



บทที่ ๑

บทนำ

สำนักงานจังหวัด เป็นชื่อของหน่วยงานราชการ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานจังหวัดนั้นมีฐานะเป็นส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการทั่วไปของจังหวัดและเป็นสำนักงานกลางในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงในส่วนกลาง

สำนักงานจังหวัดมีชื่อมานานแล้ว นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดระเบียบการบริหารแผ่นดินโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ จนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ แต่สำนักงานจังหวัดเพิ่งจะเริ่มมีตัวตนเป็นหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยถูกต้องตามกฎหมายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔

สำนักงานจังหวัด ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยมีความมุ่งหมายจะให้เป็นส่วนกลางของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของตนเอง คอยช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานราชการทั่วไป และปฏิบัติงานในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รับนโยบายจากรัฐบาลโดยผ่านกระทรวงมหาดไทยในส่วนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกลางมาปฏิบัติในส่วนภูมิภาคในท้องที่ของจังหวัดที่รับผิดชอบ ดังนั้นหน้าที่สำคัญของสำนักงานจังหวัดในทางปฏิบัติที่แท้จริงคือ การเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของผู้ว่า-

ราชการจังหวัด และเป็นผู้ประสานงานราชการกับหน่วยราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

ภาระหน้าที่ที่เป็นหลักสำคัญของสำนักงานจังหวัด นอกเหนือจากการเป็นศูนย์การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาของจังหวัด และประสานโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานสนองความต้องการของประชาชน และในด้านการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองได้โดยสมบูรณ์*

ในอดีต ก่อนมีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินไปโดยอาศัยความสามารถ ความสัมพันธ์ที่ชัดเจนและความชำนาญงานของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ และได้อาศัยที่ทำการปกครองจังหวัด (หน่วยราชการสังกัดกรมการปกครอง) เป็นผู้ทำงานด้านธุรการต่าง ๆ ของจังหวัดมาโดยตลอด เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีคนและมีสำนักงานของตนเองขึ้นมา สำนักงานจังหวัดจึงมีความสำคัญมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ นั้น รัฐบาลกำลังเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ซึ่งมีหลักการเน้นหนักในเรื่องการบริหารงาน โดยมีแผนงานล่วงหน้า สำนักงานจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการ เป็นศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูลและเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับภูมิภาคของจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ จึงเท่ากับทำหน้าที่เป็นศูนย์บริหารราชการของจังหวัดอย่างเต็มรูป

*สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, งานสำนักงานจังหวัด, (กระทรวงมหาดไทย : เอกสารโรเนียว ธันวาคม ๒๕๑๔) หน้า ๔

ในระยะแรกเริ่มจัดตั้งสำนักงานของสำนักงานจังหวัดนั้น ได้รับอนุมัติราคากำล้างและงบประมาณให้จัดตั้งเพียง ๑๑ จังหวัด ที่เห็นว่าเป็นจังหวัดสำคัญและมีความจำเป็นอยู่ในลำดับสูงก่อน โดยมีจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดหนึ่งในจำนวนนั้น กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยต้นสังกัด ได้มีคำสั่งแต่งตั้งตัวเจ้าหน้าที่มาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่แผนงานเอก (ชั้นเอกในขณะนั้น) แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งในสายงานเป็นชื่อเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๖ และชื่อตำแหน่งทางการบริหารงานว่า หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในระยะเริ่มแรกก่อตั้งนั้น ยังไม่มีอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้เต็มที่ งานส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงการประชาสัมพันธ์หน่วยงานให้ส่วนราชการอื่น ๆ ได้รู้จัก และเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ที่แท้จริงของสำนักงานจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดคนแรก คือ ร.ต.อานนท์ สุทธิพันธ์ ได้กล่าวว่า สำนักงานจังหวัดตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับแก่ส่วนราชการและประชาชนทั่วไปพอสมควร สำนักงานได้รับความร่วมมือจากการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นอย่างดี และได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประชาสัมพันธ์ของจังหวัด ตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย

ในด้านการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ระยะต่อมาเมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณและอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่พอสมควรแล้ว คือ การเริ่มเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนด้านการปฏิบัติงานธุรการ และการบริหารราชการทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เต็มที่ เพราะมีอัตรากำล้างและวัสดุเครื่องใช้ในจำนวนจำกัด งานด้านธุรการและงานบริหารราชการทั่วไป ยังคงอาศัยเจ้าหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัดช่วยดำเนินการ เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าระยะต่อมาจะได้รับการจัดสรรอัตรากำล้างเพิ่มมากขึ้นแล้วก็ตาม เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดใหญ่ งานธุรการทั่วไปมักจะมีปริมาณงานสูงมาก ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัดเคยปฏิบัติงานดังกล่าวมาเป็นเวลานานและมีเจ้า-

หน้าที่ที่มีความรู้ มีความชำนาญอยู่แล้ว สำนักงานจังหวัดจึงได้ทำหน้าที่ประสานงาน
ต่อมา

ปัจจุบัน สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มากขึ้น มี
เงินงบประมาณและมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เป็นจำนวนมากกว่าเดิม และเจ้า-
หน้าที่เริ่มมีประสบการณ์บ้างแล้ว จึงทำหน้าที่เป็นศูนย์บริหารราชการและประสานงาน
ได้เกือบเต็มตามเป้าหมาย การประสานงานในค่านโยบายดำเนินการโดยผ่านการ
ประชุมที่มีประจำเดือนเดือนละครั้ง แต่ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ้างเกี่ยวกับประสิทธิภาพของ
เจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการสื่อสารที่ยังกระจายไม่ทั่วถึง และไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด อีก
ประการหนึ่งการประสานงานที่ซึ่งต้องกระทำโดยการถ่ายทอดด้วยวาจา ยังไม่สามารถ
กระทำได้ทั่วถึง การใช้การประสานงานการบริหารราชการโดยลายลักษณ์อักษร ซึ่งได้
ปฏิบัติอยู่นั้น ส่วนมากมักจะขาดรายละเอียดและความเข้าใจชัดเจน

ในด้านการเป็นศูนย์กลางในการประสานแผนและโครงการ ซึ่งมีขั้นตอนใน
การวางแผน ได้แก่การหาข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดแผนงาน โครง
การ และกิจกรรม สามารถกระทำได้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ แต่ยังคงขาดในเรื่องการติดตาม
ประเมินผล เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในค่านนี้ ยังมีไม่เพียงพอ รวมทั้ง
มีปริมาณงานด้านการวางแผนล้นมืออยู่ด้วย หากมีการจัดสรรอัตรากำลังให้เหมาะสมกับ
ปริมาณงานแล้วก็จะทำให้งานบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ในค่านงานประสาน
แผนและโครงการได้ผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ สัมภาษณ์, นายสมบูรณ์ ไทยวิชรามาศ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา,
วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๕

๒ สัมภาษณ์, นายทวี กิตติสถาพร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
หัวหน้าฝ่ายแผนและโครงการ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๒๕

วัตถุประสงค์

ในการศึกษาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในฐานะที่เป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการเป็นศูนย์บริหารราชการของจังหวัด ของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาว่าเป็นจริงหรือไม่ เพราะเหตุใด
๒. เสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)
๓. เพื่อให้สำนักงานจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานของจังหวัด เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดใหญ่ เป็นศูนย์กลางการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นจังหวัดที่ตั้งของหน่วยราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หน่วยทหาร หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สมมติฐาน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร มีสำนักงานจังหวัดเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด เกิดขึ้นมาจากความต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเครื่องมือ และมีฝ่ายอำนวยการ ช่วยในการบริหาร ซึ่งปัจจุบันการใช้สำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดยังไม่สมบูรณ์ตามแนวความคิดเดิม จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้เป็นศูนย์การบริหารราชการที่สมบูรณ์

ประโยชน์ที่จะได้รับ

ผลที่คาดหมายว่าจะได้รับจากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา คาดว่าจะมีดังนี้

๑. ใ้ทราบสภาพที่แท้จริง ในการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัด และการเป็นศูนย์บริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดคนครราชสีมา
๒. ใ้ทราบถึงข้อดี และจุดอ่อนบางประการในการบริหารราชการของสำนักงานจังหวัดคนครราชสีมา ในฐานะศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด
๓. ใ้ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อน หรือข้อบกพร่อง เพื่อให้สำนักงานจังหวัดได้เป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

๑. ทำการศึกษาและวิจัยงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไปและงานในหน้าที่ที่สำนักงานจังหวัดคนครราชสีมา ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติรวมทั้งงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๒. ศึกษาและวิจัย การปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดคนครราชสีมา ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๒๕
๓. ทำการศึกษาและวิจัย จากข้อมูลเอกสารและคำให้สัมภาษณ์ ตลอดจนการสังเกตการปฏิบัติของสำนักงานจังหวัดคนครราชสีมา

วิธีการดำเนินการวิจัย

ข้อมูลที่น่ามาทำการศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ประกอบด้วยข้อมูลจากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ข้อมูลจากการสอบถาม การสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และศึกษาจากการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดคนครราชสีมา การเก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ มีวิธีการโดยสังเขป ดังนี้

๑. ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นมาและการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัด
๒. รวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีสอบถาม สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่ร่วมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงานในสำนักงานด้วย

๓. ประมวลข้อมูล สถิติ จากที่เก็บรวบรวมได้ มาวิเคราะห์ โดยเปรียบเทียบกับทฤษฎีหรือหลักการปฏิบัติที่ถือเป็นหลักสากล เปรียบเทียบกับความเห็น ข้อคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สังเกตความแตกต่างและความคล้ายคลึง

๔. สรุปผลการศึกษาวเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานภาพที่แท้จริงของสำนักงานจังหวัด โดยการวิเคราะห์โครงสร้างและหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด (Structural Functional Approach)

จังหวัด

ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับจังหวัด

คำว่า "จังหวัด" ได้วิวัฒนาการมาจากคำว่า ราชอาณาจักร เมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก ในสมัยกรุงสุโขทัย และคำว่า ราชอาณาจักร เมืองหน้าด่านชั้นในและหัวเมืองชั้นนอกในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยก่อนสมัยมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ยังเรียกว่า เมือง หรือ หัวเมือง ตามที่เคยเรียกมาแต่สมัยโบราณตลอดจนถึงรัชการที่ ๖ จึงได้ประกาศเรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่า "เมือง" เรียกว่า "จังหวัด" ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๕๕ ให้เรียกหน่วยการปกครองถัดมาจากมณฑลว่า "จังหวัด" เหมือนกันทั่วราชอาณาจักร*

เมืองหรือจังหวัดแต่เดิมมาไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลถืออำนาจในการจัดการปกครองเมืองหรือจังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของกลุ่ม หรือคณะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่าง ๆ กัน คือ ก่อนสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองในรัชการที่ ๕ อำนาจในการจัดการปกครองเมืองเป็นของกรมการปกครองเมืองในสมัยที่มีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินเมื่อปลาย พ.ศ.๒๔๓๕ ได้จัดตำแหน่งพนักงานปกครองเมืองเป็นกรมการชั้นผู้ใหญ่และกรมการชั้นผู้น้อย ต่อมาเมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ ได้มีข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ กำหนดให้มีพนักงานผู้ปกครองเมืองประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง

* ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง พ.ศ. ๒๔๕๕ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๕๕) หน้า ๒๗

และกรมการเมือง หลังจากนั้นเมื่อมีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งได้กำหนดจักระเบียบการปกครองจังหวัดใหม่ กำหนดให้มีการพนักงานบริหารราชการในจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัด อัยการจังหวัดและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้น และอยู่ในความบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด^๑

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีกรมการคณะหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นเรียกว่า คณะกรมการจังหวัดประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งอาจมีจำนวนมากน้อยต่างกันตามคุณภาพแห่งงานของแต่ละจังหวัด การบริหารราชการในจังหวัดของประเทศไทยในระหว่างที่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ กฎหมายยังไม่ถือว่าการปกครองจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองต่างหากจากส่วนกลาง จังหวัดจึงเป็นส่วนสาขาที่แบ่งขอยส่วนกลางอย่างเกี่ยว จังหวัดในระยะนี้ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล^๒

คำว่าข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นคำใหม่ที่เพิ่งเริ่มใช้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖^๓ ซึ่งแต่เดิมเคยเรียกว่าผู้ว่าราชการเมือง และภายหลังก่อนหน้านี้นี้เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้ว

^๑ จัวลอง ประเสริฐยิ่ง, นาวาเอก, ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับความมั่นคงแห่งชาติ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเมือง, พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๔๖๓) หน้า ๖๔

^๒ Ibid., หน้า ๖๕

^๓ ประยูร การญจนกุล, Op. cit., หน้า ๔๔๐

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ขึ้นบังคับใช้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของจังหวัดไป คือ แต่เดิมถือว่าการบริหารราชการในจังหวัดนั้น คณะกรรมการจังหวัดซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นผู้มียอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดร่วมกัน ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นเพียงประธานคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น ทำให้ข้ากหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบโดยตรงเป็นส่วนตัว ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่มีอำนาจให้ทูลให้โทษใครได้ จึงเป็นเหตุให้การปกครองบังคับบัญชาไม่ค่อยเรียบร้อย การรวมกำลังและการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในงานของรัฐบาลก็ขาดหายไป เพื่อแก้ข้อบกพร่องดังกล่าวตามกฎหมายนี้จึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งเปลี่ยนกลับไปเรียกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัดนั้นของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยตรง โดยใช้คณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาและให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละคนเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ"

ลักษณะของจังหวัดในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการในระดัจังหวัดเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชนิพนธ์ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕



*ชำนานู บุนนาค, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, พ.ศ. ๒๔๘๗) หน้า ๕๕ - ๖๐

รวมทั้งได้มีบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ดังนี้

* ข้อ ๔๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ ดังนี้

- ๑. จังหวัด
- ๒. อำเภอ

ข้อ ๔๘ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงของจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ*

การเป็นนิติบุคคลทำให้จังหวัดมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นส่วนลึก โดยเฉพาะจังหวัดย่อมมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินและเป็นคู่ความในทางคดีตามกฎหมายเอกชนได้ และความประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๘ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๕ ยังได้กำหนดให้ จังหวัดหนึ่ง ๆ มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง ถ้าในจังหวัดใดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้ร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดนั้น^๒ คณะกรรมการจังหวัดในอดีต หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเฉพาะส่วนราชการบางส่วน คือ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สัสดีจังหวัด และคลังจังหวัดเท่านั้น กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่อ้างถึงคณะกรรมการจังหวัด ปัจจุบันให้หมายความถึง หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตามนัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๘ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา, (เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๔๕ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๕)

^๒ Ibid., (ข้อ ๔๘)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๕ ใ้กำหนดให้มี
ผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งได้แก่

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง
เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี
กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้า
บังคับบัญชา บรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัด โดยจะมีรอง
ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและ
ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

๒. รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับ
บัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองลง
มาจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ
และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดแล้ว ยังกำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้า
ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่
ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น ๆ

การบริหารราชการของจังหวัด

คำว่า การบริหารราชการ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่ว่า Public
Administration ซึ่ง Public หมายถึง กิจการสาธารณะ หรือในความหมาย
ภาษาไทยว่า งานราชการ คือ ข้าราชการ, กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐถือปฏิบัติทั้งในส่วน

*Ibid., (ข้อ ๕๐ - ๕๑)

ที่เกี่ยวกับราชการพลเรือนและราชการทหารของฝ่ายบริหารรวมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ส่วนคำว่า Administration หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมกันดำเนินการชนิดใดชนิดหนึ่งของหน่วยงานหรือขององค์การ ให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นรวมความคำว่าบริหารรัฐกิจ จึงหมายถึงการทำให้กิจกรรมของรัฐบรรลุเป้าหมายโดยการร่วมกันดำเนินงาน โดยมีข้าราชการของรัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากร คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และการบริหาร เป็นปัจจัยให้บังเกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ซึ่งอาจสรุปได้ว่า การบริหารราชการ คือ การจัดส่วนราชการ (Organizing) รวมทั้งการจัดระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ (Administration) เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์และบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ^๒

กระบวนการในการบริหารราชการ

ในการบริหารงานสาธาณะนั้น นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนมากในอดีตได้ยึดถือหลักการสากล ที่มีชื่อเรียกเป็นตัวย่อว่า PA - POSDCORB ซึ่งมีความหมายดังนี้

PA เป็นตัวย่อของ Policy กับ Authority ซึ่งมีความหมาย การกำหนดนโยบายและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย

^๑มุสตี ลัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ, (พระนคร : มงคลการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๑๔) หน้า ๒

^๒จูบ กาญจนปกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, (เอกสารโรเนียว : คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๕) หน้า ๑๔

POSDCORB เป็นตัวย่อของ Planning (การวางแผน)
 Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคคลร่วมงาน)
 Directing (การอำนวยการและการสั่งการ) Coordinating (การประสานงาน
 ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน) Reporting (การรายงานผล รวมทั้งการประเมิน
 ผล) Budgeting (การงบประมาณ)^๑

การบริหารงานสาธารณะที่ยึดหลักการของ PA - POSDCORB เป็นแนวทาง
 นั้น ได้แพร่หลายเข้ามาในระบบราชการของไทยเป็นเวลานานแล้ว จึงจะสามารถ
 สังเกตเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ และ
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ซึ่งได้วางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้
 สะเอียดชัดเจนและเป็นไปตามหลักการของการบริหารงานสาธารณะ PA-POSDCORB
 ที่ใช้กันอยู่ในหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยในปัจจุบัน

นอกจากหลักการบริหารตามทฤษฎี PA - POSDCORB แล้ว นักวิชาการทาง
 ด้านการบริหารงานสาธารณะได้กล่าวถึง หน้าที่ในการบริหาร-การจัดการไว้
 (Management functions) ว่า หน้าที่ของผู้บริหารในการบริหารงานมีอยู่ ๖
 ประการ คือ^๒

๑. การริเริ่มสร้างสรรค์ (Creating)
๒. การวางแผน (Planning)

^๑ดู การอนุญาต, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, (เอกสารโรเนียว : คำ
 บรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๕)
 หน้า ๑๘

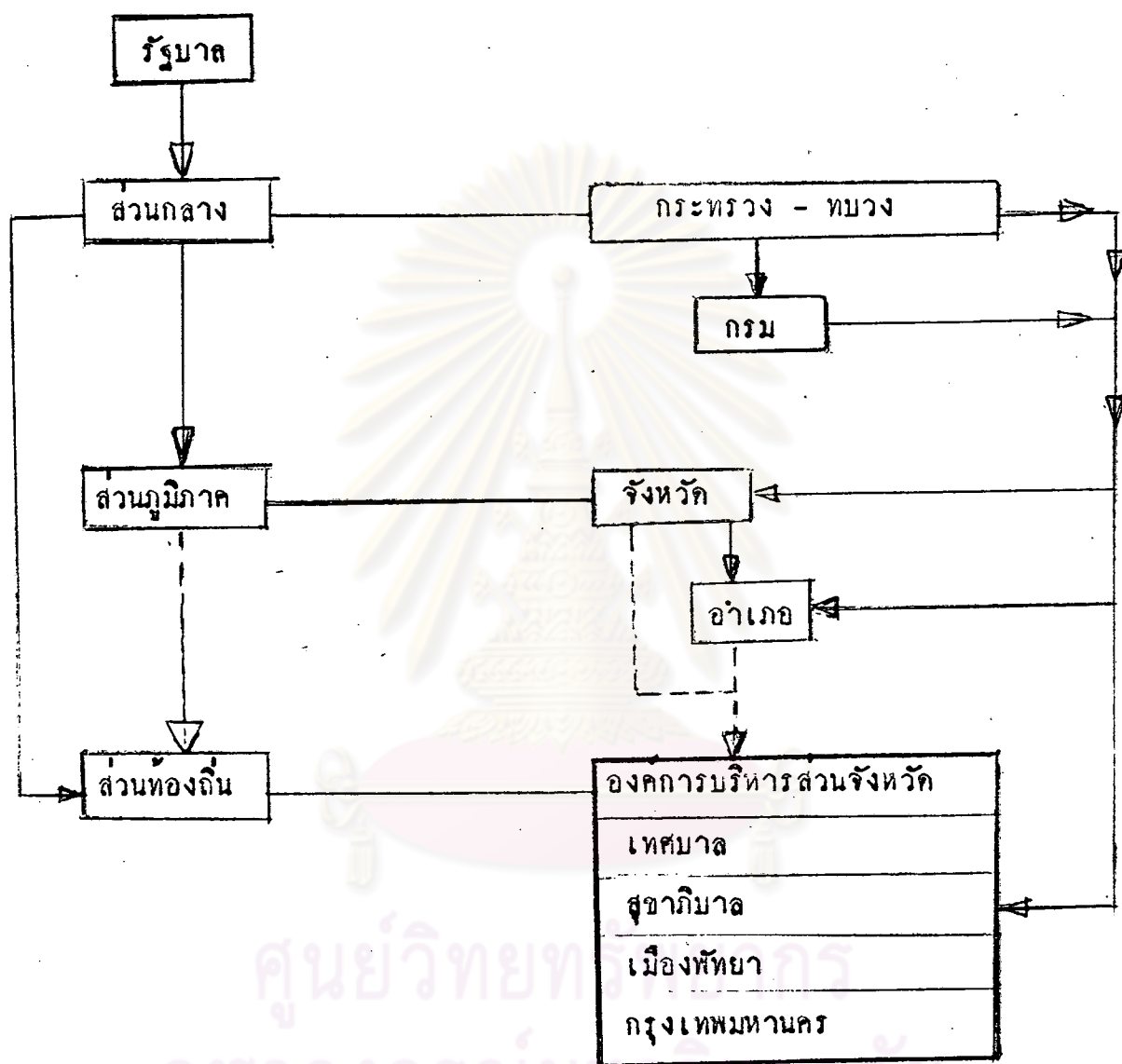
^๒Herbert G. Hicks และ C. Ray Gullett, The Management of
 Organization, (London : McGraw-Hill Book Company 1976) pp.187-
 197

๓. หลักการกระจายอำนาจ ใช้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น
การมอบอำนาจในการบริหารกิจการบางอย่างให้กับองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นไป
ดำเนินการเอง ภายใต้ขอบังคับของกฎหมาย โดยประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำ
หน้าที่แทน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ ๑ - ๑



ลักษณะการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวทางของประกาศของ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔



หมายถึงการควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง



หมายถึงการช่วยกำกับดูแลตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค แต่การจึกสรรงบประมาณยังขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น เป็นผลทำให้ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ จากส่วนกลางและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจคืนได้เสมอ

ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด ในอันที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ตามนโยบายของรัฐบาล มีลักษณะสำคัญที่พอสรุปได้ดังนี้

๑. เป็นการบริหารตามนโยบายของส่วนกลางโดยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางได้รับมอบอำนาจที่แบ่งจากอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางมาดำเนินการ
๒. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของส่วนกลางและโดยเฉพาะในเรื่อง การแต่งตั้ง การย้าย การพิจารณาโทษทัณฑ์ทางวินัย
๓. เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งไปเป็นผู้บริหารราชการในส่วนภูมิกานั้น ได้รับมอบอำนาจบางส่วนในการวินิจฉัยสั่งการและตัดสินใจบางเรื่องบางประการเท่านั้น ราชการบริหารส่วนกลางยังคงถืออำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ตามความจำเป็น

^๑Ibid., หน้า ๒๓

^๒กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การปกครองและการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๒๕๕

ดังนั้น การบริหารราชการของจังหวัด จึงเป็นลักษณะการบริหารที่จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือจะเรียกว่าเป็นการบริหารโดยอาศัยอำนาจของส่วนกลางตามที่ได้รับมอบหมาย ในบางครั้งจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหาร ๒ ประการที่ไต่กล่าวไปแล้วไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับการบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จำกัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด คือ บุคคลที่ราชการบริหารส่วนกลางส่งมาเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานของจังหวัดตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดและมอบหมาย อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากหน้าที่การบริหารดังกล่าวมาแล้วตามหลักการสากล (คือ PA - POSDCORB และ Management functions) แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นอันมาก และอำนาจหน้าที่หลักที่เป็นที่มาแห่งอำนาจการบริหารราชการนั้น กำหนดไว้ในเรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๐, และข้อ ๕๓ กำหนดว่า*

"ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ การให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่าย การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ----- โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
๒. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

* ราชกิจจานุเบกษา, Op.Cit.,

๓. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

๔. ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งการให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัด ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

๕. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

๖. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

๗. บรรลุแต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย"

นอกจากภาระหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ คังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานอื่น ๆ อีกเช่น เป็นผู้อำนวยการป้องกัน การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในเขตจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ-

กิจและสังคมของจังหวัด เป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ใน
เขตจังหวัด เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเป็นผู้นำใน
สังคมและเป็นบุรุษหมายเลขหนึ่งของจังหวัดในทุกกรณีด้วย*

ความสำคัญของสำนักงานจังหวัดต่อราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ นั้น ไม่ได้กำหนดแนวทางและวิธี
ประสานงานของหน่วยราชการจากกระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลางที่มาปฏิบัติงาน
ในส่วนภูมิภาคไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าและผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ
ของส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด จึงต้องทำหน้าที่ในการประสานงานด้วยตนเอง และ
โดยวิธีการของตนเอง ซึ่งจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความ
ชำนาญงานและประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น หัวหน้าส่วนราชการที่มาจาก
กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางนั้น มีฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดอีก
ฐานะหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงผู้เดียวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารได้
อย่างมีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่จะช่วยรวบรวมข้อมูล
ข่าวสาร ติดต่อประสานงานติดตามผลและเสนอแนะให้เห็นประกอบการตัดสินใจ
ที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะแต่ละส่วนราชการที่มาจากส่วนกลางจะมองปัญหาตามทัศนะ
และความเชี่ยวชาญของตน ภาพที่ได้จึงไม่สามารถช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจ
ได้ถูกต้องสมบูรณ์^๒ สำนักงานจังหวัดจึงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานศูนย์กลางของจังหวัดใน

* กรมพล ทองธรรมชาติ และคณะ, OP.C.I.๑., หน้า ๒๔๔

^๒ บรรทัด สิงหนุตร, บทบาทของสำนักงานจังหวัดกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด,
(วิทยาลัยการทัพบก: วิทยานิพนธ์, พ.ศ. ๒๕๒๒) หน้า ๘

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด และประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดสถานะของสำนักงานจังหวัดไว้ในข้อ ๕๕ เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด ในฐานะการบริหารส่วนภูมิภาคดังนี้ :

๑. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการบริหารงาน

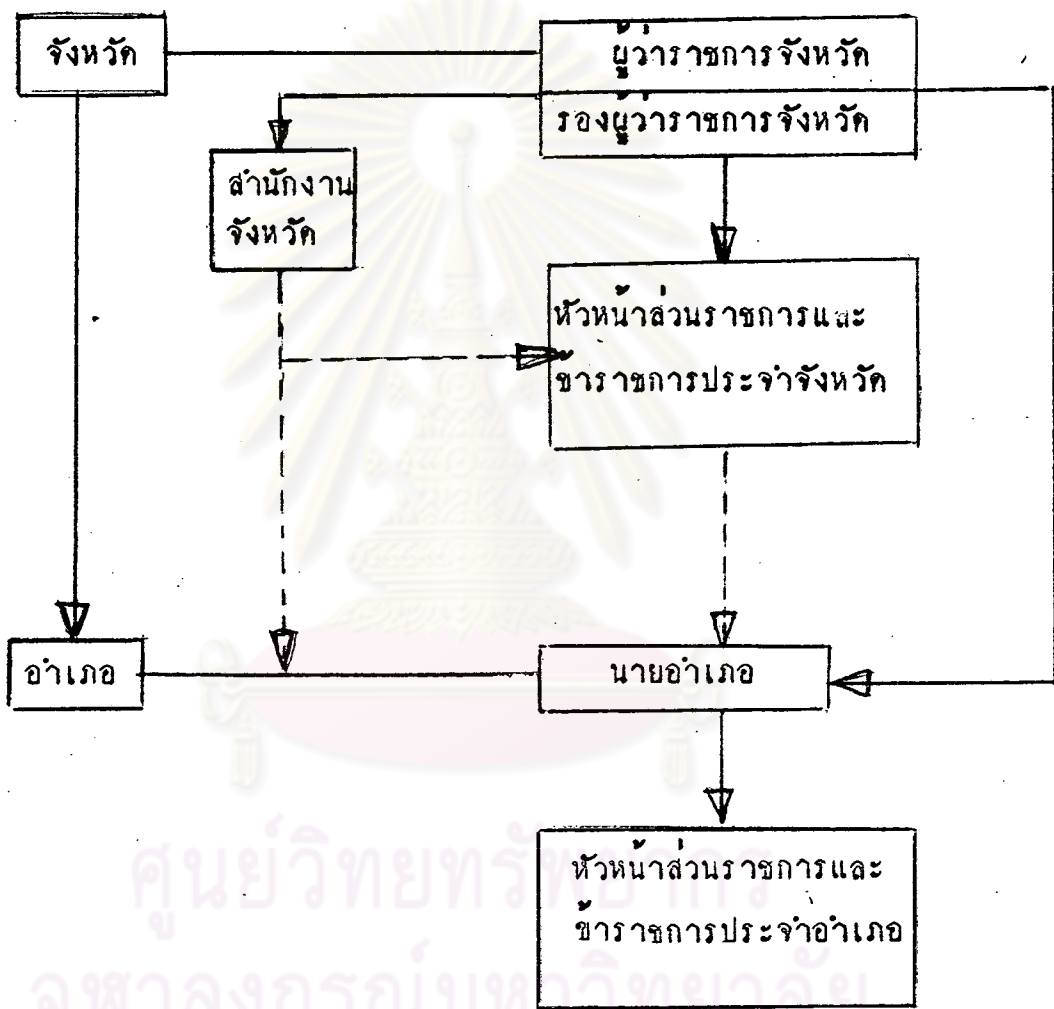
๒. ส่วนราชการซึ่งกระทรวงทบวงกรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



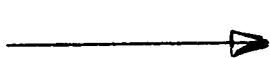
แผนภูมิที่ ๑ - ๒

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

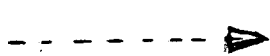


ลักษณะการจัดและความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับสำนักงาน

จังหวัด



หมายถึง การปกครองบังคับบัญชา



หมายถึง การประสานงาน

ความเดิมของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ กำหนดให้ "สำนักงานจังหวัด" มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวง จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิม กำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติราชการของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น งานในความรับผิดชอบจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน การวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง" ต่อมาแม้จะมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนของสำนักงานจังหวัดก็ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง เพราะสำนักงานจังหวัดมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง

กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงานจังหวัดและการปรับปรุงในระยะเริ่มต้น, (เอกสารโรเนียว, ตุลาคม ๒๕๒๒) หน้า ๑๘