

บทที่ 3

การบริหารราชการระดับจังหวัดและความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ความเป็นมาของจังหวัด

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการปกครองในปี พ.ศ. 2435 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีการจัดระเบียบการปกครองของประเทศเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนี้¹

การบริหารราชการส่วนกลาง

1. สมุหพระกลาโหม มีฐานะเป็น "อัครมหาเสนาบดี" รับผิดชอบราชการ ฝ่ายทหาร และปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ชายทะเลตะวันตกและตะวันออก
2. สมุหนายก มีฐานะเป็น "อัครมหาเสนาบดี" เช่นกัน รับผิดชอบราชการ ฝ่ายพลเรือนและปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสานทั้งหมด
3. จตุสดมภ์ ประกอบด้วยกรมเวียง รับผิดชอบงานนครบาล กรมวัง รับผิดชอบงานรักษาราชมณเฑียรและพระราชวังชั้นนอกชั้นใน กรมคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั้ง รายรับ และรายจ่ายที่เข้าในท้องพระคลัง มีการชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ ดูแลจัดการ เรื่องการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศรวมทั้งการเจริญพระราชไมตรีด้วย นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ปกครองหัวเมืองฝั่งทะเลตะวันออกด้วย กรมนา มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บภาษีข้าว เป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นนางหลวง พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องนา สัตว์พาหนะ แต่ละกรมต่างมีเสนาบดี รับผิดชอบขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ภารดี มหาขันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, 2527), หน้า 62-64.

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือหัวเมืองส่วนภูมิภาคแบ่งการปกครอง หัวเมืองออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. หัวเมืองชั้นใน ได้แก่บรรดาเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่รายรอบราชธานี มีผู้รั้งกับ กรมการเมืองเป็นผู้ดูแลปกครอง ขึ้นตรงต่อเจ้ากระทรวงในราชธานี
2. หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่เมืองที่อยู่ไกลออกไปจากราชธานี หัวเมืองรอบ นอกเหล่านี้ กำหนดไว้อยู่ในความรับผิดชอบของอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดี ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งจากพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองดูแล
3. การปกครองประเทศราช ได้แก่ เมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปถึงชายแดนส่วนมากเป็นเมืองต่างชาติต่างภาษา มีเจ้านายปกครองอิสระ การปกครองประเทศราชในสมัย รัตนโกสินทร์ ตอนต้นยังถือแบบการปกครองที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ประเทศราชต้อง ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาเป็นเครื่องราชบรรณาการถวายแด่พระมหากษัตริย์ไทย เพื่อแสดงถึง ความจงรักภักดีโดยทางฝ่ายไทยเป็นผู้กำหนดขนาด สัดส่วน และเวลา ถ้าประเทศราชไม่ส่งตาม กำหนด หรือไม่ส่งเลยก็แสดงว่าแข็งเมือง

รูปแบบการปกครองแผ่นดินในต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ดังกล่าว เป็นรูปแบบที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้ทรงจัดระเบียบการปกครองไว้ก่อนหน้าการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2435 ถึงเกือบ 400 ปี มูลเหตุที่ทำให้รัชกาลที่ 5 ต้องปฏิรูประบบการปกครอง มีมูลเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ ²

1. มูลเหตุภายใน เนื่องจากต้นสมัยรัชกาลที่ 5 เหตุการณ์บ้านเมืองและสภาพแวดล้อมทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมากประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นระบบการปกครองแต่เดิมไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของชาติกล่าวคือระบบการปกครองหัวเมืองแบบเดิม ส่วนกลางไม่สามารถควบคุมอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นอิสระจากเมืองหลวงมาก เจ้าเมืองแต่เดิมไม่ใช่ข้าราชการที่แต่งตั้งจากเมือง หลวงแต่เป็นเจ้านายพื้นเมืองไม่มีเงินเดือน แต่มีรายได้จากราษฎรในเมืองนั้น นอกจากนั้น เจ้าเมืองเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรส่งเมืองหลวง และยังมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการควบคุมใต้สวนตัดสินคดีความด้วย เจ้าเมืองจึงมีอิสระ และอำนาจในการปกครองเมืองเป็นอย่างมากถึงขนาดสามารถ

²สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในระบบบริหารราชการไทย และการจัดการในการบริหารงานของรัฐในประเทศไทย, ตุลาคม 2527, หน้า 6-7. (อัดสำเนา)

สั่งประหารชีวิตคนได้ ในขณะที่นั้นจึงยังไม่สามารถรวมประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว กันได้ โดยเฉพาะเมืองประเทศราชซึ่งมีความแตกต่างทางเชื้อชาติทำให้แบ่งเป็นก๊กเป็นเหล่า ยากต่อการที่จะรวมชาติให้มีเอกภาพ ประกอบกับราชการบริหารส่วนกลางในขณะนั้นก็ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีการก้าวก่ายในอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันเป็นอย่างมากด้วย

2. มูลเหตุภายนอก ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นระยะเวลาที่ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแผ่ขยายมาทางตะวันออกไกลด้วยนโยบายล่าอาณานิคม ประเทศมหาอำนาจตะวันตก เช่น อังกฤษและฝรั่งเศสได้ประเทศข้างเคียงรอบ ๆ ประเทศไทยเป็นเมืองขึ้น โดยอังกฤษได้พม่าเป็นเมืองขึ้น ในปี พ.ศ. 2395 ได้มลายูในปี พ.ศ. 2417 และฝรั่งเศสได้ญวนในปี พ.ศ. 2422 และประเทศทั้งสองนี้ยังมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทยอีกด้วยดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้ถือโอกาสที่ไทยยังไม่มีระบบการปกครองที่ดีและรักษาอาณาเขตให้มีประสิทธิภาพ อาศัยปัญหา เรื่องชายแดนเป็นเหตุ จนในที่สุดไทยต้องยอมเสียประเทศเขมรให้แก่ฝรั่งเศส

จากสภาพการณดังกล่าว ทำให้รัชกาลที่ 5 เห็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการปกครองของไทยเสียใหม่เพื่อรองรับต่อสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ และแก้ปัญหาภายในของประเทศไทยด้วย วิธีการก็คือหาหนทางที่จะแก้ปัญหาโดยการสร้างและรวมอำนาจต่าง ๆ มาไว้ที่รัฐบาลกลางเพื่อให้สามารถควบคุมหัวเมืองที่ตั้งอยู่ห่างไกลให้ได้ผลนั่นเอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองของประเทศไทยเป็นขั้นตอน โดยได้ทรงศึกษาแบบแผนการปกครองแบบตะวันตกและนำมาทดลองจัดระเบียบราชการใหม่และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดีใหม่ ต่อจากนั้นได้ทรงประกาศพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 หลังจากได้ทดลองระเบียบ ราชการและฝึกหัดเสนาบดีใหม่มานานพอสมควรแล้ว³

การจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดสรรงานในแขนงต่าง ๆ ให้อยู่เป็นสัดส่วนในกระทรวงเดียวกัน แต่การจัดตั้งกระทรวงและกำหนดหน้าที่ตามประกาศฉบับนี้ ยังไม่สามารถจัดสายหน้าที่โดยสมบูรณ์ตามพระราชประสงค์ ดังจะพิจารณาได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมยังคงมีหน้าที่ปกครองหัวเมืองส่วนภูมิภาคและเมืองประเทศราชอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งปี พ.ศ.2437 จึงได้มีประกาศจัดแบ่งหน้าที่กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลางได้บรรลุสมพระราชประสงค์ที่ทรงตั้งพระทัยไว้

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-104.

เมื่อทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนกลางเรียบร้อยแล้ว จึงทรงขยายการปฏิรูปไปยังส่วนภูมิภาคโดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการและกำหนดพระบรมราชโองบายในการจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยทรงมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราช แล้วรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักรเพื่อให้ประเทศชาติมีความเป็นปึกแผ่นให้ส่วนกลางสามารถควบคุมดูแลหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างใกล้ชิด โดยได้ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่โดยให้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองในลักษณะของการรวมอำนาจ (centralization) เข้าสู่ศูนย์กลาง

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเริ่มต้นด้วยการวางแผนปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการแบ่งเขตการปกครองเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง แล้วจัดหน่วยเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า "มณฑลเทศาภิบาล" เป็นหน่วยราชการที่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบอำนาจการควบคุมเดิม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองนอกราชธานี ซึ่งรูปการปกครองส่วนภูมิภาคที่กำหนดให้มีสาขา ของกระทรวงใหญ่ในนครหลวงรับหน้าที่ดูแลกิจการของคนในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ เราเรียกว่า "ระบบเทศาภิบาล"

1. **ลักษณะการปกครองแบบเทศาภิบาล** การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นการปกครองพระราชอาณาเขตที่รวมเอาอำนาจ เข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบ โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด รองลงไปได้แก่จังหวัด ภายในจังหวัดแบ่งเป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ตามลำดับ

2. **การปฏิรูปการปกครองเมือง** ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการตราข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 อันเป็นกฎหมายปกครองสมัยใหม่ขึ้น กำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน มีการจัดหน่วยราชการบริหารที่เรียกว่า "เมือง" เสียใหม่ เปลี่ยนสภาพของความเป็นข้าราชการใหม่ กล่าวคือ กำหนดให้ข้าราชการหัวเมืองทุกคนเข้ารับราชการด้วยความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ และอยู่ใน บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติราชการอย่างมีกำหนดกฎเกณฑ์เป็นผู้แต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นและถอดถอน ข้าราชการ ทุกคนต้องปฏิบัติราชการอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ภายใต้การ ควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทยและมณฑลเทศาภิบาล นอกจากนั้นผลการปรับปรุง ดังกล่าวยังสามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับราชการออกจากกันได้มากขึ้น เพราะข้าราชการต้องปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งเป็นของรัฐ มีระเบียบการปฏิบัติในสำนักงานและมีเวลาราชการที่จะให้ บริการแก่ประชาชนอย่างมีกำหนด ไม่ใช่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่บ้านของตนอย่างแต่ก่อน จึงทำให้การ ปฏิบัติราชการเป็นไปตามเป้าหมายของทางราชการสะดวกชัดเจนขึ้น และเป็นเครื่องมือในการ ควบคุมหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับรองลงไปได้อย่างดีด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับแบบแผนการปกครองเมือง ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่สำคัญนั้น ได้มีการตรา “ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.117” (พ.ศ. 2441) ขึ้นใช้ ตามข้อบังคับฉบับนี้ ได้แก้ไขระเบียบการแบ่งเขตการปกครองเมือง ซึ่งยุ่งเหยิงมาแต่ก่อนให้เรียบร้อยขึ้น คือให้ “ท้องที่หลายอำเภอรวมกันกำหนดเป็นหัวเมืองหนึ่ง” โดยได้กำหนดเขตการปกครองแต่ละหน่วยโดยเฉพาะในชั้นต่ำให้มีขนาดและจำนวนพลเมืองใกล้เคียงเป็นระเบียบเดียวกัน ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่นี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเริ่มแต่การจัดหน่วยการปกครองระดับต่ำขึ้นไปก่อน คือในปี ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ได้ทรงดำเนินการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

“เมือง” จึงเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุดและมีบทบาทมากที่สุด นับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองหลักเพียงหน่วยเดียวในการปกครองส่วนภูมิภาค มีเจ้าพนักงานปกครองจัดขึ้นเป็นองค์คณะ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามสาขางานต่าง ๆ ทำนองเดียวกับการจัดระเบียบราชการซึ่งแบ่งอยู่ในราชธานีเดิม

3. ข้าราชการประจำเมือง ข้าราชการประจำเมืองประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเมืองคน หนึ่ง กับกรมการเมืองอีก 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบคณะหนึ่ง และกรมการเมืองนอกทำเนียบอีก คณะหนึ่ง เป็นผู้ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในเมืองนั้น

ผู้ว่าราชการเมือง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเปลี่ยนชื่อ เสียใหม่จากคำว่า “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” ทั้งนี้ เพราะผู้ว่าราชการเมืองมี อำนาจน้อยกว่า เจ้าเมืองแบบเก่า เป็นตำแหน่งที่ตรงกับของต่างประเทศที่เรียกว่า governor และเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่งผู้ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, คนมหาดไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527), หน้า 70.

ผู้ว่าราชการเมือง เป็นตำแหน่งใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรรแต่งตั้ง และโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบการบริหารทุกอย่างในเมือง แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความทางศาลอย่างแต่ก่อน แต่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องทางอรรถคดี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่จะเป็นผู้สั่ง และอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษ แก่กรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและอาณาประชาราษฎร์ได้ตามตบตบกฎหมาย เช่น มีอำนาจถอดถอน ผลัดเปลี่ยนข้าราชการที่ตนเองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งปลัดอำเภอ ตำแหน่ง เสมียนพนักงาน และเมื่อเป็นการรีบด่วนอันไม่อาจขออนุญาตขึ้นมาตามลำดับได้ทันท่วงที มีอำนาจที่จะปลดกรมการคนหนึ่งคนใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หรือข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจแต่งตั้งออกเสียจากตำแหน่งหน้าที่เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีเช่นนี้ต้องรีบ รายงานไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและเสนาบดี ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบเรื่อง ภายใน 7 วัน

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจที่จะลงโทษผู้ที่ไม่เอาใจใส่แก่ราชการและผู้ไม่กระทำตามที่หัวหน้างานสั่ง โดยจะปรับหรือลดเงินเดือนกรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยเสียก็ได้ ในเวลาปกติ ผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการตรวจตราว่ากล่าวเพื่อให้ข้าราชการทั้งปวงได้ดำเนินไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย ทั้งต้องคอยตรวจตราและระงับเหตุการณ์ที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ทางราชการ ผู้ว่าราชการเมืองต้องเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร ต้องรายงานข้อราชการและความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขความขัดข้องในบ้านเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาลหรือบอกเข้ามายังเสนาบดี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วแต่ชนิดของราชการ

ในกรณีที่มีเรื่องราวเกิดขึ้นและเป็นเรื่องที่น่าอานาจหน้าที่ที่มีแบบแผนปรากฏอยู่ ซึ่งจะต้องแก้ไขในปัจจุบันทันด่วน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะสั่งการให้ปฏิบัติได้ตามที่เห็นว่าเป็นทางที่ดีที่สุด เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ เป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ว่าราชการเมืองยังคงเป็นตัวจักรกลที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง นอกจากจะเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชาข้าราชการในท้องที่ต่างๆ ภายในเมืองที่ตนบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องติดตามการปฏิบัติราชการในแผนงานต่างๆ อันเป็นการสงวนอำนาจไว้เป็นปีกแผ่นตามแบบฉบับของหน่วยงานที่มีหัวหน้าคน เดียวด้วย

กรมการเมือง เป็นข้าราชการอันดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง เป็นกรมการเมือง 2 คณะ คือ

1. กรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ ข้าราชการประจำซึ่งเข้ารับราชการเป็นอาชีพได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นปกติ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมืองอยู่ในข้อบังคับที่จะได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้นหรือถูกถอดถอน ตามระเบียบของทางราชการบริหารส่วนกลาง กรมการเมืองในทำเนียบประกอบด้วยกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีความรับผิดชอบในราชการแต่ละแผนกในเมือง 3 คน คือ "ปลัดเมือง" "ยกกระบัตร" และ "ผู้ช่วยราชการ" และกรมการเมืองชั้นผู้น้อยซึ่งมีข้าราชการชั้นสองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกชั้นหนึ่ง 5 คน คือ จำเมือง สัสดี แพ่ง สุขุมাত্রาและสวาระเลขหรืออักษรเลขซึ่งเป็น เลขานุการเฉพาะตัวผู้ว่าราชการเมือง

2. กรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกรมการเมืองพิเศษซึ่งมีฐานะเทียบได้เสมอชั้นกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาข้าราชการต่างๆ ในเมืองแก่ผู้ว่าราชการเมืองในการบริหารราชการ เช่น การนคราภิบาล แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือ เป็นบุคคลซึ่งเป็นคฤหบดีที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเมืองนั้น ไม่เป็นข้าราชการประจำเช่นกรมการเมือง ชุดก่อนไม่ได้รับเงินเดือน แต่อาจได้รับบรรดาศักดิ์หรือรางวัลพิเศษ เมืองหนึ่งมีประมาณ 10 คน มีหน้าที่มาประชุมปีละ 2 ครั้งในเมืองและ 1 ครั้งที่มณฑล⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ คือประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาล คงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอในส่วนภูมิภาค และในปี พ.ศ. 2484 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484 ได้ตั้งตำแหน่งข้าหลวงตรวจการภาคขึ้น รวม 5 ภาค โดยแต่ละภาคจะมีจังหวัดที่ตั้งที่ทำการภาค

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พ.ศ. 2495 ขึ้นอีกโดยได้ปรับปรุงภาคต่าง ๆ ให้เหมาะสมรวม 9 ภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ประกาศใช้ มีผลทำให้ลดอำนาจผู้ว่าราชการภาคลงจนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 อีกฉบับหนึ่ง ออกใช้โดยให้ยกเลิกภาคคงให้มีเขตซึ่งรับผิดชอบทางวิชาการเท่านั้น⁶

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อนๆ ทั้งหมด และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้นั้น มีจังหวัดเป็นหน่วยบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด รองลงมาได้แก่อำเภอและได้ใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2534 ส่วนการเรียก ชื่อตำแหน่งเจ้าเมืองว่า “ผู้ว่าราชการเมือง” ในสมัยการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลนั้น ในปี พ.ศ. 2459 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2459 ได้เปลี่ยนคำว่า “เมือง” เป็น “จังหวัด” จึงเรียกชื่อผู้ว่าราชการเมืองว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ ในปีพ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนเป็น “ข้าหลวงประจำจังหวัด” จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 จึงได้เปลี่ยนมาเรียกชื่อว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” อีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้⁷

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 ตามที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์แบบเดิมและจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางจัดตั้งเป็น “กระทรวง” แบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบตามสายงานซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ส่วนกลาง เป็นการนำหลักการรวมอำนาจมาใช้ สำหรับในส่วนภูมิภาค การจัดตั้งมณฑลเมือง และอำเภอขึ้น แล้วส่งตัวแทนจากส่วนกลางไปควบคุมดูแลนั้นเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งวิธีการนี้ทำให้พระองค์ทรงสามารถควบคุมหัวเมืองต่างๆ ไปได้โดยใกล้ชิดและสามารถสร้างเอกภาพของชาติให้เกิดขึ้นได้ และในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะนำหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) มาใช้ด้วย ดังจะเห็นได้จากพระองค์ได้นำรูปแบบ “สุขาภิบาล” มาทดลองใช้ที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัด สมุทรสาคร เป็นต้น

⁶ประวัติศาสตร์ไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2528 (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2528), หน้า 51-52.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-52.

การจัดระเบียบการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สภาพภาพของจังหวัด

1. จังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด : จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอหรือกิ่งอำเภอเข้าด้วยกัน เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้อยู่ปัจจุบันประกอบด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม องค์การในการบริการส่วนภูมิภาคของไทย จึง ประกอบด้วย (1) จังหวัด (2) อำเภอและกิ่งอำเภอ (3) ตำบล (4) หมู่บ้าน

สำหรับตำบลและหมู่บ้านมิได้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ซึ่งอนุโลมใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ประกอบกัน เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการแผ่นดินในระดับพื้นฐานขนาดเล็ก^๘

2. จังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลของรัฐ : จังหวัดมีลักษณะที่สำคัญทางกฎหมาย ดังนี้ คือ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

จังหวัดจะต้องมีการระบุชื่อ เขตพื้นที่ และที่ทำการ การจัดตั้งจังหวัดจะ ต้องกำหนดเขตของจังหวัดไว้โดยมีเครื่องหมายแสดงเขตไว้ทุกด้านไว้ให้แน่ชัดว่า มีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับเขตจังหวัดข้างเคียงตรงจุดไหน และทางทิศใดบ้าง ซึ่งสามารถจะทราบว่ามีพื้นที่เท่าไร นอกจากนี้ทางราชการจะต้องกำหนดชื่อเรียกของจังหวัดไว้ด้วย ตลอดจนมีการ กำหนดที่ตั้งอาคารสถานที่ทำการของจังหวัด เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางบริหารราชการของจังหวัดได้สะดวกและเหมาะสมซึ่งเรียกกันว่า "ศาลากลางจังหวัด...." โดยระบุชื่อจังหวัดต่อท้ายด้วย

นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังได้กำหนดให้จังหวัดแต่ละจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ฉะนั้น จังหวัดจึงย่อมมีสิทธิ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

^๘ วัชร ธีรพันธุ์เมธี และคณะ, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2528), หน้า 95.

ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัด

ในการจัดระเบียบบริหารราชการของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดและข้าราชการผู้อยู่ในบังคับบัญชาของจังหวัด ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ทำการปกครองจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการเช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ
5. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมา ประจำจังหวัด เช่น คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด สัสดีจังหวัด ที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เกษตรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น
6. คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด
7. ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่จังหวัด

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ในการจัดองค์การบริหารของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ
2. ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

การจัดระเบียบการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

นอกจากจังหวัดจะมีฐานะเป็น "ราชการส่วนภูมิภาค" ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จังหวัด ยังมีฐานะที่สองเป็น "ราชการส่วนท้องถิ่น" ตามหลักการกระจายอำนาจ เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด"

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เนื่องจากท้องถิ่นใดมีราษฎรอยู่รวมกันมาก และอยู่กันอย่างหนาแน่น มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติการ รวมทั้งประชาชนมีการศึกษาดีพอสมควร ทางการก็จะยกฐานะ ขึ้นเป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญรองลงไปจากท้องถิ่นที่ได้ กล่าวถึงข้างต้น ประกอบทั้งประชาชนอยู่กันกระจัดกระจาย รายได้มีน้อยไม่เป็นการเพียงพอที่จะ นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือสุขาภิบาล ส่วนท้องถิ่นที่อยู่นอก เขตการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล ทางราชการก็ได้ทอดทิ้งหรือปล่อยปละละเลย หากแต่จัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอันมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีความหมายเรียกว่า 'กิจการส่วนจังหวัด' ที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเจริญ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรจะอำนวยให้ นอกจากนี้กิจการใดที่เทศบาล สุขาภิบาลไม่สามารถทำได้ ต้องใช้ทุนรอนมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดำเนินการได้ภายในเขตของเทศบาล สุขาภิบาล โดยมีให้ชัดกันในด้านอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้ความเจริญก้าวหน้าแก่จังหวัดต่อไป

การจัดตั้งและเขตพื้นที่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดตั้งและเขตพื้นที่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะและความเจริญของท้องถิ่นไว้เหมือนกับเทศบาลหรือสุขาภิบาล เพียงแต่กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 องค์การ และเขตพื้นที่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล⁹

⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 57-58.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่บริหาร "กิจการส่วนจังหวัด" ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่แยกต่างหากจากราชการบริหารแผ่นดิน โดยหลักการแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล แต่บริการใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายเทศบาล สุขาภิบาล หรือกฎหมายอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถให้บริการกิจการส่วน จังหวัด ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ เช่น การบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดก็ได้ เมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ 50 (ในกรณีที่มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกัน รวมกันในจำนวนร้อยละ 50 นั้นได้) แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

การจัดรูปองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดรูปองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะเหมือนกับเทศบาลกล่าวคือ แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภา จังหวัด เป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหาร และควบคุมการบริหารงานของฝ่าย บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นได้แก่ผู้ว่าราชการ จังหวัด เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้

การจัดรูปองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายละเอียดดังนี้¹⁰

สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือกตั้ง ตามวิธีการที่กฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดกำหนดไว้ สมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่เท่ากันสภา จังหวัดใดจะมีสมาชิกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎร โดยถือจำนวนราษฎรตาม ทะเบียนราษฎรปีสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้ง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-88.

สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในประการที่สำคัญดังต่อไปนี้

ก. กำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

ข. ควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้

ค. อำนาจนิติบัญญัติ

ง. อำนาจตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ที่เป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่และบทบาทแตกต่างไปจากฐานะที่ เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในฐานะที่เป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ออกมาใช้บังคับตามอำนาจของกฎหมายดังกล่าวดังนี้

1. อำนาจการบริหารกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่สภาจังหวัดได้กำหนดไว้

2. ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

3. อำนาจในการลงนามและอำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว อำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด ก็ให้ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภา ก็ส่งร่างนั้นกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไป ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4. อำนาจในการตอบกระทู้ถาม หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด

5. อำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และอำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญในกรณีที่จำเป็น ในการประชุมสภาจังหวัดนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

6. อำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

7. อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด โดยเฉพาะข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปีเพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา

8. อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด

หากพิจารณาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะเห็นว่าลักษณะของความสัมพันธ์ขององค์การทั้งสอง นอกจากจะมีลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ในระดับหนึ่ง ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด อันเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเกี่ยวกับงานของจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นต้น แล้ว ลักษณะของความสัมพันธ์ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในส่วนกลาง ในการควบคุมการปฏิบัติงานของสภา จังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัดเป็นรายบุคคลอีกด้วย โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะใช้ อำนาจควบคุมผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในส่วนภูมิภาค มีอำนาจเหนือสภาจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างกว้างขวาง เช่น สามารถเสนอให้รัฐบาลในส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยยุบสภาจังหวัดได้ สามารถสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดและสามารถยับยั้งการออกข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดได้ มีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดได้ ตลอดจนมีอำนาจในการพิจารณาให้สมาชิกสภาจังหวัดพ้นสภาพได้ เป็นต้น ¹¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ กระมล ทองธรรมชาติ และ ไพบูรณ์ ช่างเรียน, การปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2535), หน้า 39-40.

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ¹²

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัดใน ปัจจุบันนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 พวก คือ พวกแรก ได้แก่ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งต่าง ๆ ที่ไป ช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วน การคลัง หัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น ส่วนอีกพวกหนึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยแท้ กล่าวคือ เป็นพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับเงินเดือนจาก งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมวดยศเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทนี้ได้แก่ ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด ผู้ช่วย เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นต้น

การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ¹³

1. รายได้ ตามกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (2) รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด (3) รายได้จาก การสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่า ปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (5) พันธบัตรเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคลหรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรี (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณ ประโยชน์ (9) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. รายจ่าย ตามกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้าง (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ (4) ค่าใช้สอย (5) ค่าวัสดุ (6) ค่าครุภัณฑ์ (7) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ (8) เงินอุดหนุน (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3. งบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว และโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะ ใช้บังคับได้ ในกรณีที่งบประมาณประจำปีออกมาใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีก่อนไปพลางตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

¹²ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย , หน้า 121-122.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-142.

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับรัฐบาล

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการปกครองตนเองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปัจจุบันนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความเป็นอิสระของตัวเองเพียงพอใจการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะ

1. ในแง่ของความสัมพันธ์กับรัฐบาลในส่วนกลาง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะยุบสภาจังหวัดได้ ทั้งนี้จะต้องแสดง ถึงเหตุผลประกอบด้วย การยุบสภาจังหวัด โดยหลักการจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน

2. รัฐบาลในส่วนกลางกำหนดฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ 2 ฐานะ คือ

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคอันเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง มีอำนาจควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ในกรณีที่เห็นว่ามติของสภาจังหวัดขัดต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ หรือฝ่าฝืนกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลาง นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจที่จะใช้สิทธิยับยั้งข้อบัญญัติจังหวัด อันเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เมื่อไม่เห็นด้วย การขัดแย้งกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

ข. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฐานะทั้ง 2 อย่างของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีลักษณะขัดกัน คือ เป็นทั้งตัวแทนทำหน้าที่ควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นแทนรัฐบาลในส่วนกลางและเป็นตัวแทนของประชาชนอย่าง โกลัซิด การมีหน้าที่ 2 อย่างในเวลาเดียวกันโดยมีอำนาจการควบคุม มากกว่าการประสานงาน ร่วมมือกับฝ่ายสภาจังหวัดซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชน ย่อมไม่เกิดผลดีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และทำให้ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ดีได้

โดยสรุป จุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อสอนการปกครองตนเองให้กับประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่ตนกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการเจริญเติบโตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การควบคุมโดยรัฐบาลในส่วนกลางนั้นดำเนินการโดยให้

อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด (แม้กระทั่งนายอำเภอ) สามารถตรวจสอบคัดค้าน ยกเลิกมติของสภาจังหวัด และยุบสภาจังหวัดได้ นอกจากนี้ในแง่การบริหารงานบุคคล รัฐบาลในส่วนกลางก็พยายามกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อจำกัดความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่บางตำแหน่งที่สำคัญ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลมนำกฎ ก.พ. มาใช้บังคับ และการให้ข้าราชการส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เป็นต้น ส่วนการควบคุมทางด้านการบริหารงานคลังนั้น รัฐบาลในส่วนกลางก็ได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมไว้อย่างเข้มงวด ทั้งในด้านงบประมาณ การจัดเก็บภาษีและรายได้การกู้ยืมเงิน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อยอยู่แล้ว รัฐบาลในส่วนกลางจึงต้องให้เงินอุดหนุน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวไม่เพียงพอกับความต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับรัฐบาลในส่วนกลางได้กำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนอย่างรัดกุม ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องขาดความเป็นอิสระในเรื่องการเงิน ต้องพึ่งพารัฐบาลในส่วนกลางอยู่เสมอ สภาพการณ์เช่นนี้อาจเป็นการทำลายภาพพจน์ในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ประกอบกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มี 2 ฐานะ คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง และในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตจังหวัดเดียวกันนั้น จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดแยกไม่ออกกว่า กิจการใดเป็นหน้าที่ของจังหวัดในส่วนภูมิภาค กิจการใดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชน ก็จะต้องกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายยิ่งขึ้นอีก¹⁴

การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการบริหาร ส่วนกลางไม่มากนักน้อย เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระโดยไม่ถูกควบคุมแล้วท้องถิ่นนั้นก็จะมีสภาพเหมือนรัฐเอกราชไป ด้วยเหตุนี้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ และ ไพฑูรย์ ช่างเรียน, การปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า 43-45.

ราชการบริหารส่วนกลาง มีวิธีควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายประการดังนี้

1. การควบคุมตัวบุคคลและระเบียบข้อบังคับ การควบคุมตัวบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยในขณะเดียวกันซึ่งเท่ากับส่วนกลางควบคุมโดยตรง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและถอดถอนโดยส่วนกลาง นอกจากนั้นข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งช่วยเหลือปฏิบัติการส่วนจังหวัดยังอยู่ภายใต้ ปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและให้ออกจาก ตำแหน่งด้วย ส่วนการควบคุมทางระเบียบข้อบังคับนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมี อำนาจวางระเบียบข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ เช่น การงบประมาณ การเบิก จ่ายเงิน การรักษาและการตรวจสอบเงิน การจ้างและการจัดหาพัสดุ เป็นต้น

2. การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งเป็นตัวแทนของ ราชการบริหารส่วนกลาง) อาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด นอกจากนั้น ในกรณีที่สภาจังหวัดผ่านร่างข้อบัญญัติจังหวัดใด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ เห็นชอบด้วย ก็มีอำนาจเสนอร่างไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากเห็นชอบด้วย ก็ จะ ส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อประกาศใช้ หากไม่เห็นชอบด้วยก็เป็นอันระงับไป

3. การยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัด เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ในคำสั่งยุบเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผล และมีกำหนดให้เลือกตั้ง สมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่ใน 3 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีรายละเอียดบางประการดังนี้

**อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**

ผู้ว่าราชการจังหวัด ถือว่าเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นๆ มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้มากมาย ทั้งในฐานะและบทบาทที่เป็น

ตัวแทนของรัฐบาลในเขตจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตลอดจนพิธีการต่าง ๆ ด้วย

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งใช้อยู่ขณะนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างเป็นการทั่วไปรวม 9 ประการดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ หมายความว่า การปฏิบัติราชการใด ๆ นั้น ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้ให้ถือปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสูงสุดของจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลให้ข้าราชการถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการนั้น ๆ มิให้ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติโดยมิชอบ

2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือ การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำ อยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของ ข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนา จังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายอื่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติและระเบียบต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต่ำกว่า 100 ฉบับ¹⁵ เฉพาะที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 ประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน 2515 ฉบับที่ 426 และ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้หลายประการ

2. กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน อ.ก.พ. จังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตลอดจนการสั่งเลื่อน เงินเดือนข้าราชการตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาในจังหวัดนั้น เป็นต้น

3. กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกฐานะหนึ่งในทำนองเดียวกับสวมหมวก 2 ใบ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่ได้แยกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด็ดขาด

4. กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนระดับจังหวัดเกี่ยวกับทะเบียนอาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน นายทะเบียนชื่อสกุลบุคคล ตามพระราชบัญญัติชื่อสกุล ตลอดจนบัตรประจำตัวประชาชน บัตรเหรียญราชการชายแดน บัตร เหรียญพิทักษ์เสรีชน และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

¹⁵กระทรวงมหาดไทย, คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 96-287.

5. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้หลายประการ

6. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เขตจังหวัด และรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในเขตจังหวัด เป็นต้น

7. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยจังหวัด และคอยควบคุมดูแลการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนในระดับอำเภอ และเทศบาล

8. กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อีกมากมาย ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ อีกนับร้อย ๆ ฉบับ เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ กฎหมายว่าด้วยโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการปลุกสัตว์ กฎหมายว่าด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายต่าง ๆ ของกระทรวงสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติยา พระราชบัญญัติโรคติดต่อ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ส่วนราชการส่วนกลางต่าง ๆ มอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมต่าง ๆ อีกด้วย

สถานภาพและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยึดหลักการแบ่งอำนาจของการบริหารราชการส่วนกลางออกไปปฏิบัติในท้องที่ ซึ่งแม้ว่า การบริหารราชการส่วนกลางจะยังเป็นศูนย์กลางของการบริหารประเทศอยู่ก็ตาม แต่ก็ได้มีการมอบหมายการสั่งการและการตัดสินใจบางส่วนไปให้หน่วยงานสาขาปฏิบัติจัดทำในท้องที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นจะเห็นได้จากการที่ส่วนราชการประจำจังหวัดได้นำเอาอำนาจหน้าที่ และบริการของส่วนกลางไปปฏิบัติในท้องที่ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นศูนย์กลางของการแบ่งอำนาจของส่วนกลางลงไปยังท้องที่

จังหวัด รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการปฏิบัติของส่วนกลางให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่และประชาชนมากที่สุด ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังต่อไปนี้¹⁶

1. เป็นตัวแทนของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตจังหวัด โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสูงสุดในระดับจังหวัดที่จะสั่งการเกี่ยวกับความมั่นคง รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
2. เป็นตัวแทนของรัฐในการทำนุบำรุงและส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีในระดับจังหวัด
3. เป็นตัวแทนของรัฐในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของรัฐ
4. เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลตลอดจนการรับมอบอำนาจเพื่อควบคุมให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติงานให้รัฐทราบ
5. เป็นตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ การควบคุมบุคลากรและการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด
6. เป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลส่วนราชการส่วนกลางที่มีที่ทำงานตั้งอยู่ในจังหวัด และรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน
7. เป็นตัวแทนของจังหวัดและประชาชน ในการติดต่อประสานงานรายงานต่อรัฐบาลกลางเพื่อปกป้องผลประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชน
8. เป็นตัวแทนของรัฐในการชี้แจงรายงานต่อประชาชนเพื่อให้ทราบถึงภารกิจ และการปฏิบัติงานที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชนในจังหวัด และทำความเข้าใจต่อประชาชนในกรณีที่เกิดความไม่เข้าใจในนโยบายของรัฐหรือในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งบางประการ เช่นกรณีนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกของรัฐ นโยบายการขึ้นภาษีอากร เป็นต้น

¹⁶สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารราชการระดับจังหวัด", ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (หน่วยที่ 1-6), สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2531), หน้า 147.

จากสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ไปรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งจังหวัด โดยมีข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ภายในจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ซึ่งพอจะแยกบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ดังต่อไปนี้

บทบาทในด้านการปกครอง

เนื่องจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น มายังมีข้อบกพร่องและประสบความล้มเหลวอยู่หลายประการ ประกอบกับในการบริหารราชการ ปรากฏว่ายังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีบทบาทในการพัฒนาอุดมการณ์ในการทำงานให้แก่ข้าราชการ ตลอดจนพัฒนากระบวนการทางการเมืองการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย และดูแลการบริหารราชการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และมีประสิทธิภาพ โดยมีภารกิจที่สำคัญ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในอุดมการณ์และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พัฒนาสถาบันทางการเมือง จัดการเลือกตั้ง ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาข้าราชการและปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการให้สามารถทำงานสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงด้วย โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหลายในจังหวัด และปกครองอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรับผิดชอบและมีบทบาทอย่างใหญ่หลวงที่จะปกครองบังคับบัญชา และผลักดันให้ข้าราชการในจังหวัดที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงาน เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขและสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนสร้างความสามัคคีให้แก่คนทุกหมู่ชั้นในจังหวัดเพื่อให้บังเกิดความสุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

บทบาทในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย เป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการปกครอง โดยถือว่าเป็นรากฐานสำคัญที่จะช่วยให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมดำเนินการไป โดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมาย ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นอุปสรรคที่สำคัญ ยิ่งต่อการพัฒนาดังกล่าว ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศใดหรือจังหวัดใดมีปัญหาโจรผู้ร้ายหรือปัญหา อาชญากรรมต่าง ๆ น้อย สังคมจะอยู่กันอย่างสงบสุขมีการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็น ไปด้วยดี แต่ปัจจุบันเนื่องจากจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่พื้นที่ทำกินตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ มีอยู่จำกัด ประชาชนว่างงานเป็นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้จึงเป็นบ่อเกิดทำให้เกิดปัญหาโจรผู้ร้ายและอาชญากรรมต่าง ๆ ตามมามากขึ้นด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปโดยเร็วหรือให้บรรเทาเบาบางลงให้เหลือน้อยที่

สุดเท่าที่จะทำได้ โดยให้ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ประสานงานและผนึกกำลังร่วมกับประชาชนทั่วไปเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาเหล่านี้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในจังหวัดให้บังเกิดความสงบเรียบร้อย ซึ่งในเรื่องดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการและแต่งตั้งกรรมการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยส่วนภูมิภาคขึ้น โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละระดับทั้งระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ รวมทั้งกำหนดมาตรการและแนวทางในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานกรรมการในคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยระดับจังหวัดจะต้องมีบทบาทที่สำคัญ โดยจะต้องคอยกำกับควบคุมดูแลสั่งการทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจทุกระดับทั้งจังหวัด ให้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ ให้ได้ผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยที่วางไว้

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด จึงมีบทบาทสำคัญที่จะ ต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ ตั้งแต่กำนันผู้ใหญ่ บ้านขึ้นมาจากจนถึงระดับจังหวัด เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการ รักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดบรรลุผลตามเป้าหมาย และนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง มหาดไทย ตลอดจนนโยบายของจังหวัดเองที่วางไว้

บทบาทในด้านการรักษาความมั่นคงภายใน

เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศ ในปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงภายในอันได้แก่ ปัญหาการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาโจรแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองล้นเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติทั้งสิ้น รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ให้หมดไป ทั้งนี้เพื่อประเทศชาติจะได้มีความสงบสุขและมีความร่มเย็น อันจะมีผลทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญมั่นคงยิ่ง ๆ ขึ้นไปด้วย (หน่วยงานระดับชาติที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในโดยเฉพาะ คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในหรือที่มีชื่อย่อว่า กอ.รมน.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทดังต่อไปนี้

1. บทบาทในฐานะผู้อำนวยการป้องกัน และปราบปรามคอมมิวนิสต์เขตจังหวัด (ผอ.ปค.)

2. บทบาทที่จะต้องปฏิบัติตามแผนนโยบายกระทรวงมหาดไทยที่สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดปฏิบัติตามแผนงานการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์
3. บทบาทที่จะต้องปฏิบัติตาม คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่ 65ฝ2525 และที่ 47/ 2529 เกี่ยวกับนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ และ
4. เป็นผู้บังคับบัญชากองอาสารักษาดินแดน กลุ่มพลังกึ่งทหารและพลังมวลชนต่าง ๆ ในจังหวัด

บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทที่สำคัญในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุด โดยจะต้องเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในด้านภาครัฐบาลและภาคเอกชน สำหรับในภาครัฐบาลนั้น ผู้ว่าราชการจะต้องควบคุมดูแลให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่จังหวัดดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของจังหวัดเอง เช่น นโยบายประกันราคาข้าว นโยบายตามโครงการสร้างงานในชนบท นโยบายเพิ่มผลผลิตการเกษตร โดยใช้วิทยาการแผนใหม่ต่าง ๆ อันเป็นการยกฐานะและรายได้ของประชาชนในจังหวัดให้สูงขึ้น นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดอีกด้วย

บทบาทในด้านอื่น ๆ

นอกจากบทบาทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีบทบาทด้านอื่นอีกมากมาย เนื่องจากสภาพทางสังคมในส่วนภูมิภาคยังมีความต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเป็นผู้นำสังคมอีกด้วย เช่น เชิญให้เป็นประธานเพื่อเป็นเกียรติในงานพิธีต่าง ๆ ทั้งงานมงคลงานเปิดสถานที่ทำการ งานวางศิลาฤกษ์ งานศพ งานพิธีการของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งงานออกเยี่ยมเยียนราษฎร เพื่อทราบปัญหาทุกข์สุข และหาทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

การที่ส่วนกลางได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานในส่วนกลางยังคงมีอำนาจ เช่น เป็นผู้ออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลงเพิกถอนหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดได้ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าส่วนภูมิภาคไม่มีอิสระเป็นของตัวเอง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกจำกัดขอบเขตการปฏิบัติงานคือ จะต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับมอบจากส่วนกลางเท่านั้นในการแก้ไขปัญหาในท้องที่ นอกจากนั้นอำนาจในการบังคับบัญชาอย่างเช่น กรณีหน่วยงานในส่วนกลางคือกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จัดให้มีหน่วยงานย่อยของคนในจังหวัด โดยให้หน่วยงานเหล่านี้ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัด ผู้ว่าราชการ

จังหวัดก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชา ควบคุม สั่งการ หน่วยงานย่อยดังกล่าว¹⁷ ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง กรณีของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคได้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค คือ เกิดการก้าวท้าวแทรกซ้อนงานที่ส่วนกลางมีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดปัญหาเอกภาพในการบริหารงานของจังหวัด เป็นต้น

ประการที่สอง กรณีของส่วนกลางกับท้องถิ่นได้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการทั้งสองคือ ในเมื่อส่วนท้องถิ่นต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ตามที่ส่วนกลางมอบหมาย) ดังนั้น ส่วนท้องถิ่นจะต้องคอยทำหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำหนดมา ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระในการดำเนินการปกครอง การดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นจึงมีน้อย

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาโครงสร้างของจังหวัด เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่ส่วนกลางมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลราชการส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานในส่วนกลางยังคงมีอำนาจ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกจำกัดขอบเขตการปฏิบัติงานอีก คือจะต้องปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค¹⁸ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาโครงสร้างของจังหวัด เป็นต้น

คำว่า "จังหวัด" ในปัจจุบัน มีความหมายเป็น 2 ประการคือ 1) จังหวัดในฐานะการปกครองส่วนภูมิภาค และ 2) จังหวัดในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและได้กลายเป็นปัญหาของโครงสร้างของจังหวัด คือ พื้นที่ที่จังหวัดในฐานะการปกครองส่วนภูมิภาคและจังหวัดในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเป็นพื้นที่เดียวกัน ปัญหาก็คือทำให้เกิดความสับสนและการซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ ธรรมนิติย์ วราภรณ์, "การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย : ปัญหา โครงสร้างปัจจุบัน", วารสารสังคมศาสตร์ 18 (กันยายน 2524) : 39-41.

¹⁸ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, "ข้อเสนอในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค", โรแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา จังหวัดชลบุรี, วันที่ 20-22 มกราคม 2527, หน้า 2-3.

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างของจังหวัดอื่น ๆ อีกคือ มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและนอกเขตจังหวัด เช่น หน่วยราชการทหาร กองบัญชาการ ตำรวจ ภูธร และศุลกากรเขต เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ปฏิบัติงานอย่างเอกเทศ ทั้งในด้านวิชาการ การพัฒนา การบริการสาธารณูปการ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบังคับบัญชา หน่วยงานเหล่านั้น ปัญหาก็คือทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยากที่จะทำการควบคุมดูแลบังคับบัญชา และรับผิดชอบได้ทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการในระดับภาคหรือเขตที่ต่างฝ่ายต่างแบ่งเขตของตนเอง ปฏิเสธการแบ่งส่วนการปกครองและการบริหารในระดับภูมิภาค กรณีนี้ได้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและการขาดเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹⁹ นอกเหนือไปจากนั้น ยังมีหน่วยงานบางหน่วยงานเวลาสั่งราชการได้สั่งในลักษณะ ที่ก้าวก่ายสายการปกครอง บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการที่หน่วยงานหลายหน่วยงาน ที่กล่าวข้างต้นไม่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ผลก็คือ ทำให้ไม่สามารถประสานแผนงานโครงการของหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับจังหวัด นอกจากนี้จังหวัดต่าง ๆ เอง ยังมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านอาณาเขตประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ ไม่มีการกำหนดมาตรฐานและระดับของจังหวัดทำให้ไม่สามารถจัดปัจจัยทางการบริหาร สนับสนุน ให้ได้สัดส่วนกับคุณภาพและปริมาณงานของจังหวัด ประกอบกับหน่วยงานทางวิชาการที่จะทำหน้าที่แนะนำปรึกษาหารือให้การช่วยเหลือในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเองในการควบคุม การวางแผน ติดตามประเมินผลตามแผนก็ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่²⁰ ทั้งหมดนั้นคือปัญหาด้านโครงสร้างของจังหวัด ซึ่งที่มาของปัญหาในเรื่องนี้อาจสืบเนื่องมาจาก (1) โครงสร้างการบริหารราชการของไทยยังมีลักษณะที่รวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากเกินไป (over centralization)²¹ (2) ได้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ รวดเร็วเกินไป

¹⁹ ธรรมนิติย์ วราภรณ์, "การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย : ปัญหา โครงสร้างปัจจุบัน", : 40-41.

²⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น, "ข้อเสนอในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค", หน้า 2-3.

²¹ ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 103.

โดยไม่คำนึงถึงข้อบังคับของทางราชการ โดยหวังเพียงเพื่อให้ได้มา ซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง ฯลฯ เหล่านั้น²²

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด : อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในทางการปกครองบังคับบัญชา หรืออำนาจหน้าที่ในทางการงาน ก่อให้เกิดปัญหากับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่เหล่านั้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลควบคุมบังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าอำนาจนี้ก่อให้เกิดปัญหาก็คือเพราะ ในปัจจุบันมีหน่วยราชการเป็น จำนวนมากต่างพยายามขยายการทำงานของตนเอง โดยการตั้งเป็นสำนักงานปฏิบัติงานอยู่ใน พื้นที่ของจังหวัด (เพื่อจะได้ปฏิบัติภารกิจตามนโยบาย)

หน่วยงานดังกล่าวบางหน่วยงานปฏิบัติงานเหมือน หรือในทำนองเดียวกันกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่กระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ออกมายังภูมิภาค จึงทำให้มีฐานะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ผลก็คือทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสั่งการ ควบคุมบังคับบัญชาได้ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานเหล่านั้นยังขึ้นตรงต่ออธิบดีเจ้าสังกัดในกระทรวงส่วนกลาง ซึ่งในบางจังหวัดมีหน่วยงานใน ลักษณะดังกล่าวเป็นจำนวนร้อย ๆ หน่วย และมีบุคลากรนับจำนวนพัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีเจ้าสังกัดเท่านั้น ปัญหาก็คือทำให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เมื่อต้องการเข้าไปรับทราบและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับเข้าไปควบคุมดูแล สั่งการ หรือกำกับการไม่ได้ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้²³ ตัวอย่างเช่น เรื่อง ประปา ในกรณีที่เกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันเป็นเวลานานเป็นเหตุให้ประชาชนขาดแคลนน้ำ

²² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปัญหาหลักของระบบราชการไทยและแนวทางแก้ไข", โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา จังหวัดชลบุรี, วันที่ 20-22 มกราคม 2527, หน้า 16-18.

²³ จำรูญ ปิยะมุตระ, "บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บริหารราชการส่วนภูมิภาค", ใน รายงานการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการเมืองและการบริหารในการพัฒนาภาคเหนือ, ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เชียงใหม่ : ธนบรรณการพิมพ์, 2527), หน้า 36.

อุปโลก บริโลก ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปไม่สามารถปฏิเสธภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ จะต้องหาทางแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ในกรณีดังกล่าวหากประชาชนส่วนภูมิภาคไม่ให้ความร่วมมือในการแจกจ่ายน้ำประปาแก่ประชาชนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถสั่งการให้ประชาชนส่วนภูมิภาคให้ความร่วมมือได้ ซึ่งถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้จริง ๆ จะต้องทำรายงานแสดงความคิดเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดการประปาส่วนภูมิภาคก่อน²⁴ ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดอำนาจควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน หรืออย่างเช่นงานพัฒนาการเกษตร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมปกครองบัญชาตามกฎหมายน้อยเกินไปที่จะพัฒนาการเกษตรในจังหวัด ให้ทัน หรือสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แม้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่จะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุม ปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการทุกคน แต่อำนาจดังกล่าวใช้ได้ในขอบเขตจำกัด เพราะผู้ที่มอบงานและนโยบายกรมให้ทำนั้นได้ถูกกำหนดไว้โดยละเอียดแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อยู่ในระยะที่จะควบคุมบังคับบัญชาให้ข้าราชการสังกัดกรมกองอื่นปฏิบัติการให้เข้ากับความต้องการของจังหวัดได้เต็มที่²⁵

นอกจากนี้ งานบางประเภทเช่นงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจะเข้าไปกำหนดนโยบาย ควบคุมดูแล สั่งการได้เลย ตรงกันข้ามผู้ว่าราชการจังหวัดกลับจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของแม่ทัพภาค เช่นกรณีเกิดปฏิวัติรัฐประหาร หรือเหตุการณ์อื่นที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐภายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งการใช้อำนาจทางทหาร แต่ถ้าหากต้องการให้เกิดความสงบโดยใช้กองกำลังมาปฏิบัติการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้เพียงขออนุมัติจากแม่ทัพภาค

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด : ในการจัดระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยทั่วไปอาศัยโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการจัดกลไกการบริหารงานบุคคลได้จัดให้มีองค์ การกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. ซึ่งมีฐานะผูกพันอยู่กับราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาคคือ มี อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม ยึดโยงอยู่กับราชการส่วนกลางระดับ กระทรวง และระดับกรม และมี อ.ก.พ.จังหวัดยึดโยงอยู่กับราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัด

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁵ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "รายงานการวิจัยการบริหารพัฒนาการเกษตรในระดับภูมิภาค" กรุงเทพมหานคร, 2523, หน้า 27.

โดยทั่วไปอำนาจการบริหารงานบุคคลของจังหวัด หรือของผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง เป็นต้น

สำหรับราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานหรือที่ทำการตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำนักงานหรือที่ทำการนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ไม่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งข้าราชการในส่วนราชการดังกล่าว จะมีอำนาจดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการมอบอำนาจดังกล่าวของอธิบดีให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด มักจะไม่เหมือนกัน

เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นคือเรื่องของการมอบอำนาจการบรรจุ แต่งตั้งหรือการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลซึ่งแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจในเรื่องนี้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เหมือนกัน ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหานี้ได้นำไปสู่ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับเอกภาพของอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างยิ่ง²⁶

3. ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของราชการส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด : อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางในหลักการ เป็นอำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติมักจะมอบอำนาจ หน้าที่ดังกล่าวให้ราชการส่วนภูมิภาค อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ ปัญหาก็คือ

ประการที่หนึ่ง การมอบอำนาจของราชการส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคคือของอธิบดีให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมายังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย และที่มอบให้ก็มักจะเป็นการมอบอำนาจในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของจังหวัดกลับกลายเป็นภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สอง ที่ผ่านมากการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม

ประการที่สาม ในปัจจุบันถึงแม้จะได้มีข้อกำหนดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่บางประการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ได้สัดส่วนเหมาะสมมากขึ้น แต่บางส่วนราชการก็ไม่มีปฏิบัติตาม บางครั้งการมอบอำนาจเป็นไปอย่างมีเงื่อนไข ซึ่งทำให้การวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด เกิดความสับสน

²⁶ อาษา เมฆสวรรค์, "การวิเคราะห์ข้อเสนอในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคของคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น", โรงแรมแกรนด์พาลาส พัทยา จังหวัดชลบุรี, วันที่ 20-22 มกราคม 2527, หน้า 3.

ประการที่สี่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมอบอำนาจจากอธิบดีให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ได้ทำให้เป็นภาระและปัญหาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้แต่เรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ไม่อาจมอบให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นสายงานของภูมิภาคของกรมนั้น ๆ โดยตรงปฏิบัติราชการแทนได้²⁷

4. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนและการประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด : มีการขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ มากขึ้น ขณะเดียวกันทุกหน่วยงานพยายามที่จะมุ่งสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อขยายผลงาน และขยายขอบเขตการทำงาน ทำให้จังหวัดซึ่งเคยเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยกรมการจังหวัดเพียงไม่กี่คนในปัจจุบันมีจำนวนกรมการมากขึ้น เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในส่วนภูมิภาคมาก ส่วนราชการเหล่านั้นโดยทั่วไปมักจะมีวิธีการ มีระบบ มีนโยบายของ ตนเอง ต่างคนต่างทำงาน ฉะนั้น วิธีการต่าง ๆ ของหน่วยราชการที่สั่งมา ยังหน่วยงานของตนจึงมีลักษณะต่างฝ่ายต่างสั่งงาน ทำให้เกิดความสับสนในการทำงาน จนในที่สุดในการทำงานต่าง ๆ ไม่สามารถทำแผนได้อย่างจริงจัง จริงอยู่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้สั่งให้มีการจัดทำแผนจังหวัด เพราะเกิดแนวคิดขึ้นมาว่าในการพัฒนาต่าง ๆ จะไม่ประสบผลสำเร็จ ถ้าไม่มีการวางแผนแต่ แผนต่าง ๆ ที่วางไว้มีลักษณะต่างคนต่างทำ แผนนั้นจึงไม่ใช่แผน จังหวัด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา มีลักษณะที่ไม่เป็นระบบ ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือขึ้นอยู่กับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต่างมักจะนำแนวคิดของตนเป็นหลักในการพัฒนาการทำงานว่า จะเป็นไปในทิศทางใด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคนเก่าย้ายไปคนใหม่มาแทน โดยทั่วไปมักจะนำความคิดใหม่ในการพัฒนาเข้ามาที่ต่างไปจากแนวคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดคนเก่า เมื่อเป็น เช่นนี้จึงทำให้แนวความคิดในการพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดคนเก่าถูกละเลย ผลก็คือ ทำให้ การพัฒนาขาดความต่อเนื่อง²⁸ เหล่านี้คือปัญหาของการวางแผนในส่วนภูมิภาค

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ จารุญ ปิยะมุตระ, "บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค", หน้า 38-40.

²⁸ มีชัย ฤชุพันธุ์, "การปฏิรูประบอบบริหารราชการส่วนภูมิภาค", ใน รายงานการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการเมืองและการบริหารในการพัฒนาภาคเหนือ, หน้า 11-12.

เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในส่วนภูมิภาคมากขึ้น และขณะเดียวกัน ต่างก็มีวิธีการตลอดจนนโยบายของตนเอง ผลก็คือ ทำให้การทำงานโดยทั่วไปมีลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดปัญหาการประสานงานกันในหน่วยงานราชการที่เข้ามาอยู่ตามมา ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรของแผ่นดินทรัพยากรคนเป็นจำนวนมาก²⁹

5. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด : ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า รัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่ รวมทั้งเป็นหัวหน้า บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงควรมีบทบาทสำคัญในการบริหารงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ในปลายปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลจึงได้มอบให้สำนักงานประมาณยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด สำนักงานประมาณพิจารณาเห็นว่า การที่จะให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับจังหวัดอย่างเต็มรูป อาจจะมีปัญหา ในทางกฎหมาย เพราะโดยนิตินัย หน่วยงานของราชการส่วนกลางซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ไม่ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้โครงสร้างของงบประมาณในขณะนั้น ก็เป็นโครงสร้างที่เน้นหนักการรวมอำนาจการบริหารงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายกิติ การบริหารงบประมาณในการอนุมัติเงินประจำงวดกิติ มิได้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามจังหวัด ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อมิให้เป็นการขัดต่อกฎหมายและหลีกเลี่ยงปัญหาในทางปฏิบัติ สำนักงานประมาณจึงได้สร้างระบบบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดภายในกรอบของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และขณะเดียวกันได้กำหนดหลักการในการยกร่างระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดไว้³⁰

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ ไพรัตน์ เดชะรินทร์, "ระบบราชการกับการพัฒนาชนบท", ใน เอกสารการสอนชุด วิชาปัญหาการพัฒนาชนบทไทย (หน่วยที่ 1-7) , สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, 2528), หน้า 386-387.

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าราชการจังหวัดประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการของจังหวัด รวมทั้งการบังคับบัญชาข้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดของตนด้วย แต่ข้อเท็จจริงมีปัญหาทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง คือ

ก. มีการจัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัด เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยราชการส่วนกลางเป็นจำนวนมากไปตั้งสำนักงานปฏิบัติงานอยู่ในบางจังหวัด เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานชลประทานเขต เขตหรือแขวงการทาง ศูนย์พัฒนาที่ดิน สถานีทดลองพืชไร่ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาได้แต่เมื่อมีปัญหาใด ๆ เกิด ขึ้นกับหน่วยงานเหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาด้วย ในฐานะ ที่รับผิดชอบพื้นที่ในเขตปกครอง

ข. มีการจัดหน่วยงานระดับเขตที่จัดเป็นหน่วยงานทางวิชาการ เช่น ศึกษาธิการเขต พัฒนาชุมชนเขต สรรพากรเขต สรรพสามิตเขต เป็นต้น ไปตั้งอยู่ในจังหวัดบางจังหวัดทำให้เกิดการบริหารงานซ้ำซ้อนขึ้นในจังหวัดเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นการแบ่งเขตของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ยังแบ่งไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดความสับสนอีกด้วย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจที่เหมาะสม ในการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดแม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการสูงสุดในจังหวัดก็ตาม แต่อำนาจในการให้คุณให้โทษ โยกย้ายข้าราชการในจังหวัด ส่วนกลางกลับสงวนอำนาจไว้กับอธิบดีหรือปลัดกระทรวง ซึ่งแม้จะมีการมอบอำนาจในการโยกย้าย แต่งตั้งหรือพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มอบให้เฉพาะข้าราชการระดับ 4 ลงมาเท่านั้น จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

3. การมอบอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนไม่เหมาะสมเท่าที่ควร คือ

ก. มอบอำนาจเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา กลับเป็นภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น มอบอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างในวงเงินเล็ก ๆ น้อย ๆ มอบอำนาจในการลงนามแทนในใบสุทธิหรือประกาศนียบัตร เป็นต้น

ข. มอบอำนาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในเรื่องเดียวกันของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

ค. มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจต่อได้ จึงทำให้เป็นภาระแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มาก

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในจังหวัด ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพียงอำนาจในการทำ รายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานเหล่านั้นมักจะมีปัญหาในด้านบริการแก่ประชาชนส่วนรวม เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งหากมีปัญหาเดือดร้อนเฉพาะหน้าเกิดขึ้น เช่น ภาวะฝนแล้ง ประชาชนขาดแคลนน้ำบริโภค ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ไม่สามารถสั่งการหน่วยงานเหล่านั้นให้ช่วยเหลือจังหวัดในการบรรเทาความเดือดร้อนโดยตรงของประชาชนได้ ต้องรายงานมายัง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นตามกฎหมาย จึงทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทัน ท่วงที

5. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพราะมีการรวมอำนาจต่างๆ ไว้ในส่วนกลางมากเกินไป เช่น ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ของ ข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะ รัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงยับยั้งการกระทำ นั้น ๆ ไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะต้องรอผลการพิจารณาของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด ทำให้งานล่าช้าและกระทบต่อ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในบางกรณีด้วย

สรุป

จากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นสถาบันสำคัญในการปกครองของไทยมาตั้งแต่อดีต ได้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก ด้วยเมื่อก่อนสังคมไทยยังไม่ซับซ้อนนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง แต่เมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมาก ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระมากเกินไป ส่งผลต่อสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม จากสภาพ "พ่อเมือง" มาสู่ตำแหน่ง "นักบริหาร" อีกทั้งเป็นนักบริหารที่ต้องรับผิดชอบในกิจการเกือบจะทุกอย่างในการปกครองประเทศ ทั้งจากบนสู่ล่าง และจากล่างสู่บน มารวมศูนย์อยู่ที่จังหวัด.