



เอกสารวิจัย

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด
ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด

สถาบันตำรางราชานุกาฬ

กระทรวงมหาดไทย

ISBN 974-89225-9-6

บทคัดย่อ



สตร

0013

C.6138

เอกสารวิจัย

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด

ISBN 974-89225-9-6

สถาบันดำรงราชานุภาพ

กระทรวงมหาดไทย

ศึกษาวิจัยโดย นางสาวจิตรา พรหมชุติมา
หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด” มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด
2. มุ่งที่จะสำรวจความรู้สึกนึกคิด ความต้องการ ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ในทัศนคติของประชาชนว่าเป็นอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการศึกษารัฐศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์ที่เรียกว่า micro-politics (รัฐศาสตร์จุลภาค) โดยจะให้ความสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมหรือทัศนคติ ความเห็นต่าง ๆ ของประชาชน
3. เพื่อนำความคิดของประชาชนมาพัฒนาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) การวิจัยสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์จากประชากร 15 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ตรัง สตูล นครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี ตราด ลำปาง แพร่ เชียงใหม่ นครราชสีมาหนองคาย บุรีรัมย์ เพชรบุรี และกาญจนบุรี จังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 45 อำเภอ รวมจำนวนประชากรที่ศึกษา 4,446 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Statistical Package for the Social Science) สถิติที่ใช้ได้แก่อัตราส่วนร้อยละ (Percentage)

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ทัศนคติ ความคิดเห็น ความรู้ ความเข้าใจและความต้องการของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือ การทำหน้าที่เป็นผู้ “ปก” หมายถึง การทำให้ประชาชนร่มเย็น การ “ครอง” คือ การสามารถผูกจิตใจคน จิตใจราษฎรเอาไว้ให้ได้

นอกจากนี้ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าอะไรคือจุดด้อยหรือจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด และอะไรที่เป็นโอกาสของการพัฒนาสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป รวมทั้งทิศทางของบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตเป็นอย่างไร ซึ่งได้นำมาเป็นข้อสรุปและเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ด้วย

คำนำ

โครงการศึกษาวิจัยบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิดเป็นโครงการศึกษาวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ ประจำปี 2537 โดยการศึกษาวิจัยนี้มีประเด็นที่ต้องการหาความรู้ ข้อมูล รวมทั้งต้องการทราบความคิดเห็นและความรู้สึกต่าง ๆ ของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้รับทราบข้อมูลในฐานะที่สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองการปกครองของไทยมาอย่างช้านาน และได้รับการสืบสานต่อ ๆ กันมาเช่นเดียวกับประเพณีและวัฒนธรรมอื่น ๆ

ข้อมูลและผลการศึกษาที่ได้ย่อมจะนำมาเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทย ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความสนใจในอันที่จะนำไปปรับปรุงและพัฒนาสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
- ความสำคัญของเรื่อง	2
- แนวความคิดในการศึกษา	2
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
- ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 ประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด	5
- รากฐานและจุดกำเนิดประวัติศาสตร์การปกครองของไทย	5
- ภูมิหลังประวัติศาสตร์การปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า	7
- การบริหารราชการไทยสมัยน่านเจ้า	8
- วิวัฒนาการความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด	16
- ตำแหน่งเจ้าเมืองกับการดำรงตำแหน่งสมัยน่านเจ้า	18
- ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยสุโขทัย	20
- ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยอยุธยา	26
- ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5	36
บทที่ 3 อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	60
- โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน	60
- อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	65
บทที่ 4 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	74
บทที่ 5 วิธีการรวบรวมข้อมูลและเก็บข้อมูล	86
บทที่ 6 ผลการวิจัย	90
บทที่ 7 บทสรุปและวิเคราะห์	103

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
1. การบริหารราชการส่วนกลางของไทยสมัยน่านเจ้า	9
2. การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยน่านเจ้า	10
3. ลำดับชั้นข้าราชการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า	12
4. ลำดับข้าราชการฝ่ายปกครองส่วนกลางของไทยสมัยน่านเจ้า	14
5. การแบ่งเขตปกครองส่วนภูมิภาคของไทยสมัยน่านเจ้า	17
6. ข้าราชการฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคของไทยสมัยน่านเจ้า	19
7. การแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคสมัยสุโขทัย	22
8. การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสมัยพระเจ้าอู่ทองและกรุงศรีอยุธยาตอนต้น	27
9. การปกครองส่วนกลางสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	31
10. การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยพระบรมไตรโลกนาถ	33
11. การจัดรูปการบริหารราชการส่วนกลางรัชกาลที่ 5	39
12. การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในระยะแรกในสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	41
13. การจัดหน่วยราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาครัชสมัยรัชกาลที่ 5	49
14. การปกครองท้องถิ่นในรัชกาลที่ 5	53
15. ข้าราชการประจำเมือง	55

บทที่ 1

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด

คำนำ

การต่อสู้ทางความคิดย่อมเป็นหัวใจของการวางรากฐานประชาธิปไตยในสังคม
มนุษย์ทุกยุคทุกสมัยสามารถพัฒนาตนเองและสังคมของตนให้ก้าวหน้ามาได้จนทุกวันนี้ก็ด้วย
การต่อสู้ทางความคิดอย่างสร้างสรรค์

สังคมไทยก็เช่นเดียวกัน ในภาวะปัจจุบันหากเรามองทัศนภาพทางการเมืองที่ เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้
ก็เป็นการต่อสู้ทางความคิด โดยเฉพาะแนวความคิดในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม
การเมือง การปกครอง ต่างก็มีความคิดแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ การเรียนรู้ของแต่ละ
คน แต่ละกลุ่มจะได้รับ ซึ่งไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามความคิดที่ขัดแย้งหรือไม่เหมือนกันก็ต้องถือเป็น
เรื่องธรรมดาในสังคมที่พัฒนา

ประเด็นที่น่าจะนำมาศึกษาก็คือ แนวความคิดของสังคมไทยเราส่วนใหญ่ไม่ว่า จะเป็นในด้าน
เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ฯลฯ เราจะขาดการศึกษาอย่าง เป็นกระบวนการ (PROCESS)
ทำให้เราไม่สามารถอธิบายความคิดที่ขัดแย้งได้ชัดเจน การศึกษาแนวความคิดอย่างเป็นกระบวนการจะ
ทำให้เราเข้าใจความเป็นมาและสามารถทำนายและกำหนดความเป็นไปในอนาคตได้ระดับหนึ่ง ดังจะเห็น
ได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกิดขึ้น หากเราสนใจเพียง
สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือการให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ (PHENOMENON) จะทำให้เราอธิบาย
อะไรได้จำกัด เพราะละเลยสิ่งที่อยู่ข้างหลังที่มีความสำคัญกว่า หรือเมื่อมีการเอ่ยอ้างถึงประสบการณ์ของ
การพัฒนาการเมือง การปกครองของต่างประเทศบางประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น
เพื่อนำมาสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนำมาใช้กับสังคมไทยบ้าง การมองสังคมเช่นนี้เป็นการ
มองเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง แล้วมีความคิดว่าสามารถนำมาใช้ในสังคมไทยได้
โดยลักษณะการมองภาพสังคมโดยทั่วไปเช่นนี้เป็นการดูในภาพกว้าง ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นกระบวนการ
กล่าวคือ มองจากข้างนอกก็จะเห็นว่า ต่างก็เป็นประเทศสังคมประชาธิปไตย มีระบอบการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย มีรัฐบาล มีรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญคล้าย ๆ กัน แต่ถ้าเราได้สัมผัสถึงในสังคมนั้นแต่ละ
สังคมของแต่ละประเทศแล้วจะเห็นว่า สังคมแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน มีวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกัน
ระบบความเชื่อก็ไม่เหมือนกัน ความคิดก็แตกต่างกัน และการดำเนินกิจกรรมทางสังคมก็ไม่เหมือนกัน
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของแต่ละประเทศ

ด้วยเหตุนี้การจะเข้าใจกระบวนการของแนวความคิดนั้น ๆ ได้อย่างถ่องแท้ จำเป็นต้องประเมิน
เอาจากแนวที่เคยเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ด้วย ดังเช่นการที่เราจะ ศึกษาวัฒนธรรมไทยให้เข้าใจอย่าง
ลึกซึ้ง เราต้องเข้าใจวัฒนธรรมดั้งเดิม รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมที่ฝังรากลึกในสังคม
ไทย เพราะเป็นจุดที่จะเป็นพื้นฐาน เพื่อปรับรับส่วนที่ก้าวหน้าของวัฒนธรรมต่างประเทศ การนำแนว
ความคิดในลักษณะเป็นการรับวัฒนธรรมต่างประเทศทั้งดุ้น และพยายามที่จะยึดเยียดวัฒนธรรมนั้นให้
ชาวไทย ก็จะไม่สำเร็จและจะรู้สึกแปลกแยกจากสังคมไทย

ดังนั้น แนวความคิดในการพัฒนาประเทศต่อไปนี้น่าจะเป็นว่าวัฒนธรรมประเพณี ดั้งเดิมและประวัติศาสตร์จะไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะขัดขวางการพัฒนา แต่จะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยต่อการ พัฒนาฉันใดฉันนั้น สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการปกครองของไทยมาแต่โบราณ ก็จะไม่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวัฒนธรรมความคิดใหม่ หากแต่เราจะทำอย่างไรให้มีผสมกลมกลืน กล่าวคือ สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดำรงอยู่ได้และขณะเดียวกันวัฒนธรรม ความคิดสมัยใหม่ ๆ ก็ช่วยสนับสนุน ไม่ขัดแย้งกัน การศึกษาสังคมในลักษณะนี้จะเป็นการมองการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี

1. ความสำคัญของเรื่อง

สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและเป็นกลไกของรัฐบาลของส่วนราชการในส่วนกลางและของกระทรวงมหาดไทย ที่จะนำเอานโยบาย การบริหาร การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามนโยบาย สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นองค์กรหนึ่งทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม

ในการศึกษา “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด” ก็ด้วยต้องการที่จะศึกษาความต้องการ ความรู้สึก และความปรารถนาของประชาชนที่มีต่อ บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เกิดดุลยภาพมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาในแง่นี้หมายถึงการเอาความรู้ที่ได้จากประชาชนหรือยกทรงกลับคืนไปให้ประชาชนเพื่อให้มีการจัดความสัมพันธ์ที่ดี ทำให้กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีระบบ ระเบียบที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจและเข้าใจความต้องการของประชาชน เพราะความต้องการที่รัฐหรือส่วนราชการหยิบยื่นให้ นั้น เป็นความเข้าใจของฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียว

2. แนวความคิดในการศึกษา

แนวความคิดในการศึกษา ‘บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด’ เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการศึกษาเรื่องนี้ว่า

2.1 สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่มีมาช้านาน แต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งในแง่วัฒนธรรมความคิดของประชาชนเพื่อการพัฒนา

2.2 การศึกษาวิจัยที่ผ่านมาเรายังขาดแนวทางการศึกษาวิเคราะห์บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นทางการ (PROCESS)

2.3 การศึกษาวิจัยนี้ต้องการส่งเสริมวัฒนธรรมทางวิชาการ กล่าวคือเราขาดวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น เราไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารระดับสูงได้

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีลักษณะเป็นการวิจัยเบื้องต้น (EXPLORATORY RESEARCH) มุ่งที่จะสำรวจความรู้สึกนึกคิด ความต้องการของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทัศนคติของประชาชนควรจะเป็นอย่างไรบ้าง การศึกษาวิจัยครั้งนี้มี วัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

3.1 ศึกษาประวัติความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

3.2 เพื่อศึกษากระบวนการความคิดของประชาชนว่ามีความรู้ความเข้าใจบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างไร

3.3 เพื่อนำความคิดของประชาชนมาพัฒนาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

4. ระเบียบวิธีวิจัย

4.1 วิธีวิจัย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยหลายวิธี ได้แก่

4.1.1 การวิจัยทางเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH)

4.1.2 การวิจัยสนามโดยวิธีสุ่มตัวอย่าง (FIELD RESEARCH)

4.1.3 การวิจัยโดยการสัมภาษณ์ประชากรที่ศึกษา

4.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยสนามโดยวิธีสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งหมด 4,500 ตัวอย่าง

4.3 การสุ่มตัวอย่าง

เป็นการสุ่มตัวอย่างหลายขั้นตอน (MULTISTAGE SAMPING)

4.4 สถานที่เก็บรวบรวมข้อมูล

4.4.1 จังหวัดภาคกลาง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครนายก เพชรบุรี และกาญจนบุรี เป็นตัวแทนประชากรในจังหวัดภาคกลาง โดยศึกษาจังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 9 อำเภอ

4.4.2 จังหวัดภาคเหนือ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง และแพร่ เป็นตัวแทนประชากรในจังหวัดภาคเหนือ โดยศึกษาจังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 9 อำเภอ

4.4.3 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา หนองคาย และบุรีรัมย์ เป็นตัวแทนประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษาจังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 9 อำเภอ

4.4.4 จังหวัดภาคตะวันออก 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ตราดและปราจีนบุรี เป็นตัวแทนประชากรในภาคตะวันออก โดยศึกษาจังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 9 อำเภอ

4.4.5 จังหวัดภาคใต้ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตรัง ระนองและสตูล เป็นตัวแทนประชากรในภาคใต้ โดยศึกษาจังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 9 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 15 จังหวัด 45 อำเภอ จำนวนประชากรที่ใช้ในการ ศึกษา 4,500 คน

4.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้แบบสอบถามซึ่งสัมภาษณ์โดยผู้ช่วยวิจัย

4.6 การประมวลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการวิจัยสนามทั้งหมดที่รวบรวมได้จะถูกนำมาประมวลและวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS (STATISTICAL PACKAGE FOR THE SOCIAL SCIENCE) และใช้สถิติตามความจำเป็น ส่วนวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการพรรณนาและวิเคราะห์ (DESCRIPTIVE

AND ANALYTICAL APPROACH)

5. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยได้กำหนดในจังหวัดนครนายก เพชรบุรี กาญจนบุรี เชียงใหม่ ลำปาง แพร่ นครราชสีมา หนองคาย บุรีรัมย์ ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี ตัง ระนอง และสตูล

กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยเป็นกระบวนการ ดังนี้

บทที่ 1 ความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา

บทที่ 2 ประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 3 ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 4 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 5 ผลการศึกษาวิจัย

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

6.1 ผลการศึกษาวิจัยนี้ทำให้ทราบความคิดของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ควรจะเป็นอย่างไร

6.2 ผลการศึกษาวิจัยนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

6.3 ผลการศึกษาวิจัยนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจ

6.4 ผลการวิจัยนี้เป็นประโยชน์ในการช่วยอธิบายบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นกระบวนการ (PROCESS)

บทที่ 2

ประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

ถ้าจะตั้งปัญหาถามว่า สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงมาได้ตราบเท่าทุกวันนี้ สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีรากฐานและประวัติความเป็นมาอย่างไร มีน้อยคนนักจะตอบปัญหานี้ได้ คนส่วนใหญ่จะรู้จักประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างเป็น เรื่องเป็นราวก็คงจะเริ่มในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา

ความจริงแล้วสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ และมีมาก่อนสมัยกรุงสุโขทัย เพียงแต่เราไม่ค่อยจะรู้เรื่องนัก ประกอบกับไม่ค่อยมีผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง จะรู้กันในหมู่คนที่มีความสนใจในประวัติศาสตร์การปกครองเท่านั้น ซึ่งก็มีไม่มากนัก

ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดให้เข้าใจได้อย่าง ท่องแท้เราจะต้องศึกษาจากประวัติศาสตร์ และทำไมเราต้องศึกษาจากประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์มี ความสำคัญอย่างไร คำว่า 'ประวัติศาสตร์' ในภาษาอังกฤษ คือ History มาจากคำว่า 'ioropioe' ซึ่งมีความหมายว่า รายละเอียดที่จัดเป็นระบบ เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่า รายละเอียดนั้นมีการจัดเรียงลำดับ ตามกาลเวลาหรือไม่⁽¹⁾ คำนิยามของประวัติศาสตร์ที่แพร่หลายที่สุด ก็คือ 'เรื่องราวในอดีตของมนุษยชาติ' ดังนั้นประวัติศาสตร์จึงไม่ใช่เรื่องที่จะสรรสร้างขึ้นมาใหม่ได้ ความ สำคัญของประวัติศาสตร์ได้มีนักปราชญ์ท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์ย่อมอุบัติซ้ำรอยได้ ประวัติ- ศาสตร์เหมือนกระแสน้ำที่พัดพาเอาทองคำมาทิ้งไว้บนหาดทรายไว้ให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์

กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์หรือ น.ม.ส. ได้ทรงนิพนธ์คำของพงศาวดารไว้ว่า

"...พงศาวดารให้ความรู้ในปางก่อน ให้เราเทียบกับเดี๋ยวนี้ และทลายลวงหน้าในกาลต่อไป มนุษย์จำเป็นต้องรู้ ควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะเป็นคุณแก่มนุษย์ และจะรู้ได้ดีจากความรู้อันเกิดจากความ เคยของมนุษย์เอง ภาษิตที่ว่า 'ความเคยย่อมสอน' นั้น เป็นภาษิตสำคัญนัก เมื่อเรารู้แล้วว่าเหตุอย่างไหน เคยมีผลอย่างไร ก็ควรจะเห็นลวงหน้าได้เป็นเลาๆ ว่า เหตุอย่างเดียวกันก็คงจะมีผลเช่นเดียวกัน..."⁽²⁾

ดังนั้น ข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์จะบอกให้เราทราบเรื่องราวต่าง ๆ มีมาอย่างไร และใน การศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองย่อมจะช่วยอธิบายความเป็นไปเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด ในอดีตครั้งกระโน้นได้อย่างดี

การที่เราจะศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองให้เข้าใจ พื้นฐานอันแรกที่เราจะต้องมีความรู้ก่อนก็คือ เราจะนับจุดไหนเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เพราะประวัติความเป็นมาของ สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสัมพันธ์กับจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เสมือน หนึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน

รากฐานและจุดกำเนิดประวัติศาสตร์การปกครองของไทย

ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยจะเริ่มต้นเมื่อใดนั้น นักประวัติศาสตร์บาง ท่านถือว่าประวัติ-

(1) ธิดิมา พิทักษ์ไพโรจน์, การเข้าใจประวัติศาสตร์มูลบทว่าด้วยระเบียบวิธีประวัติศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2525) หน้า 27.

(2) พระราชวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, คำแห่งพงศาวดาร นิตยสาร ประมวลวิจารณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2477.

ศาสตร์การปกครองของไทยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย⁽³⁾ เพราะได้มีการจารึกเรื่องราวเป็นภาษาไทยขึ้นเป็นครั้งแรก ถ้าถือตามความหมายนี้ หมายความว่าไทยเราเริ่มประวัติศาสตร์การปกครองมาเมื่อประมาณ 700 ปีมานี้เอง นับว่าชนชาติไทยเป็นชาติ ค่อนข้างใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับชนชาติอื่น

อย่างไรก็ดี ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีนักประวัติศาสตร์บางท่านมีความเห็นแย้งว่า สุโขทัยมิใช่อาณาจักรแรกของชนเชื้อชาติไทย แต่ได้มีอาณาจักรต่าง ๆ ตั้งอยู่ก่อนสมัยสุโขทัยนับพัน ๆ ปี เป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรือง มีวัฒนธรรมของตนเองดังที่ได้มีการขุดค้นพบหลักฐานในสมัยหลัง เช่น เครื่องปั้นดินเผา และเครื่องใช้ต่าง ๆ เป็นต้น⁽⁴⁾ และนักประวัติศาสตร์บางท่านยังมีความเห็นว่าชนชาติไทยมีหนังสือใช้มาก่อนสมัยสุโขทัย ซึ่งก็ตรงกับที่นักโบราณคดีมีความเห็นว่า ข้อความในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงที่ว่า ก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหง “ลายสือไทยนี้ บ่ มี” คำว่า “ลายสือไทยนี้” นักโบราณคดีได้ตีความหมายหรือแปลความหมายว่า หมายถึงตัวหนังสือที่เขียนแบบพ่อขุนรามคำแหงนี้ในขณะนั้นยังไม่มี แต่มีได้หมายความว่าไทยไม่เคยมีหนังสือใช้มาก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหง⁽⁵⁾

อย่างไรก็ดี ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยจะเริ่มต้นเมื่อใดนั้น วิธีค้นคว้าจากเอกสารหนังสือที่นักค้นคว้าได้ศึกษาเรียบเรียงไว้แล้วก็จะ เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้ความรู้เกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การปกครองของไทยได้อย่างดีมาก

ตามข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ได้บอกให้เราทราบว่า อาณาจักรน่านเจ้าเป็นอาณาจักรโบราณอาณาจักรหนึ่งของไทยและมีมาก่อนอาณาจักรสุโขทัย การศึกษาค้นคว้าของนักประวัติศาสตร์หรือนักค้นคว้าชาวอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกา⁽⁶⁾ ต่างเห็นสอดคล้องต้องกันว่า ชาติไทยเป็นชนชาติโบราณที่มีอารยธรรมของตนเอง มีความเจริญรุ่งเรืองรู้จักการปกครองบ้านเมืองเหมือนอย่างชาติโบราณอย่างดาลเดีย บาบิโลน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งชาติไทยเป็นชาติที่มีความสำคัญยิ่งใหญ่ตั้งแต่สมัยโบราณกาลแล้ว

เธอดอร์ กิญาร์ด (Theodore Guignard) ปราชญ์ฝรั่งเศสผู้หนึ่งได้เขียนไว้ว่า บทบาทของชนชาติไทยในสมัยดึกดำบรรพ์นั้นมิได้ไร้เสียซึ่งความใหญ่หลวงรุ่งโรจน์ และบางที่ชาติไทยจะเป็นชาติพวกแรกในโลกที่มีความเจริญ อย่างไรก็ดี ในขณะที่ชาติทั้งหลายในตะวันตก (คือฝรั่ง) ยังเป็นชาติป่าเถื่อนอย่างเต็มที่อยู่นั้น ชนชาติไทยได้จัดตั้งอาณาจักร ปกครองกันเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่แล้ว ('Son role, dans ces ages recules, ne fut pas sans splendeur ni sans gloire et peut-etre full-elle une des premieres races policecc du monde. En tous cas, elle avait deja organise et fonde des royaumes quand

(3) ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ คุณธรรมคามัน ไกวาทิ เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2537 ท่านเป็นบุคคลหนึ่งที่มีความสนใจและได้เขียนหนังสือที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์การปกครองของไทยและเรื่องของกระทรวงมหาดไทยไว้มากมาย ท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจุดกำหนดของประวัติศาสตร์ไว้ว่า การที่นักประวัติศาสตร์รุ่นใหม่มองว่าประวัติศาสตร์ของไทยมีมาตั้งแต่กรุงสุโขทัย และชนชาติไทยมีถิ่นฐานอยู่ในแหลมทองมิได้มีการอพยพโยกย้ายมาจากที่ใดนั้นเป็นการมองประวัติศาสตร์ไม่ถูกต้อง และเป็นการทำลายประวัติศาสตร์การปกครองของไทยไปอย่างน่าเสียดาย

(4) ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ, *ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสิ้นอยุธยา* (คณะสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518), หน้า 1.

(5) หลวงวิจิตรวาทการ, *งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย* (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2499), หน้า 85.

(6) 1. Dr. William Clifton Dodd เป็นหมอสอนศาสนาคริสต์ชาวอเมริกัน ได้เขียนเรื่อง *ชนเชื้อชาติไทย* (The Thai Race)

2. W.W. Cochrance เป็นสมาชิกราชบัณฑิตสภาอังกฤษ ได้เขียนเรื่อง *ไทยใหญ่* (The Shans)

3. Etienne Aymonier ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ได้เขียนเรื่อง *สยามโบราณ* (Le Siam Ancien)

4. Holt S. Hallet ได้เขียนเรื่อง *เชื้อชาติไทยหรือฉาน* (TAIOR SHAN RACE)

5. Major Davies ได้เขียนเรื่อง *ยูนนาน* (Yunnan)

6. E.N. Parker กงสุลอังกฤษประจำเกาะไหหลำ ได้เขียนเรื่อง *จักรวรรดิไทยโบราณ* (The Old Thai Empire)

7. Charles Robequain ได้เขียนเรื่อง *อินโดจีน* (L' Indochine)

8. J. Deniker ได้เขียนเรื่อง *เชื้อชาติมนุษย์* (Races of Men)

9. George Coedes ได้เขียนเรื่อง *The Indianized States of Southeast Asia East West-Center Press. 1967*

10. M. Carthew ได้เขียนเรื่อง *The History of the Thai in Yunnan*

11. Le on de Rosny ได้เขียนเรื่อง *Peuple Siamois ou Thai.*

plusieurs des peuples occidentaux etaient encore en pleine barbarie')⁽⁷⁾

สำหรับถิ่นกำเนิดของอาณาจักรไทยโบราณหรือ ที่รู้จักกันดีว่าอาณาจักรน่านเจ้า นั้น ดอดด์ (W.C. Dodd) ว่าเกิดจากการที่ไทยเราต้องถูกกดขี่ให้ถอยลงมาจากใต้ (น่านเจ้า แปลว่า เจ้าฝ่ายใต้) ดอดด์ ได้คำนวณว่า การอพยพครั้งใหญ่ของชนชาติไทยใต้เริ่มเมื่อราว 40 ปีก่อนพุทธศักราช คือ เมื่อราว 2539 ปีมาแล้ว อาณาจักรน่านเจ้าจัดตั้งขึ้นปีใดไม่อาจทราบได้แน่นอนแต่คงจะจัดตั้งขึ้นอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 1611-พ.ศ. 1194

ศาสตราจารย์ ยอร์ช เซเดส์ (George Coedes) มีความเห็นว่า ถิ่นเดิมของไทยมีหลักฐาน น่าเชื่อถือได้น่าจะอยู่ที่มณฑลยูนนาน ซึ่งได้ตั้งเป็นอาณาจักรเรียกว่าอาณาจักรน่านเจ้า โดยได้ตั้งขึ้น เมื่อราวคริสต์ศตวรรษที่ 8 อาณาจักรน่านเจ้าดำรงเอกราชและแผ่อิทธิพลอยู่ในบริเวณตอนใต้ของจีนมา อย่างช้านาน⁽⁸⁾

กล่าวโดยสรุปประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมีจุดกำเนิดขึ้นเมื่อใดหลักฐานเท่าที่ค้นพบได้ และเป็นที่ยอมรับของนักค้นคว้าเป็นอย่างดี คือ ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยสมัยอาณาจักรน่านเจ้า หลักฐานประวัติศาสตร์การปกครองของไทยที่เหนืออาณาจักรน่านเจ้าขึ้นไปกว่านี้ยังไม่มีปรากฏหลักฐาน หรือค้นพบแต่อย่างใด

ด้วยเหตุที่อาณาจักรน่านเจ้าเป็นอาณาจักรเริ่มแรกของไทยระเบียบการปกครองต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และควรที่จะได้นำมาศึกษาพิจารณาไว้ในที่นี้โดยเฉพาะแนวความคิดการจัดรูปการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า ซึ่งมีเหตุการณ์และเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยและสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดมาตั้งแต่เริ่มแรก การละเว้นไม่นำมาศึกษาก็จะทำให้การศึกษาเรื่องราวในบทนี้ขาดความสมบูรณ์ไป เพราะนักปกครองที่ดีจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ประกอบกันไป

ภูมิหลังประวัติศาสตร์การปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า

ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยสมัยน่านเจ้าเป็นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยปัจจุบัน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสภาพภูมิหลังของการปกครองไทยที่สำคัญยิ่ง กล่าวคือ หลักการปกครองและหลักการบริหารราชการบางอย่างของไทยน่านเจ้าได้มีการนำมาเป็นประเพณีราชการ ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังมีและปรากฏให้เห็นอยู่ดังเช่น ตำแหน่งเจ้าเมือง

ดังนั้น การทำความเข้าใจโครงสร้างการจัดการปกครองและระบบการบริหารราชการไทยสมัยน่านเจ้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถือว่าเป็นรากฐานสำคัญอันจะนำไปสู่การเข้าใจเรื่องราวและวิวัฒนาการของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ได้อย่างเป็นกระบวนการและเป็นระบบ

1. การปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า⁽⁹⁾

ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของจีนได้บันทึกถึงการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้าว่า

(7) Articles Varies de Theodore Guignard. อ้างใน หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 45 - 46.

(8) George Coedes, The Indianized States of Southeast Asia (East West-Center Press, 1968), pp. 189-190.

(9) เรื่องราวของประวัติศาสตร์การปกครองไทยน่านเจ้านี้เอกสารที่นักค้นคว้าชาวต่างชาติและนักประวัติศาสตร์ไทยได้อาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาส่วนใหญ่จะได้อาจมาจากตำนาน จดหมายเหตุ และพงศาวดารของจีน เอกสารที่เป็นของไทยเองเราไม่มีเก็บไว้เลย หลวงวิจิตรวาทการให้ความเห็นว่า การที่คนสมัยใหม่จะล่วงรู้ความเป็นไปของคนโบราณอย่างดีถ้วนถี่เพราะมีตำนานเก็บไว้อ่าน ชาติที่จะเก็บตำนานไว้ได้ต้องเป็นชาติที่อยู่ติดที่ชาติที่ต่ออพยพพร้อมอย่างไทยเราจะไม่สามารเก็บตำนานเอาไว้ได้นอกจากนี้แล้วจีนเป็นชาติที่มีความสามารถมาแต่โบราณ คือเป็นนักอักษรศาสตร์ สะสมรักษาตำนาน เครื่องเขียนของจีน เช่น การเขียนลงบนผิวไม้ไม่มีความดวกรกว่าศิลาจารึกที่กร่อนกระเทาะหรือ ตัวอักษรลบเลือนได้ง่าย และจีนไม่ต้องประสบเคราะห์กรรมถูกเผาบ้านเมืองจนของมีค่าเช่น หนังสือเอกสารสำคัญหมดไป แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาเรื่องราวของไทยน่านเจ้าที่นักค้นคว้าได้ทำกันไม่ใช่เรื่องสันนิษฐาน แต่ทำกันโดยวิธีวิธีการทางวิทยาการ และทำอย่างระมัดระวัง ไม่ลงความเห็นกันง่าย ปัจจุบันหนังสือหรือเอกสารค้นคว้าที่มีอยู่เป็นภาษาอังกฤษหรือฝรั่งเศส หนังสือพวกนี้มีอายุมากกว่าร้อยปีแล้วเพราะเป็นงานที่ได้มีการศึกษาค้นคว้ากันมากกว่า 100 ปี ด้วยเหตุนี้หนังสือเหล่านี้หาซื้อใหม่ไม่ได้ ที่มีอยู่ในหอสมุดแห่งชาติก็เก่าแก่ชรา กระดาษหนังสือก็อยู่ในสภาพผุพังมาก

มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นอย่างมาก โดยเฉพาะการมีระบบโครงสร้างบริหารราชการที่ยิ่งใหญ่ นักปกครองจีนได้บันทึกถึงการจัดรูปการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้าว่ามีการแบ่งส่วนราชการส่วนกลางออกเป็น 9 กระทรวง และราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑล และเมือง การจัดรูปการปกครองของไทยน่านเจ้าสมัยนั้นมีการทรงแบบไทยบริหารราชการอยู่เป็นหลักฐานแล้ว เรียกว่า 'ฮินสอง' ซึ่งแปลตามศัพท์ว่ากระทรวงการปกครอง⁽¹⁰⁾ (สองแปลว่ากระทรวง)

2. การบริหารราชการไทยสมัยน่านเจ้า

2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

น่านเจ้าได้แบ่งราชการส่วนกลางออกเป็น 9 กระทรวง 3 กรม ดังนี้⁽¹¹⁾

- 1) ฮินสอง (กระทรวงมหาดไทย)
- 2) โม่สอง (กระทรวงกลาโหม)
- 3) ม่านสอง (กระทรวงการคลัง)
- 4) ยันสอง (กระทรวงการต่างประเทศ)
- 5) หว่อสอง (กระทรวงพาณิชย์)
- 6) ผัดสอง (กระทรวงยุติธรรม)
- 7) จุ่งสอง (กระทรวงสามะโนครวี)
- 8) ฮิดสอง (กระทรวงโยธาธิการ)
- 9) ฉือสอง (กระทรวงราชพิธีหรือกระทรวงวัง)

และยังมีส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ต่ำกว่ากระทรวงทำหน้าที่คล้ายกับกรมอิสระอีก 3 กรม คือ

- 1) กุ้ยเถาะ (กรมยั้งฉาง)
- 2) ฮัดเถาะ (กรมม้า)
- 3) หลกเถาะ (กรมวัว)

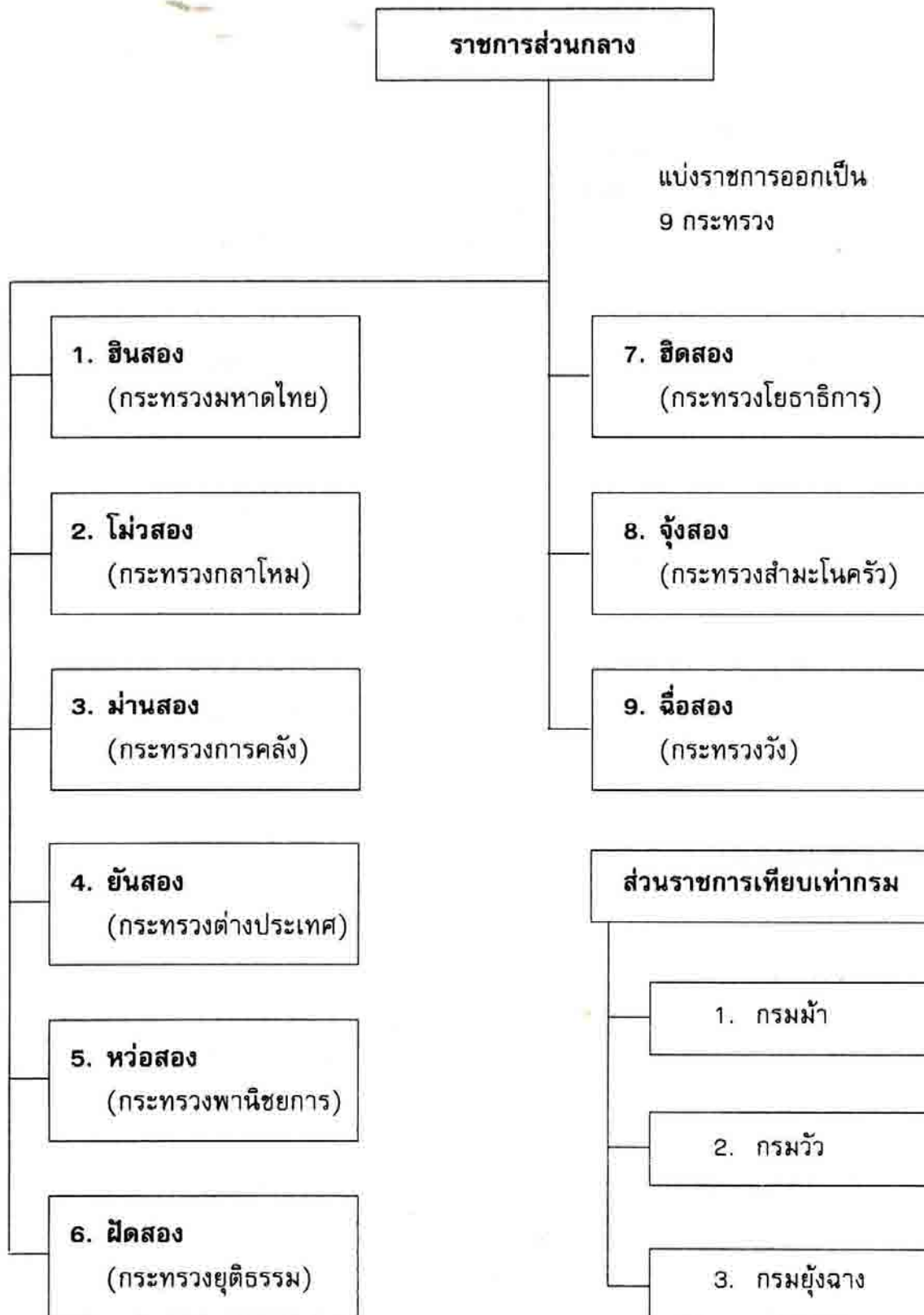
การบริหารราชการส่วนกลางของไทยสมัยน่านเจ้านอกจากจะแบ่งออกเป็นกระทรวงและกรมแล้วยังมีองค์กรพิเศษอีก 2 องค์กร คือ ตำแหน่งพนักงานเก็บหนังสือราชการลับเรียกว่า 'ปึงซี' และตำแหน่งพนักงานเก็บภาษี 3 ตำแหน่ง ได้แก่ สองเหยา นีซัน และซันไฉ่ ซึ่งองค์กรพิเศษเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง

อนึ่ง การจัดรูปการบริหารราชการออกเป็นกระทรวงของน่านเจ้าตามหลักฐานของจีนได้บันทึกว่าจีนเองก็ยังได้นำเอาวิธีการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้าไปใช้การบริหารของจีนเหมือนกัน แต่เรียก 'สอง' (กระทรวง) เพิ่มขึ้นเป็น 'สาอง' เพิ่มมา เปลี่ยนเรียกว่า 'ไป่ว' ในสมัยราชวงศ์เซ็งนี้เอง นอกจากนี้ญี่ปุ่นก็เรียกกระทรวงของตนว่า 'สอง' เหมือนกันและปัจจุบันก็ยังเรียกอยู่

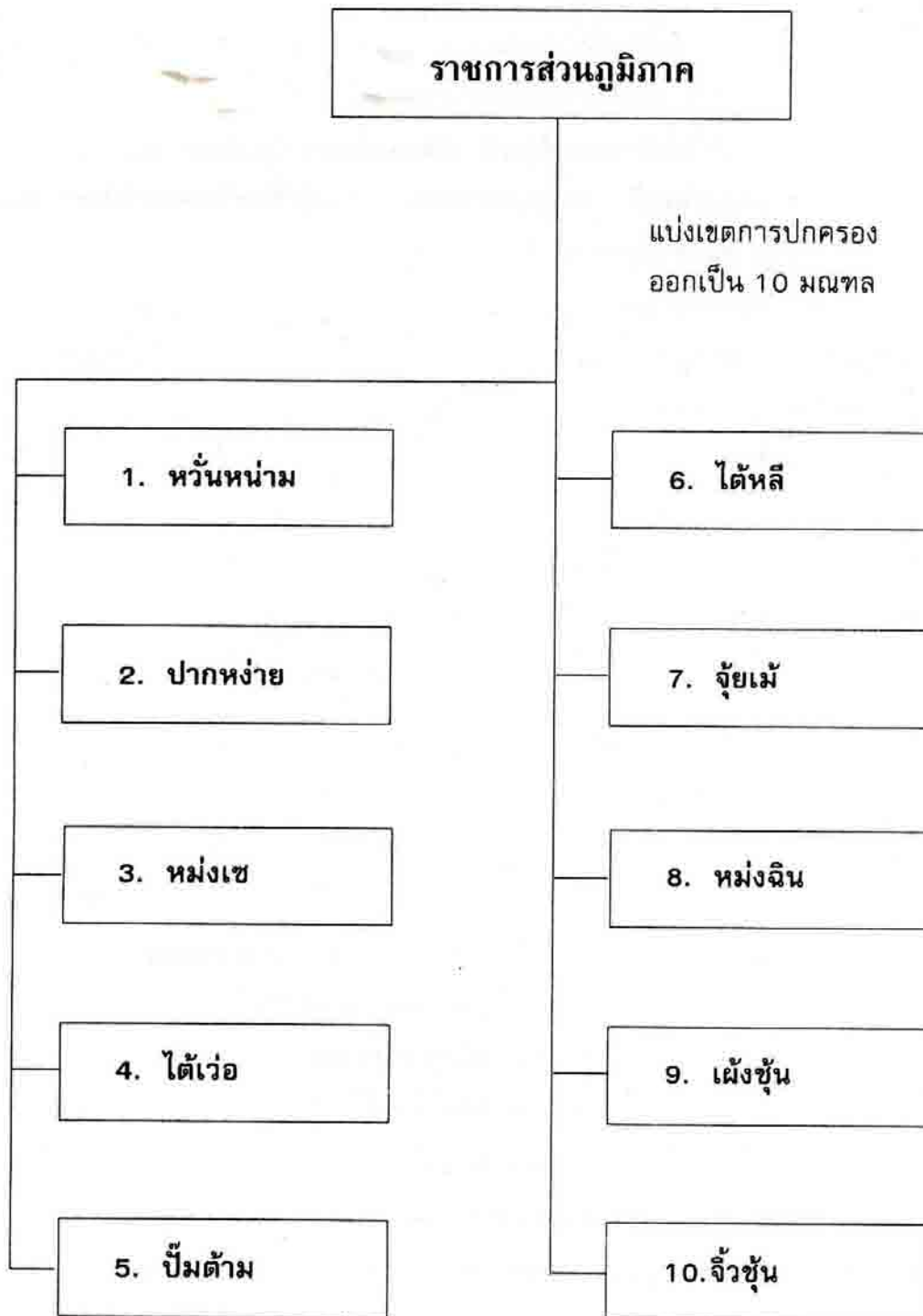
(10) Sir George Scott, The Shan States and The Tai อ้างในธรรมคามาณี โกวาทิ, ประวัติศาสตร์มหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 91

(11) พระยาอนุนานราชธน, เรื่องของชนชาติไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ กระทรวงมหาดไทย, 2497), หน้า 29 - 62.

แผนผังรูปที่ 1
การบริหารราชการส่วนกลาง
ของไทยสมัยน่านเจ้า



การปกครองส่วนภูมิภาค สมัยนานเจ้า



2.1.1 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ไม่อาจจะทราบได้อย่างละเอียด เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ นี้ หลวงวิจิตรวาทการได้ให้ความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคงจะไม่เหมือนอย่างสมัยปัจจุบัน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ นอกจากจะทำงานเกี่ยวข้องกับต่างประเทศต่างประเทศแล้ว อาจจะทำหน้าที่ปกครองคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรอีกด้วย การมีกระทรวงสำมะโนครัวแสดงว่า มีการดูแลตรวจตราราษฎรอย่างทั่วถึง การมีกระทรวงยุติธรรมดูใหม่มาก แม้แต่ในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การยุติธรรม ยังไม่ได้แยกเป็นกระทรวง ยังรวมอยู่ในจตุสดมภ์ องค์การบริหารของน่านเจ้าไม่ปรากฏกระทรวงเกษตร ซึ่งสมัยอยุธยาถือเป็นสิ่งสำคัญ ถึงกับมีตำแหน่งจตุสดมภ์นา แต่การจัดองค์การของไทยน่านเจ้ามีองค์การหนึ่ง ซึ่งมีฐานะอย่างกรมอิสระและต่ำกว่ากระทรวง เรียกว่า กรมยั้งฉาง คงจะมีหน้าที่แต่เพียงเก็บข้าวที่ราษฎรนำมาเสียภาษีแทนแรงงาน ในตำนานของจีนบันทึกไว้อย่างชัดเจนว่า น่านเจ้าไม่มีระบบการเกณฑ์แรงงานราษฎร และอาชีพที่สำคัญที่สุดของราษฎรคือการทำนา ชาวนาต้องเสียภาษีด้วยข้าว⁽¹²⁾ การมีกระทรวงกลาโหม คงมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการทหาร โดยเฉพาะการจัดเตรียมกำลังป้องกันการรุกรานของศัตรูโดยเฉพาะจากจีน ซึ่งอยู่ด้านตะวันออก และอิเบตซึ่งอยู่ด้านตะวันตก⁽¹³⁾

การมีกระทรวงพาณิชย์ แสดงว่าไทยน่านเจ้ามีการทำการค้าขายกันและมีการติดต่อค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างกว้างขวางการมีกรมวัว และกรมม้านี้ อาจจะเป็นเพราะสัตว์เลี้ยงที่สำคัญของประชาชนน่านเจ้าคือวัวและม้า ด้วยเหตุนี้ ทางราชการจึงต้องมีกรมวัวและกรมม้าขึ้นก็เป็นได้⁽¹⁴⁾

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

แม้ว่าจะไม่มีเอกสารบันทึกเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง มหาดไทยไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากนโยบายการปกครองภายในของไทยสมัยน่านเจ้าแล้ว หน้าที่อันสำคัญของกระทรวงมหาดไทย คงได้แก่การปกครองฝ่ายพลเรือนทั้งหมดดังจะเห็นว่า เวลาบ้านเมืองอยู่ในภาวะคับขันหรือภาวะสงครามหากไม่สามารถจذبไล่ข้าศึกศัตรูพ้นจากดินแดนได้ ก็มักจะทำให้การปกครองภายในปั่นป่วนไปด้วย นิสัยรักอิสระของคนไทยมักจะพากันอพยพไปหาถิ่นใหม่ ด้วยเหตุนี้ในการปกครองพลเมืองประชาชน จะต้องมึนโยบายคุมใจประชาชนพลเมืองไว้ให้ได้ด้วย ซึ่งคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องปกครองบ้านเรือนให้มีความสงบเรียบร้อย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยสมัยน่านเจ้าคงได้แก่ การรักษาความสงบสุขภายในประเทศ สวัสดิภาพของประชาชน และการดำรงอยู่ของประเทศชาติ⁽¹⁵⁾ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ แม้การปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ กระทรวงมหาดไทยก็ได้ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาตลอดจนถึงปัจจุบัน



(12) หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 83-84.

(13) พระยาอนุমানราชธนะ, เรื่องของชาติไทย, หน้า 55.

(14) หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 84.

(15) ธรรมคามณี โกวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), (กรมราชทัณฑ์ : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2507), หน้า 123.

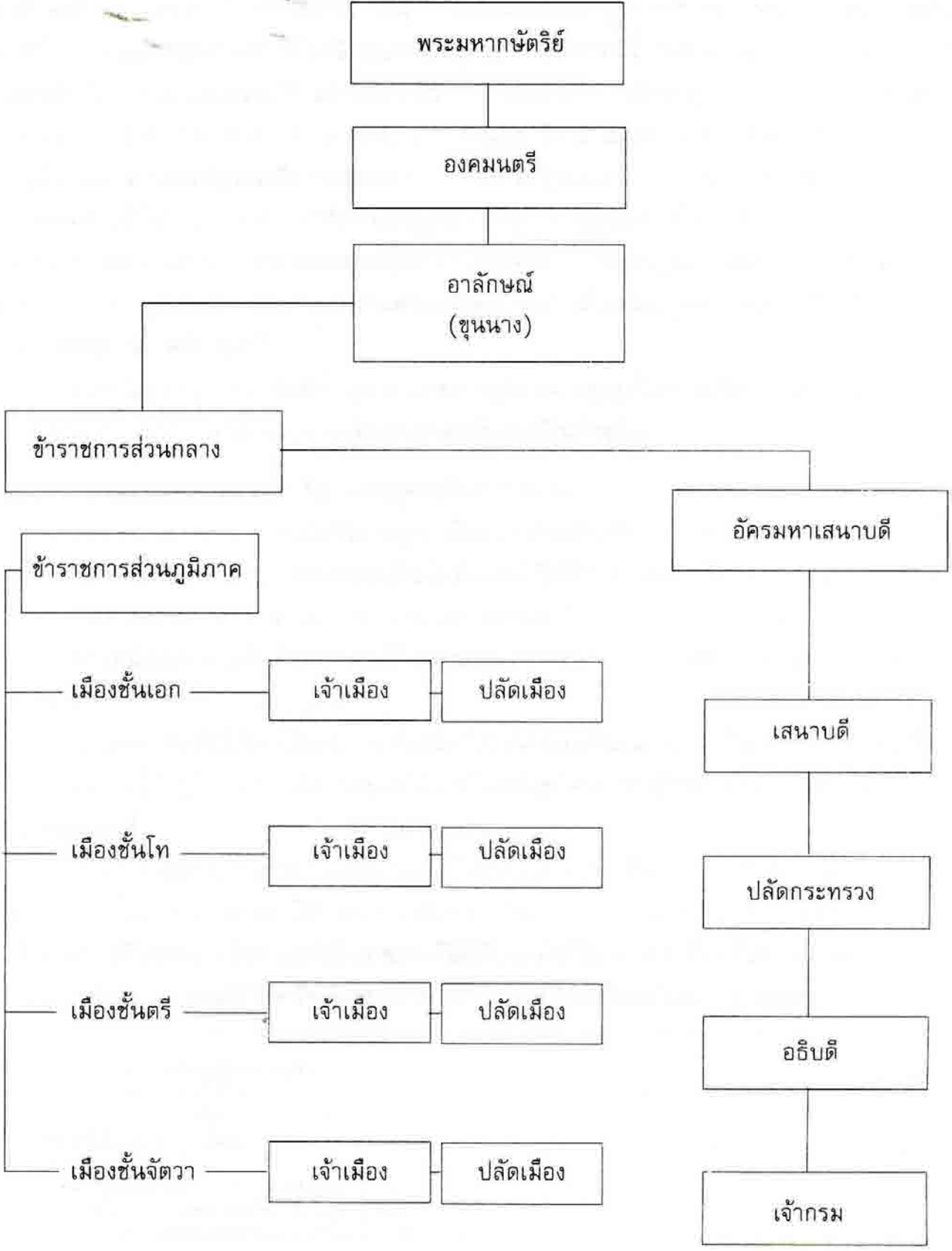
หมายเหตุ การเรียกชื่อต่าง ๆ นักค้นคว้าจะเขียนตามต้นฉบับที่เป็นภาษาจีนการเขียนจึงออกตามสำเนียงจีน

ส่งสาร

0013

0.6.138

แผนผังรูปที่ 2 ลำดับชั้นข้าราชการปกครองของไทย สมัยน่านเจ้า



2.1.3 การบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนกลาง

ระบอบการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะมืองมนตรี สมัยนั้นเรียกว่า 'น้อยชินกุน' ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาราชการแผ่นดินต่อพระมหากษัตริย์ ข้าราชการแผ่นดินใด เมื่อปรึกษาเสร็จเด็ดขาดแล้วจะสั่งให้อาลักษณ์⁽¹⁶⁾ (ขุนนาง) บันทึกให้เจ้ากรม⁽¹⁷⁾ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติจัดทำตามสายงาน เจ้ากรมหรือหัวหน้ากองนี้จะมีปลัดกรมหรือหัวหน้าแผนกเป็นผู้ช่วย⁽¹⁸⁾ เจ้ากรมเมื่อรับพระบรมราชโองการจะต้องนำเสนอบทคัด⁽¹⁹⁾ ปลัดกระทรวง⁽²⁰⁾ และเสนาบตีว่าการกระทรวง⁽²¹⁾ (เซ่งเผ่ากุน) ตามลำดับ ตำแหน่งเสนาบตีว่าการ กระทรวงจะมี 3 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งเจ้า โปวลิ และเก่าจ้าน ตำแหน่งเหล่านี้เทียบได้ปัจจุบัน คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วย และตำแหน่งรัฐมนตรี สั่งการชั้นของเสนาบตีว่าการกระทรวงจะมีอีกตำแหน่งหนึ่งที่เรียกว่า 'ตุ๊กสอง' อำนาจว่าการกระทรวงได้ถึง 3 กระทรวง และจะมีอำนาจเหนือกว่าเสนาบตีว่าการกระทรวง (เซ่งเผ่ากุน) เสนาบตีว่าการกระทรวงที่ดำรงตำแหน่ง 'ตุ๊กสอง' จะคล้ายกับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีอำนาจเหนือเสนาบตีเวียง วัง คลัง นา⁽²²⁾

กล่าวโดยสรุป การบังคับบัญชาข้าราชการผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินรองจากพระมหากษัตริย์ลงมามีอำนาจหน้าที่อย่างนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน⁽²³⁾

2.1.4 การบริหารงานบุคคลในสมัยน่านเจ้า

การบริหารงานบุคคลในสมัยน่านเจ้าคล้าย ๆ กับระบบ บริหารงานบุคคลของไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ ข้าราชการที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีได้จะต้องดำรงตำแหน่งเจ้ากรมหรือหัวหน้ากองมาก่อน แสดงว่าต้องผ่านงานตามลำดับ

ตำแหน่งเจ้ากรมหรือหัวหน้ากองมีได้คราวละ 6 คน หากตำแหน่ง อธิบดีว่างลงหรือผู้ใดมีความชอบก็สามารถเลื่อนเป็นอธิบดีได้

ตำแหน่งอธิบดีมีได้คราวละ 12 คน ทำหน้าที่ปรึกษาและเป็นแม่ทัพ (คือเป็นทั้งทหารและพลเรือน) ตำแหน่งอธิบดีนี้ถ้าผู้ใดทำความดีความชอบให้แก่บ้านเมืองก็สามารถเลื่อนมาดำรงตำแหน่งเสนาบตีว่าการกระทรวงได้

สำหรับชั้นยศของข้าราชการสมัยน่านเจ้ารู้ได้จากผ้าคาดเอว ซึ่งมีแตกต่างกันกล่าวคือ ข้าราชการที่มีตำแหน่งตั้งแต่เจ้ากรมลงมาใช้ผ้าคาดเอวสีแดง ถ้าสูงกว่าเจ้ากรมใช้ผ้าคาดเอวสีแดงแถบเหลือง ถ้าข้าราชการผู้ใดทำความดีความชอบในราชการก็ได้เลื่อนชั้นให้ใช้ผ้าคาดเอวที่ทอด้วยด้ายเงินหรือด้ายทอง ถ้าทำความดีหลายครั้งจะได้ใส่หนังเสือคลุมกาย จากประเพณีอันนี้ในสมัยต่อ ๆ มาคนสำคัญของไทยมี

(16) อาลักษณ์ (ขุนนาง) สมัยนั้นเรียกว่า 'น้อยชินกุน'

(17) เจ้ากรม สมัยนั้นเรียกว่า โฉ่วเจียง

(18) ปลัดกรม สมัยนั้นเรียกว่า ซีกุน

(19) อธิบดี สมัยนั้นเรียกว่า ไต้วเจียง

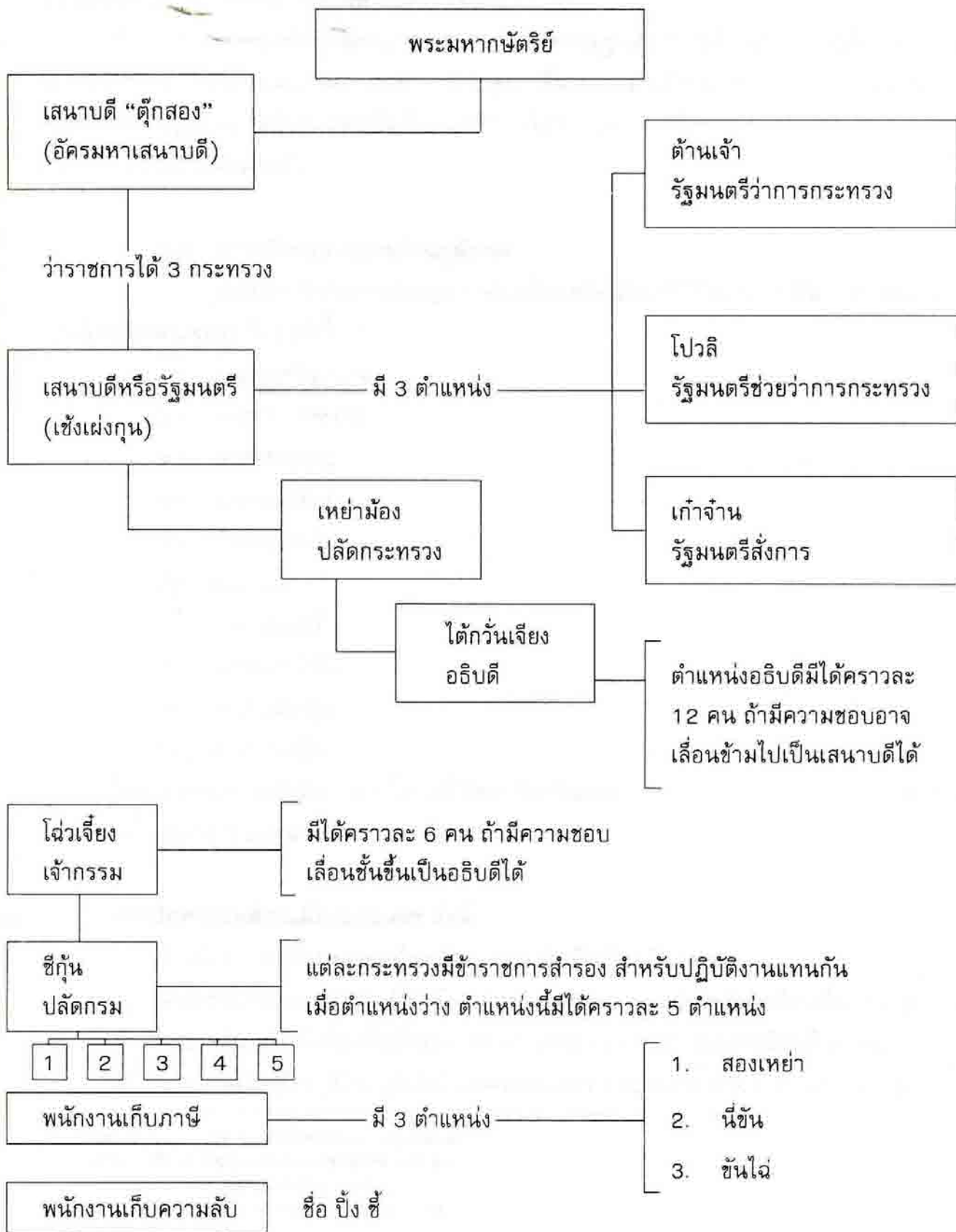
(20) ปลัดกระทรวง สมัยนั้นเรียกว่า เขยาม้อง

(21) เสนาบตี (รัฐมนตรี) สมัยนั้นเรียกว่า เซ่งเผ่ากุน

(22) ธรรมคามาณี ไกวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 91.

(23) หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 83.

แผนผังรูปที่ 3 ลำดับข้าราชการฝ่ายปกครองส่วนกลางของไทย สมัยน่านเจ้า



ฉายาเป็นสื่อเสมอ เช่น พระยาเสื่อ พระอนุชาสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า หรือแม่แต่ไทยสายอื่นเช่นไทยอาหม คนสำคัญมีชื่อเป็นสื่อเหมือนกัน แต่เรียกเป็น 'สิงห์' หรือ 'ชิงห์'⁽²⁵⁾

อนึ่ง ข้าราชการสมัยน่านเจ้าทุกคนจะได้รับศักดินา การมีศักดินาของข้าราชการมิใช่การแสดงถึงความมีอำนาจราชศักดิ์สูงส่ง หรือมีสิทธิพิเศษอย่างที่เข้าใจกัน การที่ข้าราชการได้รับพระราชทานนานั้น เป็นเพียงการรับรองในการแบ่งสรรที่ดิน เพื่อการทำนา

ข้าราชการทุกคนจะได้รับพระราชทานนามากน้อยตามฐานะ กล่าวคือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จะได้รับพระราชทานศักดินาคณะละ 40 ส่อง ข้าราชการชั้นรองลงมาได้รับพระราชทานนาคณะละ 30 ส่อง ส่วนข้าราชการผู้น้อยจะได้รับนาลดหลั่นกันลงมา⁽²⁶⁾ อนึ่ง ระบบศักดินาของไทยได้ปรากฏว่ามีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรไทยน่านเจ้ามาแล้ว

2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยสมัยน่านเจ้าได้แบ่งออกเป็น 10 มณฑล (ซึ่งสมัยนั้นเรียกมณฑลว่า ลี้ม) ดังนี้⁽²⁷⁾

- 1) มณฑลวันหน่าม
- 2) มณฑลปากหง่าย
- 3) มณฑลหม่งเซ
- 4) มณฑลไต้หว้อ
- 5) มณฑลปิ่นด้าม
- 6) มณฑลไต้หลี
- 7) มณฑลจู้ยเม้
- 8) มณฑลหม่งฉิม
- 9) มณฑลเผ่งซุ่น
- 10) มณฑลจิวซุ่น

ในแต่ละมณฑลจะมีเมือง เอก โท ตรี จัตวา ขึ้นกับมณฑล มณฑลแต่ละมณฑล ประกอบด้วยเมืองบริวารน้อยใหญ่ต่าง ๆ มากมาย

การปกครองแต่ละเมืองแบ่งออก ดังนี้

1. เจ้าเมือง ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน มีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
2. นายแขวง หรือนายอำเภอ (ไต้เว้ตัก) ปกครองคนราว 10,000 หลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
3. นายแคว้น หรือกำนัน (จี้หยันกุน) ปกครองคนราว 1,000 หลังคาเรือนขึ้นตรงต่อนายแขวง
4. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน (จิงจ้อ) ปกครองคนราว 100 หลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

⁽²⁴⁾ ธรรมคามาณ โกวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 92.

⁽²⁵⁾ หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 84.

⁽²⁶⁾ พระยาอนุমানราชธน, เรื่องของชาติไทย, หน้า 33.

⁽²⁷⁾ พระยาอนุমানราชธน, เรื่องของชาติไทย, หน้า 35 - 36.

จะเห็นได้ว่าหลักการปกครองส่วนภูมิภาคไทยสมัยน่านเจ้ายึดหลักจำนวนหลังคาเรือนในการปกครอง ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน ถือหลัก 2 ประการ รวมกัน คือ จำนวนหลังคาเรือน และเขตการปกครอง

จากการที่เราได้ศึกษาสภาพภูมิหลังประวัติศาสตร์การปกครองของไทยน่านเจ้า ทำให้เราทราบว่าไทยน่านเจ้ามีระบบโครงสร้างการปกครองและระบบการบริหารราชการที่ยิ่งใหญ่ และเป็นมั่นคง เป็นปีกแผ่น นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารประเทศเช่นนี้ได้จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถอย่างสูงทีเดียว

การจัดโครงสร้างการปกครองและระบบการบริหารราชการไทยน่านเจ้าได้แบ่งการปกครองออกเป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นกล่าวได้ว่า ได้ปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมาแล้วตั้งแต่สมัยอาณาจักรไทยน่านเจ้าและถือได้ว่าเป็นรากฐานประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในยุคต่างๆ มากกว่าพันปี

ประวัติศาสตร์การปกครองน่านเจ้าได้บ่งบอกหรือชี้ให้เห็นว่าตำแหน่งเจ้าเมืองกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งสองเรื่องต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกัน

กล่าวโดยสรุป จากการที่ได้ศึกษาจุดกำเนิดประวัติศาสตร์การปกครองและภูมิหลังประวัติศาสตร์การปกครองของไทย นอกจากจะเป็นการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ การปกครองของไทยเบื้องต้นก่อนแล้ว ยังเป็นการนำไปสู่พื้นฐานของประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย ดังจะได้ศึกษาต่อไป

วิวัฒนาการความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

1. สภาพภูมิหลัง

การปกครองส่วนภูมิภาคไทยสมัยน่านเจ้า ตำแหน่งเจ้าเมืองจัดเป็น ข้าราชการหัวเมืองที่มีอำนาจในการปกครองเมือง ตำแหน่งเจ้าเมืองไทยน่านเจ้าได้กำหนดลดหลั่นเป็น 4 ชั้น มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน คือ⁽²⁸⁾

ตำแหน่งเจ้าเมืองชั้นเอก	เรียกว่า	หยินจับ
ตำแหน่งเจ้าเมืองชั้นโท	เรียกว่า	สิ้นยุ้ย
ตำแหน่งเจ้าเมืองชั้นตรี	เรียกว่า	ตำมเหยา
ตำแหน่งเจ้าเมืองชั้นจัตวา	เรียกว่า	โม่วไฟ

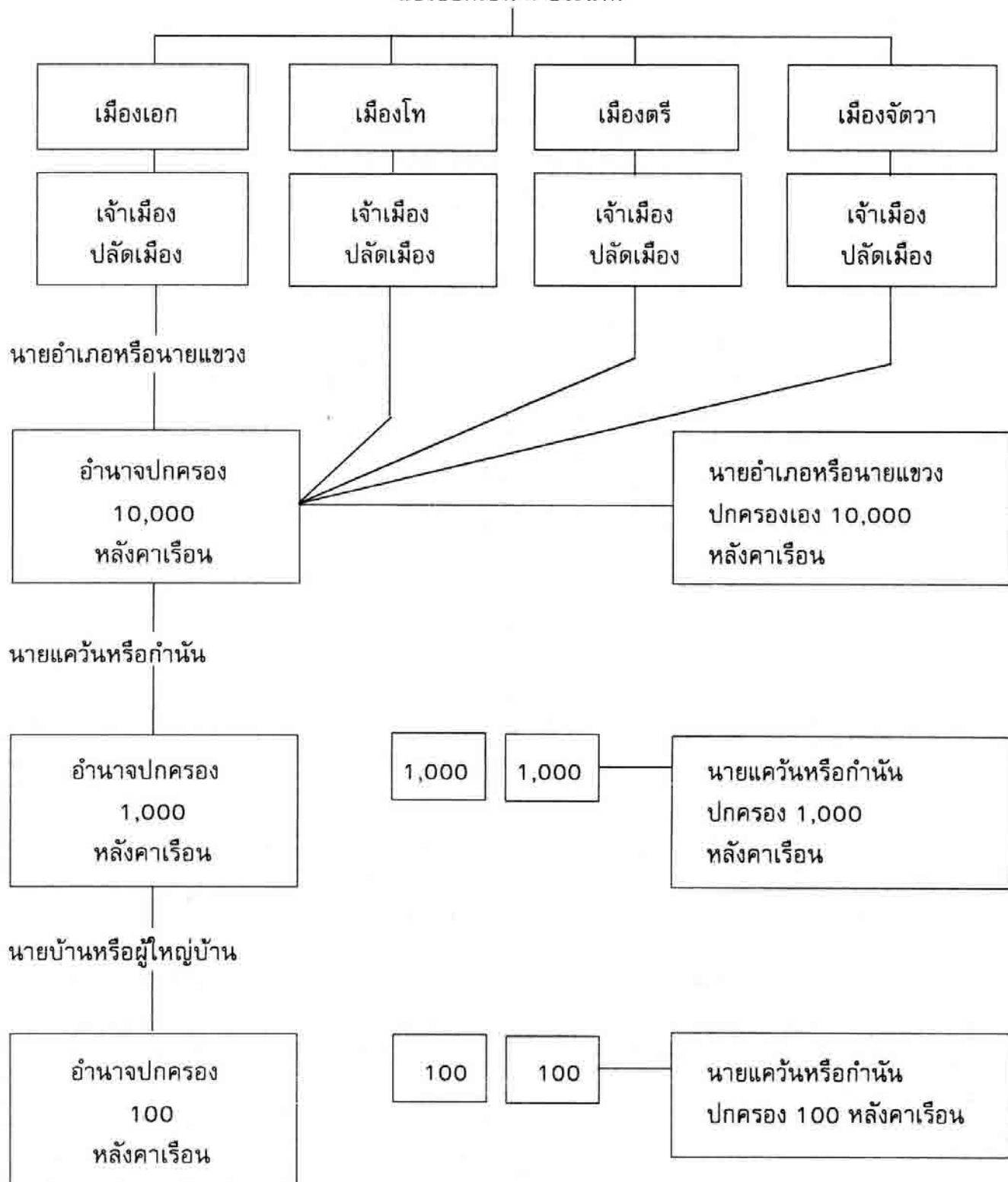
ด้วยเหตุที่ อาณาจักรน่านเจ้าเป็นจุดกำเนิดประวัติศาสตร์การปกครองของไทยดังนั้น ตำแหน่งเจ้าเมืองซึ่งได้มีปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยสมัยน่านเจ้าก็ย่อมถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดหรือเป็นรากฐานเริ่มต้นของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

การศึกษาถึงสภาพภูมิหลังตำแหน่งเจ้าเมืองไทยสมัยน่านเจ้านับว่าเป็นการศึกษาที่สำคัญควรจะได้นำมาศึกษาพิจารณาเป็นพื้นฐานไว้ด้วย ก่อนที่จะกล่าวถึงสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยต่อ ๆ มา

⁽²⁸⁾ ธรรมคามณ์ โกวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 102.

แผนผังรูปที่ 4 การแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย สมัยน่านเจ้า

ลำดับชั้นของเมืองที่ขึ้นตรงต่อเมืองหลวง
แบ่งออกเป็น 4 ประเภท



1.1 ตำแหน่งเจ้าเมืองกับการดำรงตำแหน่งสมัยน่านเจ้า

ระบบการปกครองของไทยน่านเจ้าเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน ดังนั้นตำแหน่งเจ้าเมือง พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งไปครองเมืองต่าง ๆ แทนพระองค์ ด้วยเหตุนี้ตำแหน่งเจ้าเมือง จึงเป็นข้าราชการที่จะต้องทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ

1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง

ปกติเจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายเมื่อคราวทรงแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งเจ้าเมือง แต่ข้าราชการต่าง ๆ ต้องส่งไปจากกระทรวง

แม้จะไม่มีหลักฐานบันทึกให้ทราบถึงรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง แต่คงพอเข้าใจได้ว่าเจ้าเมืองจะต้องทำหน้าที่ในการปกครองเมืองให้ร่มเย็นเป็นสุข อันเป็นนโยบายในการปกครองของไทยน่านเจ้าสมัยนั้น รวมทั้งจะต้องรับผิดชอบงานของกระทรวงทั้ง 9 กระทรวงอีกด้วย

1.3 การจัดองค์การบริหารช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าเมือง

เจ้าเมืองจะมีปลัดเมือง หรือผู้ช่วยคอยช่วยเหลือการปฏิบัติงานทุก ๆ เมือง ปลัดเมือง มีชื่อเรียกตำแหน่งต่าง ๆ กัน ดังนี้⁽²⁹⁾

- | | | |
|--------------------------------|----------|----------|
| ปลัดเมืองหรือผู้ช่วยเมืองเอก | เรียกว่า | หยินล่ำม |
| ปลัดเมืองหรือผู้ช่วยเมืองโท | เรียกว่า | สิ้นล่ำม |
| ปลัดเมืองหรือผู้ช่วยเมืองตรี | เรียกว่า | ต่ามล่ำม |
| ปลัดเมืองหรือผู้ช่วยเมืองจัตวา | เรียกว่า | ไม่วล่ำม |

แต่ละเมืองจะมีเจ้าหน้าที่ประจำ 2 ฝ่าย ทำหน้าที่ช่วยเหลือการทำงานของเจ้าเมือง ได้แก่⁽³⁰⁾

- 1) ฝ่ายหนังสือ เรียกว่า 'ถ่อเหย่า' เจ้าหน้าที่ฝ่ายนี้ช่วยด้านธุรการและงานสารบรรณ อนึ่ง การมีฝ่ายหนังสือนี้เป็นการยืนยันแสดงให้เห็นว่าสมัยน่านเจ้าไทยมีหนังสือใช้มาแล้ว
- 2) ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายยกกระบัตร เรียกว่า 'ถ่อไซ้' ฝ่ายนี้จะช่วยปกครองปราบปราม และทำหน้าที่พนักงานอัยการดำเนินคดีและตัดสินคดี

เจ้าหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่ายนี้จะควบคุมราชการ 4 แผนก ซึ่งเหมือนกันหมดทุกเมือง คือ

- 1) แผนกยั้งฉาง
- 2) แผนกทหารบก
- 3) แผนกทหารม้า
- 4) แผนกอาวุธยุทธภัณฑ์ หรือสรรพาวุธ

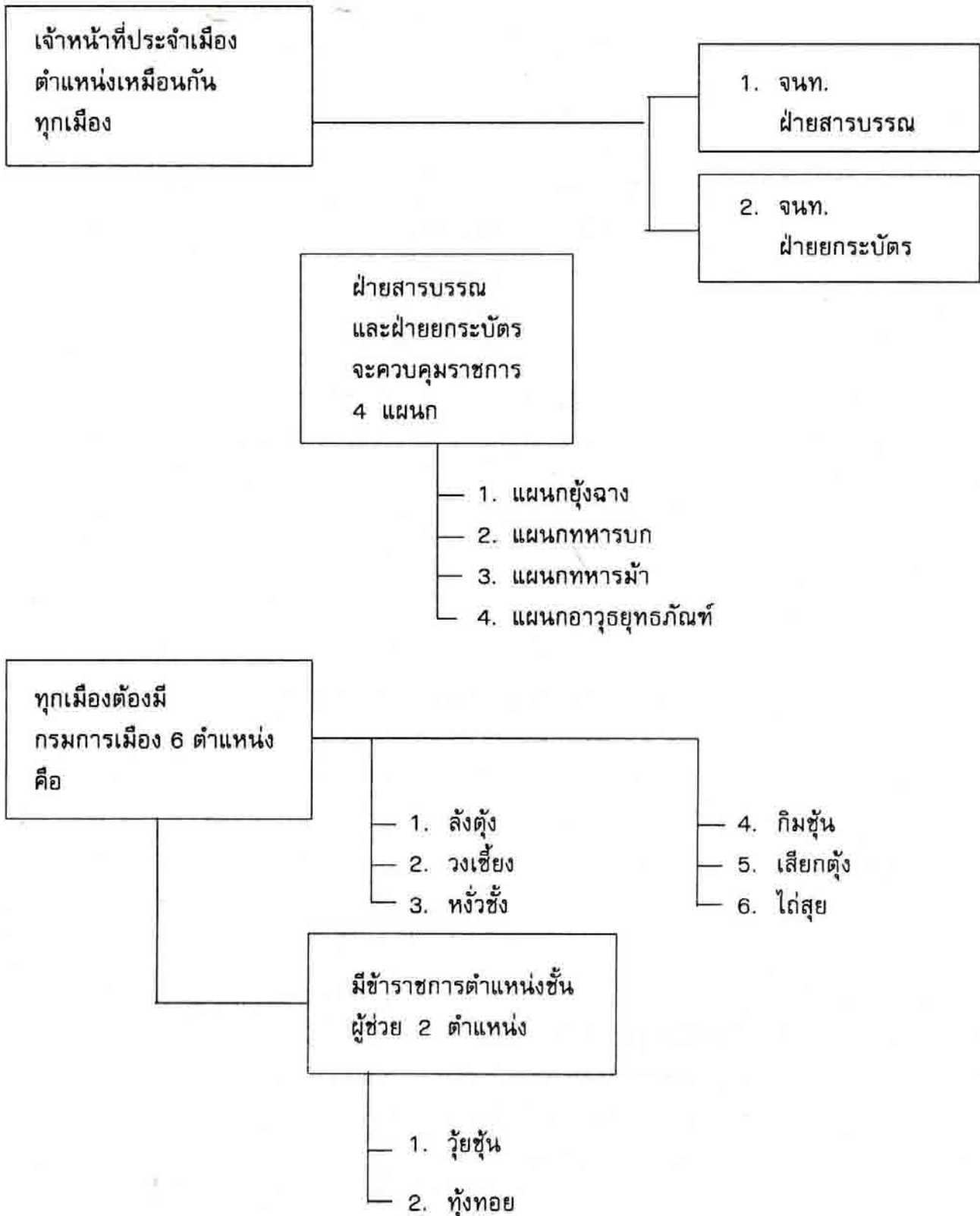
นอกจากนี้มีกรมการเมือง เรียกว่าจิดโต้วอีก 6 ตำแหน่ง⁽³¹⁾ เป็นตำแหน่งขุนนางฝ่ายหน้า

(29) ธรรมคามาณี ไทวาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 102.

(30) หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า 83.

(31) พระยาอนุমানราชธนะ, เรื่องของชาติไทย, หน้า 35.

แผนผังรูปที่ 5 ข้าราชการฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคของไทย สมัยน่านเจ้า



ประจำการอยู่ในเมืองต่าง ๆ คล้ายข้าหลวงของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ท่านข้าหลวงเหล่านี้ไม่ทราบว่ามีตำแหน่งอันใดบ้าง คงเทียบได้เท่ากับกรมการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการแผนกต่าง ๆ ในจังหวัดของไทยเราในปัจจุบันนี้ ในจดหมายเหตุของจีน เรียกตำแหน่งเหล่านี้ดังนี้⁽³²⁾

- 1) ลังตุง
- 2) เวงเซียง
- 3) หงั่วซั้ง
- 4) กิมซุ่น
- 5) เสียดตุ้ง
- 6) ไส่สุย

จดหมายเหตุของจีน ยังได้กล่าวถึงข้าราชการชั้นผู้ช่วย เรียกว่า 'ไต้วตุ๊ก' อีก 2 ตำแหน่ง คือ วุยซุ่น และท่งหอย แต่ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าตำแหน่งดังกล่าวทำหน้าที่ อะไร

กล่าวโดยสรุป ตำแหน่งเจ้าเมืองไทยน่านเจ้าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างระบบการบริหารราชการเมือง มีการแบ่งแยกงานเป็นฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่และข้าราชการคอยช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าเมือง อันนี้ น่าจะทำให้พิจารณาได้ว่าเมืองต่าง ๆ จะต้องใช้อาณาเขตปกครองกว้างใหญ่ไพศาล และมีผู้คนพลเมืองเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ไทยน่านเจ้าต้องมีการจัดระบบการปกครองไว้อย่างดีในการที่จะควบคุมเขตการปกครองและประชาชนไว้ให้ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ต่อการปกครองของประเทศไทยส่วนรวม ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองก็จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงในการที่ไปทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ แต่มีข้อสังเกตว่า ตำแหน่งเจ้าเมืองมีลำดับชั้นลดหลั่นกัน ดังนั้น เจ้าเมืองผู้ครองเมืองเอกย่อมมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาก็เป็นเมืองโท ตรี และจัตวา ตามลำดับ

การปกครองของไทยน่านเจ้าได้สิ้นสุดลงเมื่ออาณาจักรน่านเจ้าต้องตกเป็นของ จีนในสมัยกบฏไ่ซ่านในปี พ.ศ. 1796 คนไทยที่รักอิสระได้อพยพหลบหนีภัยลงมาสู่แคว้นต่าง ๆ ในแหลมอินโดจีนและบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ก็เป็นผลดีแก่ชาติไทยที่ทำให้พ่อขุนบางกลางท่าวพ่อเมืองไทยในสุวรรณภูมิได้กำลังเพิ่มขึ้นจากคนไทยที่อพยพลงมา (การอพยพของไทยน่านเจ้าลงสู่แหลมอินโดจีนนี้ ความจริงคนไทยเราได้มีการอพยพลงมากันเป็นละลอก ๆ โดยไม่ขาดสายนับเป็นพัน ๆ ปีมาแล้ว) จนสามารถยึดเมืองสุโขทัย และแย่งชิงอำนาจจากการปกครองของขอม (เขมร) ได้ในปี พ.ศ. 1797⁽³³⁾ และไทยได้ตั้งเมืองสุโขทัยขึ้นเป็นราชธานีของไทยสืบต่อมา

2. ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยสุโขทัย

ก่อนที่จะกล่าวถึงตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยสุโขทัย เราจะต้องเข้าใจลักษณะการปกครองของสุโขทัยก่อนว่า ในสมัยสุโขทัยยังไม่มีแบบการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแน่นอน พอที่จะอนุโลมเทียบเคียงวิธีการปฏิบัติกันอยู่ในสมัยนั้นหรือกับสมัยหลัง ๆ ได้⁽³⁴⁾ ลักษณะการปกครองสุโขทัยพอจะสรุปได้เป็นดังนี้

(32) ชรรคมานน์ ไกววาทิ, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), หน้า 103.

(33) หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย หน้า 52-53.

(34) ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 78.

1) ลักษณะการปกครองเป็นแบบบิดาปกครองบุตร ใน 3 รัชกาลแรกของสุโขทัยการปกครองเป็นแบบบิดาปกครองบุตรอย่างแท้จริง แต่หลังจาก 3 รัชกาลไปแล้วการปกครองเปลี่ยนเอาของเขมรหรือขอมมาใช้ กล่าวคือ เริ่มเอาแบบแผนประเพณี ความเชื่อ ฯลฯ มาใช้ ทำให้ลักษณะการปกครองไทยแท้ต้องเปลี่ยนไป พวกเขมรหรือขอมได้รับอิทธิพลการปกครองที่ยึดตามคติซึ่งได้มาจากอินเดีย ทำให้การปกครองของสุโขทัยก็เอาอย่างอินเดียด้วย

2) ลักษณะการปกครองเป็นแบบกระจายอำนาจ จากศูนย์กลางสู่เมืองต่าง ๆ

2.1 การแบ่งเขตการปกครอง การแบ่งเขตการปกครองสมัยสุโขทัย สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงบรรยายเกี่ยวกับขอบเขตการปกครองในหนังสือเรื่องลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ⁽³⁵⁾ ไว้พอสรุปได้ว่า

การแบ่งเขตการปกครองสุโขทัยนั้น อาจถือกำหนดจากคัมภีร์ราชศาสตร์ของพราหมณ์เป็นหลัก คือมีราชธานีอยู่ตรงกลางและมีเมืองลูกหลวงล้อมทั้งสี่ทิศก็ได้ เท่าที่มีหลักฐานอยู่ก็พอสรุปได้ว่าได้แบ่งเขตการปกครองเป็นเมืองหลวง เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานครและเมืองออกหรือเมืองขึ้น ซึ่งแยกรายละเอียดได้ดังนี้

1) เมืองหลวง เป็นเมืองราชธานีและเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงประทับอยู่ ได้แก่เมืองสุโขทัย

2) เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เป็นเมืองขนาดใหญ่กว่าเมืองอื่น ๆ และมีความสำคัญรองจากเมืองหลวง ตั้งอยู่ทั้ง 4 ทิศ รอบราชธานี ดังนี้

ทิศเหนือ คือ เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองนี้จะมีความสำคัญควบคู่กับเมืองสุโขทัย พระมหากษัตริย์จะส่งรัชทายาทไปครอง

ทิศตะวันออก คือ เมืองสองแคว (ปัจจุบันคือจังหวัดพิษณุโลก)

ทิศตะวันตก คือ เมืองนครชุม (ปัจจุบันอยู่ในจังหวัดกำแพงเพชร)

ทิศใต้ คือ เมืองสระหลวง (ปัจจุบันอยู่ในจังหวัดพิจิตร)

สำหรับเมืองสองแคว เมืองนครชุมและเมืองสระหลวง เมืองเหล่านี้ พระมหากษัตริย์จะส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระหฤทัยและส่วนมากเป็นเชื้อพระวงศ์ไปปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ เมื่อมีเรื่องอะไรที่เป็นภัยต่อประเทศชาติต้องรีบรายงานส่วนกลางโดยด่วน⁽³⁶⁾

3) เมืองท้าวพระยานคร เป็นเมืองชั้นนอกห่างจากราชธานีออกไป เมืองนี้เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งยังมีอำนาจในดินแดนของตนโดยสมบูรณ์ เพียงแต่ยอมอยู่ในบังคับบัญชาของสุโขทัยเท่านั้น แต่ก็มีปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 3 ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้แต่งตั้งผู้มีความสามารถไปปกครองเมืองท้าวพระยานครนี้ด้วย เช่น เมืองคนที เมืองพระบาง เมืองเชียงทอง เป็นต้น

4) เมืองออกหรือเมืองขึ้น เป็นเมืองที่ยอมอ่อนน้อมต่ออำนาจของสุโขทัย บางเมือง พ่อเมืองเป็นคนไทยเหมือนกันและเคยเป็นอาณาจักรใหญ่มาก่อน เช่น เมืองสุวรรณภูมิ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองเวียงจันทน์ เป็นต้น นอกจากนี้มีเมืองต่างชาติที่ไทยไปได้ หรือยอมอ่อนน้อมต่อไทย เช่น เมืองหงสาวดี (มอญ) และดินแดนแถบแหลมมลายู

การปกครองเมืองขึ้นนี้ยังคงให้เจ้าเมืองของเมืองนั้น ๆ ปกครองกันเอง โดยเจ้าเมืองจะส่งบรรณา-

(35) สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ (กรมศิลปากร, 2511), หน้า 12-13.

(36) โพรซ์ แซมล่าเจียก, พ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 48.

การเข้ามาถวายหรือยกทัพเข้ามาช่วยสุโขทัยในยามศึกสงครามเท่านั้น

กล่าวสรุป การปกครองบ้านเมืองสมัยสุโขทัย แบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้น ๆ นับราชธานีเป็นศูนย์กลาง คือ

1. ราชธานี
2. เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน ออกเป็น 4 ด้าน
3. เมืองท้าวพระยามหานคร
4. เมืองชั้นหรือเมืองออก

2.2 การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยสุโขทัย

การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงทรงวางระเบียบการปกครองโดยวิธีการกระจายอำนาจจากเมืองหลวงไปสู่หัวเมือง หรือที่เรียกว่าส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด⁽³⁷⁾

รูปที่ 6

แผนผังการแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคสมัยสุโขทัย



การแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยสุโขทัยได้แบ่งเป็นดังนี้คือ เมือง ตำบล หมู่บ้าน⁽³⁸⁾

2.3 การแบ่งเขตการปกครองเมือง

สมัยสุโขทัยมีหลักฐานพบว่าตำบลหลายตำบลรวมกันเป็นเมือง ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่า ได้มีการแบ่งเขตการปกครองเมืองออกเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อย่างสมัยหน้าเจ้าหรือแบบสมัยปัจจุบันหรือไม่คงพบแต่ได้มีการปกครองจากเมืองแล้วเป็นตำบล (เรียกว่าพินนา) ตำบลนี้มารวมขึ้นเป็นเมืองมีจำนวนต่างกันตามแต่เมืองใหญ่เมืองเล็ก

รูปที่ 7

แผนผังการแบ่งเขตการปกครองเมือง



⁽³⁷⁾ โปธิ์ แซ่มลำเจียก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

⁽³⁸⁾ ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 84.

ในตำนานเรื่องสร้างเมืองเชียงแสนได้บันทึกไว้ว่า เมืองเชียงแสนมี 32 ตำบล (พันนา) เมืองภูคา มี 11 ตำบล (พันนา) และเมืองพะยากมีเพียง 2 ตำบล (พันนา) เป็นต้น⁽³⁹⁾

สำหรับหมู่บ้านได้มีชื่อปรากฏในหลักศิลาจารึกอยู่หลายแห่ง เช่น ในศิลาจารึกหลักที่ 9 ได้กล่าวถึง บ้านไผ่ล้อม บ้านหอด บ้านสุกพ้อม บ้านวังดัด ฯลฯ เป็นต้น

2.4 การบริหารราชการไทยสมัยสุโขทัย

ไม่มีหลักฐานแต่อย่างใดว่าในสมัยสุโขทัยได้มีการแบ่งราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวง กรม อย่างในสมัยไทยน่านเจ้า ความแตกต่างเกี่ยวกับการปกครองของไทยสมัยน่านเจ้ากับสมัยสุโขทัยนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แสดงความเห็นว่า การปกครองของไทยเมื่อสมัยน่านเจ้า ไทยคงจะได้รับอิทธิพลของจีนอยู่มากเพราะอยู่ใกล้ชิดกัน แต่การปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นได้ห่างไกลอิทธิพลของจีนมาแล้ว และเริ่มจะได้รับอิทธิพลจากอินเดียมากขึ้น⁽⁴⁰⁾ (โดยไทยได้รับอิทธิพลอินเดียนี้มาจากขอม หรือเขมรในขณะนั้น)

ผู้ใช้อำนาจการปกครองในสมัยสุโขทัย คือ พระมหากษัตริย์ซึ่งถือกันว่าเป็น “เจ้าเมือง” หรือเจ้าของแห่งเมืองนั้น⁽⁴¹⁾ ดังนั้นอำนาจการปกครองทั้งหลายทั้งปวงจึงรวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์และในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในระบอบการปกครองเยี่ยงบิดาปกครองบุตรนี้ พระมหากษัตริย์สุโขทัยทรงกระทำด้วยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่⁽⁴²⁾

ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์สมัยสุโขทัยจึงทรงทำหน้าที่ในการปกครองในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. หน้าที่ในด้านมหาดไทย คือ ทำให้ราษฎรเป็นสุข ดังปรากฏในศิลาจารึก ทรงกระทำทั้งในด้านส่งเสริมและด้านระงับ คือส่งเสริมการอาชีพต่าง ๆ ที่จะให้ราษฎรอยู่ดีกินดี และระงับการเบียดเบียน เช่น การยึดทรัพย์ผู้อื่นมาเป็นของตน

2. หน้าที่ในด้านกลาโหม ดังปรากฏในศิลาจารึกว่าพระมหากษัตริย์สุโขทัยเป็นผู้นำจอมทัพในการป้องกันประเทศ รวมทั้งได้มีการยกทัพทำสงครามหลายครั้งเพื่อขยายดินแดน

3. หน้าที่ในด้านนครคลังในจารึกบ่งบอกว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง” ซึ่งหมายถึงการยกเว้นภาษีจากสินค้าขาเข้าขาออกและสินค้าที่ขนผ่านเขตเมืองสุโขทัย แต่ภาษีอื่น ๆ เช่น ส่วย ค่านา และอากรสวนผลไม้ มีการเก็บจากราษฎรอยู่⁽⁴³⁾

4. หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ สมัยสุโขทัยได้มีการติดต่อกับต่างประเทศข้างเคียง เช่น ลังกา มอญ มลายู เขมร จีน และลานนาไทย ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง พระองค์ได้เสด็จไปเจริญสัมพันธไมตรีกับจีน เขมร (ขอม) ด้วย

5. หน้าที่ในด้านกาเกษตรในจารึกพ่อขุนรามคำแหงได้กล่าวว่าทรงสร้างเรือกสวนไร่ นา และชลประทานและสระน้ำ ทั้งนี้เพื่อสร้างสมความสุขให้แก่ราษฎร

อนึ่ง ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมีหลักฐานปรากฏว่าทรงให้สร้างถนนหนทางในการติดต่อกับเมืองลูกหลวงด้วย อันนี้จะสันนิษฐานได้ว่าในสมัยพ่อขุนรามคำแหงน่าจะมียานแพนบกโยธาด้วย

⁽³⁹⁾ คึกฤทธิ์ ปราโมช, การปกครองสมัยสุโขทัย (พระนคร : กรมศิลปากร, 2507), หน้า 4.

⁽⁴⁰⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁽⁴¹⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁽⁴²⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁽⁴³⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

6. ในด้านการยุติธรรมไม่ปรากฏหลักฐานว่าเมืองสุโขทัยมีโรงศาลแต่อย่างไรมีแต่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นต้นแห่งความยุติธรรม และทรงใช้อำนาจตุลาการด้วยพระองค์เอง

7. หน้าที่ในด้านศาสนาการส่งเสริมศีลธรรมจรรยา ตลอดจนวิชาความรู้ต่าง ๆ พระมหากษัตริย์สุโขทัยทรงเป็นผู้นำในการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักพระพุทธศาสนา และทรงชักนำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามดังปรากฏอยู่ในศิลาจารึกต่าง ๆ

8. หน้าที่ในด้านการศึกษา พ่อขุนรามคำแหงทรงคิดอักษรไทยขึ้นใช้ อันเป็นการวางแนวทางในการศึกษา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการไทยสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บริหารราชการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการปกครองคนนั้นบังคับให้ต้องมีเครื่องมือในการปกครอง อันได้แก่ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในศิลาจารึกหลักที่ 1 ของพระขุนรามคำแหงนั้น ปรากฏว่าพระองค์เสด็จออกทั่วราชอาณาจักรทุกวัน เว้นวันพระ และ 'ให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุนฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองกัน' คำว่า ลูกเจ้า น่าจะหมายถึงพระบรมวงศานุวงศ์ และลูกขุนนั้นก็น่าจะเป็นบรรดาข้าราชการ เพราะเมื่อคนในสมัยสุโขทัยเรียกพระมหากษัตริย์ว่า พ่อขุน ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ให้มีหน้าที่ในการปกครองก็คงจะเรียกว่าลูกขุน เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ของข้าราชการทั้งในด้านการปกครอง การทหาร การเกษตร ยุติธรรม การศึกษาอบรม การสงเคราะห์ ประชาชน ฯลฯ รวมทั้งการจัดหน่วยงานรับผิดชอบแต่ละสาขาว่าได้มีการแบ่งเป็น กระทรวง กรม กอง หมวด หมู่ ขึ้นอย่างไรหรือไม่ ไม่มีหลักฐานแน่ชัดจึงทำให้ไม่ทราบว่าได้มีการปฏิบัติดังที่ว่านี้หรือไม่⁽⁴⁴⁾ นอกจากนี้จะมีข้าราชการช่วยเหลืองานแผ่นดินมากน้อยเท่าใด หรือจะได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งและยศฐาบรรดาศักดิ์ก็กันอย่างใดก็ไม่มีปรากฏเป็นหลักฐานในศิลาจารึกเลย

2. เจ้าเมืองในสมัยสุโขทัย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับลักษณะการปกครองและการบริหารราชการในสมัยสุโขทัย จึงพอเข้าใจได้ว่าตำแหน่งเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ไปครองเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ ถ้าเป็นเมืองลูกหลวงทรงโปรดให้เชื้อ พระวงศ์ไปครอง ถ้าเป็นเจ้าเมือง เมืองท้าวพระยามหานคร นอกจากจะให้เจ้าเมืองเดิมซึ่งเป็นราชวงศ์ของเมืองนั้นเป็นเจ้าเมืองปกครองเองแล้ว มีบางเมืองที่พระมหากษัตริย์สุโขทัย ได้แต่งตั้งข้าราชการไทยไปปกครอง โดยเจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็น 'ขุน' ดังปรากฏในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง เช่น เมืองคนที เมืองพระบาง เมืองเชียงทอง เมืองบางฉล้ง เมืองบางพาน เป็นต้น

เจ้าเมืองเมืองออก หรือเจ้าเมืองเมืองขึ้น ตำแหน่งเจ้าเมืองคงให้คงเจ้าเมืองหรือราชวงศ์ของเมืองนั้น ๆ ปกครองกันเอง เช่น เมืองอุทอง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยสุโขทัยนี้ พระมหากษัตริย์สุโขทัยทรงแต่งตั้งให้ไปครองเมืองต่าง ๆ สำหรับเมืองลูกหลวงเจ้าเมืองเป็นเชื้อพระวงศ์ไปครอง เมืองท้าวพระยามหานครเจ้าเมืองบางเมืองเป็นข้าราชการที่ทรงโปรดให้ไปปกครองเมืองแทนพระองค์ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ

⁽⁴⁴⁾ ถนอม อานามวัฒน์, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 85.

กรุงสุโขทัยได้เป็นราชธานีประเทศสยามอยู่ไม่เต็มร้อยปี⁽⁴⁵⁾

3. ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยอยุธยา

ระบอบการปกครองในสมัยอยุธยาเป็นระบอบการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น ซึ่งต่างกับพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัยทรงอยู่ในฐานะเป็นพ่อเมืองทรงปกครองราษฎรเยี่ยงบิดาปกครองบุตร ฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาจึงตั้งอยู่บนพระราชอำนาจแต่อย่างเดียว⁽⁴⁶⁾ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพ

3.1 การปกครองในสมัยอยุธยา

เมื่อพระเจ้าอู่ทองทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 1893 การปกครองดำเนินตามแบบสุโขทัยและขอม (เขมร) ผสมกันเป็นแบบที่เรียกว่า 'จัดสมดมภ์' คือแบ่งออกเป็น กรมเมือง(เวียง) กรมวัง กรมคลัง กรมนา

ตำแหน่ง “เจ้ากระทรวง” จัดสมดมภ์ เวียง วัง คลัง นา พระเจ้าอู่ทอง กำหนดไว้ในระเบียบราชการบริหารเรียกว่า เสนาบดี

การปกครองส่วนภูมิภาคก็แบ่งออกเป็นหัวเมืองต่าง ๆ คือ เป็นเมืองหน้าด่านหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช

หลักการปกครองแบบจัดสมดมภ์นี้ได้ใช้เป็นหลักการปกครองกรุงศรีอยุธยาในสมัยต้น กล่าวคือเริ่มใช้ในสมัยพระเจ้าอู่ทองมาจนกระทั่งถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถเป็นเวลาถึง 100 ปีแล้ว จึงโปรดให้มีการแก้ไขการปกครองเสียใหม่

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายในลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณว่า วิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยามาแก้ไขมาเมื่อรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทั้งนี้เนื่องจากในรัชกาลก่อนอาณาจักรกรุงสุโขทัยได้ลดศักดิ์ลงเป็นประเทศราชขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา ประกอบกับกรุงศรีอยุธยาสามารถตีนครธมซึ่งเป็นราชธานีของประเทศขอม (เขมร) ได้ในปี พ.ศ. 1976 ทำให้สมัยนั้นได้ข้าราชการเมืองสุโขทัยและชาวกรุงกัมพูชาทั้งพวกพราหมณ์ พวกเจ้านาย ท้าวพระยา ซึ่งชำนาญการปกครองมาไว้ในกรุงศรีอยุธยาเป็นอันมาก ได้ความรู้ขนบธรรมเนียมราชการบ้านเมืองทั้งทางกรุงสุโขทัยและกรุงกัมพูชาดีกว่าที่เคยรู้มาแต่ก่อน จึงเป็นเหตุให้แก้ไขประเพณีการปกครองเลือกทั้งแบบแผนในกรุงสุโขทัยและแบบแผนขอมในกัมพูชามาปรับปรุงเป็นวิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยา⁽⁴⁷⁾

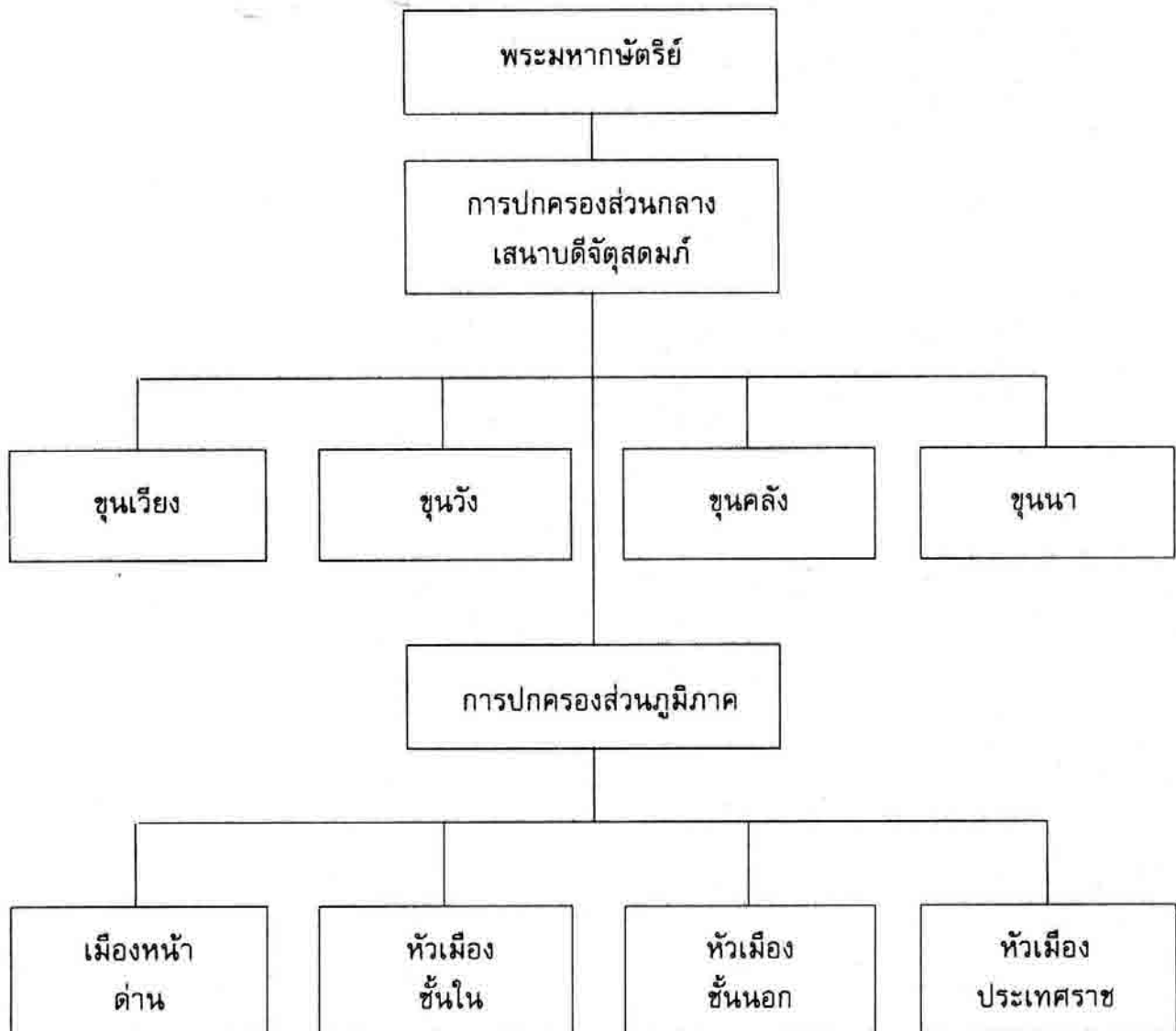
และสาเหตุที่ทรงแก้ไขการปกครองอีกประการหนึ่ง เมื่อครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถดำรงพระยศเป็น “พระรามศวร” ตำแหน่งอุปราชทรงได้ไปปกครองเมืองพิษณุโลกอันเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือ ทำให้พระองค์ได้เรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครอง บ้านเมืองของกรุงสุโขทัยเป็นอย่างดี และทรงเห็นว่าการปกครองแบบสุโขทัยยังมีส่วนบกพร่องอยู่เพราะการแบ่งหัวเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นนอก และเจ้าเมืองประเทศราช โดยมีเจ้าเมืองปกครองเป็นส่วนกันไบนั้น เจ้าเมืองย่อมมีอำนาจสิทธิขาดใน

⁽⁴⁵⁾ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ, หน้า 8.

⁽⁴⁶⁾ ศีกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., สังคมอยุธยา (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 14. 5

⁽⁴⁷⁾ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยาม แต่โบราณ, หน้า 11-12.

การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
สมัยพระเจ้าอยู่หัว
และกรุงศรีอยุธยาตอนต้น



อาณาเขตของตนในด้านทหาร การเก็บภาษีอากร และการแสวงหาอำนาจมากขึ้นได้ จึงทรงเปลี่ยนระบบการปกครองประเทศเสียใหม่ให้เหมาะสม โดยโยกอำนาจการปกครองหัวเมืองเข้าสู่เมืองหลวงทำให้หัวเมืองต่าง ๆ มีอำนาจลดลง และต้องขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี การปกครองแบบนี้จึงเรียกว่าเป็นแบบ “สังเณฑ์” (Centralization) หรือแบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง⁽⁴⁸⁾ กล่าวคือ เป็นการรวบรวมอำนาจปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มาขึ้นกับรัฐบาลกลางหรือพระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาโดยตรง

การปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ หลักใหญ่คือการแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 1) การปกครองส่วนกลาง
- 2) การปกครองส่วนภูมิภาค
- 3) การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การปกครองส่วนกลาง

ได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ทหารฝ่ายหนึ่ง (กลาโหม) พลเรือนฝ่ายหนึ่ง (มหาดไทย) แยกอำนาจการปกครองโดยแต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีเอาทหารเป็นกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรรา เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ถือศักดินาหมื่นหนึ่ง⁽⁴⁹⁾

นอกจากนี้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงกำหนดทำเนียบศักดินาข้าราชการ และหน่วยบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขึ้นไว้ด้วย โดยกำหนดไว้ดังนี้

การปกครองของฝ่ายทหารในทำเนียบศักดินาข้าราชการกำหนดให้อัครมหาเสนาบดีกลาโหม หรือสมุหพระกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชาปกครองทหารทั้งหมดการบริหารราชการแบ่งออกเป็นดังนี้

- 1) ราชปลัดทูลฉลอง มี กองต่อช้าง กองตำดินปืน ครุปืนใหญ่ ครุปืนน้อย เป็นต้น
- 2) กองบัญชาการใหญ่ มีฝ่ายทำการรบกับฝ่ายจัดกำลังรบ
- 3) กองทัพใหญ่ มีกองทัพเดโช และกองทัพท้ายน้ำ

การปกครองของฝ่ายพลเรือน การปกครองของฝ่ายพลเรือน ในทำเนียบศักดินาข้าราชการ หมวดข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดไว้ดังนี้

- กำหนดศักดินาหัวหน้าข้าราชการฝ่ายพลเรือน คือ สมุหนายกว่าที่มหาดไทย
- กำหนดศักดินาฝ่ายกรมเมือง หรือ กรมเวียง
- กำหนดศักดินาข้าราชการฝ่ายกรมวัง
- กำหนดศักดินาข้าราชการฝ่ายกรมคลัง
- กำหนดศักดินาข้าราชการฝ่ายกรมนา

จากทำเนียบศักดินาที่กำหนดฝ่ายพลเรือนเอาไว้แล้ว กล่าวได้ว่า ราชการฝ่ายมหาดไทย (กรมมหาดไทย) ขึ้นอยู่กับสมุหนายก (อัครมหาเสนาบดีสมุหนายก) และแยกราชการพลเรือนเป็น 4 ฝ่าย ดังนี้

- 1) นครบาล (กรมเมือง, เวียง) มีพระยานนครบาลเป็นหัวหน้า มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบ

⁽⁴⁸⁾ ถนอม อานามวัฒน์, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 71.

⁽⁴⁹⁾ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 21.

เรียบร้อย และความเป็นอยู่โดยทั่วไปในพระบรมมหาราชวัง รักษา พระนคร และทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา คดีในเขตเมืองหลวงอีกด้วย

2) ธรรมาธิกรณ์ (กรมวัง) มีพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี มีหน้าที่เกี่ยวแก่ราชสำนัก และ พินิจพิจารณาถ้อยความของราชฎการแบ่งเบาภาระของพระมหากษัตริย์ เช่น ทำหน้าที่คอยรับพระราชโองการ คอยปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล กรมวังมีอำนาจตั้งยกกระบัตรไปตามหัวเมืองเมืองละคน สำหรับรายงานการรักษาความยุติธรรมในเมืองนั้น ๆ เข้ามาให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ

ส่วนย่อยของกรมนี้ยังแยกออกเป็นกรมต่าง ๆ เช่น กรมพระตำรวจวังขวาตำรวจวังซ้าย กรม มณเฑียร กรมสวนหลวง กรมพระ เป็นต้น

3) โภชาธิบดี (กรมคลังหรือกรมท่า) มีพระยาโภชาธิบดี มีหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษา พระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยอากร ต่อมากรมนี้ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับพ่อค้าวาณิช จึงมีหน้าที่เกี่ยวกับ เรื่องสินค้าของหลวง การค้าสำเภา และการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศด้วย

ส่วนย่อยของกรมนี้ยังแยกออกเป็น กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา และกรมท่ากลาง ขึ้นเพื่อเป็นส่วน ราชการที่ทำหน้าที่ติดต่อกับควบคุมการค้าขายกับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะ

4) เกษตราธิการ (กรมนา) พระยาเกษตราธิบดี มีหน้าที่ตรวจตราการทำไร่ และออกสิทธิ ที่นาซึ่งถือว่าสำคัญยิ่ง แต่หาได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องถึงการให้กรรมสิทธิ์ที่บ้านที่สวนไม่ การให้กรรมสิทธิ์ ที่ดินสำหรับปลูกบ้านเป็นเรื่องของกรมเมือง ที่ดินสำหรับทำสวนเป็นเรื่องของกรมคลัง หน้าที่อีกประการ หนึ่งของกรมนี้ก็คือการเก็บทางข้าวขึ้นฉางหลวงเพื่อใช้เป็นเสบียงเมื่อเวลาเกิดศึกสงคราม

ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาการแบ่งฝ่ายการปกครองของพลเรือนแล้วจะเห็นว่า ราชการมหาดไทยหรือ ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ต้องควบคุมราชการฝ่ายพลเรือนเวียง วัง คลัง นา ทั้งหมดด้วย กล่าวคือ ต้อง ควบคุมงานปกครองบ้านเมือง (เวียง) งานปฏิบัติทางราชพิธี (วัง) งานภาษีอากรการค้า งานเศรษฐกิจ (คลัง) งานเกษตร (นา) อันเป็นงานพลเรือนทั้งหมดด้วย โดยมีอัครมหาเสนาบดีสมุหนายกเป็นผู้บังคับ บัญชาเสนาบดีจัตุสดมภ์ทั้ง 4 ด้วย

ในการปฏิบัติงานของอัครมหาเสนาบดีสมุหนายก จะมีฝ่ายบัญชาการที่คอยช่วยเหลือการปฏิบัติ งานของอัครมหาเสนาบดีได้แก่

- 1) ปลัดทูลฉลอง เป็นผู้ช่วยประจำ
- 2) ปลัดบัญชี
- 3) เสมียนตรา
- 4) ราชปลัด

สำหรับตำแหน่งราชปลัด จะมีหลายคน เพราะต้องประจำหน้าที่ 4 แผนก คือ

- 1) รักษาพระธรรมนูญ (ตุรการ สารบรรณ วิชาการ)
- 2) หน้าที่งานสำรวจ (ทะเบียน สถิติ สำมะโนครัว)
- 3) นั่งพิจารณาในศาลหลวง (ศาลปกครอง ศาลอาญา)
- 4) นั่งพิจารณาในศาลราชฎร์ (ศาลแพ่ง รับเรื่องราวร้องทุกข์)

กล่าวโดยสรุปการปกครองส่วนกลางในสมัยอยุธยา ทรงแยกอำนาจฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ออกจากกัน กล่าวคือในระยะบ้านเมืองสงบ เมื่อมีราชการทหารเกิดขึ้นสมุทกลาโหมก็เป็นประธานใน

ที่ประชุมนำมติขึ้นกราบบังคมทูล และถ้ามีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งก็เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการมาสั่งการเกี่ยวกับฝ่ายทหาร โดยพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี ผู้เป็นต้นรับสั่งก็จะหมายออกมายังเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหม (อัครมหาเสนาบดีสมุหกลาโหม) แล้วพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหมก็จะออกหมายสั่งไปยังกรมกองทหารทั้งปวง ส่วนเวลาที่มีราชการฝ่ายพลเรือนเกิดขึ้น เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศ์ (อัครมหาเสนาบดีสมุหนายก) ก็จะเป็นประธานในที่ประชุมนำมติขึ้นกราบบังคมทูลและรับหมายพระบรมราชโองการสั่งไปยังกองพลเรือนในจัตุสมดก แล้วแต่ว่างานนั้นจะเป็นกรมใด เพื่อจะได้สั่งการต่อไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอีกทอดหนึ่งแต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดสงครามขึ้นก็รวมกำลังทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการป้องกันประเทศ

อนึ่ง ต่อมาในรัชสมัยพระเพทราชา บ้านเมืองวุ่นวายมีกบฏอยู่เสมอ ๆ เพื่อความมั่นคงของราชบัลลังก์จึงได้เปลี่ยนแปลงอำนาจของสมุหกลาโหม และสมุหนายกเสียใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการแยกอำนาจการควบคุมทหาร ซึ่งเดิมที่มาสมุหกลาโหมมีอำนาจมาก เพราะคุมทหารแต่ผู้เดียว เพื่อให้เกิดความถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ สมเด็จพระเพทราชาได้ทรงแบ่งอำนาจการปกครองเป็น 2 ส่วน คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน กับหัวเมืองฝ่ายใต้ ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เช่นกัน จึงนับว่า สมุหกลาโหมถูกลดอำนาจทางการทหารลง

อำนาจของสมุหกลาโหม ยิ่งถูกลดลงไปในสมัยหลังพระเพทราชาอีก เนื่องจากมีสมุหกลาโหมชื่อปิ่นถูกปลดออกจากตำแหน่ง ทำให้อำนาจของสมุหกลาโหมไม่มีเหลืออยู่ ถึงแม้จะมีตำแหน่งนี้อยู่แต่ก็ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาคงมีหน้าที่เป็นเพียงปรึกษาทางราชการเท่านั้น ไม่มีเมืองใด ๆ อยู่ในอำนาจเลย เนื่องจากได้โอนเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นอยู่กรมท่า (กรมท่านี้ขึ้นอยู่กับโกษาธิบดี (กรมคลัง) มีหน้าที่เกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ)

สมุหกลาโหมมาใช้อำนาจอีกครั้งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นและมีอำนาจปกครองหัวเมืองอีกด้วย

3.2 การปกครองส่วนภูมิภาค

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางหลักการปกครองหัวเมืองในส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบเดียวกันกับราชธานี โดยให้แต่ละเมืองใช้วิธีการปกครองฝ่ายพลเรือนคือมี จตุสมดก มีเมือง วัง คลัง นา ตามหัวเมืองนั้น ๆ ด้วย

สำหรับเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงโปรดให้ยกเล็กโดยแบ่งเขตการปกครอง ดังนี้

1) หัวเมืองชั้นใน (จัตวา) กำหนดบรรดาหัวเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานีเป็นเมืองจัตวา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

1.1) เมืองจัตวาที่ขึ้นกับเมืองเอก โท ตรี จะมีเจ้าเมือง ปลัดเมือง

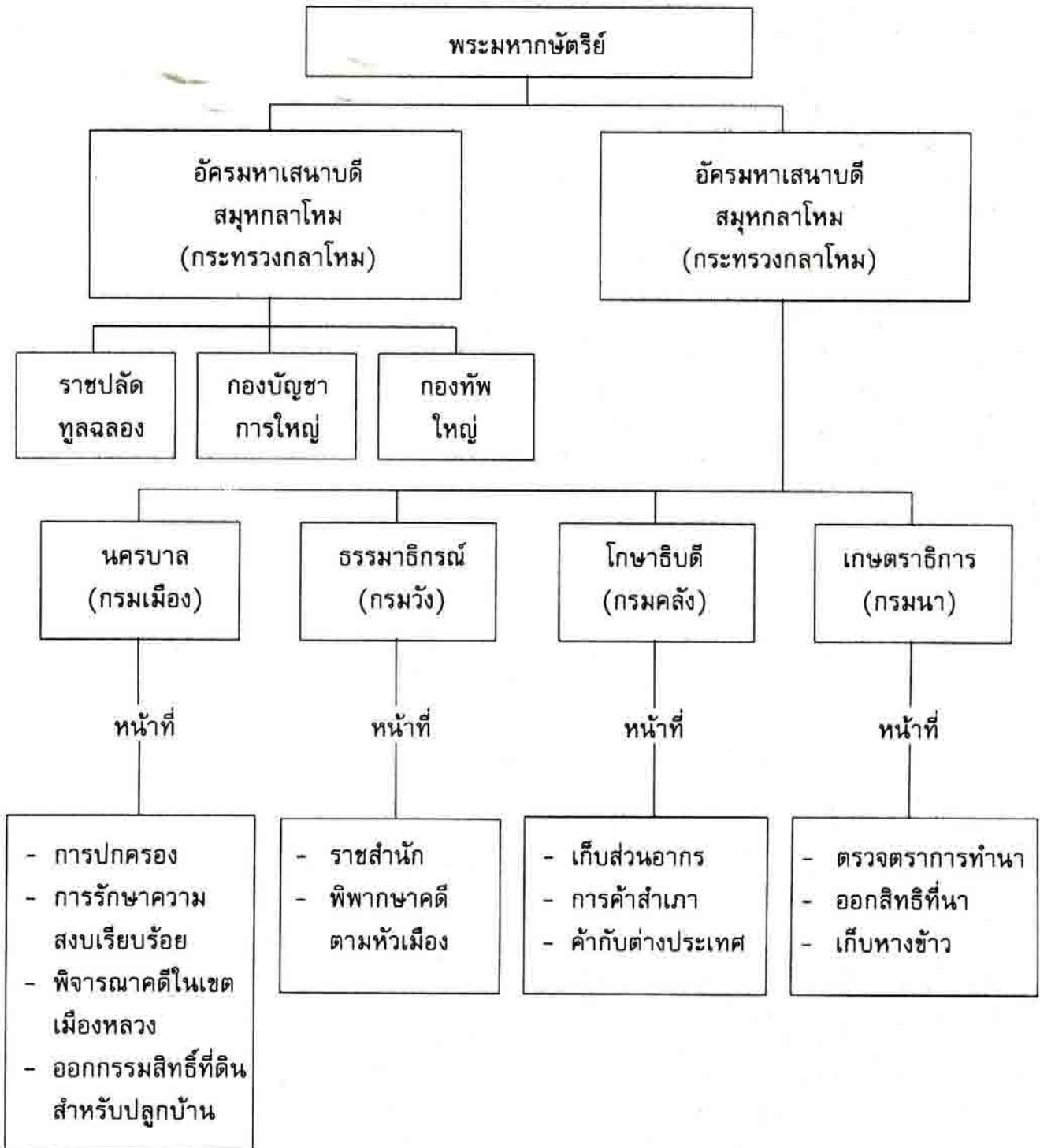
1.2) เมืองจัตวาที่ขึ้นกับส่วนกลางโดยแยกขึ้นกับมหาตไทยกลาโหมและกรมท่า

เมืองเหล่านี้ผู้ว่าราชการเมืองเรียกว่า 'ผู้รั้ง' ไม่เรียกว่า 'เจ้าเมือง' เพราะไม่มีอำนาจอย่างเจ้าเมือง⁽⁵⁰⁾ เมืองเหล่านี้จะรับคำสั่งจากสมุหนายก สมุหกลาโหม และเสนาบดี ซึ่งจะเป็นผู้สั่งการไปจากราชธานีเอง

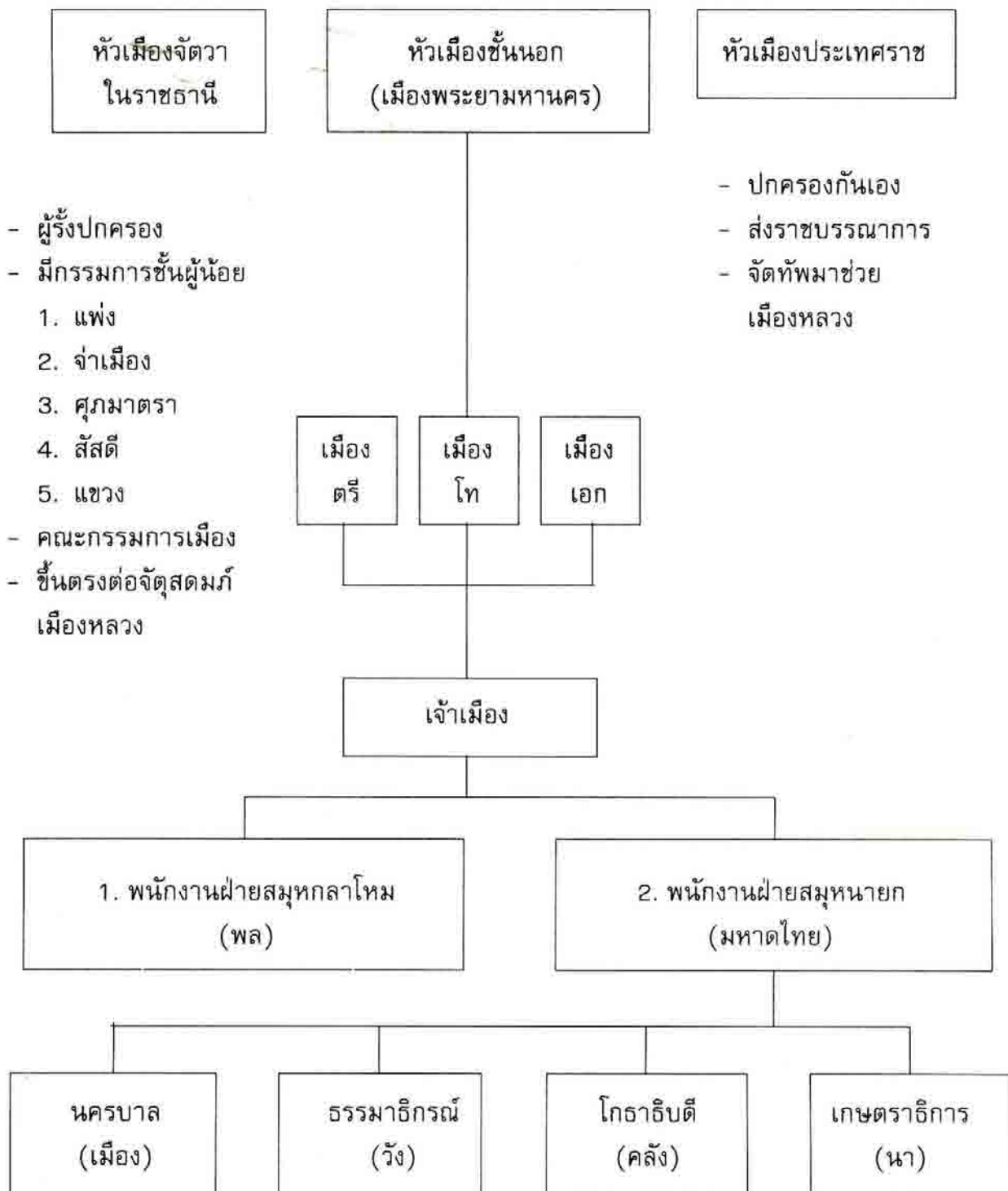
การปกครองหัวเมืองเหล่านี้จะมีระเบียบการปกครองคล้ายกับราชธานี มีกรมการชั้นผู้น้อยลงมาเรียกว่า แพ่ง จำเมือง ศุภมาตรา สัสดี แขวง พระมหากษัตริย์จะ ทรงแต่งตั้งขุนนางในกรุงศรีอยุธยาออก

⁽⁵⁰⁾ สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชราชูปถัมภ์, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 12.

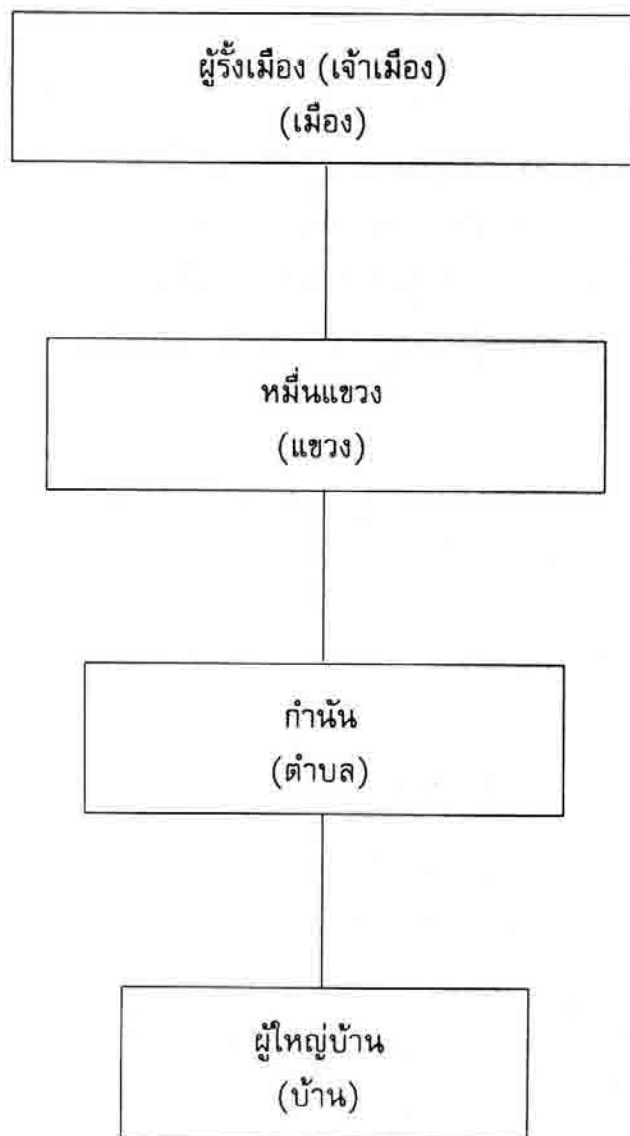
การปกครองส่วนกลาง สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



การปกครองส่วนภูมิภาค สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



การปกครองท้องถิ่น สมัยพระบรมไตรโลกนาถ



ไปทำหน้าที่เป็น 'ผู้รั้ง' และเป็นกรรมการชั้นผู้น้อย

2) หัวเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) ได้แก่หัวหน้าเมืองซึ่งอยู่นอกเขตวง
ราชธานีออกไป กำหนดฐานะเมืองเป็น หัวเมือง ชั้นนอก โท ตรี โดยว่าลำดับกันตามขนาดและความ
สำคัญของเมือง⁽⁵¹⁾ หัวเมืองชั้นนอกนี้ต่างมีเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขตแบบเดียวกับราชธานีด้วย

บรรดาหัวเมืองชั้นนอก สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็น
ผู้สำเร็จราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่างและมีกรรมการพนักงาน
ปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี⁽⁵²⁾ คือมีเจ้าหน้าที่ชั้นรองลงมาจากเจ้าเมือง 2 คน ได้แก่ กรรมการ
ตำแหน่งพลเทียบด้วยสมุหพระกลาโหมและกรมตำแหน่งมหาดไทยเทียบด้วยสมุหนายก กับมีกรม
พนักงานปกครองตำแหน่งเมือง วัง คลัง นา เหมือนอย่างในราชธานี

3) เมืองประเทศราช เป็นเมืองต่างชาติต่างภาษาอยู่ชายแดนต่อประเทศอื่นมี
เจ้านายของชนชาตินั้นเองปกครองตามจารีตประเพณีของชนชาตินั้น ๆ แต่ใครจะเป็นเจ้าเมือง ต้องบอก
เข้ามาทูลขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ณ กรุงศรีอยุธยาทรงตั้งและเมืองนั้นต้องถวายต้นไม้ทอง เงิน
กับเครื่องราชบรรณาการมีกำหนด 3 ปี หนึ่งครั้ง

3.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการกำหนดการปกครองตั้งแต่ 'บ้าน' มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีเจ้าเมืองเลือกตั้งเป็นหัวหน้า
หลายบ้านรวมกันเป็น 'ตำบล' มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัวกำนันนั้นมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น 'พัน' หลาย
ตำบลรวมเป็น 'แขวง' มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครองหลายแขวงรวมเป็นเมือง มีผู้รั้งเมืองหรือพระยามหานคร
(เจ้าเมือง) เป็นผู้ปกครอง เป็นอันสิ้นสุดการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงเท่านี้

กล่าวโดยสรุปการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งหน่วยงานออกไปต่อจากเมืองก็คือ แขวง ตำบลและหมู่บ้าน
มีหน้าที่ปกครองสดหลั่นกันไปดังนี้ คือ

เมือง	มี	ผู้รั้ง หรือเจ้าเมือง
แขวง	มี	หมื่นแขวง
ตำบล	มี	กำนัน หรือ พัน
หมู่บ้าน	มี	ผู้ใหญ่บ้าน

3.4 เจ้าเมืองในสมัยอยุธยา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยอยุธยาได้แบ่งการ
ปกครองออกเป็น หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราชนั้น ในสมัยอยุธยาตำแหน่ง
เจ้าเมือง ได้แบ่งเป็นชั้นดังนี้

3.4.1 ตำแหน่ง 'ผู้รั้ง' เป็นตำแหน่งผู้ปกครองเมืองหัวเมืองชั้นใน (จัตวา) ซึ่งได้แก่
ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี สมุทรสงคราม นครชัยศรี นครสวรรค์ ชัยนาท สุพรรณบุรี สมุทรสาคร

(51) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

(52) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

จะเชิงเทรา ชลบุรี ปราจีนบุรี นครนายก เมืองเหล่านี้ กรุงศรีอยุธยา หรือเมืองหลวงบังคับบัญชาเองโดยตรง โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง ขุนนางไปปกครองเมืองเรียกว่า 'ผู้รั้ง' ทำหน้าที่เป็นพนักงานปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ แต่ไม่มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองเมือง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเมืองหลวง

อนึ่ง ผู้ปกครองหัวเมืองชั้นในนี้ จะเรียกว่า 'ผู้รั้ง' ไม่เรียกว่าเจ้าเมือง 'ผู้รั้ง' นี้จะมีรองปลัดเมืองเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน (เมืองที่มี 'ผู้รั้ง' นี้จะไม่มีปลัดเมืองแต่จะมีรองปลัดเมืองทำหน้าที่)

3.4.2 ผู้ว่าราชการเมืองหรือเจ้าเมือง

จะปกครองหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งมีเมืองเอก โท ตรี พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งให้เชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองเมืองอย่างพระมหากษัตริย์

ในการบริหารงานเจ้าเมืองจะมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน

3.4.3 การแบ่งเขตการปกครองเมือง

การปกครองเมืองได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และแขวง (อำเภอ) เจ้าเมือง หรือผู้รั้งมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาหมู่บ้าน ตำบล และแขวง

3.4.5 ระบบการบริหารราชการเมือง

การบริหารราชการในเมือง จะเป็นทำนองเดียวกันกับราชธานี กล่าวคือ มีฝ่ายทหาร (กลาโหม) ฝ่ายพลเรือน (มหาดไทย) มินครบาล (เมือง) ธรรมาธิกรณ์ (วัง) โภชาธิบดี (คลัง) เกษตราธิบดี (นา)

การบังคับบัญชาหัวเมือง

ในสมัยอยุธยาหัวเมืองขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาของกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมืองในการปกครองเมืองอาจสรุปได้ดังนี้คือ

1. การปกครองเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ
2. การรักษาความสงบ
3. การพิพากษาคดี
4. เก็บส่วยอากร
5. การค้าขาย
6. การเก็บทางข้าวค่านาจากราษฎร
7. การดูแลฉางหลวง
8. การส่งเสริมการทำนา เลี้ยงสัตว์
9. การประกอบอาชีพของราษฎร

กล่าวโดยสรุปการปกครองในสมัยอยุธยา ตำแหน่งเจ้าเมืองก็ยังคงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อ

การปกครองส่วนภูมิภาค โดยจะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเชื้อพระวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปดำรงตำแหน่งต่างพระเนตรพระกรรณ วิธีการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นหลักการปกครองของประเทศสยามสืบมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์⁽⁵³⁾

4. ตำแหน่งเจ้าเมืองสมัยปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

มูลเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

มูลเหตุสำคัญประการแรก รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าระบอบการปกครองของประเทศไทยที่ใช้ปกครองอยู่ในขณะนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปกครองที่ได้แบบอย่างมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลาย จึงเป็นการปกครองที่ล้าสมัยมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการปกครองเสียใหม่ ทั้งนี้เพราะบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้า มีภาระการงานที่จะต้องกระทำเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก การที่จะมีเสนาบดีทำหน้าที่บริหารเพียง 6 ตำแหน่งเท่าเดิมนั้นย่อมไม่เพียงพอแก่การที่จะบริหารราชการให้ได้ประสิทธิภาพพอสมควรแก่กาลสมัย ยิ่งไปกว่านั้นส่วนราชการต่าง ๆ ในเวลานั้นก็มีการปฏิบัติหน้าที่ก้าวถ่าง สับสนกันมาก บางกรมมีงานล้นมือจนทำไม่ไหว บางกรมไม่มีงานอะไรจะทำ งานทหารและพลเรือนปะปนกันตลอดมา งานบางอย่างมีการแย่งกันทำจนยุ่งไปหมด ชื่อกรมอย่างหนึ่งแต่งานที่ทำนั้นกลับเป็นไปเสียอีกอย่างหนึ่ง มีการแสวงหาผลประโยชน์กันเอง เพราะในสมัยนั้นไม่มีเงินเดือนจ่ายให้แก่ข้าราชการดังเช่นในปัจจุบันนี้⁽⁵⁴⁾

มูลเหตุสำคัญประการที่สอง ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีชาวยุโรปเข้ามาค้าขายเป็นจำนวนมากอยู่ในเวลานั้น เพื่อสร้างอำนาจให้แก่ชาติของตน และหาทางเอาเป็นเมืองขึ้น ในรัชกาลที่ 5 ไทยต้องประสบกับปัญหากรณีพิพาทเขตแดนกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก กล่าวคือ อังกฤษได้เข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันตกและด้านใต้ ส่วนฝรั่งเศสเข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันออก

จากมูลเหตุสำคัญทั้งภายใน ภายนอกดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบการปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มิฉะนั้นอาจจะเป็นภัยต่ออธิปไตยและความมั่นคงของประเทศได้ เนื่องมาจากความสับสนวุ่นวายในระเบียบการบริหารราชการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัชกาลที่ 5 ได้ทรงกระทำการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ขึ้น โดยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การปกครองท้องถิ่น

⁽⁵³⁾ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 14.

⁽⁵⁴⁾ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.

การบริหารราชการส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2431 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มจัดการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ขึ้นโดยได้ทรงเลือกเอาระเบียบบริหารทั้งส่วนที่เป็นของไทยมาแต่เดิมและส่วนที่เป็นแบบของยุโรปมาดัดแปลงปรับปรุงผสมกันเข้า กล่าวคือ ให้ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง และจตุสดมภ์ทั้ง 4 ตำแหน่งที่มีมาแต่เดิมเสีย แล้วให้จัดตั้งเป็นกรมขึ้นรวม 6 กรม ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมวัง กรมท่า และกรมนา ซึ่งส่วนใหญ่ก็ยังมีลักษณะเหมือนเดิมอยู่ ต่อมาเมื่องานขยายมากขึ้นอีกพระองค์จึงโปรดให้ตั้งกรมขึ้นใหม่จริง ๆ อีก 6 กรม ได้แก่ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ กรมยุทธนาธิการ และกรมมรุธาธร จึงมีกรมรวมทั้งหมด 12 กรม⁽⁵⁵⁾

ครั้นถึง พ.ศ. 2435 ภายหลังจากที่ได้ทดลองการปกครองแผนใหม่มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว และทรงเห็นว่างานพอจะดำเนินไปด้วยดีแล้ว จึงมีการประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 ให้ยกฐานะกรมต่างเหล่านี้ขึ้นเป็นกระทรวงทั้ง 12 กรม และตำแหน่งเจ้ากระทรวงต่าง ๆ นั้นให้มีฐานะเป็น 'เสนาบดี' เสมอกันหมดแล้วให้ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งเสีย โดยสรุปแล้วกระทรวงที่ตั้งขึ้นทั้ง 12 กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทยมีเสนาบดีมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง

อนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้หัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับกลาโหม กรมท่า มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว

2. กระทรวงพระกลาโหม มีเสนาบดีกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้กับกรมทหารเรือ กรมช่างและกรมช่างแสง (การบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ภายหลังโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยดูแล)

3. กระทรวงการต่างประเทศ มีเสนาบดีการต่างประเทศเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศทั้งหลาย

4. กระทรวงนครบาล มีเสนาบดีนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเรื่องความปลอดภัยในพระนคร รักษาบัญชีคนหลวงและดูแลนักโทษ

5. กระทรวงวัง มีเสนาบดีเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการในราชสำนักและพระราชพิธีต่าง ๆ

6. กระทรวงพระคลัง มีเสนาบดีคลังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเรื่องรับ จ่าย และรักษาสมบัติของแผ่นดิน

7. กระทรวงเกษตรและพาณิชย์การ มีเสนาบดีเกษตรและพาณิชย์การเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการเรื่องการเพาะปลูกและค้าขาย รวมทั้งการขุด คลอง ไร่น้ำและโฉนดที่ดิน ซึ่งโปรดให้จัดมีขึ้นในรัชกาลนี้

8. กระทรวงยุติธรรม มีเสนาบดียุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาการศาล สำหรับที่จะชำระความ รวมทั้งคดีแพ่ง อาญา นครบาลและอุทธรณ์ทั่วทั้งแผ่นดิน

⁽⁵⁵⁾ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระราชาริบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

9. กระทรวงยุทธนาธิการ มีผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยมีอำนาจหน้าที่จัดการทหารบกอย่างยุโรป ต่อมาได้ไปรวมกับกระทรวงกลาโหม

10. กระทรวงธรรมการ มีเสนาบดีธรรมการเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศาสนา การศึกษา การพยาบาล และพิพิธภัณฑ

11. กรมโยธาธิการ มีเสนาบดีโยธาธิการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเรื่องการก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องรถไฟ และการไปรษณีย์โทรเลข

12. กระทรวงมรุธาธร มีเสนาบดีมรุธาธรเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาพระราชลัญจกร และหนังสือราชการทั้งปวงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ กับทำงานธุรการของรัฐมนตรีสภาด้วย (กระทรวงนี้ต่อมาถูกยุบเลิกไปปัจจุบันเป็นสำนักราชเลขาธิการ ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี)

การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางแต่ละกระทรวงก็จะแบ่งออกเป็นกรมและแผนกต่าง ๆ โดยมีเสนาบดีกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองข้าราชการ

กล่าวโดยสรุปการจัดการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่นี้ทรงมีความมุ่งหมายเพื่อต้องการจัดสรงานแต่ละแขนงให้อยู่เป็นส่วนสัดในกระทรวงเดียวกันและเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความสับสนในการปฏิบัติงานเช่นแต่ก่อน

อย่างไรก็ดี ในการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่นี้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเดียวที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในด้านการปกครอง กล่าวคือ ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ

พระราโชบายในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ

โดยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองประเทศพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ เลือกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพมาดำรงตำแหน่งเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและได้ทรงมอบราโชบายเฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทยไว้ดังนี้คือ⁽⁵⁶⁾

ข้อ 1 ให้แก่ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชาธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ 2 จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทย

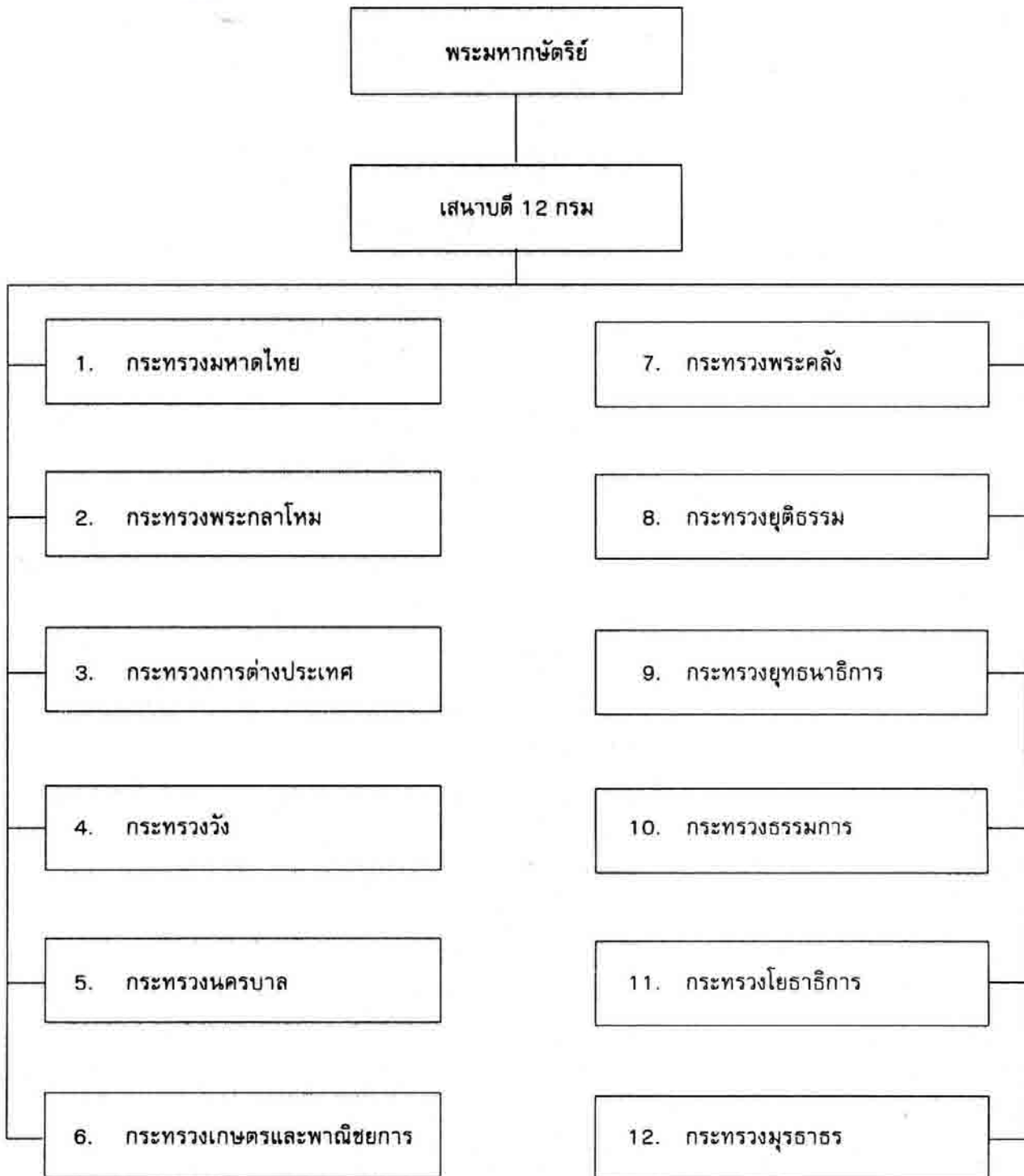
ข้อ 3 จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนา ให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ข้อ 4 การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อยจัดไปเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดความยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

จากนโยบายดังกล่าวทำให้ทราบถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในอันที่จะดำเนินการปรับปรุงระเบียบการปกครอง ด้วยวิธีดังนี้

⁽⁵⁶⁾ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2499), หน้า 85.

การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง รัชกาลที่ 5



พระราชประสงค์ข้อแรกของพระองค์ในการที่จะยุบประเทศราชและให้รวมมาเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักรก็เพื่อต้องการที่จะเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (Nation Unity) ให้มั่นคงโดยมุ่งที่จะจัดการแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป

ความมุ่งหมายประการที่สองของพระองค์ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่มหาดไทยแต่กระทรวงเดียว นอกจากต้องการที่จะจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นแบบรวมอำนาจ (Centralization) อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่เอกภาพของชาติ ตามหลักการในข้อแรกแล้ว ยังมุ่งที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ทั้งนี้เพื่อให้งานทั้งปวงในด้านการปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ขจัดเสียซึ่งความสับสนเปลือง ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และแก้อึดแอ้งในการจัดการปกครองอันเคยมีมาแต่เดิม

พระราชประสงค์ประการที่สาม ก็เพื่อที่จะจัดการปกครองแบบรวมอำนาจนั้น จำเป็นต้องใช้รูปการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมัธยภาค (Administrative Deconcentration) คือ ให้มีที่ทำงานส่วนภูมิภาค (Field Offices) เป็นสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวง และวิธีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้ในการจัดตั้งส่วนราชการบริหารตามภูมิภาคนี้ก็คือ ระบบการเทศาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ (National Unity) และเพื่อที่จะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการขยายราชการบริหารไปยังส่วนภูมิภาค⁽⁵⁷⁾

พระราชโบายที่ทรงมอบให้กระทรวงมหาดไทยนำไปดำเนินการจัดการปกครอง สมเด็จพระเจ้ายาตราธิราชานุภาพได้ทรงเริ่มจากการจัดราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วจึงไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค

การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย

โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการจัดการปกครองของประเทศในขณะนั้น ในที่นี้จะขอแนะนำการจัดหน่วยงานบริหารราชการในส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยมาประกอบการพิจารณาศึกษา อันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงรูปแบบการจัดการปกครองการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้อย่างเข้าใจ ซึ่งจะกล่าวต่อไปข้างหน้าด้วย

สมเด็จพระเจ้ายาตราธิราชานุภาพ ได้ทรงจัดหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยในระยะแรกแบ่งออกเป็น 3 กรม ได้แก่

1. กรมมหาดไทยกลาง

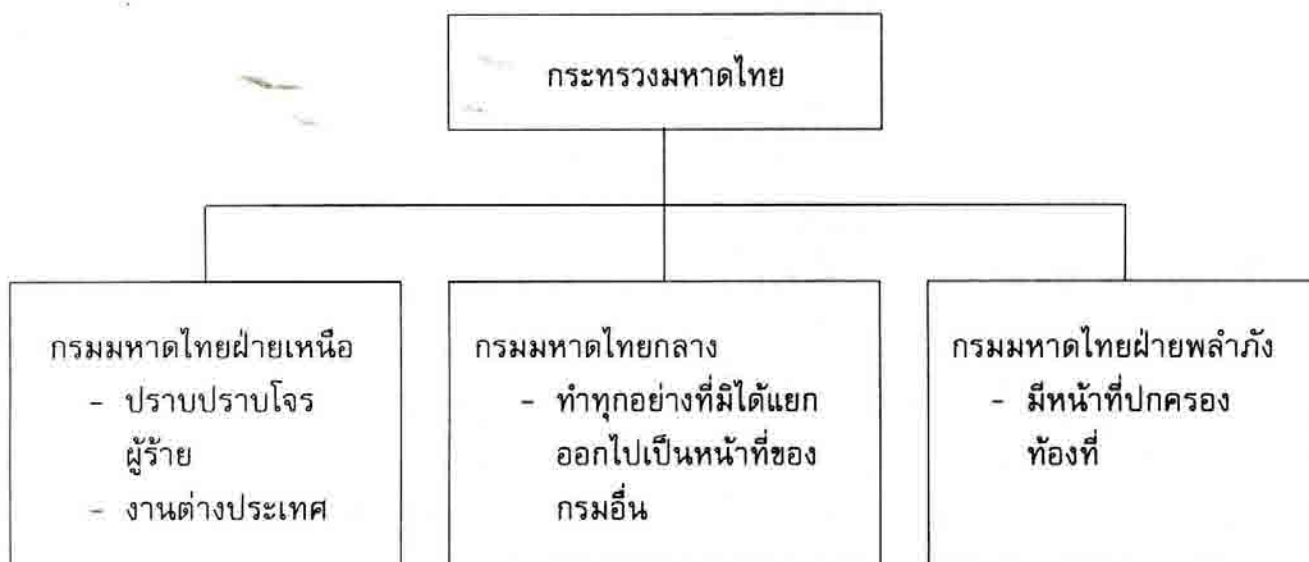
มีปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าส่วนราชการรองจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เป็นพนักงานทำการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรมอื่น มีปลัดบัญชีซึ่งมีศักดิ์เป็นชั้นเจ้ากรมรองปลัดทูลฉลอง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานการเงิน

2. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ

มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ หน้าที่ของหน่วยราชการนี้ก็คือ การปราบปรามโจรผู้ร้าย

⁽⁵⁷⁾ จักรกฤษณ์ นิตินิตุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราธิราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 81 - 83.

การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในระยะแรก ในสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ



ที่มา : สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระราชเสนา, **เทศาภิบาล**(2495), หน้า 59 - 60.

กับการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ แต่ภายหลังโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับต่างประเทศไปเป็นหน้าที่ของปลัดทูลฉลอง คงมอบให้กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือนี้รับเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอัยการ ซึ่งเป็นราชการสำคัญอีกหน้าที่หนึ่ง

3. กรมมหาดไทยฝ่ายพลำกัหรือกรมพลำกั

มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่ปกครองท้องที่ตลอดทั่วราชอาณาจักรที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ยังมีกรมที่สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยอยู่อีกบางกรม เช่น กรมเงินส่วย กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจภูบาล แต่กรมเหล่านี้มิได้มีหน้าที่ในการปกครองเลย จึงหมดความสำคัญไปในระยะแรก ๆ

ต่อมาในระยะหลังเมื่อราชการในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมีความก้าวหน้าและมีความมั่นคงมาโดยลำดับ ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยก็มีปริมาณงานมากขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ จึงได้ทรงปรับปรุงส่วนราชการส่วนกลางใหม่ โดยแบ่งเป็น 6 หน่วย ดังนี้

- (1) กองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย
- (2) กรมสำรวจหรือเลขานุการ
- (3) กรมมหาดไทยฝ่ายพลำกั
- (4) กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ
- (5) กรมปลัดบัญชา
- (6) กรมทะเบียน

กองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย

มีหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับบัญชาราชการทั้งหลาย ตลอดทั้งในกระทรวงและตามหัวเมือง มีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีปลัดทูลฉลองเป็นรองหัวหน้าและมีที่ปรึกษาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำข้าราชการ

กรมสำรวจหรือเลขานุการ

มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 แผนก คือ

- (1) แผนกสำรวจหรือเลขานุการ มีหัวหน้าเป็นชั้นปลัดกรม ทำการในหน้าที่ราชการลับ การรับส่งหนังสือ ออกหนังสือเดินทาง ภารโรงและนักการ
- (2) แผนกต่างประเทศ มีหัวหน้าเป็นชั้นเจ้ากรม ทำการติดต่อเกี่ยวกับการต่างประเทศประจำกระทรวง
- (3) แผนกพัสดุ มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าทำการเกี่ยวกับการรักษาพัสดุ

กรมมหาดไทยฝ่ายพลำภัก

มีอธิบดีเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่จัดการท้องที่ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 แผนก คือ

(1) แผนกปกครอง มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้า ทำการเกี่ยวกับจัดและตรวจระเบียบแบบแผนการปกครองท้องที่ตั้งแต่ชั้นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง และมณฑล

รักษาบัญชีและทำหนังสือในการแต่งตั้งถอดถอน ย้ายเปลี่ยนข้าราชการในหัวเมือง จัดตรวจและรักษาการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ในท้องที่หัวเมือง เช่น การทำทะเบียนบ้าน และหมายดำเนินสัตว์พาหนะ การทำทะเบียนอาวุธปืน การขนานนามสกุล เป็นต้น

(2) แผนกก่อสร้าง มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่รักษาบัญชีสถานที่ทำราชการและบ้านเรือน ที่พักของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยตามหัวเมืองทั้งปวงเป็นผู้วางผังเมืองและออกแบบสถานที่ทำราชการและบ้านเรือนของข้าราชการในส่วนภูมิภาค

กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ

มีหัวหน้าส่วนราชการชั้นเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา หน้าที่ของกรมนี้แบ่งออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกรักษาพระอัยการ แผนกสืบโจรผู้ร้าย และแผนกเรือนจำ

กรมปลัดบัญชี

มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการทำหน้าที่ในทางช่วยเหลือแก่งานปกครองของกระทรวงมหาดไทย แบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ

(1) แผนกบัญชีเงิน มีปลัดกรมเป็นหัวหน้า มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ

(2) แผนกบัญชีคน มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าเช่นเดียวกัน มีหน้าที่ถือบัญชีข้าราชการมหาดไทยทั้งในกรุงและหัวเมืองเกี่ยวกับเงินเดือน การย้ายโอนเงินเดือนข้าราชการ

กรมทะเบียน

มีข้าราชการชั้นเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าแผนกแบ่งราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

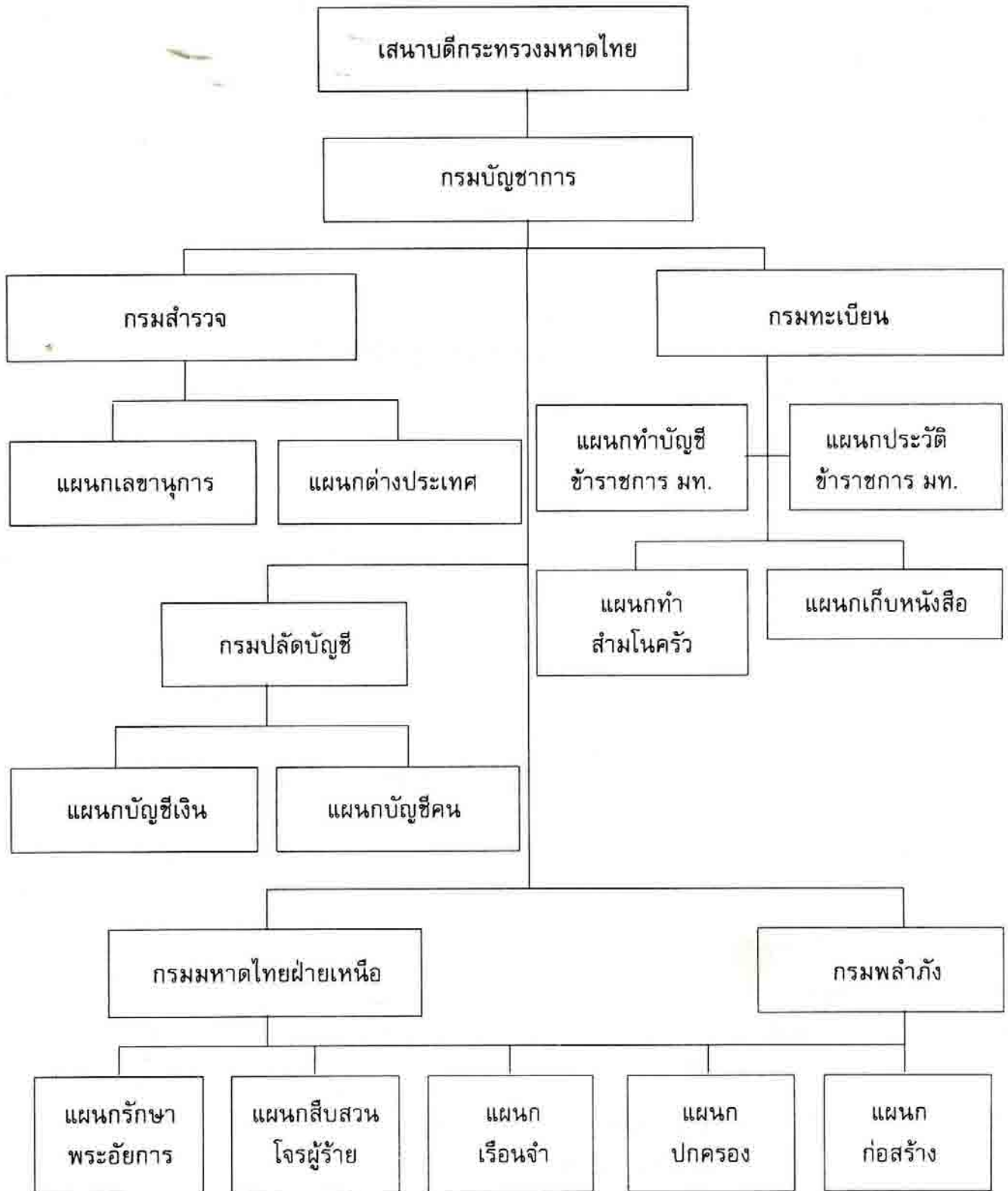
(1) แผนกทำบัญชีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในกรุงและหัวเมือง ทำทำเนียบข้าราชการและทำเนียบท้องที่

(2) แผนกทำสำมะโนครัว

(3) แผนกทำประวัติข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในกรุงและหัวเมือง ซึ่งแต่เดิมใช้ใบนำเนินคุณวุฒิ จึงได้ให้มีการทำประวัติขึ้นใหม่พร้อมกับตั้งกรมทะเบียนขึ้น

(4) แผนกเก็บหนังสือราชการ มีหน้าที่เก็บหนังสือราชการทั้งต้นฉบับและสำเนาของกระทรวงมหาดไทยไว้ทั้งหมด

การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ในระยะหลังในสมัยสมเด็จพระตำรงราชานุภาพ



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435 - 2495.

การจัดหน่วยราชการอื่นในส่วนกลาง มี 6 หน่วย ได้แก่

กรมตำรวจภูบาล

มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหัวเมืองทุกมณฑล เพื่อประกอบความรู้ของกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะพิจารณาการแก้ไขทำนุบำรุงกิจการต่าง ๆ ในหัวเมืองให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น กรมตำรวจภูบาลในสมัยนั้นทำหน้าที่ทำนองเดียวกันกับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันนี้

กรมพยาบาล

มีหน้าที่ป้องกันโรคภัยทั่วพระราชอาณาจักร

กรมป่าไม้

มีหน้าที่ควบคุมป่าไม้เพื่อไม่ไห้กงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเรื่องการเมืองได้ และการสงวนป่าไม้สัก กรมป่าไม้นี้ต่อมาในรัชกาลที่ 6 ได้โอนไปสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2464

กรมราชโลหกิจภูมิวิทยาหรือกรมแร่

ในชั้นแรกเป็นกรมที่ตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อ พ.ศ. 2434 ต่อมาทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนกรมราชโลหกิจภูมิวิทยามาขึ้นกระทรวงมหาดไทย เพื่อปรับปรุงกิจการทำแร่ที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองให้เรียบร้อยก่อน ครั้นถึงปลายรัชกาลที่ 5 ก็ให้โอนกลับคืนไปกระทรวงก็ให้เกษตรราธิการตามเดิม

กรมตำรวจภูธร

ตั้งขึ้นแทนกรมตะเวนเมือง มีหน้าที่ตรวจจับผู้ร้ายตามหัวเมือง

กรมสรรพากร

เดิมขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลัง ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2442 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ทั้งปวงในหัวเมือง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพได้ทรงแบ่งหน่วยงานออกเป็น 12 กรมจะเห็นได้ว่าภารกิจของกระทรวงมหาดไทยเมื่อแรกตั้งมีมากมาย

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงทุกกระทรวงมีศักดิ์เสมอกันหมดทุกกระทรวงก็ตาม แต่ในสมัยสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยก็คงมีหน้าที่ดังเช่นอัครมหาเสนาบดีสมุหนายกอยู่นั่นเอง เพราะต้องรับภาระปฏิบัติราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ อยู่เสมอมา ราชการใดหรือกรมใดที่มีปัญหายุ่งยากหรือเกี่ยวข้องกับการเมืองก็ทรงมอบราชการนั้นหรือกรมนั้นมาให้กระทรวงมหาดไทย

เป็นผู้ริเริ่มจัดทำขึ้นก่อนทั้งสิ้น

ตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย

ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย แบ่งได้ 3 ชั้น ดังนี้

(1) ชั้นขุนนาง ได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ หรือข้าราชการซึ่งมีนามสัญญาบัตร โปรดเกล้าฯ ให้มีตำแหน่งเป็นเสนาบดี อธิบดี เจ้ากรม ปลัดกรม และผู้ช่วย

(2) ชั้นขุนหมื่น ได้แก่ ข้าราชการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้เสนาบดีตั้งให้มีตำแหน่งในกระทรวงเป็นนายเวร เสมียนเอกเป็นเสมียนโท

(3) ชั้นพันทนาย ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมีสังกัดในกระทรวง-มหาดไทยรับราชการมีตำแหน่งในกระทรวงเป็นเสมียนตรี เสมียนจัตวา และเสมียนสามัญ⁽⁵⁸⁾

อนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการกำหนดทำเนียบชั้นข้าราชการไว้ดังนี้⁽⁵⁹⁾

- | | | |
|--|-----------|-----------|
| 1) ราชปลัดทูลฉลอง | เทียบเท่า | อธิบดี |
| 2) ปลัดบัญชาและเลขานุการเสนาบดี | เทียบเท่า | เจ้ากรม |
| 3) ราชปลัดพระธรรมนูญ, ราชปลัด
สำรวจ ปลัดทูลฉลองฝ่ายเหนือ และเสมียนตรา | เทียบเท่า | ปลัดกรม |
| 4) สารวัตร | เทียบเท่า | ผู้ช่วย |
| 5) นักการภารโรงใหญ่ | เทียบเท่า | รองเวร |
| 6) นักการภารโรงรอง | เทียบเท่า | รองเสมียน |

ในบรรดาข้าราชการที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยจะได้แก่ เสนาบดี ปลัดทูลฉลอง อธิบดี และเจ้ากรมต่าง ๆ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

เสนาบดี

เป็นผู้รับกระแสพระบรมราชโองการและปฏิบัติจัดสั่งราชการตามพระกระแสพระบรมราชโบาย เช่น การริเริ่มและวางแบบแผนงานและรับผิดชอบราชการของกระทรวงเป็นส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมายมา

รองเสนาบดี

มีหน้าที่รับคำสั่งเสนาบดีไปจัดและตรวจการงานให้ตลอดไปตามคำสั่งต้องออกตรวจตราการงานตามหัวเมือง รวบรวมความรู้ทั้งปวงในท้องที่เพื่อนำมาประกอบการออกข้อบังคับและแบบแผนในการปกครองให้ดีขึ้น

รองเสนาบดีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเสนาบดีในเวลาเสนาบดีไม่อยู่หรือเจ็บป่วย

(58) จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 160 - 161

(59) กฎหมายสำหรับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในศาลา ร.ศ. 120, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 3 (พระนคร โรงพิมพ์เดลีเมสส์, 2478), หน้า 12 - 14.

ปลัดทูลฉลอง

มีหน้าที่ตรวจและจัดระเบียบการงานในศาลว่าการกระทรวงมหาดไทยตามคำสั่งของเสนาบดี เป็นผู้รับคำสั่งเสนาบดีเมื่อมีหนังสือไปมากับปลัดทูลฉลองของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากนี้ปลัดทูลฉลองมีหน้าที่เป็นผู้นำข้าราชการมหาดไทยเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทและกราบถวายบังคมลาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

อธิบดีและเจ้ากรม

มีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำราชการตามคำสั่งของเสนาบดีภายในส่วนราชการที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือและเจ้ากรมพลม้าเป็นผู้รับผิดชอบบังคับการในกรมนั้น ๆ มีตำแหน่งปลัดกรมและสารวัตรเป็นผู้ช่วยทั้งสองกรมมีหน้าที่จะต้องพิจารณาข้อราชการในกรมนั้น ๆ และนำขึ้นเสนอเสนาบดีพร้อมด้วยคำวินิจฉัยเมื่อเสนาบดีมีบัญชาประการใดก็เป็นหน้าที่ของเจ้ากรม ปลัดกรมนั้น ๆ จะรับคำสั่งไปจัดการตามควร คือ ร่างและเขียนท้องตรา เป็นต้น

อนึ่ง การกำหนดตำแหน่งข้าราชการ รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยไว้ก็เพื่อให้ข้าราชการได้ทราบความมุ่งหมายและขอบเขตของงานของตนและของส่วนราชการนั้น นับได้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้วางหลักการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับการบริหารงานสมัยใหม่

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูประเบียบการบริหารราชการส่วนกลางเรียบร้อยแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบราชการหัวเมืองเสียใหม่ การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา ครั้งแรกทรงให้เลิกการจัดหัวเมืองเป็นชั้นเอก โท ตรี และจัตวา แบบเก่าเปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล คือ รวมหลาย ๆ เมืองเป็นมณฑลหนึ่ง แต่ละมณฑลก็ส่งข้าหลวงเทศาภิบาลออกไปประจำมณฑลละหนึ่งคนและให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียวทั้งหมด ในแต่ละมณฑลจะมีกองข้าหลวงเทศาภิบาลออกไปทำหน้าที่ปกครองดูแลมณฑลละคณะ แต่ละคณะก็มีข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นประธานและเป็นผู้บังคับบัญชามณฑล กับมีข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวง คลัง เลขาธิการและแพทย์ ร่วมอยู่ในกองข้าหลวงเทศาภิบาล

การปกครองระบบเทศาภิบาล

พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้อธิบายเกี่ยวกับลักษณะการเทศาภิบาลไว้ว่า

การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะ ในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการใน

ส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาจักร เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงแบ่งส่วนราชการปกครอง แนวนแคว้นออกโดยลำดับชั้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธินำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์⁽⁶⁰⁾

มณฑล คือ รวมเขตจังหวัด ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไปมากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่ให้ความสะดวกในการปกครองตรวจตราบัญชาการของสมุหเทศาภิบาล จัดเป็นมณฑลหนึ่งมีข้าราชการชั้นสูงเป็นผู้บัญชาการเป็นประธานข้าราชการมณฑลหนึ่ง

ฐานันดรของสมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดีเจ้ากระทรวงและเหนือผู้ว่าราชการเมืองและข้าราชการเจ้าพนักงานทั้งปวงในมณฑลนั้น

อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล (ข้าหลวงเทศาภิบาล)

อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล คือ ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายพลเรือนในมณฑล และรับแบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคเป็นสื่อกลางระหว่างหัวเมืองกับส่วนกลาง กล่าวคือ เสนาบดีเจ้ากระทรวงกระจายอำนาจไปให้ผู้บัญชาการมณฑลปกครองบังคับบัญชา และตรวจตราควบคุมการบริหารราชการเหนือผู้ว่าราชการเมืองโดยใกล้ชิดอีกชั้นหนึ่ง กับช่วยกลั่นกรองและคดีงานหัวเมือง ซึ่งแต่ก่อนประดังเข้าสู่ส่วนกลาง อันเป็นศูนย์รวมแต่แห่งเดียวให้สำเร็จไปในชั้นมณฑล ทำให้ราชการและกิจธุระของประชาชนดำเนินไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วทันกับเหตุการณ์ กับได้ปลดเปลื้องความทุกข์ร้อน ของประชาชนให้บังเกิดความร่วมมือเป็นสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน อันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการ

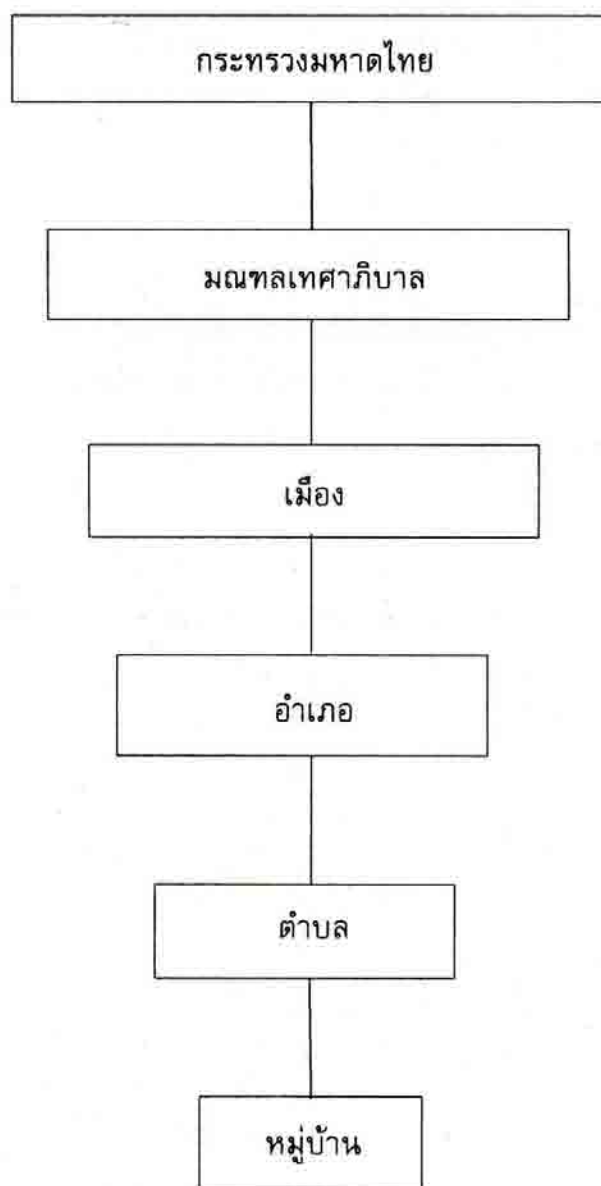
ฐานะของข้าหลวงเทศาภิบาลแต่แรกเคยรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว แต่เมื่อกระทรวงอื่น ๆ ได้มีอำนาจบริหารราชการออกไปตามหัวเมืองด้วยข้าหลวงเทศาภิบาลจึงเป็นข้าราชการประเภทบัญชาการ รับผิดชอบปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงการต่าง ๆ ทุกกระทรวงตามแต่จะได้รับการมอบหมายไป ทั้งนี้โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็น 'แม่' ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานราชการและอำนวยความสะดวกไปในขณะเดียวกัน

สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ว่า

'หน้าที่สมุหเทศาภิบาลนั้น รวมทั้งธุระของผู้ว่าราชการเมือง และเสนาบดีเข้าด้วยกัน ต้องมีความรู้ความสามารถในแบบแผนวิธีปกครองโดยมั่นคงและยังต้องมีความไหวพริบตรวจตราคาดคะเนเหตุการณ์ และรู้จักที่จะผ่อนผันราชการที่มีอยู่ในมณฑลนั้น ทุกกระทรวง ทบวงการ อย่าไปเกี่ยงแย้งกัน ราชการทั้งปวงจึงจะดำเนินได้โดยเรียบร้อย ข้าพเจ้าตักเตือนผู้ที่เป็สมุหเทศาภิบาลทุกท่านขอให้ถือว่าเป็นข้าราชการชั้นในกระทรวงเสนาบดีทุกกระทรวง ไม่ใช่ชั้นแต่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ควรเอาใจใส่ในราชการ

⁽⁶⁰⁾ พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา), *เทศาภิบาล* 10 (ตุลาคม, 2509) อ้างในวิเศษ มุลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล, *มณฑลเทศาภิบาล*, หน้า 6 - 8.

การจัดหน่วยราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัชสมัยรัชกาลที่ 5



ของกระทรวง กังปวงเหมือนกันทั่วไป ควรสมาคมและไต่ถามให้ความรู้ความประสงค์ของเสนาบดีทุก ๆ กระทรวง เมื่อเกิดติดขัดหรือสงสัยในราชการกระทรวงใด ๆ ควรปรึกษาหารือขอคำสั่งเสนาบดีกระทรวงนั้น ๆ และชี้แจงให้เสนาบดีเข้าใจความจริงในการทั้งปวงที่เป็นอยู่ในมณฑลนั้น ๆ เมื่อเสนาบดีกระทรวงใดมีบัญชาให้จัดการอย่างใด ต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะทำได้ตั้งบัญชาขึ้นโดยเต็มกำลัง⁽⁶¹⁾

ในแต่ละมณฑลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจในการออกข้อบังคับเป็นกฎหมายเพื่อแบ่งเบาภารกิจของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติราชการเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้ทันกับกาลเทศะ เช่น ออกกฎข้อบังคับเพื่อรักษาความปกติเรียบร้อยในท้องที่ป้องกันมิให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ เป็นต้น

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงดำเนินจัดตั้งมณฑลเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2435 อันเป็นปีที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จำนวน 6 มณฑล ได้แก่

1. มณฑลลาวเฉียง (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ) มี 6 เมือง ได้แก่ นครเชียงใหม่ นครลำปาง นครลำพูน นครน่าน แพร่ เถิน ตั้งบัญชาการมณฑลที่นครเชียงใหม่
2. มณฑลลาวพวน (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุดร) มี 6 เมือง ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร เลย หนองคาย ตั้งบัญชาการมณฑลที่หนองคาย
3. มณฑลลาวกาว (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอีสาน) มี 7 เมือง ได้แก่ อุบลราชธานี นครจำปาศักดิ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ตั้งบัญชาการมณฑลที่อุบลราชธานี
4. มณฑลเขมร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา) มี 4 เมือง ได้แก่ พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ เมืองพนมสค ตั้งบัญชาการที่มณฑลเมืองศรีโสภณ
5. มณฑลลาวกลาง (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลนครราชสีมา) มี 3 เมือง คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ตั้งบัญชาการที่เมืองนครราชสีมา
6. มณฑลภูเก็ต แต่ก่อนเรียกว่า 'หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก' มีอยู่ 6 เมือง คือ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา ระนอง ตั้งบัญชาการมณฑลที่เมืองภูเก็ต เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงจัดตั้งมณฑล 6 มณฑลขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วสมดังประสงค์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้รวมหัวเมือง⁽⁶²⁾ ซึ่งขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหม และกรมท่าแต่เดิมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มอีกในภายหลัง รวมทั้งสิ้น 21 มณฑล ซึ่งทรงใช้เวลาอยู่ถึง 23 ปี เพราะมีปัญหาอุปสรรคขัดข้องด้วยเรื่องเงินงบประมาณและการหาตัวผู้ที่จะแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาราชการมณฑลได้ยาก เนื่องจากทรงเลือกเฟ้นให้ได้บุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทั้งในคุณภาพสมรรถภาพและสุจริตเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งมณฑลจึงค่อย ๆ ตั้งมณฑลขึ้นทีละน้อย ๆ เป็นลำดับมา

(61) กระทรวงมหาดไทย, 'รายงานการประชุมสมุหเทศาภิบาล 2456' เทศาภิบาล 15 (เมษายน - กันยายน 2456), หน้า 12 อ้างในจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 184 - 185.

(62) ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2417 หัวเมืองขึ้นกรมมหาดไทย 32 เมือง กระทรวงกลาโหม 16 เมือง ขึ้นกรมท่า 11 เมือง รวมทั้งสิ้น 59 เมือง

ข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาล

ข้าหลวงเทศาภิบาล (ในรัชกาลที่ 6 ทรงเปลี่ยนชื่อเรียกเป็น 'สมุหเทศาภิบาล') เป็นผู้รับผิดชอบราชการในมณฑล การปฏิบัติงานของข้าหลวงเทศาภิบาลนี้จะมีข้าราชการคอยช่วยเหลือปฏิบัติงานมณฑลละ 1 กอง เรียกว่ากองข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ได้แก่

1. ข้าหลวงมหาดไทย เป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ การจดหมายและการทะเบียนราษฎร
2. ข้าหลวงยุติธรรม เป็นพนักงานตรวจตราเร่งรัดการถ้อยความโรงศาลทั่วทั้งมณฑล
3. ข้าหลวงคลัง เป็นพนักงานตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน
4. เลขานุการ มีหน้าที่เป็นเลขานุการของข้าหลวงเทศาภิบาล
5. แพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่บำรุงการอนามัย รักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ
6. ผู้ช่วย เสมียน คนใช้ จำนวนพอสมควรแก่งาน

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำมณฑลเพิ่มเติมอีก ได้แก่ ปลัดมณฑล

ปลัดมณฑล เป็นตำแหน่งใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่รองจากข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในการทุกอย่างมีอำนาจที่จะตรวจตราบังคับและสั่งข้อข้าราชการชั้นรองได้ตามอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รั้งราชการในเวลาข้าหลวงเทศาภิบาลไม่อยู่อีกด้วย เมื่อมีการตั้งปลัดมณฑลขึ้นแล้วต่อมาก็ให้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทยเสีย อำนาจหน้าที่ทั้งหมดก็ให้ยกมาไว้ที่ปลัดมณฑล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ปลัดมณฑลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากตำแหน่งหนึ่ง คือเป็นหลักในด้านธุรการของมณฑล เป็นผู้อำนวยความสะดวกและประวัติข้าราชการในมณฑล เป็นผู้บริหารงานด้านพยาบาลระหว่างไม่มีแพทย์มณฑล และเป็นผู้บริหารงานการศึกษาประชาบาลอีกด้วย

เมื่อได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดมณฑลแล้วก็ให้มีหน่วยราชการชั้นเรียกว่า 'กองปลัดมณฑล' ประกอบด้วยข้าราชการชั้นรอง ได้แก่

1. เลขานุการมณฑล มีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานจดหมายและต้อนรับแขก
2. เสมียนตรามณฑลและเสมียนคนใช้ สำหรับเสมียนตรามณฑลเป็นเจ้าพนักงานการเงิน รักษาพัสดุ และเป็นผู้ดูแลรักษาราชการมณฑล

กล่าวโดยสรุป มณฑลเทศาภิบาลมีลักษณะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดโดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกันมากบ้างน้อยบ้าง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการมณฑล มีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือก จากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถสูงออกไปปฏิบัติราชการให้ประชาชนได้รับความสุขมณฑลละหนึ่งคน

ในมณฑลหนึ่งจะประกอบด้วยคณะข้าราชการที่เรียกว่า 'กองมณฑล' หรือกองข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในมณฑล

การปกครองท้องที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความเห็นว่า เพื่อให้การปกครองเมืองต่าง ๆ ได้ผลและมีระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรา 'พ.ร.บ. ปกท้องท้องที่' หรือเรียกว่า 'ข้อบังคับ

ลักษณะปกครองหัวเมือง' ขึ้นใช้เมื่อ พ.ศ. 2440 ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้จัดแบ่งมณฑลออกเป็นเมือง แต่ละเมืองแบ่งออกเป็นอำเภอ อำเภอแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน โดยมีตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บังคับบัญชาปกครองดูแลดลกันลงมาตามลำดับ

3. การปกครองเมือง (จังหวัด)

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 'เมือง' เป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา แต่เดิมการปกครองบ้านเมืองในสมัยก่อนใช้วิธีการปกครองแบบที่เรียกว่า 'กินเมือง'

วิธีการปกครองที่เรียกว่า 'กินเมือง' คือ การปกครองที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองต้องทูลกระษัตริย์ขอตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานให้บ้างให้สิ่งของบ้าง เช่น ข้าวปลาอาหาร ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ เจ้าเมืองก็เป็นสุขสบาย รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเสียดูรัฐบาลเพียงแต่ให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอยเท่านั้น กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์ ครั้นเวลาผ่านไปทำให้การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้นตามลำดับ เจ้าเมืองและกรมการจึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่นจึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป⁽⁶³⁾ ราษฎรก็ได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ข้าราชการที่อยู่ในกรุงเทพฯ ก็ไม่ต้องกรออกไปรับราชการหัวเมืองเพราะกลัวความลำบากในการหาเลี้ยงชีพ

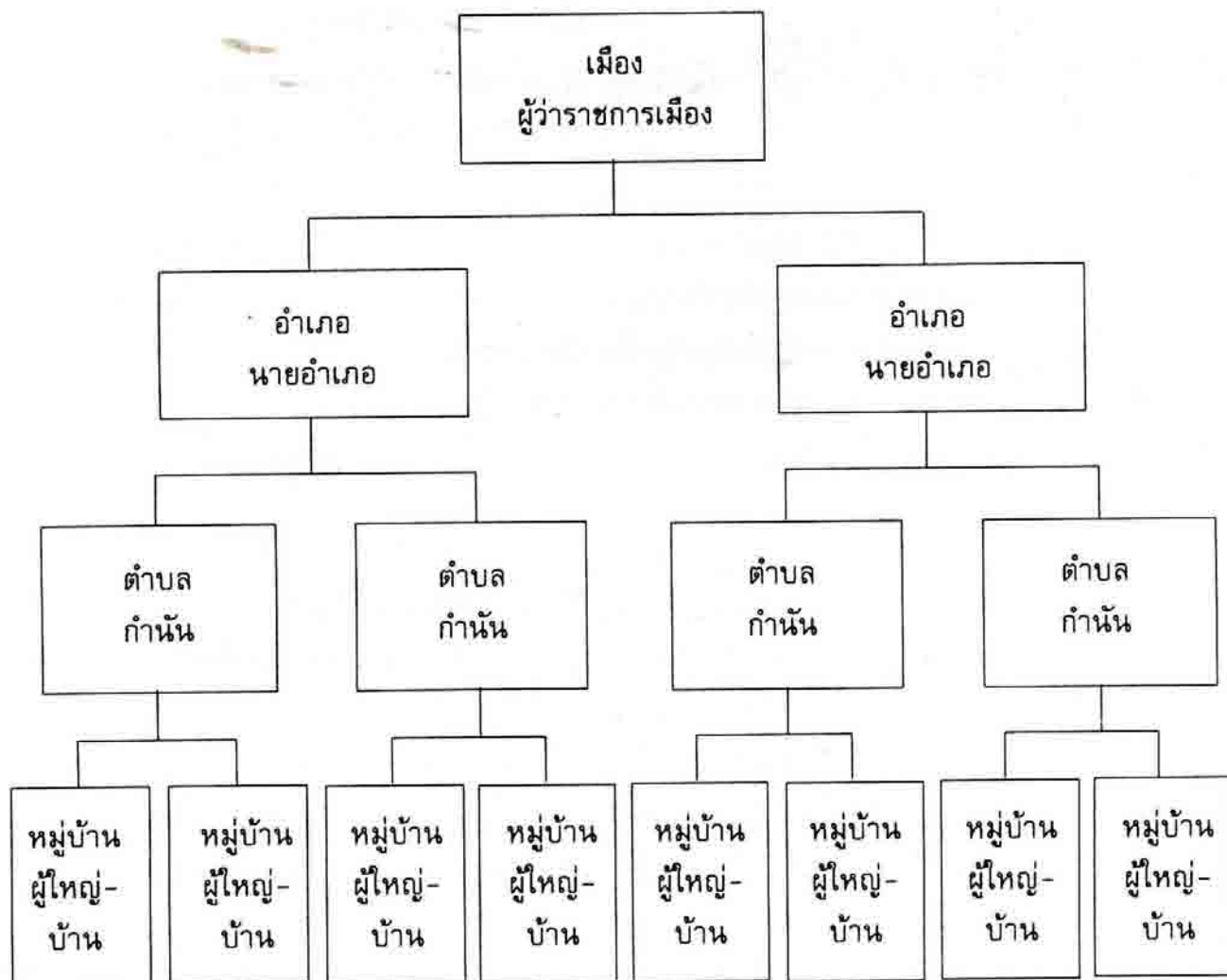
เมื่อมีการจัดรูปการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่ขึ้นแล้ว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงโปรดให้เลิกวิธีการปกครองแบบกินเมืองมาเป็นให้เจ้าเมือง กรมการและข้าราชการอื่น ๆ ได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ ตามแผนการปรับปรุงแบบใหม่ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนี้ จึงเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่จะเอาการรับราชการเป็นอาชีพต่อไปได้ เนื่องจากมีเงินเดือนเลี้ยงชีพ

ข้าราชการประจำเมือง

ใน พ.ศ. 2441 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 คือให้ 'ท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็นหัวเมืองหนึ่ง' มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการทำงานโดยทั่วไปตามกฎหมายและระเบียบ มีอำนาจให้คุณให้โทษ ย้าย แต่งตั้งข้าราชการในจังหวัด กับมีกรมการเมืองอีก 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบคณะหนึ่ง และกรมการนอกทำเนียบอีกคณะหนึ่ง เป็นผู้คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำ ปรีกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในเมืองนั้น ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

(63) สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล 10 (ตุลาคม 2509), หน้า 19 - 29.

การปกครองท้องถิ่น ในรัชกาลที่ 5



ผู้ว่าราชการเมือง

ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่นี้ ตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ปกครองเมืองมาแต่เดิม ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและเรียกชื่อใหม่ว่า 'ผู้ว่าราชการเมือง'

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายเหตุผลในการยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองมาเป็นผู้ว่าราชการเมือง ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า
2. เพื่อเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น 'เจ้า' มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเมือง ผู้ว่าราชการในเมืองไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีความทางศาลอย่างแต่ก่อน แต่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องในทางอรรถคดีโดยมีอำนาจหน้าที่ ๆ จะเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องแผ่นดิน⁽⁶⁴⁾

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง

ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่กรมการผู้ใหญ่ และประชาชนได้ตามตัวบทกฎหมาย เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรและรายงานข้อราชการรวมทั้งความเห็นที่จะจัดการบำรุง แก้ไขความขัดข้องในบ้านเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล หรือบอกเข้ามายังเสนาบดี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล และป้องกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้

อนึ่ง ตำแหน่ง 'ผู้ว่าราชการเมือง' พอถึงในรัชกาลที่ 6 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนมาเรียกว่า 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' และโปรดให้เปลี่ยนชื่อ 'เมือง' มาเรียกเป็น 'จังหวัด'

กรมการเมือง

ข้าราชการอันดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมืองเป็นกรมการเมือง 2 คณะ คือ

1. กรมการเมืองในทำเนียบได้แก่ข้าราชการประจำ ซึ่งประกอบด้วยกรมการ

เมืองชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีความรับผิดชอบในราชการแต่ละแผนกในเมือง 3 คน คือ ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการ ส่วนกรมการเมืองชั้นผู้น้อยมี 5 คน คือ จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และอักษรเลข⁽⁶⁵⁾

อนึ่ง ข้าราชการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ ข้าราชการประจำซึ่งเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามระเบียบของทางราชการบริหารส่วนกลาง

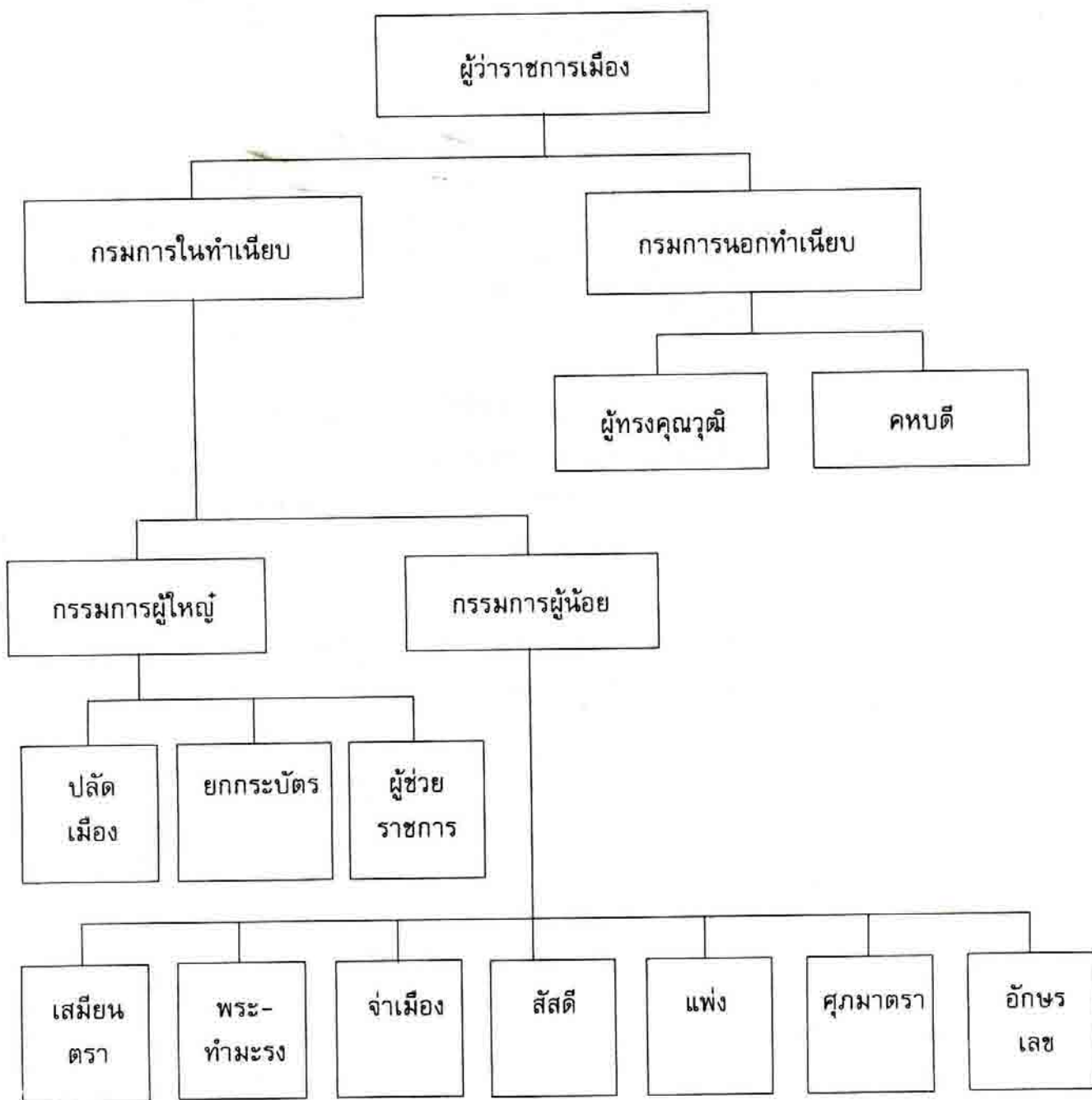
2. กรมการนอกทำเนียบ ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิหรือคหบดีในเมืองนั้น ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นกรมการพิเศษ⁽⁶⁶⁾

⁽⁶⁴⁾ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 196

⁽⁶⁵⁾ ประเสริฐ กาญจนตุล, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับงานกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์จำกัด, 2529), หน้า 163.

⁽⁶⁶⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ข้าราชการประจำเมือง



การมีกรรมการนอกทำเนียบขึ้นมาด้วยรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองด้วย กรรมการนอกทำเนียบเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมืองในทำเนียบเท่านั้น ซึ่งข้าราชการประจำก็ไม่จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของกรรมการเมืองเสมอไป

อนึ่ง กรรมการนอกทำเนียบไม่จำเป็นต้องเป็นคนไทย แม้คนจีนก็เป็นได้ การแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าแต่ก่อน เพราะกรรมการนอกทำเนียบบางคน โดยเฉพาะ 'กรรมการจีน' พวกนี้โดยปกติตั้งหน้าทำมาหากินแสวงทรัพย์สมบัติ ไม่แสวงหาอำนาจและมักบริจาคทรัพย์ช่วยอุดหนุนกิจการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น จึงเข้ากับชาวเมืองได้ทุกชั้น ตั้งแต่เจ้าเมือง กรรมการ ตลอดจนราษฎร⁽⁶⁷⁾ จึงกล่าวได้ว่า กรรมการจีนได้ช่วยเหลือราชการเมืองอยู่ไม่น้อย

การจัดส่วนราชการในที่ว่าการเมือง

การจัดส่วนราชการในที่ว่าการเมืองแต่ละแห่งแบ่งออกเป็นแผนกราชการใหญ่ ๆ 3 แผนกด้วยกัน คือ แผนกมหาดไทย แผนกสรรพากร และแผนกอัยการ

แผนกมหาดไทย

มีปลัดเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการแผนกมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย หน้าที่บังคับการอำเภอ กำหนด ปกครองท้องที่ การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการธรรมการ

ปลัดเมือง ถือว่าเป็นข้าราชการอาวุโสรองจากเจ้าเมือง มีอำนาจหน้าที่สั่งการแทนผู้ว่าราชการเมืองได้ **สัสดี** เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมืองในแผนกมหาดไทย (ภายหลังไปขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม)

แผนกสรรพากร

มีผู้ช่วยราชการเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบและมีศุภมาตราเป็นผู้ช่วยราชการในแผนกนี้ คือการรักษาสถาปัตยกรรมแผ่นดินอันประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีอากร และการจัดคลังเมือง (ภายหลังคลังเมืองไปขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง)

แผนกอัยการ

มียกกระบัตรเป็นผู้รักษาพระอัยการประจำเมือง คือการไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้ายและการฟ้องและว่าความแผ่นดินทั้งอาญาและแพ่ง ยกกระบัตรและบรรดาหัวเมืองเหล่านี้จะปฏิบัติราชการตามคำอนุมัติของผู้ว่าราชการเมือง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

อำนาจหน้าที่ของข้าราชการอื่น ๆ ในส่วนราชการเมือง ได้แก่

เจ้าเมือง จะทำหน้าที่ในตำแหน่งเลขานุการเมือง ได้แก่ การเป็นพนักงานรับส่งจดหมาย พนักงาน

⁽⁶⁷⁾ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เทศาภิบาล 10 (ตุลาคม, 2509), หน้า 19.

ทำบัญชีและเก็บรักษาจดหมาย รวมทั้งว่ากล่าวเสมียนพนักงาน ทั้งนักการภารโรงในศาลากลางด้วย

อักษรเลข เป็นเลขานุการเฉพาะตัวผู้ว่าราชการเมืองกับเป็นผู้ช่วยและแทนจำเมือง

เสมียนตราเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการสังกัดกรมปลัดบัญชี กระทรวงมหาดไทย เพื่อปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในด้านการเงินและการพัสดุ

การจัดรูปการปกครองเมืองในส่วนภูมิภาคเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดส่วนราชการทำนองเดียวกันกับราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย

การปกครองอำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากเมือง หลาย ๆ อำเภอ รวมกันขึ้นเป็นเมือง แต่เดิมอำเภอเรียกว่า 'แขวง' มีนายอำเภอปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ ข้อแตกต่างระหว่างเมืองกับอำเภอก็คือ อำเภอเป็นหน่วยการบริหารราชการที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง และใกล้ชิดกว่าเมือง เมืองอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการของอำเภอ

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอำเภอขึ้นเพื่อให้มีกรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง และมีให้มีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามแต่ประการใด ให้อำเภอทำหน้าที่เก็บภาษีท้องที่ให้ยุติธรรม จับโจรผู้ร้าย ช่วยเหลือกำนันในการระงับคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นต้น

การปกครองตำบลและหมู่บ้าน

ในอำเภอหนึ่งก็จะแบ่งออกเป็นตำบล และหมู่บ้าน เป็นอันสิ้นสุดหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองตำบลและผู้ใหญ่บ้านตามลำดับ

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 การแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะแต่งตั้งบุคคลที่มีความซื่อสัตย์มั่นคงดีเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับราษฎรได้ ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรเป็นผู้เลือกประชาชนในท้องที่ที่มีคุณงามความดีและเป็นที่ยอมรับของราษฎรขึ้นมาเป็นตัวแทนปกครองตำบลหมู่บ้านของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ความมุ่งหมายในการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน เพื่อจะให้ราษฎรเลือกสรรบุคคลให้เป็นธุระในเรื่องของตำบล หมู่บ้าน และดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านช่วยผู้ว่าราชการเมืองในการจับผู้ร้าย การปกครองตำบล หมู่บ้าน จัดเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด รองจากเมืองและอำเภอ

สรุป การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวได้ว่า พระองค์ได้ทรงวางรากฐานการปกครองแผ่นดินของประเทศมาตราบเท่าทุกวันนี้ การเปลี่ยนมีบ้างแต่เป็นเพียงการแก้พลความ ส่วนหลักในการปกครองของประเทศยังคงอยู่ และถ้ามองย้อนกลับไปจาก พ.ศ. 2537 ก็จะได้เห็นได้ว่าผลการเปลี่ยนแปลงแบบ 'พลิกแผ่นดิน' ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2435 และค่อย ๆ ขยายตัวแบบวิวัฒนาการอยู่เป็นเวลาหลายปี ยิ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดอยู่จวบจนกระทั่งทุกวันนี้

สรุป

จากการที่เราได้ศึกษาประวัติและความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดจากประวัติศาสตร์ การปกครองของไทยมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรน่านเจ้า กรุงสุโขทัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ เราพอจะสรุปวิวัฒนาการของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังนี้

1. สมัยอาณาจักรไทยน่านเจ้า

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งเจ้าเมือง โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปปกครอง ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในส่วนภูมิภาค ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยน่านเจ้าจะมีลดหลั่นกัน 4 ชั้น (คล้ายทำนองเมืองเอก โท ตรี จัตวา ในสมัยต่อ ๆ มา) เจ้าเมืองจะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาเมืองและข้าราชการในเมือง การปฏิบัติราชการเจ้าเมืองเป็นไปตามข้อสั่งการจากกระทรวงในส่วนกลาง

ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองจะต้องเข้าเฝ้าเพื่อรับมอบอำนาจหน้าที่จากพระมหากษัตริย์ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากสมัยอาณาจักรน่านเจ้าเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดแต่พระองค์เดียวและจะทรงเป็นผู้มอบอาญาสิทธิให้กับขุนนางชั้นสูงศักดิ์ไปปกครองเมืองแทนพระองค์

2. สมัยกรุงสุโขทัย

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นตำแหน่งเจ้าเมืองเช่นกันพระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งพระราชโอรส พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองเมืองต่าง ๆ หากเป็นเมืองลูกหลานจะโปรดให้พระราชโอรสที่จะสืบสันตติวงศ์ไปปกครองส่วนเมืองอื่น ๆ ก็จะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองตามลำดับความสำคัญของเมือง

ตำแหน่งเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งต่างพระเนตรพระกรรณที่ไปปกครองส่วนภูมิภาคแทนพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับสมัยไทยน่านเจ้า

3. สมัยกรุงศรีอยุธยา

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นตำแหน่งเจ้าเมือง โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์และข้าราชการชั้นสูงเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่างไปทำการปกครองส่วนภูมิภาค

4. รัชสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

ตำแหน่งเจ้าเมืองครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเรียกเป็น 'ผู้ว่าราชการเมือง' (และต่อมาเปลี่ยนมาเรียกเป็น 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' ในรัชกาลที่ 6) ทั้งนี้เนื่องจากตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองสมัยก่อน กล่าวคือ มีฐานะเป็นเพียงข้าราชการซึ่งมีอำนาจบริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ มิได้มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารเมืองอย่างแต่ก่อน

แต่อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการเมืองยังเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริพิจารณาเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงไปเป็นผู้บริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณในส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับการปกครองในสมัยก่อน ๆ

การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยครั้งเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูล ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2458 การปกครองหัวเมืองของประเทศสยาม ได้เข้าสู่สมัยปัจจุบันแล้ว รัฐบาลกลางได้เอื้อมมือเข้ามาจัดการปกครอง พร้อมกับรับผิดชอบใน สวัสดิภาพของหัวเมืองทุกแห่งทั่วประเทศ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการหัวเมืองก็ได้เปลี่ยนจากลักษณะการ เป็นเจ้าขุนมูลนายมาเป็นตัวแทนของรัฐบาล มีสิทธิหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป หากเราจะมองภาพวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด นับตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีวิวัฒนาการมานับเป็นพัน ๆ ปี ควบคู่ กับประวัติศาสตร์การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย เสมือนหนึ่งด้านหัวด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน แม้ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นสื่อกลางหรือสื่อเชื่อมโยง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญยิ่งจะขาดเสียมิได้ ภายใต้รากฐานและ อุดมการณ์การปกครองการบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวจักรกลที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญยิ่ง ในการที่จะควบคุมการบังคับบัญชาข้าราชการ และติดตามการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ อันเป็นการสงวนอำนาจไว้เป็นปึกแผ่นตามแบบฉบับของหน่วยงานที่มีหัวหน้าคนเดียวด้วย (Single head)

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่และบทบาทของ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ สำหรับจังหวัดถือได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด เป็นหน่วยที่นำนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติให้บังเกิดผล เป็นจุดประสานเชื่อมโยงการปกครองของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบราชการในจังหวัดและอำเภอ

ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเปรียบเสมือนตัวจักรสำคัญที่จะส่งผลให้งานจังหวัดโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในฐานะผู้นำในระดับจังหวัด การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนักปกครอง นักบริหาร และนักพัฒนา

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เราควรจะเข้าใจถึงโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเสียก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างดียิ่งขึ้น

โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่แล้วจะมีการนำหลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้เป็นหลักในการครองประเทศในทางปฏิบัติแต่ละประเทศจะนำหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจไปใช้ไม่เท่ากัน บางประเทศอาจจะเน้นหลักการรวมอำนาจมากกว่าหลักการกระจายอำนาจ ในขณะที่บางประเทศอาจจะเน้นหลักการกระจายอำนาจมากกว่าหลักการรวมอำนาจ การที่ประเทศใดจะนำหลักการอันใดไปใช้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์การปกครองของแต่ละประเทศ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ อีกด้วย

สำหรับประเทศไทยเราในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันได้แบ่งการปกครองออกเป็น⁽⁶⁶⁾

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่าการปกครองของไทยได้มีการนำเอาหลักการรวมอำนาจและ

⁽⁶⁶⁾ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7

หลักการกระจายอำนาจมาใช้ร่วมกัน กล่าวคือ ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจในการปกครอง กล่าวคือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หรือเทียบเท่ากรม ราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปประจำในจังหวัดและอำเภอ นั้น ๆ

ดังนั้น การปกครองส่วนภูมิภาคจึงหมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการในจังหวัด อำเภอ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามจังหวัด อำเภอ โดยมีการบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ราชการส่วนภูมิภาคก็คือ ตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งนำบริการของ รัฐบาลออกไปสู่ประชาชนนั่นเอง โดยมีข้าราชการซึ่งแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติลดหลั่นกันลงไป⁽⁶⁷⁾

กล่าวโดยสรุปการปกครองส่วนภูมิภาคมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้แก่ผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคไปดำเนินการแทน มิใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง
2. เจ้าหน้าที่ที่ประจำในส่วนภูมิภาคขึ้นกับการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง
3. ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่องบางประการเท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของ ส่วนภูมิภาคได้

ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นสามารถบริหารราชการบางอย่างที่เกี่ยวกับการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่นได้ โดยให้องค์กรท้องถิ่นจัดทำและเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การมอบให้ เทศบาล สุขาภิบาล รับไปดำเนินการในการดูแลรักษาความสะอาดภายในท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน

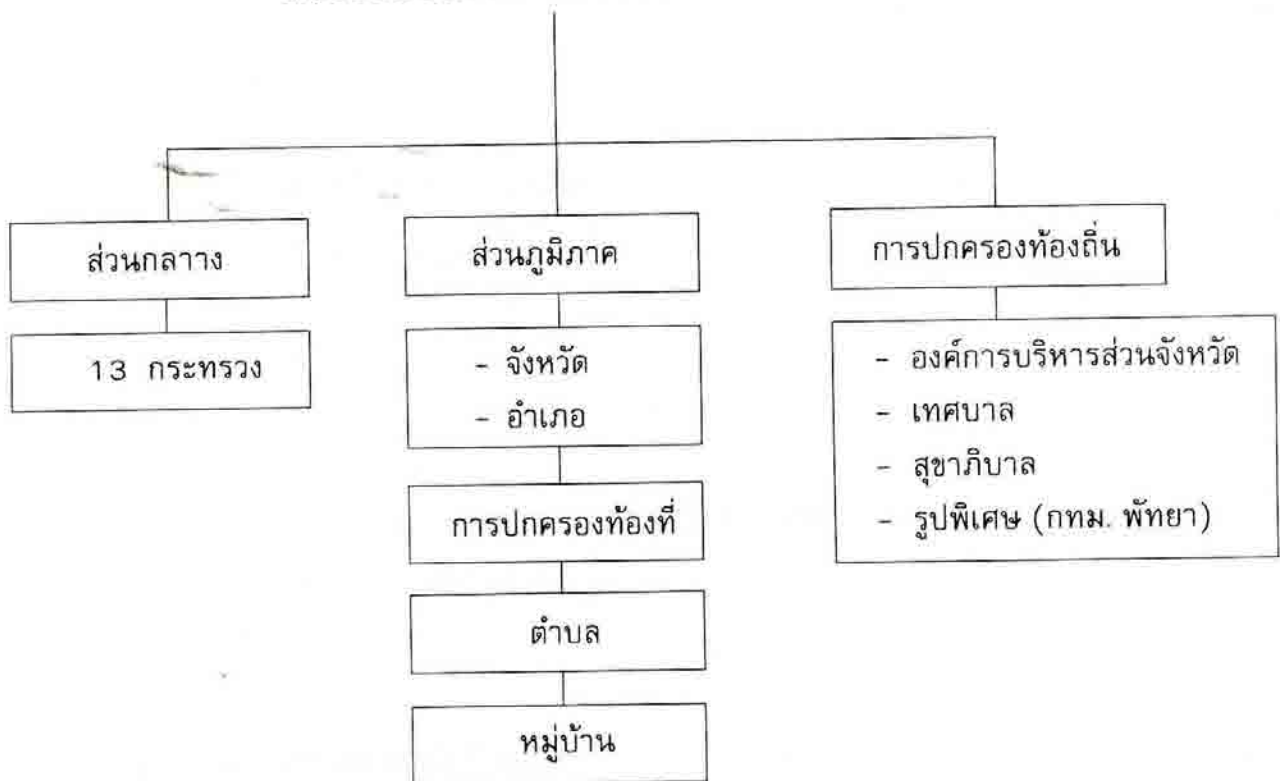
กล่าวโดยสรุปหลักการปกครองของไทยมีทั้งหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 29 และมาตรา 62 โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันประกอบด้วยองค์การปกครองดังต่อไปนี้ คือ

1. จังหวัด
2. อำเภอ
3. กิ่งอำเภอ
4. ตำบล
5. หมู่บ้าน

⁽⁶⁷⁾ ร.ต.เบญจกุล มะกะระธัช 'ระบบราชการและประสิทธิภาพของราชการไทย' (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2519), หน้า 7.

จัดเป็นการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองของไทย



1. จังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด แต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอ อำเภอแบ่งเป็นตำบล ตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

1.1 ตำแหน่งข้าราชการในจังหวัดกับการจัดระเบียบการปกครอง

ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการที่ต้องรับผิดชอบในการปกครองจังหวัด ดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด)
- (3) ปลัดจังหวัด
- (4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำจังหวัด
- (5) คณะกรรมการจังหวัด

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 54 กำหนดว่า 'ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ' ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าแล้วจะให้มียกผู้ว่าราชการหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ปลัดจังหวัด

ในจังหวัดนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ทุกจังหวัดให้มีปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการทั่วไปและมีฐานะเป็นหัวหน้าของที่ทำการปกครองจังหวัดด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมการปกครองในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ไม่มียกผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้

ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

(4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ

จังหวัด

ในแต่ละจังหวัดมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น เช่น คลังจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สรรพากรจังหวัด อัยการจังหวัด เป็นต้น

(5) คณะกรรมการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดนั้น

นอกจากนี้กรมการจังหวัดยังมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และทำหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ คณะกรรมการจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่งและประกอบด้วยปลัดจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นกรรมการ จังหวัดหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการกรมการจังหวัด

1.2 การแบ่งส่วนราชการในจังหวัด

ศาลากลางจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางที่ตั้งของส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัด เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด มี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2537⁽⁶⁸⁾ กำหนดให้สำนักงานจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับราชการทั่วไปในจังหวัด และการวางแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานจังหวัดจะเป็นจุดศูนย์กลาง ของการพัฒนาในระดับจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1) หน้าที่เกี่ยวกับงานด้านบริหารทั่วไป เช่น งานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด งานสารบรรณ งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งานพิธีการต่าง ๆ และ หน้าที่เกี่ยวกับงานด้านแผนและโครงการ อันได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนลงทุนจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นต้น

2) หน้าที่ในการประสานความร่วมมือส่วนราชการต่าง ๆ

การแบ่งงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันได้แบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแผนและโครงการ กับฝ่ายบริหารทั่วไป

(2) ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เป็นต้น

อนึ่ง การแบ่งส่วนราชการในจังหวัดดังกล่าวใช้บังคับแก่จังหวัดทั่ว ๆ ไป ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่มีฐานะเป็นจังหวัด

⁽⁶⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 19 ก ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2537.

2. อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการของจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจมีจำนวนอำเภอไม่เท่ากัน อำเภอเป็นเขตการปกครองโดยรวมท้องที่หลาย ๆ ตำบลเข้าเป็นอำเภอ การตั้ง ยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอในภายหลังต้องตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ในอำเภอหนึ่งให้มีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบในการบริหารราชการอำเภอ

การจัดระเบียบการปกครองอำเภอจะประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำอำเภอ

3. ตำบล

ตำบลเป็นหน่วยย่อยของอำเภอ ในอำเภอหนึ่ง ๆ อาจมีตำบลมากน้อยต่างกันก็ได้ หลักเกณฑ์ในการตั้งตำบลมีดังนี้

- 1) ต้องรวมหมู่บ้านราว 20 หมู่บ้าน
- 2) ต้องกำหนดเขตตำบลให้ชัดเจน สามารถติดต่อกันได้
กำหนดจะเป็นผู้ปกครองดูแลตำบล ในตำบลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ได้แก่ แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

4. หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในระดับการปกครองส่วนภูมิภาค หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านมี ดังนี้

- 1) ในพื้นที่ใดมีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นประมาณ 200 คน ให้จัดตั้งหมู่บ้านได้
- 2) จำนวนบ้าน ถ้าท้องที่ใดราษฎรอยู่ไม่หนาแน่น และตั้งบ้านเรือนกระจัดกระจายอยู่ห่างไกลกัน ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้านเมื่อมีบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็ตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย

กล่าวโดยสรุปการจัดโครงสร้างการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอและจังหวัด ขึ้นก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่ออำนาจความผาสุกให้แก่ประชาชนและเพื่อความเจริญของบ้านเมือง ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ

สำหรับจังหวัดจัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่นำนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติให้บังเกิดผล เป็นจุดประสานเชื่อมโยงการปกครองของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข เพื่อสนองตอบต่อ

ความต้องการของประชาชน ตลอดจนรับผิดชอบในการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการ 'ปกครองดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชชน' อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเพื่อจะปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขนั่นเอง

ในสมัยก่อนการทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขตามหัวเมืองเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองมีความมุ่งหมายจะรักษาความเรียบร้อยในพื้นที่ไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง เมื่อเจ้ากระทรวงในกรุงเทพเห็นว่าเมืองใดสงบไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดี แต่ถ้าเมืองใดมีโจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่นใดจึงให้ข้าหลวงออกไประงับ⁽⁶⁹⁾

การปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับอย่างรวดเร็ว ความต้องการของคนในปัจจุบันมีอยู่อย่างกว้างขวาง ดังนั้นการปกครองให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันคงมิใช่หมายถึงเพียงแต่การทำให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้ายเท่านั้นแต่ต้องทะนุบำรุงบ้านเมืองในยามปกติด้วย แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่จะปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีภาระหนักกว่าแต่ก่อนทั้งนี้เพราะประชาชนมีความต้องการมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองนับวันจะเป็นภาระหนักและสลับซับซ้อนมาก

หากเราจะพิจารณาจากความต้องการของประชาชนแล้วก็จะพบว่า ความต้องการของประชาชนมีหลากหลายดังตัวอย่าง เช่น

1. ด้านความเป็นธรรม

ประชาชนต้องการความเป็นธรรมทางสังคมหรือเมื่อได้รับความเดือดร้อน ไม่ว่าจะความเดือดร้อนนั้นจะเกิดจากข้าราชการหรือจากประชาชนด้วยกันเอง

2. ด้านอาชีพ

ปัจจุบันประชาชนต้องการที่จะประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและต้องการความมั่นคงรวมทั้งหลักประกันในการประกอบอาชีพด้วย

3. ด้านการเกษตร

ประชาชนต้องการน้ำในการทำการเกษตร ต้องการให้ช่วยเหลือราคาผลผลิต ต้องการได้ปุ๋ยราคาถูกลง ต้องการที่ดินทำกิน เป็นต้น

4. ด้านการศึกษา

ประชาชนต้องการที่จะให้ตนเองและคนในครอบครัวได้รับการศึกษาสูงสุด เพื่อจะได้ประกอบอาชีพที่ดีมีเกียรติ

5. ด้านสาธารณูปโภค

ประชาชนต้องการการบริการด้านสาธารณูปโภค เพื่อความสะดวกสบายต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรศัพท์ ฯลฯ

⁽⁶⁹⁾ สมเด็จพระบรมชนกนาถราชูปถัมภ์, การปกครองหัวเมืองก่อนจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล, เศรษฐกิจ 10 (ตุลาคม, 2509), 19 - 24.

6. ด้านสวัสดิการสังคม

ประชาชนต้องการให้รัฐให้การสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาลฟรี ค่าลดหย่อนที่จำเป็นในการครองชีพต่าง ๆ เป็นต้น

7. ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ

ประชาชนต้องการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สนามกีฬา สวนสาธารณะ สถานที่ท่องเที่ยวของจังหวัด

8. สิ่งบำรุงความสุขและอำนวยความสะดวก

ประชาชนต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย เช่น รถยนต์ วิทยุ โทรทัศน์และการให้บริการที่รวดเร็วของรัฐ

9. ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ประชาชนต้องการให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้าย ไม่มีปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี เป็นต้น

10. ด้านรักษาสິงแวดล้อม

ประชาชนต้องการให้รัฐแก้ไขปัญหาสິงแวดล้อมเป็นพิษ น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ถูกทำลาย ฯลฯ

11. ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง

ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนในการปกครองและร่วมพัฒนาบ้านเมือง

12. ความต้องการเสรีภาพในทางการเมือง

ประชาชนต้องการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง

13. ความต้องการบริการจากรัฐ

เช่น การให้บริการที่รวดเร็วในการติดต่อสถานที่ทำการของส่วนราชการต้องการการต้อนรับที่ดีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

14. ฐานะทางสังคม

ประชาชนต้องการการยอมรับนับถือจากสังคม ความมีเกียรติ

15. ความต้องการด้านที่อยู่อาศัย

ประชาชนมีความต้องการบ้านที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นเพื่อความมั่นคงของครอบครัว

เพียงตัวอย่างที่ยกมานี้ เราอาจพิจารณาความต้องการของประชาชนได้เป็น 3 ประการ คือ ความต้องการด้านเศรษฐกิจ ความต้องการด้านสังคม ความต้องการด้านการเมืองแต่อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระหน้าที่ที่หนักและมีขอบเขตกว้างขวางมาก เมื่อพิจารณาจากความต้องการของประชาชนแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการในปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ไว้ว่า

“ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ”(70)

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของ รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด

ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีมอบหมายกล่าวโดยสรุปอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(70) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534

“ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ”(70)

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของ รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด

ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีมอบหมายกล่าวโดยสรุปอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(70) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา

อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา คือ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด การปกครองบังคับบัญชาหมายถึง อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัย รวมทั้งการดูแลความทุกข์สุข การให้คำแนะนำช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามสมควร ทั้งนี้เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้ภารกิจที่ต้องปฏิบัติ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้บรรลุผลสำเร็จ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องได้รับมอบอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดอย่างเต็มที่ ซึ่งควรจะต้องรวมถึงข้าราชการฝ่ายบริหารอื่นในจังหวัด ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ เพราะมิฉะนั้นการบริหารราชการมีอาจดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน การที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้ก็เพื่อยืนยันว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและ ระเบียบแบบแผน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ถ้ากฎหมายใดเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย และ ความผาสุกของประชาชนแล้ว ย่อมจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไป ตามกฎหมายนั้น ๆ หากกฎหมายใดมิได้กำหนดผู้รับผิดชอบปฏิบัติไว้ก็ย่อมต้องตกเป็นภาระหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นอกจากกฎหมาย ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบปฏิบัติอยู่แล้ว ยังมีระเบียบ แบบแผน กฎข้อบังคับ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติด้วยกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนดังกล่าว จึงถือว่าเป็นเครื่องมือในการ ปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และเพื่อให้ได้ผลสมความ มุ่งหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งงาน ควบคุมเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและ ระเบียบแบบแผนอย่างจริงจัง ตลอดจนตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอยู่เสมอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาอย่างเต็มที่ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อแรก

3. การบริหารราชการตามนโยบาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่ง ตลอดจนบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในการที่จะ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือคำสั่งให้ได้รับผลดีมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมาย ผู้ว่าราชการ จังหวัดจำเป็นต้องอย่างยิ่งจะต้องกำหนดแผนงานโครงการและแนวทางปฏิบัติของจังหวัดขึ้น เพื่อให้สอดคล้อง กับนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนกลาง และมอบหมายให้ข้าราชการรับผิดชอบปฏิบัติเป็นส่วน ๆ ตามหลักการ แบ่งงานหรือความรับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องทราบสภาพพื้นที่ ปัญหาและความต้อง การของประชาชน โดยการหมั่นตรวจตราท้องที่ และเยี่ยมเยียนประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับกำหนด แผนงาน โครงการและแนวทางปฏิบัติดังกล่าว

4. บริหารราชการตามคำแนะนำชี้แจง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นอกจากจะได้รับทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นเรื่องสำคัญในอันที่จะให้ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคได้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การตรวจราชการจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการจับผิด แต่มุ่งไปในทางช่วยประคับประคอง ส่งเสริม แนะนำในอันที่จะทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคเจริญก้าวหน้า ยิ่งความผาสุกให้แก่ประชาชน

5. บริหารราชการในการควบคุมดูแล

5.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราชการแผ่นดิน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของจังหวัดได้ปฏิบัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกตรวจตราสอดส่องและติดตามผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัด อำเภอ และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะแนะนำ ชี้แจงเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของรัฐมนตรี รวมทั้งสั่งการยับยั้งสั่งการใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ได้แก่เทศบาลและสุขาภิบาล รวมทั้งควบคุมดูแลสภาตำบล

6. รับผิดชอบในราชการอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในราชการของอำเภอ จึงนับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบตั้งแต่การเกิด การดำรงชีวิตและการตายของประชาชนอยู่ตลอดเวลา

7. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งไปจัดตั้งและปฏิบัติงานในเขตจังหวัด เช่น รถไฟ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจในการกำกับ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แต่อำนาจในการกำกับการปฏิบัติมีขอบเขตแต่เพียงตรวจตรา แนะนำ แต่ไม่มีอำนาจสั่งการให้ปฏิบัติเนื่องจากไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาพนักงานดังกล่าว แนวทางปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สามารถจะกระทำได้ ในกรณีที่เกิดมีปัญหาก็เพียงแต่การทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อความผาสุกของประชาชนได้อย่างแท้จริง

8. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายอื่น มีดังนี้

8.1 อำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้แก่ การปกครองท้องที่ การแจ้งเขตปกครอง หน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจตราท้องที่ การส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนในจังหวัด

8.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อ.ก.พ.จังหวัด เป็นประธาน อ.ก.ท.จังหวัด เป็นประธาน อ.ก.จ.จังหวัด

8.3 อำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การรับราชการทหาร การศึกษาและการอาชีพอากร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายมีหลายประการด้วยกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานได้ทันกับเหตุการณ์และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพัฒนาประเทศ

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพัฒนาประเทศอาจจะพิจารณาได้ดังนี้

1. บทบาทตามที่กำหนดในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่

1.1 บทบาททั่วไป

เป็นบทบาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

1.2 บทบาทในการปกครองท้องที่

การปกครองท้องที่ หมายถึง การปกครองดูแลอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนแหล่งทำมาหากินของราษฎรและที่สาธารณะอันมีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบตรวจตราดูแลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและทำนุส่งเสริมให้เจริญก้าวหน้า ให้ราษฎรได้รับความผาสุกโดยทั่วหน้าเสมอกัน

การปกครองท้องที่จึงมีความสำคัญมากเพราะ 'ท้องที่' ย่อมเป็น พื้นฐานที่สำคัญในทางการปกครอง

1.3 บทบาทในการบริหารและดูแลราชการส่วนท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ และดำเนินการส่วนจังหวัดนั้น ๆ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การป้องกันและบำบัดโรคตลอดจนหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการของส่วนจังหวัด

1.4 บทบาทเกี่ยวกับงานนโยบาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ริเริ่มกำหนดแนวทางและนโยบายในการพัฒนาจังหวัดด้วย เพื่อปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานให้เจริญก้าวหน้า ยังความผาสุกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

1.5 บทบาทเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

1.6 บทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาภัยธรรมชาติต่าง ๆ ทั้งเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและมีความสุขในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม

1.7 บทบาทในการสั่งการและอนุมัติตามกฎหมาย

ส่วนใหญ่กฎหมายจะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เฉพาะ

1.8 บทบาทเกี่ยวกับงานด้านการเงิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของจังหวัด และดูแลผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ของแผ่นดิน

1.9 บทบาทในการเร่งรัดและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สำคัญในการตรวจตรา เร่งรัดการปฏิบัติราชการว่าเป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะการติดตามแผนงานโครงการพัฒนาของจังหวัดในด้านต่าง ๆ

1.10 บทบาทตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีก ซึ่งโดยหลักแล้วหากกฎหมายใดเกี่ยวกับความผาสุกของประชาชนและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติแล้ว มักจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

2. บทบาทนักบริหาร

2.1 บทบาทของนักบริหารโดยทั่วไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุมงาน

2.2 บทบาทของนักบริหารการพัฒนา

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารการพัฒนา ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องคำนึงถึงคุณค่าของการสร้างความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนาสังคมอย่างมีทิศทาง ทั้งมีความพร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไปได้ตลอดเวลา

2.3 บทบาทในด้านการพัฒนาการเมือง การปกครองและการบริหาร

บทบาทนี้ได้แก่การปลุกฝังความรู้ความเข้าใจ และความศรัทธาในวิธีการและเนื้อหาสาระของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งในด้านทฤษฎีและการปฏิบัติให้แก่ประชาชน การส่งเสริมสนับสนุนให้การเลือกตั้งทุกระดับ เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม การควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับอำเภอ การบริหารงานในตำบล หมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน

2.4 บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างหลักประกันในการดำรงชีพให้แก่ประชาชน โดยการส่งเสริมอาชีพตามเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่นและพื้นฐาน ส่งเสริมให้มีการสร้างงานเพื่อให้เกิดการจ้างงาน ให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ ช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชน เช่น ราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำ ภาวะสินค้าขึ้นราคา เป็นต้น และในภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและการบริการ จึงต้องมีบทบาทในการส่งเสริมการผลิตทั้งในด้านวัตถุดิบ การแปรรูป เทคโนโลยีในการผลิต ตลอดจนส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาดังกล่าวด้วย

2.5 บทบาทในการพัฒนาชนบท

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมุ่งแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทตามหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยยึดปัญหาของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำโครงการและจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนองค์กรประชาชนและเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท การเตรียมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท โดยการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการช่วยเหลือตนเอง รวมทั้งการพัฒนาผู้นำหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน กำหนดผู้ใหญ่บ้านให้พร้อมสำหรับการพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

2.6 บทบาทในการพัฒนาสังคม

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมุ่งส่งเสริมค่านิยมในทางศีลธรรมสุจริต มีคุณธรรม การยึดถือหลักธรรมทางศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาแรงงาน ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

2.7 บทบาทในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้นำในการดูแลรักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การให้ความรู้ความเข้าใจ และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันดูแลรักษา รวมตลอดถึงการควบคุมดูแลและรักษากฎหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมสภาพไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องวางแผนและประสานในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

กล่าวโดยสรุปบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวอย่างรวบรัดแล้วก็คือ ภารกิจในการปกครอง ดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขนั่นเอง

สรุป

อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้นำมาศึกษาในบทนี้ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคและต่อความเจริญของบ้านเมือง รวมทั้งต่อความผาสุกของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานได้ตามอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบที่มีอยู่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และก่อนที่จะได้ศึกษาในส่วนนี้เราควรจะได้ทราบถึงคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน เพราะคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้นที่สำคัญ อันจะส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับความสำเร็จมากน้อยเพียงไร

คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด

1. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่ง ก.พ. กำหนดไว้ ดังนี้

ชื่อตำแหน่ง นักปกครอง 10

หน้าที่และความรับผิดชอบ การบริหารงานในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบงานบริหารราชการทุก ๆ ด้านของจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการนั้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน จัดระบบงาน อำนาจการ สั่งราชการ มอบหมายงาน ควบคุมตรวจสอบปรับปรุงแก้ไข ตัดสินปัญหา ประเมินผลงาน และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานของส่วนราชการที่รับผิดชอบ ทั้งในด้านการบริหารงาน การคลังและการควบคุมการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎและระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ และระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม ให้คำปรึกษาและเสนอความคิดเห็นต่ออธิบดีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของส่วนราชการที่รับผิดชอบเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างในส่วนราชการนั้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 9 หรือที่ ก.พ. เทียบเท่าแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

ความรู้ความสามารถที่ต้องการ ได้แก่

1. ความรู้ความสามารถในการปกครอง
2. มีความรู้ความเข้าใจนโยบายการบริหารราชการของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ
3. มีความรู้ความเข้าใจในหลักและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานควบคุมการเบิกจ่ายเงินของ

แผ่นดิน และกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่

4. มีความรู้ ความสามารถในการวางแผนนโยบาย วางแผนงาน จัดระบบงานอำนวยความสะดวก วินิจฉัยสั่งการ ประสานงาน ปกครองบังคับบัญชา และให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่

5. จะต้องมีความรู้ความสามารถในการริเริ่มและปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการให้เป็นผลดี และทันสมัยอยู่เสมอด้วย

6. จะต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมานานนับปี

กล่าวโดยสรุปมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถพิเศษและมีลักษณะเป็นวิชาชีพที่จะต้องผ่านประสบการณ์ด้านปกครองมากพอสมควร

2. คุณสมบัติที่ต้องการของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามที่ ก.พ. ได้กำหนดมาตรฐานตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยความสามารถทั่วไปผสมกับความสามารถที่มีลักษณะเป็นเทคนิคเฉพาะควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามคุณสมบัติดังกล่าวยังหาเพียงพอไม่สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังจะต้องเป็น 'นักปกครอง' ผู้มีความรู้ความสามารถเกินไปกว่าที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของการเป็นนักปกครองที่ดี

บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะมีความรู้ แล้ว จะต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านการปฏิบัติและความประพฤติตลอดถึงจิตใจด้วย

สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ ได้ทรงนิพนธ์หนังสือ 'คำแนะนำข้าราชการหัวเมือง' เพื่อเตือนสติข้าราชการที่จะออกไปรับราชการหัวเมืองว่า ควรประพฤติปฏิบัติหรือวางตนประการใด จึงเป็นการเหมาะสม โดยหยิบยกอรรถาธิบายที่สำคัญของข้าราชการหัวเมืองที่สามารถทำราชการให้ได้ดีมีเกียรติยศต้องประกอบด้วย⁽⁷¹⁾

(1) ความซื่อตรง ทรงแยกความซื่อตรงได้ 3 ประการ คือ

(1.1) ความซื่อตรงต่อราชการ

(1.2) ความซื่อตรงต่อหน้าที่

(1.3) ความซื่อตรงต่อตำแหน่ง

(2) ความอดสาหัส คือ การทำงานอันเป็นหน้าที่ของตนให้เสมอ คือ มิใช่ทำบ้างไม่ทำบ้างตามความพอใจของตนและต้องไม่มั่งง่าย ไม่เกียจคร้าน ความอดสาหัสนี้ทรงแยกไว้ 3 ประการ คือ

(2.1) ความอดสาหัสแสวงหาความรู้

(2.2) ความอดสาหัสการทำงาน

(2.3) ความอดสาหัสระวิงการงาน

(3) ความอารี ทรงอธิบายว่า คือความประพฤติตนโดยไมตรีจิต เพื่อให้เป็นที่ชอบ

⁽⁷¹⁾ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2512), หน้า 22.

พอของผู้อื่น ความอารีเป็นอภัยสำคัญ ผู้ซึ่งไปรับราชการอยู่ตามหัวเมืองจะต้องพากเพียรประพฤติ เพราะเป็นทางที่จะให้บังเกิดความดีได้ยิ่งกว่าอย่างอื่น ความอารี จำแนกได้เป็น 3 ประการ คือ

- (3.1) ความอารีต่อผู้ใหญ่
- (3.2) ความอารีต่อผู้เสมอกัน
- (3.3) ความอารีต่อผู้น้อย

พระยาสุนทรพิพิธ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ว่านักปกครองที่ดี ควรประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ⁽⁷²⁾

(1) มีจิตใจสูง นักปกครองที่ได้ชื่อว่ามีความดีสูงจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้คือ

- (1.1) มีศีลธรรมครองใจ
- (1.2) มีใจศรัทธาต่อหน้าที่
- (1.3) ถือหาที่เป็นเกียรติเป็นชีวิต

(2) มีศิลปะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้ได้งานและน้ำใจคน ศิลปะในการปฏิบัติงานมี 2 ส่วน คือ

(2.1) การมีแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งประกอบด้วย นโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน และความคิด

(2.2) วิธีปฏิบัติ ผู้ปกครองจะต้องรู้วิธีปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานในหน้าที่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีปฏิบัติดังกล่าวมี ข้อควรปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ใช้วิชาความรู้
- 2) ถือหลักการและความเป็นธรรม
- 3) พิจารณาเหตุผล คุณโทษประโยชน์ได้เสีย
- 4) มีการตัดสินใจและมีความรับผิดชอบ
- 5) ทำความเข้าใจต่อผู้ร่วมงาน
- 6) มีความคิดริเริ่มของตนเอง

(3) ความประพฤติเป็นแบบพิมพ์ ผู้ปกครองที่ดีควรประพฤติปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดี ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ อดีตอธิบดีกรมการปกครอง ได้กล่าวว่า นักปกครองที่ดีต้องมีหลัก 4 ประการ คือ⁽⁷³⁾

(1) ความรู้ดี ต้องมีหลักอยู่ว่า 'รู้อะไรก็ให้รู้เป็นครูเขา'
 (2) การปฏิบัติดี ต้องมีหลักว่า รู้แล้วต้องนำหลักนั้นไปปฏิบัติได้ สอนเขาได้ จะสอนเขาได้ต้องทำได้ก่อน

(3) ความประพฤติดี

⁽⁷²⁾ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁽⁷³⁾ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ และคณะ, *ชีวิตราชการของสนธิ วิไลจิตต์* (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2516), หน้า 251

(4) การสมาคมดี

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบแนวทางปฏิบัติราชการ และแนวความคิดในการปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีแก่ส่วนรวม ดังนี้⁽⁷⁴⁾

- (1) ให้ยึดมั่นในเกียรติยศ ความถูกต้องและความเป็นธรรม
- (2) ให้ยึดหลักสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย อย่ากระทำเกินสิทธิหรือใช้อิทธิทธิ
- (3) ให้ศึกษาคนงาน พื้นที่และเหตุการณ์ สามารถทำงานเป็นทีม
- (4) ให้เข้าถึงราษฎร ทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนรักและทำอย่างไรจึงจะรักประชาชน
- (5) อย่าปล่อย 3 อย่าง คือ ไม่ปล่อยใจ ไม่ปล่อยตัว และไม่ปล่อยงาน
- (6) ขอให้มีความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
- (7) ขอให้สร้างความสามัคคีร่วมกันในการปฏิบัติงาน

2.2 คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของการเป็นนักบริหารที่มีประสิทธิภาพสูง

ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะมีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของการเป็นนักปกครองที่ดีดังกล่าวแล้ว จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหารและทางมนุษยสัมพันธ์อีกด้วย กล่าวคือ มีบทบาทเป็นนักบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงด้วย เช่น

- (1) มีความสามารถในบทบาทของนักวางแผนที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมายและแนวทางปฏิบัติ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- (2) มีความสามารถในบทบาทของนักจัดรูปร่าง
- (3) มีความสามารถในบทบาทที่เสี่ยง ที่ทำให้คนอื่นทำงานได้อย่างถูกต้องทั้งหลักการและวิธีการ
- (4) มีความสามารถในบทบาทของนักพัฒนา ที่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นไปในทางที่ดีกว่าเดิม
- (5) มีความสามารถในบทบาทของนักจูงใจ
- (6) มีความสามารถในบทบาทของผู้นำที่ทำให้คนอื่นยอมรับด้วยความเต็มใจในคำสั่งหรือในงาน
- (7) มีความสามารถในบทบาทของนักแก้ปัญหา ปัญหาที่แก้จะต้อง 'หลุดไป' ไม่ใช่ 'หลบไป' เพียงชั่วคราวช่วยยามเท่านั้น

(8) มีความสามารถในบทบาทของนักตัดสินใจที่ฉับไวและทันต่อเหตุการณ์ โดยอาศัยข้อมูลข้อเท็จจริงจากแหล่ง หรือกลุ่มคนที่รู้ข้อมูลดีมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ

- (9) มีความสามารถในบทบาทของผู้นำในการเปลี่ยนแปลง มีความกล้าหาญทางการบริหาร

กล่าวโดยสรุปจากการที่เราได้ศึกษาถึงคุณสมบัติ คุณลักษณะของนักปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อม คือ เป็นทั้งนักบริหาร นักจัดการ นักพัฒนานักปกครอง ฯลฯ จึงจะช่วยให้สามารถปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคบังเกิดผลดี ด้วยเหตุนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่ง

⁽⁷⁴⁾ พลเอก สิทธิ จิรโรจน์, คำชี้แจงนโยบายและแนวทางปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการระดับ 9 - 10 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2527 ณ ห้องประชุม กรมการปกครอง, คนมหาดไทย (กรุงเทพ - โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527), หน้า 36 - 40.

วิชาชีพ เพราะผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องผ่านประสบการณ์ด้านการปกครองในส่วนภูมิภาคมานานนับปีอีกด้วย

อย่างไรก็ดีแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคุณสมบัติและคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น น่าจะทำให้การบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคดำเนินไปได้เรียบร้อยและได้รับผลสำเร็จด้วยดี แต่ในสภาพข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้น การปกครองส่วนภูมิภาคยังคงมีปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคหลาย ๆ ประการที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะได้พิจารณาและศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัจจัยภายนอกปัจจัยอันเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาค

ปัจจัยอันเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาค ปัญหานี้นับว่าเป็นปัญหาสำคัญมาก เพราะแม้แต่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขหรือขจัดความขัดแย้งระหว่างข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติกับหลักการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปกครองส่วนภูมิภาคได้อย่างจริงจัง ปัญหาพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณามีดังนี้

ปัญหาเรื่องเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหานี้ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบบริหารราชการและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี และหลักการปกครองส่วนภูมิภาคตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กฎหมายดังกล่าวได้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเต็มในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคนเดียว (Single head)⁽⁷⁵⁾ แต่โดยข้อเท็จจริงผู้ว่าราชการจังหวัดหาได้มีอำนาจที่แท้จริงไม่ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. มีการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด

การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัดได้ก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่เป็นเอกเทศ มิได้ขึ้นตรงต่อจังหวัดหรือเข้าเป็นคณะกรรมการจังหวัด ในปัจจุบันหน่วยราชการประเภทนี้มีอยู่มากมาย บางจังหวัดหน่วยงานราชการที่ขึ้นตรงต่อจังหวัด หรือหน่วยราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาคมีน้อยกว่าหน่วยราชการที่สังกัดส่วนกลางเสียอีก

หน่วยราชการที่สังกัดส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น แขวงทางจังหวัด พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัด สถานีทดลองปลูกข้าว สถานีประมงจังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา นิคมสร้างตนเอง ศูนย์ปฏิบัติการ รพช.ภาคกลาง หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืช สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ฯลฯ

หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นหน่วยงานปฏิบัติเหมือนกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค แต่กระทรวง

(75) จำรูญ ปิยะมปุระ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เอกสารโรเนียว)

ทบวง กรมต้นสังกัดไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกมายังภูมิภาค จึงทำให้มีฐานะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค และส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาได้ เพราะหน่วยงานดังกล่าวขึ้นตรงต่ออธิบดีเจ้าสังกัดในกระทรวง แต่หากเมื่อเกิดมีปัญหากับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ บางจังหวัดมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นร้อยและมีบุคลากรนับพันอยู่ในจังหวัด ดังเช่น ในจังหวัดนครราชสีมา เชียงใหม่ เป็นต้นด้วยเหตุนี้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในบางครั้งก็ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับอธิบดีเจ้าสังกัด

อย่างไรก็ดีผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจากอธิบดีเจ้าสังกัดเท่านั้น

2. การจัดหน่วยงานระดับเขตบริหารงานในจังหวัด

การจัดหน่วยงานระดับเขตในจังหวัดเป็นการก้าวถ่ายแทรกซ้อนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน โดยส่วนกลางไม่ยอมให้จังหวัดใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยการตั้งหน่วยงานซ้อนขึ้นมา มีการออกระเบียบข้อบังคับหรือสั่งการเป็นการภายในให้จังหวัดปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ยอมให้จังหวัดใช้ดุลยพินิจตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ⁽⁷⁶⁾

วิธีการจัดหน่วยงานที่ส่วนกลางจัดตั้งซ้อนเหนือจังหวัดขึ้นมาในรูปของเขตและภาค ได้แก่ สรรพากรเขต ป่าไม้เขต คลังเขต ศึกษาธิการเขต พัฒนาชุมชนเขตอัยการเขต ชลประทานเขต สรรพสามิตเขต ฯลฯ

ปัญหาเรื่องการขาดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในด้านการบริหาร โดยเฉพาะเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด

ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของอธิบดีในการที่จะให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนกลางในระดับกรม แต่ในทางปฏิบัติอำนาจให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบ

นอกจากนี้แล้วการมอบอำนาจของอธิบดีต่าง ๆ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่เหมือนกัน จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือข้าราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจแต่เพียงในการบรรจุแต่งตั้ง ให้คุณให้โทษข้าราชการตั้งแต่ระดับ 4 ลงไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2510 และฉบับที่แก้ไขเท่านั้น

(76) ประมวล รุจน์เสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย (ธนบุรี : โรงพิมพ์สหประชาพานิชย์, 2512), หน้า 78

ด้วยเหตุนี้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถบังเกิดผลสูงสุด

2. การมอบอำนาจของอธิบดีให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

2.1 การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงานและวินิจฉัยสั่งการได้อย่างแท้จริง ในอันที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลและสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.2 การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นการมอบอำนาจในเรื่องเดียวกันก็ตาม

2.3 ในปัจจุบันได้มีระเบียบกำหนดให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด แต่ปรากฏว่าบางส่วนราชการมอบอำนาจอย่างมีเงื่อนไข ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในขอบเขตจำกัดและเกิดความสับสน

2.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมอบอำนาจที่ได้รับจากอธิบดีให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้เป็นภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังจะขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวกับปัญหาการมอบอำนาจมาพิจารณาไวพอสังเขป ดังนี้

1. ปัญหาในด้านการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล ดังเช่น

- *กรมสามัญศึกษา* มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุข้าราชการระดับ 1 - 4 แต่ไม่มอบอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในสังกัดแต่อย่างใด

- *กรมปศุสัตว์* มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุคนเข้ารับราชการเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งกรรมการสอบคัดเลือกตามที่กรมปศุสัตว์กำหนด

- *กรมการปกครอง* มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษข้าราชการในจังหวัดตั้งแต่ระดับ 7 ลงไป

- *กรมที่ดิน* มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษข้าราชการในจังหวัดตั้งแต่ระดับ 5 ลงไป

ปัญหาในด้านการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณจังหวัด

ระบบการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและกำกับกิจการดำเนินงานของหน่วยงานระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เช่น

- *กรมอนามัย* *กรมส่งเสริมการเกษตร* มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเต็มตามวงเงิน ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีแต่หน่วยงานดังกล่าวไม่มีหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางอยู่ในจังหวัด ดังนั้น บางครั้งการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเพียง 100 บาท ก็ต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ นับเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

- งานหรือโครงการบางอย่าง ซึ่งได้รับการยกเว้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

บริหารงบประมาณในระดับจังหวัด แต่ไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถรับทราบรายงานหรือโครงการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถประสานแผนปฏิบัติการของจังหวัดได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในจังหวัด

มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถเข้าไปควบคุม กำกับดูแลหน่วยงาน เหล่านั้นได้และหากเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการในจังหวัดปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่มีการกระทำการใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของ กระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ เพียงยับยั้งการกระทำนั้น ๆ ไว้ชั่วคราว แล้วรายงานให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหาในทางปฏิบัติเพราะกว่าจะต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวง ทบวง กรม ทำให้งานล่าช้า และ กระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้

ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรภาคเอกชนกับภาครัฐบาล

ปัจจุบันมีองค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นในจังหวัดมากมาย การประสานความร่วมมือ ระหว่างรัฐกับ เอกชนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้สิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรและงบประมาณ

ปัจจัยภายในปัจจัยอันเนื่องมาจากพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้ว่าในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย จะได้พิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารและการปกครอง ตลอดจนผู้มีประสบการณ์ ในการปฏิบัติงานในสายงานของฝ่ายปกครองมาโดยลำดับแต่ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนก็มีพฤติกรรม ในการบริหารงานเป็นไปในลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นนักบริหารและนักปกครองที่ดี จนมีเสียง วิพากษ์วิจารณ์จากบรรดาข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมอื่น จากบรรดาสื่อมวลชนต่างๆ รวมทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์กล่าวโดยส่วนรวมแล้ว เป็นไปในลักษณะทางลบหรือเป็น ภาพลักษณ์ที่เสียหายต่อข้าราชการฝ่ายปกครอง และมักจะสรุปลงด้วยการเสนอแนะให้โอนผู้ว่าราชการ จังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

พฤติกรรมในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์สรุปได้ดังนี้

1. ไม่ให้ความสนใจและความสำคัญแก่งานของกระทรวง ทบวง กรมอื่นเท่าที่ควร ถือตัวไม่เป็น กันเองกับหัวหน้าส่วนราชการและประชาชนที่มาติดต่อ
2. ไม่มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเหมาะสม

3. สนับสนุนกลุ่มอิทธิพลในจังหวัด มีผลประโยชน์ตอบแทน แสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการต่าง ๆ ของจังหวัด
4. ขาดความสัมพันธ์อันดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
5. ไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ มีลักษณะเฉื่อยชา ไม่สามารถนำหลักรัฐศาสตร์มาใช้ควบคู่กับหลักนิติศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาบางประการ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน
6. ภริยาเข้ามาทำก้าวย่างและสร้างความแตกแยกในหมู่ข้าราชการ
7. ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนทำงานแบบเผด็จการ จะเอาแต่ผลงาน ไม่คำนึงถึงจิตใจของข้าราชการและประชาชน
8. ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนไม่เข้าใจบทบาทของตนเองที่ถูกต้อง
9. ผู้ว่าราชการจังหวัดเอาใจใส่ข้าราชการฝ่ายปกครองมากกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ

ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นและมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ หากจะวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า มีสภาวะแวดล้อมบางประการที่เป็นสาเหตุสำคัญส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนักปกครองและนักบริหารเกิดพฤติกรรมในลักษณะดังกล่าว ซึ่งพอจะชี้ให้ได้ ดังนี้⁽⁷⁷⁾

1. ความรู้และขีดความสามารถ

โดยปกติความรู้และขีดความสามารถ จะเพิ่มพูนขึ้นได้หากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจและพึงเรียนรู้อยู่เสมอ และขณะเดียวกันจะเสื่อมถอยลงได้หากไม่พยายามปรับปรุงตนเองให้ทันต่อเหตุการณ์และส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและเกิดพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว

2. ระดับจิตใจ ทศนคติ และค่านิยม

เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดลึกซึ้ง และฝังรากในแต่ละบุคคล การเปลี่ยนแปลงระดับจิตใจ ทศนคติ และค่านิยมของแต่ละคนไม่สามารถจะกระทำได้ในฉับพลันประสบการณ์ส่วนตัวและชีวิตในการทำงานได้สะสมจนตกผลึกในแต่ละคน จนกลายเป็นค่านิยมที่ตนยึดถือ สิ่งแวดล้อมในระบบราชการ บทเรียนในอดีตทั้งต่อตัวเองและการเรียนรู้จากกรณีบุคคลอื่นทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนเลือกยึดถือตามค่านิยมที่ตนพึงพอใจ ตนนัดและตนเชื่อว่าถูกต้อง

3. ปัจจัยนอกบังคับ

ความยากของนักบริหารในระบบราชการ คือ ภาวะแวดล้อมที่อยู่นอกบังคับของนักบริหาร แม้ว่าในบางเรื่องพอจะหาทางหลบหลีกหรือแก้ไขปัจจัยนอกบังคับได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับศิลปะและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลมากกว่า

ปัจจัยภายนอกนี้เองอาจทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานและอุดมการณ์ที่เคยยึดถือปฏิบัติมาก่อน

⁽⁷⁷⁾ นายจำเนียร ชวนะพงศ์, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529), หน้า 101 - 104.

การบรรจุแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีจุดอ่อนบางประการ

แม้ว่าจะมีระบบประเมิน เลือกสรรในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยจะได้กระทำอย่างเป็นระบบ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาตัวบุคคลให้ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดก็ตาม แต่อาจมีจุดอ่อนบางประการ ดังนี้

1. การประเมินบุคคลก่อนการเลือกสรรและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อาจไม่มีระบบที่รัดกุม และมีข้อมูลเพียงพอ เป็นเหตุให้บางครั้งอาจได้บุคคลไม่เหมาะสมไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ยังมีการถือหลักอาวุโสเป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญกว่าความรู้ความสามารถในการบรรจุแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด⁽⁷⁸⁾

อย่างไรก็ดี ผลที่เกิดจากการวิพากษ์วิจารณ์ย่อมมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาค รวมทั้งเกียรติภูมิของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนรวมไม่มากนักน้อย จำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโดยเร็วที่สุด

ปัจจัยอันเนื่องมาจากการแทรกแซงทางการเมือง

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อ การปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนรวม ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้⁽⁷⁹⁾

การแทรกแซงทางการเมืองในรูปของข้อเสนอให้โอนผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อเสนอนี้มีใช้เพียงจะเกิด แต่มีมาหลายสมัยในรัฐบาลชุดต่างๆ แต่ไปปรากฏให้เห็นชัดในสมัยรัฐบาลที่มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และในสมัยรัฐบาลต่อมา

เราอาจจะสรุปสาระสำคัญที่มีการหยิบอ้างเหตุผลในเรื่องนี้มากกล่าวอ้างให้มีการย้ายสังกัดผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทั้งหมด รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แต่ไม่อาจจะควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อำนาจกลับไปอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. ทศนคติของกระทรวง ทบวง กรมอื่นเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยไม่เอาใจใส่สนองนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมอื่นอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหาร การปกครอง

3. ผลดีการโอนผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะช่วยให้การบริหารงานภายในจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง

4. ทางราชการย่อมมีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากทุกกระทรวง ทบวง กรม มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีได้คำนึงถึงประสบการณ์ทางด้านการปกครองเพียงด้านเดียวเท่านั้น

(78) เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

(79) เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

5. การติดต่อประสานงานระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะสามารถสั่งการได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย

6. ทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่ส่วนกลางจัดส่งไปประจำจังหวัดมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

7. ช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนด้านการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อโอนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว

8. มีการสร้างบารมีให้กับพรรคพวกตัวเองไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

9. เป็นการปูพื้นฐานชั้นแรกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ในโอกาสต่อไปย่อมจะสามารถนำระบบเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาใช้ปฏิบัติได้ง่าย

ข้ออ้างดังกล่าว หากจะพิจารณาให้เห็นกันอย่างชัดเจนแล้วยังไม่มีเหตุผลเพียงพอ กล่าวคือ⁽⁸⁰⁾

1. การเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดจากสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่มีผลที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ การแก้ไขปัญหามุ่งไปยังปัญหานั้นๆ โดยตรง กล่าวคือจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยินยอมมอบอำนาจของตนเองในส่วนกลางให้แก่จังหวัดอย่างเต็มที่ได้อย่างไร จะแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณให้แก่จังหวัดอย่างไร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับความซ้ำซ้อน สืบสนจากการแบ่งส่วนราชการต่างๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อเอกภาพการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อย่างไร เพื่อให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการระดับ 10 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำรายชื่อเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติคณะรัฐมนตรีย่อมหมายถึงคณะรัฐบาลหรือรัฐบาลกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า รายชื่อผู้ได้รับการเสนอเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เหมาะสมอาจจะพิจารณาผู้ที่มีความเหมาะสมใหม่ก็ได้ และกรณีนี้ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่เหมาะสมกว่าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยเคยเปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม หลายคนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ต้องประสบกับความล้มเหลวในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะบริหารงานผิดพลาดไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสบการณ์ด้านฝ่ายปกครองโดยตรง

3. การปกครองของไทยเราแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยอย่างชัดเจนตลอดมา

4. การติดต่อรายงานเรื่องสำคัญๆ และเร่งด่วนต่างๆ ในทางปฏิบัติจังหวัดต่างๆ รายงานไปให้กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนนายกรัฐมนตรีได้ทราบโดยตรงและสำเนาเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยทราบในฐานะรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ทราบอีกทางหนึ่งเท่านั้น กรณีเช่นนี้ไม่น่ามีปัญหาให้เกิดความล่าช้าแต่อย่างใดสามารถมีการประสานงานและสั่งการแก้ไขปัญหาได้ทันที่อยู่ที่อยู่แล้ว

5. ในเรื่องการยอมรับหรือการให้ความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่วนกลางส่งไปประจำภูมิภาคนั้น น่าจะเป็นอคติต่อกันระหว่างบุคคลมากกว่า เพราะการยอมรับหรือไม่ยอมรับบุคคล ควรที่จะ

⁽⁸⁰⁾ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การโอนผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 21 - 22. (เอกสารไวเนียว)

อยู่ที่ความรู้ความสามารถและคุณธรรมมากกว่าอยู่ที่สังกัด

6. ในเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่างผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยกับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นไม่ใช่ปัญหาเพราะระเบียบได้กำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจนแล้ว

7. การโอนสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่เป็นการปูพื้นฐานไประบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่แนวทางที่ถูกต้องก็คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างการ แบ่งงานที่เหมาะสมมากกว่า

8. บารมีที่เกิดจากความรักใคร่นับถือของประชาชนที่มีต่อข้าราชการปกครอง เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอย่างยิ่ง ปัญหาการสร้างสมอำนาจ บารมีและพวกพ้องไปในทางที่ไม่ถูกต้อง มิใช่มีแต่ข้าราชการฝ่ายปกครองเท่านั้น ข้าราชการอื่นก็มี ดังนั้น ปัญหานี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคลมากกว่า การอ้างปัญหานี้ไม่มีเหตุผลเพียงพอในการที่จะโอนผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดหน่วยอื่น

9. การบังคับบัญชาหรือสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรับคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง อธิบดีทุกกรมอยู่แล้วมิใช่สังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้วจะฟังคำสั่งแต่กระทรวงมหาดไทยแต่อย่างเดียวกี่หาไม่ กรณีนี้เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกท่านสามารถจะควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนที่รับผิดชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้อยู่แล้วโดยตรง

สรุป

จากการที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เราได้เห็นว่าคุณว้ราชการจังหวัดมิได้อยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดเหนือกว่าข้าราชการทั้งหมดในจังหวัด และมีได้มีอำนาจสิทธิขาดที่จะดำเนินการใดๆ ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีการสงวนอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีเอกภาพในการปกครองและบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้ นอกจากนี้ การแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ก็นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารและการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทับถมหนักขึ้นไปอีก แทนที่จะได้มีการแก้ไขปัญหาลักให้ตรงจุด

บทที่ 5

วิธีการรวบรวมข้อมูลและเก็บข้อมูล

ภูมิหลังการศึกษา

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มุมมองที่ปรากฏออกมามีแนวความคิดหลากหลาย ขณะเดียวกันก็ได้สร้างความสับสนไม่สอดคล้องกันในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ บางแนวความคิดเห็นว่า ควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค บางแนวความคิด เห็นว่าควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การที่จะพิจารณาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้ง หรือควรแต่งตั้งจากราชการไปปฏิบัติหน้าที่นั้น ส่วนใหญ่เป็นมุมมองหรือข้อเรียกร้องของนักการเมือง นักวิชาการและสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ แต่เราขาดการศึกษาจากความคิดเห็นของประชาชน

สำหรับการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด และสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงแต่เป็นการศึกษาเพื่อวัดทัศนคติความคิดเห็นความต้องการความรู้สึกรับรองความปรารถนา ตลอดจนจนถึงการเรียนรู้ของคนในสังคมไทยที่ได้สะสมมา และที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบของวัฒนธรรมความคิดที่คนในสังคมไทยมีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างไรในสภาวะการณ์ปัจจุบัน การศึกษาวัดวัฒนธรรมความคิดของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดนี้แม้ในสถาบันการศึกษาหรือในส่วนองกระทรวงมหาดไทยเองก็ยังไม่มีการศึกษาไว้ ทำให้ขาดข้อมูลที่จะนำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อการพัฒนาหรือกำหนดทิศทางการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะเป็นการศึกษาทัศนคติความคิดเห็น ความรู้ความต้องการของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดแค่ไหนเพียงใด ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดถึงผลการวิจัยในบทต่อไป

ก่อนที่จะนำเสนอผลการวิจัยวัฒนธรรมความคิดของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด เราควรจะได้ทำความเข้าใจคำว่า 'บทบาทคืออะไร' และ 'วัฒนธรรมหมายถึงอะไร' เสียก่อน

บทบาท

การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตนตามฐานะหรือตำแหน่งในสังคม⁽⁸¹⁾ เช่น คนที่มีบทบาทเป็นหัวหน้ารัฐบาลคือคนที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คนที่มีบทบาทเป็นหัวหน้าครอบครัว คือ คนที่มีฐานะซึ่งจะต้องใช้สิทธิและมีหน้าที่อย่างหัวหน้าครอบครัว

(81) วิชาญ เครื่องาม, สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 35.

เมื่อพิจารณาตามนัยนี้แล้วจะเห็นได้ว่า มนุษย์ทุกคนจะมีบทบาทของตนในสังคมกำกับอยู่ด้วย ทั่วทุกตัวคน เช่น บทบาทของบุตร บทบาทของบิดามารดา บทบาทของครูบาอาจารย์ บทบาทของนักบริหาร บทบาทของผู้ปกครอง บทบาทของผู้ถูกปกครอง เป็นต้น และในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่าไร บทบาทจะยิ่งแตกต่างกันไปมากขึ้นเท่านั้น บาง ครั้งมนุษย์แต่ละคนอาจมีบทบาทหลายบทบาท ทับถมหรือซ้ำซ้อนกันอยู่ก็ได้

สำหรับในสังคมการเมืองประชาธิปไตยคนในสังคมจะมีบทบาทใหญ่ ๆ สองประการ คือ

1. บทบาทในฐานะผู้ถูกปกครอง
2. บทบาทในฐานะผู้ปกครอง

บทบาทของคนในฐานะผู้ถูกปกครอง คนในสังคมแต่ละคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและความเคารพสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน

บทบาทในฐานะผู้ปกครอง ผู้ปกครองต้องมีธรรมเป็นอำนาจ การออกกฎหมายก็ดี จำต้องกระทำอย่างสุจริตและอาศัยความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง

กล่าวโดยสรุป 'บทบาท' จะเป็นตัวกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคนแต่ละคนในสังคมนั้น⁽⁸²⁾

วัฒนธรรม

วัฒนธรรมโดยนัยแล้วมีความหมายกว้างขวางมาก เช่นหมายถึงสิ่งที่ดั่งาม สิ่งที่เจริญงอกงาม ศาสตราจารย์เฮอริสโกวิชได้ให้ความหมายวัฒนธรรมว่า วัฒนธรรมหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้น อย่างไรก็ตามเราอาจจะพิจารณาความหมายของวัฒนธรรมได้ดังนี้

1. วัฒนธรรม หมายถึง กระสวนหรือรูปแบบของความประพฤติทั้งหมดที่ได้มาอันได้แก่ แนวความคิด ค่านิยมหรือคุณธรรมและสิ่งทั้งหลายซึ่งเป็นมรดกทางสังคมที่บรรพบุรุษของเราได้สะสมไว้ และตกทอดมาถึงคนรุ่นต่อมาได้โดยการเรียนรู้จากสัญลักษณ์นั้น ๆ

2. วัฒนธรรม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นผลงานของกลุ่มคน เช่น ภาษาศิลปะ กฎหมาย รัฐบาล ศาสนา ศิลธรรม สถาบันทางสังคม เป็นต้น

3. วัฒนธรรม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดจากการเรียนรู้ด้วยการสื่อสารต่อกัน ขนบธรรมเนียม จารีต และสถาบันต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรม ได้แก่ สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นทั้งหมด เป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติความรู้สึก วิธีชีวิต ฯลฯ รวมทั้งผลผลิตของพฤติกรรม ด้วยเหตุนี้วัฒนธรรมจึงเป็นที่รวมของบรรทัดฐาน (Norms) ค่านิยม (Values) ความเชื่อ (Belief) ทักษะคติ (attitudes) และความรู้กล่าวคือ

ความเชื่อ (Belief) ได้แก่ความคิดที่เกี่ยวข้องกับความจริง (Reality) เป็นความเชื่อที่เป็นมาตรฐานที่เราใช้ในการเข้าใจตนเอง เข้าใจคนอื่น

ค่านิยม (Value) ค่านิยมจะเป็นเครื่องชี้แก่คนในสังคมนั้น ๆ ว่าอะไรที่พึงปรารถนา อะไรดีอะไรชั่ว อะไรชอบ อะไรไม่ชอบ สิ่งใดมีประโยชน์หรือควรกระทำ เป็นต้น

⁽⁸²⁾ ผจงจิตต์ อธิคมน์นทะ, การเปลี่ยนแปลงสังคมและวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 4.

ทัศนคติ (attitudes) ได้แก่ความพร้อมที่จะแสดงออกหรือพร้อมที่จะมีการกระทำเกิดขึ้น ทัศนคติเป็นความรู้สึกภายใน เช่น การรู้สึกชอบ ไม่ชอบ หรือรู้สึกเฉยๆ ต่อบุคคล วัตถุ สถาบัน องค์การหรือคณะบุคคล เป็นต้น

ความรู้ ความรู้ไม่ว่าในด้านศิลปะ วิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นวัฒนธรรมทั้งสิ้น เช่น การที่เรารู้ว่า 9 หารด้วย 3 เป็น 3 ก็เป็นผลมาจากวัฒนธรรมทั้งสิ้น

บรรทัดฐาน (Norms) เกิดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคน บรรทัดฐานมีอยู่เพื่อช่วยรักษาสังคมให้ดำรงอยู่และรักษาระเบียบของสังคม

เมื่อพิจารณาความหมายของวัฒนธรรมแล้วจะเห็นว่า หน้าที่ของวัฒนธรรมมีดังนี้คือ

1. วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดรูปแบบของสถาบัน
2. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์
3. วัฒนธรรมเป็นวิธีควบคุมสังคม (Social Control)

กล่าวโดยสรุปจากการที่เราได้ศึกษานิยามของคำว่า 'บทบาท' และ 'วัฒนธรรม' ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหัวข้อที่ได้ทำการศึกษาวิจัย

ดังนั้นในการศึกษาวัฒนธรรมความคิดของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาแบบแผนของพฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาวิจัยนี้สำคัญ

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด ได้ใช้วิธีการวิจัยสนาม โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง (field research) และการวิจัยโดยการสัมภาษณ์ประชากรที่ศึกษาจาก 15 จังหวัด ใน 45 อำเภอ จำนวน 4,500 คน

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ในการศึกษารวิจัยครั้งนี้ แม้ว่าจะต้องอาศัยข้อมูลจากเอกสารมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และอธิบายด้วยก็ตาม แต่ส่วนที่สำคัญของการศึกษารวิจัยครั้งนี้ได้เน้นการศึกษาโดยวิธีการวิจัยสนาม (field research) ด้วยเหตุนี้การวิจัยจึงใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

การตรวจแบบสอบถาม

เพื่อให้เครื่องมือในการวิจัยหรือแบบสอบถามสามารถใช้วัดได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีการนำแบบสอบถามจำนวน 40 ข้อ ทำการทดลอง (Pre-Test) ที่อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร และอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ตามลำดับ จำนวนแบบสอบถามมีทั้งหมด 40 ชุด จุดมุ่งหมายของการทดลองถามก็เพื่อตรวจสอบแบบสอบถามที่จะนำมาใช้ในการวิจัยว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพหรือว่าจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง รวมทั้งพิจารณาความยากง่ายของแบบสอบถาม

การสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างนับว่าเป็นส่วนสำคัญของการวิจัย ทั้งนี้เพราะการสุ่มตัวอย่างเป็นเรื่องที่มีผลต่อความถูกต้องหรือความเชื่อถือได้ของงานวิจัยอย่างยิ่ง กลุ่มตัวอย่างที่ดีย่อมหมายถึงกลุ่มตัวอย่างที่สามารถเป็นตัวแทนของประชากรที่ศึกษาได้อย่างสมเหตุสมผล ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างจากประชากรที่ศึกษารวมทั้งสิ้น 4,500 คน กลุ่มประชากรที่ศึกษาได้ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างที่ไม่เป็นไปตามโอกาสทางสถิติ (non-probability sampling) ซึ่งเป็นการเลือกในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตของประชากรได้อย่างแน่นอนเป็นการเลือกโดยบังเอิญ

การรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้ดำเนินการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม - 31 กรกฎาคม 2537 จำนวนแบบสอบถามมีทั้งหมด 4,500 ชุด ปรากฏว่า ได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์และใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยได้จำนวน 4,446 ชุด คิดเป็นร้อยละ 98.8 ของประชากรที่สุ่มตัวอย่าง

สถานที่เก็บข้อมูล

สถานที่เก็บข้อมูล ได้แก่ จังหวัด นครนายก เพชรบุรี กาญจนบุรี เชียงใหม่ ลำปาง แพร่ นครราชสีมาหนองคาย บุรีรัมย์ ชลบุรี ตรัง จันทบุรี ตราด ระนองและสตูล รวม 15 จังหวัด ๗ ละ 3 อำเภอ รวมเป็น 45 อำเภอ

การประมวลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการวิจัยสนามทั้งหมดได้นำมาประมวลและวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Science) และสถิติมาใช้ในการแปลข้อมูล ส่วนวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นแบบพรรณนาและวิเคราะห์

บทที่ 6

ผลการวิจัย

บทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการวิจัย โดยเรียงเสนอตามลำดับดังนี้คือ ข้อมูลเบื้องต้นของประชากรที่ศึกษา ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการทำงานของระบบราชการ ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด บุคลิกภาพและการทำงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการ ความคิดเห็นที่มีต่อสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด และความต้องการของประชาชนที่ปรารถนาจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

ตารางที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นของประชากรที่ศึกษา

ประชากรที่ตอบคำถาม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
หญิง	2,042	45.9
ชาย	2,371	53.3
อาชีพ		
1. ค้าขาย	1,149	25.8
2. เกษตรกร	508	11.4
3. ทำธุรกิจส่วนตัว	553	12.4
4. รับจ้าง	1,073	24.1
5. อื่น ๆ (ข้าราชการ, รัฐวิสาหกิจ, นิสิต นักศึกษา)	1,148	25.8
รวม	4,446	100

จากการสุ่มตัวอย่างจากประชากร 4,446 ตัวอย่าง โดยจำแนกได้เป็นเพศหญิงร้อยละ 45.9 และเพศชายร้อยละ 53.3 (ร้อยละ .2 ไม่ระบุเพศให้ทราบ)

สำหรับกลุ่มอาชีพ 5 สาขา สามารถจำแนกผู้ตอบแบบสอบถามได้เป็นกลุ่มค้าขายร้อยละ 25.8 กลุ่มเกษตรกรร้อยละ 11.4 กลุ่มทำธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 12.4 กลุ่มรับจ้างร้อยละ 24.1 กลุ่มข้าราชการ รัฐวิสาหกิจและนิสิตนักศึกษา ร้อยละ 25.8 (ร้อยละ .3 ไม่ได้ระบุสาขาอาชีพ)

ตารางที่ 2 ในสายตาของท่าน ท่านคิดว่าระบบราชการทุกวันนี้เป็นอย่างไร

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ทำงานดีกว่าแต่ก่อน	1,795	40.4
2. ไม่ว่าจะมาก่อนหรือปัจจุบันทำงานพอ ๆ กัน	2,041	45.9
3. ทำงานแยกว่าแต่ก่อน	570	12.8
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามพบว่า ร้อยละ 45.9 เห็นว่าการทำงานของระบบราชการในปัจจุบันไม่ว่าเมื่อก่อนหรือปัจจุบันทำงานพอ ๆ กัน ร้อยละ 40.4 เห็นว่าระบบราชการทำงานดีกว่าแต่ก่อน และร้อยละ 12.8 เห็นว่าระบบราชการทำงานแยกว่าแต่ก่อน (ร้อยละ .9 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 3 ทุกวันนี้การทำมาหากินลำบากกว่าแต่ก่อน มีการแข่งขันกันมาก ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัด

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ควรจะเข้ามาช่วยเหลือประชาชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพ	3,807	85.6
2. ไม่ควรจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการทำมาหากินของประชาชนเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของประชาชนแต่อย่างใด	168	3.8
3. ไม่มีความเห็น	354	8.0
4. อื่น ๆ (ปราบปรามโจรผู้ร้าย, แก้ไขความเดือดร้อน)	91	2.0
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามในข้อนี้ ปรากฏว่าร้อยละ 85.6 ประชาชนมีความเข้าใจว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะต้องดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของประชาชน (ร้อยละ .6 ไม่ตอบคำถามนี้)

ตารางที่ 4 หน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัด การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การให้การศึกษแก่ประชาชนในจังหวัด ท่านคิดว่าควรจะเป็นใครรับผิดชอบหรือเป็นหน้าที่ของใคร

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ประธานสภาจังหวัด	263	5.9
2. นายกเทศมนตรี	293	6.6
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด	2,689	60.5
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	895	20.1
5. สมาชิกสภาเทศบาล	223	5.0
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 60.5 ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 20.1 เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ 6.6 ร้อยละ 5.9 และร้อยละ 5.0 เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล ตามลำดับ (ร้อยละ 1.8 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 5 ถ้ามีคนบอกท่านว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมัยก่อนเรียกว่า 'ข้าหลวงจังหวัด' หรือเรียกว่า 'เจ้าเมือง' ท่านจะเชื่อหรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เชื่อเพราะ.....	2,816	63.3
2. ไม่เชื่อเพราะ.....	170	3.8
3. ไม่ทราบ	1,302	29.3
4. อื่น ๆ (ไม่มีความเห็น)	53	1.2
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามในข้อนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 63.3 มีความเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าแต่เดิมมีการเรียกตำแหน่งว่าหลวงจังหวัดหรือเจ้าเมือง โดยให้เหตุผลที่เข้าใจเช่นนั้น เพราะได้รับการเรียนรู้ว่าสมัยก่อนจะเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่าข้าหลวงจังหวัดหรือเจ้าเมือง ร้อยละ 34.3 ไม่ทราบถึงประวัติความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าไม่เคยได้ยินหรือไม่เคยรู้เรื่องมาเลย (ร้อยละ 2.2 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 6 สมมุติว่าในจังหวัดของท่านเกิดเหตุการณ์วินาศภัยไม่สงบขึ้น บุคคลต่อไปนี้ท่านจะเชื่อฟังใครมากที่สุด

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ประธานสภาจังหวัด	263	5.9
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	292	6.6
3. นายกเทศมนตรี	2,689	60.5
4. ผู้ว่าราชการจังหวัด	895	20.1
5. สมาชิกสภาเทศบาล	223	5.0
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามนี้ ผลปรากฏว่าร้อยละ 60.5 ประชาชนจะให้ความเคารพเชื่อฟังนายกเทศมนตรีสูงสุด รองลงมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับ (ร้อยละ 1.8 ไม่ตอบคำถามนี้)

ตารางที่ 7 สมมุติว่าท่านถูกกลั่นแกล้ง ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ความเป็นธรรมแก่ท่านได้หรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่ได้	160	3.6
2. ไม่แน่ใจ	459	10.3
3. ได้	231	5.2
4. ไม่ทราบ	3,433	77.2
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 77.2 ตอบว่าไม่ทราบ ร้อยละ 10 ตอบว่าไม่แน่ใจ ร้อยละ 5.2 ตอบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้ได้ (ร้อยละ 2.2 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 8 ในสายตาของท่าน ท่านมองผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะไหน

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เป็นคนแก่เคี้ยวหมาก	113	2.5
2. เป็นคนหนุ่มไฟแรง	98	2.2
3. เป็นคนทันสมัย มีความคิดสร้างสรรค์	1,469	33.0
4. เป็นคนชอบทำอะไรตามใจตนเอง	367	8.3
5. เป็นคนที่ชาวบ้านให้ความรักและเคารพ	1,877	42.2
6. อื่น ๆ (เป็นคนซื่อสัตย์, เป็นคนในท้องถิ่น)	443	10.0
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ร้อยละ 42.2 มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่ชาวบ้านให้ความรักและเคารพ รองลงมา มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนทันสมัยและมีความคิดสร้างสรรค์ (ร้อยละ 1.8 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

หนึ่ง ในความคิดเห็นข้อนี้ ร้อยละ 10 มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์และควรเป็นคนในท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

ตารางที่ 9 ในความคิดเห็นของท่าน ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะ

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ทำงานแบบเด็ดขาดเคร่งครัดต่อกฎหมายและระเบียบ	360	8.1
2. ทำงานแบบไม่จำเป็นต้องเด็ดขาดไม่จำเป็นต้องเคร่งครัดต่อ กฎหมายและระเบียบ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนบ้าง	302	6.8
3. ทำงานตามที่ทางราชการสั่งลงมา	193	4.3
4. ทำงานแบบยืดหยุ่น ระเบียบ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนคอย ช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา เป็นผู้ใหญ่ใจดี โอบอ้อมอารีต่อคนทั่วไป	3,463	77.9
5. อื่น ๆ	72	1.6
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 77.9 เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะทำแบบยืดหยุ่น ระเบียบ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน คอยช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา เป็นผู้ใหญ่ใจดี โอบอ้อมอารีต่อคนทั่วไป รองลงมา ร้อยละ 8.1 เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำงานแบบเด็ดขาดเคร่งครัดต่อกฎหมายและระเบียบ (ร้อยละ 1.2 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 10 ท่านชอบคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. มีความซื่อสัตย์สุจริต	1,641	36.9
2. มีคุณธรรม ศีลธรรม	669	15.0
3. มีความเป็นผู้นำ เป็นนักพัฒนา	1,261	28.4
4. มีความเมตตา โอบอ้อมอารีให้ความช่วยเหลือประชาชน	492	11.1
5. มีความเด็ดขาดในการทำงานและรับผิดชอบ	179	4.0
6. อื่น ๆ	151	3.4
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 36.9 ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณสมบัติซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 28.4 ต้องการคุณสมบัติความเป็นผู้นำ เป็นนักพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 15 ต้องการคุณสมบัติในด้านคุณธรรมและศีลธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 11.1 ต้องการคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเมตตา โอบอ้อมอารี ให้ความช่วยเหลือประชาชน ร้อยละ 4.0 ต้องการคุณสมบัติความเด็ดขาดในการทำงาน และมีความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด (ร้อยละ 1.2 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 11 สมมุติว่าท่านได้รับความเดือดร้อน ท่านคิดว่าท่านจะไปหาใครก่อน

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ทมอดูและพระ	379	8.5
2. นายกเทศมนตรี	381	8.6
3. ประธานสภาจังหวัด	177	4.0
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	1,276	28.7
5. ผู้ว่าราชการจังหวัด	2,055	46.2
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 46.2 ตอบว่าเมื่อได้รับความเดือดร้อนจะไปหาผู้ว่าราชการจังหวัด รองลงมาร้อยละ 28.7 จะไปหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ 8.6 จะไปหานายกเทศมนตรี ร้อยละ 8.5 จะไปหาทมอดูหรือพระ และร้อยละ 4 จะไปหาประธานสภาจังหวัด (ร้อยละ 3.8 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 12 สมมุติว่าในท้องถิ่นที่ท่านอยู่ไม่มีน้ำกิน ไม่มีน้ำในการทำนา ทำไร่น่าคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้หรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มาช่วยเหลือ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	321	7.2
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาช่วยเหลือ	2,725	61.3
3. ไม่ทราบ	1,311	29.5
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ปรากฏร้อยละ 61.3 มีความเข้าใจบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหาร การพัฒนา ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (ร้อยละ 1.2 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 13 ทุกวันนี้บ้านเมืองก็เจริญกว่าแต่ก่อนมาก ในความคิดของท่าน ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดหรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่มีการนำมาใช้	288	6.5
2. มีการนำมาใช้บ้าง	1,830	41.2
3. มีการนำมาใช้มากจะเห็นได้จากความ เจริญของจังหวัด	1,181	26.6
4. ไม่แน่ใจ	665	15.0
5. ไม่ทราบ	422	9.5
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ร้อยละ 41.2 มีความเห็นว่า ในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดบ้างร้อยละ 26.6 เห็นว่านำมาใช้มาก ร้อยละ 6.5 เห็นว่าไม่มีการนำมาใช้ ร้อยละ 15.0 ไม่แน่ใจ ร้อยละ 9.5 ไม่ทราบ (ร้อยละ 1.3 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 14 หากให้ท่านมองภาพรวม ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศแล้ว ท่านคิดว่า

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานดีประชาชนพอใจผลการทำงาน	736	16.6
2. ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงาน ไม่ดี ประชาชนไม่พอใจผลการทำงาน	187	4.2
3. ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่มีความกระตือรือร้น ไม่ค่อยจะสนใจประชาชนเท่าที่ควร	1,453	32.7
4. ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานดีมีความรับผิดชอบเสียสละ สร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่รักใคร่ และนับถือของประชาชนในจังหวัด	1,627	36.6
5. อื่น ๆ	233	5.2
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ร้อยละ 36.6 มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานดี มีความรับผิดชอบ เสียสละ สร้างเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่รักใคร่และนับถือของประชาชนในจังหวัด ร้อยละ 32.2 เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่มีความกระตือรือร้น ไม่ค่อยจะสนใจประชาชนเท่าที่ควร ร้อยละ 16.6 เห็นว่าส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานดี ประชาชนพอใจผลการทำงาน ร้อยละ 4.2 เห็นว่าส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่ดี ประชาชนไม่พอใจผลการทำงาน (ร้อยละ 4.7 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 15 ถ้ามีคนพูดว่า 'ผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ดูแลจังหวัด' ท่านเห็นด้วยหรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	219	4.9
2. ไม่เห็นด้วย	508	11.4
3. เห็นด้วย	2,736	61.5
4. เห็นด้วยอย่างยิ่ง	771	17.3
5. อื่น ๆ	146	3.3
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 61.5 เห็นด้วยที่จะต้องมีสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการดูแลจังหวัด ร้อยละ 17.3 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ 11.4 และร้อยละ 4.9 ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะต้องมีสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป (ร้อยละ 1.4 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 16 ถ้ามีคนพูดว่า ‘ผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ปกครองจังหวัด’ ท่านเห็นด้วยหรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	243	5.5
2. ไม่เห็นด้วย	689	15.5
3. เห็นด้วย	2,716	61.1
4. เห็นด้วยอย่างยิ่ง	605	13.6
5. อื่น ๆ	119	2.7
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ปรากฏว่า ร้อยละ 61.1 เห็นด้วยว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ปกครองจังหวัด ร้อยละ 13.6 ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ 15.5 และร้อยละ 5.5 ตอบว่าไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ปกครองจังหวัด (ร้อยละ 1.6 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 17 ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีความจำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดหรือไม่

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่จำเป็นเพราะ.....	201	4.4
2. จำเป็นเพราะ.....	3,222	72.5
3. ไม่มีความเห็น	907	20.4
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ผลการวิจัยพบว่าร้อยละ 72.5 ยังเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีความจำเป็นในการที่จะต้องทำหน้าที่ในการปกครอง ดูแลจังหวัด

สำหรับเหตุผลที่ประชาชนเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีความจำเป็นในการปกครอง ดูแลจังหวัดสรุปได้ดังนี้

1. จังหวัดจำเป็นต้องมีผู้นำ
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะคอยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน
3. จังหวัดจะต้องมีพ่อเมือง

ร้อยละ 4.4 ไม่เห็นความจำเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะต้องทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัด โดยให้เหตุผลว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมาจากการเลือกตั้ง ให้คนในท้องถิ่นเข้ามาปกครองดูแลจังหวัดเอง ร้อยละ 20.4 ไม่มีความเห็น (ร้อยละ 2.3 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

อนึ่ง เมื่อมีการสอบถามว่าในกรณีที่หากท่านเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีควมจำเป็นในการปกครองดูแลจังหวัดต่อไป ท่านคิดว่าใครจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ผลปรากฏว่าร้อยละ 0.4 ตอบว่าต้องให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง และร้อยละ 99.6 ไม่ตอบแบบสอบถามข้อนี้

ตารางที่ 18 ในความคิดเห็นของท่าน ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นตัวแทนของทางราชการส่วนกลาง

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่เห็นด้วย	502	11.3
2. เห็นด้วย	2,868	64.5
3. ไม่ทราบ	380	8.5
4. ไม่มีความเห็น	522	11.7
รวม	4,446	100

แบบสอบถามนี้ ผลการวิจัยพบว่า ร้อยละ 64.5 เห็นด้วยที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของทางราชการส่วนกลาง ร้อยละ 11.3 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 11.7 ไม่มีความเห็น ร้อยละ 8.5 ไม่ทราบ (ร้อยละ 3.8 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

ตารางที่ 19 ท่านอยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

ตอบว่า	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ส่งเสริมการประกอบอาชีพ	2,320	52.2
2.ปราบปรามโจรผู้ร้าย	325	7.3
3. แก้ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด	892	20.1
4. ส่งเสริมการศึกษาของประชาชนในจังหวัด	468	10.5
5. หาแหล่งน้ำ สร้างถนน ไฟฟ้า	193	4.3
6. แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม	100	2.2
7. อื่น ๆ	104	2.4
รวม	4,446	100

จากแบบสอบถามพบว่า สิ่งที่ประชาชนต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดเรียงตามลำดับได้ดังนี้

1. ส่งเสริมการประกอบอาชีพ
2. การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด
3. ส่งเสริมการศึกษาของประชาชนในจังหวัด
4. ปราบปรามโจรผู้ร้าย
5. หาแหล่งน้ำ สร้างถนน ไฟฟ้า
6. แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

ปัจจุบันคนก็เพิ่มขึ้นมากมาย ประชาชนก็มีความต้องการที่จะให้ทางราชการเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมมีปัญหาบ้าง น้อยบ้าง ถูกตำหนิบ้าง ถูกชมบ้าง ท่านต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปรับปรุงบทบาทการทำงานเป็นอย่างไรในอนาคตข้างหน้า

ผลการวิจัยพบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปรับปรุงบทบาทการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต ร้อยละ 56.9 พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีความต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปรับปรุงบทบาทโดยการออกเยี่ยมเยียนพบปะประชาชนอย่างใกล้ชิด ไม่ทำตัวห่างเหินประชาชนอย่างในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วในการทำงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการปรับปรุงบทบาทในการทำงาน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ได้อย่างแท้จริง เป็นที่พึ่งของประชาชนได้

อย่างไรก็ดี ความเห็นในส่วนนี้ ร้อยละ 2.8 ต้องการปรับปรุงบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นคนในท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้ง (ร้อยละ 40.93 ไม่ตอบคำถามข้อนี้)

สรุปผลการศึกษาวิจัย

ผลจากการวิจัย 'บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิดของประชาชน' พบว่า

1. ทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของระบบราชการในภาพรวมเป็นอย่างไร

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าระบบการทำงานของราชการไม่ว่าในอดีตและปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ระบบราชการมีการพัฒนาระบบการทำงานน้อยมาก

2. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการพัฒนา

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการพัฒนาเป็นอย่างดี กล่าวคือ ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัดพร้อม ๆ กันด้วย

3. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

จากการวิจัยพบว่า ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

4. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างดี กล่าวคือ รู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีชื่อเรียกแต่เดิมว่าเจ้าเมืองหรือข้าหลวงจังหวัดมาก่อน

5. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนคติความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่ประชาชนให้ความรักและเคารพ เป็นบุคคลที่มีความทันสมัยและมีความคิดสร้างสรรค์

6. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในด้านการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนมีความต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานโดยยึดกฎ ระเบียบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งจะต้องคอยช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วย

7. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการมากที่สุด ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ประชาชนยังต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีคุณสมบัติเป็นผู้นำด้วย

8. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อบทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในสภาพปัจจุบันประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นบทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนมีน้อยลง

9. ทศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการเป็นนักปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการให้ความเป็นธรรม

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนนั้นประชาชนมีความเห็นว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร

10. ทศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องนี้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎร

11. ทศนคติของประชาชนกับการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการนำเอาความรู้สมัยใหม่

และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดอย่างไรหรือไม่ นั่น ซึ่งในเรื่องนี้ประชาชนมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาบ้าง

12. ความเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานในภาพรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวคือ ประชาชนมีความเห็นว่าในส่วนรวมผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ทำงานดี มีความรับผิดชอบ เสียสละและสร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่รักใคร่และนับถือของประชาชนในจังหวัดอยู่

13. ความคิดเห็นของประชาชนกับบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนยังเห็นความสำคัญที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดและเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง

14. ผลงานที่ประชาชนต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำ

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเรียงลำดับตามความสำคัญได้ ดังนี้

- 14.1 ให้การส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ราษฎร
- 14.2 แก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด
- 14.3 การส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน
- 14.4 การปราบปรามโจรผู้ร้าย
- 14.5 สร้างสิ่งสาธารณูปโภค
- 14.6 การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

15. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนคาดหวังจะได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการความผูกพันและความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคือเจ้าเมืองหรือผู้นำของจังหวัด ประชาชนปรารถนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลากับการออกมาเยี่ยมเยียนพบปะพูดคุยถามถึงทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการจากบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาวิจัย 'บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด' ทำให้เราได้ทราบถึงทัศนคติ ความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะพบว่า ภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนมีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดคงเป็นบทบาทของความเป็นผู้ปกครองที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลประชาชนภายในจังหวัด บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะจากในอดีตหรือปัจจุบันก็คือบทบาทการทำหน้าที่เป็นผู้คอยให้ช่วยเหลือดับความทุกข์ร้อน ทำตัวเสมือนเป็นญาติของประชาชน กล่าวคือมีผู้ว่าราชการจังหวัดไปอยู่ที่ใด เหมือนมีพระคุณอุ้มใจแก่ชาวไร่ชาวนา อีกทั้งพ่อค้าชาวประชาทั่วไป

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

'ผู้ว่าราชการจังหวัด' มีรากเหง้าและกระบวนการพัฒนาที่เรียกตามคำโบราณว่า 'สร้างบ้านแปงเมือง' มาช้านานทีเดียว ไม่ใช่เพิ่งเกิดมีมาเมื่อไม่นานมานี้ก็หาไม่ดังนั้นก็เข้าใจถึงเรื่องราวและความเป็นมาของ 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจจากประวัติศาสตร์มากพอสมควร

จากเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทั้งภายใน ภายนอกประเทศ ซึ่งได้บันทึกเรื่องราวไว้ใน ตำนาน จดหมายเหตุและศิลาจารึก ได้บ่งบอกให้เห็นว่า ตำแหน่ง 'เจ้าเมือง' เป็นตำแหน่งผู้ครองเมือง ซึ่งได้มีมาตั้งแต่การปกครองของไทยสมัยโบราณเมื่อพันๆ ปีมาแล้ว โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองเมือง ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ จนมาถึงในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดรูปการปกครอง ประเทศเสียใหม่ ตำแหน่งเจ้าเมืองซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ปกครองเมืองมาแต่เดิมก็ได้เปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่า 'ผู้ว่าราชการเมือง' ตำแหน่ง 'ผู้ว่าราชการเมือง' เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ และเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเมือง

ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2459 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อ 'เมือง' มาเป็น 'จังหวัด' ตำแหน่ง 'ผู้ว่าราชการเมือง' จึงเปลี่ยนชื่อเป็น 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' ตามไปด้วย และเรียกเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ในการศึกษาวิจัย 'บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด' นี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะศึกษาถึงทัศนคติ ความคิด ความรู้ ความเชื่อ ตลอดจนค่านิยมต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อ 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงมิติของ 'วัฒนธรรม' หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการมุ่งเน้นในเรื่อง การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมหรือทัศนคติ และความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อ 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่มีมาช้านานแต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งในแง่ วัฒนธรรมความคิดของประชาชนเพื่อการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป แนวการศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับด้านพฤติกรรมศาสตร์ และวิธีการพฤติกรรมศึกษาเป็นหลัก (behavioral sciences and behavioral approach) นั่นเอง

ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ได้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการ สัมภาษณ์จากประชากรที่ศึกษาจาก 15 จังหวัด 45 อำเภอ จำนวนประชากรทั้งหมด 4,446 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามเก็บโดยนิต นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์

ผลการวิจัย

1. ทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของระบบราชการในภาพรวมเป็นอย่างไร

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าระบบการทำงานของราชการไม่ว่าในอดีตและปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ระบบราชการมีการพัฒนาระบบการทำงานน้อยมาก

2. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการพัฒนา

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการพัฒนาเป็นอย่างดี กล่าวคือ ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัดพร้อมๆ กันด้วย

3. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

จากการวิจัยพบว่า ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

4. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างดี กล่าวคือ รู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีชื่อเรียกแต่เดิมว่าเจ้าเมืองหรือข้าหลวงจังหวัดมาก่อน

5. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนคติความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่ประชาชนให้ความรักและเคารพ เป็นบุคคลที่มีความทันสมัยและมีความคิดสร้างสรรค์

6. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในด้านการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนมีความต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานโดยยึดกฎ ระเบียบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งจะต้องคอยช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วย

7. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการมากที่สุด ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ประชาชนยังต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีคุณสมบัติเป็นผู้นำด้วย

8. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อบทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในสภาพปัจจุบันประชาชนมีความรู้สึกว่ บทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนมีน้อยลง

9. ทศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการเป็นนักปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการให้ความเป็นธรรม

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนนั้น ประชาชนมีความเห็นว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร

10. ทศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องนี้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎร

11. ทศนคติของประชาชนกับการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดอย่างไรหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ประชาชนมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาบ้าง

12. ความเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานในภาพรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวคือ ประชาชนมีความเห็นว่าในส่วนรวมผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ทำงานดี มีความรับผิดชอบ เสียสละและสร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่รักใคร่และนับถือของประชาชนในจังหวัดอยู่

13. ความคิดเห็นของประชาชนกับบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนยังเห็นความสำคัญที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดและเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง

14. ผลงานที่ประชาชนต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำ

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเรียงลำดับตามความสำคัญได้ ดังนี้

- 14.1 ให้การส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ราษฎร
- 14.2 แก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด
- 14.3 การส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน
- 14.4 การปราบปรามโจรผู้ร้าย
- 14.5 สร้างสิ่งสาธารณูปโภค
- 14.6 การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

15. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนคาดหวังจะได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการความผูกพันและความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคือเจ้าเมืองหรือผู้นำของจังหวัด ประชาชนปรารถนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลากับการออกมาเยี่ยมเยียนพบปะพูดคุยถามถึงทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการจากบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาวิจัย ‘บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด’ ทำให้เราได้ทราบถึงทัศนคติ ความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะพบว่า ภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนมีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดคงเป็นบทบาทของความเป็นผู้ปกครองที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลประชาชนภายในจังหวัด บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะจากในอดีตหรือปัจจุบันก็คือบทบาทการทำหน้าที่เป็นผู้ ‘ปก’ หมายถึง การทำให้ประชาชนร่มเย็น การ ‘ครอง’ หมายถึง การสามารถผูกจิตใจคน จิตราษฎรเอาไว้ให้ได้

ดังนั้น เราอาจจะอธิบายผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้ได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่สืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของประชาชนชาวไทยมาตั้งแต่ครั้งโบราณ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองตลอดมา วัฒนธรรมเช่นนี้ก็เหมือนกับวัฒนธรรมอื่นๆ ที่เกิดจากความเชื่อ ความรู้ที่สะสมกันมายาวนานจนกลายเป็นประเพณีและวัฒนธรรมที่คนในสังคมไทยยอมรับ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ‘บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด’ นี้ นำมาสู่ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตได้ ดังนี้

1. จุดด้อยหรือจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการวิจัยได้ทำให้ทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีจุดด้อยหรือจุดอ่อนในการทำงานอยู่ โดยเฉพาะการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างบทบาทความเป็นผู้นำและไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ ซึ่งประเด็นนี้หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างภาพลักษณ์เหล่านี้ออกมาให้ประชาชนเห็นได้อย่างชัดเจน จุดด้อยนี้จะกลายเป็นจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด และจะทำให้มีการนำผู้ว่าราชการจังหวัดเอามาโจมตีทางสื่อมวลชนในลักษณะการมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้กลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือในการอยู่ภายใต้กลุ่มคนร้ายราย เป็นต้น

แนวทางการแก้ไขปัญหา

บทบาทในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่การแก้ไขปัญหาร้องเรียนต่างๆ ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะในปัจจุบันการร้องเรียนขอความเป็นธรรม นอกจากจะเป็นโดยการร้องเรียนโดยตรงแล้ว การร้องเรียนในลักษณะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมก็เริ่มมีแนวโน้มสูงมากขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกไปสดับตรับฟังปัญหาของประชาชนก่อนที่ประชาชนจะเดินทางมาหาผู้ว่าราชการจังหวัดเอง โดยข้อเท็จจริงปัญหาของประชาชนมีมากมายและหลากหลาย แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรอย่างใกล้ชิดแล้วจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้ประชาชนแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างฐานมวลชนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างดีอีกด้วย

ข้อจำกัด

สภาพของงานผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องรับผิดชอบงานมีมากมาย โดยเฉพาะงานเอกสาร งานประชุม ซึ่งจะต้องเสียเวลาไปกับงานเหล่านี้ในแต่ละวันจนทำให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด กลายเป็นว่าต้องนั่งทำงานอยู่บนศาลากลางจังหวัดเป็นส่วนมาก หรือต้องใช้เวลาไปกับการตรวจงานหนังสือเป็นส่วนใหญ่ ข้อจำกัดนี้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีเวลาออกไปเยี่ยมเยียนประชาชนได้บ่อยๆ เหมือนกับเจ้าเมืองในสมัยก่อนๆ ได้ ซึ่งมีงานน้อยกว่า และผู้คนพลเมืองก็มีน้อยกว่า

ข้อเสนอแนะ

แต่อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจะแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีประสิทธิภาพดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมอบอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ รับผิดชอบงานให้มากขึ้น ยกเว้นงานสำคัญ ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดูแลอย่างใกล้ชิด
- (2) กระจายงานให้ผู้อื่นรับผิดชอบดูแลแทนมากขึ้น
- (3) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้รวดเร็วขึ้น
- (4) จัดให้มีการประสานงานภายในหน่วยงานของจังหวัดให้ดี ไม่ให้มีความขัดแย้ง อันจะนำมาสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเรื่องหรือปัญหาบางเรื่องเกินขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอาจจะเกี่ยวข้องกับปัญหาของกระทรวง ทบวง กรมอื่น หรือเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสบกับปัญหาการดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้าไปช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่ปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องโดดเดี่ยวต่อสู้กับปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาร้องเรียนโดยลำพังกระทรวงมหาดไทยก็ต้องยอมรับว่าสภาพปัญหาต่างๆ หรือข้อเรียกร้องบางปัญหาเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน บางปัญหาเป็นปัญหาของนักการเมือง บางปัญหาเป็นปัญหาของประเทศ การปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับภาระผู้เดียวย่อมเป็นปัญหาหนักพอสมควร ดังนั้นการเข้าไปช่วยเหลือของกรม กองต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญมาก และจะช่วยแก้ไขปัญหาคำสั่งการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทางหนึ่ง

2. โอกาสในการพัฒนาสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการวิจัยทำให้เราได้ทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนว่าประชาชนต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถสร้างความเชื่อถือ สร้างความเป็นผู้นำได้

แนวทางการแก้ไขปัญหา

การทำงานผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำในลักษณะโปร่งใส สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

ข้อจำกัด

การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะขาดการประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะ

การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ความสามารถแล้ว คุณสมบัติเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตจะต้องพิจารณาคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น การสร้างความเคารพ ความศรัทธาและยอมรับได้ของประชาชนในตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมนำมาสู่เกียรติภูมิของผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และรวมทั้งรัฐบาลด้วย

3. จุดแข็งของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการศึกษาวิจัยทำให้เราได้ทราบข้อมูลว่า ในทัศนคติของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ประชาชนยังมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้ที่มีความเสียสละและสร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในจังหวัดอยู่ อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีจุดแข็งแต่ขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนซึ่งควรจะนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

4. ทิศทางของบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

สิ่งที่ประชาชนคาดหวังจากบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตก็คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความผูกพันและใกล้ชิดกับราษฎรให้มากขึ้น อย่างน้อยเพื่อรับทราบปัญหาของราษฎรของตน

นอกจากนี้ผลงานที่ประชาชนต้องการจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ ด้วยเหตุนี้เราจะเห็นได้ว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นปัญหาข้อเรียกร้องของราษฎรที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปช่วยเหลือในด้านการส่งเสริมอาชีพและรายได้หรือในมุขกลับเราอาจจะมองไปได้ว่า ปัญหาปากท้องเป็นปัญหาที่ประชาชนกำลังได้รับความเดือดร้อน ประชาชนมีความปรารถนาต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในด้านจัดการตลาดนั่นเอง

สรุป

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันการปกครองที่มีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัด และพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานนับเป็นพัน ๆ ปี จากบทบาทของความเป็น 'เจ้าเมือง' มาสู่บทบาทของความเป็น 'ข้าหลวงจังหวัด' และ 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' นั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่ว่าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองตลอดมาในอันที่จะสนองนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้อยู่ดีกินดีและมีสุข อันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองที่สืบสานต่อ ๆ กันมาตราบจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีผลการวิจัยได้นำไปสู่การอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า วัฒนธรรมเป็นตัวถ่ายทอดการเรียนรู้ของประชาชนในบริบทของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- ธิตีมา พิทักษ์ไพรวรรณ. การเข้าใจประวัติศาสตร์มูลบทว่าด้วยระเบียบวิธีประวัติศาสตร์
กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2525.
- ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ. ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสิ้นอยุธยา.
คณะสังคมศาสตร์ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518.
- หลวงวิจิตวาทการ. **งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย**. พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2499.
- พระยาอนุমানราชธน. **เรื่องของชนชาติไทย**. พระนคร : โรงพิมพ์กระทรวงมหาดไทย, 2497.
- ธรรมคามัน โกวาทิ. **ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง)**. กรมราชทัณฑ์ : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2507.
- สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. **ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ**. กรมศิลปากร, 2511.
- โพธิ์ ชมลำเจียก. **พ่อขุนรามคำแหงมหาราช**. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. **การปกครองสมัยสุโขทัย**. พระนคร : กรมศิลปากร, 2507.
- สังคมอยุธยา**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.
- สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. **สารานุกรมสมเด็จ เล่ม 3**. พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2499.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเดียสโตร์, 2527.
- กระทรวงมหาดไทย. **กฎหมายสำหรับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในศาลา ร.ศ. 120**.
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 3. พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมลล์, 2478.
- วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล. **มลลเทศาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524.
- ประเสริฐ กาญจนดูล. **สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับงานกระทรวงมหาดไทย**.
กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2529.
- ร.ต.เบญจกุล มะกะระธัช. **ระบบราชการและประสิทธิภาพของราชการไทย**. 2519.
- ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ และคณะ. **ชีวิตราชการของสนธิ วิไลจิตต์**. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518.
- พลเอก สิทธิ จิรโรจน์. **คำชี้แจงนโยบายและแนวทางปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการ ระดับ 9 - 10**.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2517.
- ประมวล รุจนเสรี. **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**. ธนบุรี : โรงพิมพ์สหประชาพานิชย์, 2512.
- จำเนียร ชวนะพงศ์. **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด**,
2529.

