

บทที่ 2

ประวัติและความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2.1 ความเหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นของไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากการที่พระองค์ได้ทรงเห็นการดำเนินงาน โดยการแบ่งอำนาจบางประการให้ท้องถิ่นจัดทำในคราวเสด็จประพาสมลายู ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษในขณะนั้น จึงมีพระราชดำริที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย ในขั้นแรกทรงโปรดให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 โดยกำหนดให้มีผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำทั้งหมด อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล

ต่อมาในปีร.ศ. 124 (พ.ศ. 2449) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ (อำเภอพระประแดงในปัจจุบัน) ทรงพบว่าบริเวณท้องที่สกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมีพระราชดำริที่จะจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมือง ในการนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้กราบบังคมทูลว่าเห็นสมควรทดลองจัดการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาดท่าฉลอม ในที่สุดได้มีประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2449) อันเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมือง การดำเนินงานของสุขาภิบาลท่าฉลอม ประกอบด้วยคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีกำนันตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม

และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ อีกทั้งยังทรงโปรดฯให้นำเงินภาษีโรงเรือนมาใช้
ทำนุบำรุงท้องที่ในเขตสุขาภิบาลอีกด้วย การดำเนินงานของสุขาภิบาลทำผลอมได้ให้ประโยชน์
แก่ราษฎรเป็นอย่างมาก จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.
127 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ที่เห็นสมควร โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ¹

- (1) สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งในท้องที่เมืองที่มีความเจริญมาก
- (2) สุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่ชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตตำบล

การพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยมีการปรึกษาหารือกับกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น ๆ เมื่อเห็นสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล
กราบบังคมทูล ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตโปรดเกล้าฯ จัดตั้งสุขาภิบาลต่อไป ซึ่งได้มี
การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ รวม 35 แห่ง²

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริที่จะจัดการปกครอง
ท้องถิ่นแบบเทศบาล (municipality) จึงทรงจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาภิบาล เพื่อ
ศึกษาถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งประชาภิบาลหรือเทศบาลและได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติ
เทศบาลขึ้น แต่ยังมีได้มีการประกาศใช้ ก็เกิดการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบ

¹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครองของ
กฎหมายไทย, หน้า 27.

² ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 43-44.

ประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการจัดตั้งเทศบาลจากการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง

ต่อมาในปีพ.ศ. 2481 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ขณะเดียวกันได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำปรึกษาในด้านต่าง ๆ แก่คณะกรรมการจังหวัดและข้าหลวงประจำจังหวัดในกิจการของจังหวัด^๑ ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของสภาจังหวัดก่อนที่จะมีการพัฒนามาเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังเช่นปัจจุบัน

กฎหมายเทศบาลได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้ง เช่น ยกเลิกพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2481 เปลี่ยนเป็น พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2486 แต่กิจการเทศบาลของไทยก็ยิ่งพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า สมาชิกสภาเทศบาลมุ่งแต่คอยจะเข้าไปเป็นคณะเทศมนตรีมากกว่าจะเข้าไปทำงานเพื่อท้องถิ่น จึงมีการลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีเพื่อให้กลุ่มของตนได้เข้าไปเป็นคณะเทศมนตรีบ้าง ทำให้การทำงานของเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งผลประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่น ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เห็นประโยชน์ของเทศบาล รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะนำเอาสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

^๑คณะกรรมการจังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2476 เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองจังหวัดโดยตรงในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งต่างกับคณะกรรมการจังหวัด ตามพรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถขยายการปกครองท้องถิ่นไปยังพื้นที่ที่มีความเจริญพอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ เนื่องจากสาขาภิบาลมีขนาดเล็กจึงประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน อีกทั้งมีคณะกรรมการสาขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไปได้ และในปีต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งยังคงใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล หรือสาขาภิบาล ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นโดยให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่เป็นชนบทและมีรายได้น้อย โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อให้มีพื้นที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในทุกตารางนิ้วของประเทศ ต่อมาพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ได้ถูกยกเลิกไป โดยมีการบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ว่าด้วยสภาตำบลในปี พ.ศ. 2515 แทน มีผลให้สภาตำบลไม่ได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอีกต่อไป

ในปีพ.ศ. 2515 มีการยุบจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน โดยจัดตั้งเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และกรุงเทพมหานคร (กทม.) ตามลำดับ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กทม. เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประชาชนชาวกทม. เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภากทม. และคณะผู้บริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้า ต่อมาได้เกิดปัญหาในการบริหารงานทำให้ทางราชการเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของกทม. ระยะเวลาหนึ่ง จนได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2528 จึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นที่

เต็มรูปแบบอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร และมีการจัดตั้งสภาเขตที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเขตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อีกรูปแบบหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทย คือเมืองพัทยา ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความเจริญ โดยได้มีการนำเอารูปแบบผู้จัดการนคร (city manager) ของสหรัฐอเมริกา มาใช้ และได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดโครงสร้างของเมืองพัทยา โดยให้มีสภาเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้ง 9 คน มาจากการแต่งตั้ง 8 คน มีนายกเมืองพัทยาซึ่งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยาและผู้นำในทางพิธีการ ส่วนฝ่ายบริหารมีปลัดเมืองพัทยาที่มาจากการว่าจ้าง โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหาร

ในปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีอยู่

5 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

ในอนาคตความเจริญของประเทศไทยมีมากขึ้น โครงสร้างของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การเพิ่มอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น

การให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งหรือให้บางจังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่น เต็มรูปแบบ (โดยไม่มีส่วนภูมิภาค) และมีผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีใช้เรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศไทย หากทุกฝ่ายทั้งรัฐบาล ท้องถิ่นและประชาชน ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ส่งเสริมท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและ พัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

2.2 พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงประวัติความเป็นมา ตลอดจนวิวัฒนาการ โดยเริ่มจากการจัดให้มีสภาจังหวัด เป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการ จังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดขึ้น โดยให้ราษฎร เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ หรือตรวจสอบการดำเนินงานบางประการของคณะกรรมการจังหวัด แต่ยังไม่ถึงกับว่าเป็นรูปแบบของการปกครอง ถ้าท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.2.1 สมาชิกสภาจังหวัด

สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481⁴ ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยเก้าคนไปจนถึงอย่างมากตามจำนวนอำเภอที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละหนึ่งคน แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่าสามหมื่นคน ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนและจะเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนในทุก ๆ สามหมื่น เศษของสามหมื่น ถ้าถึงครึ่ง (15,000) ให้นับเป็นสามหมื่น ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

แต่ถ้าคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังไม่ได้จำนวนสมาชิกครบเก้าคน ก็สามารถมีสมาชิกได้มากกว่าอำเภอละหนึ่งคน โดยเอาเก้าหารจำนวนราษฎรในจังหวัดทั้งหมดได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม อำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์หักจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นออก เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นสำหรับในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนนั้นอยู่ กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกครบจำนวนเก้าคน⁵

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 ซึ่งยังคงมีผลใช้มาถึงปัจจุบัน โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การเลือกตั้งให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

⁴พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มาตรา 5 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 188-189

⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดตามพ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี โดยจะต้องดำรงตนในฐานะผู้แทนของประชาชนในจังหวัด จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ มีประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบ และมีรองประธานฯ ทำหน้าที่แทนประธานฯ ในกรณีที่ประธานฯ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

2.2.2 การประชุมสภาจังหวัด

การประชุมสภาจังหวัดตามพ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ. 2481 กำหนดให้มีการประชุมอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) สมัยประชุมสามัญ กำหนดให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งซึ่งแล้วแต่สภาจังหวัดจะกำหนด หรือเป็นการประชุมครั้งแรกภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดปิดประชุม ซึ่งสมัยประชุมแต่ละครั้งมีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ข้าหลวงประจำจังหวัดอาจจะอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

(2) สมัยประชุมวิสามัญ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด อาจให้มีการประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญ โดยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดนำคำร้องเสนอต่อประธานสภาารายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ

การประชุมสภาจังหวัดทุกคราวจะต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะครบองค์ประชุม การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ การปรึกษาหารือในสภาจังหวัดต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดโดยเฉพาะ ห้ามมิให้ปรึกษาหารือในเรื่องที่เป็นการเมืองแห่งรัฐ

2.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

- (1) ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้
- (2) แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
- (3) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัดดังต่อไปนี้
 - (ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - (ข) การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
 - (ค) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานการพยาบาล
 - (ง) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
 - (จ) การกสิกรรมและการขนส่ง
 - (ฉ) การเก็บภาษีอากรโดยตรงซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
- (4) ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดหรือรัฐบาลร้องขอ

นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่กรรมการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด ในขณะที่เดียวกันกรรมการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัดและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

2.2.4 คณะกรรมการสภาจังหวัด

สภาจังหวัดอาจเลือกบุคคลซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนตั้งแต่สามถึงห้ารายขึ้นเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัด มีอำนาจในการตรวจและรายงาน เรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามที่มีกฎกระทรวงกำหนดไว้ ตลอดจนอำนาจในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งหรือข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล และอำนาจหน้าที่ มีกฎหมายกำหนดไว้

2.2.5 การควบคุม

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาจังหวัด เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายในเก้าสิบวัน ในคำสั่งให้ยุบสภาจังหวัดนั้นจะต้องแสดงถึงเหตุผลในการยุบสภาให้แจ้งชัดด้วย

อนึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดและรับผิดชอบการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัด แทนคณะกรรมการจังหวัดและข้าหลวงประจำจังหวัดเดิม เป็นผลให้สภาจังหวัดเปลี่ยนสถานะเป็น สภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยปริยาย

สภาจังหวัดตามนัยของพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาในกิจการบางประเภทตามที่กำหนดให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการจังหวัด ทั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินของคณะกรรมการจังหวัด ทั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินของคณะกรรมการจังหวัด แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการจังหวัดเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2476 ดังนั้น คณะกรรมการจังหวัดจึง

ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาจังหวัด นอกจากนี้สภาจังหวัดก็ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมิใช่รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นแม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งและในเวลาต่อมา สภาจังหวัดไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ ทั้งยังอยู่ภายใต้การครอบงำจากคณะกรรมการจังหวัด ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงรูปแบบของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

สืบเนื่องจากโครงสร้างของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 กำหนดให้มีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาต่อมา สภาจังหวัดจึงมีหน้าที่หลักอย่างจำกัดคือให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่คณะกรรมการจังหวัด หรือรัฐบาลตามที่ร้องขอ ซึ่งเป็นผลให้สภาจังหวัดไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) ทำให้ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในจังหวัดและไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น⁵

ปัญหาดังกล่าวได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการสัมมนาผู้ว่าราชการจังหวัด ในปี พ.ศ. 2497 โดยที่ประชุมได้กำหนดข้อเสนอแนะเพื่อที่จะทำให้สภาจังหวัดเป็นสถาบันและกระบวนการสร้างพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับจังหวัด และที่ประชุมได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหา คือ

⁵Arsa Meksawan, The Role of the Provincial Governor in Thailand, Thammasat University Press, 1969, p. 220.

สภาจังหวัดควรจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารของจังหวัดให้ดำเนินงานภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร⁷

จากข้อเสนอแนะนี้มีผลให้รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบายที่จะเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาลประกอบกับการที่นายกรัฐมนตรีได้มีโอกาสเดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ได้เห็นระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้นและเห็นควรให้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้จังหวัดนอกจากจะเป็นหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว ยังเป็นรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยอีกฐานะหนึ่งเรียกว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" มีสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายบริหารขององค์การฯ ให้ดำเนินงานภายในขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่รัฐบาลกลางวางไว้⁸

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และขององค์การ

⁷ รายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ. 2497 เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2497), หน้า 158.

⁸ Arsa Meksawan, The Role of the Provincial Governor in Thailand, p. 220.

บริหารส่วนจังหวัด อันเป็นรายละเอียดของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะขอกล่าวรายละเอียดในบทที่ 3-5 ต่อไป

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด ดังนั้น พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมักเป็นพื้นที่ชนบทมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง รายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพได้

ลักษณะพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะแตกต่างไปจากพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ในเขตชุมชนที่มีความเจริญ เช่น เมือง (city) ชุมชนที่มีลักษณะกึ่งเมือง (town) ซึ่งมีความเจริญในระดับหนึ่งที่จะจัดให้มีการปกครองตนเองได้ ในขณะที่พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนที่มีความเจริญน้อย ไม่สามารถที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบได้ ทางราชการจึงได้จัดรูปแบบที่มีลักษณะกึ่งราชการส่วนท้องถิ่นกึ่งส่วนภูมิภาค เพื่อให้สามารถนำเอาปัจจัยในการดำเนินงานทั้งที่เป็นของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมาใช้ให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกฐานะหนึ่ง ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารรองจากผู้ว่าฯ ในปัจจุบันก็คือปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ คือ นายอำเภอ ซึ่งในจุดนี้เป็นการแสดงให้เห็น

ว่าระดับหรือขอบเขตของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ (low - decentralization) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทางราชการจะต้องเข้ามาควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ จากการที่องค์การฯมีรายได้ส่วนจังหวัดน้อย ไม่เพียงพอต่อการที่จะนำมาจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องหาแหล่งเงินทุนในการดำเนินงานจากที่อื่น ที่สำคัญคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อบำรุงท้องถิ่น เป็นเหตุให้ส่วนกลางสามารถมีบทบาทในการควบคุมงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จนขาดความเป็นอิสระในที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ระบบของเทศบาลประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกบุคคลในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี^๑ ส่วนกรุงเทพมหานคร ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.)

เมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปของการปกครองแบบผู้จัดการนคร (city manager) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา จะเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย

^๑พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 37

กำหนดไว้ และทำสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร¹⁰ ซึ่งสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาอย่างใกล้ชิด หรือแม้แต่สุขาภิบาล ที่ส่วนใหญ่ นายอำเภอยังคงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลอยู่ แต่การทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นไปในรูปคณะกรรมการ (committee) โดยทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติและบริหาร ดังนั้น ถ้ากรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีอยู่ 9 คน มีความสามารถและเป็นเอกภาพ จะทำให้องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีบทบาทในการบริหารงานสุขาภิบาลยิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ ถ้าสุขาภิบาลใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด¹¹ จะมีผลให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และนายอำเภอจะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าทางราชการพยายามจะกระจายอำนาจ โดยการวิวัฒนาการที่ละขั้นตอนแก่สุขาภิบาล

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย ยังไม่สามารถที่จัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ ความสัมพันธ์ที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น จะเป็นความ

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มาตรา 49-50

¹¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2529 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2529 กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่สามล้านบาทขึ้นไปเป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 8 ทวิ

สัมพันธ์ในแนวราบกล่าวคือ เป็นลักษณะของการประสานงานและร่วมมือในการจัดทำบริการ สาธารณะภายในเขตจังหวัดที่อาจมีพื้นที่ต่อเนื่องกัน เทศบาลหรือสุขาภิบาลรับผิดชอบในพื้นที่ของตน ส่วนพื้นที่นอกเหนือจากนั้นอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหากมีการประสานงานที่ดีก็จะมีผลให้ เป็นความร่วมมือกันสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่จังหวัด โดยส่วนรวมได้ เป็นอย่างดี แต่ในอีกแง่หนึ่ง การที่ทางส่วนกลางจัดสรรเงินอุดหนุนที่จัดเก็บจากภาษีการค้า ให้แก่ท้องถิ่น โดยแบ่งสรรปันส่วนตามสภาพความเป็นจริงขององค์การปกครองท้องถิ่น แต่ละ ประเภท ทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องแข่งขันกัน เพื่อให้ส่วนกลางจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรของตนมากที่สุด ส่วนนี้จึงเป็นมิติของความขัดแย้งในระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ส่วนความสัมพันธ์ในแนวตั้งนั้น ไม่มีเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความ เป็นอิสระ (autonomy) ภายใต้การควบคุมกำกับจากทางราชการ จึงไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีสถานะเหนือหรือทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นด้วยกัน

ข้อสังเกต จากความแตกต่างในด้านสภาพพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพื้นที่ชนบท (rural area) เช่น ท้องนา ป่าเขา มีประชากรอาศัยอยู่กันไม่หนาแน่น สภาพทั่วไปจึงมีลักษณะเป็นท้องที่ในรูปของการปกครองตำบล และหมู่บ้าน มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะจัดตั้งในพื้นที่ที่มีความเจริญเพียงพอในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศ เช่น ในรูปของเทศบาล หรือสุขาภิบาลได้ จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมควรจัดตั้งเป็นรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือไม่

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้ลอกเลียนระบบ Departement ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส แต่แตกต่างกันในรายละเอียด Departement

แต่ละแห่งจะประกอบด้วย Commune หลาย ๆ แห่งรวมกัน¹² การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของ Commune ส่วน Departement เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบายของแต่ละ Commune ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งแตกต่างกับของไทยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตความรับผิดชอบโดยตรง

จากความแตกต่างดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย และมีขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ ถ้าไม่สามารถจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ ก็ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีข้อสังเกตว่ามีความจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปของการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ และประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การฯ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน (รายละเอียดในส่วนนี้จะขอกล่าวในบทที่ 6 ข้อเสนอแนะต่อไป)

¹² ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย Departement 100 แห่ง Commune มีทั้งหมดประมาณ 36,500

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 อยู่หลายประการ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มาตรา 57 (5) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล (ซึ่งหมายถึง การควบคุมกำกับ ^t ^e ~~control~~) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามที่กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดอำนาจหน้าที่ได้¹³

การใช้อำนาจควบคุมกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน สามารถกระทำได้กับ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. สุขาภิบาล 3. สุขาภิบาล และ 4. เมืองพัทยา (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี)

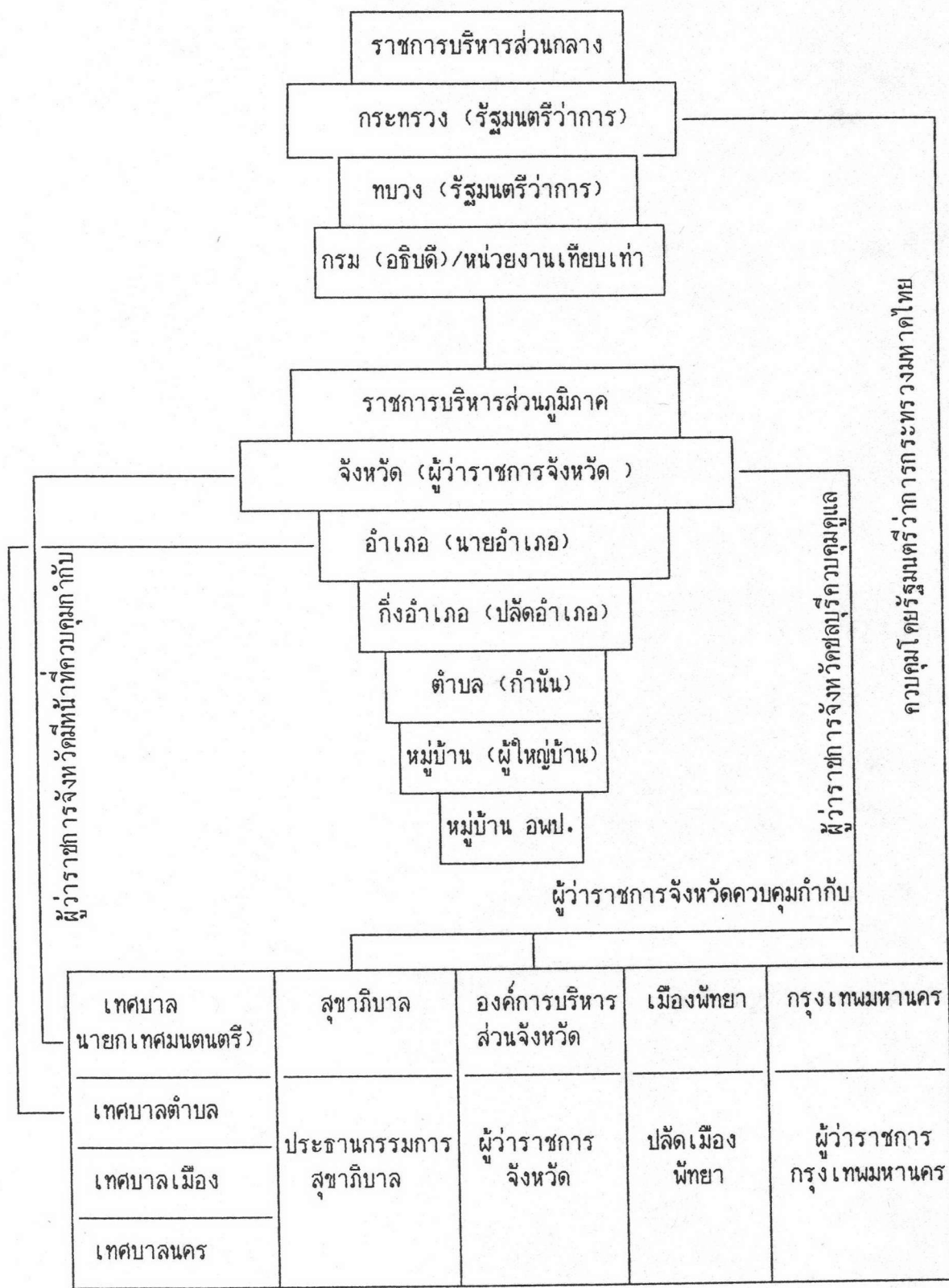
การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้เกิดความสับสนในระบบของการบริหารงาน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรควบคุมกำกับของท้องถิ่นในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดใช้อำนาจในการควบคุมกำกับการบริหารงานของตนที่ผิดพลาดให้เป็นไปตามขอบเขต

¹³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 45 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 34 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 99-100

ที่กฎหมายกำหนดได้ และแสดงให้เห็นว่าการควบคุมกำกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (7) ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ

ในส่วนของการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ (นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการควบคุมกำกับเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องควบคุมดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทำโดยใช้อำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตลอดจนมีอำนาจในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่น ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจ ทั้งยังมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือข้าราชการท้องถิ่นมาชี้แจง หรือสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดให้ปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ เพื่อควบคุมมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการในทางที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งองค์กรฝ่ายบริหารท้องถิ่นและองค์กรควบคุมกำกับ ซึ่งไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงน่าจะมีผลเฉพาะกับเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ส่วนกรุงเทพมหานครอำนาจในการควบคุมกำกับเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ



แผนภูมิที่ 2.1 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบต่าง ๆ

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้เกิดความสับสนในระบบของการบริหารงาน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรควบคุมกำกับของท้องถิ่นในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดใช้อำนาจในการควบคุมกำกับการบริหารงานของตนที่ผิดพลาดให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ และแสดงให้เห็นว่าการควบคุมกำกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (7) ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ

ในส่วนของการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ (นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการควบคุมกำกับเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องควบคุมดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทำโดยใช้อำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตลอดจนมีอำนาจในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่น ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจ ทั้งยังมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือข้าราชการท้องถิ่นมาชี้แจง หรือสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดให้ปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ เพื่อควบคุมมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการในทางที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งองค์กรฝ่ายบริหารท้องถิ่นและองค์กรควบคุมกำกับ ซึ่งไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงน่าจะมีผลเฉพาะกับเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ส่วนกรุงเทพมหานครอำนาจในการควบคุมกำกับเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ