



บทที่ 3

### ประวัติความเป็นมาของสภาจังหวัด

#### ความเป็นมาของสภาจังหวัด

สภาจังหวัดได้จัดตั้งครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2477 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมเทศบาล<sup>1</sup> ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาจังหวัด เพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาล และในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาจังหวัดจะตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดได้....<sup>2</sup> ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยปกครองของราชการส่วนภูมิภาค การปกครองจังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น เป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอำเภอละ 1 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อย

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 , ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 51 ตอนที่ 6 (24 เมษายน 2477) , มาตรา 54-57 หน้า 518-534

<sup>2</sup> กองควบคุมเทศบาล , สำนักงานโฆษณา , ระเบียบการกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยสุขาภิบาล และเทศบาลของกองควบคุมเทศบาล , (พระนคร: โรงพิมพ์ เดลีเมล์, 2488) หน้า 265-266

กว่า 10 คน<sup>1</sup> แต่สภาจังหวัดไม่ได้เป็นสถานิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรรมการจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค หรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้นเป็นองค์การตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ แก่คณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใช้ระเบียบเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

-----  
<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 55 กำหนดเงื่อนไขดังนี้

- ก. สมัยแรก สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งประเภทเดียวมีจำนวนไม่น้อยกว่าจังหวัดละ 10 คน
- ข. สมัยที่สอง สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ
  - <sup>1</sup> สมาชิกประเภทที่ 1 จากการเลือกตั้ง
  - <sup>2</sup> สมาชิกประเภทที่ 2 รัฐบาลแต่งตั้ง
- ค. สมัยที่สาม ท้องถิ่นใดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เรียงจบชั้นประถมศึกษาเกินกว่า จำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ให้มีสมาชิกประเภทที่ 1 ด้วย การเลือกตั้งประเภทเดียว

ฐานะของสภาจังหวัดในขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องงบประมาณ ตามที่คณะกรรมการจังหวัดจัดทำเสนอต่อสภาจังหวัด สภาจังหวัดมีหน้าที่ตรวจรายงานออกความเห็น อำนาจอนุมัติยังคงเป็นของคณะกรรมการจังหวัด และมีหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจ และรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งทางจังหวัดและสอบสวนการคลัง ทางจังหวัดตามระเบียบและมีอำนาจใกล้เคียงข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล<sup>1</sup>.  
..” ส่วนหน้าที่ด้านปรึกษาหารืออื่น ๆ เช่นหน้าที่เสนอขอแนะนำรัฐบาล หรือให้คำปรึกษาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ ตลอดจนหน้าที่ด้านการตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดต่าง ๆ นั้น ได้รับประโยชน์น้อยเกินไป และเคยมีสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาในสภาว่าสมควรที่จะเลิกสภาจังหวัดเสีย แต่ภายหลังที่ได้อภิปรายกันแล้วที่ประชุมก็เห็นว่าหาควรทำเช่นนั้นไม่... หน้าที่ของสภา (ผู้แทนราษฎร) ก็น่าปรับปรุงให้สภาจังหวัดเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น...”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สนใจรายละเอียดดู พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

มาตรา 55,57 หน้า 830-831

<sup>2</sup> คำกล่าวของ นอ.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. อ้างถึงในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”,การประชุมครั้งที่ 20/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 เรื่อง พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 (สามัญ) พ.ศ. 2481 เล่มที่ 3 (พระนคร โรงพิมพ์ไทยพิทยา, 2483) หน้า 1190  
อ้างจากประเภทศรีชัย "บทบาทของสภาจังหวัดในการควบคุมงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด" : วิทยานิพนธ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2513 หน้า 10

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้ตรวจพระราชบัญญัติสภาจังหวัดเป็นเอกเทศแยกจากเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้เฉพาะพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แยกสภาจังหวัดออกมาเป็นรูปร่างชัดเจนและสมบูรณ์ โดยระบุให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 คน อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และกำหนดวิธีการด้านหาสมาชิกไว้อย่างละเอียดและที่สำคัญคือสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมด ไม่มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเลย แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในแง่การปกครองท้องถิ่นจะเห็นได้ว่ามิได้เปลี่ยนแปลงจากอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติเอาไว้แต่เดิม (พ.ศ. 2476) กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่เป็นสภาที่ปรึกษาของจังหวัด โดยกำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>๓</sup>

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนทางคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัดดังต่อไปนี้
  - ก. การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
  - ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
  - ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
  - ง. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 , ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 52, (ภาค 1) กฎหมาย พ.ศ. 2482 (ตอนที่ 1) หน้า 138

- จ. การกลีกรรรมและการขนส่ง
- ฉ. การเก็บเงินภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
- ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสภาจังหวัดในขณะนั้นยังมีได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง การปฏิบัติของสภาจังหวัดไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควรเป็น<sup>1</sup> อำนาจการเรียกเปิดปิดการประชุมหรือขยายเวลาการประชุมเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด การลงวินิจฉัยข้อบังคับนั้นให้ถือเอาตามเสียงข้างมาก การปรึกษาหารือในสภาจังหวัดต้องเป็นการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาโดยเฉพาะ ห้ามมิให้ปรึกษาหารือในเรื่องการเมืองแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่กรรมการจังหวัดย่อมทรงใช้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดอาจรับเลือกเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัดและอาจเสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิใช่สมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา และอาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล "การปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2506) หน้า 76

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 139

เมื่อ พ.ศ. 2495 ได้มีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงการปกครองจังหวัดใหม่ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัด เปลี่ยนชื่อเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบการบริหารราชการแทนคณะกรรมการจังหวัด สภาจังหวัดได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีอำนาจและหน้าที่ใน ลักษณะเป็นสภาที่ปรึกษาเหมือนเช่นเดิม ทั้งนี้เพราะหลักการต่าง ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะเป็นสภาที่ปรึกษาก็ไม่มีใครได้มีโอกาสให้คำปรึกษา การประชุมสภาจังหวัดแต่ละครั้ง ก็ประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณ ซึ่งตั้งโดยทางจังหวัด ครั้นเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดตั้ง กระตุกถาม จังหวัดก็ตอบอย่างเสียไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อเรียกประชุมสภาจังหวัดจึงมักไม่มีใคร มีสภาจังหวัดมาประชุมครบองค์<sup>1</sup>

จากผลการกระทำดังกล่าวของสมาชิกสภาจังหวัด จึงมีการหยิบยกปัญหาตั้ง กล่าวนำพิจารณาว่าควรจะเลิกสภาจังหวัดหรือไม่ เนื่องจากสภาจังหวัดเป็นองค์การที่แทบ จะไร้ประโยชน์ต่อประชาชน ในการประชุมผู้ว่าราชการทั่วประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2497 ในการประชุมครั้งนั้น ได้มีการอภิปรายและเสนอความเห็นกันในที่สุดมติของที่ประชุม มีความ เห็นว่า.... โดยที่ประเทศไทยมีระบอบปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นหลักราษฎรควรมีส่วน ร่วมในการปกครองด้วย ที่ประชุมจึงเห็นควรให้คงมีสภาจังหวัดต่อไป และมีความเห็น ว่า ลักษณะของสภาจังหวัดให้เป็นสภาสำหรับควบคุมการบริหารของจังหวัด เฉพาะกิจการที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไม่ใช่เพียงสภาที่ปรึกษา ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภา จังหวัดเชียงใหม่ โดยให้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด และให้มติดของสภา

---

<sup>1</sup> ดำเกิง สุธการ "วิชากฎหมายปกครองนิสดารว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495) , หน้า 62

จังหวัดบางประการมีผลผูกมัดจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติตาม และให้สมาชิกสภาจังหวัดเสนอข้อซักถามจังหวัดได้ทั้งภายในและภายนอกสภา.....<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และทำให้เกิดหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเอง ตลอดจนมีอิสระที่จะดำเนินกิจการบางประการได้ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในรายละเอียดบางส่วน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2521 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้แบ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น 2 ส่วน คือ

1. ส่วนทำหน้าที่เหมือนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด
2. ส่วนทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร คือ ส่วนของข้าราชการประจำ

นอกจากนี้ยังทำให้จังหวัด แบ่งเป็น 2 ฐานะ คือ

1. จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง
2. จังหวัดในฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่าองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

จากฐานะของจังหวัดดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการต้องทำหน้าที่ดำรงตำแหน่งทั้งหัวหน้าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางบริหารราชการขององค์

---

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย "มติของที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด ๗๗ พ.ศ. 2497 รายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด ๗๗ พุทธศักราช 2497 วันที่ 19-30 มกราคม ณ ที่ทำการกรมตำรวจ เล่ม 1 (พระนคร โรงพิมพ์มหาดไทย 2497) หน้า 158

การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทุกอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น เช่น เทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองขั้นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ โดยให้มีส่วนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ๆ คือ เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง มีบุคคลของตนเองเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นและมีอำนาจในการบริหารเป็นของตนเอง
2. เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองและให้บริการแก่ประชาชนแทนรัฐบาลกลาง เช่น ในเรื่องการสุขาภิบาล การสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น
3. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมสามารถหยั่งความรู้สึกความคิดเห็นความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และสามารถตอบสนองความต้องการได้รวดเร็ว
4. เพื่อให้เป็นสถาบันการเมือง และเป็นโรงเรียนฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองใน



การบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และตอบสนองความต้องการของตนเองให้ได้มากที่สุด

5. เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทั้งนี้ เพราะเมื่อประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจวิธีการและหลักการปกครองในท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้ง่าย อันจะมีผลทำให้การปกครองของชาติมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นสืบไป

6. สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและเป็นพื้นที่เดียวกันกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นการดำเนินการต่าง ๆ จึงจำเป็นจะต้องอาศัยคนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วในส่วนภูมิภาค

ลักษณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแบ่งได้ดังนี้

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนทำหน้าที่ในสภาจังหวัด
3. มีอำนาจอิสระในการบริหาร กล่าวคือ มีหน่วยงานและพนักงานของตนเอง เรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด แบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ เช่น สำนักงานเลขานุการจังหวัด , ส่วนการศึกษา ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข ส่วนอำเภอ ส่วนการคลัง ฯลฯ
4. มีอำนาจอิสระในการใช้จ่ายในขอบเขตกิจการของตน กฎหมายกำหนดแหล่งรายได้ต่าง ๆ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคือภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ของจังหวัด พันธบัตรหรือเงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มีผู้ยืมให้หรือเงินรายได้อื่น โดยตราข้อบัญญัติจังหวัดสำหรับงบประมาณประจำปีของจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของเขตจังหวัด ยกเว้น  
ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล และเมืองพัทยา ในจังหวัดนั้น ดังนั้นเงื่อนไขจัดตั้งองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดจึงแตกต่างไปจากเงื่อนไขของเทศบาลและสุขาภิบาล ดังที่ปฐม มณีโรจน์  
กล่าวไว้ว่า

"มีการวางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล เกี่ยว  
กับคุณสมบัติหรือลักษณะเขตชุมชนหรือท้องที่ที่จะจัดตั้งเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น จำนวน  
ประชากร ความหนาแน่นของประชาชน จำนวนร้านค้า โอกาสที่จะจัดเก็บรายได้ขนาดของ  
พื้นที่ เป็นต้น ส่วนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีบทบัญญัติหรือวางเกณฑ์ขั้นต่ำ  
เกี่ยวกับลักษณะและความเจริญของท้องที่ไว้"<sup>1</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมอาณาเขตชุมชนในพื้นที่  
ที่ชนบท แต่ทำหน้าที่ทำนองเดียวกันกับเทศบาลและสุขาภิบาล โดยทำหน้าที่บริการด้านต่าง  
ๆ เช่น จัดการบำรุงทางน้ำ ทางบก รักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มี  
ตลาด ท่าเทียบเรือ หรือสุสาน โรงฆ่าสัตว์ ส่งเสริมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ การ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น แต่บางหน้าที่อาจจะแตกต่างไปจากเทศบาลและ  
สุขาภิบาล คือ การจัดสรรเงินตามที่กฎหมายแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น การคุ้มครอง  
ดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ปฐม มณีโรจน์ "การบริหารราชการแผ่นดินในเอกสารการการสอนวิชา  
การเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน , กรุงเทพฯ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498 มาตรา 31

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจตราข้อบัญญัติจังหวัด (โดยสภาจังหวัดเป็นผู้ตราออกข้อบังคับไว้) และมีอำนาจกำหนด โดยผู้ฝ่าฝืนไว้โดยเป็นโทษปรับได้ไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามหลักการจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการบริหารกันเองในจังหวัด แต่ในทาง ปฏิบัติการปกครองรูปแบบนี้ยังไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองที่ปกครอง โดยประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ชำราชการมีบทบาทและอิทธิพลมาตลอดใน การแทรกแซงในการปกครอง โดยการเสนอจัดตั้ง การเสนอแก้ไข การเข้าร่วมดำเนินกิจการ ด้วย การตรวจสอบการควบคุมกล่าวกันว่าแทบจะทุกด้าน จนมีการเรียกการปกครอง ท้องถิ่นนี้ว่า "หน่วยการปกครองภูมิภาคจำบัง"

#### องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ

- ก. สภาจังหวัด มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ข. ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กิจการองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด

#### โครงสร้างของสภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ในระยะเริ่มจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นมา สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ราษฎรเลือกตั้ง ประเภทที่สองประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จำนวนเท่ากับ ประเภทที่ 1 ต่อมา พ.ศ.2499 ได้ยกเลิกสมาชิกสภาจังหวัดประเภทที่ 2 คงเหลือ

สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเดี่ยว ใน พ.ศ. 2501 และ พ.ศ. 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 และ 55 ตามลำดับให้ระดับการเลือกตั้งใช้ชั่วคราว และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทน<sup>1</sup> จนกระทั่ง พ.ศ. 2510 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดทุก จังหวัด หลังจากนั้นก็มี การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2528

สภาจังหวัดจะประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกสภาจังหวัดจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดดังนี้<sup>2</sup>

1. ถ้ามีราษฎรในจังหวัดไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด 18 คน
2. ถ้ามีราษฎรในจังหวัดเกินกว่า 200,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด 24 คน
3. ถ้ามีราษฎรในจังหวัดเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 มีสมาชิกสภาจังหวัดไม่เกิน 30 คน
4. ถ้ามีราษฎรในจังหวัดเกินกว่า 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด 36 คน

---

<sup>1</sup>ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34, ราชกิจจานุเบกษา; เล่ม 75 ตอนที่ 104 และ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 55; ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 76 ตอนที่ 13

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 84 ตอน 102

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งไว้ ซึ่งคุณสมบัติของผู้รับเลือกตั้งกำหนดโดย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 มาตรา 16 ถึงมาตรา 21 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ซึ่งปรับปรุงใหม่ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
2. บุคคลมีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง

ดังต่อไปนี้คือ

2.1 สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ผู้นั้นพ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ

2.2 รับหรือเคยรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

2.3 เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กรรมการสภาตำบล กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

2.4 ตนเองหรือคู่สมรสเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีโรงเรือน หรือภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย

2.5 มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่าสิบปี (ม.16 ทวิ)

3. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
4. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

5. นอกจากจะมีคุณสมบัติตามข้อ 2 แล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

5.1 เป็นผู้ได้เข้าเรียนในโรงเรียนตามกำหนดมาและสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ หรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่นในประเทศตามกำหนดเวลามาโดยตลอด จนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามแผนการศึกษาของชาติ

5.2 ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ

6. ผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

6.1 ติดยาเสพติดให้โทษ

6.2 เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้ฟื้นคืน

6.3 เป็นโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

6.4 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

6.5 เคยเป็นข้าราชการซึ่งถูกไล่ออกหรือปลดออกเพราะทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเคยเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งถูกไล่ออก หรือปลดออกหรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่ยังไม่ครบเจ็ดปีนับแต่วันที่ถูกลี้ออกหรือเลิกจ้างแล้วแต่กรณีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง



6.6 เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

7. ผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

7.1 วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

7.2 หุนวาก และเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือ

7.3 เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช

7.4 ต้องคุมขังอยู่โดยหมายศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากการที่สมาชิกสภาจังหวัดได้รับเลือกตั้งแล้ว สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัด  
สิ้นสุดลงเมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาจังหวัด

2. ตาย

3. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้  
ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาจังหวัดหรือ

5. สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทาง  
จะนำความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาหรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสีย  
ผลประโยชน์ของจังหวัด มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่อยู่ใน  
ตำแหน่ง

ปัจจุบันมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งประเภทเดี่ยวและสมาชิกเลือกประธานสภาจังหวัดกับรองประธานหนึ่งคน ทำนองเดียวกับสภาเทศบาลในอำเภอหนึ่ง ๆ จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดอย่างน้อยอำเภอละ 1 คน สมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และเมื่อตำแหน่งว่างลงด้วยถึงคราวออกตามวาระหรือด้วยเหตุอื่น ก็ต้องมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน และสมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาแทนนั้น ยังคงอยู่ในตำแหน่งที่ได้เพียงกำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่กรณีที่ว่าลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

ในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งในอดีตและปัจจุบัน ยังไม่มีการจ่ายตอบแทนหรือค่าตอบแทนเป็นรายเดือน จะมีแต่เพียงค่าป่วยการในการประชุมเรียกว่า ค่าเบี้ยประชุมวันละ 225 บาท สำหรับค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและค่าเช่าที่พัก ให้เบิกจ่ายได้ในอัตราเทียบเท่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 4<sup>1</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัด

จากการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัด บทบัญญัติตามกฎหมายให้สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนประชาชนในเขตจังหวัด ดังนั้นจึงมีขอบเขตภาระหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ไม่เพียงแต่รับผิดชอบในเขตอำเภอที่สมาชิกผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาเท่านั้น และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดแบ่งได้ดังนี้

---

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง หนังสือที่ กค.0502/20426 เรื่อง เบี้ยประชุมสำหรับการประชุมสภาจังหวัดหรือกรรมการสภาจังหวัด ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2520



1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัดมีอำนาจตามข้อบัญญัติจังหวัด ในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัด ดังนั้นสภาจังหวัดจึงมีหน้าที่ในการ ตรากฎหมาย ซึ่งเราเรียกว่าข้อบัญญัติจังหวัด โดยทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภา จังหวัดเป็นผู้เสนอข้อบัญญัติจังหวัด โดยที่ไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

1.2 ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดหรือให้มี อำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ทางสภา บทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทของสมาชิกจังหวัดในสภา บทบาทเหล่านี้ มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามและมีการใช้เทคนิคหรือวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นความแจ่มชัด และทักษะของสมาชิก สภาจังหวัดที่จะตีความข้อบังคับการประชุม จนถึงมาตราต่าง ๆ ในกฎหมาย การดำเนินการ อาจทำได้โดย การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริง และการเสนอญัตติที่มีใช้ ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งเกี่ยวเนื่องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1 การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัดควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสิทธิในการกระทู้ถาม ข้อเท็จจริงหรือนโยบายของจังหวัดได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ของสมาชิกสภาจังหวัดทุกฉบับ ซึ่งเป็นภาระโดยตรงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติหน้าที่ ราชการด้วยความระมัดระวัง และเป็นการป้องกันการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดไปใน ทางที่ผิดพลาดรวมทั้งเป็นการชี้แนะหรือเปิดเผย ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในจังหวัด เป็นการเสนอปัญหาท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทราบหรือเข้าใจหรือมี

แนวทางที่จะปฏิบัติงานเพื่อสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น

2.2 การสอบถามข้อเท็จจริง เป็นวิธีการอีกทางหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งคำสอบถามและคำตอบ ต้องทำเป็นบันทึกหรือทำเป็นหนังสือ เสนอ กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ต้องเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป

ในการสอบถามข้อเท็จจริง จะช่วยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดได้พิจารณาปัญหาอย่างกว้างขวางขึ้น ในเรื่องปัญหานั้น เข้าไปเกี่ยวเนื่องกับปัญหาของคนในท้องถิ่นโดยตรง เช่น การสอบถามปัญหาการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำทะเบียนราษฎร ซึ่งลักษณะปัญหาเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนได้เสียเสียของประชาชน

2.3 ญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาจังหวัด เป็นข้อเสนอให้มีการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาจังหวัด เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาและได้อภิปรายซักถามแล้ว และลงมติ ซึ่งมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งในส่วนนี้ปัจจุบันนี้เป็นการยากที่จะแยกให้ชัดว่าอะไรเป็นกิจการส่วนจังหวัดซึ่งรวมกิจการภายในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ซึ่งในการดำเนินงานหลาย ๆ อย่างเป็นเรื่องทั้งทางท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคต่างก็ปฏิบัติจัดทำร่วมกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะมองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนจังหวัด กับเป็นกิจการที่เป็นของส่วนภูมิกษัตริย์นั้น ซึ่งในการศึกษาจะไม่เน้นหรือให้ความสำคัญในเรื่องนี้ เพราะปัญหาในเรื่องกฎหมายซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้

2.4 การควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการสภาจังหวัด คณะกรรมการสภาจังหวัดนี้เป็นองค์กร ซึ่งสภาจังหวัดเลือกขึ้นมาเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน ข้อความใด ๆ อันอยู่ในงานของสภาจังหวัด การตั้งคณะกรรมการสภาคณะหนึ่งคณะใดขึ้นมา พิจารณาหรือศึกษาปัญหาเฉพาะเรื่อง ในเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความรู้ความสามารถ ความเข้าใจของสมาชิกเฉพาะเรื่องไป ซึ่งคณะกรรมการอาจมีมติให้เชิญบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในการที่จะกระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องทำในวงงานของสภาเท่านั้น

## 2. ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักการบริหารราชการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ในเมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ เพราะมติของสภาจังหวัดย่อมถือว่าเป็นเสียงแสดงเจตจำนงของประชาชนในจังหวัดนั้นตามอุดมคติการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและรับผิดชอบงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งได้วางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ตัวแทนของราชการส่วนกลางไปบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ราชการ 2 ส่วน และดำรงฐานะ 2 ฐานะคือ เป็นทั้งตัวแทนของ

ราชการส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่บริหารทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด

2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

3. เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัดและเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดต่อสภาจังหวัด และเมื่อร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้วจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อประกาศให้ นอกจากนั้น ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

4. การยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้วต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภาจังหวัดก็ส่งร่างกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไปไม่มีผลใช้บังคับต่อไป

5. การสั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวน และสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

6. เปิด-ปิด และขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม รวมทั้งเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้

7. เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีให้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมายกฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องทำภายใน 60 วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น

8. หน้าที่ในการตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้

นอกจากมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วกฎหมายยังกำหนดให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ทั้งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบการ

บริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

3. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหาร "กิจการส่วนจังหวัด" ซึ่งได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

- 3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3.2 การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 3.3 การสาธารณสุข
- 3.4 การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- 3.5 การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 3.6 การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 3.7 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- 3.8 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3.9 การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3.10 การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3.11 การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 3.12 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.13 การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3.14 การจัดให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- 3.15 การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

3.16 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

3.17 การจัดการคุ้มครองดูแลและหาประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

3.18 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.19 การพาณิชย์

3.20 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล การปฏิบัติหน้าที่นอกเขตพื้นที่ก็อาจจะกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น เช่น ก่อตั้งบริษัทจำกัด ได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย

#### 4. การบริหาร

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกิจการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดรับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่มี

ข้อจำกัดด้านขีดความสามารถทางการเงินการคลังไม่สามารถจะจ้างข้าราชการส่วนจังหวัด มาปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดเต็มอัตราได้ ฉะนั้น จึงอาศัยให้ข้าราชการพลเรือนส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคไปช่วยปฏิบัติงานแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หลายตำแหน่ง เช่น ปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนอำเภอ ฯลฯ ฉะนั้น ถึงแม้จะมีระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นระเบียบรองรับอยู่ เช่น คณะกรรมการข้าราชการส่วน จังหวัด (ก.จ.) และคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) แต่องค์กร เหล่านี้ก็มิได้มีบทบาทด้านการบริหารงานบุคคลได้มากนัก ในระยะหลังนี้ มีแนวโน้มที่องค์ การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งเริ่มจ้างข้าราชการส่วนจังหวัดมาบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นบ้าง เช่น หัวหน้าส่วนการคลัง หรือหัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น

## 5. การคลัง

5.1 รายได้ ตามกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด
2. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
3. รายได้จากการสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ของจังหวัด
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ
5. พันธบัตรเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
6. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม นิติบุคคลหรือองค์การต่าง ๆ
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์



## 9. เงินรายได้อื่นตามกฎหมาย

5.2 รายจ่าย ตามกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่าย แบ่งเป็นหมวดต่าง ๆ คือ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

5.3 งบประมาณ งบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดและโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะใช้งบได้ ในกรณีที่งบประมาณประจำปีออกมาใช้ไม่ทัน ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แล้วไปพลางก่อนตามที่กำหนดไว้

ในกรณีที่มีเงินรายรับเหลือจ่าย ให้ถือเป็นเงินสะสมโดยแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินสะสมจากเงินรายรับประเภทภาษีบำรุงท้องที่ และเงินสะสมจากเงินรายรับประเภทอื่น ๆ นอกจากภาษีบำรุงท้องที่ การจ่ายเงินสะสมหรือการนำเงินสะสมไปตั้งงบประมาณรายจ่ายพิเศษต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

d