

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา

ในการจัดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งกำหนดโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น จังหวัด และอำเภอ โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าผู้บริหารราชการของจังหวัด ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน

นอกจากนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 53 ซึ่งเป็นส่วนที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ในฐานะของหัวหน้าผู้บริหารราชการในส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากที่จะต้องบริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการต่าง ๆ แล้ว (ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารราชการตามการมอบหมายและสั่งการของบุคคลหรือ หน่วยงานต่าง ๆ อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจการต่าง ๆ นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่ของควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ในส่วนขององค์การและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในจังหวัดก็เช่นกัน (กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำกับการปฏิบัติงานที่ของพนักงานองค์การ รัฐวิสาหกิจโดยวิธีต่าง ๆ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่อย่างกว้างขวางครอบคลุมงานในคานต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนภูมิภาคอื่น เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่อยู่ภายในจังหวัด) *

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือของจังหวัด

ในรัฐนระราชการส่วนภูมิภาคแม้เพียงในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ยอมทำให้ทราบ
ว่าโดย เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด เป็นศูนย์กลาง
กลางของการบริหารงานในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บริหาร
และรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารงานของจังหวัด

(ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการและแก้ไขข้อขัดข้อง ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดโดยอาศัยส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางส่งมาปฏิบัติ
หน้าที่ในจังหวัดนั้น ๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาตามที่ได้รับมอบหมาย
จากราชการส่วนกลาง เจ้าสังกัดของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้รับ
ผิดชอบตามสายงาน เป็นชั้นต้น ส่วนราชการประจำจังหวัดตั้งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ
จังหวัดนี้มีความสำคัญต่อการบริหารงานของจังหวัดมาก เพราะ เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่บางส่วน โดยเฉพาะในด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายใน
พื้นที่ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ส่วนราชการประจำจังหวัดต่าง ๆ อยู่ในบังคับบัญชาของผู้
ว่าราชการจังหวัด ทั้งในส่วนของการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพื่อให้เป็น
ไปตามหลักการบริหารที่ย่อม เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างสูงต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน
ของผู้ว่าราชการจังหวัด)

(แต่โดยข้อเท็จจริงและทางปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ ปรากฏว่าการบริหารงานของจังหวัดใน
ฐานะราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้บริหารนั้น หากใดมีความราบรื่นดัง
เช่นที่ปรากฏในคัมภีร์กฎหมายไม่ บิดาต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของจังหวัดนั้น
มีอยู่มากมายหลายลักษณะ และในส่วนที่สำคัญนั้น เห็นจะเป็นปัญหาเรื่อง เอกภาพในการบังคับ
บัญชา หรือ เอกภาพในการบริหารงานของจังหวัด)

เพราะ เหตุงานนอกเหนือจากส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม
ส่วนกลางส่งมาประจำ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยให้ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของผู้
ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังปรากฏว่ามีส่วนราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นของ

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของส่วนกลางที่มาตั้งหรือปฏิบัติงานอยู่ในเขตจังหวัดมากมาย โดยไม่ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดหน่วยต่าง ๆ ในลักษณะนี้ยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางทั้งถือว่าเป็นส่วนงานของราชการส่วนกลางโดยตรง ทั้งนี้โดยปฏิบัติงานตามคำสั่ง นโยบาย ใบบาย โครงการ งบประมาณของส่วนกลาง ส่วนราชการต่าง ๆ นี้ส่วนใหญ่มีความเกี่ยวพันไม่มากนักน้อยต่อความเป็นอยู่ของประชาชน¹ และบิดาภายในจังหวัดซึ่งโดยหน้าที่เป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จากการที่ส่วนราชการต่าง ๆ นี้ไม่ขึ้นในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีความจำเป็นในส่วนที่จังหวัดจะองค์การประสานงานใด จึงมักเกิดปัญหาขึ้น เพราะมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของจังหวัด การขอความร่วมมือประสานงานจึงเป็นไปได้ในลักษณะไม่เป็นทางการ แล้วแต่ความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนตัว แม้กระนั้นก็ยังประสบกับข้อขัดข้องนานาประการ อาทิเช่นในการขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ มักจะไปขอร้องความลาซา เพราะต้องขออนุมัติไปยังส่วนกลาง ทั้งกว่าที่ส่วนกลางจะอนุมัติบางครั้งก็สายเกินกว่าจะแก้ไขบิดาได้ หรือเกิดจากบิดาที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่อาจให้ความร่วมมือได้เพราะเหตุว่าส่วนราชการนั้น ๆ ปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ได้รับกำหนดไว้โดยส่วนกลางเรียบร้อยแล้ว การปฏิบัติตามคำสั่งของจังหวัดซึ่งนอกเหนือแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้จึงไม่อาจกระทำได้)

ซึ่งในการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของจังหวัด แม้ว่าจะได้ไปปฏิบัติงานภายในเขตจังหวัด ทั้งปฏิบัติงานในลักษณะซึ่งมีส่วนกับความ เป็นอยู่ของประชาชนภายในจังหวัดนั้น ๆ หากจะพิจารณาแล้วจะพบว่ามีความไม่ถูกต้องอยู่ใน 2 ประการ

ในประการแรก ในแง่ของกฎหมายตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 แม้จะอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางโดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อใด แต่ก็ได้ให้ เป็นไปเพียง เฉพาะ เพื่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการ เท่านั้นมิได้มีกฎหมายข้อใดให้อำนาจ

¹ ประมวล รุจนเสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหประชาชาติ, 2512), หน้า 77.

กระทรวง ทบวง กรม ในการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคโดยให้ทำหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการทุกอย่างใด ทั้งนี้โดยเจตนาให้จังหวัดได้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานส่วนภูมิภาค และเป็นไปตามหลัก เอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง

ในประการที่สอง ก(รที่มีส่วนราชการต่าง ๆ ไปตั้งหรือปฏิบัติงานภายในเขตจังหวัดโดยไม่ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบราชการส่วนภูมิกษณนั้น เป็นการผิดหลักการทางการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับ เอกภาพในการบังคับบัญชาของผูวราชการจังหวัด ทั้งนี้เพราะผูวราชการจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายได้รับมอบหน้าที่ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดภายในเขตจังหวัด โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้บริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขในคานแก่ประชาชนในจังหวัด ซึ่งในการนี้ผูวราชการจังหวัดย่อมต้องมีอำนาจในการบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด และปฏิบัติงานซึ่ง เกี่ยวพันกับความ เป็นอยู่ของประชาชนภายในจังหวัดตามสมควร)

จากสภาพที่มีส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติงาน เกี่ยวพันกับความ เป็นอยู่ของประชาชนโดยไม่ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของผูวราชการจังหวัด ซึ่งตามกฎหมาย เป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารงานของจังหวัดนั้น นับไคว่า เป็นสภาพการณ์ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด ทั้งนี้เพราะผู้บริหารคือผูวราชการจังหวัดหาไควมี เอกภาพในการบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด และจังหวัดก็หาไควเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานในภูมิภาคอย่างแท้จริงไม่ ซึ่งแน่นอนยอมไม่ เป็นผลดีต่อจุดประสงค์และหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งไว้

ความสำคัญในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารราชการของไทยนั้น นับไคว่ามีการกล่าวถึงโดยตลอดทั้งยัง เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลใน เกือบทุกสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) นายกรัฐมนตรี พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ก็ไควมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาฯ แต่เปลี่ยนชื่อ เป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดมาตรการในการปรับปรุงและส่งเสริมระบบ

บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการเมืองและการบริหารของรัฐบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ในการนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อมุ่งวิจัยในปัญหาแต่ละประเด็น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ให้ความสนใจจึงได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น" ขึ้นเพื่อพิจารณาปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น และศึกษา เสนอแนะในเรื่องการมอบอำนาจ การกระจายอำนาจ การมอบหมายงาน และจัดสรรทรัพยากรแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเด็นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ให้ความสนใจในการศึกษา เพื่อ "สร้าง เอกภาพในการบังคับบัญชาในผู้ว่าราชการจังหวัด และจัดหมวดหมู่งานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานในระดับจังหวัด และ อำเภอ"

แต่ถึงแม้ว่าในหลักการแล้วจะมีความพยายามในระดับสูงต่อการพิจารณา ปรับปรุง โครงสร้างและระบบบริหารราชการ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคก็ตามที่ แต่จากการขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานของรัฐบาลชุดต่าง ๆ การปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ก็ยังมิได้รับการแก้ไขให้ลุกลงไปเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามไม่แน่นโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาการปฏิรูประบบราชการจะปรากฏเท่านั้น มีความเห็นและทัศนะมากมายต่อปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ปรากฏทัศนะที่เด่นชัด 2 ฝ่าย อันได้แก่ฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสายงานของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารงานส่วน

บทสัมภาษณ์ ดร. อมร รัชศาสตร์, วารสารข้าราชการ 25 (กรกฎาคม 2523):

ภูมิภาค หรือต่อฐานะตำแหน่งของข้าราชการจังหวัด กับอีกฝ่ายหนึ่งอันใดแก่ ทัศนคติและความเห็นของ นักวิชาการผลการวิจัยในระดับต่าง ๆ ที่ศึกษา และค้นคว้าในเรื่องระบบบริหารราชการ

ก. ทัศนคติของฝ่ายปฏิบัติ

ในทัศนคติแรกส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันโดย เฉพาะใน (ปัญหาการขาด เอกภาพในการบังคับบัญชาของข้าราชการจังหวัด โดย เจาะจงถึงประเด็นของการที่ส่วนราชการของส่วนกลางไปปฏิบัติงาน หรือโครงการในจังหวัดโดยไม่ขึ้นในบังคับบัญชาของจังหวัด หรือข้าราชการจังหวัด ซึ่งก่อให้เกิดความยากลำบากในการบริหารงานของจังหวัด) ทั้งนี้ เพราะ

... หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่มีความสำคัญแก่การพัฒนาของ จังหวัดทั้งสิ้น เมื่อข้าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานประเภทนี้ จึงมักประสบข้อขัดข้องนานับประการ . . . ทำให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปควยติไคยยาก เพราะขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาของข้าราชการจังหวัด ดังกล่าว . . . !

ในความเห็นของ นายวิญญู อังคตวรภักษ์ อธิบดีปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ว่า

... ข้าราชการจังหวัดมีอำนาจมาก เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาสูงสุดของ จังหวัดนั้น เป็นเรื่องที่ถูกกันคามุกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นจริง ๆ แต่ทว่าการจะวินิจฉัย เรื่องการมีอำนาจมากน้อยจะต้องพิจารณาทั้งทางคานุนิติบัญญัติและทางพฤตินัย คือทั้งในแง่กฎหมาย และทางปฏิบัติประกอบกันไป . . . เช่น ความหวงแหนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นมีหน่วยใคบางที่ขึ้นกับข้าราชการจังหวัดและหน่วยใคบางที่ขึ้นต่อกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลาง . . . เมื่อพิจารณาตามขอเท็จจริงดังกล่าวแล้วจะพบว่า ข้าราชการจังหวัดในทางปฏิบัติคือพระประธานใครระกราบไหวบูชา ใครจะมองดูเฉย ๆ ใครจะทำอย่างไรก็ได้ . . . สำหรับหน่วยงานบางหน่วย เช่น นิคมสร้างตนเอง แขวงการทาง การประปาส่วนภูมิภาค , เรือนจากกลาง สุสานกิ่งงานสถิติจังหวัด หน่วยงานกรมชลประทาน ที่ทำธุรกรรมสาธารณะ คานปมาไม่ตั้ง เป็นงานที่ไปทำในจังหวัดในภูมิภาค แต่ก็ไม่ยอมให้เจาขานคือข้าราชการจังหวัด เขาปกครองดูแลเพราะ

1 ภาณุวิชช์ วิภาตะภักดิ์ และเจนวิทย์ สิทติกำรง, ตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารในส่วนภูมิภาค, "วารสาร เทศาภิบาล (7พฤษภาคม 2517) 452.

หน่วยงานเหล่านี้ขึ้นกับส่วนกลางพอประชาชนมีเรื่องเดือดร้อนก็ร้อง เอากับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการก็ทำอะไรไม่ได้กว่าจะแก้ปัญหาก็เดือดร้อนไปบ้างที่กลับบ้านปลายจนมีกาบ เกิดชวนไปกรุงเทพฯ เสียแล้ว เมื่ออุปการณ์ออกมาเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใ้คนมีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดอย่างแท้จริง สิ่งที่มีอยู่ก็คือความรับผิดชอบซึ่งชดกับหลักที่ว่า มีความรับผิดชอบอยู่ที่ไหน ต้องมีอำนาจที่นั่น . . .

ในความเห็นของ นายประมวล รุจนเสรี ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ความว่า

. . . อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ว่าเป็นผู้มีอำนาจมากสามารถที่จะบังคับกาลอะไรก็ได้ภายในจังหวัด อย่างที่เรียกว่ามีคนตายที่ปลายเป็นนั่น ถ้า เป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชละก็ใช่ แต่ปัจจุบัน เป็นสมัยประชาธิปไตยจะ เรียกใหม่ว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งคนชี้โหนเป็นคนชี้ให้ตาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ดูแลการกินก็อยู่ที่ของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ปัจจุบันมีโรคแทรกซ้อนมาก คือในจังหวัดหนึ่งมีความรับผิดชอบมากในหลายพื้นที่ของจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเลย เป็นคนว่าพื้นที่ที่เป็นนิคมสร้างตนเองหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เขาไปทำงานโดยไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด, เช่น แขนงการทางการประมงส่วนภูมิภาค เว้นจากกลาง หรือป่าไม้ เขต ทำให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกว้างขวางจริง แต่ในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้ามที่เป็น เช่นนี้เพราะหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นกับกระทรวง ทบวง กรมของคนที่ในส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางก็พยายามสั่งการไปยังคนของตนซึ่งบางครั้งก็ไม่คิดว่าจะชดกับที่ทางจังหวัดวางแผน วางนโยบายไว้ และถ้าชดก็แก้ไขไม่ได้ . . .²

และในความเห็นของ นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์ และร.อ. ศรีรัตน์ หนีรัมย์ คอปัญหาในระบบบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของไทย ในส่วนของการขาดเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วิญญู อังคนารักษ์, "การปรับปรุงอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด, วารสาร เทศาภิบาล 70 (กันยายน 2518) 1188.

² ประมวล รุจนเสรี, "ผู้ว่าราชการจังหวัดกับประชาชน", วารสารข้าราชการ 24 (พฤศจิกายน 2522) 61.

. . . หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่มีความสำคัญแก่การพัฒนาทั้งสิ้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานประเภทนี้ จึงมักประสบข้อขัดข้องของนานับประการ ทำให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปควยคติโดยยาก เพราะการขาดเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว . . .¹

ข. ทัศนะของฝ่ายนักวิชาการและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของนักวิชาการทางด้านการปกครองรวมถึงการวิจัยระดับสูง ใ้มีความเห็นต่อบัณฑิตดังกล่าว เช่นกันอาทิ

. . . ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทางราชการมีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการปกครองส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด . . . การจักระเบียบส่วนราชการของจังหวัด เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์เสียใหม่ โดยควนที่สุดโดยยึดหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาให้ชนตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและยึดถือความมุ่งหมายของแต่ละกระทรวง ทั้งขึ้น เป็นหน่วยงานไม่จำกัดว่าเป็นงานของกรมใดฝ่ายพลเรือน . . .²

ในความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ที่ว่า

. . . การกระจายหน่วยงานไปตั้งในต่างจังหวัด นอกจากจะเป็นหน่วยที่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อันเป็นการแบ่งอำนาจบริหารตามหลักที่ถูกต้องแล้ว ปรากฏว่ามีหน่วยงานแบบต่าง ๆ เช่นมีกองของบางกรมไปตั้งอยู่ในต่างจังหวัด . . . มีเขตต่าง ๆ . . . มีหน่วยงานของกรมต่าง ๆ ไปตั้งอยู่ในต่างจังหวัดทั้ง เคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่ . . . หน่วยงานประเภทนี้ควรจะให้เขาอยู่ในระชนราชการส่วนภูมิภาค สังกัดจังหวัดและอำเภอ เสีย เช่น อยางไรก็ดีกรมต่าง ๆ รัสเซียจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะมอบแขนขาของตนในส่วนภูมิภาคให้แก่จังหวัดอำเภอ จึงมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารฯ แต่อยากมีลูกน้องของตนโดยตรงทั้ง อัตราก็มีมากกว่า เรื่องนี้จึงกลายเป็น เรื่องกิ่งอำนาจระหวงกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงอื่น ๆ (แม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ และร.อ. ศรีวิรัตน์ หนีรักษ์, "ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของไทย", วารสารเทศาภิบาล 67 (มกราคม 2515) 39.

² ชูบ กาตุจนประกร, "ผู้ว่าราชการจังหวัดกับสำนักงานจังหวัด", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 4 (เมษายน 2507) 696.

ในระหว่างกรมบางกรมในกระทรวงมหาดไทยเอง) มากกว่าจะพบว่า เป็นการแบ่งหรือ การกระจายอำนาจกันแน่ แต่ขอที่ทำนายไว้ก็คือ ถ้าปล่อยให้แต่ละกรมตั้ง เขตหน่วยในส่วน ภูมิภาคโดยใจ เราจะมีราชการมากขึ้น ราชการจะประสานกันน้อยลง และผลสุดท้ายราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะหายไป . . .¹

อนึ่ง ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ ได้เคยให้ความเห็นไว้ในการวิจัย การบริหารงานพัฒนาการ เกษตรระดับภูมิภาคมุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เกษตรในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วน of หน่วยงานส่วนกลางคานการ เกษตร ที่อยู่นอกบังคับบัญชาของมวราชาราชการจังหวัด ทั้งยังได้กล่าวถึงสภาพปัญหาอัน เกิดจากการที่มีหน่วยงาน เหล่านี้ เพิ่มขึ้น เรื่อย ๆ ดังนี้

. . . หน่วยงานที่มีหน้าที่ในคานการ เกษตรนั้นมีคมีอยู่เพียงหน่วย เกียวแต่มี เป็นจำนวน มาก และมีขอบ เขตของงานและสายการบังคับบัญชาแตกต่างกัน . . .² สำหรับหน่วยงานที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหน่วย เหนือในส่วนกลาง มาตั้งสำนักงานปฏิบัติงาน อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด เป็นการถาวร หรือ เพียงชั่วคราว ขณะนี้มีเป็นจำนวนไม่น้อย หลาย สังกัดและหลายระดับในแวง จังหวัด หน่วยงานประเภทนี้มีจำนวนหรือมีบทบาทในการพัฒนาการ เกษตรในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานคานการ เกษตรที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาค เสียอีก หน่วยงาน เหนืออยู่นอกสายการบังคับบัญชาของมวราชาราชการจังหวัดรับงานมาปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของส่วนกลาง โดยตรงมีความรับผิดชอบและของรายงานผลงานผลการปฏิบัติ โดยตรงกับส่วนกลางทั้งสิ้น . . .³ และที่สำคัญที่สุด มวราชาราชการจังหวัดในหลาย ๆ จังหวัดก็ไม่ทราบเสียควยเข้าใจว่าในจังหวัดของตนนั้นมีหน่วยงานขึ้นตรงต่อส่วนกลางอะไรบาง ที่มาตั้งอยู่ในท้องที่ของตน เพราะการเคลื่อนไหวในการจัดหน่วยงานมียุคตลอด เวลา . . .⁴ กล่าวโดยสรุปแล้วจะ เห็นว่าการที่จะนึกกำลังของส่วนราชการบรรดาที่มีอยู่มากใน เขตพื้น-

*¹อมร รักษาสิทธิ์, "ความเข้าใจไขว่เขว เกี่ยวกับกาการกระจายอำนาจ," วารสาร พับบริหารศาสตร์ 11 (มกราคม 2514) 144.

²จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ, "การบริหารงานพัฒนาการ เกษตรในระดับภูมิภาค" (รายงานการวิจัยสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2523), หน้า 10.

³เรื่อง เกียวกัน, หน้า 18.

⁴เรื่อง เกียวกัน, หน้า 29.

ที่ของจังหวัดให้เขาคอยกันกระทำให้ไต่คืบยาก เพราะคนกำเนิดของการจัดหน่วยงานยอม
มิไต่ถือเอาจังหวัดเป็นจุดรวม . . .¹

และที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ ในค่านของการวิจัยระดับสูงของคณะอนุกรรมการสาขาวิชา-
ประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ ไต่ถลาถึงปัญหาการมอบอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง
กับราชการส่วนภูมิภาค และปัญหาการปฏิบัติงานของจังหวัดอื่น เกิดจากสาเหตุดังกล่าว

. . . ๑. ในทางปฏิบัติ (ปรากฏว่าการมอบอำนาจส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคยังไม่เหมาะสม
เพราะปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางทางหน่วยทางควบคุมส่วนภูมิภาคโดย
การมีระเบียบคำสั่งและกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมากในลักษณะของการควบคุมการปฏิบัติ-
ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ดังนั้นอำนาจบริหารของส่วนราชการจังหวัดจึงถูกริครอบ โดยระ-
เบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม เป็นเหตุให้ส่วนราชการจังหวัดไม่สามารถปกครอง
บังคับบัญชา และบริหารได้ตามเจตนารมณ์ . . .² และ . . . การมีเขตหรือภาคตาม
กฎหมายกำหนดใหม่หน้าที่ในคานวิชาการเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการ
ประจำอันเป็นสำนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ทั่วทุกอันแต่อย่างใด แต่เท่าที่เป็นอยู่
ในปัจจุบันปรากฏว่า เขตหรือภาคไม่ใดทำหน้าที่ทางคานวิชาการอย่าง เดียวมัก เขาไปทำหน้าที่
ปกครองบังคับบัญชาส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดหรืออำเภอ อันเป็น เรื่องที่ชักกับสถิติ
การและความมุ่งหมาย . . .³ เขตหรือภาค เป็นมลปัจจัยให้เกิดความยุ่งยากและสับสนคลอน
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่ง เป็นองค์การปกครองส่วนภูมิภาคให้เสื่อมทรุดลง
ในที่สุด เมื่อคณะอนุกรรมการไต่ถลา เพราะหวังวิจัยแล้วก็มีความเห็นโดยไม่แคลงใจว่าองค์การ
บริหารในส่วนภูมิภาคขณะนี้ มีลักษณะ เป็นไปในทางสับสน กว้างเกินไปไม่เป็นไปตามระเบียบ
แบบแผนและกฎหมายอย่างแท้จริง ลักษณะการ เช่นนี้จะเป็นมลปัจจัยทำลายหลักการปกครอง
บังคับบัญชาทำให้ราชการบริหาร เสื่อมทรุดลง และเลยไปถึงการทำลายความสามัคคี เป็น
เหตุให้การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้าน เมืองหย่อนกำลังลง . . .⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

* ² สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานวิจัยของคณะอนุกรรมการสาขาวิชาประ-
ศาสนศาสตร์ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและ การสอบสวนคดีอาญา (กรุงเทพ-
มหานคร 2508), หน้า 16.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112

และในท้ายสุดคือความเห็นในปัญหา เอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด จากการวิจัย เรื่องกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อย ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีความเห็นว่า

. . . หนึ่ง ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วยังมีส่วนราชการของบางกระทรวงที่มีขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานในระดับเขต หรือหน่วยงานระดับชาติจึง เป็นราชการบริหารส่วนกลางนอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจบางหน่วย . . . อันเนื่องการไม่ชอบด้วยระเบียบหลักเกณฑ์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งหน่วยงาน เหล่านี้นับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น . . .

พร้อม ๆ กับการตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดโดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีมากขึ้น เป็นลำดับ หน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก็เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่น้อยไปกว่ากันกล่าวคือ ในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2520 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือ อนุมัติให้มีการใช้ระเบียบการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ขึ้น ทั้งต่อมาหลังสุดได้มีการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 25 กรกฎาคม 2524 แทนระเบียบเดิม ซึ่งตามระเบียบใหม่นี้ได้กำหนดให้ทางจังหวัดโดยความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่สอดคล้อง โดยให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งในการนี้จังหวัดจะต้องมีภาระรับผิดชอบสูงขึ้นในการเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาจังหวัด อย่างมีระบบและสอดคล้องในการนี้ย่อมต้องได้รับความร่วมมืออย่างสมบูรณ์จากหน่วยงาน ส่วนราชการและองค์การของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่และความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในจังหวัด ซึ่งทั้งนี้จังหวัดจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ประสานสู่จุดหมายที่กำ

1 ภัคคณี เปรมโยธิน, "กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริชิตามหาบัณฑิตแผนกวิชาการปกครองบัณฑิต-วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 34.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

หนักไว้

สภาพการณ์หรือข้อเท็จจริงในประสิทธิภาพการบริหารงานของจังหวัดหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับความหวัง เป้าหมายและภารกิจอันหนักหน่วงดังกล่าวแล้ว จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่และส่งผลถึงการบริหารงานของจังหวัดโดยตรง ราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่สามารถปฏิบัติงานซึ่งมีความรับผิดชอบสูงใหม่มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรหากยังประสบกับปัญหาและสภาพการณ์ในด้านการบริหารอยู่ โดยเฉพาะในปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ความสำคัญในการพิจารณาปัญหาการบริหารงานของจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และเหตุผลดังกล่าวนี้เอง เป็นมูลเหตุอันสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ในการวิจัย "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรี" นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

๑. เพื่อทราบถึงลักษณะ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางซึ่งไปตั้งหรือปฏิบัติงานในจังหวัด โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด
๒. เพื่อทราบถึงผลอันเกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวว่ามีลักษณะอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัดอย่างไร ขัดข้องกับงานของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือไม่ เพียงไร ทั้งก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด และการให้บริการแก่ประชาชนภายในจังหวัด
๓. เพื่อหาแนวทางหรือหลักการอันเหมาะสมในความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่จังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดเป็นไปด้วยความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสมกับที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานในภูมิภาคอย่างแท้จริง

สมมติฐาน

○ จากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยซึ่งโดยทั่วไปยอมรับกันว่ามีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะซึ่งมีการรวมอำนาจทางการบริหารไว้ในส่วนกลางอย่างมาก แม้ว่าในคานกฎหมายจะได้มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันได้แก่จังหวัดและอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ซึ่งการจัดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาในแง่ของการให้บริการแก่ประชาชนแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะปฏิบัติภารกิจ ซึ่งนำบริการและการปฏิบัติงานของรัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้ว่าหน้คนโดยอ้อม อำนาจการและกำกับดูแล แต่โดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินของเรามีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางอย่างมากรั้น จึงทำให้ฐานะและบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางมีกัยเหนือราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เกินกว่าฐานะและบทบาทตามหลักการทั่วไปดังกล่าว ช่างคน

ในการวิจัย "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ศึกษา เฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางคาน เกษตรและสาธาณสุขในจังหวัดชลบุรี" นี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ากรปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานโดยส่วนรวมของจังหวัด ทั้งนี้ข้อตั้งสมมติฐานคั้นน่าจะเป็นสาเหตุ 2 ประการคือ

○ สมมติฐานที่ 1. คานการจ้คองค้การ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดบางหน่วยมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ซ้อนทับกับหน่วยงานของจังหวัด หรือบางหน่วยมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงกว่าหน่วยงานของจังหวัด ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดความเหมาะสมในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้การจ้คหน่วยงานของจังหวัดขาดเอกภาพเท่าที่ควร

○ สมมติฐานที่ 2. คานการบริหารงาน เนื่องจากกรม กอง เจ้าสังกัดของหน่วยงาน

ส่วนกลางยังคงมีบทบาทส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง ไม่ว่าในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารแผนงานโครงการ และการบริหารงบประมาณซึ่งตรงกันข้ามกับบทบาทที่แท้จริงของจังหวัด จึงทำให้การบริหารงานภายในจังหวัดขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

โดยที่เป้าหมายและจุดประสงค์ของการวิจัยศึกษาองค์การที่จะทราบถึงลักษณะขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาคอันได้แก่จังหวัดชลบุรี โดยไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้ง เพื่อทราบถึงผลกระทบอันเกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวต่อการบริหารงานของจังหวัดและประสิทธิภาพในการให้การบริการแก่ประชาชนในจังหวัด

แต่เนื่องจากได้มีหน่วยงานซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางได้ไปปฏิบัติงานในภูมิภาค หรือในจังหวัดมากมายหลายลักษณะบางหน่วยงานมีลักษณะการปฏิบัติงาน เป็นพิเศษ เฉพาะแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือ เป็นหน่วยงานซึ่งปฏิบัติงานกัน เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางโดยเฉพาะ เช่นงานเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ อันได้แก่หน่วยงานทางทหารทั้งหลาย เป็นต้น หรือหน่วยงานประเภทสถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น มหาวิทยาลัย เป็นต้น หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวมีเหตุผลและความจำเป็น เป็นพิเศษ ถือเป็นหน่วยงานส่วนกลางอย่างแท้จริง ดังนั้นการที่จะพิจารณาการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานในจังหวัดทุก ๆ หน่วยงานจึง เป็น เรื่องที่ เกิดความจำเป็นและอยู่นอกวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนั้น เพื่อความเหมาะสมในการวิจัยให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ข้างต้น จึงจะได้พิจารณาศึกษา เฉพาะหน่วยงานส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนซึ่งในที่นี้จะได้อธิบายถึงหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในลักษณะ

1. ด้านการเกษตร
2. ด้านการสาธารณสุข

ทั้งนี้ เนื่องจากพิจารณาว่ากิจกรรมทั้ง 2 ด้านนี้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความ

เป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะกิจการค้า การเกษตร เป็นกิจการที่ ทำรายได้ให้แก่เกษตรกร เป็นส่วนใหญ่ จึง เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานของ รัฐที่เกี่ยวข้องจะต้อง เข้าไปสนับสนุนช่วยเหลือ เกษตรกรให้สามารถดำเนินกิจการของตนไป ด้ วยดี ส่วนกิจการค้า สาธารณสุขนั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงอยู่ของประชาชน เพราะ ประชาชนในชนบทหรือในต่างจังหวัดย่อมต้องการที่จะได้รับบริการค้า การอนามัยและสาธารณสุข จากรัฐ เพื่อบำรุงรักษาสุขภาพร่างกายให้มีชีวิตที่สมบูรณ์เพียงพอแก่การดำรงชีพได้

ในประการที่สอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติ งานในกิจการ 2 ลักษณะดังกล่าวมีอยู่อย่างกว้างขวางและมากมายกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปใน ส่วนภูมิภาค ทั้งที่ขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคอันใดแก่จังหวัด และที่ขึ้นกับราชการส่วนกลางอัน ใดแก่กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดหรือที่ขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อค้อย่างหนึ่ง ในการ เลือกศึกษา เพราะจะทำให้ไขว้เขวจากหลายหน่วยงานมาประกอบกัน อันจะทำให้ผลการ วิจัยมีความสมบูรณ์เที่ยงตรงมากกว่าที่จะไปศึกษาหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอยู่จำนวนน้อย

ในการวิจัยนี้จะไ้แบ่งวิจัยการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ

ส่วนที่ 1 ศึกษาจากข้อมูลทางคานเอกสาร (Documentary Research) จาก กหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ หนังสือสั่งการ รายงานประจำปี รายงานสรุปผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของ จังหวัดชลบุรี และ เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานในคานต่าง ๆ นับตั้งแต่ลักษณะ และการจัดตั้ง การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ การบริหารงานงบประมาณแผนงานและ โครงการ และผลการปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 2 ศึกษาถึงทัศนะและความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางทั้งคานสาธา- ราชการและคาน เกษตร เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน โดยออกแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะและวิธีการดังนี้

007061

1. การสร้างแบบสอบถาม

การสร้างแบบสอบถามใช้หลัก เกณฑ์ที่เกี่ยวกับหัวข้อและประเด็นที่สำคัญในการวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ทราบถึงข้อมูลซึ่งไม่อาจจะหาได้จาก เอกสารหรือ เป็นสถิติตัวเลขที่มีใ้ คมมีการ เก็บ

รวบรวมไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่ไม่มีการบันทึกไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ทัศนคติ ความคิดเห็นของหน่วยงานในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งจะเป็น เครื่องชี้ให้ทราบถึงความเป็นไปของ พฤติกรรมและแนวโน้มของหน่วยงานนั้น ๆ

2. โครงสร้างของแบบสอบถาม

ลักษณะของแบบสอบถามพิจารณาในแง่จุดประสงค์ที่จะศึกษามีเป้าหมายอยู่ใน ความเห็น 5 ประเด็นคือ

1. หลักความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค
2. ลักษณะของหน่วยงานของ เขตและหน้าที่ความรับผิดชอบ
3. การบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา
4. การบริหารแผนงานและโครงการ
5. การประสานงาน

ซึ่งในส่วนของโครงสร้างของแบบสอบถามนั้นแบ่งไต่ออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบและหน่วยงาน
2. แบบสอบถามในส่วนแรกซึ่งกำหนดให้ตอบตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
3. แบบสอบถามในส่วนที่สองซึ่งกำหนดให้ตอบโดยมีการกำหนดค่าตอบตามความ

เห็นที่มีมาตราช่วงระยะ (Interval Scale) คือมีการแบ่งระดับค่าตอบในแง่ความเห็น เป็น ระดับต่าง ๆ คือ เห็นควยอย่างยิ่ง เห็นควย ไม่ออกความเห็น ไม่เห็นควย และไม่เห็นควย- อย่างยิ่ง ค่าถามทั้งสิ้นมีอยู่ 36 ข้อ

3. กลุมประชากร

แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีจุดประสงค์เพื่อสอบถามหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติ- บั้ตงานในจังหวัดชลบุรีทั้งหน่วยงานคานสาธารณสุขและหน่วยงานคานเกษตร ทั้งนี้ เพราะต้องการ ทราบความเห็นของหัวหน้าหน่วยงานที่มีต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน จากการที่กำหนด ผู้ตอบให้เฉพาะหัวหน้าหน่วยงานนี้จึงทำให้มีจำนวนของผู้ตอบตั้งสิ้นไม่มากนัก เป็นไปตามจำนวน หน่วยงานส่วนกลางทั้งสองที่ปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งมีประมาณ 20 หน่วย อย่างไรก็ตามวิเคราะห์ข้อ มูลที่ได้จากแบบสอบถามจะไต่แปลงความถี่ของข้อมูลที่ไต่เป็นอัตราร้อยละซึ่งจะทำให้เข้าใจความ ถี่ของค่าตอบไต่ชัดเจนขึ้น

4. การวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะเสนอเป็น 2 ส่วนคือ

1. เป็นการเสนอขอเท็จจริงโดยรูปตารางแจกแจงความถี่ (Frequency) และอัตราร้อยละ

2. ในเชิงวิเคราะห์จะใช้มัธยิมเลขคณิต (Arithmetic Mean) เป็นตัววัดในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติจะใช้วิธีการแบบ Likert Scale¹ ซึ่งค่าของมัธยิมเลขคณิตใช้เครื่องหมาย คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้

$$\frac{\text{คะแนนรวมของค่าตอบแต่ละกลุ่ม}}{\text{จำนวนผู้ตอบ} \times \text{จำนวนคำถามในกลุ่ม}}$$

ทั้งนี้โดยมีหลักเกณฑ์ในการประเมินค่าดังนี้

คะแนน	1.0 - 1.8	เป็นคะแนนรับออกระดับต่ำสุด
	1.9 - 2.6	เป็นคะแนนรับออกระดับต่ำ
	2.7 - 3.4	เป็นคะแนนรับออกระดับปานกลาง
	3.5 - 4.2	เป็นคะแนนรับออกระดับสูง
	4.3 - 5.0	เป็นคะแนนรับออกระดับสูงสุด

การวัดทัศนคติและความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลาง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดโดยวิธีของไลเคอร์ต (Likert Method) ซึ่งมีการกำหนดมาตรการวัดด้วยมาตราช่วงระยะ (Interval Scale) กล่าวคือกำหนดให้มีค่าตอบให้เลือกตอบว่า เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่ออกความเห็น ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และ

¹An Oppenheim Questionnaire Design and Attitude Measurement (New York : Base Book, 1966), pp.120-154.

เปลี่ยนระดับทัศนคติเป็นคะแนน กล่าวคือ ถ้าข้อความนั้น เป็นคำถามประเภทบวก (Positive question) การให้คะแนนจะปรากฏดังนี้

เห็นควยอย่างยิ่ง	5	คะแนน
เห็นควย	4	คะแนน
ไม่ออกความเห็น	3	คะแนน
ไม่เห็นควย	2	คะแนน
ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	1	คะแนน

ถ้า เป็นคำถามประเภทลบ (Negative question)² การให้คะแนนจะมีค่าตรงกันข้ามกับคำถามประเภทบวกคือ

เห็นควยอย่างยิ่ง	1	คะแนน
เห็นควย	2	คะแนน
ไม่ออกความเห็น	3	คะแนน
ไม่เห็นควย	4	คะแนน
ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	5	คะแนน

ประโยชน์จากการวิจัย

1. การวิจัยนี้ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการศึกษาในวิชารัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางคานรัฐประศาสนศาสตร์
2. การวิจัยนี้ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ

¹"คำถามประเภทบวก" หมายถึงคำถามซึ่งมีลักษณะเป็นไปตามหลักการของการศึกษา เช่น "จังหวัดควรมีบทบาทในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานทุก ๆ หน่วยงานภายในจังหวัด"

²"คำถามประเภทลบ" หมายถึงคำถามซึ่งมีลักษณะไม่เป็นไปตามหลักการของการศึกษา เช่น "การวางแผนงานและโครงการของหน่วยงานนี้ ควรยึดถือนโยบายและความประสงค์ของกรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ"

3. การวิจัยนี้ทำให้ทราบถึงขอบเขตความสัมพันธ์อันเหมาะสมในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กับราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่จังหวัด เชื่อว่าผลที่ได้ไปกำหนดนโยบายแนวทางในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

4. ผลจากการวิจัยนี้จะเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารราชการทั้งในด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้โดยพยายามให้จังหวัดได้เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

การเสนอเรื่อง

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัย จะได้ออกเสนอผลการวิจัยตามลำดับดังนี้

บทที่ 1. บทนำจะกล่าวถึงสภาพปัญหาในการบริหารราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด หักนะความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องของ วัตถุประสงค์ สมมุติฐาน ขอบเขตและวิธีการวิจัย ความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับ

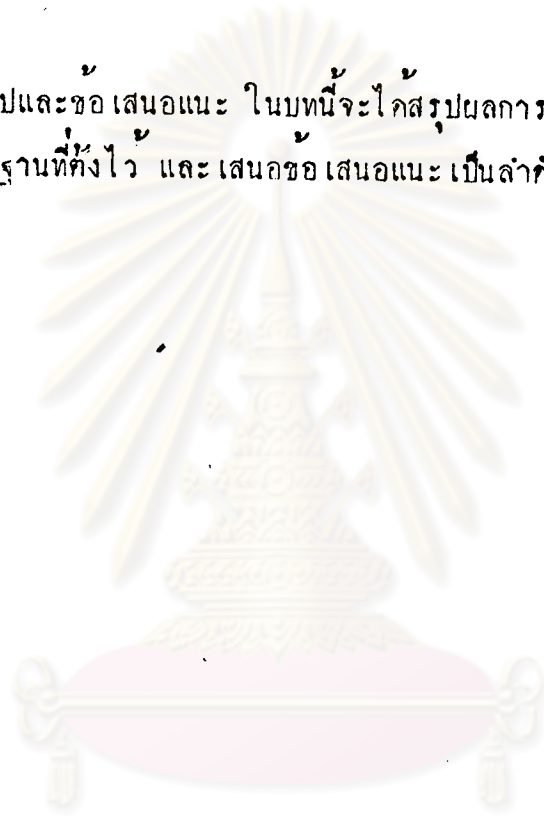
บทที่ 2. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ จะได้อธิบายถึงทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ หลักการเกี่ยวกับการจัดองค์การและการประสานงาน

บทที่ 3. โครงสร้างและสภาพการบริหารราชการของจังหวัดชลบุรีในบทนี้จะเป็นส่วนที่กล่าวถึงข้อมูลทั่วไปของจังหวัดชลบุรีในค่านต่าง ๆ สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหา รวมทั้งการจัดหน่วยงานของจังหวัดชลบุรี ในด้านสาธารณสุข และด้านเกษตร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

บทที่ 4. การจัดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งจะได้ศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะของการจัดหน่วยงาน และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งทัศนคติและความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 5. การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง ในบทนี้จะได้อธิบายการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในลักษณะต่าง ๆ เช่น การบริหารงานทั่วไป การบริหารแผนงานและโครงการการบริหารงบประมาณ และการประสานงาน เพื่อทราบถึงลักษณะและรูปแบบที่หน่วยงานส่วนกลางยึดถือปฏิบัติ รวมทั้งทัศนคติและความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 6. สรุปและขอเสนอแนะ ในบทนี้จะได้สรุปผลการศึกษานี้เป็นประเด็นสำคัญ รวมทั้งสรุปผลจากสมมุติฐานที่ตั้งไว้ และเสนอขอเสนอแนะ เป็นลำดับสุดท้าย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย