิภาค” ในความหมายกว้าง หรือในความหมายทั่วไป ระหว่างเสนาบดีกับสมุหเทศาภิบาล และระหว่างสมุหเทศาภิบาลกับข้าหลวงประจำจังหวัดเมื่อปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ปกครองท้องที่ ร.ศ.116 กำหนดให้มีหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ในหัวเมืองทั่วทุกมณฑล เทศาภิบาล มีข้าหลวง และเจ้าเมืองเป็นผู้ดูแลเขตการปกครองดังกล่าว ต่อมาในปีพ.ศ. 2447 (ร.ศ.123) กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวง ตำแหน่งเจ้าเมืองมีการตั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านทั่วประเทศ และในครั้งนี้นี้จึงได้เกิดนายอำเภอคนแรกที่อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา และได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วนได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เป็นครั้งแรก

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบยศบรรดาศักดิ์ จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี

พ.ศ. 2475

ระดับ (ซี)	บรรดาศักดิ์
ระดับ 1	"นาย"
ระดับ 2	"พัน" หรือ "หมื่น"
ระดับ 3-4	"ขุน" (เป็นข้าราชการสัญญาบัตร)
ระดับ 5-6	"หลวง"
ระดับ 7-8	"พระ"
ระดับ 9-10	"พระยา"
ระดับ 11	"เจ้าพระยา"

ในการนี้เทียบได้ว่าตำแหน่งนายอำเภอ (ผู้อำนวยการระดับต้น) จะดำรงบรรดาศักดิ์ ชั้น “พระ” ในขณะที่ตำแหน่งนายอำเภอ (ผู้อำนวยการระดับสูง) จะดำรงบรรดาศักดิ์ ชั้น “พระยา” โดยยศพระยาในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ให้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการและฐานันดรศักดิ์ดังนี้ (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2548)

ในปี พ.ศ. 2476 จุดเน้นอยู่ที่การแสวงหาจุดแบ่ง หรือ เส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างสังคมจารีตกับสังคมสมัยใหม่มีการแยกแยะสังคมสมัยใหม่ออกจากสังคมจารีตประเพณี มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อพิจารณาโดยองค์รวมว่ากระบวนการพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาให้ทันสมัย กระบวนการรวมชาติ การสร้างประชาธิปไตย ฯลฯ มิได้เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นในช่วงเวลาข้ามวัน หากแต่มีวิวัฒนาการและมีจุดแตกหักระหว่างของเก่ากับของใหม่อีกทั้งการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ สถาบันการเมืองใหม่ การบริหารราชการแบบใหม่ ฯลฯ ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล อีกทั้งต้องอาศัยความกล้าหาญ และการตัดสินใจทางการเมืองในการนำการเปลี่ยนแปลงและประคับประคองการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเก่าไปสู่สังคมสมัยใหม่ตามลำดับ

นายอำเภอ เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประเภทอำนวยการระดับต้น (ระดับ 8 เดิม) ยกเว้นอำเภอเมือง และอำเภอที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง นายอำเภอจะเป็นข้าราชการ ประเภทอำนวยการระดับสูง (ระดับ 9 เดิม) มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาส่วนราชการในอำเภอ และกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในสังกัด

ปัจจุบันการบรรจุและแต่งตั้งนายอำเภอ จะใช้วิธีการสอบคัดเลือกปลัดอำเภอ (หรือเทียบเท่า) เพื่อเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนนายอำเภอ สังกัดวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จากนั้นจึงเรียกบรรจุแต่งตั้งตามลำดับผลการเรียนที่สอบได้ ตามหนังสือที่ มท

0302.2/1155 ลงวันที่ 16 มกราคม 2556 (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2556) โดยกรมการปกครองได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการผ่านการศึกษาหลักสูตรนายอำเภอ ไว้ในระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ข้อ 22 และข้อ 38 ว่า คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้แต่งตั้งนายอำเภอจากผู้มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในสายงานเจ้าพนักงานปกครองและสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายอำเภอ

ซึ่งกรมการปกครองเห็นว่าตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่สำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่จะนำนโยบายและภารกิจของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรม ซึ่งนโยบายของกรมปกครองดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อตำแหน่งนายอำเภอมาก จนแทบเรียกได้ว่าเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในการนำนโยบายมาปฏิบัติในระดับภูมิภาค

4.2 การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 – 2557

จากผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในห้วงเวลาดังกล่าวผู้ศึกษาจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอผ่านพัฒนาการการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยขอสรุปผลการศึกษาเป็นช่วง 6 ช่วง ดังต่อไปนี้

4.2.1 (ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475)

ในช่วงแรกนี้จะเห็นเป็นการก่อกำเนิดตำแหน่งนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และจากการศึกษาจึงพบว่าปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2435) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการครั้งใหญ่ โดยเปลี่ยนแปลงจากการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์ที่ใช้สืบเนื่องกันมายาวนานนับร้อยๆปี ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมาเป็นการบริหารราชการแบบใหม่ตามอย่างตะวันตก มีการวางการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง (แบ่งภารกิจรัฐตามหน้าที่ออกเป็น 12 กระทรวง) ส่วนภูมิภาค (จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นดูแลหัวเมืองต่างๆ และวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นที่โดยแบ่งเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) และส่วนท้องถิ่น (มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก)

ดังนั้นเพื่อให้การเป็นไปดังพระราชประสงค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการตั้งตำแหน่งเสนาบดีขึ้น 12 กระทรวง มีศักดิ์เสมอกัน เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 (ร.ศ.111) สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้นทรงโปรดเกล้าฯให้ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ รับตำแหน่งเสนาบดี ในส่วนภูมิภาค ดังที่กล่าวไปแล้วว่ามีจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นดูแลหัวเมืองต่างๆ และวางรากฐานการปกครองท้องที่โดยแบ่งเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน นั้น โดยเฉพาะหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคระดับถัดลงไปจากเมือง ก็คือ อำเภอ โยที่อำเภอแต่ละอำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนหนึ่งที่ประกอบกันเป็นเมือง จึงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อเมืองตามสายบังคับบัญชาด้วย โดยแต่ก่อนนี้หน่วยการปกครองชั้นนี้เรียกว่า “แขวง” ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการปกครองมากมายนัก เพราะเหตุว่าความสำคัญไปอยู่ที่เมืองเสียส่วนใหญ่ แต่จากการปฏิรูปใหม่อำเภอกลายเป็นส่วนราชการสำคัญของการบริหาร

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยราชการส่วนภูมิภาคหน่วยนี้ให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5 ประการ คือ

1. ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีกรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมืองคอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง และมีให้มีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรมการอำเภอเป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันนายพันนายบ้านทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ในการที่จะรักษาความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอนั้น ประการหนึ่ง
2. จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนันในการที่จะระงับคดีเล็กน้อยอันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบากโดยจำเป็นมาฟ้องร้องว่ากล่าวกันเป็นสำนวนฮืดฮาวป่วยการท่ามาหากิน ประการหนึ่ง
3. จะให้กรมการอำเภอนี้ เป็นพนักงานเก็บภาษีอากรในท้องที่ให้เป็นยุติธรรม ตามข้อบังคับพิภัดท้องตรา ประการหนึ่ง
4. จะให้กรมการอำเภอนี้ เป็นผู้ทำบริคณห์สัญญากรรมธรรม์รูปพรรณในการคุ้มซื้อขายทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง
5. จะให้กรมการอำเภอ เป็นพนักงานตรวจตราไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

มาตรการสำคัญของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็คือการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งกำหนดแบบแผนและวิธีการปกครองหน่วยบริหารราชการหน่วยนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เสด็จในกรมทรงนำร่างกฎหมายใหม่เสนอต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี เมื่อ ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) เรียกว่า “ข้อบังคับลักษณะปกครอง

ท้องที่ร.ศ.115” ทำนองเป็นการสาธิตโดยมอบหมายให้ข้าหลวงเทศาภิบาลถือเอาเป็นแบบแผนในการออกไปจัดการปกครองท้องที่ และเพื่อที่จะหาข้อขัดข้องและปัญหาในการบริหารซึ่งจะได้แก้ไขก่อน ระยะเวลาใช้ข้อบังคับชั่วคราวนี้เป็นเวลาหนึ่งปี ในปีต่อกระทรวงมหาดไทยจึงได้ตราข้อบังคับนี้ออกเป็นพระราชบัญญัติมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116” ซึ่งนอกจากจะบัญญัติถึงแบบแผนการปกครองชั้นอำเภอแล้ว ยังมีข้อบัญญัติถึงแบบแผนการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้าน พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในสมัยนั้น และมีความสำคัญแก่วงการปกครองของประเทศไทย ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในยุคใหม่ทีเดียว

พระราชบัญญัตินี้ใช้เป็นแบบแผนของการปกครองส่วนภูมิภาคมาตั้งแต่ พ.ศ.2440 ถึง พ.ศ.2457 จึงได้มีการปรับปรุงใหม่ด้วยเหตุผลที่ว่า “วิธีปกครองพระราชอาณาจักรได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้” ซึ่งพระราชบัญญัติใหม่นี้ คือ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดให้ กรมการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ มีความรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอในการตั้งปวง เว้นแต่การเก็บเงินภาษีอากร ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมุหบัญชีอำเภอ อันเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการนายอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง (จักรกฤษณ์ นริศผดุงการ, 2556 :219)

อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ทั้ง 2 ฉบับ คือ พ.ศ.2440 และ พ.ศ.2457 ได้แก่

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ได้แก่ การสืบสวน ตรวจตราเหตุการณ์ต่างๆ ในท้องที่เพื่อมิให้เหตุการณ์ร้ายเกิดขึ้นแก่ประชาชนและแก่ทางราชการ หากเกิดขึ้นก็มีหน้าที่แก้ไขและระงับเหตุการณ์นั้นเสีย ในขณะที่ประชาชนในท้องที่ได้รับความเดือดร้อนมาขอความช่วยเหลืออย่างใด ต้องช่วยเหลือให้เต็มกำลังความสามารถและอำนาจที่มีอยู่

ข. การปกครองท้องที่ กรมการอำเภอต้องตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ปฏิบัติตามแบบแผนการปกครองที่วางไว้ หากกำนันผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาเกิดขึ้น กรมการอำเภอต้องช่วยเหลือแก้ไขให้การลุล่วงไป ต้องดูแลมิให้ราษฎรต้องได้รับความเดือดร้อนจากกำนันผู้ใหญ่บ้านและจากทางราชการซึ่งในการนี้จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญของกรมการอำเภอที่จะออกตรวจตราท้องที่อยู่เสมอ กรมการอำเภอต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกำหนดที่รัฐบาลกลางบัญญัติออกมา นอกจากนี้กรมการอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของที่ว่ากรมการอำเภอทั้งการหนังสือและการบัญชี ทั้งทรัพย์สินและที่ทำการ

กรรมการอำเภอมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการทะเบียนท้องถิ่น เช่น การทำหนังสือสัญญา และหนังสือสำคัญ การทำบัญชีทุกอย่างที่ต้องการใช้ในทางราชการ อาทิเช่น บัญชีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บัญชีบ้านเรือนและพาหนะ บัญชีปิ่น บัญชีอาราม อีกทั้งการทำทะเบียนต่างๆ และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการบังคับตามพระราชกำหนดกฎหมาย และการรายงานข้อราชการ ให้แก่ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นการปกติ เพื่อให้หน่วยราชการเหนือจะได้ทราบความเป็นไปของ ราชการ

ค. การสืบจับโจรผู้ร้ายและการทางด้านอรรถคดีอื่นๆ กรรมการอำเภอมีหน้าที่สืบเหตุการณ์ ต่างๆด้วยตนเอง และตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้าน มิให้ละเลย กรรมการอำเภอต้องให้ความสะดวกแก่ พวกพลตระเวน มีหน้าที่ได้สวนที่เกิดเหตุ หน้าที่คุมขังนักโทษ หน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย และบังคับตามหมายสั่ง หน้าที่รับอายัดทำชันสูตรและตราสิน อำนาจหน้าที่ในการได้สวนขึ้นต้น ค้นบ้านเรือน ให้ประกันตัวผู้ต้องหา เปรียบเทียบความแพงไม่เกิน 200 บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอนั้น กิติ หรือจำเลยอยู่ในอำเภอนั้นกิติ

ง. หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน ภายในเขตอำเภอ เป็นผู้ประกาศพิภด การหวงห้ามและอนุญาตในภาษีอากร

ภาษีอากรที่กรรมการอำเภอเก็บ กรรมการอำเภอต้องรักษาและนำส่งจนถึงพระคลัง เวลาเกิด เหตุอัคคีภัยต้องออกตรวจตราพร้อมกับรายงานเสนอขอผ่อนผันการเก็บภาษีอากรให้ผู้ว่า ราชการเมืองทราบ

หน้าที่สำคัญของกรรมการอำเภอ ซึ่งได้บัญญัติพิเศษเพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติฉบับแรกซึ่ง ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงความเป็นอยู่ของพลเมืองให้ดีขึ้น อาจแยกออกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การป้องกันโรคภัย เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอที่จะต้องระวังมิให้มีโรคแพร่หลายเข้า ไปในเมือง หากเกิดขึ้นจริงก็ต้องรับหากำจัดเสียให้หมดสิ้นไปโดยเร็วในการป้องกันโรค กรรมการอำเภอต้องตรวจตรากำจัดสิ่งโสโครก ตักเตือนประชาชนอย่าให้ละเลยในการให้ความ ร่วมมือกับทางราชการ กรรมการอำเภอต้องเป็นธุระอุดหนุน ให้แพทย์ประจำตำบลดูแล รักษาพยาบาล เช่น การปลูกฝีและจำหน่ายยาหลวงให้ราษฎรพอแก่ป้องกัน หากมีโรคภัยเกิดขึ้นจน เกินกำลังต้องรีบรายงานผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อขอคำสั่งอุดหนุนต่อไป

ข. การบำรุงการทำนาค้าขายป่าไม้และทางไปมาติดต่อกัน ซึ่งกรรมการอำเภอต้องตรวจให้รู้ ว่าที่ทำมาหากินและเลี้ยงชีพของราษฎรในอำเภอนั้นมีอยู่อย่างไร ทำเลการทำนาทำสวนหรือจับ สัตว์น้ำอยู่ที่ไหนอาศัยสายน้ำทางใด และจัดทำเป็นบัญชีไว้ที่ว่าราชการอำเภอ

ถ้าเห็นว่าควรจะทำเรื่องเพื่อประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดจากธรรมชาติ กรมการอำเภอต้องปรึกษาหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและเรียกเกณฑ์ราษฎรให้ทำกรณนั้นให้สำเร็จทันฤดูกาล สิ่งที่ต้องทำบูรณซ่อมรวมทั้งห้วยคลองและลำน้ำอีกทั้งการคมนาคมทางบก ทั้งนี้ให้ถือว่าประโยชน์ของชนส่วนมากสำคัญกว่าคนส่วนน้อย

กรมการอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่รักษาป่าไม้ พันธุ์สัตว์น้ำ ที่สาธารณประโยชน์ ที่วัดหรือกุศลสถาน อย่าให้ผู้ใดเกลี้ยกั้นเอาไปเป็นอาณาประโยชน์เฉพาะตัว และเป็นผู้ป้องกันการแก่งแย่งที่ทำมาหากินของราษฎร

ค. การบำรุงการศึกษา กรมการอำเภอมีหน้าที่ร่วมมือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ อาทิ พระภิกษุสงฆ์ช่วยกันแนะนำและจัดสถานที่เล่าเรียนให้พ่อแม่เด็กในตำบลนั้นตั้งเดือนให้บิดา มารดาเด็กส่งบุตรหลานเข้าเรียนและระงับมิให้การสั่งสอนเสื่อมทราม(อ้างอิง)

ง. หน้าที่เบ็ดเตล็ดของกรมการอำเภอ อันประกอบด้วยการประกาศข้อราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งได้รับมอบเป็นการจรหรือการเพิ่มเติมขึ้นตามกาลและสมัย หน้าที่ช่วยอำเภออื่นในการจับโจรผู้ร้าย ระงับเหตุร้าย และจัดการสิ่งใด ๆ ที่เห็นว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่ในอำเภอ โดยการเสนอความเห็นเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการเมืองแล้วมีอำนาจที่จะปฏิบัติได้ (จักรกฤษณ์ นริติผลคุณการ, 2556 :225-226)

นอกจากการปฏิรูปการจักระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดกิจการบริการสาธารณะในเขตท้องที่ต่าง ๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีโอกาสไปดูกิจการต่าง ๆ ในยุโรป ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราชา(โรแล็งยากแม็งส์)ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศไทยในขณะนั้นได้กราบทูลกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ชาวต่างประเทศมักคิดเทียบว่ากรุงเทพฯ สกปรกไม่มีถนนหนทางสมควรแก่ฐานะที่เป็นเมืองหลวง พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำพูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง และได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ออกใช้บังคับโดยกำหนดให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมดและให้สุขาภิบาลกรุงเทพมีหน้าที่ในการทำลายขยะมูลฝอยจัดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป ควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้างรวมทั้งยกย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชนในการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2440 แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยความคิดริเริ่มดังกล่าวได้เริ่มขึ้นตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเดินชมตลาดและทรงมีพระราชปรารภว่า ตลาดท่าลอมสกปรกมากเจ้าหน้าที่ของทางราชการและราษฎรชาวตลาดจึงได้ร่วมมือกันทำความสะอาดตลาดท่าลอม แล้วเชิญเสด็จเปิดถนนที่ทำการใหม่จึงทรงเล็งเห็นช่องทางที่จะจัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินการของท้องถิ่น ได้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟการรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น โดยในการทำการใด ๆ คณะกรรมการต้องได้รับอนุมัติจากเทศาภิบาลการออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็ต้องเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการเมืองจนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แล้วเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบติขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแก่วัดโรงร้านจัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาครลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นพร้อมพระราชทานเงินภาษีโรงร้านที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล สุขาภิบาลท่าลอมจึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเองกำหนดให้มีการนำภาษีที่เก็บได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้วไปใช้ในการดำเนินการของสุขาภิบาลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศาภิบาลที่จะคอยตรวจสอบบัญชีรายจ่ายรวมทั้งทักท้วงห้ามปรามการจ่ายเงินในทางที่ไม่สมควรของสุขาภิบาล

ในปี พ.ศ. 2451 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากพระองค์จึงมีพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่นๆ แต่โดยที่ทรงเห็นว่าท้องที่ที่จะจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ มีความแตกต่างกันซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลอย่างเดียวกันจึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น กำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือสุขาภิบาลที่จัดตั้งในท้องที่เป็นเมืองและมีความเจริญรองลงมา เรียกว่าสุขาภิบาลตำบลโดยให้จัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสองประเภทดังกล่าวขึ้นในท้องที่ที่ประชาชนมีความพร้อม ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาล กำนันและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด

และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตสุขาภิบาล ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่บำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่ และจัดการศึกษาขั้นต้นให้แก่ราษฎร

ในปี พ.ศ. 2461 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ได้มีพระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ทรงจัดตั้ง “คูสิทธานี” ขึ้นเพื่อเป็นการทดลอง โดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการในสำนักเป็นสมาชิกเรียกว่า “ทวยนาคร” มีการตราธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” โดยคณะนคราภิบาลนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองได้อำนาจหน้าที่ของนคราภิบาลคูสิทธานีเป็นอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร จัดการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดสิ่งสกปรกจัดการสาธารณสุขจัดการศึกษา สอนสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับสุขาภิบาลและเทศบาลในสมัยต่อมาในการจัดการกิจการของนคราภิบาลคูสิทธานีอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีในเขตนคราภิบาลซึ่งการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีจะต้องเรียกประชุมทวยนาครเพื่อทำความเข้าใจทุกครั้ง นอกจากนี้ นคราภิบาลยังมีรายได้จากการออกใบอนุญาตยานพาหนะร้านจำหน่ายสุรา และโรงละคร อีกทั้งยังมีรายได้จากการตั้งกิจการที่ทำกำไรเช่น ธนาคาร โรงรับจำนำ ตลาด เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจังตามรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศจึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหินซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้จากเงินจังกอบที่เก็บจากที่ดินและโรงเรือนในเขตชายทะเลตะวันตกตามพระราชบัญญัติจังกอบ พ.ศ. ๒๔๗๑ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ทำถนนจัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตกโดยมีกรรมการของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่าข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนักต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” มี นายอาร์.ดี. เกรกที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาการ

ดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
2. การตราข้อบัญญัติและการทำงานงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
3. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง
4. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๑ ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด
5. ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัดสาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คนซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยดังกล่าวมีผลให้ในปีพ.ศ. ๒๔๗๑ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธานแต่การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังไม่ทันแล้วเสร็จเป็นพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อนการดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 26)

4.2.2 (ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475)

หลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สิ่งทีคณะราษฎรต้องเผชิญหน้าหลังการยึดอำนาจได้แล้วคือ ทำอย่างไรจึงจะรักษาอำนาจไว้ได้ การมีรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงการจัดโครงสร้างทางการเมืองส่วนบน แต่โครงสร้างอำนาจทางการบริหารยังคงเป็นแบบเก่า และไม่มีรากฐานทางกฎหมายที่จะเชื่อมโยง โครงสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร กับโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร เดิมทีหลังการปฏิรูปการบริหารราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงจัดแบ่งราชการออกเป็นการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง (แบ่งภารกิจรัฐตามหน้าที่ออกเป็น 12 กระทรวง) ส่วนภูมิภาค (จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นดูแลหัวเมืองต่างๆ และวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) และส่วนท้องถิ่น (มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล)

จนกระทั่งในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2475 คณะราษฎร ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณา และจัดระเบียบราชการของกระทรวงทบวงการขึ้นชุดหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ได้จัดทำร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ มีหลักการสำคัญได้แก่ การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน โดยแบ่งออกเป็น มัชยภาค คือ การบริหารกลาง มัชยานุภาค คือการบริหารภาค และมัชยวิภาค คือการบริหารท้องถิ่น โดยจุดเน้น สำคัญอยู่ที่การกำหนดให้มีภาคเชื่อมโยงอำนาจที่ศูนย์กลางกับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและ อำเภอ ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นระบุไว้เพียงว่าการจัดตั้งระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติเทศบาล ที่ได้เริ่มร่างมาตั้งแต่ก่อน เปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล เมื่อพ.ศ.2476

พระราชบัญญัตินี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพระราชดำริเห็นด้วยทั้งฉบับ และไม่ทรงเห็นจำเป็นที่จะออกพระราชบัญญัตินี้ เพราะของเก่ายังใช้ได้อยู่ โดยเฉพาะทรงไม่เห็น ด้วยกับการมีภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีกรมการภาค เพราะทรงเห็นว่าหากจะใช้จังหวัดเป็น หน่วยการปกครองแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีกรมการภาค ทรงมองว่าถ้าต้องการตัดเงินก็ทำได้ด้วยวิธี รวมจังหวัด หรือตัดจำนวนเทศบาล ควรแต่เพียงเพิ่มเรื่องเทศบาลขึ้นเท่านั้น โดยออกเป็น พระราชบัญญัติ ส่วนผู้ว่าราชการภาคนั้นไม่จำเป็นต้องมี หากจะมีข้าหลวงตรวจการ ส่งไปตรวจ เป็นครั้งคราวก็พอแล้ว เพราะตามอำนาจหน้าที่นั้น ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่ครึ่งๆกลางๆ ไม่มี อำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังไม่เป็นไปตาม ความประสงค์ของคณะราษฎรในการที่จะพยายามนำเอากลไกของรัฐตามระบอบเดิมมาอยู่ภายใต้ การควบคุมของกลุ่มอำนาจใหม่ได้ ร่างพระราชบัญญัติที่ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงตัดส่วนที่ เกี่ยวกับภาคออกหมด มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน ได้แก่ มณฑล มี สมุหเทศาภิบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด ขึ้นต่อสมุหเทศาภิบาล เหมือนเดิม สำหรับเรื่องเทศบาลนั้นได้มีมาตรการระบุไว้โดยเฉพาะว่าท้องถิ่นใด สมควรจัดตั้งเทศบาล หรือยกขึ้นเป็นเทศบาล ก็ให้จัดตั้งขึ้นได้

แต่อย่างไรก็ตามความพยายามของคณะราษฎรที่ต้องการคือ เลิกมณฑลและเทศาภิบาล เนื่องจากเป็นองค์กรของระบบเก่า ก็ยังคงมีต่อไป จนกระทั่งมาประสบความสำเร็จในต้นเดือน ตุลาคม พ.ศ.2476 โดยมีการจัดตั้งกรมการขึ้นพิจารณาธรรมนูญราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ (ชัยอนันต์ สมุทวนิช,2554 : 59 - 63) โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นประธานกรมการ โดยสาระสำคัญของการพิจารณาคือ การนำเอาหลักการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่ เห็นด้วย กลับมาเป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯที่จัดทำขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิก มณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล และจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็นสามกลาง ส่วนภูมิภาค

และส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าไม่มีการกำหนดให้มีภาคและผู้ว่าราชการภาคก็ตาม แต่จัดให้มีกรมการจังหวัด ประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ร่วมเป็นกรรมการ ในระดับอำเภอก็มีกรมการอำเภอเช่นกัน ที่สำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ลักษณะ เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ละเอียดขึ้น ที่สำคัญคือ มีการแบ่งแยกราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (ซึ่งได้แก่เทศบาลต่างๆซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจบางชนิด) สำหรับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลนั้น ก็ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ตามเดิม

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำจังหวัด ประจำอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล

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

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

4. ยกเลิกมณฑล คงเหลือแต่จังหวัด อำเภอ ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

5. กำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้แก่รูปแบบ เทศบาลได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (พ.ศ.2476)

การปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปตามแนวคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะราษฎรให้เป็นผู้จัดระเบียบรัฐใหม่นี้ สะท้อนถึงความคิดที่ต้องการให้มีระเบียบการจัดความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่และในเชิงสัญลักษณ์นั้น การยกเลิกมณฑลและตำแหน่งเทศาภิบาลเท่ากับเป็นการตอกย้ำอำนาจอำนาจราชการ ซึ่งทั้งหมดเป็นข้าราชการที่เคยอยู่ในระบอบเดิมได้รับรู้ถึง กติกา ใหม่สำหรับการปฏิบัติตัวของข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงเรียกว่า “ธรรมนูญ” ที่ใช้เพื่อบริหารราชการฝ่ายพลเรือน

การกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลส่วนกลางสู่ไปยังองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยปรากฏรูปแบบชัดเจนครั้งแรกในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวได้นำมาสู่การปรับตัวในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆอย่างต่อเนื่องสำหรับทิศทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในยุคแรกของประเทศไทยปรากฏในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2516 ซึ่งมีกระแสการเคลื่อนไหวของทิศทางการกระจายอำนาจการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ช่วงใหญ่ๆ ได้แก่ (อลงกรณ์ อรรถแสง, 2548 : 91 - 211)

ช่วงแรกช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475 – 2494 เป็นช่วงของการเริ่มต้นจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในรูปแบบของ “เทศบาล” และความพยายามแก้ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลในระยะเริ่มต้นกล่าวคือช่วงเวลานับแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองทิศทางการกระจายอำนาจที่ปรากฏขึ้นเป็นไปในลักษณะของการพยายามขยายรากฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยการผลักดันของชนชั้นนำผ่านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยแก่พลเมืองการจัดตั้งองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” อาจกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือการขยายความรู้ความเข้าใจในกระบวนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแก่ประชาชนอย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้มากนักเพราะรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในทุกพื้นที่ตำบลทั่วประเทศได้อย่างที่ตั้งเป้าเอาไว้ในขณะเดียวกันบรรดาเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ต่างๆยังประสบกับปัญหาในการดำเนินการหลายเรื่องเช่นเรื่องงบประมาณปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารเมื่อเทียบกับคู่อำนาจกับฝ่ายสภาเทศบาลส่งผลให้การบริหารงานเทศบาลหลายแห่งต้องหยุดชะงักอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารเทศบาลบ่อยครั้งเป็นต้น

ช่วงที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2495 – 2501 เป็นช่วงที่การจัดโครงสร้างการปกครองระดับท้องถิ่นของไทยเคลื่อนมาสู่ทิศทางการพัฒนารูปแบบจากเดิมที่มีเพียงเทศบาลรูปแบบเดียวมาสู่การจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีโครงสร้างภายในหลากหลายทิศทางดังกล่าวเป็นผลจากปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกปัญหาเรื่องรายจ่ายของเทศบาลซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากในขณะที่รัฐบาลก็ประสบปัญหางบประมาณอันเนื่องจากภาวะสงครามปัจจัยที่สองสภาพปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานของเทศบาลอันเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจนไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้ซึ่งรัฐบาลมองว่าปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเพียงพอประการที่สามความพยายามนำตัวแบบ

ประสบการณ์การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศมาปรับประยุกต์เป็นแนวทางการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นของผู้นำในรัฐบาล

ผลจากปัจจัยดังกล่าวก่อให้เกิดแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นในประเทศไทยนั่นคือแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยบุคลากรของรัฐหรือข้าราชการเข้ามาบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ข้าราชการคนหนึ่งทำหน้าที่ทั้งภารกิจในราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกันอันนำไปสู่การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ข้าราชการเข้ามาบริหารงานรูปแบบต่างๆนับตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลใน พ.ศ. 2494 องค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2499 ทิศทางการเปลี่ยนแปลงในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเป็นผลให้รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองของไทยเคลื่อนตัวมาสู่การจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบและระดับซึ่งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารและความแตกต่างของชุมชนมากยิ่งขึ้น

ช่วงที่สามระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2516 เป็นช่วงที่ทิศทางการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บริบทของการปกครองโดยรัฐบาลทหารซึ่งส่งผลให้ข้าราชการทหารเข้ามาบริหารงานอย่างสูงในระบบการบริหารราชการโดยรวมผลกระทบที่สำคัญของการเข้ามามีอำนาจการบริหารประเทศโดยทหารที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในขณะนั้นคือคำสั่งคณะปฏิวัติเป็นผลให้มีการระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นชั่วคราวทั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลโดยรัฐบาลกำหนดให้แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนการเลือกตั้งโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีรวมถึงอำนาจในการสั่งให้เทศมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยผลก็คือในช่วงเวลาดังกล่าวการปกครองท้องถิ่นได้ตกอยู่ภายใต้บทบาทของข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเสียเป็นส่วนใหญ่

ส่วนการปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลทหารปรากฏในลักษณะของการพยายามผลักดันให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเสียใหม่แต่ผลที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นก็คือการออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสภาตำบลจากเดิมที่โครงสร้างแบ่งออกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมาเป็นรูปแบบคณะกรรมการไม่มีการแบ่งฝ่ายซึ่งสมาชิกคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่มได้แก่กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลกรรมการโดยการคัดเลือกได้แก่ครูประชาบาลในตำบลนั้น

หนึ่งคนซึ่งคัดเลือกโดยนายอำเภอและกรรมการ โดยการเลือกตั้งได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้คัดเลือกด้วยวิธีเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านดังนั้นภายหลัง พ.ศ. 2509 รูปแบบการปกครองในระดับตำบลจึงประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลสภาตำบลและคณะกรรมการสภาตำบลกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเหลือเพียงคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นส่งผลให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในช่วงเวลาหลังจากนั้นมีเพียง 3 รูปแบบคือเทศบาลสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากนี้ในปีเดียวกันยังมีการจัดตั้งให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งรูปแบบด้วย

กล่าวโดยสรุปทิศทางการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากมติของการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างการปกครองในระดับท้องถิ่นที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลาได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นผลให้เกิดการปกครองตนเองรูปแบบแรกในรูปแบบ “เทศบาลตำบล” “เทศบาลเมือง” และ “เทศบาลนคร” รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาที่มาจาก การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนจากอำเภอละ 1 คนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการในจังหวัดและประสานการติดต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะเพิ่มความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลผ่านการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาลเสียใหม่โดยลดอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของสภานั้นคือการตัดอำนาจการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีของสภาออกไปและกำหนดให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลควบคู่ไปด้วย

3) พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เป็นการพยายามแยกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาลและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดใหม่จากการให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการจังหวัดแทนรัฐบาลโดยไม่มีอำนาจในการตั้งกระทุ้งตามกรรมการจังหวัดมีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาเพียงอย่างเดียว

4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 เป็นการออกกฎหมายเพื่อพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารเทศบาลอีกครั้งมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งส่วนหนึ่งและสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยอีกส่วนหนึ่งการเปลี่ยนแปลงที่มาของคณะเทศมนตรีให้เป็นอำนาจ

ของข้าหลวงประจำจังหวัดโดยความเห็นของสภาเทศบาลเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลนอกสภาเทศบาลมาเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้

5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 และพระราชบัญญัติสภาจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 เป็นการปรับปรุงแก้ไขบัญญัติในกฎหมายเพื่อขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นในภาวะสงครามมิให้จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2487 – 2491 กระทั่งมีการเลือกตั้งท้องถิ่นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2493

6) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นความพยายามในการจัดรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นให้หลากหลายยิ่งขึ้นโดยสุขาภิบาลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ต่างจากเทศบาลซึ่งมีโครงสร้างแบบสภา-คณะผู้บริหารมาเป็นโครงสร้างแบบคณะกรรมการอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจการบริหารในเวลาเดียวกันสุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อาศัยการนำของข้าราชการประจำโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งกรรมการโดยแต่งตั้งและกรรมการ โดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่สุขาภิบาลจะตั้งขึ้นในพื้นที่ชุมชนหนาแน่นแต่ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะตั้งเป็นเทศบาล

7) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นความพยายามในการแก้ปัญหาการบริหารงานภายในเทศบาลโดยเพิ่มการควบคุมจากส่วนกลางให้มากขึ้นโดยบัญญัติให้แยกคณะเทศมนตรีออกจากสภาเทศบาลและยกเลิกการควบคุมตำแหน่งประธานสภาเทศบาลของนายกเทศมนตรีและกำหนดให้สภาเทศบาลมีสมาชิก 2 ประเภทคือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากกรแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย

8) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นความพยายามในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นอีกระดับหนึ่งส่งผลให้เกิดการปกครองในระดับท้องถิ่นครอบคลุมเต็มพื้นที่ประเทศไทยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีพื้นที่ดูแลนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีบทบาทต่างจากสภาจังหวัดเดิมที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาส่งผลให้จังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการที่มี 2 สถานะซ้อนกันคือการเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่บริหารราชการขึ้นตรงต่อส่วนกลางและจังหวัดในฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” เป็นองค์กรนิติบุคคลแยกจากการบริหารของส่วนกลางมีโครงสร้างการบริหารงานแบบสภา-ฝ่ายบริหารมีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกจากงบประมาณบริหารราชการทั่วไปแต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

9) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลขึ้นในรูปของ “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยเป็นผลให้มีการยกฐานะของ “สภาตำบล” ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นในทุกตำบลนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในทุกจังหวัดในช่วงก่อนหน้านี้นี้ให้มีฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งหมดโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลมีรายได้ของตนเองโครงสร้างประกอบด้วยสภาตำบลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกจากการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คนและคณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอเมื่อสภาตำบลอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการใดก็สามารถดำเนินการได้โดยอิสระตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้มีการยกเลิกคณะกรรมการตำบลที่มีอยู่เดิม

10) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 กำหนดให้ตำบลจัดระเบียบบริหารโดยมีสภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งมีกำนันเป็นประธานมีผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้านละ 1 คน

11) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองในจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครใหม่โดยรวมจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครเทศบาลนครหลวงและสุขาภิบาลต่างๆที่อยู่ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครเข้าเป็นองค์กรหน่วยเดียวกันเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” มีผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีและมีสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คนและสมาชิกจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในบางส่วนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารงานแบบสภา-นายกเทศมนตรีนั้นคือมีสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่ากรุงเทพมหานครและรองผู้ว่ากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

4.2.3 (ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2516)

การรื้อฟื้นสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ปรากฏว่า ได้มีความพยายามปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

ครั้งใหญ่ให้มีความสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยนโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้รับความสนใจเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้จากการตราและเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากได้แก่

1) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินกิจการโรงจำนำของเทศบาล

2) พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดอีกครั้งภายใน 30 วันและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายใน 90 วัน

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

4) การดำเนินนโยบายโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยให้ประชาชนในชนบทมีงานทำภายใต้ชื่อ “โครงการเงินผัน” ของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ปราโมชโดยอาศัยกลไกการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นช่องทางการจัดสรรงบประมาณพัฒนาลงสู่ชุมชน

5) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเสนอให้ข้าราชการสถานะทางประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานครแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานครแต่ถูกโต้แย้งจนตกไป

6) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนดให้เพิ่มอำนาจสภาจังหวัดเพิ่มบทบาทสภาจังหวัดในการตั้งกระทู้ถามและลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัด

7) นโยบายการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2518 เสนอให้มีการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งให้ข้าราชการถอนตัวจากการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มรายได้และความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีคณะกรรมการชุดเดียวเป็นต้น

8) ร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เสนอโดยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ปราโมช ในปี พ.ศ. 2519 กำหนดให้สภาภิบาลมีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

9) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... กำหนดให้คณะผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

10) ร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและแยกพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากพื้นที่เทศบาล

11) การมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2519 เพื่อส่งเสริมศึกษาพัฒนาและให้ความรู้และให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12) การแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” โดยกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2519 เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปกครองประเทศในทุกระดับ โดยเฉพาะการเสนอแนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นแก่คณะรัฐมนตรี

13) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ... เสนอให้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือแล้วตั้งเป็นเมืองพัทยาและให้นำรูปแบบผู้บริหารมืออาชีพ (City Manager) มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา โครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยานายกเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา เป็นฝ่ายบริหารงาน

14) การแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงสภาตำบลโดยกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2524 เสนอให้สภาตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล

15) ร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงมหาดไทยในการพยายามเสนอให้มีการปรับปรุงสภาตำบลในปี พ.ศ.2531 เสนอให้สภาตำบลเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคมิใช่ราชการ ส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารแบ่งเป็นสภาตำบลกับคณะกรรมการบริหารสภาตำบล

16) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ. 2531 เสนอให้การปกครองระดับตำบลมี 2 ประเภทคือสภาตำบลที่เป็นการปกครองท้องถิ่นและสภาตำบลที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

17) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคกิจสังคมกำหนดให้สภาตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานของสภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบลและปลัดตำบล โครงสร้างการบริหารสภาตำบลเป็นรูปแบบสภา-ผู้จัดการ

18) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคราษฎรกำหนดให้สภาตำบลมีจำนวนหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 3 หมู่บ้านมีสภาตำบลและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลและคณะกรรมการบริหารสภาตำบล

19) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคประชากรไทยเสนอให้สภาตำบลอาจยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในราชกฤษฎีกาสภาตำบลใดที่มีราษฎรและรายไม่รวมเงินอุดหนุนถึงเกณฑ์ที่กำหนดในราชกฤษฎีกาแล้วให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้มีการปกครองท้องถิ่นภายใน 2 ปีอย่างไรก็ตามในระหว่างที่สภากำลังพิจารณาร่างกฎหมายสภาตำบลดังกล่าวมาอยู่นั้น ได้เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจโยกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นผลให้ร่างกฎหมายสภาตำบลต่างๆตกไป

4.2.4 (ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2535)

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ระบบการเมืองไทยมีลักษณะเป็นการเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ดังในทัศนะของ Fred W. Riggs ที่มองว่าเมื่อพิจารณาถึงการเมืองไทยแล้วจะเห็นว่าระบบการเมืองไทยมีลักษณะปิดโดยกลุ่มพลังที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองได้แก่กลุ่มข้าราชการประจวบถึงกองทัพกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถเข้าสู่อำนาจได้โดยผ่านการรัฐประหาร การที่ระบบการเมืองถูกรอบงำโดยพลังจากระบบราชการทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสำคัญและถูกรอบงำโดยข้าราชการประจำส่งผลให้ราชการส่วนกลางและภูมิภาคจะเป็นกลไกหลักสำคัญที่รับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบแต่เพียงบริการสาธารณะขั้นมูลฐานเท่านั้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555 : 9)

หลังจากการเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆเป็นจำนวนมากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีการปรับตัวทั้งโครงสร้างและบทบาทในการทำงานเพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีความหลากหลายในเชิงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 การปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นที่รู้จักกว้างขวางมากขึ้นจนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นทาให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นที่ของประเทศไทยต่อมาแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ปรากฏชัดเจนขึ้น โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.2.5 (ช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลอย่างสำคัญต่อทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยโดยมีการเคลื่อนจุดเน้นมาสู่การจัดโครงสร้างและรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐทั้งระบบทั้งระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นกล่าวคือบทบัญญัติในมาตรา 285 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั่นคือการกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมี 2 ส่วนคือหนึ่งสภาท้องถิ่นและสองฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดย

สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกฝ่ายบริหารอาจมาได้จากการลงมติเลือกตั้งภายในสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นได้นำไปสู่การบัญญัติและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆดังจะได้กล่าวถึงต่อไปทิศทางการปรับตัวในเชิงโครงสร้างของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งปรากฏขึ้นและดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระแสผลักดันการกระจายอำนาจที่เป็นผลจากแรงผลักดันในทางการเมืองซึ่งปรากฏผ่านกระแสการปฏิรูปการเมืองในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ดังกล่าวมาแล้วอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการบัญญัติกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่ท้องถิ่นอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ผลก็คือกระแสการผลักดันการกระจายอำนาจที่ปรากฏในช่วงเวลานี้จึงมีลักษณะของการกระจายอำนาจที่ตั้งอยู่บนการกำหนดและจัดการโดยรัฐบาลในส่วนกลางภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับของกฎหมายเป็นสำคัญดังจะพิจารณาได้จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับต่างๆที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการปรับตัวของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้แก่

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงประกอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากบทบัญญัติดังกล่าวได้แก่กฎหมายสุขภาพและกฎหมายต่างๆที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้น

1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 – 290 รวม 11 มาตราแบ่งออกได้เป็น 7 เรื่องด้วยกันคือ

(1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายการบริหารการบริการงานบุคคลการเงินและการคลัง

(2) การได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นละผู้บริหารท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบขึ้นด้วย 2 องค์กรแยกออกจากกันคือสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้นอาจอยู่ในรูปของคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น” ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งจากการเลือกตั้งดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมี 2 ทางเลือกกล่าวคืออาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่น

หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้โดยมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้วาระ 4 ปี

กรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้นสภาท้องถิ่นอาจจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยตนเองหรือบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน 2 ลักษณะด้วยกันคือ

ประการแรกบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงว่ามีเรื่องใดบ้างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รวม 7 เรื่องเช่น การบำรุงรักษาศิลปประเพณี พิธีกรรม วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ประการที่สองบัญญัติถึงกลไกในการสร้างองค์กรขึ้นเพื่อให้้องค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่กำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลไกที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นนี้ได้แก่การกำหนดให้มีการตรากฎหมายและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญคือจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวทุกๆ 5 ปี ทั้งนี้การพิจารณาจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอำนาจหน้าที่และภาษีอากรเพิ่มขึ้นทุกๆ 5 ปี

(4) การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ทางใดบ้างแต่ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นผู้จัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทั้งนี้จะต้องมีการจัดสรรใหม่ทุกๆ 5 ปี

(5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐโดยกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ ทั้งนี้เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเงื่อนไขดังกล่าวมีด้วยกัน 4 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่งต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สองการกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ประการที่สามการกำกับนั้นจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

ประการที่สี่การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นแต่เดิมนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นเท่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบาทของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่งการเข้าถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยอาจเป็นการถอดถอนเพียงคนเดียวคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้

ประการที่สองการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แก่กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมีข้อสังเกตว่าเป็นสิทธิในการริเริ่มร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้นส่วนอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น

(7) ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้วางหลักการในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นใหม่โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเนื่องการบริหารงานบุคคลได้แก่การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งการโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อสุขาภิบาลซึ่งมีคณะกรรมการสุขาภิบาลเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

1.3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542เรียกย่อๆว่า “กฎหมายกระจายอำนาจ” เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความใน

มาตรา 284 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้จากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 มีเนื้อหาสำคัญ 4 เรื่องดังนี้

(1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันได้แก่การกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

(4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ในมาตรา 288 โดยจัดระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเสียใหม่ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคคลซึ่งทำงานในท้องถิ่นได้จริงทำให้มีคนที่มีความสามารถสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น

1.5) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 286 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ในรายละเอียดในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

1.6) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 287 เพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเพื่อยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่นดังนั้นกฎหมายใดที่ใช้บังคับกับส่วนราชการหน่วยงานของรัฐจึงต้องนำมาใช้บังคับกับองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้อมนี้ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
 - (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541
 - (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
 - (6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545
 - (7) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม)
 - (8) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 - (9) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
 - (10) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
 - (11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 3) ระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญ

นอกจากกฎหมายต่างๆแล้วกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวงรับผิดชอบกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น ได้ออกระเบียบและประกาศต่างๆเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม โดยมีระเบียบและประกาศที่สำคัญได้แก่

- (1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- (2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- (3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงินการเบิกจ่ายเงินการฝากเงินการเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- (4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

4.2.6 (ช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสองหมวดสำคัญคือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะพบว่าฉบับ พ.ศ. 2550 ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นดังนี้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555 : 19-22)

1) สร้างแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติในมาตรา 78 (2) ระบุว่า รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

2) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมาตรา 80 (4) ระบุว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3) เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 281 กำหนดว่ารัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดหาบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่และในมาตรา 282 วรรค 2 ที่กำหนดว่าในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติเองได้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชนเป็นหลัก

4) สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้

โดยบังคับให้กฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ 162 และกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิดการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ 163 โดยให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

5) ยกระดับการบริหารงานบุคคล

โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้นอกจากนั้นในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยัง

กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรม และจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล 165

6) สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการกำหนดให้นาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

7) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

เห็นได้จากกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นหลัก 167 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดอำนาจส่วนกลางยกระดับการบริหารงานบุคคลสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

จะเห็นว่ากระแสการกระจายอำนาจมีแนวโน้มที่ดีขึ้นและนำไปสู่การพัฒนามากกว่าการล่าหลังประชาชนเริ่มมีการรับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นผลสัมฤทธิ์ของการกระจายอำนาจคือการมุ่งให้ท้องถิ่นเข้มแข็งจัดการตนเองได้แต่ในทางปฏิบัติการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้นล้วนเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคแต่หากจะกลับไปใช้รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจก็ไม่อาจก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างทั่วถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงกระจายอยู่ทุกหย่อมหญ้าล้วนเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังนั้นไม่ว่าจะกระจายอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจ โดยรูปแบบย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวเองการนำไปใช้ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์และลดผลกระทบในทางลบให้มากที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับการวางระเบียบแบบแผนขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสมซึ่งมีปัจจัยหลายด้านที่ต้องพิจารณาไม่ว่าจะเป็นบริบททางสังคมลักษณะสภาพแวดล้อมของพื้นที่ความต้องการของประชาชนและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นต้น

4.3 สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 – 2557

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ว่าในห้วงเวลา ระหว่างปีพ.ศ.2457 – 2557 มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไปในทิศทางใด โดยผู้ศึกษาจะมุ่งศึกษาในมิติของบริบททางการเมือง สังคม และ บทบัญญัติในกฎหมาย

ซึ่งในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในช่วงแรกนี้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจะเด่นชัดในฐานะ “นายแขวง” ผู้เป็นผู้ช่วย “เจ้าเมือง” ซึ่งคอยเป็นหูเป็นตา และเป็นผู้นำสำคัญในการดูแลราษฎรในพื้นที่ มีหน้าที่รับนโยบายจากรัฐบาล มณฑล เมืองมา ปฏิบัติและแจ้งแก่ราษฎรในพื้นที่ ปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีอีก เช่น เป็นพนักงานคุมขังนักโทษ ใต้สวนคดีอาญา เบื้องต้น เป็นพนักงานชั้นสูตร (สถิตินิธิ ธรรมใจ, 2553 : 61) อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอได้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และจากการศึกษาจึงพบว่าปฏิรูประบบราชการใน สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2435) เป็นการมอบอำนาจในการปกครองราชการส่วนภูมิภาคกับนายอำเภอ ไว้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ กรมการอำเภอ มีหน้าที่ในการดูแลท้องที่ทั้งทางด้าน การทำสัญญากู้ยืม การค้าประกันการซื้อขาย การไต่ถามคดี ซึ่งระยะแรกของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาล ที่ 5 (พ.ศ.2435) รูปแบบของกระทรวงยังคงมีความหลากหลายน้อย กล่าวคือมีแค่ 12 กระทรวง ทำให้อำนาจในการดูแลและบริหารพื้นที่และหน่วยราชการของกรมการอำเภอมีอย่างกว้างขวาง สิ่งนี้เองเป็นการทำให้อำนาจของนายอำเภอ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการกรมการอำเภอมีมากตามไปด้วย กล่าวคือมีอำนาจหลากหลาย เป็นหัวหน้าส่วนราชการหลักในการปกครองท้องที่

ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในห้วงเวลานี้ได้มีการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้น กล่าวคือมีจัดระเบียบการบริหารราชการที่เด่นชัดมากขึ้น มีการแบ่งราชการบริหารออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในระดับอำเภอก็มี กรมการอำเภอเช่นกัน ที่สำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ลักษณะ เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ละเอียดขึ้น ที่สำคัญคือ มีการแบ่งแยกราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (ซึ่งได้แก่เทศบาลต่างๆซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจบางชนิด)

อย่างไรก็ตามการยกเลิกมณฑล คงเหลือแต่จังหวัด อำเภอ ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ทำให้การบังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคแคบลง คือ จากอำเภอ ไปจังหวัด กรม และกระทรวง ซึ่งอาจเป็น นัยยะในการเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้ปกครองมณฑล

ในขณะที่เดียวกันก็มีการกำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้แก่รูปแบบ เทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (พ.ศ.2476) ปรากฏในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2516 ซึ่งมีกระแสการเคลื่อนไหวของทิศทางการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อาจเพราะสภาพบริบททางสังคมที่เกิดมหาวิทยาลัยและสถานศึกษาขึ้นหลากหลายทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสถาบันการศึกษามีรูปแบบการสอนแนวคิดและการเมืองที่ทันสมัย เกิดชนชั้นเทคโนโลยี และปัญญาชนทำให้เกิดความรู้สึกรื้อฟื้นตัวและให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้น

อย่างไรก็ดีในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้ต่างชาติเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆเข้าสู่ชุมชน ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้โลกกว้างมากขึ้น เห็นความแตกต่างระหว่างสภาพความเป็นอยู่ของไทยและต่างชาติ (ลิขิต ธีรเวคิน.2550 : 164) ทำให้เริ่มตระหนักถึงการแสวงหาปัญหาและความรู้ มีการตื่นตัวต่อการศึกษามากขึ้น จนนำไปสู่เหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเกิดจากความพยายามของชนชั้นปัญญาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากขึ้น มีการเรียกร้องในการแสดงออกถึงความคิดเห็นอย่างเสรี ทำให้เห็นถึงความพยายามของประชาชนในการที่จะเข้ามาปกครองมีส่วนร่วมทางการเมือง มองว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องใกล้ตัว ซึ่งแตกต่างจากสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ประชาชนมองว่าการปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้นำ เจ้าขุนมูลนาย แต่อย่างไรก็ตามนายอำเภอก็ยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการปกครองภูมิภาค เนื่องจากเกิดค่านิยมในการที่จะเปลี่ยนชนชั้นโดยใช้การศึกษาในการยกฐานะ กล่าวคือเมื่อได้รับการศึกษาจะสามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่ชนชั้นปัญญาชน และมีโอกาสทางสังคมคือสามารถสอบเข้ารับราชการได้มากขึ้น ค่านิยมการเข้ารับราชการเพื่อกลับมาพัฒนาประเทศเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในยุคนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน.2550:183) ส่วนหนึ่งเกิดจากบริบททางสังคมโลก การคับเคี่ยวกันระหว่างชาติมหาอำนาจในสงครามเย็น (ค.ศ. 1947-1991) ทำให้เกิดความพยายามในการแสวงหาพันธมิตรมีการตั้งฐานการผลิตและการนำเทคโนโลยีไปสู่โลกที่สาม พร้อมทั้งการสร้างบุคลากรเพื่อรองรับการเติบโตในวงการอุตสาหกรรมทำให้เกิดการขยายโอกาสทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่มากขึ้น (สาเหตุสงครามเย็น.3 มีนาคม 2558 :www.thaigoodview.com/node/74294) ซึ่งเหตุนี้เองทำให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรได้มากขึ้น มุมมองต่อชนชั้นปกครอง เปลี่ยนไปกล่าวคือประชาชนธรรมดาสามารถก้าวหน้าและเติบโตไปเป็นชนชั้นปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งนี้เองเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้รูปแบบการสอบเข้ารับราชการได้รับความนิยมนมากขึ้น โดยเฉพาะกรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลสารทุกข์สุกดิบของประชาชนในพื้นที่ กรมการปกครองได้รับความนิยมนในฐานะหน่วยงานราชการที่เป็นนักปกครองเป็นผู้นำและเป็นหัวหน้าส่วนราชการอาจจะ

เพราะกระแส “เสรีนิยมประชาธิปไตย” เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่ในทางกลับกันความเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตยก็นำไปสู่การเกิดแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและไปสู่ชุมชนมากขึ้น

การเข้ามายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อย (รสช.) และการนำมาสู่เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ทำให้ประชาชนตระหนักและตื่นตัวในการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น จนนำไปสู่การเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.ประวัติรัฐธรรมนูญ 2540, เมษายน 2558: <http://www.oknation.net/blog/Kati1789/2007/08/15/>) และรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองที่พูดถึงการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจการปกครองท้องถิ่นเช่น

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เรียกย่อๆ ว่า “กฎหมายกระจายอำนาจ” เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในมาตรา 284 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ และรายได้จากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 มีเนื้อหาสำคัญ 4 เรื่อง ดังนี้

(1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

(4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ในมาตรา 288 โดยจัดระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเสียใหม่ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคคลซึ่งทำงานในท้องถิ่นได้จริง ทำให้มีคนที่มีความสามารถสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นตามบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญมาตรา 286 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ในรายละเอียดในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เองเป็นที่มาสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กลายเป็น เกิดผู้นำชุมชนรูปแบบใหม่ในรูปของ “ผู้นำท้องถิ่น” “นักการเมืองท้องถิ่น” ซึ่งเป็นตัวกลางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นผู้นำที่ประชาชนเลือกสรรมาเองและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย บทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้นำในการบังคับบัญชาบำรุงสุขเลย

เปลี่ยนไป เนื่องจากเกิด ผู้นำรูปแบบใหม่คือผู้นำท้องถิ่น (สุคนธ์อม ต้นเจริญ.ภาวะผู้นำท้องถิ่น, 2549: 4-8)

ตารางที่ 2 แสดงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามกฎหมายในปัจจุบัน

อำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
ตั้งสอบสวนข้อเท็จจริง	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
แนะนำตักเตือน	-	ม.71 ว.1	-
สั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ มาตรวจ	-	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
ยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารท้องถิ่น	ม.77 ว.2	ม.72	-
เพิกถอนมติสภาท้องถิ่นที่มีใช้ข้อบัญญัติ	ม.78	-	-
สั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นและให้พ้นจากตำแหน่ง	ม.79 (อำนาจ รมต.)	ม.73 และ ม.34-35 (อำนาจ รมต.)	ม.92

ตารางที่ 2 (ต่อ)

อำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ	ม.11 (4)	ม.19 (4) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดประชุมติดต่อกัน	-	ม.19 (5) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสีย	ม.11 (5) (อำนาจ รมต.)	ม.18 ทวิ และ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กรณีขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม	-	ม.48 ปัญจทศ ว.3	-
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีส่วนได้เสีย	-	ม.48 ปัญจทศ ว.3	-
อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น	ม.53	ม.62	ม.71
อนุมัติให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว	-	ม.64	-
อนุมัติสัมปทานท้องถิ่น	ม.49	-	-
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมโดยตรง	-	ม.75	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจการนอกเขต	-	ม.75 ทวิ (อำนาจ รมต.)	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท	-	ม.75 ตี (อำนาจ รมต.)	-
เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาท้องถิ่น กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุม	ม.24	ม.25 ว.2 และ ม.48 ทศ ว.4	ม.54 ว.2

ตารางที่ 2 (ต่อ)

อำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.26	ม.23	ม.52
แต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราว กรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น	ม.36	-	ม.64
การขอขี้มตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานอื่น ให้เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด	ม.43	-	ม.72
การพาณิชย์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.50	-	-
การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจัดจ้างและการสวัสดิการเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.76	ม.69	ม.88
อนุมัติให้มีการขยายเวลาการประชุมสภาท้องถิ่น	-	ม.24 ว.3	ม.53 ว.3 (อำนาจ นายอำเภอ)
อนุมัติให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นสมัยวิสามัญ	-	ม.26	ม.55 (อำนาจ นายอำเภอ)
การมอบอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้แก่หัวหน้าแผนก	-	ม.34 ว.3 (อำนาจ รมต.)	-
อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ	-	ม.40 และ ม.48 ทวารวิสติ (อำนาจ รมต.)	-
อนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนหรือจ่ายเงินเพื่อการลงทุน	-	ม.67 ทวิ	-

หมายเหตุ: ช่องใดที่ไม่ได้วงเล็บว่าเป็นอำนาจของใครให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด