

บทที่ 5

วิเคราะห์ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตั้งแต่ พ.ศ. 2457-2557 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
3. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

โดยผู้ศึกษามุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งผู้ศึกษาใช้การวิจัยศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาว่าอำนาจหน้าที่นายอำเภอ ระหว่างปี พ.ศ.2457 – 2557 มีทิศทางเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา จากผลการศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์และสรุปผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ที่มาของตำแหน่งนายอำเภอ

ตำแหน่งนายอำเภอมิที่มาจากกรปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2435 เดิม นายอำเภอเรียกว่านายแขวง ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอนั้น มีหน้าที่รับนโยบายจากรัฐบาล มณฑล เมือง มาปฏิบัติและแจ้งแก่ราษฎรในพื้นที่ ปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎร

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้กำหนดวิธีการสรรหานายอำเภอด้วยการที่ผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) เป็นผู้เลือกสรรและเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล (ผู้ปกครองมณฑล) เป็นผู้แต่งตั้ง ภายหลังเกิดพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ 2457 โดยกำหนดให้นายอำเภอจบจากโรงเรียนมหาดเล็ก บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่นายอำเภอไว้อย่างกว้างขวาง คือ ปกครองท้องที่ พัฒนา และรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการไกล่เกลี่ยคดี การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันโรคภัย การพัฒนาการคมนาคม การส่งเสริมอาชีพ และการศึกษา อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้ให้อำนาจนายอำเภอ ในการเป็นหัวหน้าการปกครองบังคับบัญชา

ข้าราชการทุกสังกัดในส่วนภูมิภาค และการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็น นายทะเบียนต่างๆ และรัฐธรรมนูญ 2540 ยังกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น

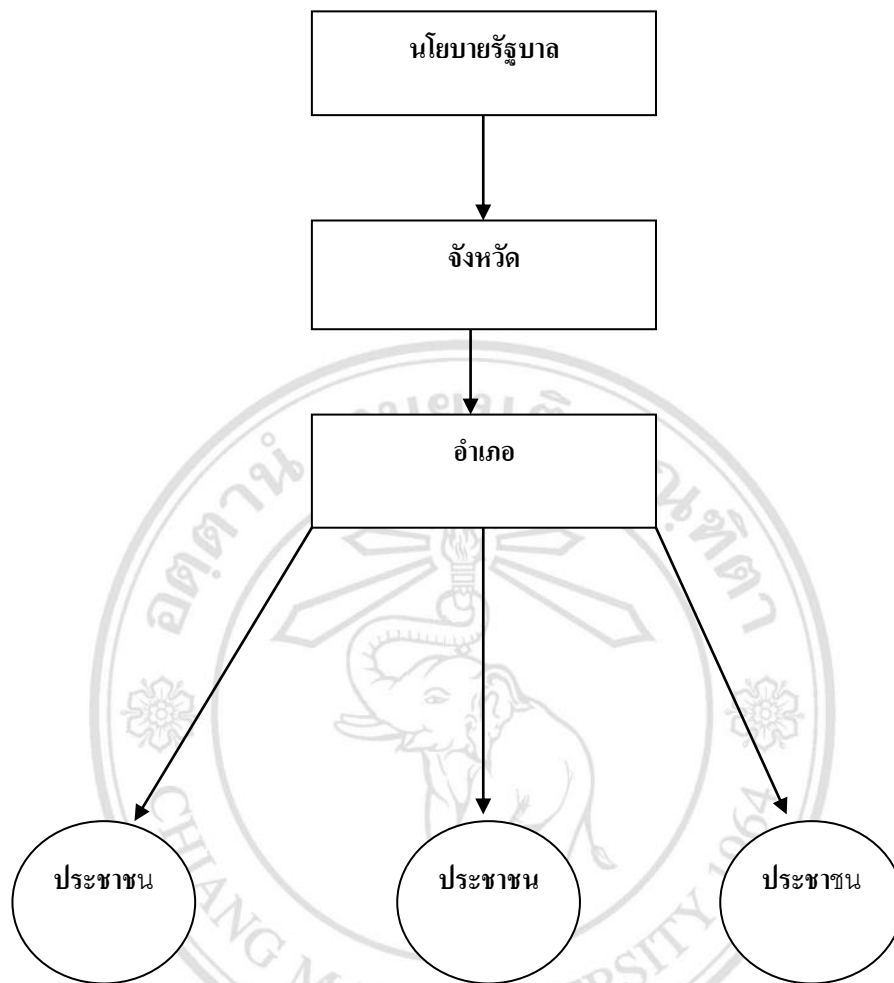
แต่ปัจจุบันการบรรจุและแต่งตั้งนายอำเภอ จะใช้วิธีการสอบคัดเลือกปลัดอำเภอ (หรือ เทียบเท่า) เพื่อเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนนายอำเภอ สังกัดวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จากนั้นจึงเรียกบรรจุแต่งตั้งตามลำดับผลการเรียนที่สอบได้

5.2 วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 – 2557

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ โดยวิเคราะห์เป็น 6 ช่วง ดังนี้

5.2.1 ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ในช่วงแรกนี้จะเป็นเสมือนการก่อกำเนิดตำแหน่งนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ โดยมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ 2440 และต่อมาแก้ไขเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ได้ให้อำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนส่วนกลางในการนำนโยบายของรัฐบาลไป ปฏิบัติ นายอำเภอในช่วงนี้จึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง เป็นผู้ดำเนินการปกครอง และดูแลสาร ทุกข์สุขดิบในท้องที่ เป็นผู้ดำเนินการปกครองอย่างแท้จริง แม้ว่าจะกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นการกำหนดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ตามทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ได้ว่า การที่กฎหมายได้ให้อำนาจให้นายอำเภอไว้อย่างกว้างขวางในการดูแลปกครองท้องที่ และเป็น หัวหน้าส่วนราชการในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค หน้าที่นี้นำไปสู่การสนับสนุนภาวะ ผู้นำของนายอำเภอ กล่าวได้ว่า นายอำเภอถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในอำเภอ ไม่ว่าจะ เป็นส่วนราชการใด แม้ว่าจะไม่สังกัดกรมการปกครองก็ตาม อันนำไปสู่จิตวิทยาทางสังคม ก่อให้เกิดความเกรงใจ ความเคารพ ความศรัทธา ในฐานะ ผู้นำ การปกครอง และเป็นคนรับ นโยบายมาปฏิบัติ ซึ่งมีอิทธิพลต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องที่ อีกทั้งการให้อำนาจ ในการไต่สวนคดีอาญาเบื้องต้น ทำให้นายอำเภอเป็นสัญลักษณ์ของความยุติธรรมและเป็นที่พึ่ง ให้กับประชาชนในท้องที่ ซึ่งสรุปวิเคราะห์เป็นแผนภูมิได้ดังนี้



จากแผนภูมิซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางอำนาจในการปกครองจะมีลักษณะจากบนสู่ล่าง (top to down) ภาพลักษณ์นายอำเภอเลยเป็นลักษณะของผู้ปกครองที่เข้ามาพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นผู้ที่มีอำนาจ มีนัยยะเป็นผู้ปกครองของประชาชน

5.2.2 (ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475)

ในช่วงเวลานี้สถานการณ์โลกมีความเปลี่ยนแปลงไปมาก อันเป็นผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ และภาวะสงครามเย็น ชาตินิยมอำนาจพยายามแสวงหาพันธมิตร มีการตั้งฐานการผลิตของชาติมหาอำนาจในไทย รัฐบาลพยายามส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และการพัฒนาประเทศให้เป็นรูปแบบทันสมัย เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งแผนดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย การขยายการศึกษาออกไปยังเมืองต่างๆ มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507) ซึ่งนำไปสู่ยุคแสงสว่างแห่งปัญญา เกิดชนชั้นปัญญาชน ในช่วงนี้เยาวชนได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเสรีประชาธิปไตยจาก

ชาติตะวันตก ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากผลของสงครามเย็น ยุคนี้มีกระแสเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและมีความสนใจการเมืองมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการสอบเข้ารับราชการก็ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากมีค่านิยมที่ว่าการศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงชนชั้นทางสังคมได้ ส่วนหนึ่งการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่ขยายตัว ประชาชนได้รับการศึกษามากยิ่งขึ้น เกิดชนชั้นกลางหรือเทคโนแครตขึ้นในสังคมไทย

ภาพลักษณ์ที่มีต่อนายอำเภอเปลี่ยนไปจากมุมมองผู้ปกครอง กลายเป็นมุมมองชนชั้นปัญญาชนที่สามารถจัดการปัญหา บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรได้ บุคคลที่สามารถเข้าเป็นนายอำเภอได้นอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถยังมีบุคลิกของความเป็นผู้นำ ยุคนี้นายอำเภอได้รับการเคารพในขณะเดียวกันสถานะทางสังคมนายอำเภอก็เด่นชัดขึ้น ในฐานะที่เป็นประธานในงานพิธี เนื่องจากชนชั้นกลางเจ้าของธุรกิจพยายามเข้ามาสร้างฐานทางสังคมโดยอิงกับข้าราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2555 : 120) ขณะเดียวกันก็เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เกิดเขตปกครองพิเศษพญาขึ้นในปีพ.ศ. 2521

5.2.3 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2516

หลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีเสรีประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น นำไปสู่การเกิดเขตปกครองพิเศษพญาขึ้นในปีพ.ศ. 2521 ประชาชนตื่นตัวกับการเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่ภายหลังเหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้ระแวงคิดเสรีประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงไป เป็นกระแสการตื่นกลัวคอมมิวนิสต์ ยุคนี้ภาพลักษณ์นายอำเภอจะอยู่ในฐานะผู้นำ ภาพลักษณ์นายอำเภอยังคงได้รับความเคารพ ประกอบกับการปฏิบัติทำให้ระบอบราชการเข้มแข็ง นายอำเภอคือผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่ และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระบอบราชการเข้มแข็งมากเรียกว่าแทบจะเป็น อมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ภาพลักษณ์นายอำเภอจึงถือเป็นภาพลักษณ์ที่ดี มีอำนาจในด้านจิตใจ

ซึ่งสามารถวิเคราะห์ตามทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคม (Social Psychology) ได้ว่า เมื่อบริบททางสังคมให้ความสำคัญกับตำแหน่งหน้าที่ ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้น ย่อมมีอิทธิพลในด้าน “สัญลักษณ์” กล่าวคือเป็นผู้ปกครองที่คอยดูแลราษฎรในท้องที่ ให้มีความสงบเรียบร้อย

5.2.4 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2535

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยุคนี้ชนชั้นกลางมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เกิดนักธุรกิจรายใหม่ในตลาดธุรกิจ มุมมองทางด้านชนชั้นทางสังคมเปลี่ยนไป เป็นชนชั้นกลางมีอำนาจและสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ง่ายกว่าทุกชนชั้น มุมมองต่อการ

รับราชการเปลี่ยนไป ความนิยมไปสู่ยุคการเกิดผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการรายย่อยมากขึ้น และนำไปสู่การเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นมีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ทาให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นที่ของประเทศ ไทย ชนชั้นกลางสะท้อนภาพของความกินคืออยู่ที่ ในขณะที่มุมมองการยกย่องข้าราชการลดน้อยลง เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีรายได้ประจำ แต่ขณะเดียวกันบทบาทหน้าที่ในตัวบทกฎหมายไม่ได้น้อยลง แต่ที่ดูเหมือนจะโดนสันคลอนคือบทบาทในแง่ของสัญลักษณ์ทางสังคม กระแสทุนนิยมทำให้ ภาพลักษณ์นายอำเภอจะลดบทบาทลงวิเคราะห์ตามทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคมได้ว่า ขอบเขต การศึกษาด้านจิตวิทยาสังคม ได้ว่า ความเชื่อ (belief) ที่ทัศนคติ (attitude) ค่านิยม (value) มีผลต่อ ภาพลักษณ์ (image) และมุมมอง

5.2.5 ช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลอย่างสำคัญต่อทิศทางการจัดรูปแบบการ ปกครองท้องถิ่นของไทยโดยมีการเคลื่อนจุดเน้นมาสู่การจัด โครงสร้างและรูปแบบความสัมพันธ์ ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐทั้งระบบทั้งระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้แก่ราษฎร โดยทั่ว และที่สำคัญซึ่งถือเป็น ความแปลกใหม่จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งโครงสร้างใหม่ทำให้ออบจ.มีความเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจาย อำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง มีการออก พ.ร.บ.ยกเลิกสุขาภิบาล 2495 และออก พ.ร.บ. ยกฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และที่สำคัญก็คือการกำหนด โครงสร้างสมาชิกสภา อบต.ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ตลอดจนกำหนด พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ให้เทศบาลเมืองและ เทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง นอกจากนี้ก็ได้มีการออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา 2542 โดยให้สมาชิกสภาและนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากกระแสของการเข้าถึงการปกครองของประชาชนที่ มีต่อรัฐธรรมนูญและการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของการ เป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยอันเกิดขึ้นมาจากกระบวนการทางประชาธิปไตย ได้แก่ การ เลือกตั้ง เพราะนั่นแสดงให้เห็นแล้วว่าประชาชนกำลังตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหากมองในแง่มุมมองในเรื่องของโครงสร้างอำนาจหน้าที่แล้ว ในช่วงนี้ก็

ปรากฏความชัดเจนที่พยายามโอนงานที่อยู่ในมือของราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ผ่านผู้นำที่ถูกเลือกมาโดยกระบวนการลงประชามติ ซึ่งช่วงนี้ได้ทำให้อำนาจหน้าที่และบทบาทของนายอำเภอ ถูกลดทอนลงไปเนื่องมาจากการที่ท้องถิ่นได้รับโอนงานบางอย่างที่เป็นงานบริการแก่ สาธารณะ ซึ่งมีโรงงานความมั่นคงต่างๆและเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่สุดท้ายแม้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในช่วงนี้จะถูกทดแทนด้วยบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น ผ่านนโยบายการเข้าหา และเข้าถึงประชาชน ที่แอบแฝงด้วยผลประโยชน์คือคะแนนเสียง แต่นายอำเภอก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการทางสังคมตามงาน และประเพณีต่างๆ และเป็นผู้ดำเนินงานราชพิธีและรัฐพิธีเนื่องจากเป็นข้าราชการในพระเจ้าแผ่นดิน ความเป็นผู้นำภาพลักษณ์ และทัศนคติต่างๆที่สังคมและราษฎรมองยังคงขึ้นอยู่กับความเคารพ ให้เกียรติ เกรงใจอยู่เสมอ

5.2.5 ช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

หลังเหตุการณ์ทางการเมือง พ.ศ.2549 แม้จะถูกแซ่แข็งด้วยระบอบเผด็จการอยู่ระยะเวลาหนึ่งแต่ก็ไม่ได้กระทบกระเทือนต่อการกระจายอำนาจเท่าใดนักเมื่อมีประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ขึ้นมีทิศทางที่จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจและลดทอนการรวมศูนย์อำนาจ อาทิกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิดการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐโดยให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ดังนั้นหากวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอก็มิได้แตกต่างไปจากช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญมากสักเท่าใดนัก นายอำเภอและนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากทางเลือกตั้ง ยังคงอยู่บนพื้นที่ของตนเองผ่าน โครงสร้างทางกฎหมายซึ่งยังให้อำนาจกันอยู่ในโครงสร้าง ส่วนในทางผู้นำและสังคม ผ่านทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคมและผู้นำแล้ว นายอำเภอก็ยังมีบทบาทในทางสังคม แม้ว่าในบางพื้นที่อาจจะไม่ปรากฏความเด่นชัดเท่ากับนักการเมืองท้องถิ่น

แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมือง พ.ศ.2557 และมีประกาศของ คสช. ในเรื่องที่มาของ สมาชิกสภาท้องถิ่นก็เกิดปรากฏการณ์ที่ส่งผลในทางโครงสร้างอีกครั้งว่าจะเกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้กับส่วนกลางอีกครั้งหนึ่งหรือไม่ เพราะนั่นหมายความว่า นายอำเภอ อันเป็นข้าราชการประจำในส่วนภาคและแขนงของราชการส่วนกลางอาจจะกลับมามีบทบาทในเชิงโครงสร้างอีกครั้งก็เป็นได้

5.3 วิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2457 – 2557

ในส่วนนี้จะเป็นส่วนการวิเคราะห์ในประเด็นที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตั้งแต่ พ.ศ.2457 – 2557

ในช่วงแรกก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 นั้นถือเป็นช่วงกำเนิด นายอำเภอและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ อันเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ นำ สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2435 ซึ่งทรงเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากรูปแบบจตุสดมภ์มาเป็นการปกครองรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตก โดยสาระสำคัญโครงสร้างของการปฏิรูปนั้นปรากฏทั้งในส่วนกลาง ซึ่งจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง ในส่วนภูมิภาค จัดตั้ง มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ และในส่วนท้องถิ่น ก็ปรากฏ การจัดตั้งสุขาภิบาล ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งในช่วงแรกนี้บทบาทและอำนาจของส่วนกลางจะมีค่อนข้างมาก และกว้างขวางมาก ครอบคลุมไปทั่ว ส่วนในภูมิภาค ซึ่งจัดตั้งเป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนั้น ผู้ปกครองก็ล้วนแต่ได้รับมอบอำนาจหรือมอบจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นแขนงที่สำคัญของการปกครองในส่วนภูมิภาคนั่นเอง ส่วน สุขาภิบาล ที่ทรงตั้งขึ้นก็มีได้หมายความว่า มีลักษณะเป็นไปโดยหลักของการกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในช่วงแรกก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น อำนาจหน้าที่และบทบาทของนายอำเภอได้แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยอำนาจที่ได้มีการตราไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ที่ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคือ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ดำริขึ้น คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2440 และแก้ไข พ.ศ.2457 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ทำให้นายอำเภอ มีบทบาทที่มีความชัดเจน สร้างความเป็นผู้นำในการปกครอง และกลไกในการขับเคลื่อนบำบัดทุกข์ และบำรุงสุข ให้แก่ราษฎรในทุกท้องที่ ดังนั้นหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของในอำเภอในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นี้ทำให้นายอำเภออยู่ในฐานะของผู้นำในสังคมท้องที่ และถูกมองว่าเป็นผู้ปกครองที่มีส่วนสำคัญที่สุดที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่ายกว่า ประกอบกับมีสายบังคับบัญชาป่านำนั้น ผู้ปกครองในตำบลและผู้ใหญ่บ้าน ผู้ปกครองในหมู่บ้าน คอยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

แต่เมื่อครั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ.2475 โดยกลุ่มคณะราษฎรนั้น คณะราษฎรได้วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 โดยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำ และส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล มีการยกเลิกมณฑล ให้คงเหลือเพียง จังหวัดและอำเภอ ในส่วนภูมิภาค และปรับโอนอำนาจหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ แทนที่จะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวงประจำจังหวัด) และนายอำเภอตั้งเช่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันจะทำให้สังเกตเห็นได้ว่า ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้นคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่นด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เช่น ประเทศตะวันตก จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล 3 แบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ด้วยการยกฐานะสุขาภิบาล เป็นลำดับแรก ประกอบกับอีกด้านหนึ่งก็มีความพยายามลดบทบาทอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้อยู่ในรูปของคณะมิใช่มีอำนาจเต็มเฉกเช่นเดิม โครงสร้างการบริหารราชการได้ดำเนินมาจนครั้งถึงสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งได้แนวคิดและเห็นบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงดังกล่าวคือ สงครามโลกครั้งที่ 1 จึงได้นำการปกครองแบบ สุขาภิบาล กลับมาใช้อีกครั้ง โดยเฉพาะเขตนอกเมือง และยกฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นเทศบาลมากขึ้น โดยสุขาภิบาลใหม่นี้ให้ หากเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอก็ได้จัดตั้งได้เลย โดยมีคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาล ดำเนินการ ทั้งนี้กำหนดให้นายอำเภอในท้องถิ่นนั้นเป็นประธาน และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล นอกจากนี้ในปี 2498 ยังมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดำเนินการการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยรัฐบาลยังคงแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ปลัดจังหวัด เป็นปลัด อบจ.และหลังจากกำเนิด อบจ. ในปี 2499 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ รายจ่ายของตนเองและสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ แต่สุดท้ายคนบริหารก็เป็นคนของรัฐได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต. แต่ในช่วงท้ายก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญในปี 2516 นั้น ซึ่งดูห้วงเวลาก่อนหน้านั้น โดยสมัยจอมพล สฤษดิ์ ท้องถิ่นถูกทำให้ลดบทบาทลงไปโดยปริยาย เนื่องจาก จอมพลสฤษดิ์ ใช้นโยบายการปกครองแบบเผด็จการ แต่เมื่อถึงสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งดูแล้วยกถ่ายที่จะนำท้องถิ่นกลับมาอีกครั้งแต่สุดท้ายก็ยังคงให้อำนาจแก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคอยู่ดี โดยยุบ อบต.และตั้งคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

แพทย์ประจำตำบล ซึ่งดูแล้วสภาพดังกล่าวก็คือการบริหารงานในส่วนภูมิภาค นั่นเอง ซึ่งวิเคราะห์ดูแล้วในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ด้วยทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของนายอำเภอ ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างกว้างขวาง แต่ขณะเดียวกันก็มีความพยายามของผู้นำรัฐในการที่จะผลักดันการกระจายอำนาจด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ผ่านการตรากฎหมายและแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง และยังคงถูกควบคุมดูแลและบริหารโดยข้าราชการประจำ ซึ่งโดยหลักก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั่นเอง แต่อย่างน้อยก็เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามที่จะดึงอำนาจออกจากส่วนกลางและภูมิภาคให้เกิดขึ้น ซึ่งหากมองช่วงดังกล่าวผ่านกระบวนการทางจิตวิทยาทางสังคม และในเรื่องของการเป็นผู้นำ แล้วในส่วนของการบริหารราชการยังคงปรากฏบทบาทของนายอำเภอ ในการเป็นผู้นำและความคาดหวังต่อการบริหารงานในท้องที่อยู่ที่ดี แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นก็ตาม

สภาพการณ์หลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 หลังจอมพลถนอม กิตติขจร ลงจากตำแหน่ง เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีเสรีประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นนำไปสู่การเกิดเขตปกครองพิเศษพหุภาคีขึ้น ในปีพ.ศ. 2521 ประชาชนตื่นตัวกับการเมืองอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดก็เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2528 แต่ภายหลังเหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้ประเพณีคิดเสรีประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงไป เป็นกระแสการตื่นกลัวคอมมิวนิสต์ ยุคนี้ภาพลักษณ์นายอำเภอจะอยู่ในฐานะผู้นำ ภาพลักษณ์นายอำเภอยังคงได้รับความเคารพ ประกอบกับการปฏิบัติทำให้ระบอบราชการเข้มแข็ง นายอำเภอคือผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่ และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระบอบราชการเข้มแข็งมากเรียกได้ว่าแทบจะเป็น “อามาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ภาพลักษณ์นายอำเภอจึงถือเป็นภาพลักษณ์ที่ดี มีอำนาจในด้านจิตใจ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ตามทฤษฎีจิตวิทยาทางสังคม (Social Psychology) ได้ว่า เมื่อบริบททางสังคมให้ความสำคัญกับตำแหน่งหน้าที่ ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้น ย่อมมีอิทธิพลในด้าน “สัญลักษณ์” กล่าวคือเป็นผู้ปกครองที่คอยดูแลราษฎรในท้องที่ ให้มีความสงบเรียบร้อย

เหตุการณ์ทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้นได้เกิดกระแสการหาเสียงของพรรคการเมือง 5 พรรค เสนอนโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และมีพรรคการเมือง 4 พรรค ที่เสนอนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สังคมไทยได้เกิดการตื่นตัวในนโยบายการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นแลดูจะไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวจึงลดกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ให้ผู้ว่าฯ

ดำรงตำแหน่งนายก อบจ.แต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอ เป็นผู้ว่าฯ ตลอดจนเป็นนายอำเภอ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2537 แต่ท้ายสุดสภาตำบลก็ไม่อาจหนีพ้นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกกำหนดให้เป็นกรรมการและเป็นผู้แต่งตั้งเลขาสภาตำบล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าช่วงหลังเหตุการณ์ทางการเมืองในปี 2535 นั้น แม้จะมีกระแสของการตื่นตัวและชัดเจนการกระจายอำนาจผ่านการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำโดยเฉพาะผู้ว่าฯและสุดท้ายก็ไม่อาจสู้เล่ห์กลของผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางได้ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางส่วนภูมิภาค โคนนายอำเภอ ก็ยังคงเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการอยู่ดี นอกจากนี้ยังคงภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือให้แก่สังคมให้ปรากฏเห็นอยู่เสมอ แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่เรียกเช่นนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้แก่ราษฎรโดยทั่ว และที่สำคัญซึ่งถือเป็นความเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งโครงสร้างใหม่ทำให้ อบจ.มีความเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง มีการออก พ.ร.บ.ยกเลิกสุขาภิบาล 2495 และออก พ.ร.บ. ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และที่สำคัญก็คือการกำหนด โครงสร้าง สมาชิกสภา อบต.ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ตลอดจนกำหนด พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นอกจากนี้ก็ได้มีการออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 โดยให้สมาชิกสภาและนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากทั้งหมดทั้งหมดที่ได้กล่าว ไปอันเป็นที่มาของบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ถูกลดทอนลงจากการเป็นผู้บริหารจัดการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหลือเพียงการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น นั่นหมายความว่าหลักการกระจายอำนาจ ได้ถูกทำให้เกิดเป็นรูปธรรมแล้ว ในสังคมไทยซึ่งตลอดระยะเวลาหลายสิบปี ในแต่ละห้วงแม้จะมีความพยายามอยู่หลายครั้งหลายหน แต่สุดท้ายก็มีเพียงแค่รูปแบบเพียงเท่านั้น แต่สุดท้ายก็อยู่ภายใต้เงามืดของระบบรวมศูนย์อำนาจผ่านอำนาจของข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคอยู่ดี แต่การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มิได้เป็นเอกเช่นเดิม แต่การกระจายอำนาจดำเนินและการเติบโตผ่านกระแสการตื่นตัวในการดูแลตนเอง ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการเลือกตั้งโดยตรงมิใช่การแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจเดิม อันได้แก่ ผู้ว่าฯ นายอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกแล้ว

นอกจากนี้โครงสร้างที่สำคัญนอกเหนือไปจากที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ปรากฏการณ์อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เดิมแต่ก่อนเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ก็ได้รับโอนมาเป็นการกิจและอำนาจหน้าที่ อาทิ เช่น การสาธารณสุข การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดเก็บภาษีป้าย อากร ต่างๆ ตลอดจน โครงสร้างพื้นฐานต่างๆเช่น ถนนหนทาง ก็ล้วนโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งเดิมอาจจะยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ แต่เมื่อมีอิสระที่มากขึ้นก็สามารถดำเนินการได้อย่าง รวดเร็ว และเข้าถึงประชาชนได้เร็วยิ่งขึ้น จึงอาจอธิบายและวิเคราะห์ได้ว่า โครงสร้างหน้าที่ ระหว่างราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น แม้จะยังคงเดิมแต่สิ่งที่ไม่เหมือนเดิมก็คือ ความชัดเจนในอิสระที่จะบริหารจัดการตนเอง หารายได้เอง ผ่านบริบทการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมของประชาชน เหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมๆไปกับการเติบโตของนักรการเมืองท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้น การเข้าหา และการเข้าถึงประชาชนของนักรการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นไปในทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมใกล้ชิดกว่าราชการประจำ เช่น ผู้ว่าฯและนายอำเภอ เจกเช่นก่อนหน้านี้ เนื่องจากการกระทำเหล่านั้นก็ไม่แตกต่างไปจากการหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการดำรงตำแหน่งของนักรการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยตรงไม่มีราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นแต่ก่อน จึงทำให้ตั้งแต่บัดนั้นบทบาทของนักรการเมืองท้องถิ่นผ่านเงินทุนเดิมหรือจากองค์กรของตนเองมีความโดดเด่นมากกว่า ข้าราชการประจำ เช่น นายอำเภอ หรือผู้ว่าฯ ประชาชนสามารถจำหรือรู้จัก นักรการเมืองท้องถิ่น ได้ดียิ่งกว่านายอำเภอหรือผู้ว่า ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากการประชาสัมพันธ์การทำงานของตนเองหรือนโยบายตนเองพร้อมรูปตนเองประชาสัมพันธ์ในพื้นที่อยู่เสมอ เดินไปไหนมาไหนก็มีแต่คนรู้จักซึ่งผิดแผกไปจากราชการประจำซึ่งหากไม่ใช่เป็นข้าราชการด้วยกัน หากผู้ว่าฯหรือนายอำเภอเดินผ่านไปผ่านมาในพื้นที่สาธารณะก็หาคนจะจำได้ซักกี่คน แต่อย่างไรก็ตามแต่ แม้ว่าด้วยโครงสร้างทางกฎหมายจะกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจะถูกทำให้ลดน้อยถอยลงไปเมื่อเกิดการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในแง่ของสังคม ผ่านการมองเชิงจิตวิทยาทางสังคมและผู้นำ ความเชื่อ (believe) ที่ศรัทธา (attitude) ค่านิยม (value) มีผลต่อภาพลักษณ์ (image) ของนายอำเภอนั้นก็ยังคงปรากฏอยู่อย่างเคารพยำเกรงไม่เสื่อมคลาย ดังจะเห็นได้จากการที่นายอำเภอ มักจะได้รับเชิญให้เป็นประธานหรือเป็นเกียรติในงานหรือประเพณีสำคัญๆอยู่เสมอ หรือแม้แต่งานรัฐพิธี หรือราชพิธีก็จะเป็นผู้นำในการดำเนินงานอยู่เสมอ เหล่านี้เป็นสิ่งที่อยู่กับนายอำเภอ จวบจนทุกวันนี้ไม่มีการบัญญัติหรือตราไว้ในกฎหมายใด แต่เป็นเพราะการถูกทำให้เป็นผู้นำของสังคมและสัญลักษณ์ข้าราชการแทนองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนรัฐบาลมาแต่ครั้งโบราณนั้น ได้ฝังแน่นอยู่ในทุกถ้วนทั่วทุกที่ที่เมืององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือนักรการเมืองท้องถิ่นจะเข้มแข็งและมีบทบาทมากเพียงใดหรือกฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่ที่

กระทบต่อนายอำเภอมากเพียงใดก็ไม่สามารถที่จะทำลายความเข้มแข็งของราษฎรหรือแม้แต่ข้าราชการด้วยกันเองต่อนายอำเภอได้ ดังเช่น ปราบปรามการสนับสนุนให้มีการแก้ไขยุบเลิกตำแหน่งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลเมืองหรือนครหรือการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งต่างๆก็ยังไม่อาจสามารถทำได้ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากกระทำเหล่านั้นถือเป็นการตัดเครื่องมือในการควบคุมดูแลท้องถิ่นจากส่วนกลางและภูมิภาค ไปโดยปริยายนั่นเอง และถึงแม้ว่าจะมีกระแสจากนโยบายรัฐบาลในสมัยชวน หลีกภัยและการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่สุดท้ายก็ตกลงโดยที่ยังมีกระแสดังกล่าวเกิดขึ้นในยุคหลังอยู่เป็นเนื่องๆ

หลังเหตุการณ์ทางการเมือง 2549 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 :ซึ่งก็ได้มีการวางหลักการกระจายอำนาจอยู่เฉกเช่นเดิม แต่มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดอำนาจส่วนกลาง ขระดับการบริหารงานบุคคลสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้กฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิดการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐโดยให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

จะเห็นได้ว่ากระแสการกระจายอำนาจมีแนวโน้มที่ดีขึ้นและนำไปสู่การพัฒนา ดังนั้นหากมองในมุมมองโครงสร้างก็ยังคงเป็น โครงสร้างเดิม เพียงแต่ปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงในบางแง่เท่านั้น นายอำเภอและนักการเมืองท้องถิ่นจึงยังคงมีช่องว่างในการทำงานซึ่งกันและกันตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ ส่วนทางสังคมก็ยังคงปรากฏเฉกเช่นเดิมไม่ต่างจากยุคสมัยรัฐธรรมนูญ 2540

แต่อย่างไรก็ตามแต่ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีประกาศฉบับที่ 85/2557 และ 86/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 เกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นทดแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่หมดวาระลง โดยกำหนดให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาขึ้นก็ได้มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวรวมทั้งได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า นี่อาจเป็นสัญญาณที่สะท้อนว่าจะมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่

ส่วนกลางอีกครั้ง หรือ คสช. ได้ประเมินสถานการณ์และความไม่พร้อมของท้องถิ่นที่จะให้มีการเลือกตั้ง จึงต้องเปลี่ยนไปใช้วิธีการสรรหาหรือแต่งตั้งภายใต้อำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคแทน ทั้งนี้ ซึ่งในประกาศดังกล่าวได้ระบุว่าสถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยเรียบร้อย จึงต้องมีการออกประกาศฉบับนี้ขึ้น อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงประกาศชั่วคราว ซึ่งได้ระบุว่าให้แจ้งการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง จึงยังไม่มี ความชัดเจนว่าคนที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น จะต้องอยู่ในวาระนานเท่าใด อีกทั้งยังน่าเป็นห่วงว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ แต่หาก คสช. ไม่มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจ ก็เป็นไปได้ว่าอาจเกิดกระแสต่อต้านขึ้นอย่างเงียบๆ ทั้งในแวดวงท้องถิ่นและนักวิชาการ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ด้วย จึงมีข้อสังเกตว่าการที่ คสช. ออกประกาศเช่นนี้ เพราะต้องการที่จะหยุดยั้งระบบการเมืองท้องถิ่นชั่วคราวเพื่อให้เกิดความราบรื่นในการเดินหน้าปฏิรูป หรือว่า คสช. มีแนวทางที่จะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางกันแน่

บทสรุปในท้ายที่สุดแล้ว จากช่วงระยะเวลา 100 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ซึ่งวิเคราะห์โดยแบ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่สำคัญทั้งหมด 6 ช่วงนั้น ในช่วงที่แรกนั้นถือเป็นต้นกำเนิดของนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจึงมีอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นยุคสมัยของการรวมศูนย์อำนาจ โดยอาศัยข้าราชการประจำเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพื่อแบ่งเบาภาระที่มากเกินไปของราชการในส่วนกลาง ในช่วงที่สองนั้นเป็นยุคสมัยประชาธิปไตยเริ่มแรก ซึ่งดูไปแล้ว คณะราษฎรแม้จะมีความพยายามที่จะลดบทบาทของอำนาจเก่าด้วยความพยายามส่งเสริมการกระจายอำนาจ ด้วยการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สุดท้ายแล้วก็ยังคงต้องอาศัยอำนาจและบารมีของข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำหนดตลอดจนผู้ใหญ่นับเป็นแกนในการบริหารราชการภายใต้ประชาธิปไตยใหม่ให้กับตนเองอยู่ดี แม้ว่าจะมีความพยายามในสร้างความชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของเทศบาล ในช่วงที่สามเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองด้วยกระแสการต่อต้านอำนาจรัฐ เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีเสรีประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น อันนำไปสู่การเกิดเขตปกครองพิเศษพัทยาขึ้นในปีพ.ศ. 2521 ประชาชนตื่นตัวกับการเมืองอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดก็เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก ในปีพ.ศ. 2528 อำนาจหน้าที่นายอำเภอจึงเริ่มถูกลดทอนอย่างชัดเจนมากขึ้น ช่วงที่สี่จึงเป็นรอยต่อของกระแสการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระแสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หลังการลุกฮือต่อต้านอำนาจรัฐ แต่สุดท้ายกระแสก็หายไปด้วยกลยุทธ์ของผู้มีอำนาจรัฐ ช่วงที่ห้าเป็นช่วงแสงสว่างแห่งการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การเข้าถึงของประชาชนประกอบกับการ

รองรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการเลือกตั้งโดยตรง นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกลดทอนอำนาจหน้าที่ลงไปอย่างแท้จริงในช่วงนี้ และถูกแทนที่ด้วยความโดดเด่นของผู้บริหารท้องถิ่นในทั้งเชิงผู้นำและอำนาจหน้าที่ และช่วงสุดท้ายเป็นช่วงที่ดูเหมือนกระแสการกระจายอำนาจจะยังคงเสถียรและมีพัฒนาการขึ้นเรื่อยอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอจึงค่อยๆหายไปแต่สุดท้ายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในปี 2549 และ 2557 ก็ซบเซาราชการประจำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอขึ้นอีกครั้ง แต่ถึงอย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นยุคการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจสิ่งที่น่าจับตามองก็คือการวางจุดยืนที่เหมาะสมของราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved