

องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่โครงสร้างและล่านาจหน้าที่



นายจิรศักดิ์ จิรวุฒิ

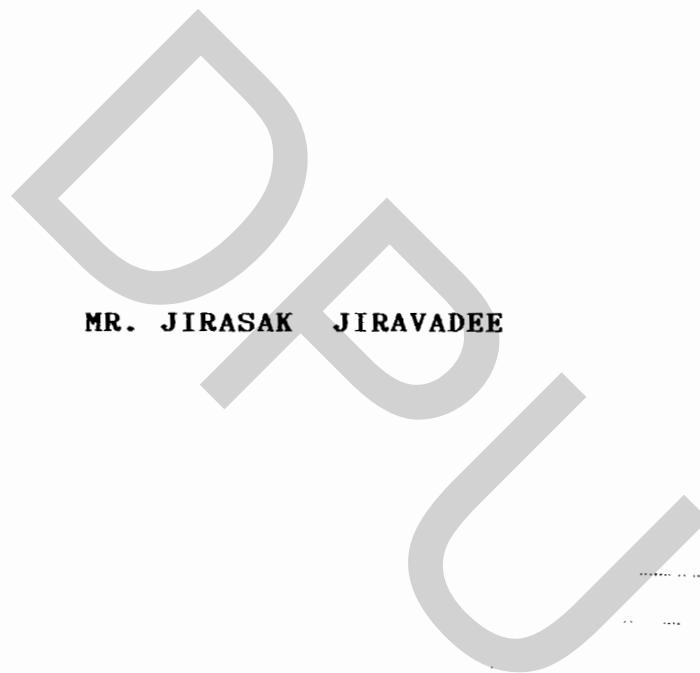
	วพ352.00722
35A0136565	จ513อ
Title : องค์การบริหารส่วนจังหวัด	
ศูนย์สนับสนุนและทดสอบ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์	

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดิศิตาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2534

ORGANIZATION OF PROVINCIAL ADMINISTRATION : STUDY FROM
THE VIEWPOINT OF THE STRUCTURE, FUNCTION AND AUTHORITY



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
of the Degree of Master of Laws
DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY

1991



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา..นิติศาสตร์บัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่"

"ORGANIZATION OF PROVINCIAL ADMINISTRATION : STUDY FROM THE
VIEWPOINT OF THE STRUCTURE, FUNCTION AND AUTHORITY"

โดย นายจิรศักดิ์ จิรวรดี

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.โกคน พลกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์ ดร.พรชัย เล่อนฉวี

ให้การมาเข้าร่วมโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....
.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สมพง ไหครักษ์กิตตย์)

.....
.....กรรมการผู้แทนเหตุผลมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เศร่องงาม)

.....
.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกคน พลกุล)

.....
.....กรรมการ
(นายชวัญชัย วงศ์วงศ์)

.....
.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พรชัย เล่อนฉวี)

.....
.....กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... *M*

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผศ.ดร.สุทธิน พะเกด)

จำนวน 18 เดือน .. ภ.ศ. 2534

กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้รับทุนจากมหาวิทยาลัยชูรักษ์บัณฑิตย์ และสำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.โกcin พลกุล แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และท่านอาจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชูรักษ์บัณฑิตย์ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลา มาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ทั้งนี้ได้ให้ค่าปรึกษาแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ผู้เขียนได้ขอรับขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.สมภพ โนตรະกิจย์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.วิชญุ เครื่องนาม และท่านอาจารย์ชวัญชัย วงศ์วงศ์ อดีตผู้อ่านวยการของปักครองห้องที่ กรรมการปักครอง ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่ท่านได้กรุณาเลี้ยงสละเวลา มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในคราวนี้ ท่านอาจารย์ ดร.พีระพันธ์ พาลสุข ผู้อ่านวยการโครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชูรักษ์บัณฑิตย์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยะลา เป็นอีกผู้หนึ่งที่ให้ความช่วยเหลือและอ่านวยความสะดวกต่าง ๆ ในด้านการจัดหาเอกสารและให้ค่าแนะนำในการติดต่อขอเอกสารจากหน่วยงานราชการ เอกชน และรัฐสภา จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ และได้ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี ไว้เป็นอย่างสูงที่ท่านได้ช่วยดำเนินการต่าง ๆ จนการสอบวิทยานิพนธ์ผ่านไปด้วยดี ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยชูรักษ์บัณฑิตย์ ที่อ่านวยความความสะดวกในการติดต่อกับมหาวิทยาลัย ขอรับขอบพระคุณเป็นอย่างสูงทุก ๆ ท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

จรศักดิ์ จิรวัฒ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๔
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๕
กิจกรรมประการ	๖
รายการตารางประกอบ	๗
รายการรูปประกอบ	๘
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์	3
วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์	5
ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา	5
2. หลักการจัดระเบียบบริหารราชการ	7
หลักการรวมอำนาจปักครอง	7
หลักการกระจายอำนาจปักครอง	10
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย	14
3. โครงสร้างและเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	40
ประวัติและความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	40
โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	46
4. กิจการท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดทำ	82
ความหมายของกิจการองค์กรปกครองท้องถิ่น	82

ลักษณะของการเป็นตัวแทนท้องถิ่น.....	88
กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	91
การดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด	97
ลักษณะความสัมพันธ์ของกิจกรรมกับหน่วยการ ปกครองอื่น.....	102
ความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	109
5. การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	115
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครอง ท้องถิ่น.....	115
แนวความคิดในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น..	117
ความหมายของการควบคุมกำกับองค์การปกครอง ท้องถิ่น.....	121
จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับ องค์การปกครองท้องถิ่น.....	126
วิธีการในการควบคุมกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น.	128
ลักษณะของการควบคุมกำกับหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น.....	142
บทบาทของรัฐในการควบคุมกำกับองค์การปกครอง ท้องถิ่น.....	144
ลักษณะการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด..	149
สภาพปัญหาของการปฏิบัติกับการใช้อำนาจควบคุม กำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	174
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	179
สภาพปัญหาของการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	179
สภาพปัญหาของโครงสร้างบริหารองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	192
ผลกระทบต่อ เช่น ชื่อที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	200

ข้อเสนอแนะโครงสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด	
และจังหวัด.....	218
บทสรุป.....	243
บรรณานุกรม.....	254
ประวัติผู้เขียน.....	259



สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1. แสดงพื้นที่ของเทศบาล..... 202
2. แสดงพื้นที่ของสุขาภิบาล..... 206
3. แสดงพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด..... 216
4. แสดงพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย..... 227

สารบัญรูปประกอบ

รูปประกอบที่	หน้า
1. แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	47
2. แสดงการบริหารราชการในจังหวัดตามแนวความคิดของ นายสาข หุตจะเจริญ.....	49
3. แสดงโครงสร้างของสภาจังหวัดท่าน้ำที่นิบัญญติของ จังหวัด.....	50
4. แสดงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บริหารราชการส่วนภูมิภาค บริหารงานขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดและการควบคุมกำกับ.....	56
5. แสดงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด.....	57
6. แสดงการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วน จังหวัด.....	68
7. แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัด รูปแบบที่ 1...	219
8. แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัด รูปแบบที่ 2...	229
9. แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัด รูปแบบที่ 3...	236

หัวข้อวิทยานิพนธ์	องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่โครงสร้างและอ่านใจหน้าที่
ชื่อนักศึกษา	นายจิรตักดี จิราวดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2533

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาโครงสร้างและอ่านใจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในหลายรูปแบบทั้งนี้เนื่องมาจากว่ารัฐมีกิจการที่จะต้องให้บริการแก่คนในรัฐ แต่เนื่องจากจำนวนประชากรและเขตพื้นที่ของรัฐมีจำนวนมากมีอาณาเขตกว้างเกินกว่าที่รัฐจะให้บริการแก่คนในรัฐได้ทั่วถึง รัฐจึงหาวิธีที่จะให้คนในรัฐได้รับบริการจากรัฐได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงนำกิจการของรัฐไปให้ท้องถิ่นทำในกิจการที่เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะวิธีการที่จะให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของรัฐก็โดยวิธีการกระจายอำนาจ ประกอบกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกันรัฐจึงหาวิธีการที่จะให้บริการตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น จึงกำหนดวิธีการให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดไว้ในนานาประการแห่งรัฐ โดยรัฐจะส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง และยังได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามเจตนาرمณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นั้นก็หมายความว่า

รัฐต้องการให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นโดยรัฐ
มอบอำนาจบางประการที่เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยแท้ให้แก่คนในท้องถิ่นทำ
กิจการของท้องถิ่นได้แก่ กิจการที่เป็นบริการสาธารณะแก่คนในท้องถิ่นนั้นเอง

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบ
การกระจายอำนาจจากพื้นที่อีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐต้องการให้การบริการต่างๆ ของ
ทางราชการเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้
มีสภajังหวัดที่ราชภูมireเลือกตั้งภายในจังหวัดเข้าไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นการอุดช่องว่างการปกครองของเทศบาลและ
สุขภาพดี จึงจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตความรับผิดชอบนอกเขต
เทศบาลและสุขภาพดี และให้มีทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงาน
ปกครองท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการของตนเองได้ เนื่องจากบประมาณ
ในการดำเนินงานต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประกอบกับพื้นที่ขององค์กร
บริหารส่วนจังหวัดก็จะลดลงไปเนื่องจากเมื่อความเจริญของชุมชนได้มีมากขึ้น
และสามารถที่จะบริหารตนเองได้ก็จะเปลี่ยนสภาพไปเป็นสุขภาพดี หรือ
เทศบาล หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่น เมืองพักยาต่อไป ดังนี้
ถึงแม้จะให้ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชา
ชน แต่ในจังหวัดที่พื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหมดไปแล้ว กล่าวคือถ้า
ในจังหวัดใดมีความเจริญทั้งจังหวัดโดยพื้นที่ทุกตารางน้ำของจังหวัดเป็นหน่วย
การปกครองท้องถิ่น ก็น่าจะให้มีผู้บริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนั้นมาจากการ
เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการประสานงาน
ของท้องถิ่นในเขตจังหวัดนั้น โดยมีเทศบาล สุขภาพดี เมืองพักยา หรือน่วย
การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นย่อยอยู่ในหน่วย
การปกครองท้องถิ่นใหญ่ในเขตพื้นที่เดียวกับจังหวัดนั้น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด
ก็ให้มีหน้าที่ประสานงานกับส่วนกลางและมีหน้าที่ควบคุมกำกับองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นให้กระทำการอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและสังคมมีฐานะเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาส่วนราชการต่างๆที่ส่วนกลางส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เป็นกิจการของรัฐโดยแท้ เช่น กิจการตำรวจ อัยการ หน่วยงานทางวิชาการ เป็นต้น

ดังนั้น จังหวัดได้ยังคงมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด แนวโน้มขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะต้องมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งควบคู่ไปกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้นที่อาจเรียกว่าผู้ว่าการเมือง หรือนายกเมือง หรือเรียกชื่ออื่นๆอีกตามความเหมาะสม โดยมีสุขากินบาล เทศบาล หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบต่าง ๆ เป็นหน่วยการปกครองข้อยของจังหวัดนั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคตามจังหวัดต่าง ๆ ก็จะเป็นผู้ควบคุมกำกับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งจะให้ค่าปรึกษาแนะนำในแง่วิชาการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้น และเมื่อถึงขณะนั้นจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป คงมีแต่เฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลมีผู้บริหารมาจาก การเลือกตั้ง มีงบประมาณเป็นของตนเองในการดำเนินกิจการและมีการควบคุมกำกับจากส่วนกลางดือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่พอสมควรตรงตามเจตนา- ธรรมของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

Thesis Title Organization of Provincial Adminis-
 tration : Study from the Viewpoint
 of the Role, Function and Authority

Name Mr.Jirasak Jiravadee

Thesis Advisor Associate Professor Dr.Bhokin
 Bhalakula

Co - Thesis Advisor Dr.Pornchai Luernshavee

Department Law

Academic Year 1990

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study structure and power of provincial administrative organization which it is one of administrative form in various ones. From point of view that state's responsibility is Serving its population, but the amount of population and areas are too wide to served all over the country. State's affairs have been delegated to local particularly local concerns. The way which local can do state's affair is decentralization. In addition to variety of each local's needs are different from local to local, state try to find measures to serve poplation in each local according to their needs. The people in each community should take part in their local administration.

which has been enforcing nowadays, state in states in State Policy that "state should promote self administration, and local administration shall be based on intention of, population in local, by specifying local council and local administrator come from election. It means that state would like to let communities to proceed thier own affairs by people in those communities , by the way that state delegate some power which should actually belong to community to people in communities. Community affairs ate public affair to people in communities.

Provincial administrative organization is one form of local administrative organization which state would like to let all public serviced in accordance with local people's desires. By provincial council, elected by local people, would be governor consultant. Filling the gap in sanitary board municipality, provincial administrative organization were set up to take responsibilities outside municipal administrative area in all provinces other than Greater Bangkok.

Form this study, it has disclosed that provincial administrative orgaonization is local administration which is not genuinely able to run its own activities because its budget relied upon central government. Besides, provincial administrative jurisdiction were decreasing, as a result of urbanization. The administrative form was

formed into sanitary board or minicipality or another local administrative forms such as Pattaya City. Provincial administrative organizations were; however, elected by people within each provinces but porvincial administrative jurisdiction were not existed anymore. In other word, in any provinces, if all square inches of provincial area were local administration organization, The administrators in those provinces should come from election by people in those province Municipality, sanitary board, Pattaya City or another local administrative forms should be sub-administration with in provincial administration in each provinces. The govenor has been responsibled for coordination with the Central government and monitoring local administration to do according to legislation and being chief of civil servants from central government sent to Regional Office such as policement, public prosecutors, technicians and soon.

Therefore, In any provinces which have provincial administrative organzation tends to have administrator who come from election alongside local administrator election who was called "political governor" or "prime-governor" or any other proper names. Sanitary board, municipality or another local administrative form is sub-administration in each provinces. The governor, as representative of central government, in each provinces will monitor local administration organization to do

according to legislation and being chief of provincial civil servants through giving advice in technical matters to local administration organization. Until then, Provinces in state of regional administration were not necessary to be juristic person any longer. It had still existed only local administration organization as juristic person. The administrators were elected from election, have their own budget. It was duly control by central government through governor according to the spirit of Constitution.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 กำหนดไว้ในแนวโน้มนายแห่งรัฐว่ารัฐจะส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองตนเอง¹ โดยให้การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีส่วนและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจาก การเลือกตั้งเป็นหลัก² ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของประเทศไทยและเป็นได้ทั้งการสร้างประสีติภาพในการบริหารการปกครองที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตจานงของท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและเป็นได้ทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) ตามแนวทางของการปกครองในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐสร้างหัวใจการที่จะนำเอาบริการของรัฐไปสู่ท้องถิ่นในลักษณะที่ตรงตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองทางพื้นที่โดยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นในแต่ละท้องที่เพื่อจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับอัตราภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นที่สามารถแก้ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการ

¹ มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521.

² มาตรา 180-183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

ของท้องถิ่นได้^๓ ชั้นการกระจายอำนาจนี้เป็นลักษณะของการคล้ายอำนาจ
ออกจากส่วนกลางให้รวมอยู่เพียงจุดเดียวจึงเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจ
นี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางที่จะ
เปิดโอกาสให้น่วยงานในระดับภูมิภาคหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีโอกาส
ที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญได้^๔ องค์การเหล่านี้จึงต้องมีเกณฑ์
ต่างๆ ๔ ประการ คือ ๑) เป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก มีทรัพย์สินและงบประมาณ
ของตนเอง ๒) มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงาน
ด้วยตนเอง ๓) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการพอสมควร ๔) มีอิสระด้าน^๕
การคลังบ้าง^๖ แต่รัฐยังคงเป็นผู้ถืออำนาจจัดสรรทั้งหมดไว้แต่ผู้เดียวตลอดและ
สามารถที่จะยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องได้รับความ
ยินยอมจากนิติบุคคลหรือองค์กรนั้น^๗ กล่าวคือ การให้ความเป็นอิสระแก่
องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้เป็นการให้ความเป็นอิสระที่มีขอบเขตภายใต้การ
ควบคุมกำกับโดยรัฐ ใช้ให้ความเป็นอิสระจนหลุดพ้นจากการปกครองนั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัด^๘ เป็นรูปแบบ
หนึ่งของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองทางพื้นที่
แต่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะ

^๓ ชูศักดิ์ เกี้ยงครุ, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑.

^๔ จรุญ สุภาพ, ศิษท์ทางวิชาการทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๒), หน้า ๒๕.

^๕ ไฟบูลีย์ ช่างเรียน, สังคมการเมืองและการปกครองของไทย

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๑๔๕-๑๔๖.

^๖ โกศิน พลกุล, กฎหมายมหาชนมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๕), หน้า ๙๑.

^๗ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติระบบที่ปรึกษาและนิติบุคคลบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘.

บุคคลที่เข้ามาบริหารไม่ได้มาจาก การเลือกตั้งจากราชฎรในท้องถิ่น ถึงแม้มองค์การปกครองท้องถิ่นแบบนี้จะเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณเป็นของตนเองก็ตาม แต่ในแห่งบุคคลที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากคนในท้องถิ่น หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วย^๙ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารกิจการของตนเอง^{๑๐} ประกอบกับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การส่วนท้องถิ่น กับจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในการบริการคนในท้องถิ่นเป็นเขตพื้นที่เดียวกัน และผู้บริหารองค์การบริหารส่วน-จังหวัดในฐานะส่วนท้องถิ่นกับจังหวัดในฐานะส่วนภูมิภาคก็เป็นบุคคล ๆ เดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด^{๑๑} จึงทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วน-จังหวัดดำเนินการในลักษณะราชการชั้นนำ มีอำนาจจากความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ไม่ทราบบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งกล่าวแล้ว

2. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงตั้งสมมุติฐานของวิทยานิพนธ์ไว้ดังนี้

^๙ โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 98.

^{๑๐} มาตรา 68 และมาตรา 180-183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

^{๑๑} มาตรา 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และข้อ 5 ประกาศของคณะกรรมการคุณปัญวิจัย ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515.

2.1 โครงการสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งไม่สอดคล้องเหมาะสมสมกับสภาพความเป็นจริงในการกระจายอำนาจจากการปกครองทางพื้นที่ตามหลักการกระจายอำนาจทั่ว ๆ ไป

2.2 หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สัมพันธ์กันเพราฯรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เพียงพอ กับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องจัดทำภายในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลหรือนอกเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

2.3 การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดและครอบงำโดยราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง จึงไม่เป็นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. วัตถุประสงค์ของการทrieve กิจกรรมพัฒนา

3.1 เพื่อศึกษาโครงการสร้าง บทบาท อิทธิพล อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งกับจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทั้งสองรูปแบบเป็นหลักการกระจายอำนาจและหลักการแบ่งอำนาจที่ต้องการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนว่ามีส่วนสัมพันธ์กันหรือซึ่งกันอย่างไร

3.2 เพื่อวิเคราะห์โครงการสร้างการบริหารงาน บทบาท อิทธิพล และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับจังหวัดในการหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสม กับการให้บริการกิจการสาธารณะที่สอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.3 เพื่อเสนอแนะรูปแบบ โครงการสร้าง บทบาท อิทธิพล อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เห็นเด่นชัดในการบริหารราชการให้เป็นไป

ตามหลักการกระจายอำนาจและแบ่งอำนาจอย่างแท้จริง

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์

4.1 ทราบโครงสร้างโดยละเอียดขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจทางการปกครอง และได้รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดต่อไปในอนาคต

4.2 ทราบปัญหาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับจังหวัด พร้อมทั้งทราบข้อสรุปและชี้แนวทางแก้ไขเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นและตรงตามเจตนาภารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3 สามารถวางแผนรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสมสมตรงตามเจตนาภารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเข้ามาดำเนินกิจการของตนเองภายใต้การควบคุมกำกับจากส่วนกลางที่เหมาะสม

4.4 ช่วยให้มีการศึกษาและวิเคราะห์ทางด้านนืออย่างกว้างขวาง และลึกซึ้งต่อไปในอนาคต

5. ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์เนื้อหาทางด้านโครงสร้าง บทบาท และหน้าที่ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักและทฤษฎีการรวมอำนาจและการ-

กระจายอ่าน廣 ตลอดจนข้อมูลจากสติ๊กเกอร์บริหารงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นประกอบการศึกษา นอกจากนั้นยังอาศัยหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกามาประกอบการศึกษาด้านครัว เพื่อหารูปแบบการปกครองในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้ว

ในส่วนของประเทศไทย จะใช้การค้นคว้าและวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 พระราชนักยุติธรรมเบื้องบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชนักยุติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชนักยุติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2423 พระราชนักยุติธรรมเบื้องบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชนักยุติธรรมเบื้องบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครัว พ.ศ. 2515 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครัว พ.ศ. 2515 พระราชนักยุติธรรมเบื้องบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 พระราชนักยุติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครัว พ.ศ. 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการพลเรือน ตลอดจนกฎหมาย ก.พ. และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องถือเป็นหลักในการวิเคราะห์ เพื่อสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อไป

ในส่วนของต่างประเทศ จะใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจอ่านจากทางปกครองมาเป็นหลักในการวิเคราะห์ เพื่อสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อไป

บทที่ 2

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการ

การจัดระเบียบในทางปกครองหรือที่เรียกวันว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น มีหลักใหญ่ๆ อันเป็นหลักที่สำคัญในการจัดรูปแบบการปกครองในรัฐเดียวมีภาระตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบที่สำคัญ 2 ระบบ คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งทั้ง 2 ระบบนี้คู่กันไปภายใต้รัฐนั้น ๆ ดังนี้¹

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

การปกครองระบบการรวมอำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (Deconcentration) ดังนี้

1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration)

การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับ บางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเลข รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลาย ซึ่งทำให้ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

¹ โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 1-10.

1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (Deconcentration) คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอธิบายได้อ่านใจบังคับบัญชาของส่วนกลาง

หลักการรวมอำนาจปกครองจึงเป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้มีความสัมพันธ์อ่อนไหวกับส่วนภูมิภาคที่ห่างไกลและห่างไกลจากการปกครองส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางรวมอำนาจอ่านใจการปกครองไว้ในส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อ กันตามลำดับ ขั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศไทย กล่าวโดยย่อ คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลางและการใช้อ่านใจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้²

1) มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจน้ำที่ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น

ประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารโดยอิดหลักการรวมอำนาจปกครองย้อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจน้ำที่ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งหมด เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจบริหารราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันท่วงที ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตาม

² ประชุม กาญจนดุล, ค่าบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 186-189.

กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศไทย

2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสิ่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปักครองก็คือ การมอบอำนาจวินิจฉัยสิ่งการชั้นที่สุดไว้กับราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ ให้องค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีอำนาจสิ่งการได้ทั่วราชอาณาเขตของประเทศไทย อ่านใจวินิจฉัยสิ่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและที่ส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy)

ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปักครอง ก็คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดําเนินการปักครองต่างๆตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายความว่า ชั้ดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งขึ้นต่อ กันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดําเนินการที่มีอำนาจสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

อำนาจของผู้บังคับบัญชาหนึ่นอาจจำแนกได้ 4 อย่างคือ

1. อ่านใจที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
2. อ่านใจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
3. อ่านใจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
4. อ่านใจที่จะให้บําเน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ส่วนผู้อุปถัมภ์ได้บังคับบัญชานั้น ต้องอุปถัมภ์ให้อ่านใจของผู้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งต่ำ คือ เสมียนพนักงานขึ้นไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งอยู่ในระดับสูงสุดของกระทรวง

ลำดับขั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่มีความสำคัญมากในการรวมอ่านใจบุคคลของเข้าไว้ในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติการเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาค และทำให้เกิดผลสำคัญหลายประการ คือ

1. การแต่งตั้งและการถอดถอนเจ้าหน้าที่ เป็นอ่านใจของราชการบริหารส่วนกลาง

2. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ได้รับการแต่งตั้งจากการบริหารราชการส่วนกลาง มิได้เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราชภูมิ

3. การใช้อ่านใจบังคับบัญชานั้น อาจใช้เพื่อสั่งการ อนุมัติ สั่งระงับ ยกถอนหรือแก้ไขการกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ได้ และการใช้อ่านใจบังคับบัญชาซึ่งมิใช่จะใช้แต่เฉพาะกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่ยังอาจใช้ได้แม้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ดีพอไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงต่อโยบายอีกด้วย

4. อ่านใจหน้าที่ของตำแหน่งต่างๆ มีส่วนลดหลั่นกันตามที่ดีขึ้นแห่งความรับผิดชอบ จึงทำให้การสั่งการมีผู้รับช่วงไปปฏิบัติเป็นก่อต ฯ ไป ทำให้เกิดผลทั่วทั้งประเทศ และยังมีวินัยบังคับมิให้ผู้อุปถัมภ์ได้บังคับบัญชาทำการข้ามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติราชบูรณะเบี้ยนข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 73 ที่ได้กำหนดเป็นวินัยไว้ว่า ข้าราชการพลเรือน สามัญต้องปฏิบัติการโดยมิให้เป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน การกระทำเช่นนั้นถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐ หรือส่วนกลางมอบ

อำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรและไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของ ส่วนกลาง หากแต่อยู่กับการควบคุมกำกับเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมนตรีอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าน้ำที่ของ ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กร อันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการ ด้วยงบประมาณและเจ้าน้ำที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการ ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

**ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจจึงต้องประกอบไปด้วยหลัก
สำคัญที่จะต้องพิจารณา 3 ประการ คือ³**

**ก. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์-
การของราชการบริหารส่วนกลาง** นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมาย
มาชัน มีงบประมาณและเจ้าน้ำที่ของตนเอง กับความมีอิสระในการจัดทำ
บริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับค่าสั่งจากราชการบริหารส่วน
กลางราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น
มิได้เข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนาจการเงิน การแยกเป็นหน่วยงานออกไปเป็น
นิติบุคคลหรือองค์กรอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางขององค์การ
ปกครองท้องถิ่นของไทยก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล
เมืองพัทaya กรุงเทพมหานคร และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ อีกนิติบุคคล
แยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยังว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น

ข. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างเชิงการกระจายอำนาจการ
ปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบ
ด้วย เจ้าน้ำที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากการสรรหาในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-198.

องค์กรส่วนรับเป็นที่ประชุมปรึกษาภารกิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นราชบูรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราชบูรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลขที่ไม่นับว่ามี การกระจายอำนาจปักครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลนี้หลักการกระจายอำนาจปักครองจึงมีหลักการทรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจทางปักครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญเจ้าน้ำที่ต่าแห่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปักครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราชบูรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็น หลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปักครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งของค่าที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็กำหนดให้ คนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยให้การปักครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจการปักครองทางพื้นที่นั่นเอง

ค. ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) กล่าวคือ องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปักครองจะต้องมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสิ่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยบประมาณและด้วยเจ้าน้ำที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าน้ำที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอแนะน่าและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปักครองอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจในทางการปักครองนั้นมีทั้งการกระจายการปักครองให้แก่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ จังหวัด จังหวัดกิจการกระจายอำนาจได้ 2 วิธี คือ

2.1 วิธีการกระจายอำนาจปักครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการ

กระจายอำนาจปักครองตามอณาเขต (Decentralisation Tertitoriale) โดยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปักครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่น และตามหลักที่ว่าไปจะทำกิจการออกใบอนุญาตไม่ได้นอกจากกฎหมายยกเว้นไว้วิธีการกระจายอำนาจปักครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะ ราย ๆ อี่างเกี่ยวกับการปักครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่องค์การส่วนท้องถิ่นนั้นเอง และตัวของบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุน ต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีการกระจายอำนาจอ่อน化ให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปักครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นหน่วยการปักครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่อยู่ในความหมายของหลักการกระจายอำนาจปักครองตามเขตแดนหรือทางพื้นที่ในความหมายนี้ด้วย

2.2 วิธีการกระจายอำนาจทางการบริการ (Decentralisation Par Service) หรือบางครั้งอาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางหน้าที่ (Decentralisation technique ou Fonctionnelle) ซึ่งการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิคนี้ไม่ใช่ เรื่องของการปักครองตนเอง (Self Government) โดยตรง เช่นการกระจายอำนาจพื้นที่ และเนื่องจากลักษณะของการกระจายอำนาจทางพื้นที่อยู่ข้างในแห่งที่ว่าเป็น เรื่องเทคนิคเฉพาะเรื่อง การจะใช้หลักประชาธิปไตยมาพิจารณาโดยให้น้ำหนัก เท่ากับการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรืออณาเขตข่ายซึ่งมีเป็นไปไม่ได้⁴ ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางบริการเป็นแต่การมอบให้องค์กรของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปักครอง

⁴ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบ-
ราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 12-15.

เช่น กิจการทางเทคนิค หรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะราย ๆ อย่างในทางปกติไปให้จัดทำ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางบริการจึงไม่ถืออาณาเขตเป็นข้อจำกัดอ่อน懦หน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ให้แก่ท้องถิ่น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟฟ้าทั่วประเทศ การรถไฟคลองหลวงมีอำนาจหน้าที่จ้างน้ำยกระดับสูงเพื่อเจาะพื้นที่ในเขตคลองหลวงและในเขตจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้น

3. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

การจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ชื่อยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม^๕ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่ใช้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้นำหลักการรวมอำนาจการปกครองมาใช้สมรสานราชการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการแบ่งอำนาจการปกครองให้ส่วนภูมิภาค ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

^๕ ข้อ 2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2503

(2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2514 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2514

3.1 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

ตามประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครองอาชญากรรมทางไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวง
- 3) กบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
- 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกว่าอ้างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือกบวง

สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) – (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

กระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงของไทยมีทั้งหมด ๑๔ กระทรวง^๙ การจัดระเบียบและกำหนดอ่านใจหน้าที่ของกระทรวงและกบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นกระทรวงและกรม เป็นตัวอย่างให้เห็นว่าการจัดระเบียบบริหารส่วนกลางได้นำหลักการรวมอ่านใจทางปึกของมาใช้ ดังนี้

^๙ข้อ 2 ประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครองอาชญากรรมทางไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัณฑิต แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำความไม่ดีในครอบครองอาชญากรรมทางไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงดังต่อไปนี้ ๑) สำนักนายกรัฐมนตรี ๒) กระทรวงกลาโหม ๓) กระทรวงการคลัง ๔) กระทรวงการต่างประเทศ ๕) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๖) กระทรวงคมนาคม ๗) กระทรวงพาณิชย์ ๘) กระทรวงมหาดไทย ๙) กระทรวงยุติธรรม ๑๐) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ๑๑) กระทรวงศึกษาธิการ ๑๒) กระทรวงสาธารณสุข ๑๓) กระทรวงอุตสาหกรรม ๑๔) ทบวงมหาวิทยาลัย

อาจพิจารณาได้จากการจัดระเบียบหรือที่เรียกว่า การแบ่งส่วนราชการของกระทรวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และอ่านาจหน้าที่ดังนี้

3.1.1 การจัดระเบียบภาษาในกระทรวง

การจัดระเบียบบริหารหรือการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จะจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม หรือสานักงานแต่เมื่อฐานะเทียบเท่ากรม⁷ โดยกรมหรือสานักงานต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามลำดับของการบังคับบัญชา นั่นก็หมายความว่า การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงการต่าง ๆ จะต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงแห่งสูงจะมีอำนาจการบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ชั้นมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาชั้นนี้ก็จะต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่ หรือตามค่าสั่งของตน⁸ ในลักษณะเช่นนี้จะเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของหลักการรวมอ่านาจปกครองดังกล่าวแล้วทั้งต้น

3.1.2 อ่านาจหน้าที่ของกระทรวง

ในการกำหนดให้กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงมีอ่านาจและหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มี

⁷ การแบ่งส่วนราชการของสานักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงจะเรียกว่าส่วนราชการภายในสานักนายกรัฐมนตรีว่า "สานักงาน" ซึ่งก็มีฐานะเป็น "กรม" ของกระทรวงต่างๆ นั่นเอง ดูข้อ 4 ประกาศของคณะกรรมการปัจฉิม ฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2522.

⁸ ประยุทธ กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 187.

ฐานะเป็นภาระท่วง จะกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ครอบคลุมทั้งประเทศไทย
เช่นกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษา
ความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในประเทศ^๙
กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ^{๑๐} หรือ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจ
การเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การ
ปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์^{๑๑} จะเห็นได้ว่าเป็นการ
กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงต่าง ๆ มีขอบเขตในการดำเนินงานทั้งประเทศไทย
ไม่ได้กำหนดลงไว้ว่าให้มีหน้าที่ในเขตใด ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
จึงมีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็แสดงให้เห็น
แล้วว่าอำนาจวินิจฉัยสั่งการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะอยู่ที่ส่วนกลาง
นั้นก็หมายความว่าอำนาจวินิจฉัยสั่งการขึ้นสุดท้ายจะอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง
คือ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นหลักสำคัญของการรวมอำนาจปกครองอีก
หลักการหนึ่ง

และที่เห็นได้ชัดก็คือ การทหารและตำรวจ ซึ่งอยู่ในอำนาจของส่วน
กลาง คือ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงกลาโหม
จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้กำกับดูแลด้านการเมือง ส่วนผู้-
บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชา
การทหารอากาศ จะเป็นผู้ควบคุมดูแลในเรื่องอุทธรณีการบันและกำลังทหาร
ในกิจการตำรวจก็เช่นเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้
ดูแลด้านนโยบาย ส่วนเรื่องเทคนิคต่าง ๆ ของการลับส่วน สอดส่วน ตาม
ขบวนการยุทธิธรรมเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจและขั้นตอนต่างๆ ไว้

^๙ ข้อ 7 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2519.

^{๑๐} ข้อ 11 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515.

^{๑๑} ข้อ 13 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2522.

ให้แล้ว อธิบดีกรมตำรวจนำเป็นผู้ควบคุมและใช้อ่านาจบังคับบัญชาตามสาย การบังคับบัญชาทั่ว ๆ ไป ตั้งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากจะถูกกำหนดไว้ในส่วนที่ 2 ของประกาศบัญชี ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 แล้ว พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ว่างรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กับประกาศของคณะกรรมการบัญชี ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบบริหารตำบล ตามระเบียบพิเศษ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 ยังกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารราชการ ในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยไว้ด้วย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ (3) กิ่งอำเภอ (4) ตำบล (5) หมู่บ้าน

ดังนี้ ภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะประกอบด้วยไปด้วย ออำเภอ^{๑๒} กิ่งอำเภอ^{๑๓} ตำบล^{๑๔} หมู่บ้าน^{๑๕} ซึ่งในจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัด^{๑๖} โดยมีคณะกรรมการจังหวัดซึ่งประกอบด้วยปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวง กรมต่างๆ ส่งไปประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด^{๑๗} โดยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำ

^{๑๒} ข้อ 48 ประกาศของคณะกรรมการบัญชี ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515

^{๑๓} มาตรา 64 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

^{๑๔} มาตรา 29 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

^{๑๕} มาตรา 8 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

^{๑๖} ข้อ 50 ประกาศคณะกรรมการบัญชี ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515

^{๑๗} ข้อ 49 ประกาศคณะกรรมการบัญชี ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515

กำหนดที่ในจังหวัดนั้น ๆ จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมในจังหวัดนั้น^{๑๙} ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยเราได้นำเอาหลักการรวมอำนาจ การบุกรุกแบบราษฎรธรรมศูนย์อ่านาจปกครอง หรือที่เรียกวันว่าการ แบ่งอำนาจให้ภูมิภาค มาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

มูลเหตุของการแบ่งอำนาจการบุกรุกไปให้ส่วนภูมิภาค เนื่องมา จากราชการส่วนกลางมีภาระหน้าที่ในการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ^{๒๐} มากประ tekst ประกอบกับความล่าช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ หากใช้หลักการรวมอำนาจปกครองแบบรวมศูนย์อ่านาจปกครองโดยให้อ่านาจ ในการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องอยู่ที่ส่วนกลางจะเกิดความล่าช้า เพราะจะต้อง มีล่าดับชั้นการบังคับบัญชา มีระบบชั้นตอนที่จะต้องเสนอและสั่งการตามล่าดับชั้น และมักจะมีระเบียบแบบแผนซึ่งหากท่าให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะ เจ้าน้าที่ซึ่งไปประจำในท้องที่ต่าง ๆ จะต้องรายงานขอคำสั่งชั้นมาตามล่าดับ ชั้นจนถึงส่วนกลาง อันทำให้ต้องเสียเวลา จึงแก้ไขด้วยวิธีการแบ่งอำนาจให้ แก่เจ้าน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประ โยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องที่ หรือเรื่องที่จะต้องปฏิบัติอยู่เป็นปกติได้ ดอยไม่ ต้องเสนอมาชั้นส่วนกลางทุกเรื่องไป เพียงแต่เสนอขอคำสั่งเฉพาะในเรื่อง สำคัญ ๆ และที่เป็นปัญหาเท่านั้น และเพื่อให้ราชการดำเนินการไปอย่างรวด เร็ว กระทรวง ทบวง กรมซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนกลางจึงอาจมอบอำนาจ วินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าน้าที่ของส่วนกลางที่ออกไปประจำในส่วนภูมิภาค ได้ แต่ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางก็จะต้องวางแผนระเบียบไว้เป็นการทั่วไปเพื่อ ให้การปฏิบัติราชการในเขตการบุกรุกต่าง ๆ เป็นไปในแนวเดียวกัน

^{๑๙} ข้อ 51 และข้อ 55 ประกาศศคบะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515

^{๒๐} "บริการสาธารณะ" (Public Service) หมายถึง กิจการที่ อยู่ในความอ่อนไหวการหรือในความควบคุมของฝ่ายบุกรุกที่จัดทำเพื่อสนองความ ต้องการส่วนรวมของประชาชน ดูรายละเอียด ใน ประชุม กาญจนดุล, บรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 124-125.

ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคจังเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองแต่ประการใด

ถ้าจะพิจารณาในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดไว้ในข้อ 53 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ชี้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามค่าแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการชั้นประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีให้มีอำนาจตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ซึ่คราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 5) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนที่เกี่ยวข้องในจังหวัดตามกฎหมาย
- 6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำการรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรี-เจ้าสังกัดองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- 7) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัด ตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

อ่านใจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงดำเนินการตามกฎหมาย ระบุเนื้อหา ข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการบริหารในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระบุยกเว้น ข้อบังคับ นั้น หรือมติของคณะกรรมการบริหารในเรื่องนั้นนิติได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นจะมอบอำนาจโดยที่เป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดคนหนึ่งที่ทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัดตามระบุข้อที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

จากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวแล้ว ข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย^{๒๐} เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลและบริหารราชการตามส่วนงานที่มีอยู่ของราชการส่วนกลาง คือ คณะกรรมการบริหาร นายนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง หรือ กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางประกอบกับมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบด้วยท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศบาล^{๒๑} เดิมไปเป็นอำนาจของข้าหลวง

^{๒๐} ข้อ 50 วรรคท้าย ประกาศของคณะกรรมการบริหาร ฉบับที่ 218 พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย และมาตรา 44 พระราชบัญญัติระบุข้อราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (1) และ (2) กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 10 หรือระดับ 9 ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเสนอด้วยรัฐมนตรี หรือถ้าเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับ 9 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

^{๒๑} ตำแหน่งสมุหเทศบาล เป็นตำแหน่งทางการปักครองของไทย ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๖๕ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งการปักครองออกเป็นหมกคลต่าง ๆ ในแต่ละหมกคลจะมีข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

ประจำจังหวัดซึ่งก็ได้แก่ตัวแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน²² ดังนี้การจัดระเบียบบริหารโดยการนำเอาหลักการรวมอำนาจจากการปกครองโดยวิธีการกระจายศูนย์รวมอำนาจจากการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจจากการปกครองให้แก่ภูมิภาคนั้นเอง

3.3 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการนำเอาหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองมาใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหาร ซึ่งหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจจากการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการซึ่งการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมกำกับเท่านั้น ดังนั้น การกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไว้ให้ท้องถิ่นทำ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการที่รัฐจะต้องทำอาจพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น การทะเบียนราชบุรี และกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ เช่น การสาธารณูปโภคต่าง ๆ สาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นนั้นเอง²³ และกิจการท้องถิ่นเป็นเรื่องทางการปกครองแท้ ๆ การกระจายอำนาจจึงมุ่งถึงแต่เฉพาะในแห่งของหน่วยบริการทางปกครอง อ่านหน้าที่ขององค์การกระจายอำนาจจึงถูกกำหนด

ไปปกครองมณฑลต่าง ๆ ในแต่ละมณฑลจะมีจังหวัดต่าง ๆ รวมอยู่ประมาณ 3-5 จังหวัด, ดู ชานาญ ขุนบรรพ์, "การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย." เทศบาล (พฤษภาคม 2499), หน้า 1-10.

²² ตัวแทนผู้ว่าหัวหลวงประจำจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐจากสมุทเตศาภินาลที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำจังหวัดภายใต้มณฑลต่าง ๆ ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันนั้นเอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-10.

²³ โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการจัดระเบียบบริหารผ่านศูนย์ของไทย, หน้า 10-11.

โดยกฎหมาย และรัฐสามารถที่จะแก้ไขสถานะ อ่านใจหน้าที่หรือแม้แต่ยกเลิก องค์การปกครองท้องถิ่นได้เสมอ และนอกจากนี้รัฐยังสามารถควบคุมกำกับ องค์การกระจายอำนาจอีกด้วย ด้วย เพื่อมิให้การดำเนินการขององค์การ นี้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐ

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งมีโครงสร้าง และรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยมีลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจและบาง ลักษณะอาจจะเป็นแบบกึ่งการกระจายอำนาจและรวมอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ ให้ภูมิภาค ดังนี้

3.3.1 ลักษณะที่ว่าไปของโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องจัดทำกิจการของ ท้องถิ่น อันเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้มีหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจัดทำเพื่อสนับสนุนความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยรัฐยอมให้หน่วย การปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐและมิได้อยู่ในระบบบังคับ บัญชา เช่น หน่วยการปกครองแบบรวมอำนาจ หรือหน่วยการปกครองแบบ กระจายการรวมศูนย์อำนาจที่ไม่เป็นนิติบุคคลและซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ดังนั้น ลักษณะโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่าง ไปจากหน่วยการปกครองของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ส่วน ลักษณะองค์ประกอบภายในโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะประกอบ ไปด้วยส่วนใดบ้าง มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายและรูปแบบการบริหารประเทศ เช่น การปกครองในระบบประชาริบัติโดยที่มีสภาชิกมาจากการเลือกตั้ง รูป แบบและโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะประกอบด้วยส่วน ที่เป็นฝ่ายบริหาร กับส่วนที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นสภากองท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น (Executive Organ)

เนื่องจากหลักสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองนี้ จะต้องมี

การแยกหน่วยการปกครองออกไปเป็นองค์กรอิสระ หมายถึงเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากออกจากราชการบริหารส่วนกลาง ดังนี้จะต้องมีการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการบริหารของท้องถิ่นก็อาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด²⁴ ในกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ในกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีรูปแบบการปกครองที่เรียกว่าเทศบาล หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

ตัวแทนงที่เป็นหน้าที่ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ออกไปดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นตัวแทนงที่อาจมีอำนาจในการบริหารงานมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนโยบายของรัฐ

²⁴นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นชื่อตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามรายเบี้ยนกลางทุกภาคไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2518 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงินองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2518 ดังนั้น ตัวแทนงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 จึงเรียกว่านายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่เบิกเงินจากงบประมาณของจังหวัด หรือใช้เบิกเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ต่อมาได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531 นายกเล็กและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2518

ที่จะกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ลักษณะการเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่นได้ดังนี้

1.1 โดยวิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเข้ามายั่งชัน ค่าร่างตำแหน่งโดยวิธีนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของไทย จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อยู่ในกรุงเทพมหานครให้เข้ามาบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จากนั้นผู้ว่ากรุงเทพมหานครก็จะพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายต่าง ๆ อีก 4 คน ประกอบเป็นคณะผู้บริหาร

การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนี้ เป็นรูปแบบการปกครองตามระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีและรัฐสภา ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผลก็คือ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจขับสกัดและสกัดกั้นไม่มีอำนาจจัด แต่จะให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งด้วย แต่ละฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีอิสระ จนหมดความตามบกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้วฝ่ายบริหารก็จะทำหน้าที่ของตนอย่างอิสระและไม่ต้องถูกควบคุมจากฝ่ายสกัด โดยฝ่ายสกัดไม่อาจลงมติไว้วางใจฝ่ายบริหารและไม่สามารถเดือดกันฝ่ายบริหารก็เข้าบริหารโดยไม่จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายสกัด เช่นเดียวกัน

มีผลทำให้การเรียกชื่อนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดยกเลิก ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2531 เป็นต้นไป ปัจจุบันจึงยังคงใช้ชื่อเรียกว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" จึงยังทำให้เกิดความสับสนในการเรียกชื่อ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาภัยจราจรราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด

แต่อย่างไรก็ตี การปักครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้องตกลงอยู่กับวิธีการควบคุมของฝ่ายสภา นั่นก็หมายความว่า สภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็อาจใช้อำนาจขับสภาได้เช่นกัน เมื่อนำาทั้งสองระบบมา ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภา กับระบบประธานาธิบดี ซึ่งระบบรัฐสภา หัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นมาจาก การคัดเลือกจากฝ่ายสภา ดังนั้น ฝ่ายบริหาร จึงต้องตกลงอยู่กับวิธีการควบคุมของฝ่ายสภา นั่นก็หมายความว่า สภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็อาจใช้อำนาจขับสภาได้เช่นกัน เมื่อนำาทั้งสองระบบมา ผสมผสานกันแล้วก้าวให้ฝ่ายบริหาร ของหน่วยการปักครองท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะมาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็อาจถูกให้ออกจากตำแหน่งได้โดยองค์กรที่มีอ่านาจในการควบคุมกำกับจะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการรัฐมนตรีอาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปักครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติของตำแหน่งหรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่า จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือกระทำการอันต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร²⁵

1.2 โดยการเลือกตั้งทางอ้อม ได้แก่ การเข้าดำรงตำแหน่งโดยการให้สภาก้าวถิ่นเป็นผู้พิจารณาบุคคลให้เข้าไปเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือเป็นฝ่ายบริหารของหน่วยการปักครองท้องถิ่นนั้น การเลือกตั้งทางอ้อมอาจ

²⁵ มาตรา 52(8) และมาตรา 53 พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

กระทำได้ ดังนี้

ก. สภากองถิ่นเลือกสมาชิกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร วิธีนี้เป็นการเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องลงสมัครและได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกของสภากองถิ่นเลือกก่อน และสภากองถิ่นก็จะทำหน้าที่ในการเลือกสมาชิกของสภากองถิ่นให้เข้าไปบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอีกทีหนึ่ง

ลักษณะและความคิดในเรื่องนี้มาจากการบูรณาการปักครองของอังกฤษซึ่งใช้ระบบรัฐสภารูปแบบหนึ่ง มาเป็นแบบอย่างโดยนำมาตัดแปลงในบางเรื่องเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง แต่โดยหลักการสำคัญยังเป็นระบบรัฐสภากล่าวคือ สามารถอ่านใจลงมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ และฝ่ายบริหารมีอำนาจขับสภารูปเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ การจัดโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย เช่น เทศบาลก็ได้ลองเลือกแบบการปักครองแบบนี้ซึ่งเป็นรูปแบบการปักครองของประเทศด้วย ดังนี้นายกเทศมนตรีของเทศบาลจึงต้องลงสมัครรับเลือกตั้งก่อน จึงจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปักครองท้องถิ่นของไทย

ข. สภากองถิ่นจ้างบุคคลภายนอกมาบริหาร ฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้ได้แก่การที่ประชาชนเลือกตั้งสภากองถิ่น และให้สภากองถิ่นไปสรรหาบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถสามารถเข้าไปบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยจ้างเข้าไปบริหารงาน ลักษณะเช่นนี้ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ไม่ได้มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพราะไม่ต้องสมัครเป็นสมาชิกสภากองถิ่น เป็นแต่เพียงสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งสมาชิกของตนเข้าไป และสมาชิกเหล่านี้ไปว่าจ้างบุคคลภายนอกอีกทีหนึ่ง ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จึงมาจาก การเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าวแล้ว เช่นรูปแบบการปักครองท้องถิ่นเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้บิหารเมืองพัทยา และเป็นอธิการจังหวัดเมืองพัทยา

1.3 โดยการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลาง กล่าวคือ ส่วนกลางจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบิหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เช่น กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือนายอmbassador เข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบิหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง แนวความคิดในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากอำนาจส่วนกลางเข้าไปทำหน้าที่บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือว่า การกระจายอำนาจในปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น ศาสตราจารย์ Rivero เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางก็เป็นวิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเหมือนกัน และไม่มีความแตกต่างกันมากมายหากองค์การนั้นเป็นองค์กรของท้องถิ่นที่แสดงออกถึงแต่เรื่องของท้องถิ่นแต่อย่างเดียว^{๒๖} ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยจึงได้รับแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบิหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยอำนาจของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนกลางได้

2. องค์กรที่ทำหน้าที่สภาท้องถิ่น (Local Councils)

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในลักษณะท้องถิ่นนั้น มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น (Local Representative Government) สิ่งที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในระบบงานประชาธิปไตยและสิ่งประกอบเป็นโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด ก็คือ สภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่น หมายถึงองค์กรที่จะต้องมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ได้มามีช่องทางในการติดตามการทำงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง เพื่อกำหนดที่ในการสะท้อน

^{๒๖} โกคิน พลกุล, อ้างใน เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 10.

ความคิดเห็น ความต้องการและการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย
ของท้องถิ่น รวมทั้งการดูแล การติดตาม การดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่จะ
ต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นตามแนวทางนโยบายต่าง ๆ ที่ได้กำหนด
ไว้ ทั้งนี้ สภาพท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะ
แห่งการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้แต่ในกลุ่มประเทศที่ปกครอง
ด้วยระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งกำหนดให้สภาพท้องถิ่นประกอบด้วยไปด้วยตัวแทนของ
ท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย สมาชิกที่ประกอบเป็นสภาพท้องถิ่น แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ในการกระจาย
อำนาจกษัยเกษที่ต่าง ๆ ที่กำหนดถึงองค์การปกครองจะต้องได้รับการสร้างขึ้น
โดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของการ
กระจายอำนาจจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะหัวใจของการกระจาย
อำนาจคือ "การทำให้ชาติ (La nation) มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น"
เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจได้ก็ เพราะถือว่ามาจาก การเลือกตั้ง²⁷ ดังนั้น
การเลือกตั้งจากประชาชนนั้นจึงเป็นการแสดงฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ในรูปแบบที่มีตัวแทนท้องถิ่นเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่ง
เป็นการปกครองที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

จากการที่รัฐต้องการจะกระจายอำนาจบางบางประการไปให้ประชาชน
ในท้องถิ่นด้วยการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่เรียกวันว่ากิจการของ
ท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้กำหนดไว้
เช่นกันว่าให้สมาชิกสภาพของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
นั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบจะกำหนดให้สภาพท้องถิ่นมา
จากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น อาจจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เช่น
สมาชิกสภาพกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาพจังหวัด สมาชิกสภาพบาล หรือสมาชิก
สภาพเมืองพัทชานา และมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งบกัน เช่น รูปแบบการ
ปกครองท้องถิ่นแบบสหกิบาล

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

๙. สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ได้แก่ สมาชิกสภากลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับ อาจจะเป็นสมาชิกประเภทที่เป็นโดยต่าแหน่งชั้นก็ได้แก่การกำหนดไว้ว่าต่าแหน่งใดจะเป็นต่าแหน่งที่จะต้องเข้าไปเป็นสมาชิกของสภากลุ่มโดยไม่คำนึงถึงบุคคลที่จะมาดำรงต่าแหน่งเป็นใคร เมื่อบุคคลนั้นเข้ามาดำรงต่าแหน่งก็จะต้องเป็นสมาชิกของสภานั้นโดยอัตโนมัติ เช่น กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลอ่าเภอ หรือหัวหน้าสถานีอนามัยอ่าเภอเป็นคณะกรรมการของสุขาภิบาล ชั้นคณะกรรมการสุขาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของสุขาภิบาลด้วย

แต่อ่างไรก็ได้ สมาชิกสภากลุ่มที่จะได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง ในลักษณะของผู้ทรงคุณวุฒิได้ เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนเข้าไปเป็นสมาชิกของสภานี้เมื่อพอกยาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพอกยา^{๒๘}

เหตุผลของการแต่งตั้งคนของส่วนกลางเข้าไปเป็นสมาชิกของสภากลุ่มที่นี้เพื่อ

1. รัฐบาลหรือส่วนกลางต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในการติดตาม รับรู้ และตรวจสอบถึงการดำเนินงานของสภากลุ่มอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงาน และสอดคล้องร่วมกันทั้งระดับรัฐบาลและท้องถิ่น

2. เพื่อให้สมาชิกสภากลุ่มประจำแต่งตั้ง ชึ้นมาจากหน่วยงานหรือต่าแหน่งหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในงานของท้องถิ่นบางด้าน โดยเฉพาะสามารถที่จะชี้แจงชักจูงและเสนอแนะให้การตัดสินใจของสภากลุ่ม เป็นไปอย่างถูกต้องไม่ผิดพลาด ในบางกรณีเป็นการแต่งตั้งสมาชิกในลักษณะที่เป็นตัวแทนรัฐบาลเพื่อแนะนำและชักจูงนโยบายจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น

^{๒๘} มาตรา 9 และมาตรา 19 พระราชบัญญัติราชบัตรเรื่องบริหารราชการ เมืองพอกยา พ.ศ. 2521.

3. เพื่อที่จะจำกัดอำนาจการตัดสินใจของสภากองถังให้แคบลง โดยมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นส่วนที่ทำให้การลงมติของสภากองถังไม่ก้าว้าง- ขวางและมีอิสระมากเกินไป สมาชิกสภากองถังประเภทที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล จึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลสามารถจะนำมาใช้เพื่อการกระชับนโยบายของรัฐบาล ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้

3.3.2 รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นว่าในประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดบ้าง เพื่อจะทำให้เห็นภาพว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในหลาย ๆ รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้อาจแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้²⁰

1. องค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ ที่เรียกว่า เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่พระมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เข้าหลักเกณฑ์ในเรื่องของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งพอดี 4 ประการ คือ

- เป็นนิติบุคคล
- มีการบริหารโดยคนของท้องถิ่นเอง
- มีงบประมาณของท้องถิ่นเอง
- มีการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดจนเกินไปจากรัฐ

องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบันนี้ก็พอจะถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

²⁰ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 86-104.

1.1 องค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาลซึ่งคือ เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่มีอยู่ทั่วประเทศ การจัดตั้งและโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ทั้งปวงเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ถึงแม้ว่าเทศบาลจะจัดได้ว่า มีลักษณะปกครองตนเองจริง ๆ แต่ ถึงกระนั้นมิได้หมายความว่าเทศบาลทั้งหลายของไทยได้บรรลุถึงปรัชญาแห่งการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์แล้ว คงมีอุปสรรคทั้งในแง่ของพระราชบัญญัติเทศบาลเอง ที่การควบคุมจากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัดด้วยการให้อำนาจอย่างมาก แก่องค์การควบคุมและในแง่สภาพการณ์ ประกอบกับรายได้ของเทศบาลโดยเฉพาะเทศบาลต่ำบลส่วนใหญ่ยังขาดจินมีรายได้เพียงพอที่จะจัดกิจการของท้องถิ่นได้อย่างอิสระคงต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้นจึงมีลักษณะที่พึ่งพาสูง โอกาสที่ส่วนกลางในฐานะองค์การควบคุมจะเข้าไปมีบทบาทเหนือจังหวัดมาก

การจัดตั้งเทศบานันด์อยู่ที่การเห็นสมควรของรัฐบาล หากเห็นว่า ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรฐานะเป็นเทศบาลก็จะมีการตราพระราชบัญญัติ ยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นราย ๆ ไป³⁰ เทศบาลเป็นทบวงการเมือง³¹ ดังนั้น จึงเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 ประเภทของเทศบาลมี 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลต่ำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชบัญญัติยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลต่ำบล ส่วนจำนวนราษฎรมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ท้องถิ่นเหมือนกับเทศบาลประเภทอื่น แต่ให้อยู่ในคุลพินิจของรัฐบาลที่พิจารณาตามที่เห็นสมควร

2. เทศบาลเมือง สำหรับเทศบาลเมืองมีอยู่ 2 ชนิด คือ

³⁰ มาตรา 7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

³¹ มาตรา 8 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศalaกลางจังหวัดทุกแห่งต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่บางจังหวัดที่เจริญมากอาจตั้งเป็นเทศบาลครก็ได้ เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ แต่จะตั้งเป็นเทศบาลต่ำบล ไม่ได้

ข. ท้องถิ่นซึ่งหันอื่นออกจากท้องถิ่นที่ตั้งศalaกลางที่มีราชบูรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป โดยมีราชบูรเหล่านี้อยู่ห่างหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 30,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอดวยการปฏิบัติหน้าที่ที่ชั่งนับคับ ได้โดยกฎหมายเทศบาลและมีพระราชบัญญัติกฐานะเป็นเทศบาล

3. เทศบาลนคร ได้แก่ท้องที่ซึ่งหันที่มีราชบูรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป โดยมีราชบูรเหล่านี้อยู่ห่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตาราง กิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอดวยการปฏิบัติหน้าที่ชั่งนับคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล และมีพระราชบัญญัติกฐานะเป็นเทศบาลนคร

เทศบาลนครในขณะนี้มีเหลืออยู่แห่งเดียว คือเทศบาลนครเชียงใหม่ หลังจากได้ขับไล่เทศบาลกรุงเทพและเทศบาลชนบทริปเปแล้ว

เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วน้อยกว่าเปลี่ยนแปลงฐานะได้ เช่น เทศบาลต่ำบลเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองได้โดยพระราชบัญญัติ ในการนี้ เช่นนี้ กรุงศรีสิน หนึ่งสิน ลิกชิและลิกชิเรียกร้องของเทศบาลเดิมโอนไว้เป็นของเทศบาล ใหม่และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงใช้บังคับต่อไป

โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
เรียกว่า องค์ประกอบของเทศบาล ประกอบด้วย

ก. สภาเทศบาล เปรียบเสมือนองค์กรนิติบัญญัติของเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราชบูรเลือกตั้งขึ้นให้เข้าไปทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติกฎหมาย จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปตามข้อกำหนดแต่ละเทศบาล

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน
- สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

ข. คณะกรรมการชั่วคราวของเทศบาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ประธานและรองประธาน จำนวน ๓ คน ที่ปรึกษาเทศมนตรี จำนวน ๑ คน รองนายกเทศมนตรี จำนวน ๒ คน รองรองนายกเทศมนตรี จำนวน ๑ คน รองรองรองนายกเทศมนตรี จำนวน ๑ คน รองรองรองรองนายกเทศมนตรี จำนวน ๑ คน

นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีร่วมกับผู้อำนวยการส่วนราชการต่างๆ จังหวัด จัดทำแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้

การบริหารงานของคณะกรรมการชั่วคราวนี้ จะมีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นเครื่องมือ เจ้าหน้าที่เหล่านี้เรียกว่า พนักงานเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการ ที่ได้แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี

๑.๒ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครและเทศบาลที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษก็เพื่อความสำคัญของกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางทั้งการเมืองการปกครองและการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เทศบาลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีดังนี้ คือ "เนื่องจากพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม ๕ ครั้ง ก็ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและคล่องตัวที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติฯ เนื้อข้อบวาระการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นกบงการเมือง จึงเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 73 แต่ตามพระราชบัญญัติฯ เนื้อข้อบวาระราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บทบัญญัติให้กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลซึ่งกันบว่าเป็นการถูกต้องและเป็นระบบ เพราะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจะจัดตั้งขึ้นหรือขับเลิกก็แล้วแต่รัฐ ไม่ควรที่จะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายในทางแพ่งและเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลทางแพ่ง เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด กองทุน สมาคม นูลินชี การบัญญัติโดยกฎหมายก่อตั้งให้องค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลยังทำให้มีความส不方便ในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชนอีกด้วย เพราะสามารถตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกໄไปโดยไม่กระทบกระเทือนถึงความเป็นนิติบุคคลขององค์กรต่าง ๆ ที่เคยเป็นหรืออาจเป็นนิติบุคคลขึ้นในอนาคต ทั้งยังเป็นการแบ่งขอบเขตของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนให้ชัดเจนขึ้นด้วย

โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร มีองค์กรที่สำคัญ 3 องค์กร คือ

ก. สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายให้กรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้กฎหมายการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครได้กำหนดจำนวนราษฎรในแต่ละเขตการเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกตามจำนวนราษฎร ในกำหนดเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภามหาชน

ก. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบวาระของกรุงเทพมหานคร และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 4 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการทำงานที่ไม่ประสานกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับรองผู้ว่าราชการจังหวัด หากทำงานประสานกันไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ปลดรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ค. สภាលาด เป็นองค์กรที่พระราชบัญญัติระบุเป็นบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 จัดให้มีขึ้นใหม่และไม่เคยมีมาก่อนโดยมีจุดมุ่ง-หมายเพื่อให้ราชการในเขตปกครองแต่ละเขตมีสิทธิเลือกสมาชิกสภាលาดเข้าไปทำหน้าที่ซึ่งในพระราชบัญญัติเน้นหนักในด้านการให้ค่าปรึกษาหารือแก่ผู้อ่านวยการเขตและในอนาคตข้างหน้าหากระบบสภាលาดดำเนินไปด้วยดี ก็อาจมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระบุเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้แต่ละเขตมีฐานะเป็นองค์การปกครองตนเองภายใต้กรุงเทพมหานครก็เป็นได้

สภាលาดไม่มีอำนาจในการนิติบัญญัติหรือในทางบริหาร มีลักษณะเป็นสภากลุ่มของเขต ผู้อ่านวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร และทำหน้าที่ตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการลงประมูลหรือลงประมูลรายจ่ายจัดสรรงบประมาณสำหรับเขต³²

ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภាលาด มีวาระคราวละ 4 ปี

1.3 เมืองพัทยา ที่จัดเป็นแบบพิเศษเพราฯได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะเมืองพัทยาที่จัดเป็นแบบพิเศษก็เพราฯได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างจากสุขภาพนิบาลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เหตุผลในการจัดตั้งเมืองพัทยา ก็คือ³³

³² มาตรา 79 พระราชบัญญัติระบุเป็นบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.

³³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเป็นบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521.

“เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อ่าเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พัฒนาการอาชีวศึกษาที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้ารวดเร็วนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง อาคารพร้อมกันด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบเช่นเดียวกับประเทศและรายได้ของชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันทางท้องถิ่นและภาคกลางรับผิดชอบ และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้หลายประการสมควรจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแห่งนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้ค่านิยมหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย”

เมืองพัทยาเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีโครงสร้าง 2 องค์กร คือ

ก. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง 9 คน

ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 8 คน

ข. ปลัดเมืองพัทยา ท่าน哪ที่เป็นผู้บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา โดยมีรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วย

ปลัดเมืองพัทฯ และรองปลัดมีฐานะเป็นลูกจ้างของเมืองพัทฯ มี
อายุการจ้างคราวละ 4 ปี นายกเมืองพัทฯ จะเป็นผู้เสนอบุคคลว่าเป็นผู้มีคุณ
สมบัติถูกต้องตามกฎหมายอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน ให้สภามเมือง
พัทฯ ให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทฯ จากนั้นปลัดเมืองพัทฯ
ก็จะตั้งรองปลัดเมืองพัทฯ ต่อไป

2. องค์การปกครองกังกูมิภาคกังก์ท้องถิ่น ที่เรียกว่าเป็นองค์การ
ปกครองแบบกังกูมิภาคกังก์ท้องถิ่นก็ เพราะองค์การดังกล่าวแม้จะเป็นนิติบุคคล มี
งบประมาณของตนเอง แต่ในแห่งบุคคลที่เข้ามาบริหารไม่ว่าจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร
หรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มาจากคนในท้องถิ่นกังก์หมู่ หากแต่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เข้าร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นด้วย องค์การปกครองกังกูมิภาคกังก์ท้องถิ่น
อาจจำแนกได้ดังนี้คือ

2.1 สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นโดยที่เป็นแห่ง ๆ ไป เช่นเดียวกับ
เทศบาล และจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่ที่เห็นว่าซึ่งไม่สมควรยกฐานะเป็นเทศบาล
ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

โครงสร้างของสุขาภิบาล ไม่มีการแยกออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่าย
นิติบัญญัติเหมือนเทศบาล คงมีองค์กรเดียวทำหน้าที่ 2 อายุ คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย

1. นายอ่าเภอแห่งท้องถิ่นซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ เป็นประธาน
กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง
2. ปลัดอ่าเภอแห่งท้องถิ่นซึ่งสุขาภิบาลตั้งอยู่หนึ่งคนซึ่งผู้ว่าราชการ
จังหวัดประกาศแต่งตั้ง
3. หัวหน้าสถานีตำรวจน้ำอ่าเภอหรือกิ่งอ่าเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
4. อนามัยอ่าเภอหรือกิ่งอ่าเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
5. สมุหบัญชีอ่าเภอหรือกิ่งอ่าเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
6. กำนันและผู้ใหญ่ของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น

ทุกคน

7. ผู้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ซึ่งราชภูมิในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้ง 4 คน โดยอนุโลมใช้วิธีการเลือกอย่างเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาลที่เลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

จะพบว่าโครงสร้างของสุขาภิบาลนี้เน้นบทบาทของตัวแทนจากส่วนกลางมากกว่าผู้แทนที่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกมา ด้วยเหตุนี้จึงไม่อารมณ์เรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ เช่น เทศบาล ทั้งนี้เพราะกิจการไม่ได้รับการจัดทำโดยผู้แทนของท้องถิ่นแท้ ๆ

2.2 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีเขตท้องที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ส่วนรายละเอียดของโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนปฎิบัติสอดคล้องหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ วิทยานิพนธ์จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบ บทบาท และอำนาจหน้าที่ต่อไป ในบทที่ 3 - 6 จึงไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียด แต่ให้ศึกษาจากเนื้อหาวิทยานิพนธ์นี้

บทที่ ๓

โครงสร้างและเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑. ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประวัติการปกครองที่ให้เห็นชัดว่า ประเทศไทย ฯ ในโลกเดย รวมอ่านใจปกครองไว้ส่วนกลาง ต่อมาได้วิวัฒนาการโน้มเอียงไปในทางที่ กระจายอ่านใจการปกครองให้ห้องถันจัดการปกครองตนเอง การปกครองของไทยก็เหมือนกับการปกครองของต่างประเทศ เริ่มแรกที่เดียว ก็รวมอ่านใจปกครองไว้ที่ส่วนกลางแล้วค่อยแบ่งให้ส่วนภูมิภาค และกระจายอ่านใจปกครองในที่สุด^๑ สำหรับประเทศไทยมีการดำเนินการปกครองห้องถันมานานแล้ว แต่ปรากฏเด่นชัดในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชั้งทรง ตราพระราชกำหนดสุขागิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 เป็นการดำเนินการโดยส่วน กลาง ทั้งนี้ได้กำหนดให้ผู้บริหารกิจการสุขागิบาลกรุงเทพเป็นข้าราชการ ประจำ ประกอบด้วย เสนนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และแพทย์ อัญชิร ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล^๒ โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดการท่านบ่ารุง ห้องที่ ๓ ประการ คือ ซ้อมแซมและบำรุงถนนหนทาง จุดโคมไฟให้สว่างค่ำคืน และจัดหาคนเก็บกวาดขยะมูลฝอย จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2488 (ร.ศ. 124) มีการดำเนินกิจการของห้องถันในรูปของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคร่วม กันดำเนินการ โดยมีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขागิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2488) ให้ดำเนินการสุขागิบาลท่าฉลอม ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป และในปี พ.ศ.

^๑ กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองห้องถันในประเทศไทย (พะนดร: ทรงพิมพ์อักษรล้มพันธ์, ๒๕๑๒), หน้า 15.

^๒ ประทัยด แห่งกองค่า, การปกครองห้องถันไทย (กรุงเทพมหานคร: ส้านักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิช, ๒๕๒๖), หน้า 41.

2451 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.

127 (พ.ศ. 2451) ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน หัวหน้าพนักงานการศึกษาในเมืองเป็นกรรมการ และปลัดเมืองเป็นเลขานุการ นายอ่ำเภอท้องที่ นายแพทช์สุขาภิบาล ก้านประจាតับลเป็นกรรมการ^๓ จึงเป็นการด้ำเนินการท้องถิ่นร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการตีตัวในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่นด้ำเนินการเอง มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบแห่งราชการจังหวัดไทย พ.ศ. 2476 จึงชี้ให้เห็นได้ว่ามีการยอมรับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองไปให้ท้องถิ่นด้ำเนินการเอง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในขณะนี้มีแต่เฉพาะสุขาภิบาลกับเทศบาล ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้มีส่วนราชการจังหวัดขึ้นด้วย และเมื่อมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติราชการบริหารแห่งราชการจังหวัดไทย พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ฐานะของส่วนราชการจังหวัดก็ยังมิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้บัญญัติถึงส่วนจังหวัดไว้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้ คือ

ก. สมัยแรก ส่วนราชการจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้ง ประเภทเดียว มีจำนวนไม่น้อยกว่าจังหวัดละ 10 คน

ข. สมัยที่สอง ส่วนราชการจังหวัดประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

1. สมาชิกประเภทที่ 1 ราชบุตรเลือกตั้ง
2. สมาชิกประเภทที่ 2 รัฐบาลแต่งตั้ง

ค. สมัยก่อน กฤษณาภกติให้การว่า ว่าท้องถิ่นใดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเรียนจบขั้นประถมศึกษาเกินกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ให้มีสมาชิกประเภทที่ 1 โดยการเลือกตั้งประเภทเดียว

สภាគังหัวดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีฐานะเพียงเป็นผู้ให้ค่าปรึกษาหารือในกิจการของจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเสมอไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภាគังหัวดโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฤษณาภกติให้เกี่ยวข้องกับสภាគังหัวดไว้โดยเฉพาะพร้อมทั้งปรับปรุงหน้าที่ของสภាគังหัวดให้รัดกุมขึ้น และกำหนดจำนวนสมาชิกให้น้อยลงเพื่อให้ทำงานได้คล่องตัวขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ว่า แต่ละจังหวัดมีสภាគังหัวดสภานั้น ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน โดยให้สมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมมากมายเท่าใด กล่าวคือ สภាគังหัวดซึ่งคงทำหน้าที่เป็นสภากับปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น

อ่านจากหน้าที่ของสภាគังหัวดตามพระราชบัญญัติสภាគังหัวด พ.ศ. 2481 นี้ สภាគังหัวดมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้ค่าปรึกษานานาภัยกรรมการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจังหวัดเกือบจะไม่ได้ปรึกษาข้อความราชการกับสมาชิกสภាគังหัวดเลย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของสภាគังหัวดตามกฤษณาภกติ คือ การตรวจสอบรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น การพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในจังหวัดเท่านั้น ส่วนมากการให้ค่าแนะนำปรึกษาต่างๆ ของสภាគังหัวดไม่มีผลผูกมัดให้คณะกรรมการจังหวัดต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เป็นเพียงแนวทางงบประมาณที่ทางจังหวัดต้องปฏิบัติตามตามแต่จะได้ว่าสภាគังหัวดในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นสภากับปรึกษาไม่ใช่สภากับมีอำนาจควบคุมการบริหาร

งานราชการส่วนจังหวัด เช่น ในปัจจุบัน⁴ พระราชบัญญัติสภาคองเกรสจังหวัดได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ตามที่เรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาคองเกรสโดยได้มีพระราชบัญญัติสภาคองเกรส (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487 บัญญัติให้ขยายกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรสออกไปคราวละไม่เกิน 2 ปี แต่การขยายเวลาออกไปนี้จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติกรรมล้าคุณทำให้เป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะกำหนดเวลาสี่ปีได้ล้วนสุดลง เช่น ในขณะที่ประเทศไทยตกลอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นดังกล่าวก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติขยายเวลาออกไปได้ และไม่เกินคราวละ 2 ปี การมอบอำนาจให้รัฐบาลขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาคองเกรส ซึ่งเป็นตำแหน่งเลือกตั้ง เช่นนี้ ถ้าพิจารณาความเห็นที่เกี่ยวกับการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นการรวมอำนาจในทางปกครองไว้ในส่วนกลาง แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและพฤติกรรมในสามที่ประทศตกลอยู่ในภาวะดังนั้นมีเหตุผลสมควรกระทำการรัฐบาลได้ขยายเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาคองเกรส รวม 4 คราว⁵ คือ เมื่อปี พ.ศ. 2487, 2489, 2490 และ พ.ศ. 2491 และต่อมาจึงได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2493

โดยที่รัฐบาลมีความประสงค์จะกระจายอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดดำเนินการเองได้โดยมีประชาชนเข้าร่วมในรูปของรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันผู้แทนของราษฎรในเขตจังหวัดนั้น จังหวัดมีงบประมาณรายได้ของจังหวัดเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ คือ ข้าราชการส่วนจังหวัดอยู่ในความปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะเป็นการเทศบาลรูปแบบหนึ่ง แต่มีขอบเขตหน้าที่

⁴ วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักงานปฏิบัติการชนบทชื่อ, 2514), หน้า 26.

⁵ ช้านาค ชุวนารถ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์วิบูรณ์กิจ, 2479), หน้า 75.

กว้างขวางແພ່ໄປທັງຈັງຫວັດເວັນແຕ່ໃນເຂດເຖສະບາລແລະສຸຂາກີບາລ^๖ ຈັງຫວັດໃນອັກຫຼານະໜຶ່ງເປັນອົງຄໍາການບໍາຮາຍສ່ວນທົ່ວໂລນ໌ທີ່ປະກອບໄປດ້ວຍຜູ້ວ່າຮາຍການຈັງຫວັດແລະສກາຈັງຫວັດ^๗ ເປັນຜູ້ດໍາເນີນກິຈການສ່ວນຈັງຫວັດທີ່ເປັນກິຈການທີ່ແຍກເປັນສ່ວນຕ່າງໆທາງຈາກຈາກຮາຍການແພ່ນດິນ^๘ ປະກອບກັບຮາຍຜູ້ສ່ວນໃຫຍ່ທອງປະເທສອາຕີຍອ່າຍ່າມພື້ນທີ່ຂັນບົກນອກເຂດເຖສະບາລແລະສຸຂາກີບາລ ຈຶ່ງເກີດແນວຄວາມມີດໃນໝາຍນັ້ນທີ່ຕ້ອງການໃຫ້ມີໜ່ວຍການປົກປອງທົ່ວໂລນ໌ຄຽບຄຸມພື້ນທີ່ກັງປະເທສັດ້ງເຊັ່ນທີ່ເປັນອູ້ໆໃນປະເທສທີ່ມີການປົກປອງໃນຮະບອນປະຊຸມປີໄທຍ ແລະເນື່ອງຈາກໃນໝາຍນັ້ນໜ່ວຍການປົກປອງທົ່ວໂລນ໌ແບບເຖສະບາລແລະສຸຂາກີບາລມີເລີພາະໃນຕົວຈັງຫວັດແລະອໍາເເກອ່າທີ່ມີຄວາມເຈົ້າຢູ່ແລ້ວເທົ່ານັ້ນ ຂັງມີພື້ນທີ່ອັກຈ່ານວນມາກ່ອຍໆນອກເຂດພື້ນທີ່ເຖສະບາລແລະສຸຂາກີບາລ ດັ່ງນັ້ນ ຈຶ່ງຄວາມຈັດຕັ້ງໜ່ວຍການປົກປອງທົ່ວໂລນ໌ຮູ່ປັບປຸ່ນເພື່ອອຸດ່ອກວ່າງນັ້ນເສີຍ ປະກອບກັບໄດ້ມີການພິຈາລາຍາຮ່າງພະຮາຍນັ້ນຢູ່ຕີສກຈັງຫວັດ พ.ศ. 2481 ແກ້ໄຂເພີ່ມເຕີມ พ.ศ. 2485 ແລະ พ.ศ. 2487 ໂດຍກໍາຫັດອໍານາຈ້ານ້າທີ່ຂອງສກາຈັງຫວັດເປັນເພື່ອງທີ່ປະກິບໜ້າຂອງຜູ້ວ່າຮາຍການຈັງຫວັດ ທີ່ຂ່າຍຂ່າດອໍານາຈ້ານ້າທີ່ແລກໍາລັງເຈັນທີ່ຈະກຳນົຳບໍ່ຮຸ່ງທົ່ວໂລນ໌ທີ່ໃນຈັງຫວັດນັ້ນ ຈຶ່ງໄດ້ດໍາເນີນການປັບປຸງໜ່ວຍການປົກປອງພື້ນທີ່ເສີຍໃໝ່ ໂດຍເລີພາະໃນຫຼານະທີ່ຈັງຫວັດ ຄື່ອ ອົງຄໍາການບໍາຮາຍສ່ວນທົ່ວໂລນ໌ທີ່ປະກອບດ້ວຍຜູ້ວ່າຮາຍການຈັງຫວັດແລະສກາຈັງຫວັດ ອັນເປັນການນໍາເອນລັກກາຮາຍຈາຍອໍານາຈ້ານ້າທີ່ໃຫ້ຈັງຫວັດດໍາເນີນກາເອງ ໂດຍມີປະຊາຊົນເຂົ້າຮ່ວມໃນຮູ່ປັບປຸງສກາທີ່ເປັນສຄາບັນຜູ້ແກນຮາຍຜູ້ໃນເຂດຈັງຫວັດນັ້ນ^๙ ກັ້ງນີ້ໄດ້ກໍາຫັດຫຼານະຂອງຜູ້ວ່າຮາຍການຈັງຫວັດເປັນ 2 ຫຼານະ ຄື່ອໃນຫຼານະທີ່ເປັນຕົວແກນຂອງຮາຍການສ່ວນກລາງແລະເປັນຕົວແກນຂອງປະຊາຊົນໃນ

^๖ສາຍ ມຸຕະເຈົ້າ, "ການແບ່ງອໍານາຈກັບກາຮາຍຈາຍອໍານາຈ," ເຖສະບາລ (ມິຖຸນາຍຸນ 2499) : ໜ້າ 29.

^๗ມາດຮາ 5 ພຣະຮາຍນັ້ນຢູ່ຕີສກຈັງຫວັດ ພ.ສ. 2498.

^๘ມາດຮາ 4 ພຣະຮາຍນັ້ນຢູ່ຕີສກຈັງຫວັດ ພ.ສ. 2498.

^๙ສາຍ ມຸຕະເຈົ້າ, "ການແບ່ງອໍານາຈກັບກາຮາຍຈາຍອໍານາຈ," ໜ້າ 29.

จังหวัดนั้น ๆ ท่านน้าที่ทำนองเดียวกันกันนายกเทศมนตรีอีกฐานะหนึ่ง โดยให้จังหวัดมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนได้เสียด้วย ความเห็นชอบของสภาจังหวัด คือให้สภาจังหวัดเป็นปากเป็นเสียงควบคุมกิจการได้เสียของประชาชนในจังหวัดอย่างแท้จริง มิใช่อำนาจหน้าที่เพียงแต่เป็นที่ปรึกษาแนะนำผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีสภาจังหวัดมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนเองออกกฎหมายบังคับต่าง ๆ ได้ และมีเจ้าน้าที่ของจังหวัดเองได้ ซึ่งเป็นการรับรองฐานะของจังหวัดให้เป็นนิติบุคคลปรากรอยักษ์ชื่อจังหวัดและมีลักษณะกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นประกอบกับในคราวประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร เมื่อ พ.ศ. 2497 ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านให้ความเห็นว่า โดยที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยครัวเรือนราชภูมิเช่นมา้มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย จึงจะเป็นการสมควรจึงได้ลงมติให้มีสภาจังหวัดอยู่ต่อไป แต่ควรปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของจังหวัดเฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดได้ด้วย มิใช่เป็นเพียงสภาพที่ปรึกษา¹⁰ ด้วยมติที่ประชุมของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้เอง จึงเป็นมูลเหตุอันหนึ่งที่รัฐบาลได้หยิบยกพิจารณาปรับปรุงสภาจังหวัดอย่างจริงจัง โดยได้ตราพระราชบัญญัติราชบัญชีเรื่องเบี้ยนบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2498 จึงนับว่าเป็นองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นมาันบตั้งแต่นั้นมา ตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีการวางแผนหลักการให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีรายได้รายจ่ายของตนเองมิได้กำหนดจากงบประมาณของจังหวัดที่ได้จากส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการบางประการได้ตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้¹¹ แยกต่างหากจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคด้วย

¹⁰ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือรายงานกิจการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ. 2497 มติที่ประชุม ข้อ 2.150 และข้อ 2.151 (พะนค: โรงพิมพ์มหาดไทย, 2497), หน้า 158.

¹¹ มาตรา 4 พระราชบัญญัติราชบัญชีเรื่องเบี้ยนบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

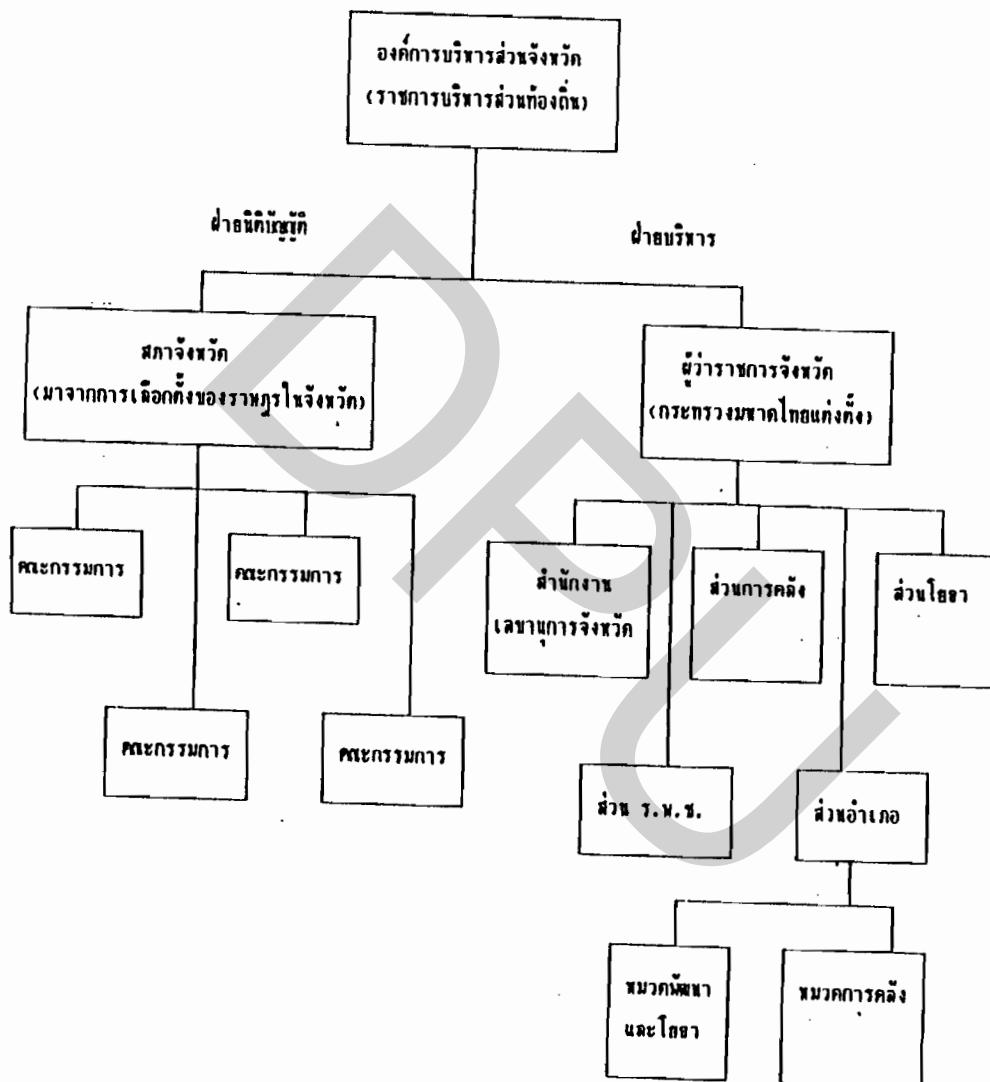
2. โครงการสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบไปด้วยสภากองจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โครงการสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากองจังหวัด และฝ่ายบริหารได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด^{๑๒} สามารถเขียนแผนภูมิแสดงโครงการสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดังรายละเอียดตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



^{๑๒}ผู้ว่าราชการจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นบุคคล ๆ เดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ตามข้อ 49 และ 50 ประกาศคณะกรรมการพิริยัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515.

แผนภูมิที่ 1
แสดงโครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด



ที่มา : ฝ่ายพัฒนาองค์กร กองราชชิกการ ส่วนจังหวัดและตำบล
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การจัดรูปแบบการบริหารงานขององค์การบริการส่วนจังหวัด โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินี้ เนื่องมาจากแนวความคิดของนักวิชาการและรัฐบาลในขณะนั้นต้องการให้มีองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จำลองรูปแบบไปจากรัฐบาล คือ มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับในสมัยนั้นกำหนดให้จังหวัดมี 2 ฐานะ โดยฐานะแรกเป็นองค์การบริหารส่วนกลางที่รับนโยบายจากส่วนกลางมาบริหารตามกฎหมาย และค่าสั่งระเบียบแบบแผน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และในฐานะที่ 2 เป็นองค์การบริหารท้องถิ่น¹³ มีองค์ประกอบคือ

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เทศบาลฝ่ายบริหาร
- สภาจังหวัด เทศบาลฝ่ายนิติบัญญัติ

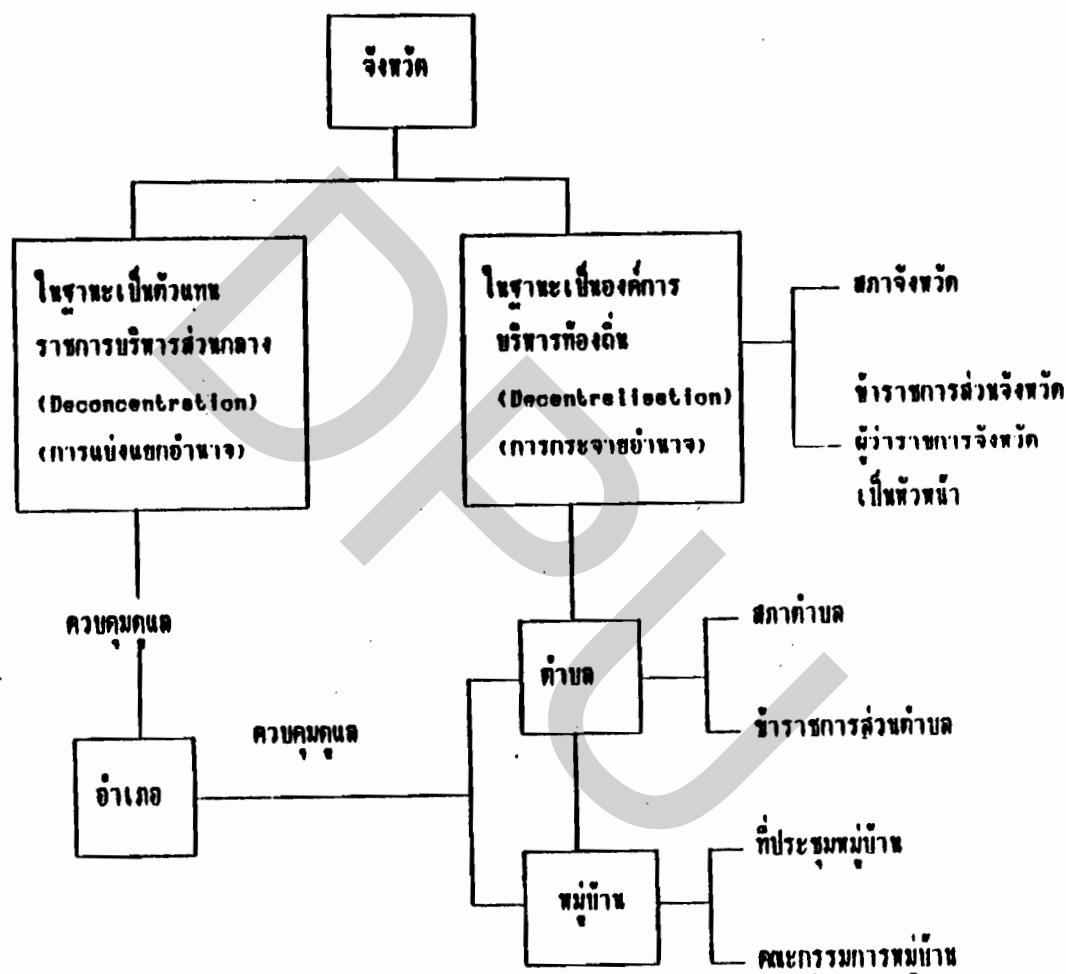
มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายให้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเฉพาะชื่อก็ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ดังแผนภูมิแสดงการบริหารงานของจังหวัด เสนอโดย นายส้าย หุตตะเจริญ ผู้อำนวยการกองการปกครอง กรมมหาดไทย พ.ศ. 2499 ตามแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

¹³ มีข้อสังเกตว่าในขณะนั้นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่การกำหนดให้จังหวัดมี 2 ฐานะ คือ องค์การบริหารส่วนกลาง และ "องค์การบริหารท้องถิ่น" ไม่ใช้ค่าว่า "องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น" จังหวัดทั้ง 2 ฐานะ จึงถูกแบ่งไว้ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มิใช่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีเพียง 2 รูปแบบ คือ เทศบาล และสุขาภิบาล ดู ส้าย หุตตะเจริญ, "โครงการกระจายอำนาจ," เทศบาล (พฤษภาคม 2499): 11 - 12.

แผนภูมิที่ 2

แสดงการบริหารราชการในจังหวัดตามแนวความคิด

ของ นายสาส หุตระเจริญ



ที่มา : สาส หุตระเจริญ, "โครงการกระจายอำนาจ",

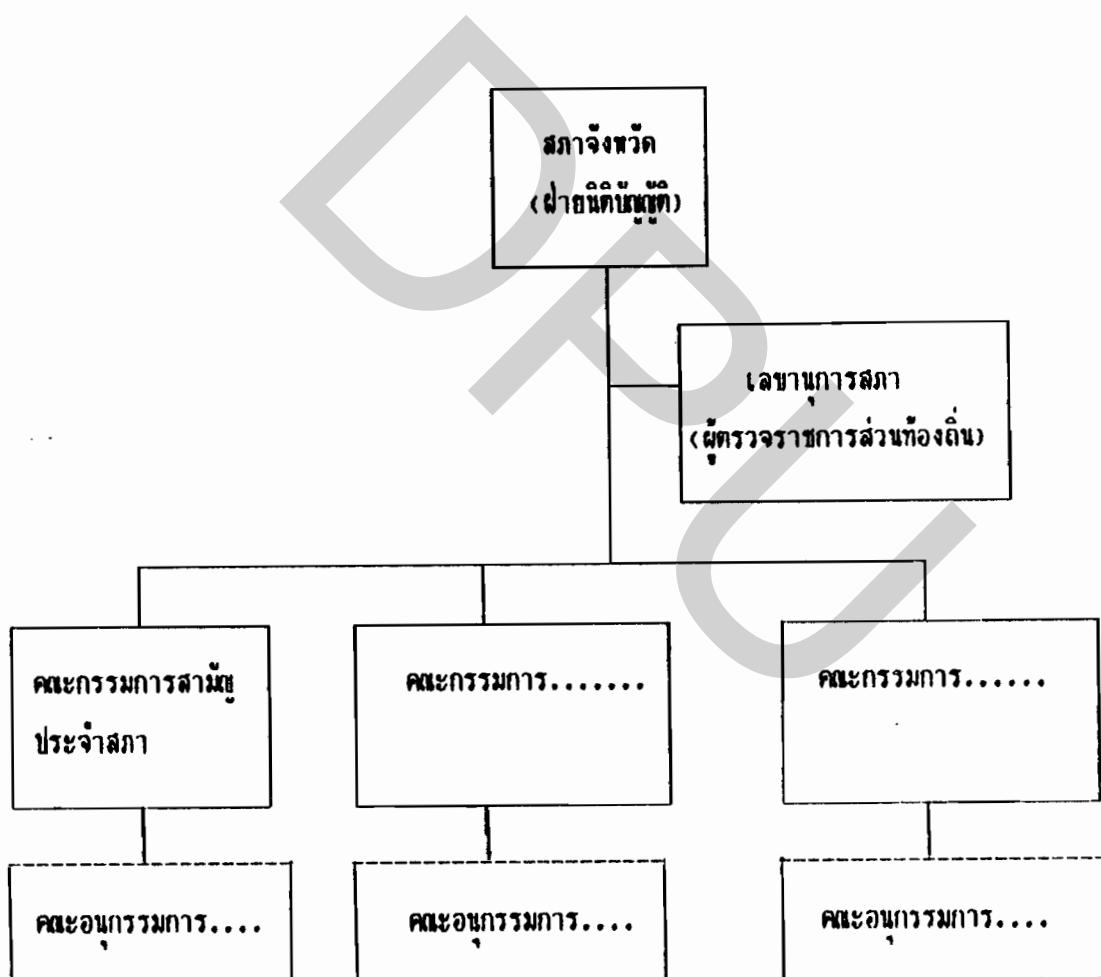
เทศบาลกิจบาล (พฤษภาคม 2499):หน้า 15.

1. สภาจังหวัด

สภาจังหวัดท่าน้ำที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และอาจทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารตลอดจนการพิจารณาให้การอนุมัติงบประมาณ สภาจังหวัดมีโครงสร้างและองค์ประกอบ ตามแผนภูมิที่ 3 ดังนี้

แผนภูมิที่ 3

แสดงโครงสร้างของสภาจังหวัดท่าน้ำที่นิติบัญญัติของจังหวัด



ที่มา : ฝ่ายพัฒนาองค์กร กองราชกิริยาส่วนจังหวัดและต่ำขึ้น
กรรมการปักธงชัย กระทรวงมหาดไทย

1.1 สมาชิกสภាឌงหัวด สมาชิกสภាឌงหัวดประกอบด้วยสมาชิกที่ราชบูรในจังหวัดเลือกตั้ง^{๑๔} ตามวิธีการที่กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภាឌงหัวดกำหนดไว้ สมาชิกสภាឌงหัวดแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรของจังหวัด แต่เดิมมีจำนวนอย่างน้อย 24 คน โดยถือเกณฑ์อ่ำเภอนั้นมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน และเพิ่มขึ้นหนึ่งคนต่อราชบูรหนึ่งหมื่นห้าพันคน สมาชิกเหล่านี้อยู่ในตัวแทนคราวละ 5 ปี และเมื่อตัวแทน่ง่วงลงตัวยถึงคราวออกตามวาระหรือด้วยเหตุอื่นก็ตามมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่แทนภายใน 90 วัน และสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้น คงอยู่ในตัวแทนได้เพียงกำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน

ในระยะแรกสภាឌงหัวด สมาชิก 2 ประเกก คือ ประเกกที่หนึ่ง ราชบูรเลือกตั้ง และประเกกที่สอง ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้จำนวนหนึ่งเท่ากับประเกกหนึ่ง ต่อมาปี พ.ศ. 2499 ได้ยกเลิกสมาชิกประเกกที่สอง คงเหลือสมาชิกที่ราชบูรเลือกตั้งอย่างเดียว ในปี พ.ศ. 2501 และต้นปี พ.ศ. 2502 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 และฉบับที่ 55 ตามลำดับ ให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกไว้ชั่วคราว และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภាឌงหัวดแทน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2510 ได้มีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกใหม่ให้มีอย่างกว่าเดิม คือ สภាឌงหัวด มีสมาชิกอย่างต่ำ 18 คน อย่างสูงไม่เกิน 36 คน แตกต่างจากหลักเกณฑ์เก่า ซึ่งอาจมีสมาชิกได้ตั้งแต่ 24 คนขึ้นไปไม่จำกัดจำนวน เช่น จังหวัดพะนัง ระยะนั้นมีถึง 87 คน และตามหลักเกณฑ์ใหม่มีได้เพียง 36 คน เท่านั้น

หลักเกณฑ์ใหม่กำหนดไว้ดังนี้

^{๑๔} มาตรา 7 พระราชบัญญัติราชบัญญัติฯ เบี่ยงบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ เบี่ยงบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510.

- ก. ถ้ามีราชบูรไม่เกินสองแสนคน มีสมาชิกได้ 18 คน
- ข. ถ้ามีราชบูรเกินกว่าสองแสนคน แต่ไม่เกินห้าแสนคน มีสมาชิกได้ 24 คน
- ค. ถ้ามีราชบูรเกินกว่าห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีสมาชิกได้ 30 คน
- ง. ถ้ามีเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 36 คน

ในอ่าเภอนั้นให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อได้รวมสมาชิกตามเกณฑ์แล้วข้างไม่ครบจำนวนสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้นให้อาจจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจึงพิมพ์ได้ไปหารจำนวนราชบูรทั้งจังหวัดได้ผลลัพธ์เท่าไรให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม โดยอ่าเภอใดมีจำนวนราชบูรมากที่สุดให้อ่าเภอนั้นมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกคน แล้วให้อาแพลลัพธ์ดังกล่าวหักจำนวนราชบูรของอ่าเภอนั้นเหลือเท่าไรให้ถือเป็นจำนวนราชบูรของอ่าเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระท่าดังนี้ ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกครบจำนวน¹⁵ แต่ถ้าต่ำแหน่งสมาชิกว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งแทนภายในกำหนด 90 วัน แต่ถ้าต่ำแหน่งที่จะเลือกตั้งแทนนั้นว่างไม่เกิน 180 วัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาชั้นแทนต่ำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้¹⁶

1.2 ฐานะและวาระของสมาชิกสภาจังหวัด เนื่องมาจากสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราชบูร ฐานะของสมาชิกของสภาจังหวัดไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งจากเขตอ่าเภอใดถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนในเขต

¹⁵ มาตรา 7 วรรคท้าย พระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510.

¹⁶ มาตรา 8 วรรคท้าย พระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

จังหวัดนั้น¹⁷ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยความบริสุทธิ์ใจ ไม่อ้อมค้อมในความผูกมัดแห่งօคติมอนหมายใด ๆ สมาชิกสภាធังหวัดอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 5 ปี¹⁸ และได้เบี้ยประชุมวันละ 225 บาท ส่วนรับ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ และค่าเช่าที่พักให้เบิกจ่ายได้ในอัตราเทียบเท่า ผู้ดํารงตำแหน่งระดับ 4

1.3 การดำเนินงานของสภាធังหวัด ในการดำเนินงานของสภាធังหวัดให้สภาระเลือกตั้งสมาชิกสภาระเป็นประธานสภาระ 1 คน และรองประธานสภาระ 1 คน ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาระเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาระ ส่วนรองประธานมีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาระ ในกรณีที่ประธานสภาระไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ถ้าประธานสภาระ และรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุมก็ให้สมาชิกเลือกตั้งกันเอง เป็นประธานการประชุมคราวนั้นได้¹⁹

1.4 คณะกรรมการสภាធังหวัด สภាធังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิก เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาระ หรือจะเลือกบุคคลภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิก สภាធังหวัด หรือสมาชิกสภาระเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการ หรือ พิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในงานของสภาระแล้วรายงานต่อสภาระ และนอกจากนั้นคณะกรรมการสามัญประจำสภาระจะเลือกคณะกรรมการขึ้นมา

¹⁷ มาตรา 11 พระราชบัญญัติราชบีบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

¹⁸ มาตรา 18 พระราชบัญญัติราชบีบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชบีบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

¹⁹ มาตรา 13 และมาตรา 14 พระราชบัญญัติราชบีบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

²⁰ มาตรา 27 พระราชบัญญัติราชบีบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

ช่วงเหลือการทำงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาก็ได้

1.5 อ่านเจหน้าที่ของสภาจังหวัด แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ
ด้วยกัน คือ อ่านเจในงานนิติบัญญัติ อ่านเจในการควบคุม และอ่านเจพิจารณา
งบประมาณ ดังนี้

1.5.1 อ่านเจหน้าที่ในงานนิติบัญญัติ ได้แก่การเสนอและพิจารณา
ร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดซึ่วคราว ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัด
นี้จะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีเขตพื้นที่นอก
เขตสุขาภิบาลและเทศบาล

1.5.2 อ่านเจหน้าที่ในงานการควบคุม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิ
ที่จะตั้งกระทุกถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่
ของราชการบริหารส่วนจังหวัด จะตั้งกระทุกถามเกี่ยวกับงานในอ่านเจหน้าที่
ของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไม่ได้²¹ การตั้งกระทุกถามอาจจะ
เป็นกระทุกด่วนหรือกระทุกธรรมดาก็ได้ ถ้าเป็นกระทุกด่วนประธานสภาจังหวัด
ต้องรับสั่งกระทุกไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมการตอบ และจะต้องแจ้ง
ด้วยว่าได้กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทุกถาม ถ้ากระทุกเรื่องนี้ในการ
ประชุมครั้งใด สานรับกระทุกถามธรรมดายังประธานสภาจังหวัดสั่งกระทุกไปยัง
ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมตอบ และบรรจุเข้าระเบียบวาระใน 7 วัน
นับแต่วันที่สั่งกระทุกไป

นอกจากกระทุกถามในสภากลัว งานที่เป็นอ่านเจหน้าที่ของผู้ว่า
ราชการจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิ
ที่จะสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และคำถามค่าตอบจะต้องทำ

²¹ มาตรา 25 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องเบี้ยนบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องเบี้ยนบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

เป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องนั้น แต่ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่ตอบก็ได้ถ้าเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

1.5.3 อ่านใจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอ่านใจที่เกี่ยวกับอ่านใจนิติบัญญัติ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดและเป็นอ่านใจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากสภากองจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงเมื่อสภากองจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว²² ฝ่ายบริหารจึงดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 5 มาตรา 29 และมาตรา 30²³ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่ในการบริหารงานภายในจังหวัดในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามข้อ 50 ประกาศของคณะกรรมการวิธีการ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ 2 หน้าที่ คือหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และหน้าที่เป็นตัวแทน

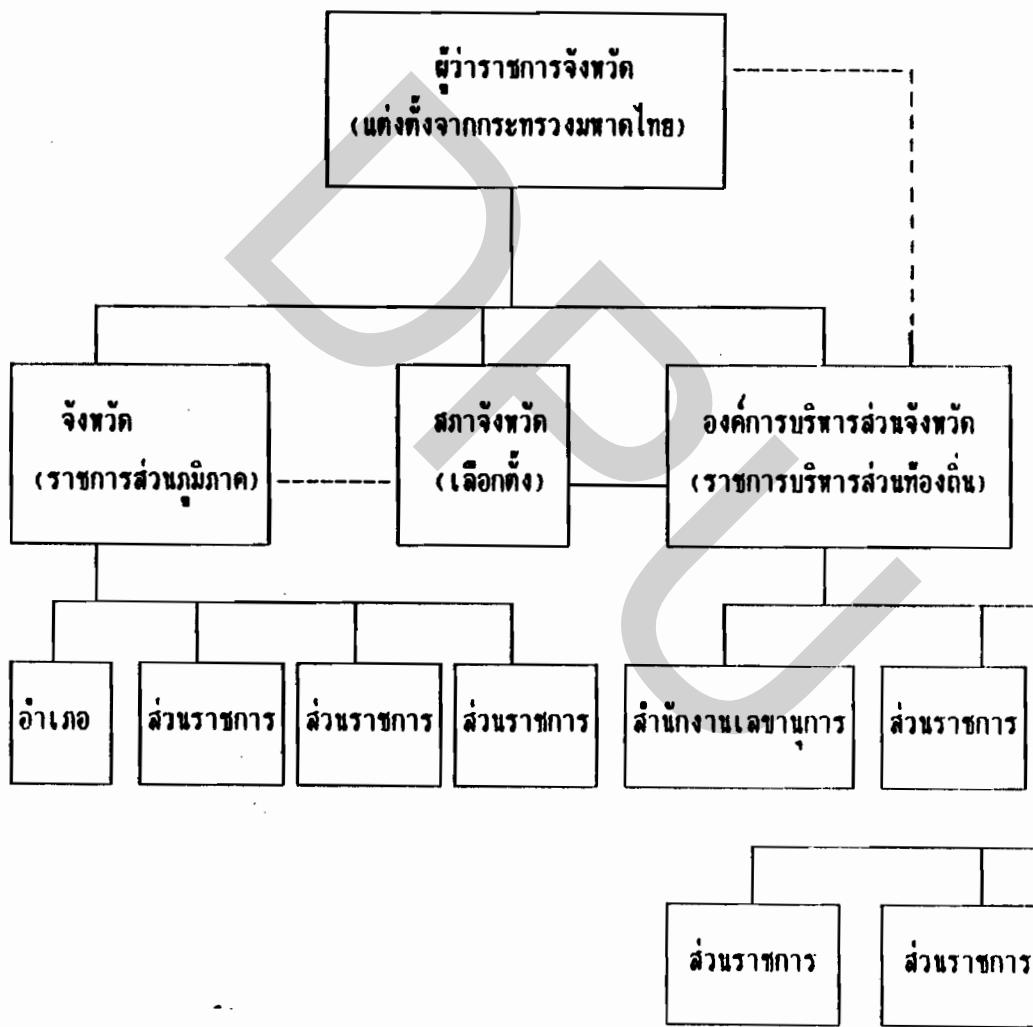
²² มาตรา 31 พระราชบัญญัติราชบัญชีนิติธรรม เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญชีนิติธรรม เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

²³ มาตรา 30 พระราชบัญญัติราชบัญชีนิติธรรม เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญชีนิติธรรม เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญชีนิติธรรม เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509.

จากส่วนกลางประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ดังแผนภูมิที่ 4, 5 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4

แสดงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการควบคุมกำกับ



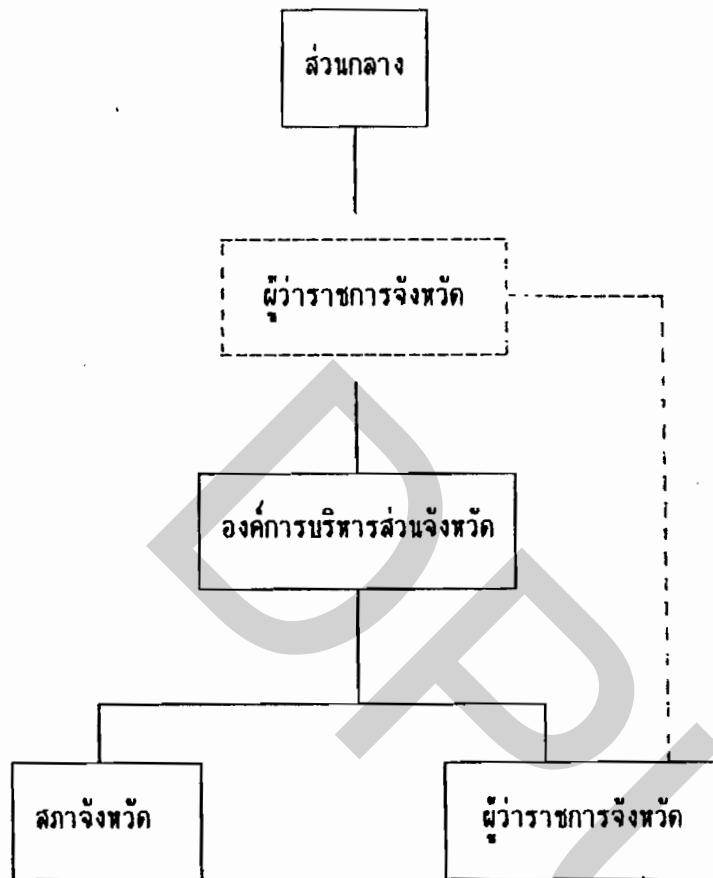
----- สำนักงานบัญชีบัญชา

- - - - - การควบคุมกำกับ

หมาย : สำนักงานจังหวัดภูเก็ต

แผนภูมิที่ 5

แสดงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนส่วนกลางมีหน้าที่ควบคุม
 กำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการของ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย, ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระนคร: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์,
 2515).

จากแผนภูมิที่ 4 จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งตัวแทนส่วนกลางที่บริหารงานภายในจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในขณะเดียวกันก็อยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะ 2 ฐานะ ตามแผนภูมิที่ 5 โดยเป็นทั้งตัวแทนของราชการส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดในการบริหารกิจการส่วน-ท้องถิ่นด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการบริหารงานในจังหวัด ดังนี้

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนส่วนกลาง เนื่องจากแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยใช้หลักการแบ่งอำนาจโดยมีหลักการใกล้เคียงกับระบบราชการบริหารของฝรั่งเศสซึ่งมีส่วนภูมิภาคเหมือนกัน ฝรั่งเศสแต่ตั้งชั้นราชการของส่วนกลางออกໄไปประจำจังหวัดคือ Prefet เทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย Prefet มีอำนาจควบคุมราชการบริหารส่วนกลาง กิจการที่แบ่งໄไปให้ส่วนภูมิภาคทำนั้นขึ้นเป็นของส่วนกลางและคงค่าเนินกิจการเหล่านี้ให้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน โดย Prefet เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารงานและมอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาชั้นราชการอย่างเต็มที่ ประกอบกับขณะนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องการให้ชั้นราชการส่วนกลางที่ໄไปบริหารอยู่ในส่วนภูมิภาคอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนในการดำเนินงานให้เสร็จลุ้นໄไปในชั้นจังหวัดตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของกระทรวงทบวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาของชั้นราชการฝ่ายภูมิภาคในเขตจังหวัด นอกจากนี้อำนาจการสั่งการอนุญาต อนุมัติ หรือการค่าเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย อันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็อาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนได้ ในเรื่องงบประมาณและค่าใช้จ่ายของส่วนกลาง ก็ให้จังหวัดเป็นผู้ค่าเนินการเอง เสมือนจังหวัดเป็นกรม ๆ หนึ่งโดยอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยส่วนกลางวางแผนวางแผนในการเบิกจ่ายไว้ไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากส่วนกลาง งบประมาณของจังหวัดยังเป็นส่วน

หนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน²⁴

ดังนั้น อ่านใจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนส่วนกลาง จึงเป็นไปในลักษณะกระทำการแทนส่วนกลาง เช่นการบริหารราชการ ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน บริหารราชการตามที่คณะกรรมการบริหารจังหวัด ทบวง กรม มอบหมาย ควบคุมดูแลการปฏิริหารราชการของข้าราชการ การซึ่งประจําอยู่ในจังหวัดนั้น หรือควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเป็นต้น²⁵ จังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคจึงมีหน้าที่ในการหรือให้บริการหรือให้บริการสาธารณะในลักษณะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางเท่านั้น กิจหมายจึงไม่กำหนดให้จังหวัดมีอ่านใจหน้าที่ เช่นองค์การปกครองท้องถิ่น

2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น²⁶ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วยสภากองจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดค่าเนินกิจการส่วน-จังหวัด²⁷ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของสภากองจังหวัด การบริหารงานขององค์-การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นลักษณะการกระจายอำนาจแบบกิ่งภูมิภาคกิ่งท้องถิ่นกล่าวคือ มีฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับแต่งตั้งจากกระทรวง

²⁴ สาย หุตะเจริญ, "การแบ่งอ่านใจกับการกระจายอำนาจ," เทศบาล, หน้า 28 - 29.

²⁵ เรื่องอ่านใจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 2 ในส่วนนี้ต้องการซึ่งให้เห็นชัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง กิจหมายจึงไม่ได้กำหนดว่าจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง หากแต่กำหนดอ่านใจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เอาไว้ในลักษณะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ดูข้อ 53 ประกาศคณะกรรมการบริหารจังหวัด ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515.

²⁶ ข้อ 64 (1) ประกาศคณะกรรมการบริหารจังหวัด ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515.

²⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง พ.ศ.2498.

มหาดไทยตามสاختการบังคับบัญชาไปบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและในขณะเดียวกันต่าแห่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องมีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย^{๒๙} ทั้งนี้จะมีส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในส่วนที่เป็นกิจการของจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติในการควบคุมส่วนเช่นเดียวกันจะมีลักษณะควบคุมซึ่งกันและกัน คือ ส่วนควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจ authority ได้เช่นเดียวกัน อ่านใจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีต่อส่วนตั้งนี้

2.2.1 การเรียกประชุมส่วนจังหวัด อ่านใจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อส่วนจังหวัดในประการแรก คือ เป็นผู้มีอำนาจในการเรียกประชุมส่วนจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เบิกและปิดการประชุม^{๓๐} และเมื่อมี

^{๒๙} การกำหนดให้ต่าแห่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยนั้น เนื่องจากในการจัดระเบียบบริหารตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499 แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นมีเพียง 2 รูปแบบ คือ เทศบาล และสุขภาพตำบลเท่านั้น การดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ยังไม่มีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น คงให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต้องการให้ราชบูรณะส่วนร่วมในการบริหารงานของจังหวัด จึงทำให้ราชบูรณะเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปควบคุมการบริหารงานของจังหวัดจึงให้ราชบูรณะเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในส่วนที่เป็นกิจการของจังหวัดซึ่งก็คือกิจการของท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น ส่วนจังหวัดจึงประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งจากราชบูรณะ จังหวัด โดยไม่กำหนดว่าจะอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขภาพตำบล

^{๓๐} มาตรา 18 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

ความจ้าเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภากองจังหวัดเป็นการประชุมวิสามัญได้³⁰

2.2.2 ปิดสมัยประชุมสภากองจังหวัดมีอำนาจในการที่จะปิดสมัยประชุมของสภากองกำหนดที่สภากองกำหนดไว้ก็ได้ และในขณะเดียวกันถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการประชุมสภากองจังหวัดต้องดำเนินการต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกได้³¹ ดังนั้น การจะปิดสมัยประชุมสภากองจังหวัดหรือจะให้ขยายระยะเวลาจึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะวินิจฉัยว่าสมควรหรือไม่สมควรประกาศได้

2.2.3 การควบคุมคุณสมบัติของสมาชิกสภากองจังหวัดมีอำนาจในการเรียกประชุมสภากองจังหวัดและพิจารณาปิดหรือขยายเวลาการประชุมสภากองจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่ที่จะควบคุมคุณสมบัติของสมาชิกสภากองจังหวัด และหากพบว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง³² หรือต้องห้ามตาม

³⁰ มาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2510 การประชุมวิสามัญเป็นการประชุมที่นอกเหนือจากการประชุมตามปกติ เป็นการประชุมเฉพาะเรื่อง ดูพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 760.

³¹ มาตรา 17 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510.

³² คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากองจังหวัด คือ

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย

ก. เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลาและสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือแผนการศึกษาของชาติ

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด^{๓๓} ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ สอดส่วนแล้วสังการให้ออกจากสมาชิกสภาจังหวัดได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499)

2.2.4 เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดและประกาศใช้ข้อบัญญัติชั่วคราว

เนื่องจากการบริการภารกิจการส่วนจังหวัดนั้น จังหวัดในฐานะของคุณภาพปักธงของท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของตนเองภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่รัฐบาลมอบหมาย ดังนั้น จังหวัดในฐานะของคุณภาพปักธงของท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการที่จะออกข้อกำหนดกฎหมายที่ต่าง ๆ ให้คนที่อยู่ในเขตพื้นที่ต่าดำเนินการปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น จังหวัดในฐานะของคุณภาพปักธงของท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหาร

- ก. ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศไทยตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าห้า十分ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
 - ก. รับหรือเคยรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
 - ก. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบุคคลแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภากรุ่นเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กรรมการสภากتابล ก้านหรือผู้ใหญ่บ้าน
 - ก. ตนเองหรือคู่สมรสเสียหรือเคยเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดายังคงสภาพเรื่องเงินและที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย
 - ก. มีภรรยาและลูกน้อยในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - ก. มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- ^{๓๓} บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด คือ

ส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายภายใน หรือกฎหมายแม่นบทซึ่งเป็นอำนาจส่วนกลางในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจในการที่จะเสนอข้อบัญญัติต่อสภาเพื่อออกเป็นข้อบัญญัติมาบังคับใช้ ในการบริหารกิจการของจังหวัดได้

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติต่อสภาจังหวัดแล้ว ในกรณีลูกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้กันทั่วทั้งที่ไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาสามัญประจำจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยแพร่ที่ศาลากลางแล้วให้ใช้บังคับได้ แต่ถ้ามีการประชุมสภาจังหวัดในคราวต่อไปผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วนั้นเสนอต่อสภาจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดมีมติอนุมัติก็ให้ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นตนนี้ใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติก็ให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น

1. ติดยาเสพติดให้โทษ
2. เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พนคดี
3. เป็นโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย หรือพิษสุราเรื้อรัง
4. เคยต้องค้ำพากษาหรือค้ำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาซึ่งไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

5. เคยเป็นข้าราชการซึ่งถูกไล่ออกหรือปลดออกเพาะะทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเคยเป็นเจ้านักงานท้องถิ่น หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกไล่ออกหรือปลดออก หรือเลิกจ้างเพาะะทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งไม่ครบ 7 ปี นับแต่วันที่ถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างแล้วแต่กรณีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

6. เป็นสมาชิกสมาคมนิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุ่งเทพมahanon

2.2.5 ເພີກຄອນມີຂອງສກາຈັງຫວັດ ໂດຍປະຕິກາຣຄ່າເນີນກິຈກາຣ
 ສ່ວນຈັງຫວັດ ຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດໃນສູານະຝ່າຍບວລິຫາຣກິຈກາຣຂອງຈັງຫວັດຈະຕ້ອງ
 ດໍາເນີນກິຈກາຣຂອງຈັງຫວັດໄປຕາມມີຂອງສກາຈັງຫວັດ ແຕ່ລ້າຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດ
 ເທິ່ນວ່າມີຂອງສກາຈັງຫວັດສິ່ງນີ້ໃໝ່ຂ້ອນນຸ່ງຕື່ຈັງຫວັດ ມີລັກນະບະເປົ້າກາຣເນື່ອງແໜ່ງ
 ຮັ້ງ ອົບື່ອຝ່າຟັນກົງໝາຍ ກົດ ອົບື່ອຂ້ອນບັນດັບຂອງກາງຮາຊກາຣ ອົບື່ອນອກເໜືອຈາກ
 ກິຈກາຣສ່ວນຈັງຫວັດ ຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດມີອ່ານາຈໃນກາຣສິ່ງເພີກຄອນມີເຫັນວ່ານີ້
 ໄດ້

ແລະເນື້ອຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດໃໝ່ອ່ານາຈສິ່ງເພີກຄອນມີໃນລັກນະບະດັ່ງ
 ກລ່າວໜ້າງຕັ້ນແລ້ວ ສາມາຊີກສກາຈັງຫວັດຈະອົບປຽຍຄ່າສິ່ງເພີກຄອນມີຂອງຜູ້ວ່າ
 ຮາຊກາຣຈັງຫວັດໄມ່ໄດ້ ແລະໃນການມີເຕີຍວັກນໍາຫາກຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດໄມ່ສິ່ງເພີກ-
 ຄອນມີຂອງສກາຈັງຫວັດ ຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດຈະຕ້ອງປົບປັດຕາມມີຂອງສກາຈັງຫວັດ
 ດ້ວຍເຫັນກັນ

2.3 ຜລທີ່ເກີດຈາກສູານະຂອງຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດ ກາຣກໍາທັນດໄ້
 ຜູ້ວ່າຮາຊກາຣຈັງຫວັດມີ 2 ສູານະ ແລະທ່ານ້າທີ່ 2 ນ້າທີ່ໃນຕ່າແໜ່ງເຕີຍວັກນໂດຍ
 ບຸຄຄລ ຈ ເຕີຍວັກນ ຍ່ອມກ່ອໃຫ້ເກີດຜລໃນກາງປົບປັດແລະກຸກຜູ້ວ່ານີ້

2.3.1 ເປັນກາຣຂຶ້ນໆໄດ້ໂດຍຮາຊກາຣສ່ວນກົມືກາຣ ຖ້ານີ້ເນື່ອງຈາກ

ສາມາຊີກສກາເຖິງບາລ ກຽມກາຣສຸຂາກົມືກາລ ກໍານັນ ຜູ້ໃໝ່ນໍ້ານ ສາຮວັດກໍານັນ
 ຜູ້ໜ່າຍຜູ້ໃໝ່ນໍ້ານ ອົບື່ອແພທຍ໌ປະຈໍາຕ່າບລ

7. ເປັນບຸຄຄລທີ່ມີລັກນະບະຕ້ອງໜ້າມມີໃຫ້ໃລິກທີ່ເລືອກຕັ້ງ ດື່ອ

ກ. ວິກລຈົຣີຫຍືຈົດພື້ນເພື່ອນໄນ່ສົມປະກອບ

ຂ. ທູ້ທຳກວດແລະເປັນໃນ້ ທີ່ຍື່ນໄມ່ສາມາຮອດ່ານແລະເຫື່ອນໜັງສື່ອໄດ້

ຄ. ເປັນກິກຊູ ສາມເພຣ ນັກພຣຕ ອົບື່ອນັກບວ່າ

ງ. ຜູ້ໜ່າຍໃນຮະຫວ່າງຄູກເພີກຄອນລິກທີ່ເລືອກຕັ້ງໂດຍຄ່າພິພາກໜາ

8. ຕ້ອງຄ່າພິພາກໜາຫຍືຈົດພື້ນໄສ່ງທີ່ສ່ອບດ້ວຍກົງໝາຍໃຫ້ຈຳຄຸກ ແລະຄູກ
 ມຸມຫັ້ງຂອງຢູ່ໂດຍໝາຍຂອງສາລ ອົບື່ອໂດຍຄ່າສິ່ງນີ້

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวราชการประจำที่ถูกหล่อหลอมมาจากรอบราชการ
ที่จะต้องได้เต้ามานาจากหัวราชการในระดับต่ำ จนปลายอายุราชการจึงได้ขึ้น
มาบริหารเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับต้องสับเปลี่ยนโยกข้ายกหมุนเวียน
ไปอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จะมี
งานหรือโครงการที่ให้บริการประชาชนในรูปแบบเดียวกันเกือบทั้งประเทศ
ทั้งนี้เพราะงานความคิดและโครงการต่างๆ คือขึ้นมาโดยผู้ว่าราชการจังหวัด^๔
หรือทีมงานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวราชการส่วนภูมิภาค ชั้นหัวราชการ
เหล่านี้นั้นยังมีความเกรงกลัวอ่อน懦ใจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าผู้บริหาร
งานในส่วนภูมิภาคและให้คุณให้โทษได้ หากเปลี่ยนให้นายกองค์การบริหารส่วน
จังหวัดมาจากการเลือกตั้งและใช้บุคลากรของท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้วก็คงจะ^๕
เป็นไปตามทฤษฎีและหลักการที่ว่าประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง
โดยเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่น หรือเป็นผู้กำหนด
นโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน มิใช่การซึ่งน่า
ดูราชการส่วนกลางดังที่เป็นอยู่

2.3.2 ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ตั้งได้ก็ล่า
แล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวราชการจากส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วน
ภูมิภาคเพื่อให้มาเป็นผู้บริหารงานของกิจการส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งผู้ว่าอาจ
มีจิตสำนึกในการที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดของตนที่ตนเป็นผู้ว่า-
ราชการจังหวัดอยู่ แต่เมื่อส่วนกลาง เช่น ปลัดกระทรวงหรือผู้มีอำนาจให้คุณ
ให้โทษจากส่วนกลางสั่งการลงไป ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวราชการ
ประจำซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะกรรมการ ฯ และ
นโยบายของส่วนกลางก็ยังคงต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายจากส่วนกลางนั้น
หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกอำนาจโยกข้ายกเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในทางราชการประจำ
ก็ได้ ซึ่งทำให้หลุดพ้นไปจากผู้บริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้บริหาร
องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย จึงทำให้ตัดกับหลักการหรือทฤษฎีที่ว่า องค์การ
ปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจะต้องมีอำนาจอิสระบางประการใน
การบริหารงานในกิจการท้องถิ่นของตนตั้งกล่าวแล้ว

2.3.3 ขั้นกับเจตนาการมูลของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารหรือคณะกรรมการจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น³⁴ แต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้วผู้บริหารหรือคณะกรรมการล้วนแล้วมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แม้ว่า เมืองพัทยาจะไม่ได้มามากจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแต่ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม แต่รูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังคงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มาเป็นผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งน่าจะไม่ถูกต้องตามเจตนาการมูลของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งดังกล่าวแล้วและในทางกฎหมายและหลักการกระจายอำนาจ ภารกิจรัฐยอมให้มีการปกครองท้องถิ่น ก็ เพราะว่ารัฐไม่อาจให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจึงให้ความเป็นอิสระบนพื้นฐาน 4 ประการ คือ ให้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง ให้มีอิสระในการบริหารตนเอง และให้มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างไม่เคร่งครัดนักจากส่วนกลาง

3. การแบ่งส่วนราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบูรหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 พระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบูรหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 ได้กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด แบ่งการบริหารออกเป็น สานักงานเลขานุการจังหวัดและส่วนต่างๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น ดังนี้ ตามกฎหมายจังหวัดซึ่งมีอำนาจที่จะตั้งส่วนราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดขึ้นได้ตามความเหมาะสม แต่การตั้งส่วนราชการขึ้นนี้จะต้องค่านิ้งถึงก้าลังงบประมาณและอัตราค่าลัง ซึ่งการตั้งอัตราเงินเดือน

³⁴ มาตรา 180 - 183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

ข้าราชการส่วนจังหวัดประจำส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องให้คณะกรรมการ
ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) หรือครุสภากเป็นผู้กำหนดสำหรับข้าราชการ
ส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งครุ

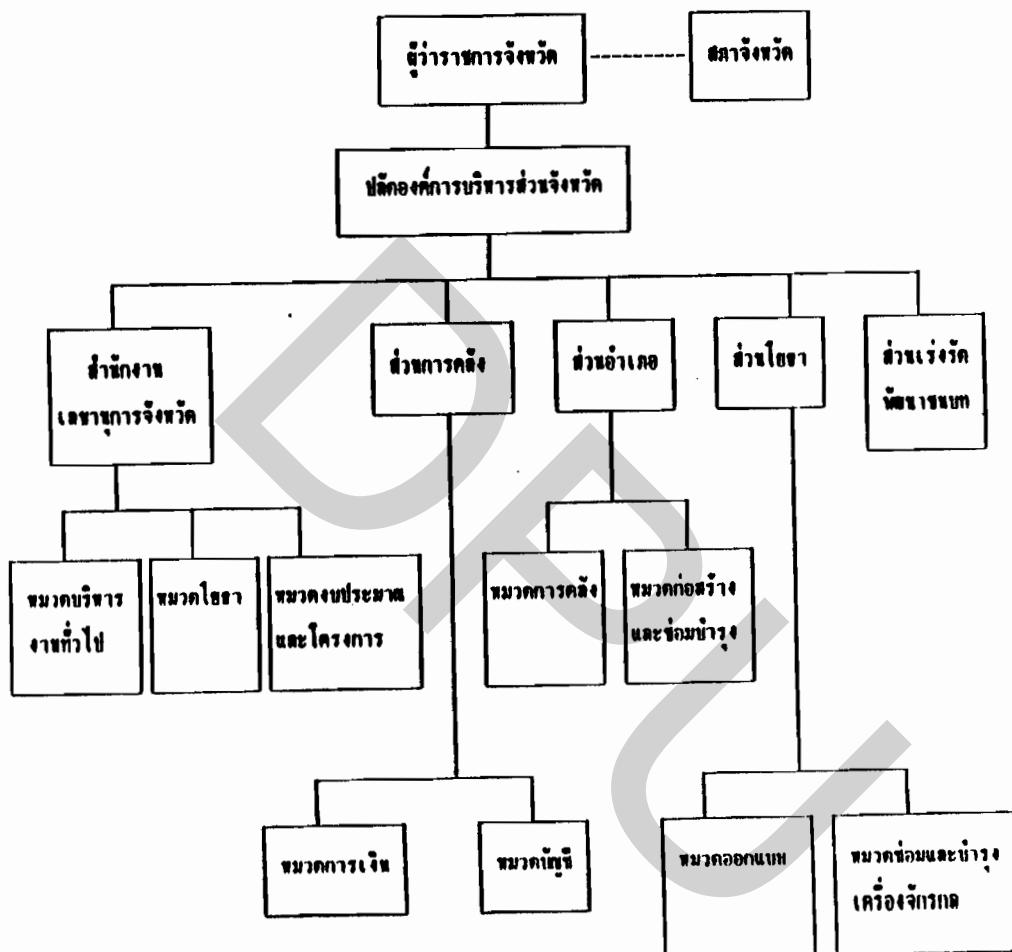
องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท
(ร.พ.ช.) ได้มีการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ โดย
ทางสานักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกับกรรมการปกครองเป็นผู้วางแผนหลักการและจัด
แบ่งส่วนราชการให้ทางจังหวัตรับไปปฏิบัติ ส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่
นอกโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทนี้มีการจัดแบ่งส่วนราชการมากน้อยแตกต่างกัน
ไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด โดยคำนึงถึงกำลัง
งบประมาณและอัตราภาระขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ³⁵ สำหรับส่วน
ราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลานี้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขต
เร่งรัดพัฒนาชนบทนี้ ก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกับส่วนราชการองค์-
กรบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท และในการปฏิบัตินั้นเมื่องค์-
กรบริหารส่วนจังหวัดอยู่นอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งส่วน
ราชการเพิ่มขึ้น และถ้าส่วนราชการที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้นมีอยู่ในองค์กรที่อยู่ใน
เขตเร่งรัดพัฒนาชนบทแล้ว ทางองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขตเร่งรัด
พัฒนาชนบทก็จะนำเอาประโยชน์ในการจัดแบ่งส่วนราชการ หน้าที่และความรับ
ผิดชอบของส่วนราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขตเร่งรัด
พัฒนาชนบทไปปฏิบัติตาม³⁶

การแบ่งส่วนราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ มักจะ
ดำเนินการแบ่งส่วนราชการขององค์กร ตามแผนภูมิที่ 6 ดังนี้

³⁵ สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด, (พะนนคร : กรุงไทยการพิมพ์, 2511), หน้า 468.

³⁶ วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, (พะนนคร : โรงพิมพ์สำนักงานปฏิบัติการชนบท ชุมชน, 2514), หน้า 57.

แผนภูมิที่ 6
แสดงการแบ่งส่วนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด



หมายเหตุ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่ยังไม่ได้จัดตั้งส่วนโยธา ให้หมวดโยธาขึ้นอยู่ในสำนักงานเลขานุการจังหวัด

ที่มา : เอกสารการสอนชุดวิชาการบริการการปกครองท้องถิ่น,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, หน้า 280.

3.1 ส้านักงานเลขานุการจังหวัด

ส้านักงานเลขานุการจังหวัดมีอ่าน่าจะหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ งานสารบรรณ งานบริหาร จัดเก็บเอกสาร งานการเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การพิจารณาบรรจุ เลื่อนขั้น ควบคุมข้าราชการ การยกข้าม งานอำนวยการด้านสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานด้านการประชุม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ งานจัดเตรียมและเบี้ยบรรจุภูมิการประชุม งานเตรียมสถานที่และกำหนดของประชุม งานอำนวยความสะดวก และจัดหา บริการให้แก่ที่ประชุมเพื่อให้การประชุมต่อเนื่นไปด้วยความเรียบร้อย และงาน ควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการรักษาบ่ารุงทรัพย์สินและสถานที่ต่าง ๆ ขององค์- การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ในสภาพที่ดีและเรียบร้อยอยู่เสมอ

3.2 ส่วนการคลังและงบประมาณ

ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในด้านการรับ - จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ควบคุมการใช้จ่าย ตามงบประมาณการจัดทำบัญชีการเงิน การจัดเตรียมและทารายงานการงบ- ประมาณรายรับรายจ่าย การจัดหาพัสดุและแรงงานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการจังหวัด จัดเก็บรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ของทรัพย์สินของ จังหวัด ควบคุมและเร่งรัดเก็บภาษีบ่ารุงท้องที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ ของส่วนราชการจังหวัด การควบคุมนำเข้าทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของ ส่วนราชการจังหวัดออกดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ เอาเงินรายได้รายการ นำไปเสริมสร้างการพัฒนาสาธารณูปการของจังหวัด ควบคุมอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงิน俸สม ประจำต่างๆ ของส่วนราชการจังหวัด

3.3 ส่วนแผนงาน

ส่วนแผนงาน ทําหน้าที่จัดเตรียมและศึกษาวิจัยหาข้อมูลต่าง ๆ ของชนบทเพื่อนำมาศึกษาหาทางที่จะพัฒนาชุมชนภายในจังหวัดให้เกิดผลลัพธ์ทาง

ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและส่งเสริมความเข้าใจอันดีชึ้นกันและกันภายในท้องที่หรือนอกท้องที่ กับสังคมเพื่อส่วนราชการภายใต้เพื่อประชาชนภายในจังหวัดได้รับความผาสุก และให้ความร่วมมือกับทางราชการในการสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและต่อประเทศไทย

3.4 ส่วนวิศวกรรม

ส่วนวิศวกรรมมีหน้าที่ดำเนินงานทำแผนงานพัฒนาทางด้านวิศวกรรม โดยท่าโครงสร้างต่าง ๆ เช่น โครงสร้างทาง บุกเบิกทางล้ำล่อง และทางมาตราฐานของหมู่บ้านต่างๆ โครงสร้างพัฒนาหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชนในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงสร้างจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้อุปโภค ผลิตจนการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ท่านบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่เป็นสาธารณูปโภคของจังหวัด รักษาบำรุงและซ่อมแซมเครื่องจักร และเครื่องมือกลที่ใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างวิศวกรรมต่าง ๆ ควบคุมและจัดสรรงบประมาณและเครื่องมือกลต่าง ๆ ของจังหวัดให้อยู่ในสภาพเพียงพอแก่ความต้องการของงานด้านวิศวกรรมของจังหวัด

3.5 ส่วนส่งเสริมอาชีพ

ส่วนส่งเสริมอาชีพมีหน้าที่ส่งเสริมนับสนุนและให้ความช่วยเหลือประชาชนในจังหวัดเพื่อประกอบอาชีพต่าง ๆ ตามที่ประชาชนต้องการ โดยทางจังหวัดมีหน้าที่แนะนำซักจุ่งให้ผู้ประกอบอาชีพลักษณะเดียวกันรวมกลุ่มเข้าด้วยกัน และให้ความช่วยเหลือในด้านทุนการผลิต การตลาด เพื่อกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ได้เจริญเติบโต

3.6 ส่วนการศึกษา

ส่วนการศึกษามีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษาในระดับจังหวัดที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วน

จังหวัด ได้แก่ การจัดนโยบายการศึกษา การสร้างโรงเรียนเพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของประเทศไทย จัดทำโรงเรียนและวัสดุอุปกรณ์การสอน ตลอดจนพิจารณาวางแผนการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ^{๓๗}

3.7 ส่วนสาธารณสุข

ส่วนสาธารณสุขมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานด้านแนะนำเชิงใจประชาชนในหมู่บ้าน ในโรงเรียน ให้ทราบถึงการอนามัยเกี่ยวกับการบริโภคอาหารและน้ำดื่ม การรักษาความสะอาด การออกกำลังกาย การอนามัยในที่อยู่อาศัยและอนามัยส่วนบุคคล แนะนำเรื่องโภชนาการสำหรับประชาชนในวัยต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงวิธีการโภชนาการที่ถูกต้องและมีคุณค่าต่อร่างกายและภูมิคุ้มกัน

แนะนำเรื่องการป้องกันและปราบปรามโรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชนบท โดยแนะนำให้ประชาชนได้รับการฉีดวัคซีนคุ้มกัน และแนะนำให้ประชาชนรู้จักวิธีการป้องกันและปราบปรามโรคต่าง ๆ ตลอดจนทำการปราบปรามโรคติดต่อต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน

^{๓๗} การจัดการศึกษาระดับการประถมศึกษา องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ แต่ต่อมารัฐบาลโอนภารกิจการการบริหารโรงเรียนประชานาals ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดภายใต้ฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้ราชการส่วนกลาง คือ ส้านักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติโอนภารกิจการการบริหารโรงเรียนประชานาals ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของส้านักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๓ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๙๗ ตอนที่ ๑๕๘ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๓, หน้า ๒๒ - ๓๐.

ให้บริการการตรวจและรักษาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในจังหวัดและท้องที่ต่าง ๆ ที่ขอเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลของจังหวัด

3.8 ส่วนอ่าเภอ

ส่วนอ่าเภอมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค่าเนินงานในระดับอ่าเภอที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแนะนำให้ทางจังหวัดตั้งหน่วยงานที่จะเป็นแก่การปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดขึ้นก่อน เช่น หมวดการศึกษาอ่าเภอ หมวดการคลังอ่าเภอ

และถ้าจังหวัดมีปริมาณงานและความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นในส่วนอ่าเภอ ก็อาจพิจารณาจัดตั้งเพิ่มขึ้นได้โดยค่านึงถึงกำลังเงินงบประมาณและอัตรากำลังที่จะใช้ในหน่วยราชการนั้น ๆ^{๓๘}

4. ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด นอกจากข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ในระหว่างที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะจัดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัดเข้าปฏิบัติงานให้เต็มรูปได้ กฤษหมายก็ได้เบิดช่องทางไว้ให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ และนอกจากข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้วองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจ้างเจ้าน้ำที่อื่น ๆ เป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างซึ่คราวตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในที่จะออกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมาปฏิบัติงานหรือมาดำรงตำแหน่งในองค์กร

^{๓๘} สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด, หน้า 477 - 478.

บริหารส่วนจังหวัดและเกี่ยวกับลูกจ้างพอสัง เชป ดังต่อไปนี้

4.1 ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนที่ปฎบัติงานองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด นี้น แบ่งได้ 2 พวาก คือ

4.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง เป็นข้าราชการพลเรือนที่สังกัด
กระทรวงมหาดไทย หรือข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้
มาปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

4.1.2 กระทรวงมหาดไทยสั่ง เป็นข้าราชการพลเรือนที่สังกัด
กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงอื่นและเป็นข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทย
สั่งแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 จัตวาแห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2508
สำหรับข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นมีฐานะสมมือนเป็นข้าราชการ
สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ ข้าราชการ
ที่กระทรวงมหาดไทยสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรบริหารส่วน
จังหวัดเป็นการทั่วไป คือ

ก. ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งแต่งตั้ง ดังนี้

- ปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด
- ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งเลขานุการจังหวัด
- เสมียนตรารัฐวิสาหกิจ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง
- นายอ่าเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอ่าเภอ
- ปลัดอ่าเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิจ อ่าเภอ ดำรงตำแหน่ง
หัวหน้าส่วนกิจ อ่าเภอ
- เสมียนตราราอ่าเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังใน

ส่วนอ่าເກົອ

- ປັດຈຳອ່າເກົອຜູ້ປົມບົດງານເກື່ອງກັບກາຍີນໆນໍາຮຸງທົ່ວໂລງຂອງອົງຄົງກາງ
ບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດໃນອ່າເກົອທີ່ໄມ້ເສີມຢັນຕາວອ່າເກົອ ດ່າຮ່າງ
ຕ່າແໜ່ນ່າງຫົວໜ້າມວັດກາຮັດລັງໃນສ່ວນອ່າເກົອ³⁹

ສ່າຫວັບຈັງໜັດທີ່ຢູ່ໃນເຂດເຮັດວຽກພັນນາສັນບຖກ ກາງກະກຽວມາດ
ໄກຍ ໄດ້ມີຄໍາສັ່ງແຕ່ງຕັ້ງໃໝ່

- ປັດຈຳຈັງໜັດ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງປັດອົງຄົງກາງບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດ
- ຜູ້ໜ້າຍປັດຈຳຈັງໜັດເອົາ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງເລຂານຸກາຮັດຈັງໜັດ

ນອກຈາກນີ້ ກະກຽວມາດໄກຍໄດ້ມີໜັງສູ່ສັ່ງກາຣໃຫ້ຜູ້ໜ້າຍປັດຈຳຈັງໜັດ
ເອົາ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງຜູ້ໜ້າຍປັດອົງຄົງກາງບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດອີກຕ່າແໜ່ນ່າງດ້ວຍ ສ່າຫວັບ
ຜູ້ໜ້າຍປັດອົງຄົງກາງບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດນີ້ ກາງກະກຽວມາດໄກຍມີຄໍາສັ່ງແຕ່ງຕັ້ງ
ເປັນກາຣກາຍໃນ ເພຣະວ່າ ຕ່າແໜ່ນ່າງນີ້ຍັງໄມ້ກໍານົດໄວ້ໃນກູ້ ກ.ຈ.

ບ. ໜ້າຮາສກາຮສັງກັດສ່ານັກງານເຮັດວຽກພັນນາສັນບຖກ ກະກຽວມາດ-
ໄກຍ ໄດ້ແຕ່ງຕັ້ງໜ້າຮາສກາຮສັງກັດສ່ານັກງານເຮັດວຽກພັນນາສັນບຖກໄປດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າ
ໃນອົງຄົງກາງບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດທີ່ປົມບົດງານຕາມໂຄຮງກາຮເຮັດວຽກພັນນາສັນບຖກ ເຊັ່ນ
ແຕ່ງຕັ້ງໃຫ້ໄປດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງຫົວໜ້າສ່ວນວິສວກຮົມ ສ່ວນແພນງານ ເປັນຕົ້ນ⁴⁰

ຄ. ໜ້າຮາສກາຮສັງກັດກະກຽວສາຫະລຸ່ງ ໂດຍກາຣຕກລົງກັບ
ກະກຽວສາຫະລຸ່ງ ກະກຽວມາດໄກຍໄດ້ແຕ່ງຕັ້ງໜ້າຮາສກາຮພລເຮືອນສັງກັດ
ກະກຽວສາຫະລຸ່ງ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງໃນອົງຄົງກາງບຣິຫາຣສ່ວນຈັງໜັດ ດັ່ງນີ້

- ສາຫະລຸ່ງຈັງໜັດ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງຫົວໜ້າສ່ວນສາຫະລຸ່ງ
- ສາຫະລຸ່ງອ່າເກົອ ດ່າຮ່າງຕ່າແໜ່ນ່າງຫົວໜ້າມວັດສາຫະລຸ່ງ

³⁹ ເຊື່ອງເດືອກກັນ, ໜ້າ 934.

⁴⁰ ເຊື່ອງເດືອກກັນ, ໜ້າ 935.

4.2 ลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ้างไว้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะจ้างเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้แล้วแต่ลักษณะของงานที่จ้างนั้น ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ตามระเบียบทองกรุงเทพมหานครไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2511 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างรายวันหรือรายชั่วโมง การจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบทองกรุงเทพมหานครไทยที่ได้วางไว้⁴¹

5. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการบริหารงานที่ถือได้ว่าองจากการบริหารงานของรัฐบาลชั้นนำที่ใช้การบริหารในระดับชาติแต่เป็นผลรวมจากหน่วยย่อย ๆ ที่เป็นอิสระดังนี้ การบริหารงานท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่ง โดยได้รับอำนาจบริหารมาจากอำนาจของชีบไซด์ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มุ่งถึงสวัสดิภาพของประชาชนในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราจะถือว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบที่จะให้บริการต่อประชาชน นอกจากนั้นยังจะต้องมุ่งถึงประสิทธิภาพของงานในการให้ประโยชน์สูงแก่ประชาชน⁴² การบริหารราชการยังจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โดยต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ⁴³ การบริหารราชการของไทยแม้ว่าจะได้จัดให้มีการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม จะเห็นได้ว่าเน้นในเรื่องความสำคัญของ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

⁴² สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารแบบใหม่ (พะนนคร: โรงพิมพ์พรพิพากษา, 2511), หน้า 22 - 23.

⁴³ สมพงษ์ ใจเสียงยม, คู่มือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, หน้า 13.

การบริหารอยู่มาก ความสำคัญดังกล่าวเนี้ย อาจเนื่องมาจากชนบทธรรมเนียม ประเพณีไทยอบรมสั่งสอนให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ถูกปกครองอยู่ในอาสา เชื่อฟังคำสั่งสอนของผู้ปกครองและมุ่งขัดถือกฎหมาย และระเบียนแบบแผนเป็นแนวทางในการบริหาร ประชาชนจึงต้องระมัดระวังและปฏิบัติงานให้อยู่ในขอบข่ายของกฎหมายระเบียนแบบแผน⁴⁴

สำหรับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสภាធังหวัดมีอำนาจหน้าที่จะควบคุมดูแล การบริหารงานในราชกิจการบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยสภាធังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในข้อมูลๆต่างๆและงบประมาณรายได้รายจ่ายของจังหวัด กิจกรรมส่วนจังหวัดซึ่งฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินไปนั้นจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแล รู้เท็จ แหล่งศักดิ์สิทธิ์กับสภាធังหวัดเสมอ ซึ่งอาจเป็นตั้งแต่ขั้นเริ่มและตรวจสอบผล เช่น จะใช้เงินดำเนินกิจการอย่างใดก็จะต้องตั้งไว้ในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับความเห็นชอบจากสภាធังหวัด แล้วจึงจะดำเนินการและใช้จ่ายเงินได้ และเมื่อใช้จ่ายแล้วสภាធังหวัดก็จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการสอบสวนการคลัง โดยหลักการ เช่น ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การผู้แทนของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสนใจว่ามีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ สภាធังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกกฎหมายต่อแต่ละแห่งได้ตาม แต่สภាធังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทำการสอบตามข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จากการใช้สิทธินี้อาจมีผลให้พบข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการในจังหวัดได้ ซึ่งถ้าเป็นกรณีแรงผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องรับผิดชอบด้วย และไม่ใช่ว่าจะรับผิดชอบต่อสภាធังหวัดเท่านั้น แต่จะต้องรับผิดชอบต่อราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจมีผลกระทบถึงการดำเนินการต่อแต่ละหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

ก้าว⁴⁵

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วก็ยังมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดเหล่านี้อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ในฐานะปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายอ่ำเงอในฐานะหัวหน้าส่วนอ่ำเงอ การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนๆ ท่านօงเดียวกันกับการแบ่งส่วนราชการส่วนภูมิภาค ดัง จังหวัด

ในการบริหารงานของสภาจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิก เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกำกับกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

สภาจังหวัดในปัจจุบันนี้ให้มีการประชุมสามัญได้สมัยหนึ่ง ซึ่งเป็นการประชุมปกติประจำปีที่สภากำหนดขึ้นมีกำหนดล่วงหน้า 15 วัน นอกจ้านั้นเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาจังหวัดได้ หรือเมื่อมีสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งที่อยู่ในตำแหน่ง เท่านั้นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดแล้วก็ยื่นเรื่องมีสิทธิรวมกันท่าค่าร้องขอขึ้นต่อประธานสภาให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกประชุมวิสามัญได้ ในการนี้ เช่นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเรียกประชุมภายในกำหนด 15 วัน ในการประชุมสมัยวิสามัญให้กำหนดเจ็ดวันทั้งการประชุมสมัยสามัญและวิสามัญ สมาชิกยื่นเรื่องมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการบริหาร

งานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ นอกจากตั้งกระทุ้กภายในส่วนแล้วสามารถส่งไป
จังหวัดอาจสอบถามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้อง.
กับราชการส่วนภูมิภาคได้ด้วยตัวเองแล้ว และหัวหน้าส่วนราชการที่ถูกส่งไป
ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นมีลักษณะเข้าประชุมส่วนราชการจังหวัด และมีลักษณะแสดงความคิด
เห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน แต่ไม่มีลักษณะออกเสียงลงคะแนน

การบริหารท้องถิ่นในรูปองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกควบคุมด้วย
ระบบราชการจากส่วนกลางเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด
ยังไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจตามหลักการที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ก็ เพราะ
โครงสร้างขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น^{๔๖}
ข้าราชการส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน
ชาวในท้องถิ่นด้วย ซึ่งไปกว่านั้นข้าราชการส่วนจังหวัดก็อยู่ภายใต้การบังคับ
บัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และต่อแหล่งนักบริหารระดับต่างๆก็ซึ่ง
ต้องอาศัยข้าราชการของกระทรวง กบวง กรมต่าง ๆ โดยเฉพาะข้าราชการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนจังหวัดอยู่
สภาพการณ์อันรับข้อนัดดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดการควบคุมจากส่วนกลาง
อย่างใกล้ชิดแล้วยังทำลายภาพพจน์ของการปกครองตนเองอีกด้วย กล่าวคือ
ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถแยกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกจาก
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน^{๔๗}

๖. เอกพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมภายในเขตจังหวัดนอกเขต
เทศบาลและเขตสุขาภิบาล^{๔๘} และในขณะเดียวกันจังหวัดซึ่งเป็นราชการ
บริหารส่วนภูมิภาคก็มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเดียวกันกับองค์กรการบริหารส่วน

^{๔๖} ชูติกฤต เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 33.

^{๔๗} มาตรา 31 พระราชบัญญัติราชบัญญชีเรื่องการบริหารราชการส่วนจังหวัด

จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย ค่าสั่งจากนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชานในภูมิภาคในเขตจังหวัด^{๔๘} และในขณะเดียวกันกฎหมายยังกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และถ้าจะพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่าการที่กำหนดให้จังหวัดและองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลนั้นมีความเหมาะสมและไม่เหมาะสม ดังนี้

6.1 การกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล

เป็นการถูกต้องตามกฎหมายและหลักการกระจาดอ่อน懦 ทั้งนี้ เพราะการกระจาดอ่อน懦 เป็นเรื่องของการกระจาดกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทำ ดังนั้น การจะให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ก็จะต้องให้ความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยหลักแล้วจะต้องให้องค์กรที่กระจาดอ่อน懦 ทางพื้นที่เป็นนิติบุคคล มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมจำกัด ของรัฐ มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอ่อน懦 ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีคณะกรรมการในท้องถิ่น^{๔๙} กิจการของท้องถิ่นจึงจะดำเนินกิจการไปได้ตามหน้าที่ หรือกิจการของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการแก่คนในท้องถิ่นนั้น ตรงกันข้ามหากไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระโดยไม่ให้เป็นนิติบุคคล การดำเนินกิจการของท้องถิ่น เช่น การทำสัญญา การผูกพันกับบุคคลอื่น ๆ ก็ไม่อาจจะกระทำได้กิจการของท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการไปได้

พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

^{๔๘} ข้อ 48 และข้อ 50 ประมวลกฎหมายปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ.

2515.

^{๔๙} อุทัย หรัญโญ, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอดีียนสโตร์, 2523), หน้า 4.

6.2 การกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลน่าจะเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการ ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคมีเขตพื้นที่^{๕๐} การดำเนินงานภายในจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่บางประการของส่วน-กลาโงมาจากกระทรวง ทบวง กรม หรือจากส่วนกลางมาปฏิบัติในส่วนภูมิภาค จึงไม่น่าจะต้องเป็นนิติบุคคล เป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจหน้าที่และทำการแทนจากส่วนกลางกันน่าจะเพียงพอแล้ว การกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลจึงน่าจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างไร เพราะตามทฤษฎีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หน่วยงานต่าง ๆ ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปย่อมทำในนามของส่วนกลางทั้งสิ้น ดังนั้นส่วนต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งแม้ประกาศศดบบปฏิบัตินับที่ 218 ข้อ 55 ถือว่าเป็นส่วนราชการของจังหวัด ก็ยังถือว่าเป็นหน่วยงานและอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม จังหวัดในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีเขตพื้นที่เดียวกันกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่จังหวัดก็ท้าหน้าที่เพียงผู้รับมอบอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่มีหน้าที่จะต้องกระท่าในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น น่าจะมีการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิก มิใช่จังหวัดเป็นนิติบุคคลคงให้แต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลจะถูกต้องและเหมาะสมสมกับภาระหน้าที่ของกิจการที่จะต้องใช้บริการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

6.3 การกำหนดเขตพื้นที่ของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่องค์-การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือสุขาภิบาล ในฐานะราชการส่วนกลางที่ไปดำเนินการอยู่ในส่วนภูมิภาคก็ยังคงจะให้บริการแก่ประชาชนในกิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ ทั้งนี้ เพราะในความหมายของการกระจายอำนาจในทางกฎหมาย เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทำ การกระจายหรือการมอบกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทั้งหมดนั้นสามารถพิจารณาถึงกิจการได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ และกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้^{๕๑} ดังนั้น กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ หรือเป็นกิจการเฉพาะจังหวัด

^{๕๐} โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบ

ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคยังคงกระทำได้ทั่วทั้งเขตจังหวัดไม่ว่าจะเป็นเขตขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือสุขาภิบาล เช่น การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การแรงงาน การเกษตร การประมง เป็นต้น ส่วนกิจาร斯านสารบัญปีก็เป็นกิจการของท้องถิ่นก็ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะสามารถทำได้ เช่น ในเขตสุขาภิบาล ในเขตเทศบาล หรือในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็เป็นหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นจะจัดทำ มิใช่จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคไปดำเนินการจัดทำเสียเอง เพราะหากเป็นกิจการของท้องถิ่นแต่รัฐนำไปจัดทำก็ไม่เรียกว่า การกระจายอำนาจ หากแต่เป็นลักษณะการรวมอำนาจอย่างแท้จริง

บทที่ 4

กิจการท่องศึกษาบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดทำ

1. ความหมายของกิจการองค์การปกครองท้องถิ่น

ตามความหมายในทางกฎหมายของการกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องของการกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทำ ดังนั้น การกระจายอำนาจหรือการมอบกิจการให้ท้องถิ่นทำจึงแบ่งออกได้เป็น

2 ลักษณะ¹ คือ กิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ เช่นการสาธารณูปโภค ต่าง ๆ ส่วนรับท้องถิ่นนั้นเอง และกิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ ดังนี้

1.1 กิจการที่เป็นของท้องถิ่น ได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันโดยทั่วไปของประชาชน องค์การปกครองส่วนกลางจึงอาจมอบกิจการ เช่นว่า ให้ห้องศึกษา ห้องเรียน การศึกษา อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงซึ่งต้องการการควบคุมและอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นห้องศึกษา ห้องเรียน การศึกษา เป็นผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่สามารถแยกออก หรือ มีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การก่อจัดขยายผลอย่างกว้างขวาง การวิชาชีพ พยาบาล การก่อสร้าง การตรวจสอบ กิจการส่วนราชการ ศึกษา เนื้อหาต้น การประปา ฯลฯ ดังนั้น การมอบกิจการลักษณะนี้ให้ห้องศึกษา ห้องเรียน ดำเนินการจึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง และยังเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง เพราะกิจการที่

¹ โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 11 - 12.

กฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการจัดทำนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารแล้วเป็นการมอบให้อย่างเด็ดขาด องค์การปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจในการดำเนินการหรือการวินิจฉัยสิ่งการจึงเป็นเรื่องขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Services) ที่เป็นงานของท้องถิ่นโดยอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นนี้สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1.1.1 งานด้านความปลอดภัยของชุมชน ซึ่งหมายรวมถึงงานด้านสำรวจ การกำจัด และป้องกันมลภาวะ งานบรรเทาสาธารณภัยซึ่งงานด้านนี้มีรากฐานที่มาตั้งเดิมในลักษณะที่ว่าชุมชนย่อย ๆ ในสมัยโบราณนั้นได้จัดระบบขามคอหอยแจ้งสัญญาณไฟให้มี จุดระบบฝ่ายตามถนนคืนเป็นการช่วยเหลือตัวเองจากภัยต่าง ๆ และได้กล่าวมาเป็นกิจกรรมสำรวจป้องกันภัย เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการดูแลตัวเองเสียก่อน

แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้การพัฒนาแนวความคิดด้านนี้ได้ก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงไปมาก เมื่อรูปแบบของรัฐได้ถูกสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงถาวร ความรู้สึกที่ว่าการป้องกันภัยเหล่านี้ควรเป็นภาระรับผิดชอบของผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศก็เกิดขึ้น และงานด้านการรักษาความสงบและความปลอดภัยของประชาชนจึงถูกโอนไปอยู่กับส่วนกลางเสียเป็นส่วนมาก นั่นก็คือ งานด้านการสำรวจเป็นกิจกรรมความรับผิดชอบของส่วนกลาง แต่ก็ยังมีอีกหลายประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทยที่เป็นแบบของระบบการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังคงมีเด็ดขาดการที่ว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนนั้นเป็นความรับผิดชอบในส่วนท้องถิ่น งานบางส่วนในด้านการสำรวจอาจจัดทำในระบบรัฐ โดยเฉพาะในงานที่มีลักษณะที่ต้องใช้ประโยชน์โดยสารและการประสานงานร่วมกัน เช่น การรักษาภูมายหรือระเบียนภัยในรัฐ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม แต่งานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภัยในท้องถิ่น เช่น การบรรเทาสาธารณภัย

การป้องกันอัคคีภัย การจราจร การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน
ก็ยังคงเป็นกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่

1.1.2 กิจกรรมด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ปัญหาด้านการอนามัยและสวัสดิการต่าง ๆ มักเกิดขึ้นในสภาวะที่สังคมมีความเจริญขยายตัว และกลไกเป็นชุมชนหนาแน่นโดยเฉพาะในสังคมที่กำลังไปสู่สภาพสังคมอุตสาหกรรม และการขยายตัวเนื่อง ปัญหาเรื่องการสาธารณสุขและสวัสดิการต่าง ๆ มิใช่ปัญหาส่วนตัวของแต่ละบุคคลอีกต่อไป แต่เป็นปัญหาของส่วนรวมร่วมกัน ปัญหาดังกล่าวนี้ได้แก่ ปัญหาเรื่องโรคภัยไข้เจ็บโดยเฉพาะโรคระบาด ปัญหาการรักษาความสะอาด ปัญหาแหล่งเสื่อม Rogan ทางระบายน้ำ การจัดสถานพยาบาล กิจกรรมด้านสังเคราะห์ อันได้แก่ ปัญหาแม่และเด็ก เยาวชน คนพิการ คนชรา ปัญหารอบครัว ปัญหาสุขภาพจิต ตลอดจนกระทิ่งปัญหาที่อยู่อาศัยและการจัดสวัสดิการสังคมต่าง ๆ

1.1.3 กิจกรรมด้านการศึกษาและสันทนาการ การจัดบริการด้านการศึกษาเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเรียนรู้โดยทั่วไป ถือว่าเป็นกิจกรรมสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะการศึกษาในระดับเบื้องต้นหรือระดับประถมศึกษานั้น นับว่าเป็นกิจกรรมที่ควรจะจัดให้มีขึ้นได้จากในภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้นเอง การจัดให้มีการศึกษาในระดับเบื้องต้นแก่เด็กทุกคนได้กลายมาเป็นความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของการปกครองในระดับท้องถิ่นและเป็นแนวคิดที่จะได้รับการยอมรับในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป ในเวลาต่อมาบางประเทศก็ได้พัฒนาความคิดนี้ต่อไปจนกระทั่งในระดับที่ว่า การจัดให้มีการศึกษาเบื้องต้นแก่เด็กนั้นควรจะเป็นการให้บริการที่ให้เปล่า หลักการ เช่น ว่าน้ำมีมาจากอุดมการณ์ ที่ว่าเด็กทุกคนที่เกิดมาควรได้รับเสื้อผ้าที่จะห่อหุ้มร่างกาย มีอาหารในท้อง และมีความรู้ในสมอง อุดมการณ์นี้ได้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

ส่วนการศึกษาในระดับสูงถัดขึ้นมาอีกขั้นก็ยังเป็นเพียงทางเลือกของระดับท้องถิ่น เท่านั้น เพราะการจัดให้มีการศึกษาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ได้หมายถึงการจัดสร้างอาคารสถานที่เท่านั้น ยังต้องรวมถึงการจัดให้มี

ครุหรือบุคลากร อุปกรณ์การศึกษา ระบบการบริหารงาน และมาตรฐานการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อนและควรเป็นความรับผิดชอบในระดับรัฐเป็นหลัก

กิจกรรมในด้านสันนาการนี้เราอาจมองข้ามไปว่าไม่ใช่สิ่งสำคัญต่อชีวิต แต่ที่แท้จริงแล้วเราจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของมนุษย์ว่ากิจกรรมด้านนี้ได้สร้างสรรค์บรรลุสังคมมนุษย์ให้เกิดความดึงดูดใจออย่างมากมา การกีฬาเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมของมนุษย์แต่สังคมโบราณ เช่น ชุดโรมัน ชุดกรีก เป็นต้น การให้บริการในด้านสันนาการนั้นหมายถึง ตั้งแต่การจัดให้มีสนามกีฬา สนามเด็กเล่น สะพานน้ำ ของไทยเรานั้นซึ่งรวมทั้งการละเล่น ฟันเมือง เช่น ลานตะกร้อ สนามชนวัว ลานสะบ้า เป็นต้น นอกจากนี้ บริการด้านสันนาการซึ่งรวมถึงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับเด็กและผู้ใหญ่อื่น ๆ อีกมาก ได้แก่ สวนสัตว์ พิพิธภัณฑ์ สวนแสดงพันธุ์ไม้ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้มิใช่เป็นเพียงการให้บริการเพื่อความเพลิดเพลินสนับสนุนของคนในสังคมเท่านั้น ยังเป็นการเรียนรู้อย่างหนึ่งของมนุษย์ในทางที่ดีด้วย เราจะพบว่ากิจกรรมด้านการศึกษาและสันนาการนี้กล้ายเป็นกิจกรรมอันจำเป็นของหน่วยการปกครอง ระดับท้องถิ่นและภูมิภาคในประเทศไทย อย่างมาก

1.1.4 กิจกรรมด้านการโยธาและโครงการของท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง Public Works หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การติดตั้งค่าเนินการ และการบำรุงรักษา โครงการก่อสร้างและเครื่องมือจักรกลต่าง ๆ เพื่อใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในชุมชนในทางปฏิบัติกิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ งานก่อสร้างถนนทางหรือเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ในท้องถิ่น การจัดให้มีไฟฟ้าในสถานที่ต่าง ๆ การจัดสร้างบริเวณตลาดที่จอดรถ ระบบการจราจร การจัดระบบการกำจัดขยะมูลฝอย อาคารสถานที่ต่าง ๆ เช่น หอประชุม ที่พักคนเดินทาง โดยปกติแล้วงานเหล่านี้ไม่ได้ถูกรวบรวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันทั้งหมด แต่จะกระจายไปตามความรับผิดชอบในฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวางอาจอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนกลางในระดับภูมิภาค อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง หรือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาล

และท้องถิ่นก็ได้ นอกจานี้ในบางครั้งเราก็จะพบว่าเป็นความรับผิดชอบของ เอกชนที่จัดทำแทนก็มี

โครงการสำคัญ ๆ ที่เป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น การ ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การไฟฟ้า การท่าอากาศยาน และการคมนาคม ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ ก็มีกิจกรรมที่สำคัญที่สุด เช่น กิจกรรมอีกประเพณีที่มีความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมดและ มีผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศ ได้แก่ การโทรศัพท์ โทรเลข การจัด ระบบแก๊สธรรมชาติ การสร้างถนนและสะพานเชื่อมเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ นั้น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวพันกับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ อาจมองให้ท้องถิ่นจัดทำหรือส่วนกลางเอาไปดำเนินการเองก็ได้

1.1.5 กิจกรรมในด้านการวางแผน การวางแผนเมืองหรือการ กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินที่ปรับเปลี่ยนต่าง ๆ โดยปกติแล้วกิจกรรมเหล่านี้เรา มองเห็นไม่เด่นชัดนักในความรับผิดชอบของท้องถิ่น การกำหนดแผนงานและ นโยบายต่าง ๆ นั้น มักจะต้องมาจากการดับรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่ในระดับ ท้องถิ่นนั้นนโยบายและแผนถูกนำมายังท้องถิ่นในรายละเอียดเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับนโยบายส่วนกลาง ในแง่ผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นโดยตรงนั้น เราจะเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องนำเอาแผนและนโยบายต่างๆ จากส่วนกลางมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น เตรียมการสำหรับการ ขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องกับความต้องการและความเปลี่ยนแปลงในทาง เศรษฐกิจและสังคมที่จะเป็นไปในอนาคต หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น ย่อมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในสภาพต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง เป็นอย่างดี ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนในระดับท้องถิ่นจึงผูกพันต่อ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การวางแผนนั้นมายถึง การศึกษาค้นคว้า วิจัย และเตรียม เพื่อรับกับแนวทางที่กำหนดไว้ในอนาคต เพื่อให้เกิดผลลัพธ์สุดตามเป้าหมาย เป็นการวางแผนกำหนดอนาคตซึ่งต้องอาศัยการติดตาม ควบคุม และวิเคราะห์

อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ฝ่ายวางแผนจังหวัดเป็นกิจกรรมด้านหนึ่งที่สำคัญส่วนรับระดับท้องถิ่น และในขณะเดียวกันเราก็จะพบว่างานฝ่ายวางแผนนี้จะต้องมีความผูกพันประสานงานกับหน่วยการปักครองในระดับเหนือขึ้นไปด้วย เช่นในระดับภาค เพื่อให้นโยบายและแผนที่วางไว้นั้นมีความสอดคล้องต่อ-เนื่องกันไปจนถึงระดับชาติในที่สุด งานด้านการวางแผนนี้บางครั้งเราอาจจะได้ยินถึงในแบบที่เป็นการวางแผนผังเมือง การกำหนดนโยบายการใช้พื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างมีระบบ เช่น การกำหนดเขตอุตสาหกรรมและบริเวณอุตสาหกรรมขยายตัวที่จะไปสู่เส้นทางคมนาคมที่ต่อเนื่องกับการรับส่งสินค้าโดยส่วนมาก กำหนดที่อยู่อาศัยที่อยู่ในทำเลที่สูงเจริญ และเตรียมจัดระบบบริการชุมชนต่าง ๆ ได้จำกัด หน่วยการปักครองในชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมจะต้องมีบทบาทควบคุมให้การใช้พื้นที่บริเวณต่าง ๆ ของชุมชนเป็นไปตามนโยบายผังเมืองที่วางไว้ โดยมีกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นบังคับใช้ในแต่ละท้องที่เพื่อเป็นแนวทาง

1.2 กิจการของรัฐ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งมีลักษณะที่ไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะและบางกิจการอาจกระทบต่อผลประโยชน์เอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วยช่องทางการเหล่านี้ เรียกว่า กิจการของชาติ (National Affairs) แต่อย่างไรก็ต้องมีว่าจะเป็นกิจการของรัฐแต่บางกิจการรัฐให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ ตั้งนั้นกิจการของชาติจึงมี 2 ลักษณะด้วยกันคือ

1.2.1 กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปักครองส่วนกลางโดยแท้ เป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดกระทำได้ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปักครองส่วนกลางเองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ และความมั่นคงอื่น ๆ

1.2.2 กิจการของรัฐแต่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นช่วยจัดทำหรือดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้า

พนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เช่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในเขตเทศบาลหมายความว่า นายกเทศมนตรีในเขตสุขาภิบาลหมายความว่า นายอ่าเภอ² หรือกำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายความว่า คณะกรรมการเขตเทศมนตรีส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลหมายความว่า คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอ่าเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข³ การมอบภารกิจการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยดำเนินการเป็นแต่เพียงกำหนดให้ตัวเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีอำนาจบางประการ มิใช่มอบภารกิจการให้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อร่วมอานาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินการลักษณะเช่นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจ้าเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น

2. ลักษณะของการเป็นตัวแทนของท้องถิ่น

ลักษณะของการมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น (Local Representative Unit) ในความหมายที่ว่าไปยื่อมหมายถึง การที่มีส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของหน่วยการปกครองที่มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามเพื่อเข้ามามีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น นั่นหมายความว่า จะต้องมีระบบการเลือกตั้งเกิดขึ้นภายในเขตการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้นในความหมายของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั้น

² มาตรา 3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503.

³ มาตรา 4 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484.

ยังต้องมีลักษณะที่สำคัญด้วยว่า ตัวแทนหรือองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งมานั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่บางประการในการจัดการปกครองภายในขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองนั้นด้วย ถ้าหากไม่มีคุณลักษณะครบถ้วนทั้งสองประการ เช่น การที่เป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่ประกอบด้วยองค์กรสำคัญที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการปกครองในขอบเขตพื้นที่นั้น แต่องค์กรนั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ก็มิใช่รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของตัวแทนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

องค์ประกอบของการแยกฐานะตัวแทนของท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น²
2 ลักษณะที่แตกต่างกัน คือ

2.1 องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจก็คือ การให้มีองค์กรการปกครองทางพื้นที่ (Collectivites Territoriales) ได้แก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และในการกระจายอำนาจนั้น กฤษฎีที่ต่าง ๆ ที่กำหนดถึงองค์การปกครองจะต้องได้รับการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่มาราษฎราชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของ การกระจายอำนาจจะต้องมาจาก การเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราทัวร์ใจของ "การทำให้ชาติ" (La Nation) มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น " เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจได้ก็เพราถือว่ามาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้นการกระจายอำนาจก็คือ การถอนการบังคับบัญชาจาก การรวมอำนาจด้วยวิธีการเลือกตั้งและการให้ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะวางแผนของตนเอง นั่นก็คือ เก็บการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่น⁴ ทั้งนี้ การ-กระจายอำนาจจะต้องเป็นการที่รัฐจะกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นจัดทำ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐมอบหมายให้การทำ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้-

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 6.

จริงนี้จะต้องมีตัวแทนของท้องถิ่นที่มาราจาก การเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงานของท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง มีสิริในการค่าเนินงาน มีงบประมาณเป็นของตนเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับที่ไม่เคร่งครัดจนเกินไปจากรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบนี้ ได้แก่ เทศบาลและกรุงเทพมหานคร

2.2 องค์กรที่ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยการปกครองที่ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จัดทำกิจการของท้องถิ่น แต่เจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งและอีกบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง ลักษณะเช่นนี้เป็นการกระจายอำนาจเหมือนกัน^๕ แต่เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่หน่วยการปกครองนั้นไม่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มักจะถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง แต่ในแห่งบุคคลเข้ามานับบริหารไม่รู้จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ มากจากคนในท้องถิ่นทั้งหมด หากแต่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วย^๖ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลางและเป็นหัวหน้าฝ่ายการบริหารของราชการส่วนภูมิภาค ในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น ลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นองค์การปกครองกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น ก็ได้

จากรูปแบบของการมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นที่แท้จริงกับการกำหนดให้มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นถูกกำหนดให้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นเฉพาะในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการ-

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

จังหวัด มิได้มามากจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นแต่ประกาศฯ ได้ หาก แต่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่แท้จริง แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกกำหนดให้ต้องโยกขยายสับเปลี่ยนทุก ๆ 4 ปี การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่นที่จะทราบความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริงนั้นจึงขัดกับหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่อย่างแท้จริง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดที่แท้จริงแล้วเป็นรูปแบบการปกครองกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะผู้บุริหารมาจากผู้ราชการประจำ แต่กฤษณาภัยกำหนดให้ดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว

3. กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ กิจการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน⁷ คำว่า "กิจการ" หมายถึง ภาระงาน ดังนั้น กิจการของจังหวัดคือ ภาระงานของจังหวัดมีหน้าที่จะต้องดำเนินการในฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นชั้นก្នុងแก่ ราชการ อันอยู่ในหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคนั้นเอง เพียงแต่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่ในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ภายในประเทศโดยกิจการที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการจะอยู่ในความอำนวยการหรือควบคุมของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนับสนุนความต้องการส่วนรวมของประชาชน เรียกว่า "บริการสาธารณะ" (Public Service) ซึ่งแต่เดิมกิจการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติอยู่เป็นประจำนั้นในประเทศไทยเราเคยเรียกอย่างรวม ๆ ว่า "ราชการ" และต่อมาได้ใช้คำใหม่ว่า "ราชการบริหาร" ซึ่งเป็นหน่วยการขยายความคำว่า "ราชการ" นั้นเอง คือราชการที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากกิจการที่จัดทำ

⁷ มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.

เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้ขยายขอบเขตกว้างขวาง
ออกไปเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งเกินขอบเขตของราชการในสมัยก่อน เพราะ
คิดว่าราชการนี้หมายความถึงแต่เพียงกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง หลัง
จากการเปลี่ยนแปลงระบบของการปกครองประเทศเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีการ
จัดระเบียบทे�ศบาลขึ้น ยังมีผู้เข้าใจว่ากิจการที่เทศบาลท่านั้นแยกเป็นส่วน
หนึ่งต่างหากจากราชการและไม่เรียกว่าราชการ แต่เรียกว่า งานเทศบาล
ซึ่งเป็นการเข้าใจผิด เพราะในแท้จริงแล้วกิจการที่เทศบาลทำก็ถือว่าเป็น
ราชการส่วนหนึ่งเหมือนกัน คือ ราชการบริหารส่วนถี่่น^๙ ดังนั้น การจัดทำ
บริการสาธารณะจึงอยู่ในความอ่อนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
ทั้งนี้ส่วนกลางอาจเข้าทำกิจการของโดยเข้าไปบังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไป
ตามอ่อนน้ำใจ โดยผู้บังคับบัญชานี้อ่อนน้ำใจเนื้อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่าง
เต็มที่ และในขณะเดียวกันอาจมอบอ่อนน้ำใจห้องค์การอื่น ๆ ของรัฐบาลเป็น
ผู้จัดทำแทนโดยฝ่ายปกครองหรือส่วนกลางเป็นแต่เพียงควบคุม ดูแล มิให้เข้า
ไปอ่อนวยการจัดทำเอง^{๑๐}

การท้องค์การปกครองส่วนกลางมอบกิจการให้ห้องค์การปกครอง
ท้องถี่่นดำเนินการ จะต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบโดยกำหนดไว้ในกฎหมาย
จัดตั้งองค์การปกครองท้องถี่่นนั้น ๆ เช่น กำหนดหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครจัด
ทำเอาไว้ในพระราชบัญญัติราชบัญชี^{๑๑} หรือ
กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร^{๑๒} หรือ
อาจมีกฎหมายกำหนดองค์กรหรือส่วนราชการที่มีอ่อนน้ำใจมอบหมายและกำหนดวิธี
การมอบอ่อนน้ำใจไว้ชัดเจน เช่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี
หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอ่อนน้ำใจของผู้ว่าราชการจังหวัด

^๙ ประยุร กาญจนคุล, ค่าวาระรายกฎหมายปกครอง, หน้า 124.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 126 - 127.

^{๑๑} มาตรา 89 พระราชบัญญัติราชบัญชีควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

^{๑๒} มาตรา 9 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

นายอ่าเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะกรรมการตั้ง นายนรัตน์ หรือรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร¹² ทั้งนี้จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ กฤษกิจกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การปกครองส่วนกลาง องค์การอื่น ๆ และประชาชนทั่ว ๆ ไปได้ทราบ เพื่อจะได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอ่านเจหน้าที่หรือลักษณะของตน ในองค์การปกครองท้องถิ่นบางประเทศ เช่น ในประเทศไทยอังกฤษเดิมอ่านเจดังกล่าวมาจาก Common Law ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การที่มีอ่านเจหน้าที่อื่น ๆ อ้างประเพณีท้องถิ่น เอกลักษณ์และการยอมรับ ในศตวรรษที่ 19 อ่านเจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวจึงมาจากพระราชบัญญัติซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ออก ส่วนกลาง (Central Executive) จะทักท้วงการกระทำใด ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ กระทำการตามอ่านเจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดอ่านเจหน้าที่ไว้ โดยส่วนกลางจะไม่ทักท้วงหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตอ่านเจ (Intra vires) แต่จะทักท้วงก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำเกินขอบเขต (Ultravires) ซึ่งเป็นหลักที่ใช้กับองค์กรณิติบุคคลทั้งหลายที่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นด้วย

ในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐยอมให้มีขึ้นและกำหนดกิจการให้ทำใน 2 ลักษณะ คือ

3.1 กิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยแท้ที่จะต้องจัดทำโดยกฎหมาย¹³ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอ่านเจและหน้าที่ดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่

¹² มาตรา 89(2) พระราชบัญญัติราชบัญชีเรื่องบูรณาการราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

¹³ มาตรา 31 พระราชบัญญัติราชบัญชีเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญชีเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

นอกเขตเทศบาลและสุขากิบาล ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศิลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การท่านบ่ารุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณูปการ
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบ่ารุงสถาน

พชานาล

5. การจัดให้มีการบ่ารุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบ่ารุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่ส่วนสาธารณะ
8. การกำจัดขยะมูลฝอยและลังปั้นกุล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงช่างสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเที่ยบเรือและท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบ่ารุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบ่ารุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อน หย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมของราชบูร
15. การบ่ารุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราชบูร
16. การแบ่งสรรเงินชึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วน

ท้องถิ่น

17. การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วน

จังหวัด

18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชบูรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

อ่านจากหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้นไม่จำเป็น

ต้องกระทำทุกอย่าง แต่ให้เลือกกระทำตามความจำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนภายในวงเงินงบประมาณหรือรายได้ของจังหวัด

3.2 กิจการท้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกระทำ เป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจกระทำการนอกเขตพื้นที่หรือร่วมกับบุคคลอื่น ดังนี้

3.2.1 การดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตนเองได้¹⁴ แต่มีเงื่อนไขกิจการที่จะดำเนินการนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่และมีข้อกำหนด ดังนี้

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้เขตของตน
2. ได้รับความยินยอมจากเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
3. ได้รับอนุมัติจากการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.2.2 การดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น เป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁵ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

¹⁴ มาตรา 31 ทวิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

¹⁵ มาตรา 31 ตรี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

1. บริษัทจ้ากัดนี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น
ส่วนรูปปีก

2. จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าลิบของทุนที่บริษัท
นั้นจดทะเบียนไว้ ในการพิทักษ์มายาเงศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์-
การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัท เช่นเดียวกันให้นับหุ้น
ที่ถืออยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือในรวมกัน และ

3. ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่จังหวัดถืออยู่ในบริษัทจ้ากัดต้องได้รับ
อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าบริษัทจ้ากัดที่องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย และองค์
การบริหารส่วนจังหวัดจะถือหุ้นเป็นมูลค่าเป็นจำนวนร้อยละเท่าใดก็ได้

3.3 กิจการที่รัฐมอบให้ทำ องค์การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะ
มีหน้าที่ท้องกระทำและเลือกกระทำแล้วอาจได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง
ให้ดำเนินกระอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ ลักษณะการมอบให้กระทำอาจกำหนด
ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ การมอบกิจการให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำกิจกระ^{แกนรัฐ} อาจกระทำได้ 2 ประการ คือ

3.3.1 มอบให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดทำหรือดำเนินกระ
เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารในกฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็น
ผู้มีอำนาจกระทำการในฐานะเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ชั่งการมอบให้เจ้า-
หน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินกระนั้นจะต้องประกาศไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ดังนั้น
เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกองค์กรท้องถิ่นจึงอาจจะไม่ได้รับ
มอบหน้าที่เหมือนกันหรือเช่นเดียวกัน แต่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้เฉพาะ
แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยจะประกาศกำหนดเขตให้ทำเป็นแต่ละท้องที่
ไป และอาจมอบหน้าที่ให้เป็นเจ้าพนักงานกระทำการแทนหรือมีฐานะเช่นเดียวกับ
กันกับเจ้าพนักงานของส่วนกลาง โดยอยู่ในสายงานบังคับบัญชา เช่นเดียวกับ
เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางดังกล่าวแล้วในข้อ 1.2.2.

3.3.2 มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้หมายความว่า กิจการนั้นไม่อ้อมในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐหรือ ส่วนกลางอาจมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ โดยรัฐบาลหรือ ส่วนกลางให้บงบประมาณมาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษาภาคบังคับ ได้แก่การศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 - 6 รัฐบังคับให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษา คือ ผู้ที่มีอายุระหว่าง 7 - 14 ปี จะต้อง ศึกษาในสถานศึกษาและจะต้องจบการศึกษาอย่างต่อประถมศึกษาปีที่ 6 โดย เป็นผู้จัดการศึกษาให้เป็นตัว รัฐจะมอบหน้าที่การจัดการศึกษาภาคบังคับนี้ให้ แก่องค์การปกครองท้องถิ่นท่า เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลได้รับมอบ หน้าที่จากส่วนกลางให้เป็นผู้จัดการศึกษาภาคบังคับ ส่วนการจัดการศึกษาภาค บังคับในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ปัจจุบันสำนักงานการประถม- ศึกษาแห่งชาติ (สปช.) เป็นผู้จัดทำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ได้รับมอบ หน้าที่ให้จัดทำในเรื่องนี้¹⁶

4. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การที่รัฐยอมให้มีองค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อต่อดำเนินการของตนเอง ได้นี้ รัฐจะต้องกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานโดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ สำหรับกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กำหนดให้มีหน้าที่ 20 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถ ดำเนินกิจการได้โดยคำนึงถึงงบประมาณและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในแต่ละ

¹⁶ มีการอนการบริหารงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติ้อน กิจการโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียน ประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดกิจการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ต้องจัดทำจะเป็นกิจการเดียวกันกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขุมวิท หรือเมืองพัทaya ทำให้การดำเนินกิจการตามอ่านางหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 20 ประการดังกล่าวแล้วมีทั้งที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จริง และไม่สามารถปฏิบัติได้ ดังนี้

**4.1 กิจการที่สามารถดำเนินการได้ การดำเนินกิจการขององค์-
การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอาศัยเงินงบประมาณ มีผลทำให้กิจการบางอย่าง
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะปฏิบัติได้ จากหน้าที่ 20 ประการ
ตามมาตรา 31 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498
แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2511 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติได้
ดังนี้**

**4.1.1 การสาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มี ถนนทาง
ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนการบำรุงรักษาและทางบก การบำรุงทางระบายน้ำ
ต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินกิจการในส่วนนี้ โดยมีหน่วย
งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน คือส่วน
โยธา และโครงการทางหลวงส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะ
ของการประสานงานและอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานของสำนักงานเร่ง
รัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) เป็นหลัก และทำไม่ได้คลอบคลุมทั้งจังหวัดโดย
เฉพาะการประจำท่าและทางบก แต่ที่น้ำที่ไม่สามารถเดินทางได้ จังหวัดโดย
ดำเนินการร่วมกับส่วนภูมิภาค ดังนั้นการดำเนินกิจการด้านการสาธารณูปการ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นไปในลักษณะที่ร่วมมือประสานงานกับ
หน่วยงานอื่นดังกล่าวแล้ว**

**4.1.2 การรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งปฏิกูล การดำเนิน
กิจการในด้านการรักษาความสะอาดของท้องถิ่น ทางเดิน และที่สาธารณะ
การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำ
เฉพาะในเรื่องของการกำจัดสิ่งปฏิกูลและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ**

บางแห่งเท่านั้น ส่วนการรักษาความสะอาดตามท้องถนนและการเดินไม่ดำเนินการได้ เนื่องจากถนนและการเดินภายในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกว้างขวางมากมายเกินกว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และกำลังบุประมาณที่มีอยู่ จึงไม่สามารถดำเนินงานด้านนี้ได้ เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่แคบไม่กว้างขวาง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทชາได้

4.1.3 การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม กิจการด้านการจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ โดยอาจให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนในลักษณะให้เอกชนเช่า และให้เอกชนเป็นผู้ดูแลรักษา โดยเอกชนจะต้องเสียค่าเช่าให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้อีกทางหนึ่งด้วย

4.1.4 การกีฬา สวนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจ การดำเนินกิจการด้านการจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสีตัว ตลอดจนที่ประชุมอบรมของราชยธรรมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจัดทำโดยการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ และที่ประชุมอบรมของราชยธรรมาก การให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันให้ไปดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และเงินบุประมาณเพียงพอ ประกอบกับพื้นที่ดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตกว้างขวางเกินไป จึงไม่สามารถจัดทำบริการด้านนี้ได้อย่างทั่วถึง

4.1.5 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราชยธรรมาก
กิจการด้านการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราชยธรรมานี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการส่งเสริมอาชีพให้แก่ราชยธรรมากร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของราชการส่วนภูมิภาค เช่น พัฒนาการอำเภอ เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด วิทยาลัยอาชีวะต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ราชยธรรมากในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้มีอาชีพและรายได้ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของชุมชนนั้น ๆ

4.1.6 การแบ่งสรรเงินและการดูแลหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

ในการดำเนินกิจการด้านการแบ่งสรรเงินตามที่กฎหมายกำหนดให้แก่ราชการ ส่วนท้องถิ่น และการจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ขณะนี้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจัดสรรเงินบางส่วนให้แก่ส่วนราชการเพื่อดำเนินงานด้านพัฒนา ถนน ทางเดินทางระบายน้ำ ดู คลอง การชลประทาน ตลอดจนด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาชีพของราษฎรที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย

4.1.7 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินกิจการ

ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นงานที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการอยู่ หากแต่ยังไม่ครอบคลุมทุกจุด ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และระยะทางอันกว้างขวางขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างทั่วถึง แต่ก็มีการจัดทำในบางจุดบางส่วน และถ้าหากจะมีการดำเนินงานด้านนี้ทุก ๆ จุด อาจจะต้องใช้เงินมากมากมหาศาล ประกอบกับจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างมากด้วย

4.2 กิจการที่ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ จากการกำหนดให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินกิจการ เช่น เดียว กันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ๆ เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วทั้งเขตพื้นที่ รายได้ที่จะนำมาบริหารงาน และกำลังของเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำกัดในเรื่องต่าง ๆ อ่อนมีมาก จึงทำให่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศึลธรรมอันดีของประชาชน

การดำเนินกิจการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและศึลธรรมอันดีของประชาชนภายใต้เขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในขณะนี้ปรากฏว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมิได้ดำเนินการเลย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการจะจัดกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินกิจการด้านนี้โดยตรงจะต้องใช้เงินงบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มากจนเกินกว่าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถปฏิบัติได้ ในขณะนี้การรักษาความสงบเรียบร้อย

และศีลธรรมอันดีของประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน้าที่ของตัวรวม ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมตัวรวม และประจำจ้าวชุ่ยในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านนี้แทน

องค์การปกครองท้องถิ่นที่สามารถจัดการดำเนินการกิจการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ในขณะนี้มีแต่เฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีหน่วยเทศกิจ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในด้านร้านค้า การก่อสร้าง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนทางเท่านั้น ในองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว

4.2.2 การศึกษา การท่านบ่ารุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม กิจการด้านการศึกษานั้นก่อนปี พ.ศ. 2523 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินกิจการด้านนี้ โดยจัดให้การศึกษาภาคบังคับ คือ การศึกษาในระดับประถมศึกษา แต่ต่อมาก็ได้มีการอนุการจัดการศึกษาภาคบังคับที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปให้เป็นอ่านใจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนกลางตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ดำเนินกิจการด้านการศึกษาแต่ประการใด

การท่านบ่ารุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบันยังไม่ได้จัดทำ ทั้งนี้เนื่องมาจากมีข้อจำกัดในเรื่องกำลังคนและงบประมาณประกอบกับเรื่องของการท่านบ่ารุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรมนั้นมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือหน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ดำเนินการด้านนี้โดยตรง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จำเป็นจะต้องเข้าไปดำเนินงานด้านนี้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและราชการส่วนภูมิภาค คือสำนักงานศึกษาธิการ-จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการในเขตพื้นที่เดียวกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.3 การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุง

สถานพยาบาล ในการดำเนินกิจการด้านการป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมิได้ดำเนินการ หากแต่มีหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข คือ สถานีอนามัยในเขตตำบล และหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่เดียวกันกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและถ้าหากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด จะไปจัดทำกิจการในด้านนี้ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนและล้วนเปลี่ยงค่าใช้จ่ายมาก การดำเนินการด้านป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่จัดทำ

4.2.4 กิจการด้านการพาณิชย์ เป็นกิจการที่องค์กรบริหารส่วน

จังหวัดจะต้องลงทุนดำเนินงานและมีชั้นตอนที่รุ่งเรือง ประกอบกับการพาณิชย์เป็นการหารรายได้ให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ไม่ใช่เป็นการให้บริการในด้านสาธารณสุขแก่คนในท้องถิ่น ดังนั้น ในกิจการด้านการพาณิชย์ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ได้จัดทำ

เนื่องจากการดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ 20 ประการนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดกิจการให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนั้นไม่สอดคล้องกับจำนวนเงินงบประมาณรายได้และขอบเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นถ้าหากจะมีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่กระทำการของท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เช่น จัดการทำเรื่องถนนทางน้ำ การสาธารณูปการต่าง ๆ ก็จะเป็นการเหมาะสม ทั้งนี้ในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์และเสนอรูปแบบและอำนาจหน้าที่ในบทที่ 6 ซึ่งเป็นบทสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

5. ลักษณะความสัมพันธ์ของกิจกรรมกับหน่วยการปกครองอื่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในเขตพื้นที่ของจังหวัดซึ่งเป็นการบริหารงาน

ส่วนภูมิภาคนั้น มีองค์การปกครองท้องถิ่นต่างรูปแบบรวมอยู่ในเขตพื้นที่ในจังหวัดนั้นหลายรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขภาพบล เมืองพิทักษ และส่วนที่เหลือจากรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ก็จะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็เพื่ออุดช่องว่างของ การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลในขณะนั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเช่นเดียวกันกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ว่าไป และมีความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่นดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ของการตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น

5.1.1 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองที่นราธิศาลาและระบบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ ด้วยให้มีส่วนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ๆ คือ เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง มีบุคลากรของตนเองบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น และมีอำนาจในการบริหารเป็นของตนเอง

5.1.2 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองและให้บริการแก่ประชาชนแทนรัฐบาล เช่น ในเรื่องการสุขภาพบล การสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนลั่งอันวยความสะดวกอื่น ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

5.1.3 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อระหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมสามารถช่วยรักษาความมั่นคง ความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องและสามารถสนับสนุนความต้องการได้รวดเร็ว

5.1.4 เพื่อให้เป็นสถาบันการเมืองและเป็นโรงเรียนฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการการเมืองในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและตอบสนองความต้องการของตนเองให้ได้มากที่สุด

5.1.5 เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ดีเรียนรู้และเข้าใจวิธีการและหลักการปกครองในท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้โดยง่าย อันจะมีผลทำให้การปกครองของชาตินี้ความมั่นคงเป็นปึกแผ่นสืบไป

5.2 ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ค่าเนินการอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพิทักษ์ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและเป็นพื้นที่เดียวกันกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น การค่าเนินการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยคนของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้วในส่วนภูมิภาค และกิจกรรมในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานปกครองอื่นได้ ดังนี้

5.2.1 ด้วยการทะเบียนราชโองการ ถึงแม้ว่างานทะเบียนราชโองการจะเป็นงานหน้าที่ของส่วนกลางต้องจัดทำ แต่งานนี้ส่วนกลางอาจมอบให้ท้องถิ่นช่วยค่าเนินการให้ได้ และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ เช่น กำหนดให้กรุงเทพมหานครซึ่งก็เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด¹⁷ ดังนั้น กรุงเทพมหานคร จึงสามารถที่จะให้การบริการด้านการทะเบียนแก่คนในท้องถิ่น ได้รวดเร็วและตรงตามวัตถุประสงค์แม้มตั้นเขตเทศบาลก็ เช่นกัน เทศบาลจะเป็นผู้ค่าเนินการเรื่องการทะเบียนราชโองการให้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาล

ส่วนราชโองการที่อาชีวอยู่นอกเขตเทศบาล กล่าวคือ ราชโองการอาชีว

¹⁷ มาตรา 89(2) พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องการจัดทำทะเบียนราษฎร แห่งกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

อยู่ในเขตสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการปกครองที่ดำเนินการทางทะเบียนให้แก่ราชบูร ได้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ อ่าเภอ ดังนั้น ราชบูรเหล่านี้จึงต้องดำเนินการทางทะเบียนราชบูร เช่น ข้ายื่น ทำบัตรประจำตัวประชาชน แจ้งเกิด ตาย ต่ออ่าเภอซึ่งมิใช่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หากแต่เป็นการปกครองของส่วนภูมิภาค ดังนั้นความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองในระดับภูมิภาคจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแนบแน่น

5.2.2 ด้านการสาธารณูปโภค ได้แก่ กิจการไฟฟ้า โทรศัพท์ ประปา ท้องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้บริการแก่คนในท้องถิ่น แต่เนื่องจากรัฐเห็นว่าบริการดังกล่าวเป็นบริการด้านบริการด้านเทคโนโลยีและไฟฟ้าและโทรศัพท์ซึ่งถ้าจะให้องค์การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจะต้องใช้เงินจำนวนมาก จึงได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นดำเนินการโดยองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานพิเศษเหล่านี้ เช่น การไฟฟ้าที่จะไปติดตั้งให้แก่คนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องออกค่าใช้จ่ายให้แก่การไฟฟ้าร้อยละสามสิบ แต่ในปัจจุบันนี้นโยบายของรัฐบาลต้องการให้ประชาชนที่อยู่ในชนบทซึ่งเป็นพื้นที่การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึงจึงยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว

อย่างไรก็จะเห็นได้ว่า การให้บริการในด้านอื่น ๆ เช่น โทรศัพท์ ซึ่งขณะนี้ได้ขยายเขตการให้บริการลงไปถึงในระดับตำบลและหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้คงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานพิเศษ คือ องค์กรโทรศัพท์ เป็นผู้ดำเนินการในส่วนของการจัดหน้าดื่มและการประปาที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ จะเห็นได้ว่ามีอุปสรรคมากในเรื่องของเขตพื้นที่อันกว้างใหญ่ไฟศาลาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง เช่น หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข กรมทรัพยากรธรรมชาติ กรมกลางของทหาร และส่วนภูมิภาคเข้าไปดำเนินการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีการประสานงาน

และสัมพันธ์กับหน่วยงานเหล่านี้ด้วย

5.2.3 ด้านการบำรุงทangน้ำและทangบก เป็นหน้าที่ฯ หนึ่งที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กรมป.กลาง กรมโยธาธิการ มีหน่วยงานที่เข้าไปจัดการกิจการในการก่อสร้าง ทang และบำรุงรักษา รวมทั้งหน่วยงานของส่วนภูมิภาคตัวย ทั้งนี้ อาจจะเป็น เพราะชัดความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขอบเขตจำกัดในเรื่องของเงินงบประมาณ แต่อย่างไรก็ต้องก่อสร้างถนน หนทางหรือเส้นทางการคมนาคมต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยปกติแล้ว งานเหล่านี้มีได้ถูกร่วมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวทั้งหมด แต่จะกระจายไปตามความรับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยอาจจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนกลาง เช่น กรมทางหลวง หรืออยู่ในหน่วยงานของส่วนภูมิภาค เช่น งานสร้างถนนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรืออาจจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานพิเศษ เช่น กรมทางพิเศษแห่งประเทศไทย ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีแผนที่จะต้องร่วมดำเนินการกับหน่วยงานเหล่านี้ การที่จะนำงานทั้งหมดที่ว่านี้มาให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมดจึงเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะชัดความสามารถของบุคลากรของท้องถิ่น เครื่องไม้เครื่องมือและความชำนาญในงานย่อมแตกต่างกันไป เช่น ท้องถิ่นอาจดำเนินการเฉพาะถนนทางที่ไม่ต้องการมาตรฐานสูงนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบ เช่นที่ล้วนใหญ่ในเขตพื้นที่ชนบทที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของส่วนภูมิภาค ถนนของชนบทก็จะเป็นเพียงดินลูกรังบดแน่น และเป็นเพียงเส้นทางคมนาคมหรือถนนทางที่มีไปมาติดต่อกันระหว่างหมู่บ้านกับหมู่บ้าน หรือระหว่างหมู่บ้านกับตำบล และระหว่างตำบลกับอำเภอเท่านั้น หากเป็นเส้นทางคมนาคมที่ติดต่อระหว่างจังหวัดกับจังหวัดกันน่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงซึ่งต้องการมาตรฐานสูงกว่า จึงค้องอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นกรณีพิเศษ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น จึงต้องมีและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดด้วย

5.2.4 ด้านบุคลากร เป็นความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นอื่นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นในลักษณะที่ยอมให้บุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครองของตนเอง ลักษณะการแลกเปลี่ยน 如同ข้าย บุคลากรจะเป็นไปลักษณะ ๓ ประการ คือ

ก. โอนระหว่างหน่วยงานปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานปกครองท้องที่ในรูปเดียวกัน เช่น โอนเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กูเก็ตไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา หรือการโอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นของเทศบาลหนึ่งไปอีกเทศบาลหนึ่ง ในลักษณะเช่นนี้ จะทำการทดลองผ่านขององค์การบริหารบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะผ่าน "คณะกรรมการช้าราชการส่วนจังหวัด" หรือที่เรียกว่า "ก.ช." ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการช้าราชการพลเรือน และผู้ชี้งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบห้าคน เป็นผู้มีอำนาจสั่งโอนข้าราชการส่วนจังหวัดนั้นไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้

หรืออาจจะกระทำการโอนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งได้โดยข้าราชการส่วนจังหวัดที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นที่มีความประสงค์จะโอนไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่ตนมิได้สังกัดอยู่ โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนั้นจะต้องมีความจำนำงค์ขอโอนต่อ "คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด" ที่มีชื่อว่า "อ.ก.จ.จังหวัด" และให้ อ.ก.จ.จังหวัดของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเมื่อเห็นว่าทดลองจะรับโอนก็ให้ออกคำสั่งรับโอนได้ ซึ่งแต่ก-

^{๑๙} มาตรา 30 ทว. (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๑.

ต่าง ๆ กับกรณีแรกที่ ก.จ. ใช้อ่านจากอุปค่าสิ่งให้โอนข้าราชการส่วนจังหวัดได้โดยเด็ดขาดไม่ต้องสมัครใจ ในกรณีที่ใช้เฉพาะข้าราชการส่วนจังหวัดในระดับสูง เช่น เลขานุการหรือหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าหมวด และหัวหน้างานต่าง ๆ ที่สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ก. โอนข้าราชการหน่วยอื่นมาสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น
 การโอนในลักษณะนี้เป็นการขอโอนข้าราชการสังกัดอื่น ได้แก่ ข้าราชการที่ไม่ได้สังกัดหน่วยการบริหารงานบุคคล ที่เรียกว่า "ก.จ." เข้ามาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด เช่น โอนข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งสังกัด "ก.พ." หรือที่เรียกชื่อเต็มว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" มาปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีเช่นนี้ข้าราชการพลเรือนผู้มีความประสมศักดิ์ขอโอนจะต้องได้รับการพิจารณาหรือได้รับความเห็นชอบระหว่างหน่วยการบริหารงานบุคคล คือ "ก.จ." และ "ก.พ." หรือ "อ.ก.จ." ในแต่ละจังหวัดจะต้องทดลองกันและให้ความเห็นชอบในการโอน พร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนก่อนจึงจะโอนได้

ในกรณีเช่นเดียวกันนี้ใช้ได้กับการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญขอโอนไปสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอื่น ๆ ได้โดยการให้ อ.ก.จ. ของแต่ละองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีความประสมศักดิ์จะรับโอนทำความทดลองกับ ก.พ. พร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนชั่วคราวที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ไม่สูงกว่าในสมัยที่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ และหลักเกณฑ์เดียวกันนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความสามารถอันจะก่อให้เกิดความเจริญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของท้องถิ่น

ค. บุคลากรที่ปฏิบัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีทั้งข้าราชการพลเรือนของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปท้าน้ำที่หรือปฏิบัติงานให้แก่องค์กรบริหารงานส่วนจังหวัด เช่น ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

หรือนายอ่าเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ เกือบเป็นต้น การนำเอาบุคลากรขององค์กรส่วนกลางไปปฏิบัติงานในองค์การปกครองท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นในระยะแรกของการดำเนินงานในรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตั้งขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น แต่เมื่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้วก็จะลดบทบาทของข้าราชการเหล่านั้นลงไป โดยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ไปปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนซึ่งเป็นงานประจำอย่างเดียว ส่วนกิจการของท้องถิ่นก็ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว

6. ความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

จากแนวความคิดดังเดิมที่ต้องการให้ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาล และสุขาภิบาล มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเป็นการฝึกหัดการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงกำหนดให้จังหวัดมี 2 ฐานะ คือเป็นทั้งสาขาตัวแทนของส่วนกลาง และจะต้องดำเนินกิจการของจังหวัดภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัดซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดนั้น^{1°} จังหวัดในฐานะองค์การบริหารงานส่วนจังหวัด^{2°} จึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค^{2°} เป็นอย่างมาก ทั้งที่อาจพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

6.1 ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^{1°} ถวิล สุนทรสารทูล, "การปกครองตามระบบประชาธิปไตย, " เทศบาล (กุมภาพันธ์ 2499): 12 - 15.

^{2°} มาตรา 4 พระราชบัญญัติราชบัญญชีเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

^{2°} ข้อ 47 ประกาศคณะกรรมการบัญชีวัตถุฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515.

เนื่องจากเขตพื้นที่ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตชนบทอยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ประกอบกับรัฐบาลในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองใหม่ ๆ หลังปี พ.ศ. 2475 ต้องการฝึกหัดให้ราชบุตรที่อยู่ในขอบเขตเทศบาลและสุขาภิบาลปกครองตนเอง จึงกำหนดให้ราชบุตรเลือกตั้งผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของจังหวัดในส่วนที่เป็นภาระของท้องถิ่นในรูปแบบสภาจังหวัด ส่วนตัวผู้บริหารซึ่งคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นที่ เรียกว่า กิจการส่วนจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มี 2 ฐานะ คือ ฐานะที่เป็นตัวแทนของล้วนกลาง และในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้การบริหารงานของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น^{๒๒} มีความสัมพันธ์ด้านการบริหารงาน ดังนี้

6.1.1 ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค เป็นบุคคล ๆ เดียวกัน ความคิดและแนวทางในการบริหารงานย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะเห็นได้จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้แตกต่างไปจากการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคเลยแม้แต่น้อย และในขณะเดียวกัน ความรู้สึกของข้าราชการส่วนจังหวัดที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมีความรู้สึกของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมีความรู้สึกว่าตนเองมีศักดิ์ศรีที่ด้อยกว่าข้าราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการที่สังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่อาจจะมีโอกาสในความก้าวหน้าของอาชีพราชการ ที่จะก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งบริหารในส่วนภูมิภาค ซึ่งหากก้าวขึ้นไปอยู่ในตำแหน่งระดับนายอำเภอ ปลัดจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วก็กลับมาเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ข้าราชการ

^{๒๒} มาตรา 4 พระราชบัญญัติฯ เบี้ยบบูรพาธาราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จังหวัด หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อ 64 ประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ส่วนจังหวัดไม่มีโอกาสในการที่จะเข้าไปบริหารงานอาชีพของตนเอง

ความสัมพันธ์ของบุคคลที่เป็นคน ๆ เดียวกันนี้ไม่มีทางที่จะแยกออกจากกันได้อよ่างเด็ดขาด ดังนั้นแนวความคิดในการบริหารงานขององค์กร บริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นไปตามแนวทางของส่วนภูมิภาค เป็นการซึ่งนำโดยการ ราชการส่วนภูมิภาคเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรือหน่วยราชการเดียวกัน จนทำให้การบริหารงานท้องถิ่นกับการบริหารงานของภูมิภาคไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ทำให้เกิดความหลงผิดของประชาชนอย่างมาก และ เป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงในการพัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กร บริหารส่วนจังหวัดอยู่มาก

6.1.2 ความสัมพันธ์กับสภาจังหวัด ถึงแม้ว่าแนวความคิดที่ต้อง การให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมในการบริหารงานของกิจการส่วนจังหวัดซึ่ง กำหนดว่าเป็นงานของท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่กระทำการออกแบบเทศบาลและสุขาภิบาล แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด นั้นให้ราชบุรีทั้งจังหวัดไม่ใช่จะอยู่ในเขตเทศบาล ในเขตสุขาภิบาล หรืออก เขตทั้งเทศบาลและสุขาภิบาลเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในองค์ การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีภาระและอำนาจหน้าที่กระทำการเฉพาะเขตเทศบาล และสุขาภิบาลเท่านั้น จึงเป็นการกำหนดที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ได้การกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมีอำนาจในการสอบทานการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะตอบหรือไม่ตอบก็ได้ ถ้าเห็นว่า ข้อความนี้ ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย²³ ประกอบกับการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทำการ ทบวง กรม ส่วนมาประจำจังหวัดตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่เข้าไปประชุมสภา-

²³ มาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

จังหวัดและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบในส่วนได้²⁴ ดังนั้นสภาจังหวัดกับการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความใกล้ชิด สัมพันธ์กันมาก และในบางครั้งหน่วยราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดยังขอเงิน งบประมาณของจังหวัด ซึ่งสภาจังหวัดจะเป็นผู้ให้การอนุมัติในการดำเนินงาน สภาจังหวัดก็สามารถที่จะใช้อำนาจควบคุมการทำงานของราชการบริหารส่วน ภูมิภาคได้อีกด้วย

6.2 ความสัมพันธ์ด้านการดำเนินกิจการ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นที่นิยมในการดำเนินกิจการขององค์กร บริหารส่วนจังหวัดอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขากิบาลซึ่งเป็นพื้นที่ของชนบทเป็น ส่วนใหญ่ และการดำเนินงานของทางราชการส่วนภูมิภาคก็มิได้กำหนดอ่านใจ หน้าที่ไว้ แต่ได้กระทำการในฐานะเป็นสาขาและตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ที่หน่วยราชการนั้นๆ สังกัดอยู่เท่านั้น แต่การดำเนินกิจการขององค์กร บริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้จัดทำบริการ สาธารณะที่เกี่ยวกับท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนโดยกำหนดหน้าที่ให้กระทำ²⁵ ความสัมพันธ์ด้านการดำเนินกิจการของจังหวัดจึงมีดังนี้

²⁴ มาตรา 26 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทำการ ทบวง กรม ส่งไปประจำจังหวัดนั้น ตามความเห็นคณะกรรมการจังหวัดและกำหนดหน้าที่เป็นที่ ปรึกษาของผู้ว่าราชการแผ่นดินในจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ดูข้อ 49 ประกาศของคณะกรรมการปัจจุบันที่ 218 พ.ศ. 2515.

²⁵ ดูมาตรา 31 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบริหารราชการ ส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 กำหนดหน้าที่ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่กระทำการนอกเขตเทศบาลและสุขากิบาล 20 ประการ ดังนี้ องค์กร บริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถกระทำการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

6.2.1 ความสัมพันธ์ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

งานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ข้าราชการส่วนจังหวัดแต่เป็นข้าราชการส่วนกลางมีตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอ่าเภอ เสมียนตราจังหวัด และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามกฎหมาย²⁶ แต่ตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ยังไม่ขาดจาก การเป็นข้าราชการในสังกัดของตนเองดังนี้ การปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนจังหวัดและข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือแม้กระทั่งข้าราชการส่วนกลาง จึงมีความสัมพันธ์แบบแน่นและมีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน อันอาจจะเป็นไปได้ว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนจังหวัดถูกครอบงำโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคได้

6.2.2 ความสัมพันธ์ด้านการดำเนินการ จากมูลเหตุที่รัฐต้องการ

กระจายอำนาจการดำเนินกิจการของท้องถิ่นไปให้คนในท้องถิ่นดำเนินการโดยตรง พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ให้ทำและในขณะเดียวกันรัฐก็จะส่งข้าราชการหรือจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสาขาของส่วนกลางไปดำเนินกิจการของรัฐภายใต้เขตพื้นที่ของจังหวัดนั้นด้วย โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานนั้นไว้ หากแต่หน่วยงานนี้จะมีหน้าที่ตามที่ส่วนกลาง ศึก กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดจะมอบหมายให้ทำ

ได้ ส่วนหน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมที่ส่งไปประจำในจังหวัดโดยมีหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น จะไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้กระท่า เช่นองค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราหน่วยงานเหล่านั้นกระท่ากิจการในฐานะที่เป็นสาขาของ กระทรวง ทบวง กรม โดยอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดูข้อ 51 และข้อ 53 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ.2515.

²⁶ มาตรา 30 จตุรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2509.

การกำหนดหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็กำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เช่นเดียวกันกับหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น อีก คือ เทศบาล และสุขาภิบาล แต่เขตพื้นที่การดำเนินการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีมากมาย คือ นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาลซึ่งมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาล แต่ประชาชนอยู่ไม่หนาแน่น ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีอาชีพในทางเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้สนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นและเขตความรับผิดชอบของตนเองได้ ประกอบกับเงินงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินกิจการ และเจ้าหน้าที่ อัตรากำลัง ตลอดจนเครื่องไม้เครื่องมือไม่เพียงพอ กับขอบเขตของภาระหน้าที่และพื้นที่ดำเนินการ จึงต้องอาศัยให้ชาวราษฎรส่วนภูมิภาคเข้าไปดำเนินการแทน โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายสมทบบางส่วนก็ได้ การดำเนินกิจกรรมระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจแยกออกจากกันได้

การกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคกับจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะนำไปสู่การสรุปและวิเคราะห์ โครงสร้าง รูปแบบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในแบบสรุปงสุดท้ายของวิทยานิพนธ์นี้ต่อไป

การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากมีการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะตามอาณาเขต โดยการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นเขตการปกครอง เช่น แบ่งเขตการปกครองเป็นจังหวัด อําเภอ กํงอําเภอ ตำบล หมู่บ้าน และขึ้นแบ่งออกเป็นเขตขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือเขต เทศบาล เขตสุขาภิบาล เขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทaya และเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะเขตการปกครองของราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นเขตการปกครองที่มีขอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะใน เขตท้องถิ่นของตนเอง เพื่อสนับสนุนความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะในเขตท้องถิ่นนี้ ด้วยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้เอง ซึ่งตามหลักไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้บริหารกิจการ ส่วนท้องถิ่น และต้องคำนึงถึงการด้วยงบประมาณขององค์การบริหารแห่ง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ๆ

และเนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกว่าองค์การ ปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล องค์การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่ต้องอยู่ในการกำกับ ดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีการตรวจสอบและประเมินผล 2 ประการ คือ

1.1 การและความรับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องมอบภาระและกิจกรรมบางประการไปให้องค์การปกครองท้องถิ่น ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผล และก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น และหากหน่วย การปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นปฏิบัติหน้าที่จนเกิดความสำเร็จ ตามความประสงค์ของรัฐ ก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล

เพรารัฐบาลได้มอบภาระหน้าที่ไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นแล้ว ในรูปของการกระจายอำนาจทางการปกครองและเป็นไปในหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) คือ รัฐบาลยังต้องมีความรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม จึงต้องจัดสรรงบอุดหนุนบางประการให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมตามภาระหน้าที่ที่รัฐบาลได้มอบหมายหรือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นด้วย

1.2 ภาระความรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะกระจายอำนาจและมอบภาระหน้าที่บางประการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นแล้วแต่ในท้องถิ่นนั้นแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังคงต้องมีภาระและความรับผิดชอบต่อประชาชนชนชั้น เป็นคนในชาติอยู่ดี นั่นก็หมายความว่า หากกิจการใดที่เกินความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือกล่าวง่าย ๆ ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถจะทำได้หรือให้บริการได้ รัฐบาลก็จะต้องรับภาระหน้าที่นั้นมาดำเนินการหรือหากเห็นว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้แต่ขาดเงินงบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้ รัฐบาลก็อาจจัดทำให้ในรูปของเงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ นับตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาจนกระทั่งยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และตลอดเวลาที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นยังอยู่ก็หมายความว่า รัฐบาลจะต้องดูแลกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้นตลอดเวลา

ด้วยการมีภาระดังกล่าวข้างต้นของรัฐบาล ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล และรัฐบาลจะต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ้งกันและกัน ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจเป็นไปในรูปที่รัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อกันในลักษณะให้ความช่วยเหลือ การให้คำแนะนำเพื่อประโยชน์แห่งความเจริญ หรือมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นและทั้ง เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีอยู่ต่อประชาชน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วย

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการควบคุมก็เป็นความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อผลประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร หาใช่การควบคุมทุกชนิดที่สมอันหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในสักษารับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง

2. แนวความคิดในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น

การท้องถิ่นองค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากร และมีฐานะเป็นนิตบุคคล หากรัฐไม่กำหนดมาตรฐานการควบคุมไว้อย่างคุณภาพ ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอ่อนางหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานของการจัดทำบริการนั้น ตามอ่อนางหน้าที่ที่รัฐมอบหมาย¹ การที่รัฐให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) แก่องค์การปกครองท้องถิ่นมิได้หมายความว่าให้ความเป็นอิสระจนกระทั่งเป็นเอกสารหรืออนามัยไปโดยเช่นนั้นแล้ว รัฐก็จะ slavery องค์การปกครองท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ดังเช่น Masperton และ Larogue กล่าวว่า "ในรัฐเดียวการกระจายอำนาจไม่อาจดำเนินการไปโดยปราศจากภาระกระจายอำนาจ"² ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมภายใต้การควบคุมกำกับ

แนวความคิดในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจจะมีผิดแฝกแตกต่างไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นและนโยบายของแต่ละประเทศ บางประเทศอาจจะควบคุมมาก

¹ Samuel Humes and Eileen M. Martin, The Structure of Local Governments Throughout the World (The Hague : Martincis Nijhoff, 1961), p.31.

² โกcin พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระบบเบื้องบพิหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 11.

และในบางประเทศอาจจะถูกควบคุมน้อย ก็ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการควบคุมที่ทำให้มีผลแตกต่างกันได้ ดังนี้

2.1 ลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดียว (Unitary State) ค่าว่ารัฐเดียว หมายความว่า มีการปกครองเดียวไม่แบ่งแยกอำนาจในการสิ่งการจะรวมอยู่ในรัฐบาล แต่บางครั้งมีการยอมมอบอำนาจบางประการไปให้หน่วยการปกครองย่อยดำเนินกิจการบางประการที่เป็นของท้องถิ่นดำเนินการรัฐเดียวทั้งหลายได้ เช่น ไทย อังกฤษ ฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะมีการควบคุมหรือความเกี่ยวพันกับรัฐบาลอยู่เป็นอันมาก เช่น ประเทศไทยเช่นเดียวกันกับการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ในความควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้ว่าราชการจังหวัด^๓ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับการควบคุมของรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขุมวิท เสมือนหนึ่งเป็นองค์กรอยู่ใน การปกครองบังคับบัญชาของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามลำดับ แต่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบัญชาติและเป็นผู้ควบคุมด้วย เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บริหารขององค์กรส่วนจังหวัดโดยเป็นนายกองค์กรบริหารส่วน

^๓ *Prefet* เป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการของฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ. 1982 เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเดียวกันกับเป็นผู้แทนของจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองทางเขตแดนอีกด้วยตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหารของจังหวัดไปเป็นอันมาก และเปลี่ยนชื่อจาก *Prefet* คือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น *Commissaire de la République* ซึ่งมีความหมายว่า กรรมการสาธารณรัฐ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นไปในทางประสานงาน ประสานสภากองจังหวัดเข้ามารับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแทน - โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบราชการแผ่นดินของไทย, 2530 : หน้า 31 - 32.

จังหวัด และในอีกด้านหนึ่งก็จะเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ในประเทศไทยอังกฤษซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐเดียว เช่นกัน มีนโยบายในการควบคุมหน่วยการปกครองหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะใกล้ชิดมากที่สุด กล่าวคือ เป็นการควบคุมโดย กระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลาง เช่น กระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษา-ธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการขนส่ง เป็นต้น

การที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะของการควบคุมอย่างเคร่งครัด เช่นนี้จะเห็นได้ว่า ลักษณะของระบบการปกครองในรัฐเดียวต้องการความเป็นเอกภาพทางการปกครอง (Unitary of Administration) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงแห่งชาติ (Nation Security) ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นตรงกันข้ามกับลักษณะของรัฐที่มีลักษณะสหพันธ์รัฐ

2.2 ลักษณะของรัฐที่เป็นสหพันธ์รัฐ (Federal States)

ลักษณะของสหพันธ์รัฐเป็นลักษณะของรัฐที่มีการกระจายอำนาจทางปกครอง ตั้งแต่เบื้องแรกของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่น สหรัฐอเมริกา การจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของในแต่ละมลรัฐ (State) ที่จะควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นแทนรัฐบาล และลักษณะการควบคุมของแต่ละมลรัฐก็เป็นไปในลักษณะให้ความช่วยเหลือเป็นส่วนใหญ่ และในขณะเดียวกันหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะระมัดระวังไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือนโยบายหลักอันเป็นส่วนรวมของรัฐบาล (Federal Government) และเนื่อเป็นตั้งนี้สัมพันธภาพของการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องในแต่ละมลรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นซึ่งอาจจะผิดแยกแตกต่างกันไปได้ในแต่ละมลรัฐ

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นไปตามสิทธิของแต่ละมลรัฐจะกำหนดโดยตามธรรมนูญ (Charter) ให้อำนาจไว้ และไม่

เพียงแต่เท่านั้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในมลรัฐต่าง ๆ จะเกิดขึ้นโดยธรรมนูญ (Charter) ของมลรัฐแล้ว และเพื่อให้ลิทธิแก่ประชาชนเพราแแต่ละมลรัฐเพิ่มมากขึ้น รัฐธรรมนูญของรัฐบาล (Federal Constitution) ยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการปฏิเสธที่จะปฏิบัติ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของตนเองได้ เรียกว่า Home Rule Charters ซึ่งความหมายของ Home Rule Charters ก็คือ ธรรมนูญที่ให้ลิทธิแก่ประชาชนในมลรัฐต่างๆ เลือกเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง วิธีการในแต่ละท้องถิ่นที่มีการปกครองตนเองจะเป็นโดยรูปเทศบาลหรือ Municipality สืบทั้งคณะกรรมการชั้นมาชูดหนึ่ง อ่านใจตามแต่จะเห็นสมควรเพื่อร่างรูปแบบโครงสร้างการกระจายอำนาจหน้าที่ของระบบการปกครองท้องถิ่นของตนขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า Charters Commission หรือ Board of Freeholders เมื่อก่อร่างเสร็จก็จะเสนอความเห็นต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพื่อให้ความเห็นชอบตามวิธีของ Referendum เมื่อประชาชนให้การรับรองแล้วก็เป็นอันว่าเกิดเป็นธรรมนูญ (Charter) ขึ้นมาบังคับใช้

จะเห็นได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองนั้น จะเป็นไปตามลักษณะของหน่วยการปกครองของประเทศในรูปของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่า รัฐเดียวันนี้ (Unitary State) ความสัมพันธ์ในแบบของการควบคุมระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นก็มีมากแต่ถ้าเป็นสหพันธ์รัฐ (Federal State) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็มีน้อยเพราระบบการปกครองประเทศได้มีการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาล มลรัฐ ไว้แต่ต้นแล้ว

นอกจากลักษณะของรัฐอันเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะผิดแยกแตกต่างกันไปได้แล้ว เรื่องที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นายมาやりจ์ควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีมากหรือน้อย หรือกำหนดให้มีความสัมพันธ์อะไรอย่างไร กับรัฐบาลก็ขึ้นที่จะทำได้ เช่น กรณีการปกครองท้องถิ่นของไทยในระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

กำหนดให้กรุงเทพมหานครนั้นอยู่ในการกำกับ ดูแล ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยค่อนข้างมาก และความสัมพันธ์ต่าง ๆ จะเป็นโดยในระบบพิธี (Formal) หรือนอกแบบพิธี (Informal) ก็ตาม จึงทำให้มองดูคล้าย ๆ กับว่ากรุงเทพมหานคร ก็คือ หน่วยงานหน่วยหนึ่งซึ่งอยู่ในสายการปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พล. ศ. อ. ประมาณ อธิเรกสาร กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พล. ศ. จำลอง ศรีเมือง ขัดแย้งกันในเรื่องการแต่งตั้งปลัดกรุงเทพมหานคร และการประมูลก่อสร้างโรงพยาบาลที่ให้มองเห็นได้ว่า การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนของรัฐบาลค่อนข้างมาก และยังมีกระแสความคิดที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็นกระทรวง ฯ หนึ่งในรัฐบาล ก็ยังเป็นแนวความคิดของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ไม่ใช่การส่งเสริม หรือการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามาริหารกิจการของตนเองแต่ประการใด

3. ความหมายของการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการหรือที่เรียกว่า จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) โดยการดำเนินกิจการจะต้องอยู่ในความอำนวยการหรือควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนับสนุนความต้องการส่วนรวมของประชาชน บริการสาธารณะจึงเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง⁴

การศึกษาถึงความหมายของการควบคุมกำกับ ควรจะพิจารณาจาก

⁴ ประยุทธ กาญจนดุล, คู่บรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ส้านักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 186 - 189.

ค่านิยามของการควบคุมกำกับและองค์ประกอบของการควบคุมกำกับ ดังนี้^๕

3.1 นิยามของการควบคุมกำกับ

- ท่านศาสตราจารย์ Ernet Forsthoff ศาสตราจารย์ทางกฎหมายประจำมหาวิทยาลัยเดนเบอร์ก กล่าวว่า "การควบคุมกำกับ คือ อ่านใจของรัฐตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่า การตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมชาติ เนื่ององค์กรกระจายอำนาจ"
- ท่านศาสตราจารย์ Revero ศาสตราจารย์ทางกฎหมายประจำมหาวิทยาลัยปารีส^๖ กล่าวว่า "การควบคุมกำกับ คือ การควบคุมของรัฐ เนื่ององค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ"
- ท่านศาสตราจารย์ Marcel Waline อธิศศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยปารีส ให้ค่านิยามว่า "การควบคุมกำกับ คือการควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและในกรณียกเว้นพิเศษซึ่งรวมถึงการควบคุมเนื่องบุคคลตามกฎหมายเพ่งตัวย"
- ท่าน Roland Maspeitol และท่าน Picrre Laroque อธิศพิพากษาศาลปกครองประจำสภารัฐ ให้ค่านิยามของการควบคุมกำกับ ไว้ว่า "การควบคุมกำกับ คือ อ่านใจควบคุมที่มืออยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า เนื่ององค์กรและเนื่องการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกครองผลประโยชน์ทั่วไป"

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางการปกครอง," รวมบทความในโอกาสเชิญเสียของ ดร.ปรีดี เกษมกรรพช์ (กรุงเทพมหานคร : พ.เค.พรินติ้งเอ็มส์, 2531), หน้า 209 - 219.

- ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ประชุรย์ กาญจนดุล ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายปกครองของไทย ได้ให้ความหมายของการควบคุมกำกับไว้ว่า^๖ "การควบคุม หมายถึงการกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการโดยอิสระ โดยมิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการแต่โดยดูแลกิจการกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจที่จะกระทำการโดยอิสระ โดยมิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการแต่โดยดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น"

- ท่าน รศ.ดร.โภคิน พลกุล รองศาสตราจารย์ด้านกฎหมายปกครองได้ให้ความหมายของการควบคุมกำกับไว้ว่า^๗ "การควบคุมกำกับไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายในตัวการควบคุมกำกับ ดังนั้นอำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด"

กล่าวโดยสรุป การควบคุมกำกับ หมายถึง การที่รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรรายอื่นที่รัฐยอมให้มีขั้นภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ โดยองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายในตัวการควบคุมปฎิบัติการตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสมองค์กรภายในตัวการควบคุมกำกับ ข้อมูลอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งกฎหมาย ดังนั้นองค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับจึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายในตัวการควบคุมกำกับปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 องค์ประกอบของการควบคุมกำกับ

^๖ ประชุรย์ กาญจนดุล, ค่าบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 126 - 127.

^๗ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 17.

องค์ประกอบสำคัญทางกฎหมายของการควบคุมกำกับ อาจแยกออก
ได้ 5 ประการดัง

3.2.1 การควบคุมกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ค่าว่า

อำนาจควบคุมมีความหมาย 2 นัย นัยแรก หมายถึง การตรวจสอบวันติกรรม อาย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีที่ ด้วย นัยที่สอง หมายถึงการควบคุมการกระทำทุกอย่างไม่ว่า การกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำใด ๆ นอกเหนือจากนิติกรรม ตามความหมายนี้ การควบคุมกำกับจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสม ใน การตัดสินใจด้วย

การควบคุมกำกับเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายตามนัยที่หนึ่งและนัยที่สอง ทั้งนี้ เพราะรัฐได้รัฐหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะระบุให้มีการควบคุมกำกับทั้งหมด (ตามความหมายอย่างกว้าง) หรือควบคุมกำกับบางส่วน (ตามความหมายอย่างแคบ) การควบคุมกำกับอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคลแต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือควบคุมกำกับแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรืออาจระบุให้มีการควบคุมกำกับทั้ง 2 อาย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้ เช่นกัน กล่าวโดยสรุปแล้ว การควบคุมกำกับและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในทางเนื้อหา และเป้าหมายนั้นคือ การตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง ส่วนวิธีการควบคุมกำกับนั้น ย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

3.2.2 เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ขอบเขต
สำคัญของการควบคุมกำกับก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์กรกระจากอำนาจของตน องค์กรนั้นขาดอิสระไป มีขอบเขตจำกัด เช่นว่านี้เองทำให้อำนาจควบคุมกำกับ ต่างกับอำนาจการบังคับบัญชาทั้งนี้เนื่องจาก

- อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจนิติบุคคลเดียว ในขณะที่อำนาจ

ควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวระหว่างนิติบุคคล 2 นิติบุคคลนิติบุคคลแรก คือ รัฐ ส่วนนิติบุคคลในการเมืองคือ องค์กรราชการอ่อนน้ำจ

- อ่อนน้ำจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการรวมอ่อนน้ำจ (Centralisation) ในขณะที่อ่อนน้ำจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ใช้ระบบการกระจายอ่อนน้ำจ (Decentralisation)

- อ่อนน้ำจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดแม้ในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ อ่อนน้ำจบังคับบัญชาถ้าสามารถมีได้ สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ได้ตัดสินใจคดี Picard ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1903 ว่า การที่ผู้บังคับบัญชาไม่อ่อนน้ำจบังคับบัญชาเห็นอผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่ไวป้องย่างหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าอ่อนน้ำจ เช่นนั้นมืออยู่ในขณะที่อ่อนน้ำจควบคุมกำกับก็จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เท่านั้น

- อ่อนน้ำจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชากำหนดแนวทางปฏิบัติงานและเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำได้ ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ในทางตรงกันข้ามผู้ควบคุมกำกับไม่มีอ่อนน้ำจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้องค์กรกระจายอ่อนน้ำจปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ไม่มีอ่อนน้ำจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำได้ ๆ ขององค์กรกระกระจายอ่อนน้ำจได้ ผู้ควบคุมกำกับมีอ่อนน้ำจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทนองค์กรกระจายอ่อนน้ำจ ในกรณีท่องค์กรกระจายอ่อนน้ำจนั้นไม่ทำตามคำสั่งเมื่อกฎหมายระบุว่าให้ทำคำสั่งเช่นว่านี้

3.2.3 เป็นการควบคุมกำกับโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

การควบคุมกำกับมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ คำว่า "ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า" นั้น นักกฎหมายโดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เห็นว่า หมายถึง รัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามถ้าเรายอมรับว่าองค์กรมหาชน อิสระ เป็นองค์กรกระจายอ่อนน้ำจ "ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า" ย่อมหมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมิใช่องค์กรระดับรัฐด้วย เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องควบคุมกำกับองค์กรมหาชนอิสระของตนเอง เช่นกัน

3.2.4 เป็นการควบคุมกำกับเหนือองค์กรและกระทำการขององค์กรกระจายอำนาจ การควบคุมกำกับเหนือองค์กรที่สำคัญได้แก่อำนาจส่วนกลาง ในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือขุบสภा หรือถอดถอนผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ส่วนการควบคุมกำกับเหนือการกระทำที่สำคัญก็คือ การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบและทำคำสั่งแทน

3.2.5 การควบคุมกำกับมีขั้นเพื่อประโยชน์ที่ว่าไปของรัฐ ผลประโยชน์ที่ว่าไปของรัฐ เป็นค่าที่ค่อนข้างกว้างขวาง ดังนั้น อาจจะจำกัดลงໄປได้ ว่าการควบคุมกำกับมีขั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรกระจายอำนาจและรัฐ จากการกระทำของผู้บริหารองค์การกระจายอำนาจ

4. จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น

โดยเหตุที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องใช้เงินและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมกำกับการดำเนินกิจการ โดยมีจุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับ คือ ให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และองค์กรควบคุมกำกับต้องเคารพหลักการนี้ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ องค์กรควบคุมกำกับจะต้องไม่เข้าไปก้าว干预 การกระทำการขององค์กรภายใต้การกำกับที่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะเป็นดุลพินิจขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับที่จะเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต้องใช้อำนาจควบคุมกำกับตามที่บกกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ หากปรากฏว่ามีการใช้อำนาจควบคุมกำกับโดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับมีลักษณะของร่องรอยต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อประกันลักษณะที่จะและความเป็นอิสระในการตัดสินใจขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ในการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายของกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบ เช่น ประเทศไทยรัฐ เศรษฐกิจ การค้า การ

ปักครองท้องถิ่นมีลักษณะของร้องผู้ว่าราชการจังหวัดยังศาลปักครอง เช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ชั่วคราว และองค์การปักครองท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๘ และในระหว่างการพิจารณาคดีการกระทำที่ถูกประจับไว้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับศาลปักครองจะวินิจฉัยเช่นขาด

การควบคุมกำกับจังหวัดมีจุดมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ เพื่อให้องค์การปักครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปโดยถูกต้องตามนโยบาย และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ดังนี้

4.1 เพื่อเบื้องต้นไม่ให้หน่วยการบังคับใช้ท้องถิ่นตัดสินใจในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจที่มีผลขัดต่อกฎหมายบ้านเมือง เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวพันต่อเนื่องไปสู่เรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ให้ การควบคุมในแห่งนี้เป็นการควบคุมในหลักที่ว่าด้วยการเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือความถูกต้องตามกฎหมาย (*Legalité*) กล่าวคือ เพื่อให้การดำเนินกิจการไปภายใต้แห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่นั้นเอง

4.2 เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นตัดสินใจในเรื่องที่จะมีผลขัดต่อประโยชน์ของส่วนรวม เป็นการควบคุมความเหมาะสมของ การดำเนินกิจการภายใต้การควบคุมกำกับ ทั้งนี้ องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับอาจจะขังขาดประสบการณ์หรือไม่เข้าใจในขบวนการบางอย่าง เช่น การตัดสินใจสร้างเชื่อกันว่าในบริเวณที่อาจจะมีผลกระทบต่อการเกษตรในภูมิภาคที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งในกรณีนี้ถึงแม้ว่าพิจารณาในทางกฎหมายแล้วจะมีลักษณะผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่กฎหมายจะเบ็ดซ่องไว้ให้ตาม แต่ถ้าหากมีผลเสียหายต่อส่วนรวมได้รับมาล

^๘ Chapman, Brian. Introduction to French Local Government. (London : George Allen&Unwin Ltd, 1953), p.130.

ก็จะเป็นที่จะต้องเข้ามาเป็นผู้บุกเบิกของประਯชน์ของส่วนรวมไว้ด้วย⁹

5. วิธีการในการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น

5.1 การควบคุมกำกับองค์กรกับการกระทำ

การควบคุมกำกับอาจแบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่และควบคุมการกระทำการของเจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดังนี้¹⁰

5.1.1 การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร รูปแบบที่เห็นชัดที่สุด ก็คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจหรือองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับโดยส่วนกลาง หรือองค์กรควบคุมกำกับ เช่น การแต่งตั้ง ทดลองกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์การกระจายอำนาจในทางบริการ ส่วนองค์กรกระจายอำนาจในทางพันที่ เช่น เทศบาล เจ้าหน้าที่บริหารเทศบาล มาจากการเลือกตั้ง หากในองค์การกระจายอำนาจทางพันที่ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในหลักของการกระจายอำนาจยิ่งกว่าการกระจายอำนาจทางการบริการ มาจากการแต่งตั้งแล้ว ก็จะกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเรื่องกระจายอำนาจโดยตรง ด้วยเหตุนี้การควบคุมในแห่งของการแต่งตั้ง ทดลองเจ้าหน้าที่บริหารงานขององค์กรกระจายอำนาจจึงมักเป็นกรณีของขององค์กรกระจายอำนาจทางการบริการ เช่นรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

อำนาจลงโทษทางวินัย โทษทางวินัยในที่ต้องทำความเข้าใจว่าไม่เหมือนกับลักษณะของการลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

⁹ Samuel Humes and Eileen M. Martin. The Structure of Local Governments Throughout the World, 1961, p.39.

¹⁰ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 18 - 23.

ชั่งในกรณีการบังคับบัญชาจุดประสงค์ของการลงโทษทางวินัยก็เพื่อควบคุมให้ผู้ได้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามไปตามแบบแผนที่กำหนด หากผู้ได้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติฝ่าฝืนแบบแผนก็จะลงโทษทางวินัย แต่โทษทางวินัยในการณ์ของความควบคุมกำกับนี้ องค์กรควบคุมกำกับไม่อาจจะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามแบบแผนได้ เพราะโดยหลักแล้วองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมกำกับไม่มีหน้าที่จะต้องประพฤติหรือเคารพปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาขององค์กรควบคุมกำกับ

ด้วยเหตุนี้การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ได้ออกจากตัวแห่งน่องโขยเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละ เลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอานาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตัวแห่งน่องโขยแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ^{๑๑} จึงเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างหนึ่งที่องค์กรควบคุมกำกับกระทำต่อองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมกำกับ

5.1.2 การควบคุมการกระทำการท่านขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ การควบคุมการกระทำการท่านมุ่งหมายควบคุมถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการดำเนินการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมกำกับไปพร้อม ๆ กัน

ในฝรั่งเศสนั้น รูปแบบในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำการท่านขององค์กรภายใต้การควบคุมก็คือ การขอให้ศาลปกครองวินิจฉัย การกระทำการท่านขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับชอบด้วยกฎหมายหรือไม่^{๑๒} ชั่งการที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำการท่านที่ไม่ชอบ

^{๑๑} มาตรา 73 พราชาบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

^{๑๒} การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายด้วยการร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำการท่านที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Recours Pour

ด้วยกฎหมายได้นั้น เพาะองค์กรควบคุมกำกับไม่มีวิธีการอื่น ๆ แล้ว สำหรับประเทศไทยเนื่องจากยังสับสนกันอยู่มาก เพราะถ้าไปฟ้องศาลยุติธรรมก็จะทำให้ศาลสามารถแทรกแซงเรื่องในกระบวนการบริหารแท้ ๆ ได้ และหากยังไม่เข้าใจกฤษฎีของการเพิกถอนว่าจะเป็นผลอย่างไร ยังถ้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹³ ค่าพิพาทหารือค่าสั่งของศาลย่อมผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ผูกพันกับบุคคลภายนอก ดังนั้น แม้ศาลจะมีค่าสั่งให้เพิกถอนการกระทำการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนดังกล่าวก็จะมีผลในระหว่างคู่ความ ไม่มีผลต่อกลุ่มคน (Erga omnes) แม้ว่ากระทำการหรือนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้น จะเป็นนิติกรรมที่มีลักษณะบังคับทั่วไป เช่น กฎกระทรวงก็ตาม ส่วนในฝรั่งเศสนั้นการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำการหรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Recours Pour Excès de Pouvoir) นั้น เป็นการมุ่งถึงตัวนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเอง เพราะถือว่าหลักการกระทำการหรือนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องถูกทำให้ล้มไป และการเพิกถอนย่อมมีผลต่อกลุ่มคน

บางกรณีกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจเพิกถอน

Excée de Pouvoir) นี้ ถือว่าเป็นการมุ่งต่อตัวการกระทำการที่มีใช้บุคคลดังนั้น กองเชษฐ์ เดتاห์ (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) จึงยอมรับให้รัฐมนตรีกระทำการหนึ่งข้อให้เพิกถอนการกระทำการของรัฐมนตรีอีกกระทำการหนึ่งได้ทั้ง ๆ ที่โดยหลักแล้วกระทำการและกรรมของฝรั่งเศสถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ต่างกระทำการจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกัน หรือขอให้ศาลตัดสินว่าใครมีชอบด้วยกฎหมายแค่ไหนไม่ได้เป็นเรื่องที่จะต้องทำความตกลงหรือแก้ปัญหาในกระบวนการบริหาร เช่นโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 "ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ ถึก และการพิจารณาใหม่ ค่าพิพาทหารือค่าสั่ง" ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพาทหารือมีค่าสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้มีค่าพิพาท หรือมีค่าสั่งจนถึงวันที่มีค่าพิพาท หรือค่าสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ถ้าหากมี"

การกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับได้เลย เช่น กรณีที่นายอ่ำเกอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพิกถอน หรือระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีไว้ก่อน จากนั้นจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสิ่งการตามที่เห็นสมควร¹⁴ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจยกเลิกหรือเห็นชอบการเพิกถอนนั้นก็ได้

บางกรณีกฎหมายก็ให้อำนาจขององค์กรควบคุมกำกับที่จะให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางอย่างขององค์กรภายใต้การควบคุม ส่วนมากมักจะเป็นเรื่องสำคัญ ๆ เช่นการจ่ายเงินที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของเทศบาล และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน จะต้องได้รับ

ถึงแม้ว่าศาลจะได้กล่าวไว้โดยที่ว่าไปว่าให้ใช้ค่าพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ว่าค่าพิพากษาหรือค่าสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1) และมาตรา 245 และ 274 และในข้อต่อไปนี้

(1) ค่าพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือค่าพิพากษาสั่งให้เลิกเป็นนิตบุคคล หรือค่าสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกชี้อ้างอิงหรือใช้ยืนแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(2) ค่าพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ยืนแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิ์กว่า

¹⁴ มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 "เมืองนายอ่ำเกอ" ในการนี้แห่งเทศบาลต่ำบลในอ่ำเกอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้แห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่าคณะเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ราชการและนายอ่ำเกอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ และรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อนุมติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน¹⁵ หรือการที่รัฐวิสาหกิจ เช่นการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนั้นจึงจะลงทุน เพื่อขยายโครงการเดิมหรือเริ่มโครงการใหม่ ซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินครัวละล้านบาท ฯลฯ¹⁶ เป็นต้น

การควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือ การที่องค์กรควบคุมกำกับเข้าไปดำเนินการที่อยู่ในอำนาจขององค์กรภายในตัวเอง ไม่ใช้การควบคุมกำกับแทนองค์กรดังกล่าว แต่การกระทำเช่นนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างชัดกับหลักการกระจายอำนาจมากและไม่ควรจะให้ทำได้ เว้นแต่เป็นกรณีสมควรจริง ๆ ในฝรั่งเศสนั้นการเข้าไปทำกิจกรรมแทนองค์กรภายในตัวเอง โดยองค์กรควบคุมกำกับจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีภัยหมายกำหนดให้องค์กรภายในตัวเองกระทำการที่ภัยหมายบังคับ สำหรับของไทยนั้นไม่มีการวางหลักไว้ เช่นนี้ คงต้องดูภัยหมายเป็นฉบับ ๆ ไป ว่าให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับเข้าไปทำแทนได้หรือไม่ ถ้าให้อำนาจไว้ก็ไม่มีภัยหาแต่ถ้าไม่ได้ให้อำนาจไว้และภัยหมายบังคับขององค์กรภายในตัวเองกระทำการบางอย่าง ตั้งสิ่งจะต้องพิจารณาถึงหลักการว่าองค์กรควบคุมสามารถใช้วิธีการควบคุมในลักษณะเข้าไปทำแทนในกรณีที่องค์กรภายในตัวเองไม่ยอมทำหรือปฏิเสธที่จะทำได้หรือไม่

วินิจฉัยสิ่งการเห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต"

¹⁵ มาตรา 67 ทว. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 "การจ่ายเงิน ตามมาตรา 67 (8) (เงินอุดหนุน) และการกระจายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมติแล้ว"

¹⁶ ดูมาตรา 53 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521.

5.2 การควบคุมกำกับทั่วไป

นอกจากการควบคุมกำกับดังกล่าวแล้วข้างต้น ในประเทศไทยฯ อาจมีวิธีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน พอจะสรุปได้ดังนี้

5.2.1 วิธีการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (Legislative Control) การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายนี้ในบางประเทศ เช่น ประเทศไทย อังกฤษ เรียกว่าการควบคุมโดยรัฐสภา (Parliamentary Control) ซึ่งมีความหมายเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติ จะเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยฯ จะเกิดขึ้นหรือได้รับการจัดตั้งขึ้นก็แต่โดยการบัญญัติกฎหมาย และกล่าวได้ว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีรูปแบบโครงสร้าง การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะเป็นได้ก็แต่โดยบัญญัติของกฎหมาย จึงเรียกได้ว่า เป็นวิธีการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดย การบัญญัติกฎหมาย

ในการนี้การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายจะเรียกว่า Legislative Control หรือ Parliamentary Control นี้จะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตามที่เป็นฝ่ายริเริ่ม (initiative) เสนอกฎหมาย โดยปกติแล้วก็จะต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา เช่นในกรณีที่รัฐบาลประสมศึกจะจัดตั้งกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทย รัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น เป็นผลให้กรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งนับตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การควบคุมโดยกฎหมายนี้จะเห็นได้ในหลายกรณี เช่นการจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นไปตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2522 กล่าวคือตั้งเป็นหน่วย

การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาได้ก็แต่โดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของไทยก็ตราเป็นพระราชบัญญัติเรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" โดยกำหนดให้จังหวัดหมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ด้านการส่วนจังหวัด และไม่เพียงเท่านี้การดำเนินงานเรื่องอื่น ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะเห็นได้ว่าเป็นการควบคุมโดยกฎหมาย ดังเช่น กรณีเทศบาลต่าง ๆ ที่ประเทศจัดเก็บรายได้อよ่งไรก็หาได้ทำไปโดยผลการไม่ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลต่าง ๆ จะจัดเก็บรายได้ก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาล พ.ศ. 2498 เป็นต้น

การควบคุมโดยกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาการดำเนินการและการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็คงจะเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นมาได้ก็แต่โดยกฎหมายหรือธรรมนูญคือ "Charters" นับตั้งแต่เดิมมาการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้รับการจัดตั้งขึ้นมาก็แต่โดยลักษณะของกฎหมาย เช่น Special Charters ซึ่งเป็นธรรมนูญกำหนดถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นทึ้งเป็นการกำหนดการโดยกฎหมายนั้นเอง และปัจจุบันนี้ในอเมริกามีใช้อยู่ประมาณ 10 กว่าแห่ง แต่มาในปัจจุบันนี้ได้ระงับไปเพราหมู่บ้านทางการเมืองต่อมาก็ได้มีการแก้ไข Special Charters เป็น General Charters คือ ระบุไว้ถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เป็นระบบเดียวกันกันในมลรัชต่าง ๆ แต่เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ไว้ สำหรับลักษณะของรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับที่เป็นกิ่งการปกครองตนเอง (Guard Municipal Corporations) เป็นรูปการเมือง County กับระบบการปกครองตนเอง (Municipal Corporations) เช่น รูปการปกครอง City ในรูป Municipality ต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบเดียวกันกับเทศบาลในมลรัชต่าง ๆ

อย่างไรก็ต้องมีลักษณะของ General Charters ค่อนข้างจะมีปุ่มใหญ่

อยู่มาก คือความมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ละท้องถิ่น ควรมีโอกาสเลือกเอาเป็นรูปแบบของตนเองได้ จึงได้มีการใช้ธรรมนูญใหม่ เรียกว่า Classification เป็นการจำแนกชนิดประเภทของเทศบาล โดย คำนึงถึงความแตกต่างในโครงสร้าง อุปนิสัย ภูมิศาสตร์ และชั้นของเทศบาลที่จะได้ รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขผลอันเป็นที่ไม่พึงพอใจใน Special Charters และ General Charters ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การใช้ Classification นี้ จึงเป็นการจำแนกชั้นอนและคงถึงข้อแตกต่างของเทศบาลต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยเปรียบเทียบกับระบบเทศบาลของไทยก็คือ การจำแนกชั้นของเทศบาลไทย เป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ในที่สุดความไม่พอใจของท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ได้มีการพัฒนาและแก้ไข ปรับปรุงกันอยู่เรื่อยๆ อันแสดงถึงบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนที่เรียกว่า Political Participation ในที่สุดฝ่ายนิติ- บัญญัติได้มีการแก้ไขธรรมนูญใหม่สำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยนิติบัญญัติเป็น Home rule charters หมายถึง ธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในวินิจฉัยเป็นอันว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐสามารถจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของตนเอง ในรูปแบบใดตามแต่ชอบด้วยความเห็นชอบของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจมากรถึงสุด แต่ยังใช้ระบบการควบคุมโดยกฎหมาย อยู่ เช่นกัน

5.2.2 วิธีการควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรม (Judical Control) การควบคุมโดยวิธีการกระบวนการยุติธรรมนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใช้ร่วมกับ Autonomy จึงถึง กับไม่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็มีวัตถุประสงค์อันสำคัญที่กำหนดให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยนัยนี้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นจะไม่สามารถถูกฟ้องและผู้พิพากษาก็ต้องให้ความเป็นธรรมตามกระบวนการ ได้ไม่ ยอมจะต้องถูกฟ้องและผู้พิพากษาก็ต้องให้ความเป็นธรรมตามกระบวนการ

ขุติธรรมของศาล และในท่านองเดียวกันถ้าหากเอกสารนี้เป็นบุคคลใดก็ตาม ไปปละเมิดหรือทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเสียหายก็ซ้อมที่จะถูกฟ้องร้องได้เช่นเดียวกัน ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าวิธีการควบคุมโดยระบบกระบวนการยุติธรรมหรือศาลนั้น เป็นหลักประกันมิให้เกิดการละเมิดหรือการก้าวผิดกฎหมายซึ่งกันและกันนั้นเอง

ในบางประเทศ เช่น ประเทศไทยรัฐสén ค่อนข้างจะถือเป็นกรณีเคร่งครัดมากในเรื่องนี้ถึงกับมีการจัดตั้งศาลปกครองหรือที่เรียกว่า Condcil d'Etat ชั้นศาลประเทกนี้เป็นศาลที่จะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นในการณ์ที่เจ้าพนักงานหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นละเมิดเอกสาร หรือละเมิดหน่วยราชการอื่น ๆ ก็ตาม ก็อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองนี้ได้ และปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะนำมาซึ่งการพิพาทขัดแย้งระหว่างเอกสารกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็หมดปัญหาไป นับว่าเป็นระบบที่เป็นหลักประกันถึงการบริหารและรับผิดชอบจากพนักงานฝ่ายการปกครองที่จะต้องมีอยู่ต่อประเทศไทยเป็นสำคัญ ซึ่งในส่ายตาและความรู้สึกของประชาชนถือว่าศาลปกครองนี้เป็นกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหลักประกันในคุณธรรมของความมีประสิทธิภาพในการปกครองเป็นอย่างมาก

ในประเทศไทยอังกฤษก์ เช่นเดียวกัน ถือว่าระบบการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยศาลนั้นมีความสำคัญมาก เพราะการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยตัว และในการนี้อาจมีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุลละเมิด ทำให้เอกสารได้รับความเสียหายในลักษณะที่เป็นการกระทำที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ (Ultra vites) หรือที่เรียกว่ากระทำการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อาจถูกฟ้องร้องขังศาลได้ หรืออาจจะถูกร้องเรียนต่อรัฐมนตรีหรือร้องเรียนไปยังรัฐบาล หรือส่วนกลางได้ในทุกโอกาส

จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ประชาชนจะต้องสัมผัสคลุกคลีอยู่กับการกระทำการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในภารกิจประจำวัน โดยปกติแล้วอาจ

จะมีการณ์ที่กระบวนการกระทำการทั้งกันได้ออยู่เสมอระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น
เจ้าพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับประชาชน ดังนั้นเพื่อเป็นหลัก
ประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นมิให้ทุจริต หน่วงเหนี่ยวหรือละเว้น
การกระทำใด ๆ ตลอดจนการกระทำการใด ๆ ที่เป็นการประมาทดหรือทำให้ประ-
ชาชนเสียหายแล้ว การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยระบบศาลก็จะเป็น
หลักประกันที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในภาวะอันชอบธรรมได้

5.2.3 วิธีการควบคุมการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

(Administrative Control) การควบคุมการบริหารงานของหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นนี้มีความสำคัญค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานของหน่วย
การปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียง
ใดหรือไม่ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่บางอย่างบางประการที่อาจเป็นการกระทำ
ที่มีผลเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนแล้ว ฝ่ายการปกครองระดับที่เหนือกว่า
คือรัฐบาลย่อมอยู่ในภาวะของความรับผิดชอบและการที่ต้องมีการควบคุมการบริ-
หารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย
ฝรั่งเศสก็เป็นความสำคัญมากเรียกวิธีการการควบคุมการบริหารนี้ว่า "La
tutelle administrative และ Tutelage" ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ความ
รับผิดชอบของรัฐบาลต้องควบคุมดูแล และการควบคุมนักเพื่อบังคับมิให้ท้องถิ่น
ทำงานขาดประสิทธิภาพนั่งเอง

จึงอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการบริหารงานของหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นของรัฐบาลในทุกประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลให้หน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นปฏิบัติการใด ๆ ไปเพื่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น และเป็น
ผลให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี ได้รับความสุขความสงบสุขในภาระชีวิต
และการควบคุมการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ในบางประเทศ
เช่นประเทศไทยอังกฤษได้มีวิธีการควบคุม ดังนี้¹⁷

¹⁷ สะอาด ปายะนันท์, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ๗
(พะนค'r : ໂຮງພິມ໌ ອ.ສ.ກາຣພິມ໌, 2497), ໜ້າ 170 - 171.

ก. โดยวิธีแนะนำให้ข่าวสารและการจูงใจ (Advice, Information and Persuasion) วิธีการนี้เป็นวิธีการควบคุมในลักษณะของการช่วยเหลือหน่วยการปักครองท้องถิ่น เช่น การปฏิบัติการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านความเจริญแก่ท้องถิ่น เนพะอย่างยิ่งเป็นการใช้วิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่รัฐบาลอาจให้ความกระจ้าง หรือแนะนำให้หน่วยการปักครองท้องถิ่นปฏิบัติแล้วเกิดผลในการบริหาร และการบริการประชาชนจะเป็นโดยรัฐบาลซึ่งกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องก็อาจแนะนำ หรือให้ข่าวสารแก่หน่วยการปักครองท้องถิ่นได้

ข. โดยวิธีสอบถามตามผล (Inquiry) วิธีการนี้เป็นการได้มาซึ่งอ่านจากกระกรง ทบวง กรมต่าง ๆ ในประเทศไทยอังกฤษซึ่งรัฐสภาให้อ่านเป็นกฎหมายในการติดตามสอบถามถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปักครองตามที่กระกรง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้แนะนำหรือมีข้อสังเกตได้ ไปให้หน่วยการปักครองท้องถิ่นกระทำการในเมืองเห็นว่ากิจกรรมนั้นจะเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น ในการนี้รัฐบาลอาจปฏิบัติได้หลายวิธี เช่น ทำได้ในลักษณะของการมีผู้ตรวจการ (Inspector) เป็นต้น

ค. โดยวิธีการอนุมัติและให้ความเห็นชอบ (Approval) วิธีการอนุมัติ หรือ การให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางอย่างแก่หน่วยการปักครองท้องถิ่น ก็เป็นการควบคุมที่สำคัญ เช่น เป็นต้นว่าการวินิจฉัยตัดสินใจในการกระทำการต่าง ๆ ของหน่วยการปักครองท้องถิ่นที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ หรือความมั่นคงแห่งชาติ ก็ เป็นเรื่องที่รัฐบาลอาจวางเงื่อนไขไว้ให้หน่วยการปักครองท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อรัฐบาลก่อนดำเนินการก็อาจทำได้ เพราะการปฏิบัติังกล่าวแล้วก็เป็นผลดีมิให้เกิดการชัดกันในนโยบายหรือผลประโยชน์อันพึงได้ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปักครองท้องถิ่น และยังเป็นการป้องกันมิให้หน่วยการปักครองท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้

ง. โดยวิธีการกำหนดมาตรฐานของงานและบริการ (Fixing Standard) ในลักษณะ เช่นนี้ เป็นวิธีการปฏิบัติกันมากในสหราชอาณาจักร ทั้งนี้

เพราะการกำหนดมาตรฐาน เช่น มาตรฐานของถนน มาตรฐานของทางระบายน้ำ มาตรฐานของโรงเรียน มาตรฐานของอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น การกำหนดมาตรฐานดังกล่าว นี้จะทำให้เกิดความเจริญของชุมชนต่าง ๆ มีมาตรฐานและมีความเจริญໄล่ เลี่ย ก้าวเดียวกันได้ นับเป็นวิธีการที่ดีอย่างหนึ่งในการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญเติบโตอย่างมีระบบและมีความเจริญอย่างทั่วถึงทั่ว เกี่ยวกัน

๓. โดยวิธีการโอนภาระให้รัฐบาลดำเนินการ (Ministerial Action in Case of Local Default) วิธีการเช่นนี้นับว่ามีความจำเป็น และเพื่อผลประโยชน์แห่งรัฐที่สำคัญ กล่าวคือ ในกรณีใด ๆ ก็ตาม ถ้ารัฐบาลเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กำกับดูแลหรือบริการแก่ประชาชนไม่ได้ผลเพียงพอ จะเป็นกรณีที่มีการทุจริตก็ได้ ในกรณีที่มีการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ และกิจกรรมนั้นหากปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการต่อไป ก็นับว่าจะมีผลเสียหายอยู่เรื่อย ๆ ในกรณีดังกล่าว นี้ รัฐบาลอาจจะระงับกิจการนั้น ๆ ไม่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการต่อไป และในเวลาเดียวกันรัฐบาลอาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐบาลหน่วยหนึ่งหน่วยใด ปฏิบัติหน้าที่แทนก็อาจกระทำได้

5.3 การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นโดยวิถีทางการเมือง

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้ เป็นการควบคุมโดยวิถีทางประชาชน ปัจจุบันที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ใช้สิทธิ ลงคะแนนเลือกพารคการเมือง หรือคณะกรรมการในลักษณะการควบคุม เช่นนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกได้เป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

ส่วนที่ 1 องค์กรที่ท่าน้าที่สภากองถิ่น (Local Councils)
จะต้องมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น (Local Representative Government) โดยองค์กรนี้จะต้องมีการเลือกตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่นเพื่อให้

ได้มาซึ่งตัวแทนของท้องถิ่นจำนวนหนึ่งท่าน้าที่ในการสะท้อนความคิดเห็นความต้องการ และการตัดสินใจที่จะนำไปสู่นโยบายท้องถิ่น รวมทั้งการดูแลผู้ดูตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรนี้จะต้องมีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย

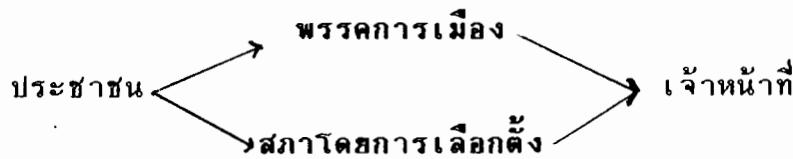
ส่วนที่ 2 ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น (Executive Organ) ในว่าจะเรียกว่าอย่างไรก็แล้วแต่ เช่น ประธานสภาท้องถิ่น นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารงานของท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะของการเข้ามาดำรงตำแหน่งแบบใดแบบหนึ่งที่ประชานชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น อาจมีวิธีการเข้ามาดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร ดังนี้

ก. เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น ตำแหน่ง Mayor ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของไทย เป็นต้น

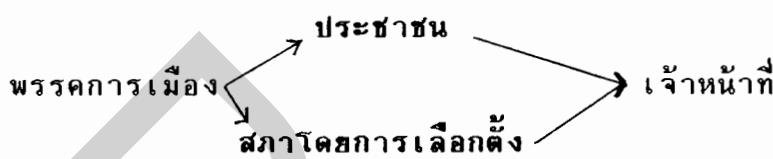
ข. เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งทางอ้อม โดยการเลือกตั้งผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น ตำแหน่ง Maire ในประเทศฝรั่งเศส ตำแหน่ง Mayor ในประเทศอังกฤษ หรือตำแหน่งนายกเทศมนตรีของไทย เป็นต้น

การควบคุมองค์การท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ อาจควบคุมได้โดยตรงทางการเมือง กล่าวคือ เป็นการควบคุมโดยประชาชนที่เลือกผู้บริหารของท้องถิ่น ลักษณะการควบคุมดังกล่าวที่ Freed W.Rigge ได้ให้ความเห็นว่าการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น อาจเลือกทำได้ 3 แบบอย่างด้วยกัน ดังนี้

5.3.1 การควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย



5.3.2 การควบคุมตามแนวทางของ公社การเมือง



5.3.3 การควบคุมตามแนวทางของระบบราชการ



จากรูปแบบดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการควบคุมที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ รูปแบบที่ 5.3.3 ซึ่งเป็นการปกครองระบบราชการที่จะทำให้การบริหารท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยไม่ได้เลย รูปแบบที่ 5.3.2 นี้เป็นแบบอย่างการปกครองโดย公社การเมืองซึ่งหมายความว่า กับท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งด้วยตนเองได้ พร้อมต่าง ๆ ทำหน้าที่เลือกเพื่อรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชน ส่วนรูปแบบที่ 5.3.1 เป็นแบบอย่างการปกครองตามระบบประชาธิปไตยเดิมที่ ประชาชน ในท้องถิ่นต้องควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยการเลือกผู้แทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เข้ามากำหนดนโยบายเป้าหมายในการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นการสนับสนุนให้กล้า ทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อตนเอง

6. ลักษณะของการควบคุมกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เปรียบเทียบลักษณะการควบคุมกำกับจากส่วนกลางที่มีอยู่ในประเทศไทยฯ เพื่อประกอบการพิจารณา เสนอแนะและชี้ให้เห็นถึงการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยโดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีแนวทางที่แตกต่าง ดังนี้

ประเทศฝรั่งเศส : กฤษหมายกำหนดไว้ว่า การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับด้านการคลัง สัญญาข้อผูกมัด การจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นฝ่ายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการตัดสินใจของสภาท้องถิ่น (Conseil Municipal) ก็จะต้องได้รับการอนุมัติจาก Préfet ซึ่งเป็นตัวแทนอ่านารัฐในระดับจังหวัด (Departement) ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ และถึงแม้ภายหลัง Préfet หรือ Sous-Préfet ก็ยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี (Maire) ซึ่งเป็นตัวแทนหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับ Commune (รองจากระดับ Departement) โดยเฉพาะในการตัดสินใจในฐานะเจ้าหน้าที่แห่งรัฐซึ่งมีอยู่หลายิติการดูแลบังคับบัญชาของ Préfet โดยตรง¹⁸

ประเทศอิตาลี : ลักษณะการควบคุมการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นไปในลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจในการควบคุมออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะควบคุมในฐานะเจ้าหน้าที่แห่งรัฐ การควบคุมดำเนินงานแห่งรัฐให้เป็นไปตามขอบเขตแห่งกฎหมายในหน่วยการปกครองที่อยู่ในฐานะของ Local Non-Representative Government (ระดับ Province) และในขณะเดียวกันก็จะมีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่ประกอบ

¹⁸ Samuel Humes and Eileen M. Martin. The Structure of Local Governments Throughout the World, p.39 - 40.

ตัวอย่างตัวแทนจากรัฐบาลกลางและตัวแทนจากสภากองถิ่นที่ทราบว่ามีความคุ้มครองในระดับจังหวัด สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลภายในจังหวัด และให้ข้อเสนอแนะต่อตัวผู้ว่าการระดับจังหวัดได้ด้วย¹⁹

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : การควบคุมโดยอ่านใจล้วน กลางนี้อยู่ในขอบเขตของการตัดสินใจในกิจกรรมที่มีลักษณะมาจากการแบ่งอำนาจโดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับ District (Oberkreisdirektor) เป็นผู้พิจารณาการควบคุมในขอบเขตกิจกรรมของท้องถิ่นที่เป็นการกระจายอำนาจนั้นจะมีเฉพาะกรณีที่เห็นว่าขัดกับกฎหมายจากส่วนกลางเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็สามารถแสดงการโต้แย้งได้ต่อศาลของรัฐ²⁰

ส่วนกลุ่มประเทศแองโกล-แซกโซน (อังกฤษ ออสเตรเลีย แคนนาดา สหรัฐอเมริกา เป็นต้น) ในทางปฏิบัติเราจะไม่พบหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางในระดับท้องถิ่นเลย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของอำนาจส่วนกลางในระดับท้องถิ่นก็ไม่มี ฉะนั้นการควบคุมจากส่วนกลางผ่านเจ้าหน้าที่แห่งรัฐในระดับท้องถิ่นจึงไม่ปรากฏขึ้นในระดับท้องถิ่น แต่ว่าประเทศเหล่านี้มีวิธีการควบคุมในลักษณะทางอ้อมอยู่หลายประการ เช่น การควบคุมด้วยข้อกฎหมายช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลกลางจะให้กับท้องถิ่น การปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดในเรื่องกิจกรรมของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด หรือการใช้วิธีการทางดุลยการเป็นผู้ชี้ขาดการตัดสินใจของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น

กล่าวโดยสรุป อ่านใจควบคุมกำกับเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ที่ต้องจัดทำกิจกรรมเฉพาะของตน ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ

¹⁹ Ibid., p.319 - 324.

²⁰ Ibid., p.40.

ควบคุมกำกับมิใช่ เป็นลักษณะของการบังคับบัญชาดังเช่นราชการส่วนภูมิภาค โดยจะควบคุมกำกับในลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น การตัดสินใจของท้องถิ่นด้านการคลัง กำหนดฐานะ การก่อตั้ง กำหนดหน้าที่ ตลอดจนควบคุมกำกับด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

7. บทบาทของรัฐในการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการใช้อำนาจควบคุมกำกับจากส่วนกลางเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกัน และส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจหน้าที่โดยอิสระในการดำเนินกิจการสาธารณูปะตาน นโยบายของท้องถิ่นให้ดำเนินการไปได้จนกระทั่งบรรลุตามวัตถุประสงค์ มิใช่การเข้าไปควบคุมกำกับเพื่อเข้าไปดำเนินการแทนและแทรกซึมเข้าไปเพื่อลดอำนาจของท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยที่เห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นขาดความสามารถที่จะดำเนินการเองได้

บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อการควบคุมกำกับการบริหารงานในระดับท้องถิ่นนี้มีอยู่หลายประการ ดังนี้

7.1 บทบาทด้านการกำหนดฐานะ การก่อตั้ง การวางแผนและกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดชื่นไว้ในตัวบทกฎหมายแห่งรัฐในระดับชาติ หรือโดยรัฐสภา ทั้งนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ที่พิจารณาว่าการเสนอจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นนี้ถูกต้องตามเจตจานงค์หรือไม่ ดังนั้น นับตั้งแต่การวางแผนฐานะระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นต้นมา รัฐบาลก็เข้ามาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ตั้งแต่ต้นแล้ว²¹

²¹ Ibid., p.37.

7.2 บทบาทด้านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองในรูปแบบฐานะตัวแทนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะตัดสินใจได้อย่างกว้างขวาง และยังสามารถออกกฎหมายข้อบังคับชั้นได้ด้วยภาษาในขอบเขตแห่งกฎหมายแห่งรัฐ

ในข้อเท็จจริงนี้ เราจะพบว่าการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจนั้นไม่ได้มีลักษณะที่จะจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้เข้าไปก้าวถ่ายหรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองในรูปแบบที่ไม่เป็นฐานะตัวแทนท้องถิ่นเท่านั้น ในหลาย ๆ ประเทศใน亞洲 ประเทศในยุโรปหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมที่มีลักษณะทั้งการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง คือ มีทั้งอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติกิจยาิตต่อการตัดสินใจโดยอิสระของตนเอง และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด และไม่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจเองได้ การพัฒนาแนวทางการปกครองระดับท้องถิ่นในระยะหลังสอดคล้องรัฐธรรมนูญที่ 2 เป็นต้นมาพบว่า อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการแบ่งอำนาจได้ถูกโอนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำแทนให้ในลักษณะเป็นสาขารัฐบาลมากขึ้น และในการปฏิบัติที่กำหนดให้มีหน้าที่ในฐานะหน่วยงานสาขาหน่วยงานสาขาของรัฐบาลนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตอบอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งหมดที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด สภากองถิ่นจะไม่มีส่วนเข้ามาถูกก้าวถ่ายหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยอิสระได้ และมักจะเป็นการกำหนดภาระความรับผิดชอบให้กับตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการฝ่ายบริหารนั้นโดยตรง ตัวอย่างที่เห็นได้ก็ เช่น ในประเทศไทยปัจุบันโดยเฉพาะในระดับหมู่บ้านหัวหน้าหมู่บ้านซึ่งเทียบฐานะได้เท่ากับตำแหน่ง Mayor นั้น มีภาระรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เป็นภาระของรัฐบาลเลี้ยงเกือบ 80 % ของการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดแทนที่จะมีฐานะแห่งตัวแทนอำนาจของท้องถิ่นตั้งกล่าว²² เราจึงมองเห็นได้ว่าความสัมพันธ์โดยการควบคุมกำกับของรัฐบาลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่

²² Ibid., p.37.

7.3 บทบาทด้านการควบคุมการตัดสินใจของท้องถิ่น โดยปกติแล้วการตัดสินใจของท้องถิ่นถือเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารระดับท้องถิ่น ถ้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไม่ว่ารูปแบบใดก็ตามไม่มีอำนาจการตัดสินใจของตน เองเลยแม้แต่น้อย ระบบการบริหารงานต่าง ๆ ก็ย่อมจะไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การกำหนดระดับอันอาจในการตัดสินใจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นควบคู่กันไปกับการมอบหมายภาระหน้าที่ในการจัดทำ ในเขตพื้นที่นั้น รัฐวิจัยต้องเข้ามาควบคุมกำกับการตัดสินใจนั้น หมายถึง รัฐบาลจะต้องเข้ามาตรวจสอบ ยกเลิก หรือไม่ให้การรับรองต่อการตัดสินใจ ดัง นั้น ชั้นกระทำโดยองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

7.4 บทบาทการควบคุมด้านการคลัง ในระดับท้องถิ่นอ่อนไหวทางการคลังจะแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นการปกครองตนเองหรือไม่เพียงไร อันจาก การคลังที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่หน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีงบประมาณของตนเองโดยอิสระ ไม่ผูกพันอยู่กับการจัดสรรของงบประมาณส่วนกลาง เป็นหลัก ถ้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นไม่มีอำนาจในการคลังของตนเลย กล่าวคือ ไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนั้นได้โดยอิสระแล้ว ก็ย่อมแสดงถึงว่าหน่วยการปกครองนั้นมีข้อผูกมัดอย่างแน่นแฟ้นกับนโยบายของส่วนกลาง เป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ต เนื่องจากฐานะทางการคลังของหน่วยการปกครอง ระดับท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ไม่มีเสถียรภาพ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเองโดยตรงน้อยมาก และมีแหล่งที่มาของรายได้มาจากเงินช่วยเหลือหรือเงินคุณหมุนของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หน่วยการปกครองจึงผูกพันกับอำนาจส่วนกลางอยู่มาก

ในประเทศไทยกำลังพัฒนานี้ ฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ยากจน ถึงแม้ว่าโดยทางกฎหมายแล้วอาจจะมีอำนาจที่จะจัดรายได้เพื่อมาใช้จ่ายในการบริหารงานระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่สภาพความยากจนของท้องถิ่นเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถจะจัดเก็บภาษีหรือรายได้ได้มากพอที่จะมาจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ หน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นในประเทศไทยเหล่านี้จึงต้องอาศัยเงินจากรัฐบาลมาเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น และสภาพเช่นนี้ก็เป็นปัญหาที่สำคัญของการพัฒนาหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยถังพัฒนา รูปแบบหน่วยการปกครองในลักษณะที่เป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นจึงยังคงมีอยู่โดยทั่วไป เพราะการกำหนดให้มีฐานะหน่วยการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์เต็มรูปนี้ยังไม่สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายได้อย่างจริงจัง²³ เมื่อเป็นเช่นนี้ความผูกมัดในด้านระเบียบวิธีการใช้จ่ายเงินจะต้องได้รับอนุมัติเห็นชอบโดยตัวแทนรัฐบาลผูกมัด การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการบางเรื่องโดยเฉพาะท่าที่รัฐบาลให้การสนับสนุน เป็นต้น

7.5 บทบาทด้านการควบคุมตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น

ในแต่ละภาระงานนั้น แหล่งที่มาแห่งอำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริงนี้อยู่ที่ผู้ที่จะสามารถแต่งตั้งถอนหรือให้คุณให้โทษผู้ใต้บังคับบัญชานั้นได้ ในระบบการปกครองท้องถิ่นในบางครั้งจะพบหน่วยการปกครองในฐานะตัวแทนท้องถิ่นกลับมีองค์กรบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยอ่านใจล้วนกลาง เช่น หน่วยการปกครองระดับ Departement ของประเทศไทยซึ่งเสมือนตำแหน่ง Prefet ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแต่เป็นตัวแทนที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลให้มีบทบาทในฐานะหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลับมีองค์กรบางส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่น เช่น หน่วยการปกครองระดับตำบลของไทย ตัวแทนผู้นำมามาจากการเลือกตั้ง

ในหลายประเทศแคนาดา อเมริกาใต้ จะพบว่าเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งโดยอ่านใจของท้องถิ่น ก็อาจถูกถอนให้ออกจากตำแหน่งในกรณีที่กระทำการใดๆ ที่ทำให้ขาดเสียหายแก่ราษฎร ไม่ปฏิบัติหน้าที่อันชอบธรรม คือรับชั้น หรือการประกำศยกสภากองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่ค่อยจะน่ามาใช้กันมากจากในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยทั่วไปแล้วการเข้าไปก้าวเข้ามายังตัวแทนท้องถิ่นยังถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำอย่างยิ่ง และถ้าหากจะเป็นที่จะต้องกระทำการใดๆ ที่ต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทุกแทน การแต่งตั้ง

²³ Ibid., p.46.

ตัวแทนโดยอ่านจากรัฐบาลก็จะให้เพียงชี้ว่าในระหว่างที่รือการเลือกตั้ง เท่านั้น

7.6 บทบาทด้านการควบคุมกำกับด้านอื่น ๆ ในหลักการของ Local Self Government รัฐบาลไม่อาจเข้าไปมีบทบาทได้โดยตรง รัฐบาลจึงต้องหาวิธีเข้าไปมีบทบาทหรือมีความสัมพันธ์กับการปกครองระดับท้องถิ่น ในลักษณะทางอ้อม และถ้าหากหลักการดำเนินการปกครองของประเทศไทยนั้นเน้นถึงอำนาจอิสระระดับสูงของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญแล้ว ก็จะต้องหาวิธีในการอ้อมมาใช้เพื่อมีให้ชัดกับหลักการของภาระกระจายอำนาจนั้นและก็เพื่อหากทางประสานนโยบายและประโยชน์ร่วมกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นด้วย

บทบาททางอ้อมที่รัฐบาลนำมาใช้นั้น ได้แก่

7.6.1 กำหนดให้มีการเสนอรายงานประจำปี ของหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนกลางสามารถติดตามและตรวจสอบการทำงานและความก้าวหน้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี ได้รับรู้ถึงความเป็นไปต่าง ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นได้ตลอดเวลาและทุกหน่วยการปกครอง

7.6.2 การให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และความรู้ต่าง ๆ ในด้านเทคนิคโดยส่วนกลางให้กับหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งถึงแม้ว่า มีใช้การบังคับ แต่ข้อเสนอแนะเหล่านี้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ประสิทธิภาพสูงขึ้น ในบางกรณีใช้การส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางไปให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานบางอย่าง ของท้องถิ่นที่อาจต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเทคนิคต่าง ๆ เนพาะด้าน และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่สามารถจะหาผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ได้เอง ความช่วยเหลือเช่นนี้เป็นประโยชน์ทั้งการบริหารงานระดับท้องถิ่นเอง และทั้งในแง่ส่วนกลางตัวย เพราะอาจจะเป็นการจัดทำ

โครงการที่มีแนวทางสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติด้วย

7.6.3 กำหนดระเบียบวิธีในด้านการขอรับความช่วยเหลือจากส่วนกลางในด้านต่าง ๆ เช่น การขอคุณสมบัติเงิน ส่วนกลางก็จะเป็นผู้กำหนดระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสอดคล้องต่อเนื่องระหว่างงานของรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้ และเมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นจ้าเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนกลางในโครงการบางอย่าง รัฐบาลก็สามารถเข้าไปวางแผนดำเนินงานในระดับท้องถิ่นให้สัมพันธ์กับงานในระดับชาติได้ เช่น กำหนดระเบียบวิธีการคุณสมบัติเงินเพื่อการสร้างและขยายเส้นทางคมนาคม การจัดทำโครงการขยายเขตเมือง เหล่านี้ เป็นต้น

8. ลักษณะการควบคุมกำกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้การดำเนินกิจการส่วนจังหวัดที่แยกต่างหากจากราชการแผ่นดิน²⁴ โดยกำหนดให้ราชบูรพาเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของตนเองโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเข้าไปท่าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร²⁵ โดยการนำเอาหลักการกระจายอำนาจทางปกครองมาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการ และเนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล มีจำนวนมากและกระจายตัวอย่างเป็นลักษณะพื้นที่ชนบท จึงกำหนดให้จังหวัดมีฐานะ 2 ฐานะ คือ ในฐานะเป็น

²⁴ มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

²⁵ มาตรา 7 และมาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยความในมาตรา 7 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 และความในมาตรา 25 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

ตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง และในฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น²⁶ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางที่แต่งตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยให้ไปเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปประจำจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย จึงเกิดความสับสนในการควบคุมกำกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับกันผู้ที่ถูกควบคุมกำกับเป็นบุคคล ๆ เดียวกันแต่ก่อขึ้นได้สามารถแยกการควบคุมกำกับขององค์การบริการส่วนจังหวัดได้ ดังนี้

8.1 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลาง

กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีการควบคุมกำกับดังนี้

8.1.1 การวางแผนและเบี้ยนชีวิตรัฐบาล เป็นการควบคุมวิธีการปฏิบัติการวินิจฉัยในการดำเนินงาน (Control Over Governmental Decisions) ในวิธีนี้เป็นวิธีที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งทั้งนี้อ่อนไหววินิจฉัยครั้งสุดท้าย (Final Decisions) ในการปฏิบัติที่สำคัญอาจกำหนดให้เป็นอ่อนไหวของส่วนกลาง เช่น การลงนามในข้อบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอ่อนไหวในการยื้บยึงหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติการหรือการดำเนินงานเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งได้ดำเนินการประมวลราคาไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย²⁷ ทุกประการแล้วแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งการยกเลิกโดยอ้างข้อสงวนสิทธิ์ในสัญญาที่กรุงเทพมหานครทำกับผู้เข้าประมวลราคา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

²⁶ สาย หุษะเจริญ, "คณะกรรมการรายอ่อนไหว," เทศบาล (พฤษภาคม 2499) : 11 - 15.

²⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2529.

ในฐานะหน่วยการปกครองที่ดูแลภักดีกับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ โดยอาศัยอ่านตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบัญชีรายรับรายจ่ายกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้หรือไม่

เรื่องนี้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการร่างกฎหมายลักษณะการกฤษณาฯได้ให้ความเห็นไว้ว่า "... . . . กฤษณาฯว่าด้วย ราชบัญชีรายรับรายจ่ายตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องการจัดการรายรับรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจอย่างอิสระที่จะทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ไปโดยลักษณะแต่ต้องการให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้²⁸ และเป็นผู้รับความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับงานของกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นในเรื่องอ่านของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีบทบัญญัติอีก 2 มาตรา รองรับอยู่ด้วย มาตรา 122 ซึ่งบัญญัติให้อ่านของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออก ราชบัญชีรายรับรายจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล..."²⁹

ดังนั้น การดำเนินงานบางอย่างขององค์การปกครองท้องถิ่น ส่วน- กลาง จึงมีอำนาจที่จะเป็นผู้วางแผนและเบี่ยงบัญชีต่าง ๆ ได้ด้วย เช่น ในกรณี การบริหารงานกรุงเทพมหานครของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะวางแผนและเบี่ยงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือวางแผนและเบี่ยงว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ทั้งนี้จะเบี่ยงต่าง ๆ เหล่านั้นเมื่อมีการใช้จ่ายเงินตามจำนวนที่จะต้องขออนุมัติ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานครก็ต้องรายงานขออนุมัติ

²⁸ มาตรา 5 พระราชบัญญัติราชบัญชีรายรับรายจ่ายกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

²⁹ ชาญชัย แสงวงศ์กิตติ์, "ค่าวินิจฉัยทางปกครอง," วารสารกฎหมายปกครอง (สิงหาคม 2532) : 69 - 94.

ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับรัฐบาลโดยกระทรวง
มหาดไทยได้มีโอกาสควบคุมการvinิจฉัยผลกระทบใน การปฏิบัติต่าง ๆ ของฝ่าย
บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด
ไทยเห็นว่าไม่เป็นการสมควรก็จะไม่ลงนามหรือไม่อนุมัติ ในการพิเศ่นี้ เช่นการ
ไม่อนุมัติข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการห้ามปลูกสร้างอาคารบริเวณ
ถนนบางสายในกรุงเทพมหานคร และหรือไม่อนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยให้ใช้เงินส่วนของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ก็เช่นกัน รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยมิได้ปล่อยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ดำเนินการอย่างอิสระ จนกระทั่งสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ตามลำพัง
ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นคนของรัฐบาลที่ได้รับการ
แต่งตั้งไปจากกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่ดูแลกำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ดังนี้

1. ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด
ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัดเพื่อให้การประชุมสภาจังหวัดดำเนินการประชุม³⁰
ไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดข้อบังคับประชุมสภาจังหวัดกันหมดทั้งประเทศ
การที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการวางแผนและบริหารส่วนกลางและ
เป็นนิติบุคคล³¹ การวางแผนและบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ปฏิบัติ
เป็นแนวเดียวกันจึงเป็นการวางแผนและบริหารโดยไม่ตัดข้อเท็จจริงของสภาพแต่ละ
ท้องถิ่น เป็นการสอดคล้องกับความต้องการควบคุมกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง แต่องค์
การปกครองท้องถิ่นจะไม่สอดคล้องตัวในการดำเนินการ ดังนั้นหากจะ

³⁰ มาตรา 20 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง พ.ศ. 2498.

³¹ ข้อ 5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515.

ให้แต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการกำหนดครรับเบี้ยบข้อบังคับการประชุมสภากองถนนเอง โดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะราชการส่วนกลางหรือมอบให้จังหวัดในฐานะผู้แทนส่วนกลางเป็นผู้ให้ความเห็นชอบของระเบียบข้อบังคับการประชุมนั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวและตรงกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นทำให้การบริหารงานของสภานี้ไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดูแลควบคุมให้ชัดต่อภูมายาโนโยบาย และรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ เท่านั้น

2. ระเบียบว่าด้วยการคลัง เป็นการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นทางด้านการคลัง (Financial Control) และการควบคุมด้วยการคลังนี้เป็นไปตามลักษณะของการคลังทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ นับตั้งแต่การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อพัสดุ และการว่าจ้างการตรวจสอบบัญชี

การใช้จ่ายเงินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการควบคุมจากรัฐบาล มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในทางการเมืองการปกครองขึ้นได้ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การควบคุมด้านการคลังนี้เป็นกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดหารายได้ รัฐบาลก็จะเป็นผู้กำหนดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายให้กับท้องถิ่นว่าจะมีที่มาของรายได้กี่ประเภท อะไรบ้าง เช่น รายได้จากการภาษีอากร รายได้จากการธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากการเงินอุดหนุน รายได้จากการพันธบัตรและเงินกู้ รายได้จากการรัพย์สินและผลผลิต จนรายได้จากการมีผู้บริจาคหรืออุทิศให้ รัฐบาลก็จะเป็นผู้กำหนดเป็นกฎหมาย³² และรายได้ที่จัดเก็บในอัตราร้อยละ ๔ ก็จะได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมายเช่นเดียวกัน

³² มาตรา 40 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499.

กันและเมื่อมีรายได้แล้วการที่กำหนดรายจ่ายก็ต้องจัดทำในรูปของงบประมาณ (budget) โดยรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองที่มีอำนาจในการควบคุม เช่น กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการที่จะกำหนดระเบียบที่หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น คือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ขณะนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๘ ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยกำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณ การควบคุมเงินงบประมาณและการรายงาน^{๓๓}

ในขณะเดียวกันหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีเงินงบประมาณพอดีจะดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่จำเป็นได้ รัฐบาลก็จะเป็นที่จะต้องเข้าช่วยเหลือในรูปของการให้เงินอุดหนุน (grant in aids) เพราะเงินอุดหนุน เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น และ เมื่อให้เงินอุดหนุนก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ เช่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำโครงการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล^{๓๔} ทำให้การใช้จ่ายเงินของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในกิจการต่าง ๆ จะต้องถูกควบคุมและเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ในการควบคุมทางการคลัง ประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ การตรวจบัญชี (Audit) เพราะการตรวจบัญชีจะทำให้ทราบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเป็นไปตามหลักการงบประมาณ และเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการงบประมาณ และเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นมาตรฐานหลักการในการบริหารงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

^{๓๓} ข้อ 21-33, ข้อ 46-50 และข้อ 52-53 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๙.

^{๓๔} กรมการปกครอง, คู่มือปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เนติกุลการพิมพ์, ไม่ปรากฏ พ.ศ.), หน้า 240-244.

การควบคุมด้านการคลังของกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจควบคุม
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้หลายประการ ทั้งนี้
เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการวางแผนเบื้องตัวด้วยการคลังรวม
ตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์
จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพัฒนาส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการ
จ้างเหมา³⁵ ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการคลัง
ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นระเบียบเดียวกันเพื่อนำมาใช้ทั้งประเทศ
ดังนี้

ก. การควบคุมด้านรายได้ ได้แก่ การที่รัฐกำหนดรายได้ประเภท
ต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดว่ามีประเภทใดบ้าง³⁶ และในแต่ละ
ประเภทนั้นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับในอัตราส่วนเท่าไรซึ่งการกำหนด
ประเภทรายได้ให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดรัฐต้องคำนึงถึงรายได้ของรัฐบาล
ด้วย เนื่องจากรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นประเภทเดียวกับราย-
ได้ของรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดประเภทรายได้และจำนวนรายได้ให้องค์กร
บริหารส่วนจังหวัดได้รับเป็นจำนวนมากก็จะมีผลทำข้ององค์กรบริหารส่วน
จังหวัดเป็นอย่างมาก รัฐบาลนำจะให้อำนาจอิสระแก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
ในการจัดหารายได้ของตนเอง โดยรัฐอาจควบคุมเฉพาะการเก็บที่สูงเกินไป
ส่วนจะจัดเก็บจัดจากแหล่งใดนั่นจะเป็นเรื่องขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
นั้น ๆ ก็จะทำให้รายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดลดน้อยลง ในจุดนี้
ทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานบริหารส่วนจังหวัดมีมากขึ้น และในบางจังหวัด
เช่น จังหวัดพังงา ชลบุรี หรืออุบลฯ อาจดำเนินกิจกรรมตามอ่านใจหน้าที่ตาม

³⁵ มาตรา 43 พระราชบัญญัติราชบีบบูรพาธาราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่งราชบีบบูรพาธาราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

³⁶ มาตรา 40 พระราชบัญญัติราชบีบบูรพาธาราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งราชบีบบูรพาธาราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499.

ที่มีอยู่ได้โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็เป็นได้

๙. การควบคุมด้านงบประมาณ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมายของสنانกงานคณะกรรมการกฤษฎึกษาที่ให้ความเห็นเรื่องอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครตั้งกล่าวแล้วข้างต้น โดยใช้ค่าวินิจฉัยว่าการให้อำนาจอิสระในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มิใช่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจอย่างอิสระที่จะกระทำการหน้าที่แต่โดยลำพัง หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลกำกับการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ กัญญาฯได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ดังนี้ การควบคุมด้านนี้จึงเป็นการควบคุมด้านการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะต้องส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมติให้ประกาศเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตรวจสอบ แก้ไขและนำภาษาในระยะไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว สำนักงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ถ้าหากกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจสอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว พบท้อนพร่องในการจัดทำงบประมาณก็จะแนะนำให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัตินี้ กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้วางรูปแบบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกรอกข้อมูลความและตัวเลขลงในแบบฟอร์มนั้น หากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดใดไม่ดำเนินการตามกระทรวงมหาดไทยก็จะไม่ได้รับความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพราะข่ายของค่าว่า พิจารณา ตรวจสอบ แก้ไข และการให้ค่าแนะนำเป็นการให้อำนาจต่อองค์กรควบคุมกำกับ คือ กระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก จึงไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังเท่าที่น่าจะเป็น

ค. การควบคุมด้านการเงิน เป็นการควบคุมทางด้านการคลัง
 ประเภทหนึ่งที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุม ทั้งนี้หากปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยปราศจากการควบคุมแล้ว ก็เท่ากับปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอิสระจนเกินขอบเขต แต่ถ้ามีการควบคุมจนหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่มีอำนาจในการเงิน การคลังของตนเองเลย หมายถึงไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนั้นได้โดยอิสระแล้ว ก็ย่อมแสดงถึงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีข้อผูกมัดอย่างแน่นแฟ้นกับนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลในระดับภูมิภาค มิใช่เป็นหน่วยงานปกครองในระดับท้องถิ่น แต่ประการใด ตั้งนั้น บทบาทการควบคุมของรัฐบาลต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในด้านการเงินการคลังนี้มี 2 ประการ คือ

1. พิจารณาจากยอดรายได้ทั้งหมดของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ว่ามาจากแหล่งใดบ้าง หรือได้มาโดยวิธีใด ถ้านั่นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นมีแหล่งรายได้มากแต่มีเงินรายได้ของตนเองน้อย แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากก็แสดงให้เห็นว่าหน่วยการปกครองนั้นไม่อิสระที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากแต่อิสระในฐานะหน่วยงานปกครองสาขาของรัฐบาลอาจเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาคก็ได้

2. ยอดงบประมาณของท้องถิ่นนั้นมากหรือน้อย โดยการเปรียบเทียบกับฐานะและความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่ายอดงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นน้อยในขณะเดียวกันรัฐให้เงินอุดหนุนมาก ก็แสดงให้เห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมิได้อิสระในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่น หากอาจอิสระในฐานะหน่วยการปกครองของรัฐที่รัฐที่รัฐแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินกิจการบางอย่างแทนรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น

การควบคุมด้านการเงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ส่วนกลางให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

2.1 การรายงานการรับ - จ่ายเงิน เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นไว้ ณ สำนักงานองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อให้ประชาชนทราบ และต้องส่งสำเนารายงานการรับ-จ่ายเงินดังกล่าวไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงินนั้นไว้ ณ สำนักงานองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดแบบรายงานการรับ-จ่ายเงินให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตาม

2.2 การอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินยืมสะสม เนื่องจากการใช้จ่าย

เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในหลักการจะต้องให้สภากองจังหวัดเป็นผู้ก้อนล้วน-กรอกพิจารณาตามความเหมาะสม ตามความจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ทัน เช่น กรณีฉุกเฉินที่สาธารณภัยเกิดขึ้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้ยืมเงินสะสมไปตั้งจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสาธารณภัยนั้น ๆ ได้

๓. การตรวจสอบบัญชีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมื่อสิ้นปีงบประมาณของค่าการบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำงบแสดงฐานะการเงินรายรับ-รายจ่ายแสดงผลกิจการที่ได้กระทำในรอบปีงบประมาณ กับจัดทำรายงานการเงินรายรับ-รายจ่ายจริงเทียบกับงบประมาณเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าไปตรวจสอบบัญชีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งก็เป็นการควบคุมโดยรัฐต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วยหนึ่ง

1.2 การควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล (Control Over Local Governmental Personnel) เป็นวิธีการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่นี้เป็นการควบคุมในแง่ของตัวบุคคลากรหรือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ในบางครั้งเราจะพบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีองค์กรบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยอำนาจส่วนกลาง เช่น หน่วยการปกครองในระดับ Departement ของประเทศฝรั่งเศส มีตำแหน่ง Prefet ซึ่งเป็นหัวหน้า

ฝ่ายบริหารแต่เป็นตัวแทนที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลให้มีบกบาทในฐานะตัวแทนอันนำส่วนกลาง และหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นและในทางกลับกันอาจมีองค์กรสาขาของรัฐบาลบางองค์กรมาจากการเลือกตั้ง เช่น หน่วยการปกครองระดับตำบลของไทย คือ ตัวแทนก้านมาจากการเลือกตั้ง ความเกี่ยวพันของรัฐบาลในการเข้าไปใช้อำนาจควบคุมในการแต่งตั้งกอตถอนตัวแทนเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นย่อมมีเป้าหมายสำคัญ ก็คือ การที่จะเข้าไปมีส่วนสร้างความผูกพันระหว่างอัมนาจส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท คือ

1. ฝ่ายการเมือง เป็นฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น โดยเข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่นหรือเข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร การเข้ามาและการออกเป็นไปตามกฎหมายและวิถีทางการเมือง ตัวบุคคลที่เป็นฝ่ายการเมืองขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

1.1 ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติฯ เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 4 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัวแทนกิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้กิจการส่วนจังหวัดหมายความว่า กิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติฯ เนื้อหาเรื่องการจัดตั้งราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดอัมนาจหน้าที่ส่วนจังหวัดไว้แล้ว ว่ามี 20 ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Executive Organ) และเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive) และตัวแทนหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้เรียกฐานะตัวแทนดังกล่าวไว้แตกต่างกันมาก เช่น

- Council chairman (ประธานสภาท้องถิ่น)
- Mayor (นายกเทศมนตรี)
- Chief administrative officer (หัวหน้าหน่วยการ)

ปกครองส่วนภูมิภาค
- Manager (ผู้จัดการ)

อย่างไรก็ตาม ต้าແນ່ງຕ່າງ ๆ เหล่านี้หมายถึงผู้ที่มีบุนนาคเกี่ยวพัน กับอ่านใจฝ่ายบริหารระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม การเข้า ค่ารังต้าແນ່ງของฝ่ายบริหารนักมีการเข้ามาในลักษณะต່າງ ๆ เช่น เข้ามา โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่น ต้าແນ່ງผู้ว่าราชการกรุงเทพ- มหานครของไทย หรือเข้ามาโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เช่น ต้าແນ່ง ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยดังกล่าวมาแล้ว

โดยปกติบุคคลหรือองค์กรที่เข้ามาท่านน้ำที่เป็นฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการปักครองท้องถิ่น มีเงินเดือนและผล ประโยชน์ตอบแทน มีระยะเวลาการค่ารังต้าແນ່ງที่แน่นอน ลักษณะการออก จากต้าແນ່งตลอดจนอ่านใจหน้าที่แยกต່າງหากจากเจ้าหน้าที่ประจำ จังหวัดเห็น ได้ว่าลักษณะของการควบคุมจังต່າງกัน กล่าวคือ การควบคุมเจ้าหน้าที่ประจำ ของหน่วยการปักครองนั้นก็หมายความว่าหน่วยการปักครองนั้นเป็นเรื่องของการควบคุมภายใน องค์การปักครองท้องถิ่นนั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ประจำมีความสัมพันธ์ต่อกันตาม สายการบังคับบัญชา เช่น กำหนดให้รู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปักครอง บังคับบัญชา และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่า- ราชการจังหวัด³⁷ ส่วนการควบคุมบุคคลหรือองค์กรของหน่วยการปักครองท้องถิ่น หรือองค์การปักครองท้องถิ่นนั้น ก็หมายความว่าหน่วยการปักครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปก็ได้แก่ องค์การปักครองส่วนกลางหรือหน่วยการปักครองส่วนกลาง เป็นผู้มีอำนาจควบคุม เช่น กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอ่านใจในการควบคุมองค์การบริหารส่วน

³⁷ มาตรา 30 พระราชบัญญัติราชบัญญัติฯ เนียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติฯ เนียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509.

จังหวัด^{๓๙} ทั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตที่ต้องการควบคุมไว้ในกฎหมาย มิใช่อำนาจควบคุมทุกเรื่องเป็นการทั่วไป ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้บุคคลหรือองค์การปกครองท้องถิ่นเคราะห์หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legility) โดยองค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจกระทำการต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นได้หลายกรณี เช่น

ก. ยกสภากองถิ่น เป็นวิธีการที่ใช้เมื่อปรากฏว่าสภากองถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในการที่ผิดหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ทักษะหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมีการแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ จนไม่มีกลุ่มใดมีเสียงข้างมาก ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีโครงสร้างสร้างหรือรูปแบบที่มีสภากองถิ่นให้ความเห็นชอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นด้วย เมื่อเกิดความแตกแยกแล้วก็ทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้รับความสนับสนุนให้การบริหารงานของตนมีประสิทธิภาพได้ หรือในกรณีที่สภากองถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ องค์กรปกครองส่วนกลางก็อาจใช้อำนาจยุบสภากองถิ่นเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ได้^{๔๐}

ช. การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติงาน วิธีการนี้อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติถ้านายกเทศมนตรีปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือดำเนินการในทางที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐบาลและการปกครองที่มีเสียงสนับสนุนในสภากองถิ่นอย่างเข้มแข็ง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไล่นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งหรือให้พักการปฏิบัติงานชั่วคราวจะทำได้ยาก เนื่องจากผู้ช่วยนายกเทศมนตรีซึ่งจะต้อง

^{๓๙} มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

^{๔๐} เว็บไซต์

ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีอาจปฏิเสธการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฯ เป็นต้องแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นจากกลุ่มตรงข้ามเข้าไปทำหน้าที่แทนซึ่งย่อมเป็นผลต่อการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมือง เมื่อเกิดข้อพิจพลดานในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น อันเป็นผลสนับสนุนการลงโทษให้พงงานซึ่วคราวหรือการไล่ออก

ค. การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนภูมิเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน วิธีการนี้จะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจของคุณครุภูมิกำกับซึ่งโดยที่ไว้เป็นอ่อนน้อมถ่อมตนผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำกิจการในอ่านาจหน้าที่ของท้องถิ่นแทน ดังปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลว ในการดำเนินงานตามอ่านาจหน้าที่ เช่น ไม่สามารถจัดอ่านวยความสะดวกที่จำเป็นให้แก่สถาบันที่มีหน้าที่ช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance Institutions) หรือปฏิเสธในการจัดอ่านวยความสะดวกให้กับโรงเรียนประถมของรัฐ เป็นต้น นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจร่างข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่นและประกาศใช้ได้ ถ้าสภาท้องถิ่นไม่ลงมติผ่านข้อบัญญัติงบประมาณ อย่างไรก็ได้ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะขอร้องหรือให้คำแนะนำเป็นส่วนตัวแก่นายกเทศมนตรี หรือประธานสภาท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงราชการต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะนำร่างดังกล่าวไปให้สภากลงมติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อ่านาจควบคุมดังกล่าวโดยมิชอบ นายกเทศมนตรีก็ยอมมีสิทธิ์ฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

ข้อสังเกตประการหนึ่ง ก็คือ การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นลักษณะของการรวมอำนาจในการบริหารมากกว่าจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริหาร การนำหลักนี้มาใช้จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นและถ้าหากมีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว ก็ควรที่จะใช้การคุ้ม庇นิจพิจารณาอย่างรอบคอบ และควรจะทำในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงแม้จะมีโครงสร้างที่กำหนดให้มีผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น^{๔๐} แต่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้เข้ามาโดยวิถีทางการเมือง เช่น สภาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ส่วนกลางส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าการบริหารของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความรับผิดชอบในขอบเขตจังหวัดของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วยนั่นเอง ดังนั้นการที่องค์การส่วนกลางจะใช้อำนาจในการควบคุมดังกล่าว แล้วข้างต้นจึงไม่มีผลในแต่หัวหน้าฝ่ายบริหาร หากแต่จะใช้ได้ผลก็ในแต่ของสภาท้องถิ่น คือ สภาจังหวัดเท่านั้นซึ่งมิทำให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีมากจนไม่สามารถอยู่เหนือการดำเนินการของสภากลางอยู่นอกเหนือการตัดสินใจของสภากลางด้วย การควบคุมฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สามารถกระทำการใดในแต่ของ การปฏิบัติตามกล่าวแล้ว

1.2 สภาท้องถิ่น (Local Councils) เป็นองค์กรที่จะต้องมีการเลือกตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง เข้าไปท้าหน้าที่ในการสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายของท้องถิ่น รวมทั้งการดูแลติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตามนโยบายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillors) อาจจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรืออาจประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นส่วนหนึ่งหรือมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่งก็ได้ แต่สมาชิก

^{๔๐} มาตรา 5 พระราชบัญญัติราชบัญญัติว่าเบี้ยนบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.

ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด⁴¹ ทั้งนี้ ปัญหาที่องค์กรส่วนกลางใช้อ่านอาจในการควบคุม ดังนี้

ก. ให้การอนุมัติ โดยปกติองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะต้องดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเขตพื้นที่ดำเนินกิจการภายในจังหวัดนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล⁴² และถ้าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีความประสงค์จะดำเนินกิจการนอกเขตที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน หรือถ้าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนเข่นกัน⁴³ ซึ่งในทางปฏิบัติการดำเนินการด้านนี้ไม่น่าจะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติ เพียงแต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนส่วนกลางไปอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ให้การอนุมัติกันน่าจะเพียงพอ แต่ทั้งนี้จะต้องแยกผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นคนละคนกัน จึงจะเกิดผลรวดเร็วในการดำเนินการของท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ก. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้วหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปให้รัฐ-

⁴¹ มาตรา 7 พระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510.

⁴² มาตรา 31 พระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

⁴³ มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 31 ตรี พระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญชีบดีเรียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น^{๔๔} ปัญหาในส่วนนี้ก็เช่นกัน กล่าวคือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ได้รับแบ่งอำนาจไปจากส่วนกลางแล้ว ก็ต้องดำเนินการให้ความเห็นชอบนั้นได้เลย แต่ที่มีปัญหาทุกวันนี้ก็กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยไปควบคุมกำกับอักษันหนึ่งก็เนื่องมาจากข้อบกพร่องในการเอาผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือเป็นบุคคล ๆ เดียวกัน หากให้ความเห็นหรือไม่เห็นชอบในร่างนั้นด้วยยิ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงควรแยกผู้บุริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นคนละคนกันและท่านละหน้าที่ การควบคุมกำกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็จะลดขั้นตอนลงไปท่าให้การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดคล่องตัวขึ้น

๓. ยกสภាធังหวัด สภាធังหวัดจะต้องดำเนินการภายในข้อบที่อ่านกันหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากสภាធังหวัดดำเนินการนอกเหนืออ่านกันหน้าที่จนเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจขับสภាធังหวัดเพื่อให้ราชมูรเลือกตั้งใหม่^{๔๕} แต่จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสภាធังหวัดใหม่ภายใน 90 วัน กฎหมายกำหนดให้เป็นอ่านของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ตามความประสงค์ของตนก็มักจะใช้อ่านของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนส่วนกลางเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอยู่สภាធังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บุริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเหนือสภាធังหวัดค่อนข้างมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปนี้เป็นอย่างมาก และไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรตั้ง เช่นทุกวันนี้

^{๔๔} มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

^{๔๕} มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

2. ฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกล่าวแล้วว่าตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น นอกจากจะมีข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ยังมีข้าราชการพลเรือนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปทำหน้าที่หรือค่าแรงต่อตำแหน่งในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย การควบคุมกำกับจึงอาจแยกได้ 2 กรณี คือ

2.1 การควบคุมเจ้าพนักงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงลูกจ้างที่รับเงินค่าจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างชั่วคราวรายวันหรือรายชั่วโมง ทั้งนี้ มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด มี 2 ระดับ ได้แก่ "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" โดยเรียกชื่ออย่างว่า "ก.จ." และ "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" หรือที่เรียกชื่ออย่างว่า "อ.ก.จ." ดังกล่าวแล้วนั้น ถึงแม้ว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ก็มีข้อแตกต่างกันไปตามประเภทของข้าราชการ ได้แก่

ก. การบรรจุแต่งตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทยสังไประจายในส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ยกเว้น เลื่อนตำแหน่งและรับโอนข้าราชการต่างองค์กร ให้มาค่าแรงต่อตำแหน่งในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่สังกัดอยู่ในจังหวัดของตน ปัญหาที่ทำให้เห็นเด่นชัดก็คือ องค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับเข้ามา干扰ก่อให้เกิด การบริหารงานบุคคลซึ่งน่าจะเป็นข้าราชการประจำขององค์กรบริหารส่วน-จังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่ง เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร^{๔๘} หรือถ้ากำหนดให้ผู้บริหารงานของ

^{๔๘} มาตรา 64 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ยกเว้นที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้แก่ ผู้ว่าราชการประจำขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็จะไม่ทำให้องค์กรควบคุม กำกับ คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร งานของจังหวัดเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ประจำองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ถ้าไม่มีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนนี้ การพัฒนาบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็จะไม่มีผลแต่ประการใด

ช. การควบคุมการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดนั้น จะถูกควบคุมการปฏิบัติงานหลาย ๆ ทางทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น กำหนดคุณสมบัติ หรือ มาตรฐานกลางของสิ่งก่อสร้าง หรือราคาวัสดุครุภัณฑ์ หรือแม้แต่กระทั่งมีอำนาจวินิจฉัยข้อสุดท้ายเมื่อมีการใช้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดลดลงอย่างไร องค์กรควบคุมกำกับซึ่งได้แก่จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคนั้นเอง

2.2 การควบคุมผู้ว่าราชการพลเรือนที่เข้าไปทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ว่าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การควบคุมจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทของผู้ว่าราชการ ดังนี้

ก. การบรรจุแต่งตั้ง เป็นอำนาจโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย ที่จะแต่งตั้งผู้ว่าราชการพลเรือนไปปฏิบัติงานให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในระดับต่าง ๆ โดยกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งประจำในส่วนงานของกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ว่าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เมื่อผู้ว่าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งกล่าวแล้วข้างต้น ยกเว้น เปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือเลื่อนตำแหน่งก็จะทำให้ตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงเห็นได้ชัดว่าการนำตำแหน่ง

ของข้าราชการพลเรือนไปผูกพันกับต่าแหน่งหน้าที่ประจำของข้าราชการส่วนจังหวัดมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากต่าแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นต่าแหน่งที่มีอำนาจในการบริหาร เมื่อส่วนกลางต้องการให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ก็จะส่งโดยตรงมายังข้าราชการที่มีต่าแหน่งบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้วนั้น ซึ่งโดยปกติทั่ว ๆ ไปแล้วข้าราชการพลเรือนก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามค่าสั่งของส่วนกลางอยู่แล้ว เพราะข้าราชการเหล่านั้นอยู่ในสายงานบังคับบัญชาของส่วนกลางโดยตรงอยู่แล้ว การควบคุมกำกับข้าราชการเหล่านี้จากส่วนกลางจึงเป็นการแทรกเข้ามาท่าหน้าที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง อันเป็นการบริหารงานโดยส่วนกลาง ซึ่งได้แก่หลักการรวมอำนาจในการบริหารมิใช่การกระจายอำนาจตามเจตนาرمณของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นบริหารกิจการของท้องถิ่นแต่ประการใด

๙. การควบคุมการปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายและเบื้องแบบแผนที่ทางราชการได้กำหนดไว้ หากพบว่ามีกรณีที่ข้าราชการกระทำการผิดระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทุจริตต่อหน้าที่ เงินขาดบัญชีเงินเกินบัญชี ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัยและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบทุกครั้ง การควบคุมด้านนี้จึงเป็นการควบคุมโดยตรงต่อการกระบวนการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ทำให้อำนาจของส่วนกลางหรือของรัฐอยู่เหนือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ทำให้อำนาจของควบคุมกำกับขององค์กรต่อองค์กร ส่วนเรื่องภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องให้องค์กรท้องถิ่นนั้นดำเนินการ ปัญหานี้อาจจะต้องมีการทบทวนและแก้ไขในโอกาสต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ก็ไม่กล้าที่จะตัดสินใจที่จะปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เกิดผลและมีประสิทธิภาพที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ ให้แก่ท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องอยู่ในสายงานบังคับบัญชาของส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาขององค์กรควบคุมกำกับ ดังนั้น องค์กร

ควบคุมกำกับจังหวัดมีอำนาจที่จะเข้าไปสั่งการได้ ๆ ให้เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดกับหลักการกระจายอำนาจอ่อนน้อมถงกล่าว

การสั่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนจะกระทำได้ในกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นอย่างร้ายแรง หรือมีความจำเป็นบางประการและจะกระทำได้ในเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปฏิบัติที่ต่อเนื่องและยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบันนับได้ 35 ปีแล้ว จึงเป็นการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ การกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นลักษณะสมสมควรระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครอง หากจะมีการพัฒนาให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงแล้วก็ควรกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนจังหวัดได้ทำหน้าที่ในตำแหน่งที่สูงสุดของฝ่ายประจำ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกันกับตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการส่วนจังหวัดก็จะทำให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ในหลักการกระจายอำนาจและตรงตามเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว

ค. การโอนสืบเปลี่ยนระหว่างข้าราชการพลเรือนกับเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจภารกิจให้กระทำการได้ ก็ต้องนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องการที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของตน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก็ว่าง ๆ เช่น การโอนข้าราชการอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการวิสามัญมา เป็นพนักงานเทศบาล ได้กำหนดหลักเกณฑ์การโอนไว้ว่า "การโอนข้าราชการ อื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการวิสามัญ ข้าราชการประจำต่างประเภทพิเศษ ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการซึ่งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการมาบรรจบ เป็นพนักงานเทศบาล อาจกระทำการได้ถ้าเจ้าตัวสมควรใจโดยเทศบาลที่จะรับโอน

ท่าความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเจ้าสังกัดแล้วรายงานประธาน อ.ก.ท. จังหวัด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นไปยัง ก.ท. เมื่อก.ท.อนุมัติแล้วให้โอนและบรรจุได้ ทั้งนี้จะบรรจุและแต่งตั้งให้ด้วยตัวแทนของระดับใดและจะได้รับเงินเดือนเท่าใดให้ ก.ท. เป็นผู้พิจารณากำหนด แต่เงินเดือนที่จะให้ได้รับต้องไม่สูงกว่าพนักงานเทศบาลซึ่งมีคุณวุฒิความสามารถและความชำนาญในระดับเดียวกัน"

"เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาทำงานให้อีกเวลาราชการของผู้ที่โอนมา ตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นข้าราชการนั้นเป็นเวลาทำงานของพนักงานเทศบาล ตามพระราชบัญชีกำหนดด้วย"⁴⁷

ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการรับโอนข้าราชการ สังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเดียวกับการโอนข้าราชการพลเรือน ไปสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็กระทำได้ เช่นเดียวกับการโอนในกรณีของเทศบาล ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) ของแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับโอนหรือไม่รับโอน โดย อ.ก.จ. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางที่คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ได้วางไว้ ส่วนการรับโอนข้าราชการผู้สอบแข่งขันได้ก็ให้ใช้แนวทางปฏิบัติของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการรับโอน

การกำหนดให้บุคลากรจากสังกัดอื่นหรือหน่วยงานอื่นเข้าไปปฏิบัติในองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีโอกาสได้บุคลากรที่มีความสามารถสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การโอนข้าราชการอื่นเข้าไปสังกัดหน่วยงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีน้อยมากและมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำ คือในระดับ 1-3 เท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับสูงมักจะไม่มีอัตรากำลังในการรับโอน ประกอบกับความเจริญก้าวหน้า

⁴⁷ มาตรา 14 พระราชบัญชีการเบี้ยบพนักงานเทศบาล พ.ศ.

ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดถูกสักดิ้นโดยคนของส่วนกลาง เช่น ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ประจำ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเป็นตัวแทนสูงสุดของฝ่ายประจำ กระทรวงมหาดไทยแต่ตั้งให้ปลัดจังหวัดซึ่งเป็นหัวราชการสังกัดกรมการปกครองเป็นผู้ ตัวรับตัวแทนจังหวัดให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีทางก้าวหน้า ขึ้นไปในตัวแทนสูงสุดของหน่วยงานของตนได้ เพราะหากไม่มีการแก้ไขให้ เจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้มีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ แล้วก็จากที่จะหาคนดีมีฝีมือเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ จึงควรพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารขององค์กร บริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองในทางการบริหารของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นก็ตาม แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำน่าจะให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปบริหารและมีบทบาทเช่นเดียวกันกับการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเห็นได้ว่าปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตัวรับตัวแทนถึง ระดับ 11 แม้จะดูว่าศักดิ์ศรีของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะด้อยกว่าหัวราชการพลเรือน ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ยังมีความหวังว่าจะได้เลื่อนไปได้อよอุ่นใจดูสูงสุด ของเจ้าหน้าที่ประจำของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจึงควรพิจารณาแก้ไขดัง กล่าวแล้วข้างต้น

8.2 การควบคุมก้าวไปจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค

นอกจากองค์กรปกครองส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยจะ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการควบคุมแล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังจะต้อง ถูกควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึง ก่อให้เกิดปัญหาจากการควบคุมก้าวไปโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีต่อส่วนราชการ บริหารส่วนจังหวัด เป็นปัญหาคล้าย ๆ กับปัญหาการควบคุมจากราชการส่วน กลาง คือ กระทรวงมหาดไทย ทึ้งนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้ รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง จึงเป็นไปในลักษณะของการกระท�始การแทนส่วน- กลางดังนี้

8.2.1 กำหนดสมัยประชุม ในการประชุมสภาจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ด้ำเนินการตั้งแต่การเรียกประชุม เปิด-ปิดสมัยประชุม หรือเรียกประชุมมาวิสามัญ^{๔๘} ทำให้มองเห็นได้ว่า ผู้บริหาร คือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวราชการประจำมีอำนาจหนែอกกว่าคนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นปากเป็นเสียงแทนตน ถูกควบคุมการดำเนินงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งนั้น ในอนาคตถ้ามีการแยกผู้บริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากกันแล้วภาพพจน์เหล่านี้ก็จะดีขึ้น และน่าจะให้เป็นเรื่องของสภากององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินงานในส่วนของตน จึงควรพิจารณาแก้ไขในส่วนนี้ด้วย

8.2.2 การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ผ่านสภาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงประกาศใช้บังคับได้ และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา^{๔๙} ทำให้มองเห็นได้ว่า อาจเกิดความล่าช้าและเสียหายต่อภาระของท้องถิ่น และส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจะนำความเห็นของตนแบบไปด้วย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มักจะให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดท่าให้ร่างข้อบัญญัตินอกไป เมื่อมีการแยกผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการการส่วนภูมิภาคแล้ว น่าจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นเท่านั้นก็เพียงพอ

^{๔๘} มาตรา 17, 18 และ 19 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งมาตรา 17 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 และมาตรา 19 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2510.

^{๔๙} มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

8.2.3 การเพิกถอนมติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินี้มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด^{๕๐} เมื่อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และในขณะเดียวกันก็มีฐานะควบคุณกำกับการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้มองเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วส่วนจังหวัดไม่มีทางที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้ได้ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพราะถูกควบคุมกำกับโดยฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลจากส่วนกลาง และมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย ภาพที่มองเห็นในปัจจุบันจึงดูสับสนเจิงครวญเปลี่ยนแปลงแก้ไขผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นคนละคนกัน

8.2.4 การควบคุมบุคลากร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำรงตัวแทนที่เป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัดหรือที่เรียกว่า อ.ก.พ.จังหวัด^{๕๑} ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ข้าราชการส่วนจังหวัดไม่กล้าดำเนินการอะไรที่หักด้อยความคิดของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง ๆ ที่แผนหรืองานนั้นไม่ชัดต่อหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ตามหลักและกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนกลางไปประจ鸮อยู่ในส่วนภูมิภาคจะต้องท้าหน้าที่เพียงการควบคุมการกระทำการขององค์กรเท่านั้นโดยท้าหน้าที่ควบคุมกำกับ แต่เมื่อลามาควบคุมในลักษณะให้คุณให้โทษในสายงานบังคับบัญชาข่ายอ่อนก่อ

^{๕๐} มาตรา 45 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙.

^{๕๑} มาตรา ๓๐ ทว. (๒) พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๒๓.

ให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีต่อการบริหารงานของท้องถิ่น จึงควรพิจารณาปรับปรุงในส่วนนี้ด้วย

จากลักษณะของการควบคุมกำกับของค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยและราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีการแก้ไขให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นบุคคลคนละคนกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางมาบริหารงานในส่วนภูมิภาค คือจังหวัดแล้วก็คงจะมีความเห็นชอบมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดในการกฎหมายนั้นการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไปให้ท้องถิ่นทำ ส่วนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะมาทำนั้นจะมาจากกรรมต่างตั้งหรือเลือกตั้งหรือเลือกตั้งไม่สำคัญ⁵² ดังนั้นถึงแม้มีการแต่งตั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็อาจจะกระทำได้ แต่ต้องเป็นคนละคนกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง แต่การแต่งตั้งให้ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนาของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เป็นหลัก ส่วนการแต่งตั้งให้กระทำการได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น⁵³

9. สภาพปัจจุบันของการปฏิบัติกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด⁵⁴ แต่ใน

⁵² โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 10.

⁵³ มาตรา 183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

⁵⁴ มาตรา 29 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภajังหวัด ได้^{๕๕} ทำให้มองเห็นได้ว่าการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงและค่อนข้างสับสน ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัด^{๕๖} เป็นบุคคล ๆ เดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้รับแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางให้เป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในอาณาเขตของราชการส่วนภูมิภาค คือภายในเขตจังหวัดต่าง ๆ นั่นเอง และหากองค์การปกครองท้องถิ่นนี้ฝ่ายบริหารเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคล ๆ เดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับแล้วก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาแต่ประการใด แต่สاحารับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับเป็นบุคคล ๆ เดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายประการ ดังนี้

9.1 ด้านการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภajังหวัด ถ้าจะดูเพียงเท่านั้นก็คงเห็นว่า สภajังหวัดสามารถที่จะควบคุมการท่องานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็น ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นั่นก็หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามมติของสภajังหวัด ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสภajังหวัดด้วย แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้

^{๕๕} มาตรา 45 พระราชบัญญัติราชบัญญชีบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498. แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 14 พระราชบัญญัติราชบัญญชีบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

^{๕๖} มาตรา 5 พระราชบัญญัติราชบัญญชีบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.

อ่านใจในหารความคุณองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมี
อ่านใจในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้^{๕๗} เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่สภา
จังหวัดได้ลงมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย ผู้ว่า-
ราชการจังหวัดก็อาจจะใช้อ่านใจควบคุมกำกับที่ตนเองมืออยู่สิ่งเพิกถอนมติของ
สภาจังหวัด เช่นว่านั้น โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ เพื่อให้เข้าข้อกฎหมายในการที่
จะมีผลทำให้มติของสภาจังหวัดนั้นไม่มีผล เมื่อเป็นเช่นนี้ผลกระทบจะเกิดแก่
การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก นั่นก็หมายความว่า
สภาจังหวัดไม่สามารถที่จะบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นทั้งผู้บริหารของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นผู้ใช้อ่านใจในการควบคุมองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติได้

ดังนั้น การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องอยู่
ภายใต้แนวความคิดในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทน
ของราชการส่วนกลาง และการสิ่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดก็จะมีผลทันที
นั่นก็หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต้องปฏิบัติน้ำหน้าที่ตามมติของสภาก-
จังหวัดที่เคยมีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือ การ
ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามแนวทางของผู้ว่าราชการ-
จังหวัด และหากจะมีการแก้ไขในส่วนนี้ควรที่จะแยกฝ่ายบริหารขององค์-
การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากต่างหากจากกัน โดยให้
เป็นคนละคนกัน หรืออาจจะกำหนดให้สภาจังหวัดสามารถยืนยันมติของสภาก-
จังหวัดได้ โดยเมื่อสภาจังหวัดยืนยันมติดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะ
ต้องปฏิบัติไปตามมติของสภาจังหวัด เช่นว่านั้นซึ่งจะได้นำเสนอในบทสรุปและ

^{๕๗} ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด ตาม
มาตรา 29 และในการควบคุมกำกับผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสิ่งเพิกถอนมติซึ่งมี
ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดของสภาจังหวัดได้ตามมาตรา 45 และการที่ผู้ว่าราชการ
จังหวัดสิ่งเพิกถอนมติ กฤษหมายห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายค่าสั่งของผู้ว่าราชการ
จังหวัดซึ่งสิ่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด เช่นว่านี้ด้วย

หัว เสนอแนะในบทอ้างอิง

9.2 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรฯ

บริการส่วนจังหวัด ในเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกของการจัดตั้งองค์กรฯบริหารส่วนจังหวัด ก็เพื่อต้องการให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และสุขุมวิบากได้รับบริการจากรัฐเท่าเทียมกัน โดยที่มีตัวแทนของประชาชนในจังหวัด คือสมาชิกสภาจังหวัดเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นกิจการส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรฯบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด^{๕๘} การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการใช้อำนาจของประชาชน โดยการผ่านสมาชิกสภาจังหวัด หลักการของกฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรฯบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภาจังหวัด

แต่อย่างไรก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคล ๆ เดียวทันกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางมาบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมองค์กรฯบริหารส่วนจังหวัดตั้งกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์กรฯบริหารส่วนจังหวัดสามารถเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ ตรงจุดนี้จึงเป็นสาเหตุที่ให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้อำนาจขององค์กรฯควบคุมกำกับ ยกเลิก เพิกถอนมติ เช่นว่านั้นเสียแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของตนเองเพื่อให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นจึงไม่เป็นผล จึงไม่อาจเรียกว่าประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน

^{๕๘} มาตรา 7 พระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘. แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ ต่อมาถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องบูรณาการราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐.

การดำเนินกิจการของตนเองแต่ประการใด หากแต่เป็นการดำเนินกิจการตามความต้องการของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียมากกว่า จึงควรปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ ซึ่งจะได้นำเสนอในบทสุดท้ายของวิทยานิพนธ์นี้

9.3 ด้านความสัมพันธ์กับสภากังหัน การท่องค์การบริหารส่วน-จังหวัดมีผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคล ๆ เดียวกันกับผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับ โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ตามมติสภากังหัน แต่ในขณะเดียวกันก็หมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคล ๆ เดียวกันนี้มีอำนาจในการเพิกถอนมติของสภากังหันได้ด้วย จึงเป็นการขัดกันและไม่มีผลในทางการปฏิบัติแต่ประการใด ในทางปฏิบัติตรงๆ นี้เอง จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสภากังหันกับฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะไม่ระบุรื่นเท่าที่ควร ในบางครั้งจะเห็นว่ามีการเสนอให้มีการยุบสภากังหันโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นว่าสามารถสภากังหันไม่สามารถสนองตอบความต้องการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวผู้บริหารและผู้ควบคุมกำกับ จะก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งในความเป็นจริงแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ก่อตั้งและมีมานานแล้ว ความเจริญ ความก้าวหน้า และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงน่าที่จะมีการทบทวนโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้จะได้นำเสนออุปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ในบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ ๖ ต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สภาพปัจจุบันของการดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากอ่านจากหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ กว้าง ๆ เช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งนี้อาจจะเป็น เพราะรัฐบาลในขณะนั้นต้องการที่จะอุดช่องว่างของคนในชาติเพื่อไม่ให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกทอดทิ้งและไม่มีส่วนร่วมดำเนินกิจการของตนเองเหมือนราชอาณาจักรที่อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จึงตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาอุดช่องว่างตรงนี้ พร้อมกับกำหนดหน้าที่คล้าย ๆ กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลและสุขาภิบาล ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาหน้าที่ไม่สัมพันธ์กับรายได้ การกำหนดหน้าที่และกิจการให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทำเป็นการกำหนดกิจการในลักษณะเดียวกันกับกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น แต่จากการปฏิบัติจริง ๆ แล้วองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำการหรือหน้าที่ตามที่กำหนดได้เป็นบางเรื่อง เช่น การท่านบ่ารุงถนนทาง การจัดให้มีและบ่ารุงการไฟฟ้าซึ่งจะกระทำร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 70 และองค์กรบริหารส่วนจังหวัดออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 30 การจัดให้มีและบ่ารุงสถานที่สำหรับการกีฬา จะกระทำการร่วมกับสำนักงานการประคณศึกษาแห่งชาติ หรือกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เงินอุดหนุนในการดำเนินการ ส่วนการพาณิชย์องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้ เช่น โรงเรม โรงรับจำนำ หรือร้านอาหาร ส่วนมากองค์กรทำให้เอกชนเป็นผู้เข้าดำเนินการอีกต่อหนึ่ง

เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีแหล่งที่มาของรายได้จำกัดมีที่มาของรายได้น้อยชนิดและในบรรดาชนิดและประเภทของรายได้ที่มีน้อยยัง

มือตราที่น้อยหรือต่ำ จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะนำไปบริหาร
หรือจัดดำเนินการในกิจกรรมหรือหน้าที่ของตนให้ดี ที่มาของรายได้จะมา
จากที่ต่าง ๆ ดังนี้¹

1. ภาษีอากร
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ
3. รายได้จากการรัฐสิน
4. รายได้จากการสาธารณูปโภค และการพัฒนา
5. รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้
6. รายได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
7. รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
9. รายได้ตามแต่กฎหมายกำหนดไว้

หากห้มองเห็นได้ว่าปัญหาของรายได้ คือ

1.1.1 รายได้ที่จัดอยู่ในประเภทภาษีอากรณี้น้อยประเภท เพราะ
ภาษีอากรที่เป็นที่มาของรายได้ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุง
ท้องที่ ภาษีป้าย อากรการนำสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ภาษี
การค้า ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันเพิ่ม
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถชนิดและล้อเลื่อน ภาษีดังกล่าวที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุง ภาษีป้ายและอากรนำสัตว์เท่านั้น
นอกนั้นได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตร รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเพิ่ม
ร้อยละ 10 แล้วแบ่งให้ท้องถิ่นและอีกประเภทหนึ่ง คือ ภาษีและค่าธรรมเนียม
และค่าธรรมเนียมรถชนิดและล้อเลื่อน รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่น

¹ มาตรา 40 พระราชบัญญัติราชบัญชีบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.
2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชบัญชีบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499.

ในบรรดาภัยอุบัติภัยที่ก่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นตามที่กล่าวมาร้างต้นเป็นการจำกัดชนิดและประเภทภัยอุบัติภัย ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจะรับรู้หรือเรียกเก็บภาษีใหม่ ๆ ได้ทั้ง ๆ ที่สภาพชุมชนเจริญขึ้นสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป แต่ก่อให้เป็นภัยที่ก่อให้ภัยดังนี้ ไม่สามารถจัดเก็บ เช่น ภาษีประเมินพิเศษ (Special Assessment) ซึ่งเป็นการจัดเก็บจากประโยชน์ของการที่ท้องถิ่นตัดถนนหรือทางระบายน้ำผ่านบริเวณบ้านอาคารใดที่ได้รับประโยชน์พิเศษช่วยท้องถิ่นในรูปของภาษีอุบัติภัย นอกจากนี้ยังมีชนิดและประเภทภัยอื่น ๆ อีก เช่น ภาษีภัยติดภาระ ภาษีโรงรำ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมผ่านทาง ภาษีการก่อจดหน้าเสียและในปัจจุบันในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะมีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติมีที่พัก (Resort) เป็นต้น ซึ่งทำรายได้ให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมากยิ่งขึ้น

1.1.2 ภัยอุบัติภัยที่ก่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น อัตราภาษีและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ อัญมณีอัตราที่ต่ำเพราะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นเวลานานมาแล้ว ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและค่าของเงินก็เปลี่ยนแปลงไปจึงนำที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ ให้สูงขึ้น

1.2.3 รายได้จากการเงินอุดหนุนของรัฐบาล ถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด แต่มีปัญหาว่าทำอย่างไรจะให้เงินอุดหนุนนี้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ในแห่งของการเหลือความเจริญหรือการยกระดับให้ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถมีเงินเพียงพอต่อการบริหารงานได้เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นและแต่ละกิจกรรม เป็นต้นว่าท้องถิ่นใดมีงบประมาณน้อยไม่สามารถดำเนินกิจการในเรื่องเรื่องต่าง ๆ ได้ รัฐบาลก็ควรจะให้เงินอุดหนุนให้โดยตรงในเรื่องนั้น ๆ และนอกจากนั้น กิจการบางอย่างที่อยู่ในกิจการของท้องถิ่นควรจัดทำ แต่บางองค์กรหรือบางท้องที่ไม่สามารถทำได้ หรือทำได้แต่ไม่ได้มาตรฐานรัฐบาลก็ควรจะจ่ายเงินอุดหนุนเสริมให้ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ทำให้มีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญใกล้เคียงกัน และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้มองเห็นได้ว่ารายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่สัมพันธ์กับกิจการของท้องถิ่นที่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้นการแก้ไขให้ท้องถิ่นมีรายได้หรือสามารถจัดหารายได้ของตนเองตามความเจริญของสภาพบ้านเมืองและเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับค่าเนินการจะได้ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาล และเมื่อท้องถิ่นสามารถช่วยตนเองได้หรือพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยที่สุด เมื่อนั้นการบริหารโดยคนท้องถิ่นก็สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของราชการส่วนภูมิภาค การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค และถ้าจะพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประกาศของคณะกรรมการปัจจัยฯ ฉบับที่ 218 ห้อ 53 มีแต่หน้าที่ในการที่จะบริหารราชการตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของผู้ตรวจราชการ ฯลฯ แต่ไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่าจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำอะไร ซึ่งไม่เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดเอาไว้แล้วซึ่งว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง ดังนั้น การที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทมาก โดยกำหนดให้มีอำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัด เปิด-ปิด สัมมนาประชุม ตัดสินใจให้เปิดสัมมนาประชุมก่อนกำหนด หรือขยายสัมมนาประชุมได้ และถ้าสามารถจังหวัดตั้งกระทุกสามผู้ว่าราชการจังหวัด ๆ อาจไม่ตอบก็ได้ จึงทำให้มองเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเหมือนผู้ที่มาจากประชาชนลักษณะกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงอยู่ในลักษณะที่ข้าราชการประจำ หรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแลดำเนินการ มิใช่เกิดจากกิจการของท้องถิ่นตามจุดประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นเอง

ถ้าจะกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม การดำเนินการของท้องถิ่นก็จะอยู่ในความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเข้ามานี้ ส่วนร่วมดำเนินกิจการของท้องถิ่นโดยคนของราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่

ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ จึงเป็นการไม่พัฒนา
องค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

**1.3 ปัญหาด้านบุคลากร การบริหารการปกครองท้องถิ่นโดย
เฉพาะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นระบบที่รวมอยู่
หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เช่นเดียวกันกับ
ข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลขององค์การปกครอง
ท้องถิ่นของไทยนี้ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 แบบด้วยกัน คือ**

ก. แบบที่แยกต่างหากจากระบบข้าราชการพลเรือน เป็นการ
บริหารงานที่แยกต่างหากออกจากองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
พลเรือน ที่เรียกวันว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" เรียกชื่อว่า "ก.พ." โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลแยกต่างหากออกไป เช่น องค์การ
ปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล จะมีองค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาล
เรียกว่า "คณะกรรมการพนักงานเทศบาล" เรียกชื่อว่า "ก.ท." ประกอบ
ด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย
อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธา อธิบดีกรมปัจฉิมภูมิภาค เลขาธิการครุสภา
เลขานุการ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขเป็นกรรมการ^๒ หรือในรูป
แบบองค์การปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพิทักษ์ ซึ่งมีองค์การบริหารงานบุคคล

^๒ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด เรียกชื่อว่า "อ.ก.ท. จังหวัด" ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่า
ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง
ทบวง กรม ต่าง ๆ แต่ตั้งไปประจำเป็นอนุกรรมการ และผู้ตรวจราชการส่วน
ท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ อ.ก.ท. จังหวัดมีหน้าที่ช่วยเหลือ
ก.ท. ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น นอกจากนั้นยังให้มี "คณะกรรมการพนักงาน
เทศบาลประจำจังหวัด" อีกด้วย เรียกชื่อว่า "อ.ก.ท. เทศบาล..."

เช่นเดียวกับเทศบาล ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติฯ เนื้อหาการบริหารราชการเมืองพัทยา กำหนดให้มีเมืองพัทยามีพนักงานเมืองพัทยา และกำหนดให้ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยให้ถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบท่าเทศบาลนคร³

การกำหนดว่าให้การบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น แท้จริงแล้วก็มิได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ยังคงอิงอยู่กับระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.พ. เช่นการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาลและพนักงานเมืองพัทยาคงใช้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน เครื่องแบบที่ใช้ก็ให้ออนุโลมแต่งเครื่องแบบเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน มิได้กำหนดเครื่องแบบแยกต่างหากสำหรับพนักงานท้องถิ่นแต่ประการใด

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่เห็นได้ชัด ก็คือ การกำหนดตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงรายได้ของเทศบาล เช่น กำหนดให้ปลัดเทศบาลรับเงินเดือนในระดับ 7 เมื่อเทศบาลนั้นมีรายได้เกินกว่าสี่ล้านบาทขึ้นไป และตั้งแต่สิบล้านบาทถึงสี่สิบล้านบาทก็กำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นระดับ 6-7⁴ จึง

(ระบุชื่อเทศบาล) โดยแยกตามเทศบาลนั้น ๆ เช่น อ.ก.ท. เทศบาลเมืองภูเก็ต ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เป็นประธาน เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุห์บัญชี และหัวหน้าส่วนราชการตามที่ ก.พ. กำหนดในเทศบาลนั้นเป็นอนุกรรมการ และให้แต่งตั้งอนุกรรมการคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่นเป็นเลขานุการ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติฯ เนื้อหาการบริหารงานของเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 8 และมาตรา 9

³ มาตรา 62 พระราชบัญญัติฯ เนื้อหาการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.

⁴ ข้อ 2 ระบุเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการการบริหารงานของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519.

เห็นได้ว่าความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเท่าเทียมกับ
ข้าราชการพลเรือนที่ฯ ฯไปได้เลย ทั้ง ฯที่บุคคลฯ นักเรียนและจบจาก
สถาบันการศึกษาในระดับเดียวกันกับข้าราชการ แต่ความก้าวหน้าของอีกคน
หนึ่งฯไปได้ถึงอีกตัวหรือปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งกำหนดไว้ถึงระดับ 10 และระดับ 11

๙. แบบที่รวมอยู่ในหรือกำหนดฐานะ เช่นเดียวกับระบบข้าราชการ
พลเรือน ในรูปองค์กรบริหารงานบุคคลแบบนี้ได้ยึดหลักการบริหารงานบุคคล
ของ ก.พ. มาเป็นตัวกำหนด เช่น การบริหารงานของสุภาพบลลงค์การ
บริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ถึงแม้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่น
เหล่านี้จะมีองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง เช่น มีคณะกรรมการ
ข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกชื่อย่อว่า "ก.จ." สานحารูปแบบการปกครอง
ท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และมีคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร
หรือที่เรียกชื่อย่อว่า "ก.ก." การทำงานขององค์กรบริหารงานบุคคลของ
ก.จ. หรือของ ก.ก. มีขึ้นจากต้น เนื่องจากการขยายงานขององค์การปกครอง
ท้องถิ่นและงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นเองถูกจำกัดคงจะขยายไปได้ในระดับ
หนึ่งเท่านั้น ไม่เหมือนกรุงเทพฯ ทบวง กรม ซึ่งเป็นการปกครองส่วนกลาง
และถ้าหากจะขยายองค์กรบริหารงานบุคคลของ ก.จ. หรือ ก.ก. ไปให้มาก
กว่านี้ปัจจุบันนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการปรับระดับ
ตัวแทนให้สูงขึ้น พร้อมกับขยายอัตราภาระลิงเจ้าหน้าที่มากขึ้น นั่นก็หมายความ
ว่า กิจการใช้เงินงบประมาณก็ต้องมากขึ้น แต่องค์กรบริหารงานบุคคลเหล่านี้
ก็จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
หรือปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้น

**การบริหารบุคคลการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนี้มีขึ้นใน
เรื่องต่าง ๆ ดังนี้**

1.3.1 เรื่องของงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากสิ่งที่การจัดเก็บ
รายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ชนบทค่อนข้างจะมีรายได้น้อย
จึงทำให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย ประกอบกับการจัดตั้งองค์กร

บริหารส่วนจังหวัดให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นต้องการที่จะอุดช่องว่างของ การปกครองท้องถิ่น เงินรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลมิใช่รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บหรือจัดหาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น

1.3.2 ความก้าวหน้าทางอาชีพ จะเห็นได้ว่าบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในระดับสูง เช่น ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนอุปนายก ผู้อำนวยการ ส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้ามาบริหารหรือปฏิบัติงานแต่กลับให้ข้าราชการประจำ คือ ปลัดจังหวัดและนายอุปนายก เป็นผู้บริหาร ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดถูกสกัดกั้นความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะมีความก้าวหน้าสูงสุดเพียงแค่หัวหน้าหมวดต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นเอง ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวจะมีภาระหนัก ไว้ในระดับ 7 และระดับ 8 เท่านั้น จึงทำให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย

1.3.3 ค่าตอบแทนในการทำงาน เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ฯ จะกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานหรือกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนโดยใช้หรืออ้างอิงบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ทั้ง ฯ ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลก็เป็นคนละคนละกัน ทำให้ผู้ที่เข้ามาทำงานให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย และถึงแม้ว่าจะไม่น้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในระดับเดียวกัน แต่ข้อจำกัดในเรื่องตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่งที่มีน้อย และล่าช้า ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่ค่อยนิยมในการเข้าไปทำงานให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควรจะเป็น

1.3.4 การถูกควบคุมกำกับจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมักจะถูกควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดจากองค์กรปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ตรวจ

ราชการส่วนท้องถิ่น ปลัดจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขึ้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทำให้บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่และก่อให้เกิดความรู้สึกว่าองค์การปกครองท้องถิ่นนี้มีศักดิ์ศรีต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ขาดชั้นและกำลังใจในการทำงาน บุคลากรขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็พยาຍາมที่จะเลือกไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มีความก้าวหน้าและมีศักดิ์ศรีมากกว่า หรืออาจจะเข้าทำงานกับธุรกิจภาคเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนสูงและดูเหมือนว่าจะมีศักดิ์ศรีในการทำงานมากกว่า

ดังนั้น จึงพอมองเห็นแล้วว่าการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งและเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนอย่างแยกกันไม่ออกรเนื่องกับปัญหาด้านการคลัง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสุขภาวะเกิดขึ้นมากมายทั่วทุกอ่าเภอซึ่งกว้างขึ้นบางอ่าเภอก็มีสุขภาวะมากกว่าหนึ่งแห่งในขณะที่หลาย ๆ อ่าเภอไม่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ สาเหตุประการหนึ่ง ก็คือ ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลซึ่งแยกต่างหากจากระบบข้าราชการพลเรือน ในขณะที่สุขภาวะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากการตรวจหาดใหญ่ด้วยเหตุผลสำคัญประการเดียว คือ สุขภาวะจ่ายค่าตอบแทนให้กับพนักงานสุขภาวะซึ่งความจริงก็คือข้าราชการส่วนกลาง น้อยกว่าที่เทศบาลจ่ายให้กับพนักงานเทศบาล แล้วก็พยาຍາมส่งเสริมให้มีสุขภาวะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในด้านขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนใหญ่จะมีเจ้าหน้าที่จากการตรวจหาดใหญ่มาช่วยปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจริง ๆ นั้นมีอยู่มาก สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถตั้งอัตรากำลังในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ครบทั่วทั้งพระปฐมเทวสถานด้านการคลัง เช่นเดียวกัน

การแก้ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่มีการศึกษาตี มีความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่จะเป็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลตัวเองแล้ว การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและเหมาะสมย่อมจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสมรรถภาพของข้าราชการส่วน-

ท้องถิ่นได้การจัดระบบ การสรรหาและการเลือกสรร การจ่ายค่าตอบแทน และการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้สูงทัดเทียม กับข้าราชการพลเรือนย่อมจะดึงดูดให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถนิยมเข้ารับราชการในองค์กรบริหารราชการปักครองท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่การดำเนินการเพื่อกسبภูมิคุณลักษณะข้างต้นตามข้อเสนออย่อมต้องใช้เงินบประมาณเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันภูมิคุณทางด้านการคลังก็ยังเรื้อรังอยู่จัง เป็นการแก้ปัญหาทั้งสองด้านพร้อม ๆ กัน ดังนั้นหากจะสร้างความยั่งยืนโดยการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ลดลงหรือให้การบริหารงานส่วนภูมิภาครวมกับการปักครองท้องถิ่นในรูปขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับรูปแบบของการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร หรือเมืองอุบลราชธานีที่ลงแล้วท่าให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายน้อยลง จำนวนเจ้าหน้าที่ลดลงแต่เพิ่มต่อไปด้วย ค่าใช้จ่ายในหมวดค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทนก็ย่อมจะลดลงด้วย การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลก็ย่อมจะกระท่าได้จ่ายและเมื่อเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเช้มแข็ง ประสิทธิภาพในการทำงานก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ถึงแม้ว่าขณะนี้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จะได้สับเปลี่ยนโอนยายเจ้าหน้าที่ระหว่างเทศบาลต่อเทศบาล และเมืองพัทยา หรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันแล้ว ก็ตาม แต่ก็ไม่つかให้ตามแห่งและความก้าวหน้าของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การโอนยายสับเปลี่ยนระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ นั้น เป็นการโอนในลักษณะที่ต่ำแห่งนั้นเป็นต่ำแห่งบริหารในระดับทัวหน้าหมวดทัวหน้าฝ่าย และหัวหน้างาน ซึ่งต้องปฏิบัติงานประจำและเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจปฏิบัติงานได้ไม่ถูกใจ หรืออนิยมหายของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย หัวหน้าหมวดและหัวหน้างานเหล่านี้ก็จะถูกโอนยายสับเปลี่ยนไปอยู่ที่อื่น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอื่น และนอกจากนั้นแล้วการโอนยายยังเป็นนโยบายของส่วนกลางที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเหล่านั้นสร้างอิทธิพลในท้องถิ่นด้วย แต่ถ้าจะพิเคราะห์ให้ดีแล้วจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีทางที่จะสร้างอิทธิพลได้เลยถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด

หรือฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งบุคคลในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นที่เห็นว่าจะเข้าไปทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็จะเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของผู้ที่คนในท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามาริหารงานในท้องถิ่นนั้น ประกอบกับที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้ที่ตนเลือกเข้ามาริหารกิจการของท้องถิ่นยอมที่จะควบคุมดูแลให้คุณให้เหมาะสมแก่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ มิให้ประพฤติปฏิบัติไปในทางที่เสื่อมเสียซึ่งเสียงขององค์การปกครองท้องถิ่น และหากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากพอที่จะพึงพาอาศัยตัวเองได้แล้ว กារควบคุม กากับจากองค์กรส่วนกลางยังไม่มีความชอบธรรมใด ๆ ที่จะเข้ามาควบคุม บุคลากรของท้องถิ่นนอกจากควบคุมกากับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความประพฤติบางประการของผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น

1.4 ปัญหาเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

การดำเนินกิจกรรมหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายกำหนดจะมีปัญหาในเรื่อง กฎ ระเบียบแบบแผนของทางราชการซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยหรือระเบียบอื่น ๆ ที่ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้ปฏิบัติ การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ระเบียบเดียวกับการปฏิบัติราชการทั่วไป ทำให้การดำเนินกิจกรรมหน้าที่ต้องมีขั้นตอนการดำเนินการมากมายเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะอันเป็นกิจการของท้องถิ่น

ถ้าจะแยกกิจการของท้องถิ่นออกจากกิจการให้บริการของราชการ ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแล้วจะเห็นว่า หน้าที่หรือกิจการของท้องถิ่นเป็นกิจการเกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณูปโภคและขอบเขตจำกัด การให้บริการของท้องถิ่นจึงต้องรวดเร็วและตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น เอง ดังนั้นกิจการของท้องถิ่นจึงควรกำหนดโดยคนในท้องถิ่นนั้นไม่ใช่ใช้ระเบียบเดียวกันหมดในทุก ๆ องค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากกิจการของท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจะมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ความเร่งด่วนของแต่ละเรื่องก็ไม่เท่ากัน การที่ให้ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคกำหนดระเบียบเดียวกันปฏิบัติจึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอุดานาทที่ขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดค่อนข้างมาก

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในแนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นโดยรัฐ จำเป็นต้องกระจายผลประโยชน์และให้บริการโดยท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้บางส่วน โดยที่รัฐบาลจำต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่คนในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการเอง

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะของ การกระจายอำนาจจากการปกครองให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการเอง ตามหลักการที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมที่จะทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด ถึงจะพิจารณาในแต่ละข้อการนำเสนอปรับปรุงและแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นมาใช้ในประเทศไทยนั้นมากจะประสบปัญหาเกี่ยวกับ ความเข้าใจในแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือเจ้าหน้าที่ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการมอบ หรือแบ่งอำนาจบางส่วนของท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ใน ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงเข้ามามีบทบาทในการบริหาร งานท้องถิ่นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเองก็มีความสับสนในโครงสร้างของ ตนเองว่าตนเองอยู่ในฐานะอะไร การกำหนดกิจการและบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ จึงกำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้แต่บทบาทหน้าที่ก็จะเป็น ภาระหน้าที่โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่าง ใหญ่หลวงต่อการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทำให้บทบาทหน้าที่องค์กร ท้องถิ่นลดน้อยลงไปแต่ราชการส่วนภูมิภาคกลับเป็นผู้เข้ามาดำเนินกิจการของ ท้องถิ่นเอง โดยอ้างว่ามีตัวแทนของคนในท้องถิ่นแล้ว คือ สภาจังหวัดเป็น ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น

1.6 ปัญหาเขตพื้นที่ความรับผิดชอบกับกิจการที่จะดำเนินการไม่ สัมพันธ์กัน โดยเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนิน

กิจการอยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล^๕ เป็นเขตพื้นที่เดียวกันกับราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค คือ ภายในเขตหมู่บ้านและตำบลซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ภายนอก
เขตความรับผิดชอบของเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง และ
ในแต่ละองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ความรับผิดชอบไม่เท่ากัน ประกอบ
กับการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินงานในกิจการทุกเรื่อง
ไม่ได้แบ่งว่ากิจการอะไรเป็นกิจการของส่วนกลางโดยแท้ และกิจการอะไร
เป็นของท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ในพระราชบัญญัติระบุยกบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2498 ได้กำหนดไว้เต็มชัดว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนิน
กิจการได้ก็เฉพาะกิจการนั้นเป็นกิจการส่วนจังหวัดเท่านั้น ซึ่งถือเป็นกิจการ
ของท้องถิ่น ส่วนกิจการที่เป็นของส่วนกลางนั้นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะ
เป็นผู้ดำเนินการ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่การดำเนินการที่เป็นกิจการของท้องถิ่น
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดก็ได้เข้าไปดำเนินกิจการเหล่านั้น
ด้วย ทั้งนี้โดยอ้างว่าจังหวัดมีงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือพร้อมใน
การดำเนินกิจการนั้น ๆ ส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณ ก้าลังคน และเครื่องมือ^๖
จึงไม่สามารถดำเนินกิจการที่เป็นของท้องถิ่นได้เอง

เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความก้าวนะกิจการของส่วนภูมิภาคและกิจการของ
ท้องถิ่นให้เต็มชัดและเมื่อได้กำหนดแยกแยกกิจการลงไปแล้วว่ากิจการใดเป็น
ของใครก็มอบกิจการนั้น ๆ ไปให้ส่วนนั้นดำเนินการ ทั้งนี้จะต้องจัดงบประมาณ
และการลังคน แต่ในการปฏิบัติที่เป็นมาส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้พร้อมในการดำเนิน
การ ทั้งนี้เพราะมีเครื่องมือ ก้าลังคน และการลังงบประมาณในการดำเนินการ
ทั้ง ๆ ที่กิจการเหล่านั้นเป็นกิจการของท้องถิ่น ในส่วนนี้ควรแยกกิจการกันให้ชัด
เจน และมอบกิจการของท้องถิ่นที่แท้จริงไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว
แล้ว

^๕ มาตรา 31 พระราชบัญญัติระบุยกบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระบุยกบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511.

1.7 ปัญหาเรื่องการดำเนินการนอกเขตและการดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัด ในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากติดขัดด้วยระเบียบและข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31 และมาตรา 32 การกำหนดให้การดำเนินกิจการนอกเขตหรือร่วมกระทำกับบุคคลอื่นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน หากจะเปลี่ยนอำนาจที่ขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ขอความเห็นชอบ หรือได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะทำให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปด้วยดีทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถือได้ว่าเป็นผู้แทนจากรัฐการส่วนกลางอยู่แล้ว

หากจะลืมว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แทนของท้องถิ่น โดยเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นด้วยเพื่อให้ความเห็นชอบหรือให้การอนุมัติให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการนอกเขต หรือทำกิจการกับบุคคลอื่นแล้วจะเป็นการรวมอำนาจกันไม่น่าจะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะในอนาคตฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งตามเจตนาမติของรัฐธรรมนูญ และเมื่อถึงเวลาหนึ่นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคก็จะอยู่ในฐานะประมุขของจังหวัด (Formal Power) ไม่มีอำนาจในการบริหาร แต่จะต้องมีหน้าที่ในการจัดเก็บเกี้ยวกับภาษีอากร เกี้ยวกับศัลยธิรัฐ กิจการต่างๆที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การเกษตรทั่วไป หน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาซึ่งสูงและการบริหารงานทางวิชาการในฐานะสาขาวิชารือเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะอำนวยการหรือสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่น

2. สภาพปัญหาของโครงสร้างบริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระบุ
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

มีฐานะเป็นนิติบุคคล^๙ โครงการสร้างประกอบไปด้วยสภาพจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ด้ำเนินกิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้กิจการส่วนจังหวัด หมายความว่ากิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของกิจการส่วนจังหวัดนั้น จึงอาจพิจารณาปัญหาด้านโครงการสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งได้ ดังนี้

2.1 สถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

"ในเรื่องของสภาพนิติบุคคลนี้มีกฎหมายอื่นที่รายกฤษฎีชี้ช่องขัดแย้งกัน โดยฝ่ายแรกเห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติขึ้น นิติบุคคลจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดให้เกิดขึ้น หากไม่มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริงไม่เพียงแต่กฎหมายสมมติขึ้นมาเท่านั้น ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งคือว่า นิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้น กฎหมาย เป็นแต่เพียงรองรับสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้ว และควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ท่านศาสตราจารย์ ดร. ประยุร กาญจนตุล ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปัจจุบันของไทย กล่าวว่า "นิติบุคคล เป็นที่รวมบุคคลธรรมดายหรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลธรรมดा เช่น บุคคลธรรมดายที่รวมกันเป็นสมาคม เป็นบริษัทจำกัด เป็นต้น การให้สภาพนิติบุคคลเป็นวิธีการหรือเทคนิคอันหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดายและทรัพย์สินที่มาร่วมกันนั้นสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสะดวกโดยนิติบุคคลนั้นเอง"

และยังได้แบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมหาชน ตามกฎหมายไทย ก็คือ กระทรวง กบง กรมและทบวงการเมืองอื่น ๆ องค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่น ดรายละเอียดในประยุร กาญจนตุล, คหบดีรายกฎหมายปัจจุบัน พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ แคน : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 146-164.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคลมหาชน⁷ ทั้งนี้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่นแทนรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลโดยฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม และการที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อภารกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรืออาจมอบอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินกิจการแทนก็ได้ และเมื่อรัฐมอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐแล้ว ประกอบกับกิจการที่จัดทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีอำนาจพิเศษซึ่งถ้าใช้ชีวิธีการบังคับอย่างที่เอกสารจะไม่อาจใช้ได้ ทั้งนี้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจในทางปกครองแทนรัฐด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารเพื่อดำเนินการตามหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางแผนชุมชนที่เกี่ยวพันระหว่างรับกับผลเมืองซึ่งอยู่ภายในเขตพื้นที่รัฐกำหนดให้โดยกฎหมายจัดตั้ง จึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหมายมหาชนที่มุ่งค่าดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนแทนรัฐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควรมีอำนาจในการที่จะออกกฎหมาย ชุมชน หรือวางแผนเบื้องต้นที่จะนำไปเพื่อผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ปฏิบัติหรือลงทะเบียนการปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์สุขต่อสังคมส่วนรวม

และโดยท่องศักดิ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยนำเอาแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจอ่อนโยนจากทางปกครองเข้ามาใช้ในนโยบายการจัดตั้งที่ต้องการให้จังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการ

⁷ เรื่องเดียวกัน

โดยมีประชาชนเข้าร่วมในรูปสภาก^๘ และหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองประการหนึ่งก็คือ^๙ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กร นิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการส่วนกลาง และยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยับเวลามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้ เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ด้อยความคุณให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการถูกต้องแล้ว

2.2 สภាគิจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้มีสภากิจังหวัดนั้นเป็นการเลียนแบบการปกครองประเทศในขณะนั้นซึ่งใช้รูปแบบการปกครองในลักษณะประชาธิปไตย (Democracy) ทั้งนี้ลักษณะประชาธิปไตยนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศโดยทรงหรือทางผู้แทน โดยลักษณะประชาธิปไตยมี 2 ระบบ คือ ระบบการปกครองโดยประธานาธิบดี (Presidential Government) และระบบการปกครองแบบรัฐสภาหรือระบบอบรัฐสภา (Parliamentary Government) และเนื่องจากคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้นที่เรียกว่า "คณะราษฎร"

^๘สาย หุตະเจริญ, "การแบ่งอำนาจกับการกระจายอำนาจ" เอกสารภายใน (มิถุนายน 2499) : 29.

^๙ประยุรย์ กานจนดุล, ค่าวารรายกฤษหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : ส้านักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 186-189.

ได้เลือกเอาระบอบรัฐสภาใช้ในการปกครองประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา^{๑๐} ประกอบกับในขณะนี้มีการตื่นตัวในการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นอันมาก เมื่อรัฐบาลได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจจากทางปักรองมาใช้เป็นรูปแบบในการกำหนดโครงสร้างขององค์การปักรองท้องถิ่น แนวความคิดในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งจังหวาดมาจากการหลักการกระจายอำนาจจากทางปักรองนี้

ประกอบกับต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของ

^{๑๐} เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เดินนำเอาระบอบการปกครองโดยสภานี้มาใช้ โดยพระราชนูกุฎิธรรมนุญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย โดยสภាផິແນ່ນราชฎูรเป็นผู้เลือกตั้งประธานคณะกรรมการราชฎูรจากสมาชิกของสภากลาง และประธานคณะกรรมการราชฎูรเลือกสมาชิกสภาร่าง ๑๔ คน เป็นกรรมการราชฎูรด้วยความเห็นชอบของสภាផິແນ່ນราชฎูร คณะกรรมการราชฎูรมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภាផິແນ່ນราชฎูร และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีเสนาบดีที่เป็นข้าราชการประจำมีบัญชาการกระทรวงต่าง ๆ โดยเสนาบดีต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราชฎูรในการบริหารกิจการทั้งปวง ถ้าเสนาบดีกระทำการใดเป็นการฝ่าฝืนแต่คำสั่งหรือระเบียบการของคณะกรรมการราชฎูร หรือกระทำไปโดยธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฯ ไม่อนุญาตให้กระทำการใดๆให้ถือว่าการนั้นเป็นภัยจะ การตั้งและยกถอนเสนาบดีเป็นพระราชนายกจากประมหากษัตริย์ พระราชนายกจะทรงใช้ได้ก็แต่โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราชฎูร สภាផິແນ່ນราชฎูรมีอำนาจให้กรรมการราชฎูรออกจากหน้าที่ได้ ในเมื่อเห็นว่า กรรมการราชฎูรมิได้ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์สนาيانายของสภากลาง

ตนเองภายใต้ห้องถิน โดยกำหนดเอาเขตจังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิน¹¹ จึงกำหนดให้มีสภาคัจงหวัดที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎร ในจังหวัด และไม่ว่าราชูปถัมภ์จะอยู่ในเขตการปกครองท้องถินของเทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือหน่วยการปกครองท้องถินอื่น ๆ ก็มีลักษณะที่จะเลือกสมาชิกสภาคัจงหวัดให้ไปเป็นตัวแทนของตนได้

การกำหนดให้สมาชิกสภาคามาจากการเลือกตั้งของราษฎรในจังหวัด ทั้งจังหวัดโดยไม่แยกเขตปกครองอื่น ๆ ออกไปก่อนนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาคัจงหวัดมีลักษณะที่จะสอบความซื่อแท้จริงเกี่ยวกับการบริหารงานราชการของส่วนภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบริหารและเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคของส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทบวง ทบวง กรม ส่งไปประจำจังหวัดนั้น ปฏิบัติงานที่เป็นหน้าที่ของส่วนกลางในทุกพื้นที่ จึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาคามาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตจังหวัด และถึงแม้ว่าสมาชิกสภาคัจงหวัดจะมีลักษณะในการสอบความซื่อแท้จริงเกี่ยวกับการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีลักษณะที่จะไม่ตอบໄດ້¹² ถ้าเห็นว่าความนี้ ไม่ควร เปิดเผย

ดังนั้น การกำหนดให้สมาชิกสภาคัจงหวัดมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในจังหวัดจึงไม่เหมาะสมและไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง จึงควร

¹¹ มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้ความหมายว่าจังหวัดหมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 31 ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการโดยกำหนดหน้าที่ให้ค่าเนินการด้วยเรียกว่า กิจการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นกิจการที่แยกต่างหากจากราชการแผ่นดิน

¹² มาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.

ค่าเนินการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

2.2.1 สมาชิกสภา ให้มาจากการเลือกตั้งเฉพาะราชธรที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อให้ท่านน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมเฉพาะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ประกอบกับในเขตพื้นที่ของตนท่านน้าที่แทนอยู่ด้วย จึงควรแยกหน้าที่ของแต่ละองค์การจะถูกต้องตามสภาพความเป็นจริงมากกว่า

2.2.2 บทบาทหน้าที่ของสภา ควรให้สภารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำการท่านน้าที่เฉพาะในองค์กรของตน คือ เฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยท่านน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนบทบาทหน้าที่ในการติดตามสอบถามการดำเนินกิจการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือกิจการอื่น ๆ ในส่วนรวมของจังหวัด กันน้าที่จะมีสมาชิกสภาร่วมกันที่มีอำนาจและหน้าที่ทั้งจังหวัดซึ่งจะเสนอในไปพร้อม ๆ กับการเสนอรูปแบบของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในท้ายบทของวิทยานิพนธ์นี้

2.2.3 เปลี่ยนชื่อสภา ควรเปลี่ยนชื่อสภารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สัดเจนลงไปเพื่อจะได้เกิดความลับสนในการทำความเข้าใจกับประชาชน เพราะหากยังคงใช้ชื่อว่า สภารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชน อาจยังคงเข้าใจเช่นเดิมว่าสภานี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการทำงานได้ในทุก ๆ เรื่องของจังหวัดไม่ว่าจะเป็นกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือราชการของส่วนภูมิภาค เนื่องจากการให้มีการแก้ไขโดยกำหนดบทบาทก่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนไปโครงสร้างของสภารองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามที่เสนอในท้ายวิทยานิพนธ์นี้ด้วย

2.2.4 โครงสร้างสภา เนื่องจากจะกำหนดให้สภารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและมีอำนาจในการนิติบัญญัติเฉพาะแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ดังนั้นโครงสร้างของสภารองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะต้องประกอบไปด้วย สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งในเขตขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตต่าง ๆ อาจจะใช้เขตการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นตัวกำหนดเขตในปัจจุบันนี้ก็ได้ คือ เขตตำบล อ่าเภอต่าง ๆ

ภายในส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็จะต้องมีประธานสภาฯ เป็นผู้ดำเนินงานของสภาฯ โดยให้ประธานสภาฯ จากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา นั่นเอง นอกจากนั้นอาจจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่ด้านวิชาการหรือตรวจสอบการทำงานของผู้อำนวยการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

2.3 ฝ่ายบริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดต่าง ๆ จะเป็นผู้บริหารงานในฐานะฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้ผู้บริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับผู้บริหารงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นบุคคล ๑ เดียวกันดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลเสียนานาประการ คือ

2.3.1 ไม่สนองตอบเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้นิยามความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นที่รัฐนำเอารัลกการกระจายอำนาจหน้าที่การปกครอง โดยแบ่งหน้าที่ที่เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยแท้เข้าไปให้คนในท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบันคือปี พ.ศ. 2521 ที่ยังคงต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น¹³ การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงไม่สอดคล้อง

¹³ มาตรา 183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว

2.3.2 ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนหรือการปกครองตนเอง เห็นด้วย

เนื่องจากการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นมักจะเกิดจากการกำหนดแนวทาง หรือโครงการจากฝ่ายปกครองซึ่งเป็นราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพียงแต่ขอใช้เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอต่อสภาจังหวัด การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้เป็นการดำเนินการบริหารงานของท้องถิ่นโดยไม่ยอมปล่อยอำนาจการปกครองให้อよด้วยมือของประชาชนทันที และเมื่อเวลาผ่านไปลักษณะการควบคุมของบ้านรัฐการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล หรือระบบบริหารราชการส่วนกลางก็ยังครอบงำการบริหารงานของท้องถิ่นและความคิดของประชาชนมากขึ้น

2.3.3 ครอบงำโดยระบบราชการ การบริหารงานของท้องถิ่น

นั้นถึงแม้ว่าการดำเนินกิจการของท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐบาลโดยรัฐบาลจะรายอ่อนน้ำจัดและหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอาจจะดำเนินการโดยคนในท้องถิ่นเองหรือโดยบุคคลอื่น ๆ ก็แล้วแต่เหตุการณ์ในขณะนั้น แต่การดำเนินกิจการของท้องถิ่นควรจะเอื้ออำนวยต่อบุคคลในท้องถิ่น นั่นก็หมายความว่า ระบบการบริหารและระบบเบี้ยบในการปฏิบัติต่าง ๆ จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยอาจจะมีการบริหารโดยวิธีพิเศษที่จะให้บริการได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ แต่เมื่อนำเข้าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นสาขารือตัวแทนของส่วนกลางแล้ว ระบบแบบแผนต่าง ๆ จึงถูกกำหนดโดยราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการอยู่ดี การดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงถูกครอบงำโดยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้

3. ผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก่อให้เกิดขึ้นมาในลักษณะอุดช่องว่างของการปกครองตนเองของประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ประกอบกับรัฐบาลในขณะนี้ต้องการให้สภา

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น จนกระทั่งมีการปรับปรุงสภากังหันให้เป็นรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน ปี พ.ศ. 2498 เรียกชื่อว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการเตรียมการให้ท้องถิ่นที่ยังขาดคุณสมบัติไม่สามารถจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลและสุขภาพนิบาล เพื่อให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลและสุขภาพนิบาลได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองดังกล่าวมาแล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น หากแต่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะตัวสำรองที่พร้อมที่จะถูกยกเลิกหรือแปลงเปลี่ยนสภาพไปเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขภาพนิบาล เมืองพักยา หรือแม้แต่จะเป็นหน่วยการปกครองใหญ่ในรูปมหานคร เช่น กรุงเทพมหานคร ก็ล้วนแล้วแต่ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนนี้จะซึ่งให้เห็นถึงข้อจำกัดของการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอะไรบ้างที่มามีส่วนสร้างผลกระทบให้กับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะนำผลของการศึกษาในส่วนนี้ไปวิเคราะห์ถึงผลกระทบของบทบาทอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

เงื่อนไขและข้อกำหนดของกฎหมายตลอดจนนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าการวางแผนข้อกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วย การขยายตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และการเพิ่มรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ล้วนแต่เป็นผลกระทบต่อเขตพื้นที่การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งแบบทั้งสิ้น ผลกระทบที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้

3.1 การจัดตั้งและการขยายเขตเทศบาล การกำหนดให้เขตชุมชนเมืองที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็น

เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร¹⁴ โดยกำหนดฐานะให้เทศบาล เป็นท้องที่การเมือง อันมีผลทำให้เทศบาลมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคล¹⁵ สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ภายใต้กฎหมายที่ออก

ดูสติในการขยายเขตพื้นที่ของเทศบาลและการจัดตั้งเทศบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2533 ตามตารางที่ 1 ดังนี้

**ตารางที่ 1
แสดงพื้นที่ของเทศบาล (ตารางกิโลเมตร)**

ลำดับ	ชื่อเทศบาล	พื้นที่ ล.ก.												หมายเหตุ
		2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	
1	เมือง	10,886.00	99.00	99.00	65.20	65.20	65.20	65.20	65.20	65.20	65.20	65.20	65.20	1. ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2524 2. ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2525
2	เมือง	4,263.00	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	219.40	1. ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2526 จำนวน 204.10 ล.ก. 2. ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2527
3	เมือง	20,107.10	17.50	17.50	17.50	17.50	40.00	40.00	40.00	40.00	40.00	40.00	40.00	
4	เมือง	622.30	8.50	8.50	3.50	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2531
5	เมือง	416.70	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	10.50	
6	เมือง	1,004.10	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	7.94	
7	เมือง	872.40	8.07	8.07	8.07	8.07	8.07	8.07	8.07	8.07	12.40	12.40	12.40	ยกเว้น 8. ที่อยู่ใน 2531
8	เมือง	543.00	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	

ผู้มา : กองราชกิจการส่วนจังหวัดและตำบล
กองบกพร่องท้องที่ กองการบกพร่อง กระทรวงมหาดไทย

¹⁴ มาตรา 7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁵ มาตรา 73 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากตารางแสดงพื้นที่ของเทศบาล (ตารางที่ 1) ข้อนหลัง 12 ปี (จาก พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2533) พบว่าเขตเทศบาลต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น พื้นที่ของเทศบาลที่ขยายหรือเพิ่มขึ้น ได้แก่

จังหวัดชลบุรี เพิ่มขึ้นจาก 49 ตารางกิโลเมตร ในปี 2522 เป็น 89.75 ตารางกิโลเมตร โดยมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อปี พ.ศ. 2524 ขยายเขตเทศบาลบ้านไผ่เป็น 24.55 ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดเชียงใหม่ เพิ่มขึ้นจาก 219.48 ตารางกิโลเมตรในปี 2522 เป็น 247.76 ตารางกิโลเมตร โดยเปลี่ยนแปลงเมื่อปี พ.ศ. 2531 มีการจัดตั้งเทศบาลตำบลแสนสุขเนื้อที่ 27.92 ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดนนทบุรี เพิ่มขึ้นจาก 17.50 ตารางกิโลเมตร ในปี 2522 และขยายพื้นที่เขตเทศบาลในปี พ.ศ. 2526 เพิ่มขึ้น 22.50 ตารางกิโลเมตร เป็นเขตเทศบาลทั้งจังหวัด 40 ตารางกิโลเมตร ในปี 2526 หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดชัยภูมิ เพิ่มขึ้นจาก 3.50 ตารางกิโลเมตรในปี 2522 เป็น 39.90 ตารางกิโลเมตรในปี 2531 โดยการขยายเขตเทศบาล หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดสมุทรสาคร เพิ่มขึ้นจาก 8.07 ตารางกิโลเมตรในปี 2522 เป็น 12.40 ตารางกิโลเมตรในปี 2531 โดย การขยายเขตเทศบาล หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

2. ไม่มีการเปลี่ยนแปลง พื้นที่ของเทศบาลไม่มีการเปลี่ยนแปลง ได้แก่

จังหวัดสมุทรสงคราม ในปี 2522 มีพื้นที่ของเทศบาล 10.50 ตารางกิโลเมตร ในปัจจุบัน ~~มี~~ ยังคงมี พื้นที่ 10.50 ตารางกิโลเมตร

จังหวัดสมุทรปราการ ในปี 2522 มีพื้นที่ในเขตเทศบาล 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลปากเพี้ยง 7.94 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบัน ~~มี~~ ยังคงมี พื้นที่เท่าเดิม

จังหวัดภูเก็ต ในปี 2522 มีพื้นที่ในเขตเทศบาล 12 ตารางกิโลเมตร มีเทศบาลเมืองเพียง แห่งเดียว ~~มี~~ ยังคงมีเขตพื้นที่ 12 ตารางกิโลเมตรเช่นเดิม

จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 12 ปีที่ผ่านมา การขยายหรือจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ไม่นานนัก ทั้งนี้ เพราะอาจจะเป็นที่ขอจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ ไม่มากประกอบกับรายได้ไม่เพียงพอทำให้การเพิ่ม การขยายเขตเมืองหรือการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่กระทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ต้องขยายเขตเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลใหม่ล้วนแต่มีผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะถึงแม้ว่าการขยายเขตเทศบาลและการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่จะกระทำได้ช้า แต่ในอนาคตข้างหน้าเมื่อย้ายเมืองมีความเจริญเติบโตขึ้น หรือกล่าวเป็นเมืองอุตสาหกรรม ในจังหวัดใดจังหวัด

หนึ่งอาจมีการขยายเขตเทศบาลออกไปมากจนเป็นเหตุให้เขตพื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงไปมากก็ได้

3.2 การจัดตั้งและขยายเขตสุขาภิบาล การจัดตั้งหรือขยายเขตของหน่วยการปกครองในรูปสุขาภิบาล ชื่อจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เมื่อมีการจัดตั้งขึ้นแล้วสุขาภิบาลนั้นจะมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคล¹⁶ และถ้าหากมีการจัดตั้งหรือขยายเขตสุขาภิบาลแล้วนั้นก็หมายความว่า เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะลดลงไปด้วย ขอให้ดูจากตารางที่ 2 เขตพื้นที่ของสุขาภิบาลต่าง ๆ ดังนี้

¹⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495.

ตารางที่ 2
แสดงพนักงานสุขาภิบาล
(ตารางกิโลเมตร)

รายการ	หน่วยงาน	จำนวนที่ ว.ร.....												หมายเหตุ
		2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	
10101	10,886.00	97.20	97.20	97.20	97.20	98.70	98.70	98.04	98.04	98.04	98.04	98.04	98.04	2528 (พนักงานที่เดินทาง ลูกเรือเดินทาง)
10102	4,363.00	577.50	584.80	584.80	584.80	584.80	584.80	584.80	584.80	610.87	604.24	604.24	615.94	
10103	20,107.10	410.12	414.72	414.72	427.07	427.07	427.07	441.40	441.40	445.50	445.50	445.50	445.50	
10104	622.30	43.03	43.03	43.03	43.03	43.03	43.03	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	57.42	
10105	416.70	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	12.70	
10106	1,004.10	123.00	123.00	123.00	123.00	123.00	123.00	132.60	132.60	132.60	132.60	132.60	132.60	
10107	872.40	129.52	129.52	129.52	129.52	129.52	129.52	129.52	129.52	135.22	135.22	135.22	135.22	
10108	543.00	70.90	70.90	70.90	70.90	70.90	70.90	70.90	52.00	59.28	59.28	59.28	59.28	2529 (พนักงานที่เดินทาง ลูกเรือเดินทาง)

ที่มา : กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล

กองบกครองท้องที่

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากตารางแสดงพื้นที่ของสุขาภิบาล (ตารางที่ 2) ข้อนหลัง 12 ปี (จาก พ.ศ.2522 – พ.ศ.2533) พบว่าเขตสุขาภิบาลต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น จังหวัดที่มีพื้นที่ของสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น ได้แก่

จังหวัดชลบุรี

พื้นที่จำนวน 577.50 ตารางกิโลเมตร ในปี 2522 เพิ่มขึ้นเป็น 584.80 ตารางกิโลเมตร ในปี 2533 เพิ่มขึ้นเป็น 610.87 ตารางกิโลเมตรในปี 2530 แต่ในปี 2531 2531 มีการจัดตั้งเทศบาลตำบลแสนสุข จังลดลงเหลือ 604.94 ตารางกิโลเมตร และในปี 2533 เพิ่มขึ้นเป็น 615.94 ตารางกิโลเมตร โดยขยายเขตสุขาภิบาลหนองไผ่แล้ว

จังหวัดเชียงใหม่

พื้นที่จำนวน 410.12 ตารางกิโลเมตรในปี 2522 และเพิ่มขึ้นในปี 2533 เพิ่มเป็น 414.72 ตารางกิโลเมตร โดยตั้งสุขาภิบาลบ้านกาดในปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 427.07 ตารางกิโลเมตร โดยเพิ่มสุขาภิบาลท่าเดื่อ ในปี 2528 เพิ่มเป็น 441.40 ตารางกิโลเมตร โดยเพิ่มสุขาภิบาลตันเปาในปี 2530 เพิ่มสุขาภิบาลแม่จี รวมเนื้อที่สุขาภิบาลทั้งจังหวัด 445.50 ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดนนทบุรี

พื้นที่ในปี 2522 จำนวน 43.83 ตารางกิโลเมตร และเพิ่มสุขาภิบาลศรีเมืองในปี

2528 รวมเนื้อที่สุขากิบาลขณะนั้น 50.19
ตารางกิโลเมตร และในปี 2533 เพิ่ม
สุขากิบาลบางที่อยู่ รวมเนื้อที่สุขากิบาลทั้ง
จังหวัด 57.42 ตารางกิโลเมตร

จังหวัดสมุทรสงคราม ในปี 2522 มีพื้นที่ 6 ตารางกิโลเมตรและ
ในปี 2533 มีพื้นที่สุขากิบาลเพิ่มขึ้นทั้งจังหวัด
12.70 ตารางกิโลเมตร โดยเพิ่มสุขากิบาล
เหมือนใหม่

จังหวัดสมุทรปราการ ในปี 2522 มีพื้นที่ 123 ตารางกิโลเมตรและ
ในปี 2528 เพิ่มสุขากิบาลเสารยัง มีพื้นที่
สุขากิบาลทั่วทั้งจังหวัด 132.60 ตาราง
กิโลเมตร หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดสมุทรสาคร ในปี 2522 มีพื้นที่สุขากิบาล 129.52
ตารางกิโลเมตร และในปี 2530 เพิ่ม
สุขากิบาลบางปลาทำให้มีพื้นที่สุขากิบาลรวม
135.22 ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้นไม่
มีการเปลี่ยนแปลง

2. เปลี่ยนแปลงลดลง จังหวัดที่มีพื้นที่ของสุขากิบาลลดลงได้แก่

จังหวัดขอนแก่น ในปี 2522 สุขากิบาลทั้งจังหวัดมีพื้นที่ 97.20
ตารางกิโลเมตร ในปี 2526 เพิ่มขึ้นเป็น
98.70 ตารางกิโลเมตร โดยเพิ่มสุขากิบาล
บ้านฝาง แต่ในปี 2528 ลดสุขากิบาลชุมแพ
ไปเป็นเทศบาลชุมแพคงเหลือพื้นที่ของเขต
สุขากิบาล 96.04 ตารางกิโลเมตร หลัง
จากปี 2528 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จังหวัดภูเก็ต

ในปี 2522 มีพื้นที่ 70.90 ตารางกิโลเมตร ในปี 2529 เพิ่มสุขาภิบาลกะรนเป็น 7.28 ตารางกิโลเมตร และในปี 2530 ลดพื้นที่สุขาภิบาลกะทู้เหลือ 21.559 ตารางกิโลเมตร คงเหลือพื้นที่ 59.28 ตารางกิโลเมตร ตั้งแต่ปี 2530 หลังจากนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 12 ปีที่ผ่านมาเขตสุขาภิบาลมีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง แต่ส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นและมีข้อสังเกตคือ พื้นที่ของสุขาภิบาลเมื่อลดลงไปนั้นเป็นการลดลงในลักษณะที่ไปเพิ่มพื้นที่หรือขยายเขตให้กับเทศบาล อันมีผลกระทบต่อพื้นที่เขตความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดิม

3.3 การจัดตั้งเมืองพัทยา หรือรูปแบบพิเศษอื่น ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษหนึ่งก็คือ เมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้นมาโดยมีเหตุผลพิเศษกล่าวคือ เมืองพัทยาเป็นศูนย์กลางท่องเที่ยวที่มีความเจริญและต้องการรักษาสภาพธรรมชาติ การจัดตั้งเมืองพัทยาให้มีรูปแบบพิเศษเช่นนี้ ในแทบทุกจังหวัดก็คือการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้นเอง แต่เป็นระบบเทศบาลแบบผู้จัดการหรือแบบผู้จัดการเมือง เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งลอกเลียนแนวความคิดการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้กับงานของรัฐ โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นจะว่าจ้างผู้จัดการท้องถิ่นให้บริหารงานของเทศบาล โดยเรียกว่า "บลัดเมืองพัทยา"¹⁷ ทั้งนี้บลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้มีหน้าที่บริหารเมืองพัทยาตามสัญญาการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาก็คือ บรรดาอำนาจหน้าที่ของ

¹⁷ มาตรา 48 พระราชบัญญัติราชบัญชีบวาระราษฎร์ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521.

เทศบาลนั้นเอง¹⁸

เมืองพักยาจัดตั้งขึ้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2531 มีเขตพื้นที่ด้านใน การ 208.10 ตารางกิโลเมตร ดังนั้น การจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพักยาจึงมีผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้ง การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ด้วย

3.4 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นมหานคร การปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษแบบมหานคร เช่นเดียวกันกับการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร จะมีผลกระทบโดยตรงต่อเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ทั้งหมดภายในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค อ่าเภอ ตำบล หมู่บ้าน เทศบาล และสุขาภิบาล จะถูกเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบการปกครองใหม่เรียกว่า มหานคร ซึ่งการจะจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบมหานครได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ต้องเป็นเมืองใหญ่ ที่มีความเจริญมากกว่าชุมชนเมืองหรือนครอื่น ๆ โดยทั่วไป

2. ต้องเป็นชุมชนใหญ่ ประกอบไปด้วยเมืองหลาຍ ๆ เมืองและมลักษณะเนื้องหนัง เป็นศูนย์กลางของเนื้องรอบข้างใกล้เคียง

3. ต้องมีลักษณะของการรวมชนบทและเมือง หมายความว่าในมหานครนั้นประกอบด้วยตัวเมืองและมีชานเมืองอยู่โดยรอบ ชานเมืองอาจมีอาชีพทางเกษตรกรรม

4. ต้องเป็นศูนย์กลางของความเจริญ คือ เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเป็นเมืองที่ดำเนินธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม พานิชกรรม มีสถานเริงรมย์และบันเทิงมากมาย

5. ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง การเป็นมหานครนี้ไม่

¹⁸ มาตรา 67 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพักยา พ.ศ. 2521.

จะเป็นจะต้องเป็นเมืองหลวงเสมอไป อาจจะไม่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้

6. มีปัญหาด้านประชากรและที่อาศัย เนื่องจากเป็นเมืองใหญ่ และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการอพยพเคลื่อนข้ายังคงประชากรสูง มีปัญหาด้านการจราจร ปัญหาด้านที่พักและสิ่งแวดล้อมมากมาย อาจจะมีปัญหาด้านอนามัยด้วย

ดังนั้น เมื่อมีเมืองใดหรือจังหวัดใดที่มีลักษณะของความเจริญรวดเร็ว มีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม และประชากรมีความหนาแน่น รัฐบาลอาจดำเนินการจัดการปักครองแบบมหานครโดยใช้รูปแบบการปักครองท้องถิ่นที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์และแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้ และการจัดตั้งการปักครองมหานครนี้ย่อมมีผลกระทบต่อพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง นั่นคือ ทำให้พื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหมดไป

3.5 การจัดตั้งสภាឌ้าบล ในเรื่องการจัดตั้งสภាឌ้าบลหรือปักครองแบบสภាឌ้าบลมีมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยกำหนดให้สภាឌ้าบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยการปักครองตนเองที่เลือกที่สุดหน่วยหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะกรรมการพิธีวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เนื่องจากที่คณะกรรมการพิธีวัติให้ยกเลิกสภាឌ้าบลก็เนื่องจากการบริหารของสภាឌ้าบลทำให้เกิดความลับสนแก่ประชาชนโดยทั่วไป ไม่บังเกิดผลและประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควรจึงยกเลิก ดังนั้นสภាឌ้าบลที่มีอยู่ทั่วไปในปัจจุบันนี้นั้นไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปักครองท้องถิ่นหากแต่มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2475 และที่ได้มีการแก้ไขต่อ ๆ มาเท่านั้น

อย่างไรก็ได้ ในขณะนี้การเคลื่อนไหวที่จะให้มีการจัดตั้งสภាឌ้าบล ให้เป็นหน่วยการปักครองท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยกำหนดให้จัดทำบริการสาธารณูบัณฑ์ บางประการให้แก่คนในท้องถิ่นทั้งยังมีการเสนอให้สภាឌ้าบล เป็นนิติบุคคลด้วยกฎหมายมีพระราชบัญญัติเมืองต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติปัตย์ พระราชกิจสังคม พระราชชัตติไทย พระราชเอกสารภาพ ได้พยายามผลักดันให้สภាឌ้าบลเป็นรูปแบบการปักครองท้องที่เลือกที่สุดในระดับการปักครองตนเอง และกระทรวงมหาดไทย

ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภាឌาบลของกระทรวงมหาดไทยด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภាឌาบลของพระครุการเมืองต่าง ๆ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ส่วนของกระทรวงมหาดไทยมีผิดไปจากของพระครุการเมืองในเรื่องจุดมุ่งหมาย เพราะในร่างของกระทรวงมหาดไทยต้องการให้สภាឌาบล เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ร่างของพระครุการเมืองต่าง ๆ สนับสนุนให้รูปแบบการปกครองสภាឌาบลเป็นการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ^{๑๐}

โครงสร้างของสภាឌาบลที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ

1. ฐานะของสภាឌาบล

1.1 เป็นนิติบุคคลทันทีเมื่อจัดตั้ง ร่างของพระครุประชาธิปัตย์ พระครุกิจสังคม พระครุราชฎร และพระครุเอกสารต้องการให้สภាឌาบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อต้องการให้สภាឌาบลเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของสภាឌาบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อต้องการให้สภាឌาบลเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของสภាឌาบลตามหลักการกระจายอำนาจที่ใช้ในการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป

1.2 มีเงื่อนไขในการเป็นนิติบุคคล ร่างของพระครุประชากรไทย พระครุชาติไทย และร่างของกระทรวงมหาดไทย มีเงื่อนไขในการยกฐานะของสภាឌาบลเป็นนิติบุคคลตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติและในพระราชบัญญัติให้กำหนดวิธีการบริหารงานของสภាឌาบลที่เป็นนิติบุคคลด้วย และนอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดด้านรายได้ไว้ด้วย ด้วยกำหนดไว้ว่าหากสภាឌาบลได้มีราชฎรและมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนถึงเกณฑ์ที่กำหนด

^{๑๐} ดูหลักการและเหตุผลในการบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสภាឌาบล พ.ศ. ของพระครุการเมืองต่าง ๆ เช่น พระครุประชาธิปัตย์ พระครุประชากรไทย พระครุกิจสังคม และพระครุชาติไทย เป็นต้น

ในพระราชบัญญัติฯ ให้มีการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระแต่เดิมที่เข้าหลักเกณฑ์
แต่ร่างของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เช่นวันนี้ไว้

ในร่างของพระบรมราชโองการมีปัจจัยมีหลักการที่แตกต่างออกไป คือ
ประเพก്ഷแรกให้จัดระบบบริหารราชการส่วนต่ำบลตามกฎหมายลักษณะปกครอง
ท้องที่ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนประเพก์ที่สอง จะเป็นนิติบุคคลได้ก็ต่อ
เมื่อมีรายได้และประชากรถึงเกณฑ์ที่กำหนด และมีเงื่อนไขอีกว่าจะต้องเป็น
ความต้องการของต่ำบลนั้นด้วย

ส่วนร่างของพระบรมราชโองการมีเงื่อนไขว่าจะให้สภាដำบลยกฐานะเป็น^๑
ราชการส่วนท้องถิ่นได้ก็ เมื่อมีรายได้และจำนวนหมู่บ้านถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้
แต่การจัดตั้งครั้งแรกกำหนดให้สภាដำบลมีฐานะ เป็นนิติบุคคลทันที

2. โครงสร้างการบริหารสภាដำบล

ในร่างพระราชบัญญัติสภាដำบลที่เสนอจะกำหนดให้การบริหารงาน
ของสภាដำบลมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันแต่อาจเรียก
ชื่อต่างกันโดยโครงสร้างการบริหารงานของสภាដำบลจะประกอบไปด้วยสภा
ดำบลและคณะกรรมการ ดังนี้

2.1 สภាដำบล ในร่างของกระทรวงมหาดไทย พระบรมราชโองการ
พระบรมราชโองการไทย พระบรมราชโองการ พระบรมราชโองการปัจจัย และพระบรมราชโองการไทย
เรียกชื่อว่า "คณะกรรมการสภាដำบล" ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเพก
คือ คณะกรรมการสภាដำบลโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน
ในเขตดำบลนั้น และคณะกรรมการสภាដำบลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่บุคคลที่
ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละหนึ่งหรือสองคนตามสัดส่วนจำนวน
ประชากรในแต่ละหมู่บ้าน ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

คณะกรรมการสภាដำบลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงาน
ของสภាដำบล และกำหนดที่คล้ายสภานิติบัญญัติหรืออนุนิติร่างข้อบัญญัติของ

ตาบล

2.2 ฝ่ายบริหารของสภាដ้ำบล ฝ่ายบริหารของสภាដ้ำบลนี้ชื่อเรียกต่างกันในร่างของกระทรวงมหาดไทย พระราชราชย์ เรียกว่า "คณะกรรมการบริหารสภាដ้ำบล" ตามร่างของพระคปะชากรไทย พระคปะชาติไทย เรียกว่า "คณะกรรมการบริหารต่ำบล" ร่างของพระคปะชากรชิปิตย์ เรียกว่า "คณะกรรมการบริหารสภាដ้ำบล" และร่างของพระคปะชากรกิจสังคม เรียกว่า "ปลัดต่ำบล" ซึ่งทั้งหมดที่เรียกชื่อต่างกันนี้กำหนดที่เป็นฝ่ายบริหารของสภាដ้ำบลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของสภាដ้ำบล

3. รายได้ของสภាដ้ำบล ในร่างของกระทรวงมหาดไทยและพระคปะการเมืองต่าง ๆ จะกำหนดรายได้ของสภាដ้ำบลไว้คล้าย ๆ กันคือมีรายได้หลัก 5 ประการ คือ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุน ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ หรือเงินรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่อ้างไรก็ได้ในร่างของพระราชราชย์ไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นเงินที่เก็บได้ในเขตสภាដ้ำบลที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น แม้เงินดังกล่าวจะเก็บได้ในเขตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขุมวิท น่าจะไม่ถูกต้อง

4. อ่านใจหน้าที่ของสภាដ้ำบล ในร่างพระราชบัญญัติสภាដ้ำบล เกือบทุกพระคปะการเมืองเสนอให้สภាដ้ำบลมีอ่านใจหน้าที่คล้ายกัน คือ รักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการประกอบอาชีพและพัฒนาท้องถิ่น การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการศึกษาวัฒนธรรมและศิลธรรมอันดีของประชาชน การจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นตามสภาพเหมาะสม สมของท้องถิ่นและตามความต้องการของประชาชน การให้มีบริการด้านการอนามัยสิ่งแวดล้อม การทะเบียนต่าง ๆ การเปรียบเทียบคดีแพ่ง การจัดเก็บภาษีอากร และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกำหนดอ่านใจหน้าที่ของสภាដ้ำบลจะเป็นการกำหนดคล้ายกับหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

5. การควบคุมกำกับสภากتابล ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะกำหนดหลักการเดียวกัน คือ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลสภากتابล โดยมีนายอ่าเภอเป็นผู้ช่วยเหลือส่วนร่างของกระทรวงมหาด-ไทย เนื่องจากกำหนดให้สภากتابลเป็นสายการบริหารของราชการส่วนภูมิภาค นายอ่าเภอแห่งท้องที่สภากتابลตั้งอยู่จึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลสภากتابลตั้ง เช่นสายการบังคับบัญชาทั่วไป

จากแนวความคิดในการจัดตั้งสภากتابล และยังมีแนวความคิดที่จะให้สภากتابลมีฐานะ เป็นนิติบุคคลและอยู่ในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองที่เลือกที่สุดตามแนวทางของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะมีผลกระทบต่อรูปแบบและเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าผลกระทบของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล และสุขาภิบาลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารทั้งหมดดังกล่าวแล้วข้างต้น มีทั้งท้าให้เขตพื้นที่ของจังหวัดลดลงไป ได้แก่ การจัดตั้งสุขาภิบาล การขยายเขตสุขาภิบาล การขยายเขตเทศบาลและการจัดตั้งรูปแบบการปกครองแบบพิเศษอื่น ๆ เช่น รูปแบบเมืองพักษา หรือแม้แต่แนวความคิดในการที่จะนำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสภากتابลกลับมาใช้ล้วนแล้วแต่เป็นเป็นเหตุให้มีผลกระทบต่อพื้นที่การดำเนินการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และที่มีผลกระทบอย่างมากจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น หรือยกเลิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดไปเลยที่เดียว และจากผลกระทบของการจัดตั้งสุขาภิบาล การขยายเขตสุขาภิบาล การจัดตั้งเทศบาลและการขยายเขตเทศบาล ดูตารางที่ 3 ที่แสดงพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

ตารางที่ 3
แสดงพันที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
(ตารางกิโลเมตร)

ลำดับ	ที่ดินที่ตั้ง	พันตรี ก.ม.....												ที่ดิน
		2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	
1001	10,886.00	10,739.00	10,739.00	10,723.60	10,723.60	10,722.10	10,722.10	10,700.21	10,700.21	10,700.21	10,700.21	10,700.21	10,700.21	10,700.21
1002	4,363.00	3,566.02	3,558.72	3,558.72	3,558.72	3,558.72	3,558.72	3,558.72	3,558.72	3,532.65	3,511.00	3,511.00	3,499.30	
1003	20,107.10	19,679.48	19,674.88	19,674.88	19,622.52	19,640.03	19,640.03	19,625.70	19,625.70	19,606.24	19,621.60	19,621.60	19,621.60	
1004	622.30	574.97	574.97	574.97	574.97	574.97	574.97	568.61	568.61	532.21	532.21	524.98		
1005	416.70	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	400.20	393.50	
1006	1,004.10	873.16	873.16	873.16	873.16	873.16	873.16	863.56	863.56	863.56	863.56	863.56	863.56	
1007	872.40	734.81	734.81	734.81	734.81	734.81	734.81	734.81	734.81	729.11	724.78	724.78	724.78	
1008	543.00	460.10	460.10	460.10	460.10	460.10	460.10	460.10	479.00	471.72	471.72	471.72	471.72	

ที่มา : กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล
กองบกครองท้องที่
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ในระยะ 12 ปีที่ผ่านมา ที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะลดลงเนื่องจาก การจัดตั้งสุขาภิบาล การขยายเขตสุขาภิบาล การจัดตั้งเทศบาล และการขยายเขตเทศบาล ดังนี้ ในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่เหลือจึงเป็นเขตพื้นที่ของชนบท และในระยะ 12 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 - 2533) ใน 8 จังหวัด คือ ขอนแก่น ชลบุรี เชียงใหม่ นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และภูเก็ต มีพื้นที่รวมของจังหวัด 8 จังหวัด 38,814.60 ตารางกิโลเมตร ในปี 2533 พื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 8 จังหวัด 36,799.65 ตารางกิโลเมตร โดยสรุปในระยะเวลา 12 ปีนับตั้งแต่ 2522 - ปี 2533 พื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัด ตัวอย่างห้างตันลดลง 2,014.95 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 5.20 จากพื้นที่ทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าในการจัดตั้งสุขาภิบาล การขยายเขตสุขาภิบาล การตั้งเทศบาล และการขยายเขตเทศบาลจะมีผลกระทบต่อเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพียงเล็กน้อย แต่ถ้าจะมองในแง่เศรษฐกิจและรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะมีผลกระทบอย่างมาก เพราะการจัดตั้งสุขาภิบาลและการจัดตั้งเทศบาล หรือแม้แต่การขยายเขตสุขาภิบาลหรือขยายเขตสุขาภิบาลล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขในการจัดตั้งและขยายเขตทั้งสิ้น ทั้งนี้ เงื่อนไขเหล่านี้จะประกอบไปด้วยรายได้เป็นสำคัญ ดังนี้ ในเขตพื้นที่เหลือเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นพื้นที่ที่อาจจะมีรายได้น้อยและยังไม่เจริญเพียงพอ^{๒๐} การจัดตั้งสุขาภิบาล เทศบาล รวมถึงการขยายเขตจังหวัดมีผลกระทบ

^{๒๐} มาตรา 5 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 การจัดตั้งสุขาภิบาล โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งในท้องถิ่นเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ รวมทั้งตลาดชุมชนตามตำบลสำคัญ ๆ ที่มีร้านค้าประมาณ 100 ร้าน และมีพลเมืองตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ส่วนการจัดตั้งเทศบาลอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กันไปแล้วแต่ฐานะของเทศบาล เช่น เทศบาลตำบลกำหนดว่าเป็นท้องที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกรณี เทศบาลเมืองจะต้องมีพลเมือง

โดยตรงต่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตั้งกล่าวแล้วข้างต้น

4. ข้อเสนอแนะโครงการสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและจังหวัด

จากการศึกษาและข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ในส่วนนี้จะขอเสนอรูปแบบการบริหารราชการในจังหวัดซึ่งมีทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นสาขาวัตถุแทนของส่วนกลาง โดยจะเสนอเป็น 3 รูปแบบ พร้อมกับเหตุผลสนับสนุนในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

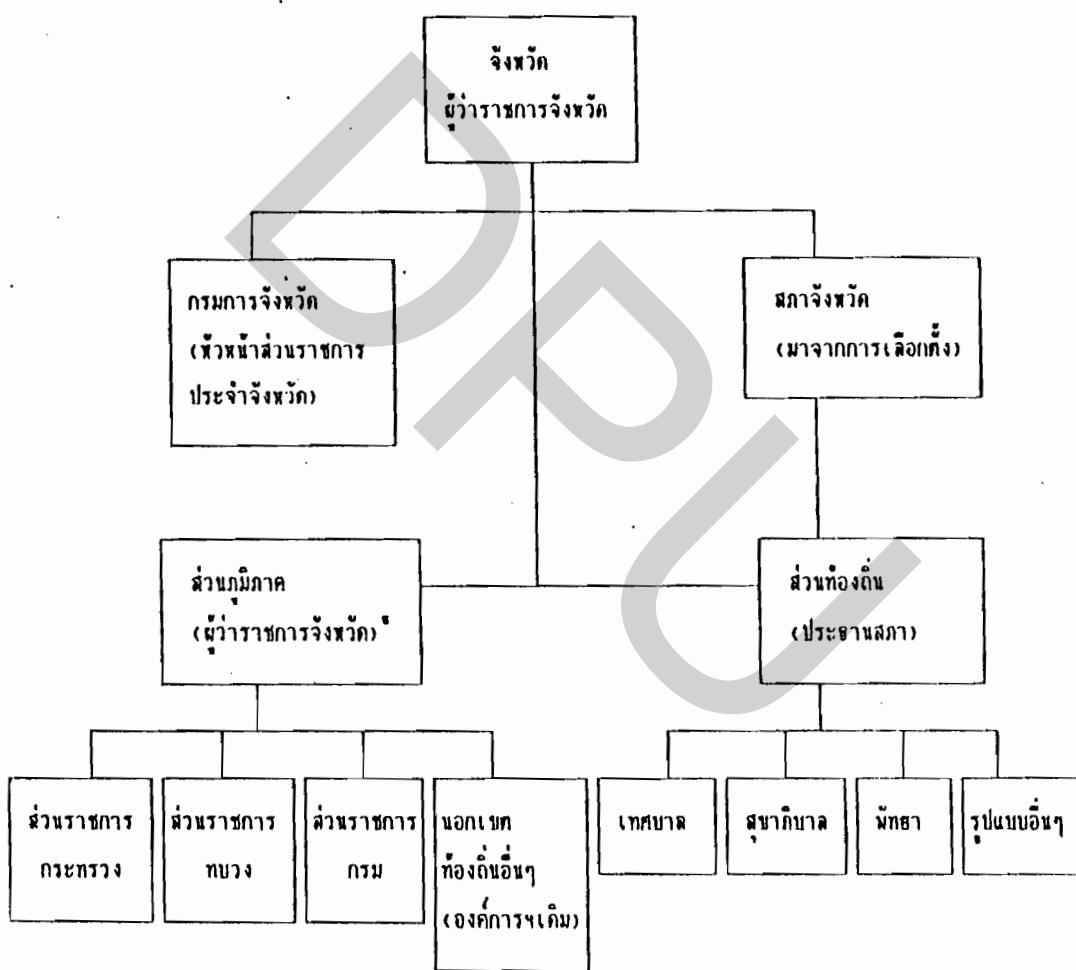
4.1 รูปแบบที่ 1 ยกเลิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากเขตพื้นที่ดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตพื้นที่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ประกอบกับเมื่อท้องถิ่นได้เจริญขึ้นและสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ก็จะเปลี่ยนรูปไปเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง รูปแบบที่เสนอจะเป็นตามแผนภูมิที่ 7 ดังนี้

ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป หรือมีรายได้พอดีสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

แผนภูมิที่ 7
แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัด

รูปแบบที่ 1



หมายเหตุ * อาจยกฐานะปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาคได้

จากแผนภูมิโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการภายในจังหวัด จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค จะประกอบไปด้วยส่วนราชการต่าง ๆ ที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการอื่น ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งไปประจำจังหวัด โดยมีปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้า ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ปลัดจังหวัด อาจยกฐานะปลัดจังหวัดให้สูงขึ้นโดยกำหนดให้ปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้าบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปลัดจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสายการบังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งไปประจำอยู่ในฐานะตัวแทนลักษณะหรือราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง และกรมนั้น ๆ

ปลัดจังหวัด ให้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และได้รับการแต่งตั้ง จากราชการส่วนกลาง และอาจพิจารณาจากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนด รับโอนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ปลัดจังหวัดได้ แต่อย่างไรก็ได้ อาจจะไม่เปลี่ยนแปลงโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานเหมือนเช่นเดิมก็ได้ เพียงแต่เสนอแก้ไข เพราะมีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีงานมาก และน่าจะทำหน้าที่ในฐานะประธานและประธานงานในการบริหารงานของจังหวัดทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในจังหวัด หากมีการแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดน่าจะเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

1.2 หัวหน้าส่วนราชการ เป็นตำแหน่งที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางส่งไปประจำเป็นหัวหน้าส่วนราชการในฐานะราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติ แบ่งส่วนราชการของส่วนราชการต่าง ๆ และให้รวมถึงหน่วยราชการอื่น ๆ ที่สังกัดส่วนกลางแต่มาตั้งสำนักงาน

อยู่ในจังหวัดตัวย เช่น ส้านักงานเขต ภาค และหน่วยวิจัยทางวิชาการหรือศูนย์ต่าง ๆ ด้วย

1.3 งานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิม ให้ขึ้นมาเป็นงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด โดยมีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการของจังหวัด อาจให้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นและให้สังกัดกรมการปกครอง โดยมีปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้าสายการบังคับบัญชา ในฐานะหัวหน้าสายการบริหารของส่วนราชการภูมิภาคภายในจังหวัดนั้นด้วย

1.4 คณะกรรมการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวง กบง กรม และหน่วยวิชาการ รวมทั้งหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ขึ้นไปเป็นส่วนราชการตามข้อ 1.3 ดังกล่าวแล้ว จะประกอบเป็นคณะกรรมการจังหวัด และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษางานราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัดนั้น

2. ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่ในจังหวัดอาจจะมีหลายรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขภาพบล เมืองพัทยา หรือสภากتابล เมื่อได้รับการยกฐานะให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจจากทางปกครองดังที่ได้ศึกษาแล้วในเบื้องต้น ของวิทยานิพนธ์ ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดจะประกอบไปด้วย

2.1 สภาจังหวัด สภาจังหวัดจะประกอบไปด้วยผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรภายในจังหวัดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ สมาชิกสภajangหวัดจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารท้องถิ่น และเป็นผู้พิจารณาบัญญัติและเงินอุดหนุนต่าง ๆ ที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขภาพบล และสภากتابล เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตี สมาชิกสภาจังหวัดอาจจะมาจากตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัดด้วยเพื่อให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม

ดังนั้น สมาชิกสภากองบ้านด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 สมาชิกที่มิจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากราชมูร

สมาชิกประเภทที่ 1 จะเป็นสมาชิกที่มิจาก การเลือกตั้งของราชมูรในจังหวัดนั้นโดยตรง โดยให้ราชมูรทุกเขตการปกครองเลือกตั้งสมาชิกสภากองบ้านด้วยจำนวนสัดส่วนของราชมูรที่มีอยู่ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากองบ้านด้วยกันอยู่ในปัจจุบันนี้

ประเภทที่ 2 สมาชิกที่เป็นตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

สมาชิกประเภทนี้ ได้แก่ สมาชิกที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทaya หรือรูปแบบอื่น ๆ ส่งเข้ามาเป็นสมาชิกสภากองบ้านเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของตน

สมาชิกทั้ง 2 ประเภทนี้ มีวาระไม่เท่ากันโดยให้สมาชิกประเภทที่ 1 ที่มิจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระ 4 ปี แต่สมาชิกประเภทที่ 2 จะมีวาระเท่ากับวาระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เช่น สภากองบ้านที่มิจากเทศบาลก็ให้มีวาระ 5 ปี ในการเป็นตัวแทนของสภากองบ้าน เช่นเดียวกัน

2.2 ฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ได้แก่ ประธานสภากองบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ต่างก็มีอิสระในการดำเนินกิจการของตน เองอยู่แล้วตามอ่านใจหน้าที่กฤษหมายกำหนด ดังนั้นต่าแห่งฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นฝ่ายประสานงานที่ท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องดำเนินการควบคู่กันและกันเท่านั้น และนอกจากนั้นฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยังจะต้องบริหารงานในลักษณะของการจัดทำงบประมาณร่วมกันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จัดสรรงบเงินอุดหนุนตามที่สภากองบ้านอนุมัติ จึงกำหนดให้ประธานสภากองบ้านทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดด้วย

2.3 องค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด องค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดจะประกอบไปด้วย เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพิษฯ และรูปแบบอื่น ๆ เช่น สภาตำบล ടดyleจะดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่มืออยู่อย่างเป็นอิสระตามอำนาจหน้าที่ หากแต่ถ้าจะใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะต้องขออนุมัติต่อสภาจังหวัดใช้เงินอุดหนุนนั้น และถ้าหากมีกิจกรรมใด ๆ ที่จะต้องกระทำการร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดเช่นเดียวกัน

3. จังหวัด ตั้งได้กล่าวมาแล้ว จังหวัดมี 2 ฐานะ คือ ฐานะของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่การจัดระเบียบบริหารราชการโดยทฤษฎีหลักการแบ่งอำนาจ มีส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ส่งไปประจำภัยในเขตจังหวัด กับฐานะของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้แก่การจัดระเบียบบริหารราชการโดยอาศัยหลักการกระจากอำนาจทางปกครองประกอบไปด้วยองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตั้งกล่าวแล้ว จังหวัดจะประกอบไปด้วย

3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ 2 ประการ คือ

ก. ควบคุมบังคับบัญชา หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่มาประจำทากการอยู่ในจังหวัด ตั้งนี้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบงานแทนรัฐบาลโดยจะต้องมีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาประจำและสังกัดอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้อาจจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคด้วยก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือสานักนายกรัฐมนตรีได้ไม่ล้าด้วย ทั้งนี้เพราจะไม่ว่าจะสังกัดที่ไหน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่ไปประจำอยู่ในจังหวัดอยู่ดี

ข. ควบคุมกำกับ หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็น

ตัวแทนของรัฐบาลตามหลักการรวมอ่านใจ ดังนี้ เมื่อรัฐบาลยอมกระจาย อ่านใจโดยให้มีหารบกครองตนเองในลักษณะของการดำเนินกิจกรรมภายใน เช่นที่กำหนดเพื่อให้ราชบูรณะส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง และให้มีส่วนร่วมในลักษณะของการให้เป็นองค์การบกครองท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขุมวิท เมืองพัทยา และรูปแบบพิเศษอื่น ๆ องค์การบกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมกำกับจากรัฐบาลด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อ่านใจในการควบคุมกำกับนี้แทนรัฐบาลในฐานะองค์กรกลางด้วย

3.2 การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจาก แบ่งการบริหารราชการในจังหวัดมี 2 ส่วนดังกล่าวแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ทั้งการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาชั้นราชการในส่วนภูมิภาค และเป็นผู้ควบคุมกำกับองค์การประกอบท้องถิ่นด้วยนั้น การบริหารราชการในจังหวัด จึงจะทำได้ดังนี้

ก. ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บริหารสูงสุด ในฐานะที่เป็นหัวหน้าราชการประจำและเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วย การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจะประกอบไปด้วย ปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้า และมีส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินกิจการของส่วนกลาง ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการจังหวัดที่ประกอบไปด้วยปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการเป็นคณะกรรมการ หัวหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง หรือที่เป็นกิจการของรัฐ

ก. ราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับองค์การบกครองท้องถิ่นเท่านั้น โดยการใช้อ่านใจควบคุมกำกับ ซึ่งจะใช้แทนรัฐบาล ดังนั้นในส่วนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ทั่ว ๆ ไปตาม

หลักการควบคุมกำกับโดยวิธีการ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ดัง²¹

1. ควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร ได้แก่ การใช้อำนาจตลอดจน
หรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลงโทษทางวินัยซึ่งไม่เหมือนกับการลงโทษทางวินัยใน
สายการบังคับบัญชา การลงโทษทางวินัยขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ
การสั่งให้คณะผู้บริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาอกรจาก
ตัวแทนง เนื่อห์นว่าผู้นี้ขัดคุณสมบัติหรือประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น

2. ควบคุมการกระทำการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ การควบคุมใน
ลักษณะเช่นนี้มุ่งหมายถึงการควบคุมถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม
ในการดำเนินกิจการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมไปพร้อม ๆ กัน
ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีอำนาจเพิกถอนการกระทำการทำหรือให้ความเห็นชอบในการ
ดำเนินกิจการบางอย่างขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย และในบางกรณีอาจ
เข้าไปดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น แต่ต้องเป็นกรณี
ที่กฎหมายให้อำนาจและองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ยอมทำหรือปฏิเสธที่จะทำเนื่อ
กิจการที่กระทำการนั้นมีความจำเป็นต่อส่วนรวม

สรุป รูปแบบการบริหารราชการในจังหวัดรูปแบบที่ 1

1. ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้โอนอำนาจหน้าที่เดิมของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค
โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีผู้ตรวจ
ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหัวหน้าส่วนราชการ อญ្តยาฯใต้สายการบังคับบัญชา
ของปลัดจังหวัด และให้มีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งในจังหวัด

²¹ โภคิน พลกุล เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2530), หน้า 19-21.

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ให้มีส่วนจังหวัด
โดยสมาชิกของส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากราชมูรในจังหวัดดังเช่นที่เป็นอยู่ และให้ประชาชนส่วนจังหวัดท่าน้าที่ประสานงานระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ โดยมีอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และให้ความเห็นชอบในการอนุมัติกิจการที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องการดำเนินการท่าร่วมกันหรือกระทำการท่าร่วมกับบุคคลอื่น ๆ โดยอนุมัติจากส่วนจังหวัด

3. การบริหารราชการในจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และเป็นผู้ควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด ในสภาวะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นเสมือนประธานของจังหวัดนี้ในการท่าน้าที่ต่าง ๆ ของจังหวัดด้วย

4.2 รูปแบบที่ 2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจาก การเลือกตั้ง

รูปแบบที่เสนอในแนวทางที่ 2 นี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ เช่นเดิม และมีหน้าที่ตามเดิมทุกประการแต่เสนอให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากราชมูรเหมือนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งนี้เนื่องจากเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอีกมากและถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาล เทศบาลหรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ลดลงไปเพียงเล็กน้อย ขอให้ดูสถิติในตารางที่ 4 แสดงพื้นที่องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบ ดังนี้

ตารางที่ 4
แสดงพันธุ์องค์การบุกครองท้องถิ่นของไทย
(ตารางกิโลเมตร)

ลำดับ	พื้นที่ ท้องถิ่นของ	2523		2525		2527		2529		2531		2533		ผลผลิต น้ำผลิตภัณฑ์ รวมสิ้น	ผลผลิต น้ำผลิตภัณฑ์ เฉลี่ยต่อปี	
		ราคำว่า	เปอร์เซนต์	ราคำว่า	เปอร์เซนต์	ราคำว่า	เปอร์เซนต์	ราคำว่า	เปอร์เซนต์	ราคำว่า	เปอร์เซนต์	ราคำว่า	เปอร์เซนต์			
1	ทุ่งนา	10,086.00	97.20	49.00	97.20	65.20	98.70	65.20	96.04	89.75	96.04	89.75	96.04	89.75	10,700.21	98.29
2	ป่าไม้	4,363.00	504.80	219.48	504.80	219.48	504.80	219.48	504.80	219.48	604.24	247.76	615.94	247.76	3,499.30	80.20
3	ทุ่งหญ้า	20,107.10	414.72	17.50	427.07	17.50	427.07	40.00	411.40	40.00	445.50	40.00	445.50	40.00	19,621.60	97.58
4	ทุ่งหญ้า	622.30	43.83	3.50	43.83	3.50	43.83	3.50	50.19	3.50	50.19	39.90	57.42	39.90	524.98	84.36
5	ป่าไม้ริมแม่น้ำ	416.70	6.00	10.50	6.00	10.50	6.00	10.50	6.00	10.50	6.00	10.50	12.70	10.50	393.50	94.43
6	ป่าไม้ริมแม่น้ำ	1,004.10	123.00	7.94	123.00	7.94	123.00	7.94	132.60	7.94	132.60	7.94	132.60	7.94	863.56	86.09
7	ป่าไม้ริมแม่น้ำ	872.40	129.52	8.07	129.52	8.07	129.52	8.07	129.52	8.07	135.22	12.40	135.22	12.40	724.78	83.07
8	ป่าไม้	543.00	70.90	12	70.90	12	70.90	12	52.00	12	59.28	12	59.28	12	471.72	86.87

หมาย : กองราชกิจส่วนจังหวัดและตำบล

กองบุกครองท้องที่

กรมการบุกครอง กระทรวงมหาดไทย

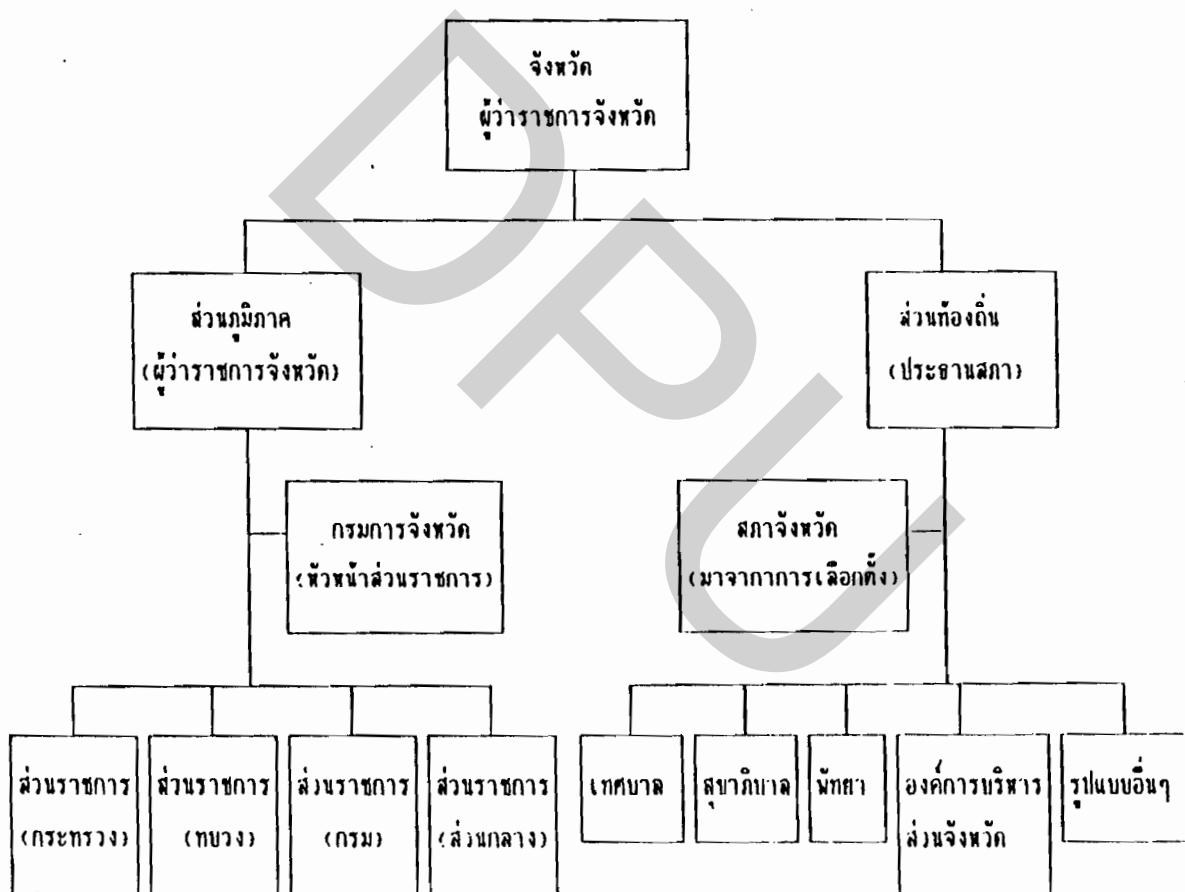
จากสถิติแสดงพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จำนวน 8 จังหวัด
ข้อนหลัง 10 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 – 2533) ในจังหวัดขอนแก่น ชลบุรี
เชียงใหม่ นนทบุรี สมุทรสงคราม สมุทรปราการ และภูเก็ต พบร่วมพื้นที่
ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2533 จังหวัดขอนแก่นมีพื้นที่
10,700.21 ตารางกิโลเมตร จากพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด 10,886.00
ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 98.29 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด หรือในจังหวัด
ทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่ทั้งหมดน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด
คือ จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3,499.30 ตาราง
กิโลเมตร จากพื้นที่รวมของจังหวัด 4,363.00 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น
ร้อยละ 80.20 ของพื้นที่จังหวัด และเมื่อนำพื้นที่ในปี 2533 ขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดทั้ง 8 จังหวัดรวมกันจะมีพื้นที่ทั้งหมด 36,799.65 ตาราง
กิโลเมตร จากพื้นที่รวมของจังหวัดทั้ง 8 จังหวัด 38,814.60 ตารางกิโล
เมตร คิดเป็นร้อยละ 88.85 ของพื้นที่รวมทั้งหมด

ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมา เชตพื้นที่ทั้งหมดสามารถ
ดำเนินกิจการได้ ก็น่าที่จะยังคงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ไว้ แต่
เสนอให้มีการปรับปรุงใหม่ตามแผนภูมิที่ 8 แสดงโครงสร้างการบริหารใน
จังหวัด ดังนี้

แผนภูมิที่ 8

แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัด

รูปแบบที่ 2



จากแผนภูมิที่ 8 เสนอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในหลาย ๆ รูปแบบที่มีพื้นที่ดำเนินกิจการในจังหวัดนั้น โดยแต่ละองค์การจะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง การบริหารราชการภายในจังหวัดจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดยังคงมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม โดยมีกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สังตัวแทนเข้ามาทำงานในฐานะเป็นสาขาตัวแทนของราชการส่วนกลางที่เรียกว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าการบังคับบัญชาดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจะประกอบไปด้วย

1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้บริหารราชการภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม และนอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาชั้นราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นตัวยตั้ง เช่นที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้

1.2 ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ ชั้นราชการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางส่งไปประจำในจังหวัด โดยกระทรวง ทบวง กรมที่จะส่งชั้นราชการของตนเองไปประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จะต้องมีการจัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมให้มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคด้วย หากในกระทรวง ทบวง กรมไม่มีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนภูมิภาค ชั้นราชการที่กระทรวง ทบวง กรมส่งไปประจำอยู่ในจังหวัด ก็มีแม้ว่าจะมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานมีอำนาจบังคับบัญชาชั้นราชการในสำนักงาน ก็ไม่มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการ

1.3 คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการจังหวัดจะประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางส่งไปประจำในจังหวัดโดยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.2 คณะกรรมการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

ผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและในทางปฏิบัติ
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกหัวหน้าส่วนราชการประจำเพื่อหารืองานต่าง ๆ
ของจังหวัดในทุก ๆ เดือน ซึ่งการประชุมเช่นว่านี้เป็นลักษณะของการประชุม^๔
กรรมการจังหวัดนั้นเอง

2. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาคนั้นยังมีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล
สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดทำ
บริการสาธารณะในกิจการที่เป็นของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
ในรูปแบบที่เสนอให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะมีส่วนต่าง ๆ
^๕
ดังนี้

2.1 ฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภายในจังหวัดจะ^๖
มีองค์การปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ รูปแบบดำเนินกิจการของท้องถิ่นดังกล่าว
แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในทุก ๆ ตารางนิ้วของเขตพื้นที่จังหวัดจะเป็นพื้นที่ของ
องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงเสนอให้มีฝ่ายบริหารงานของท้องถิ่น^๗
ซึ่งมาอีกหนึ่งองค์กร โดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะทำหน้าที่เชื่อมโยงและ
ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และให้มีหน้าที่ในการ
จัดสรรและอนุมัติเงินอุดหนุน หรืออนุมัติการดำเนินกิจการตามเกี่ยวหรือร่วม
กันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัดที่จะต้องดำเนินการ
ร่วมกัน หรือให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติเมื่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องการจะ^๘
กระทำการร่วมกับบุคคลอื่น หรือลงทุนต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของ
สภาจังหวัด

หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นเสนอให้เป็นประธาน
สภาจังหวัด ท่านน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของสภาจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจาก
อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของสภาจังหวัดมีลักษณะของการประสานงาน
มากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานภายใต้
ขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการของตนเอง
อยู่แล้ว ดังนั้นผู้ดูแลในการในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจังหวัดจะเป็นผู้ที่ดำรง

ต่างๆ แห่งประชานสภารังหัวดเพระมีหน้าที่คุบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภารังหัวด

2.2 สภารังหัวด สภารังหัวดจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภารังหัวด

จังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในจังหวัดไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองหรือไม่ แต่การปกครองใด หรืออาจมาจากตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งสมาชิกสภารังหัวดออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวแล้ว คือ ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และประเภทที่ 2 มาจากตัวแทนขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีวาระที่แตกต่างกันดังกล่าวแล้วในเรื่องสภารังหัวดในข้อ 2.1 ในรูปแบบการปกครองจังหวัดที่เสนอในแบบที่ 1

สภารังหัวดจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องการจัดสรรงเงินอุดหนุน การกระทำการกิจกรรมร่วมกันขององค์การปกครองท้องถิ่น การอนุมัติขอรับภัยติดส่วนขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ข้อบัญญัตินั้นในทุกพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

3. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามรูปแบบนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะยังคงมีอยู่ และให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในจังหวัด และให้มีเขตพื้นที่การดำเนินกิจการนอกเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ดังเช่นเป็นอยู่ แต่จะเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างบางประการ คือ

3.1 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามรูปแบบเดิม
 ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งก็ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาในราชการส่วนภูมิภาคนั้นเอง ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเป็นการชัดต่อเจตนาและของรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศไทยซึ่งเป็นแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาดังกล่าวแล้ว ดังนั้นจึงเสนอให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนละคนกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่อย่างเช่น ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครก็ได้ หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม คือ สมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งเข้ามาบริหาร เช่นเดียวกัน กับรูปแบบการปกครองของเทศบาลก็ได้ หรืออาจจะให้สภากองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจ้างมาบริหาร เช่นเดียวกันกับฝ่ายบริหารของเมืองพัทยา ก็ได้

3.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ สภากองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจะเรียกชื่ออื่นๆ ก็ได้ โดยมี สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของราชบุตรที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตามสัดส่วนของราชบุตรตามที่กฎหมายกำหนด สภajังหวัดจะทำ หน้าที่ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและใน ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ คือออกข้อบัญญัติ เพื่อใช้บังคับภายในเขต ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

4. การบริหารราชการในจังหวัด จากการกำหนดให้ภายใน จังหวัด การบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็น สาขาตัวแทนของราชการส่วนกลางมีหน้าที่กระทำการในฐานะราชการส่วน- กลางและราชการส่วนภูมิภาคดำเนินกิจการของท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กัน ดังนี้

4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ 2 ประการ คือ

ก. ควบคุมบังคับบัญชา ในส่วนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาของข้าราชการที่กระทรวง กรม กรม ส่งมาประจำ จังหวัดและมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในปัจจุบัน คือ เป็นผู้รับนโยบายของ รัฐบาลมาปฏิบัติในจังหวัด และบริหารราชการภายในจังหวัดในฐานะตัวแทนของ ราชการส่วนกลางดังกล่าวแล้ว

ข. ควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดจะอยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่จะต้องใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐยอมให้เป็นอิสระโดยให้ทำหน้าที่ในการปกครองและดำเนินการท้องถิ่นด้วยคนในท้องถิ่นเอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจควบคุมกำกับ 2 ประการคือ ควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร และควบคุมการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วในรูปแบบที่ 1

สรุปรูปแบบการบริหารราชการในจังหวัดและท้องถิ่น รูปแบบที่ 2

1. ให้จังหวัดมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค หมายความว่า รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม คือมีสายการบังคับบัญชา มีจังหวัด อําเภอ และส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรมส่งไปประจำทํางานในจังหวัด โดยหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็น "คณะกรรมการจังหวัด" เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และกิจการที่เป็นของรัฐหรือของส่วนกลาง

2. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งคือ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมีเขตพื้นที่ดํารงนิธิการนอกเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขุมวิท หรือเมืองพัทยา และให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยส่วนราชการส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตท้องที่ที่ตนเองรับผิดชอบ และให้มีอํานาจหน้าที่เช่นเดียวกับการดํารงนิธิการขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น เทศบาล เมืองพัทยา ซึ่งก็เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้เอง

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย สภาจังหวัดและฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในจังหวัดโดยแบ่งตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสมาชิก

อีกประเพณีหนึ่งให้มามาจากองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เลือกเข้าไปจำนวนหนึ่ง สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะการพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุน การพิจารณาการกระทำการร่วมกันขององค์การปกครองท้องถิ่น และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัด

ส่วนฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชนสภajังหวัดเป็นผู้บริหารทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น แต่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาโครงการดำเนินกิจกรรมร่วมขององค์การปกครองท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด

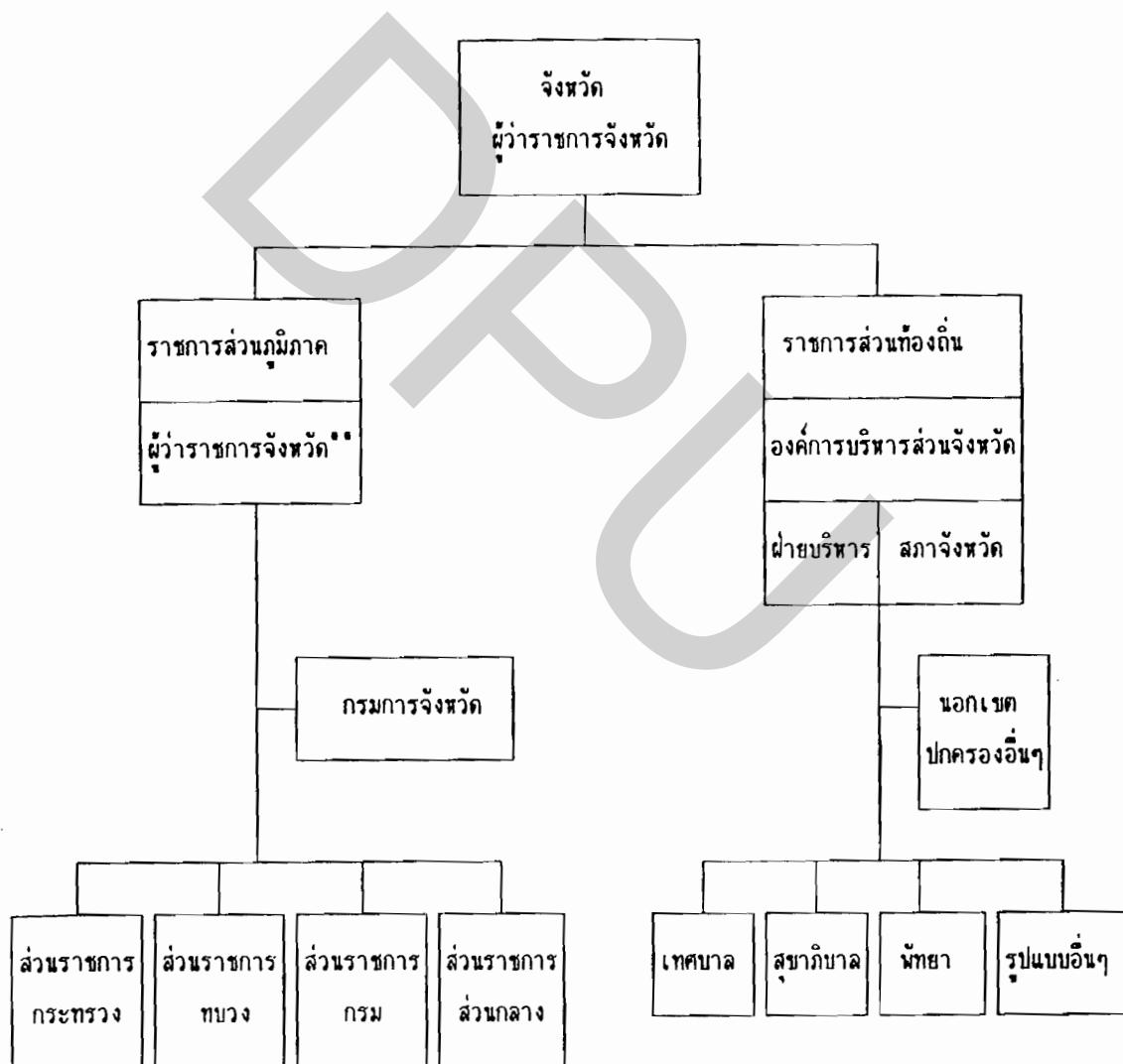
4.3 รูปแบบที่ 3 ยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

ในรูปแบบที่ 3 นี้เป็นการเสนอรูปแบบยกฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดโดยกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่เสียใหม่ดังแผนภูมิที่ 9 แสดงโครงสร้างการบริหารในจังหวัดดังนี้

แผนภูมิที่ ๙

แสดงโครงสร้างการบริหารงานในจังหวัด

รูปแบบที่ ๓



หมายเหตุ * อาจเรียกว่า กองอัยการ สำนักงานอัยการ เช่น ผู้บอกร้องเรื่องความไม่สงบในจังหวัด
หรือ หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด.....

จากแผนภูมิที่ ๙ โครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัด เป็นดังนี้

จังหวัด ยังมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้บริหารราชการในจังหวัดนั้น ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและ
ราชการส่วนกลาง ในอีกส่วนหนึ่งจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็น
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อเนื่องการอยู่ในจังหวัดนั้น ดังนี้

1. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในรูปแบบนี้ราชการบริหารส่วน
ภูมิภาคก็คือ ราชการที่รัฐบาลโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีหน้าที่ต้อง^{ดูแล}
จัดทำ และกระทรวง ทบวง กรมส่งข้าราชการในสังกัดของตนเองไปประจำ
เพื่อบัญชาติงานที่รับผิดชอบภายใต้เขตจังหวัด ดังนั้นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ในจังหวัดก็คือ ส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรมส่งมาประจำจังหวัดนั้นเอง

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด อาจจะให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารงานเหมือนเดิม หรืออาจจะแต่งตั้งข้าราชการอื่น^{มา}
เป็นหัวหน้าบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดก็ได้ หรืออาจยกฐานะ^{มา}
ตำแหน่งของปลัดจังหวัดให้เป็นหัวหน้าบริหารของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
ก็ได้ อาจเรียกว่า ผู้บริหารราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด
ก็ได้ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นตำแหน่งที่เป็นตัวแทนการ
บริหารราชการส่วนภูมิภาค และต้องมีหน้าที่ควบคุมกำกับราชการบริหารส่วน
ท้องถิ่นในจังหวัดด้วย

แต่เมื่อถูกตั้งให้เป็นผู้บัญชาติงานของกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดิม^{เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม} และให้อำนาจในฐานะเดิมทุกประการ หัวหน้าส่วนราชการ
ยังคงเป็น "คณะกรรมการจังหวัด" ที่จะให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการหรือที่เสนอ
ไปว่า หัวหน้าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารราชการจังหวัดที่กล่าวแล้ว

ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาติงานของกระทรวง
ทบวง กรมเช่นเดิม แต่ต้องการเสนอให้หน่วยวิชาการของกระทรวง ทบวง
กรมที่เรียกวันว่า เอก ภาค ศูนย์ หรือสถาบันฯ ควรจะต้องอยู่ในสายการ

บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

2. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด จะประกอบไปด้วย
องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขภาพนิเวศฯ เมืองพัทฯ และรูป^{แบบ}การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น สภาตำบล

ดังนี้ ในส่วนนี้ขอเสนอให้ยกฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นี้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นใหญ่ที่มีภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจการส่วน
จังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ดังนี้

2.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดจะมีโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยสภากองท้องหวัดและฝ่ายบริหารของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1.1 สภากองท้องหวัด ประกอบไปด้วยสมาชิกสภากองท้องหวัด
2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมดใน
จังหวัดไม่ว่าราชบูรนี้จะอยู่ในเขตการปกครองขององค์การปกครองท้องถิ่น
แบบใด โดยกำหนดสัดส่วนและจำนวนราชบูรตามที่กฎหมายกำหนดตามความ
เหมาะสมในขณะนี้

สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น
เทศบาล เมืองพัทฯ สุขภาพนิเวศฯ หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ แต่ตั้ง
เข้ามาตามสัดส่วนของราชบูรหรือตามความเหมาะสมสมตามนโยบายการบริหาร
งานในขณะนี้

ราษฎรของสมาชิกทั้ง 2 ประเภท จะไม่เท่ากัน สมาชิกประเภทที่ 1
อาจมีวาระ 4 ปี แต่สมาชิกประเภทที่ 2 จะมีวาระตามที่หน่วยปกครองตนเอง
นั้น ๆ ส่งมา เช่น สมาชิกประเภทที่ 2 ที่เป็นตัวแทนของเทศบาลก็จะมี

วาระ 5 ปี ตามวาระของเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

2.1.2 อ่านใจหน้าที่ของสภาจังหวัด สภาจังหวัดจะทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบอุดหนุนให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ พิจารณาการดำเนินกิจการร่วมกันขององค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาให้องค์การปกครองท้องถิ่น ฯ ดำเนินกิจการนอกเขตหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือการพาณิชย์ หรือในลักษณะอื่น ๆ ตามข้อกำหนดของกฎหมาย

2.2 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.1 หัวหน้าฝ่ายบริหาร ให้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรจังหวัด โดยอาจกระทำได้ 2 ทาง คือ

ก. จากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน วิธีนี้ได้แก่ การให้ผู้ที่ต้องการจะเข้ามาบริหารกิจการของท้องถิ่นในจังหวัดสมัครเข้ามาเป็นผู้บริหารโดยตรงคล้าย ๆ กับการเลือกตั้งฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร

ข. จากการเลือกตั้งทางอ้อม วิธีนี้ให้สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทางคือ

1. เลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด วิธีนี้เป็นการเลือกเอาสมาชิกสภาจังหวัดเฉพาะในส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด (สมาชิกประเภทที่ได้รับแต่งตั้งจากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีลิขิตร์) ขึ้นเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในท่านองเดียวกันกับคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล

2. จ้างบุคคลอื่นมาบริหาร ในลักษณะ เช่น สภาจังหวัดจะมีมติและทำสัญญาว่า จ้างบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับวิธีการจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารงานของเมืองพัทชาชีง เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่ลักษณะการจ้างบุคคลอื่นมาบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้เชี่ยวไม่เห็นด้วย เพราะเมื่อスマชิกสภากจจ.ไม่มีอำนาจบริหารแล้วมักจะไม่เป็นเหตุจงใจให้คนในท้องถิ่นสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภากจจ.

2.2.2 อ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด
อ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้

- ก. บริหารงานขององค์การบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด
- ข. ดำเนินงานด้านธุรการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ค. ประสานงานการดำเนินงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
- ง. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 อ่านหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องอ่านหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้ยกเลิกอ่านใจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันและกำหนดใหม่ให้มีหลักกว้าง ๆ ดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด
2. พิจารณาการดำเนินกิจการท้องถิ่นร่วมกันขององค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด
3. พิจารณาให้องค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดดำเนินกิจการกับบุคคลอื่น
4. พิจารณาให้องค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ลงทุน หรือหารายได้จากการลงทุนอื่น ๆ
5. ดำเนินกิจการท้องถิ่นนอกเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ

ทั้งนี้ให้การดำเนินการตามข้อ 1-5 ต้องได้รับอนุมัติและเห็นชอบจากสภากังหันก่อน

นั่นก็หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภากองท่านทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมของสภากังหัน

2.3 การควบคุมกำกับจากส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของรัฐควบคุมกำกับการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดนี้ ๆ อよํา เช่นเดิม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจควบคุมกำกับ 2 ลักษณะคือ

ก. ควบคุมกำกับเจ้าหน้าที่หรือองค์กร โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการออกถอนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเมื่อเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นประพฤติเสื่อมเสีย หรือขาดคุณสมบัติตั้ง เช่นที่เสนอแล้ว ในรูปแบบที่ 1

ช. ควบคุมกำกับการกระทำการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ การควบคุมในลักษณะ เช่นนี้ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและควบคุมความเหมาะสมในการดำเนินกิจการไปพร้อม ๆ กัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีอำนาจเพิกถอนการกระทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เมื่อเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ดูรายละเอียดในข้อเสนอรูปแบบที่ 1 ที่กล่าวแล้ว

สรุปรูปแบบการบริหารราชการในจังหวัดและท้องถิ่น รูปแบบที่ 3

1. ปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรหลักของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภากังหันที่มีสมาชิกมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด และสมาชิกอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดทุกรูปแบบ และมีฝ่ายบริหาร

ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งก็มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด เช่นเดียวกันอาจจะมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะประสานงานระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัด มีอำนาจในการจัดสรรงเงินอุดหนุนจากวัสดุผลิตภัณฑ์การเกษตรต่อเนื่องกิจการของท้องถิ่นแบบต่อเนื่องระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เต็มพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และนอกเหนือนี้ยังมีอำนาจในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่ไม่มีอยู่ในเขตพื้นที่หรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดเลยในจังหวัดนั้น

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการเฉพาะในส่วนที่เป็นเกียรติกรรมของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค หรือจะแต่งตั้งตำแหน่งใหม่ในลักษณะที่เป็นหน้าที่ฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดเพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

คณะกรรมการจังหวัดยังคงเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดอยู่ เช่นเดิม แต่ต้องการให้นำเสนอ วิชาการ เช่น ภาค เชต ศูนย์ สถาบันฯ เข้ามาอยู่ในสายการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อาจจะเข้ามาในฐานะตัวแทนส่วนกลางก็ได้

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แทนของรัฐบาล จึงต้องมีหน้าที่ควบคุมกำกับการดำเนินการและองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นเดิม

แต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะถูกยกฐานะขึ้นมาให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะกำหนดให้ใน การประสานงาน และดำเนินกิจการนอกราชการ การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ตลอดจนจัดสรรงเงินอุดหนุนจากวัสดุผลิตภัณฑ์การเกษตรและยังมี

อ่านจากที่จะพิจารณาในการดำเนินกิจการต่อเนื่องระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของสภានั้นจังหวัดดังกล่าวแล้ว

5. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญและเป็นเหตุให้การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามอ่านจากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับเงินงบประมาณหรือรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีไม่เพียงพอในการที่จะใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมตามอ่านจากหน้าที่ที่มีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากที่มาของแหล่งรายได้มีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ ชนิดและประเภทของการจัดเก็บภาษีอากรมีจำกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรชนิดและประเภทอื่น ๆ ได้อีก เป็นการขาดความยืดหยุ่น และนอกจากนั้นภาษีอากรตลอดจนค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่าง ๆ ก็ล้วนแต่มีอัตราต่ำ ทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เพียงพอและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับเขตพื้นที่การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระหนักและเป็นเขตพื้นที่ชนบทมากจน ทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงอย่างรวดเร็ว

ประการที่สอง อัตราภาระลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือ เครื่องจักรที่ใช้ในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไม่เพียงพอ ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากการเงินงบประมาณดังกล่าวแล้วซึ่งต้นที่เนื่อง เมื่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและเครื่องไม้เครื่องมือในการทำงานแล้ว ไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะจัดซื้อ จัดหา หรือจัดจ้าง การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่อาจที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่ได้

ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมตามภาระหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วน จังหวัดจึงต้องอาศัยกำลังคน เครื่องมือ เครื่องจักร ตลอดจนงบประมาณใน การดำเนินงานจากจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค โดยถือว่าที่ดินอาศัยอยู่ในจังหวัด กล่าวคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนใหญ่จะจังหวัด อาจให้เงินแก่จังหวัด หรือหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคไปให้หน่วยงานของจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดหา เช่น จัดสรรงบในการทำถนนเข้าหมู่บ้านต่าง ๆ ให้แก่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค ไปจัดทำ โดยใช้เจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องจักรของหน่วยงาน ร.พ.ช เป็นต้น

จากข้อเสนอแนะโครงสร้างรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด 3 รูปแบบ ดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงอาจสรุปในด้านบริหาร เพื่อให้สอดคล้อง กับเจตนาการมีของรัฐธรรมนูญและความเป็นไปในทางปฏิบัติได้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะรูปแบบที่ 1 ยกเลิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่เสนอให้ยกเลิกหรือยุบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพราจะองค์กรบริหารส่วน จังหวัดไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ กำลังเครื่องไม้เครื่องมือ และเงินงบประมาณ เพียงพอที่จะดำเนินกิจการของตนเองได้ คงต้องอาศัยทั้งกำลังคนกำลังเงิน และเครื่องมือเครื่องจักรของจังหวัด หรือหน่วยงานของราชการบริหารส่วน ภูมิภาคตั้งกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้น่าที่จะถอนงานขององค์กรบริหาร ส่วนจังหวัดทั้งหมดไปเป็นงานของหน่วยราชการของจังหวัดที่มีกำลังคน เครื่องไม้เครื่องมือเพียงพอที่จะดำเนินงาน

แต่ถ้ามองในแง่ของการเมืองที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนในการ ดำเนินกิจการของตนเอง โดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ตามเจตนาการมี ของรัฐธรรมนูญและการบริหารงานสมัยใหม่แล้ว รูปแบบตามข้อเสนอฯ ไม่น่า ที่จะใช้ได้ เพราะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการกระจายอำนาจ ให้กับที่ที่ประชาชนมีส่วนในการดำเนินกิจการของตนเองตั้งกล่าวแล้ว ในรูป แบบนี้จึงไม่เห็นด้วย

ข้อเสนอตามรูปแบบที่ 2 และที่ 3 กำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอยู่ โดยรูปแบบที่ 2 เสนอให้โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังคงเป็นเช่นเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เพียงแต่ให้ฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จะเป็นการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมจากประชาชนก็ได้ ตั้งกล่าวไว้ในรายละเอียดในหัวข้อที่ 4 ข้างต้นนี้แล้ว

ส่วนรูปแบบที่ 3 กำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 2 แต่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ใหม่ โดยกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดท่าหน้าที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหน่วยใหญ่ในจังหวัดที่มีเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่นเมืองพัทยา สภาพานล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง

ทั้งรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ถ้าจะมองในแง่การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการกระจายอำนาจจาจไปให้ท้องถิ่นตามเจตนา-ธรรมณของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว มีความเป็นไปได้และชอบธรรมที่จะจัดโครงสร้างและรูปแบบเช่นว่านี้ แต่ถ้ามองในแง่การปฏิบัติแล้วอาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรค 2 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คือปัญหาในด้านการเงิน และปัญหาในด้านกำลังคนและเครื่องมือ เครื่องจักร ดังนั้นถึงแม้ว่าจะกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งก็คงจะไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแต่ประการใด การท้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องใช้คนและเครื่องไม้เครื่องมือ ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินกิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ท้าให้มองเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้บริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด น่าจะเกิดประโยชน์ในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในแง่ของการประสานงานและการสั่งการของหน่วยงานในจังหวัดได้ดีกว่าผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง

ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการที่จะสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดในฐานะเป็นหัวหน้าผู้บริหารงานที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในทุกราชทวาร ทบวง กรม ที่มีหน่วยงานอยู่ในจังหวัด ปฏิบัติงาน ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคได้ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณภาพทำงานที่เป็น รูปของคณะกรรมการต่าง ๆ มากماขย ทั้งยังมีการประสานงานเป็นอย่างดี จากราชการส่วนกลางอีกด้วย

การที่กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การ ปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจังหวัดสภาคคล่องในการสังการและประสาน งานระหว่างหน่วยงานในจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจบริหารของผู้ว่า ราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบงานของภูมิภาค ดังนั้น หากจะมีการ ตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรอื่นขึ้นมาเป็นหน่วยประสานงานระหว่างราชการส่วน ภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งการกันน่าจะเป็น การแก้ปัญหาซึ่งกันและกันว่าการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ คณะกรรมการที่มีอยู่แล้วและมีหน้าที่ในการให้การพัฒนาในจังหวัด โดยอาศัยหน่วย งานของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา ได้แก่ "คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด" หรือที่เรียก ย่อ ๆ ว่า "กพจ" โดยหน่วยงานจาก 6 กระทรวงหลักที่ตั้งอยู่ในจังหวัดจะ เป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่และให้การพัฒนาในจังหวัดนั้น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด มีองค์ประกอบดังนี้

1. ความเป็นมาของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เนื่องจากการ พัฒนาพื้นที่ชนบทในระดับหมู่บ้านและตำบลที่กระจายตัวอยู่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยมีหน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัด ต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินงาน โดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ เหล่านั้นต่างก็จัดทำ แผนพัฒนาในหน่วยงานของตน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลในขณะนั้น ได้ เล็งเห็นว่าการพัฒนาชนบท ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เหล่านั้นต่าง ก็ดำเนินการจะทำให้การพัฒนาชนบทช้าช้าและไม่สอดคล้องกัน จึงกำหนด

ระเบียบให้กระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง²² มีกระทรวงที่มีหน้าที่หลัก 4 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข โดยผู้แทนของกระทรวงทั้ง 4 กระทรวงตั้งกล่าวข้างต้น จะเป็นผู้ประสานแผนพัฒนาระดับจังหวัด²³ คณะกรรมการในระดับจังหวัดนี้เรียกชื่อว่า "คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด" เรียกชื่ออย่างอื่นว่า "กพจ." นอกจากมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดแล้ว ยังมีคณะกรรมการพัฒนาในระดับอำเภอ²⁴ ตำบลและหมู่บ้านด้วย²⁵ ต่อมาในปี 2525 ได้เพิ่มน้อยงานระดับกระทรวงอีก 2 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ รวมเป็น 6 กระทรวงหลัก มีหน้าที่ในการพัฒนาเขตพื้นที่ชนบทในระดับตำบลและหมู่บ้านในจังหวัดต่าง ๆ ด้วย

²² ระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ต่อมาถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524

²³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ. 2525 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2525 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2525

²⁴ ข้อ 14 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524

²⁵ ข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชนบท (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2526 กำหนดให้สภากتابลและคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (คปต.หรือ กพม.) เป็นผู้เสนอและจัดทำโครงการเพื่อเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ต่อไป

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ประกอบไปด้วย^{๒๖}

- | | |
|---|-------------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) ประธานสภากาจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (4) นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (5) นายอmbageoท้องถิ่นและปลัดอmbageo | เป็นกรรมการ |
| ผู้เป็นหัวหน้าประจำสำนักงานท้องถิ่นที่ไม่ใช่ปลัดอmbageo | เป็นกรรมการ |
| (6) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 7 คน | เป็นกรรมการ |
| (7) ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัดซึ่งผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 7 คน | เป็นกรรมการ |
| (8) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กพจ.

3. หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

^{๒๖} ข้อ 8 ระบุเบื้องสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัฒนาชนบท (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525 ลงวันที่ 27 มกราคม 2525

(กพจ.) มีหน้าที่ดังนี้^{๒๗}

- (1) พิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวโน้มทางพัฒนาชั้นบท
- (2) ทบทวนแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดและพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชั้นบทของคณะกรรมการพัฒนาชั้นบทแห่งชาติ (อ ก ช .) เพื่อสนองความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดตามระเบียบว่าด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ
- (3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงานงบประมาณประจำปีของจังหวัดตามระเบียบของสำนักงบประมาณ
- (4) กำกับ ควบคุม และให้ค่าแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด
- (6) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กชช.มอบหมาย

4. อ่านขาวของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด นอกจากมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกล่าวข้างต้นแล้ว กพจ.ยังมีอำนาจที่จะสั่งการต่าง ๆ ดังนี้^{๒๘}

- (1) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

^{๒๗} ข้อ 9 ระบุเป็นสำเนาโดยนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชั้นบท พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔

^{๒๘} ข้อ 10 ระบุเป็นสำเนาโดยนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชั้นบท พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔

(2) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจภาย ในจังหวัดเพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงาน สภาพ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

5. คณะกรรมการพัฒนาชุมชนระดับจังหวัด ในการปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาชุมชนทั่วไป แล้ว ผู้ปฏิบัติได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาชุมชนทุกระดับจังหวัดนี้เอง เรียกชื่อย่อว่า "อกช." ซึ่งมีหน่วยงานของ 6 กระทรวง หลัก เป็นผู้ดำเนินงานในเขตพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น อกช. จะ ประกอบไปด้วย^{๒๐}

- | | |
|---|----------------|
| (1) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| (2) ปลัดจังหวัด | เป็นรองประธาน |
| (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
สังกัดกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง
สาธารณสุข ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ^{๒๑}
เห็นควรแต่งตั้งไม่เกินกระทรวงละ | เป็นอนุกรรมการ |
| 2 คน | |
| (4) พัฒนาการจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| (5) เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ซึ่งผู้ว่าราชการ
จังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน | เป็นอนุกรรมการ |

^{๒๐} ข้อ 11 ระบุเบียนสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระบุเบียนสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชุมชน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๒๖

- | | |
|--|--------------------------------|
| (6) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์ สาขาประจำจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ
และเลขานุการ |

6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาชุมชนบกรดับจังหวัด
คณะกรรมการพัฒนาชุมชนบก (อกช.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้^{๓๐}

6.1 หน้าที่ของ อกช.

- (1) วิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชุมชนที่คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาดำเนินการ
- (2) ทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชุมชนที่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และเสนอความเห็นให้ กพจ. ดำเนินการ
- (3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาชุมชนของจังหวัดเสนอ กพจ. ดำเนินการ
- (4) กำกับ ติดตามผลและให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- (5) ดำเนินการอื่นตามที่ทางราชการหรือ กพจ.มอบหมาย

6.2 อำนาจของ อกช.

- (1) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฎิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

^{๓๐} ข้อ 12 และ 13 ระบุข้อสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนา พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524

(2) ติดต่อ กับ ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจภายในจังหวัด เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงาน สภาพ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

จากการที่มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยมีผู้ราชการจังหวัดนำโดย ผู้อำนวยการ 6 กระทรวงที่ประจำอยู่ในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงาน ผู้ประสานแผนพัฒนาจังหวัดของ 6 กระทรวงหลักประกอบไปด้วย

1. กระทรวงมหาดไทย

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
รองผู้ว่าราชการจังหวัด

2. กระทรวงศึกษาธิการ

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
ศึกษาธิการจังหวัด

3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
เกษตรจังหวัด

4. กระทรวงสาธารณสุข

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
สาธารณสุขจังหวัด

5. กระทรวงอุตสาหกรรม

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
อุตสาหกรรมจังหวัด^{๓๑}

6. กระทรวงพาณิชย์

ผู้แทนกระทรวงได้แก่
พาณิชย์จังหวัด

แต่อย่างไรก็ทั้ง 6 กระทรวงหลักจะประกอบไปด้วยหน่วยงานของกรมต่าง ๆ ที่ส่งไปประจำในจังหวัด ดังนั้นเมื่อแผนหรือโครงการพัฒนา

^{๓๑} ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีส่วนราชการของกระทรวงอุตสาหกรรม คือ อุตสาหกรรมจังหวัดให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของจังหวัดที่ไม่มีหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้แทนของกระทรวงอุตสาหกรรม ตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ 331/2528 เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมประจำจังหวัด ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2528

ชนบทในหมู่บ้านหรือต่ำบลได้ของจังหวัด ไปตรงกับสักษางานของหน่วยงานของกรมได้ จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของกรรนนี้เป็นกรรมการด้วย จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดมีหน้าที่และข่ายงานโดยตรงที่จะให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทอย่างแท้จริง ดังนี้หากจะมีการปรับปรุงคณะกรรมการชุดนี้ โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อเสนอในรูปแบบที่ 2 และที่ 3 ข้างต้น เช้ามาเป็นคณะกรรมการชุดนี้ด้วย ก็จะทำให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการประสานงานและอุดช่องว่างของอุปสรรคที่กล่าวข้างต้น คือ ด้านเงินงบประมาณและอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องจักรในการดำเนินงาน

ในคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลทุกเทศบาลในจังหวัด เป็นคณะกรรมการของ กพจ. อญฯ แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งตามข้อเสนอของวิทยานิพนธ์นี้แล้ว ควรกำหนดให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่นว่านี้ เป็นคณะกรรมการเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกันจะทำให้การบริหารราชการในจังหวัดเกิดความคล่องตัวโดยไม่ต้องไปจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ให้มีการซ้ำซ้อนกันแต่ประการใด และนอกจากนี้ยังทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างคล่องตัวมากขึ้นด้วย รูปแบบและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ก็จะสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการและรัฐได้กระจายอำนาจไปสู่ประชาชนสมดังเจตนาرمณของรัฐธรรมนูญดังที่วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาและเสนอมาแล้วข้างต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- การบกครอง, กรม. คู่มือปฏิบัติงานการคลังท้องถิน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เนติกลการพิมพ์, ไม่ปรากฏ พ.ศ.
- กิตติ ประทุมแก้ว. การบกครองท้องถินในประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรลัมพันธ์, 2512.
- จรุญ สุภาพ. ศิพท์วิชการทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทย-วัฒนาพานิช, 2512.
- ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. การบริหารการบกครองท้องถินไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- ช้านาญ ยุวบูรณ์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการบกครองของกฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์วินัยกิจ, 2479.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การบกครองท้องถิน. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอดีียนส์托儿, 2526.
- ประยุร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายบกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ประยัด ทรงช่องคำ. การบกครองท้องถินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- ไพบูลย์ บุลย์ช่างเรียน. สังคมการเมืองและการบกครองของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- ลักษณะสังคมและการบกครองของไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

วันชัย มีระเสน. การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย.

พระนคร : ส้านักงานปฎิบัติการชนบท ยุชอม, 2514.

โภคิน พลกุล. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย-
รามคำแหง, 2525.

----- เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินของไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2530.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย. ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับองค์-
การบริหารส่วนจังหวัด. พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2515.

สุชาติ ประชากรุล. หลักการบริหารแบบใหม่. พระนคร : โรงพิมพ์พรพิทยา,
2511.

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. พิมครั้งที่ 1, พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน
ท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511.

สมพงษ์ ใจเสียงยม. คู่มือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. พิมครั้งที่ 2,
พระนคร : กรุงไกยการพิมพ์, 2511.

สะอาด ป้ายนั่นท์. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ. พระนคร :
โรงพิมพ์ อ.ส.การพิมพ์, 2497.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. พิมครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์อเดียนสโตร์, 2523.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วน
จังหวัด พ.ศ. 2529

พระราชบัญญัติเบี้ยนกิจงานเทศบาล พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติสหกิษา พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทaya พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

วารสารและเอกสารอื่น

ชาญชัย แสงวงศ์. "ค่าวินิจฉัยทางการปกครอง." ใน วารสารกฎหมาย ปกครอง เล่มที่ 8 พ.ศ. 2532 : 69 - 94.

กwil สุนทรสารทูล. "การปกครองตามระบบประชาธิปไตย." เทศบาล (กุมภาพันธ์ 2499) : 12 - 15.

โภคิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง." ใน วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (ไม่ระบุเดือน, 2524) : 38 - 87.

----- "นิติบุคคลมหานน." ใน วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 6 ตอน 2 เดือนสิงหาคม 2530 : 281 - 317.

----- "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ." ใน วารสารรัฐสภา ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2528) : 1 - 23.

สมศิด เลิศไพฑูรย์. "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง." รวมบทความในโอกาสเกี้ยวย侃อยุรราชกิจของ ดร.ปรีดี เกษมกรพิพ (ไม่ระบุเดือน, 2531) : 209 - 219.

สาย หุตะเจริญ. "การแบ่งอำนาจกับการกระจายอำนาจ." เทศกิษา (มิถุนายน 2499) : 29.

----- "โครงการกระจายอำนาจ." เทศกิษา (พฤษภาคม 2499) : 11 - 15.

ร่างพระราชบัญญัติสภាឌาบล พ.ศ. ของพระองค์กิจลังคม เสนอสภานิติบัญญัติ
ราชบูรเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติสภាឌาบล พ.ศ. ของพระองค์ประชากรไทย เสนอสภานิติบัญญัติ
ราชบูรเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติสภาคouncil พ.ศ. ของพระครุฑ์ไทย เสนอสภาคผู้แทน
ราชภูมิ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติสภาคouncil พ.ศ. ของพระครุฑ์ไทย เสนอสภาคผู้แทน
ราชภูมิ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติสภาคouncil พ.ศ. ของพระครุฑ์ปัจจุบัน เสนอสภาค
ผู้แทนราชภูมิ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติสภาคouncil พ.ศ. ของพระครุฑ์ราชภูมิ เสนอสภาคผู้แทน
ราชภูมิ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ของพระครุฑ์สังคม
เสนอสภาคผู้แทนราชภูมิ เมื่อ พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ของพระครุฑ์ปัจจุบัน
เสนอสภาคผู้แทนราชภูมิ เมื่อ พ.ศ. 2531

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ของพระครุฑ์ปัจจุบัน
เสนอสภาคผู้แทนราชภูมิ เมื่อ พ.ศ. 2531

ភាសាខ្មែរBooks

- Arthur W. Macmahon. Delegation and Autonomy. Asia Publishing House, New Delhi, 1961.
- Brian C. Smith. Field Administration ; An Aspect of Decentralization. Routledge and Kegan Paul, Now York, Humanities Presss, 1967.
- Fred W. Riggs. Thailand. The Mordernization of a Bureaucratic Polity Honolulu. East - West Center Press, 1967.
- La Documentation Francaise. L' Administration Territoriale
I. Documents d'Etudes Droit Administratif, No.2.
02, Paris, 1973.
- Roland Drago. Administration Locale Comparee. Institut International d'Administration Publique, Paris, 1971.
- Samuel Humes and Eileen M. Martin. The Structure of Local Governments Throughout the World. The Hague : Martinees Nijhoff, 1961.

ประวัติผู้เขียน

นายจิรศักดิ์ จิราวดี เกิดเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2493 ที่จังหวัด
นครราชสีมา สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีในสาขาสารสนเทศ จากมหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมราช เมื่อปีการศึกษา 2530 ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง^{ผู้ช่วยศาสตราจารย์}
หัวหน้างานประกันสังคมจังหวัดภูเก็ต สำนักงานประกันสังคม กระทรวง-
มหาดไทย

