

โครงสร้างทางการบริหารของไทย

ก่อนที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างทางการบริหารของไทยเสียก่อนพอเป็นสังเขป เพื่อจะได้เป็นการเข้าใจถึงพื้นฐานและไม่เป็นการสับสนเมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล เพราะองค์การที่จะศึกษานี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างนี้ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเหล่านี้ก็ต้องอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ของโครงสร้างนี้เป็นรากฐาน ดังนั้น การที่ได้ศึกษาถึงโครงสร้างนี้ก็จะทำให้ทราบถึงสภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์การที่จะศึกษาคด้วย

กฎหมายที่เป็นตัวกำหนดโครงสร้างทางการบริหารของไทยในปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นแม่บทใหญ่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2496 ประกอบกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2502 เมื่อได้พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ได้นำเอาหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ประกอบกัน กล่าวคือ ได้จัดระเบียบบริหารแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน¹ คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495, มาตรา 4

หลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการราชการแผ่นดินใหม่ โดยได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ พร้อมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางมาตราเสียใหม่.

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นำหลักการรวมอำนาจปกครองมาใช้ โดยบริหารราชการส่วนกลางมีองค์การซึ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการปกครองทั้งประเทศ และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็เป็นแต่เพียงสาขาของบริหารราชการส่วนกลาง โดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวงกรมทั่วทั้งประเทศ แต่ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น ให้เป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากองค์การบริหารราชการส่วนกลาง มีการเลือกตั้งขององค์การส่วนท้องถิ่นบางส่วนและองค์การส่วนท้องถิ่นก็มีความอิสระพอสมควร ที่จัดทำกิจการในอำนาจหน้าที่ตัวเอง โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อน

แต่เมื่อพิจารณาทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย ในเวลานี้ หนักไปในทางรวมอำนาจเข้าในส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศยังมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงทบวงกรมอยู่โดยทั่วไป การจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยให้มีองค์การส่วนท้องถิ่นขึ้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถึงแม้ว่าเวลานี้ จะทำทั้งประเทศแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีส่วนภูมิภาคครอบคลุมเขตขององค์การส่วนท้องถิ่นอยู่ และกิจการในทางปกครองประเภทที่สำคัญ ๆ ก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค องค์การส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้จัดทำกิจการเฉพาะท้องถิ่นเพียงบางส่วนเท่านั้น

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขความในมาตราแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้ดังนี้คือ

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงหรือทบวง
- 3) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

ทั้ง 3 ส่วนนี้รวมเรียกว่า กระทรวงทบวงกรม ในการจัดตั้งองค์การเป็นพระราชบัญญัติ² องค์การที่สำคัญที่สุดของระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ก็คือกระทรวงอันรวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเท่ากระทรวงด้วย และมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย³ มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการแขนงใดแขนงหนึ่ง หรือหลายแขนงที่มีความเกี่ยวพันกันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ซึ่งเป็นแม่บทกฎหมายในการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการในแต่ละกระทรวงออกเป็นกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรมแต่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

สำหรับรัฐมนตรีว่าการในแต่ละกระทรวงนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคน คณะรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงเห็นได้ว่ารัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันแล้ว ยังต้องรับผิดชอบในกระทรวงที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาต่อรัฐสภาเป็นการเฉพาะตัวอีกสถานหนึ่งด้วย และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ได้ดังนี้ คือ

- 1.1 อำนาจหน้าที่ในทางการเมืองได้แก่
 - 1.1.1 กำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อนำเสนอรัฐสภา
 - 1.1.2 แนะนำและควบคุมการบริหารงานตามแผนและนโยบายของรัฐบาล

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

³ประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ บรรพ 1, มาตรา 72 - 73.

- 1.1.3 ทำการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในสาระของนโยบายทั้งหมดที่มีผลต่อความมั่นคงและสวัสดิการของประเทศ
- 1.1.4 ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ
- 1.1.5 พิจารณางบประมาณแผ่นดิน และชี้แจงเหตุผลต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ⁴
- 1.2 อำนาจหน้าที่ในทางการปกครอง ได้แก่
 - 1.2.1 เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวง ซึ่งสังกัดในกระทรวงที่ตนว่าการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งถอดถอนและลงโทษข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 - 1.2.2 เป็นผู้ใช้อำนาจที่กฎหมายมอบอำนาจให้และเป็นผู้รักษาให้เป็นไปตามกฎหมายในกรณีที่มีบทบัญญัติระบุไว้ เช่น อำนาจในการสั่งการอนุญาตการให้อนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะถือปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมายใด
 - 1.2.3 เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการหรือการกระทำของข้าราชการในสังกัด ซึ่งเท่ากับเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองส่วนหนึ่ง
 - 1.2.4 เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกบทบัญญัติ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น⁵

⁴จำนง สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่, (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2514), หน้า 724 - 725.

⁵ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง, ปี พ.ศ. 2510.

นอกจากนี้ ถ้ากระทรวงใดมีราชการสำคัญหลายอย่าง จะแยกกระทรวงเป็นทบวงก็ได้ และทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้อำนวยการทบวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในราชการนั้น⁶ และกระทรวงหนึ่ง ๆ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีสั่งราชการแล้ว ยังมีปลัดกระทรวงอีกชั้นหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง⁷

และองค์การบริหารที่รองจากรัฐบาลลงมาก็คือ กรม กรมมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง ซึ่งแยกมาให้ เป็นหน้าที่ของกรม ทุกกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดและรับผิดชอบในราชการของกรมนั้น ถ้ากรมใดมีราชการมาก จะให้รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีหรือทั้ง 2 ตำแหน่ง คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนอธิบดีของกรมนั้น ตามที่อธิบดีมอบหมายก็ได้⁸

สำหรับส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แต่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็มีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการเป็นหัวหน้า แทนที่จะมีอธิบดี ถ้าส่วนราชการใดมีคณะกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการนั้นก็เรียกว่าเลขาธิการ เช่น เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้นและเลขาธิการบางตำแหน่งก็เป็นตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างจากอธิบดีซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มีชื่อที่นำสังเกตว่า แม้ว่าการจะเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงก็ตาม แต่กรมทุกกรมก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกระทรวงด้วย⁹

⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, มาตรา 17.

⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.

⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1, มาตรา 72 - 73.

และในกรมต่าง ๆ จะมีการจัดระเบียบเป็นรูปเดียวกัน คือ มีส่วนงานเลขานุการกรม ซึ่งมีฐานะเท่ากอง และกองต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกรม แต่ละกองจะแบ่งออกเป็นแผนกอีกชั้นหนึ่ง¹⁰ นอกจากนี้แล้วกระทรวงทบวงกรมก็มิได้พิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งหน้าที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่จะเรียกชื่อ เช่น คลังเขต เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการได้ เขตนี้แม้จะตั้งอยู่ในภูมิภาคก็ตาม ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวงทบวงกรมมาปฏิบัติงานทางวิชาการ

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น

2.1 จังหวัดและ

2.2 อำเภอ¹¹

อำเภอจึงเป็นส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด และพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านเลย แต่อยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองอำเภอ

2.1 จังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติว่า "ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้งยุบ และเปลี่ยนแปลง

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, มาตรา 23.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

แปลง เขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ¹² จังหวัดจึงเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลายอำเภอรวมกัน และแต่ละจังหวัดจะมีอำเภอน้อยที่สุดแล้วแต่สภาพภูมิประเทศและจำนวนราษฎร การตั้งจังหวัดนั้นจะต้องตั้งโดยพระราชบัญญัติ เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจบังคับของกฎหมาย เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจพนักงานสอบสวน อำนาจในการเก็บภาษีอากร และการทะเบียน เป็นต้น และตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่าจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ซึ่งเป็นการขัดกับหลักกฎหมายปกครอง เพราะจังหวัดถือว่าเป็นเพียงสาขาบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่ที่ได้มีบัญญัติเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติให้จังหวัดมีทรัพย์สิน ทำนิติกรรมและเป็นโจทก์ จำเลยในศาลได้เองด้วย โดยไม่ต้องได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวงกรม

ในแต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงกรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าการการจังหวัดก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้บำเหน็จ ลงโทษ บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดได้ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย¹³

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กฎหมายได้ระบุไว้กว้าง ๆ

ดังนี้ คือ

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32.

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3), พ.ศ. 2499.

- 1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
- 2) บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย
- 3) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรม
- 4) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐในจังหวัดนั้นปฏิบัติ ในการนี้ให้อำนาจและหน้าที่ตรวจ แนะนำ ชี้แจง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรม
- 5) ควบคุมดูแลข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ จากกฎหมายนั้นมีโดยบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทำการแทนในนามของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้¹⁴

¹⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2499 หลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้พิจารณาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการในงานต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของตน โดยไม่มีการจำกัดในบางกรณี จึงได้มีคำสั่งมิให้นำบทบัญญัติของกฎหมาย กฎข้อบังคับ และคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดให้บุคคลหรือส่วนราชการได้มีอำนาจหน้าที่เป็นการ ยกเว้น จำกัด หรือคัดถอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

ในทุกจังหวัดจะมีปลัดจังหวัด เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ทั่วไป และเป็นหัวหน้าส่วนราชการแผนกปกครองของจังหวัด และยังมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ในจังหวัดนั้น¹⁵

นอกจากนี้ในทุกจังหวัดจะมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง และในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้เป็นกรรมการจังหวัดด้วย¹⁶ คณะกรรมการจังหวัดนี้เป็นแต่เพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบสูงสุดในราชการจังหวัดนั้นแต่ผู้เดียว เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ถูกผูกพันว่าจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการจังหวัดเหมือนแต่ก่อนเสมอไป

ดังนั้น การจัดองค์การบริหารของจังหวัดนั้น ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ¹⁷

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับส่วนราชการทั่วไปของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ



¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3), พ.ศ. 2499.

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495, มาตรา 38.

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตว่า มีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่มีได้ขึ้นต่อจังหวัดหรือเข้าเป็นคณะกรรมการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 คือ มีได้ถือว่าเป็นส่วนราชการจังหวัด แต่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นการขัดต่อระเบียบหรือหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง หน่วยงานเหล่านั้นนับวันแต่จะมีเพิ่มทวีมากขึ้นทุกที ปัจจุบันนี้ปรากฏว่ามีจำนวนหน่วยงานเหล่านั้นอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมาก¹⁸ จากการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบการพิจารณาตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏว่าในจำนวน 13 จังหวัด ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ สงขลา เชียงราย นครศรีธรรมราช นครพนม สกลนคร หนองคาย อุบลราชธานี นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา อุตรดิตถ์ ขอนแก่น นครสวรรค์ จังหวัดเหล่านี้มีหน่วยราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของจังหวัด 22 หน่วยงาน คือ การปกครองจังหวัด อัยการจังหวัด ศาลจังหวัดสรรพสามิตจังหวัด เรือนจำจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ที่ดินจังหวัด โรงพยาบาลจังหวัด สัตวแพทย์จังหวัด อนามัยจังหวัด กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด สัสดีจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด เศรษฐการจังหวัด สหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด ทรัพยากรธรณีจังหวัด ประมงจังหวัด ขนส่งจังหวัด พัฒนาการจังหวัด และมีส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นเอกเทศประมาณ 16 หน่วย คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนเขตจังหวัดทหารบก กองบังคับการตำรวจภูธรเขต การไฟฟ้า การประปา กองตำรวจน้ำ แขวงการทาง อุตุนิยมวิทยา ชลประทาน สถานีขยายพันธุ์พืช ไปรษณีย์โทรเลขจังหวัด สำนักงานโรยาสูบ สำนักงานสถิติจังหวัด ศาลจังหวัด ศูนย์อนุรักษ์ดินและน้ำ และสหกรณ์ที่ดินจังหวัด¹⁹ หน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรงต่อจังหวัดก็มีไม่เหมือนกันทุกจังหวัด ทั้งนี้ สุกแต่ความจำเป็นและความสำคัญของจังหวัด

¹⁸ พัน จันทรปาน, "บทบาทของรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานของจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 64 (อัคราเนา).

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการขอให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม หนองคาย ในกรณีรับควนเป็นพิเศษ (2512), หน้า 9 (อัคราเนา).

2.2 อำเภอ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีเพียงจังหวัดและอำเภอเท่านั้น ส่วนกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้านนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่วางรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการปกครองอำเภอ²⁰

สำหรับอำเภอนั้นเป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา²¹ อำเภอจึงเป็นหน่วยบริหารราชการของจังหวัด มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด และในอำเภอหนึ่งจะมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ รับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอและสังกัดในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย²² ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้คือ

1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของบุคคลโดยเฉพาะ ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

2) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่ง คำแนะนำ ซึ่งแจງของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่า มีหน้าที่ตรวจราชการอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรม

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 45.

²¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39.

²² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

3) ความคุ้มครองราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในอำเภอ นั้นตาม กฎหมาย อำนาจในการสั่งการ อนุญาต การให้อนุมัติ หรือการ ปฏิบัติราชการที่นายอำเภอจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย หมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีใ้บัญญัติในเรื่องการมอบหมายอำนาจ ไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบหมายอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอคนใดทำการแทนในนามนายอำเภอ ก็ได้²³

และในอำเภอหนึ่ง นอกจากมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ กิ่งแล้ว ยังมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชา ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอนั้นด้วย²⁴

ดังนั้น ในการบริหารราชการอำเภอนั้นได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) สำนักงานอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ อำเภอ นั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาราชการ และรับผิดชอบ

2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอ นั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับ บัญชา รับผิดชอบ²⁵



²³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 43 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2499.

²⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.

²⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44.

และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการปกครองอำเภอ ได้แบ่งเขตการปกครองอำเภอออกเป็น

2.2.1 กิ่งอำเภอ

2.2.2 ตำบล

2.2.3 หมู่บ้าน

2.2.1 กิ่งอำเภอ

กิ่งอำเภอเป็นเขตการปกครองของอำเภอ แต่ไม่เป็นการบังคับว่าต้องมีทุกอำเภอ ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอไ้กันนั้น จะต้องมึลักษณะหนึ่งคือ

เป็นท้องที่ที่มีพื้นที่กว้างขวาง นายอำเภอไปตรวจตราให้ทั่วถึงได้ยาก และท้องที่นั้นผู้คนยังไม่มากมายพอแก่การจะยกขึ้นเป็นอำเภอ

เป็นท้องที่ซึ่งราษฎรอาศัยอยู่จำนวนหนาแน่น และอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การติดต่อ และตรวจตรา และท้องที่นั้นเล็กเกินไปที่จะยกขึ้นเป็นอำเภอ²⁶

การตั้งกิ่งอำเภอนั้นทำได้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพนักงานปกครองประจำกิ่งอำเภอนั้นมี ปลัดอำเภอโทประจำกิ่งเป็นหัวหน้าและมี ปลัดอำเภออื่น ๆ ตามจำนวนที่จำเป็นกับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอคล้ายกับอำเภอ กิจการที่มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

2.2.2 ตำบล

ตำบลเป็นเขตการปกครองย่อยของอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ตำบลนั้นเป็น

²⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 64.

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขต แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกประกาศกระทรวงมหาดไทยตั้งตำบลขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และให้มีคณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน²⁷ และกำนันจะได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่าย แต่มีค่าใช้จ่ายงบประมาณประเภทเงินเดือน²⁸

2.2.3 หมู่บ้าน

ในแต่ละตำบลจะแบ่งเขตการปกครองย่อยลงไปเป็นหมู่บ้าน หมู่บ้านจึงเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด การจัดตั้งหมู่บ้านอาจถือจำนวนราษฎรหรือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเขตและประกาศตั้ง แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อขึ้นทะเบียนไว้ แต่ไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในแต่ละหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน²⁹ โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือ ซึ่งจะมีมากน้อยแค่ไหนสุดแต่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าหมู่บ้านละ 2 คน³⁰ และผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือนแต่มีค่าใช้จ่ายงบประมาณประเภทเงินเดือน³¹ เช่นเดียวกับกำนัน นอกจากนั้นแล้วผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เมื่อรวมกันก็จะมีฐานะเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็น

²⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 ทวิ.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 ทวิ.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2), พ.ศ. 2486.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2), พ.ศ. 2486

³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

เป็นประธานโดยตำแหน่ง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทุกคนในหมู่บ้านเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง³²
คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีหน้าที่ในการบริหาร เป็นแต่เพียงคณะกรรมการที่ให้คำแนะนำเท่านั้น
ในการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านต้องมีผู้มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน จึงจะเป็นองค์ประชุม
และในการชี้ขาดข้อปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
ถ้ามีเสียงเท่ากัน ให้ผู้เป็นประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด³³

3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองตามหลักการ
กระจาย โดยการจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นให้เป็นนิติบุคคล แยกไปจากองค์การบริหารราช
การส่วนกลาง มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่บางส่วน เช่น
สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น และองค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติ
กิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ตัวเอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราช
การบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเป็นเพียงควบคุมดูแลเท่านั้น

ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 แบบ คือ

- 3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3.2 เทศบาล
- 3.3 สุขาภิบาล
- 3.4 องค์การบริหารส่วนตำบล³⁴

³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 ตี. เพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2), พ.ศ. 2486.

³³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 ตี.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 47 แก้ไข
เพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4),
พ.ศ. 2499.

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งมา เพื่อให้ทำกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากราชการแผ่นดินอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และให้ปฏิบัติหน้าที่ในเขตท้องที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย

3.1.1 สภาจังหวัด

3.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด³⁵

3.1.1 สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อย 24 คน³⁶ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่นใดกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด³⁷

3.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด³⁸ มีชื่อที่นำส่งแก่ทนายปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากเป็นคน ๆ เดียวกับปลัดจังหวัด แต่ในจังหวัดที่อยู่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท จะมีผู้ช่วยปลัดจังหวัดเอก

3.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากอีกรูปหนึ่ง การจัดตั้งเทศบาลไม่ได้จัดให้มีขึ้นทุกท้องที่ในราชอาณาจักร แต่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็น

³⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 5.

³⁶หลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติเป็นผู้แต่งตั้ง

³⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 30.

³⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

สมควรยกฐานะท้องถิ่นให้ขึ้นเป็นเทศบาล ก็กระทรวงพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นให้เป็นเทศบาลเป็นราย ๆ ไป และในการจัดตั้งนั้นก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภท ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร³⁹

เทศบาลทุกประเภทมีส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ

3.2.1 สภาเทศบาล

3.2.2 คณะเทศมนตรี⁴⁰

3.2.1 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น⁴¹ สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของเทศมนตรี และให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติงบประมาณและเทศบัญญัติอื่น ๆ

3.2.2 คณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกิจการบริหารของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำเป็นผู้ปฏิบัติกิจการของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

3.3 สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปในท้องถิ่นที่ยังเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ก็จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทน การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกไปจากองค์การบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สิน งบประมาณและเจ้าหน้าที่

³⁹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 7.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

⁴¹หลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติเป็นผู้แต่งตั้งเอง

ของตนเอง สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นถ้ามีความเจริญก้าวหน้า ก็อาจจะยกฐานะสุขาภิบาลนั้นขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สุขาภิบาลนั้นมิได้มีสภาพเป็นที่ปรึกษาเหมือนกับสภาเทศบาล แต่มีคณะกรรมการสุขาภิบาลคณะเดียว ซึ่งทำหน้าที่ทั้งในการประชุมปรึกษา ตราข้อบังคับสุขาภิบาล และบริหารกิจการของสุขาภิบาลไปในตัวด้วย คณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วย

- 3.3.1 นายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- 3.3.2 ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ประกาศแต่งตั้งขึ้น
- 3.3.3 หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- 3.3.4 สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- 3.3.5 สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- 3.3.6 กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
- 3.3.7 ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น 4 คน

คณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นจะมีนายอำเภอ เป็นประธานโดยตำแหน่ง⁴²

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก มีทรัพย์สินงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอาจทำได้เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น หรือเมื่อราษฎรมีสหสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลในท้องที่ใดมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ ในกรณีเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอสภาจังหวัดพิจารณา เมื่อสภาจังหวัดให้

⁴²พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 7.

ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาและดำเนินการจัดตั้ง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา⁴³

และองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

3.4.1 สภาตำบลเป็นที่ปรึกษา

3.4.2 คณะกรรมการตำบล ซึ่งผู้บริหารกิจการส่วนตำบล⁴⁴

สรุป

พระราชบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดโครงสร้างทางการบริหารของไทยในปัจจุบัน ได้แกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายสำคัญที่สุดในการวางหลักการปกครองบริหารรองจากรัฐธรรมนูญ โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้อาศัยหลักการรวมอำนาจ ส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนี้ ได้เน้นหนักไปในทางรวมอำนาจเข้าไว้ใน

⁴³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 5 ภายหลังปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้และได้เปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารของตำบลใหม่ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 , ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.

ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอในการบริหารท้องถิ่น แม้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางรูป เช่น เทศบาล เจ้าหน้าที่ในการบริหารงานได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ในการบริหารงานก็ยังอยู่ในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย และบางอย่างต้องขออนุมัติจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเสียก่อน นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางรูป เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล ในการบริหารงานก็ยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็มีงานประจำอยู่เต็มไม้เต็มมือแล้ว จึงไม่อาจสละเวลามารับงานให้แก่องค์การท้องถิ่นได้เต็มที่ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่เจริญเท่าที่ควร

ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค กฎหมายได้กำหนดให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบราชการบริหารสูงส่งในส่วนภูมิภาค แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต่างเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงกรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการและการใช้ดุลยพินิจต่าง ๆ แต่การทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ ส่วนกลางได้พยายามวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มุ่งไปในทางลดหรือจำกัดอำนาจของภูมิภาคลงไป และส่วนภูมิภาคยังคงต้องขออนุมัติจากส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ทำให้งานสำเร็จล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ ดังนั้น ในการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานสมัยใหม่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การควบคุมงาน การประสานงาน และการปรับปรุงงาน ฯลฯ ยังอยู่ในสภาพที่ไม่มีประสิทธิภาพที่พอเพียง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ต้องรับผิดชอบของจังหวัดในส่วนรวมต้องใช้ความรู้ ความสามารถส่วนตัวในการปฏิบัติงานและแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป ทำให้งานไม่ประสานสอดคล้องและดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค แต่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางอีก เป็นจำนวนมาก ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองบังคับบัญชา ขาดความเป็นเอกภาพและไม่เป็นการส่งเสริมในการประสานงานกันแต่อย่างใด ทำให้งานซ้ำซ้อนกันได้ ดังนั้น จึงเป็นการเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าประเทศไทยนั้น ยังคงจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปในลักษณะที่รวมอำนาจมาไว้ในส่วนกลางเป็นอย่างมากอยู่ และในการดำเนินการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ให้แก่ชนบทนั้น ก็เป็นการริเริ่มและส่งเสริมตลอดทั้งในการวางแผนดำเนินงานมาจากรัฐบาลทั้งสิ้น.

