



ความทั่วไปเกี่ยวกับนายอำเภอ

นายอำเภอถือโคร

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยกำหนดว่า ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอ
คนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และมีที่รองงานบริหาร
ราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย* ตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่ง
ข้าราชการพลเรือนที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลง
วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕^๒ เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗^๓ การบริหารราชการในอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัด

* ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ข้อ ๕๓

๒ ก่อนที่ได้มีการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน ต่อมาคณะปฏิวัติ (จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ) ได้
พิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า
ยี่สิบปีแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบ
ของข้าราชการบางตำแหน่ง และประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม
เสียใหม่ ฯลฯ จึงมีคำสั่ง ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙
ตอนที่ ๑๔๘ ให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๓ แต่เดิมใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๐ ต่อมาได้
มีการปรับปรุงแก้ไขบางประการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
เจ้าอยู่หัว ทรงประกาศ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๕๗

เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนายอำเภอ แต่ละอำเภอ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม และมีความเหมาะสมกับตำแหน่งนายอำเภอ ออกไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอ

๑. ประวัติความเป็นมาของนายอำเภอ

นายอำเภอของแต่ละประเทศมีความคล้ายคลึงกันบ้าง แตกต่างกันบ้าง ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองที่แตกต่างกัน

นายอำเภอ มาจากคำว่า "นาย" กับคำว่า "อำเภอ"

นาย หมายถึง หัวหน้า, ผู้บังคับบัญชา และนายอำเภอหมายถึง เขตซึ่งแบ่งการปกครองท้องที่ตามลักษณะปกครองท้องที่ นายอำเภอ จึงหมายถึง หัวหน้าเขตการปกครองท้องที่ กลางาย ๆ ได้แก่หัวหน้าของอำเภอนั้นเอง

แต่เดิมการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นนายอำเภอนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองที่จะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ๑. ตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอ นั้น หรือเมื่อได้เป็นนายอำเภอจะต้องไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอ นั้น
- ๒. เป็นผู้เคยรับราชการในตำแหน่งมูลนาย หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นคหบดีในอำเภอ นั้น

๓. มีสัญชาติไทย

๑. คำว่า "ตำแหน่งมูลนาย" น่าจะหมายถึงหัวหน้าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชากลุ่มคน อาจแบ่งแยกตามความสำคัญได้เป็นหลายชั้นด้วยกัน เช่น โพร่หัวหน้า คักดินา ๒๕ ไร่ หัวสิบ ๓๐ ไร่ ปลัดร้อย ๑๐๐ ไร่ นายร้อย ๒๐๐ ไร่ รายนละเอี้ยคุดู ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชม, ๒๕๐๕, หน้า ๑๔ - ๑๕

โดยผู้ว่าราชการเมืองเลือกบุคคลไม่ต่ำกว่า ๓ คน นำเสนอต่อ
 ขาหลวงเทศาภิบาล พร้อมควยคำชี้แจงเกี่ยวกับคุณวุฒิของผู้ที่สมควรได้รับการ
 แต่งตั้งเป็นนายอำเภอแต่ละคน เพื่อให้ขาหลวงเทศาภิบาลพิจารณาคัดเลือก
 อีกชั้นหนึ่ง เมื่อขาหลวงเทศาภิบาลพิจารณาเห็นว่าผู้ใดสมควรได้รับการแต่งตั้ง
 ตั้งเป็นนายอำเภอ ให้ขาหลวงเทศาภิบาลออกหมายตั้ง และรายงานให้ส่วน
 กลางทราบ

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก การเลือกบุคคลเป็น
 นายอำเภอได้มาจากผู้สำเร็จจากโรงเรียนมหาดเล็กและผ่านการฝึกงาน
 เป็นมหาดเล็กรายงานมาแล้ว และต่อมาได้มีการจัดใหม่ปลัดซ้าย ปลัดขวา
 โดยให้ปลัดซึ่งเป็นปลัดอาวุโสดำรงตำแหน่งปลัดขวา การจัดเช่นนี้เพื่อให้ผู้
 ดำรงตำแหน่งปลัดขวาเตรียมพร้อมที่จะได้รับเลื่อนเป็นนายอำเภอในโอกาส
 ข้างหน้า สำหรับการเลือกสรรนายอำเภอจากผู้สำเร็จจากโรงเรียนมหาด
 เล็กนั้น เริ่มแรกโดยกระทรวงมหาดไทยตั้งตำแหน่งไว้ปีละ ๓๒ คน คือมหาด
 เล็กรายงานตามณฑลต่าง ๆ เป็นชั้นแรก คอไปก็เลื่อนตำแหน่งเป็นนายอำเภอ
 ส่วนการเลือกสรรจากปลัดขวา สมเด็จพระมหาพรยาจารย์ราชานาถเมื่อ
 เสด็จมาเป็นเสนาบดีเป็นพระองค์แรก พระองค์พบว่ามีขอบกพร่องเป็นอันมาก
 ซึ่งปรากฏดังนี้

"...วิธีเลือกคนเป็นปลัดอำเภอหัวเมือง ยังเห็นว่าไม่
 เป็นการสำคัญเมื่อมีตำแหน่งว่างลง มักจะเลือกเอาเสมียนที่ทำ
 งานมานาน ๆ ขึ้นเป็นปลัดอำเภอ ไม่ได้ถือเอาความสามารถ
 เฉลียวฉลาดในส่วนตัวบุคคลเป็นประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้ เวลา
 ตำแหน่งนายอำเภอว่างลง เหลียวหาปลัดอำเภอที่จะเลื่อนขึ้น
 เป็นนายอำเภอ จึงไปเห็นว่าปลัดอำเภอที่ขึ้นด้วยความสามารถ
 เป็นคนอยู่มานานแล้ว ไม่สามารถเป็นนายอำเภอได้ จึงตั้งขึ้น
 เป็นนายอำเภอ..."^๒

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖, มาตรา ๓๕

^๒ สมประสงค์ ทองเอี่ยม, "โรงเรียนนายอำเภอจากอดีตถึงปัจจุบัน"

เมื่อการแต่งตั้งให้บุคคลเป็นปลัดอำเภอเป็นเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นผลสืบเนื่องให้การ
เลือกสรรบุคคลขึ้นเป็นนายอำเภอบรรลุลความประสงค์ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การเลือกสรรนายอำเภอ
โดยวิธีนี้ จึงไม่ใช่เป็นการเลือกสรรโดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถเป็นเกณฑ์ เสด็จในกรมฯ
จึงได้วางกฎเกณฑ์อย่างถี่ถ้วน และกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นปลัดอำเภอไว้ว่า ต้องเป็นคนสุภาพ
ไม่ก้าวร้าวต่อบุคคลอื่น ไม่เสียชื่อเสียงในการใด ๆ ตลอดทั้งไม่เป็นนักเลงพนม เสพสุรายาเมา
และประการสำคัญ ก็จะต้องเป็นผู้จงรักภักดีต่อองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะปลัดอำเภอมี
โอกาส เป็นนายอำเภอในวันข้างหน้าและตำแหน่งนายอำเภอนั้น เป็นกลไกที่สำคัญ

ในส่วนภูมิภาค เป็นตำแหน่งที่สำคัญในการปกครอง พระองค์ทรงกล่าวถึงตำแหน่งนายอำเภอว่า
"...ตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งสำคัญในการปกครอง จึงต้องหากคนที่มีความ
รอบรู้รอบคอบ มีสติปัญญาสุภาพ ซื่อตรงพร้อมทุกอย่าง ผู้ใดเป็นนายอำเภอได้ก็นับว่าไม่แคล้วที่
จะได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาหนึ่ง และได้เลื่อนเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ก็มาแล้ว
เพราะฉะนั้น การเลือกหากคนดีเป็นนายอำเภอ เป็นข้อสำคัญในการปกครองอย่างหนึ่ง..."

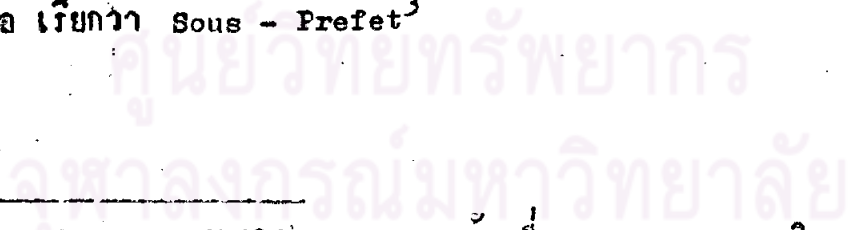
ต่อมาโรงเรียนมหาดเล็กหลวงได้เลิกกันไป หลักเกณฑ์ที่เสด็จในกรมฯทรงวางไว้
ก็ล้มเลิกไปด้วย การเลือกสรรนายอำเภอจึงขาดหลักเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทย จึง
ได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการปกครองขึ้น เพื่อสรรหาปลัดอำเภอที่มีความรู้ความสามารถในการ
ปกครอง แต่กิจการของโรงเรียนดำเนินอยู่ได้ไม่นาน ก็ต้องเลิกกันไปอีก ปัจจุบันมีวิทยาการ
แผนใหม่ก้าวหน้า มีผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากพอที่จะเลือกเฟ้นเข้ารับราชการ
ได้ดี จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นในเวลาต่อมา เพื่อเป็นสืบทอดผลิต
นายอำเภอ ที่มีความรู้ความสามารถเช่นปรากฏในปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๔ มาตรา ๒๒ (๑) ปรากฏว่า ตำแหน่งนายอำเภอ นั้นถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษ เรียกว่า "ผู้ว่าราชการอำเภอ" เป็นหัวหน้าปกครองทั่วไปในอำเภอและชั้นตรงต่อ "ผู้ว่าราชการเมือง" ปัจจุบันตำแหน่งนายอำเภอ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๒ (เจ้าพนักงานปกครอง ๒) เทียบเท่าชั้นเอกเดิมและระดับ ๓ (เจ้าพนักงานปกครอง ๓) เทียบเท่าชั้นพิเศษ

ส่วนนายอำเภอในต่างประเทศมีประวัติความเป็นมาอย่างไร จะขอยกตัวอย่างของบางประเทศมาพิจารณาโดยย่อ ดังนี้

ประเทศโซเวียต ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แบ่งหน่วยการปกครองรูปท้องดินออกเป็น ๓ ระดับ คือ จังหวัด (Oblast) อำเภอ (Raion) และตำบล (Mir) ผู้ปกครองท้องดิน มาจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายอำนาจทั้งสิ้น แต่พรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียวในประเทศ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ปกครองท้องดินและหน่วยการปกครองท้องดินของชั้นตรงต่อหน่วยการปกครองระดับเหนือขึ้นไป

ประเทศฝรั่งเศส ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แบ่งการปกครองท้องดินออกเป็น ๓ ระดับ คือ จังหวัด (Department) อำเภอ (Arrondissement) และเทศบาล (Commune) ในระดับอำเภอเจ้าหน้าที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล นายอำเภอ เรียกว่า Sous - Prefet^๓



^๑ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๓" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๑ (กรกฎาคม ๒๔๕๓) มาตรา ๒๒ (๑)

^๒ นิยม รัฐมฤต และวิศิษฐ์ หวีเศรษุรุ, การปกครองส่วนภูมิภาค, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐, หน้า ๓๘

^๓ "เรื่องเดียวกัน" หน้า ๓๕

ประเทศอังกฤษ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จัดการปกครองแบบกระจายอำนาจที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทั้งสิ้น แต่เดิมใช้วิธีการปกครองแบบแบ่งอำนาจ แบ่งเป็น หน่วยปกครองย่อยเรียกว่า County และนายอำเภอเป็นข้าราชการระดับสูงของ County¹ เมื่อเปลี่ยนวิธีการปกครองมาเป็นแบบกระจายอำนาจเพิ่มรูป เจ้าหน้าที่จึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

อนึ่ง จากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษ มีหน่วยการปกครองระดับหนึ่งคือ Shire มีฐานะเหมือนกับ County ผู้ปกครอง Shire เรียกว่า Shire-reeve ซึ่งได้แก่นายอำเภอ (Sheriff)² ในเวลาต่อมา ในสกอตแลนด์ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย นายอำเภอมาจากการแต่งตั้ง ผู้เป็นนายอำเภอต้องมีคุณสมบัติเป็นปลัดอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี กำหนดอำนาจหน้าที่และการเข้าดำรงตำแหน่ง เป็นไปตาม Sheriff Court 1907, 1913³ และในไอร์แลนด์เหนือ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย นายอำเภอได้รับการแต่งตั้งจากยูวาการมตรัฐ^๔

ประเทศสหรัฐอเมริกา ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย นายอำเภอมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ - ๔ ปี ส่วนปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่รอง ๆ ลงมาได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ในหลายมลรัฐอัตราเงินเดือนของนายอำเภอขึ้นอยู่กับเงินค่าปรับจากการปฏิบัติหน้าที่^๕

^๑ นิยม รัฐอมฤต และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑

^๒ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔, หน้า ๑

^๓ Donovan William Mockford Waters, "sheriff" Encyclopaedia Britannica Vol. 20, (Encyclopaedia Britannica Inc., 1970),

p. 305

^๔ Ibid.

^๕ Ibid.

ประเทศญี่ปุ่น ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในระยะแรกของการเปลี่ยน การปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. ๑๘๖๘ พื้นที่ของญี่ปุ่นถูกแบ่งเป็น "เค็น" บางแห่งเรียก "ฟู" "โค" หรือ "โค" ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับจังหวัด จังหวัด แบ่งเป็น "กุน" โคแก่อำเภอ และอำเภอจะแบ่งเป็น "โชว" หรือ "ซอน" โคแก่ระดับ ตำบล แต่ละหน่วยการปกครองจะมีข้าราชการที่รัฐบาลส่งไปทำหน้าที่ปกครอง และจัดทำ บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน รูปแบบของรัฐเป็นรูปของ "รัฐทหาร" ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๒๒ ญี่ปุ่นได้ยกเลิกการปกครองระดับ "กุน" เสีย จึงเหลือเพียง ๒ ระดับ และหลังจากแพ้ สงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเดิม มาเป็น แบบประชาธิปไตยของประชาชน จึงมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า "แองโกล-แซกซอน" มีอังกฤษเป็นต้นแบบนั่นเอง

ทั้งนี้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะความเป็นมาของนายอำเภอในแต่ละประเทศอาจ มีทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองของประเทศนั้น ๆ แต่ส่วนใหญ่ มักจะปรากฏว่า ถ้าแบบการปกครองของประเทศเป็นแบบรวมหรือแบ่งอำนาจ นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอมักจะมาจากการแต่งตั้ง แต่ถาูปการปกครองเป็นแบบกระจาย อำนาจ นายอำเภอก็มักจะมาจากการเลือกตั้ง บางประเทศมีรูปการปกครองเป็นแบบผสม คือมีทั้งรวม แบ่ง และกระจายอำนาจ อย่างเช่นประเทศไทยมีรูปการปกครอง แบบรวม แล้วแบ่งอำนาจออกไปตามภูมิภาคจังหวัดและอำเภอ แล้วแบ่งต่อไปอีกถึงตำบล หมู่บ้าน ใน ขณะเดียวกันมีรูปการปกครองแบบกระจายอำนาจ โคแก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล แต่นายอำเภอยังคงมาจากการแต่งตั้ง มีข้อสังเกตสำหรับการปกครองของ ประเทศไทยว่า ถ้าถือว่าวิธีการปกครองของไทยไม่ใช่สิ่งที่คนไทยคิดขึ้นมาเองแต่ไปหยิบยืม

หรือดอกแอมกนฮึเฮาไซ ก้าก้าก้าก้า วิธีการปกครองในประเทศไทย
รูปแบบเดียวกับฝรั่งเศสในยุโรป โดยประเทศไทยลอกมาใช้นั่นเอง*

๒. ความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอ

ความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอไม่ได้อยู่ที่เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปใน
อำเภอเท่านั้น แต่ความสำคัญนั้นไปขึ้นนโยบายของรัฐ ประสงค์ให้อำเภอเป็นระบบหน่วย
งานที่มีหัวหน้าคนเดียว ดังปรากฏตามประกาศของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ข้อ ๕๓
วรรคท้ายว่า

"บรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่ง
กฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของ
นายอำเภอ"

และข้อ ๖๐ (๑) ว่า

"...ตามกฎหมายให้มีใจอยู่คือว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้นั้น
โดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย"

จากหลักการแห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งได้นำมากล่าวเป็นตัวอย่าง
แต่เพียงบางส่วนนี้ แสดงให้เห็นว่าความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภออยู่ที่หน้าที่และความ
รับผิดชอบซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ ๒ ว่าด้วย
อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชา
ชน เช่น การบ้านักทุกข์บ้านรุ่งสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย
ของประเทศไทย ตลอดจนการพัฒนามาเมืองให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล
นอกจากนี้ ความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอนั้น นอกจากเป็นผู้ดำเนินการบริการของรัฐ
ให้แก่ประชาชนแล้ว นายอำเภอยังต้องทำหน้าที่ให้ประชาชนรู้จักและรู้จักประชาชนอย่างก็ด้วย
ของรู้ความต้องการและพื้นฐานของสังคมเป็นอย่างดี ถือเข้ามาประกอบการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ

ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นผู้มีความ
 ประพฤติกิริ มีคุณธรรม และสามารถเป็นที่พึ่งของราษฎรได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้นนาย
 อำเภอที่คัดต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ใดทุกท้องถิ่น โดยไม่เลือกว่าเป็นอำเภอหรือจังหวัด
 ใด นายอำเภอจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง มีความกล้าหาญในการแสดงความ
 คิดเห็น ปฏิบัติงานอย่างมีเกียรติและมีความรับผิดชอบอย่างสูงดุจชาย^๑ ต้องเป็นผู้สามารถ
 ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองบรรลุผลสำเร็จ^๒ ต้องมีความมั่นคง
 เหมือนเสาหินที่ฝังหลักมัน ไมงอนแงนคลอนแคลน คือต้องทำตนให้เหมือนกับเสาสำคัญใน
 ท้องถิ่น โดยช่วยค้ำจุนบ้านเมืองและเป็นที่พึ่งพาของประชาชน^๓ และที่สุดมีผู้กล่าวถึง
 ความสำคัญของนายอำเภอว่า "นายอำเภอคือความหวังของบ้านเมืองและของราษฎร"^๔
 หมายความว่า ความสุขทุกข์ของราษฎรและความร่มเย็นปกคิสุขของบ้านเมืองขึ้นอยู่กับ
 นายอำเภอเป็นสำคัญ

^๑ สมประสงค์ ทองเอี่ยม, "บทบรรณาธิการ", วารสารข่าวสารโรงเรียน
นายอำเภอ ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑๓๘ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บริษัทสารมวลชน ๒๕๒๑)
 หน้า ก

^๒ คำกร สุนทรสารทูล, "หลักปฏิบัติราชการ", นิตยสารเทศาภิบาล
 ปีที่ ๗๒ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑, หน้า ๑๐๑)

^๓ สมักร สุนทรเวช, "นายอำเภอเป็นเสาสำคัญในท้องถิ่น", นิตยสาร
เทศาภิบาล ปีที่ ๗๒ เล่มที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๗๘๔

^๔ เปรม คิณสุदानนท์, "นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติราชการ",
วารสารข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑๓๘ (กรุงเทพฯ : สำนัก
 พิมพ์บริษัทสารมวลชน ๒๕๒๑), หน้า ๒๕

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาของบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ การบริหารราชการของนายอำเภอ มีปลัดอำเภอซึ่งสังกัดกรมการปกครอง และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่อยู่ในการปกครองบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของนายอำเภออีกจำนวนไม่น้อย

ปัจจุบันเมื่อพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอแล้ว จะเห็นว่างานในอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอมีมากมาย ทั้งในทางนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง จนมีคำกล่าวที่ว่า นายอำเภอเหมือนกระโถนทองพระโรง ก็คือต้องรับภาระหน้าที่ทุกอย่าง ซึ่งแยกกล่าวได้ดังนี้

๑. ปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่นโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งกำหนดโดยผู้บริหารประเทศระดับการเมือง คือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง เช่น นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม นโยบายในการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย นโยบายในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

๒. ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่การปฏิบัติตามกฎหมายใด ๆ ซึ่งระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอที่จะต้องจัดทำ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติสภาตำบล เทศบาล พระราชบัญญัติการเคหะคลัง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เป็นต้น

๓. ปฏิบัติตามคำสั่ง คำสั่งนี้หมายถึงข้อราชการใด ๆ ที่ผู้บังคับบัญชา หรือราชการบริหารส่วนกลางสั่งการมาโดยเฉพาะเจาะจงให้ปฏิบัติ เรื่องหนึ่ง เรื่องใดเป็นครั้งคราว ในเมื่อคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย นายอำเภอจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นด้วยเสมอ

๔. ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการ ระเบียบแบบแผนนี้หมายถึงถึง ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการซึ่งทางราชการได้กำหนดแนวทางไว้ให้ถือปฏิบัติ นายอำเภอมีหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติ และความถูกต้องบังคับบัญชาให้ถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนทั้งทางราชการวางไว้นั้น

พระราชบัญญัติแม่บทซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันแก้ไขแก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ นั้นเอง นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ดังนี้

๑. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการตามกฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษากฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย กล่าวคือนายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการปกครองท้องที่ และปกครองราษฎรในเขตท้องที่ ตามที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเหมืองแร่ และกฎหมายศุลกากร เป็นต้น เรียกได้ว่าแทบทุกตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากนี้ กฎหมายใดมิได้ระบุไว้ว่าให้ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ การบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของนายอำเภอ ถ้าจะกล่าวโดยละเอียดก็คือ การปกครองท้องที่ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเปรียบเทียบความผิด การป้องกันโรคร้าย การบำรุงการทำนา การค้าขาย การป่าไม้ การคมนาคม การบำรุงการศึกษ การเก็บภาษีอากร และอื่น ๆ

๒. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

๓. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

๔. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายอำเภอ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ขอบบังคับใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ หรือขอบบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอคนใดคนหนึ่งทำการแทนในนามของนายอำเภอก็ได้

งานในหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งกล่าวข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าตำแหน่งนายอำเภอเป็นพนักงานปกครองชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายในเขตท้องที่ของอำเภอ เป็นตำแหน่งราชการฝ่ายปกครองที่สำคัญมากตำแหน่งหนึ่งในส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับนโยบายของรัฐบาล จากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปปฏิบัติ จะต้องควบคุมประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายของทุกกระทรวง ทบวง กรม และขอสำคัญที่สุดคือจะต้องติดต่อกับประชาชนโดยใกล้ชิด ให้เข้าถึงจิตใจประชาชนอย่างแท้จริง ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่สถานการณ์ของบ้านเมืองได้รับการคุกคามและแทรกซึมบ่อนทำลายจากฝ่ายนิยมลัทธิการปกครองฝ่ายตรงกันข้าม ภาระหน้าที่ของนายอำเภอก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอที่เกี่ยวข้องกับคดีความส่วนใหญ่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีปรากฏ ดังนี้

มาตรา ๑๐๑ หน้าที่และอำนาจของกรรมการอำเภอในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาชญากรรม มีดังต่อไปนี้คือ

ข้อ ๑ บรรดาอำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้น ให้กรรมการใช้ได้ทุกอย่าง

ข้อ ๒ ความอาชญาที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอใด หรือตัวจำเลยมาอาศัยอยู่ในท้องที่อำเภอใด ให้กรรมการอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งให้จับผู้ต้องหามาไต่สวนคดีเรื่องนั้นในชั้นต้น

ข้อ ๓ ในการไต่สวนในกรณีนี้ หรือจัดการตามหมายอย่างใด ๆ หรือตามคำสั่งศาล หรือคำสั่งในทางราชการอย่างใด ๆ ก็ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะออกหมายเรียกตัวคนมาสอบสวนให้การ เป็นพยาน หมายค้นบ้านเรือน หรือหมายยึดสิ่งของได้

ข้อ ๔ ในการค้นบ้านเรือนหรือยึดสิ่งของนั้น ถ้านายอำเภอไปค้นหรือยึดเอง ไม่ต้องมีหมาย ถ้าจะแต่งตั้งผู้ไปค้นหรือยึด ก็ให้นายอำเภอมีหมายสั่ง เจ้าพนักงานผู้ถูกหมายมีอำนาจที่จะค้นหรือยึดได้ตามกฎหมาย

ข้อ ๕ ตัวผู้ต้องหาในคดีอาญา ซึ่งได้ตัวมาต่อหน้ากรรมการอำเภอ นั้น โดยปกตินายอำเภอควรยอมให้มีประกัน ถ้านายอำเภอ เห็นว่ามีเหตุการณอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะกล่าวในมาตรา ๓ ก็ให้เอาตัวไว้ คือ

- (ก) เป็นคดีกรรพชของควยโทษจำคุก ตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไปอย่าง ๑ หรือ
- (ข) ถ้าผู้ต้องหาหลบหนีและจับได้โดยยากอย่าง ๑ หรือ
- (ค) เห็นว่าถ้าปล่อยผู้ต้องหาไปจะทำให้เกิดเหตุอันตรายอย่าง ๑ หรือ
- (ง) ถ้าปล่อยไปจะชังหรือด่ามากแก่การไต่สวนคดีในชั้นนั้น อย่าง ๑

ข้อ ๖ การไต่สวนคดีในชั้นนั้น ต้องลงมือภายใน ๔๔ ชั่วโมง ตั้งแต่เวลาจับผู้ต้องหา นายอำเภอต้องรับจัดการโดยเร็วที่จะทำได้ แล้วส่งตัวผู้ต้องหาไปยังเมืองให้ส่งต่อไปยังศาลซึ่งมีหน้าที่พิจารณคดีนั้น โดยวิธีที่กล่าวต่อไป

ถ้าเป็นคำบดขยี้ศาลซึ่งอำนาจและการอำเภอตั้งอยู่ด้วยกัน ให้ส่งตัวผู้ต้องหาต่อศาลภายใน ๔๔ ชั่วโมง ตั้งแต่เวลาที่ผู้ต้องหาได้ตกมาอยู่ในความควบคุมของกรรมการอำเภอ

ถ้าเป็นเช่นนั้น ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังศาลโดยเร็วที่จะทำได้และห้ามมิให้กักขังตัวไว้ที่ว่าการอำเภอเกินกว่า ๔๔ ชั่วโมง โดยไม่มีเหตุจำเป็น

ถ้าเมื่อส่งผู้ต้องหาไปยังศาล นายอำเภอทำการไต่สวนคดีในชั้นต้นยังไม่เสร็จ ก็ให้เจ้าพนักงานเมืองร้องขอศาลนัดใหม่เวลาไต่สวนต่อไปตามสมควร

ข้อ ๕ ในการไต่สวนความอาญา ถ้านายอำเภอเห็นว่าไม่มีหลักฐานข้างฝ่ายโจทก์ ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป ถ้าผู้ต้องหาทวงด้วยหมายสั่งจับของศาลอยู่แล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานเมืองร้องขอศาลให้สั่งปล่อยตัวผู้ต้องหา

มาตรา ๑๐๒ กรมการอำเภอต้องจัดพนักงานออกตรวจกระแวนรักษาความเรียบร้อย และคอยสืบจับโจรผู้ร้ายในท้องที่ของตน

มาตรา ๑๐๓ เมื่อมีเหตุผู้คนถูกรงทำร้ายตายลงในท้องที่อำเภอใดคดี ฟกรำ หรือมีบาดแผลเจ็บป่วยสาหัส ผู้ที่ถูกทำร้ายฟกรำหรือมีบาดแผลมาขอให้จับผู้ต้องหา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจจับผู้ต้องหา หรือพลิกศพตามพระราชบัญญัติ และจัดทำให้การพร้อมด้วยพยาน และทำหนังสือจับผู้ต้องหาไว้เป็นหลักฐาน

มาตรา ๑๐๔ เมื่อเกิดเหตุเสียชีวิตแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เช่น ถูกโจรภัยเป็นต้น เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะทำการสืบตามคำร้องของ เจ้าทรัพย์ หรือเพื่อหลักฐานในราชการ

มาตรา ๑๐๕ ความผิดอย่างใด ๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น กำหนดเป็นโทษกัก ความผิดลงละเมิดพระราชบัญญัติภาวอากรอันเบี่ยงปรับ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่เกิน ๒๐๐ บาทกัก เมื่อกรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่าจำเลยมีพยานให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้คดี หรือกรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่าปรับ ๒๐๐ บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเด็ดขาด ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังศาลเมือง^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการชำระคดีพลิกศพ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐

^๒ ความในมาตรา ๑๐๕ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. ๒๔๘๑

มาตรา ๑๐๖ ถ้ามีผู้ขอร้องอาศัยตัวคน หรือสิ่งของ โดยครอบงำคุกกฎหมาย เป็น
หน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะรับอาศัย และทำหนังสือหลักฐานในการอาศัยนั้น

มาตรา ๑๐๗ เงินกลาง หรือของกลาง ในคดีที่จะต้องรักษาไว้ในอำเภอนั้น
หรือจะต้องนำส่งไปยัง เมือง เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะจัดการรักษาและนำส่ง

มาตรา ๑๐๘ กรมการอำเภอมีอำนาจจ่ายตุลาการในทางความแพ่ง ดังต่อไปนี้คือ
ข้อ ๑ ความแพ่งอย่างใด ๆ ราคาไม่เกิน ๒๐๐ บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอนั้นคดี
หรือจำเลยอยู่ในอำเภอนั้นคดี ถ้าฝ่ายโจทก์มาร้องขอต่อกรมการอำเภอ ให้เรียกจำเลยมาว่า
กล่าวเปรียบเทียบเป็นความเท่าแก่ให้แล้วแก่กัน โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยัง ศาล ก็ให้กรม
การอำเภอมีอำนาจที่จะหมายเรียกจำเลยมาว่ากล่าวเปรียบเทียบได้

ข้อ ๒ ถ้ากรมการอำเภอเปรียบเทียบโจทก์จำเลยไม่ตกลงกัน ก็ให้ยกเลigid
เรื่องนั้น ให้เขาไปฟ้องร้องกันยัง ศาล

ข้อ ๓ ในการ เปรียบเทียบความแพ่งทั่วๆ มาในข้อก่อน ถ้าโจทก์จำเลยสัญญาจะ
ยอมตกลงตามคำพิพากษาหรือคำตัดสินของผูใด ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะหมายเรียกผู้นั้นมา
เบิกความ หรือตรวจให้คดี เรื่องนั้นเป็นอันแล้วแก่กันได้

ข้อ ๔ ในการ เปรียบเทียบความแพ่ง ถ้ายอมกันแล้ว ให้กรมการอำเภอเขียน
ข้อความตกลงกัน และให้ทั้งสองฝ่ายกับกรมการอำเภอเซ็นชื่อในใบยอมนั้นและมีให้ทั้ง ๒
ฝ่ายถือไว้ ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ทำตามยอม ให้อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจที่จะเอาใบยอมนั้นไปร้อง
ยัง ศาล ขอให้ศาลบังคับตามยอม

ข้อ ๕ คดีที่กรมการอำเภอเปรียบเทียบยอมกันแล้ว ให้ถือเหมือนคดีท่อนฎาโตตุลาการ
ได้พิพากษาเป็นเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายใดจะเอาคดีนั้นกลับไปร้องฟ้องอีกไม่ได้

ข้อ ๖ ในการ เปรียบเทียบความแพ่ง ให้เรียกค่าธรรมเนียมดังนี้ กำหนดและ
ค่าเขียนคำร้องรวมกันบาท ๑ ถ้าทำใบยอม ๒ บาท ค่าธรรมเนียมชั่งนกวร เรียกแถมแพ แต่ถา
๒ ฝ่ายเขายินยอมจะช่วยกันเสียก็ให้เรียกตามยอม หากผู้จะต้องเสียไม่มีเงินจะเสีย ก็ให้
กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะยกค่าธรรมเนียมอันเป็นส่วนของหลวงให้ก็ได้

เหตุที่โลกกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๙ ที่เกี่ยวข้องกับคดีความก่อนข้างยี่ดียว เช่นนี้ ก็เพื่อจะได้เป็นแนวทาง
เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในต่างประเทศ ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาเป็นตัวอย่าง
ต่อไป

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในต่างประเทศส่วนใหญ่ก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ
นายอำเภอของไทย คือทำหน้าที่บังคับทุกข์บำรุงสุข เป็นนักปกครอง นักบริหาร และรักษา
กฎหมายของบ้านเมือง และบางประเทศมีอำนาจหน้าที่เป็นตุลาการด้วย

ประเทศอังกฤษ นายอำเภอเป็นนักบริหาร ระดับสูง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ
ปกครองและตุลาการ กล่าวคือในศตวรรษที่ ๑๐ การปกครอง County อยู่ภายใต้การควบคุม
ของฝ่ายศาสนา (Bishop) การตัดสินคดีความเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่าย
ศาสนากับฝ่ายปกครอง แต่ในศตวรรษที่ ๑๑ ฝ่ายศาสนาได้มีบทบาททางการปกครองและการ
ศาลแต่ฝ่ายเดียว ครั้นถึงสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ หลังจากพระองค์ได้นำกำลังทหารเข้า
ทำการปฏิวัติสำเร็จ นายอำเภอได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินความในศาล พระองค์ได้รวบรวม
บรรดาคานกฎหมายต่าง ๆ จัดเป็นหมวดเป็นหมู่ และในศตวรรษที่ ๑๒ นายอำเภอได้มี
บทบาทอย่างมากในด้านการเก็บภาษีอากรและการพิจารณาโทษแก่ผู้ละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับ
ภาษีอากร จากการเพิ่มอำนาจให้แก่ นายอำเภอในสมัยนั้น ทำให้เกิดผลเสียตามมาคือ นายอำเภอ
ใช้อำนาจเกินขอบเขต ต่อมาถึงสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ ๒ พระองค์ได้จำกัดอำนาจของนายอำเภอ
โดยใช้มาตรการให้มีการแต่งตั้งนายอำเภอเป็นปี ๆ ไป ทรงตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่
ของนายอำเภอ เรียกว่า Sheriff Act กัน ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๔๘๕ ได้มีการกำหนดหน่วย
การปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ จัดให้มีการเลือกตั้งในท้องถิ่น เพื่อให้การควบคุมและการปฏิบัติการ
เป็นไปตามกฎหมาย กำหนดให้นายอำเภอเข้าร่วมฟังการพิจารณาของศาล นายอำเภอจึงมีหน้าที่
ในการจัดเตรียมเอกสารตลอดจนหลักฐานสำหรับนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล นอกจากนั้น

โคตรากฎหมาย Murder Act ขึ้นในปี ๑๘๖๕ นายอำเภอต้องมีหน้าที่ในการประหาร
ชีวิตผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม หน้าที่ทางการศาลของนายอำเภอยังคงมีอยู่ตลอดเวลา
แต่อำนาจและหน้าที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ส่วนอำนาจและหน้าที่ในทางบริหารได้ถูกรีด
รอนลงไปมาก โดยต้องขึ้นตรงกับรองผู้ว่าการมณฑล^๑

ในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่คล้าย ๆ
กับนายอำเภอของอังกฤษ กล่าวคือในสกอตแลนด์ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร
และทางตุลาการ นายอำเภอจะต้องเข้าร่วมการพิจารณาในศาล และมีหน้าที่ปฏิบัติให้
เป็นไปตามกฎหมายแห่ง ส่วนในไอร์แลนด์เหนือ อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ
คล้าย ๆ กับอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอของอังกฤษมาก คือเป็นไปตาม Sheriff
Act, 1920

ประเทศสหรัฐอเมริกา นายอำเภอเป็นนักบริหาร และขณะเดียวกันมี
หน้าที่ในด้านการศาลด้วย มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ปฏิบัติ
และรักษากฎหมายอาญาต่าง ๆ กับตำรวจ ด้วยเหตุที่นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบใน
การรักษาความสงบเรียบร้อย จึงมีอำนาจในการตรวจค้นเมื่อปรากฏการกระทำผิด นอก
จากนี้ยังมีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งศาล เกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินและการ
ริบทรัพย์สิน^๒

ประเทศไซบีเรีย ผู้ปกครองระดับอำเภอ (Raion) มีฐานะเป็น
นักปกครองและนักบริหาร รับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองระดับเหนือ

ประเทศญี่ปุ่น ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามหลักการ
กระจายอำนาจเต็มพื้นที่ทั้งหมด อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองระดับอำเภอจึงไม่ปรากฏ
ชัด^๓

1 Donovan William Mockford Waters, op.cit., p. 305
2 Ibid.
3 Ibid.

หลักปฏิบัติราชการของนายอำเภอ



ตั้งได้กล่าวมาแล้วว่า การระหนัดของนายอำเภอมีอยู่อย่างมากมาย ภาระหน้าที่อันมากมายเช่นนี้จะมีเฉพาะสำหรับนายอำเภอในประเทศไทยเท่านั้น แม้ในต่างประเทศนายอำเภอของ เขาก็มีภาระหน้าที่มากมายเช่นกัน การที่นายอำเภอมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมากมายนี้ ทำให้เห็นได้ว่า "นายอำเภอเหมือนกระโถนทองพระโรง" คือต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำกัดและไม่มีโอกาสที่จะเลือก หน้าที่ของนายอำเภอขึ้นอยู่กับความสุขทุกข์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงขอยอมยากที่จะวางขอบข่ายหลักเกณฑ์แน่นอนว่าหน้าที่ของนายอำเภอจะต้องเป็นอย่างไรนั้นจะต้องเป็นอย่างไร กล่าวสั้น ๆ ว่า นายอำเภอทำงานอยู่ในท่ามกลางการประสานประโยชน์ระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือตรงจุดสัมผัสซึ่งที่เรียกว่า point of contact วัตถุประสงค์ก่อให้เกิดประโยชน์ของประชาชนสอดคล้องและเข้ากันได้ เพราะฉะนั้น "หลักปฏิบัติราชการ" ของนายอำเภอ ก็คือแนวทางความคิดเห็นที่ปฏิบัติสัมพันธ์กันมาในสภาพที่เป็นจริงและเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นมาเช่นนั้นโดยตลอด นั่นคือสรรพปัญหาทั้งปวงของประชาชนเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องแก้ไขภาระหน้าที่อันนี้เป็นไปตามข้อกำหนดซึ่งปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ข้อ ๒๐ (๑)

"... ถ้ากฎหมายใดมีบัญญัติไว้ว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย"

จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖),

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจเรื่องราวเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการของนายอำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องสลับซับซ้อนและยากต่อการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นหลักที่แน่นอน จะได้อภิปรายถึงส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ โดยแยกพิจารณาในรายละเอียด ดังนี้

๑. ฝ่ายบริหารกับฝ่ายปกครอง

คำ ๒ คำนี้มีลักษณะคล้ายกันเมื่อพูดถึงคำว่า "ฝ่ายบริหาร" คนทั่วไปมักจะนึกถึงหลักของการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการแบ่งอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับว่า ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายที่มีอำนาจกว้างขวางมาก โดยที่ ฝ่ายบริหารมีความหมายรวมถึงหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยก็รวมอยู่ในความหมายที่กว้างขวางอันนี้คือมีความหมายว่าเป็นฝ่ายบริหารเหมือนกัน ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในทางกำหนดนโยบาย เมื่อรัฐมนตรีจากทุกกระทรวง ทบวง ปฏิบัติงานร่วมกันเป็นคณะ ดังที่เรียกคณะรัฐมนตรี ก็ถือว่ากระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ถ้าทำงานแยกเป็นรายบุคคลในฐานะที่มาบังคับบัญชากระทรวง ทบวง ก็มีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายบริหารจึงแบ่งออกได้เป็น ๒ ทาง คือ กระทำการในฐานะรัฐบาล ทางหนึ่ง กับกระทำการในทางปกครองอีกทางหนึ่ง

ส่วนคำว่า "ฝ่ายปกครอง" หมายถึงองค์การอิสระเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร โดยรวมถึงราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ถ้าพิจารณาในคานอำนาจหน้าที่ก็จะเห็นว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ แตกต่างจากฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางนโยบาย

โดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาล หน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ก็จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ที่ยากลำบากซับซ้อนมาก กล่าวคือมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายใน และป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ ดำเนินการในทางสังคมและทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองก็ถือคณกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงถูกจำกัดทั้ง เบื้องบนและ เบื้องล่าง

อนึ่ง ฝ่ายปกครองนี้ เมื่อมองให้แคบลงก็หมายถึง ผู้ที่รับผิดชอบหรือปฏิบัติงานปกครอง และตามความเข้าใจของสามัญชนทั่วไป มักจะเข้าใจว่าฝ่ายปกครองหมายถึงเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น ความจริงหมายถึงเจ้าหน้าที่กระทรวงอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการปกครองโดยตรงด้วย การที่ประชาชนมักจะเข้าใจเช่นนั้น อาจจะถูกในสมัยหนึ่ง แต่ปัจจุบันนี้ถือว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

โดยปกติ ฝ่ายปกครองมีลักษณะการบริหารที่เห็นได้ชัดคือ แยกฝึกข้าราชการ ออกเป็น ๒ ลักษณะ ฝึกให้ทำหน้าที่ในทางบริหารอย่างหนึ่ง กับฝึกให้มีวิชาความรู้เทคนิค อีกอย่างหนึ่ง อย่างแรกหมายถึงผู้มีหน้าที่บริหารโดยทั่ว ๆ ไป คือตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุด และลดหลั่นลงมา เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นต้น อย่างที่สองหมายถึงฝ่ายวิชาการที่เป็นเทคนิค เช่น เจ้าหน้าที่เกษตร เจ้าหน้าที่ประมง และสัตวแพทย์ เป็นต้น ความแตกต่างระหว่างผู้ทำหน้าที่บริหาร กับผู้ทำหน้าที่ทาง เทคนิคในลักษณะของการปฏิบัติงาน เห็นได้ชัดมากในระดับภูมิภาค ปัญหาที่มีอยู่ว่าฝ่ายปกครองนี้จะหมายความว่าเฉพาะผู้ทำหน้าที่บริหารทั่วไป หรือหมายถึงผู้ทำหน้าที่ทาง เทคนิคด้วย ในความเข้าใจแห่งยุคปัจจุบัน น่าจะหมายถึง เฉพาะผู้ทำหน้าที่บริหารทั่วไปเท่านั้น

คำร่าง สุนทรสารทูล, "หลักปฏิบัติราชการปกครอง" เทศาภิบาล ปีที่ ๗๓

เป้าหมายสำคัญในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง อยู่ที่การอำนวยความสะดวก
แก่ประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักปฏิบัติราชการ
ของฝ่ายปกครองด้วย

๕. ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถืออะไร เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ

มีผู้หนึ่ง นายดำรง สุนทรศารทูล ได้กล่าวไว้ในการบรรยายแก่ผู้ช่วยผู้พิพากษา
๒ ของประชุมวัน ๓ ถิ่นกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ว่า

"...ปัญหาที่ว่า ฝ่ายปกครองนั้นยึดถืออะไร เป็นหลัก อันนี้แหละครับ
ผมขอเริ่มยืนยันกับท่านว่า อันที่หนึ่งนั้นเป็นคุณหมายแน่นอน เป็นอย่างอื่นไป
ไม่ได้ ประการที่สอง หลักปฏิบัติมักจะปรากฏในคำขวัญ ข้อเตือนใจ หลายสิ่ง
หลายอย่าง เป็นอันว่าเขากำหนดหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยว่า หน้าที่นั้นคือ
การระงับทุกข์ บำรุงสุข หน้าที่อย่างนี้ท่านจะเห็นว่าไปกันไม่ได้เลยกับกฎหมาย
แต่ความเป็นแนวความคิด เป็นปรัชญาหรือเป็นมโนทัศน์ หรือมโนคติ วางพื้นฐาน
เอาไว้ว่า สิ่งใดก็ตาม หากเป็นเรื่องของความทุกข์ของราษฎร ก็ควรต้องหา
ทางแก้ไขในเรื่องนั้น หรือสิ่งใดที่ทางฝ่ายปกครองจะต้องกระทำต่อไป จาก
อันนี้แหละที่จะสามารถขยายความออกไปได้มากมาย เพราะฉะนั้น ก็อยากจะ
ขอแทรกตรงนี้ว่า ภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นมีความซับซ้อนอยู่หลายสิ่งหลาย
อย่าง จึงจะต้องอาศัยมาประกอบการศึกษาในการใช้ดุลยพินิจว่า สิ่งใดเป็น
สิ่งที่ผิด หรือสิ่งใดเป็นสิ่งที่ดี..."

นอกจากนี้ นายดำรง สุนทรศารทูล ได้กล่าวว่า นโยบายของรัฐบาลเป็น
สิ่งที่สำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือ โดยแต่ละรัฐบาลจะกำหนดเป็นเป้าหมายกว้าง ๆ
ว่ารัฐบาลจะดำเนินการเรื่องใดจะมีวัตถุประสงค์อย่างไร โดยปกติ นโยบายของรัฐบาล

มักจะไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก ทุกรัฐบาลจะเน้นเรื่องปัญหาความมั่นคงของประเทศ และ ปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหา ๒ ประการนี้ฝ่ายปกครองถือเป็นปัญหาหลักก็ได้ทีเดียวว่าจะ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกนั้นโลกแก้ปัญหาการพัฒนา ก็คล้าย ๆ กับ ๒ ปัญหาแรก จะแตกต่างกันบ้างตรงที่จะเริ่มที่จุลโลกก่อนหลัง เป็นต้น นโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ฝ่าย ปกครองจะต้องยึดถือเป็นสำคัญ เพราะนโยบายของรัฐบาลจะมีลักษณะเกือบจะเป็นการชี้แนะ ที่เกี่ยวกับกระทรวงต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติไปในแนวโคหรือเร่งจุลโลกก่อนหลัง นอกจากนี้ใน รูปการบริหารปัจจุบัน แผนและโครงการ เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นเครื่องช่วยให้ นโยบายบรรลุเป้าหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องเข้าใจการบริหารนโยบายคือยึดแผนและ โครงการเป็นหลักในการปฏิบัติราชการด้วย

อนึ่ง ฝ่ายปกครองมีเป้าหมายว่า "การทำงานต้องให้ได้ทั้งงานและน้ำใจคน" คือทั้งผู้บังคับบัญชาและประชาชน ทานผู้ใหญ่อะไรหลายจึงใ้กว้างแนวทางอันเป็นหลักในการ ปฏิบัติราชการไว้ ดังนี้

หลักปฏิบัติราชการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรง แนะนำ หลักปฏิบัติราชการควรประกอบด้วยความสามารถ ความมีไหวพริบ ความรู้เท่า ถึงการณ์ ความรู้จักตนเอง ความจงรักภักดี ความเพียร ความรู้จักนิตยคน ความมีหลักฐาน และการรู้หน้าที่ ซื่อตรงต่อคนทั่วไป หลักอันนี้คล้ายกับหลักในสมัยปัจจุบัน ที่เรียกว่า จริยธรรม

อีกท่านหนึ่งคือ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงวางหลักการทำงาน ของฝ่ายปกครองไว้ว่า ต้องรู้จักสถานที่ รู้จักคน รู้จักความทุกข์และความสุขของประชาชน กลาวง่าย ๆ ว่า ฝ่ายปกครองไปรับราชการที่ใดต้องหาข้อมูลในเรื่องของท้องที่และเรื่อง ของประชาชนให้ทราบแน่ชัด

ฉะนั้น ในฐานะที่นายอำเภอเป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง หรือของฝ่าย บริหารที่กระทำการในทางปกครอง จะต้องยึดหลักใหญ่ ๆ ในการปฏิบัติราชการ อันได้แก่

กฎหมาย นโยบาย แนวการบริหารนโยบาย คำขวัญ ข้อเคื่อนใจ และคติธรรมต่าง ๆ มากมาย รวมตลอดถึงหลักการประสานประโยชน์ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในตอนต่อไป

๓. ความแตกต่างในภาระหน้าที่และการปฏิบัติระหว่างฝ่ายปกครองกับรัฐบาล

พื้นฐานทางสังคมของประเทศในกลุ่มตะวันออก ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศที่ยัง ค่อยพัฒนา รวมถึงประเทศไทยก็จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวด้วย ลักษณะทางสังคมในด้านการ ปกครองของกลุ่มประเทศตะวันออกแตกต่างกับกลุ่มประเทศตะวันตกอย่างมาก ลักษณะของ กลุ่มประเทศตะวันออกมีความผูกพันทางสังคมเป็นพื้นฐาน ความผูกพันดังกล่าวได้นิยม สืบเนื่องมาตั้งแต่ครั้งปู่ยาตาดาย เป็นลักษณะที่มีความเปลี่ยนแปลงน้อย แต่ลักษณะของสัง คมประเทศตะวันตกเป็นไปในลักษณะปัจเจกชนนิยม (individualism) เมื่อมีการพิจารณา ปัญหาหรือวินิจัยปัญหาที่เกิดขึ้น จะเห็นความแตกต่างในการปฏิบัติระหว่างสังคมประเทศ ตะวันตกกับสังคมประเทศตะวันออกอย่างชัดเจน สังคมตะวันตกมักวินิจัยข้อพิพาทโดยถือ หลักปฏิบัติและตัวบทกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัย แต่การวินิจฉัยข้อพิพาทของสังคมตะ- วันออกมีลักษณะเป็นการอ้อมอ้อมโอนอ่อนเข้าหากัน กล่าวคือมีลักษณะที่ว่าทำอย่างไรจึงจะ ไม่ให้ข้อพิพาทต้องบานปลายและเกิดการแตกแยกกันในระหว่างครอบครัว^๑ ฝ่ายปกครอง จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางครอบครัวเป็นมูลฐาน คือยึดหลักการประสานประโยชน์ ระ- หว่างคู่กรณีโดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อไม่ให้เรื่องราวยืดเยื้อ หรือต้องคัด สิ้นความกันถึงโรงศาล การตัดสินความอาศัยผู้ที่อยู่ไกล่เกลี่ยเหตุการณ์ที่สุด โดยคำนึงถึงหลัก แห่งแนวความคิดที่ว่า ผู้เยาว์ต้องเคารพผู้ใหญ่ เชื่อฟังการวินิจฉัยของผู้ใหญ่ และยอมรับ การตัดสินเคื่อนของผู้ใหญ่ ลักษณะของสังคมตะวันออกอย่างนี้ปรากฏชัดเจนมากในชนบท ส่วน เขตตัวเมืองหรือย่านชุมชน อาจมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปบ้าง การพิจารณาข้อพิพาทหรือ การตกลงโดยอาศัยผู้ใหญ่ เช่นนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพระสงฆ์ มีปรากฏให้ เห็นอยู่บ่อย ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะอย่างนี้มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทางอิงกฎหมาย มากขึ้น ส่วนสังคมประเทศตะวันตก การวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะเด็ดเดี่ยวมากกว่า การวินิจฉัยอาศัยหลักฐานเป็นที่แน่นอน ใช้סתตามกฎหมายเป็นเครื่องชี้ขาด ทำให้ ไม่ต้องมีปัญหาเกิดขึ้นในภายหลัง^๒ การวินิจฉัยข้อพิพาทในรูปของสังคมตะวัน ออก มี

ปัญหายุ่งยากมากกว่า กล่าวคือ ประการแรกไม่มีมาตรการที่แน่นอนมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกนึกคิดของลักษณะสังคมที่กระจายกันออกไป หามาตรฐานไม่ได้ ประการที่สองเอาจุดที่ตกลงกันหรือการประสานประโยชน์ได้เป็นเกณฑ์ โอนอ่อนผ่อนตามเข้าหากัน พบกันจุดไหนก็เอาจุดนั้นมาตกลง ลักษณะการวินิจฉัยจึงไม่เด็ดขาด

การวินิจฉัยข้อพิพาทของสังคมไทยตามข้อเท็จจริง ปรากฏว่ายังมีการใช้หลักการประสานประโยชน์ คือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมอยู่เป็นจำนวนมากจะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวยังรักษารูปแบบไทย ๆ ซึ่งยึดถือประเพณีเดิมอันเป็นลักษณะของสังคมตะวันออกไว้อย่างชัดเจน การใช้วิธีการอ้อมขอมประนีประนอมเช่นนี้ไม่ได้ทำให้ปัญหายุติลงอย่างเด็ดขาด จึงนับว่ายังเป็นจุดอ่อนอยู่มาก เพราะต้องมีการรื้อฟื้นมาพิจารณากันบ่อย ๆ ไม่เหมือนกับการพิจารณาคัดสินโดยใช้วิธีการของศาล

โดยประเพณีของสังคมไทย กล่าวได้ว่านายอำเภอยังคงต้องยึดหลักการประนีประนอมขอมเป็นหลักการปฏิบัติต่อไป เพราะนายอำเภอกับศาลมีวิธีการในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเห็นได้ชัดนับตั้งแต่เริ่มลงมือปฏิบัติงานในท้องที่ กล่าวคือ การปฏิบัติงานของนายอำเภอนั้นเป็นการที่ต้องทำให้เกิดความศรัทธาเชื่อถือของประชาชนเป็นสำคัญและในขณะเดียวกันนายอำเภอยังคงเน้นในหลักที่ว่า "ความยุติธรรมมาก่อน ความศรัทธาตามมาทีหลัง" ในแง่ความศรัทธาในทางศาลซึ่งสร้างคนเป็นสถาบันแล้วในสังคมแทบจะไม่มีปัญหา เพราะอย่างน้อยประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันศาล เป็นทุนอยู่แล้วว่า "ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย" ซึ่งประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้และเป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอด หากประชาชนคนใดขาดความกระหนกในเรื่องนี้ ศาลก็ยังมีมาตรการเด็ดขาด คือสามารถลงโทษผู้ล่วงละเมิดอำนาจศาลได้ทันที แต่ทางคานนายอำเภอมักเป็นหลักเป็นทุนอยู่เช่นนั้นไม่ ความศรัทธาในตัวนายอำเภอก็เป็นเรื่องที่ค่อย ๆ สร้าง ค่อยเป็นค่อยไป เป็นเรื่องของบุคคลก็มีความศรัทธา ชั่วก็มีแต่จะถูกครหาตามปกติมีการถือเป็นหลักปฏิบัติว่า นายอำเภอก็จะไปปฏิบัติงานในท้องที่ใด ก็ต้องวางแนวทางการปฏิบัติไว้แน่ชัด เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างศรัทธา หรือบารมีให้เกิดขึ้น โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ เช่นการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน การช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น แทบจะกล่าวได้ว่า ในระยะห้าเดือน หรือหกเดือนแรก ๆ

ที่เข้าไปในท้องถิ่นใหม่ ความศรัทธาเชื่อถือไม่ได้เกิดขึ้นมากนัก คัวเหตุนี้ นายอำเภอจึง
ประสบอุปสรรคมากกว่าศาล ในแง่ของการสร้างศรัทธาความเชื่อถือนี้เอง

ประการต่อไป การปฏิบัติงานของนายอำเภอนอกจากจะต้องยึดถืออ้าง
กฎหมายแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงการประนีประนอมประสานประโยชน์ด้วย จะใช้แต่เพียง
กฎหมายอย่างเดียวย่อมไม่ได้ จะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง จิตใจบุคคลและสิ่ง—
แวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้น ในการปฏิบัติของนายอำเภอ บางคนจะเห็น
ว่าดูเหมือนนายอำเภอไม่ได้ใช้หลักอะไร แท้จริงแล้วนั่นคือหลักการประนีประนอมหลักการ
ประสานประโยชน์ หรือหลักการที่คงไว้ซึ่งประเพณีและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่
ซึ่งแตกต่างกับหลักการปฏิบัติของศาลศาลนั้นมีหน้าที่พิจารณาคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย
เช่นตามกฎหมายอาญา มีหลักอยู่ว่า "กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด" การปรับ
ใช้กฎหมายอาญาต้องเป็นกรณี "มีกฎหมายจึงจะมีความผิด" ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า
"ไม่มีกฎหมาย ไม่มีผิด ไม่มีโทษ" ทั้งนี้เป็นต้น

ดังที่กล่าวแล้วว่า การปฏิบัติงานของนายอำเภอต้องให้ไต่หังงานและนำใจ
ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก งานของนายอำเภอเป็นเรื่องที่ต้องยึดประชาชน
เป็นหลัก จึงจะบรรลุลวัตถุประสงค์ที่ได้ไต่หังงานและนำใจ เช่นนายอำเภอไม่ประสงค์จะ
ให้อาชญากรรมเกิดขึ้น จึงพยายามจัดเวรยามป้องกัน การกระทำอย่างนี้เป็นเรื่องของ—
การป้องกัน เมื่อป้องกันไว้ไม่ได้จึงจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ หรือกรณีเกิดฝนแล้ง
ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าปัญหานี้ยังไม่ถึงศาล นายอำเภอ
จะต้องหาวิธีการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนโดยการช่วยเหลือต่าง ๆ ถ้าไม่คิดเป็นการ
ช่วยเหลือก็อาจมีผลมาถึงการกระทำในคานาชญากรรม เพราะฉะนั้น การปฏิบัติของ
นายอำเภอ จึงกล่าวได้ว่ายึดหลักการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดมากกว่าเอาตัวผู้
กระทำผิดมาลงโทษ ส่วนศาลนั้นจะลงมือปฏิบัติก็คือ เมื่อใดมีอาชญากรรมเกิดขึ้นแล้วและ
ได้นำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องยังศาลจึงจะสั่งลงโทษ

นายอำเภอคงคิดว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญซึ่งนโยบายอาจผันแปร

ไปได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ เพราะฉะนั้น หลักการประสานประโยชน์จึงเป็นหลัก
ที่สำคัญในอันที่จะชักนำไปสู่ประชานที่มีความเคารพต่อรัฐบาล ส่วนกฎหมายบางกรังไรก็จับ
ไม่ได้ อาจด้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ รัฐบาลจึงต้องหันมาหาหลักการประสานประโยชน์ นาย
อำเภोजึง เป็นบุคคลแรกที่จะต้องรับภาระในเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า หลักการประสาน
ประโยชน์ซึ่งวิธีการของฝ่ายปกครอง เป็นหลักที่สามารถเข้ามาช่วยวิธีการของฝ่ายตุลาการได้มาก

อนึ่ง กระบวนการยุติธรรมที่เป็นหลักของฝ่ายศาลนั้นศาลจะพิจารณาโต้ตอบเมื่อมีการ
นำคดีความขึ้นมาสู่ศาล และแนวโน้มของศาลส่วนมากมีลักษณะเป็นไปในแนวที่ปรากฏในสังคม
กลุ่มประเทศตะวันตก คือยึดตัวบทกฎหมายมากกว่าหลักการประสานประโยชน์ กล่าวคือถือว่า
ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนทุกคน ทุกคนจึงต้อง
เคารพกฎหมาย หลักการของศาลอันนี้เป็นหลักสากลที่ไรกันในทุกประเทศ วิธีการปฏิบัติจึงต้อง
เป็นไปตามที่กระบวนการพิจารณากำหนด ซึ่งบางกรังกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น
มีขั้นตอนที่ล่าช้าและยุ่งยากซับซ้อนก่อให้เกิดการ เบื่อหน่ายแก่ประชาชน ส่วนวิธีการปฏิบัติของ
นายอำเภอนั้น เพื่อผลในทางปกครองนายอำเภอสสามารถดำเนินการ ไ้ทันทีที่มีข้อข้องให้ถูกรณ
ดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งประหยัดเวลาและรายจ่ายได้มาก บางครั้งแม้พบเห็นเองก็สามารถ
นำมาว่ากล่าวได้ไม่จำเป็นต้องให้ถูกรณเป็นผู้นำเรื่อง รวามหา

ประการสุดท้าย ศาลนั้นมุ่งความสำ เร็จของงาน มุ่งให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว
จึงจำเป็นต้องไร้ความเค็ดขาด เมื่อพิพากษาลง โทษศาลก็เพียงแต่คำนึงถึงมาตรการ แต่ในทาง
เป็นจริง ศาลไม่มีโอกาสป้องกันไม่ให้บุคคลกระทำความผิด ส่วนนายอำเภอนั้นต้องมีหน้าที่ทั้ง
การป้องกันและการแก้ไข ความมุ่งหมายของนายอำเภोजึงอยู่ที่การบำบัดทุกข์และการบำรุงสุข
มากกว่าความสำ เร็จของงาน ทั้งประชาชนน้อยคนนักที่จะ เข้าใจถึงความแตกต่างอันนี้

สรุปได้ว่า การระหนาคับและการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองแตกต่างกับการกิจของ
ศาลในหลาย ๆ ด้านด้วยกันดังปรากฏตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ความแตกต่างอันนี้เป็นเกรียง
ให้เห็นได้ว่าหลักปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นหลักที่มีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

๔. แนวการปฏิบัติของนายอำเภอเพื่อบรรลุมิติประสงค์ของการปกครอง

คงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ในการบริหารราชการเพื่อบรรลุมิติประสงค์ของการปกครอง นายอำเภอต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ามีปัญหาในทางปฏิบัติว่า ถ้ากรณีใดเกิดขึ้นและนายอำเภอไม่สามารถจะนำหลักการของกฎหมายมาใช้กับกรณีนั้นได้ นายอำเภอจะมีวิธีการในการปฏิบัติอย่างไร คำตอบของปัญหานี้ย่อมเป็นเครื่องบอกได้ว่า ในการบริหารราชการเพื่อบรรลุมิติประสงค์ของการปกครองนายอำเภอจะมีหลักในการปฏิบัติราชการอย่างไร

การปกครองคืออะไร การปกครองคือการจัดทำบริหารสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่ดีกินดีและความผาสุกของประชาชน^๑ ส่วนกฎหมายนั้นเดาดีอะไร กฎหมายคือกฎเกณฑ์หรือแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมที่มีลักษณะบังคับซึ่งรัฐยอมรับและนำไปใช้เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อความสงบสุขของสังคม กฎหมายถูกบัญญัติขึ้นที่ความสภาพของสังคมและจิตใจของมนุษย์ในสังคมนั้น ๆ โดยสะท้อนเอาความคิดเห็นทั้งหลายเฉพาะในส่วนที่ดีและเหมาะสมวางเป็นกฎเกณฑ์ให้มนุษย์ในสังคมปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อความเป็นธรรมในสังคม^๒

^๑ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑, หน้า ๒๕

^๒ วิชา มหาคุณ, การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : ศิริพรการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๑๔

หลักบริหารราชการของนายอำเภอหรือฝ่ายปกครองซึ่งไร้หลักการทางปกครองและหลักการของกฎหมายนี้ บางครั้งมีการเรียกในเชิงวิพากษ์ว่า "หลักรัฐศาสตร์กับหลักนิติศาสตร์" เหตุที่เรียกเช่นนี้เพื่อจะแยกให้เห็นชัดว่า ในระหว่างหลักรัฐศาสตร์กับหลักนิติศาสตร์นั้น ฝ่ายปกครองหรือนายอำเภอควรจะมีหน้าที่ใด หมายความว่านายอำเภอจะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไรในระหว่างหลักการในทางปกครองกับหลักการของกฎหมาย เรื่องนี้นายดำรงสุนทรสารทูล ได้ให้เหตุผลไว้ว่า

"...ความจริงฝ่ายปกครองไม่ว่าจะกระทำอะไรได้โดยไม่ได้อาศัยกฎหมาย หรือตามที่ได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบหรือคำสั่งให้ปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าจะกระทำได้ตามชอบใจ แท้จริงแล้ว... รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์มีจุดที่แตกต่างกัน รัฐศาสตร์นั้นจะต้องอาศัยการปฏิบัติในวง เขตของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ไม่ใช่ว่าการปฏิบัติของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายรัฐศาสตร์ไม่ได้อาศัยกฎหมายเป็นพื้นฐาน ซึ่งหมายความว่าทั้งรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ต้องอาศัยกฎหมาย แต่มีจุดที่แตกต่างกัน ฝ่ายรัฐศาสตร์ไม่สามารถพิจารณาปัญหาได้อย่างเฉียบขาดโดยอาศัยกฎหมายเสมอไป ผมจะขอยกตัวอย่าง เพื่อการพิจารณา แก่ผู้อพยพที่กำลังอยู่ในประเทศไทยเวลานี้ [พ.ศ. ๒๕๒๓] มีจำนวนเป็นแสน ถ้าพูดในแง่ของนิติศาสตร์ บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น และในเรื่องของกฎหมายแล้ว ถ้ามีการนำเรื่องเข้าสู่ศาล ศาลมีหน้าที่เพียงว่าจะลงโทษเท่าใด และเสร็จแล้วจะออกคำสั่งให้เนรเทศ หรือส่งกลับประเทศ โดยจะให้อยู่ในประเทศนี้ [ประเทศไทย] ไม่ได้ แต่สำหรับฝ่ายปกครอง คนเป็นแสนจะนำคดีเข้าสู่ศาลได้อย่างไร เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไร้กฎหมายโดยเคร่งครัดได้ กลับจะต้องทำความเข้าใจความตกลงระหว่างประเทศทั้ง ๆ ที่เรา [ประเทศไทย] ไม่ได้อยู่ในข้อตกลงนั้น ๆ เลย แต่เรากลับต้องถูกผูกพันให้ปฏิบัติโดยอาศัยหลักมนุษยธรรมเป็นเกณฑ์ คำว่า "หลักมนุษยธรรม" เถอ

มาจากไหน และมีแนวทางการปฏิบัติอย่างไร เวลานี้เราเมื่อระอาเค็มที่เรื่องผู้พิพากษา
แต่รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ ที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วโลก คือหลักของมนุษยธรรม
หลักการสงเคราะห์เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน อย่างนี้เป็นต้น ทำไมทางฝ่ายปกครองหรือหลักทาง
รัฐศาสตร์จำเป็นต่อกระทรวงอย่างนั้น... อันนี้ก็เป็นเรื่องทางรัฐศาสตร์จริง ๆ แล้ว นอก
จากจะต้องคำนึงถึงพื้นฐานโดยอาศัยกฎหมายเป็นหลักแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่า
ผลกระทบจากสิ่งทีวีนิจัยสังการไปนั้นจะเกิดอะไรขึ้น และจะเป็นยาคีหรือฉาวเสียกับประชาชน
เป็นส่วนรวม มากน้อยเพียงใด เพราะฉะนั้น จึงมีลักษณะที่บางครั้งจะเห็นว่าฝ่ายรัฐศาสตร์
หรือฝ่ายปกครองดูเหมือนว่าไม่ไปกฎหมายบ้านเมืองที่มีอยู่ ยังขาดความเฉียบขาด ไม่ปฏิบัติ
ในสิ่งที่เห็นดีว่านิติกฎหมาย เมื่อพูดถึงก่อนนี้ก็อยากจะยกตัวอย่างให้ฟังอีกสักเรื่อง คือเรื่อง
ที่จะทศนี้ ประชารณเป็นพัน ๆ บุกรุกเข้าไปทำลายป่าหรือบุกรุกเข้าไปรุกล้ำ ฉะนั้นกำลัง
เกิดที่จังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดแพร่ กำลังเกิดเหตุการณ์เหล่านี้ที่จังหวัดศรีสะเกษในชั้นต้นคน
เข้าไปรุกล้ำ เอาแร่ดีบุกกันไปส่งขายในตลาด ก็ขณะที่ประชารณจำนวนเป็นหมื่นเข้าไป
นั้นจะดำเนินการอย่างไร หรือที่จังหวัดแพร่ก็เช่นเดียวกัน บัญชาที่รัฐบาลสั่งยกเว้นไม่ให้
ทำการจับกุมผู้บุกรุก เพียงแต่ให้คำแนะนำไปว่าให้หยุดเพียงเท่านั้น อย่าได้ตัดไม้ทำลาย
ป่าต่อไปอีก คำสั่งเช่นนี้เป็นคำสั่งที่ถูกต้องหรือผิด ควรหรือไม่ควร อันนี้เป็นตัวอย่างประกอบ
การพิจารณาว่า ปัญหาของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับรัฐศาสตร์ เป็นพื้นฐานนั้น เป็นเรื่องทีค่อนข้าง
จะประหนึ่งว่า หากหลักเกณฑ์อะไรไม่ได้เลย ซึ่งต้องยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นที่
จะต้องปฏิบัติ... ก็อยากจะเข้าใจถึงปัญหาที่ว่าทางปกครองนั้นคืออะไร เป็นหลัก ขอเรียนยืนยัน
ว่านิติกฎหมายแน่นอนเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้..."

เมื่อวิถะของการปฏิบัติจริง ๆ เป็นเช่นนี้ ก็ยอมรับให้เห็นได้ว่า แม้นายอำเภอ
จะต้องถือหลักการของกฎหมายก็ตาม ฉะนั้นก็จะต้องยึดถือนโยบายหรือคำสั่งด้วย ฉะนั้น
หลักที่ปฏิบัติกันอยู่เวลานี้ก็คือการที่เอาวัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่ายมาประสานกัน แล้วดำเนินการ

๑ คำรอง สุนทรสารทฐา, "หลักปฏิบัติราชการปกครอง," ถอดจากเกร็ดเรื่องบันทึก
เสียงคำบรรยายในการอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา, ๓ ห้องประชุมชั้น ๓ ศาลกระทรวงยุติธรรม,

ไปในลักษณะที่ประสานวัตถุประสงค์ของทั้ง ๒ ฝ่าย โดยไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก การใช้วิธีการผสมผสานนี้เองกล่าวได้ว่าเป็นหลักในการปฏิบัติราชการของนายคำเอกประการหนึ่ง

กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครองที่สมควรยกกฎหมายหรือไม่ ถ้ากรณีเข้าหลักแห่งข้อยกเว้นที่เรียกว่า "เหตุจำเป็นด้วยอำนาจในยามสงครามและในสถานการณ์ฉุกเฉิน" หรือ "เหตุจำเป็นด้วยการกระทำของรัฐบาล" ก็ย่อมไม่ถือว่าการกระทำเช่นนี้เป็นกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่สมควรยกกฎหมาย : ราชละเอียดคุณ ประยูร กาญจนกุล, "การกระทำของฝ่ายปกครอง" , กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, คำบรรยายชั้นปริญญาโท (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , ๒๕๑๔ หน้า ๒๐ - ๒๓

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย