หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การจัดการปกครองจังหวัดของไทย

3.1 ความหมายของจังหวัด

"จังหวัด" เป็นคำที่เริ่มนำมาใช้เป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่า "เมือง" ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกหน่วยการปกครองที่สำคัญของประเทศมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็น "จังหวัด" เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2459 และให้เรียกหน่วยการปกครองถัดจากมณฑลว่า "จังหวัด" เหมือนกันทั่วราชอาณาจักร[1] ดังนั้นจังหวัดก็คือ คำที่ใช้เรียกเมืองในอดีตนั่นเอง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้นิยามความหมายของคำว่า "จังหวัด" ไว้ว่าหมายถึง ถิ่น ท้องที่ หรือบริเวณ[2] คำว่า จังหวัดนี้ตรงกับคำว่า Province ในภาษาอังกฤษ ซึ่ง The Advenced Learner's Dictionary of Current English ได้อธิบายว่า หมายถึง หน่วยการปกครองขนาดใหญ่ของประเทศ (Large administrative division of a country)[3] ปัจจุบันคำว่า "จังหวัด" มีใช้ใน 2 ความหมาย คือ

1. หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ประกอบด้วยท้องที่หลาย ๆ อำเภอรวมกัน (ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลว. 29 กันยายน 2515 ข้อ 48)

---

[1]ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2485), หน้า 406.

[2]ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, พิมพ์ครั้งที่ 11 (พระนคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2513), หน้า 281.

[3]A. S. Hornby, E. V. Gatenby and H. Wakefield The advanced, Learner's Dictionary of Current English, 2d ed. (Oxford: Oxford University Press, 1969), p. 781.

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (พรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498) (จังหวัด ตามความหมายนี้ มีพื้นที่ซ้อนอยู่ภายในเขตจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคทุกจังหวัด แต่มีพื้นที่น้อยกว่า เพราะ อาณาเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่รวมพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในเขตจังหวัด ตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ด้วย

3.2 วิวัฒนาการของจังหวัด

ประเทศไทยเป็นประเทศเก่าแก่ในภูมิภาคนี้ จากหลักฐานปรากฏว่า ได้เริ่มสถาปนาเป็นรัฐอิสระขึ้นในดินแดนอันเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยปัจจุบัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1800 และเมื่ออาณาเขตของประเทศขยายออกไปครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น รัฐบาลก็ได้เริ่มจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น หรือจัดระเบียบหน่วยการปกครองภายในประเทศเช่นเดียวกับประเทศที่มีอาณาเขตค่อนข้างกว้างขวางอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถจัดการบริหารการปกครองประเทศได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตลอดอาณาเขตของประเทศ การจัดระเบียบการปกครองดังกล่าววิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละยุคสมัย

3.2.1 สมัยสุโขทัยจนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

ตั้งแต่รัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราชจนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองท้องที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ จัดระเบียบการปกครองเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองภายในประเทศออกเป็น 3 ประเภท คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช เมืองใหญ่อาจมีเมืองเล็กขึ้นอยู่ด้วย แม้ว่าตามหลักการแล้ว การแบ่งเขตการปกครองภายในเมืองจะกำหนดให้ เมืองหนึ่งแบ่งเขตการปกครองย่อย ๆ ออกเป็นแขวง

ซึ่งเทียบได้กับอำเภอในสมัยนี้ก็ตาม[1] แต่ในทางปฏิบัติกลับนิยมแบ่งอาณาเขตของเมืองออกเป็นเมืองเล็ก ๆ มีฐานะเป็นเมืองชั้น นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า ตั้งแต่สมัยรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ได้มีการจำแนกระดับความสำคัญของเมือง โดยกำหนดให้ หัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวา และหัวเมืองชั้นนอกมีฐานะเป็นเมืองเอก โท และตรี ตามจำนวนประชากร และความสำคัญทางยุทธศาสตร์[2]

แต่ละเมืองมีเจ้าเมืองและกรมการเมืองใหญ่น้อย ตำแหน่งต่าง ๆ ปกครอง (เว้นแต่เมืองจัตวาผู้ปกครอง เรียกว่า ผู้รั้ง ไม่ใช่เจ้าเมือง) เจ้าเมืองมีอำนาจสูงสุดทั้งทางการบริหารและตุลาการ ดำเนินการปกครองอย่างอิสระในลักษณะของการกินเมือง และการสืบตระกูล การแต่งตั้งเจ้าเมืองตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมีลักษณะเป็นเพียงแบบพิธี[3] เพราะเจ้าเมืองมีอยู่แล้ว รัฐบาลเพียงยอมรับอำนาจอย่างเป็นทางการเท่านั้น

ในระยะนี้ เมืองจึงมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุด มีบทบาทมากที่สุด และนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองหลักเพียงหน่วยเดียวในการปกครองภูมิภาค[4] ที่มีการจัดองค์การบริหารเพื่อดำเนินการบริหารการปกครองพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ

---

[1]ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 365 - 366.

[2]วิไลเลขา บูรณศิริ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุณพินิจอักษร, 2527), หน้า 222.

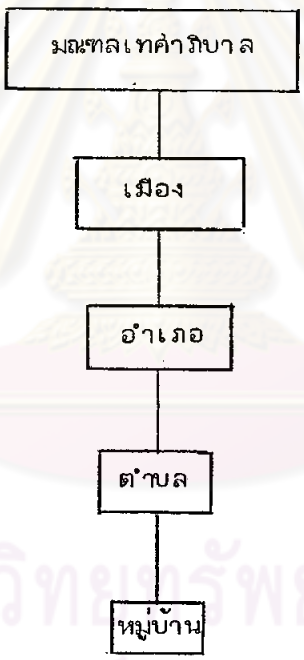
[3]นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 95.

[4]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 137.

3.2.2 สมัยหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้นำระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเข้ามาใช้ โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

แผนภูมิที่ 3.1 การจัดหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค สมัยหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5



1. มณฑลเทศาภิบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยรวมเขตเมืองตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไป โดยพิจารณาถึงความสะดวกทางด้านการปกครอง ตรวจตราปัญชาการของข้าหลวงเทศาภิบาลขึ้นเป็นมณฑลหนึ่ง และตั้งที่ว่าการมณฑลขึ้นเป็นสำนักงานของรัฐ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารการปกครองมณฑลแต่ละมณฑล

มณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลมีข้าราชการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสูงสุดในราชการของมณฑล และมีข้าราชการ

การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดมุกดาหาร

แผนที่แสดง : แนวแบ่งเขตการปกครองในอดีต พ.ศ. 2458

แนวแบ่งเขตมณฑล

แผนที่ 3.1

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีกจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ประกอบด้วย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง เลขานุการ แพทย์ ผู้ช่วยเล่มียน และคนใช้[1]

การจัดตั้งมณฑลได้กระทำอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2437 มณฑลที่ได้ตั้งขึ้นในคราวแรกมี 3 มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีน และมณฑลนครราชสีมา ซึ่งได้รับการปรับปรุงจากสภาพมณฑลเก่ามาเป็นมณฑลเทศาภิบาล จากนั้นได้มีการจัดตั้งและยุบรวมเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2458 ปรากฏว่า ได้มีการแบ่งหน่วยการปกครองของประเทศออกเป็น 18 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลมหาราช มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลอยุธยา มณฑลนครชัยศรี มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลอุดร มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบล มณฑลปราจีนบุรี มณฑลจันทบุรี มณฑลราชบุรี มณฑลลุ่มราษฎร์ธานี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลภูเก็ต และมณฑลปัตตานี (เอกสารแผนที่พระราชอาณาจักรสยาม จัดทำเมื่อ พ.ศ. 2458) ต่อมาในปี พ.ศ. 2474 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการยุบรวมมณฑลต่าง ๆ ลงเหลือเพียง 10 มณฑล[2] คือ กรุงเทพมหานคร มณฑลอยุธยา มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร มณฑลปราจีนบุรี มณฑลพิษณุโลก มณฑลพายัพ มณฑลราชบุรี มณฑลภูเก็ต และมณฑลนครศรีธรรมราช

2. เมือง ภายหลังการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ได้กำหนดให้เมืองเป็นหน่วยการปกครองระดับรองลงมาจากมณฑล เมืองมีฐานะเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งฐานะและลำดับชั้นของเมืองออกเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี จัตวา ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ในเมืองหนึ่ง ๆ จะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอเหมือนกันหมด ดังปรากฏตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ว่า ท้องที่หลายอำเภอรวมกันกำหนดเป็นเมืองหนึ่ง[3]

---

[1] กมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 28.

[2] กระทรวงมหาดไทย, "90 ปีที่ผ่านมา," วารสารมหาดไทย 6 (2525): 10.

[3] นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 136.

ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง รศ. 117 ในเมืองหนึ่งจะมีพนักงานปกครองเมืองประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง กับกรมการอีก 2 คณะ คือ กรมการในทำเนียบ และกรมการนอกธรรมเนียบ เป็นผู้ช่วยเหลือและให้คำแนะนำปรึกษาหารือในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการในเมืองนั้น กรมการในทำเนียบประกอบด้วย กรมการชั้นผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง คือ ปลัดยกกระบัตรและผู้ช่วยราชการ กรมการชั้นผู้น้อย 5 ตำแหน่ง ได้แก่ จ่าเมือง สัสดีแพ่ง คุมมาตรา และสาระเลข ส่วนกรมการนอกทำเนียบ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือคหบดีในเมืองนั้นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรมการ

เมืองแต่ละเมืองจัดให้มีการสร้างสำนักว่าราชการเมือง หรือศาลากลาง ซึ่งแต่เดิมนั้นตามเมืองต่าง ๆ ไม่มีสำนักงานของรัฐ ที่ใช้สำหรับว่าราชการบ้านเมือง เจ้าเมืองตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ว่าราชการบ้านเมืองที่บ้านนั้น บ้านเจ้าเมืองต่างจากบ้านคนอื่นตรงที่เรียกว่า "จวน" เพราะมีศาลาโถงปลูกไว้นอกรั้วหน้าบ้านหลังหนึ่ง เรียกว่า ศาลากลาง เป็นที่สำหรับประชุมกรมการและชำระตัดสินความ จวนและศาลากลางเป็นทรัพย์สินของเจ้าเมือง เมื่อเจ้าเมืองตายไป จวนและศาลากลางก็ตกเป็นมรดกแก่ลูกหลาน จวนเจ้าเมืองจึงอาจมีการย้าย หากผู้ที่ได้รับมรดกมิได้ยั้นเป็นเจ้าเมือง กรมพระยาดำรง-ราชานุภาพได้ทรงเล็งเห็นให้มีการจัดตั้งสำนักว่าราชการเมืองเป็นของรัฐขึ้น เพื่อให้เมืองมีที่ทำการที่แน่นอน และกำหนดให้มีระเบียบปฏิบัติในสำนัก รวมทั้งมีการกำหนดเวลาปฏิบัติราชการที่จะให้บริการแก่ประชาชนที่แน่นอน

ในปี พ.ศ. 2458 ปรากฏว่ามีเมืองทั้งสิ้น 69 เมือง ขึ้นกับมณฑล 18 มณฑล ดังนี้

- เมืองเชียงใหม่ เชียงราย สาคูน และแม่อ่องสอน ขึ้นกับมณฑลพายัพ
- เมืองลำปาง แพร่ และน่าน ขึ้นกับมณฑลมหาราช
- เมืองนครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี กำแพงเพชร และตาก ขึ้นกับมณฑลนครสวรรค์
- เมืองพิษณุโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร และเพชรบูรณ์ ขึ้นกับมณฑลพิษณุโลก
- เมืองอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ลพบุรี และสระบุรี ขึ้นกับมณฑลอยุธยา

- เมืองสมุทรสาครและสุพรรณบุรี ขึ้นกับมณฑลนครชัยศรี
- เมืองกรุงเทพฯ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ขึ้นกับมณฑลกรุงเทพฯ
- เมืองอุดรธานี เลย หนองคาย สกลนคร และนครพนม ขึ้นกับมณฑลอุดร
- เมืองร้อยเอ็ดและกาฬสินธุ์ ขึ้นกับมณฑลร้อยเอ็ด
- เมืองนครราชสีมา ชัยภูมิ ขอนแก่น มหาสารคาม และบุรีรัมย์ ขึ้นกับมณฑลนครราชสีมา
- เมืองอุบลราชธานี ยโสธร ศรีสะเกษและสุรินทร์ ขึ้นกับมณฑลอุบล
- เมืองปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี ขึ้นกับมณฑลปราจีนบุรี
- เมืองจันทบุรี ระยอง และตราด ขึ้นกับมณฑลจันทบุรี
- เมืองราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ขึ้นกับมณฑลราชบุรี
- เมืองสุราษฎร์ธานีและชุมพร ขึ้นกับมณฑลสุราษฎร์ธานี
- เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ขึ้นกับมณฑลนครศรีธรรมราช
- เมืองภูเก็ต ระนอง พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล ขึ้นกับมณฑลภูเก็ต
- เมืองปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ขึ้นกับมณฑล ปัตตานี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2474 ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการยุบจังหวัดลงมาเป็นอำเภอจำนวน 9 จังหวัด คือ จังหวัดสุโขทัย หล่มสัก ธัญญบุรี กาฬสินธุ์ หลังสวน ตะกั่วป่า สายบุรี พระประแดง และมีนบุรี[1] พร้อมกับการยุบมณฑล 4 มณฑล

---

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ: คลังวิทยา, 2495), หน้า 161 - 187.

3. อำเภอ คือ หน่วยการปกครองระดับรองลงมาจากจังหวัด ประกอบด้วย ท้องที่หลายตำบลรวมกัน ซึ่งวิวัฒนาการมาจากแขวง ตลอดจนเมืองขนาดเล็กที่ถูกยุบลงมา มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่ติดต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ตั้งขึ้นตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอไว้ดังนี้ (พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 (พ.ศ. 2440) มาตรา 33)

1. หากภูมิประเทศเป็นท้องทุ่งที่ราบ มีพลเมืองอาศัยอยู่มาก ให้กำหนดโดยถือจำนวนพลเมืองประมาณ 10,000 คน เป็นอำเภอหนึ่ง

2. หากเป็นท้องทุ่งอยู่ระหว่างป่าหรือภูเขา ซึ่งพลเมืองอาศัยอยู่น้อยหรือพลเมืองตั้งบ้านเรือนกระจายกันเป็นแห่ง ๆ ให้กำหนดถือระยะทางที่จะพึงเดินไปมาได้ตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมง เป็นอำเภอหนึ่ง

3. หากเป็นท้องที่ว่าง ซึ่งเป็นป่าดงพงเขา ที่ไม่มีบ้านเรือนราษฎรอาศัยอยู่มากเท่าใด ให้จัดเป็นท้องที่ฝากให้กับอำเภอซึ่งติดกับที่ว่างนั้น

ภายในเขตการปกครองของแต่ละอำเภอ แบ่งการปกครองออกเป็น ตำบลและหมู่บ้าน

ในอำเภอหนึ่งมีพนักงานปกครองเรียกว่า กรมการอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการทั่วไปของอำเภอ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีเสมียนและสารวัตรอำเภออีกตามสมควรแก่ปริมาณงานของอำเภอ

4. ตำบล เป็นหน่วยการปกครองระดับรองลงมาจากอำเภอ ท้องที่ราว 10 หมู่บ้าน ให้จัดเป็นตำบลหนึ่ง (พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116) พนักงานปกครองตำบล ประกอบด้วยกำนัน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการเมืองและมีสารวัตรกำนันอีก 2 คน

5. หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด ประกอบด้วย บ้านราว 10 บ้าน หรือบริเวณที่มีประชากรชายหญิงประมาณ 100 คนขึ้นไป (พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 มาตรา 8) แต่ละหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นพนักงานปกครอง

การจัดการปกครองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 นี้ได้รับการแก้ไขใหม่ตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่ก็ยังมีลักษณะโครงสร้างเช่นเดิมเพียงแต่แก้ไขในรายละเอียดเท่านั้น

อนึ่ง การกำหนดขอบเขตของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องมีบริเวณท้องที่เท่ากัน อาจจะมีขนาดเล็กบ้างใหญ่บ้าง ให้ถือเอาภูมิประเทศและความสะดวกในการบังคับบัญชาเป็นหลัก[1]

3.2.3 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐบาลในขณะนั้นได้จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเช่นเดิม คือ จัดระเบียบการปกครองออกเป็นมณฑล จังหวัด และอำเภอ มีสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาตามลำดับ (พรบ. ว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ประกาศใช้เมื่อ 3 ธันวาคม 2476) จากนั้นเพียงประมาณครึ่งปีได้มีการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่เป็นจังหวัดและอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา (พรบ. ระเบียบบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 9 ธันวาคม 2476) ในระยะนี้ (พ.ศ. 2484) ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองจังหวัด 74 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี สพบุรี สระบุรี ลิงห์บุรี อ่างทอง นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม นครปฐม สุพรรณบุรี สมุทรสาคร ปราจีนบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก จันทบุรี ตราด ระยอง พิบูลสงคราม พระตะบอง นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม เลย สกลนคร หนองคาย นครจำปาศักดิ์ เชียงใหม่ เชียงราย

---

[1] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 117.

แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบุรี สุโขทัย อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร ตาก ล้านช้าง สงขลา นครศรีธรรมราช พัทลุง สุราษฎร์ธานี ชุมพร สตูล ปัตตานี นราธิวาส ยะลา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พังงา ระนอง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยุบจังหวัดบางจังหวัดลงเป็นอำเภอจำนวน 4 จังหวัด คือ สมุทราปราการ นครนายก นนทบุรี และสมุทรสาคร[1]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ออกเป็น ภาค จังหวัด และอำเภอ มีผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ตามลำดับ (พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495) ภาคมีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาลเทศาภิบาล กล่าวคือ ภาคประกอบด้วย ท้องที่หลายจังหวัดรวมกัน มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับสูงสุด ภาคที่จัดตั้งขึ้นมีทั้งสิ้น 9 ภาค ดังนี้

ภาค 1 มี 10 จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี และนนทบุรี ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภาค 2 มี 8 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด จันทบุรี และสมุทรปราการ ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

ภาค 3 มี 6 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครราชสีมา

ภาค 4 มี 9 จังหวัด คือ อุดรธานี หนองคาย เลย สกลนคร นครพนม ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดอุดรธานี

ภาค 5 มี 8 จังหวัด คือ ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ น่าน ลำพูน แพร่ และอุตรดิตถ์ ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดลำปาง

ภาค 6 มี 8 จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ และอุทัยธานี ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดพิษณุโลก

---

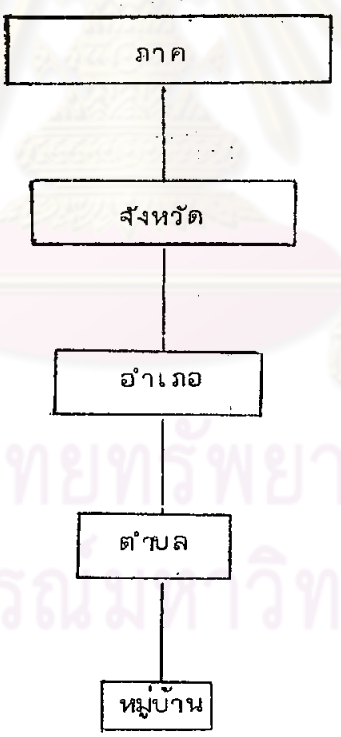
[1] นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 205 - 206.

ภาค 7 มี 8 จังหวัด คือ ราชบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครปฐม

ภาค 8 มี 7 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ระนอง กระบี่ พังงา ภูเก็ต และชุมพร ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

ภาค 9 มี 7 จังหวัด คือ สงขลา ตรัง พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดสงขลา[1]

แผนภูมิที่ 3.2 การจัดหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[1]ประมวล รุจนเสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย (กรุงเทพฯ: สหประชาพาณิชย์, 2513), หน้า 39.

การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดมุกดาหาร.

แผนที่แสดง : การแบ่งเขตการปกครองออกเป็นภาคตามพรบ.
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

มาตราส่วน
1:2,000,000

แผนที่ 3.2

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคได้ถูกยุบเลิกโดยสิ้นเชิงในปี พ.ศ. 2499 และจัดการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอเช่นเดิม (พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499) ภายในเขตอำเภอแต่ละอำเภอยังคงรูปการปกครอง ตำบล และหมู่บ้านไว้เช่นเดิม เนื่องจาก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ยังคงใช้บังคับอยู่ตลอดมา การปกครองส่วนภูมิภาคในช่วงสมัยดังกล่าวจึงมีหน่วยการปกครอง 4 ระดับ คือ จังวัด อำเภอ (กิ่งอำเภอ) ตำบล และหมู่บ้าน ที่ปกครองโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับ ความสำคัญและลายการบังคับบัญชา

จากการศึกษาถึงการจัดหน่วยการปกครองภายในประเทศของไทยในอดีต ซึ่งมีวิวัฒนาการอันยาวนาน ทำให้ได้ทราบว่าการจัดการปกครองอาณาเขตของประเทศในยุคสมัยต่าง ๆ ได้จัดขึ้นตามความจำเป็นหรือความเหมาะสมของแต่ละยุคสมัย และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา แต่รูปแบบของหน่วยการปกครองหลักของไทย ก็คือ เมือง ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปประจำทำการปกครองมาตลอด และเมืองนี้เองได้พัฒนาเป็นจังหวัดในที่สุด ภายในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดประกอบด้วยอำเภอ (กิ่งอำเภอ) ภายในเขตอำเภอ (กิ่งอำเภอ) ประกอบด้วย ตำบล ตำบล ประกอบด้วยหมู่บ้าน จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยก็คือ การจัดการปกครองจังหวัด

3.3 จังหวัดในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งได้กำหนดหลักการจัดองค์การปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ราชการ หรือการบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งต้องรับผิดชอบในการวางนโยบาย ตลอดจนบังคับบัญชา ควบคุมการปฏิบัติราชการในทุกระดับทั่วราชอาณาจักร ทั้งส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั่วไปในประเทศเป็นสำคัญ มิได้มุ่งต่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้ดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

2. กระทรวง

3. ทบวง ซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

กิจการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ราชการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ดังนี้

1. งานเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การรักษาความมั่นคง การประชาสัมพันธ์

2. งานเกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักร

3. งานเกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร รัษฎากร กิจการเกี่ยวกับราชพัสดุ การค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจ

4. งานเกี่ยวกับราชการต่างประเทศ

5. งานเกี่ยวกับการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์

6. งานเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร และการอุตุนิยมวิทยา

7. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการค้า และการประกันภัย

8. งานเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษา และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์

9. งานเกี่ยวกับศาลยุติธรรมที่ไม่รวมการพิจารณาพิพากษาคดี

10. งานเกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรม

11. งานเกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษ หรือเป็นภัยต่อสุขภาพ และการควบคุมกิจการกาชาด

I 18118355

12. งานเกี่ยวกับอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ ทรัพยากรธรณี และพังงานปรมาณู

13. งานเกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังกล่าว เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจปกครอง กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางได้รวมอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง การวินิจฉัยสั่งการ การปกครองบังคับบัญชา และควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งกิจการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ไว้กับส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยมีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางการบริการการปกครอง

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง[1]

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 47 ระบุว่า "ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้"

1. จังหวัด

2. อำเภอ

นอกจากนี้ ตามข้อ 63 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้บัญญัติว่า "การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น" ซึ่งปัจจุบัน พรบ. สักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังใช้บังคับอยู่ ดังนั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันจึงรวมถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านด้วย

---

[1] กมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 265.

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย จัดการปกครองโดยยึดหลักการแบ่งอำนาจปกครอง ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน และวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้จังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปดำเนินการแทน โดยได้จัดตั้งสำนักงานสาขาขึ้นในระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำ เช่น สำนักงานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นต้น

3. . ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกส่วนหนึ่งที่มุ่งจะให้ท้องถิ่นได้บริหารราชการตามหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีองค์การ เจ้าหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ และความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตนเอง แต่ทั้งนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 64 บัญญัติว่า "ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นก็ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้" และกำหนดรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในข้อ 65 ดังนี้คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล

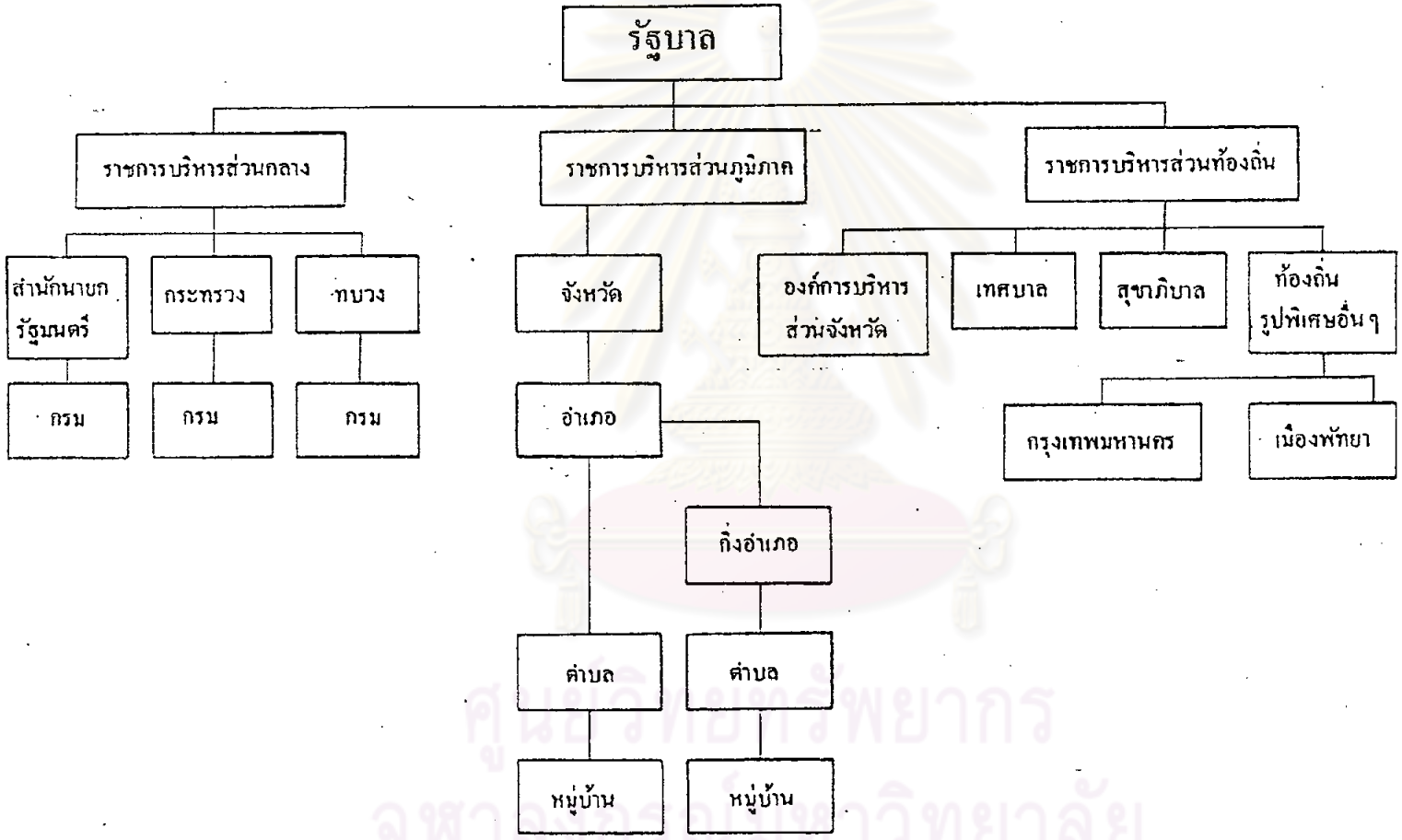
แต่ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพียง 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งแต่ละองค์การมีกฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียดในการจัดองค์การ และอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ คือ พรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นรูปพิเศษขึ้น คือ กรุงเทพมหานคร ตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และเมืองพัทยา ตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันโดยหลักการแล้วเป็นการดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่อาจมีระดับการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไปบ้างในแต่ละรูปการปกครอง รัฐบาลได้โอนอำนาจหน้าที่ทางการบริหารการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเองภายในท้องถิ่นของตน เช่น การศึกษา ศาสนา และสาธารณูปการ การป้องกันโรค การจัดให้มีและทำนุบำรุงทางน้ำทางรถ การกำจัดขยะมูลฝอย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น มีการจัดองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกเป็นเอกเทศจากส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณเป็นของตนเอง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่าการจัดระเบียบบริหารราชการที่มีลักษณะเป็นการแบ่งเขตพื้นที่ภายในประเทศออกเป็นเขตย่อย ๆ และจัดให้มีองค์การบริหารหรือจัดให้มีหน่วยการปกครองย่อยภายในประเทศ ได้แก่ หน่วยการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการบริหารส่วนกลางนั้นมีลักษณะเป็นการจัดระเบียบบริหารที่มุ่งถึงการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดหน่วยการปกครอง (Adminmistrative Units) ภายในประเทศออกเป็น 10 รูป คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ

แผนภูมิที่ 3.3 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

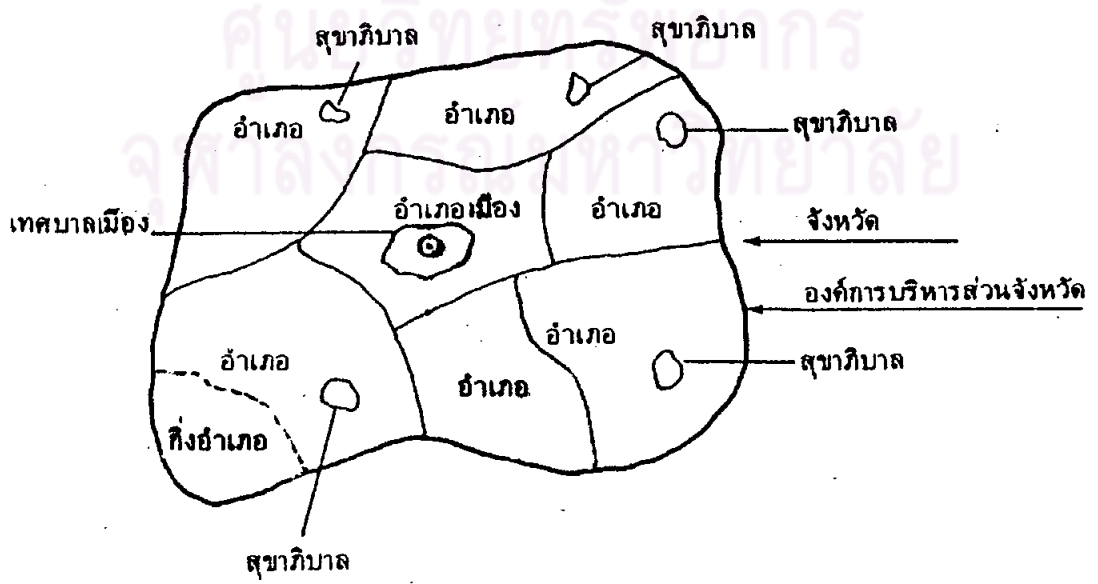


ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.1 ลักษณะสำคัญของจังหวัด

จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยเป็นหน่วยการปกครองภายในประเทศระดับสูงสุด ที่เกิดจากการแบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตการปกครองย่อย ๆ แล้วจัดให้มีองค์การขึ้นทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามเขตการปกครองย่อยนั้น ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถจัดการบริหารการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถอำนวยการให้เกิดความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วขึ้น แต่ละจังหวัดจะประกอบด้วยพื้นที่ (Area) ประชากร (Population) และองค์การบริหาร (Organization) ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการบริหารการปกครองระดับหนึ่งจากรัฐบาล

ภายในเขตการปกครองของจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จะประกอบด้วยหน่วยการปกครองระดับรองลงไป ได้แก่ อำเภอ กิ่งอำเภอ (ถ้ามีความจำเป็นทางการปกครอง) จำนวนตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไป ตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาลักษณะทางกายภาพของจังหวัดแล้วก็จะปรากฏว่า จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน่วยการปกครองย่อยหลายประเภทและระดับอยู่ภายในนั่นเอง



แผนภูมิที่ 3.4 **อาณาเขตพื้นที่จังหวัด.**

3.3.2 สภาพทั่วไปของจังหวัดในปัจจุบัน

1) องค์ประกอบของจังหวัด

1.1 พื้นที่ (Area) ในแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วย พื้นที่ซึ่งมีขอบเขต (Boundary) ที่แน่นอน แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้บัญญัติถึงขนาดหรือจำนวนเนื้อที่ของจังหวัดไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า "ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด" (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 48) ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ท้องที่ตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไปรวมกันก็อาจตั้งเป็นจังหวัดได้[1]

ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งเขตการปกครองระดับจังหวัดออกเป็น 73 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) แต่ละจังหวัดจะมีพื้นที่หรือขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ประกอบด้วย ท้องที่ระดับอำเภอ กิ่งอำเภอมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การปกครอง สภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม เศรษฐกิจ และความจำเป็นทางการบริหารการปกครองเป็นสำคัญ

ก. ขนาดพื้นที่ของจังหวัด (ดูตารางที่ 1)

จังหวัดต่าง ๆ ของประเทศมีขนาดแตกต่างกันมาก แต่โดยเฉลี่ยแล้วจะมีขนาดพื้นที่ประมาณ 7,110.80 ตารางกิโลเมตร จังหวัดที่มีพื้นที่มากที่สุดได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ 22,848.42 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่จังหวัดสมุทรสงครามซึ่งมีพื้นที่น้อยที่สุด มีพื้นที่เพียง 413.80 ตารางกิโลเมตร หรือต่างกันประมาณ 55 เท่า อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ของจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่ว่า ควรมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5,000 ตารางกิโลเมตร (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/1750 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2524)

ขนาดพื้นที่ของจังหวัดในประเทศไทยอาจจำแนกความแตกต่างออกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

---

[1]ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 175.

กลุ่มที่ 1 มีพื้นที่เกินกว่า 15,000 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี ในภาคตะวันตก ตากและเชียงใหม่ ในภาคเหนือ นครราชสีมา อุดรธานี และอุบลราชธานี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 6 จังหวัด

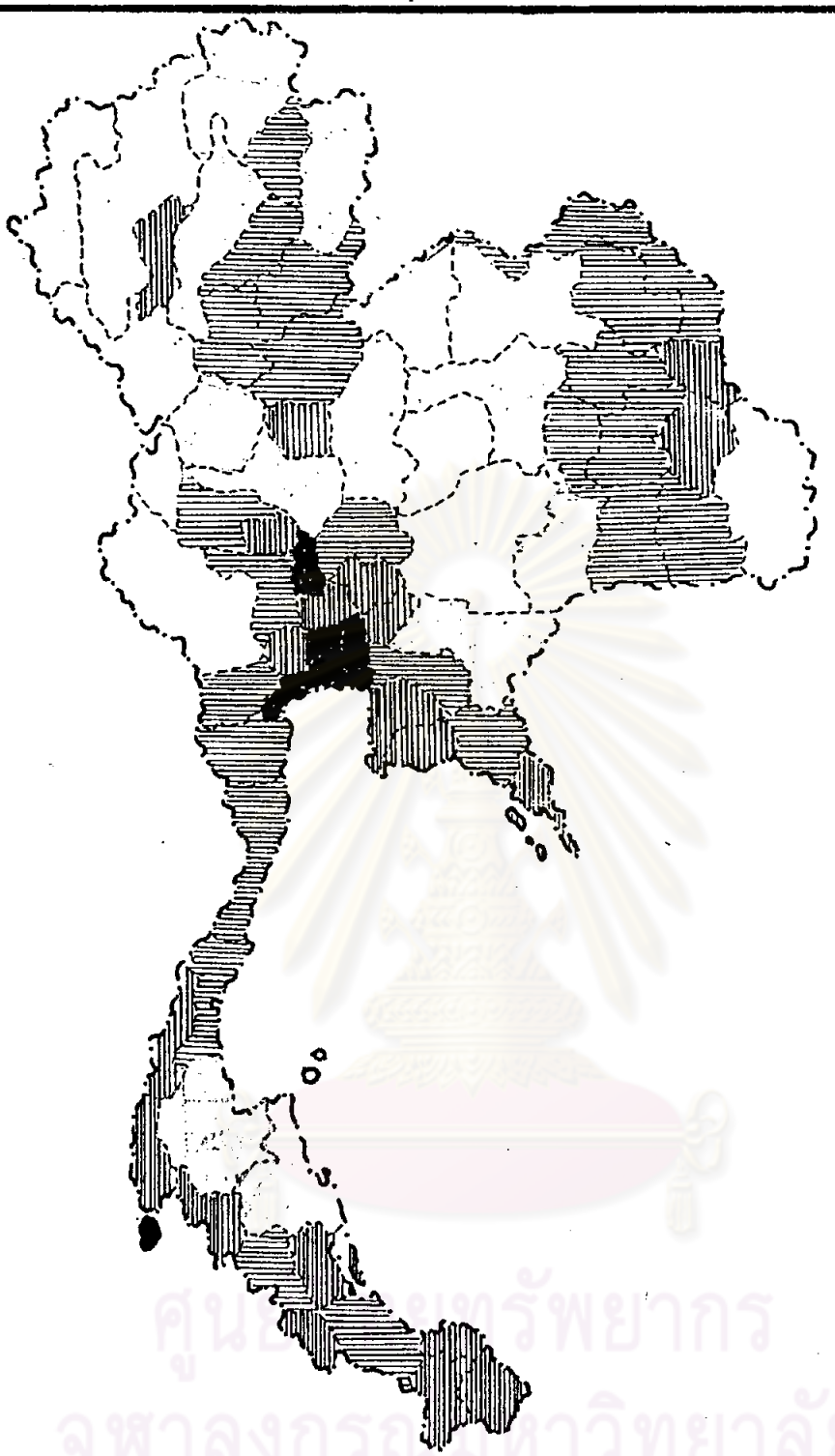
กลุ่มที่ 2 มีพื้นที่ระหว่าง 10,001 - 15,000 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรีในภาคตะวันออก นครสวรรค์ กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ลำปาง น่าน เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ในภาคเหนือ ขอนแก่น ชัยภูมิ เลย บุรีรัมย์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี ในภาคใต้ รวม 14 จังหวัด

กลุ่มที่ 3 มีพื้นที่ระหว่าง 5,001 - 10,000 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ จังหวัดลพบุรีในภาคกลาง ฉะเชิงเทรา และจันทบุรี ในภาคตะวันออก สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ในภาคตะวันตก อุทัยธานี อุตรดิตถ์ พิษณุโลก สุโขทัย แพร่ และพะเยา ในภาคเหนือ ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มหาสารคาม นครพนม หนองคาย ศรีสะเกษ สกลนคร และสุรินทร์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชุมพร ตรัง และสงขลา ในภาคใต้ รวม 24 จังหวัด

กลุ่มที่ 4 มีพื้นที่ระหว่าง 2,001 - 5,000 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา และสระบุรี ในภาคกลาง ตราด นครนายก ชลบุรี และระยอง ในภาคตะวันออก นครปฐม ในภาคตะวันตก พิจิตร และลำพูน ในภาคเหนือ ยโสธร และมุกดาหาร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พัทลุง ระนอง พังงา กระบี่ สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ในภาคใต้ รวม 20 จังหวัด

กลุ่มที่ 5 มีพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สิงห์บุรี และอ่างทอง ในภาคกลาง สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ในภาคตะวันออก และภูเก็ต ในภาคใต้ รวม 9 จังหวัด

จะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า 10,000 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง และยังมีสภาพเป็นป่าเขาอยู่มาก



การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดมุกดาหาร.

แผนที่แสดง : ขนาดพื้นที่ของจังหวัด

จ.ที่มีพื้นที่มากกว่า 15000 ตร.กม.
ระหว่าง 10001 – 15000 ตร.กม.
5001 – 10000
2001 – 5000
ตั้งแต่ 2000 ตร.กม. ลงมา

แผนที่ 3.3

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. จำนวนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในเขตจังหวัด

(ดูตารางที่ 1)

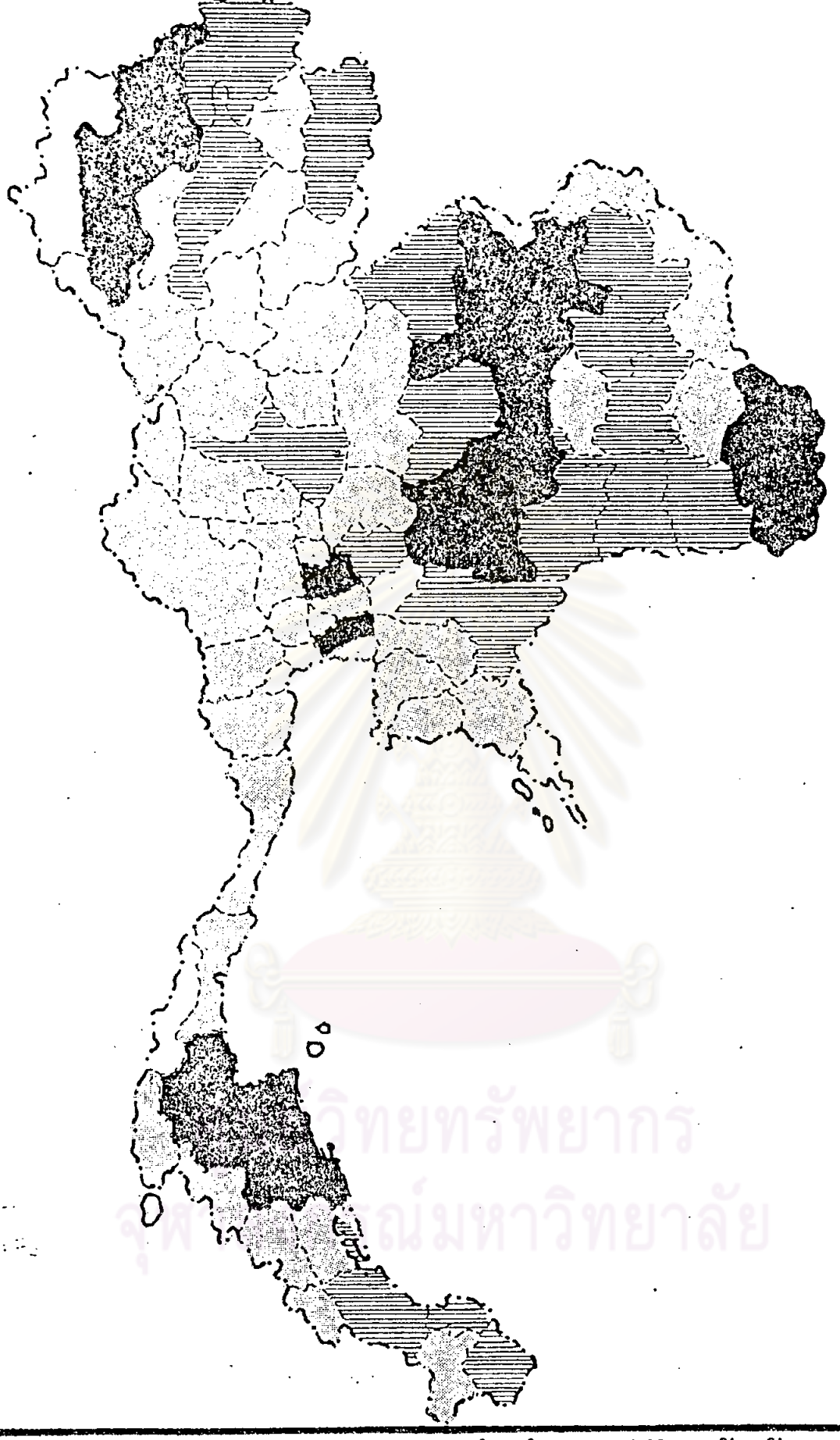
ภายในเขตการปกครองจังหวัดต่าง ๆ จะประกอบด้วยการปกครองอำเภอ และกิ่งอำเภอ จำนวนแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมแก่การปกครอง จังหวัดที่มีจำนวนอำเภอ/กิ่งอำเภอมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา อุดรธานี และอุบลราชธานี ซึ่งมีอำเภอ/กิ่งอำเภอ ถึง 21 อำเภอ/กิ่งอำเภอ จังหวัดที่มีจำนวนอำเภอน้อยที่สุด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม และภูเก็ต มีเพียงจังหวัดละ 3 อำเภอ หรือต่างกันถึง 7 เท่า อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่ควรประกอบด้วยท้องที่ 6 อำเภอ/กิ่งอำเภอขึ้นไป (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/1750 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2524)

จังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยประกอบด้วย จำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอแตกต่างกันออกไป สามารถจำแนกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 จังหวัดที่มีพื้นที่ 16 อำเภอขึ้นไป ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พระนครศรีอยุธยา ในภาคกลาง เชียงใหม่ ในภาคเหนือ ขอนแก่น นครราชสีมา อุดรธานี และอุบลราชธานี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี ในภาคใต้ รวม 9 จังหวัด

กลุ่มที่ 2 จังหวัดที่มีพื้นที่ระหว่าง 11 - 15 อำเภอ ได้แก่ จังหวัดสระบุรี ในภาคกลาง ปราจีนบุรี ในภาคตะวันออก เชียงราย น่าน นครสวรรค์ และลำปาง ในภาคเหนือ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ เลย ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร และสุรินทร์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สงขลา นราธิวาส และปัตตานี ในภาคใต้ รวม 17 จังหวัด

กลุ่มที่ 3 จังหวัดที่มีพื้นที่ระหว่าง 6 - 10 อำเภอ ได้แก่ จังหวัดชัยนาท นนทบุรี ปทุมธานี สพบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง ในภาคกลาง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ในภาคตะวันออก นครปฐม สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ในภาคตะวันตก กำแพงเพชร ตาก พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ สุโขทัย อุตรดิตถ์ อุทัยธานี ลำพูน และพะเยา ในภาคเหนือ นครพนม



การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดมุกดาหาร

แผนที่แสดง : จำนวนอำเภอในเขตจังหวัด

จ. ที่มี 16 อำเภอขึ้นไป

จ. ที่มีระหว่าง 11 –15

" 6 –10

จ. ที่มีอำเภอตั้งแต่ 5 อำเภอลงมา

แผนที่ 3.4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หนองคาย มหาสารคาม มุกดาหาร และยโสธร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กระบี่ ชุมพร ตรัง พังงา พัทลุง ยะลา และสตูล ในภาคใต้ รวม 39 จังหวัด

กลุ่มที่ 4 จังหวัดที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 5 อำเภอ ลงมา ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ในภาคกลาง ตราดและนครนายก ในภาคตะวันออก สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร ในภาคตะวันตก แม่ฮ่องสอน ในภาคเหนือ ระนอง และภูเก็ต ในภาคใต้ รวม 8 จังหวัด

จังหวัดที่มีท้องที่อำเภอ/กิ่งอำเภอมาก ได้แก่ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่

ค. ประเภทของพื้นที่ในเขตจังหวัด

ในเขตจังหวัดของประเทศ ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยพื้นที่ประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภท คือ พื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท

1. พื้นที่เมือง หรืออาณาบริเวณที่เป็นเมืองก็คือพื้นที่ที่เป็นเขตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลและสุขาภิบาล พื้นที่เมืองนี้จะเป็นบริเวณที่ประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่กันค่อนข้างหนาแน่น ทั้งนี้เพราะพื้นที่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีระดับการจัดการบริการสาธารณะ ทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในระดับที่สูงกว่าพื้นที่ชนบทที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล กล่าวคือ จะมีบริการทางด้านการประปา ไฟฟ้า ถนนหนทาง ท่อระบายน้ำ การดับเพลิงและป้องกันสาธารณภัย สถานพยาบาล เป็นต้น

2. พื้นที่ชนบท เป็นอาณาบริเวณที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลออกไป พื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นพื้นที่ชนบทที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งมักจะเป็นที่ตั้งของตัวจังหวัดและตัวอำเภอ ประมาณ ถึงร้อยละ 90 ของพื้นที่ประเทศ และของจังหวัดแต่ละจังหวัด พื้นที่ชนบทเหล่านี้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรที่เลี้ยงประชากรทั้งประเทศ แต่ยังเป็นบริเวณที่มีบริการทั้งของรัฐและเอกชนในระดับต่ำเป็นส่วนใหญ่ จึงมีประชากรอาศัยอยู่เบาบางกว่าในเขตเมือง

1.2 ประชากร (Population) ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ จะประกอบด้วย ประชากรจำนวนหนึ่ง ทั้งที่เป็นคนไทย (สัญชาติไทย) คนต่างด้าว

(สัญชาติอื่น) ชาวเขา ผู้อพยพ และเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนภาษาที่แตกต่างกันออกไป ประชากรในแต่ละจังหวัดมีจำนวนและความหนาแน่นแตกต่างกันมาก ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างกันของแต่ละจังหวัดในด้านขนาดของพื้นที่ ความสมบูรณ์ของพื้นที่ ศักภาพภูมิศาสตร์ตลอดจนความเป็นศูนย์กลางความเจริญและการเป็นแหล่งงานของจังหวัดต่าง ๆ

ก. จำนวนประชากร (ดูตารางที่ 1)

ในปี พ.ศ. 2525 จังหวัดที่มีประชากรมากที่สุด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา มีประชากรจำนวน 1,979,706 คน ในขณะที่จังหวัดที่มีประชากรน้อยที่สุดคือจังหวัดระนอง มีประชากรเพียง 88,621 คน ต่างกันถึง 20 เท่า และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยประชากรจังหวัดของประเทศ ซึ่งมีจำนวน 669,136 คนแล้ว จะปรากฏว่า จังหวัดที่มีประชากรมากกว่าค่าเฉลี่ยมีจำนวนเพียง 25 จังหวัด อีก 48 จังหวัด มีจำนวนประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่ถ้าไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร ค่าเฉลี่ยจำนวนประชากรจังหวัดจะเท่ากับ 602,481 คน และจะมีจังหวัดที่มีประชากรมากกว่าค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นอีก 4 จังหวัด รวมเป็น 29 จังหวัด

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับจำนวนประชากรจังหวัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า จังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่ควรจะมีประชากรไม่น้อยกว่า 300,000 คน ขึ้นไป (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/1750 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2524)

ข. ความหนาแน่นประชากร (ดูตารางที่ 1)

ในปี พ.ศ. 2525 จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี มีความหนาแน่นเท่ากับ 678 คน ต่อตารางกิโลเมตร รองลงไป ได้แก่ สมุทรสงคราม 480 คน ต่อตารางกิโลเมตร สมุทรสาคร 328 คน ต่อตารางกิโลเมตร ส่วนจังหวัดที่มีความหนาแน่นต่ำสุด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีความหนาแน่นเท่ากับ 10 คน ต่อตารางกิโลเมตร และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับความหนาแน่นของประชากรทั้งประเทศซึ่งเท่ากับ 94 คน ต่อตารางกิโลเมตร จะพบว่าจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สูงกว่ามีจำนวน 34 จังหวัด ส่วนใหญ่จะเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัดในภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ต่ำกว่า ส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออก จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา (93.59)

1.3 องค์การ (Organization) ปัจจุบันองค์การบริหารของแต่ละจังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกันทุกจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารทั้งที่เป็นองค์การการบริหารส่วนกลางของจังหวัดและองค์การบริหารตามพื้นที่

ก. องค์การบริหารส่วนกลางของจังหวัด

แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ ในเขตจังหวัดรวมทั้งทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น และนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ละจังหวัดยังอาจมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีทั้ง 2 ตำแหน่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อที่ 50)

นอกจากนี้ ทุก ๆ จังหวัดยังมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้นในจังหวัดนั้นอีกด้วย (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อที่ 51)

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีฐานะเป็นกรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดนั้น คณะกรมการจังหวัดนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อที่ 49)

องค์การบริหารส่วนกลางของจังหวัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น

1. สำนักงานจังหวัด เป็นสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัด (Office of the Governer) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของจังหวัด รับผิดชอบในราชการทั่วไปของจังหวัดและรับผิดชอบงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ อยู่ในการปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัดแบ่งงานภายในออกเป็น 6 ฝ่ายดังนี้

1) ฝ่ายเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการทั่วไปของจังหวัดงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด งานสารบัญ งานประชุม งานบริหารงานบุคคล งานการเงินและบัญชี งานพิธีการและต้อนรับ งานต่างประเทศ งานประชาสัมพันธ์ งานตรวจและรายงาน งานควบคุมสถานบริการ งานอื่นที่มิใช่เป็นหน้าที่ของฝ่ายใดโดยเฉพาะ

2) ฝ่ายแผนและโครงการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย งานแผนพัฒนาจังหวัด งานประสานโครงการ งานรวบรวม และบริการข้อมูลเอกสารและวิทยาการ งานโครงการพัฒนาเฉพาะกิจ งานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

3) ฝ่ายตรวจสอบภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานตรวจสอบการเงินและบัญชี งานตรวจสอบการจัดซื้อและจ้างเหมา งานตรวจสอบการเบิกจ่ายเงิน งานตรวจสอบครุภัณฑ์และยานพาหนะ

4) ฝ่ายความมั่นคงและการข่าว มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานอำนวยการรักษาความมั่นคงของจังหวัด งานส่งเสริมพัฒนากลุ่มเพื่อความมั่นคง งานชายแดน งานปฏิบัติการจิตวิทยา งานประสานงานรักษาความสงบ งานปฏิบัติการข่าว แนวควบคุมการหาข่าว งานประสานการข่าวในพื้นที่ งานผลิตข่าวกรองและประมาณสถานการณ์

5) สถานีสื่อสารจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการรับ-ส่งข่าว งานบริการโทรศัพท์สายตรง งานซ่อมบำรุงและดูแลรักษาเครื่องมือสื่อสาร โทรคมนาคม

6) ศูนย์รับผู้อพยพ (เฉพาะในจังหวัดที่มีกิจการศูนย์อพยพ) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนผู้อพยพ งานควบคุมและจัดส่ง งานลับส่วนล่อบส่วนพฤติการผู้อพยพ งานจัดส่งผู้อพยพไปศูนย์อื่นหรือประเทศที่สาม งานงบประมาณและการเงินของศูนย์ฯ งานส่งเคราะห์และส่งเสริมอาชีพ งานการศึกษาและอนามัยผู้อพยพ งานประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการทางจิตวิทยาในศูนย์ฯ งานการสื่อสารและยานพาหนะในศูนย์ฯ

2. ส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมตั้งขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบส่วนราชการประจำจังหวัดนี้ จะมีไม่เท่ากันทุกจังหวัดขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคของตนขึ้นในจังหวัดใด โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ส่วนราชการใดจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดหรือไม่ ดูได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ)

ส่วนราชการประจำจังหวัดดังกล่าวข้างต้นจะมีประมาณ 25 - 28 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานดังต่อไปนี้

ส่วนราชการจังหวัด	หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
1. สำนักงานจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ที่ทำการปกครองจังหวัด	ปลัดจังหวัด
3. ที่ทำการพัฒนาชุมชนจังหวัด	พัฒนาการจังหวัด
4. สำนักงานที่ดินจังหวัด	ที่ดินจังหวัด
5. ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด	ประชาสงเคราะห์จังหวัด
6. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด	เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด
7. สำนักงานแรงงานจังหวัด	แรงงานจังหวัด
8. กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด	ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด
9. ที่ทำการอัยการจังหวัด	อัยการจังหวัด
10. สำนักงานโยธาธิการจังหวัด	โยธาธิการจังหวัด
11. เรือนจำจังหวัด	ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด

ส่วนราชการประจำจังหวัด	หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
12. ที่ทำการสัสดีจังหวัด	สัสดีจังหวัด
13. สำนักงานคลังจังหวัด	คลังจังหวัด
14. สำนักงานสรรพากรจังหวัด	สรรพากรจังหวัด
15. สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด	สรรพสามิตจังหวัด
16. สำนักงานราชพัสดุ	ราชพัสดุจังหวัด
17. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด	พาณิชย์จังหวัด
18. สำนักงานเกษตรจังหวัด	เกษตรจังหวัด
19. สำนักงานป่าไม้จังหวัด	ป่าไม้จังหวัด
20. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด	สหกรณ์จังหวัด
21. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด	ปศุสัตว์จังหวัด
22. สำนักงานประมงจังหวัด	ประมงจังหวัด
23. สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด	ปฏิรูปที่ดินจังหวัด
24. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด	ศึกษาธิการจังหวัด
25. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	อุตสาหกรรมจังหวัด
26. สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัด	ทรัพยากรธรณีจังหวัด
27. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด	สาธารณสุขจังหวัด
28. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด	ประชาสัมพันธ์จังหวัด

ข. องค์การบริหารตามพื้นที่ของจังหวัด

องค์การบริหารตามพื้นที่ของจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย องค์การบริหารระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ (เฉพาะอำเภอที่มีความจำเป็นของการปกครอง)

1. อำเภอ เป็นองค์การบริหารตามพื้นที่ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัด ตามจำนวนเขตการปกครองระดับอำเภอของแต่ละจังหวัด แต่ละอำเภอมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารของอำเภอ นอกจากจะมีนายอำเภอแล้ว แต่ละอำเภอยังมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

อำเภอแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น

1. สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

2. ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา เช่น เกษตรอำเภอ สัสดีอำเภอ ป่าไม้อำเภอ สรรพากรอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น

2. กิ่งอำเภอ ในเขตอำเภอใดถ้ามีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นกิ่งอำเภอ เนื่องจากมีความจำเป็นทางการปกครองก็จะมีการจัดองค์การบริหารทำหน้าที่ปกครองท้องที่กิ่งอำเภอนั้น ๆ โดยมีหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการซึ่งกระทรวงทบวงกรมได้ตั้งขึ้นในกิ่งอำเภอนั้นทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้นในกิ่งอำเภอ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบทำนองเดียวกับอำเภอ

1.4 อำนาจ (Authority) หรืออำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของจังหวัด เป็นอำนาจซึ่งเกิดขึ้นตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติให้ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปดำเนินการต่าง ๆ แทน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนได้ทั่วถึงรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้แก่

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารงานบุคคล การรักษาความมั่นคง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การภาษีอากร การรัษฎากร การสาธารณสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การสหกรณ์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม

6. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์

7. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการปกครอง การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การประชาสงเคราะห์ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธาและการราชพัสดุ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

8. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

9. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและการแพทย์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข

10. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Services) เพื่อสนองความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารการปกครองประเทศ

2) ตัวจังหวัด : ศูนย์กลางของจังหวัด

ตัวจังหวัดเป็นบริเวณที่เป็นชุมชนเมืองระดับสูง (ระดับเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง) ของจังหวัด มีลักษณะที่เป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านการบริหารการปกครอง

การศาล การค้า การบริหาร และการผลิตทางอุตสาหกรรม[1] ที่ให้บริการแก่พื้นที่รอบนอก โดยทั่วไปแล้วตัวจังหวัดจะมีลักษณะเป็นศูนย์กลางของจังหวัดในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความเป็นศูนย์กลางทางด้านการบริหารการปกครอง เนื่องจากตัวจังหวัดเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด อันเป็นที่ทำการของรัฐบาลในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตัวจังหวัดจึงเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอตลอดจนเป็นศูนย์กลางในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด (ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515)

ความเป็นศูนย์กลางในการบริหารการปกครองนี้เป็นไปตามหลักการบริหารและกฎหมาย ดังนี้

1.1 เป็นศูนย์กลางในการวางแผน ที่สำคัญก็คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

1.2 เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานบุคคลของจังหวัด เช่น การบรรจุแต่งตั้ง (ย้าย) ให้บำเหน็จ ลงโทษ ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

1.3 เป็นศูนย์กลางในการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการทุกด้านของจังหวัด เช่น การบริหาร การศึกษา การพัฒนาชุมชน การสาธารณสุข ฯลฯ

1.4 เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและท้องถิ่นตลอดจนการประสานงานกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจในพื้นที่และเอกชนหรือประชาชนในจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดตามแผนที่วางไว้

---

[1] กองวางแผนภาค, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วิวัฒนาการด้านการขยายตัวและการย้ายถิ่นของประชากรเมืองในการกำหนดนโยบายพัฒนาเมืองหลัก (กรุงเทพฯ: 2524), หน้า 50.

1.5 เป็นศูนย์กลางในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่ประจำปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดนั้น ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของทางราชการ โดยจัดให้มีการรายงาน (Reporting) การปฏิบัติงานของอำเภอต่าง ๆ มายังจังหวัด และในทางกลับกันผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดก็จะออกไปตรวจราชการ ณ อำเภอต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัด

1.6 เป็นศูนย์กลางในด้านการข่าวและข่าวกรองเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของจังหวัด

1.7 เป็นศูนย์กลางในด้านการคลังของจังหวัด ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน และการพัฒนาของจังหวัด

2. เป็นศูนย์กลางทางด้านการศาล ตัวจังหวัดจะเป็นที่ตั้งของศาลจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสาขาของราชการฝ่ายตุลาการที่ออกไปจัดตั้งยังท้องที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ

3. ความเป็นศูนย์กลางทางด้านการคมนาคมขนส่ง

ตัวจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางด้าน การคมนาคมขนส่งของจังหวัด อันได้แก่

3.1 การคมนาคมขนส่งภายในจังหวัด ซึ่งเป็นการคมนาคมขนส่งระหว่างตัวจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเขตจังหวัด

3.2 การคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัดกับพื้นที่ภายนอกซึ่งแบ่งออกเป็น

3.2.1 การคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัดกับจังหวัดอื่น

3.2.2 การคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัดกับเมืองหลักและเมืองรองของภาค

3.2.3 การคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัดกับเมืองหลวง

โดยทั่วไปแล้ว การคมนาคมขนส่งทั้งภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัดกับพื้นที่รอบนอกจะเป็นการติดต่อกันโดยทางรถยนต์หรือทางถนนเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจาก

ได้มีการพัฒนาโครงข่ายด้านถนนเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 อันเป็นปีเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปัจจุบันแต่ละจังหวัดจะมีสถานีขนส่งประจำจังหวัดเป็นศูนย์กลางของรถประจำทางที่จะเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละจังหวัดอาจมีระดับของความเป็นศูนย์กลางในการคมนาคมขนส่งต่างกันออกไป ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนเส้นทางของรถประจำทางจากจังหวัดนั้น ๆ ไปยังจังหวัดอื่น ๆ

4. ความเป็นศูนย์กลางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม

ตัวจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางในด้านการสื่อสารและการโทรคมนาคมของจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น

4.1 วิทยุกระจายเสียง ส่วนใหญ่แล้วในแต่ละจังหวัดจะมีสถานีวิทยุกระจายเสียงตั้งอยู่ในเขตตัวจังหวัด 1 แห่ง ซึ่งจะให้ประโยชน์ในด้านการให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์ข่าวสารของจังหวัดแก่ประชาชนภายในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง

4.2 ข่ายวิทยุ ตัวจังหวัดจะเป็นที่ตั้งของศูนย์วิทยุสื่อสาร ซึ่งใช้เฉพาะในราชการเท่านั้น โดยจะสามารถติดต่อกันได้ระหว่างจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ระหว่างอำเภอและกับส่วนกลาง ได้แก่ วิทยุของกรมการปกครองและของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

4.3 หนังสือพิมพ์ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะมีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่จะทำการเผยแพร่ข่าวภายในจังหวัดให้แก่ประชาชนได้ทราบ บางจังหวัดอาจจะมีหนังสือพิมพ์หลายชื่อ เช่น จังหวัดอุบลราชธานี ขอนแก่น เชียงใหม่ เป็นต้น

4.4 การโทรศัพท์ ตัวจังหวัดแต่ละแห่งจะมีชุมสายโทรศัพท์ตั้งอยู่อย่างน้อย 1 แห่ง เพื่อให้บริการโทรศัพท์แก่ประชาชน ซึ่งในปัจจุบันมักจะมีอยู่เฉพาะในเขตเมืองของจังหวัดเท่านั้น การติดต่อโทรศัพท์ไปยังอำเภอต่าง ๆ ภายในจังหวัดทำได้น้อยมาก และหากประชาชนจำเป็นต้องใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลก็จะต้องเดินทางไปยังตัวจังหวัด

5. เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ

ตัวจังหวัดอันเป็นเขตเมือง จะเป็นศูนย์กลางการค้าในระดับจังหวัด ซึ่งมีทั้งกิจการค้าส่ง ค้าปลีก สินค้าอุปโภค บริโภค ตลอดจนผลิตผลทางการเกษตร

และสินค้าอุปกรณ์การเกษตรต่าง ๆ และเป็นตลาดที่จะกระจายสินค้าเหล่านี้ไปยังพื้นที่ระดับอำเภอต่าง ๆ หรือจังหวัดใกล้เคียงที่มีตลาดเล็กกว่า[1]

นอกจากนี้ ในเขตตัวจังหวัดยังเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ มากกว่าในเขตอื่น เนื่องจากในเขตตัวจังหวัดเป็นบริเวณที่มีสาธารณูปโภคครบครัน ไม่ว่าจะเป็นการประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ และความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนตลาด และเป็นศูนย์รวมทางธุรกิจการเงิน การธนาคารอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ตัวจังหวัดเป็นที่ตั้งสาขาของธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันภัย บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายแห่ง

6. เป็นศูนย์กลางในด้านบริการทางสังคม

6.1 ตัวจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางในการให้บริการทางด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา (สายสามัญและสายอาชีพ) ทั้งของรัฐและเอกชน ระดับอุดมศึกษา เช่น วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยครู วิทยาลัยเกษตรกรรม และวิทยาลัยเอกชน รวมทั้งมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนในบางจังหวัด เช่น มหาสารคาม ขอนแก่น เชียงใหม่ สงขลา เป็นต้น

6.2 ตัวจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางในการให้บริการทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข โดยตัวจังหวัดจะเป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลประจำจังหวัด ซึ่งเป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ ตั้งแต่ประมาณ 300 เตียงขึ้นไป มีแพทย์และบุคคลากรทางการแพทย์จำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีคลินิคเอกชนและร้านขายยาอีกด้วย

3) ความสัมพันธ์ระหว่างตัวจังหวัดและพื้นที่รอบนอก

จากการที่ตัวจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารการปกครอง การศาลยุติธรรมของจังหวัด และส่วนใหญ่แล้วยังมีฐานะเป็นศูนย์กลางในด้านการค้าและบริการที่มีเขตอิทธิพลครอบคลุมพื้นที่รอบนอกของจังหวัดด้วย จึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวจังหวัดกับพื้นที่รอบนอกดังนี้

---

[1]สำนักผังเมือง, การศึกษาระบบชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กรุงเทพมหานคร: 2525), หน้า 3 - 12.

1. ความสัมพันธ์ทางด้านการบริหารการปกครอง ความสัมพันธ์ทางด้านนี้เกิดจากการที่กฎหมายปกครองกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ภายในขอบเขตจังหวัด และเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำปฏิบัติราชการที่ตัวจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ โดยจะต้องควบคุมดูแลข้าราชการที่อยู่ในการบังคับบัญชารับผิดชอบให้ปฏิบัติราชการไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังจะต้องควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่อำเภอต่าง ๆ รวมทั้งการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดอีกด้วย จึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดตามสายการบังคับบัญชา และเกิดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดกับประชาชนในลักษณะของผู้ให้บริการและรับบริการ

2. ความสัมพันธ์ด้านการศาลยุติธรรม พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2477 ได้กำหนดให้ศาลจังหวัดซึ่งตั้งอยู่ที่ตัวจังหวัดมีเขตอำนาจในการรับฟ้องและหรือการพิพากษาคดีที่เกิดภายในเขตจังหวัด จึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและศาลจังหวัดขึ้น ในลักษณะที่ประชาชนจะเข้าไปใช้บริการของศาลหรือถูกดำเนินคดีที่ศาล

3. ความสัมพันธ์ด้านการค้าและบริการ พื้นที่รอบนอกหรืออำเภอต่าง ๆ ในเขตจังหวัดส่วนใหญ่จะพึ่งพาตัวจังหวัดซึ่งเป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านการค้าและบริการทั้งของรัฐบาลและเอกชนของจังหวัด แต่ความสัมพันธ์ด้านนี้อาจไม่เกิดขึ้นกับทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทั้งนี้เพราะประชาชนในบางอำเภอ อาจไปซื้อสินค้าและบริการจากศูนย์กลางอื่นที่มีสินค้าและบริการระดับเดียวกันหรือสูงกว่าได้อย่างสะดวกและประหยัดกว่า ทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย เนื่องจากระยะทางใกล้กว่า สามารถเดินทางได้สะดวกกว่า เป็นต้น ความสัมพันธ์ด้านนี้ ระหว่างตัวจังหวัดและพื้นที่รอบนอกจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ๆ เพราะไม่มีระเบียบกฎหมายมากำหนดความสัมพันธ์เอาไว้

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวจังหวัดและพื้นที่รอบนอกของจังหวัดทั้งทางด้านการบริหาร การปกครอง การศาลยุติธรรม การค้าและบริการ ก่อให้เกิดการเดินทางติดต่อระหว่างข้าราชการกับข้าราชการและประชากรในเขตจังหวัด ดังนี้

1. การเดินทางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางด้านการบริหารการปกครอง ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐกับประชาชน

1.1 การเดินทางไปราชการยังอำเภอต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการระดับจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่

1.1.1 การเดินทางไปเพื่อตรวจราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอ เช่น การตรวจด้านการเงิน การบริการประชาชน ฯลฯ

1.1.2 การเดินทางไปตรวจราชการ ณ ท้องที่ต่าง ๆ ของอำเภอ เพื่อตรวจตราควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในท้องที่ เช่น การควบคุมดูแลการจัดการเลือกตั้งตามหน่วยเลือกตั้ง ตรวจการดำเนินงานของโครงการพัฒนาต่าง ๆ

1.1.3 การเดินทางไปตรวจเยี่ยมประชาชนในท้องที่ อันเป็นการดำเนินการเพื่อการเข้าถึงประชาชนในกรณีเหตุการณ์ปกติและการเข้าไปเพื่อเยี่ยมเยือนให้ความช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยจากผู้ก่อการร้าย ภัยจากการรุกรานของต่างชาติ ฯลฯ

1.2 การเดินทางเข้าไปติดต่อราชการที่ตัวจังหวัดของนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และข้าราชการประจำอำเภอที่สำคัญ ได้แก่

1.2.1 การเดินทางไปรายงานสภาพเหตุการณ์และชี้แจงข้อเท็จจริงของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

1.2.2 การเดินทางไปประชุมประจำเดือนของนายอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมาย และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

1.2.3 การเดินทางไปประชุมตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

1.2.4 การเดินทางไปรับเงินเดือนของเสมียนตราอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

1.2.5 การเดินทางไปจังหวัดเพื่อดำเนินการตามระเบียบราชการ เช่น การวางฎีกาเบิกเงิน ณ คลังจังหวัด ตลอดจนเล่นอเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วน-ราชการประจำจังหวัด อนุญาตหรืออนุมัติ

1.3 การเดินทางไปติดต่อราชการที่ตัวจังหวัดของข้าราชการประจำส่วนอำเภอ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับการขออนุญาตอนุมัติต่าง ๆ และการเสนอรายงาน

1.4 การเดินทางไปติดต่อราชการที่ตัวจังหวัดของประชาชนที่สำคัญได้แก่

1.4.1 การเดินทางไปติดต่อเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การซื้อขาย จำนองที่ดินมีโฉนด ณ สำนักงานที่ดินอำเภอ

1.4.2 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัท การจดทะเบียนธุรกิจของคนต่างด้าว การขออนุญาตจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การขออนุญาตประกอบการค้าข้าว

1.4.3 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับการจัดทำใบขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ณ กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

1.4.4 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับการประกอบการขนส่ง ใบอนุญาตขับรถบรรทุกหรือรับส่งผู้โดยสาร ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด

1.4.5 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับการประกอบการอุตสาหกรรม ณ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

1.4.6 การเดินทางไปเพื่อขออนุญาตสำรวจหรือขออนุญาตทำเหมืองแร่ ณ สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัด

1.4.7 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับปัญหาด้านแรงงาน ณ สำนักงานแรงงานจังหวัด

1.4.8 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับการขอรับความช่วยเหลือจากสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด

1.4.9 การเดินทางไปติดต่อเกี่ยวกับคดีความที่ศาลจังหวัดและอัยการจังหวัด

2. การเดินทางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางด้านการค้าและบริการ ระหว่างประชาชนกับประชาชน

2.1 การเดินทางจากตัวจังหวัดไปยังอำเภอต่าง ๆ เพื่อซื้อสินค้าหรือเพื่อขายสินค้า

2.2 การเดินทางจากอำเภอต่าง ๆ ไปยังตัวจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่

2.2.1 การเดินทางเพื่อนำสินค้าไปขายยังตลาดซื้อสินค้ามาขายหรือบริโภค

2.2.2 การเดินทางเพื่อไปรับบริการจากสถานบริการทางสังคมของรัฐและเอกชน เช่น บริการทางการศึกษาจากโรงเรียน ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ วิทยาลัย มหาวิทยาลัย บริการทางสาธารณสุขจากโรงพยาบาลประจำจังหวัด เป็นต้น

2.2.3 การเดินทางไปเพื่อใช้บริการทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคม เช่น โทรศัพท์ทางไกลภายในและภายนอกประเทศ

2.2.4 การเดินทางไปเพื่อใช้บริการจากสถาบันการเงิน อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ในกรณีที่อำเภอนั้น ๆ ไม่มีธนาคารพาณิชย์

3.3.3 ความสำคัญของจังหวัด

ในฐานะที่จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภายในประเทศที่ใหญ่ที่สุด จังหวัดแต่ละจังหวัดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ ซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังนี้

1. ความสำคัญในฐานะองค์ประกอบทางพื้นที่ของประเทศ

ในอดีตตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองต่าง ๆ รวมอยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรอย่างหลวม ๆ เนื่องจากแต่ละเมืองมีอิสระในการบริหารการปกครอง การศาล และการทหารของตนเอง การปกครองเมือง

ดำเนินไปโดยเจ้าเมืองที่สืบเชื้อสายกันมาเป็นเวลานานในระบบกินเมือง แต่ละเมืองมีข้าราชการและไพร่พลเป็นของตนเอง มีรายได้จากการเก็บภาษีอากรเลี้ยงตนเองได้ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเมืองหลวงมากนัก ความผูกพันกับเมืองหลวงจึงไม่แน่นแฟ้นโดยเฉพาะเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานี ยามใดที่เมืองหลวงมีกำลังอ่อนแอ บางเมืองก็เอาใจออกห่างคิดกบถหรือไปขึ้นกับเมืองอื่น ความสำคัญของเมืองต่าง ๆ ที่มีต่อราชอาณาจักรเป็นไปในลักษณะผู้สนับสนุนกำลังทหารและเสบียงอาหารในเวลาที่มีศึกสงครามเป็นส่วนใหญ่ เมืองในอดีตจึงมิได้เป็นส่วนประกอบทางพื้นที่ของประเทศอย่างถาวร ต่อเมื่อ ภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว เมืองต่าง ๆ จึงได้เข้ารวมอยู่ในพระราชอาณาเขตอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารการปกครองและส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน พื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ หรือเมืองในอดีตซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรนานาชนิดและประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ ได้รวมอยู่ในราชอาณาจักรไทยอย่างแน่นแฟ้นตราบเท่าทุกวันนี้

2. ความสำคัญในฐานะองค์การของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจในการบริหารการปกครอง

จังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนภูมิภาคที่มีฐานะสูงสุด ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ข้าราชการจำนวนหนึ่ง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าในการบริหารงานของจังหวัดและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) โดยมุ่งที่จะทำให้รัฐสามารถสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งประจำปฏิบัติราชการอยู่ ณ จังหวัดนั้น ๆ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการบางอย่างอันเป็นราชการปกติธรรมดาของจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลาง[1]

---

[1] วิทยา นภาคิรกุล, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 5.

3. ความสำคัญในฐานะหน่วยพื้นที่ทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในเขตพื้นที่ของจังหวัดจะประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป จังหวัดใดที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตจังหวัดนั้น เช่น การมีทรัพยากรแร่อุดมสมบูรณ์ ดินดี มีแหล่งน้ำที่มีปริมาณเพียงพอ ก็จะทำให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพได้ดี มีรายได้สูง นอกจากนี้ ผลผลิตที่ได้ภายในจังหวัดยังอาจส่งไปถึงจังหวัดอื่นของประเทศที่ด้อยหรือขาดแคลนทรัพยากรอีกด้วย ฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดจึงมีผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง

4. ความสำคัญในฐานะองค์ประกอบด้านกำลังคนของประเทศ

ในแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วยประชากรจำนวนหนึ่ง มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป ประชากรเหล่านี้มีทั้งที่เป็นคนไทย (สัญชาติไทย) และบุคคลต่างด้าวตลอดจนผู้อพยพ เช่น เขมรอพยพ ลาวอพยพ ญวณอพยพ และพวกที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในบรรดาประชากรเหล่านี้ คนไทยผู้เป็นเจ้าของประเทศจะเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงความเป็นเอกราชและอธิปไตยของรัฐ การป้องกันและพัฒนาประเทศ ดังนั้นในการบริหารการปกครองจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างประชาชนและประเทศชาติอย่างแน่นแฟ้น รัฐบาลทุกยุคสมัยได้กำหนดนโยบายและมาตรการที่จะให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาค เพื่อประชาชนจะได้เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลมิได้ทอดทิ้ง ขณะเดียวกันก็จะต้องควบคุมดูแลชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศให้มีพฤติการณ์เหมาะสมอีกด้วย

3.3.4 การบริหารงานของจังหวัด

การบริหารงานของจังหวัดมีลักษณะเป็นการบริหารงานราชการ (Public Administration) ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและตามอำนาจหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มอบหมายให้สัดทำ มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงและพัฒนาของจังหวัดตลอดจนสนองความต้องการของประชาชนในเขตจังหวัดเป็นการส่วนรวม การบริหารงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปฏิบัติการทั้งหลายทั้งปวงที่มุ่งหมายให้นโยบายของรัฐบรรลุผล โดยมีข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งต่าง ๆ ที่ประจำปฏิบัติราชการอยู่ในเขตจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน

1) กระบวนการในการบริหารงานของจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับบริหารของจังหวัดจะเป็นผู้นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money), วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการจัดการ (Management) มาปฏิบัติการบริหาร (Administration) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายของรัฐบาล โดยผ่านกระบวนการบริหาร (Process of Administration)

กระบวนการบริหารงานของจังหวัดที่ดีจะเริ่มจากการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการจัดและบริหารงบประมาณ (Budgeting) หรือที่เรียกว่า POSDCORB[1]

1.1 การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินการในอนาคต โดยนำเอาวัตถุประสงค์และนโยบายมากำหนดเป็นแผนงานโครงการและกำหนดวิธีปฏิบัติ เพื่อให้วัตถุประสงค์ ตลอดจนนโยบายที่ตั้งไว้บรรลุผลสำเร็จ[2] ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารหรือการพัฒนาใด ๆ จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดีนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนที่ดีไว้ล่วงหน้า ดังนั้นในการบริหารงานของจังหวัดจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการวางแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เกิดความร่วมมือประสานงานของหน่วยราชการในการดำเนินงานอีกด้วย แผนพัฒนาจังหวัดนี้มีลักษณะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดซึ่งประกอบด้วยแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง ส่วนราชการ

---

[1]Luther Gulick and Lyndall Urwick, Papers on the Science of Administration (New York: Harper & Brother Publishers, 1963), pp. 24 - 25.

[2]กมล อดุลพันธุ์ และคณะ, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 52.

ในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด

1.2 การจัดองค์การ (Organizing) แม้ว่าโครงสร้างขององค์การโดยทั่วไปของจังหวัดซึ่งจัดแบ่งหน่วยงานหรือองค์การ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาและพื้นที่เขตรับผิดชอบจะถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ทางจังหวัดก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยการปกครองภายในเขตจังหวัด เช่น ขอตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งต่อระบบบริหารงานของจังหวัดและต่อประชาชนในท้องที่

1.3 การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงาน (Staffing) เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personal Administration) ของจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละแห่งจะมีอำนาจในการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ของส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัดได้ตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการบริหารส่วนกลาง เช่น ข้าราชการระดับ 1 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 1 ถึง 5 หรือระดับ 6 ภายในเขตจังหวัดเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมกับท้องที่

1.4 การอำนวยการ (Directing) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้บริหารงานของจังหวัดจะต้องใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ในการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่น ร่วมมือปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามแผนงาน โครงการของจังหวัดที่วางไว้ให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งก็คือการกำกับการเพื่อให้งานของจังหวัดดำเนินไปสู่เป้าหมายนั่นเอง

ในการอำนวยการนี้ผู้บริหารงานของจังหวัดมีภาระหน้าที่ที่จะต้องควบคุม (Control) การดำเนินกิจกรรมของจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด โดยอาศัยแผนงานที่วางไว้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยทั่วไปแล้ว การควบคุมงานนี้มีวัตถุประสงค์เด่นและสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ต้องการให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามที่ได้กำหนด

หรือมุ่งหวังไว้กับประสงค์ที่จะให้เกิดการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้งานของส่วนรวม คือ องค์การบรรลุวัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้[1]

การควบคุมงานนี้มีประโยชน์ในการที่จะตรวจสอบว่าการดำเนินงานของจังหวัดในด้านต่าง ๆ มีความก้าวหน้าไปเพียงใดเป็นไปตามแนวทางวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนหรือสนองนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ วิธีการที่ปฏิบัติในแต่ละเรื่องถูกต้องเหมาะสมเพียงใด การควบคุมและตรวจตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจราชการ ณ แห่งปฏิบัติ จะทำให้มีโอกาสได้พบอุปสรรค ข้อขัดข้องและก็อาจแก้ไขได้ทันท่วงที นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางในการพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนอีกด้วย

1.5 การประสานงาน (Co-ordinating) เนื่องจากงานของจังหวัดมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมงานหลายสาขา ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นและส่วนกลาง พนักงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ อยู่เสมอ การประสานงานนี้จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการปฏิบัติงาน ถ้าหากได้ใช้หลักการติดต่อสื่อสาร หลักมนุษยสัมพันธ์และหลักการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม ความเข้าใจอันดีระหว่างกันดังกล่าวจะนำไปสู่การร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินงานและนำไปสู่ผลสำเร็จในการบริหารงานของจังหวัดในที่สุด

1.6 การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) ผู้บริหารระดับจังหวัดจะต้องคอยดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผลการปฏิบัติงานให้ทราบ การรายงานนี้อาจเป็นการรายงานด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร ฯลฯ

1.7 การจัดและบริหารงบประมาณ (Budgeting) งบประมาณนับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานต่าง ๆ ของจังหวัด ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณให้เหมาะสม จึงจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัด

---

[1]Edwin B. Flippo, Management: A Behavioral Approach (Boston, Mass.: Allyn Bacon Inc., 1966), p. 22.

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารงานจังหวัด

กฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรมมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ตลอดจนรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตจังหวัด (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 50)

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้ ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ อันได้แก่ กฎหมายและระเบียบของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง . ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการด้านต่าง ๆ

2. การบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงกรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในเขตจังหวัดนั้น และอยู่ในบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจงหรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรม หรือคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง

ส่วนข้าราชการที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางส่งมาปฏิบัติงานในเขตจังหวัด โดยที่มิได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร เหล่านี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมดูแลโดยตรง แต่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 4 เมษายน พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ว่า เมื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีภาระหน้าที่หรือหน่วยงานที่จะต้องไปปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดใด ให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทราบล่วงหน้า นอกจากนี้ แผนงานโครงการและงบประมาณในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในท้องที่จังหวัดใดให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทุกกรณี ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานของจังหวัดได้ทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นภายในเขตรับผิดชอบและสามารถประสานงานกับหน่วยงานนั้น ๆ ได้ดี

5. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาคอีกด้วย กล่าวคือ

5.1 การควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดได้ เมื่อเห็นว่ามตินั้นเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด (พรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 44 และ 45)

5.2 การควบคุมดูแลเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น ๆ ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

5.2.1 ควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และมีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งตามมาตรา 34 และ 73 แห่ง พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496

5.2.2 ควบคุมกิจการของเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อนุมัติเทศบัญญัติ ควบคุมดูแลตรวจสอบกิจการของเทศบาล และสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามมาตรา 62, 71 และ 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

5.3 การควบคุมสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำตักเตือนสุขาภิบาล ตรวจสอบกิจการและเรียกรายงานเอกสารสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจตลอดจนเรียกพนักงานสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลให้มาชี้แจงหรือสอบส่วนได้ตาม (มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

6. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจภายในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมธุรกิจทั้งในด้านอุตสาหกรรม กสิกรรมและการพาณิชย์ที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือเป็นเจ้าของทุนทั้งหมดและควบคุมการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ[1]

รัฐวิสาหกิจในท้องที่ซึ่งอยู่ในการกำกับการของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานสาขาของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัด เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัทขนส่งจำกัด การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ เป็นต้น

---

[1] เฉลิมพล ศิริหงษ์, การบริหารรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), หน้า 18.

รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการจัดและดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่รัฐมุ่งหมายที่จะจัดเสนอบริหารให้แก่ประชาชน เป็นการทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดีและมีความสะดวกสบายเพิ่มขึ้น อันจะเป็นทางนำสังคมไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข โดยกระทรวงทบวงหรือกรมในราชการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการดำเนินงาน[1] เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย บริษัทขนส่งจำกัด สังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

การกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัด เป็นกรณีที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515) ข้อ 53 (6)) ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอาจกระทบกระเทือนถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องที่หรือกระทบถึงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในเขตจังหวัดได้

7. บรรจุแต่งตั้งให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดข้อนี้มีลักษณะที่เป็นการแบ่งอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาให้จังหวัด (พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518)

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระกิจในการบริหารการปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบในกิจการทุกด้านของจังหวัด และตลอดอาณาเขตของจังหวัด การบริหารงานของจังหวัดดังกล่าวจะสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้า และความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการบริหาร ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

---

[1] เชวง เทียนสุวรรณ, การจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจ (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 3.

3) ขอบเขตในการบริหารงานของจังหวัด

ในการบริหารงานของจังหวัด ขอบเขตพื้นที่ของจังหวัด (Changwat Boundary) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของแต่ละจังหวัดและจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ ในเขตจังหวัด ดังนี้

1. กำหนดเขตอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการทั่วไปของจังหวัด การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

2. กำหนดเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เช่น เกษตรจังหวัด สรรพากรจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ฯลฯ

3. กำหนดเขตอำนาจศาล เนื่องจากในจังหวัดหนึ่ง ๆ อย่างน้อยที่สุดจะมีศาลจังหวัด 1 ศาล ตั้งอยู่และมักจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีภายในเขตจังหวัดนั้น (เว้นแต่ท้องที่ใดที่ส่วนกลางเห็นเป็นการสมควรให้มีการตั้งศาลจังหวัดเพิ่มขึ้นในบางท้องที่)

4. กำหนดเขตเลือกตั้ง ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การกำหนดเขตเลือกตั้งจึงได้มีการกำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับเขตจังหวัดเสมอ ไม่ว่าจะเป็นเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตหรือแบ่งเขต

5. กำหนดเขตในการวางแผนพัฒนา ในปัจจุบันได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด อำเภอและตำบล เขตจังหวัดแต่ละจังหวัดจะเป็นขอบเขตในการวางแผนพัฒนาว่าจะดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ อย่างไร กล่าวคือ เขตพื้นที่ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดจะตรงกับขอบเขตจังหวัดแต่ละจังหวัด

6. กำหนดขอบเขตในการจัดสรรงบประมาณ เช่น งบพัฒนาจังหวัด

7. เป็นขอบเขตในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัด

8. เป็นขอบเขตในการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า ขอบเขตจังหวัดมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารการปกครองประเทศตามเจตนารมณ์ในการแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนในแต่ละจังหวัด และเพื่อความสะดวกในการบริหารการปกครองอาณาเขตของประเทศอันกว้างขวาง ขอบเขตจังหวัดใดมีอาณาเขตกว้างขวาง ในเขตการปกครองประกอบด้วยหน่วยการปกครองตามพื้นที่ระดับอำเภอ กิ่งอำเภอจำนวนมาก และหรืออยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัดมาก ก็อาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของจังหวัด การเข้าถึงท้องที่และประชาชนในเขตอำเภอ กิ่งอำเภอต่าง ๆ ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย