

ความสำคัญของนายอำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับดัดลงไปจากจังหวัด มีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติราชการซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐหน่วยสุดท้าย และอยู่เบื้องล่างที่สุด เป็น "จุดกระทบ" (Point of Contact) ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่และให้บริการทุกอย่างในทันทีที่รัฐบาลจะพึงมีตามนโยบายแก่ประชาชน อำเภอจึงเป็นองค์กรของรัฐในการปกครองให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ความเป็นมาของตำแหน่งนายอำเภอ

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน่วยการปกครองระดับอำเภอเรียกว่า "แขวง" ที่นั่นแขวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการปกครองมากนัก เพราะเหตุว่าความสำคัญไปอยู่ที่การปกครองระดับเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่หลังจากการปฏิรูปแล้วอำเภอจึงกลายมาเป็นส่วนราชการสำคัญของการบริหาร และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ อำเภอได้กลายเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับดัดลงไปจากจังหวัดครบถ้วนทุกวันนี้

สมเด็จพระยาทรงราชูปถัมภ์ทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยการปกครองระดับอำเภอไว้ ดังนี้

๑. ท้องที่หลายตำบลซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีกรรมการต่างหูต่างตำบลาราชการเมือง คอยตรวจรักษาแบบแผนจัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้อย่างจริงจัง

---

๑ พระพิศาลสงคราม (ed.), "สำเนาตราพระราชสีหบัญชรเรื่องจัดการปกครองท้องที่จากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕", ตำราปกครอง เล่ม ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. ๑๒๑), หน้า ๑๐๐ - ๑๐๑.

และมีให้มีเหตุขัดข้อง หรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรรมการอำเภอนี้เป็นที่  
ปรึกษาหารือของกำนัน เป็นพยานข้างปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ในการที่จะรักษา  
ความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอหนึ่งประการหนึ่ง

๒. จะให้กรรมการอำเภอช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย อันไม่  
จำเป็นจะต้องส่งศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวกไม่ให้อาญรู้ได้รับความ  
ลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องवादกันเป็นส่วนน้อยยาวป่วยการทำมาหากินประ  
การหนึ่ง

๓. จะให้กรรมการอำเภอเป็นพนักงานเก็บภาษีอากรในท้องที่ให้เป็นผู้พิจารณา  
ตามข้อบังคับที่คิดท้องตรา ประการหนึ่ง

๔. จะให้กรรมการอำเภอ เป็นผู้ทำมรดกคดีสัญญากรรมกรรมรูปพรรณในการ  
ยื่นมือช่วยทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

๕. จะให้กรรมการอำเภอ เป็นพนักงานตรวจตราในส่วนเอาตัวโจรผู้ร้ายใน  
จังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

มาตรการสำคัญที่ใช้ในการปรับปรุงหน่วยการปกครองระดับอำเภอก็คือ "ข้อบังคับลักษณะ  
ปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๕" ซึ่งมอบหมายให้ศาลหลวงเทศาภิบาลถือเอาเป็นแบบแผนในการออกไป  
จัดการปกครองท้องที่ เป็นการชั่วคราวมีระยะหนึ่งปี ในปีต่อมาจึงได้มีการตรา "พระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖"<sup>๒</sup> กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยการปกครอง  
ระดับอำเภอไว้อย่างมากมาย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ให้รัดกุมขึ้นอีกเป็น "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗"<sup>๓</sup> และยังคง

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๔

(พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖)

<sup>๓</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗", ราชกิจจานุเบกษา,  
เล่มที่ ๓๑ (กรกฎาคม ๒๔๕๗)

ใช้บังคับอยู่จนทุกวันนี้

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ได้กำหนดอาณาเขตของอำเภอหนึ่ง  
ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. หากภูมิประเทศเป็นท้องทุ่งที่ราบ ที่มีพลเมืองอาศัยอยู่มาก ให้กำหนดโดยถือจำนวน  
พลเมืองประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน เป็นอำเภอหนึ่ง

ข. หากเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขา ซึ่งมีพลเมืองอาศัยอยู่น้อย หรือพลเมืองตั้งบ้าน  
เรือนกระจ่ายกันเป็นแห่ง ๆ ให้กำหนดคือระยะทางที่จะพึงเดินไปมาไต่คดคอกท้องที่ราว ๑๒ ชั่วโมง  
เป็นหนึ่งอำเภอ

ค. หากเป็นท้องที่ว่าง ซึ่งเป็นป่าพงคองเขาที่ไม่มีบ้านเรือนราษฎรอาศัยอยู่มากเท่าใดให้  
จัดเป็นท้องที่ฝากชนอยู่กับอำเภอซึ่งติดกันกับที่ว่างนั้น

ครั้นต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้กำหนดวิธีการที่จะจัดตั้ง  
อำเภอใหม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาลที่จะเห็นว่าท้องที่หลายตำบล  
จะสมควรอยู่ในความปกครองเดียวกัน ก็ให้จัดขึ้นเป็นอำเภอหนึ่ง แต่หากว่าอำเภอใดมีท้องที่กว้าง  
ขวางยากแก่กรรมการอำเภอที่จะไปตรวจตราให้ทั่วถึงได้ และท้องที่นั้นมีผู้น้อยไม่มากนักพอที่สมควร  
จะจัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหากก็ดี หรือในกรณีท้องที่ของอำเภอใดมีประชานมาก อยู่ห่างไกลที่  
ว่าการอำเภอซึ่งโดยปกติก็จัดตั้งขึ้นในที่ จะทำการปกครองราษฎรในอำเภอให้สะดวกมากที่สุดแล้ว  
ก็ตาม จนเป็นเหตุให้กรรมการอำเภอจะไปตรวจการไม่ได้ตั้งสมควร ครั้นจะตั้งขึ้นเป็นอำเภอก็ยัง  
เล็กเกินไปก็ให้หักแบ่งท้องที่นั้นออกแทน "กิ่งอำเภอ" อำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอก็ได้ การตั้ง  
อำเภอของขอพระบรมราชานุญาต แต่การตั้งกิ่งอำเภอเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต

๔ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖", op.cit., มาตรา ๓๓

๕ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗", op.cit., มาตรา ๒๒ - ๒๕

และ

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดเขตอำเภอกิ่งกล้า มีความประสงค์ที่จะให้มีความยืดหยุ่นแก่ความสะดวกในการปกครองเป็นประการสำคัญ และให้อยู่ในขอบเขตความสามารถที่ข้าราชการอำเภอผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะตรวจตราได้โดยทั่วถึง

ข้าราชการประจำอำเภอหนึ่งประกอบด้วยคณะข้าราชการเป็น "กรมการอำเภอ" หนึ่งกับข้าราชการที่มีใช้กรมการอำเภออีกพวกหนึ่ง

กรมการอำเภอได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ

นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ มีความรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอในการทั้งปวง เว้นแต่การเก็บภาษีอากรซึ่งให้เป็นที่หมายของสมุหบัญชีอำเภอ อันเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการนายอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง

ข้าราชการที่มีใช้กรมการอำเภอ ได้แก่เสมียนพนักงานอีกจำนวนหนึ่งเล็กน้อยตามสมควรแก่ราชการ

#### บทบาทของนายอำเภอ

จะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยราชการระดับอำเภอว่า ท่วงการให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ และตำแหน่งนายอำเภอเป็นหัวหน้าข้าราชการที่รับผิดชอบทั้งให้ปกครองประชาชนตามพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบังคับใช้ และแก้ไขปรับปรุงกันหลายครั้งจนกระทั่งปัจจุบัน กฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการระดับอำเภอได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งจัดระเบียบบริหาร

<sup>๖</sup> Ibid., มาตรา ๖๖

<sup>๗</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๑๕๕ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕

หารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารรองจาก จังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>๘</sup>

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอมีอยู่มา เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และขณะเดียวกันได้กำหนดว่าการจัดการปกครองอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น<sup>๙</sup> ซึ่งหมายความว่ายังยอมรับบทบาทของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น<sup>๑๐</sup>

ในด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) องค์การบริหารส่วนตำบล

ปรากฏว่านายอำเภอได้เข้ามามีบทบาทรวมด้วยเกือบทุกรูปแบบ ยกเว้นแต่ในกรณีเทศบาล นครและเทศบาลเมืองเท่านั้น ฉะนั้นจะพิจารณาว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐาน ของประชาธิปไตย นายอำเภอยอมเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างสรรประชาธิปไตย ในฐานะที่ กอปรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง หรือจนกว่ารูปการปกครองท้องถิ่น จะสมบูรณ์แบบ โดยประชาชนปกครองตนเองได้ตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย

<sup>๘</sup> Ibid., ขด ๕๖

<sup>๙</sup> Ibid., ขด ๕๗, ๕๘ และ ๖๓

<sup>๑๐</sup> Ibid., ขด ๖๕



อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

การที่จะพิจารณาบทบาทและความสำคัญของนายอำเภอได้แน่ชัดจะเห็นได้จากการศึกษาพิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอทั้งต่อไปนี้

ก. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ การพิจารณาศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกและฉบับหลังนั้น ส่วนใหญ่เป็นไปในทำนองเดียวกัน เว้นแต่พระราชบัญญัติฉบับหลังได้กำหนดรายละเอียดไว้มากกว่า

(๑) อำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทั้งสองฉบับ และที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ไกลแกลการสืบสวนตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่เพื่อมิให้เหตุการณ์ร้ายเกิดขึ้นแก่ประชาชนและแก่ทางราชการ หากเกิดขึ้นก็มีหน้าที่แก้ไขและระงับเหตุการณ์นั้นเสียในขณะ เมื่อประชาชนในท้องที่ได้รับความเดือดร้อนมาขอความช่วยเหลือ ต้องช่วยเหลือให้เต็มกำลังความสามารถและอำนาจที่มีอยู่

บทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับหลังได้กำหนดเพิ่มเติมถึงการเตรียมการป้องกันไฟไหม้และโจรผู้ร้าย ซึ่งให้อำนาจในการบังคับราษฎรให้หลายประการ เช่น พิจารณาควบคุมหมู่บ้านป้องกันโจรผู้ร้าย จัดวางพงที่เป็นเชื้อไฟ ย้ายราษฎรซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ทางไกล อาจเป็นอันตรายจากโจรผู้ร้ายหรือเป็นที่น่าสงสัยว่าจะเป็นที่ของโจร และเพื่อความปลอดภัยอาจบังคับให้ราษฎรซ่อมแซมบ้านเรือนที่ร้างหรือทรุดโทรมหรือเสียในเวลาคัดค้านั้นที่สอดส่องตักเตือนให้ราษฎรเก็บรักษาข้าวไว้ให้พอแก่การบริโภค หากไม่พอต้องจัดหาข้าวหลวงมาแก่การอัครคักขาดแคลน

(ข) การปกครองท้องที่ ต้องตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนันผู้ใหญ่

๑๑ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖", *op.cit.*, มาตรา ๔๑, และ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖", *op.cit.*, มาตรา ๕๓ - ๕๕

บ้าน เพื่อให้ปฏิบัติตามแบบแผนของการปกครองที่วางไว้ หากกำนันผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาต้องช่วยเหลือแก้ไข ต้องดูแลมีให้ราษฎรต้องได้รับความเดือดร้อนจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน และจากทางราชการ ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะออกตรวจตราท้องที่อยู่เสมอ ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายที่รัฐบาลกลางบัญญัติ นอกจากนี้หน้าที่รับผิดชอบในด้านการบริหารราชการของที่ว่าการอำเภอ ทั้งการหนังสือและการบัญชี ทั้งทรัพย์สินและที่ทำการ<sup>๑๒</sup>

มีหน้าที่และรับผิดชอบในการทะเบียนท้องที่ เช่นการทำหนังสือสัญญาและหนังสือสำคัญการทำบัญชีทุก ๆ อย่างที่ต้องการใช้ในทางราชการ อาทิ บัญชีกำนันผู้ใหญ่บ้าน บัญชีบ้านเรือนและพาหนะ บัญชีปิ่น บัญชีอาหารม รวมทั้งการทำทะเบียนต่าง ๆ และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการบังคับตามพระราชกำหนดกฎหมาย และการรายงานขอราชการให้แก่ผู้บังคับบัญชาทราบตามปกติ เพื่อให้หน่วยราชการระดับเหนือจะได้ทราบความเป็นไปของราษฎร<sup>๑๓</sup>

(ค) การสืบจับโจรผู้ร้าย และงานอรรถคดีอื่น ๆ มีหน้าที่สืบเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั่วตนเอง และตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ละเลย ต้องให้ความสะดวกแก่พวกพลตระเวน มีหน้าที่ไต่สวนที่เกิดเหตุ หน้าที่คุมขังนักโทษ หน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย และบังคับตามหมายสั่งหน้าที่รับอาชญากรรม ทำชั้นสูตรและตราสิน อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนชั้นต้น คำนับบ้านเรือน ให้ประกันตัวผู้ต้องหา เปรียบเทียบความแพงราคาไม้ เกิน ๒๐๐ บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอ นั้น หรือจำเลยอยู่ในอำเภอ นั้น<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๒</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖", *ibid.*, มาตรา ๔๒ - ๔๓,  
 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗", *ibid.*, มาตรา ๔๓ - ๔๔

<sup>๑๓</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖", *ibid.*, มาตรา ๔๔ - ๔๕,  
 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗", *ibid.*, มาตรา ๔๕ - ๕๒

<sup>๑๔</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖", *ibid.*, มาตรา ๔๕ - ๔๗,  
 ๕๐, "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗", *ibid.*, มาตรา ๑๐๑ - ๑๐๔ และ ๑๒๗ - ๒๔

(ง) หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์แผ่นดิน เป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินภายในเขตอำเภอบนผู้ประกาศพิภก การหวงห้าม และอนุญาตในภาษีอากร ภาษีอากรที่เก็บต้องรักษาและนำส่งจนถึงพระคลัง เวลาเกิดเหตุอัคคีภัยคณต้องออกตรวจตราพร้อมกับรายงานเสนอขอผ่อนผันการเก็บภาษีอากร<sup>๑๕</sup>

(๒) หน้าที่ของกรรมการอำเภอซึ่งได้บัญญัติพิเศษเพิ่มขึ้นจากราชบัญญัติฉบับแรก ได้แก่

(ก) การป้องกันโรค ต้องระวางมิให้แพร่หลายเข้าไปในเมือง หากเกิดขึ้นต้องรีบหาทางกำจัดให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว ต้องตรวจตรากำจัดสิ่งโสโครก ตักเตือนประชาชนอย่าให้ละเลยในการร่วมมือกับทางราชการ ต้องเป็นธุระอุดหนุนให้แพทย์ประจำตำบลดูแลรักษาพยาบาล เช่นการปลูกฝี และจำหน่ายยาลดงให้ราษฎรพอแก่การป้องกัน หากมีโรคร้ายเกิดขึ้นจนเกินกำลังต้องรีบรายงานใหญ่บังคับบัญชาทราบเพื่อขอคำสั่งอุดหนุน<sup>๑๖</sup>

(ข) การบำรุงการทำนาคาชาขายป่าไม้ และทางไปมาติดต่อกัน ต้องตรวจให้รู้ว่าที่ทำนาคาชาและเลี้ยงชีพของราษฎรในอำเภอนั้นมีอยู่อย่างไร ทำเลการทำนาคาชาหรือที่จับสัตว์น้ำอยู่ที่ไหน อาศัยสายน้ำทางใด และจัดกำบัญญัติไว้ทั่ววงการอำเภอ ถ้าเห็นว่าควรจะบำรุงท้องที่เพื่อประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดจากธรรมชาติ ต้องปรึกษาหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และเรียกเกษตรกรราษฎรให้ทำการนั้นให้สำเร็จทันฤดูกาล สิ่งที่ต้องทำนุบำรุงยอมรวมทั้งห้วยคลอง และลำน้ำ อีกทั้งการคมนาคมทางบก โดยถือว่าประโยชน์ของคนส่วนมากสำคัญกว่าคนส่วนน้อย นอกจากนั้นยังมีหน้าที่รักษาป่าไม้ พันธุ์สัตว์น้ำ ที่สาธารณประโยชน์ที่วัด หรือกุศลสถาน อย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาณานิคมเฉพาะตัว และเป็นผู้ป้องกัน

<sup>๑๕</sup>  
Ibid.

<sup>๑๖</sup>  
"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗", ibid., มาตรา



การไต่ถามหาถิ่นที่หาของราษฎร<sup>๑๗</sup>

(ค) การบำรุงการศึกษา มีหน้าที่รวบเมื่อกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะ การศึกษา อาทิ พระภิกษุสงฆ์ ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พ่อแม่เด็กในตำบลนั้น ตักเตือนให้บิดามารดาเด็กส่งบุตรหลานเข้าเรียน และระวางมิให้การสั่งสอนเสื่อมทราม<sup>๑๘</sup>

(ง) หน้าที่เบ็ดเตล็ด ประกอบด้วยการประกาศขอราชการ การปฏิบัติหน้าที่ ราชการซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นการจรหรือการเพิ่มเติมขึ้นตามกาลและสมัย หน้าที่ช่วยอำเภออื่น ในการจับโจรผู้ร้าย ระงับเหตุการร้ายและจัดการสิ่งใด ๆ ที่เห็นว่ายังมีชอกบพร่องอยู่ โดยการ เสนอความเห็นและเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการ เมืองแล้วจึงมีอำนาจปฏิบัติได้<sup>๑๙</sup>

ข. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งกำหนดโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๒๐</sup>

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมาย ใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนาย อำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

<sup>๑๗</sup> Ibid., มาตรา ๑๑๘ -- ๑๓๓

<sup>๑๘</sup> Ibid., มาตรา ๑๒๘ -- ๑๓๖

<sup>๑๙</sup> Ibid., มาตรา ๑๓๐ - ๑๓๖ และ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖", *op.cit.*, มาตรา ๕๑ - ๕๓

<sup>๒๐</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘", *op.cit.*, ข ๖๐

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งแห่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอันมีคุณรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอกฎหมาย

ค. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๑) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอและในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ซึ่งได้แก่

004884

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

(ข) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม

(ค) การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณูปการและการประกันสังคม  
ควย

(ง) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

(จ) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร์

(ฉ) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด

<sup>๒๑</sup>  
"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๓ เล่มที่ - ตอนที่ ๗๘, มาตรา ๓

<sup>๒๒</sup>  
"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๑, มาตรา ๑๐

มุดฝอยและสิ่งปฏิญญา

- (ข) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- (ข) การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
- (ฅ) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (ฅ) การจัดให้มีฌานสถาน
- (ค) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมรวมราษฎร
- (ค) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (ค) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะกองแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- (ค) การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- (ค) การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ และ
- (ค) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด

(๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ใ้บัญญัติอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลตำบล โดยให้หน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมเทศบาลตำบลในอำเภอ นั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียงรายงาน และเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ และเมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสัปดาห์วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตาม

ที่ให้ผู้สมควร<sup>๒๓</sup>

- (๓) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล  
พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕ บัญญัติให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ  
สุขาภิบาลโดยตำแหน่ง มีหน้าที่จัดทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาลดังนี้<sup>๒๔</sup>
- (ก) ให้น้ำและบำรุงทางน้ำและทางบก
  - (ข) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและสาธารณะสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - (ค) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  - (ง) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม  
สุสาน และฌาปนสถาน
  - (จ) ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (ฉ) ให้น้ำเครื่องใช้เพื่อการดับเพลิง
  - (ช) ให้น้ำและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  - (ฆ) บำรุงและส่งเสริมการท่ามาหากินของราษฎร
  - (ฌ) ให้น้ำและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
  - (ฎ) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล
- (๔) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่๗๒๖

<sup>๒๓</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๗, มาตรา ๗๑ - ๗๒

<sup>๒๔</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๒๓, มาตรา ๗

<sup>๒๕</sup> Ibid., มาตรา ๒๕

พ.ศ. ๒๕๑๕

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอความประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖ ซึ่งโดยก  
เด็กพระราชมัญฉัยกิจระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยลดรูปองค์การบริหารส่วน  
ตำบลให้เหลือเพียงสภาตำบลก็ตาม นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน  
สภาตำบลและควบคุมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งถือเสมือน  
หนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสภา  
ตำบลในอำเภอ โดยให้มีอำนาจดังนี้

- ก) เป็นประธานกรรมการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล ผู้ทรงคุณและดำเนินการ  
การเลือกตั้งพร้อมควบคุมดำเนินการ ผู้ใหญ่บ้าน ของหมู่บ้านเป็นกรรมการ
- ข) เป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล
- ค) อนุมัติเงินงบประมาณที่ไม่พอใช้จ่ายในระหว่างปีงบประมาณ
- ง) เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ  
แบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจให้สั่งระงับการดำเนินงานใด ๆ ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหาย  
แก่ท้องที่หรือราชการ

จะเห็นว่าตำแหน่งนายอำเภอมีบทบาทมากในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากนายอำเภอ  
เป็นผู้นำเอานโยบายของทางราชการและบริการของรัฐไปสู่ประชาชนโดยแท้จริง และในเวลา  
เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็จะเป็นผู้เสนอความต้องการของตนต่อนายอำเภอก่อนไปสู่รัฐบาล  
ดังนั้น การพิจารณาบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอจึงเป็นสิ่งที่มีความยุ่งยาก  
ถ้าหากนำข้าราชการฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาให้ไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอไปฝึกอบรมเพิ่มความ  
รู้ ความเข้าใจในการบริหารงานและการปกครอง และรวมทั้งสร้างทัศนคติให้ถูกต้องใจก่อนแล้ว  
ก็จะทำให้กรมการปกครองได้นายอำเภอที่มีความรู้ ความสามารถออกไปปฏิบัติงาน ดังนั้น การ  
ฝึกอบรมนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งมีลักษณะทั้ง Pre-Service Training และ

๒๖ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๙ ตอนที่ ๑๕๐  
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, ข้อ ๕, ๗, ๑๘

Inservice Training จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับกรมการปกครอง

### ความจำเป็นในการศึกษาอบรม

เท่าที่ได้ศึกษาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอมีอยู่  
อย่างกว้างขวาง จนมีคำกล่าวกันว่าอำเภอคือ "กระโถนทองพระโรง"<sup>๒๗</sup> และนายอำเภอเป็นผู้  
มีบทบาทสำคัญที่สุดในอำเภอ การสรรหาข้าราชการผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้  
ดำรงตำแหน่งนายอำเภอนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากมาตั้งแต่สมัยการปฏิรูปการปกครองแล้ว เพราะ

... ตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลของพระองค์นั้น เป็นข้อสำคัญอย่างยิ่ง จะรู้กร่นเอาแต่ข้าง  
เรื้องนักโดยง่ายไม่ได้ เพราะธรรมเนียมการบ้านเมืองถึงแม้จะได้มีหลักการหรือ  
แผนการจืดจางแผนการจืดจางไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่  
งานก็หาประโยชน์ไม่ และไรแต่เสียนั้นหลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้น อาจจะถูก  
ทอดทิ้งหรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประจวบกับแควแคววนร...<sup>๒๘</sup>

ด้วยเหตุนี้การฝึกอบรมบุคคล เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการและดำรงตำแหน่งนายอำเภอนั้น  
จึงได้กระทำกันมาตั้งแต่ยุคการปฏิรูปการปกครองโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้  
ทรงจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมข้าราชการขึ้น ๒ แห่ง คือโรงเรียนมหาดเล็กหลวง และโรงเรียนฝึกหัด  
กรมการอำเภอ

<sup>๒๗</sup>

Kasem Udyanin & Rufus D. Smith, The Public Service in Thailand : Organization Recruitment & Training (Brussels : International Institute of Administrative Science, 1954), p.50

<sup>๒๘</sup>

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๕๕), หน้า ๑๒๒ - ๒๓

(๑) โรงเรียนมหาดเล็กหลวง <sup>๒๕</sup>

ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ เป็นโรงเรียนสำหรับฝึกหัดข้าราชการพลเรือนทุก  
กระทรวง รับนักเรียนอายุระหว่าง ๑๕ - ๒๐ ปี ซึ่งเป็นผู้คมีสกุล มีฐานะอันสมควรจะถวายตัวเป็น  
มหาดเล็กได้ และมีความรู้ชั้นมัธยมศึกษาในสมัยนั้น หลักสูตรจัดเป็นสามภาค เวลาเรียนภาคละ ๑  
ปี ภาคแรกเป็นวิชาสามัญ กับเป็นความรู้เบื้องต้นของข้าราชการทุกกระทรวง ภาคสองถวายตัว  
เป็นมหาดเล็ก ฝึกอบรมขนบธรรมเนียมในราชสำนัก และความรู้พิเศษของแต่ละกระทรวง ส่วนภาค  
สามนั้นไปฝึกอบรมปฏิบัติราชการในกระทรวงที่จะไปรับราชการอยู่ แยกยังคงเป็นมหาดเล็ก เมื่อมี  
ความสามารถถึงขั้นที่กำหนดไว้ในกระทรวงได้รับตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตรจึงปลดขาดจาก  
โรงเรียน

โรงเรียนมหาดเล็กหลวงนับว่าเป็นสถาบันฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนที่สำคัญที่สุดใน  
ยุคนั้น ซึ่งได้ผลิตข้าราชการชั้นสัญญาบัตรให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และวิวัฒนาการมาเป็น  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในสมัยรัชกาลที่ ๖ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

แหล่งที่มาของข้อมูลคำค้นหานายอำเภอส่วนมากได้จากโรงเรียนมหาดเล็กหลวง  
และแนวที่จะวิวัฒนาการเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว นักศึกษาที่สำเร็จจากคณะรัฐประศาสน  
ศาสตร์จะได้รับพระราชทานไปรดเกล้าให้ถวายตัวเป็นมหาดเล็กรายงานแล้ว จึงเลื่อนชั้นดำรง  
ตำแหน่งปลัดอำเภอ และนายอำเภอโดยลำดับ

(๒) โรงเรียนฝึกหัดกรมการอำเภอ

เมื่อสนองความต้องการ กรมการอำเภอในส่วนภูมิภาคได้ ทรงวางโครงการจัดตั้ง  
โรงเรียนหลวงขึ้นที่กรุงเทพฯ และจะตั้งเป็นกำหนดว่าบรรดากรมการอำเภอที่จะได้รับพระราชทาน  
สัญญาบัตรต่อไป จะต้องเป็นผู้ได้รับประกาศนียบัตรจากโรงเรียนนี้ทุกคน และให้หมดเขตอื่น ๆ ฝึกสอน  
วิชาการปกครอง ซึ่งต้องการตามความสามารถของกรมการอำเภอ แล้วส่งไปรับการฝึกสอนวิชา

<sup>๒๕</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง",  
นิทานโบราณคดี (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, พ.ศ. ๒๔๙๓), หน้า ๓๐๙

เอาประกาศนี้มายึดจากโรงเรียนหลวง<sup>๓๐</sup>

ปรากฏว่ามีมณฑลเทศาภิบาลซึ่งปฏิบัติตามพระราชประสงค์ได้เพียง ๒ มณฑล คือ มณฑลอยุธยา กับ มณฑลพิษณุโลก เริ่มงานในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ - พ.ศ. ๒๔๔๖ แต่ไม่ได้ผลเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับครูสอนที่ของ รบมร และสอนราชการได้ทุกแผนก อนึ่งผู้ที่ศึกษาแก้ไขในโรงเรียนอย่างเกี่ยวไม่อาจรู้จักการในหน้าที่ใดก็ทุกอย่าง และเสียเวลาที่ของของคนที่กำลังปฏิบัติตามวิธีการเช่นเดียวกันเป็นต้น มาเป็นนักเรียนอีกด้วย<sup>๓๑</sup>

อย่างไรก็ตาม มณฑลอยุธยาได้ค้นพบวิธีการฝึกอบรมกรรมการอำเภอแนวใหม่ กล่าวคือ ยืมเล็กโรงเรียนแบบเก่าเสีย แล้วให้ผู้ที่เป็นักเรียนไปเป็นเสมียนในแผนกการต่าง ๆ ของอำเภอ เช่นมหาดไทย สรรพากร ฯลฯ ที่ละแผนกโดยนักเรียนแต่ละคนมีสมุดประจำตัวเล่มหนึ่ง เรียกว่า "สมุดหลังทอง" ซึ่งบรรจุหัวขอราชการแผนกต่าง ๆ รวมทั้งชื่อพระราชกำหนดกฎหมายข้อบังคับคำสั่ง และท้องตราที่ของเรียนรู และมีส่วนสำหรับจดบอกจำนวนวันที่เรียนข้อใด วิชาใด และของสำหรับลงชื่อผู้ทดสอบความรู้อื่น ๆ ด้วย เมื่อสอบได้จะลงชื่อไว้ให้เป็นที่สำคัญที่ละข้อจนกระทั่งเรียนจบ เมื่อจบแผนกหนึ่งแล้วจึงย้ายไปฝึกในแผนกอื่น ๆ เช่นนี้เรื่อยไป จนกว่าจะจบทุกแผนกการ จึงให้นักเรียนเขาสอบไล่ความรู้ทั้งหมดสำหรับเป็นกรรมการอำเภอในที่ประชุมคณะกรรมการสอบไล่ ผู้สอบได้จะได้รับประกาศนียบัตร และแต่งตั้งให้เป็นปลัดอำเภอได้ นอกจากนี้ยังประโยชน์พิเศษส่วนแผนกอื่นอีกชั้นหนึ่ง ผู้ที่สอบประโยชน์พิเศษได้จะได้รับการเลื่อนให้เป็นนายอำเภอ<sup>๓๒</sup> ก่อน

การฝึกอบรมแบบตัวต่อตัวในกาปฏิบัติงานดังกล่าวนี้เป็นวิธีการฝึกอบรมที่ได้ผลมาก

<sup>๓๐</sup> กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๕ (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. ๑๑๕), หน้า ๑๕๓ - ๕๔

<sup>๓๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๒ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพัฒน์กร, ร.ศ. ๑๒๒), หน้า ๓๐ - ๓๔

<sup>๓๒</sup> Ibid.



เพราะผู้รับการฝึกอบรมเป็นเสมียน เรียนไปไหนที่ทำการนั้น ๆ ไม่เสียเวลาและได้ความรู้เร็วกว่า  
เรียนในโรงเรียน ผู้ฝึกสอนก็เป็นผู้มีควมชำนาญของงานในแต่ละแผนกการ สามารถสอนได้คิ  
กว่าครูซึ่งมักจะมีแต่ความรู้ แต่ขาดประสบการณ์ การเรียนก็เรียนไปละเรื่อยไม่สับสน<sup>๓๓</sup>

กระทรวงมหาดไทยจึงได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อมา โดยให้หน่วยราชการของมหาดไทยใน  
กรุงเทพฯ ที่ว่าการมณฑล ที่ว่าการเมือง และที่ว่าการอำเภอในภูมิภาครับสมัครนักเรียนและเสมียน  
ฝึกหัดความรู้ราชการในแผนกการต่าง ๆ ในที่ทำการเหล่านั้น และให้เจ้าพนักงานในที่นั้นเป็นธุระ  
ในการฝึกสอนแก่ข้าราชการที่เข้าใหม่ด้วย<sup>๓๔</sup>

หลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการใหม่แบ่งออกเป็น ๔ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) ส่วนเสมียน  
(๒) ส่วนอัยการ (๓) ส่วนมหาดไทย และ (๔) ส่วนสรรพากร เมื่อนักเรียนหรือเสมียนเคยได้  
สอบความรู้ในแผนกใดใดครบถ้วนแล้ว จะเข้ารับราชการดำรงตำแหน่งในแผนกการที่ตนสอบได้ก็  
ได้ แต่ทราบได้ที่ยังสอบความรู้ทุกแผนกงานไม่ครบถ้วน จะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอซึ่งเป็นฝ่าย  
บัญชาการไม่ได้ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งข้าราชการในภูมิภาคแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายบัญชาการ  
กับฝ่ายกระทรวงการ<sup>๓๕</sup>

ฝ่ายบัญชาการได้แก่พนักงานที่มหนำที่ในการปกครองด้านธุรการทั่วไป ได้แก่ตำแหน่ง  
ข้าหลวงเทศาภิบาล ปลัดมณฑล ผู้ตรวจราชการ หรือมหาดเล็กรายงาน ผู้วาราชการเมือง ปลัดเมือง  
นายอำเภอ และปลัดอำเภอ

ฝ่ายกระทรวงการได้แก่พนักงานที่มหนำที่เฉพาะแผนกการอย่างใดอย่างหนึ่งของแผนกอัย  
การ แผนกมหาดไทยและแผนกสรรพากร ได้แก่ตำแหน่งยกกระบัตรมณฑล ยกกระบัตรเมือง แพ่ง  
ปลัดอัยการ ข้าหลวงสรรพากร ผู้ช่วยราชการ สุภมาตราเมือง และสมุหบัญชีอำเภอ

<sup>๓๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องการจัดกาฝึกหัดคนราชการตามหัวเมือง", เทศาภิบาล,  
ปีที่ ๑ เล่ม ๒ (ตุลาคม - มีนาคม, ร.ศ. ๑๖๕), หน้า ๓๔ - ๔๑

<sup>๓๔</sup> Ibid.

<sup>๓๕</sup> Ibid.

ถ้าจะเปรียบเทียบกับความรู้ในปัจจุบัน ฝ่ายบัญชาการเป็นพวกรอบรู้สารพัด (Generalist) แต่ฝ่ายกระทรวงการเป็นพวกผู้ชำนาญพิเศษ (Specialist)

นักเรียนหรือเสมียนที่สอบได้ทุกแผนกการจะดำรงตำแหน่งในฝ่ายใดก็ได้ การแต่งตั้งผู้สอบได้ใดคนหนึ่ง ตอนแรกให้ดำรงตำแหน่ง "ว่าที่" ตามความรู้ที่สอบได้ เมื่อสามารถทำการในหน้าที่นั้นได้เรียบร้อยครบกำหนด ๑ ปี ใหญ่ขึ้นเข้ามาให้กรรมการสอบวิชานั้น ถ้าบุคคลนั้นสอบได้วิชานั้นจึงได้ดำรงตำแหน่งนั้น และได้รับการเลื่อนเงินเดือนขึ้นขึ้นไปโดยลำดับ แต่หากบุคคลนั้นสอบไม่ได้ต้องรับเงินเดือนอัตราขั้นต่ำในตำแหน่งนั้นต่อไป ไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนขั้น

การฝึกอบรมข้าราชการเพื่อบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งนายอำเภอ นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปอีกในสมัยรัชกาลที่ ๗ ซึ่งได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๖ ขึ้นบังคับใช้เป็นครั้งแรก หลักการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ๒ ประการ คือ

(๑) ผู้มีวุฒิพิเศษ จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการโดยไม่ต้องสอบได้ เพราะถือว่าเป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมก่อนประจำการ (Pre-service Training) มาก่อนแล้ว ได้แก่

(ก) ผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรจากวิทยาลัยซึ่งรัฐบาลรับรองวิทยฐานะนครแล้วในวิชาประเภทที่กรรมการกำหนดไว้ สำหรับข้าราชการพลเรือน หรือ

(ข) มีภูมิรู้ในวิชาเทคนิค สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ใช้ความรู้ในวิชาการนั้น ๆ หรือ

(ค) ได้รับความแนะนำจากสำนักเรียนวิชาชีพชั้นสูงที่รัฐบาลรับรอง สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ใช้ความรู้ในวิชา นั้น ๆ

(๒) จะเป็นผู้สอบได้ใดหรือมีวุฒิพิเศษก็ตาม เมื่อเริ่มเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนจะต้องรับการฝึกหัดทดลองปฏิบัติราชการ (On-the-job training) เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒

เดือน และไม่เกินกว่า ๑ ปี โดยได้รับเงินเดือนต่ำกว่าอัตราของตำแหน่ง จนกว่าจะพ้นกำหนดเวลาของการฝึกหัด และเจ้ากระทรวงเห็นว่ามีคุณสมบัติและความสามารถควรแก่ตำแหน่ง จึงจะให้รับถึงขั้นต่ำของตำแหน่ง

ลักษณะสำคัญของการฝึกอบรมก่อนประจำการ (Pre-service Training) และการฝึกอบรมเมื่อเริ่มเข้ารับราชการ (On-the-job training) ยังคงไร้เป็นหลักการของระเบียบข้าราชการพลเรือนจนถึงปัจจุบัน<sup>๓๓</sup>

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น ยุบคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปรวมอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง แหล่งที่มาของข้าราชการซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจึงเปลี่ยนเป็นที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง แต่เนื่องจากขอบเขตหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในขณะนั้นได้กว้างไว้อย่างกว้างขวาง มิได้จัดเฉพาะเพื่อให้นักศึกษาไปรับราชการตำแหน่งปลัดอำเภอหรือนายอำเภอ ฉะนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อฝึกอบรมข้าราชการที่จะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ และรับผู้ที่มีความรู้ชั้นปริญญาและอนุปริญญาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรระยะเวลา ๖ เดือน แล้วจึงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ แต่ด้วยอุปสรรคข้อขัดข้องบางประการ หลังจากระบบฝึกเรียนปกครองได้ ๖ รุ่น ก็ต้องยุบเลิกไป<sup>๓๔</sup>

<sup>๓๓</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๕๕ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖), มาตรา ๒๐, ๒๓ และ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๗", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๑ ตอนที่ ๑๗ (๑๕ มีนาคม ๒๔๘๗), มาตรา ๕๖, ๕๕

<sup>๓๔</sup> ชลล อรรถศิริ, การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครอง, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา ตามความต้องการของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (ประจำปีการศึกษา ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔), หน้า ๒๔ - ๒๕

กรันต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นบ้าง ทรามเท่าปัจจุบัน มหาวิทยาลัยเกือบทุกแห่งต่างก็เปิดสอนสำเร็จการศึกษาสาขาต่าง ๆ ของสังคมศาสตร์ขึ้นเป็น ทรัพยากรบุคคลที่จะนำมาบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอและเลื่อนขึ้นไปดำรงตำแหน่ง นายอำเภอได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้นมิได้มุ่งประสงค์จะให้ความรู้และความชำนาญ ซึ่งถือว่าเป็นมอเกิดแห่งความสามารถของมนุษย์ และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการศึกษา ตลอดจนใช้เป็นแนวทางในการวางหลักสูตร และวัดผลการศึกษา แต่การราชการโดยเฉพาะนี้ บริหารระดับกลางเช่นตำแหน่งนายอำเภอเน้น เรือกันว่าจะต้องนำแนวทางของมนุษย์สัมพันธ์มาใช้ เพื่อให้ผลงานเป็นไปตามสูตร ซึ่งประกอบด้วยสมการชุดหนึ่ง คือ<sup>๕๐</sup>

- |                                |   |                            |
|--------------------------------|---|----------------------------|
| (๑) ความรู้ x ความชำนาญ        | = | ความสามารถ                 |
| (Knowledge x Skill)            | = | (Ability)                  |
| (๒) สถานการณ์ x ทักษะ          | = | พลังใจ                     |
| (Situation x Attitude)         | = | (Motivation)               |
| (๓) ความสามารถ x พลังใจ        | = | การปฏิบัติงาน              |
| (Ability x Motivation)         | = | (Human performance)        |
| (๔) การปฏิบัติงาน x ทรัพยากร   | = | ผลงานขององค์การ            |
| (Human performance x Resource) | = | (Organization performance) |

<sup>๓๘</sup> Benjamin S. Bloom (ed.), Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I : Cognitive Domain (N.Y.: Longman Green and Co., 1956), pp. 38 - 39

<sup>๕๐</sup> Keith Davis, Human Relations at Work (N.Y.: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1962), pp. 539 - 40

สมการบุคคลนี้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์และความจำเป็นที่จะต้องมีปัจจัยประการอื่นเข้ามาสนับสนุนด้วย และปัจจัยขั้นพื้นฐานก็คือทัศนคติ และสถานการณ์อันจะก่อให้เกิดพลังงูใจในการทำงาน ซึ่งเมื่อไปประกอบกับความสามารถอันเป็นพื้นฐานที่ได้มาจากมหาวิทยาลัย และทรัพยากรอื่น ๆ และการปฏิบัติราชการจึงจะมีประสิทธิผลได้ และการที่จะก่อให้เกิดปัจจัยดังกล่าวขึ้นแก่ข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอคือการฝึกอบรม ซึ่ง De Phillips ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง "กระบวนการดำเนินงานขององค์การ หรือบริษัทในส่วนที่จะพัฒนาพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความชำนาญ และทัศนคติ เพื่อให้บรรลุประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การหรือบริษัททั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยมีการวางแผนประสานงานติดต่อกันไป"<sup>๔๑</sup>

ฉะนั้น เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๐๗ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้น เพื่อฝึกอบรมผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เป็นหน่วยอิสระที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมการปกครอง และได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการ และวัสดุอุปกรณ์จากองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (USOM) โครงการของโรงเรียนนายอำเภอดำเนินมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงได้ผนวกเข้ากับกองฝึกอบรม กรมการปกครอง และโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ที่ ๒๔๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ให้จัดตั้งวิทยาลัยการปกครองขึ้นในกรมการปกครอง โรงเรียนนายอำเภอจึงเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาลัยการปกครอง<sup>๔๓</sup>

<sup>๔๑</sup> Frank A. De Phillips and Others, Management of Training Programs (Ill. : Richard D. Irwin, 1960), p.6

<sup>๔๒</sup> ชลล อรรถศิริ, op.cit., หน้า ๓๕

<sup>๔๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, โครงการจัดตั้งวิทยาลัยการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการวิทยาลัยการปกครอง ครั้งที่ ๑/๒๕๑๖ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๖ (โรเนียว)