

### บทที่ 3

## วิวัฒนาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นของไทย



การศึกษาบทบาทของกำนัน มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาประวัติความเป็นมาของการปกครองของไทย เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังลักษณะเฉพาะของสังคมไทย และวิวัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตย่อมเป็นภาพสะท้อนสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

ระบบการปกครองของไทย มีวิวัฒนาการมาช้านาน ซึ่งอาจจำแนกการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการได้ ดังนี้

#### สมัยกรุงสุโขทัย

การปกครองบ้านเมืองของกรุงสุโขทัย แบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้น ๆ นอกเหนือจากราชนาธิ คือ กรุงสุโขทัยแล้ว ก็จะมีเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของราชโอรสหรือราชนัดดา ซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์คือ เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน โดยปกติจะมีอยู่ 4 ทิศ ล้อมรอบราชธานี ซึ่งเป็นการแบ่งเมืองและตำแหน่งให้เชื้อพระวงศ์ เพื่อฝึกการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นด่านกั้นภัยจากอริราชศัตรู เช่น ศรีสัตนาลัย สองแคว นครชุม และสระหลวง สำหรับเมืองท้าวพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่ขอบริมนอก เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิม มีอำนาจในการปกครองบริหารเกือบสมบูรณ์ แต่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจและการบังคับบัญชาของกรุงสุโขทัย บางครั้งกรุงสุโขทัยอาจแต่งตั้งผู้ที่ไว้วางใจไปเป็นเจ้าเมืองแทนคนเดิม เช่น เมืองพระบาง เชียงของ เป็นต้น สำหรับเมืองประเทศราชหรือเมืองออกหรือเมืองขึ้นนั้น คือเมืองที่กรุงสุโขทัยยกทัพไปได้ เช่น นครศรีธรรมราช เวียงจันทน์ เป็นต้น

เนื่องจากโครงสร้างการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยมีหลักฐานไม่ปรากฏแน่ชัดนัก วิชาการบางคนมีความเห็นว่า ในส่วนของการปกครองของแต่ละเมืองนั้น มีรูปแบบทั่วไปในลักษณะของสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมักจะแบ่งออกเป็น 3 หน่วย คือ หมู่บ้าน ตำบล และเมือง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2

ในอีกแง่หนึ่งนักประวัติศาสตร์บางคนมีความเห็นว่า การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย มีเพียงหมู่บ้านและเมืองเท่านั้น โดยเมื่อบ้านหนึ่งบ้านใดมีเรือนเพิ่มขึ้นมาก แสดงว่าชาวบ้านมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน หัวหน้าหมู่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านอาจขออนุญาตเจ้าเมืองตั้งเป็นเมืองขึ้นมา เนื่องจากการปกครองท้องที่สมัยโบราณไม่ยุ่งยากเหมือนสมัยปัจจุบัน ในศิลาจารึกสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏชื่อเมืองหลายเมือง ที่มีคำว่าบางนำหน้า เช่น เมืองบางยาง เมืองบางขลง เมืองบางคลัง เมืองบางพาน เมืองบางจันทร์ ซึ่งเป็นหลักฐานที่แสดงว่า เมืองเหล่านี้ได้ขยายฐานะขึ้นมาจากบ้าน ส่อได้ว่าหน่วยการปกครองสมัยสุโขทัยมีแต่หมู่บ้านกับเมืองเท่านั้น<sup>2</sup>

ในระบอบที่ชาวไทยประกาศเอกราชจากขอม โดยตั้งราชอาณาจักรขึ้นที่กรุงสุโขทัยนั้น ระบบการปกครองยังเป็นแบบดั้งเดิม คือ ระบบพ่อปกครองลูก (paternal government) ทั้งนี้เพราะ กรุงสุโขทัยใช้คตินิยมการปกครองในครัวเรือนมาเป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองเป็นไปอย่างใกล้ชิด เปรียบประดุจสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศยังมีอาณาเขตไม่กว้างขวางใหญ่โตนัก จำนวนพลเมืองมีน้อย ความต้องการของประชาชนที่จะได้บริการจากรัฐยังไม่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้น ภารกิจของผู้ปกครองจึงมีไม่มากนัก ผู้ปกครองสามารถที่จะเอาใจใส่ดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ได้โดยตรงต่อผู้ปกครอง

### สมัยกรุงศรีอยุธยา

การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

ในช่วงแรก การจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารของกรุงศรีอยุธยา ได้ดำเนินการตามแบบอย่างของกรุงสุโขทัย คือ เคารราชธานีไว้ตรงกลาง มีเมืองหน้าด่านหรือเมืองล้อมรอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ มีเมืองชั้นนอก แบ่งออกเป็นชั้นเอก โท ตริ จัตวา และมีเมืองประเทศราช แต่ในด้านการปกครอง และการบริหารราชธานีได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยกรุงสุโขทัย โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ อำนวยการปกครองหรือการบริหาร และมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นส่วน ๆ เรียกว่า "จตุสดมภ์" อันมี เวียง วัง คลัง นา คือ

1) เวียง หรือ เมือง ได้แก่ ขุนเมือง รับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้าย บังคับบัญชาขุนนาง กำนัน ในเขตกรุง

<sup>2</sup> ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ.2399

- 2) วัง ได้แก่ ขุนวัง รับผิดชอบดูแลรักษาพระราชสำนัก พระราชวังชั้นนอก ชั้นใน จัดการพระราชพิธีต่าง ๆ ดูแลข้าราชการฝ่ายใน
- 3) คลัง ได้แก่ ขุนคลัง รับผิดชอบดูแลพระราชทรัพย์ที่เข้าพระคลัง และจ่ายเงินราชการ จัดการภาษีต่าง ๆ
- 4) นา ได้แก่ ขุนนา รับผิดชอบดูแลรักษานาหลวง เก็บภาษีอากรการทำนาจากราษฎร ระวังข้อพิพาทท้าวนา ฯลฯ

ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปฏิรูปการปกครอง อันนับเป็นการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือเป็นแบบฉบับของการปกครองในสมัยต่อ ๆ มา ซึ่งแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น โดยโครงสร้างที่กำหนดขึ้นในรัชสมัยนี้ ได้ใช้ต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

เนื่องจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงเห็นถึงข้อบกพร่องและอันตรายในการจัดระเบียบการปกครองในขณะนั้น ซึ่งขาดประสิทธิภาพ หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลราชธานีมีอำนาจในการปกครองตนเองมากเกินไป กล่าวคือ เจ้าเมืองมีอำนาจทั้งในด้านการทหาร การอำนวยการปกครอง การภาษีอากร และการรักษาความยุติธรรม ราชธานีไม่สามารถจะควบคุมให้หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้น ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางได้เท่าที่ควร และการที่เจ้าเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนั้น อาจเป็นภัยต่อราชบัลลังก์หรือราชอาณาจักรได้ง่าย<sup>3</sup>

พระองค์จึงทรงดำริที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองใหม่ โดยยกเลิกเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงทั้ง 4 ทิศของราชธานี และได้ขยายอาณาเขตของราชธานีออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิมหลายเท่า ทั้งนี้ เพื่อให้การขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางสามารถครอบคลุมอาณาเขตอย่างกว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพและเดชาานุภาพในการปกครองบังคับบัญชา การปกครองราชธานีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอำนวยการปกครองด้วยตนเอง มีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย สำหรับผู้ปกครองหัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็น “ผู้รั้ง” เท่านั้น มิใช่เป็น “เจ้าเมือง” ส่วนกรมการอันเป็นพนักงานปกครองก็ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของเจ้ากรมต่าง ๆ ในราชธานี

<sup>3</sup> ภาวดี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อมรรкарพิมพ์, 2527), หน้า 32.

ส่วนการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองภายนอกวงราชธานีนั้น ยังคงจัดเป็นเมืองพระยามหานครตามเดิม แต่แบ่งออกเป็นเมืองชั้นเอก โท และตรี ตามขนาดความใหญ่เล็ก และความสำคัญของเมืองนั้น ๆ หัวเมืองประเภทนี้ต่อมาเรียกว่า “หัวเมืองชั้นนอก” หัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้ ได้รวมเอาเมืองเล็ก ๆ ไว้ในอาณาเขตเช่นเดียวกับเมืองราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงผู้เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เป็นผู้สำเร็จราชการ มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดเช่นเดียวกับพระองค์ทุกอย่าง และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกเช่นเดียวกับในราชธานี

นอกจากนี้ ได้จัดระเบียบการปกครองภายในเมืองต่าง ๆ ทั้งเมืองภายในวงราชธานี และเมืองพระยามหานครเหมือนกัน โดยได้จัดแบ่งการปกครองออกเป็นลำดับชั้น คือ เมืองแขวง ตำบล และหมู่บ้าน<sup>4</sup>

1) เมือง ถ้าเป็นเมืองในวงราชธานี ผู้ปกครองเมืองเรียกว่า “ผู้รั้ง” ถ้าเป็นเมืองชั้นนอกเรียกว่า “เจ้าเมือง” เมืองหนึ่งแบ่งเขตการปกครองเป็นแขวง

2) แขวง ผู้ปกครองแขวงเรียกว่า “หมื่นแขวง” แขวงหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล

3) ตำบล ผู้ปกครองตำบลเรียกว่า “กำนัน” มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” ตำบลหนึ่งแบ่งออกเป็นบ้าน

4) บ้าน หรือ หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า

จะเห็นได้ว่า การปกครองของไทยในอดีตจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น ระบบการปกครองภายในแต่ละเมืองมีลักษณะสอดคล้องต่อเนื่องกันโดยตลอด คือ ระบบเมือง แขวง ตำบล หมู่บ้าน

#### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4)

อาจกล่าวได้ว่า การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงยึดแนวโครงสร้างการปกครองตามรูปแบบจตุสดมภ์ เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดมา ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง จนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ ตามแบบของประเทศทางตะวันตก

<sup>4</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2531), หน้า 19.

## สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการปกครอง และการบริหารราชการหลายประการ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้ยกเลิกตำแหน่งจตุสดมภ์ รวมทั้งกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัด โดยปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการ การแบ่งหน้าที่โดยถือเอางานที่จะปฏิบัติเป็นหลัก เช่น มหาดไทยให้มีหน้าที่ทางการปกครอง ซึ่งรวมทั้งการปฏิบัติงานและการปกครองบังคับบัญชา กลาโหมให้มีหน้าที่ทางการทหารและการปกครองบังคับบัญชาทหาร ส่วนกิจการอื่น ๆ เช่น การศึกษา การศาล การต่างประเทศ ให้มีทบวงเพื่อกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการ โดยแยกหน้าที่การงานออกเป็น สัดส่วนตามแบบอย่างนานาประเทศ โดยในขั้นแรกได้แบ่งหน้าที่ออกเป็น 12 ส่วน เรียกว่า "กรม" ต่อมาเปลี่ยน เรียกว่า "กระทรวง" มีการตั้งตำแหน่งเสนาบดีประจำกระทรวง มีฐานะเท่าเทียมกัน ทุกกระทรวง แต่ละกระทรวงมีกรม กอง ขึ้นอยู่ตามสมควรแก่การปฏิบัติงาน ดังปรากฏตามพระราชดำรัสแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน และประกาศตั้งเสนาบดี ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 (ร.ศ.111)<sup>5</sup>

สำหรับการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองหรือการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร โดยมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราช แล้วรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักรดำเนินการปฏิรูปเริ่มต้นด้วยการวางแผนปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดรูปแบบการปกครองให้คล้ายคลึงกับแบบแผนของไทยที่มีอยู่เดิมให้มากที่สุด กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครองเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเมือง แล้วจัดตั้งหน่วยเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า "มณฑลเทศาภิบาล" ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของระบบอำนาจการควบคุมเดิม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองนอกราชธานีใน แต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งระยะต่อมาเรียกว่า "สมุหเทศาภิบาล" เป็นผู้มียอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล เป็นต้น ซึ่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้

<sup>5</sup> ลิขิต วีระเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 103 - 107

จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ที่กำหนดให้มีสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวง ทำหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ เรียกว่า “ระบบเทศาภิบาล”<sup>6</sup>

สำหรับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่การปกครองในอดีตตามพระราชกำหนดเก่า ให้เจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น ในการปฏิรูปการปกครองแบบใหม่นี้ ได้กำหนดให้ราษฎร เป็นผู้เลือกตั้งเอง ซึ่งในการจัดการปกครองตำบล หมู่บ้านแบบใหม่ที่ราษฎรสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองนั้น เกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ เห็นโอกาสเหมาะสมที่จะเริ่มจัดให้มีแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบล เพื่อเป็นจุดเริ่มต้น และเป็นการสาธิตของการยอมรับความคิดเห็นแนวใหม่ ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และเกิดจากการที่รัฐบาลได้ไปเรียนรู้ระบบการปกครองของอังกฤษในพม่าและมาลายู โดยหลังจากที่ได้ทำการทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดอยุธยา เมื่อปี พ.ศ.2440 แล้วได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องที่ไว้อย่างชัดเจน แม้ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แทน แต่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ก็ยังคงใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่อยู่จนถึงทุกวันนี้

มีข้อสังเกตที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบริหารการปกครองของประเทศไทยก็คือ ก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2435 นั้น ระบบการปกครองของประเทศไทยมีลักษณะพิเศษซึ่งไม่สามารถนำแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองตามทฤษฎีการปกครองแบบตะวันตกมาวิเคราะห์ได้ แต่หลังจากการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ.2435 แล้ว การประกาศตั้งเสนาบดีและพระราชดำรัสแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ.2435 ก็นำมาสู่การจัดตั้งองค์การราชการแบบใหม่ คือ กระทรวงที่ดี ถือเป็นจุดกำเนิดของการปกครอง และการบริหารราชการส่วนกลาง ตามแนวความคิดของตะวันตกเป็นครั้งแรก สำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับมณฑล และเมืองหรือจังหวัด รวมทั้งการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ในปี พ.ศ.2440 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งรูปแบบการปกครองในระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอนั้น ถือเป็นจุดกำเนิดของรูปแบบโครงสร้างการปกครองของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามแนวความคิดของตะวันตกขึ้นเป็นครั้งแรก

<sup>6</sup> ภารดี มหาขันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย, หน้า 104

เช่นกัน อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนภูมิภาคในขณะนั้นจะใช้คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" คำว่า "การปกครองส่วนภูมิภาค" นั้น เพิ่งปรากฏขึ้นมาภายหลัง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร พ.ศ.2476 ซึ่งได้แบ่งระเบียบบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ในการที่จะให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครองด้วย นอกเหนือจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้แล้ว พระองค์ยังทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการปกครอง และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองและการบริหาร โดยในปี พ.ศ.2540 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ๙ อันเป็นเขตที่มีความเจริญ โดยประกาศเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ๙ ร.ศ.116 ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาทดลอง โดยกำหนดให้ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำ มาจากการแต่งตั้ง ต่อมาในปี พ.ศ.2448 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ.2448 เพื่อจัดให้มีการสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นการทดลองโดยได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาล ร่วมเป็นกรรมการด้วย และให้แบ่งภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ภายในเขตให้สุขาภิบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่น และเมื่อเห็นว่าระบบสุขาภิบาลมีประโยชน์ เป็นที่นิยมของประชาชน สมควรให้ขยายการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ อีก จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ขึ้น ซึ่งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ มี 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งขึ้นในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของเมืองและมีความเจริญสูง และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งเฉพาะในเขตตำบล ที่มีความเจริญรองลงไป แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการบังคับว่าทุกท้องที่ที่จะต้องจัดตั้งสุขาภิบาล ซึ่งท้องที่ใดประชาชนมีความพร้อมและมีความต้องการ โดยข้าหลวงเทศาภิบาลและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่นั้นเห็นชอบด้วย ก็ให้มีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่นั้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลคือ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งปรากฏว่า มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นรวมทั้งสิ้น 35 แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลตำบล 6 แห่ง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมเกือบทุกด้าน เพื่อให้ประเทศพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐชาติแบบสมัยใหม่ ซึ่งมีการพัฒนาและมีความทันสมัย รวมทั้งมีเอกภาพในด้านการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินนั้น

ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งนอกจากจะมีกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางในการบริหารประเทศแล้ว ยังมีโครงสร้างการปกครองในระบบเทศบาล ซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการบริหารงานในท้องที่ต่าง ๆ อันเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ตลอดจนได้ริเริ่มให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นับเป็นรากฐานสำคัญยิ่งในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในสมัยต่อมา<sup>7</sup>

### หลังการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2475

#### สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พระองค์ได้ทรงพยายามที่จะทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีว่า "ดุสิตธานี" ถึงแม้ว่า ดุสิตธานีจะเป็นเพียงรูปแบบทดลอง แต่จุดสำคัญของเรื่องนี้คือ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจและบรรยากาศทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ซึ่งกำลังส่อเค้าของการเปลี่ยนแปลง

ในปี พ.ศ.2454 ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญคือ เหตุการณ์ "กบฏ ร.ศ.130" ที่พยายามจะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกระแสแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันเป็นผลจากบรรยากาศทางการเมือง สภาพสังคมของประเทศไทยในขณะนั้น ว่า เริ่มย่างก้าวเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ ทั้งในแง่ของความเจริญทางวัตถุ การขยายตัวของการศึกษา การก่อเกิดรัฐชาติ การเข้าสู่สังคมนานาชาติ รวมทั้งความคิดในทางการเมืองการปกครองในหมู่ข้าราชการรุ่นใหม่ ในระบบราชการแบบใหม่ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยต่อมา

ในปี พ.ศ.2458 ได้ปรับปรุงระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ คือ ปรับปรุงระบบเทศบาล โดยจัดให้มี "ภาค" ขึ้น ซึ่งเป็นการรวมมณฑลหลาย ๆ มณฑลเป็นหนึ่งภาค มีทั้งหมดรวม 4 ภาค คือ ภาคพายัพ ภาคอีสาน ภาคใต้ และภาคอยุธยา แต่ละภาคจะมีอุปราชขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสมุหเทศาภิบาล แต่อย่างไรก็ตาม

---

<sup>7</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, "รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น" เสนอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 หน้า 15 - 20.



ในปี พ.ศ.2468 ได้ยกเลิกภาค เนื่องจากเห็นว่า ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมายของการจัดตั้ง

เกี่ยวกับการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะท้องที่ ร.ศ.116 และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แทน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ใช้เป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารราชการแผ่นดิน ในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล พ.ศ.2458 โดยปรับปรุงสุขาภิบาลแยกเป็นสุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งเดิมแยกเป็นสุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล สำหรับอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลจะเป็นไปตามหลักการเดิมที่มุ่งเน้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลัก แต่ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย เพิ่มขึ้น สำหรับเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล ส่วนมากเป็นข้าราชการในท้องที่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยยังไม่มีทางเลือกตั้งแต่อย่างใด

#### สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาจะให้รูปแบบการปกครองท้องที่ในรูปแบบของเทศบาล เป็นบันไดก้าวแรกสำหรับการนำไปสู่การมีรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยในอนาคต โดยเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและได้ผลจริง ๆ ดังนั้น ในปี พ.ศ.2470 จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย โดยมีมิสเตอร์ อาร์ ดี เครก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราธิการเป็นประธานกรรมการ และในปี พ.ศ.2473 ได้แต่งตั้งกรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อให้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ท่านได้นำร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว ให้สภาเสนาบดีประชุมพิจารณาในรายละเอียด เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2473 สภาเสนาบดีเห็นชอบด้วย ซึ่งขณะที่ยกร่างเพื่อทูลเกล้าถวายทรงลงพระปรมาภิไธย ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เสียก่อน โครงการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ระงับไป

พระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่งในการเตรียมการปกครองแบบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้นายเรมอน บี.สติเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิศาลวาจา ปลัดทูลฉลอง กระทรวงการต่างประเทศ ร่างรัฐธรรมนูญถวายเพื่อเตรียมพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยในโอกาสวันฉลองพระนคร

ครบรอบ 150 ปี เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2475 แต่ได้มีพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ได้ทรงคัดค้านว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงต้องชะงักรอเวลาไปจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ประเทศไทยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่นั้นมา<sup>8</sup>

### หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินใหม่หลายประการ ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ ดังนี้

#### การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 พ.ศ.2476

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 วางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง และในปีถัดมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่ โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดินรวดเร็วและเรวยิ่งขึ้น

การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.2476 โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 นับเป็นการปรับปรุงครั้งสำคัญที่สุดนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศมา เพราะการปรับปรุงการจัดระเบียบราชการก่อนหน้านั้น โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นแต่เพียงการปรับปรุงการจัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น มิได้ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการทั้งระบบ แต่ก็ได้วางหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองประเทศที่เปลี่ยนแปลงใหม่ และได้ใช้เป็นหลักต่อมาในการจัดระเบียบการบริหารส่วนกลาง

<sup>8</sup> ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อรุณยา "เย็นศิระเพราะพระบริบาล" วารสารรัฐสภาสาร.

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ได้วางโครงสร้างองค์กรของราชการบริหารเป็นส่วนรวม โดยจัดระเบียบราชการบริหาร ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบการปกครอง และการบริหารในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบราชการบริหาร ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ<sup>9</sup>

1) ให้มีระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อตอบสนองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลอันเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ.2448 ด้วยการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลต่าง ๆ ที่ได้ตั้งไว้แล้วให้เป็นเทศบาล

2) แก้ไขหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเดิมเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอให้เป็นของคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ โดยเหตุผลว่า เพื่อที่จะให้บริหารราชการจังหวัดและอำเภอ เข้ารูปกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรให้ผู้มีหน้าที่ทุกคนร่วมกันรับผิดชอบ ไม่ควรให้อำนาจหน้าที่อยู่ในมือของบุคคลคนเดียว

3) ยุบเลิกหน่วยบริหารส่วนภูมิภาคระดับมณฑล คงให้เหลือเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอเท่านั้น โดยเหตุผลว่า การคมนาคมสื่อสารของประเทศสะดวกรวดเร็วกว่าเดิม สามารถที่จะสั่งการและตรวจตราดูแลได้ ทัวถึง ทั้งเป็นการประหยัด ตัดขั้นตอนความซับซ้อน รวมทั้งรัฐบาลได้แสดงเจตนาว่าเป็นนโยบายที่จะกระจายอำนาจในการปกครองหรือการบริหารไปสู่ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวจึงตัดทอนอำนาจหน้าที่ที่เคยมีของสมุหเทศาภิบาลมาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และได้เพิ่มตำแหน่งข้าหลวงตรวจการกรม และข้าหลวงตรวจการภาคหรือกระทรวงเพิ่มขึ้น เพื่อตรวจตราราชการตามจังหวัดต่าง ๆ แทนสมุหเทศาภิบาล

<sup>9</sup> หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักทั่วไปและเฉพาะประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2517) หน้า 154 - 161.

ในด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น หลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ได้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการปกครองในแบบเทศบาลขึ้น เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตจำนงดังกล่าว จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งเทศบาลในทุกตำบลทั่วประเทศ ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ 4,800 ตำบล แต่ปรากฏว่า สามารถจัดตั้งได้จริงเพียง 117 แห่งเท่านั้น เพราะตำบล ที่เหลือมีฐานะและสภาพที่ไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้

ในปี พ.ศ. 2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมาปีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ทั้งนี้เกิดจากการที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นว่า ประชาชนควรมีสิทธิและเสียงในการปกครองตนเองอย่างทั่วถึงตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาลก็ตาม จึงได้ดำเนินการจนมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น<sup>10</sup>

#### การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2 พ.ศ.2495

การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.2495 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 เป็นการปรับปรุงใหญ่อีกครั้งหนึ่ง หลังจากปรับปรุงใหญ่ ครั้งที่ 1 เป็นเวลาถึง 19 ปี ซึ่งในระหว่างนั้นก็ได้มีการปรับปรุงย่อย ๆ หลายครั้ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 กับพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด แต่การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการครั้งนี้ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนรวมของระบบราชการ การปรับปรุงที่สำคัญมีเพียง การปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหาร โดยเปลี่ยนคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

<sup>10</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, “รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น”, หน้า 28.

การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการปรับปรุงในสาระสำคัญ 2 ประการคือ <sup>11</sup>

#### 1) กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 มาตรา 32 ได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล ทั้ง ๆ ที่มาตรา 25 ได้ระบุไว้ว่า จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ที่มีได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล โดยถือว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำในเขตจังหวัดต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง มิได้แยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง และงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อันเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า จังหวัดทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัยมิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางเหมือนกับองค์กรแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น ฉะนั้นการที่บัญญัติให้จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นนิติบุคคลจนกระทั่งปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาทบทวน

#### 2) เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสาระสำคัญ 2 ประการคือ การจัดตั้งภาค และการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองของจังหวัดและอำเภอ

##### 2.1) การจัดตั้งภาค

ก่อนประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้มีการแบ่งเขตตรวจการออกเป็นภาค แต่ภาคมิได้เป็นหน่วยงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นเพียงเขตที่รวมจังหวัดหลาย ๆ จังหวัด ที่กำหนดขึ้นเพื่อตรวจตราและควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ตรวจการภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางประจำอยู่ การตั้งภาคในเวลานั้นตั้งโดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี โดยได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2484 จำนวน 5 ภาค และต่อมาได้ตั้งเพิ่มขึ้นอีก รวมเป็น 9 ภาค เมื่อ พ.ศ. 2494 โดยประกาศ

<sup>11</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 413 - 420.

สำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2494 เพราะเห็นว่า อาณาเขตภาคตามที่จัดแบ่งไว้แต่เดิมกว้างขวางเกินไป ข้าหลวงตรวจการภาคไม่สามารถตรวจตราควบคุมดูแลได้ทั่วถึง

ครั้นเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 จึงได้ยกเลิกภาคตามที่ตั้งไว้แต่เดิม และกำหนดให้มีภาคซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นภาค จังหวัด และอำเภอ โดยให้รวมท้องที่หลายจังหวัดตั้งเป็นภาค แต่ยังคงแบ่งออกเป็น 9 ภาคตามเดิม ในแต่ละภาคมีผู้ว่าราชการภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในเขตภาคนั้น แต่ต่อมาได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคใหม่ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 ให้ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่ตรวจตราและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการในเขตภาคเท่านั้น ไม่มีอำนาจบริหารและอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในเขตภาคดังแต่ก่อน และในที่สุดก็ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2499 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 คงให้มีแต่เขตอันเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้มีเฉพาะจังหวัด และอำเภอเท่านั้น ไม่มีการแบ่งออกเป็นภาค อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคก็ให้โอนไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>12</sup>

## 2.2) การเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองของจังหวัดและอำเภอ

ในการปกครองจังหวัดและอำเภอ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ได้เปลี่ยนระบบบริหารใหม่ โดยให้มีคณะบุคคลเป็นผู้บริหารแทนบุคคลคนเดียวซึ่งเป็นหัวหน้า กล่าวคือ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการจังหวัดในชั้นจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอในชั้นอำเภอ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการปกครองจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตลอดจนได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดด้วย

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด เป็นกรรมการจังหวัด ส่วนคณะกรรมการอำเภอประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอเป็นกรรมการอำเภอ

<sup>12</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น", หน้า 30-32.

ตำแหน่งคณะกรรมการอำเภอดังกล่าวนี้ จึงแตกต่างกับกรมการอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอเพียง 3 ตำแหน่ง เท่านั้น

การจัดระบบบริหารโดยให้มีคณะบุคคลเป็นองค์การปกครองจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏว่า ได้เกิดมีปัญหาในการปกครองบังคับบัญชาและเกิดมีอุปสรรคในการบริหารราชการของจังหวัดหลายประการ เพราะทำให้ขาดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญ ๆ ที่นำเข้าประชุมต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งวินิจฉัยโดยถือคะแนนเสียงข้างมากของกรมการจังหวัดเป็นเกณฑ์ และข้าหลวงประจำจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แม้ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วย แต่แพ้คะแนนเสียงของที่ประชุม ครั้นเมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งดำเนินการไปตามมติของคณะกรรมการจังหวัด และเกิดความเสียหายแก่ราชการขึ้น กระทรวงมหาดไทยก็เอาผิดกับข้าหลวงประจำจังหวัด โดยไม่ยอมฟังเหตุผลของข้าราชการประจำจังหวัดที่อ้างว่าได้สั่งการตามมติของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งเคยปรากฏว่าข้าหลวงประจำจังหวัดคนหนึ่ง ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะได้สั่งอนุญาตให้ขนย้ายไร่ไปยังอำเภอชายแดนจำนวนมากเกินสมควร ตามมติของคณะกรรมการจังหวัด และจำนวนนั้นได้ถูกลักลอบส่งออกไปนอกประเทศ กรณีเรื่องนี้เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนจิตใจของบรรดาข้าหลวงประจำจังหวัดมาก จึงได้มีผู้เสนอขึ้นในการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัดทั่วประเทศว่า ขอให้มอบอำนาจให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการแต่ผู้เดียว และขอให้กลับไปใช้ระบบบริหาร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามเดิม พร้อมกับเปลี่ยนชื่อตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เห็นชอบด้วย จึงได้แก้ไขระบบบริหาร โดยคณะกรรมการจังหวัดเป็นระบบบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในการปรับปรุงกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารใหม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 จึงได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบงานบริหารราชการจังหวัดและอำเภอ ส่วนคณะกรรมการจังหวัดให้เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโดยตรงเหมือนแต่ก่อน บรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการจังหวัดมีอยู่ ก็ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เปลี่ยนจากระบบบริหาร โดยคณะกรรมการอำเภอ เป็นระบบบริหารโดยนายอำเภอเช่นเดียวกับจังหวัด และยังไปว่านั้นยังยกเลิกคณะกรรมการอำเภอ และกรมการเมืองเสียด้วย โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการเมือง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการเมืองมีอยู่ ก็ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ ฉะนั้น ในการปกครองอำเภอจึงไม่มีคณะกรรมการอำเภอ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ใช้บังคับ คือเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2495 เป็นต้นมา<sup>13</sup>

ในด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น นอกจากจะมีเทศบาลแล้ว ยังได้แก้ไขโดยเพิ่มให้มีการปกครองในรูปแบบของ "สุขาภิบาล" อีกอย่างหนึ่ง โดยอ้างว่าให้มี "สุขาภิบาล" ก็เพื่อที่จะรองรับท้องถิ่นที่มีความเจริญซึ่งจะพัฒนาให้จัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป และต่อมาในปี พ.ศ.2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2499 ฉบับที่ 4 กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม พ.ศ.2499 ได้กำหนดให้มีการปกครองในรูปแบบของ "สภาตำบล" ขึ้น โดยที่มีแนวความคิดว่า การปกครองท้องถิ่นที่ตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองท้องถิ่นในชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่เจริญพอจะยกระดับขึ้นเพื่อจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หรือสุขาภิบาล เพื่อให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองได้ เพราะการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอสมควร และมีความพร้อมหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีรายได้พอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบริหาร และการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่นได้บ้าง ถึงแม้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ชนบททั่วทั้งจังหวัดแล้ว แต่ท้องถิ่นในชนบทเป็นพื้นที่กว้างขวาง ราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการปกครอง และไม่มีโอกาสที่จะเข้าร่วมในการปกครองตามแนวความคิดทางประชาธิปไตยได้มากนัก ด้วยเหตุนี้ การที่จะพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วย แนวความคิดนี้ทำให้รัฐบาลได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ ดังนั้น จุดเริ่มแรกที่สภาตำบลเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับตำบล หมู่บ้าน จึงเกิดขึ้นโดยผลของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32 -34.



นอกจากนี้สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ดังกล่าวแล้ว ยังมีสภาตำบลในรูปแบบอื่น ๆ อีก ได้แก่ สภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 ซึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 275/2509 แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้น โดยยกเลิกสภาตำบลตามระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 และสภาตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 และ 275/2509

ในปี พ.ศ.2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า “เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” โดยการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ก็ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย<sup>14</sup>

#### การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 3 พ.ศ.2515

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการ ตลอดมาเป็นเวลาถึง 20 ปี และเมื่อมีการยึดอำนาจในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2514 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการขึ้นใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 กับพระราชบัญญัติซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด แต่มิได้ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ในสาระสำคัญเท่าใดนั้น นอกจากเรื่องการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และเรื่องอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ทั้งการบริหารราชการ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 34 - 36.

ส่วนกลาง บริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>15</sup>

ในด้านการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้น ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นมณฑลเรียกชื่อว่า "กรุงเทพพระมหานคร" ต่อมาเมื่อมีการยุบมณฑล โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กรุงเทพมหานครก็ถูกยุบไปด้วย คงมีแต่จังหวัดพระนคร ซึ่งมีฐานะเป็นนครหลวงของประเทศไทยแทนกรุงเทพมหานคร แต่ระหว่างการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2474 ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีใหม่ แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือได้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกชื่อใหม่ว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และได้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็นองค์การเดียวกัน เรียกชื่อว่า "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2514 นอกจากนี้ยังได้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าเป็นเทศบาลนครเดียวกัน เรียกชื่อว่า "เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2514

ครั้งต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 จัดระเบียบการบริหารราชการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ โดยรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด เป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ให้มีฐานะเป็นจังหวัด อันเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาลนครด้วยเหมือนแต่เดิม

จนกระทั่งต้นปี พ.ศ.2518 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 โดยยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และเปลี่ยนรูปแบบการ

<sup>15</sup> ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 421.

ปกครองของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด  
 กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นองค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิได้มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่ง  
 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับเช่นจังหวัดอื่น ๆ อีกต่อไป

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 รวมทั้ง  
 พระราชบัญญัติและประกาศของคณะปฏิวัติที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งได้ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการ  
 กรุงเทพฯขึ้นใหม่ แต่ส่วนใหญ่ยังคงรักษารูปแบบเดิมของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ไว้ และยังคงเป็นองค์กรการบริหารราชการส่วน  
 ท้องถิ่น ดังที่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528  
 กำหนดไว้คือ ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
 มีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ  
 มหานคร พ.ศ.2528 ใช้นับคือวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติฉบับใหม่ก็เช่นเดียวกับ  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 คือ มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า  
 กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ดังนั้น จึงถือกันว่า กรุงเทพมหานคร  
 เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ  
 พิเศษ ของเมืองพัทยาที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2521

สำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า "เมืองพัทยา"  
 นั้น ก็เนื่องจากต้องการจัดระเบียบสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่ง  
 ท่องเที่ยวสำคัญ มีสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะ  
 เสียใหม่ โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้หลาย  
 ประการ จึงได้จัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบ  
 พิเศษ ด้วยการยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือและจัดตั้งเป็นเมืองพัทยาขึ้นมา โดยตราพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการบริหาร  
 ราชการส่วนท้องถิ่น แทนที่จะเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล  
 พ.ศ.2496 ทั้งนี้ ก็ด้วยมีเจตนาที่จะนำระบบการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระบบ  
 พิเศษ คือระบบเทศบาลที่บริหารโดยคณะเทศมนตรีและผู้จัดการนคร ที่เรียกว่า ระบบ council  
 manager plan มาใช้กับท้องถิ่นเมืองพัทยา ซึ่งการบริหารราชการตามระบบเทศบาลแบบนี้ อำนาจ

ในการตราข้อบัญญัติและการกำหนดนโยบายการบริหารของท้องถิ่น เป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยบุคคลคณะเล็ก ๆ แต่การบริหารงานทั้งปวงของเทศบาล เป็นหน้าที่ของผู้จัดการนคร ซึ่งคณะเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นนักบริหารมืออาชีพ ที่มีความรู้ความชำนาญในการปกครองท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงความเกี่ยวพันทางการเมือง หรือความเกี่ยวพันกับท้องถิ่น<sup>16</sup>

#### การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 4 พ.ศ.2534

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 ได้ใช้หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ต่อจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 มาเป็นเวลานานถึง 19 ปี ซึ่งในระหว่างนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 9 ครั้ง จึงได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2534 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มิได้ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของระบบราชการบริหารของประเทศไทยแต่ประการใด แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ ตามที่ได้แถลงเหตุผลไว้ในหมายเหตุต่อท้ายพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน มิให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ
- 2) เพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้
- 3) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ
- 4) เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ในบรรดาเหตุผลต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการครั้งนี้ได้แก่ การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดวิธีแก้ปัญหโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสี่ว่า "การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการ

<sup>16</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น, หน้า 36 - 40.

ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย" ทั้งนี้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ทุกฉบับที่มีมาแล้วได้กำหนดแต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและทบวงเท่านั้น มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมและส่วนราชการระดับกรมแต่ละส่วนไว้ด้วย แต่ละกรมหรือส่วนราชการระดับกรมได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยมิได้บัญญัติเป็นกฎหมาย จึงทำให้กรมหรือส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่มีงานในหน้าที่ใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกัน ปฏิบัติงาน ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบส่วนราชการต่าง ๆ ก็อาจขยายขอบเขตงานในความรับผิดชอบของตนออกไปได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้มีการขอตั้งกองขึ้นใหม่ โดยอ้างว่า ปริมาณงานในหน้าที่ได้เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่งานนั้นมิได้เป็นงานหลักในอำนาจหน้าที่ของตน และเป็นงานหลักที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นอยู่แล้ว จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม และส่วนราชการระดับกรมไว้ให้ชัดในกฎหมาย เพื่อมิให้ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน<sup>17</sup>

การปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ก็มิได้เปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากโครงสร้างเดิม เพียงแต่แก้ไขส่วนประกอบของคณะกรรมการจังหวัด และเพิ่มหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดขึ้นบางประการ และกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ อันมิใช่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ดังนั้น จึงยังมีข้อน่าพิจารณาเกี่ยวกับฐานะของจังหวัดที่ยังกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เกี่ยวกับการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ในปี พ.ศ.2535 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9) โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว สามารถดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยได้แก้ไขให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีวาระดำรงตำแหน่งนับจากวันได้รับการเลือกตั้งเป็นวาระครั้งละ 5 ปี นอกจากนั้นยังได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลายประการ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 421 - 431.

เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ.2537 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับปรุงสภาพัฒนาการ โดยยกฐานะเป็นนิติบุคคล และได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ทำให้มีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้าน และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลายประการ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นต่อไป

แผนผังแสดงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

แผนผังการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

