

บทที่ 1



บทนำ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลาช้านานหลายร้อยปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและให้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศมาจากประชาชน โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศอีกหลายฉบับ เพื่อความเหมาะสมตามยุคตามสมัยในการปกครองประเทศ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 1 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของประเทศไว้ว่า

"ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้"

สำหรับรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินภายในประเทศนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน มีปลัดกระทรวงและอธิบดี เป็นหัวหน้าข้าราชการประจำของกระทรวงและกรมโดยปฏิบัติหน้าที่ตาม

นโยบายของรัฐบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัดและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้กำหนดไว้ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นไปตามหลักการปกครอง กล่าวคือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (Centralization) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปให้ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น (Decentralization)

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนทุกด้าน จังหวัดจึงมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศมาก เนื่องจาก

1. เป็นศูนย์รวมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น
2. เป็นกลไกของรัฐที่ยื่นออกไปจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ให้แก่ประชาชน
3. เป็นหน่วยราชการที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในและการอำนวยความสะดวกเรียบร้อยให้แก่ประชาชน

1. วัตถุประสงค์

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งที่จะศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐที่มีบทบาทต่อการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การบริการประชาชน การกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปพิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับระดับความเหมาะสมของอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

2. ความสำคัญของปัญหา

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดและจะต้องอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานเป็นไปตามนโยบาย คำสั่งของรัฐบาลหรือของทางราชการ ซึ่งเป็นงานหรือความรับผิดชอบที่กว้างขวางมาก หากปริมาณงานความรับผิดชอบไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่แล้วจะทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพได้ นอกจากนั้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ และมีการประสานการปฏิบัติงานด้วย จึงเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการศึกษาอย่างจริงจัง

3. สมมติฐาน

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ เป็นตัวแทนของส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปในส่วนภูมิภาค และเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติพบว่าอำนาจที่ส่วนกลางมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ สัดส่วนกับหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร สมควรศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีความสอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

4. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะจำกัดเฉพาะ เรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบอบกฎหมายไทย โดยศึกษาถึงเรื่องราวของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีความเป็นมา มีบทบาทที่สำคัญและมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ทั้งในอดีตและปัจจุบันตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการศึกษาในแง่ของประวัติศาสตร์และปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง และปัญหาการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น

5. วิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Descriptive) โดยการศึกษาวิจัยรวบรวมข้อมูลแบบเอกสาร (Documentary Research) และวิเคราะห์จากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ เอกสารทางราชการ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อคิดเห็นของนักวิชาการ เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อให้ทราบความเป็นมาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่ามีความสำคัญต่อการเมือง การปกครองของไทยอย่างไร
- 2) เพื่อให้ทราบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและในฐานะ เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- 3) เพื่อให้ได้ข้อสรุปและ เสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป