



บทที่ ๑

ความรับผิดชอบและงานในหน้าที่ของนายอำเภอ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งการบริหารออกเป็น ๓ ส่วนตามหลักสากลโดยทั่วไป คือ การบริหารงานส่วนกลางในราชธานีหรือในนครหลวง การบริหารงานหรือการปกครองหัวเมืองและจังหวัดในพระราชอาณาจักรโดยผู้แทนของราชการส่วนกลาง และการบริหารงานท้องถิ่นโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง

สำหรับการบริหารงานหรือการปกครองหัวเมืองและจังหวัดโดยผู้แทนของราชการส่วนกลางนั้น เรียกว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ดังนั้น ในระบบการปกครองของไทยจึงถือว่า อำเภอเป็นหน่วยบริหารขั้นต้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการของรัฐในค้ำต่าง ๆ แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น โดยมีนายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย^(๑) เป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในกิจการทั้งปวงตามที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้^(๒)

ในปัจจุบันนี้คงเป็นที่เข้าใจกันว่า ทางรัฐบาลนั้นต้องการที่จะกระจายอำนาจในการปกครองและการทะนุบำรุงบ้านเมืองออกไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แทนการที่จะรวม

(๑) ตามกฎหมายระบุว่า นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไม่ทราบว่ากรมใด แต่ตามข้อเท็จจริง นายอำเภอเป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

(๒) กฎประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๔๗, ๔๘ และข้อ ๕๘ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕)

อำนาจเข้าไปในส่วนกลางซึ่งที่เคยเป็นมาแล้ว เมื่อมีหลักการที่จะกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินออกไปยังส่วนภูมิภาคนั้น ก็หมายความว่า ข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ต้องรับภาระและความรับผิดชอบมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้ว ความรับผิดชอบก็ต้องตกอยู่กับบรรดาข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยบริหารชั้นต้น ที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถของตนวินิจฉัยและปฏิบัติงานไปโดยอิสระเสรี และในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังมิให้เกิดการผิดพลาดขึ้นได้ ฉะนั้น ในขั้นแรกนั้นจึงควรจะได้พิจารณาเสียก่อนว่า ความรับผิดชอบและงานในหน้าที่ของนายอำเภอนั้นมีอยู่อย่างใด ซึ่งจะได้แยกพิจารณาดังนี้ คือ

หน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น ๆ

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับที่เคยมีใช้มาแต่ตนเสียทั้งหมดนั้น ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ^(๓)

๑. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

๒. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

๓. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งแห่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม

(๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๖๐

หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

๔. ความคุ้มครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายอำเภอ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้ เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอคนใดทำการ แทนในนามของนายอำเภอก็ได้

สำหรับการจัดปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (๘)

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ก็จะได้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มีอยู่อย่างกว้างขวางและมีลักษณะดังนี้ คือ

๑. การบริหารงานหรือการปฏิบัติราชการใด ๆ ของนายอำเภอก็ตาม จะต้อง ยึดถือนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการที่มีกำหนดไว้เป็นหลัก

๒. นายอำเภอจะเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในอันที่จะนำบริการ ต่าง ๆ ของรัฐไปให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค ประชาชนจะพึงพอใจในบริการของรัฐหรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเป็นอย่างมาก

๓. นายอำเภอมีอำนาจบริหารงาน อำนาจงาน และควบคุมดูแลรับผิดชอบ งานและการปฏิบัติของข้าราชการในระดัอำเภอโดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ ตลอดจนควบคุมดูแลงานฝากบางอย่างของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้น ๆ ในส่วนภูมิภาคอีกด้วย หากมีปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือ

กฎหมาย ก็อาจทำการตัดสินใจด้วยตนเองได้ แต่ถ้าหากเป็นปัญหายุ่งยากหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือกฎหมาย จะต้องนำเสนอให้วุฒิสภามีมติเป็นผู้อนุมัติวินิจฉัยสั่งการตามลำดับ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ดังกล่าวแล้ว นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับดังต่อไปนี้ คือ (๕)

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ รวม ๘ ประการ คือ

- (๑) ปกครองท้องที่
- (๒) ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่อำเภอ
- (๓) หน้าที่เกี่ยวกับคดีแพ่ง คดีอาญา
- (๔) ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บอันจะเกิดแก่อำเภอ
- (๕) ส่งเสริมการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม
- (๖) บำรุงการศึกษาของกุลบุตร กุลธิดา
- (๗) เก็บภาษีอากร
- (๘) อื่น ๆ เช่น เป็นประธานเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พิจารณาตั้งหมู่บ้าน

ตำบล ถึงอำเภอ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการปกครองและพัฒนาชุมชน เป็นต้น

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๕๕ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ รวม ๑๔ ประการ คือ

- (๑) ประชุมราษฎรเลือกตั้ง สมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ ๑ คน

(๕) จำเนียร ชวนะพงศ์ และคณะอื่น ๆ บันทึกงานในหน้าที่ข้าราชการกรมการปกครอง
พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ ๒๕๑๔ หน้า ๕๐ - ๕๕

(๒) สั่งให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะของทาม

(๓) อนุมัติให้สมาชิกสภาตำบลลาออกจากการเป็นกรรมการสภาตำบล

(๔) แต่งตั้งประธาน รองประธานสภาตำบล ตามมติของสภา

(๕) อนุมัติให้ขยายกำหนดเวลาประชุมสมัยสามัญของสภาตำบล

(๖) เรียกประชุมสภาตำบล เปิดและปิดประชุม

(๗) เรียกประชุมสมัยวิสามัญเมื่อพิจารณาเห็นสมควรหรือสมาชิกสภาตำบล

๑ ใน ๓ ร่องขอ

(๘) เฝ้าฯ แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาตำบล

(๙) สอบสวนข้อเท็จจริงในกรณี กรรมการสภาตำบลปฏิบัติกรฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติกรไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประพฤตินในทางนำความเสื่อมเสียมาสู่ทางราชการ หรือตำบล

(๑๐) สั่งให้กรรมการสภาตำบลออกจากตำแหน่งกรณีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่โดยสม่ำเสมอ หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

(๑๑) อนุมัติขออนุญาตสภาตำบล หรืองบประมาณประจำปี

(๑๒) ช่วยพิจาราราชการจังหวัดควบคุมให้สมาชิกสภาตำบล กรรมการสภาตำบล ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่

(๑๓) ยับยั้งการปฏิบัติตามมติสภาตำบลที่มีลักษณะเป็นการเมือง ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือนอกเหนือกิจการสภาตำบล

(๑๔) สั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของสภาตำบล กรณีที่อาจนำความเสียหายมาสู่ราชการหรือตำบล

๓. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ในส่วนที่สำคัญคือ

(๑) เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

(๒) เป็นประธานเลือกตั้ง กรรมการสุขาภิบาลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกตั้ง

จากราษฎร ๔ คน

(๓) ดำเนินการประชุมกรรมการสุขาภิบาลตามระเบียบข้อบังคับการประชุม

(๔) บริหารกิจการสุขาภิบาลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่พระราชบัญญัติ

สุขาภิบาลกำหนดไว้ในนามของคณะกรรมการสุขาภิบาล

๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ กำหนดหน้าที่ของนายอำเภอที่สำคัญ ๆ ไว้ ๕ ประการ คือ

(๑) ช่วยผู้ราชการจังหวัดควบคุมเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ

(๒) ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร

เรียกตัวบุคคลมาสอบสวน

(๓) สั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี และรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน ๑๕ วัน เพื่อสั่งการตามความเห็นสมควร (ในกรณีที่มีการปฏิบัตินั้นอาจเสียหายต่อเทศบาลหรือราชการ และได้แนะนำแก่คณะเทศมนตรีแล้ว แต่ยังคงฝ่าฝืนจะปฏิบัติ)

(๔) เรียกประชุมลับว่าควรจะส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหรือไม่ กรณีสมาชิก ๑ ใน ๓ ร้องเรียนว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการในทางไม่ชอบ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่งหน้าที่ มติที่ประชุมเป็นเช่นใดให้นายอำเภอปฏิบัติไปตามนั้น

(๕) รับร่างเทศบัญญัติของเทศบาลส่งให้ผู้ราชการจังหวัดอนุมัติภายใน

๓๐ วัน

๕. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๕๔ นายอำเภอมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ รวม ๑๔ ประการ คือ

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

- (๒) รับสมัคร
- (๓) กำหนดหน่วยลงคะแนน ที่ลงคะแนน
- (๔) ตั้งกรรมการตรวจคะแนน (๓ คน) กรรมการสำรอง (ไม่มากกว่า ๓ คน) และพนักงานคะแนน (๑ คน)
- (๕) เตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับที่ลงคะแนน
- (๖) โฆษณาชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (๗) อบรมเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง
- (๘) จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (๙) ทำบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (๑๐) จัดเจ้าหน้าที่ประจำที่ลงคะแนน และเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาความสงบ
- (๑๑) รวมยอดคะแนนตามประกาศผลการเลือกตั้ง และรายงานแสดงผลการเลือกตั้งทุกหน่วยลงคะแนน

- (๑๒) ประกาศว่า ผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
- (๑๓) ออกหนังสือคู่มือใหญ่ผู้ได้รับเลือกตั้ง
- (๑๔) จัดทำทะเบียนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง

๖. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้ที่สำคัญรวม ๔ ประการ คือ

- (๑) แนะนำช่วยเหลือเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง
- (๒) อนุมัติตั้งกรรมการตรวจคะแนน กรรมการสำรอง และพนักงานคะแนนสำหรับเทศบาลตำบล

(๓) รักษาทะเบียนสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้ง

(๔) รายงานกระทรวงมหาดไทย กรณีมีการคัดค้านการเลือกตั้งสำหรับ

เทศบาลตำบล

๗. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๑

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ รวม ๑๕ ประการ คือ

(๑) ประกาศจำนวนผู้แทนในจังหวัดที่จะพึงมีให้ราษฎรทราบ

(๒) โฆษณาวันเลือกตั้งและเวลารับสมัครตามประกาศของผูวราชการ

จังหวัด ให้ประชาชนทราบ

(๓) ประกาศกำหนดที่เลือกตั้ง

(๔) เตรียมเครื่องประกอบสำหรับที่เลือกตั้งให้พร้อม เช่น คูหาลงคะแนน

เครื่องหมายแสดงปริมาตร ๓๐ เมตร

(๕) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

(๖) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งหน่วยละ ๑ คน

(๗) แต่งตั้งกรรมการตรวจคะแนนหน่วยละ ๕ คน เสมียนคะแนน ๑ คน

(๘) จัดเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งละ ๑ คน

(๙) อบรมเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่กรรมการตรวจคะแนน

เสมียนคะแนน

006707

(๑๐) จัดทำทะเบียนผู้เลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑๑) ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง ภายในเดือน

ตุลาคมทุกปี รับเพิ่มหรือถอนชื่อจากบัญชีตามคำร้อง หรือคำสั่งศาล

(๑๒) ประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง หน่วยละ ๖ ชุด

(๑๓) มอบบัตรเลือกตั้งซึ่งประทับตราประจำตำแหน่งเรียบร้อยแล้ว ให้บัตร

เลขหมายประจำตัวผู้สมัคร บัญชีผู้เลือกตั้ง บัญชีผู้สมัคร แบบประกาศผล รายงานแสดงผล

แบบกรอกคะแนน และอุปกรณ์อื่น ๆ ใ้คณะกรรมการตรวจคะแนนให้เสร็จเรียบร้อยก่อน
เปิดการลงคะแนน

(๑๔) รวบรวมผลการลงคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้ง รายงานผู้ว่า
ราชการจังหวัด โดยเร็วที่สุด

(๑๕) เก็บรักษา เอกสารเลือกตั้ง หีบบัตรเลือกตั้งไว้กำหนด ๑ ปี
นับแต่วันเลือกตั้ง

๘. การสอบสวนคดีอาญา

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องเรียนและข้อคิดเห็น เป็น
จำนวนมากเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคฯ ไม่ได้รับความเป็นธรรมอัน
เนื่องจากการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว และในคดี
สำคัญมักจะจับตัวคนร้ายไม่คอยได้ ควรจะได้มีการปรับปรุงมาตรการที่จะให้การสอบสวน
ดำเนินคดีอาญายัง เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ในการ
บริหารราชการส่วนภูมิกานั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบใน
การบริหารราชการและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและ
อำเภอตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว งานในด้านการรักษาความสงบ
เรียบร้อยซึ่งรวมถึงการสอบสวนดำเนินคดีอาญาก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่า
ราชการจังหวัดและนายอำเภอ ที่จะต้องควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน
และเป็นผลดีแก่ทางราชการและประชาชน ประกอบกับรัฐบาล มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ
ให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงการ
สอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจใน
การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น (๖)

(๖) กระทรวงมหาดไทย หนังสือ ควณมาก ที่ ๐๒๐๑/ว.๕๐๓ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๔
เรื่อง การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร

จากนโยบายดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาในเขตจังหวัดดังนี้ คือ (๗)

...ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่นายอำเภอเห็นเป็นการสมควร ให้นายอำเภอเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำนาจของกิ่งอำเภอหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี มาชี้แจงแล้วให้คำแนะนำและเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลคดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในกรณีนี้ นายอำเภอมีอำนาจ เรียกส่วนงานการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้

.....ถ้านายอำเภอเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคแรกจะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจ เขาควบคุมการสอบสวนโดยเรียกส่วนงานการสอบสวน มาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เขาร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวในวรรคนี้ ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๘ วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ มีอำนาจ เกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาภายในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่ง

(๗) ข้อมบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ข้อ ๒



แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรเขต หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันยกเลิก ยกเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ...

หน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว นายอำเภอยังต้องมีภาระรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งเกือบจะถือได้ว่า งานทะเบียนเหล่านี้เป็นงานประจำวันปฏิบัติอยู่บนที่ทำการอำเภอและเป็นงานหลัก ปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนทุกประเภทจะถือได้ว่าเป็นครั้งหนึ่งของงานอำเภอทั้งหมดที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่ (๘) ซึ่งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทะเบียนที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่ก็มิต่างไปนี้คือ (๙)

๑. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ของนายอำเภอในฐานะที่เป็นนายทะเบียนอำเภอ ๘ ประการคือ

(๑) จัดทำทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย และแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

(๒) อนุมัติแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย และเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร กรณีที่มีหลักฐานเอกสารของทางราชการมาแสดง และเป็นที่ยอมรับได้แล้วรายงานนายทะเบียนจังหวัด

(๓) อนุมัติการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้านเฉพาะรายการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับสัญชาติ และไม่มีเอกสารของทางราชการมาแสดง แต่เป็นกรณีผิดพลาดเล็กน้อย เมื่อสอบสวนแล้วมีหลักฐานเป็นที่ยอมรับได้ แล้วรายงานนายทะเบียนจังหวัด

(๘) กระทรวงมหาดไทย. กรมการปกครอง. สัมภาษณ์รองอธิบดี (นายวงษ์ ซอวิเชียร)

๒๖ เมษายน ๒๕๑๘

(๙) จำเนียร ชวนะพงศ์ และคนอื่น ๆ "เรื่องเดิม" หน้า ๕๖ - ๖๑

(๔) สอบสวนพยานหลักฐานกรณีขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการอื่นที่ไม่เกี่ยวกับสัญชาติและไม่มีเอกสารของทางราชการมาแสดง ซึ่งไม่ใช่เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย แล้วส่งเรื่องให้นายทะเบียนจังหวัดพิจารณา

(๕) สอบสวนหลักฐานกรณีขอแก้สัญชาติในทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด หรือเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับราษฎร และขอแจ้งเกิดเกินกำหนดของบุตรบุคคลต่างดาว เป็นตามลำดับขั้นถึงกระทรวงมหาดไทย ผ่านคณะกรรมการพิจารณาขอแก้สัญชาติ และการแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาของบุตรบุคคลต่างดาว เพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๖) คัดและรับรองสำเนาทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด และทะเบียนคนตาย กรณีผู้ร้องขอ

(๗) สอบสวนกรณีแจ้งเกิดเกินกำหนดของบุตรผู้มีสัญชาติของบิดามารดาเป็นไทย เสนออนุมัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

(๘) สอบสวนเรื่องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านกรณีตกรหัส

๒. พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๕ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้รวม ๗ ประการ คือ

(๑) เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนสมรส ออกหนังสือสำคัญการสมรส และบันทึกเพิกถอนการสมรสตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

(๒) เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนหย่า โดยความยินยอม ออกใบสำคัญการหย่าและบันทึกการหย่าในทะเบียนสมรสตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

(๓) เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนรับรองบุตร ตามคำร้องขอของบิดามารดา หรือคำพิพากษาของศาล และบันทึกการเพิกถอนการรับรองบุตรตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

(๔) เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม โดยความยินยอมหรือโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

(๕) เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนเลิกบริษัทหรือชุมนุม โดยความยินยอมหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

(๖) เป็นนายทะเบียนบันทึกแสดงฐานะภริยา สำหรับผู้ที่สมรสก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๗) เป็นนายทะเบียนบันทึกแสดงฐานะแห่งครอบครัว สำหรับการสมรสที่ทำในต่างประเทศ

๓. พระราชบัญญัติชอบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ รวม ๕ ประการ คือ

(๑) อนุญาตการขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง ของบุคคลสัญชาติไทย และออกหนังสือสำคัญการอนุญาตให้

(๒) อนุญาตการขอเปลี่ยนรวมชื่อชอสกุล สำหรับบุคคลสัญชาติไทย และออกหนังสืออนุญาตให้รวมชื่อชอสกุล

(๓) สอบสวนกรณีชอจดทะเบียนชื่อชอสกุล สำหรับบุคคลสัญชาติไทย ส่งหลักฐานผานนายทะเบียนจังหวัด เพื่อชออนุมิตินายทะเบียนกลาง และออกหนังสือสำคัญจดทะเบียนตั้งชื่อชอสกุลให้ เมื่อนายทะเบียนกลางอนุมัติ

(๔) สอบสวนกรณีบุคคลต่างดาวขอเปลี่ยนชื่อตัว ชอจดทะเบียนตั้งชื่อชอสกุลใหม่ ขอเปลี่ยนรวมชื่อชอสกุล เพื่อประกอบการแปลงสัญชาติเป็นไทย โดยคำเนินการ เช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทย แต่เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ต้องรอนกว่าจะได้รับอนุมัติให้แปลงสัญชาติไทยได้ แล้วจึงจะออกหนังสือสำคัญให้

(๕) สอบสวนกรณีขอใช้ราชทินนามเป็นชื่อชอสกุล เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตและจดทะเบียนชื่อชอสกุล ออกหนังสือสำคัญให้ เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว

๔. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕ นายอำเภอมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานตรวจบัตร ตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่สำคัญ ๆ คือ

(๑) สืบหาบุคคลที่มีอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์ของปีถัดไปที่อยู่ในเกณฑ์จะต้องมีบัตร ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี โดยทำบัญชีสำรวจส่งสำนักทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ภายใน ๓๑ ธันวาคมของทุกปี

(๒) ประกาศกำหนดเวลาและสถานที่ให้บุคคลที่อยู่ในเกณฑ์จะต้องมีบัตรไปยื่นคำขอมีบัตร ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือสถานที่ที่กำหนดให้

(๓) รับคำขอ ตรวจสอบ ถ่ายรูป อนุมัติทำบัตรประจำตัว แล้วรวบรวมคำขอ พิมพ์ รูปถ่าย ส่งสำนักทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน

(๔) มอบบัตรให้ประชาชน เมื่อได้รับบัตรจากสำนักทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน

๕. รับจัดทะเบียนพินัยกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่จัดทำพินัยกรรม รวม ๓ แบบ คือ

(๑) พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ซึ่งจะทำ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือนอกที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอก็ได้

(๒) พินัยกรรมแบบเอกสารลับ ทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ

(๓) พินัยกรรมทำควยวาจา ทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ

๖. ทะเบียนศาลเจ้า กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานศาลเจ้า ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๔๖๓ ออกตามความในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๓ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่คอยตรวจตรา อุดหนุน ปกป้องรักษามิให้ผู้ใดรุกส้าเบียดเบียนตัววัดหรือกุศลสถานอย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางสำหรับมหาชน โดย

(๑) ทำทะเบียนศาลเจ้าขึ้นไว้เป็นหลักฐาน

(๒) สอบสวนคุณสมบัติ เพื่อการแต่งตั้งผู้จัดการปกครอง ผู้ตรวจตรา
 สอดส่องศาลเจ้า

(๓) ควบคุมการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน บัญชีรับจ่ายเงิน ตลอดจนการเก็บ
 รักษาและนำส่งเงินให้เป็นไปตามระเบียบ

(๔) ควบคุมดูแลผู้จัดการปกครอง ผู้ตรวจตราสอดส่องให้ปฏิบัติงานให้
 เรียบร้อย

๗. ทะเบียนมัสยิด พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. ๒๔๕๐ กำหนดอำนาจ
 หน้าที่นายอำเภอเกี่ยวกับมัสยิดอิสลามไว้โดยสรุปดังนี้

(๑) สอบสวนเรื่องราวการขยจทะเบียนมัสยิดเสนออนุมัติต่อผู้ว่าราชการ
 จังหวัด

(๒) รับเรื่องราวการแต่งตั้ง อิหม่าม คอเต็บ ปิห์ตัน หรือ กรรมการมัสยิด
 หรือสถานที่ตั้งมัสยิด เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเก็บเป็นทะเบียนหรือแก้ไขทะเบียน
 แล้วแต่กรณี

๘. ทะเบียนเกาะ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลเกาะ
 ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะ และควบคุมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
 การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการห้าม
 จับจอง การทำไร่นา และจัดทำทะเบียนเก็บรักษาไว้

๙. ทะเบียนนิติกรรม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๗๕
 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗
 กำหนดให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ที่ไม่มีโฉนดหรือตราจอง (ซื้อขาย
 ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง)

(๒) การทำนิตกรรมเกี่ยวกับสงฆ์หรือภิกษุอื่น ๆ (เว้นที่กิน) เช่น
โรงเรือน เรือกำปั่นหรือเรือที่มีระวางตั้งแต่ ๖ ตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์ ที่มีระวาง
ตั้งแต่ ๕ ตันขึ้นไป แผลสำหรับคนอยู่อาศัย และสัตว์พาหนะ

๑๐. ทะเบียนอาวุธปืน พระราชบัญญัติอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๕๐ กำหนดให้
นายอำเภอเป็นนายทะเบียนท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (๑) พิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน
- (๒) พิจารณาให้พกอาวุธปืน (สอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ
อธิบดีกรมตำรวจอนุญาต)
- (๓) พิจารณาออกใบแทนใบอนุญาตใหม่และใช้อาวุธปืน
- (๔) พิจารณาออกใบแทนใบอนุญาตใหม่และใช้อาวุธปืน กรณีใบอนุญาต

สูญหาย

- (๕) พิจารณาการย้ายอาวุธปืน
- (๖) พิจารณาการขอตังร้านจำหน่ายอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน
สำหรับการค้า (สอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีอนุญาต)

๑๑. ทะเบียนสัตว์พาหนะ พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๕๒
กำหนดให้นายอำเภอเป็นนายทะเบียนดำเนินการดังนี้

- (๑) จัดทะเบียนทำตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์ กิ่งนี้คือ ช้าง ม้า โค
กระบือ พือ ลา
- (๒) ออกใบแทนกรณีตัวพิมพ์รูปพรรณเป็นอันตรายสูญหาย
- (๓) ตรวจแก้คำหนิรูปพรรณกรณีคลาดเคลื่อน
- (๔) โอนกรรมสิทธิ์
- (๕) รับมรดก

(๖) จำนวน

(๗) ย้ายสัตว์ไปทางท้องที่

๑๒. ทะเบียนผู้เลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดหน้าที่นายอำเภอในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนไว้ รวม
๑๕ ประการ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ที่สำคัญก็คือ การจัดทำทะเบียนผู้เลือกตั้ง นั้นเอง

นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนอื่น ๆ อีก
เช่น ทะเบียนทหาร ทะเบียนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

หน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอเกี่ยวกับการเงิน

นายอำเภอ เป็นตำแหน่งราชการบริหารในส่วนภูมิภาคตำแหน่งหนึ่งซึ่งต้อง
รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก และเงินเหล่านี้มีหลายด้านด้วยกัน
ซึ่งแม้ในทางปฏิบัติ นายอำเภอจะมอบหมายให้ราชการอื่นซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เป็น
ผู้จัดเก็บหรือรักษาเงิน นำเงินส่งคลังก็ตาม แต่ก็มีคามผิดพลาดหรือบกพร่อง เป็นต้นว่า
เงินขาดบัญชี สูญหาย หรือเจ้าหน้าที่การเงินทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้จ่ายส่วนตัว
นายอำเภอก็ไม่อาจพ้นความรับผิดชอบได้ จึงเป็นภาระหน้าที่ของนายอำเภอทุกคนที่จะต้อง
ระมัดระวังในเรื่องการเงินนี้

เงินที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอได้แก่ เงินงบประมาณที่ได้
รับจากราชการส่วนกลาง งบประมาณส่วนจังหวัด งบประมาณส่วนตำบล เงินภาษีบำรุงท้องที่
ค่าธรรมเนียมอำเภอ เงินอุดหนุนต่าง ๆ เงินเรียไรและเงินที่มีผู้ทูลให้ เป็นต้น

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอทางด้านการเงินนี้ กพอจะแยกออก
ได้เป็น ๔ ประการ คือ (๑๐)

(๑) การควบคุมเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน หมายถึงการเก็บรักษาเงินที่
เจ้าหน้าที่ได้เก็บหรือรับมาไว้ ณ อำเภอ ซึ่งมีทั้งเงินสุขาภิบาล เงินองค์การบริหารส่วนตำบล
เงินผลประโยชน์ของรัฐบาล รวมทั้งเงินรายได้อื่น ๆ ของแผนกการต่าง ๆ ในอำเภอ เพื่อ
รักษาให้ปลอดภัยและพร้อมที่จะจัดส่งเป็นรายไคของรัฐ หรือส่งจังหวัดเพื่อบริการตามที่
กฎหมายกำหนดไว้ หรือเพื่อย้ายตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้หรือผู้บริจาค หรือที่มีสัญญา
หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้จ่าย

(๒) การควบคุมเกี่ยวกับการนำเงินส่งคลัง เงินที่เก็บรักษาไว้ที่อำเภอตาม
ข้อ (๑) โดยปกติสำหรับอำเภอเมืองหรืออำเภอที่คลังอำเภอจะต้องนำส่งคลังภายในกำหนด
๗ วันต่อครั้ง หรือเมื่อมีเงินครบจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาไว้ได้ แม้จะยังไม่ครบ ๗ วัน
ก็จะต้องนำส่งคลังอย่างช้าในวันรุ่งขึ้นจากวันที่มีเงินเก็บรักษาครบ ส่วนอำเภอที่ไม่ใช่อำเภอ
เมืองหรืออำเภอที่คลังอำเภอ จะต้องนำส่งคลังเมื่อจำนวนเงินที่เก็บรักษาครบตามวงเงิน
ที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษา โดยจะต้องนำส่งอย่างช้าในวันรุ่งขึ้น การนำเงินส่งคลังนี้ นาย
อำเภอจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดอย่างเคร่งครัด

(๓) การควบคุมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในหน้าที่
ของอำเภอ แทบจะกล่าวได้ว่า นายอำเภอเองไม่มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินโดยแท้จริงเลย
เพียงแต่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งขออนุมัติเบิกจ่ายไปจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้อนุมัติแล้ว เบิกมาจ่าย เงินที่นายอำเภออนุมัติการจ่ายไคก็มีเพียงเงินสุขาภิบาลและ
เงินยืมทรงรพระราชกร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไคขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังกำหนด
วงเงินไว้ให้อำเภอไคตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงเป็นค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ

(๑๐) การปกครอง, กรม. หน้าที่ทางการเงินบางประการของนายอำเภอ. พระนคร :

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๐๕ หน้า ๗๔ - ๘๕

ตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินไม่มากนัก

(๔) การตรวจสอบการเงิน เป็นบทบาทหนึ่งของนายอำเภอที่จะต้อง
ดำเนินการรวมไปทั้งการบัญชีด้วย นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นมาก มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการ
ทุจริต เพื่อความถูกต้องตามระเบียบการ และสะดวกต่อการควบคุม ถ้าตรวจอย่างสม่ำเสมอ
ถือว่าเป็นการให้คำแนะนำและแก้ไขสิ่งบกพร่องของเจ้าหน้าที่ไปในตัว และในขณะเดียวกันจะ
ได้พิจารณาโทษสำหรับผู้กระทำความผิดหลายครั้งในเรื่องที่ตรวจพบนั้น รวมทั้งการตั้งกรรมการ
สอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยและทางแพ่ง (๑๑) การตรวจนี้ได้แก่การตรวจตราการรับเงิน
ของแผนกการต่าง ๆ ประจำวัน การตรวจใบเสร็จรับเงิน ตรวจบัญชีรายงานประจำวัน
ตรวจเงินสดและใบยืมหรือหลักฐานการเงินอย่างอื่นในกำป็นสอบกับบัญชีเงินคงรักษาประจำวัน
ว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ ตรวจความมั่นคงแข็งแรงของสถานที่เก็บรักษาเงิน เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า นายอำเภอเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะนำ
บริการของรัฐในตำบลต่าง ๆ ไปให้แก่ประชาชนภายในท้องที่รับผิดชอบของตน และกฎหมาย
เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็ได้กำหนดให้ข้าราชการจากส่วนกลาง สังกัดกระทรวง
ทบวง กรมอื่น ไปประจำปฏิบัติงานภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่ง
นอกจากนายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการจากส่วนกลางแล้ว
ข้าราชการเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัด แทนนายอำเภอ
เพราะกฎหมายได้ระบุไว้ว่า ข้าราชการเหล่านั้นจะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือนายอำเภอเท่านั้น
ซึ่งหมายความว่า แทนที่นายอำเภอจะเป็นผู้นำภารกิจหรือบริการของรัฐบาลจากส่วนกลางไป
สู่ประชาชนในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง นายอำเภอก็จะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง
ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ แทนนายอำเภอ โดย

(๑๑) กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ ๖๔๓๖/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๐๔
เรื่อง ขอบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน

นายอำเภอจะเป็นเพียงผู้บริหารงาน อำนาจงาน และควบคุม ดูแลรับผิดชอบงานของแผนกการ
ต่าง ๆ ที่ส่วนกลางได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำปฏิบัติงาน ณ ที่ว่าการอำเภอ ซึ่งได้แก่ (๑๒)

๑. แผนกสรรพากรอำเภอ ได้แก่ การจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดินหรือเงิน
รายได้ของรัฐ การตรวจสอบไตสวน การหลีกเลี่ยงภาษีอากร การเร่งรัดจัดเก็บภาษี
ที่ค้างค้าง เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า เป็นต้น

๒. แผนกศึกษาธิการอำเภอ ได้แก่ งานเกี่ยวกับการรับนโยบายของ
กระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติ การบริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการ
ศึกษาระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ศิลป วัฒนธรรม การศาสนา การกีฬา การ
ลูกเสือ การอนุชาต การควบคุมและการตรวจสอบโรงเรียนราษฎร์ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
และระเบียบแบบแผน การสำรวจและจัดทำสถิติเกี่ยวกับสภาพการศึกษา การศาสนา และ
วัฒนธรรมในเขตอำเภอ การตรวจและนิเทศโรงเรียนประถมศึกษาทุกสังกัด ทุกระดับชั้น
ทุกประเภทในเขตอำเภอ รวมทั้งการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา งานเกี่ยวกับ
สวัสดิการของครู เป็นต้น

๓. แผนกอนามัยอำเภอ ได้แก่ การสำรวจ แนะนำ และติดตามผลเกี่ยวกับ
การสุขาภิบาล การควบคุมและป้องกันโรคติดต่อต่าง ๆ งานเกี่ยวกับการอนามัยโรงเรียน
และสถานที่เป็นแหล่งแพร่เชื้อ เช่น ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงน้ำแข็ง และร้านขายอาหาร
งานเกี่ยวกับการส่งเสริมโภชนาการ งานเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การเผยแพร่ยาตำรา
หลวง เป็นต้น

๔. แผนกที่ดินอำเภอ ได้แก่ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การออก

(๑๒) การปกครอง. กรม. กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ เอกสาร
ประกอบการขอปรับขยายอัตรากำลังนายอำเภอบางอำเภอเป็นชั้นพิเศษเทียบ
เท่าตำแหน่งผู้อำนวยการกอง (อัคราเนา) หน้า ๔๑ - ๔๔

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การควบคุมดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การปฏิบัติ
เกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามมาตรา ๘, ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

๕. แผนกสถิติอำเภอ ได้แก่ การรับลงบัญชีทหารกองเกิน การบันทึกจำหน่าย
แก้ไขบัญชีทหารควยเหตุต่าง ๆ เช่น แก้ออตัว ซอสกุล เขากองประจำการ ตาย ย้าย
ภูมิลำเนาทหาร การออกหมายเรียกทหารกองเกินให้เข้าประจำการ การออกหมายนัดให้
ทหารกองเกินที่ถูกเข้าประจำการมารับราชการ การขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ การ
ดำเนินคดีผู้หลีกเลี่ยงชดชืนไม่มาทำการตรวจเลือก การส่งคดีตามจับทหารที่หนีราชการ การ
แจ้งขยายภูมิลำเนาทหาร เป็นต้น

๖. แผนกเกษตรอำเภอ ได้แก่ การส่งเสริม แนะนำความรู้ทางด้านวิชาการ
รวมทั้งการช่วยเหลือป้องกันและกำจัดโรคและศัตรูพืชต่าง ๆ ให้แก่เกษตรกร การส่งเสริม
การรวมกลุ่มของเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล การพิจารณาให้ความช่วยเหลือเกษตรกร
ที่ประสบภัยธรรมชาติ การรายงานความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ สภาพดินฟ้าอากาศที่เกี่ยวข้อง
กับการเกษตร การรวบรวมสถิติและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรกร เป็นต้น

๗. แผนกสรรพสามิตอำเภอ ได้แก่ งานเกี่ยวกับการอนุญาตและควบคุมการ
จำหน่ายสินค้าหรือโภคภัณฑ์ที่อยู่ในความควบคุมของกรมสรรพสามิต การปราบปรามและจับ
กุมผู้กระทำความผิดกฎหมายอันเกี่ยวกับการสรรพสามิต เช่น สุรา ยาสูบ ยานักด น้ำอัดลม
ไม้ซีกไฟ ไฟ น้ำมัน และซีเมนต์ เป็นต้น

๘. แผนกพัฒนาการอำเภอ ได้แก่ การบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย
ระเบียบแบบแผน และนโยบายของกรมพัฒนาชุมชน ตรวจตราการปฏิบัติงานและตรวจนิเทศงาน
ในเขตพัฒนาชุมชน เป็นต้น

๙. แผนกป่าไม้อำเภอ ได้แก่ การอนุญาตให้ทำไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้าม
การควบคุมนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ การพิจารณาคำขออนุญาตให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ควย
แรงคนและเครื่องจักร การควบคุมการรับจ่ายเงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดิน เช่น เงินมัดจำ

ประทับตราเพื่อคำนวณค่าภาคหลวง เป็นต้น

๑๐. แผนกประมงอำเภอ ได้แก่ การออกใบอนุญาตเพื่อประกอบอาชีพการประมงประเภทต่าง ๆ การควบคุม ควบคุม และกวดขันผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการประมง การเร่งรัดและจัดเก็บอากรการประมง การสงเคราะห์ช่วยเหลือในค่านวิชาการ และเงินทุนแก่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพประมง การส่งเสริมอาชีพประมง การสำรวจจัดทำสถิติและรายงานเกี่ยวกับการประมง เป็นต้น

๑๑. แผนกสหกรณ์อำเภอ เช่น การสำรวจและจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ การควบคุมการจ่ายเงินของสหกรณ์และการส่งใช้ของสมาชิก การเผยแพร่ความรู้แก่สมาชิก สหกรณ์ทั้งในด้านการประกอบอาชีพและหลักการของสหกรณ์ การควบคุมและตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ เป็นต้น

๑๒. แผนกสัตว์แพทย์อำเภอ ได้แก่ การตรวจ อนุญาต และควบคุมการย้ายสัตว์และซากสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ การตรวจและรักษาพยาบาลสัตว์ การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ การให้บริการแนะนำทางด้านวิชาการ เกี่ยวกับการป้องกันโรคและสุขภาพของสัตว์

นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตลอดจนดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในแผนกต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว นายอำเภอยังต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล เช่น การเลือกตั้งและถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล การดำเนินการเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ กรณีต้องท้าวากระทำผิดวินัย การควบคุมจัดทำทะเบียนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และรายงานการเปลี่ยนแปลง การพิจารณา

ความคิดความชอบ ให้รางวัล หรือขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ให้แก่ท่าน ผู้ใหญ่บ้าน
 ฯลฯ เป็นตน (๑๓)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มีอยู่ตามกฎหมาย
 หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการที่สำคัญ ๆ และถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่นายอำเภอ
 จะต้องถือเป็นหลักปฏิบัติเหมือนกันหมดทุกคน อย่างไรก็ตาม มีใ้หมายความว่า นายอำเภอจะ
 สามารถใช้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากจะต้องอาศัยปัจจัย
 อื่น ๆ อีกหลายอย่างประกอบกันถึงจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าในบทที่ ๓ ต่อไป ซึ่งเกี่ยวกับ
 เรื่องนี้ ก็มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า (๑๔)

...รัฐบาลโลกก็ตามจะบริหารบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าไปไม่ได้ หากจะ
 อาศัยแต่เพียงอำนาจที่ได้รับมอบหมาย แต่ต้องอาศัยการหาทางระงับข้อขัด
 แยงอันเป็นอุปสรรคของความเจริญก้าวหน้าด้วยเหตุผล ตลอดจนชักนำโน้มน
 ้าวประชาชนให้ร่วมมือรวมใจกับรัฐบาล...

อีกทัศนะหนึ่งก็มีผู้ให้ความเห็นว่า (๑๕)

.. การมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติโดยอาศัยเพียงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

(๑๓) การปกครอง. กรม. กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ.

"เรื่องเดียวกัน" หน้า ๓๕

(๑๔) อมร รัชศาสตร์ "ศิลปการเกลี้ยกล่อม" เอกสารประกอบการประชุมใหญ่
สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๐ พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
 ๒๕๑๒. หน้า ๘๗

(๑๕) Macmabon, Arthur W. Delegation and Autonomy.

New Delhi : Asia Publishing House, 1961. p.82.

แต่อย่างเดียว ผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติจะไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นั้น หาได้ครอบคลุมวิธีการปฏิบัติงานไปเสียทุกอย่างไม่.

หน้าที่ความรับผิดชอบทางสังคม

หน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอในตำแหน่งนี้อาจจะเป็นนามธรรม เพราะการปฏิบัติของนายอำเภอที่ดี หรือผลที่ได้รับก็ดี มักจะมองไม่ค่อยเห็นอย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติหน้าที่ทางคานานอาจต้องใช้เวลานาน ต้องรู้จักการเสียสละอย่างชนิดที่เรียกว่าเสียสละความสุขส่วนตัว เพื่อประโยชน์ส่วนรวมกันทีเดียว เพราะภาระหน้าที่ของนายอำเภอทางคานานสังคมนั้น ไม่ค่อยจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อปฏิบัติแล้วมองไม่เห็นผลที่เป็นรูปร่างหรือรูปธรรม หรือบางครั้งก็อาจจะเห็นผลทางอ้อมเท่านั้น

เราอาจจะพิจารณาได้ว่า โดยเหตุที่กฎหมายได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ นายอำเภออย่างกว้างขวางดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นเหตุให้นายอำเภอเป็นผู้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับทุก ๆ คน ทั้งที่เป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเกี่ยวพันนั้นอยู่ในลักษณะที่แฝงไว้ซึ่งอำนาจที่จะให้ญาติให้โทษแก่บุคคลใด ๆ ได้

ดังนั้น ฐานะในทางสังคมของนายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง จึงเป็นที่ยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลสำคัญและมีฐานะสูงในทางสังคม และในสมัยนี้การรับราชการก็ยังเป็นที่เชิดหน้าชูตาไม่น้อยกว่าสมัย "สิบพอกาไม่เท่าพระยาเลี้ยง" เท่าใดนัก นายอำเภอเป็นหัวหน้าข้าราชการในอำเภอ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องในทางสังคม ดังจะเห็นได้

ว่า ไม่ว่าใครจะมีงานอะไร ที่ไหน นายอำเภอจะได้รับเชิญไปเป็นเกียรติอยู่เสมอ (๑๖) และในการศึกษาเรื่องโครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทยแห่งหนึ่ง ไคกลาวถึง นายอำเภอของชุมชนแห่งนั้นว่า แม่นายอำเภอจะดำรงอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่สูงสุดในชุมชน แต่ก็มีใครทำตนเป็นผู้รักษากฎหมายอย่างเคร่งครัด หากแต่พยายามเพิ่มอำนาจ ให้แก่ตนเองอีกจากพฤติกรรมของเขา โดยเอาใจใส่ต่องานในหน้าที่และทำงานไคผลดี เขาก็กับ ประชาชนด้วยการ เคารพยกย่องฐานะในทางสังคมของเขาและ เป็นกันเองกับประชาชน ซึ่งทำให้ประชาชนต่างยกย่องชมเชยในบุคลิกลักษณะอันน่าเรวังและเป็นกันเองของเขา ในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนในลักษณะเช่นนี้ นายอำเภอจึงได้รับเชิญให้ไปในงานสังคมต่าง ๆ อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นงานวันเกิด งานแต่งงาน งานเปิดร้าน งานขึ้นบ้านใหม่ งานศพ งานบวช และ งานเทศกาลอื่น ๆ ซึ่งเจ้าภาพจะเชิญไปในฐานะแขกผู้มีเกียรติ แต่ละวันนายอำเภอแทบจะไม่ไคว่างเว้นจากกิจกรรมทางสังคมเหล่านี้ นอกจากนี้ยังต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชนด้วย การไปปรากฏตัวแต่ละคราว ก็จะยิ่งทำให้ นายอำเภอมีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ นายอำเภอยังได้เป็นกรรมการของ สมาคมครูและผูกครองและเป็นกรรมการของวัดด้วย ในการที่จะดำรงรักษาตำแหน่งผู้นำเอาไว้ จำเป็นที่นายอำเภอจะต้องสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวง ใดด้วย เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเขา ดังนั้น นายอำเภอจึง ต้องมารวมงานหรือจัดการเลี้ยงรับรองข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เมื่อบุคคลเหล่านั้นมาตรวจราชการ หรือแวะมาอยู่เสมอ (๑๗)

(๑๖) ชงชัย ทรงประศาสน์. ร.ศ. " การปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลเพื่อประโยชน์ในการฝึกสอนการปกครองตนเองแก่ประชาชน " เทศาภิบาล ปีที่ ๖๔ เล่ม ๓ มีนาคม ๒๔๑๒ หน้า ๒๕๘

(๑๗) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย. บุคคลชั้นนำ โครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕. หน้า ๗๘ - ๘๓

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาข้าราชการในส่วนภูมิภาคด้วยกัน จะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ในเรื่องการไปในงานที่ได้รับเชิญจากชาวบ้านก็คือ การรับเป็นกรรมการของสมาคมเอกชนหรือของวัดก็ดี ตลอดจนการต้อนรับหรือรับรองข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางก็ดี นายอำเภอจะต้องรับภาระอยู่มากกว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคฝ่ายอื่น ๆ หลายเท่า ภาระทางคานนี้ในเขตท้องที่ ๆ เป็นอำเภอเมืองหรืออำเภอใหญ่ ๆ คับแคว้น จะยังมีมากมาย จนแทบจะไม่มีเวลาพักผ่อนในวันเสาร์ อาทิตย์ หรือวันหยุดราชการเลยก็ว่าได้ จึงนับว่านายอำเภอจะต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวพอสมควร เพื่อที่จะให้ได้นำใจจากชาวบ้านที่คนปกครองอยู่ อันจะนำมาซึ่งผลในทางปกครองอย่างมหาศาล

คำว่า "บำบัตทุกข์ บำรุงสุข" จะเป็นคำที่ข้าราชการฝ่ายปกครองทุกคนจะต้องใฝ่ฝันอย่างคณู และจะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า ทำอย่างไรจึงจะเป็นการ "บำบัตทุกข์" ทำอย่างไรจึงจะเป็นการ "บำรุงสุข" ทุกข์และสุขนี้หมายถึง ทุกข์สุขของประชาชนที่อยู่ปกครองของคณุนั้นเอง ซึ่งในที่สุดก็จะพบว่า การทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี คือเป้าหมายสำคัญของการ "บำบัตทุกข์ บำรุงสุข" แก่ประชาชน ซึ่งนายอำเภอในฐานะผู้ปกครองและสังกัดกระทรวงมหาดไทยคั้งที่กล่าวมาแล้ว ก็จะต้องกลายเป็นผู้บำบัตทุกข์บำรุงสุข โดยมีภาระรับผิดชอบในเขตปกครองของคณูในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย คั้งมีผู้กล่าวไว้ว่า (๑๘)

... หน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่การรักษาความสงบภายใน การทะนุบำรุงความเจริญของท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพของราษฎร การให้ราษฎรไคมีที่อยู่ทำกินเป็นหลักแหล่ง การช่วยเหลือเมือราษฎรคองประสบเหตุร้าย เช่น วาตภัย อัคคีภัย และอื่น ๆ ... อนึ่ง การรักษาความสงบ

(๑๘) มหาดไทย, กระทรวง. ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวง ๑ เมษายน ๒๕๑๘

ภายในนั้น มีใจจะอาศัยแต่การปราบปรามโจรผู้ร้ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
 เพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ปกครอง อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด
 นายอำเภอ ฯลฯ ยังจะคองหาทางป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายต่าง ๆ ขึ้นควย
 เช่น จะตองดำเนินการอบรมศีลธรรมจรรยาแก่ประชาชน ส่งเสริมให้มีการ
 ศึกษา และทะนุบำรุงให้ราษฎรได้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน เพื่อมิให้
 ประพฤติในทางเลวในทางเสื่อม และเบียดเบียนพรหุขรายเป็นการทำลาย
 ความสุขซึ่งกันและกัน ... การส่งเสริมให้ราษฎรได้อาชีพ ก็เป็นสาระ
 สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งถือเป็นหลักใหญ่ในการปกครองโดยแท้ เพราะในท้องถิ่น
 ใดที่ราษฎรมีทางทำมาหากินโดยทั่วถึงไม่ขัดสนจนยาก โจรผู้ร้ายก็จะบรรเทา
 เบาบาง ความมั่งคั่งสมบูรณ์และความเจริญรุ่งเรืองก็จะบังเกิดแก่ท้องถิ่นนั้น...
 ทางด้านการศึกษา ก็จะต้องจัดให้มีโรงเรียนเพียงพอแก่กุลบุตรกุลธิดาที่จะเข้า
 ศึกษาเล่าเรียนโดยทั่วถึง หากยังไม่มั่งบประมาณจากส่วนกลาง ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดหรือนายอำเภอ ก็จะเป็นธุระติดต่อเจรจากับคหบดีผู้มีใจบุญใจกุศลช่วย
 เหลือเกื้อกูลก่อสร้างสถานศึกษาขึ้นใหม่ หรือถ้าโรงเรียนโคธารุททฤทธิกรม
 ก็จะหาทางทะนุบำรุงให้เรียบร้อย...

.. ในราชการอื่น ๆ เช่น การเกษตร คือการส่งเสริมให้มีการเพาะปลูก
 พืชผล การทำนา ทำไร่ ทำสวน ฯลฯ และการชลประทาน เช่น การจัดให้มี
 เขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนฝาย พันัง เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์พูนผลในท้องถิ่น
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยก็จะเข้ามามีส่วนเป็นธุระช่วยเหลือ
 ในทุกวิถีทาง แมว่ากรมกองต่าง ๆ เหล่านี้จะไต่มีเจ้าหน้าที่โดยตรงปฏิบัติงาน
 อยู่แล้วก็ตาม..

แม้งานดังกล่าวจะถูกกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่
 กรมการปกครองในฐานะ เป็นเพียงกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยก็ดูเหมือนจะต้องรับภาระ
 หน้าที่ดังกล่าวนี้มาเสียทั้งหมด เช่น การปราบปรามโจรผู้ร้าย แม้จะมีกรมตำรวจซึ่งทำหน้าที่



ปราบปรามและรักษาความสงบอยู่แล้วก็ตาม กรมการปกครองก็ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้นายอำเภอ เพราะข้าราชการในระดับอำเภอของกรมการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอนั้นจะเป็นผู้รู้จักคน รู้จักท้องที่มากกว่าฝ่ายอื่น ๆ หรือฝ่ายตำรวจ ในการติดตามสอบสวนหาตัวคนร้าย ฝ่ายตำรวจจึงมักจะต้องพึ่งพาอาศัยนายอำเภออยู่เสมอ

ในการช่วยเหลือผู้ประสบทุกข์ภัย วาตภัย หรืออัคคีภัย ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือก็เช่นเดียวกัน การช่วยเหลือของกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นไปในลักษณะเพียงนำเขาของ เสื้อผ้าหรือเครื่องอุปโภคบริโภคไปให้การช่วยเหลือเป็นส่วนใหญ่ อาจจะมีการช่วยเหลือในด้านการสงเคราะห์อื่น ๆ อีกบ้าง แต่ก่อนที่จะมีการช่วยเหลือจากกรมประชาสงเคราะห์นั้น นายอำเภอในฐานะเจ้าของท้องที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จะต้องรีบยื่นมือเข้าช่วยเหลือทันที ทั้งในด้านการสำรวจความเสียหาย การรายงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น การขอความร่วมมือจากกรมชลประทานในการเปิดหรือปิดประตูระบายน้ำ ในท้องที่ที่หน่วยทหารช่างก็จะต้องติดต่อขอกำลังทหารหรือเครื่องมือในการซ่อมสร้างสะพาน ถนนหนทางที่ชำรุดเสียหาย การอพยพหรือขนย้ายทรัพย์สินของประชาชน ขอความร่วมมือจากกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องของเวชภัณฑ์หรือการรักษาพยาบาล ผู้เจ็บป่วยจากภัยพิบัติ เป็นต้น

และในระยะยาวยังจะต้องพิจารณาด้วยว่า ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติเหล่านั้นจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างไร ที่อยู่อาศัยมีหรือไม่ มีอาชีพที่จะทำมาหาเลี้ยงครอบครัวต่อไปได้หรือไม่ มีผู้ประสบภัยที่ถึงกับทำให้ร่างกายพิการหรือเสียชีวิตเท่าใด ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่นายอำเภอต้องเข้าแก้ไข ซึ่งก็อาจจะต้องอาศัยความร่วมมือจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นอีก เป็นต้นว่า ขอความร่วมมือจากกรมประชาสงเคราะห์ เรื่องการสงเคราะห์อาชีพการจัดสรรที่ดินทำกิน ขอความร่วมมือจากกระทรวง เกษตรใน

เรื่องพันธพิชหรือปลุกสัตว์ ขอความร่วมมือจากกรมทางหลวงในกรณีทางหลวงชนบทได้รับความเสียหาย ตลอดจนการติดต่อขอความช่วยเหลือจากสำนักงานประมาตให้สนับสนุนทางการเงินที่จะนำมาบูรณะและฟื้นฟูสภาพท้องที่ เป็นต้น

ฉะนั้น จึงไม่เป็นเรื่องแปลกที่หากจะศึกษางานในหน้าที่ของกรมการปกครองแล้ว ใ้พบว่า เป็นอย่างเดียวกับงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งกระทรวง และนั่นย่อมหมายความว่า หากกรมการปกครองมีหน้าที่อย่างไร นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครองก็จะต้องมีภาระหน้าที่อย่างนั้น ดังจะเห็นได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการปกครองในทางสังคมก็ได้กำหนดไว้ว่า (๑๕)

...หน้าที่สำคัญของกรมการปกครองก็คือ การส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชนในท้องถิ่น ในการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทและความสามารถในการผลิตทางเกษตรและช่วยเหลือประชาชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น กรมการปกครองจึงมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามโครงการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ ... การบูรณะพัฒนาชนบทรวมทั้งโครงการ

(๑๕) การปกครอง, กรม. กองอัตรากำจัดและส่งเสริมสมรรถภาพ คู่มือข้าราชการกรมการปกครอง. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. ๒๕๑๒ หน้า ๓ - ๔

เร่งรัดพัฒนาชนบทด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ กรมการปกครองได้ดำเนินการที่จะกระตุ้นเตือนประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่นของตน เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนฝาย การขุดคลองเพื่อการชลประทาน การสร้างถนนเชื่อมโยงตลอดถึงกันในหมู่บ้านและการก่อสร้างอื่นตามโครงการพัฒนาในท้องถิ่นเดียวกันนี้... แนะนำให้ประชาชนรู้จักปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินชีวิตของตน รู้จักปรับปรุงตัวเองให้เหมาะสมและเข้ากับวิถีแห่งการดำรงชีวิตที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามผลแห่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม... ฝึกอบรมประชาชนให้เป็นผู้ที่รู้จักรับผิดชอบ และตั้งอยู่ในความประพฤติอันเหมาะสม กระตุ้นเตือนให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเองโดยกระบวนการพัฒนาชุมชน และให้รู้จักมีหน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ร่วมมือกับประชาชนและหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรมของชาติและของท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างความสามัคคีในท้องถิ่นด้วย..

จากหน้าที่ในการพัฒนาความเจริญทางสังคมดังที่กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอซึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในคานสังคมนี้ มีลักษณะที่เป็นนามธรรมเป็นส่วนใหญ่ คือเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้

ดังนั้น ผลงานของนายอำเภอจึงมีทั้งที่เป็นรูปธรรม สามารถมองเห็นได้ นับได้ และที่เป็นนามธรรม ซึ่งมองควายตาไม่เห็น จับต้องไม่ได้ ดังพอจะแยกให้

เห็นโคกนี้ คือ (๒๐)

ผลงานที่เป็นรูปธรรม โคกแก้วความเจริญของท้องที่ การมีถนนหนทาง สะพาน ทำให้การสัญจรไปมาค้าขายกันได้สะดวก มีโรงเรียนสำหรับการศึกษา เบื้องต้น มีการชลประทาน ขนาดย่อม มีห้วย หนอง คลอง บึง และบ่อน้ำที่คงสภาพไม่ตื้นเขิน มีเครื่องอุปโภคบริโภคและ เครื่องอำนวยความสะดวกสบาย เช่น ประปา ไฟฟ้า มีการขนส่งควายยานพาหนะทันสมัยแทน ล่อเกวียน มีสถานีอนามัยดูแลสุขภาพอนามัยและรักษาความเจ็บป่วยของประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล รัฐบาลมีรายได้สำหรับการปกครองและทำนุบำรุงประเทศ ประชาชนมีอาชีพใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่นการทำนาปีละสองครั้ง การปลูกพืชอันหลังฤดูเก็บเกี่ยวข้าว มีวัวพันธุ์ดี มีการ วิชาการศึกษาใหม่ในการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร มีการจัดระบบการปกครอง ระดับตำบลหมู่บ้านโดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทแสดงความคิดเห็นเพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้ แมวบางอย่างเกิดจากเงินงบประมาณ แต่ผู้ลงมือปฏิบัติจัดทำจนเป็นรูปเป็นร่างขึ้นก็คือ นายอำเภอ

ผลงานที่เป็นนามธรรม ผลงานของนายอำเภอที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้มี ออยู่มาก เช่น ความเจริญในทางสังคม การศึกษาแพร่หลาย เกิดความสงบสุขและความ สัมคคีของคนในชาติ ความรู้สึกอบอุ่น มีที่พึ่งของประชาชน การระงับข้อพิพาท การกำจัด ทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร การอบรมศีลธรรมอันดีงาม การอบรมให้ประชาชนประกอบสัมมา- อาชีวะ การปลูกฝังความรู้สึกของประชาชนให้ยึดมั่นในระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข การปฏิบัติงานของนายอำเภอเป็นการ เชื่อมต่อช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทำให้รัฐบาลรู้ความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนเลื่อมใสต่อรัฐบาล

(๒๐) การปกครอง, กรม. กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ "เรื่องเดิม"

นายอำเภอกับการปฏิบัติตามนโยบายของกรมการปกครองในเรื่องต่าง ๆ

นอกจากนายอำเภอจะต้องควบคุมดูแลและรับผิดชอบงานดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดแล้วนั้น นายอำเภอจะต้องเป็นผู้ที่สามารถจะรับนโยบายพิเศษเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองมาปฏิบัติให้โดยลื้ออกด้วย กล่าวคือต้องเป็นผู้ที่สามารถสนองนโยบายของส่วนกลางได้สมตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นโยบายที่กล่าวถึงนี้หมายถึงงานโครงการ หรือวิธีปฏิบัติงานที่รัฐบาลหรืออธิบดีกรมการปกครองแต่ละยุคแต่ละสมัย หรือแต่ละคนจะได้นำมาปฏิบัติ โดยที่ได้อำนาจเห็นว่า งานโครงการหรือวิธีปฏิบัติงานนั้น ๆ จะนำมาซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติงานในหน้าที่อันมีประสิทธิภาพ สามารถยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการโดยแท้จริง และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น

นโยบายดังกล่าวนี้ จึงมีลักษณะที่อาจจะกล่าวได้ว่า เมื่อพญาคณบดีของผู้นั้นกำหนดนโยบายไปแล้ว หากผู้นั้นคนนโยบายคนต่อมา เห็นว่ายังมีความสำคัญหรือยังมีความจำเป็นต่อปฏิบัติก็ยึดถือปฏิบัติต่อมา กลายเป็นนโยบายระยะยาว แต่หากผู้นั้นคนนโยบายสมัยต่อมาหรือคนต่อมา เห็นว่าเป็นนโยบายที่ใช่ไม่ไค้หรือนโยบายของตนดีกว่า ก็มักจะเฉยเมยต่อนโยบายเดิมเสีย และหันมาใช้นโยบายของตน ทำให้นโยบายเกิมนั้นต้องล้มเลิกไปโดยปริยายหรือทำกันไปแบบที่เรียกกันตามประสาชาวบ้านว่า "เซ็ง" หรือหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ งานของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองนั้น มักจะมีงานชนิดที่เป็นแบบ "ไฟไหม้ฟาง" อยู่ด้วยเสมอ ซึ่งผู้ปฏิบัติก็ต้องปรับตัวให้ทันกับงานในลักษณะเช่นนี้อยู่ตลอดเวลา และจะต้องถือเป็นเรื่องสำคัญ การทำงานนั้นเราจะต้องรู้นโยบาย เป้าหมายของหน่วยงาน เพื่อที่จะได้นำนโยบายของกรมไปปฏิบัติ และเมื่อจังหวัดอำเภอจะกำหนดนโยบายของตนขึ้นบ้างก็จะได้นำกำหนดและปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายทางส่วนกลาง (๒๑)

(๒๑) ประมุข จันทรจาง. "สัมมนาแทนรองอธิบดีชูสง่า ฤทธิประศาสน์" กรีนพระราชทาน
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วัดโมลีโลกยารามราชวรวิหาร พตศ. ๒๕๑๒
๒๕๑๒. นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. ๒๕๑๒ หน้า ๒๘

ในรอบปีที่แล้วก็คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีโครงการหนึ่งที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาดำเนินการ โดยเร่งด่วน คือ โครงการผันเงินสู่ชนบท ๒,๕๐๐ ล้านบาท โดยมีวิธีการดำเนินงานสรุป โดยย่อว่า ให้สภาพำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นผู้พิจารณาจัดทำโครงการขึ้นเองตามความต้องการของตำบลในวงเงินค่าผลประโยชน์ไม่เกิน ๕๕๕,๑๕๕ บาท โดยให้เป็นงานประเภทที่ประชาชนสามารถใช้แรงงานได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (๒๒) ผลก็คือทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองในส่วนภูมิภาคต้องทำงานกันอย่างเร่งด่วน เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล

สำหรับนโยบายของกรมการปกครองก็เช่นเดียวกัน อธิบดีกรมการปกครองแต่ละท่านก็มักจะมั่นนโยบายเน้นหนักไปคนละอย่าง เช่น ในสมัยของอธิบดีสนิท วิไลจิตต์ นโยบายสำคัญอันหนึ่งของกรมการปกครอง ก็คือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาติดต่องาน การปรับปรุงงานของอำเภอ จังหวัด แมกระทั้งกองต่าง ๆ ในกรม อีกเรื่องหนึ่งก็คือ ให้ข้าราชการกรมการปกครองพิจารณาโครงการปกครองโดยเฉพาะในแง่ขอบพร้อมที่ควรจะได้รับปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงงานของกรมการปกครอง และจะพิจารณาให้รางวัลผู้ที่เสนอความคิดเห็นดีเกินที่กรมสามารถนำมาปฏิบัติในการปรับปรุงงานได้ นอกจากนี้ยังมีการมอบรางวัลแก่ผู้เขียนบทความลงเทศาภิบาลดีเด่นอีกด้วย (๒๓)

(๒๒) ศูนย์ปรับปรุงการบริหารของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารการกระจายอำนาจ และการจัดความยากจน กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๑๘ หน้า ๘.

(๒๓) การปกครอง. กรม. กฐินพระราชทานกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วัดโมลีโลกยารามราชวรวิหาร "เรื่องเดิม" หน้า ๒๕ - ๓๐

มาในสมัยอธิบดีกรมการปกครองคนปัจจุบัน (นายวิญญู อังคนารักษ์) แม้
นโยบายเดิมจะยังมีโดยยกเลิกไปหรือยังคงปฏิบัติอยู่ เช่น การปรับปรุงงานอำเภอก็ตาม
แต่ก็ได้มีนโยบายใหม่ซึ่งข้าราชการกรมการปกครองเรียกว่า นโยบาย ๓ ร. เพิ่มขึ้นมา
นโยบาย ๓ ร. นี้ หมายถึง (๒๔)

๑. รอบรู้ คือรอบรู้ในนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวง นโยบาย
ของหน่วยเหนือ หรือถ้าเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ก็ต้องรอบรู้ในนโยบายของ
กรมการปกครองซึ่งเป็นคนสังกัดของตน รวมทั้งการหมั่นแสวงหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ
เพราะความเปลี่ยนแปลงของโลก วิทยาการแผนใหม่ ๆ ย่อมมีอยู่เสมอ นอกจากนั้นต้องเป็น
คนหูไว ตาไว สามารถที่จะทราบความต้องการของผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับ
บัญชา รวมทั้งความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป

๒. รวดเร็ว โดยที่การทำงานในสมัยนี้อาจจำเป็นต้องตัดสินใจโดยฉับพลัน
เพื่อให้ทันต่อเวลาและเหตุการณ์ จึงใหญ่จักเสี่ยงในการตัดสินใจในบางเรื่องโดยไม่ต้อง
รอเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน ซึ่งอาจจะทำให้ล่าช้า หรือเมื่อใดที่ทราบว่ามี
เหตุการณ์ใด ๆ จะเกิดขึ้น ก็พยายามตัดไฟแต่ต้นลม อัยการขอให้เหตุการณ์ลุกลามต่อไป
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริการประชาชน ควรให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยช่วยกันคิดหา
วิธีที่จะให้บริการแก่ประชาชน ให้รวดเร็วมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๓. ริเริ่ม เนื่องจากวิวัฒนาการของโลกเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา
ระเบียบการเก่า ๆ ทางปฏิบัติเก่า ๆ ซึ่งเคยปฏิบัติกันมาหลายสิบปีแล้ว อาจจะล้าสมัย
ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ฉะนั้น การที่จะให้งานของกรมการปกครองวัฒนาถาวรสืบไป จึง

(๒๔) คำชี้แจงนโยบายการปฏิบัติราชการของ นายวิญญู อังคนารักษ์ อธิบดีกรมการปกครอง
แก่ข้าราชการกรมการปกครอง ณ ห้องประชุมกรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๘

ควรจะได้ช่วยกันคิดหาทางว่า ทำอย่างไรจึงจะได้แนวความคิดใหม่ ๆ ยกเลิกระเบียบการเก่า ๆ ที่ล้าสมัยออกไปเสีย และหาวิธีการแบบใหม่ให้ปฏิบัติไ้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า หากนโยบายที่ส่งออกไปเป็นหนังสือเวียน ผู้รับนโยบายจะให้ความสนใจน้อยกว่านโยบายที่หน่วยเหนือหรือเจ้าสังกัดจะกล่าวออกมาควววาจา ไม่ว่าจะในโอกาสใด ๆ เช่น ในการปราศรัย การตรวจราชการ โอวาท คำกล่าว ณ โอกาสใด ๆ ก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือเวียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในเรื่องนโยบายการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความว่า

(๒๕)

.. ให้สนใจกันสร้างความเจริญให้แกท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลและประชาชน สิ่งใดที่เห็นว่ายังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ชาติความสวยงามหรือสกปรกกรุงรัง ควรจะได้แก้ไขปรับปรุงเพื่อความเจริญแล้ว ก็ควรดำเนินการไปโดยทันที โดยอาศัยบทกฎหมาย และความร่วมมือ ตลอดจนโฆษณาในร้านค้าต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อขอความร่วมมือจากประชาชน และให้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยรีบด่วน... กระทรวงมหาดไทยจะเฝ้าดูผลการปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด..

หนังสือสั่งการไปจังหวัด แล้วจังหวัดก็ส่งอำเภอต่อตามระเบียบ ผลปรากฏว่า (๒๖)

(๒๕) กระทรวงมหาดไทย. หนังสือ กวณมาก ที่ ๑๘๑๓๖/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๖ เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๒๖) กระทรวงมหาดไทย. ๑๐ ปีในกระทรวงมหาดไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐. หน้า ๑๓๖

.. นายอำเภอบางคนอ่านแล้วเก็บ แต่มีนายอำเภอบางคนอ่านแล้วอ่านอีก
อ่านแล้วคิด คือคิดจะทำตามคำสั่ง เพราะเป็นคนเองงาน เขาจริงเอางี้..

ทำให้เป็นเชื่อนาคิดว่า นายอำเภอที่นำหนังสือฉบับนี้ไปอ่านแล้วอ่านอีกและคิด
ทำตามคำสั่งอย่างเขาจริงเอางี้ จะมีสักครึ่งหนึ่งของนายอำเภอทั้งหมดได้หรือไม่ก็ไมทราบ
แม้ในหนังสือสั่งการฉบับนี้จะมีข้อความที่เน้นให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยสนใจต่อเรื่องนี้มาก
ทั้งให้ถือเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยรีบด่วนก็ตาม แต่ก็ยังอุทิศให้นายอำเภอที่อ่านแล้ว
ก็รู้สึกไม่สนใจโดยดี

ตรงกันข้ามกับอีกเหตุการณ์หนึ่งซึ่งปรากฏในคำกล่าวของ พล.ร. รัฐมนตรี
จอมพล ประภาส จารุเสถียร ในโอกาสที่ไปตรวจราชการจังหวัดสุรินทร์ว่า (๒๓)

.. ข้าราชการจำเป็นต้องรู้ภาษาของเขา ต้องพูดได้ ฟังออกเป็นอย่างน้อย
และเรื่องนี่ไม่ยากเลย และที่จะถือเป็นคำสั่งที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่มี
การใช้ภาษาเป็นอย่างดี ต้องรู้ภาษาของท้องถิ่นด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
เปิดการอบรมภาษาได้เลย..

(๒๔)
ผลก็คือ

.. เมื่อท่านรัฐมนตรีได้ดำดาจากเมืองสุรินทร์ได้ไม่กี่วัน ท่านผู้ว่าราชการ
ก็เรียกคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหญ่น้อยทางภาษาเขมร เพื่อปรึกษาและพิจารณา
วางโครงการ วางหลักสูตรการอบรมขึ้น ผลการประชุมปรึกษาเป็นอันตกลง
ให้มีการอบรมภาษา เขมรแก่ข้าราชการในสังกัดจังหวัดและอำเภอทุกอำเภอ
โดยเฉพาะระดับจังหวัดให้อบรมทุกวันศุกร์ของสัปดาห์ วันละ ๓ ชั่วโมง..

(๒๓) "เรื่องเดียวกัน" หน้า ๗๓

(๒๔) "เรื่องเดียวกัน"

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย ๓ ร. ของอธิบดี วิญญู อังคนารักษ์ นักมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือหลังจากที่อธิบดีโลกดาวซึ่งแจ่งแฉงราชการกรมการปกครองในไมซา นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ ๑๒ ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในขณะนั้น ก็ได้เสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมการปกครองว่า เห็นคว่กับนโยบาย ๓ ร. เพราะจะสามารถช่วยปรับปรุงคนและงานใหม่ประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างภาพพจน์ของข้าราชการกรมการปกครองให้ดียิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยก็ได้เสนอแนวทางวิธีดำเนินการและผู้รับผิดชอบว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละ ร. คือ รอบรู้ รวดเร็ว และริเริ่ม นั้น กรมการปกครองจะทำอย่างไรบ้าง มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ(๒๙) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อบุคคลที่มีอำนาจเหนือในฐานะเจ้าสังกัดจะได้ออกนโยบายอะไรออกไป แม้จะเป็นเพียงคว่วจา ไม่ว่าจะในโอกาสใด ๆ ก็ตาม ผู้รับผิดชอบจะพยายามตอบสนองนโยบายนั้นโดยไม่ชักช้า

ผลเสียในเรื่องนี้คือ นโยบายเก่า ๆ ที่เคยมีอยู่ในสมัยก่อนหน้านั้นมักจะถูกละเลยเพิกเฉย เพราะนายอำเภอหรือข้าราชการในสังกัดจะหันมาทุ่มเทกับนโยบายปัจจุบันมากกว่า เนื่องจากอธิบดีหรือรัฐมนตรีคนปัจจุบันสามารถให้ลู่ให้โทษแก่คน ฉะนั้น นโยบายหรือโครงการบางเรื่องซึ่งแม้จะเป็นสิ่งที่ดีก็มักจะตอง เลิกลมหรือซบเซาไป ทำให้งานที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายนั้นขาดการประสานต่อเนื่อง และมักจะปรากฏเสมอว่า คนที่เข้ารับตำแหน่งใหม่แทนคนเดิม ไม่ว่าจะในตำแหน่งใด ๆ ก็ตาม จะต้องพยายามหาทางปรับปรุงงานในหน้าที่ ๆ ตนจะต้องรับผิดชอบนั้นใหม่ลักษณะที่ดีกว่า เด่นกว่า หรือดีกว่างานของผู้คนไป คำรงตำแหน่งแทนเสมอ โดยไม่ได้คำนึงว่างานที่คนเดิมทำอยู่แล้วน่าจะไคผลดีหากพยายามให้มีการกระทำต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นธรรมชาติของผู้รับนโยบายที่เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคนใหม่วางนโยบายอย่างไร ผู้รับนโยบายก็ต้องพยายามสนองนโยบายอย่างเต็มที่

(๒๙) วิญญู อังคนารักษ์. เกร็ดการบริหารและการปกครอง. อนุสรณ์เพื่อคกกฐนกรมการปกครอง ณ วัดเจ้าปลุก. อ.มหาราช จ.พระนครศรีอยุธยา, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘. หน้า ๖ - ๑๒

ทราบใจที่ผู้บังคับบัญชายังสามารถให้ลูกให้โทษแก่ตน งานนโยบายที่มีอยู่เดิมจึงถูกทอดทิ้งไป
ทั้ง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาคณิหมันได้บอกเลิกนโยบายเดิมนั้นก็ตาม.

การที่เป็นเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบไปถึงโครงการระยะยาวบางโครงการที่กรม
การปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปให้นายอำเภอถือปฏิบัติ เช่น โครงการ
ปรับปรุงที่ว่าการอำเภอซึ่งเคยคิดก่ออยู่ในสมัยที่เริ่มโครงการ แต่มาในปัจจุบันทั้ง ๆ ที่
โครงการนี้ยังปฏิบัติอยู่ แต่จะปรากฏว่า อำเภอที่ได้ดำเนินการปรับปรุงไปแล้วแทนที่จะ
รักษาสภาพนั้นไว้ให้เหมือนเดิม กลับปรากฏว่า เมื่อนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่คนใหม่ย้าย
มาแทน นโยบายในเรื่องการปรับปรุงอำเภอกลับไม่ได้รับความสนใจ ทำให้สภาพสภาพไป
สู่สภาพเดิมก่อนปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่า นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ ๆ
ย้ายมาใหม่ได้หันความสนใจไปสู่นโยบายของอธิบดีคนใหม่เสียแล้ว

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าว อาจจะต้องหมดไปในเวลา
ไม่ช้า เพราะในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนขึ้น
คือสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำแผนของกระทรวงมหาดไทยขึ้น
ไว้แล้ว นโยบายของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็ต้องสอดคล้องกับ
นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกรมการปกครอง ขณะนี้ได้มีหน่วยงาน
เกี่ยวกับการจัดทำแผนงานของกรมขึ้นโดยเฉพาะเพื่อที่จะให้การปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ใน
ความรับผิดชอบของกรมการปกครองดำเนินไปตามเป้าหมายอย่างแท้จริง มีขั้นตอนที่แน่นอน
ตลอดจนให้สามารถติดตามประเมินผลได้ทุกระยะ และในขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับ
นโยบายหลักของกระทรวงมหาดไทย การจัดทำแผนดังกล่าวกำลังดำเนินการอยู่อย่างรีบเร่ง
ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ กรมการปกครองก็จะสามารถจัดทำแผนงานของกรมการปกครอง
ขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว (๓๐)

(๓๐) กรมการปกครอง กองวิชาการ สัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน
(นายประพันธ์ สุนทรนที) ๕ มกราคม ๒๕๒๐

เมื่อใดพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอทั้งที่มีอยู่ตามควมตามกฎหมาย
ที่จะต้องปฏิบัติรับผิดชอบในฐานะผู้นำชุมชนในสังคม ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบายของ
กรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยในด้านต่าง ๆ ก็คือ จะเห็นได้ว่า งานในหน้าที่
ของนายอำเภอเมื่ออยู่อย่างกว้างขวาง จนเป็นที่สงสัยว่า ภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้น
นายอำเภอจะต้อง เป็นผู้ที่มีความสามารถรับผิดชอบของมนุษย์ธรรมดาจะพึงกระทำได้ แต่
ถ้าเราจะพิจารณากันให้ถ่องแท้แล้วก็จะเห็นได้ว่า งานในหน้าที่ของนายอำเภอเมื่ออยู่
มากมายเหลือคณานับจริง แต่สาเหตุที่นายอำเภอสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นไปได้
โดยไม่ขาดตกบกพร่องหรือให้มีความบกพร่องน้อยที่สุด ก็น่าจะอยู่ที่ข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้คือ

๑. งานที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบอยู่นั้นไม่ใช่เป็นงานที่ต้อง
กระทำในวันเวลาเดียวกันทั้งหมด เพราะมีงานอยู่หลายอย่างที่จะมีมากเฉพาะฤดูกาลเท่านั้น
เช่นงานจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน งานจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ งานเกี่ยวกับการเกษตร
ทหาร และงานการก่อสร้าง ซึ่งมักจะนิยมกระทำก่อนฤดูฝนจะมาถึง เป็นต้น

๒. งานที่ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายนั้น บางงานอาจ
จะไม่มีอยู่ภายในท้องที่ของอำเภอ นั้น เช่น บางอำเภอที่มีโกอยู่ไม่กี่แห่ง เป็นทะเล
หรือแม่น้ำ งานด้านการประมงก็แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มี

๓. งานหลายอย่างบนตัวการอำเภอจะมีแบบฟอร์มสำหรับกรอก เพื่อประหยัด
เวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหาร แบบฟอร์มเหล่านั้นสามารถทำให้เจ้าหน้าที่
ชั้นต้นกรอกได้ เมื่อผ่านขึ้นมาถึงนายอำเภอ นายอำเภอก็จะสามารถใช้เวลาตรวจสอบ
ไต่สวนเร็ว และแทบจะกล่าวได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้เสนอข้อเสนอนั้นเป็นผู้ทำงานละเอียด
รอบคอบ เป็นที่ไว้วางใจเชื่อใจใจได้แล้ว นายอำเภอก็เป็นแต่เพียงผู้ลงนามเท่านั้น

๔. นายอำเภอในฐานะผู้บริหารงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง เป็นผู้รู้จักใช้ภาวะ
ผู้นำของตนเองทั้งที่มีอยู่โดยธรรมชาติและโดยอำนาจหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่งานได้ เพราะ
ภาวะผู้นำก็คือการที่ผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ที่มีอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้ร่วมงานในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการหรืออำนาจการโดยใช้กระบวนการสื่อ
ความหมาย (Communication) ซึ่งกันและกันในอันที่จะให้บรรลุผลตามที่
เป้าหมายที่ใดกำหนดไว้ (๓๑)

และโดยเหตุที่นายอำเภอเป็นผู้นำของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนสามารถสร้างอำนาจบารมีให้แก่
ตนเองได้โดยอาศัยบุคลิกลักษณะเฉพาะตัวที่มีอยู่แต่กำเนิด เกียรติภูมิ เช่น ทรัพย์สิน
และสถานภาพทางสังคมที่จะทำให้ได้รับความเคารพนับถือจากประชาชน การประพฤติ
ปฏิบัติตัวของนายอำเภอเอง ซึ่งไม่ว่าอำนาจบารมีจะเกิดขึ้นด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งหรือ
หลายเหตุประกอบกันก็ตาม ย่อมจะก่อให้เกิดผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ ทำให้ผู้มีอำนาจ
บารมี สามารถใช้ภาวะผู้นำของตนให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุผล
ได้โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด และยิ่งใฝ่ใจของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้นอกรวมทั้งประชาชน
ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องอันทำให้ผู้บังคับบัญชามีความจงรักภักดีต่อตนและต่อหน่วยงานและ
ยังทำให้ประชาชนมีความศรัทธาและให้การสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานของนายอำเภอ
เหตุการณ์บางประการ เช่น การประท้วง หรือการเดินขบวนขับไล่ นายอำเภอ ย่อมจะ
เกิดขึ้นไม่ได้โดยง่าย (๓๒)

(๓๑) John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration.
New York : The Harold Press Company, 1960 p.92 - 93

(๓๒) ประยูร พรหมพันธุ์, "การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในทางการบริหารในสถานการณ์
ปัจจุบัน" เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ ๑๒,
๒๕๑๔ (อัคราเนา) หน้า ๑๐ - ๑๔

ในการศึกษาภาวะผู้นำในชุมชนแห่งหนึ่งก็ยิ่งปรากฏว่า (๓๓)

.. เพราะเหตุที่นายอำเภอเป็นผู้ทรงตำแหน่งสูงสุดในชุมชน
บรรดามุคคัลชนน้ำจึงเห็นควรให้ความช่วยเหลือบริจาการเงินให้กับงาน
ของทางราชการและงานสังคมอยู่อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้นการที่
ได้ใกล้ชิดผูกพันกับกลุ่มของนายอำเภอยิ่งช่วยให้บรรดาผู้นำเหล่านั้นได้
รับความช่วยเหลือดีขึ้น และยังได้ช่วยให้การติดต่อการงานกับทาง
ราชการสะดวกรวดเร็วขึ้น ประโยชน์ที่ได้อาจเป็นไปได้ในลักษณะความ
ช่วยเหลือ การป้องกันผลประโยชน์ให้หรือการอนุญาตให้ประกอบกิจการ
ใหม่ ๆ ในชุมชน เป็นต้น..

โดยเหตุดังกล่าวทั้ง ๔ ประการนี้ จึงทำให้นายอำเภอสามารถที่จะ
ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ แมหน้าที่ ๆ จะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบนั้นจะมีอยู่มากมาย
สักเพียงใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักใช้ภาวะการนำของตนให้เกิดประโยชน์
เพราะอย่างน้อยที่สุด นายอำเภอจะมีต้องใช้เวลามากมายนักในการปฏิบัติงานทุกอย่าง
ด้วยตนเอง แต่จะมีผู้ใดบ้างที่มีวิชาคอยปฏิบัติจัดทำในรายละเอียดให้ นายอำเภอจะเป็น
เพียงผู้วางแผนและบริหารงานหรือวินิจฉัยสั่งการเท่านั้น ซึ่งโดยนัยนี้นายอำเภอย่อมมี
เวลาและโอกาสที่จะปฏิบัติงานอย่างอื่นได้อีกมาก และในแง่ความร่วมมือที่ได้รับจาก
ประชาชน ก็จะทำงานหลาย ๆ อย่างซึ่งมักจะมีอุปสรรคข้อขัดข้องเรื่องงบประมาณ
ไม่เพียงพอ สามารถนำมาดำเนินการได้ เพราะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน
ที่มีศรัทธาต่อนายอำเภอช่วยกันบริจาคทุนทรัพย์ส่วนตัวหรือกำลังแรงงานช่วยเหลืองาน
ราชการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(๓๓) สถาบันมักคิพัฒนาบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย. บุคคลชั้นนำ โครงสร้างแห่งอำนาจ
และการเมืองไทย "เรื่องเดิม" หน้า ๒๓๓ - ๒๓๔