

## บทที่ 17

### การปักครองส่วนภูมิภาค

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

การปักครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดการปักครองหรือจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจปักครอง โดยราชการบริหารส่วนกลางได้แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ给自己 จัดตั้งการบางประการหรือบางขั้นตอนให้ตัวแทนไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหมายถึงราชการบริหารส่วนกลางซึ่งแยกออกไปตั้งทำการอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) ที่ส่งออกไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปักครองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในการติดต่อประสานงานควบคุมดูแลหน่วยการปักครองท้องถิ่นด้วย เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งและอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แม้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคบางส่วนจะบรรจุเด่งตั้งจากบุคคลในท้องที่นั้น ก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคด้วย<sup>1</sup>

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันดำเนินการตามที่กำหนดไว้เป็นหลักในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจปักครอง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปักครอง และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจปักครอง สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น นอกจากจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นหลักแล้ว ยังดำเนินการจัดการปักครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงใช้มังคบอยู่ในปัจจุบันประกอบกันด้วย

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้<sup>2</sup>

1. จังหวัด
2. อำเภอ

ส่วนหน่วยการปกครองย่อยของอำเภอ ได้แก่ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นการปกครองท้องที่ซึ่งจัดการปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันได้บัญญัติถึง การปกครองอำเภอว่า “การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่”<sup>3</sup> ดังนั้นในการจัดหน่วยการปกครอง และการบริหารราชการของอำเภอจะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพที่ประจ้าตำบล และรายละเอียดอื่น ๆ อีกด้วย ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

## 1. จังหวัด

จังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด แต่ละจังหวัดแบ่งเขตการปกครองหรือราชการบริหารออกเป็นอำเภอ อำเภออาจแบ่งเป็นกิ่งอำเภอถ้ามีความจำเป็นในการปกครอง แต่โดยปกติแล้วอำเภอแบ่งออกเป็นตำบลโดยที่เดียว และตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน

### 1.1 การจัดตั้งจังหวัด

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด และให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ<sup>4</sup> ดังนั้นจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจมีอำเภอตั้งแต่สองอำเภอรวมกัน บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอมาก บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอน้อย ซึ่งเป็นไปตามสภาพภูมิประเทศและความจำเป็นในทางปกครอง และการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ส่วนการกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ตลอดจนสามารถเป็นโจทก์หรือตกลเป็นจำเลยในศาลได้

เพื่อให้การบริหารราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับพิธีทางการพัฒนาประเทศได้มีการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดให้บริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด โดยให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยืนคำขอจัดตั้งบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ ในกรณีให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ให้จังหวัดมีอำนาจภายใต้เขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) นำการกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (4) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดดังกล่าว ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจังหวัดดังนั้นจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมหารือระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ดังอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดดังต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8 และมาตรา 10)

## **1.2 ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัด**

### **การบริหารราชการของจังหวัดมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเบี้ยบบิหรารราชการแผ่นดินดังนี้**

#### **1.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด**

ในการบริหารราชการของจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ<sup>5</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในจังหวัดหนึ่ง ๆ เพราะเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบการบริหารงานในส่วนภูมิภาค โดยเป็นผู้รับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ ซึ่งจะต้องติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลาง นับตั้งแต่นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และอธิบดี เพื่อรับนโยบาย หรือคำสั่งไปปฏิบัติให้ได้รับผลดี มีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายในเขตจังหวัดซึ่งตนรับผิดชอบ ในด้านการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดนั้น ภูมิภาคก็กำหนดให้ผู้ว่าราชการ เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ต้องพยายาม สอดส่องดูแลปกครองบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดจังหวัดทุกหน่วยงาน เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยเรียบง่าย ได้ผลดีมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายของทางราชการ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดดังกล่าวข้างต้น

#### **1.2.2 รองผู้ว่าราชการจังหวัด**

ในการบริหารราชการของจังหวัด ภูมิภาคเบี้ยบบิหรารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีหัวรอง และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>6</sup> ถ้าจังหวัดไม่มีการตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ดํารงตำแหน่งดังกล่าวนี้ก็เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดของหากผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในการพิจารณาตั้งตำแหน่งนี้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งขึ้นในจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีปริมาณมาก ซึ่งปัจจุบันมีการตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัดแล้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการ

## จังหวัดในการรับผิดชอบและบริหารราชการให้บังเกิดผลดีโดยทั่วถึง

ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน และฉบับก่อนฯ ว่าเป็นตำแหน่งผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทน เช่นเดียวกับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนี้เลย จึงเป็นตำแหน่งที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น

### 1.2.3 ปลัดจังหวัด

ในแต่ละจังหวัดมีปลัดจังหวัด<sup>7</sup> เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ทั่วไป และปฏิบัติงานในด้านธุรการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการแผนกการปกครองของจังหวัด มีฐานะเท่าเทียมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดนั้นทุกประการ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในงานของกรมการปกครองในจังหวัดนั้น เช่นเดียวกับประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานของกรมประชาสงเคราะห์ในจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบงานของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด เป็นต้น ปลัดจังหวัดไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด รวมทั้งปลัดจังหวัดรองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติจังหวัดใดที่ไม่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า งานซึ่งเป็นหน้าที่ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะตกเป็นหน้าที่ของปลัดจังหวัด และตามกฎหมาย ก็ได้กำหนดให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในการณ์ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอยู่หรือไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วย ดังนั้นถ้าจังหวัดใดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดจะทำหน้าที่ประจำเฉพาะส่วนที่เป็นงานของกรมการปกครอง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดกรมการปกครองของจังหวัดเท่านั้น

### 1.2.4 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบงานราชการของจังหวัด บางจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัดแล้ว จะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น<sup>8</sup> เช่น อัยการจังหวัด คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พัสดุจังหวัด เป้าไม้จังหวัด พัฒนาการจังหวัด เป็นต้น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

มีไม่เท่ากันทุกจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งหน่วยงานของตนในจังหวัดต่างๆ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าไม่จัดตั้งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดก็ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ไม่ขึ้นตรงต่อจังหวัด แต่เป็นส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลางโดยตรง เป็นหน่วยงานอิสระที่ดังอยู่ในจังหวัด เช่น นิคมสร้างดูด排 แขวงการทาง หน่วยงานกรมชลประทาน สถานีขยายพันธุ์พืช เป็นต้น

#### 1.2.5 คณะกรรมการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงใดหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

#### 1.2.6 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

เพื่อสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยการโปร่งใส เป็นธรรมให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดคนหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ธ.จ.” ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปด้วยหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1

ก.ธ.จ. ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในจังหวัด เป็นประธานผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ จำนวน วิธีการสรรหา และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ ก.ธ.จ. พนวณมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับหรือมีกรณีที่เป็นการทุจริต ให้เป็นหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 มาตรา 11)

### 1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในทางปฏิบัติและในด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ เป็นตัวแทนของรัฐบาลอันที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่าง กว้างขวาง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในกฎหมายระเบียบบริหาร- ราชการแผ่นดินปัจจุบัน มีดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะกรรมการบริหาร ทบวง กรม มอบหมายหรือ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะกรรมการบริหาร หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายดุลกาраж ข้าราชการฝ่าย อัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะกรรมการบริหาร หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยังบังการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะกรรมการบริหาร หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไว้ชัวร์คราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายดุลกาраж ข้าราชการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ใน การ พัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณณะ
- (6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- (7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- (8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ใน การนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรของ รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตาม

กฤษหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย<sup>10</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฤษหมายระเบียบบริหารราชการ-แผ่นดินดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฤษหมายอื่น ๆ กำหนดอีกmanyที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบอีกด้วย

#### 1.4 การรักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

กฤษหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน กำหนดเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้เปลี่ยนจังหวัด เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด หลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโส ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน<sup>11</sup>

#### 1.5 การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ตามกฤษหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัด ของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้บุกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ<sup>12</sup>

## 2. อำเภอ

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ขึ้นอยู่ในสายงานของจังหวัดเป็นเขตการปกครอง ส่วนย่อยของจังหวัด อำเภอไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเหมือนกับจังหวัด อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่ดำเนินงานของรัฐที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงเป็นปกติประจำวัน จึงนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญมาก อำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยเขตท้องที่หลายตำบล รวมกัน กฎหมายระเบียนบริหารราชการแผ่นดินกำหนดว่าการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ<sup>13</sup>

### 2.1 ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ

ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปักครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ ในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ<sup>14</sup> นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กรมการอำเภอ หรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอเมื่อยุ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอผู้รับผิดชอบ การบริหารราชการของอำเภอเดิม นั้นเป็นรูปคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการ บริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานบริหาร อำเภอร่วมกัน แต่เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 คณะกรรมการอำเภอได้ถูกเลิกไปและให้อำนาจรับผิดชอบดกอยู่แก่นายอำเภอแต่ผู้เดียว ใน อำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปักครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานบริหาร- ราชการของอำเภอตั้งกล่าวแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมี อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในอำเภอนั้น

### 2.2 อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอเป็นหัวหน้าปักครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับ ผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ใน อำเภอหนึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นปรากฏอยู่ ในพระราชบัญญัติสองฉบับที่เป็นแม่บท คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียนบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปักรองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายได้ใจไปอยู่ด้วยว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของ นายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะกรรมการรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ทำการอื่น ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่มีขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี<sup>15</sup>

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย<sup>15</sup>

ข. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457

มีดังนี้

(1) การปักครองท้องที่

(2) การป้องกันภัยนตรายของราชภารและรักษาความสงบในท้องที่

(3) การที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา

(4) การป้องกันโรคร้าย

(5) การบำรุง การทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม

(6) การบำรุงการศึกษา

(7) การเก็บภาษีอากร

(8) หน้าที่เบ็ดเตล็ด หน้าที่อื่น ๆ ของนายอำเภอซึ่งเรียกว่า “หน้าที่เบ็ดเตล็ด” คือ

ก. จัดการหั้งปวงในอำเภอให้เรียบร้อย ถ้าเห็นว่างานใดก็ต้องรายงาน

ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอความเห็นขอปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

ข. ช่วยราชการของอำเภอที่ใกล้เคียง เช่น เกิดอัคคีภัย หรือโรคบาด ต้องทำการช่วยเหลือทันที ถ้ารู้เหตุการณ์ซึ่งควรจะช่วยเหลือโดยไม่ต้องรอจนอำเภอใกล้เคียง นั้นขอความช่วยเหลือ แม้จะอยู่ในต่างจังหวัดก็ตาม<sup>16</sup>

ค. หน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากที่กล่าวในกฎหมายลักษณะปักครองท้องที่ แล้ว ยังต้องทำการช่วยเหลือทันที ถ้ารู้เหตุการณ์ซึ่งควรจะช่วยเหลือโดยไม่ต้องรอจนอำเภอใกล้เคียง นั้นขอความช่วยเหลือ แม้จะอยู่ในต่างจังหวัดก็ตาม<sup>16</sup>

แม้กกฎหมายไม่ได้ระบุว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นๆ

### 2.3 การปรับปรุงอำนาจในการปกครองของอำเภอ

เพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมได้มีการปรับปรุงอำนาจในการปกครองของอำเภอ โดยให้อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายในเขตจังหวัด โดยอนุโลม กถาวรคือ นำการกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสมทุกช่องทาง และให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม และปฏิบัติหน้าที่อื่นของรัฐมอบหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนด

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) ไกล์เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล์เกลี่ยประเมินข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

#### การไกล์เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทของประชาชน

ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล์เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภัยสำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่ง เกี่ยวกับที่ดิน รถดอก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคล ที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล์เกลี่ยและประเมินข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมสมกับการทำหน้าที่ไกล์เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาท แต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อ ทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกัน ระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายดกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทจัดให้มีการยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณี ที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทสั่ง กำหนดนัยข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย อนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำ สัญญาประชყประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และประเมินข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายระหว่าง

ในการนี้ที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้ คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำ ร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังกล่าว ให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคล ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประเมินข้อพิพาทสั่งกำหนดนัยข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำ สัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี และเขตของกรุงเทพมหานครให้ใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในการนี้บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็น ความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูก กล่าวหา�ินยอม หรือแสดงความจำนำง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่ นายอำเภอตั้งกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้ คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการนี้ที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อ พิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้อง ทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง  
(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 14)

#### 2.4 การรักษาราชการแทนนายอำเภอ

ในการนี้ที่ไม่มีผู้ดู理ด่างตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้าผู้ดู理ด่างตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มิได้แต่งตั้งผู้รักษาอำเภอแทนไว้ตาม วรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน<sup>17</sup>

#### 2.5 การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ

ให้แบ่งส่วนราชการอำเภอดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ นั้นๆ มีนายอำเภอ เป็นผู้ปักครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(2) ส่วนด่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอ นั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ นั้น ๆ เป็น ผู้ปักครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

### 3. กิจอำเภอ

กิจอำเภอ เป็นหน่วยการปักครองซึ่งรวมหลายตำบล แต่ไม่มีลักษณะพอก็จะตั้ง เป็นอำเภอหนึ่งได้ กิจอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอ การจัดตั้งเป็นกิจอำเภอ ก็เพื่อสะดวก ใน การปักครอง และให้ตั้งขึ้นเมื่อมีความจำเป็นในการปักครองเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ ของอำเภอตรวจตราห้องที่ได้สะดวก ก็ไม่จำเป็นต้องตั้งกิจอำเภอขึ้น ในอำเภอหนึ่งๆ จะมี กิจอำเภอเดียวหรือหลายกิจอำเภอ ก็ได้ และแบ่งเขตออกเป็นตำบล เช่นเดียวกับอำเภอ

#### 3.1 การจัดตั้งกิจอำเภอ

ตามกฎหมายลักษณะปักครองห้องที่ พ.ศ. 2457 "ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง กิจอำเภอไว้ดังนี้"

(1) เป็นท้องที่กวางขวางที่เจ้าหน้าที่อำเภอจะไปตรวจตราให้ตลอดทั่วถึงได้โดยยาก แต่มีราชภูมิอยู่ไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่ง หรือ

(2) เป็นท้องที่ซึ่งมีราชภูมิหนาแน่นเป็นจำนวนมาก และอยู่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การที่เจ้าหน้าที่อำเภอจะไปตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอ<sup>19</sup>

เมื่อท้องที่ได้เข้าลักษณะอย่างโดยย่างหนึ่งดังกล่าว จะแบ่งท้องที่นั้นจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอ เพื่อสะดวกแก่การปกครองก็ได้ แต่มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ว่า การตั้งกิ่งอำเภอนั้นควรที่จะกระทำ ต่อเมื่อมีความจำเป็นในทางปกครองเท่านั้น

นอกจากหลักเกณฑ์การตั้งกิ่งอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แล้ว กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติขึ้นไว้โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2526 ดังต่อไปนี้

(1) มีจำนวนเพลเมืองตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป

(2) ประกอบด้วยตำบล 5 ตำบลขึ้นไป

(3) ที่ว่าการกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมประมาณ 25 กิโลเมตร หรือ 10 กิโลเมตร ในกรณีที่ต้องบริการชุมชนนั้นใหญ่

(4) มีรายได้จากการภาษีบำรุงท้องที่ ตั้งแต่ 50,000 บาทต่อปีขึ้นไป

(5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากำแพงที่จะรวมตั้งเป็นกิ่งอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภากังหัน

หลักเกณฑ์ที่จัดตั้งกิ่งอำเภอตั้งกล่าวข้างต้นอาจมีข้อยกเว้นได้ในกรณีพิเศษ ดังนี้

(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (2) มีสภาพเป็นท้องที่ชายแดน ที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมือง (3) มีสภาพเป็นท้องที่ป่าหรือทุรกันดาร

ในอำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอ ก็ได้ และแบ่งเขตออกเป็น ตำบล เช่นเดียวกับอำเภอ การดำเนินการจัดตั้งกิ่งอำเภอ นั้น เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ของกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้พิจารณากำหนดเขตแล้วรายงานขออนุมัติไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว ก็ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทราบ เมื่อได้ประกาศตั้งกิ่งอำเภอแล้วจะต้องจัดตั้งที่ว่าการกิ่งอำเภอด้วย

การจัดตั้งกิ่งอำเภอ ไม่มีการบังคับว่าทุกอำเภอจะต้องมีกิ่งอำเภอ แต่จะตั้ง กิ่งอำเภอได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น และมีความจำเป็นในทางปกครอง เท่านั้น การจัดตั้งกิ่งอำเภอจึงเท่ากับเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น อำเภอส่วนมากไม่มีกิ่งอำเภอ และแบ่งเขตการปกครองเป็นตำบลเลยที่เดียว

### 3.1 ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของกิ่งอำเภอ

มีปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้า 1 คน และมีปลัดอำเภออื่น ๆ ตามจำนวนที่จำเป็นกับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอ คล้ายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภออยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ และทำการแทนนายอำเภอ ทั้งนี้ เพราะว่ากิ่งอำเภอเป็นเขตการปกครองส่วนหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในอำเภอ สำหรับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอันก็คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งแบ่งออกจากอำเภอให้มาระจัดทำงานอยู่ที่กิ่งอำเภอสุดแล้วแต่ปริมาณงานของ กิ่งอำเภอันนั้น เช่น ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ สมุหบัญชีกิ่งอำเภอ ป้าไไม่กิ่งอำเภอ สรรพสามิต- กิ่งอำเภอ สัสดีกิ่งอำเภอ เป็นต้น

### 3.2 กิจการที่มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดกิจการอย่างใดความมอบให้กิ่งอำเภอจัดทำโดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย กิจการอันเป็นหน้าที่ของกิ่งอำเภอ ได้แก่ กิจการในแผนก ปกครอง แผนกสัสดี แผนกสรรพากร แผนกศึกษาธิการ เป็นต้น กิจการบางอย่างที่ไม่ได้มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำก็ต้องไปทำการที่ว่าการอำเภอ

## 4. ตำบล

ตำบล เป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ซึ่งอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอจะต้องดูแลปกครองให้เกิดความเรียบร้อย ออำเภอหรือกิ่งอำเภอแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบล

### 4.1 การจัดตั้งตำบล

มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประกอนกัน 2 ประการ คือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ ก. หลักเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตั้งตำบล ดังนี้

- (1) ตำบลหนึ่งต้องประกอบด้วยหมู่บ้านราوا 20 หมู่บ้าน
  - (2) ให้กำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ชัดเจน โดยถือลำหัวย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ
  - (3) ถ้าไม่มีหมายเขตตามข้อ (2) ให้จัดทำหลักปักเขตไว้ทุกด้านเป็นสำคัญ<sup>20</sup>
- ข. หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การพิจารณาจัดตั้งตำบลจะเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และความจำเป็นในการปกครองท้องที่ ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ ดังนี้

- (1) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คน ขึ้นไป
- (2) มีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้าน ขึ้นไป
- (3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิม และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นอาจมีการยกเว้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (2) สภาพท้องที่เป็นชายแดนที่มีหรืออาจมีปัญหาทางการเมืองหรือ (3) สภาพท้องที่เป็นป่าเขา หรือทุรกันดาร ในการนี้ เช่นว่าน้อจัดตั้งตำบลขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้<sup>21</sup>

การจัดตั้งตำบลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขตแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

#### 4.2 ผู้รับผิดชอบการบริหารงานของตำบล

การบริหารงานของตำบล มีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบล ดังนี้คือ

- (1) กำนัน
- (2) แพทย์ประจำตำบล
- (3) สารวัตรกำนัน
- (4) คณะกรรมการตำบล

##### 4.2.1 กำนัน

ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันไม่ได้รับเงินเดือนจากบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนเหมือนข้าราชการ แต่ได้รับเงินค่าตอบแทนตำแหน่งกำนันตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กำนันเป็นตำแหน่งผู้ปกครองตำบลขึ้นตรงต่อนายอำเภอ

การดำรงตำแหน่งกำนัน เดิมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดให้นายอำเภอ ประชุมผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน และให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออحكันสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน จึงเป็นการเลือกันเองระหว่างผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ขึ้นเป็นกำนันคนหนึ่ง กำนันจะเป็นทั้งผู้ใหญ่บ้านที่ตนได้รับเลือกด้วย นอกจากนี้ก็ไม่ได้กำหนด

ระยะเวลาดำรงตำแหน่งด้วยคืออยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนตาย ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการที่ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งให้ ราชภูมิในท้องที่เป็นผู้เลือกกำนันเอง ประกาศคณะกรรมการที่ 364 ได้แก้ไขเกี่ยวกับการ เลือกกำนัน โดยกำหนดให้ราชภูมิที่มีคุณสมบัติจะเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือกกำนัน ตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เมื่อราชภูมิลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญ ไว้เป็นหลักฐาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กำนันอยู่ในตำแหน่งจนถึงอายุครบ 60 ปี จะเห็นได้ว่า การเลือกกำนันดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้เลือกกำนัน เท่านั้น ส่วนผู้สมควรรับเลือกเป็นกำนันยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านในตำแหน่งตามเดิม แต่อยู่ใน ตำแหน่งถึงอายุหกสิบปี หรือถึงคราวออกตามวาระของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีวาระ 5 ปี นับแต่วันที่ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ในการเลือกตั้งกำนัน ให้ นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้งโดยรับสมัครจาก ผู้ใหญ่บ้านในตำแหน่งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนันต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อราชภูมิมาลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน ให้ นายอำเภอรายงานไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือให้ไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก<sup>22</sup>

การออกจากตำแหน่งกำนัน กำนัน ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

(1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เพราะกำนันต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็เท่ากับขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกำนัน

(2) ได้รับอนุญาตให้ลาออกจาก การที่กำนันจะลาออกจากนั้นต้องได้รับอนุญาตจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาออกจากได้แล้วจึงจะพ้นตำแหน่งกำนัน แต่การลาออกจากตำแหน่งกำนัน นี้ ถ้าไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยก็ยังเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไป

(3) ยุบตำแหน่งที่ปกครอง ถ้าตำแหน่งที่กำนันได้รับเลือกถูกยุบไปก็มีผลให้ตำแหน่ง กำนันถูกยุบไปด้วย กำนันจึงต้องออกจากตำแหน่งไป แต่ถ้าไม่ได้ยุบหมู่บ้านด้วย ก็ยังคงเป็น ผู้ใหญ่บ้านต่อไป

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า บกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอ กับตำแหน่ง การที่กำนันสั่งให้ออกจาก

คำແນ່ງເຊັ່ນນີ້ ໄມປັບປຸງໃຫ້ຕ້ອງອອກຈາກຕຳແນ່ງຜູ້ໃຫຍ່ບ້ານດ້ວຍ ເວັນແຕ່ວ່າຜູ້ວ່າຮາຊກາຮັງຫວັດຈະສັ່ງໄຫ້ອອກຈາກຕຳແນ່ງຜູ້ໃຫຍ່ບ້ານດ້ວຍ

(5) ຕ້ອງຢູ່ກປລໂຮມໄລ້ອອກຈາກຕຳແນ່ງ ກາຮອອກຈາກຕຳແນ່ງກຳນັນກຣົນນີ້ມີຜລໃຫ້ຕ້ອງອອກຈາກຕຳແນ່ງປກຄຣອງດ້ວຍ

ສໍາມືລືຕຳແນ່ງກຳນັນວ່າງລົງ ໃຫ້ເລືອກກຳນັນເຂົ້າໃໝ່ກາຍໃນກໍາທັນດ 60 ວັນ ນັບແຕ່ວັນທີໜາຍອໍາເກອໄດ້ກາຮັບກາຮັກວ່າງນັ້ນ

#### 4.2.2 ອໍານາຈ່າທີ່ຂອງກຳນັນ

ກຳນັນມີອໍານາຈ່າທີ່ຕາມທີ່ກໍາທັນໄວ້ໃນກູ່ມາຍປກຄຣອງທັນທີ່ ທີ່ພອສຽບສາරະສຳຄັງໄດ້ດັ່ງນີ້<sup>24</sup>

- (1) ອໍານາຈ່າທີ່ໃນທາງປກຄຣອງແລກຮັກຈາກຄວາມສົງເຮັບຮ້ອຍໃນຕຳບລ
- (2) ອໍານາຈ່າທີ່ເກີຍວັກບົດຕືອາງໆ
- (3) ອໍານາຈ່າທີ່ເກີຍວັກບົດຕືອາງໆແລ້ວກຳນັນກໍາທັນຈະຕ້ອງຈູແລໃຫ້ຄວາມຊ່າຍເຫຼືອຕາມສົມຄວາ
- (4) ອໍານາຈ່າທີ່ເກີຍວັກບົດຕືອາງໆແລກຮັກຈາສິ່ງທີ່ເປັນສາຮາຣັນປະໂໄຍ້ນທີ່ອູ່ຢູ່ໃນຕຳບລນັ້ນ

(5) ອໍານາຈ່າທີ່ເກີຍວັກທະເບີນ ເຊັ່ນ ທະເບີນຮາຊງວຣ ແລະ ທະເບີນສິ່ງສາຮາຣັນປະໂໄຍ້ນທີ່ອູ່ຢູ່ໃນຕຳບລນັ້ນ

(6) ອໍານາຈ່າທີ່ເກີຍວັກການຍື່ນຍາກແລກຮັກຈາສຳວັກຕ່າງໆ

(7) ອໍານາຈ່າທີ່ເຊັ່ນເດີຍວັກຜູ້ໃຫຍ່ບ້ານ

ນອກຈາກນີ້ ກຳນັນຍັງມີອໍານາຈ່າທີ່ປາກກູ່ໃນກູ່ມາຍອື່ນ ຖະໜາກ ແລະ ທີ່ກະທຽວ ຖບວງກາມຕ່າງໆ ຂອງໃຫ້ຊ່າຍເຫຼືອ ທີ່ຈຳນັນຊ່າຍເຫຼືອດັ່ງກ່າວເປັນງານທີ່ສັ່ງມາທາງອໍາເກອ ແລະ ອໍາເກອສັ່ງໃຫ້ກຳນັນດຳເນີນກາຮັກຈາສຳວັກຫຼືອໍາເກອປົງບັດ

#### 4.2.3 ແພຍປະຈຳຕຳບລ

ເຈົ້າທີ່ປກຄຣອງຕຳບລອີກຕຳແນ່ງນີ້ ອີກແພຍປະຈຳຕຳບລ ໃນຕຳບລນັ້ນມີແພຍປະຈຳຕຳບລຄົນນີ້ ທີ່ກຳນັນແລກຜູ້ໃຫຍ່ບ້ານໄດ້ປະໜຸມກັນພິຈາຮາເລືອກຜູ້ມີຄວາມຮູ້ໃນວິຊາແພຍປະແນ່ງແພຍປະຈຳຕຳບລເພື່ອໃຫ້ມົນທີ່ປັບປຸງໂຮຄກ້ຍໄໝເຈັບຕ່າງໆ ຂອງຮາຊງວຣໃນຕຳບລນັ້ນແລກຮັກຈາຄວາມສົງເຮັບຮ້ອຍໃນຕຳບລນັ້ນດ້ວຍ ເມື່ອເລືອກໄດ້ຜູ້ໄດ້ແລ້ວໃຫ້ຜູ້ວ່າຮາຊກາຮັງຫວັດອອກທັນສືອແຕ່ງຕັ້ງເປັນຫລັກງານຕ່ອໄປ<sup>25</sup>

ແພຍປະຈຳຕຳບລໄດ້ຮັບຄ່າຕອນແພນປະຈຳຕຳແນ່ງຕາມທີ່ກະທຽວມາດໄທກໍາທັນ

#### 4.2.4 สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งมีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนัน 2 คนในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำนันจะมอบหมาย กำนันเป็นผู้เสนอขอแต่งตั้งทดลอง โดยรายงานไปยังนายอำเภอ เพื่อรายงานข้อความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>26</sup>

สารวัตรกำนันได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

#### 4.2.5 คณะกรรมการตำบล

ในตำบลหนึ่งมีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันห้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครุประชาราษฎร์ในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญ

กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี<sup>27</sup>

อนึ่ง เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลนี้ เมื่อมีการจัดสรุปการปักครองแบบสภาพตำบลขึ้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 องค์ประกอบของคณะกรรมการตำบลก็ได้เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อมีการจัดตั้งสภាឌำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 และจัดตั้งสภាឌำบลตามประกาศคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้กำหนดให้สภាឌำบลที่จัดตั้งใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลเดิมด้วย

### 5. หมู่บ้าน

หมู่บ้าน เป็นเขตการปักครองที่เล็กที่สุด หมู่บ้านคือบ้านหลัยบ้านอยู่ในท้องที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปักครองอันเดียวกัน ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง หมู่บ้านหลัยหมู่บ้านรวมกัน เป็นตำบลหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนการปักครองท้องที่ที่อำเภอจะต้องดูแลปักครองให้เกิดความเรียบร้อย

#### 5.1 การจัดตั้งหมู่บ้าน

มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบกัน 2 ประการ คือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ

ก. หลักเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะปัจจุบันท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตั้งหมู่บ้าน โดยให้ถือความสะดวกในการปกครองเป็นหลักดังนี้

(1) จำนวนราษฎร ถ้าท้องที่ได้มีราชฎรอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจำนวนบ้านมีน้อย ให้ถือจำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน เมื่อมีราชฎรประมาณ 200 คน จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ คือ

(2) จำนวนบ้าน ถ้าท้องที่ได้ราษฎรไม่หนาแน่น และตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงแม้ว่าจำนวนราษฎรจะมีน้อย ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้าน เมื่อมีบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้<sup>28</sup>

ข. หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ จำเป็นจะต้องถือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการปกครอง และความเหมาะสมโดยพิจารณาถึงระยะทางการคมนาคม ประกอบด้วยว่าสมควรเพียงใดหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ดังนี้

(1) เป็นชุมชนที่มีผลเมืองตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 40 บ้านขึ้นไป

(2) เป็นชุมชนห่างจากชุมชนหรือหมู่บ้านเดิมประมาณ 6 กิโลเมตร

(3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาพตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นอาจมีการยกเว้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (2) สภาพท้องที่เป็นชายแดนที่มี หรืออาจมีปัญหาทางการเมือง หรือ (3) สภาพท้องที่เป็นป่าเขาหรือทุรกันดาร ในกรณีเช่นนี้ อาจจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นเป็นกรณีเศษได้<sup>29</sup>

การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเขตและประกาศตั้ง แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขึ้นทะเบียนไว้

## 5.2 การตั้งหมู่บ้านชั่วคราว

ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 "ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าถ้าท้องที่ได้มีราชฎรไปตั้งชุมนุมชุมนุมทำการเลี้ยงชีพเดี่ยนบังคับและมีจำนวนราษฎรมากพอสมควร ที่จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้ (ประมาณ 200 คน) ตามกฎหมายลักษณะปัจจุบันท้องที่ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราชฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกผู้ที่สมควรขึ้นทำหน้าที่ปกครอง เรียกว่า "ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน" ถ้าราชฎรจำนวนมากได้อพยพไปอยู่ตั้งทำงานหากิน

ชั่วคราวจำนวนมาก ก็อาจเลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านหลายคนกี่ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการปกครอง

การตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านสำหรับหมู่บ้านชั่วคราวนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะการที่คนไปชุมนุมกันเป็นครั้งคราวนี้ ย่อมไม่มีบ้านเป็นภูมิลำเนาแน่นอน เมื่อราชภารเลือกผู้ใดเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านแล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหมายตั้งต่อไป หมายดังว่าที่ผู้ใหญ่บ้านต้องระบุว่าผู้นั้น เป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่เดือนใดถึงเดือนใดตามกำหนดถ้วนกาลที่ราชภารจะตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น เมื่อราชภารแยกกันไปแล้วว่าที่ผู้ใหญ่บ้านก็พ้นตำแหน่งไปด้วย

ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เขียนเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นกับกำหนดห้องที่ที่หมู่บ้านชั่วคราวนั้นตั้งอยู่ เพราะถือว่าหมู่บ้านชั่วคราวนี้รวมอยู่ในตำบลเดิม แต่ถ้าเป็นห้องที่เปลี่ยนไปจากตำบลเดิมมาก เมื่อราชภารไปตั้งอยู่มากห่างชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำเป็นต้องมีกำหนดขึ้นต่างหาก ก็ให้เลือกและตั้ง “ว่าที่กำหนด” ได้ ทำองเดียวกับการตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน<sup>30</sup>

### 5.3 ผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหมู่บ้าน

การบริหารงานของหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ปกครองหมู่บ้านดังนี้

- (1) ผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
- (3) คณะกรรมการหมู่บ้าน

#### 5.3.1 ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ปกครองราชภารที่อยู่ในหมู่บ้านนั้น ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับกำหนด แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ ผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินค่าตอบแทนตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราชภารเลือกตั้งขึ้นตามวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอหรือผู้แทนประชุมราชภารผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำการเลือกตั้ง วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เมื่อราชภารส่วนมากเลือกผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับฉลาก

คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ในประเด็นที่ว่า ต้อง “เป็นชาย เจ้าบ้านมีสัญชาติไทย” เปลี่ยนมาเป็น “มีสัญชาติไทยโดย การเกิด” โดยตัดคำว่า “ชาย” และ “เจ้าบ้าน” ออก ซึ่งเป็นผลให้หญิงสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2525 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับกฎหมายปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 6) ซึ่งเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เพราะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรมเหมือนแต่ก่อนแล้ว ห้างยังอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ชายได้อよถ์แล้ว จากผลการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติดังกล่าว ก็มีผลต่อตำแหน่ง กำหนดด้วย ซึ่งทำให้สตรีสามารถได้รับเลือกเป็นกำนันด้วยเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี แต่อาจออกจากตำแหน่งก่อนอายุครบ 60 ปีได้

ปัจจุบันกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีภาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราชบูรณะเลือก แต่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วก่อนประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

(1) ขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามอย่างโดยย่างหนึ่งตามที่กำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน

(2) ถึงคราวออกตามวาระ (5 ปี)

(3) ตาย

(4) ได้รับอนุญาตให้ลาออกจาก

(5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

(6) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินสามเดือน

(7) ราชบูรณะมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อสอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(9) เมื่อหมู่บ้านที่ปกครอง อยู่ในเขตที่ได้มีฐานะเป็นเทศบาลครบ 1 ปีแล้ว หรือได้มีพระราชบัญญัติยกยกเขตเทศบาลรวมเข้าไว้ในเขตด้วย หันนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ถ้าดำเนินการให้แก่บ้านว่างลง จะต้องมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบการว่างนั้น

### 5.3.2 อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่<sup>32</sup> เช่น ป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน รายงานเหตุร้ายหรือเหตุผิดปกติในหมู่บ้านต่อกำนัณประชุมราชภารเพื่อแจ้งข้อราชการต่าง ๆ จัดทำทะเบียนราชภารในหมู่บ้าน บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราชภาร ป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เช่นแจ้งเหตุการกระทำผิดอาญาต่อกำนัณ ยึดของกลางของผู้กระทำการอาญาหรือจัดการตามหมายค้นหรือหมายยึดทรัพย์ ซึ่งออกโดยพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย

### 5.3.3 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมี 2 ฝ่าย คือ

(1) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง คือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในด้านการปกครองหมู่บ้าน มีหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ คือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในด้านป้องกันและปราบปรามรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบได้นั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหั้งสองฝ่ายนี้จะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้มีสิทธิจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านและกำนัณห้องที่นั่น ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าว ข้างต้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ใดได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้กำนัณรายงานไปยังนายอำเภอ และให้นายอำเภอออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ<sup>33</sup> ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินค่าตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่นเดียวกับเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

ถ้าดำเนินการให้แก่บ้านว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดขึ้นแทน และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

### 5.3.4 คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในการบริหารหมู่บ้านนอกจากมีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแล้ว ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน มีดังนี้

#### 1. ผู้ใหญ่บ้าน

#### 2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

3. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราชฎรเลือกตั้งขึ้น มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งในทางปฏิบัติกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำไว้ว่าควรจะมี 5 ถึง 9 คน แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่หรือเล็ก<sup>34</sup> กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ต่อมาได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้น ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน เป็นเลขานุการ 1 คน และเป็นผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน<sup>35</sup> และให้ นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในเขตหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับตำบลหรือหมู่บ้าน ประธานหรือหัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ปลัดอำเภอซึ่งรับผิดชอบตำบลนั้น ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น 1 คน และบุคคลอื่นที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควร<sup>36</sup>

#### หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 "ได้บัญญัติให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน"<sup>37</sup>

ส่วนในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการงานปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของราชฎร กิจการเกี่ยวกับความอาญาและความแพ่ง การพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพรวมทั้งการพัฒนาที่ดิน การคั่ง การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม การสวัสดิการและสังคม และกิจการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น<sup>38</sup>

คณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทั้งฝ่าย  
กิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านตามที่เห็นสมควร ซึ่ง  
โดยปกติจะมีดังนี้<sup>39</sup>

- (1) ฝ่ายกิจการและพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ
- (2) ฝ่ายกิจการปกครอง
- (3) ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
- (4) ฝ่ายกิจการคลัง
- (5) ฝ่ายกิจการสาธารณสุข
- (6) ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม
- (7) ฝ่ายสวัสดิการและสังคม

ซึ่งแต่ละฝ่ายประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5-9 คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน  
เว้นแต่ฝ่ายกิจการคลัง ฝ่ายกิจการสาธารณสุข ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่าย  
สวัสดิการสังคม ให้มีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้เลือกเป็น  
ประธาน และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ  
เงชชตรหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรืออาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้านร่วมอยู่ในบางฝ่าย  
กับมีราชภารต์ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ  
ร่วมอยู่ด้วย

นอกจากนี้แต่ละฝ่าย ยังมีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ คือ ปลัดอำเภอ  
พัฒนาการ เจ้าหน้าที่เกษตร สารวัตรใหญ่ สารวัตรปกครองป้องกัน หัวหน้าสถานีตำรวจนคร  
ภูมิธรรมตำบล เจ้าหน้าที่การเงินของส่วนราชการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำสถานีอนามัย  
ในหมู่บ้าน หรือตำบล ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ  
ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด หรือหัวหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ  
ตามลักษณะของงานในหน้าที่ของฝ่ายนั้น ๆ เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับกิจการ  
ของฝ่ายนั้น

การดำเนินกิจการของฝ่ายต่าง ๆ อาจจัดตั้งกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่ม  
เกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มอาชีพอื่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มปฏิบัติงานอื่น เพื่อช่วยเหลือ  
และสนับสนุนการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้ตามที่เห็นสมควร<sup>40</sup>

ส่วนการควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น กำหนดให้  
นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็น  
ไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้อง

ได้ เมื่อเห็นว่าจะเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ

ในการณ์ที่นายอำเภอสอบสวนแล้ว ปรากฏว่า ฝ่ายกิจการไดปฏิบัติการฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภออาจสั่งบุนฝ่ายกิจการนั้นได้

ในการณ์ที่นายอำเภอได้สอบสวนแล้ว หรือเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้เสนอ ความเห็น และนายอำเภอได้สอบสวนแล้วเห็นว่าฝ่ายกิจการอื่นฝ่ายใดหมุดความจำเป็น หรือ ปฏิบัติการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ นายอำเภออาจสั่งเลิกกิจการอื่น นั้นได<sup>41</sup>

## 8. หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นอกจากหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญคือเพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และช่วยกันป้องกันและปราบปราม โจรผู้ร้าย ตลอดจนต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แต่หมู่บ้านอาสาพัฒนาแบบนี้ยังไม่มี การจัดตั้งพระราษฎร์บึงผลประโยชน์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวนี้เมื่อมีการจัดหมู่บ้าน อาสาพัฒนาขึ้นในท้องที่ได้แล้ว ต้องยกเลิกหมู่บ้านเดิมที่ได้จัดตั้งไว้ตามกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องที่ด้วย ต่อมากองอันวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้เสนอโครงการ เรียกว่า “โครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)” และกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกระแสเนียบว่าด้วยระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 และ ดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและ ป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 และหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเองที่ตั้งไว้ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเองขึ้นใหม่

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้ถือเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก ส่วนจะกำหนดให้หมู่บ้านได้หมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่ 2 หมู่บ้าน ขึ้นไปเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง กระทรวงมหาดไทยต้องประกาศเป็นคราว ๆ ไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพท้องที่ การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอกำหนดให้เป็นหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเองจะกระทำมิได้

ถ้าต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย<sup>42</sup>

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองแต่ละแห่งมีคณะกรรมการกลางหมู่บ้านและคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้บริหารกิจการของหมู่บ้าน

### 6.1 คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน

ก. การนัดหมู่บ้านเดียว คณะกรรมการกลางประจำปีด้วย

- (1) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานคณะกรรมการ
- (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ
- (3) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการกลาง
- (4) กรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกจากราชภรในหมู่บ้าน จำนวน 5-7 คน

ตามที่นายอำเภอกำหนด มีวาระ 4 ปี

ถ้าหมู่บ้านใดมีผู้ใหญ่บ้านเป็นกำนันอยู่ด้วย ก็ให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการกลาง และให้สารวัตรกำนัน และ/หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตหมู่บ้าน ของกำนันเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง'

คณะกรรมการกลางต้องเลือกรองประธานคณะกรรมการกลาง 1 คน และเลขานุการ 1 คน จากกรรมการกลาง

### ข. การรวมหมู่บ้านมากกว่าหนึ่งหมู่บ้าน

ในการนี้ที่มีการรวมหมู่บ้านมากกว่าหนึ่งหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ถ้าในหมู่บ้านนั้นมีกำนันอยู่ด้วยต้องให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการกลาง และถ้าหมู่บ้านที่มารวมกันนั้นมีกำนันมากกว่าหนึ่งคน คณะกรรมการกลางต้องเลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ส่วนกำนันที่เหลือให้เป็นรองประธานคณะกรรมการกลางโดยไม่ต้องเลือกรองประธานจากการกลางคนอื่นดังที่กล่าวข้างต้น แต่ถ้าไม่มีกำนันในหมู่บ้านที่รวมกันนั้น คณะกรรมการกลางต้องเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ส่วนกรรมการอื่นให้มีเหมือน ข้อ ก.<sup>43</sup>

### หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

คณะกรรมการกลางมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารหมู่บ้านหรือดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภาตำบล นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) พิจารณาวางแผนนโยบายในการปกครองหมู่บ้าน วางแผนและโครงการพัฒนาหมู่บ้านตามความต้องการของราชภรในหมู่บ้านนั้น

(3) ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(4) ดุแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

(5) ให้ความร่วมมือและประสานงานในแผนการและโครงการพัฒนาตำบลและหมู่บ้านสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์กรอาสาสมัครหรือองค์กรสาธารณะท้องถิ่น ตลอดจนแก่ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน

(6) ร่วมมือช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทางราชการจัดตั้งหรือสนับสนุนและดำเนินงานในเขตหมู่บ้านนั้น

(7) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ

(8) ประเมินผลข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านเกี่ยวกับความแพ่ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและยุติธรรม เมื่อได้ดำเนินการอย่างได้เล็งต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ในการณ์สาธารณะ กัยทางอากาศ หรือการท่องเที่ยว หรือการก่อวินาศกรรมขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ประธานคณะกรรมการกลางในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ หรือประธานคณะกรรมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรืออำนวยการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรืออำนวยการป้องกันและบรรเทาภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนไปก่อนได้ และรายงานผู้อำนวยการฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่รับผิดชอบทราบ<sup>44</sup>

คณะกรรมการกลางต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง โดยประธานคณะกรรมการกลางเป็นผู้กำหนดวันประชุมและเป็นผู้เรียกประชุม

## 8.2 คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ประจำหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง มีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการกลางในแต่ละสาขางานตามที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ จะมีกิจหน้าที่ต่อคณะกรรมการกลางจะพิจารณาเห็นสมควร โดยปกติรวมมี

(1) คณะกรรมการพัฒนา

(2) คณะกรรมการปกครอง

(3) คณะกรรมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

- (4) คณะกรรมการการคลัง
- (5) คณะกรรมการสาธารณสุข
- (6) คณะกรรมการศึกษาและวัฒนธรรม
- (7) คณะกรรมการสวัสดิการและสังคม

หรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกลางพิจารณาเห็นว่าจำเป็น<sup>45</sup>

คณะกรรมการกลางจะแบ่งหน้าที่กันเป็นประธานคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ และประธานกรรมการฝ่ายต้องคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้หรือสนใจในแขนงงานนั้น ๆ อย่างน้อย 3 คน เข้ามาร่วมบริหารงานเป็นกรรมการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลาง<sup>46</sup>

### 6.3 การควบคุมหนี้น้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นายอำเภอเมืองอำเภอจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบคณะกรรมการกลาง หรือคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ได้ เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏความจริงว่าคณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการหรือมีพฤติกรรมที่จะเป็นการเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ<sup>47</sup>

## สรุป

การปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ และมีหน่วยย่อยที่ถือว่าเป็นการปกครองท้องที่ เพื่อความสะดวกในการที่จะดำเนินการปกครองในเขตอำเภอตัวย คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดตั้งจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และการจัดตั้งอำเภอต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนกิ่งอำเภอ ตำบลต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศตั้งหมู่บ้านแต่ต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค นั้นแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สำหรับหมู่บ้านนั้นนอกจากหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ซึ่งเปิดโอกาสให้ราชการร่วมในการบริหารหมู่บ้านอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

## เชิงอรรถ

- 1 ประยุร กาญจนดุล, คำนวณรายกัญญาณะปักษ่อง, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 190
- 2 พระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51
- 3 เพียงอ้าง, มาตรา 68
- 4 เพียงอ้าง, มาตรา 52
- 5 เพียงอ้าง, มาตรา 54
- 6 เพียงอ้าง, มาตรา 54
- 7 เพียงอ้าง, มาตรา 55
- 8 เพียงอ้าง, มาตรา 55
- 9 เพียงอ้าง, มาตรา 53
- 10 เพียงอ้าง, มาตรา 57
- 11 เพียงอ้าง, มาตรา 56
- 12 เพียงอ้าง, มาตรา 60
- 13 เพียงอ้าง, มาตรา 61
- 14 เพียงอ้าง, มาตรา 62
- 15 เพียงอ้าง, มาตรา 65
- 16 พระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 83-132
- 17 พระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 64
- 18 เพียงอ้าง, มาตรา 66
- 19 พระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 64
- 20 เพียงอ้าง, มาตรา 29
- 21 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มก 0409/ว 1305 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2526 เรื่องหลักเกณฑ์ การจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอ ซึ่งคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2526
- 22 พระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 3
- 23 เพียงอ้าง, มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 10
- 24 เพียงอ้าง, มาตรา 34-44 และพระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 12
- 25 เพียงอ้าง, มาตรา 45
- 26 เพียงอ้าง, มาตรา 44
- 27 พระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ และมาตรา 29 ตรี แก้ไข เพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 มาตรา 14 พระราชบัญญัติลักษณะปักษ่องท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

- <sup>28</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 8
- <sup>29</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ว 1305, อ้างแล้ว
- <sup>30</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 22-26
- <sup>31</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการปฏิริโภต ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 2 และพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. 2535 มาตรา 6
- <sup>32</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 27 และพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2486 มาตรา 6
- <sup>33</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. 2510 มาตรา 15
- <sup>34</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. 2510 มาตรา 28 ตรี
- <sup>35</sup>ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526
- ข้อ 7
- <sup>36</sup>เพิ่งอ้าง, ข้อ 3
- <sup>37</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปักครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 26 ตรี
- <sup>38</sup>ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว, ข้อ 5
- <sup>39</sup>เพิ่งอ้าง, ข้อ 9
- <sup>40</sup>เพิ่งอ้าง, ข้อ 10-18
- <sup>41</sup>เพิ่งอ้าง, ข้อ 22
- <sup>42</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 มาตรา 6
- <sup>43</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 7-13
- <sup>44</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 และมาตรา 15
- <sup>45</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 16
- <sup>46</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 17
- <sup>47</sup>เพิ่งอ้าง, มาตรา 28 และมาตรา 29