

บทที่ 2

การจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนคร

อำเภอในจังหวัดพระนครมีลักษณะพิเศษหลายอย่างแตกต่างกับอำเภอในจังหวัดอื่นทั่วไป ลักษณะพิเศษเหล่านี้มีมาตั้งแต่เดิม ในสมัยก่อนการจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนครแตกต่างกับการจัดระเบียบการปกครองเขตหัวเมืองชั้นนอก อำเภอสังกัดต่างกระทรวงกัน อำเภอในจังหวัดพระนครสังกัดกระทรวงนครบาล ส่วนอำเภอในเขตหัวเมืองอื่น ๆ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาภายหลังกระทรวงนครบาลถูกยุบมารวมกับกระทรวงมหาดไทย อำเภอในจังหวัดพระนครจึงสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ ในระยะหลังนี้ แม้ว่าการจัดระเบียบการปกครองอำเภอทั่วประเทศจะใช้กฎหมายและระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกันหมด แต่การจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนครก็ยังคงมีส่วนที่แตกต่างกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการ คือ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ลักษณะพิเศษของการปกครองเมืองหลวง และความเจริญของการปกครองท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้การจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนครเปลี่ยนไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไป

1. อำเภอในจังหวัดพระนคร

การปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนคร มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยก่อนมีอำเภอชั้นในตั้งที่ทำการอยู่ตามบ้าน โดยสังกัดจตุสดมภ์ต่าง ๆ จำนวน 49 อำเภอ เมื่อ ร.ศ. 128 เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ยกเลิกอำเภอชั้นในต่าง ๆ คงเหลือไว้เพียง 7 อำเภอเท่านั้น ต่อมาในสมัยที่มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยายมราชเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ประกาศยกเลิกอำเภอชั้นในทั้ง 7 อำเภอเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2458 ดังปรากฏในประกาศว่า ท้องที่แต่เดิมจัดไว้กว้างใหญ่มาก สมควรจะแบ่งการปกครองท้องที่เสียใหม่ เพื่อสะดวกในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในจังหวัดพระนคร จึงได้ยกเลิกอำเภอชั้นในทั้ง 7 อำเภอ แล้วแบ่งการปกครองโดยจัดตั้งอำเภอชั้นใหม่ 25 อำเภอ เป็นอำเภอในจังหวัดธนบุรี 6 อำเภอ

จึงมีอำเภอชั้นในในจังหวัดพระนคร 19 อำเภอ ดังต่อไปนี้¹

- (1) อำเภอพระราชวัง
- (2) อำเภอสำราญราษฎร์
- (3) อำเภอชนะสงคราม
- (4) อำเภอพาหุรัด
- (5) อำเภอจักรวรรดิ
- (6) อำเภอสัมพันธวงศ์
- (7) อำเภอสามแยก
- (8) อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย
- (9) อำเภอสนามยอก
- (10) อำเภอนางเลิ้ง
- (11) อำเภอบางขุนพรหม
- (12) อำเภอคูสิต
- (13) อำเภอสามเสน
- (14) อำเภอพญาไท
- (15) อำเภอประแจจีน
- (16) อำเภอปทุมวัน
- (17) อำเภอบางรัก
- (18) อำเภอสาทร
- (19) อำเภอบ้านทวาย

ในปี พ.ศ. 2469 ได้มีการยุบฐานะอำเภอบางแห่งลงเป็นกิ่งอำเภอ ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 มีการเปลี่ยนแปลงอำเภอชั้นนอกโดยโอนตำบลของนนทบุรี ตำบลโพ่งพาง

¹ "ประกาศยกเลิกอำเภอชั้นใน 7 อำเภอ และตั้งอำเภอชั้นใหม่ 25 อำเภอ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 (31 ตุลาคม, 2458) หน้า 325 - 348.

จากอำเภอพระประแดงมาขึ้นกับอำเภอพระโชนง และโอนอำเภอพระโชนงมารวมอยู่ในเขตจังหวัดพระนคร²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2471 ได้มีประกาศยุบรวมอำเภอและเลิกกิ่งอำเภอในจังหวัดพระนครและธนบุรี ด้วยเหตุผลที่ว่า ถ้ายุบอำเภอให้เหลือน้อยลงจะเป็นการประหยัดรายจ่าย เพราะว่าในขณะนั้นมีที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอบางแห่งยังคงเช่าสถานที่ทำการของเอกชน โดยเสียค่าเช่าเป็นรายเดือน อำเภอที่ถูกยุบรวมมีดังต่อไปนี้³

(1) รวมการปกครองอำเภอพาหุรัด อำเภอสำราญราษฎร์ กิ่งอำเภอพระราชวัง กิ่งอำเภอชนะสงคราม ยกขึ้นเป็นอำเภอหนึ่งเรียกว่าอำเภอพระนคร ตั้งที่ทำการที่กิ่งอำเภอชนะสงคราม

(2) ยุบกิ่งอำเภอนางเลิ้ง ย้ายที่ว่าการอำเภอบางขุนพรหมไปตั้งที่ทำการที่กิ่งอำเภอนางเลิ้ง เรียกว่าอำเภอนางเลิ้ง

(3) ยุบกิ่งอำเภอพญาไทไปรวมกับอำเภอดุสิต

(4) ยุบกิ่งอำเภอป้อมปราบ ย้ายที่ว่าการอำเภอสายหยอดไปตั้งที่ว่าการที่อำเภอป้อมปราบ เรียกว่าอำเภอป้อมปราบ

(5) ยุบอำเภอจักรวรรดิมาขึ้นกับอำเภอสัมพันธวงศ์

(6) ยุบกิ่งอำเภอสาทรไปรวมกับอำเภอบางรัก

ส่วนอำเภอชั้นนอกก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน เมื่อ พ.ศ. 2474 ได้ยุบจังหวัดมณฑลบุรี และรวมท้องที่จังหวัดมณฑลบุรีเข้าไว้ในเขตการปกครองของจังหวัดพระนคร ยกเว้นท้องที่อำเภอหนองจอก ซึ่งยกไปขึ้นกับจังหวัดฉะเชิงเทรา⁴ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2475

² "ประกาศเรื่องแก้ไขเขตจังหวัดพระนคร ธนบุรี พระประแดง สมุทรปราการ และมณฑลบุรี ในมณฑลกรุงเทพฯ ถึงจังหวัดบุรี ในเขตมณฑลอยุธยา" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 44 (21 สิงหาคม, 2470) หน้า 154.

³ "ประกาศเรื่องยุบรวมอำเภอและเลิกกิ่งอำเภอในจังหวัดพระนครและธนบุรี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (17 มีนาคม, 2471) หน้า 360 - 361.

⁴ "ประกาศเรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 (21 กุมภาพันธ์, 2474) หน้า 578.

รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า การที่อำเภอหนองจอกขึ้นอยู่กับจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นการไม่สะดวกต่อราษฎรที่จะติดต่อราชการกับจังหวัดฉะเชิงเทรา และการคมนาคมระหว่างอำเภอหนองจอกกับจังหวัดพระนครมีความสะดวกมากกว่า จึงได้โอนอำเภอหนองจอกมาขึ้นกับจังหวัดพระนคร⁵

ในปัจจุบันนี้มีอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครรวมทั้งหมด 14 อำเภอ ซึ่งถ้าจะพิจารณาลักษณะการจัดระเบียบการปกครองแล้ว อาจแบ่งอำเภอในจังหวัดพระนครได้เป็น 2 ประเภท คือ อำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก เป็นอำเภอชั้นใน 8 อำเภอ และอำเภอชั้นนอก 6 อำเภอ ดังต่อไปนี้

ก. อำเภอชั้นใน

- (1) อำเภอพระนคร
- (2) อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย
- (3) อำเภอสัมพันธวงศ์
- (4) อำเภอบางรัก
- (5) อำเภอยานนาวา
- (6) อำเภอคูสิต
- (7) อำเภอปทุมวัน
- (8) อำเภอพญาไท

ข. อำเภอชั้นนอก

- (1) อำเภอบางเขน
- (2) อำเภอบางกะปิ
- (3) อำเภอพระโขนง
- (4) อำเภอมีนบุรี
- (5) อำเภอหนองจอก
- (6) อำเภอลาดกระบัง

⁵ "พระราชบัญญัติโอนการปกครองอำเภอหนองจอกมาขึ้นจังหวัดพระนคร พ.ศ.2475"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (26 มีนาคม, 2475) หน้า 673.

อำเภอพญาไท ในอำเภอที่ตั้งขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนคร คือตั้งขึ้นเมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2509 โดยรวมตำบลต่าง ๆ 5 ตำบลในท้องที่อำเภอคูสิต คือตำบลถนน เพชรบุรี ตำบลถนนพญาไท ตำบลมักกะสัน ตำบลทุ่งพญาไท ตำบลสามเสนใน กับอีก 2 ตำบลในท้องที่อำเภอบางกะปิ คือตำบลบางกะปิและตำบลห้วยขวาง เข้ามาอยู่ในความ ปกครองเดียวกันตั้งเป็นอำเภอขึ้นใหม่ เหตุผลในการจัดตั้งอำเภอพญาไทขึ้นใหม่ก็เพราะว่า ในท้องที่ตำบลต่าง ๆ ที่รวมเข้ามานี้เป็นบริเวณที่มีอาณาเขตกว้างขวาง มีชุมชนชนและ การค้าหนาแน่น และเพื่อประโยชน์ในการปกครอง ตลอดจนเป็นการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนในท้องที่นั้น⁶

มีปัญหาว่าอำเภอพญาไทเป็นอำเภอชั้นในหรืออำเภอชั้นนอก เพราะท้องที่ที่รวม เข้ามาทั้งหมดทั้งที่อยู่ในเขตอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าอำเภอ พญาไทที่ตั้งขึ้นใหม่ควรจะเป็นอำเภอชั้นใน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ประการแรกอำเภอพญาไท เป็นอำเภอชั้นในมาก่อน เมื่อคราวจัดตั้งอำเภอชั้นใน 25 อำเภอเมื่อ พ.ศ. 2458 และถูก ยุบรวมกับอำเภอคูสิตเมื่อ พ.ศ. 2471 ดังนั้นเมื่อจัดตั้งอำเภอพญาไทขึ้นใหม่ก็ควรจะเป็น อำเภอชั้นใน ประการที่สอง ตำบลที่อยู่ในความปกครองของอำเภอพญาไท เป็นตำบลที่อยู่ใน เขตอำเภอชั้นใน (อำเภอคูสิต) มาตั้งแต่เดิม 5 ตำบล สองตำบลอยู่ในเขตอำเภอ ชั้นนอก เมื่อเปรียบเทียบจำนวนตำบลแล้วตำบลในเขตอำเภอชั้นในมีมากกว่า อำเภอ พญาไทจึงควรจะเป็นอำเภอชั้นใน

อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทอำเภอเป็นอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกใน ปัจจุบันนี้ไม่เป็นสิ่งสำคัญและไม่มีความหมายในการปกครองแต่อย่างใด เพราะว่าเป็นปัจจุบัน นี้ทั้งอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกมีลักษณะและการจัดระเบียบงานที่คล้าย ๆ กัน ไม่มีอะไร แยกต่างกันอย่างมากนัก ซึ่งแต่เดิมนั้นการแบ่งอำเภอออกเป็นอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก มีความสำคัญต่อการปกครอง เช่นอำเภอชั้นในไม่ได้รับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ทั้งหมด ไข่มังคัมเพียงบางหมวดบางมาตราเท่านั้น แต่อำเภอชั้นนอกปกครองตาม

⁶ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอำเภอพญาไท พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 39 (ฉบับพิเศษ, 1 พฤษภาคม, 2509) หน้า 1 - 3.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทุกประการ การแบ่งเขตการปกครองท้องที่ออกเป็น ตำบล เป็นหมู่บ้าน ตลอดจนตัวผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านก็ไม่แตกต่างกัน เพราะอำเภอพญาไทรอยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพทั้งหมด จึงไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

2. การแบ่งเขตการปกครองท้องที่ของอำเภอในจังหวัดพระนคร

การแบ่งเขตการปกครองท้องที่ของอำเภอชั้นในแตกต่างกับอำเภอชั้นนอก อำเภอชั้นในแบ่งท้องที่ออกเป็นตำบลเท่านั้น ไม่แบ่งเป็นหมู่บ้านเหมือนอำเภอชั้นนอก การแบ่งเช่นนี้เป็นวิธีที่ปฏิบัติมาตั้งแต่เดิม มีใช้เพราะว่าอยู่ในเขตเทศบาลจึงไม่แบ่งเป็นหมู่บ้าน อาจจะเป็นเพราะว่าอำเภอชั้นในมีอาณาเขตไม่กว้างขวางนักไม่เกินกำลังที่นายอำเภอจะปกครองดูแลให้ทั่วถึงได้ และการแบ่งเขตท้องที่ออกเป็นหมู่บ้านก็ทำได้ยาก เพราะบ้านเรือนหนาแน่นลำบากต่อการกำหนดเขตให้แน่นอนลงไป ส่วนอำเภอชั้นนอกส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นชนบท มีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลและหมู่บ้าน เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวกและเรียบร้อย

อำเภอในจังหวัดพระนครแบ่งเขตการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบลต่าง ๆ

ดังนี้⁷

อำเภอชั้นใน

(1) อำเภอพระนคร แบ่งออกเป็น 12 ตำบลคือ

- ตำบลพระบรมมหาราชวัง
- ตำบลชนะสงคราม
- ตำบลวัดสามพระยา
- ตำบลบางขุนพรหม
- ตำบลบ้านพานถม

⁷ กองการปกครอง ส่วนการปกครองภูมิภาค ทำเนียบปกครองท้องที่ของกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2500 (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2501) หน้า 242 - 254.

- ตำบลตลาดคยอก
- ตำบลบวรนิเวศน์
- ตำบลเสาชิงช้า
- ตำบลศาลเจ้าพ่อเสือ
- ตำบลสำราญราษฎร์
- ตำบลวัดราชบพิธ
- ตำบลวังบูรพาภิรมย์

(2) อำเภอคูสิต แบ่งออกเป็น 6 ตำบล

- ตำบลคูสิต
- ตำบลฉิมพยาบาล
- ตำบลสี่แยกมหานาค
- ตำบลถนนนครชัยศรี
- ตำบลสวนจิตรลดา
- ตำบลบางซื่อ

(3) อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย แบ่งออกเป็น 5 ตำบล คือ

- ตำบลวัดโสมนัส
- ตำบลป้อมปราบ
- ตำบลวัดเทพศิรินทร์
- ตำบลคลองมหานาค
- ตำบลบ้านบาตร

(4) อำเภอยานนาวา แบ่งออกเป็น 8 ตำบลคือ

- ตำบลยานนาวา
- ตำบลวัดพระยาไกร
- ตำบลบางคอแหลม
- ตำบลบางโคล่
- ตำบลทุ่งวัดดอน
- ตำบลทุ่งมหาเมฆ

- คำบิลของนนทรี
- คำบิลบางโพรงพาง

(5) คำบิลส้มพันธ์วงศ์ แบ่งออกเป็น 3 คำบิล คือ

- คำบิลตลาดคนอย
- คำบิลส้มพันธ์วงศ์
- คำบิลจักรวรรดิ

(6) คำบิลปฐมวัน แบ่งออกเป็น 4 คำบิลคือ

- คำบิลปฐมวัน
- คำบิลวังใหม่
- คำบิลรองเมือง
- คำบิลสวนลุมพินี

(7) คำบิลบางรัก แบ่งออกเป็น 5 คำบิล คือ

- คำบิลมหาพฤฒาราม
- คำบิลสี่พระยา
- คำบิลสุริวงค์
- คำบิลบางรัก
- คำบิลสี่ลม

(8) คำบิลพญาไท แบ่งออกเป็น 7 คำบิล คือ

- คำบิลถนนเพชรบุรี
- คำบิลถนนพญาไท
- คำบิลมักกะสัน
- คำบิลทุ่งพญาไท
- คำบิลสามเสนใน
- คำบิลบางกะปิ
- คำบิลห้วยขวาง

คำบิลอื่นนอก

(1) คำบิลพระโขนง แบ่งออกเป็น 9 คำบิล คือ

- ตำบลคลองเตย
- ตำบลพระโขนง
- ตำบลคลองตัน
- ตำบลบางจาก
- ตำบลบางนา
- ตำบลสวนหลวง
- ตำบลคอกไม้
- ตำบลหนองบอน
- ตำบลประเวศ



(2) อำเภอบางเขน แบ่งออกเป็น 9 ตำบล คือ

- ตำบลอนุสาวรีย์บางเขน
- ตำบลตลาดบางเขน
- ตำบลลาดยาว
- ตำบลสองห้อง
- ตำบลสีกัน
- ตำบลคลองถนน
- ตำบลท่าแร้ง
- ตำบลสายไหม
- ตำบลออเงิน

(3) อำเภอบางกะปิ แบ่งออกเป็น 9 ตำบล คือ

- ตำบลคลองจั่น
- ตำบลวังทองหลาง
- ตำบลหัวหมาก
- ตำบลสามเสนนอก
- ตำบลลาดพร้าว
- ตำบลจรัลเข้บัว
- ตำบลคันทนา

- ตำบลสะพานสูง
 - ตำบลคลองกุ่ม
- (4) อำเภอมีนบุรี แบ่งออกเป็น 6 ตำบล คือ
- ตำบลมีนบุรี
 - ตำบลแสนสุข
 - ตำบลบางชัน
 - ตำบลทรายกองดิน
 - ตำบลสามวาตะวันออก
 - ตำบลสามวาตะวันตก
- (5) อำเภอหนองจอก แบ่งออกเป็น 8 ตำบล คือ
- ตำบลกระทุ่มราย
 - ตำบลหนองจอก
 - ตำบลคลองสิบสอง
 - ตำบลคลองสิบ
 - ตำบลคูฝึ้งเหนือ
 - ตำบลโคกแฝด
 - ตำบลลำผักชี
 - ตำบลตอขี้ผึ้ง
- (6) อำเภอลาดกระบัง แบ่งออกเป็น 6 ตำบล คือ
- ตำบลลาดกระบัง
 - ตำบลคลองสองต้นนุ่น
 - ตำบลคลองสามประเวศ
 - ตำบลทับยาว
 - ตำบลชุมทอง
 - ตำบลลำปลาทิว
- รวมทั้งหม่อมมี 97 ตำบล และมีหมู่บ้าน 444 หมู่บ้าน

3. การกำหนดเขตท้องที่และการจัดตั้งอำเภอในจังหวัดพระนคร

วัตถุประสงค์ของการจัดแบ่งท้องที่ออกเป็นอำเภอ เป็นตำบล ก็เพื่อมุ่งผลในการปกครอง เป็นสำคัญ เหตุผลในการแบ่งท้องที่ก็คือ เพื่อเป็นการแบ่งขอบพื้นที่ออกไป โดยจัดให้มีผู้ปกครองท้องที่นั้น ๆ ปกครองดูแลคอยรายงานให้รัฐบาลทราบถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยรวดเร็วและทั่วถึง และเพื่อเป็นการแบ่งเขตอำนาจของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ในการบังคับบัญชารับผิดชอบ เพื่อมิให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่⁸

ก. หลักการกำหนดท้องที่อำเภอ

เขตการปกครองอำเภอเป็นเขตการปกครองท้องที่ที่ใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่ไคศราราชราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติเฉพาะเรื่องการปกครองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนเมืองและมณฑลนั้นเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก การกำหนดเขตท้องที่จัดตั้งอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอไว้ว่าให้รวมท้องที่หลายตำบลเป็นอำเภอ ในที่ซึ่งมีคนมากกำหนดจำนวนพลเมืองประมาณ 10,000 คน จัดเป็นท้องที่อำเภอหนึ่ง ในที่ซึ่งมีคนน้อยเพราะท้องที่เป็นป่า เป็นภูเขา ราษฎรแยกย้ายกันตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นหย่อม ๆ กำหนดโดยถือเอาเวลาในการเดินทางไปมาไคตลอดท้องที่ประมาณ 12 ชั่วโมงเป็นอำเภอหนึ่ง⁹

อำเภอชั้นในในจังหวัดพระนครมิได้จัดตั้งอำเภอตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เพราะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ไซ้บังคับเฉพาะในหัวเมืองทุกมณฑล ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ ภายหลังได้ประกาศไซ้ในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ เฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอก เมื่อประกาศไซ้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในตอน

⁸ พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ ปกครองเล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 123) หน้า 13.

⁹ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 (30 พฤษภาคม, ร.ศ. 116) มาตรา 33.

แรกก็ยังมีบังคับเฉพาะในหัวเมืองทั่วทุกมณฑล ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในเขตชั้นในกรุงเทพฯ เฉพาะบางหมวดและบางมาตรา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดระเบียบการปกครองอำเภอ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและอำนาจการปกครองบังคับบัญชา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ใ้กว้างหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอไว้ว่า กำหนดให้ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองเดียวกันจัดเป็นอำเภอหนึ่ง ไม่ได้กำหนดว่าจะมีกี่ตำบลและไม่กำหนดจำนวนพลเมืองแต่อย่างใด แต่การจัดตั้งอำเภอชั้นในสมุหพระนครบาลเป็นผู้กำหนดท้องที่อำเภอ ให้มีเครื่องหมายบอกหลักเขตและให้แจกเขตอำเภออื่นทุกด้านกำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอโดยให้เขตอำเภอครอบคลุมพื้นที่ตำบลให้ตลอดทั้งตำบล และกำหนดที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้โดยสะดวก แล้วแจ้งเขามายังเสนาบดีกระทรวงนครบาลเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงประกาศจัดตั้งอำเภอได้¹⁰

การจัดตั้งอำเภอในปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ไม่ได้กำหนดวิธีการจัดตั้งอำเภอเอาไว้แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้ว่าให้หน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอของตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นอำเภอจึงเป็นหน่วยบริหารหน่วยหนึ่งของรัฐ และเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดในการปกครองประเทศ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้บัญญัติในเรื่องการปกครองตำบลและหมู่บ้านไว้แต่อย่างใด แต่มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า "การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่" ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและกำหนดเขตท้องที่อำเภอจึงอาศัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่การจัดตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอของตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹⁰ "ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 (3 ตุลาคม, 2458) มาตรา 62-63.

ในทางปฏิบัติการจัดตั้งอำเภอโดยทั่ว ๆ ไปมักจะจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอเสียก่อน ต่อมาเมื่อท้องถิ่นนั้นมีความเจริญมากขึ้นสมควรที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอได้ จึงยกฐานะขึ้นเป็น อำเภอ มียกเว้นบางแห่งที่จัดตั้งเป็นอำเภอขึ้นใหม่เลยทีเดียว เช่นอำเภอพญาไท เป็นต้น การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอำเภอพญาไทนั้น เห็นว่าเป็นท้องที่ที่ กว้างใหญ่และมีความเจริญมาก มีผู้คนหนาแน่น สมควรยกขึ้นเป็นอำเภอเพื่ออำนวยความสะดวก แก่ประชาชน และเพื่อประโยชน์ในการปกครอง

การจัดตั้งกิ่งอำเภอ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้¹¹

(1) ท้องที่ที่จะตั้งเป็นกิ่งอำเภอ จะต้องมียานราษฎรทั้งสิ้นตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(2) ท้องที่นั้นจะต้องมีอาณาเขตกว้างขวาง และสามารถใช้เวลาเดินทางไป มาถึงกันได้ตลอดท้องที่ภายในเวลา 12 ชั่วโมง หรืออยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมประมาณ 25 กิโลเมตร และมีการคมนาคมติดต่อกับอำเภอได้โดยสะดวก

(3) บริเวณที่จะตั้งสถานที่ว่าการอำเภอ จะต้องมียานการค้าหรือชุมชนหนาแน่นพอสมควร และเป็นแหล่งที่จะเจริญต่อไปในภายหน้า

(4) ท้องที่นั้นมีเหตุการณ์โจรผู้ร้ายชุกชุม มีสถิติคดีอาญาสูง มีความจำเป็นที่จะต้องมีกองตำรวจให้ความปลอดภัยแก่ราษฎรพอสมควร

(5) ท้องที่นั้นเมื่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอแล้ว จะต้องสามารถแบ่งท้องที่ออกได้ อย่างน้อย 3 ตำบล แต่ละตำบลจะต้องมีหมู่บ้านอยู่ในความปกครองไม่น้อยกว่า 5 หมู่บ้าน

(6) ท้องที่นั้นจะต้องมีรายได้มากพอสมควร และราษฎรมีอาชีพเป็นหลักฐานมั่นคง

(7) ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และสภาตำบลในท้องที่นั้นด้วย

¹¹ อำนวย เก่งสกุล "ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองว่าด้วยการตั้งหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ อำเภอ และจังหวัด" เทศาภิบาล เล่ม 56 ตอนที่ 6 (มิถุนายน, 2504) หน้า 665.

(8) มีเหตุผลอื่น ๆ ที่จะต้องจัดตั้งกิ่งอำเภอขึ้น เช่นความจำเป็นทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง การเศรษฐกิจ การคมนาคม

การที่จะยกฐานะท้องที่หรือกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอ จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หลายทาง คือ¹²

(1) จะต้องพิจารณาสภาพท้องที่ว่ามีอาณาเขตกว้างขวางเพียงใด ตำบลใดสมควรจะอยู่ในเขตอำเภอที่ตั้งขึ้นใหม่ อยู่ห่างจากอำเภอเดิมเท่าใด การไปมาติดต่อกับอำเภอสะดวกหรือไม่ และท้องที่นั้นมีช่องทางที่จะเจริญต่อไปหรือไม่

(2) จะต้องพิจารณาจำนวนพลเมือง ว่าในแต่ละตำบลมีพลเมืองมากพอที่จะเป็นกำลังในทางเศรษฐกิจใดหรือไม่

(3) จะต้องพิจารณาวาระยะทางและการคมนาคมของท้องที่อยู่ห่างไกลราษฎรไปมาติดต่อกับอำเภอเดิมไม่สะดวก การขนส่งสินค้าไม่สะดวก และถ้ายกฐานะขึ้นเป็นอำเภอแล้วจะได้รับความสะดวกมากขึ้น

(4) ท้องที่นั้นจะต้องเป็นท้องที่ที่กันดาร มีเหตุอันตรายหรือโรคภัยไข้เจ็บหรือโจรผู้ร้ายชุกชุม ถ้ามีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไปประจำแล้วเหตุรายนั้นจะน้อยลง

วิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อที่จะยกฐานะท้องที่ขึ้นเป็นอำเภอ มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติดังนี้

(1) จะต้องกำหนดเขตท้องที่อำเภอ โดยมีเครื่องหมายแสดงหรือมีสิ่งธรรมชาติเป็นเขต และให้จุดเขตอำเภอที่ติดต่อกับทุกด้านมีที่ห่างอยู่นอกเขตอำเภอ

(2) กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอ กำหนดเขตตำบลให้ตรงกับเขตอำเภอ จะให้ตำบลอยู่ในเขตอำเภอแต่บางส่วนไม่ได้

(3) กำหนดสถานที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรได้สะดวก อยู่ในย่านกลางชุมนุมชนเพื่อให้ราษฎรไปติดต่อได้โดยสะดวก

เมื่อกำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้ว จังหวัดจะรายงานพร้อม กับสถิติ

¹² อำนวย เก่งสกุล, หน้า 667.

ต่าง ๆ และแผนที่แสดงเขตไปยังกระทรวงมหาดไทย ถ้าหากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ให้นำเสนอกณะรัฐมนตรีพิจารณา ถ้าคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบก็จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จัดตั้งอำเภอต่อไป

การแบ่งเขตอำเภอกฎหมายกำหนดไว้ว่า เขตอำเภอจะต้องมีแนวเขตที่แน่นอน มีเครื่องหมายแสดงอาณาเขต เช่น เขตแม่น้ำ ลำคลอง ถนน ซึ่งเป็นเครื่องหมายแสดงเขตใดเป็นอย่างใด ถ้าเป็นบริเวณที่ไม่สามารถจะมีเขตแดนตามธรรมชาติก็ต้องทำเครื่องหมายขึ้นไว้ เช่น ปักหลักแสดงเขตโดยชัดแจ้ง เป็นต้น นอกจากนี้เขตตำบลและเขตหมู่บ้านก็เป็นเครื่องหมายแสดงเขตอำเภออยู่แล้ว เพราะเขตอำเภอจะต้องตรงกับเขตตำบลและเขตหมู่บ้านด้วย ในทางปฏิบัตินั้นการกำหนดขอบเขตอำเภอในจังหวัดพระนครส่วนมากใช้ลำคลองเป็นแนวเขต ขอยกตัวอย่างการแบ่งเขตอำเภอในจังหวัดพระนครตามที่เป็นจริงมาแสดง 2 อำเภอดังต่อไปนี้¹³

<u>อำเภอพระนคร</u>	มีอาณาเขตติดต่อดังนี้
ทิศเหนือ	ติดต่อกับเขตอำเภอกุสิต โดยลำคลองผดุงกรุงเกษมเป็นแนวเขต
ทิศใต้	ติดต่อกับเขตอำเภอกลองสาน จังหวัดธนบุรี โดยลำน้ำเจ้าพระยาเป็นแนวเขต
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับเขตอำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย โดยมีถนนราชดำเนินนอกเป็นแนวเขต และติดต่อกับอำเภอสัมพันธวงศ์ โดยมีลำคลองโอ่งอ่างเป็นแนวเขต
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับเขตอำเภอบางกอกใหญ่ อำเภอบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี โดยลำน้ำเจ้าพระยาเป็นแนวเขต

¹³ จังหวัดพระนคร รายงานกิจการจังหวัดพระนคร 2502 - 2503 (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, 2504) หน้า 117 - 118, 254.

อำเภอพระโขนง มีอาณาเขตติดต่อกับดังนี้
 ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตอำเภอบางกะปิ โดยมีคลองแสนแสบเป็นแนวเขต
 ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเมืองสมุทรปราการ โดยมีซอยแบริ่งเป็นแนวเขต
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอลาดกระบัง โดยมีลำคลองตาฟุกเป็นแนวเขต
 และติดต่อกับอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีคลองสิงห์โตเป็นแนวเขต
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตอำเภอปทุมวันและยานนาวา โดยทางรถไฟสาย
 มักกะสัน - ชองนนทรี เป็นแนวเขต และติดต่อกับอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
 โดยลำน้ำเจ้าพระยาเป็นแนวเขต

ข. การแบ่งเขตท้องที่อำเภอออกเป็นตำบล

อำเภอหนึ่ง ๆ ย่อมมีพื้นที่อยู่ในความปกครองเป็นบริเวณกว้างขวาง พื้นที่ของ
 อำเภอชั้นในเมื่อเทียบกับพื้นที่ของอำเภอชั้นนอกหรืออำเภอในจังหวัดอื่น ๆ แล้ว นับว่ามีพื้นที่
 ที่น้อยมาก เช่นอำเภอบางรักมีพื้นที่ประมาณ 5 ตารางกิโลเมตร เทียบกับอำเภอพระโขนง
 ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 145 ตารางกิโลเมตร หรืออำเภอหนองจอกมีพื้นที่ 236 ตารางกิโลเมตร
 ยิ่งเป็นอำเภอที่อยู่ห่างไกลออกไปก็ยังมีพื้นที่มากขึ้น โดยเหตุที่อำเภอมีเขตปกครองกว้าง
 ขวาง การที่จะให้เจ้าหน้าที่ของอำเภอคอยดูแลตรวจตราราษฎรให้ทั่วถึงจึงทำได้ยาก
 จำเป็นต้องแบ่งเขตอำเภอออกเป็นท้องที่เล็ก ๆ เรียกว่าตำบล จัดเจ้าหน้าที่เขาทำการ
 ปกครองดูแลในเขต ตำบลนั้น ๆ อำเภอในจังหวัดพระนครมีผู้ปกครองตำบลเฉพาะเขต
 อำเภอชั้นนอกเท่านั้น ในเขตอำเภอชั้นในแม้ว่าจะมีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะ
 ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บางมาตรามาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2458 ให้เสนาบดี
 กระทรวงนครบาลใช้ดุลพินิจตั้งผู้ปกครองตำบลในเขตอำเภอชั้นในใดก็ตามที่เห็นสมควร¹⁴
 แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการตั้งผู้ปกครองตำบลในเขตอำเภอชั้นในแต่อย่างใด และในปัจจุบัน
 อำเภอชั้นในก็อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพทั้งหมด จึงไม่มีผู้ปกครองตำบล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลอาศัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.
 2457 กำหนดให้หมู่บ้านรวมกันประมาณ 20 หมู่บ้านเป็นตำบลหนึ่ง เมื่อสมุหเทศาภิบาล

¹⁴ "ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นใน
 กรุงเทพมหานคร" มาตรา 4.

เห็นชอบด้วยแล้วให้ยูวาราชาการ เมืองกำหนดเขตตำบลนั้นให้แน่ชัดทุกตำบล ถ้าไม่มีเครื่องหมายเขตโดยธรรมชาติก็จัดปักหลักเขตไว้เป็นสำคัญ การจัดตั้งตำบลในปัจจุบันนี้ กระทรวงมหาดไทยไต่ถามหลักเกณฑ์ไว้เพื่อให้สะดวกต่อการพิจารณาเสนอจัดตั้งตำบล หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีดังนี้ คือ¹⁵

(1) จำนวนหมู่บ้านที่จะรวมเป็นตำบลจะต้องมีไม่น้อยกว่า 10 หมู่บ้านและมีพลเมืองไม่น้อยกว่า 2,000 คน เว้นแต่ท้องถิ่นเป็นป่าเขาและมีอาณาเขตกว้างขวาง

(2) ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นตำบลจะต้องมีบริเวณกว้างขวางพอสมควร และพอเหมาะกับการดำรงของกำนันที่จะปกครองดูแลให้ทั่วถึงได้ โดยให้ถือว่าแต่ละหมู่บ้านต้องเดินทางติดต่อกันได้ภายในวันเดียวโดยประมาณ

(3) การกำหนดท้องที่ตำบลจะต้องพิจารณาว่าแต่ละตำบลมีขอบเขตธรรมชาติที่แน่นอนหรือมีสิ่งถาวรเป็นเขต เพื่อสะดวกในการปกครอง

(4) จะต้องพิจารณาถึงรายได้เกี่ยวกับเงินบำรุงท้องที่และรายได้อื่น ๆ ว่าเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่หรือไม่

(5) จะต้องพิจารณาว่าท้องที่มีเหลืออยู่เหมาะสมที่จะเป็นตำบลอยู่ใดต่อไปหรือไม่

เมื่อนายอำเภอเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ ก็รายงานและชี้แจงเหตุผลไปให้จังหวัดพิจารณาโดยทำบันทึกกำหนดเขตของตำบลที่จะตั้งใหม่อย่างละเอียดว่า ตำบลที่ตั้งใหม่มีอาณาเขตอย่างไร อาศัยอะไรเป็นเส้นกั้นเขต และบันทึกว่าจะโอนหมู่บ้านที่เท่าใดของตำบลใดตั้งเป็นหมู่บ้านที่เท่าใดของตำบลใหม่ ถ้าหากว่าโอนบางส่วนก็ต้องระบุให้แน่ชัด นอกจากนี้ยังต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดและสถิติต่าง ๆ ของตำบลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และตำบลที่เหลืออยู่ ทำแผนที่ทั้งเขตอำเภอ แสดงที่ตั้งเขตตำบลทุกตำบล โดยเฉพาะตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่และตำบลที่ถูกแยกท้องที่ออกไป

ถ้าเป็นตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือในเขตอำเภอชั้นในก็ไม่จำเป็นต้องแบ่งออกเป็นเขตหมู่บ้าน เพียงทำบันทึกกำหนดเขตตำบลที่ขอตั้งใหม่และตำบลเดิมที่เปลี่ยนแปลง

¹⁵ อำนวย เก่งสกุล, หน้า 658 - 659.

โดยกำหนดแต่ละทิศเขตอะไร ที่ไหน เมื่อจังหวัดได้รับรายงานและพิจารณาเห็นว่าสมควร จะจัดตั้งตำบลตามที่นายอำเภอเสนอมา ก็จะเสนอรายงานของอำเภอและแผนที่ไปให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยก็จะทำเป็นประกาศ กระทรวงมหาดไทยตั้งตำบลนั้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา นายอำเภอก็ต้องดำเนินการในการจัดตั้งผู้ปกครองตำบลต่อไป

ค. การแบ่งเขตตำบลออกเป็นหมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของไทย เป็นเขตท้องที่เล็ก ๆ พอเหมาะสำหรับผู้ใหญ่บ้านที่จะปกครองดูแลราษฎรในหมู่บ้านนั้น โดยทั่วถึง หมู่บ้านในจังหวัดพระนครมีเฉพาะในเขตอำเภอชั้นนอกที่อยู่นอกเขตเทศบาลเท่านั้น การจัดตั้งหมู่บ้านให้รวมเอาบ้านหลายบ้านในท้องที่หนึ่งที่อยู่ในความปกครองอันเดียวกันจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยถือเอาความสะดวกในการปกครองเป็นสำคัญ มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ว่าถ้าเป็นแหล่งที่มีคนรวมกันอยู่มาก สมจะมีบ้านน้อยก็ให้ถือเอาจำนวนพลเมืองเป็นสำคัญ ราษฎรราว 200 คนก็จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ถ้าเป็นแหล่งที่ราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ทางไกลกันก็ให้ถือเอาจำนวนบ้านเป็นสำคัญ ถ้ามีบ้านเกิน 5 บ้านก็จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ในปัจจุบันนี้มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ดังนี้ คือ¹⁶

(1) หมู่บ้านแห่งหนึ่งจะต้องมีจำนวนพลเมืองไม่น้อยกว่า 200 คน เมื่อตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่แล้วหมู่บ้านเดิมที่เหลือจะต้องมีพลเมืองไม่น้อยกว่า 200 คน

(2) จะต้องพิจารณาว่าจำนวนคนที่เพิ่มขึ้น เกินกำลังของผู้ใหญ่บ้านที่จะปกครองดูแลให้ทั่วถึงได้หรือไม่ การพิจารณาว่าจะเกินกำลังของผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ นอกจากจะถือตามจำนวนพลเมืองแล้ว ยังจะต้องพิจารณาความกว้างขวางของหมู่บ้านประกอบด้วยคือ

(ก) หมู่บ้านใดมีจำนวนพลเมืองเกิน 400 คนขึ้นไป ราษฎรตั้งบ้านเรือนขยายกว้างขวางออกไป จะตั้งหมู่บ้านใหม่ใดก็ตามเมื่อหมู่บ้านนั้นมีราษฎรตั้งบ้านเรือนติดต่อกันไปมีระยะทางไกล โดยถือเอาเวลาที่ใช้เดินทางติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และ

16. อำนวย เก่งสกุล, หน้า 652 - 655.

จะตองคุมสภาพทองที่และการคมนาคมเป็นสำคัญ ถ้าไม่เขาตามหลักเกณฑ์ก็ไม่ควรจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

(ข) ถ้าหมู่บ้านเดิมมีพลเมืองเพิ่มขึ้นมากกว่า 400 คนขึ้นไป โดยที่ราษฎรแยกออกไปตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่มก้อนต่างหากจากบ้านเดิม จะแยกตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ก็ต่อเมื่อใดแยกแล้วหมู่บ้านเดิมที่เหลือมีพลเมืองไม่น้อยกว่า 200 คน และอยู่ห่างจากหมู่บ้านเดิมไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตรขึ้นไป ยกเว้นแต่จะมีภูเขหรือป่าธรรมชาติเป็นเขตกัน

ในทางปฏิบัติ การที่จะจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ นายอำเภอท้องที่จะตองออกไปสอบสวนสำรวจสถิติจำนวนพลเมือง หลังคาเรือน สภาพทองที่ แล้วจัดทำสถิติรายละเอียดในการขอตั้งหมู่บ้านพร้อมกับสถิติต่าง ๆ ของหมู่บ้านเดิม และทำแผนที่สังเขปแสดงจุดที่ตั้งของหมู่บ้านที่จะตั้งขึ้นใหม่แล้วเสนอรายงานไปยังจังหวัด เมื่อจังหวัดได้รับรายงานจากอำเภอก็จะสอบสวนและพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ ถ้าจังหวัดเห็นชอบด้วยก็จะทำรายงานและเหตุผลต่าง ๆ ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยอนุมัติแล้ว จังหวัดก็จะทำประกาศจัดตั้งหมู่บ้านต่อไป

4. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอในจังหวัดพระนคร

โดยที่อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 อำเภอเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งในจำนวนหน่วยการปกครองหลาย ๆ หน่วยของประเทศ ทำหน้าที่บริหารราชการเฉพาะในเขตท้องที่อำเภอ แต่งานที่อำเภอจัดทำอยู่และเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายนั้นได้แก่งานในด้านการปกครองท้องที่ ซึ่งตามกฎหมายแล้วงานนี้เป็นเพียงหน้าที่ส่วนหนึ่งของอำเภอเท่านั้น คนส่วนมากจึงเข้าใจว่าอำเภอเป็นส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ คือมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง แท้จริงแล้วอำเภอไม่ใช่ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยดังที่เข้าใจกัน กระทรวงมหาดไทยเพียงแต่มีหน้าที่จัดการปกครองท้องที่ให้เรียบร้อย การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การป้องกันสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่รองลงมาจากจังหวัด มิได้เป็นส่วนราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นหน่วยที่รวมของเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อ

ให้การปกครองอำเภอเป็นไปโดยเรียบร้อย

ก. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอโดยทั่ว ๆ ไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ไม่ได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการของอำเภอไว้แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติให้มีคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ เป็นผู้ปกครองอำเภอ ส่วนราชการของอำเภอในสมัยก่อนจึงอยู่ในความปกครองของกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว เพราะ นายอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย สมุหบัญชีอำเภอในสมัยก่อนก็สังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน กระทรวงอื่น ๆ ยังไม่ใคร่ส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานประจำอยู่ที่อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กำหนดให้คณะกรรมการอำเภอแบ่งราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมจะใคร่จัดตั้งขึ้น ส่วนกลางทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ส่วนต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมจัดตั้งขึ้นทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ในเขตอำเภอ มีหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา¹⁷ การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นเมื่อภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย การส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ออกไปประจำเพื่อปฏิบัติงานที่อำเภอมีมาตั้งแต่สมัยประกาศใช้ของบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ฉบับที่ 1 ซึ่งในครั้งนั้นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ อาจตกลงเห็นชอบจัดตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ และให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอยู่ในความปกครองดูแลของนายอำเภอ¹⁸

¹⁷ "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (9 ธันวาคม, 2476) มาตรา 25.

¹⁸ "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ฉบับที่ 1" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 (30 สิงหาคม, 2465) มาตรา 14 ข้อ 3.



การแบ่งส่วนราชการของอำเภอในปัจจุบันนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดการแบ่งส่วนราชการของอำเภอไว้ดังนี้¹⁹

- (1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่ว ๆ ไปของอำเภอนั้น นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบ
- (2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

มีปัญหาว่าสำนักงานอำเภอมีความหมายและขอบเขตเพียงใด คนส่วนมากเข้าใจว่าสำนักงานอำเภอหมายถึงแผนกปกครองอำเภอ แต่ในอำเภอมีแผนกปกครองอำเภออีกแผนกหนึ่งแยกออกต่างหาก มีฐานะเป็นส่วนราชการของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย มีผู้ให้ความเห็นว่า สำนักงานอำเภอมีลักษณะคล้ายเป็นสำนักงานเลขานุการของอำเภอ เช่นเดียวกับสำนักงานเลขานุการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ²⁰ น่าสังเกตว่ากฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสำนักงานอำเภอ ดังนั้น สำนักงานอำเภอน่าจะหมายถึงสำนักงานของนายอำเภอโดยเฉพาะ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานควบคุมดูแลการบริหารงานในอำเภอนั้น เหตุที่ทำให้เข้าใจว่าสำนักงานอำเภอหมายถึงส่วนราชการของกรมการปกครอง ก็เพราะว่านายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง สำนักงานอำเภอที่กล่าวมานี้มีอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการจัดตั้งสำนักงานอำเภอขึ้นมาเลย ถ้ามีสำนักงานอำเภอก็น่าจะมีหน่วยงานของนายอำเภอโดยเฉพาะ มีข้าราชการต่างหากจากแผนกปกครองอำเภอ การที่นายอำเภอมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของแผนกปกครองอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้คนทั่วไปคิดว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการของกรมปกครองเพียงอย่างเดียว

¹⁹ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 16 (11 มีนาคม, 2495) มาตรา 44.

²⁰ บุญธรรม ทองสังข์ การบริหารราชการของอำเภอในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510) พิมพ์โรเนียว หน้า 80.

สำหรับส่วนราชการประจำอำเภอในปัจจุบันนี้เป็นไปตามลักษณะของงาน ซึ่งไม่เหมือนกันทุกอำเภอทุกจังหวัด เพราะว่าสภาพพื้นที่ ภูมิประเทศ ทรัพยากรต่าง ๆ และสภาพของสังคมในแต่ละอำเภอไม่เหมือนกัน การที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำเพื่อปฏิบัติงานที่อำเภอนั้น จะต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมเพียงใด มีปริมาณงานมากน้อยเพียงใด คุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ เช่นในเขตที่มีป่าไม้ก็ตั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้อำเภอขึ้นในอำเภอนั้น ที่ใดมีการเพาะปลูกมาก ก็จัดตั้งแผนกข้าวหรือแผนกทกสิกรรมอำเภอขึ้น แต่มีงานบางประเภทที่ปฏิบัติอยู่ทั่วทุกอำเภอ เช่นแผนกปกครองอำเภอ แผนกสรรพากร แผนกสัสดี เป็นต้น

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอในจังหวัดพระนครมีลักษณะพิเศษกว่าจังหวัดอื่น ซึ่งเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของเมืองหลวง สภาพภูมิประเทศ และเหตุผลอื่น ๆ ดังนั้นการพิจารณาศึกษาการแบ่งส่วนราชการของอำเภอในจังหวัดพระนคร จึงต้องแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ในเขตอำเภอชั้นในและในเขตอำเภอชั้นนอก ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

ข. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอชั้นใน

ในเขตอำเภอชั้นในทุกอำเภอแบ่งส่วนราชการของอำเภอออกเป็น 4 แผนก

คือ

- (1) ที่ทำการปกครองอำเภอ เป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่กรมการปกครองโดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบจัดแบ่งราชการของที่ทำการปกครองออกเป็น 4 แผนก ดังนี้คือ²¹
- (ก) แผนกปรับปรุงและส่งเสริมอาชีพ แผนกนี้อยู่ในค้ำจามรับผิดชอบโดยตรงของนายอำเภอ เนื่องจากงานนี้เป็นนโยบายอันสำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย ให้ปลัดอำเภอที่เหลือจากแผนกอื่นทั้งหมดเข้าปฏิบัติงานในแผนกนี้ หน้าที่ของแผนกปรับปรุงส่งเสริมอาชีพก็คือ ปรับปรุงอาชีพของราษฎรในท้องที่เพื่อให้ราษฎรมีรายได้เพิ่มขึ้นตามโครงการส่งเสริม

²¹ กระทรวงมหาดไทย "หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/ว 1364 ลงวันที่ 29 มกราคม 2507 เรื่องการแบ่งหน้าที่การงานแผนกปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ" เทศาภิบาล เล่ม 59 ตอน 3 (มีนาคม, 2507) หน้า 145 - 151.

เสริมอาชีพของกระทรวงมหาดไทย

(ข) แผนกปกครอง อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอโทหรือปลัดอำเภออาวุโส มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ ปกครองเจ้าหน้าที่ ระเบียบทุกข์ภัยของราษฎร และปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศชาติ

(ค) แผนกทะเบียน อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอหนึ่งนาย มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนทั้งหมด บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ บริคตส์สัญญาต่าง ๆ

(ง) แผนกบำรุงท้องที่ อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอหนึ่งนาย มีหน้าที่ในการทำนุบำรุงทางคมนาคม งานหลักของแผนกนี้คือบำรุงท้องที่ด้วยภาษีบำรุงท้องที่ บูรณะท้องที่และดำเนินการสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการรักษาความสงบเรียบร้อย

การแบ่งที่ทำการปกครองอำเภอออกเป็น 4 แผนกดังกล่าวสำหรับอำเภอชั้นในไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและการเศรษฐกิจ เพราะงานด้านการส่งเสริมอาชีพและการบำรุงท้องที่มีอยู่น้อยในเขตอำเภอชั้นใน เทศบาลนครกรุงเทพเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ทั้งหมด งานที่สำคัญของที่ทำการปกครองอำเภอในเขตอำเภอชั้นในก็คืองานทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งมีประเภทและปริมาณมากเป็นพิเศษ เนื่องจากประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น การทำบัตรประจำตัวประชาชน การจดทะเบียนสมรส การเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุล จึงมีปริมาณมาก ส่วนงานของแผนกปกครองมีเฉพาะในที่ว่าอำเภอเท่านั้น คือทำการปกครองเจ้าหน้าที่ของอำเภอ การปกครองท้องที่น้อย เพราะไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอชั้นใน

(2) แผนกสวัสดิ์ เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทหาร ส่วนใหญ่เป็นงานที่เกี่ยวกับการขึ้นบัญชีทหารกองเกิน การดำเนินการเรียกตัวเข้ารับราชการทหาร การปลดเป็นกองหนุน ฯลฯ เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในแผนกนี้เป็นทหารสังกัดกระทรวงกลาโหม

(3) แผนกสรรพากร การจัดเก็บภาษีอากรนับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องดำเนินการจัดเก็บให้ทั่วถึง ดังนั้นแผนกสรรพากรจึงมีประจำอยู่ทุกอำเภอ มีหน้าที่ควบคุมตรวจตราดำเนินการให้งานสรรพากรในเขตอำเภอเป็นไปโดย

ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน จัดเก็บรักษาเงินผลประโยชน์หรือรายได้อื่น ๆ ของรัฐในเขตอำเภอ จัดทำและรักษาทะเบียนบัญชีรวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ของแผนกสรรพากร ตรวจสอบการหักเลี้ยงภาษีอากรตามที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนให้อำนาจไว้ รวมทั้งการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง การนำเงินฝากและนำเงินส่งคลัง

(4) แผนกศึกษาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในอำเภอ ในปัจจุบันนี้เทศบาลนครกรุงเทพได้รับโอนการประถมศึกษาไปดำเนินการเองตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ดังนั้นงานของแผนกศึกษาธิการอำเภอจึงเกือบจะไม่มี งานบางอย่างที่แผนกศึกษาธิการจัดทำอยู่ เช่นการศึกษาผู้ใหญ่ กิจการลูกเสือ หรืออนุศาสนา แต่ยังมีตำแหน่งศึกษาธิการอำเภออยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ทุกอำเภอ แมว่าจะมีโรงเรียนประถมศึกษาเหลืออยู่บางแห่ง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการส่งวงไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุงและโรงเรียนตัวอย่าง แต่โรงเรียนเหล่านี้ก็ขึ้นโดยตรงต่อกรมสามัญศึกษา

นอกจากแผนกต่าง ๆ ทั้ง 4 แผนกดังกล่าวมานี้ เฉพาะอำเภอพระนครและอำเภอบางรัก ยังมีแผนกสรรพสามิตอำเภอ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานค่านสรรพสามิตต่าง ๆ เช่นการตรวจจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการสรรพสามิต การตรวจร้านจำหน่ายสุรา ยาสูบ ไฟ ยานต์ฉับเป็นต้น

แผนกต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ตามอำเภอคงได้กล่าวมานี้ แต่ละแผนกมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนเหมือนในเขตอำเภอชั้นนอก แผนกปกครองมิได้ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่เพราะอยู่ในเขตเทศบาล การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของกรมตำรวจโดยตรง แผนกส่งเสริมอาชีพก็ไม่มีควมจำเป็นมากนัก แผนกทะเบียนทำการจดทะเบียนบางประเภทเท่านั้น เพราะการทะเบียนอาชญากรรมอยู่ในหน้าที่ของกรมตำรวจ การทะเบียนราษฎรเป็นหน้าที่ของเทศบาล แผนกสรรพากรไม่ได้นำไปดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหมด เพราะกรมสรรพากรจัดทำเสียเองบ้าง แผนกศึกษาธิการมีงานน้อยมาก มีเพียงแผนกเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเหมือนกับในเขตอำเภออื่น ๆ คือ แผนกสถิติ

ค. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอชั้นนอก

ในท้องที่เขตอำเภอชั้นนอกทั้ง 6 อำเภอ ส่วนใหญ่มีสภาพท้องที่เช่นเดียวกันในชนบทต่าง ๆ ของประเทศไทย ลักษณะของพื้นที่เป็นทุ่งราบ ราษฎรจึงมีอาชีพในทางการกสิกรรม พื้นที่ของอำเภอชั้นนอกส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ส่วนที่อยู่ในเขตเทศบาลนับ

ว่าเป็นเขตที่มีความเจริญแล้ว ทุกอำเภอมีสภาพทองที่คล้าย ๆ กัน ส่วนราชการต่าง ๆ ของอำเภอก็แตกต่างกันไปจากอำเภอชั้นใน โดยมีแผนกต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับสภาพทองที่ ธารแบ่งส่วนราชการของอำเภอชั้นนอกมีดังนี้

(1) ที่ทำการปกครองอำเภอ แบ่งออกเป็น 4 แผนกดังต่อไปนี้กล่าวมาแล้วในเขตอำเภอชั้นใน แต่มีขอบเขตการปฏิบัติงานกว้างขวางกว่าในเขตอำเภอชั้นใน และปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้²²

(ก) แผนกปรับปรุงและส่งเสริมอาชีพ มีหน้าที่ปรับปรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎรในทองที่และรวมทั้งงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- การชลประทานราษฎร
- การทำนาและการแก้ไขบรรเทาความเสียหายของการทำนา
- การเลี้ยงสัตว์และการอนุญาตให้ฆ่าสัตว์
- การจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ
- การแรงงาน
- การสงวนอาชีพและวิชาชีพ
- การจดทะเบียนพาณิชย์

(ข) แผนกปกครอง ทำหน้าที่ในการปกครองทองที่ การระงับทุกข์บำรุงสุขและรวมถึงงานด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- การเปรียบเทียบความแพง
- การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยและคดีความชอบของข้าราชการกรมการปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
- งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- งานธุรการ งานสารบรรณ การติดต่อกับจังหวัดหรือส่วนราชการ หรือองค์การภายนอก

²² หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/ว 1364

- การควบคุมการลงสมุดเวลาทำงานและรายงานประจำวัน
- การป้องกันเพลิงไหม้และสาธารณภัยต่าง ๆ
- การส่งเคราะห์ต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขการขาดแคลนข้าวบริโภค
- การฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่
- การตรวจราชการของผู้อำนาจหน้าที่
- การประชุม
- การเลือกตั้ง
- งานเกี่ยวกับพิธีต่าง ๆ
- คำสั่งต่าง ๆ
- การประชาสัมพันธ์ การแก้ไขและรายงานข่าวอันเสื่อมเสียแก่เจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครอง

- งานเกี่ยวกับราชการทุกประเภท
- งานของกองอาสารักษาคินแดน
- งานราชการลับ
- งานเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ
- งานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการรักษาความสงบ
- งานเกี่ยวกับบุคคลอันซพาด
- งานเกี่ยวกับการระงับการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์
- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎร

(ค) แผนกทะเบียน มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนทั้งหมดที่ต้องทำตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน งานของแผนกนี้คล้ายกับในเขตอำเภอชั้นใน ยกเว้นในเรื่องทะเบียนราษฎร ซึ่งอำเภอเป็นผู้ดำเนินการเองในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาล และการทะเบียนสัตว์พาหนะก็มีปริมาณมากขึ้นเพราะเขตอำเภอชั้นนอกราษฎรประกอบการกสิกรรมที่ยังนิยมใช้แรงงานจากสัตว์

(ง) แผนกบำรุงท้องที่ งานของแผนกนี้ในท้องที่อำเภอชั้นนอกนับว่าทำอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะท้องที่ส่วนใหญ่ยังเป็นชนบทที่ต้องบูรณะอีกมาก ส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น การสร้างสะพาน ถนน โรงเรียน การขุดลอกคลอง

อำเภอชั้นนอกเป็นผู้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล และมีอำนาจ
ใช้เงินดังกล่าวใดก็ตามระเบียบที่กำหนดไว้ งานที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลก็ยังมีอยู่ในเขตอำเภอ
ชั้นนอกทุกอำเภอ แผนกบำรุงท้องที่จึงต้องรับภาระมากขึ้น

ส่วนงานที่เกี่ยวกับการเงิน พัสดุ การเก็บรักษาเอกสารแบบพิมพ์ของทาง
ราชการ การดูแลรักษาสถานที่ราชการ เป็นหน้าที่ของเสมียนตราอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติและ
รับผิดชอบ

(2) แผนกสรรพากร แผนกนี้มีหน้าที่และลักษณะงานเหมือนกับอำเภอชั้นใน
ทุกประการ แต่ประชาชนในเขตอำเภอชั้นนอกบางอำเภอไม่อาจไปชำระค่าภาษีอากรที่กรม
สรรพากรได้ ต้องชำระ ณ ที่ทำการสรรพากรอำเภอท้องที่เพียงแห่งเดียว ได้แก่อำเภอ
มีนบุรี อำเภอหนองจอก อำเภอลาดกระบัง และอำเภอบางกะปิ

(3) แผนกศึกษาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาประชาบาล
แต่โดยที่การศึกษาประชาบาลในขณะนี้ ได้โอนไปเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
เมื่อ พ.ศ. 2509 และให้นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลและจัดการศึกษา ตามกฎ
หมายแล้วเจ้าหน้าที่แผนกศึกษาธิการเกือบจะไม่ต้องทำหน้าที่อะไร เช่นเดียวกับในเขตอำเภอ
ชั้นใน แต่เนื่องจากการตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ศึกษา
ธิการอำเภอก็ยังคงมีอยู่ต่อไปตามเดิม และทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการศึกษาใน
เขตอำเภอท้องที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) แผนกสถิติ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับราชการทหาร มีลักษณะงาน
เหมือนกันหมดทุกอำเภอ

(5) แผนกชาวอำเภอ ในเขตอำเภอชั้นนอกราษฎรประกอบอาชีพในการ
ทำนาเป็นส่วนใหญ่ ทางราชการจึงได้จัดตั้งแผนกชาวขึ้นเป็นหน่วยราชการสังกัดกรมการ
ชาว กระทรวงเกษตร มีหน้าที่คนควา ทดลอง ส่งเสริม และเผยแพร่การทำนาและอาชีพ
การเกษตรกรรมทุกสาขา ให้บริการและให้ความช่วยเหลือชาวนาในด้านการใช้ปุ๋ย การ
ปราบศัตรูข้าว แผนกชาวในเขตอำเภอชั้นนอกนับว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากแผนก
หนึ่ง เพราะเนื่องที่การทำนามีมาก สถิติการทำนาปี พ.ศ. 2509 มีพื้นที่เพาะปลูกจำนวน

467,062 ไร่ และได้ผลิตข้าวเปลือกรวมทั้งสิ้น 14,737,553 ถัง²³

(6) แผนกอนามัย ในเขตอำเภอชั้นในไม่มีแผนกอนามัยอำเภอ เพราะงานคานอนามัยอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งในขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพได้ดำเนินงานในคานอนามัยอย่างกว้างขวางและรุกหน้าทัดเทียมกับนครต่าง ๆ ที่มีขนาดเดียวกันในโลก²⁴ มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่ 2 แห่ง และมีศูนย์บริการสาธารณสุข 18 แห่ง ในเขตอำเภอชั้นนอกงานคานอนามัยเป็นหน้าที่ของอำเภอโดยเฉพาะ งานอนามัยมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก กรมอนามัยจึงได้จัดตั้งแผนกอนามัยขึ้นในเขตอำเภอชั้นนอก มีหน้าที่ในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ บำรุงและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งทางร่างกายและจิตใจ งานที่แผนกอนามัยอำเภอจัดทำอยู่ในขณะนี้มีดังต่อไปนี้ คือ²⁵

- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- การรักษาพยาบาล
- การอนามัยแม่และเด็ก
- การสุขาภิบาล
- การอนามัยโรงเรียน
- การสุขศึกษา
- การโภชนาการ
- การชันสูตรโรค
- การจำหน่ายยาตำราหลวง

²³ จังหวัดพระนคร รายงานกิจการจังหวัดพระนคร ประจำปี 2509 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510) หน้า 126.

²⁴ โสภาส ธรรมวานิช "งานสาธารณสุขของเทศบาลนครกรุงเทพ" ที่ระลึกพิธีเปิดศูนย์สาธารณสุข 16 ลุมพินี (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีไทยการพิมพ์, 2510) หน้า 6.

²⁵ "รายงานกิจการจังหวัดพระนคร ประจำปี 2509" หน้า 139 - 140.

แผนกอนามัยมีสถานที่สำหรับให้บริการประชาชนอยู่ 2 ประเภทคือ สถานีอนามัยและสำนักงานควบคุมโรค มีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ประจำพอสมควร

(7) แผนกสัตว์แพทย์ อำเภอชั้นนอกไม่มีแผนกสัตว์แพทย์ครบทุกอำเภอมีอยู่เพียง 4 อำเภอเท่านั้นคือ อำเภอหนองจอก อำเภอมีนบุรี อำเภอบางเขน อำเภอลาดกระบัง งานในหน้าที่ของแผนกสัตว์แพทย์อำเภอมี 3 ประการคือ การป้องกันโรค การกำจัดโรค และการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ โดยทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคล่วงหน้า ตรวจควบคุมสัตว์และซากสัตว์ที่นำเข้าออก ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เพื่อให้ปริมาณสัตว์มีมากขึ้นเพื่อใช้ในการกสิกรรมและใช้เป็นอาหาร เผยแพร่ความรู้ในการเลี้ยงสัตว์ แนะนำประชาชนในการเลี้ยงสัตว์และการป้องกันโรคสัตว์²⁶

นอกจากแผนกต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว อำเภอในจังหวัดพระนครยังมีหน่วยงานระดับจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำเภอด้วย แต่มีไต่ตั้งขึ้นประจำอำเภอซึ่งอาจเป็นเพราะว่างานด้านนี้ยังมีปริมาณน้อย หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ ที่ทำการสหกรณ์จังหวัด และที่ทำการกสิกรรมจังหวัด สหกรณ์จังหวัดทำหน้าที่ควบคุมการสหกรณ์ต่าง ๆ ในเขตอำเภอชั้นนอก ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือสหกรณ์หาทุน สหกรณ์ชายชาว และร้านสหกรณ์ กสิกรรมจังหวัดมีหน้าที่ในการแนะนำส่งเสริมกสิกรให้ปลูกพืชอย่างอื่นนอกจากข้าว เช่นพืชไร่ ผัก ผลไม้ต่าง ๆ ส่งเสริมการเกษตรกรรมแบบไร่นา-สวนผสม เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตและเป็นการยกระดับการครองชีพของกสิกรให้สูงขึ้น ควบคุมการดำเนินงานของเกษตรกรให้บริการต่าง ๆ เช่นจัดหาพันธุ์พืช เครื่องมือ เครื่องใช้ในการเกษตร ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ตลอดจนการร่วมมือกับเกษตรกรแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ในการเกษตร และการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและยุวกสิกร²⁷

เฉพาะในเขตอำเภอพระโขนง พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลเกือบทั้งหมด ดังนั้นงานในหน้าที่ของแผนกต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ ณ อำเภอจึงมีน้อยลง เทศบาลนครกรุงเทพได้จัดตั้งหน่วยงานของเทศบาลไปประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เช่นแขวงทะเลเบียนทองดิน แขวง

26 เรื่องเดียวกัน หน้า 156 - 160.

27 เรื่องเดียวกัน หน้า 146 - 154.

สาธารณสุข แขวงภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้กล่าวมาข้างต้น อำเภอชั้นในมีลักษณะของงานแตกต่างกับอำเภอชั้นนอก การจัดระเบียบการปกครองจึงแตกต่างกัน เริ่มต้นตั้งแต่การจัดระเบียบบริหารราชการในที่ว่าอำเภอถ้าพิจารณาตามกฎหมาย การจัดระเบียบการบริหารงานของอำเภอชั้นในกับอำเภอชั้นนอกจะไม่มีอะไรแตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติแตกต่างกันมาก แม้ว่าอำเภอชั้นในจะแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครองออกเป็น 4 แผนกเช่นเดียวกับอำเภออื่น ๆ ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย แต่อำเภอชั้นในมิได้จัดทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนกอย่างครบถ้วน เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำ เพราะมีหน่วยการปกครองอื่นจัดทำแทนอยู่แล้ว ได้แก่การปกครองแบบเทศบาล อำเภอชั้นในแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนกเหมือนกันทุกอำเภอ ได้แก่แผนกปกครอง แผนกสรรพากร แผนกสถิติ และแผนกศึกษาธิการ แผนกปกครองมิได้ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แผนกสถิติจัดว่าเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วน ส่วนแผนกศึกษาธิการแม้จะมีอยู่ในทุกอำเภอแต่ก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการศึกษา เนื่องจากเทศบาลได้รับโอนการดำเนินการประถมศึกษาไปจัดทำเสียเอง ซึ่งในเวลาต่อไปแผนกศึกษาธิการอาจถูกยุบเลิกไปเพราะไม่มีความจำเป็น ในด้านการปกครองท้องที่อำเภอชั้นในแบ่งเขตการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบลเท่านั้น และไม่เจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบล ตำบลในลักษณะที่เป็นอยู่ในเขตอำเภอชั้นในไม่มีบทบาทต่อการปกครองแต่อย่างใด เพราะตำบลมิได้เป็นเขตการแบ่งอำนาจหน้าที่

ส่วนอำเภอชั้นนอกมีการจัดรูปการปกครองอำเภอแตกต่างไปจากอำเภอชั้นใน อำเภอชั้นนอกประกอบด้วยส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ มีจำนวนมากกว่าอำเภอชั้นใน เพราะยังไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนอย่างทั่วถึง ส่วนราชการของกรมการปกครองซึ่งแบ่งออกเป็น 4 แผนกนั้นนับได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน อำเภอชั้นนอกแบ่งเขตการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง เขตตำบลและหมู่บ้านเป็นเขตการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง ถ้าจะเปรียบเทียบอำเภอชั้นนอกของจังหวัดพระนครศรีอยุธยากับอำเภอในชนบทอื่น ๆ ของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ อาจกล่าวได้ว่าเกือบจะไม่มีอะไรแตกต่างกันทั้งในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองและขอบเขตอำนาจหน้าที่