

## บทที่ 2

### ความเป็นมาและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีประวัติและวิวัฒนาการความเป็นมาอันยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ และได้รับการแต่งตั้งโดยมีพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์ จึงนับได้ว่าเป็นสถาบันการปกครองที่เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

#### 2.1 ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด

การที่จะทราบความเป็นมาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบระบบการปกครองเสียก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองตามหัวเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ญุคใดหรือสมัยใดก็ตาม การศึกษาถึงความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดในที่นี่ได้แบ่งออกเป็น 3 สมัยคือ

2.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

2.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ระบบการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยนั้น เป็นการปกครองในลักษณะบิดาปกครองบุตรหรือพ่อปกครองลูก ซึ่งเป็นลักษณะที่ยึดถือเป็นประเพณีไทยมาแต่ดั้งเดิม กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยถือวงศ์สกุลเป็นหลัก เริ่มต้นมีผู้ปกครองครัวเรือนเรียกว่า พ่อเรือน หลาย ๆ ครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในความปกครองของพ่อบ้าน หลาย ๆ บ้านรวมกันเป็นเมืองอยู่ในความปกครองของพ่อเมือง หลาย ๆ เมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในความปกครองของพระมหากษัตริย์ เรียกว่า พ่อขุน และถือว่าพ่อขุนเป็นเสมือนบิดาของประชาชนทั้งประเทศ ส่วนข้าราชการตำแหน่ง

ต่าง ๆ เรียกว่า ลูกขุน<sup>1</sup>

ในการจัดระเบียบการปกครองสมัยกรุงสุโขทัย มีลักษณะเป็นดังนี้คือ

- 1) ราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ในสมัยกรุงสุโขทัยจะใช้วิธี  
อย่างไรก็ไม่ปรากฏแน่ชัด แต่เค้าเงื่อนไขลักษณะการปกครองในสมัยนั้นคือเอาการป้องกันประเทศ  
เป็นหลักวางระเบียบการปกครองแบบทหาร บรรดาชายฉกรรจ์ถือว่าเป็นทหารทุกคน<sup>2</sup> นับแต่พระ  
มหากษัตริย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งจอมพล เจ้านายข้าราชการทั้งหลายต่างก็เป็นนายพล นายพัน นาย  
ร้อย และนายสิบ ตามลำดับ ส่วนพลทหารได้แก่ชายฉกรรจ์ชาวไทยนั่นเอง เวลาไม่มีศึกสงครามก็  
ทำมาหากินบังคับบัญชาอย่างพลเรือน เวลาเกิดศึกสงครามก็บังคับบัญชาอย่างทหาร พระมหากษัตริย์  
ทรงปฏิบัติราชการด้วยพระองค์เอง ทรงเป็นธุระในราชการบริหารทั้งหลายตลอดจนรักษาความ  
ยุติธรรม<sup>3</sup>

2) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แบ่งเมืองเป็นชั้นๆ โดยมี  
กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี หรือเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางการปกครอง มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข  
และมีเมืองล้อมรอบราชธานีเป็นชั้น ๆ ประกอบด้วย เมืองลูกหลวง เมืองขึ้นหรือเมืองออกของ  
ราชธานี เมืองท้าวพระยามหานคร และเมืองประเทศราช

- เมืองราชธานีหรือเมืองหลวง ตั้งอยู่ที่กรุงสุโขทัย มีพระมหากษัตริย์  
เป็นประมุขมีอำนาจปกครองครอบคลุมไปยังเมืองลูกหลวง เมืองขึ้นหรือเมืองออกของราชธานี  
เมืองท้าวพระยามหานครและเมืองประเทศราช

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สมเด็จพระยาเดชาดิราชานุกาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ  
(พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471), หน้า 1416.

<sup>2</sup> หลวงวิจิตรวาทการ, "ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย". นิตสาร เล่ม 3,  
(พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2491), หน้า 472-475.

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2495), หน้า 142.

- เมืองลูกหลวง ตั้งอยู่ 4 ทิศของเมืองราชธานีโดยถือเป็นเมืองหน้าด่านของราชธานีด้วย พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงไปปกครอง ประกอบด้วยเมืองศรีสีขุณาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองนครชุม
- เมืองขึ้นหรือเมืองออกของราชธานี เป็นหัวเมืองชั้นในเรียงรายรอบราชธานีอีกชั้นหนึ่ง ขึ้นตรงต่อกรุงสุโขทัย เช่น เมืองสุ่ม (หล่มสัก) เมืองพระบาง (นครสวรรค์) และเมืองแพรก (สระบุรี)
- เมืองท้าวพระยามหานคร เป็นเมืองชั้นนอก มีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองอยู่โดยเฉพาะ แต่ยอมขึ้นกับกรุงสุโขทัย โดยยอมถวายส่วยภาษีอากร หรือดอกไม้เงินดอกไม้ทองแก่กรุงสุโขทัย เช่น เมืองนครศรีธรรมราช เมืองสุพรรณบุรี (อุทอง)
- เมืองประเทศราชเป็นเมืองขึ้นของกรุงสุโขทัย ได้แก่ เมืองหงสาวดี  
ข้าราชการส่วนภูมิภาคนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้วมักจะกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน ดังศิลาจารึกของพญาลิไท เล่าเรื่องพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระอัยกาของพระองค์ ทรงแต่งตั้งผู้คนให้ไปเป็นเจ้าเมืองต่าง ๆ ได้วางหลักการสำหรับคนจะเป็นเจ้าเมืองให้ปฏิบัติราชการหลายสิ่งหลายอย่าง เช่น จะทรงให้เจ้าเมืองนั้น ๆ ใช้ดุลพินิจเฉพาะตน เพราะข้าราชการทุกคนในเมืองหนึ่ง ๆ จะต้องขึ้นตรงโดยเด็ดขาดกับเจ้าเมือง ข้อปฏิบัติใด ๆ ภายในเมืองนั้น ๆ ต้องสุจริตแต่เจ้าเมืองเป็นใหญ่เพราะเจ้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ การส่งข้าราชการก็ส่งไปยังเจ้าเมืองผู้เดียว หากเมืองใดสงสัยก็ต้องส่งคนมาหารือและเรียนปฏิบัติ หรือถ้ามีเหตุการณ์สำคัญเป็นเรื่องใหญ่ ๆ เจ้าเมืองจะต้องส่งคนมาแจ้งข่าวหรือนำมาบอกมาเสนอเมืองหลวงโดยรีบด่วน<sup>4</sup>

จะเห็นได้ว่าการจัดระบบการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยเป็นลักษณะการจัดระบบการปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคง โดยมีการจัดเมืองต่าง ๆ เรียงรายเป็นชั้น ๆ เป็นเมืองหน้าด่านเพื่อป้องกันราชธานี มีสายการบังคับบัญชาในการควบคุมดูแลหัวเมืองต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการแต่งตั้งแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์โดยเป็นตัวแทนของส่วนกลางคือเมืองราชธานีไป

<sup>4</sup> กระจ่างมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง), (โรงพิมพ์มหาดไทยกรมราชทัณฑ์, 2507), หน้า 225.

ปกครองตามหัวเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลราษฎรต่างพระเนตรพระกรรณพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของลักษณะการแบ่งอำนาจการปกครองไปยังส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน จากวิธีการโดยหลักการบิดาปกครองบุตรดังกล่าว แต่ละครัวเรือนจะมี "พ่อเรือน" เป็นผู้ปกครองหลาย ๆ ครัวเรือนรวมกัน เป็นบ้านจะมี "พ่อบ้าน" เป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ บ้านรวมกันเป็นเมืองจะมี "พ่อเมือง" เป็นผู้ปกครองและหลาย ๆ เมืองรวมกันเป็นประเทศจะมี "พ่อขุน" หรือ "พระมหากษัตริย์" เป็นผู้ปกครอง ดังนั้น พ่อเมือง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของฝ่ายปกครองที่มีวิวัฒนาการมาเป็นเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยต่อมา

### 2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้นเมื่ออาณาจักรสุโขทัยอ่อนแอลง กรุงศรีอยุธยา ซึ่งเป็นเมืองทางฝ่ายใต้ก็แข็งตัว ไม่ขึ้นต่อกรุงสุโขทัย โดยในสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทองได้สถาปนากษัตริย์อยุธยาเป็นราชธานี และได้นำเอาระบบการปกครองแบบข้ากับเจ้า บ่าวกับนาย ระบบถือศักดินาใช้โดยถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพมาจากสรวงสวรรค์ตามหลักลัทธิเทวสิทธิ์

ในการจัดระเบียบการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะเป็นดังนี้คือ

- 1) ราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางได้จัดแบ่งเป็น 4 แผนก เรียกว่า จตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง และนา แต่ละแผนกมีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ขุนเวียง มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการปกครอง บังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมือง ปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิด
- ขุนวัง มีหน้าที่รับผิดชอบด้านพระราชพิธีและมีหน้าที่ทางตุลาการอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย
- ขุนคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงิน การรับจ่ายพระราชทรัพย์อันได้มาจากส่วยสาอากรทั้งปวง

- ชุมนว มีหน้าที่รับผิดชอบด้านดูแลรักษาฉางหลวง

ระบบการปกครองดังกล่าวได้ใช้มาจนถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงแก้ไขปรับปรุงวิธีการปกครองเสียใหม่ โดยแยกราชการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน และจัดตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นอีก 2 ตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ตำแหน่งสมุหพระกลาโหม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการทหารทั่วราชอาณาจักร

- ตำแหน่งสมุหนายก มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร

สมุหพระกลาโหมและสมุหนายกนี้เป็นตำแหน่งสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์และได้ทรงเปลี่ยนชื่อเสนาบดีจตุสดมภ์เสียใหม่ คือ กรมเวียง เรียกว่า เทศบาล กรมวัง เรียกว่า ธรรมการณัฏ กรมคลัง เรียกว่า โภชาริบัติ และกรมนา เรียกว่า เกษตราธิการ

2) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีลักษณะคล้ายคลึงกับสมัยกรุงสุโขทัยกล่าวคือ เมืองราชธานี มีพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีเมืองลูกหลวงล้อมรอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ คือ

- ทิศเหนือ คือ เมืองลพบุรี
- ทิศตะวันออก คือ เมืองนครนายก
- ทิศใต้ คือ เมืองพระประแดง
- ทิศตะวันตก คือ เมืองสุพรรณบุรี

นอกจากนั้น มีเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองใหญ่อยู่ห่างจากเมืองราชธานีออกไป เช่น

- ทิศตะวันออก คือ เมืองโคราช เมืองจันทบุรี
  - ทิศใต้ คือ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองพระประแดง
  - ทิศตะวันตก คือ เมืองตะนาวศรี เมืองทวาย เมืองเชียงใหม่
- สำหรับเมืองประเทศราช เช่น เมืองมะละกา ยะโฮ และเมืองทาง

แหลมมลายู

ต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นว่าลักษณะการปกครองอาณาเขตแบบเดิม ซึ่งแบ่งพระราชอาณาจักรออกเป็นเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชนั้น เมืองราชธานีมีวงเขตแคบมาก และเมืองราชธานีไม่อาจควบคุมเมืองพระยา

มหานครโดยใกล้ชิด เจ้าเมืองหรือผู้ปกครองเมืองพระยานครจึงมีอำนาจในการปกครองเมืองมากมาย เท่าที่ปรากฏหากว่าพระมหากษัตริย์องค์ใดหย่อนพระเดชานุภาพก็มักตั้งตนเป็นอิสระ อันเป็นการทำลายความมั่นคงของพระราชอาณาจักร เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงได้ทรงแก้ไขยกเลิกเมืองลูกหลวงทั้ง 4 ด้าน โปรดฯให้ขยายเมืองราชธานีและหัวเมืองในให้กว้างขวางกว่าเดิม

การปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ ได้ทรงจัดระดับชั้นของเมืองออกเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา เมืองเอก เมืองโท และเมืองตรี จะมีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง โดยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ที่กรุงศรีอยุธยา เมืองหลวง สำหรับเมืองจัตวาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เมืองจัตวาโดยรอบราชธานี ไม่มีเจ้าเมืองแต่จะมีข้าราชการชั้นกลางปกครองขึ้นตรงต่อเสนาบดีหรือพระมหากษัตริย์เรียกว่า เกณฑ์เมืองรั้ง หรือผู้รั้ง และเมืองจัตวาที่ขึ้นตรงต่อเมืองในภูมิภาค จะมีผู้รักษาเมืองเป็นผู้ปกครองขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองเอก โท และตรี<sup>5</sup>

กรุงศรีอยุธยามีพระมหากษัตริย์ปกครองทั้งสิ้น 7 พระองค์ ได้แก่ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทอง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สมเด็จพระเจ้าประสาททอง สมเด็จพระนารายณ์มหาราช สมเด็จพระเทพราชา สมเด็จพระเจ้าท้ายสระและสมเด็จพระเจ้าบรมโกษฐ์ แต่ละสมัยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าเมืองที่สำคัญได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญาหลวง อาญาราชฎีในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 กฎหมายศักดินาข้าราชการฝ่ายพลเรือนทหารและข้าราชการหัวเมืองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ และพระราชกำหนดในสมัยสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ

เจ้าเมืองเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ไปปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากมายเช่น

ก. การป้องกันราชธานี เจ้าเมืองมีหน้าที่ในการป้องกันราชธานีหรือเมืองหลวงคือ กรุงศรีอยุธยา และจะต้องมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์อย่างสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าศึกกรรณ ดังจะให้เห็นจาก กฎหมายอาญาหลวง อาญาราชฎี ที่กำหนดให้เจ้า

<sup>5</sup>กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 2 ตอนที่ 1 (โรงพิมพ์มหาไทย, 2510), หน้า 238-240.

เมืองมีหน้าที่ต้องระดมกำลัง หมั้นตรวจตราอาณาเขตอย่าให้ข้าศึกแปลกปลอมเข้ามาได้ ถ้ากำลังข้าศึกมีมากเกินไปเกินกำลัง ให้เฝ้ารักษาเมืองจนกว่าพระมหากษัตริย์จะมาถึง แต่ถ้าข้าศึกถอย ให้ตามจนได้คืนแดน แล้วจะมีบำเหน็จความชอบ หากเจ้าเมืองไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จะถูกลงโทษอย่างหนัก<sup>6</sup>

หน้าที่ในการป้องกันราชอาณาจักรของเจ้าเมืองดังกล่าว เนื่องจากในสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีข้าศึกคอยรุกรานตลอด ถ้าราชธานีอ่อนแอลง หัวเมืองต่าง ๆ จะแข็งข้อขึ้น และจะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น เจ้าเมืองจึงมีหน้าที่ในการป้องกันราชธานี ซึ่งเป็นเมืองหลวงในฐานะที่เป็นเมืองหน้าด่านของกรุงศรีอยุธยา

ข. การปกครองหัวเมือง เจ้าเมืองมีหน้าที่ต้องรายงานข้อราชการไปยังเมืองหลวง ตรวจตราอาณาเขตเมือง ปกครองด้วยความเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังจะเห็นได้จากพระราชกำหนดลักษณะปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย คือ "เจ้าเมืองที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว จะต้องตรวจตราอาณาเขตเมืองของตนให้ทั่วถึงเพื่อจะได้รู้ว่าเขตเมืองของตนนั้นเมื่ออยู่แค่นั้น ต้องให้มีด่านตรวจคนผ่านเข้าเมืองโดยกำหนดไว้ว่าเจ้าเมืองนั้นจะต้องรู้จักคนแปลกหน้าทุกคนที่เข้ามาอาศัยในเมืองของตน มีอำนาจในการพิจารณาคนเข้าเมืองว่ามาจากไหน ทานมาถึงมาอยู่ เพื่อตรวจสอบดูว่ามีการสมุ้คนในเขตเมืองของตนหรือไม่ ถ้ามีก็ต้องรีบรายงานมายังราชธานีโดยด่วน แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลใดควรเข้ารับเป็นทหารหรือรับราชการก็รับได้หากมีคุณสมบัติที่เหมาะสม"<sup>7</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าเจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากมายในขอบเขตอำนาจการปกครองของตนเอง จึงปรากฏอยู่เสมอว่าเจ้าเมืองซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์มักจะเป็นกบฏอยู่เนือง ๆ เช่น ในสมัยสมเด็จพระเพทราชาขึ้นครองราชย์สมบัติ พระองค์ได้มีคำสั่งให้เจ้าเมืองทั้งหลายเข้ามาเฝ้าถวายความจงรักภักดี

<sup>6</sup>กฎหมายอาญาหลวง อาญาราชฎ์, บทที่ 95 อ่างใน ปาฐกถาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด คิวพร, 2510), หน้า 61.

<sup>7</sup>หอพระสมุ้ควชิรญาณ พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ (พระนคร : โรงพิมพ์ไคภณพิพรรณากร, 2469), หน้า 1-8.

๗ กรุงศรีอยุธยา ปรากฏว่าเจ้าเมืองนครราชสีมาคือ พระยายมราชได้ขัดคำสั่งและไม่มาเฝ้าถวาย จงรักภักดี พระองค์จึงทรงส่งกองทัพออกไปปราบปรามเจ้าเมือง เมื่อกองทัพเข้าเมืองนครราชสีมา ได้จึงจับเจ้าเมืองประหารชีวิตเสีย<sup>๘</sup>

จะเห็นได้ว่า จากลักษณะการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นพ่อเมืองในสมัยกรุงสุโขทัย และเจ้าเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่ทำหน้าที่ปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ จะมีความใกล้ชิดและเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ โดยมีการแบ่งอำนาจการปกครองให้ปกครองประชาชนด้วยความเป็นธรรม และให้ตระหนักอยู่เสมอว่า ตนมีความผูกพันกับพระมหากษัตริย์ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ของราชธานี ซึ่งตรงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน

### 2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ความเป็นมาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

- 1) สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์
- 2) สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

#### 1) สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สมัยนี้ เริ่มต้นในสมัยของกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นคือ ตั้งแต่สมัยพระบาท สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึง สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยมีลักษณะการปกครองและกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาของผู้ว่าราชการ จังหวัด เช่น

ก. สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 การจัดระเบียบการปกครองมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยจัดแบ่งการปกครองออกเป็นราชธานีหรือเมืองหลวงและหัวเมืองต่าง ๆ ราชธานีหรือเมืองหลวงคือกรุงเทพฯ มีพระมหา

<sup>๘</sup>สมเด็จพระยาตรางราชานุกาพ, พงศาวดารสยาม, เล่ม 2 ตอน 1 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 234.

กษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ส่วนตามหัวเมืองต่าง ๆ จะมีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง เจ้าเมืองได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ปกครองประชาชนตามหัวเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย

กฎหมายที่สำคัญในสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้แก่ กฎหมายตราสามดวงหรือประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จ.ศ.1166 หรือ พ.ศ. 2347 เป็นลักษณะการรวบรวมกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเอาไว้ แต่ก็เป็นการสะท้อนถึงลักษณะชีวิตคนโบราณ การเมืองการปกครองของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์<sup>9</sup>

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง กฎหมายตราสามดวง ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น

1. การจับโจรผู้ร้าย เจ้าเมืองและชาวบ้านมีหน้าที่จับเอาตัวผู้ร้ายมาให้ได้ ถ้าจับไม่ได้ทั้งเจ้าเมือง กรมการและชาวบ้านจะต้องชดเชยทุนทรัพย์ให้กับราชฎที่ถูกริบไป ถ้าผู้ร้ายปล้นฆ่าเจ้าทรัพย์ตายและจับเอาตัวผู้ร้ายไม่ได้ ทั้งเจ้าเมือง กรมการ และชาวบ้านจะต้องชดเชยทุนทรัพย์ ดังนี้ เจ้าเมืองเสีย 1 ส่วน กรมการ (เจ้าเมือง) เสีย 2 ส่วน และชาวบ้านเสีย 1 ส่วน<sup>10</sup>

2. การปกครองหัวเมือง เจ้าเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งไปรักษาเมืองก็ดี และไปราชการพระราชสงครามก็ดี ไม่ได้แจ้งสาระทุกข์ ไม่ได้มีหนังสือให้มาหาและมาเอง จะมีความผิด ลงโทษพระราชอาญาถึงสิ้นชีวิต นอกจากนั้น ไม่ให้เจ้าเมืองข่มเหงราชฎโดยเอาลูกสาว หลานสาวของราชฎมาเป็นเมียและเป็นคนใช้ ยกเว้น พ่อแม่ พี่น้อง ญาติของเขา อนุญาติและสมัครใจยินยอม และถ้าเจ้าเมืองไม่ได้เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราชฎ มีผู้ร้ายปล้นสดมภ์ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของราชฎ เจ้าเมืองจะถูกลงโทษอย่างหนัก<sup>11</sup>

<sup>9</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "รัฐไทยในกฎหมายตราสามดวง", กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีสมานลาดพร้าว, 2526), หน้า 95-96.

<sup>10</sup> ร. แลงการ์ด, "พระราชกำหนดเก่า 5 เมื่อจับตัวผู้ร้ายปล้นฆ่าเจ้าทรัพย์ตายไม่ได้ให้ผู้รักษาเมือง กรมการและชาวบ้านชดเชยทุนทรัพย์", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4, องค์การคำคุณุสภา, พ.ศ.2505, หน้า 303.

<sup>11</sup> ร. แลงการ์ด, "พระราชกำหนดเก่า 23 ลักษณะการปกครองหัวเมือง", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5, องค์การคำคุณุสภา, พ.ศ.2506, หน้า 37-38.

ช. สมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 การที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมีการแข่งขันกันมาก ถึงกับมีการพยายามเสียดินบนโดยผ่านนายหน้าซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ดังจะเห็นได้จากประกาศว่าด้วยการเดินเป็นเจ้าเมือง จ.ศ.1225 หรือ พ.ศ.2406 คือ "มีพระบรมราชโองการให้ประกาศแก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าฝ่ายในให้ทราบทั่วกันว่า ขุนนางที่หานายหน้าเที่ยวเดินขอเสียดินบนถวายพระองค์เจ้าเจ้าจอมข้างใน ขุนนางผู้ใหญ่ หรือท่านผู้ใหญ่ โดยเสียดินบนจำนวนมากเพื่อให้ช่วยกราบทูลแต่งตั้งตนเป็นเจ้าเมือง ในหัวเมือง เอก โท ตรี จัตวา ผู้ที่อยากเป็นเจ้าเมืองยอมกู้หนี้ยืมสินเสียดอกเบี้ยเพื่อเสียดินบนให้ได้เป็นเจ้าเมือง ขอให้ทุกคนทราบว่า ผู้นั้นไม่ใช่คน เป็นผีโพงผีห่ายอมเสียเงินเสียดอกเป็นหนี้เป็นสินด้วยคิดว่าจะไปชูตรีดประชาชนในเมืองนั้นเพื่อใช้หนี้ต่อไป จึงคิดการนั้น"<sup>12</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยับยั้งวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง และเป็นการประกาศให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับพฤติกรรมของขุนนางบางคนที่มีการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้เป็นเจ้าเมืองโดยทั่วกัน

ค. สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารและการปกครองโดยยุบเลิกจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา และได้วางหลักการปกครองขึ้น ซึ่งเน้นหนักการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การบริหารราชการส่วนกลาง คือ ได้จัดตั้งกรมขึ้น ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมพระคลัง กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ กรมต่าง ๆ เหล่านี้ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาเป็นกระทรวง และมีตำแหน่งเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานของแต่ละกระทรวง

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้จัดแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด

<sup>12</sup>ประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2405-2408) เล่ม 3 ในพระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "ประกาศว่าด้วยการเดินเป็นเจ้าเมือง จ.ศ.1225," (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2535), หน้า 144-145.

หลาย ๆ หมู่บ้านรวมเป็นตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นอำเภอ หลาย ๆ อำเภอ เป็นเมือง หลาย ๆ เมือง นับตั้งแต่ 3 เมืองขึ้นไปเป็นมณฑล โดยในปี พ.ศ.2437 (ร.ศ.133) ได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ตำแหน่งผู้ปกครองมณฑลเรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" และต่อมาเรียกว่า "สมุหเทศาภิบาล"

พระยาราชเสนา (สีริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าเทศาภิบาล ดังนี้

"การเทศาภิบาลคือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานี ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย"<sup>13</sup>

สำหรับการจัดหน่วยบริหารราชการระดับเมืองนั้น ได้มีการตราข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ขึ้น โดยกำหนดท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็น 1 หัวเมือง แต่ละเมืองจะมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับการ 1 คน และกรมการเมือง 2 คณะ คือ กรมการเมืองในท่ายืน และกรมการเมืองนอกท่ายืน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหารือให้กับผู้ว่าราชการเมือง<sup>14</sup>

การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองนั้นเป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาจากผู้มีความอาวุโสทั้งอายุตัวและอายุราชการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนยอมรับนับถือ และมีประสบการณ์เคยรับราชการที่อำเภอมาแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระยาหรือพระ"<sup>15</sup>

การเปลี่ยนคำว่า "เจ้าเมือง" มาเป็น "ผู้ว่าราชการเมือง" เกิดจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ องค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเปลี่ยน

<sup>13</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 68-70.

<sup>14</sup> ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 116, ข้อ 1, 2 และ 3.

<sup>15</sup> ข้อบังคับปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 117, ข้อ 4.

หลาย ๆ หมู่บ้านรวมเป็นตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นอำเภอ หลาย ๆ อำเภอ เป็นเมือง หลาย ๆ เมือง นับตั้งแต่ 3 เมืองขึ้นไปเป็นมณฑล โดยในปี พ.ศ.2437 (ร.ศ.133) ได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ตำแหน่งผู้ปกครองมณฑลเรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" และต่อมาเรียกว่า "สมุหเทศาภิบาล"

พระยาราชเสนา (สีริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าเทศาภิบาล ดังนี้

"การเทศาภิบาลคือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานี ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย"<sup>13</sup>

สำหรับการจัดหน่วยบริหารราชการระดับเมืองนั้น ได้มีการตราข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ขึ้น โดยกำหนดท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็น 1 หัวเมือง แต่ละเมืองจะมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับการ 1 คน และกรมการเมือง 2 คณะ คือ กรมการเมืองในท่ายืน และกรมการเมืองนอกท่ายืน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหารือให้กับผู้ว่าราชการเมือง<sup>14</sup>

การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองนั้นเป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาจากผู้มีอาวุโสทั้งอายุตัวและอายุราชการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนยอมรับนับถือ และมีประสบการณ์เคยรับราชการที่อำเภอมาแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระยาหรือพระ"<sup>15</sup>

การเปลี่ยนคำว่า "เจ้าเมือง" มาเป็น "ผู้ว่าราชการเมือง" เกิดจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ องค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเปลี่ยน

<sup>13</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 68-70.

<sup>14</sup> ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 116, ข้อ 1, 2 และ 3.

<sup>15</sup> ข้อบังคับปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 117, ข้อ 4.

แปลงชื่อนี้ เพราะทรงคิดว่า ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า เป็นต้นแห่งที่ตรงกับตำแหน่งของต่างประเทศที่เรียกว่า "Governor" และเพื่อเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็นเจ้าของมาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว<sup>16</sup>

ภายหลังจากการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเจ้าเมืองเป็นผู้ว่าราชการเมืองดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นโดยการเสนอขออนุมัติกำหนดเขตหมู่บ้าน ตำบลต่อข้าหลวงเทศาภิบาล การออกหนังสือสำคัญให้กับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และการจัดพิธีกระทำสัตย์สาบานก่อนเข้ารับตำแหน่งของกรรมการอำเภอต่อหน้าผู้ว่าราชการเมืองโดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมพิธีด้วย<sup>17</sup> เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจบังคับบัญชากรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและอาณาประชาราษฎร์ได้ตามกฎหมาย โดยมีอำนาจที่จะแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เช่น ปลัดอำเภอ เป็นต้น มีหน้าที่และรับผิดชอบในราชการทุกอย่างในเมืองนั้น เว้นแต่การพิจารณาคดี โดยการตรวจตราว่ากล่าวข้อราชการ การตรวจตราและระงับเหตุการณ์ความเสื่อมเสียของราชการ บ้านเมือง การรายงานและเสนอข้อคิดเห็นต่อข้าหลวงเทศาภิบาล การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรต่างพระเนตรพระกรรณในเมืองนั้น และเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน<sup>18</sup>

ในปี พ.ศ. 2459 กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้เปลี่ยนคำว่า "เมือง" มาเป็น "จังหวัด" และให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่ง "ผู้ว่าราชการเมือง" มาเป็น "ผู้ว่า

<sup>16</sup> ร.ต.จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, "สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย," (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2502), หน้า 157.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116, มาตรา 15 มาตรา 9 ข้อ 4 และมาตรา 56 ตามลำดับ.

<sup>18</sup> ข้อบังคับปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 117, ข้อ 12 และ 13.

ราชการจังหวัด"<sup>19</sup> ดังนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ใช้มาตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ในแต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่บังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในจังหวัด และให้คุณและโทษแก่พนักงาน ได้แก่ การแต่งตั้ง การเลื่อนยศ การโอนของพนักงานตามข้อตกลงระหว่างเจ้ากระทรวงต่างๆกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และการลงโทษเพื่อรักษาวินัยในราชการ<sup>20</sup> เช่น ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ.2465 (ฉบับที่ 1) ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการลงโทษข้าราชการคือ

- ตำแหน่งปลัดจังหวัดและข้าราชการที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ตัดเงินเดือนได้ 1 ใน 6

- ตำแหน่งนายอำเภอและข้าราชการที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ตัดเงินเดือนได้ 1 ใน 5 และกักเงินเดือนได้ 1 เดือน

- ตำแหน่งปลัดอำเภอและข้าราชการที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ตัดเงินเดือนได้ 1 ใน 4 และกักเงินเดือนได้ 2 เดือน

ง. สมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงถูกแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เช่นเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจากเดิมตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ.2465 (ฉบับที่ 1) ไปบ้างกล่าวคือ

ภายหลังจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ที่ได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจ<sup>21</sup> โดยกำหนดให้เสนาบดีตั้งหรือมอบอำนาจให้หัวหน้ากรมเป็นผู้ตั้งข้าราชการชั้นรองจากเจ้ากรมลงมาได้ กระทรวงมหาดไทย โดยเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับที่ 1/2473 ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2473 คือ

<sup>19</sup>ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่า เมือง เรียกว่าจังหวัด ลงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2459.

<sup>20</sup>ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ.2465 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2465, มาตรา 7 และ 8.

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471, มาตรา 12.

1. การแต่งตั้งข้าราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เลือกสรรและแต่งตั้งเสมียนพนักงานได้ตามที่เห็นสมควร และเลือกสรรแต่งตั้งข้าราชการชั้นราชบุรุษได้โดยอนุมัติของสมุหเทศาภิบาล แล้วรายงานให้กระทรวงทราบ<sup>22</sup>

2. การโยกย้ายข้าราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โยกย้ายข้าราชการชั้นเสมียนพนักงานได้ภายในเขตจังหวัดของตน สำหรับข้าราชการชั้นราชบุรุษมีอำนาจสั่งย้ายได้ภายในเขตจังหวัดของตนโดยอนุมัติของสมุหเทศาภิบาล แล้วรายงานให้กระทรวงทราบ<sup>23</sup>

3. การลงโทษข้าราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยได้ดังนี้คือ

- ลงโทษโดยไล่ออกจากหน้าที่ราชการของข้าราชการชั้นเสมียนพนักงาน<sup>24</sup>

- ลงโทษโดยลดขั้นและลดตำแหน่งของข้าราชการชั้นเสมียนพนักงาน<sup>25</sup>

- ลงโทษโดยตัดเงินเดือนของข้าราชการที่อยู่บังคับบัญชาได้ ตามที่เห็นสมควรแก่ความผิด<sup>26</sup>

- ลงโทษโดยสั่งต่าหนิชของข้าราชการที่อยู่บังคับบัญชาได้ทุกตำแหน่งหน้าที่<sup>27</sup>

จะเห็นได้ว่าความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัย

<sup>22</sup>ข้อบังคับที่ 1/2473 ว่าด้วยการตั้งและย้ายข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในหัวเมือง ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2473, ข้อ 4 และ 5.

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8.

<sup>24</sup>ข้อบังคับที่ 2/2473 ว่าด้วยลักษณะลงโทษข้าราชการผู้ประพฤติผิดวินัย ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2473, ข้อ 7.

<sup>25</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9.

<sup>26</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10.

<sup>27</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 11.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังมีลักษณะเช่นเดียวกันในสมัยกรุงสุโขทัย โดยได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์  
 ไปปกครองตามหัวเมืองต่างๆ ในสมัยนี้การเปลี่ยนคำว่า "เจ้าเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการเมือง"  
 ในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อให้มีลักษณะเป็นสากลเช่นเดียวกับต่างประเทศ การที่ผู้ใดจะได้รับเลือก  
 ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองได้ต้องได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากพระมหากษัตริย์ และเป็น  
 เชื้อพระวงศ์ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าเมืองได้ปกครองราษฎรด้วยความเป็นธรรม รักษาความสงบ  
 เรียบร้อยภายในเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ดังจะ  
 เห็นได้จากหน้าที่ของเจ้าเมืองในการจับโจรผู้ร้าย หากเจ้าเมืองจับโจรไม่ได้ เจ้าเมืองจะต้อง  
 ชดใช้ทุนทรัพย์ให้กับราษฎรที่ถูกผู้ร้ายปล้นไปด้วยส่วนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจ้าเมืองมี  
 อำนาจมากมาย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในหัวเมือง จึงมีความพยายามที่จะเสียดินบน  
 เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งเจ้าเมือง ดังจะเห็นได้จากประกาศว่าด้วยการเดินเป็นเจ้าเมือง จ.ศ.  
 1225 ในสมัยรัชกาลที่ 4

## 2) สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

สมัยนี้ เริ่มต้นจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญา  
 สิทธิราชย์ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ.2476 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก  
 พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ  
 บริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ขึ้น เพื่อให้การจัดระเบียบราชการบริหารมีความเหมาะสม  
 แห่งสมัยยิ่งขึ้น โดยได้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามออกเป็นราชการบริหาร  
 ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>

สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ระดับ  
 คือ จังหวัดและอำเภอ แต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการจังหวัด มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตาม  
 กฎหมายและระเบียบแบบแผน ตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือตามคำแนะนำของ  
 ข้าหลวงผู้มีหน้าที่ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ควบคุมดูแลการปฏิบัติ  
 ราชการของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในจังหวัดและควบคุมดูแลเทศบาล

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช  
 2476, ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476, มาตรา 4.

คณะกรรมการจังหวัดดังกล่าว ประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการในจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและสมุหเทศาภิบาลก่อนที่จะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ดังกล่าว<sup>29</sup>

จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ.2476 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็น "ข้าหลวงประจำจังหวัด" แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเท่านั้น อำนาจหน้าที่ยังเหมือนเดิม จนกระทั่งในปี พ.ศ.2495 ตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด ได้เปลี่ยนมาเป็น "ผู้ว่าราชการจังหวัด" อีกครั้งหนึ่ง<sup>30</sup> และตำแหน่งนี้ได้ใช้จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลให้คงเหลือแต่จังหวัดและอำเภอในส่วนภูมิภาคเท่านั้น

ในปี พ.ศ.2484 รัฐบาลได้จัดตั้งภาคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2484 โดยให้จัดตั้งภาคขึ้นรวม 5 ภาค ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2494 จัดตั้งภาคเพิ่มขึ้น 9 ภาค ทั้งนี้ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าอาณาเขตตามที่แบ่งไว้เดิมยังไม่เหมาะสม กว้างขวางเกินไป ต่อมาในปี พ.ศ.2495 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข โดยให้ภาคเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกส่วนหนึ่ง<sup>31</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้ภาคเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยนี้ ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง อย่างไรก็ตามก็ได้อยุบเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2500 ในช่วงต่อมา

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

<sup>30</sup> สุกิจ จุลลະนันทน์, "การบริหารราชการระดับจังหวัด", การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2533 หน้า 113.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2495, มาตรา 25.

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อนๆทั้งหมด โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด รองลงมาคือ อำเภอ

ในปัจจุบันประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ลงวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2534 และได้บัญญัติให้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด อำเภอ เช่นเดียวกัน

### การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

ระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2524 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการบรรจุ แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดว่าให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสรรหาบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ โดยคณะกรรมการดังกล่าว มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ และเลขานุการ<sup>32</sup>

สำหรับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ว่าเป็นนักปกครอง ระดับ 10<sup>33</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน จัดระบบงาน อำนวยการ สั่งราชการ มอบหมายงานและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆในจังหวัด ตลอดจนพิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ในการริเริ่มและปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการให้เกิดผลดี และทันสมัยอยู่เสมอด้วย

<sup>32</sup>คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ 157/2526 เรื่อง คณะกรรมการตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2524 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ.2526.

<sup>33</sup>หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2521.

สำหรับข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณา ได้แก่ ข้อมูลส่วนตัว เช่น คุณวุฒิทางการศึกษา วัน เดือน ปีเกิด อายุตัว ภูมิลำเนาเดิม ภรรยาและบุตร และข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ เช่น ดำรงตำแหน่งระดับ 9 เมื่อใด อัตราเงินเดือนปีที่ผ่านมา อัตราเงินเดือนปัจจุบัน วัน เดือน ปี ที่รับราชการ เป็นต้น

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามลำดับต่อไป

จะเห็นได้ว่าความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พ.ศ.2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แต่จะแตกต่างกันวิธีการแต่งตั้งเท่านั้น กล่าวคือ เนื่องจากการปกครองของไทยเป็นรูปแบบรัฐสภา มีรัฐสภาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดภายหลังจากคณะกรรมการคัดเลือกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะต้องนำรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีระบบและขั้นตอนต่างๆ ในการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองในการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่พ้นการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งอยู่ที่

## 2.2 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญมากมาย ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดโดยควบคุมดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพื่อให้จังหวัดได้รับการพัฒนาและมีความเจริญรุ่งเรืองเรื่องานทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นบท

บาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ

- 2.2.1 บทบาทในการบริหารราชการตามกฎหมาย
- 2.2.2 บทบาทในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

### 2.2.1 บทบาทในการบริหารราชการตามกฎหมาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายมีจำนวนมากมายหลายฉบับ โดยมีบทบาทที่สำคัญ ดังนี้

- 1) บทบาทเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ<sup>34</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการ โดยการป้องกันมิให้มีการปฏิบัติหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้กระทำผิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ และหากได้ทำการสอบสวนแล้วพบว่าได้กระทำผิดจริง จะต้องลงโทษตามอัตราโทษที่กฎหมายได้กำหนดไว้

- 2) บทบาทเกี่ยวกับการปกครองท้องที่<sup>35</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องที่ โดยการกำหนดเขตการปกครองตำบล หมู่บ้าน การแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันและแพทย์ประจำตำบล การสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเมื่อมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เช่น การไม่ดูแลเอาใจใส่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล หมู่บ้าน การขาดการประชุม การติดสุราและการพนัน เป็นต้น ตลอดจนการประกาศข้อราชการต่างๆ ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โครงการจังหวัดเคลื่อนที่ โครงการเยี่ยมเยียนประชาชน เป็นต้น

- 3) บทบาทเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน<sup>36</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

<sup>34</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, มาตรา 57 (1)

<sup>35</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457, มาตรา 6.

<sup>36</sup>พระราชบัญญัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 22.

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ ในเขตจังหวัด เช่น อุทกภัย อัคคีภัย และภัยแล้ง เป็นต้น โดยการจัดทำแผน แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย ชักซ้อมการปฏิบัติตามแผน เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชนเคราะห์ประชาชนผู้ประสบภัย และการร่วมมือประสานงานกับภาคเอกชน

4) บทบาทเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>37</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด เช่น การเรียกประชุมสภาจังหวัด การเสนอและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด การยับยั้งข้อบัญญัติจังหวัด การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด และการตอบกระทู้ถาม เป็นต้น

5) บทบาทเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก<sup>38</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีอยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายจับ มีอำนาจค้นในที่สาธารณะโดยไม่ต้องมีหมายค้น มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลมาเพื่อทำการสอบสวนและมีอำนาจชี้ขาดเมื่อมีข้อขัดแย้งในกรณีไม่แน่ใจว่า พนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกัน ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

6) บทบาทเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายอีกมากมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตระเบิดหินและย่อยหิน การขุดหรือคูทราย การเก็บหินลอย การต่อใบอนุญาตกรณีที่อยู่ติดริมที่ตื้นได้อนุญาตไว้แล้ว พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลทำการเก็บไม้ไหลลอยหรือการแผ้วถางป่า ผักผ่อนชำระค่าภาคหลวงที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้แล้ว การให้บุคคลเก็บหาของป่าหวงห้าม พระราช

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 29.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477, มาตรา 2(17).

บัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งงาน การจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 มีอำนาจ หน้าที่ในการอนุญาตขายยา ย้ายสถานที่ขายยา ต่อใบอนุญาตขายยา และเปลี่ยนตัวเภสัชกรประจำ สถานที่ขายยาทั้งแผนปัจจุบันและแผนโบราณ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ประกาศโรคติดต่อซึ่งรัฐมนตรีประกาศเป็นโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความในเขตจังหวัดของตนและ ประกาศให้บุคคลไปรับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค เป็นต้น

## 2.2.2 บทบาทในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

### 1) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางการเมือง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในทางการเมืองแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน

คือ

- ก. บทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
  - ข. บทบาทเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
  - ก. บทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
    - บทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมี บทบาทในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในระดับจังหวัด เพื่อให้การ เลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่ได้กำหนด ไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติ 3 ขั้นตอน คือ ก่อนวันเลือกตั้ง ในวันเลือกตั้ง และ หลังวันเลือกตั้ง
- ก่อนวันเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการ ดังนี้
1. จัดตั้งศูนย์เตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย อาศัยอำนาจตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ไปยังอำเภอ กิ่งอำเภอ และจัดทำแผนดำเนินการเลือกตั้งประกอบด้วยแผนประชาสัมพันธ์ แผนรักษาความสงบเรียบร้อย แผนสื่อสาร และแผนตรวจและติดตามผล การเตรียมการเลือกตั้ง
  2. ประกาศวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเพื่อให้ประชาชน ทราบโดยทั่วกัน โดยดำเนินการเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน เขตเลือกตั้งได้แล้ว

3. ประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้งในเขตจังหวัด<sup>39</sup> การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ตามปกติจะพิจารณาจากพื้นที่เขตการปกครองของหมู่บ้าน หรือจำนวนผู้เลือกตั้งเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เขตหมู่บ้าน 1 หมู่บ้านเป็นหน่วยเลือกตั้ง 1 หน่วย หรือในเขตชุมชนหนาแน่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ก็จะใช้แนวหรือเขตถนน ตรอก ซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยเลือกตั้งแทนเขตหมู่บ้าน ถ้าหมู่บ้านใดมีผู้เลือกตั้งน้อย จะรวมหมู่บ้าน 2 หมู่บ้านเป็น 1 หน่วยเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ผู้เลือกตั้งหน่วยละ 800 คน โดยประมาณ แต่ถ้าเกิน 1,200 คนจะเพิ่มเป็นอีก 1 หน่วยเลือกตั้งได้ หรือถ้าหมู่บ้านใดมีการคมนาคมไม่สะดวก ไม่ปลอดภัย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้นก็ได้ ถึงแม้ว่าผู้เลือกตั้งจะมีจำนวนไม่ถึง 800 คนก็ตาม การประกาศเปลี่ยนแปลงเขตของหน่วยเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉินเท่านั้น

4. การสมัครรับเลือกตั้ง ก่อนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องชักชวนขั้นตอนการรับสมัครของเจ้าหน้าที่เหมือนกับวันปฏิบัติงานจริง เพื่อทำความเข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ การสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครแต่ละพรรคต้องยื่นใบสมัครด้วยตนเองต่อหน้าผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 1 คน ให้ผู้สมัครยื่นเป็นคณะ<sup>40</sup> เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับสมัครเสร็จเรียบร้อยแล้วจะออกไปรับใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้สมัครในวันเดียวกันและจะตรวจสอบหลักฐานคุณสมบัติของผู้สมัครพร้อมทั้งสอบสวนว่า ผู้สมัครจะสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน หากสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็จะประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจะแจ้งการรับสมัครหรือไม่รับสมัครให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดทราบต่อไป

5. การควบคุมดูแลการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม<sup>41</sup> กล่าวคือ หากข้าราชการการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>39</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2538), มาตรา 38.

<sup>40</sup>เรื่องเดียวกัน., มาตรา 22.

<sup>41</sup>เรื่องเดียวกัน., มาตรา 15 ทวิ.

กระทำการช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด โดยมีขอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้กระทำการดังกล่าวยุติหรือระงับการกระทำหรือแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายหรือ สั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวประจำศาลากลางจังหวัดและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

6. การอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลอบรมเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของอำเภอ<sup>42</sup> เช่น เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนน เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง และขั้นตอนการปฏิบัติในการเลือกตั้ง

ในวันเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามแผนดำเนินการเลือกตั้งตามที่ได้วางไว้ ตลอดจนเตรียมการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและรองรับรายงานผลการเลือกตั้งจากอำเภอ กิ่งอำเภอจนทราบผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะรวมยอดคะแนนการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้งแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว และทราบว่าผู้สมัครคนใดได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นหลักฐานให้ผู้ได้รับเลือกตั้งนำไปรายงานตัวต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

หลังวันเลือกตั้ง หลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ภายใน 3 เดือน ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ต้องยื่นค่าใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ไม่เกิน 1 ล้านบาท เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนแล้ว จะต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป

บทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในจังหวัด เช่นเดียวกับการ

<sup>42</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2522 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2538), ข้อ 32.

อำนาจการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีขอบเขตความรับผิดชอบน้อยกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ ได้แก่

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คือ

- การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด
- การตั้งศูนย์เตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในระดับจังหวัด
- การวางแผนดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยแผนประชาสัมพันธ์ แผนรักษาความสงบเรียบร้อย แผนสื่อสาร และแผนตรวจและติดตามผลการเตรียมการเลือกตั้ง

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ คือ

- การประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งของเทศบาล กรณีที่เทศบาลมีราษฎรเกินกว่า 1 แสนคน
- การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั่วไป
- การประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้ง
- การอนุมัติให้เทศบาลตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนน

3. การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลของสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คือ

- การประกาศให้เลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล
- การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งกรณีกรรมการสุขาภิบาลครบวาระดำรงตำแหน่ง หรือจัดตั้งสุขาภิบาลใหม่
- การประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้งเป็นการถาวร กล่าวคือ ถ้าการเลือกตั้งครั้งต่อไปไม่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยเลือกตั้ง จังหวัดไม่ต้องประกาศใหม่

4. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาของเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คือ

- การประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา
- การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครรับ

เลือกตั้ง

5. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ คือ

- การรวบรวมทะเบียนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่ได้รับเลือกตั้ง เพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทย

- การคัดค้านการเลือกตั้ง กล่าวคือ ภายหลังจากผลการ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่า 15 วัน ผู้เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน หรือผู้สมัครคนใดเห็นว่าการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ ไม่ยุติธรรม สามารถยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการสอบสวนแล้วผลเป็นประการใด จะถือว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด

ช. บทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในเขตจังหวัด เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการป้องกันการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์เพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญตามกฎหมาย เช่น

- คำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 8/2539 ลงวันที่ 5 มกราคม 2539 ได้แต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ รับทราบรายงานเหตุการณ์โจรผู้ร้ายในท้องที่ สนับสนุน แนะนำ ให้คำปรึกษาหารือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่และการบำรุงขวัญเจ้าหน้าที่ ปราบปรามและส่งเสริมสมรรถภาพ และให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ

- พระราชบัญญัติอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับการกองอาสารักษาดินแดนจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่บรรเทาภัยที่เกิดจากธรรมชาติและและการกระทำของข้าศึก . ตรวจรักษาความสงบภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือ

ตำรวจ รักษาสถานที่สำคัญและการคมนาคม บังคับการจราจร สดับรับฟังและรายงานข่าว ช่วยเหลือให้ความสะดวกแก่ฝ่ายทหารตามที่ทหารต้องการ รวมทั้งการตัดทอนกำลังข้าศึก และเป็นกำลังสำรองส่วนหนึ่งซึ่งพร้อมจะเพิ่มเติมและสนับสนุนกำลังทหารได้เมื่อจำเป็น

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ. 2521 ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับการไทยอาสาป้องกันชาติจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการต่อต้านและป้องกันการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ การก่อความไม่สงบ ระเบียบร้อยทุกรูปแบบและการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ทุกประเภท

- คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/23 ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2523 และที่ 65/2525 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์เขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในเขตจังหวัดตามภารกิจที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในและส่วนกลางมอบหมายให้ปฏิบัติ เช่น นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

นอกจากนั้น เป็นผู้อำนวยการกลุ่มมวลชนที่จัดตั้งต่าง ๆ เช่น เป็นผู้อำนวยการลูกเสือชาวบ้านจังหวัด เป็นผู้อำนวยการทหารกองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติจังหวัด และเป็นผู้อำนวยการโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองจังหวัด เป็นต้น

## 2) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางเศรษฐกิจ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยเป็นผู้ควบคุมดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัด ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญ คือ การพัฒนาจังหวัด

การพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประชาชนได้มีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด จึงถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญที่สุดที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น หากขาดความสนใจจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วย่อมทำให้การพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ไม่เจริญเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัด ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการการพัฒนาจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการ

พัฒนา เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 โดยมีอำนาจ หน้าที่ดังนี้

- การกำหนดนโยบาย แนวทางพัฒนาและการกระจายความเจริญใน  
จังหวัด

- การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

- การอนุมัติโครงการและพื้นที่ดำเนินงาน

- การติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด

การพัฒนาจังหวัดดังกล่าว นอกจากจะดำเนินการตามแผนงานหรือ  
โครงการในระบบราชการโดยงบประมาณของแผ่นดินแล้ว เศรษฐกิจของจังหวัดจะเจริญไม่ได้  
หากไม่มีการลงทุนจากภาคเอกชนในจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทในการส่งเสริม  
การลงทุน โดยจัดทำแผนการลงทุน กำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการผลิต การ  
ตลาด การจ้างงานในจังหวัด ในงานนี้ ได้มีกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการ  
ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทาง  
เศรษฐกิจ พ.ศ.2539 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการร่วมภาค  
รัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด โดยมีอำนาจ หน้าที่ ดังนี้

- การประสานการจัดทำแผน โครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล  
และเอกชน

- การส่งเสริม สนับสนุน บทบาทภาคเอกชนให้มีบทบาทในการพัฒนา  
จังหวัดมากขึ้น

- การส่งเสริมการลงทุน การกระจายการผลิต การค้าและการจ้าง  
งานในจังหวัด

นอกจากนี้ การพัฒนาด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการ  
พาณิชย์ ก็เป็นบทบาทอีกประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ  
การปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยมีอำนาจ หน้าที่ กำหนดมาตรการและวิธีการปฏิบัติงานของ  
สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในการประกอบอาชีพ  
ทางเกษตรกรรม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น  
พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีอำนาจ หน้าที่ ดำเนินการตรวจโรงงาน จับกุมผู้กระทำความผิด และสั่งให้

ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด โดยมีอำนาจ หน้าที่ กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดสินค้าที่จำหน่ายในเขตจังหวัดและมีอำนาจ เปรียบเทียบความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการฉวยโอกาสของพ่อค้า เมื่อเกิดสภาวะการขาดแคลนสินค้าอันเนื่องมาจากผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น

### 3) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะที่ว่า "เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน" จากสังคมที่มีปัญหาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญที่จะแก้ไขปัญหาสังคมโดยการพัฒนาประชาชนในจังหวัดให้มีการศึกษาดี มีการรักษาวัฒนธรรม ชนบทธรรมนิยม ประเพณีอันดีงามของจังหวัดไว้ และมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตดีขึ้น

การปฏิรูปการศึกษา เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้มากยิ่งขึ้น โดยให้เด็กและเยาวชน ได้มีโอกาสให้ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันทั้งในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโรงเรียนทางด้านอาคารเรียน วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมวิทยฐานะให้ครูได้มีโอกาสเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น จากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำมาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีกฎหมายได้ให้อำนาจ หน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการข้าราชการครูจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งที่ สป.261/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม โดยให้อำนาจ หน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการการศึกษา การศาสนา ของจังหวัดให้เจริญยิ่งขึ้น และขณะเดียวกันก็รักษาวัฒนธรรม ชนบทธรรมนิยม ประเพณีอันดีงามของจังหวัดไว้

การพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางสังคม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง ต้องควบคุม ดูแลให้ร้านค้า โรงงานต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนสอดส่อง ดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในจังหวัดให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น การใช้บทบาทดังกล่าว ได้มีกฎหมาย ได้ให้อำนาจ หน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญ เช่น

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจ หน้าที่ออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งในการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่เสิร์ฟอาหาร

- พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ได้ให้อำนาจเป็นผู้อนุญาตขายยา ผู้อนุญาตย้ายสถานที่ขายยา ผู้ต่อใบอนุญาตขายยา และผู้อนุญาตเปลี่ยนตัวเภสัชกรประจำสถานที่ขายยาทั้งแผนปัจจุบันและแผนโบราณ

- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 ได้ให้อำนาจเป็นผู้ประกาศกำหนดให้โรคติดต่อซึ่งรัฐมนตรีประกาศเป็นโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความในเขตจังหวัดของตน และประกาศให้บุคคลไปรับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค

- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2523 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อเข้าไปสำรวจ คั่น และยึดยาเสพติดให้โทษในเคหะสถาน สถานที่ใด ๆ หรือยานพาหนะ

- พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2528 ได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการกีฬาจังหวัด โดยมีอำนาจ หน้าที่ส่งเสริมกิจการกีฬาในจังหวัดเพื่อให้ประชาชนได้มีสุขภาพแข็งแรง พละานามัยดี และไม่ก่อให้เกิดปัญหาสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นสถาบันการปกครองที่มีวิวัฒนาการความเป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลายาวนาน ๗ ปี จากบทบาทของ "พ่อเมือง" มาสู่บทบาทของ "เจ้าเมือง" หรือ "ผู้ว่าราชการเมือง" และ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ในที่สุดถือได้ว่าเป็นผู้แทนขององค์พระมหากษัตริย์ ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนตามเมืองต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นเสมือนตัวแทนของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการบริหารงานในระดับภูมิภาค โดยได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนจากงบประมาณของแผ่นดิน และมีบทบาทที่สำคัญในการบริหารราชการตามกฎหมาย และในการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของจังหวัด