

บทที่ 1

ประวัติการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนคร

เมื่อคราวเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 นั้นสภาพของกรุงศรีอยุธยาถูกทำลายชำรุดเสียหายมาก จนไม่สามารถจะปฏิสังขรณ์ให้คืนเดิมได้ เจ้าตากได้รวบรวมกำลังกอบกู้สภาพของไทยกลับคืนมาจากพม่า และสถาปนาเป็นกษัตริย์ครองราชย์ต่อมา ทรงย้ายราชธานีมาตั้งอยู่ที่กรุงธนบุรี ซึ่งตั้งอยู่บนฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อความเหมาะสมกับกำลังกองทัพที่มียุทธและเพื่อสะดวกต่อการป้องกันข้าศึก กรุงธนบุรีเป็นราชธานีของไทยอยู่เพียง 15 ปี เท่านั้น ในตอนปลายรัชสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีเกิดความยุ่งยากในแผ่นดิน เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์แล้ว ทรงพิจารณาเห็นว่ากรุงธนบุรีไม่เหมาะสมที่จะเป็นราชธานีด้วยเหตุผลหลายประการ จึงทรงย้ายราชธานีจากกรุงธนบุรีมาตั้งขึ้นใหม่ที่กรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2325

1. การปกครองราชธานีสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การจัดระเบียบการปกครองราชธานีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นไปตามแบบแผนการปกครองที่มีมาตั้งแต่โบราณซึ่งได้วิวัฒนาการมาหลายสมัย อาจกล่าวได้ว่าแต่ละสมัยได้รับอิทธิพลการปกครองต่อเนื่องกันมา และได้มีการแก้ไขดัดแปลงให้เหมาะสมในสมัยกรุงสุโขทัย การปกครองราชธานีเป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร Paternal System ซึ่งถือกันว่าเป็นการปกครองแบบดั้งเดิมของไทย การปกครองแบบนี้พระเจ้าแผ่นดินทรงปกครองดูแลราษฎรอย่างใกล้ชิด เพราะเหตุว่ามีราษฎรน้อยและราชธานีมีอาณาเขตแคบ ๆ ไม่กว้างขวางใหญ่โตนัก และราษฎรส่วนใหญ่ก็เขามารวมอยู่ในเขตราชธานีเพื่อความปลอดภัยประการหนึ่ง และเพื่อความสะดวกในการป้องกันประเทศอีกประการหนึ่ง มีหลักฐานปรากฏว่าพ่อขุนรามคำแหงกษัตริย์แห่งสุโขทัยเสด็จออกवारาชการบ้านเมืองด้วยพระองค์เอง ทรงแสร้งกระดิ่งไว้หน้าประตูพระราชวัง เมื่อราษฎรผู้ใดมีความทุกข์ร้อนไม่ได้รับความยุติธรรมจากการปกครองของเจ้าหน้าที่ ก็มีสิทธิไปสั่นกระดิ่ง

ฎีการองทุกข้อได้ พระเจ้าแผ่นดินจะเสด็จออกมาตัดสินความให้ ส่วนการปกครองท้องที่ต่าง ๆ นั้นมีขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ รับหน้าที่ไปปฏิบัติแทน ไม่มีหลักฐานระบุไว้ว่ามีการจัดรูปการปกครองเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้าน

ในสมัยต่อมาเมื่อใดจัดตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นเอาแบบอย่างมาจากขอม ซึ่งพวกขอมเคยปกครองดินแดนตอนใต้ของไทย จัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนออกเป็น 4 แผนก หรือที่เรียกว่า แบบจตุสมภ คือ แบ่งออกเป็น กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา มีพนักงาน 4 เหล่าคือ เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่คอยดูแลทุกข์สุขของราษฎร ปราบปรามโจรผู้ร้าย และลงโทษผู้กระทำความผิด เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าราชการในพระราชสำนัก และทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานในการพิจารณาคดีต่าง ๆ เสนาบดีกรมพระคลัง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีรักษาพระราชทรัพย์และผลประโยชน์ของแผ่นดิน และว่าการต่างประเทศ เสนาบดีกรมนา เป็นเจ้าพนักงานตรวจตราการทำไร่นา ออกโฉนดที่นาและเป็นเจ้าหน้าที่รักษาเสียบึงอาหารสำหรับพระนคร² ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองครั้งสำคัญ ทรงจัดแบ่งการปกครองออกเป็น 2 แผนกคือ ฝ่ายทหารแผนกหนึ่ง และฝ่ายพลเรือนแผนกหนึ่ง ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้า ฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นหัวหน้า ฝ่ายพลเรือนแบ่งออกเป็นจตุสมภเช่นเดิม เมืองที่อยู่ในเขตราชธานีจัดเป็นเมืองชั้นจัตวา มีเจ้าหน้าที่จากราชธานีออกไปควบคุมดูแล มีกรมการชั้นผู้น้อยเรียกว่าตำแหน่งจาเมืองแพง และศุภมาตราทำหน้าที่ปกครอง การปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองจัดเป็นหน่วยการปกครองต่าง ๆ คือ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกัน

¹ กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึกภาค 1 กรุงสุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2500) หน้า 8 - 9.

² พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ลักษณะการปกครองประเทศไทยสยามแต่โบราณ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471) หน้า 38 - 45.

เป็นตำบลมีกำหนดเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง³

การจัดระเบียบการปกครองโดยแบ่งออกเป็นฝ่ายทหารแผนกหนึ่งและฝ่ายพลเรือนอีกแผนกหนึ่งนั้น ใช้อยู่ไม่นานนักก็มีการเปลี่ยนแปลง ภายหลังรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์เป็นต้นมา จัดการปกครองโดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชา การที่ได้จัดระเบียบเช่นนี้มีผู้สันนิษฐานว่า เป็นเพราะว่าในสมัยก่อนหัวเมืองเป็นกบฏหรืออาจเป็นเพราะว่าการสั่งการมีการกล่าวกายกัน จึงได้จัดระเบียบเสียใหม่⁴

ในสมัยกรุงธนบุรีการการจัดระเบียบการปกครองเป็นไปแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา พระเจ้ากรุงธนบุรีได้ทรงนำแบบอย่างการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้เป็นหลักในการปกครอง ทำการแต่งตั้งข้าราชการตามตำแหน่ง ฐานันดรศักดิ์เหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา⁵ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหม และสมุหนายก จัดแบ่งเป็นจตุสดมภ์ 4 เหล่า ตลอดสมัยกรุงธนบุรีเป็นระยะที่มีศึกสงครามอยู่ตลอดเวลา จึงไม่มีเวลาที่จักคิดอ่านแก้ไขปรับปรุงการปกครอง พวกข้าราชการก็เคยชินกับการปกครองที่โซมาแต่เดิม และไม่มีวัฒนธรรมหรือประเพณีการปกครองแบบอื่นเข้ามาแทรกหรือเปลี่ยนความคิด ทำให้รูปการปกครองในสมัยนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างไรร

เมื่อได้จัดตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี การปกครองราชธานีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็คงเอาแบบอย่างการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้โดยไม่เปลี่ยนแปลง พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในการปกครองบ้านเมืองเหมือนกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ตั้งตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหม และตำแหน่ง

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 25.

⁴ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ หน้า 47.

⁵ พระราชพงศาวดาร พระราชพงศาวดารกรุงเก่า เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ร.ศ.117) หน้า 229.

จตุสดมภ์ 4 เหล่าครบถ้วนตามแบบเดิม ทำหน้าที่ปกครองเป็นสัดส่วนกัน⁶ ในตอนปลาย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมุหกลาโหมซึ่งเคยปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ถูกตัดอำนาจยกให้กรมท่า ทำหน้าที่แทน ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงเห็นว่า พระยามหาเสนาที่สมุหกลาโหมมีความดีความชอบมาก ทรงโปรดให้แบ่งหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่าย ตะวันตกซึ่งขึ้นกรมท่า 19 เมือง ขึ้นกรมมหาดไทย 1 เมือง พระราชทานยกมาขึ้นกับกรม กลาโหม 10 เมือง กรมท้านั้นคงใหม่เมืองขึ้น 9 เมือง ส่วนกรมมหาดไทยให้เป็นไปตาม เดิม⁷

หน่วยราชการที่ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่กรุงเทพพระมหานครโดยตรงก็คือ กรมเมืองหรือกรมพระนครบาล เสนาบดีกรมพระนครบาลมีตำแหน่งเรียกว่า เจ้าพระยา ยมราช การปกครองอาศัยกฎหมายต่าง ๆ เป็นหลัก กฎหมายเหล่านี้พระมหากษัตริย์องค์ ก่อน ๆ ได้บัญญัติไว้เป็นแนวบรรทัดฐานสำหรับให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร ต่อมาปรากฏว่า กฎหมายต่าง ๆ ผิดเพี้ยนไปจากเดิม ทรงโปรดให้จัดชำระเสียใหม่ โดยตั้งข้าราชการและผู้มีความรู้ความสามารถดำเนินการตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ และโปรดให้ ถัดออกขึ้นไว้ 3 ฉบับ แต่ละฉบับประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ และตราบัวแก้ว ซึ่ง เรียกกันว่ากฎหมายตราสามดวง

อำนาจหน้าที่ของกรมพระนครบาลนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชาธิบายไว้ว่า

"กรมพระนครบาลหรือกรมเมือง เป็นจตุสดมภ์ตำแหน่งหนึ่ง มีหน้าที่บังคับกอง ตระเวนช่วยขวา และขุนแขวงกำนันอำเภอในเขตกรุง บังคับศาลพิจารณาคความฉกรรจ์ มหันตโทษ ซึ่งแบ่งเป็นแผนกความนครบาล....."⁸

⁶ เจ้าพระยาทิพากรวงษ์มหาโกษาธิบดี พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาล
ที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ ร.ศ. 120) หน้า 10.

⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 35.

⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชา
ธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470) หน้า 7.

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของกรมพระนครบาลซึ่งทำหน้าที่ปกครองกรุงเทพพระมหานคร นั้นจัดทำหน้าที่ทุกอย่างตั้งแต่การดำเนินการปกครองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ดำเนินการรักษา ความสงบโดยจัดตำรวจ (กองตระเวน) ตรวจตราดูแล และทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิด

การปกครองบังคับบัญชาพลเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นไปตามประเพณี การปกครองแบบเดิม พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเค็ดชาคแก่พระองค์เดียว ใช้วิธีการบังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารเพื่อช่วยรักษาบ้านเมือง ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นนี้ยังคงใช้ประเพณีลูกขุนอยู่อย่างเดิม ลูกขุนมี 2 ประเภทคือ ลูกขุน ณ ศาลหลวง กับ ลูกขุน ณ ศาลา ลูกขุน ณ ศาลหลวงทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเป็นตำแหน่งศาล สติคุณศิขรรม เรียกกันว่าศาลาลูกขุนนอกเพราะอยู่นอกพระบรมมหาราชวัง ลูกขุน ณ ศาลา เป็นที่ปรึกษาราชการ โดยที่ตั้งอยู่ในเขตพระบรมมหาราชวังจึงเรียกว่า ศาลาลูกขุนใน แบ่งออกเป็น 2 แห่ง แห่งหนึ่งใช้เป็นที่ประชุมข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งอยู่ในความปกครอง ของฝ่ายมหาดไทย อีกแห่งหนึ่งใช้เป็นที่ประชุมข้าราชการทหารซึ่งอยู่ในความปกครองของ ฝ่ายกลาโหม⁹

การปกครองท้องที่ในเขตกรุงเทพพระมหานครใช้จาวีตนครบาล มีอำเภอด่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามหลักกฎหมายเก่า อำเภอนั้นสมัยนั้นยังไม่มีที่ว่าการอำเภอ ต้องตั้งทำการอยู่ ตามบ้าน หน้าที่ราชการของอำเภอนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย เช่น การทำบริกษณ์สัญญา ต่าง ๆ การกู้ จำนำ ขายฝากที่ดิน เมื่อผู้ใดต้องการจะทำสัญญาก็มาตามตัวนายอำเภอไป¹⁰ อำเภอนั้นมีอยู่ในสมัยนั้นจึงมีหน้าที่ในการปกครองไม่กว้างขวางนัก

⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495) หน้า 15.

¹⁰ พระยาเพชรบูรณ์ จดหมายเหตุกรมพระนครบาล กำหนดโครงการจัดอำเภอ ในกรุงเทพพระมหานคร พ.ศ. 2459 (ไม่ปรากฏโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์) หน้า 1 - 2.

2. การปกครองราชอาณาจักรภายหลังการแก้ไขการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2418 จนถึง พ.ศ. 2432 จึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ เหตุผลในการแก้ไขการปกครองครั้งนี้คือ ทรงเห็นว่า การปกครองแบบเดิมที่ใช้ติดต่อกันมานั้นไม่สะดวกต่อการปกครอง เพราะบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องแก้ไขการปกครองให้เหมาะสมกับความเจริญของบ้านเมือง¹¹

การแก้ไขการปกครองครั้งแรกนั้น ทรงเห็นว่าเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น การที่จะมีหน่วยราชการเพียงกรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และจตุสดมภ์ 4 เหล่า ไม่สามารถจะจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยได้ เพราะหน้าที่ราชการมีเพิ่มมากขึ้น และเพราะว่าเสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งนั้นแต่ละคนมีหน้าที่ราชการหลายอย่าง บางอย่างราชการอย่างเดียวกันก็แบ่งไปจัดทำกันหลายฝ่าย ทำให้เกิดการกล่าวภายในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทรงแก้ไขระเบียบการปกครองเสียใหม่โดยเอาแบบอย่างการปกครองในประเทศยุโรป ทรงจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 12 กรม แบ่งแยกหน้าที่ไปจัดทำเป็นส่วนเล็ก แต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 โดยฐานะกรมต่าง ๆ เป็นกระทรวง และถือว่าเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ไม่ว่าจะมียุแต่เดิมหรือจัดตั้งขึ้นใหม่มีฐานะเท่ากันหมด

ในการปกครองพระราชอาณาเขต แต่เดิมมาหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับกรมมหาดไทย หัวเมืองฝ่ายใต้แยกขึ้นอยู่กับกรมกลาโหมและกรมท่า ทรงเห็นว่าไม่เป็นการเหมาะสมและไม่อาจจัดการปกครองบ้านเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันทั่วพระราชอาณาจักร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯมหานครกับเมืองใกล้เคียง

การปกครองเมืองหลวงนั้น ทรงดำริให้จัดการปกครองแบบคณะกรรมการที่เรียกว่า Board of Councilorship ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้มีความรู้ความชำนาญรวมกันเป็นคณะกรรมการ ดำเนินการปกครองแบบเทศบาล ต่อมาทรงเห็นวาทะกรรมการดำเนินงานล่าช้า ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกคณะกรรมการ แล้วให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลปกครองต่อไป¹²

ส่วนตำแหน่งสมุหนายกและสมุหกลาโหมนั้นก็คงยกเลิกไป แต่ไม่ได้ยกเลิกโดยกระทันหัน เหตุที่ยกเลิกนั้นมีเหตุผลว่าราชการฝ่ายมหาดไทยมีมากขึ้นทุกทีและต้องการความรวดเร็ว เจ้าพระยารัตนบดินทรสมุหนายกในสมัยนั้นก็ชราภาพ ทรงเห็นว่าจะปฏิบัติงานไม่ไหว ทรงโปรดเกล้าฯ ยกขึ้นเป็นเสนาบดีผู้ใหญ่คงอยู่ในตำแหน่งอย่างเดิม แต่ไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อสิ้นอายุของเจ้าพระยารัตนบดินทรแล้ว ตำแหน่งนี้ก็เป็นที่ว่างไป ส่วนสมุหกลาโหมนั้นก็ยกเลิกไปโดยปริยายด้วย กล่าวคือทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพลเทพ สมุหกลาโหมในสมัยนั้นไปเป็นข้าหลวงใหญ่ต่างประเทศประจำที่เชียงใหม่ ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ ตำแหน่งเดิมหน้าที่ของสมุหกลาโหมจึงหมดไปตั้งแต่นั้นมา¹³

ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา การปกครองหัวเมืองแบ่งออกเป็นมณฑล โดยรวมเอาหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑลหนึ่ง มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา การรวมมณฑลนี้มีได้ทำพร้อมกันทีเดียวทั้งหมด กรุงเทพฯ ก็รวมเป็นมณฑลหนึ่งประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 6 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร ชนบุรี พระประแดง สมุทรปราการ มีนบุรี และนนทบุรี หัวหน้าในการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ ไม่เรียกว่าสมุหเทศาภิบาลเหมือนอย่างมณฑลอื่น แต่เรียกว่าสมุหพระนครบาล การปกครองจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพฯ นอกจากจังหวัดพระนครและชนบุรี ใช้ระเบียบแบบแผนเหมือนกับการปกครองจังหวัดต่าง ๆ

¹² ขรรคมานน์ โกวาที "วิกฤตการณ์เมื่อสมัยก่อกำเนิดกระทรวงมหาดไทย" ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2508) หน้า 483.

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 486, 505.

ในมณฑลอื่น ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมีตำรวจภูธรคอยช่วยเหลือในด้านการปราบปรามโจรผู้ร้าย ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อสมุหพระนครบาล

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินที่ ทรงตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเรียกว่าเสนาบดีสภาเป็นที่สำหรับประชุมปรึกษาหารือแผนลक्षण ณ ศาลาที่ยกเลิกไป ต่อมาได้จัดตั้งรัฐมนตรีสภาขึ้นเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หน้าที่ของรัฐมนตรีสภาคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใดซึ่งเป็นราชการที่สำคัญและจะบัญญัติเป็นกฎหมาย ก็จะมีพระราชทานพระราชดำรินั้นมายังที่ปรึกษาเพื่อกราบทูลขอเห็นชอบ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็นได้ กล่าวคือถ้าที่ปรึกษาตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมีความเห็นในราชการแผ่นดินอย่างไร มีสิทธินำเรื่องขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อจะใดทรงปรึกษากับที่ปรึกษาทั้งปวง ต่อมาได้ยกเลิกรัฐมนตรีสภาซึ่งตั้งขึ้นนั้นเสีย ตั้งรัฐมนตรีสภาขึ้นใหม่ประกอบด้วยเสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ และผู้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 12 นาย ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาหารือในเรื่องที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปรึกษาและทำหน้าที่หารือขอความเห็นที่รัฐมนตรีขอปรึกษาควย แต่ต่อมาปรากฏว่าสภานี้ได้สลายตัวไป¹⁴

นอกจากรัฐมนตรีสภาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงจัดตั้งองคมนตรีสภา ซึ่งเรียกว่า Privy Council สมาชิกสภาได้รับแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเป็นการส่วนพระองค์ และยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย คือสืบราชการ เข้าประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นครั้งคราว ชำระความที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ รับสั่ง สภานี้ได้ยุบเลิกไปภายหลังที่ได้จัดระเบียบราชการยุติธรรมเป็นแบบแผนเรียบร้อยแล้ว¹⁵

005431

¹⁴ ชุนประเสริฐคุณาครา กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2478) หน้า 147.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 150.

การแก้ไขการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็น การยกเลิกระเบียบแบบแผนแบบเก่าที่ใช้กันมานาน ซึ่งแต่เดิมนั้นการปกครองมุ่งแต่ในราช- ธานีโดยเฉพาะ จุดศูนย์กลางทั้ง 4 เหล่าก็ทำหน้าที่ของตนเฉพาะในวงราชการนี้ แต่เมื่อมีการ แก้ไขการปกครองโดยจัดเป็นกระทรวงต่าง ๆ นั้น ความมุ่งหมายได้เปลี่ยนไป กล่าวคือเป็น การวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ทั่วราชอาณาจักร หรือที่เรียกว่าราชการบริหาร ส่วนกลาง หน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมิได้มีเฉพาะแต่ในเขตราชธานีเท่านั้น แต่ ครอบคลุมไปถึงหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งหมด การปกครองในเขตกรุงเทพพระมหานครจึงเป็นไป เช่นเดียวกันในหัวเมืองต่าง ๆ เพียงแต่มีบางอย่างที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันอยู่บางเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาถึงการปกครองเมืองหลวงจึงต้องมุ่งไปในเรื่องลักษณะการจัดการปกครอง ท้องที่เป็นสำคัญ ซึ่งในเรื่องการจัดหน่วยการปกครองท้องที่นั้น ในเขตกรุงเทพพระมหานคร ก็จัดเป็นอำเภอเป็นตำบล เช่นเดียวกับการปกครองท้องที่ในเขตหัวเมืองอื่น ๆ แต่ลักษณะ การจัดรูปแตกต่างไปบ้างตามความเหมาะสม มิได้เป็นแบบเดียวกันทั้งหมด

3. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นกฎหมายซึ่งวางระเบียบ การปกครองท้องที่ทั่วพระราชอาณาจักร ความมุ่งหมายของการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ก็ คือ การปกครองท้องที่ซึ่งมีมาแต่เดิมนั้นเป็นแบบโบราณสืบต่อกันมา เมื่อบ้านเมืองเจริญก้าว หน้ามากขึ้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขลักษณะการปกครองท้องที่ให้ทันกับความเจริญของบ้านเมือง ซึ่งมุ่งหวังจะจัดวางระเบียบแบบแผนการจัดอำเภอ ตำบล ราชการในท้องที่ เพราะว่า เจ้าหน้าที่ยอำเภอและกำนันเป็นกำลังสำคัญในการปกครองบ้านเมืองให้เกิดความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการดูแลทุกข์สุขของราษฎร¹⁶

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ในตอนแรก ต้องการวางหลักการปกครอง ท้องที่เฉพาะหัวเมืองทุกมณฑล-เทศาภิบาลเท่านั้น ยังไม่ได้ใช้บังคับในบริเวณมณฑลกรุงเทพฯ

16 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14
แผนที่ 9 (30 พฤษภาคม, ร.ศ. 116) หน้า 105 - 106.



ต่อมาได้มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 สำหรับหัวเมืองและมณฑลกรุงเทพฯ ด้วยเหตุผลที่ว่าควรจะให้การปกครองท้องที่ในเขตอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองต่างๆ ในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นแบบเดียวกันกับหัวเมืองในทุกมณฑล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองดังกล่าวแล้ว โดยให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลทำหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย¹⁷

ส่วนอำเภอชั้นในนั้นไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แต่มีใค้หมายควาว่าไม่มีระเบียบแบบแผนในการปกครอง อำเภอชั้นในอยู่ในความปกครองของกรมอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงนครบาล อำเภอมีหน้าที่ในการทำสัญญาต่าง ๆ และมีหน้าที่ช่วยเก็บภาษีอากรบางอย่าง อำนาจหน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายและการคดีหังปวงเป็นหน้าที่ของกองตระเวนที่จะจับเพื่อนำส่งศาลไปริสภาไตสวน ถ้าคดีเกินอำนาจศาลไปริสภาไตส่งกรมอัยการฟ้องศาลพระราชอาญา อำเภอจึงไม่ต้องทำหน้าที่ในเรื่องนี้

เหตุที่ไม่ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ในเขตอำเภอชั้นในก็เพราะว่า ลักษณะการปกครองท้องที่ในสมัยต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และในขณะนั้นอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จึงต้องรออยู่ แต่ก็มีใค้ประสงค์จะนำเอาพระราชบัญญัตินี้มาใช้ทุกหมวดทุกมาตรา เพียงแต่เลือกมาตราที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้เท่านั้น¹⁸

โดยที่ในเขตอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองในมณฑลกรุงเทพฯพระมหานครได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นหลักในการปกครอง จึงจะกล่าวถึงหลักในการปกครองอำเภอเป็นสังเขปดังนี้

ในการปกครองอำเภอพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดตัวผู้ปกครองอำเภอไว้เป็นบุคคลคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรมการอำเภอ ประกอบไป

¹⁷ "ประกาศลักษณะปกครองท้องที่สำหรับหัวเมืองและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 แผ่นที่ 12 (20 มิถุนายน, ร.ศ. 116) หน้า 146.

¹⁸ พระยาเพชรปानी หน้า 4.

ควายเจาหน้าทีเหล่านีคือ

(1) นายอำเภอคนหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการที่มีอยู่ในอำเภอ
 (2) ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในราชการทั้งปวง เว้นแต่การเก็บภาษี
 ออกร ปลัดอำเภอจะมีจำนวนเท่าใดโดยยอมแล้วแต่ความเหมาะสม

(3) สมุห์บัญชีอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากร

(4) พนักงานในอำเภอ มีสารวัตรและเสมียนตามความจำเป็น

การเลือกนายอำเภอในเขตอำเภอชั้นนอก ให้อธิบดีกรมพระนครบาลเป็นผู้
 คัดเลือกผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นนายอำเภอได้ จำนวน 3 คนดังนี้คือ¹⁹

(1) เป็นชาย

(2) ตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอที่จะไต่บังคับนั้น หรือเมื่อไต่ไต่เป็นนายอำเภอ
 แล้วจะไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอนั้น

(3) เคยรับราชการในตำแหน่งมูลนาย หรือเป็นกรมการ หรือเป็นคหบดีใน
 อำเภอนั้น

(4) เป็นคนในบังคับไทย

เมื่อเลือกไต่แล้วต้องส่งรายชื่อไปยังสมุทพระนครบาล เพื่อพิจารณาเลือกเอา
 คนใดคนหนึ่งเป็นนายอำเภอ

พิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเห็นว่า ผู้ปกครองอำเภอเป็นบุคคลคณะหนึ่งเรียกว่า
 "คณะกรรมการอำเภอ" แต่ความรับผิดชอบในการบริหารงานตกอยู่กับนายอำเภอแต่เพียง
 ผู้เดียว ตามมาตรา 34 ซึ่งระบุไว้ว่า "นายอำเภอหนึ่งคน ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้
 บังคับรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป" ส่วนปลัดอำเภอและสมุห์บัญชีอำเภอ
 เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือนายอำเภอเท่านั้น

4. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เนื่องจากวิธีการปกครองท้องที่ได้เปลี่ยนแปลงไปหลายอย่างจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายปกครองท้องที่ให้เหมาะสม ในตอนแรกพระราชบัญญัตินี้บังคับในหัวเมืองต่าง ๆ ทุกมณฑล ยกเว้นในเขตอำเภอนอกในของมณฑลกรุงเทพฯ อำเภอนอกจึงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก แต่อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลตามที่กระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้เฉพาะในมณฑลกรุงเทพพระมหานคร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงนครบาลหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงนครบาล

สำหรับการปกครองอำเภอในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครนั้นขึ้นอยู่กับกรมอำเภอ ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงการปกครองของมณฑลกรุงเทพฯ เสียใหม่ ยกเมืองปทุมธานีและเมืองธัญบุรีไปสมทบกับมณฑลกรุงเทพฯ กำหนดการปกครองในเขตนครหลวงออกเป็น 6 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ พระประแดง นนทบุรี และจังหวัดมีนบุรี จัดตั้งนครบาลประจำจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีไม่มีนครบาลจังหวัด แต่มอบให้อธิบดีกรมพระนครบาลทำหน้าที่แทน การปกครองท้องที่แบ่งอำเภอนอกเป็น 25 อำเภอ อำเภอนอก 8 อำเภอ เปลี่ยนนามกรมพระนครบาล ^{อำเภอเป็นกรม} และยกกรมทะเบียนมาสมทบกับกรมพระนครบาลด้วย²⁰

อำนาจหน้าที่ของกรมพระนครบาลมีโดยย่อ ดังนี้²¹

- (1) ปกครองท้องที่กรุงเทพมหานคร
- (2) ทำสำมะโนครัวและจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้าย
- (3) การกะเกณฑ์พลเมืองเข้ารับราชการทหาร
- (4) การจดทะเบียนรถทั้งปวงในพระนคร

²⁰ พระยาเพชรปानी หน้า 6 - 8

²¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 8.

- (5) การอนุญาตอาวุธปืนในอำเภอชั้นนอก
- (6) ทำทะเบียนนามสกุล
- (7) การเก็บเงินภาษีอากร ในจังหวัดพระนครและธนบุรี
- (8) การฟ้องคดีชั้นต้นในเขตอำเภอชั้นนอก

ผู้ปกครองอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นอยู่กับอธิบดีกรมพระนครบาล พระยาเพชรบูรณ์ อธิบดีกรมพระนครบาลในสมัยนั้นได้บันทึกไว้ว่า เมื่อได้จัดตั้งอำเภอและวางหลักการปกครองอำเภอครบถ้วนแล้ว อำเภอจะมีหน้าที่ปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้คือ²²

- (1) จัดแบ่งท้องที่การปกครองให้เป็นระเบียบหลักฐานในทางราชการ วาง การบังคับบัญชาารานฎร สมากมให้เป็นที่คุ้นเคยกับพลเมือง ให้ราษฎรเข้าใจการปกครอง ของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการบังคับบัญชาหัวเมือง และเพื่อให้อปกครอง คุและราษฎรได้ทั่วถึง
- (2) การที่รัฐบาลจะประกาศชอราชการอันใดแก่ประชาชน หรือประกาศเก็บ ภาษีอากร การสอบสวนทุกข์สุข และการสอดส่องความประพฤติของราษฎร จะเป็นการสะดวก ยิ่งขึ้น
- (3) เมื่อมีผู้ปกครองพอสมควร จะได้จัดดำเนินการให้พลเมืองรู้จักหน้าที่ใน การปกครอง
- (4) การเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินในกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในหน้าที่บังคับ บัญชาของกรมพระนครบาล จะทำให้เรียกเก็บได้สะดวกและทั่วถึงยิ่งขึ้น
- (5) การตรวจเก็บเงินค่าราชการ เมื่อมีอำเภอที่มีฐานะมั่นคงแล้วจะได้กำหนด ระเบียบการทำทะเบียนชายฉกรรจ์เสียใหม่ ซึ่งแต่เดิมไม่มีทะเบียนที่แน่นอน
- (6) นายอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบคดีเล็กน้อยในหน้าที่ผู้ปกครอง เพื่อ เป็นความสะดวกแก่ราษฎร จะได้ไม่ต้องเสียเวลาการทำมาหากินในการไปโรงศาล และ ศาลไปริสภาคก็จะมีภาระน้อยลง

- (7) แนะนำให้ส่งเด็กเข้าเล่าเรียน และช่วยเหลือกิจการโรงเรียนในค่านอื่น
- (8) บังคับเรียกเกณฑ์พลเมืองที่เป็นชายฉกรรจ์ให้เข้ารับราชการทหาร การตรวจสอบทะเบียนและการสำรวจทะเบียนเพื่อติดตามพลเมืองและทหารนี้
- (9) ทำทะเบียนรายฉกรรจ์
- (10) จัดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายท้องที่ และตรวจตราทะเบียนให้แน่นอน
- (11) การตรวจโรคภัยไข้เจ็บ หรือตรวจทุกข์สุขของหมู่ตำบล
- (12) จัดทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนนามสกุล
- (13) จัดทะเบียนคนคิดเงิน การแต่งงาน
- (14) ปกครองรักษาที่สาธารณะทั้งปวงในท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ของอำเภอในเขตชั้นในซึ่งที่กล่าวมาแล้วนี้ ต่อมาได้เป็นไปตามที่ใ้หลวงหลักการเอาไว้ กล่าวคือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใ้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ใ้บังคับในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครควย เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 แต่ใ้บังคับเฉพาะบางสวนบางมาตรา²³

หลักการที่นำพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาใ้บังคับในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครนั้น มีดังนี้

- (1) การกำหนดเขตท้องที่ในอำเภอชั้นใน ให้เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงนครบาลในการกระทำตามมาตรา 6 ;
- (2) ระเบียบการปกครองอำเภอ ให้จัดตามมาตรา 62, 63, ข้อ 1, 2, 3 มาตรา 64 - 82
- (3) อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ใ้บังคับตามมาตรา 52, 86 - 92, 97, 99, 100, 103 - 105, 108 - 118, 121 - 132
- (4) การปกครองตำบลจะจัดใ้มีผู้ปกครองตำบลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล

23

"ประกาศใ้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 (3 ตุลาคม, 2458)

(5) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองตำบลเป็นอำนาจของ เสนาบดีกระทรวงนครบาล

(6) การยกเลิก การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครองตำบล อยู่ใน การพิจารณาของ เสนาบดีกระทรวงนครบาล

(7) อธิบดีกรมพระนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชาการอำเภอตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุมัติ เสนาบดีกระทรวงนครบาล

(8) เสนาบดีกระทรวงนครบาลมีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับสำหรับจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์การปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีดังต่อไปนี้คือ

ก. การจัดตั้งอำเภอ ให้รวมท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองเดียวกันได้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง การจัดตั้งอำเภอนั้นให้สมุหพระนครบาล ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

(1) กำหนดท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายและเขตอำเภออื่น ๆ ทุกด้าน ไม่ให้มีที่ว่างเหลืออยู่

(2) กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอ กำหนดเขตตำบลให้ตรงกับเขตอำเภอ ถ้าเป็นที่ว่างเปล่าก็ให้สมุหพระนครบาลกำหนดที่ว่างเป็นที่ฝากในอำเภอนั้น

(3) กำหนดที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้โดยสะดวก

(4) สมุหพระนครบาลจะต้องนำเสนอพระมหากษัตริย์ เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึงจะประกาศจัดตั้งอำเภอได้

ข. เจ้าหน้าที่ในการปกครองอำเภอ กำหนดให้มีพนักงานปกครองคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการอำเภอ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) นายอำเภอหนึ่งคน เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ

(2) ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ

(3) สมุหบัญชีอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดิน

ค. ความรับผิดชอบของกรมการอำเภอ ความรับผิดชอบของกรมการอำเภอ ตามพระราชบัญญัตินี้ แยกต่างกับความรับผิดชอบของกรมการอำเภอตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ในสาระสำคัญที่ว่า คณะกรมการอำเภอตามกฎหมายฉบับก่อนให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอแต่เพียงคนเดียว แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คณะกรมการอำเภอต้องรับผิดชอบร่วมกัน มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่า "นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ ซึ่งรวมเรียกว่ากรมการอำเภอนี้ แม้มีตำแหน่งต่างกัน ย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ในการที่จะให้การปกครองอำเภอ นั้น เรียบร้อย และเมื่อตำแหน่งใดการมากเหลือมือหรือว่างพนักงาน กรมการอำเภอเมื่อยู่ในตำแหน่งอื่นต้องช่วยและต้องทำแทนกัน จะถือว่าเป็นพนักงานต่างกันนั้นไม่ไ้"

ง. การแบ่งเขตการปกครองของอำเภอ อำเภอแบ่งการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบล ตำบลหนึ่งรวมเอาหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้าน ผู้ปกครองตำบลคือกำนัน ในเขตอำเภอชั้นนอกกำนันการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนอำเภอชั้นในนั้นการตั้งผู้ปกครองตำบลอยู่ในดุลยพินิจของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ถ้าเสนาบดีกระทรวงนครบาลเห็นเป็นการสมควรจะให้มีกำนัน ก็อาจจัดตั้งไ้ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เสนาบดีมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ หน่วยการปกครองที่ถัดจากตำบลลงไปเรียกว่าหมู่บ้าน หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ในท้องที่ที่มีคนอยู่มากถึงจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ถ้าเป็นแหล่งที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ทางไกลกัน ถ้ามีบ้านถึง 5 บ้านก็ตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งไ้ หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง การแบ่งตำบลออกเป็นหมู่บ้านมีเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอกเท่านั้น ในเขตอำเภอชั้นในไม่ไ้แบ่งตำบลออกเป็นหมู่บ้าน

จ. อำนาจหน้าที่ของอำเภอ อำนาจหน้าที่ของอำเภอชั้นนอกเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 83 - 132 ทุกประการ ในเขตอำเภอชั้นในใ้เฉพาะมาตรา 52, 86, 92, 97, 99, 100, 103 - 105, 108 - 118, 121 - 132 ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในการตรวจตราอำเภอ ทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ การทะเบียน การรักษาความปลอดภัย การป้องกันโรคภัย การศึกษา การภาษีอากร การส่งเสริมการทำมาหากิน ส่วนในการปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้นเป็นหน้าที่ของตำรวจพระนครบาล

5. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั้นแรก

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองหัวคราว พ.ศ. 2465 เป็นกฎหมายที่วางระเบียบ
ปกครองมณฑล จังหวัด และอำเภอ จัดแบ่งอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองทั้งในด้านการ
งานและการบังคับบัญชา ข้อบังคับนี้กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง
ต่าง ๆ เอาไว้ มิได้มุ่งกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับ
นี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการปกครองอำเภอทั้งอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน มาตรา 11 ได้
บัญญัติไว้ว่า

"ให้แบ่งการปกครองอำเภอเป็น 2 ชั้น ภายในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน
ที่ได้แบ่งออกเป็น 25 อำเภอ ตามประกาศกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 15 ตุลาคม
พ.ศ. 2458 ซึ่งจะเรียกว่าเขตชั้นในพระนครตอนหนึ่ง ภายนอกพระนครและหัวเมือง
นอกพระนครตอนหนึ่ง" ²⁴

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองหัวคราวได้วางหลักเกณฑ์ในการปกครอง
อำเภอไว้ดังนี้คือ ²⁵

(1) การปกครองท้องถิ่นอำเภอหนึ่ง ให้นายอำเภอเป็นประธานรับผิดชอบใน
การปกครองอำเภอให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

(ก) มีอำนาจที่จะตั้ง ถอน เปลี่ยนแปลง บรรดาพนักงานที่ทำการอยู่ใน
ความรับผิดชอบ ซึ่งมีตำแหน่งชั้นเสมียนหรือเทียบเท่าชั้นเสมียนลงมา และมีอำนาจลงโทษเจ้า
หน้าที่ซึ่งทำการอยู่ในบังคับบัญชาได้ แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(ข) มีอำนาจว่ากล่าวตักเตือนโทษใดตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม
ร.ศ. 127 แต่ไม่มีอำนาจตัดสินเค็ดชากเหมือนผู้พิพากษา

(2) การปกครองท้องถิ่นอำเภอชั้นนอกพระนคร ให้มีเจ้าหน้าที่ปกครองรับผิดชอบ
เป็นแผนกการ อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอดังนี้คือ

(ก) ปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

(ข) ปลัดตำรวจอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในแผนก

²⁴ "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองหัวคราว พ.ศ. 2465" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 39 (30 สิงหาคม, 2465) มาตรา 11.

²⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 13, 14, 17.

รักษาความสงบเรียบร้อย และการปราบปรามโจรผู้ร้าย

(ค) พนักงานแผนกอื่นซึ่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ใ้จัดตั้งขึ้นไว้ปฏิบัติหน้าที่รักษาการในแผนกนั้น อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ

(3) การปกครองบังคับบัญชาราชการในเขตอำเภอชั้นใน ให้สมุหพระนครบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2465 ได้รวมหน้าที่ราชการของกระทรวงนครบาลเข้าไว้กับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการปกครองกรุงเทพมหานครจึงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระทรวงนครบาลจึงถูกยุบเลิกไป ส่วนการปกครองท้องที่ งานประธาภิวัต นคราภิวัตอันเป็นหน้าที่เฉพาะกรุงเทพมหานครนั้น ให้มีสมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบเช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย²⁶

6. การปกครองจังหวัดพระนครภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เนื่องจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับว่าเป็นการเปลี่ยนระบอบการปกครองที่โ้มาแต่เดิมนับเป็นเวลาหลายร้อยปีมาเป็นระบอบใหม่ มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475" รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองหลายประการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางระเบียบการบริหารราชการตามแบบสมัยใหม่ จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ²⁷

²⁶ "ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 (2 สิงหาคม, 2465) หน้า 80.

²⁷ "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (9 ธันวาคม, 2476) มาตรา 4

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง จัดเป็นกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จัดระเบียบราชการออกเป็นจังหวัดและ

อำเภอ

(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดเป็นเทศบาลและสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าเป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองหลวงหลายประการ ราชการบริหารส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีไคมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการปกครองเมืองหลวงแต่อย่างไร แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางอำนาจในการบริหารราชการทั่วประเทศ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอนั้นไว้ระเบียบเดียวกันหมดทุกจังหวัด จังหวัดพระนครก็มีฐานะเท่ากับจังหวัดอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค มิไคมีลักษณะพิเศษในสถานะที่เป็นเมืองหลวงแต่อย่างไร เหตุที่การปกครองจังหวัดพระนครดังที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้แตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ นั้น เป็นเพราะเหตุผลอื่นเช่น เพื่อต้องการความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงาน และความเจริญก้าวหน้าในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้วางหลักเกณฑ์การปกครองอำเภอ ซึ่งใช้ไคในจังหวัดพระนครไว้ดังต่อไปนี้

ก. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ อำเภอแบ่งส่วนราชการออกดังนี้²⁸

(1) ส่วนกลาง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น มีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา

(2) ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เห็นไคมีความจำเป็นไคจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมที่ไคจัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

ข. ผู้บริหารงานของอำเภอ การบริหารงานของอำเภอ ให้มีกรรมการอำเภอ คณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้น คณะกรรมการอำเภอประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้²⁹

²⁸ เรื่องเดียวกัน มาตรา 25.

²⁹ "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" มาตรา 24.

(1) นายอำเภอ

(2) ปลัดอำเภอ

(3) หัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ

อำเภอ

ค. อำนาจหน้าที่ของอำเภอ คณะกรรมการอำเภอมีหน้าที่ดังนี้³⁰

(1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

(2) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อบทกฎหมายใด ๆ มิได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำเภอ จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ

(3) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งและคำแนะนำชี้แจงของกรมการจังหวัด ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(4) ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย

ง. ความรับผิดชอบของกรมการอำเภอ การบริหารราชการของอำเภอมี นายอำเภอเป็นประธาน กรมการอำเภอแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนต่อ กระทรวงทบวงกรมซึ่งตนสังกัด และรับผิดชอบร่วมกันในราชการของอำเภอต่อกรมการจังหวัด³¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้วางหลักการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางมาก กล่าวคือ มีความประสงค์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นในทุก ๆ ส่วนของประเทศ อยู่ในหน้าที่ขององค์การส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เพราะปรากฏอยู่ในลักษณะ 3 ซึ่งว่าด้วยระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ออบราชการบริหารดังต่อไปนี้ให้ท้องถิ่นจัดทำเองคือ³²

(1) ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

³⁰ เรื่องเดียวกัน มาตรา 22.

³¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 23.

³² เรื่องเดียวกัน มาตรา 26.

(2) ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะไต่ถามขอให้เป็นที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีไต่ถามผู้รายละเอียดในการปกครองท้องถิ่นไว้ และกำลังรอการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ จึงไต่ถามผู้ไว้ ในมาตรา 29 ว่า "จนกว่าจะได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ไต่ถามใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาล ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน"

ความมุ่งหมายที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งวางหลักในการปกครองอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ก็ไม่มีประโยชน์ เพราะเมื่อจัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นแล้ว ก็จะมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นออกมาใช้บังคับ แต่ในที่สุดการมีได้เป็นไปตามที่หวังไว้ เพราะว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก มีอุปสรรค และต้องใช้เวลาในการฝึกหัดคน ประชาชนยังไม่เข้าใจ และยังไม่มีความรู้เพียงพอ ประกอบกับความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ มีมาก ท้องถิ่นเล็ก ๆ ก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และเนื่องจากสภาพสังคมของไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ความเป็นอยู่ต่าง ๆ ไม่เหมือนกับในสังคมอุตสาหกรรม ประชาชนจึงยังไม่มีความกระตือรือร้นในการปกครองท้องถิ่นของตน

ลักษณะการปกครองอำเภอตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มากนัก เจ้าหน้าที่ในการบริหารงานของอำเภอ ยังจัดเป็นคณะกรรมการอยู่ ปรึกษกันแต่จำนวนคณะกรรมการมีมากขึ้น แต่เดิมมีเพียงนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ แต่คณะกรรมการอำเภอตามกฎหมายใหม่ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนประจำอำเภอ ซึ่งมีจำนวนมากน้อยแล้วแต่งานของอำเภอนั้น ๆ การที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ในสมัยก่อนยังไม่มีหัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอก็ได้ คงมีแต่สมุหบัญชีอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

เมื่อใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม

พ.ศ. 2476 มาไครยะหนึ่ง ก็ได้มีการแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสม
เสียใหม่ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495
กฎหมายฉบับนี้ใช้มาจนปัจจุบันนี้ โดยมีการแก้ไขรวม 4 ครั้ง



การจัดระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดียวกัน แต่ได้มีการ
เปลี่ยนแปลงไปบ้างคือ เพิ่มภาคเข้าไว้ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่แทน
ข้าหลวงสมุหเทศาภิบาลที่เคยยกเลิกไป แต่ต่อมาภาคก็ถูกยุบไปอีก คงเหลือแต่ จังหวัดและ
อำเภอ

หน่วยการปกครองที่รองลงไปจากจังหวัดก็คืออำเภอ พระราชบัญญัตินี้ได้
กำหนดเอาไว้ว่า การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³³
ส่วนการจัดระเบียบปกครองอำเภอนั้นได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปหลายประการดังต่อไปนี้

ก. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ แบ่งออกดังนี้³⁴

(1) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ
มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่
เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ปกครอง
บังคับบัญชารับผิดชอบ

ข. เจ้าหน้าที่ในการปกครองอำเภอ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคณะกรรมการ
การอำเภอซึ่งเคยมีมาแต่เดิม มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา
บรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบในการบริหารราชการของอำเภอแต่ผู้เดียว
ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่
ต่าง ๆ

³³ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 69 ตอนที่ 16 (11 มีนาคม, 2495) มาตรา 39.

³⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 44.

ค. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ มาตรา 43 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้ 3 ประการคือ

- (1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
 - (2) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่ง คำแนะนำ ซึ่งแจ่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่ตรวจการอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม
 - (3) ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในอำเภอนั้นตามกฎหมาย
- นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ยังได้บัญญัติไว้ว่า การปกครองอำเภอที่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาใช้บังคับ การที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าการปกครองอำเภอตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการกำหนดหลักการใหญ่ ๆ เอาไว้ ส่วนข้อปลีกย่อยนั้นได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว

การปกครองจังหวัดพระนครในปัจจุบัน ดำเนินการปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ทุกประการ จังหวัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ แต่แบ่งอำเภอออกเป็น 2 ประเภทตามที่มีมาแต่เดิม คือแบ่งเป็นอำเภอชั้นใน 8 อำเภอ และอำเภอชั้นนอก 6 อำเภอ อำเภอชั้นในแบ่งเขตการปกครองเป็นตำบลอย่างเดียว ไม่แบ่งออกเป็นหมู่บ้าน และไม่มีกำนัน ผู้ปกครองตำบล อำเภอชั้นนอกแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบล หมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควบคุมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

การปกครองแบบอำเภอได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาหลายสมัย ลักษณะการจัดอำเภอแต่เดิมมานั้นยังไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่แน่นอน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางรูปการปกครองแบบอำเภอไว้อย่างมีระเบียบ ซึ่งเป็นแบบแผนในการปกครองอำเภอมาจนทุกวันนี้ ดังนั้นการปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนครจึงเริ่มต้นอย่างมีระเบียบเมื่อ ร.ศ. 116 แม้จะมีการแก้ไขในสมัยต่อมาเพื่อความเหมาะสม แต่หลักการที่สำคัญ ๆ ก็ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก บทบาทของอำเภอ

ในการปกครองท้องที่จึงเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ใช้มาประมาณ 16 ปี ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้แก้ไขหลักการบางอย่างเพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หลังจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองรองลงมาจากจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการปกครองท้องที่เอาไว้ คงให้ถือตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้ว่าการปกครองแบบอำเภอซึ่งมีวัตถุประสงค์ในตอนแรกที่จะใช้ในบริเวณหัวเมืองชั้นนอก จะไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมในจังหวัดพระนครมากนักก็ตาม แต่อำเภอก็ได้มีบทบาทต่อประชาชนมาถึง 70 ปี แม้จะได้มีการแก้ไขการจัดระเบียบการปกครองอำเภอไปบ้างในปัจจุบันนี้ แต่อำเภอในจังหวัดพระนครโดยเฉพาะอำเภอชั้นในเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง เพราะการจัดระเบียบการปกครองอำเภอมีลักษณะพิเศษอยู่แล้ว และงานในหน้าที่ของอำเภอก็มีน้อยประเภทเมื่อเทียบกับงานในหน้าที่ของอำเภอโดยทั่วไป