



บทที่ ๘

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในองค์การปกครองท้องถิ่น

๘.๑ นิยามความหมาย

คำว่า "ฝ่ายปกครอง" (administration) นั้นหมายถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการบริการสาธารณะทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการปกครองและใช้อำนาจทางการปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่ใช่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอตามที่เรารู้จักกันเท่านั้น เจ้าหน้าที่กระทรวงอื่น ๆ แม้แต่กระทรวงกลาโหมก็รวมเรียกว่าฝ่ายปกครองด้วย เพราะมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองคือการป้องกันประเทศ แต่ฝ่ายปกครองก็มีไ้ความหมายรวมถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของเอกชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ องค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ *

ฝ่ายปกครองจึงอยู่ใต้งบับัญชาของรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาล หน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงเป็นเสมือนหนึ่งคนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน

คำว่า "ข้าราชการฝ่ายปกครอง" กับ "พนักงานฝ่ายปกครอง" นั้นก็มีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ "ข้าราชการฝ่ายปกครอง" หมายถึงข้าราชการกรมการปกครองทุกระดับที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด (หมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย) ส่วน "พนักงานฝ่ายปกครอง" หมายถึงบรรดาเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ กันทุกตำแหน่งทั้งในระดับตำบลอันได้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในระดับอำเภออันได้แก่นายอำเภอและปลัดอำเภอ

*ดร. ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๘.

หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และในระบับจังหวัดอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด แต่พนักงานฝ่ายปกครองในระดับตำบลมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ความหมายของข้าราชการฝ่ายปกครองจึงมีขอบเขตแคบกว่าพนักงานฝ่ายปกครอง แต่มีบุคคลบางคนเป็นทั้งข้าราชการฝ่ายปกครองและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในขณะเดียวกัน

เพื่อมิให้เกิดความสับสนและให้ขอบเขตของเรื่องที่จะทำการวิจัยแคบลง ผู้ทำการวิจัยจะใช้คำว่า "ข้าราชการปกครอง" แทนคำว่า "ข้าราชการฝ่ายปกครอง" เพราะฝ่ายปกครองมีความหมายกว้างขวางดังที่กล่าวมาแล้ว และแทนคำว่า "พนักงานฝ่ายปกครอง" ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงข้าราชการในหน่วยสังกัดอื่นที่มีได้ทำหน้าที่ทางด้านการปกครองโดยตรงแต่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอหรือจังหวัด นอกจากนี้ยังมีพนักงานฝ่ายปกครองบางคนมิได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ ดังนั้นคำว่า "ข้าราชการปกครอง" ในที่นี้จึงหมายถึงข้าราชการบริหารส่วนกลางสังกัดกรมการปกครอง (รวมทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค และป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเหล่านี้จึงได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และปลัดอำเภอ

การบริหารราชการย่อมต้องมีระเบียบปฏิบัติเป็นกระบวนการเพื่อให้กิจการที่ดำเนินไปมีแบบแผนขั้นตอนและเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ระบบราชการจึงเป็นองค์การที่ใช้อำนาจปกครองที่มีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนมาก โครงสร้างขององค์การมีลักษณะเชื่อมโยงกันเป็นสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นสัดส่วน มีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนควบคุมการทำงาน มีองค์การต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการปกครองและบริหารราชการ เสนอสนองบริการสาธารณะต่อสังคม มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าของที่ของรัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ในการบริหารงานนั้นสำคัญเพียงการจ้กองค์การขึ้นมาโดยจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยย่อยแล้วบรรจุบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้องค์การเคลื่อนไหวดำเนินการไปได้

*ชโล ขรรณศิริ, "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครอง", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ปีการศึกษา ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔. (อัคราเนา), หน้า ๖ - ๘.

จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับให้แน่นอนชัดเจนลงไปว่าใครอยู่ในตำแหน่งใด มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่แค่ไหน ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่แต่ละระดับทราบถึงบทบาทของตน เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง อำนาจหน้าที่จึงเปรียบเสมือนพลังที่จะช่วยผลักดันให้องค์การเคลื่อนไหว ดำเนินกิจการไปได้

อำนาจหน้าที่ (legal authority) หมายถึงสิทธิในการบังคับบัญชา (right to command) หรือบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติงานไปตามขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดแล้วก็มีอำนาจหน้าที่ระบุไว้เพื่อให้บุคคลนั้นมีสิทธิในการบังคับบัญชา วินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในความรับผิดชอบให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการนั้นที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของสถาบันหรือองค์การซึ่งได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนชัดเจน ถึงอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยแตกต่างกันไปตามความสำคัญของตำแหน่งและลักษณะของงานในหน้าที่

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจหน้าที่ในองค์การจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ แล้วอาจจะแบ่งอำนาจหน้าที่ออกได้เป็น ๔ ประเภทด้วยกันคือ *

(๑) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานหลัก (line authority) ซึ่งเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ จึงเป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานขององค์การที่จะขาดเสียมิได้

(๒) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายงานที่ปรึกษา (staff authority) ซึ่งเป็นบุคคลที่สนับสนุนหรือช่วยเหลือการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

(๓) อำนาจหน้าที่ตามลักษณะหน้าที่ (function authority) ซึ่งในองค์การที่มีลักษณะงานซับซ้อนก็มักจะแบ่งโครงสร้างขององค์การตามลักษณะงาน และได้มอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ตามลักษณะหน้าที่

(๔) อำนาจหน้าที่ของกรรมการ (committee authority) ซึ่งในองค์การที่มีความซับซ้อนมักนิยมตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาค้นคว้าหรือหาข้อมูลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

*Dalton E. Mcfarland, Management Principle and Practices, (New York : Macmillan Publishing Inc., 1974), pp. 181 - 187.

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (legal authority) หรือ (formal authority) มีลักษณะที่สัมพันธ์อันใกล้ชิดกับอำนาจบารมี (charismatic authority) ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถก่อให้เกิดอำนาจบารมีได้ เป็นต้นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับและคล้อยตาม หรือถ้าผู้บังคับบัญชาคนใดสามารถปฏิบัติงานในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของบุคคลภายในหรือภายนอกองค์กรได้เป็นอย่างดีแล้วจะได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไป

อำนาจหน้าที่เป็นของคู่กับความรับผิดชอบ (responsibility) เพราะเมื่อบุคคลใดมีอำนาจหน้าที่ในสิ่งใดแล้วก็จะต้องมี ความรับผิดชอบต่อสิ่งนั้น อำนาจหน้าที่จึงควรจะมีเท่ากับความรับผิดชอบ

ส่วนบทบาท (role) เป็นเครื่องเชื่อมโยงพฤติกรรมของบุคคลเข้ากับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งบุคคลต่างถูกกำหนดโดยสังคมให้เข้าสู่สถานภาพและผูกมัดไว้กับความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ เมื่อบุคคลอยู่ในสถานภาพใด ๆ ก็ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของเขาที่มีอยู่คู่กับสถานภาพใด ๆ ก็เท่ากับ เขากำลังแสดงบทบาทของเขา^๒ บทบาทและสถานภาพจึงเปรียบเสมือนเป็นสองด้านของเหรียญอันเกี่ยวกัน แยกออกจากกันได้ยากมาก บทบาทหนึ่ง ๆ จึงเป็นตัวแทนของแนวทางการเคลื่อนไหวของสถานภาพ^๓

บทบาทคงจะเป็นหน่วยของกระบวนการอบรมทางสังคม เป็นแบบแผนของทัศนคติที่ชี้ให้เห็นถึง การกระทำที่บุคคลปฏิบัติในสถานภาพทางสังคม ความรู้สึกจากภายในของตนเอง ทำให้ตนแสดงบทบาท เหล่านั้นในทิศทางที่สอดคล้องกับประสบการณ์ของตน และในเวลาที่เขาแสดงบทบาทหนึ่ง เขาก็คงคาดหวัง เหมือนกันว่าเขาควรจะได้อะไรตอบสนองจากสังคม หรืออย่างน้อย ๆ เขาก็อาจจะคาดหวังได้ว่าสังคม ควรจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรจากการแสดงบทบาทของเขา^๔ ความคิดเกี่ยวกับบทบาทมาจากเวทิละคร ซึ่งผู้แสดงถูกกำหนดให้เล่นไปตามบท โดยต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับเนื้อเรื่อง ความต้องการของผู้กำกับ และความพึงพอใจของผู้ชม^๕

^๑ อิงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวิวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๒๕๔.

^๒ Bruce J. Biddle and Edwin J. Thomas, Role Theory : Concepts and Research, (New York : John Wiley and Son, 1966), p. 7.

^๓ Ely Chinoy and Smith College, Sociology and Perspective, (New York : Random House, 1954), p. 23.

^๔ Fannie R. Shaftel and George Shaftel, Role Playing for Social Values : Decision - Making in the Social Studies, (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, 1967), p. 11 3.

^๕ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., An Analytic Study of Comparative Politics, System and Policy, (Boston : Little Brown and Company, 1978), p. 52.

คำว่าบทบาทจึงอาจจะถูกใช้โดยเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะความเป็นไปที่ต่างกันอยู่กล่าวคือ

(๑) บทบาทเกี่ยวข้องกับตัวแปรที่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะอย่างที่เราเปลี่ยนแปลงไปมาของบุคคล เช่น การแสดงออกในฐานะที่เขาต้องอยู่ในตำแหน่งใด ๆ จึงเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา รวมทั้งเจตนา ความต้องการของเขา หรือความรู้สึกส่วนตัวที่เขาคิดว่าเขาควรจะทำอย่างไรในขณะที่เขาอยู่ในฐานะสวมบทบาทใด ๆ

(๒) บทบาทเกี่ยวข้องกับสถานการณ์แวดล้อมของผู้แสดงบทบาท เช่น ความต้องการของบุคคลอื่น ๆ ที่ต้องการให้แสดงบทบาทแสดงอย่างไรหรือควรปฏิบัติอย่างไรในฐานะอยู่ในบทบาทนั้น ๆ

(๓) บางครั้งบทบาทก็ใช้ในความหมายว่าผู้อยู่ในบทบาทปฏิบัติภารกิจได้ตอบอย่างจริงจังต่อสิ่งรอบ ๆ ตัวเขาอย่างไร

นิยามความหมายของคำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยตามที่ผู้เขียนกล่าวอ้างไปข้างต้นจะเป็นเครื่องชี้หนทางการค้นคว้าและกำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหาให้แคบลง โดยเฉพาะเจาะจงกับบทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่

๔.๒ นโยบาย แผนงาน และโครงการของกรมการปกครอง

งานในหน้าที่ของกรมการปกครองที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปก็คือ "การบำบัดทุกข์บำรุงสุข" ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะกรมการปกครองมีภารกิจที่สำคัญคือ

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความมั่นคงภายใน
๒. ส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น วัฒนธรรม และพัฒนาความเจริญทางสังคม
๓. ส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน
๔. พัฒนาระบบบริหารราชการและการปกครองส่วนภูมิภาค
๕. พัฒนาและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๖. พัฒนาอู๋คมการและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระดับประชาธิปไตย

^๑Fred I. Greenstein and Nelson Polsby, Handbook of Political Science (Volume II) : Macropolitical Theory, (Massachusetts : Addison - Wesley Publishing Co., 1975), p. 24.

กรมการปกครองจะกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ของแต่ละปีไว้ อย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กรมการปกครองได้มีโครงการต่าง ๆ มากมายหลายด้านด้วยกัน แต่โครงการ ที่คิดว่าเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการ เมืองการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็คือ *

(๑) โครงการฝึกอบรมค้ำหมู่บ้าน อพป. ให้สามารถชี้นำประชาชนให้เห็นถึงเหตุผล และความจำเป็นในการช่วยตนเอง และรักษาความปลอดภัยร่วมกัน

(๒) โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน เพื่อให้เป็นแหล่ง การศึกษาแก่ประชาชน และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและปลูกฝังประชาธิปไตยขั้นมูลฐาน

(๓) โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคล่องตัว

(๔) โครงการให้เงินอุดหนุนเทศบาลและสุขาภิบาลเพื่อทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น

(๕) โครงการแนะนำค้ำการวางแผนแก่อำเภอและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็น แนวทางในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

(๖) โครงการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประจำปีของเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นระดับบริหารมีความรู้ความเข้าใจในการวางแผนพัฒนา และท้องถิ่นมีแผน พัฒนาเป็นของตนเอง

(๗) โครงการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครองแห่งชาติ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น กรมการปกครองมีบทบาท ความนโยบายและแผนของกรม อย่างเช่น ^๒

(๑) งานเตรียมการเลือกตั้ง ซึ่งกรมการปกครองมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด กรมการพัฒนาค้ำหมู่บ้าน เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนมีประสบการณ์ในทางปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามขั้นตอนของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

*กรมการปกครอง, แผนกรมการปกครองค้ำแนวแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ ประจำปี ๒๕๒๓, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๓), หน้า ๓๘.

^๒อรณนพ บุญยรัตพันธุ์, "ภารกิจของกรมการปกครองในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางวิชาการกองวิชาการกรมการปกครองเล่มที่ ๑๘, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๑), หน้า ๕๘ - ๗๗.

งานเตรียมการเลือกตั้งในจังหวัดและอำเภอที่มีอย่างเด่น สำหรับจำนวนประชาชน เตรียมกำหนดหน่วยเลือกตั้ง วางแผนการประชาสัมพันธ์ ประชุมชี้แจงประชาชนเกี่ยวกับการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

(๒) งานฝึกอบรมเกี่ยวกับประชาธิปไตย เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การสร้างค่านิยมในระบอบ ประชาธิปไตยแก่ข้าราชการ การสร้างความรู้สึกรับผิดชอบและรักดีต่อสังคมแก่ประชาชน กระตุ้นเร้าให้ประชาชนสนใจและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยโดยเน้นการฝึกอบรมตามโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและโครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

(๓) งานพัฒนาชนบทเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น มีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้ที่เพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นผลดีต่อการวางรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป

(๔) การปรับปรุงสภาพตำบลเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับนโยบายของกรมการปกครองที่จะมีส่วนในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยก็มีกำหนดไว้ อย่างเช่นในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งมีดังนี้ *

๑. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความมั่นคงภายใน ที่สำคัญเช่น เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ สนับสนุนและส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนตามโครงการของทางราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อพป. ทสปช. ให้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยแก่ข้าราชการและประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีบทบาทเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงสภาพตำบลให้เป็นหน่วยที่มีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น มีขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และบริการของรัฐไปสนองความต้องการของประชาชนในตำบลหมู่บ้านอย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ และส่งเสริมให้สภาพตำบลเป็นเสมือนโรงเรียนสอนประชาธิปไตยในตำบลหมู่บ้านควบคู่ไปกับการพัฒนา

๒. ด้านการส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นและพัฒนาความเจริญทางสังคม ที่สำคัญเช่น ปลุกฝังให้นักเรียนมีความรักชาติ ศาสนา แลพระมหากษัตริย์ ส่งเสริมสนับสนุนภูมิภาคและท้องถิ่นให้รู้จักใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

* คุรุรายละเอียดเพิ่มเติมใน กองวิชาการและวางแผนกรมการปกครอง, นโยบายกรมการปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๔, (เอกสารโรเนียว), หน้า ๑ - ๑๕

๓. ด้านการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ที่สำคัญเช่น ส่งเสริมให้
องค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทในการส่งเสริมอาชีพและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน

๔. ด้านการพัฒนาระบบบริหารราชการและการปกครองส่วนภูมิภาค ที่สำคัญเช่น
เสริมสร้างให้ข้าราชการมีอุดมคติและความยึดมั่นในระบอบการ เมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย
ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเป็นประชาธิปไตย

๕. ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญเช่น กระจายอำนาจให้มาก
ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและ
กระทรวงมหาดไทยทั้งในด้านการพัฒนา การรักษาความสงบเรียบร้อย การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าและเป็นรากฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปรับปรุง
การปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ ประหยัด และคล่องตัวในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น
พิจารณายกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้สูงและประชาชนมีความตื่นตัวในการปกครองตนเองให้มีฐานะเป็นเทศบาล
ส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีแผนพัฒนาของตนเอง ส่งเสริมให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
มีเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงรายได้
ของท้องถิ่นและเงินอุดหนุน โดยปรับปรุงระบบภาษีให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บมากยิ่งขึ้น
เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระดำเนินการคลังตามสมควร

๖. ด้านการพัฒนาอุดมการณ์และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
ที่สำคัญเช่น กระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
มีความสนใจในการที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี
ส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาบ้านเมือง เผยแพร่ความรู้เรื่องประชาธิปไตยแก่
ข้าราชการและประชาชน และให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามขั้นตอนที่เหมาะสมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น
เพื่อให้พฤติกรรมทางการเมืองเป็นไปในทิศทางที่เกื้อกูลความมั่นคงของชาติ

นโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครองจึงเป็น
กรอบหลักปฏิบัติของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาค นอกจากอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมาย
ระเบียบต่าง ๆ มอบหมายไว้แล้ว ผู้เขียนขอเน้นเฉพาะกฎหมายระเบียบที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ
การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น โดยจะแยกกล่าวเป็นรายตัวบุคคล

๘.๓ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาลและราชการบริหารส่วนกลางมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าตัวแทนของรัฐบาลกลางในจังหวัด จึงมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวงทบวงกรม และรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่อราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาล และในอีกฐานะหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะเป็นสถาบันเก่าแก่คู่เคียงมากับการปกครองตั้งแต่สมัยสุโขทัยซึ่งเป็นพ่อเมืองและเป็นเจ้าเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มากมายหลายประการ ทั้งในฐานะและบทบาทที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในเขตจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด แต่ในที่นี้จะขอล่าวเฉพาะเพียงที่ปรากฏตามกฎหมายที่สำคัญ ๆ เท่านั้นกล่าวคือ

๑. ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๐๘

ข้อ ๕๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นและอยู่ใน การบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งการให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือการยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๖) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) บรรลุ แต่งตั้ง ให้งำเห็นจ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ก็ได้

อนึ่ง เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเหมาะสมกับเหตุการณ์ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๕ ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นในการควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของตน โดยบัญญัติห้ามมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดให้บุคคลหรือส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่เป็นการคงเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการของจังหวัด ดังที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๐, ๕๑ และ ๕๓ หรือให้บุคคลหรือส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดมาใช้บังคับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ดังที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติเป็นอย่างอื่น

๒. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัด อันแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากราชการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัด และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด โดยมีปลัดจังหวัดในฐานะเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย นอกจากนี้นายอำเภอก็เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด(ก.จ.) เป็นผู้ควบคุมดูแล และมีอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด(อ.ก.จ.) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้นเป็นอนุกรรมการ มีฐานะและอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการปิดเปิดและขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด โดยเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมสามัญปีละ ๑ สมัยมีกำหนด ๑๕ วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้ และเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญภายในกำหนด ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอจากประธานสภาจังหวัด การประชุมสมัยวิสามัญมีกำหนดเวลา ๗ วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนหรือจะขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบต่อที่ประชุมสภาจังหวัดได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดต่อสภาจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดมาแล้วจะมีผลใช้บังคับเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อ ถ้าไม่เห็นชอบก็ควรส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบก็ควรส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลงชื่อใช้บังคับ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบก็ควรส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปเป็นอันตกไป ในกรณีฉุกเฉินจึงจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันช่วงที่ไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัดขึ้นใช้บังคับได้ แต่ต้องนำเสนอสภาจังหวัดพิจารณาอนุมัติการประชุมคราวต่อไป ถ้าสภาจังหวัดไม่อนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวก็เป็นอันตกไป ถ้าสภาจังหวัดอนุมัติก็เป็นอันใช้ต่อไป

(๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมีไว้ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นวามตื้นตันมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ต้องสั่งเพิกถอนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ ถ้าพ้นกำหนดแล้วจะสั่งเพิกถอนไม่ได้และต้องปฏิบัติตามมตินั้น สภาจังหวัดไม่มีสิทธิที่จะอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดในกรณีนี้

(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจรับใบลาออกของสมาชิกสภาจังหวัด และมีอำนาจสั่งสอบสวนและให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือมีคุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

๓. ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

(๑) การจัดตั้งเทศบาลอาจจะกระทำได้โดยการริเริ่มของนายอำเภอแห่งท้องที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือโดยการร้องขอของประชาชนในท้องถิ่นต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ เมื่อเห็นว่าท้องถิ่นใดเป็นชุมชนชนผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น และมีรายได้พอสมควรที่จะมีการทำนุบำรุงให้เจริญยิ่งขึ้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรยกฐานะของท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลจะต้องนำเรื่องเข้าปรึกษาสภาจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ ถ้าที่ประชุมสภาจังหวัดเห็นชอบก็ควรนำความเห็นนั้นเสนอประกอบเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป ถ้าเป็นกรณีที่ประชุมสภาจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยเรื่องเป็นอันยกเลิกไป

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ตามมติความเห็นชอบของสภาเทศบาล เมื่อประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีก็ตาม จะต้องพ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลนั้น

(๓) การประชุมสภาเทศบาลสามัญมีปีละ ๒ สมัย ๆ ละ ๑๕ วัน (สภาเทศบาลอาจกำหนดให้มีหลายสมัยได้แต่ต้องไม่เกิน ๔ สมัย) แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะขยายเวลาออกไปก็ได้ นอกจากนั้นเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่เทศบาล ประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งอาจทำคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมสามัญวิสามัญ ถ้าเห็นควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสามัญวิสามัญได้ไม่เกิน ๑๕ วัน แต่อาจจะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้

(๔) เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้รับคำร้องนั้นให้พิจารณาว่าสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ โดยให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นประธาน เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใดให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติไปตามนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องแล้วก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสีย หรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีคนใดออกจากตำแหน่งได้

(๕) ถ้าสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดก็เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ค้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งผู้เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกไปให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อกำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณ ให้ส่งคืนไปยัง

สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยังยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ

(๖) เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือ มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓๐ วัน ในระหว่างนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้เห็นสมควรมีจำนวนเท่ากับผู้ที่ถูกสั่งพัก ให้เป็นนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีเพื่อดำเนินการของเทศบาลเป็นการชั่วคราว แล้วรายงาน การสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วก็ให้ รายงานผลการสอบสวนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักอาจจะอุทธรณ์ต่อคำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้

(๗) เมื่อสภาเทศบาลได้ร่างเทศบัญญัติขึ้นเสร็จแล้ว ประธานสภาเทศบาลต้องส่งร่าง เทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอท้องที่ในกรณีเทศบาลตำบลเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประธาน สภาเทศบาลต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยก็ลงชื่อเพื่อใช้บังคับ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ก็ต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังสภาเทศบาลเพื่อให้พิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม ก็ต้องส่งเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้นก็ส่งกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้นก็เป็นอันว่าระงับไป นอกจากนี้ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลไม่ได้ทันที คณะเทศมนตรีอาจจะออกเทศบัญญัติ ชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลบังคับใช้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อ พิจารณาอนุมัติในการประชุมเทศบาลคราวต่อไป ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็กลายเป็น เทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นอันตกไป

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ ระเบียบงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

(๙) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

(๑๐) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจผ่านต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจะสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

นอกจากนี้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลยังกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด(อ.ก.ท.จังหวัด) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ มีหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.) ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบพนักงานเทศบาลสำหรับเทศบาลที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น *

๘. ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕

(๑) คณะกรรมการสุขาภิบาลต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง ถ้าเดือนใดประชุมกันไม่ได้ก็ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(๒) แต่ละสุขาภิบาลต้องมีแผนดำเนินงานสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงจะปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้ การเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานของสุขาภิบาลที่ใ้กว้างไว้แล้วต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

*โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา

- (๓) ขอบังคับสุขาภิบาลจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติแล้วจึงจะมีผลบังคับใช้
- (๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งปลัดอำเภอคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล
- (๕) ถ้ากรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งจนเฝ้าชาคณะสมมติของผู้ใหญ่บ้านหรือไม่มีสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งในเขตสุขาภิบาล หรือเป็นผู้ที่มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือสุขาภิบาล หรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกได้

(๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนหรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ เรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด(จ.ก.ส.จังหวัด) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล(ก.ส.)ปฏิบัติตามระเบียบพนักงานสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น

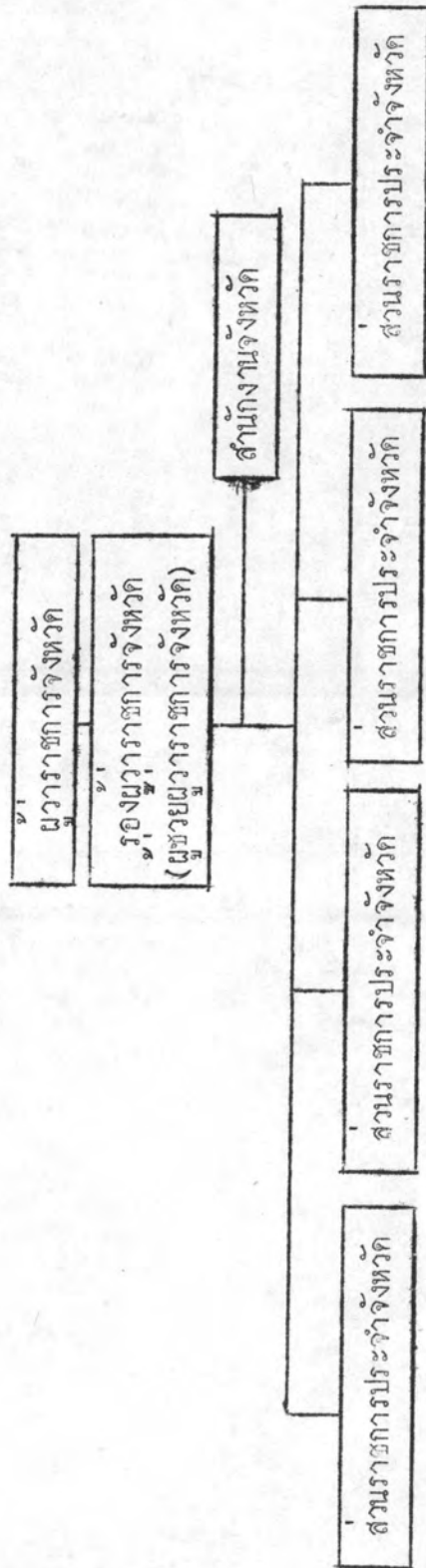
๔.๔ รองผู้ว่าราชการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและช่วยแบ่งเบาความรับผิดชอบการบริหารงานในจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย การแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ไม่เป็นการบังคับว่าจะต้องตั้งทุกจังหวัด แต่อาจจะแต่งตั้งหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและปริมาณงาน ในขณะนี่ยังไม่มีการขอกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด จะป็นที่แต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

*โปรดดูรายละเอียดใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๗.

แผนภูมิที่ ๕

การจัดระเบียบบริหารของจังหวัด



หมายเหตุ : ส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด แต่โดยทั่วไปแล้วจะมีดังนี้คือ อัยการ ตำรวจ
ที่ดิน พัฒนาการ ประชาสงเคราะห์ แรงงาน โยธาธิการ สาธารณสุข กีฬาธิการ กัลัง สรรพากร ราชพัสดุ
สรรพสามิต เกษตร สหกรณ์ ปศุสัตว์ ประมง ป่าไม้ พาณิชย์ อุตุสหกรณ์ สัสดี และปกครอง

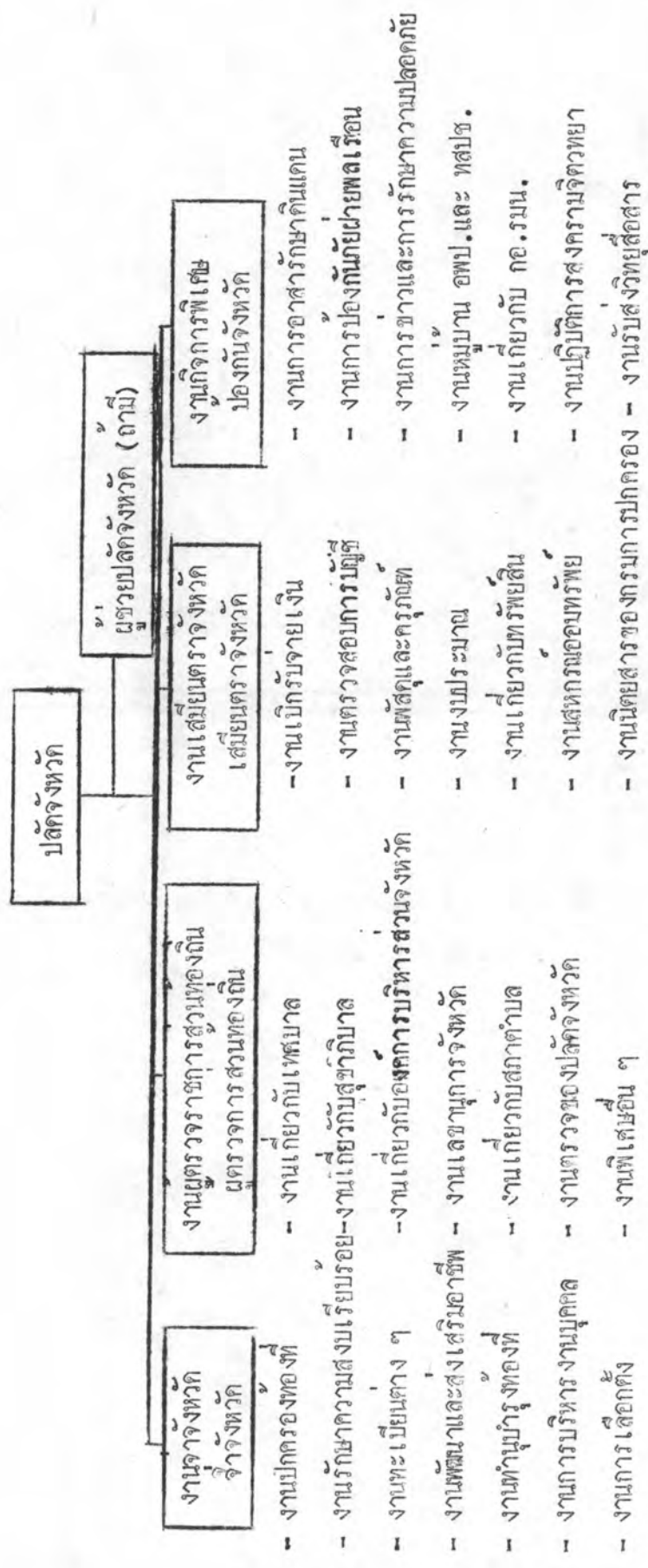
๔.๕ ปลัดจังหวัด

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว
ทุกจังหวัดมีปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ราชการทั่วไปตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด
จะมอบหมาย และเป็นหัวหน้าส่วนราชการของที่ทำการปกครองจังหวัดอีกด้วย ปลัดจังหวัดเป็น
ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง

ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นส่วนราชการสังกัดกรมการปกครอง มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับ
การควบคุมแนะนำการบริหารราชการของอำเภอ การทะเบียนและการเลือกตั้ง การจัดทำงบประมาณ
การควบคุมการใช้จ่ายเงิน การพัฒนาและส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชนในชนบท การพิจารณา
ตรวจสอบโครงการพัฒนาในคานต่าง ๆ ของอำเภอ การตรวจสอบรายงานต่าง ๆ ของอำเภอ
การควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
กิจการอื่น ๆ ซึ่งมิใช่หน้าที่ของส่วนราชการใด ที่ทำการปกครองจังหวัดนอกจากจะมีปลัดจังหวัด
เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว ยังอาจจะมีผู้ช่วยปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือบังคับบัญชา
และรับผิดชอบงานของที่ทำการปกครองจังหวัดได้ ขณะนี้ที่ทำการปกครองจังหวัดแบ่งงานออกเป็น
๔ งานคือ งานจำจังหวัด งานผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น งานกิจการพิเศษ(งานป้องกันจังหวัด)
และงานเสนาบดีราชจังหวัด

แผนภูมิที่ ๒

การจัดระเบียบบริหารที่ทำการปกครองจังหวัด



๓๓๖

๓๓๖

๓๓๖

๓๓๖

จพง.ปค. ๕ - ๖	๑	จพง.ปค. ๕ - ๖	๑	จพง.ปค. ๕ - ๖	๐ - ๑
จพง.ปค. ๓	๒	จพง.ปค. ๓	๑	จพง.ปค. ๓	๐ - ๕
จหน.ปค. ๑	๖ - ๕	จพง.ปค. ๑	๕ - ๖	จหน.ปค. ๑	๐ - (๖ - ๕)

๔.๖ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น

ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นแต่เดิมเรียกว่าที่ปรึกษาการเทศบาล ทั้งนี้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นที่ปรึกษาของเทศบาลเท่านั้น โดยมีการคาดหมายกันว่าเมื่อเทศบาลสามารถดำเนินกิจการไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลควยก็แล้วตำแหน่งนี้จะยุบเลิกไป ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่ปรึกษาของเทศบาลในจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับกิจการเทศบาล และเป็นเลขานุการสภาจังหวัดควย ต่อมาเมื่อเกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบในแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้าไปมีบทบาทรวมอยู่ควย กระทรวงมหาดไทยจึงได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งนี้เป็นผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.๒๕๐๓ และเปลี่ยนแปลงสายการบังคับบัญชาจากอยู่ใต้งบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงมาขึ้นต่อปลัดจังหวัด มีฐานะเทียบเท่าเจ้าจังหวัดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในองค์การปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่คือ นัดประชุม แจงระเบียบหรือหนังสือต่อที่ประชุมหรือต่อสมาชิกสภาจังหวัด และยื่นยับยั้งของสภา จัดทำรายงานการประชุม รักษาเอกสารของสภา ควบคุมการเข้าออกในสภา ควบคุมกิจการให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด และกระทำกิจการอื่นตามที่ประธานสภาจังหวัดมอบหมาย

๒. เทศบาล ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเทศบาลดังนี้คือ

(๑) ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(๒) เป็นที่ปรึกษาการเทศบาลของเทศบาลและคณะเทศมนตรีในจังหวัด

(๓) ท้องที่ใดสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลได้ให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นทำการสำรวจและทำโครงการเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

(๔) เร่งรัดให้เทศบาลจัดงบรายจ่ายประจำเดือนและรายจ่ายประจำปี ตลอดจนรายงานอื่น ๆ ซึ่งเทศบาลมีหน้าที่เสนอจังหวัดเพื่อส่งกระทรวงมหาดไทย

(๕) ตรวจเทศบาลที่อยู่ในจังหวัดอย่างน้อยเทศบาลละ ๑ ครั้งต่อเดือน แล้วทำเป็นรายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน ๗ วันทีกลับจากการตรวจแล้ว และส่งสำเนารายงานไปยังกระทรวง

* ก้าวจน มนุญปิจู, "บทบาทของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๓๘ - ๔๓.

๓. สุธาภิบาล ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลสุขาภิบาลภายในจังหวัด นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นหมั่นออกไปตรวจและแนะนำชี้แจงการดำเนินงานของสุขาภิบาลอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง และเมื่อตรวจแล้วให้รายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วสำเนารายงานส่งกระทรวงมหาดไทย

ในทางปฏิบัติแล้วการตรวจสอบการดำเนินงานของสุขาภิบาลยังเป็นที่ยุ่งยากลำบากมาก กล่าวคือ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นมักจะมีควมกริ่งเกรงใจนายอำเภอซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และมีฐานะตำแหน่งหน้าที่ในกรมการปกครองที่สูงกว่าตน การรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะถูกมองว่าเป็นการฟ้องร้องกล่าวโทษในสมรรถนะของเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลได้ นอกจากนี้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจได้ จะเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงสอบสวนก็ได้เช่นกัน ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและล่าช้า

๔.๗ นายอำเภอ

ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมการปกครองเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่รับผิดชอบงานของกรมการปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่จะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่องานของทุกกระทรวงทบวงกรมในส่วนภูมิภาค เพราะนายอำเภอจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนทุกอย่างในหน้าที่ของตน นอกจากนั้นนายอำเภอยังมีหน้าที่รับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองและค่านิยมของสังคมไทยด้วย นายอำเภอจึงเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก แต่ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะเพียงที่ปรากฏตามกฎหมายที่สำคัญ ๆ กล่าวคือ

๑. อำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๒๐ ซึ่งมีดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อใบชี้คัดกฏหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายอำเภอจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีกำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ คนใดคนหนึ่งทำการแทนในนามของนายอำเภอก็ได้

๒. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๑๓๖ มี ๘ ประการโดยสรุปคือ

(๑) การปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ การตรวจตราและจัดการปกครองตำบลหมู่บ้าน การสมาคมให้คุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล การเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เพื่อปรึกษาราชการ คุุณเสถสถานที่ทำงาน ที่ว่าการอำเภอ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ให้เรียบร้อย การบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรที่มาขอความช่วยเหลือ การจัดทำหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ต้องทำตามกฎหมาย ตลอดจนทะเบียนราษฎรต่างๆ รวมทั้งรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับความทุกข์ของราษฎร

(๒) การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ชุมนุมชน การป้องกันและระงับเหตุเภทภัยต่าง ๆ การช่วยเหลือราษฎรในเวลาที่เขาขาดแคลนอาหาร

(๓) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา นายอำเภอมีอำนาจที่จะสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท ตามพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๘๗ และเมื่อนายอำเภอได้เปรียบเทียบปรับแล้วให้ถือว่าเหมือนกับคดีที่อนุญาตศาลอาญาได้ตัดสินเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายใดจะนำคดีนั้นไปฟ้องร้องต่อศาลอีกไม่ได้ แต่ถ้าโจทก์และจำเลยไม่ตกลงยอมความกัน นายอำเภอที่ไม่มีอำนาจบังคับได้ ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล

(๔) การป้องกันโรคภัย

(๕) การบำรุงการทํานา ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม ซึ่งได้แก่ การรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพของราษฎร ป้องกันภัยอันตรายที่เกิดแก่การประกอบอาชีพ ดูแลสถานที่ สาธารณประโยชน์ทั่วทิศ และกุศลสถานต่าง ๆ มิให้ผู้ใดรุกล้ำเบียดเบียน ตลอดจนการทำทะเบียนที่ทำนาหากินของราษฎรว่ามีอยู่ในแหล่งใดบ้าง

(๖) การบำรุงการศึกษา นายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนประชาบาลต่าง ๆ ตลอดจนเกณฑ์เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับให้ไปโรงเรียนประถมศึกษา จัดหาสถานที่เล่าเรียนให้เพียงพอแก่เด็ก ตลอดจนควบคุมดูแลการส่งสอนมิให้เสื่อมทราม หน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาด้วย

(๗) การเก็บภาษีอากร บรรดาภาษีอากรที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้พนักงานอื่นจัดเก็บแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะจัดเก็บภายในเขตอำเภอนั้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ อันกระทบกระเทือนถึงการประกอบอาชีพของราษฎร เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม เพื่อหาทางช่วยเหลือ และขอให้รัฐบาลผ่อนผันภาษีอากรให้ราษฎร

(๘) หน้าที่เบ็ดเตล็ด ซึ่งก็มีเช่น จัดการทั้งปวงในอำเภอให้เรียบร้อยและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ช่วยราชการอำเภออื่นที่ใกล้เคียงในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ผิดปกติขึ้น รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มีใคร่ระบุว่า เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดก็ถือ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

๓. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่คนสำคัญในการดำเนินการเลือกตั้งในเขตอำเภอ กล่าวคือ

(๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒, (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๖, (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๑, (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๓

(๒) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๒, (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๓ รวมทั้งกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเทศบาล การกำหนดเขตเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้ง ระเบียบสมัคร ของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด คั้งกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยลงคะแนน ประกาศผลการเลือกตั้ง

๔. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะนายอำเภอเป็นผู้บริหารงานของทุกกระทรวงทบวงกรมในอำเภอนั้น ในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง กฎหมายจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างกว้างขวางมาก งานใดถ้ามีใครระบุว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบให้เป็นความรับผิดชอบของนายอำเภอ ข้าราชการใด ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาหรือราชการบริหารส่วนกลางสั่งการมาโดยเฉพาะเจาะจงให้ปฏิบัติเรื่องหนึ่งเรื่องใด เป็นครั้งคราว ในเมื่อคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายนายอำเภอก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยทะเบียนและบัตร กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกัน การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กฎหมายว่าด้วยอาสารักษาดินแดน ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน อุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ประมวลกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการทหาร เหล่านี้เป็นต้น

๕. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

(๑) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งนายอำเภอมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น และมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

(๒) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

ก. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ทักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

ข. เมื่อนายอำเภอเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นปฏิบัติงานของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจง แนะนำ ทักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

(๓) ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ นายอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่จะเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ได้มีระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาลไว้ดังนี้

๑. ดำเนินการประชุมคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล
๒. ควบคุมเจ้าหน้าที่และกิจการสุขาภิบาล
๓. ควบคุมงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล
๔. ออกระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลปฏิบัติ
๕. เรื่องอื่น ๆ ที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ

นอกจากนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพนักงานสุขาภิบาลก็ยังคงกำหนดให้นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นประธานคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาล(อ.ก.ส.สุขาภิบาล) มีหน้าที่ช่วยเหลือ อ.ก.ส.จังหวัดและ ก.ส. ปฏิบัติการในเรื่องการบริหารงานบุคคลในสุขาภิบาลนั้น *

* คุรายนละเอียดจาก ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๒๐ ๕๘

๖. บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในทางพฤตินัย

ก. นายอำเภอในฐานะที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการของประชาชนในเขตท้องที่ได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการ ยิ่งไปกว่านั้นนายอำเภอยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในฐานะเป็นผู้นำที่สำคัญในเขตท้องที่อำเภออีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของนายอำเภอที่มีต่อผู้นำท้องถิ่นก็มีอย่างมากกว่าคือ

(๑) นายอำเภอสามารถจูงใจหรือทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้

(๒) นายอำเภออาจจะมีอิทธิพลต่อนายกเทศมนตรีในกรณีเทศบาลตำบลไม่มากนักด้วย

ทั้งนี้เพราะนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ

(๓) นายอำเภอสามารถขอร้องหรือจูงใจให้กรรมการสุขาภิบาลปฏิบัติตามได้ เพราะ

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน

(๔) อิทธิพลของนายอำเภอต่อสมาชิกสภาจังหวัดที่สังกัดในอำเภอมีอยู่ไม่น้อย เพราะ

สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นพ่อค้านักธุรกิจซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยนายอำเภอในหน้าที่การงานบางอย่าง

(๕) ประชาชนทั่วไปให้ความนับถือและยอมรับในตัวนายอำเภอ

ดังนั้นถ้าจะมีการให้ความสำคัญแก่ผู้นำท้องถิ่นหรือใช้ผู้นำท้องถิ่นที่มีอยู่ดังกล่าวมาแลัว เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น อย่างเช่น แต่งตั้งเข้ามาเป็นกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน กรรมการพัฒนาตำบล กรรมการการศึกษาของแต่ละโรงเรียน สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กรรมการสุขาภิบาล ก็จะก่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจกันของประชาชน ลดความกักกันที่ระหว่างประชาชนกับผู้นำปกครอง ทำให้การปกครองสอดคล้องกลมกลืนกับขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษา และ ศาสนาของประชาชน และเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตัวเอง^๒ แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า

^๑ เด็จ โสมจะบก, "อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองในฐานะผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งนายอำเภอ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ๑๘๒ - ๑๘๓.

^๒ ลัดดาณี เปรมโยธิน, "กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ในจังหวัดชายแดนภาคใต้", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๘๘ - ๑๘๙.

บุคคลชั้นนำของท้องถิ่นส่วนใหญ่นั้นยังมีทัศนคติทางการ เมืองแบบประชาธิปไตยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ในขณะที่มีทัศนคติทางการ เมืองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมอยู่ในระดับที่สูง^๑

ข. ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยให้นายอำเภอคอยควบคุมดูแลให้เป็นไปตามความเหมาะสมนั้น นายอำเภอ ก็มีบทบาทอย่างมากในการปูพื้นฐานแนวความคิดของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย เป็นการฝึกผู้นำท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน นอกจากนั้นนายอำเภอ ยังมีส่วนสำคัญในการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจระหว่างคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นตัวแทน ของทางราชการกับคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ความมุ่งหมาย และได้แสดงออกซึ่งสิทธิและหน้าที่ของตนโดยอิสระ^๒

ค. นายอำเภอมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของสังคมไทย อย่างเช่นงานสังคมต่าง ๆ ในท้องที่ งานเทศบาล และงานรัฐพิธี ทั้ง ๆ ที่มีได้มีกฎหมายหรือระเบียบ การใดกำหนดให้นายอำเภอต้องปฏิบัติ แต่นายอำเภอก็ได้ปฏิบัติสลับต่อกันเรื่อยมา จนกระทั่งประชาชน มีความเชื่ออย่างฝังใจว่าสิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่ต้องปฏิบัติ และมีผลไปถึงการยอมรับว่า นายอำเภอมีฐานะเป็นผู้นำของทุกส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในเขตท้องที่อำเภอ นั้นด้วย ภาระหน้าที่อันกว้างขวาง ของนายอำเภอเช่นว่านี้มีการกล่าวกันว่า นายอำเภอคือผู้นำบ้ทุกขบ้รุ่งสุชของประชาชน^๓

^๑ร.ศ.ศ. มณฑล มือนันต์, "วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีบุคคลชั้นนำจังหวัดสิงห์บุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๑๒๕.

^๒ชัช รัตพร้อม, "บทบาทของนายอำเภอตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอศรีมหาโพธิ์จังหวัดปราจีนบุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๘๔ - ๘๕.

^๓เอนก สิทธิประศาสน์, "นายอำเภอ : ผู้นำบ้ทุกขบ้รุ่งสุชของประชาชน", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรประจำปีการศึกษา ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐๕.

และถ้าจะถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแล้ว นายอำเภอผู้ที่จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยในฐานะที่คอยสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเองหรือจนกว่ารูปการปกครองท้องถิ่นจะสมบูรณ์แบบ

๔.๒ ปลัดอำเภอ

ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอแล้ว ก็ยังมีปลัดอำเภอซึ่งมีฐานะและตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเหลือและปฏิบัติหน้าที่แทนนายอำเภอ อำเภอหนึ่ง ๆ จะมีปลัดอำเภอน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปริมาณงานและความรับผิดชอบ รวมทั้งความเหมาะสมและความจำเป็นแก่ราชการเป็นสำคัญ หลังจากที่กรมการปกครองได้กำหนดแบ่งชั้นของอำเภอและกิ่งอำเภอออกเป็น ๕ ชั้นแล้ว อำเภอชั้นหนึ่งอาจจะมีปลัดอำเภอถึง ๑๐ คน และอำเภอชั้นห้าอาจมีปลัดอำเภออย่างน้อย ๕ คน เป็นต้น

ถ้าในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ มีอาณาเขตกว้างขวางยากที่จะตรวจตราให้ตลอดทั่วถึงได้ และมีจำนวนประชาชนไม่มากพอที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอต่างหาก หรือท้องที่ใดประชาชนจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอมากยากแก่การตรวจตรา แต่เป็นท้องที่เล็ดเกินไปไม่สมควรที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก ก็อาจจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ความจำเป็นด้านการปกครองและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องที่นั้น เป็นสำคัญ กิ่งอำเภออยู่ในเขตการปกครองของอำเภอ มีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้า แต่ต้องอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้น โดยมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอเฉพาะในเขตกิ่งอำเภอ ในกรณีที่นายอำเภอไม่อยู่ที่อำเภอนั้น นอกจากนั้นก็ยังมีปลัดอำเภออื่น ๆ ตามความจำเป็นและปริมาณงาน

^๑ วีระ รอดเรือง, "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครองของวิทยาลัยการปกครองกรมการปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนานักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓), หน้า ๑๐.

ตามปกติ นายอำเภอจะมอบหมายงานให้ปลัดอำเภอทำการแทนนายอำเภอ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย เพื่อกระจายงานให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติ และเพื่อให้ นายอำเภอ ได้มีเวลา กำหนด และควบคุมดูแลการดำเนินงานตามนโยบายและโครงการต่าง ๆ ตลอดจน เยี่ยมเยียน และช่วยเหลือประชาชนในตำบลหมู่บ้านต่าง ๆ อยู่เนืองประจํา หากพิจารณาจาก การแบ่งหน้าที่ การงานของ ที่ทำการปกครองอำเภอ และกิ่งอำเภอแล้ว ปลัดอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. งานปกครอง โดยปกติให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ โสหรือปลัดอำเภอผู้ที่ นายอำเภอ มอบหมาย เห็นสมควร มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเลือกตั้งต่าง
๒. งานทะเบียน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ หรือผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง
๓. งานบัตรประจำตัวประชาชน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอคนหนึ่ง มีหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕
๔. งานธุรการ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ และการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ
๕. งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอคนหนึ่ง มีหน้าที่ เกี่ยวกับการทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน การจัดเก็บภาษี บำรุงท้องถิ่น และการวางแผนดำเนินงานพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของอำเภอ
๖. งานป้องกันและรักษาความสงบ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ มีหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำต่าง ๆ ที่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น การรักษาความสงบและความปลอดภัย การข่าว งานเกี่ยวกับการเข้าถึงประชาชน
๗. งานส่งเสริมการปกครอง ให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับ การป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยอาศัยวิชาการศึกษา การเมือง สังคม และจิตวิทยา งานส่งเสริมเผยแพร่ และให้การศึกษาอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ข้าราชการ และประชาชน งานพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย งานฝึกอบรมตามโครงการ อ.พ.ป.
๘. งานเสมีนตราอำเภอ งานนี้มีหน้าที่ของปลัดอำเภอแต่อยู่ในความรับผิดชอบของ เสมีนตราอำเภอ

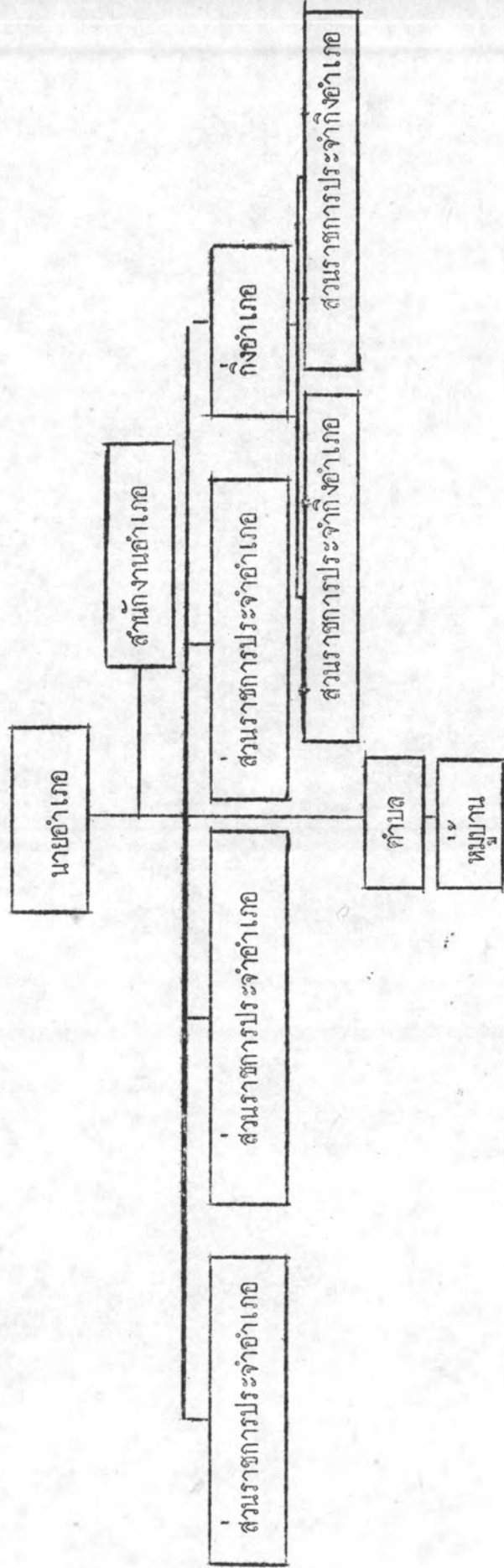
นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ปลัดสหภาพ ปลัดอำเภอในฐานะปลัดสหภาพมีหน้าที่รับผิดชอบทางการบริหาร กิจการสหภาพให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีดังนี้ *

๑. เรื่องที่ประธานกรรมการสหภาพสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของสหภาพ
๒. เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดสหภาพ
๓. เรื่องในหน้าที่สำนักงานปลัดสหภาพ
๔. เรื่องที่ปลัดสหภาพสั่งการโดยเฉพาะ

* กิตติ ประทุมแก้ว การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๔๕.

แนบรูปที่ ๓

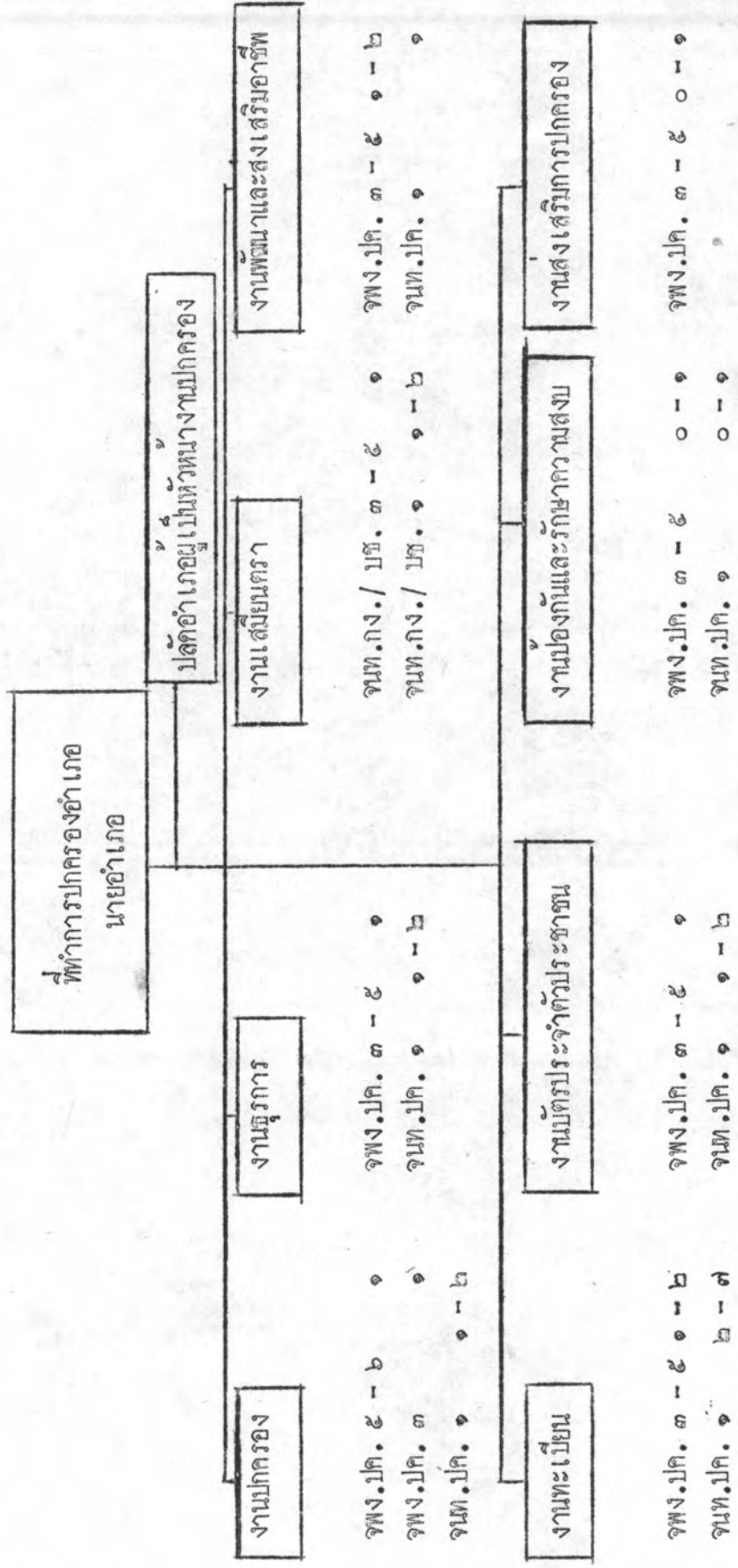
การจัดระเบียบบริหารราชการของอำเภอ



หมายเหตุ : ส่วนราชการประจำอำเภอ(กิ่งอำเภอ) อาจจะมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละอำเภอ(กิ่งอำเภอ) โดยทั่วไปแล้วจะมีตั้งแต่ ๓-๕
 เกษตร สรรพสามิต ประมง ป่าไม้ สรรพการ สัสดี สาธารณสุข ศึกษาธิการ ที่ดิน สหกรณ์ ปศุสัตว์ และปกครอง

แผนภูมิที่ ๘

การจัดระเบียบบริหารราชการตำรวจการปกครองอำเภอ



๔.๔ สรุป

ในการพัฒนาประเทศนั้นถือว่า การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิดเป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพราะว่าจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกห่วงแหนผูกพันต่อท้องถิ่นของตน เป็นการปลุกฝังความสำนึกของประชาชนว่าเขามีส่วนเป็นเจ้าของท้องถิ่น ชุมชน และประเทศชาติ ในขณะที่เดียวกันเป็นการพัฒนาจิตใจให้ประชาชนเกิดความรักใคร่สามัคคีกัน รู้จักทำงานร่วมกัน รู้จักการปรึกษาหารือ ฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รู้จักการประนีประนอมระอมยอมกัน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

แต่จากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยที่สืบเนื่องกันมาจนถึงสมัยปัจจุบันนี้ ทั้งรัฐบาลกลางและข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคได้เข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่สำคัญ ๓ แบบคือ

๑. การร่วมมือและประสานงาน ซึ่งก็คือ การแนะนำชี้แจง การกระตุ้นและส่งเสริมให้้องการปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปโดยราบรื่น การให้ความร่วมมือและติดต่อกับกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เหล่านี้เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการร่วมมือและประสานงานจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและทัศนคติของข้าราชการปกครองด้วย

๒. การควบคุม ซึ่งการควบคุมองการปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดมอบอำนาจไว้ อันได้แก่ การแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นและกรรมการบริหารท้องถิ่น การควบคุมการบริหารงานบุคคล การเปิดปิดการประชุมสภาท้องถิ่น การอนุมัติใช้ข้อบังคับของท้องถิ่น การสั่งให้ระงับการปฏิบัติงาน การแนะนำคัดเตือนและตรวจสอบกิจการ การอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น การตรวจสอบการเงินและการบัญชี เป็นต้น

๓. การดำรงตำแหน่งในองการปกครองท้องถิ่น อย่างในกรณีของกิจการบริหารส่วนจังหวัดก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ในสุขาภิบาลก็มีนายอำเภอ และปลัดอำเภอ

ข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบใน
องค์การปกครองท้องถิ่นได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น
ส่วนในระดับอำเภอได้แก่ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ทั้งนี้การพัฒนาทางการเมืองโดยอาศัย
กระบวนการค่านการ เมืองการปกครองท้องถิ่นข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคจึงควรจะมีบทบาทอย่างมากด้วย
แต่อย่างไรก็ตามบทบาทในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นเป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งของภารกิจ
และหน้าที่ความรับผิดชอบอันมากมายหลายด้านของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคเท่านั้น การศึกษาวิจัย
ของผู้เขียนจึงคาดหวังว่าสามารถแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับเรื่องบทบาทของข้าราชการเหล่านี้ได้