

การปกครองรูปอำเภอในจังหวัดพระนคร

(The Governmental Unit of Amphur in the Changwad of Phranakorn)



โดย

นายสำเริง ปุณโยปกรณ์ ร.บ. (เกียรตินิยม)

005431

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต

ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกวิชาการปกครอง

พ. ศ. 2511

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
..... กรรมการ  
..... กรรมการ  
..... กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมงานวิจัย : ดร. ชวงศ์ ฉายะบุตร

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. 2511



## บทคัดย่อ

อำเภอในจังหวัดพระนครเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ การจัดรูปการปกครองแตกต่างกับอำเภอในสวนต่าง ๆ ของประเทศในเรื่องอำนาจหน้าที่และการปกครองท้องถิ่น อำเภอในจังหวัดพระนครแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ อำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก อำเภอชั้นในมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกับอำเภอชั้นนอก การปกครองท้องถิ่นที่แบ่งออกเป็นตำบลเท่านั้นและไม่มีกำนันเป็นศูนย์กลาง ส่วนอำเภอชั้นนอกมีลักษณะคล้ายกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ แต่มีอำนาจหน้าที่บางอย่างลดน้อยลง อย่างไรก็ตามเมื่อได้นำรูปการปกครองแบบเทศบาลเข้ามาใช้ในจังหวัดพระนคร ทำให้ความแตกต่างระหว่างอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกที่อยู่ในเขตเทศบาลหมดไป การที่อำนาจหน้าที่ของอำเภอในจังหวัดพระนครมีน้อยก็เพราะว่ามีหน่วยงานอื่นดำเนินการต่าง ๆ แทนอำเภอได้แก่ราชการบริหารส่วนกลางบางหน่วยและหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

แม้ว่าอำเภอในจังหวัดพระนครจะมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ แต่การจัดระเบียบบริหารของอำเภอก็ไม่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่เหมาะสม อำเภอในเขตเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่จำเป็นและไม่มีความสำคัญต่อการปกครองมากนัก ทำให้เกิดความสับสนเปลืองและไม่สะดวกต่อประชาชน ถ้าหากจะมีการจัดรูปการปกครองจังหวัดพระนครให้เหมาะสมแล้วอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาลควรจะยุบเลิกไปงานที่อำเภอเคยจัดทำอยู่ก็ควรมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ดีกว่า ส่วนงานบางประเภทที่ไม่อาจมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำได้ก็ควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

อำเภอชั้นนอกที่อยู่นอกเขตเทศบาลยังเป็นหน่วยการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญอยู่มาก จึงควรจะจัดให้มีอำเภออยู่ต่อไป แต่ควรจะเปลี่ยนฐานะจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น จะเป็นการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนที่มีต่ออำเภอในรูปเดิมมาเป็นรูปใหม่ ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันจะเป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในการกระจายอำนาจการปกครอง โดยให้จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่อไป

## คำนำ

อำเภอเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไป เพราะประชาชนต้องติดต่อสัมพันธ์กับอำเภออยู่เสมอ ในเขตชนบทอำเภอมีความสำคัญต่อประชาชนมาก เป็นหน่วยการปกครองที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างใกล้ชิด แต่ในจังหวัดพระนครซึ่งเป็นเมืองหลวงมาแต่เดิมอยู่ใกล้ชิดกับการปกครองส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นสมัยใด มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอาณาเขตและหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีอำเภอทำหน้าที่ในการปกครองรวมอยู่ด้วย จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าการปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนครมีลักษณะแตกต่างกับอำเภอโดยทั่วไปหรือไม่ และมีความเหมาะสมกับจังหวัดพระนครเพียงใด กวญเหตุนี้นักเขียนจึงยกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษา โดยมุ่งวิเคราะห์รูปแบบของอำเภอและอำนาจหน้าที่ ส่วนใหญ่เป็นการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องและลักษณะในทางปฏิบัติ นอกจากจะศึกษาสภาพของอำเภอในจังหวัดพระนครซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ยังจะได้อภิปรายถึงลักษณะการปกครองจังหวัดพระนครที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ในปัจจุบันอีกด้วย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปได้เพราะได้รับการอนุเคราะห์จากหลายท่าน ท่านศาสตราจารย์ เกษม อุทยานิน คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กรุณาสนับสนุนให้ทำการค้นคว้าวิจัย ท่านอาจารย์ ดร. ชูวงศ์ ฉายะบุตร อาจารย์ผู้ควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ ได้ให้คำแนะนำและขอคิดเห็นที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง และได้สละเวลาอ่าน ตรวจแก้มติข้อบกพร่องต่าง ๆ นอกจากนี้สภาวิจัยแห่งชาติยังได้สนับสนุนโดยมอบทุนวิจัยให้จำนวนหนึ่ง ซึ่งช่วยให้การทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ ผู้เขียนสำนึกในพระคุณท่านที่ใดกล่าวนามมาแล้วเป็นอย่างสูง

ในการศึกษาค้นคว้าซึ่งจำเป็นต้องอาศัยตำราและเอกสารต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนได้อาศัยห้องสมุดต่าง ๆ หลายแห่ง คือห้องสมุดคำร้องราชานุกาฬ, ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดสำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสำนักงานสถิติแห่งชาติ และห้องสมุดเทศบาลนครกรุงเทพ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดผู้ให้ความสะดวกในการค้นคว้า ตลอดจนผู้ที่กรุณาให้พิมพ์มีหนังสือและเอกสาร

ต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจากท่านนายอำเภอในจังหวัดพระนครบางท่านที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์และแนะนำให้ขอคิดเห็น อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

อนึ่ง ผู้เขียนขอขอบคุณ พี่อภินันท์ กิจจาหาญ ซึ่งได้สนับสนุนและให้ผู้เขียนได้มีโอกาสในการรวบรวมคนควาตำราและเอกสารต่าง ๆ คุณสมใจ วนะวานต์ ได้มีน้ำใจเอื้อเฟื้อช่วยพิมพ์ให้หลายตอน คุณอุทุมพร ศรีวิชันกุล ได้กรุณาช่วยตรวจทานตลอดเล่ม คุณพรณี เกษะคุปต์ ได้ช่วยยืมหนังสือที่จำเป็นบางเล่ม ผู้ที่ได้กล่าวนามมานี้มีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไป เป็นความกรุณาที่ผู้เขียนขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

วิทยานิพนธ์นี้อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจเกี่ยวกับการปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนครบางพอสมควร อย่างน้อยก็เป็นอีกทัศนะหนึ่งในการปรับปรุงแก้ไขการปกครองจังหวัดพระนครให้ดีขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ .....	ก
คำนำ .....	ข
ตารางประกอบ .....	ง
บทนำ .....	1
บทที่	
1 ประวัติการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนคร .....	8
1. การปกครองราชอาณาจักรรัตนโกสินทร์ตอนต้น.....	8
2. การปกครองราชอาณาจักรภายหลังการแก้ไขการปกครองแผ่นดินใน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	13
3. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 .....	16
4. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 .....	19
5. การปกครองกรุงเทพพระมหานครตามข้อบังคับลักษณะปกครอง หัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 .....	23
6. การปกครองจังหวัดพระนครภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ. 2475 .....	25
2 การจัดระเบียบการปกครองอำเภอในจังหวัดพระนคร .....	32
1. อำเภอในจังหวัดพระนคร .....	32
2. การแบ่งเขตการปกครองท้องที่ของอำเภอในจังหวัดพระนคร.	37
3. การกำหนดเขตท้องที่และการจัดตั้งอำเภอในจังหวัดพระนคร	42
4. การแบ่งส่วนราชการของอำเภอในจังหวัดพระนคร.....	50

บทที่	หน้า	
3	เจ้าหน้าที่ในการปกครองรูปอำเภอในจังหวัดพระนคร .....	62
	1. นายอำเภอ .....	63
	2. ปลัดอำเภอ .....	73
	3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ .....	77
	4. เจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบลและหมู่บ้าน .....	81
4	อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในเขตอำเภอชั้นใน .....	95
	1. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปกครอง .....	100
	2. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ...	110
	3. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปรับปรุงส่งเสริมอาชีพ	130
	4. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการเงิน .....	132
	5. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการรายงาน .....	135
5	อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในเขตอำเภอชั้นนอก .....	136
	1. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปกครอง .....	137
	2. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการศึกษา .....	154
	3. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ....	157
	4. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปรับปรุงและส่งเสริม อาชีพ .....	161
	5. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการบำรุงท้องที่ .....	166
	6. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการเงิน .....	169
	7. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น .....	170
6	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกัมปงานของอำเภอในจังหวัดพระนคร .....	179
	1. เทศบาลนครกรุงเทพ .....	180
	2. สุขาภิบาล .....	200
	3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	204
	4. กรมตำรวจ .....	209

บทที่	หน้า
5. กระทรวงศึกษาธิการ .....	218
6. กรมสรรพากร .....	220
7. กรมที่ดิน .....	222
7 การปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนคร .....	227
1. สภาพการปกครองจังหวัดพระนครในปัจจุบัน .....	228
2. ข้อขัดข้องในการปกครองจังหวัดพระนคร .....	235
3. ตัวอย่างการปกครองเมืองหลวงในบางประเทศ .....	241
4. ทิศนะในการปกครองจังหวัดพระนคร .....	246
บรรณานุกรม .....	266
ภาษาไทย .....	266
ภาษาอังกฤษ .....	282

---



รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	สถิติทะเบียนนิติกรรมต่าง ๆ ของอำเภอในจังหวัดพระนคร พ.ศ. 2509 .....	172
2	สถิติการจดทะเบียนพินัยกรรมของอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัด พระนคร พ.ศ. 2509 .....	173
3	สถิติการจดทะเบียนชื่อตัวและชื่อสกุลของอำเภอต่าง ๆ ใน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2509 .....	174
4	สถิติทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอต่าง ๆ ใน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2509 .....	175
5	สถิติการจดทะเบียนครอบครัวของอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัด พระนคร พ.ศ. 2509 .....	176
6	สถิติการจดทะเบียนสัตว์พาหนะของอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัด พระนคร พ.ศ. 2509 .....	177
7	สถิติแสดงยอดจำนวนราษฎรของสำนักทะเบียนต่าง ๆ ใน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2509 .....	178



## บทนำ

ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนจัดแบ่งหน่วยการปกครองออกเป็นหน่วยย่อยต่าง ๆ อีก ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองที่แบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็น ส่วน ๆ มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศ (Deconcentration) เพื่อกำเนินการและควบคุมการบริหารให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและทั่วถึง มีอำนาจพิจารณาและตัดสินใจในกิจการบางประการได้ เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการปกครอง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากพื้นที่การปกครองของจังหวัดหนึ่ง ๆ มีบริเวณกว้างขวาง เพียงจังหวัดหน่วยเดียวไม่สามารถจะดำเนินการปกครองได้ทั่วถึง จึงแบ่งหน่วยการปกครองจังหวัดออกเป็นอำเภอต่าง ๆ อำเภอจึงเป็นหน่วยการปกครองรองลงไปจากจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 อำเภออยู่ในความปกครองของจังหวัดและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปกครองอำเภอเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อำเภอแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะเป็นการรวมตัวของประชาชนตามธรรมชาติมากกว่าหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายหลัง เช่น ตำบล อำเภอ จังหวัด อันเป็นหน่วยการปกครองที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูปนั้น รูปที่มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดก็คือเทศบาล เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีความเจริญพอสมควร โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ความหนาแน่นของพลเมือง จำนวนพลเมือง สภาพทางเศรษฐกิจ และรายได้ของท้องถิ่น เทศบาลจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยคำนึงถึงความเจริญของท้องถิ่น



เป็นเกณฑ์ในการกำหนดประเภทของสหกรณ์ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งคือ สหกรณ์บ้าน อื่นเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือมีเจ้าหน้าที่บริหารเป็น ข้าราชการประจำ และเป็นเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งเป็นส่วนใหญ่ สหกรณ์บ้านจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีความเจริญพอสมควร แต่ยังไม่อาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ จึงเท่ากับเป็นการเตรียมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป อาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์บ้านเป็นหน่วยงานปกครองส่วนหนึ่งของอำเภอ นอกเหนือจากฐานะที่เป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค เพราะว่าโคออดิเนเตอร์ของอำเภอเป็นผู้ดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของสหกรณ์บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานปกครองที่มีขอบเขตพื้นที่กว้างขวางมาก มีพื้นที่การปฏิบัติงานนอกเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทุกหน่วย เพื่อให้ท้องถิ่นทุกแห่งได้รับการทำนุบำรุงโดยทั่วถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้จังหวัดมี 2 ฐานะคือ ฐานะหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำการปกครองจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค อีกฐานะหนึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจอิสระจากจังหวัดในฐานะแรก ทำหน้าที่บริหารกิจการต่าง ๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหน่วยสุดท้ายคือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองรูปแบบใหม่ที่สุด เป็นการปกครองในระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังอยู่ในระยะการทดลอง ไม่ได้จัดตั้งขึ้นแพร่หลายเหมือนการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ

จังหวัดพระนครมีหน่วยงานปกครองต่าง ๆ ครบทุกประเภท โคออดิเนเตอร์ใน ฐานะหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค และในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค 14 อำเภอ ซึ่งแบ่งเป็นอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน การปกครองท้องถิ่นมีอยู่ 3 ประเภทคือ เทศบาลซึ่งมีเทศบาลนครเพียงเทศบาลเดียว มีพื้นที่การปฏิบัติงานกว้างขวางกว่าเทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมด กลุ่มพื้นที่อำเภอต่าง ๆ มากกว่า 8 อำเภอ สหกรณ์บ้านเป็นหน่วยงานปกครองที่มีอยู่ในเขตอำเภอชั้นนอก จัดตั้งขึ้นเฉพาะบางท้องที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเทศบาลและสหกรณ์บ้าน ในจำนวนหน่วยงานปกครองทั้ง 5 หน่วยดังกล่าวมานี้ นอกจากจังหวัดแล้วอำเภอเป็นหน่วยงานปกครองที่ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดทั้งหมด มีอำเภออยู่ทุกแห่ง แมว่าพื้นที่นั้นจะเป็นเขต

เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง เปรียบเสมือนทางผ่านระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ถ้ารัฐบาลประสงค์จะให้ประชาชนปฏิบัติตามนโยบายประการใด อำเภอจะต้องทำหน้าที่รับนโยบายนั้นมาบริหารให้บรรลุความสำเร็จในทางกลับกัน ถ้าประชาชนประสงค์จะให้รัฐบาลดำเนินการตามความต้องการของประชาชน อำเภอก็จะเป็นผู้เสนอความเห็นนั้นผ่านตามสายการบังคับบัญชาไปถึงรัฐบาล อำเภอจึงเป็นหน่วยการปกครองหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ

พิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 อำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่ใช่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายกำหนดไว้ชัดแจ้งแล้วว่ามีอยู่เพียง 4 ประเภท แต่ความหมายที่ไขกันทั่ว ๆ ไปถือว่า จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นควย Harriss G. Montagu ให้ความหมายของคำว่า "การปกครองท้องถิ่น (Local Government)" ไว้ว่า มีความหมาย 2 นัยคือ ความหมายที่หนึ่ง หมายถึงหน่วยการปกครองอันเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งไปตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นนั้น และรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระบบรวมอำนาจ เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่นของรัฐ (Local State Government)" ความหมายอีกนัยหนึ่งหมายถึงเป็นหน่วยการปกครองของท้องถิ่นนั้นโดยตรง (Local body) จัดตั้งขึ้นเพื่อกำเนินกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น เรียกว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self - Government)"<sup>1</sup> ซึ่งในสมัยใหม่มีผู้นิยมเรียกว่าเป็นแบบการปกครองท้องถิ่นแบบมีผู้แทน (Local Representative Government) และการปกครองท้องถิ่นโดยไม่มีผู้แทน (Local Non-representative Government)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Harriss G. Montagu, Comparative Local Government, (London : Hutchinson's University Library, 1958) p.1.

<sup>2</sup> Samuel Humes and Eileen M. Martin, The Structure of Local Government Throughout the World, (The Hague : Martinus Nijhoff, 1961) pp. 3 - 4.

ถ้าพิจารณาตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว อาจถือได้ว่า  
อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง คือเป็นการปกครองท้องถิ่นประเภท  
Local State Government หรือแบบ Local Non-representative Government  
เพราะอำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็น  
ไปตามกฎหมาย บรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ อำเภอเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้ง  
ตั้งจากส่วนกลางมิใช่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนการปกครองท้องถิ่น  
4 รูปนั้น จัดเป็นการปกครองแบบ Local Self - Government เพราะประกอบด้วย  
สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้ง แมว่าจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปที่ประชาชนเลือก  
ผู้แทนเข้ามาเป็นส่วนน้อยมาก เช่น สุขาภิบาล เป็นต้น บรรดาเทศบาล สุขาภิบาล และองค์  
การบริหารส่วนจังหวัด มีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน จึงเป็นหน่วยการ  
ปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องจำกัด เรียกว่าแบบ Limited - purpose Local Government

เมื่อเปรียบเทียบการจัดระเบียบการปกครองของไทยกับหน่วยการปกครองของ  
ประเทศอื่น ๆ รูปการปกครองของไทยกับรูปการปกครองของฝรั่งเศสคล้ายกันมาก ไทยได้นำ  
แบบอย่างการปกครองที่มีสายการบังคับบัญชาของฝรั่งเศสมาใช้<sup>3</sup> ฝรั่งเศสแบ่งพื้นที่การ  
ปกครองประเทศออกเป็นจังหวัดต่าง ๆ 90 จังหวัด (Département) จังหวัดแบ่งออกเป็น  
อำเภอหรือแขวง (Arrondissement) ซึ่งเทียบได้กับอำเภอของไทย แขวงแบ่ง  
ออกเป็น Canton ซึ่งเทียบได้กับตำบลของไทย หน่วยการปกครองที่เรียกว่า Arron-  
dissement เป็นเขตแบ่งความรับผิดชอบในทางปกครอง แต่มิได้มีฐานะเป็นหน่วยการ  
การปกครองและไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่ ค.ศ. 1940 เป็นต้นมาได้มีการยกเลิก  
สภาของแขวง ทำให้แขวงไม่มีหน่วยการปกครองหรือหน่วยบริหารแต่อย่างใด เพียงแต่ใช้  
เป็นเขตการเลือกตั้งและอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ (Sous - Préfet) ทำ  
หน้าที่ควบคุมเทศบาลภายในเขตแขวงเท่านั้น Canton ก็มีชื่อเป็นหน่วยการปกครอง แต่  
เป็นเขตการรวมเทศบาลต่าง ๆ เป็นกลุ่ม ๆ เป็นเขตเกี่ยวกับกิจการทหาร การศาล การ  
เก็บภาษีอากร และเขตการเลือกตั้ง

<sup>3</sup> Ibid., p. 206.

หน่วยการปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นหน่วยงานบริหารที่มี 2 ฐานะ (Dualisme Administratif) ผู้ราชการจังหวัด (Préfet) มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางปกครองท้องที่ในเขตจังหวัดและในขณะที่เดียวกันก็มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ซึ่งมีสภาจังหวัด (Conseil Général) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยประชาชน าระบบเทศบาลของฝรั่งเศสเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับจังหวัด กล่าวคือทั้งจังหวัดและ Commune เป็นหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ถ้าเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองของไทยก็มีลักษณะคล้ายกัน ในการปกครองจังหวัดของไทย นอกจากผู้ราชการจังหวัดจะเป็นตัวแทนของส่วนกลางทำการบริหารงานในท้องถิ่นต่าง ๆ แล้ว ยังมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกด้วย เทศบาลของไทยก็มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองที่ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะที่เดียวกันก็เป็นหน่วยการปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐบาลในท้องถิ่นนั้น โดยปฏิบัติตามนโยบายตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนอำเภอ นั้นไม่อาจจะเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองรูปใด เพราะ Arrondissement มิใช่เป็นหน่วยการปกครอง แต่อำเภอของไทยเป็นหน่วยการปกครองอย่างแท้จริง เป็นหน่วยที่ดำเนินการปกครองโดยเป็นฝ่ายปฏิบัติอย่างแท้จริง มีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้บริหารงาน

การจัดระเบียบการปกครองของอังกฤษแตกต่างไปจากของไทยและของฝรั่งเศส อังกฤษแบ่งเขตการปกครองประเทศออกเป็นส่วนท้องถิ่นเลยทีเดียว ไม่แบ่งออกเป็นส่วนภูมิภาค มีหน่วยการปกครองรองลงไปจากประเทศเรียกว่า County ดังนั้น County ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ที่สุดของอังกฤษ County มีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยประชาชนทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบภายในเขต ดำเนินบริการสาธารณะทุก ๆ อย่างในเขตของ County ยกเว้นในเขต County Borough ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบ General - purpose เขตการปกครองของ County แบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นรองลงไปอีก ได้แก่ Non - County Borough, Urban District, Rural District และ Parish หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยมีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งทุกระดับ และในหน่วยการ

ปกครอง Parish ซึ่งเทียบได้กับการปกครองหมู่บ้านของไทยนั้น นอกจากจะมีสภาหมู่บ้าน (Parish Council) และยังมีที่ประชุมหมู่บ้าน (Parish Meeting) อีกด้วย เคนต์เป็นหน่วยการปกครองซึ่งถ้าจะเปรียบกับหน่วยการปกครองของไทยก็ใดแก่อำเภอ เพราะว่าในเขตอำเภอหนึ่ง ๆ อำเภอทำหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ในการปกครอง และมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตอำเภอ แต่ลักษณะที่แตกต่างกันก็คือ เจ้าหน้าที่ของอำเภอเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง และอำเภอไม่มีสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชนเหมือนกับหน่วยการปกครองแบบเคนต์

อังกฤษดำเนินการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็นหลายรูปเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น โดยถือเอาความสามารถของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการพิจารณาว่าควรจะมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้น ๆ เพียงใด ได้มีการกระจายความเจริญให้แผ่กระจายไปทั่วประเทศ แทนที่จะมุ่งบำรุงเฉพาะท้องถิ่นที่เจริญแล้ว รัฐบาลอังกฤษพยายามจ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ด้อยหลัง เพื่อให้มีโอกาสเจริญทัดเทียมกันในกาลข้างหน้า ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษไม่มีสายการบังคับบัญชาระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน แต่ละหน่วยดำเนินการตามอำนาจที่รับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น การควบคุมเป็นไปในลักษณะให้ความร่วมมือ (Co-operation) และเพียงแต่คอยควบคุมมิให้มีมาตรฐานการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>4</sup>

หน่วยการปกครองแบบอำเภอในครั้งแรกมีวัตถุประสงค์ที่จะไปปกครองท้องที่ในเขตชนบททั่วไป ภายหลังจึงได้นำมาใช้ในเขตเมืองหลวงชั้นใน โดยทั่วไปแล้วการจัดระเบียบปกครองรูปอำเภอมีลักษณะเหมือนกันหมดทั่วประเทศ แต่ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีการจัดระเบียบการปกครองอำเภอแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ เพราะจังหวัดพระนครเป็นศูนย์กลางการปกครอง ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นจังหวัดที่มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งกว่าจังหวัดอื่น ๆ และมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ทำให้มีปัญหาในการ

<sup>4</sup> Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok : Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1958) p. 49.

ปกครองมากขึ้น หน่วยการปกครองต่าง ๆ ต้องให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่ยุงยาก  
 สลับซับซ้อน การจัดรูปการปกครองจึงมีลักษณะพิเศษกว่าจังหวัดอื่น ๆ นอกจากสาเหตุอื่นเกิด  
 จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว การปกครองจังหวัดพระนครยังได้รับอิทธิพลจาก  
 ประเพณีการปกครองแต่โบราณที่นิยมจัดรูปการปกครองราชธานี แตกต่างกับหัวเมืองที่อยู่ห่าง  
 ไกลออกไปโดยที่เมืองราชธานีอยู่ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์จึงสามารถปกครองดูแลโดย  
 ใกล้ชิด



เรื่องนี้จะพิจารณาว่าการปกครองแบบอำเภอที่อยู่ในจังหวัด  
 พระนครมีลักษณะอย่างไร แตกต่างกับการจัดระเบียบการปกครองที่อยู่ในจังหวัดอื่น ๆ  
 อย่างไร และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด นอกจากนี้จะได้อธิบายว่าหน่วย  
 การปกครองแบบอำเภอเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในจังหวัดพระนครหรือไม่ เพราะปรากฏว่า  
 ในจังหวัดพระนครโดยเฉพาะในเขตอำเภอชั้นใน ประชาชนมีความจำเป็นน้อยมากที่จะต้อง  
 ติดต่อกับอำเภอ ทั้งนี้เพราะว่ามีหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำหน้าที่แทนอำเภอ เช่น การทะเบียน  
 ราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา เป็นต้น งานที่อำเภอชั้นในจัดทำอยู่  
 ส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการทะเบียนและนิติกรรมต่าง ๆ และในปัจจุบันนี้เทศบาลนคร-  
 กรุงเทพมหานครในการปกครองมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตที่มีชุมชนหนาแน่น อำนาจหน้าที่  
 ซึ่งอำเภอเคยจัดทำอยู่ก็โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ในระยะนี้ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการปกครองจังหวัดพระนครเพื่อให้  
 เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยประสงค์ที่จะจัดรูปการปกครองเป็นรูปการปกครองนครหลวง ซึ่งอาจ  
 ขยายขอบเขตการปกครองออกไปยังจังหวัดใกล้เคียง อาจเป็นไปได้ว่าการปกครองจังหวัด  
 พระนครในอนาคตจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และการเปลี่ยนแปลง  
 นี้ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อการปกครองรูปอำเภอที่อยู่ในทุกวันนี้ และจะไม่จำกัดขอบ  
 เขตอยู่เฉพาะในจังหวัดพระนครเท่านั้น แต่จะเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปรับปรุงอำเภอใน  
 ส่วนภูมิภาคต่อไป เนื่องจากเหตุที่ว่าในระยะที่บ้านเมืองเจริญขึ้น รัฐต้องมีหน้าที่ให้บริการ  
 แก่ประชาชนมากขึ้นทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ จึงจำเป็นต้องเพิ่มหน่วยงานและกำลัง  
 คน รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงงานที่ยุงยากลำบาก เพราะฉะนั้นในระยะนี้ได้มีการพัฒนาประเทศใน  
 ทุก ๆ ด้านอย่างกว้างขวาง ทำให้ท้องที่ต่าง ๆ เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีเมืองใหญ่ ๆ  
 เพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นปัญหาในการปกครองในอนาคต