

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น (ประยูร กาญจน-ดูล, 2536 : 165) โดยในระดับภูมิภาคแบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลและเมืองพัทยา โดยการปกครองในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามความเหมาะสม ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น มีความห่างไกลจากการควบคุมดูแลของส่วนกลางหรือรัฐบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีหน่วยงานในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเชื่อมโยงและตรวจสอบการบริหารและการปกครองให้ปฏิบัติตามแนวทางหรือนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลาง

การตรวจราชการนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในสมัยดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงตรวจตราและสดับรับฟังเหตุการณ์ด้วยพระองค์เอง ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี พระมหากษัตริย์อาจทรงตรวจราชการด้วยพระองค์เอง และในกรณีที่มีการตรวจราชการเป็นอันมากก็จะมีอัครมหาเสนาบดีและจตุสดมภ์ทั้งสิ้นคอยให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการตรวจราชการส่วนหัวเมืองชั้นนอกนั้น พระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งคนสนิทหรือพระบรมวงศานุวงศ์ไปกินเมืองและคอยดูแลต่างพระเนตร พระกรรณ และในกรณีที่มีศึกสงครามซึ่งพระมหากษัตริย์เสด็จออกไปปราบปรามศึกดังกล่าว ก็จะมีโอกาส

ในการตรวจเยี่ยมเยือนหัวเมืองต่าง ๆ เลยในคราวเดียวกัน ส่วนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นการปกครองและการตรวจราชการยังคงลักษณะคล้ายกับสมัยอยุธยามาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และได้มีการนำระบบการตรวจราชการมาใช้อย่างจริงจัง โดยในระยะแรก ๆ สมเด็จพระยอธยาธิราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระอภัยมณีเป็นแม่ทัพตรวจราชการด้วยพระองค์เอง ต่อมาจึงมีการวางระเบียบให้ผู้บังคับบัญชาส่วนกลางได้มีการออกตรวจราชการหัวเมืองและใช้ระบบดังกล่าวมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

กล่าวโดยสรุป การตรวจราชการนับได้ว่ามีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยในสมัยแรก ๆ พระมหากษัตริย์จะทรงทำหน้าที่ในการตรวจราชการด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อประชาชนมากขึ้นขอบเขตในการควบคุมดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น ก็เกินกำลังพระมหากษัตริย์ที่จะทรงดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ด้วยพระองค์เองจึงต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนพระมหากษัตริย์ในการตรวจราชการในภูมิภาคแทนพระมหากษัตริย์จนถึงปัจจุบัน การตรวจราชการนั้นสามารถแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ในการตรวจราชการได้หลายระดับ โดยเริ่มตั้งแต่ระดับการตรวจราชการกรม การตรวจราชการกระทรวง ไปจนถึงการตรวจราชการโดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้ง

การตรวจราชการในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจราชการในกรณีปกติ ซึ่งเป็นการตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การบริหารงานทั่วไปของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และอีกลักษณะ ได้แก่ การตรวจราชการในกรณีพิเศษ ซึ่งมีได้อยู่ในแผนการตรวจราชการประจำปี ซึ่งโดยทั่วไปการตรวจลักษณะนี้จะเป็นการตรวจเพื่อพิจารณาหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ที่มีปัญหา การสืบสวนสอบสวน ข้อเท็จจริงในกรณีที่ได้รับคำร้องเรียน และการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งในการตรวจราชการลักษณะดังกล่าวข้างต้นผู้ตรวจราชการที่ออกไป

ตรวจราชการเรื่องต่าง ๆ ต้องมีความรู้และความสามารถเหมาะสมแก่การตรวจราชการดังกล่าว โดยในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการตรวจระดับนโยบายของประเทศ แผนงาน งาน และโครงการของกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะงานที่ดำเนินการต่างกระทรวงกัน ซึ่งต้องประสานงานกัน ในระดับรองลงมาได้แก่ ระดับกระทรวงผู้ตรวจราชการ กระทรวงทำหน้าที่ตรวจระดับนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการของกระทรวง ซึ่งต้องประสานงานระหว่างกรมในสังกัดกระทรวงเดียวกับ และระดับเล็กที่สุดได้แก่ การตรวจราชการระดับกรม โดยมีผู้ตรวจราชการกรมทำหน้าที่ตรวจผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการของกรม และการประสานงานระหว่างกองในสังกัด และการตรวจราชการของกรมการปกครองก็เป็นการตรวจราชการระดับกรมระดับหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบบริหารราชการของไทย เนื่องจากงานการตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งของระบบการบริหารราชการ ทั้งนี้ เพื่อติดตาม กำกับ ควบคุม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้แทนอธิบดีกรมการปกครอง ในการดำเนินการตรวจราชการตามภารกิจ โดยอาศัยแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองประจำปีเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน โดยทั่วไปลักษณะการตรวจราชการสามารถจำแนกได้ ดังนี้ (สำนักผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, 2538 : น. 1)

1. การตรวจงาน ได้แก่ การตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปี การตรวจราชการตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ตลอดจนการตรวจราชการตามที่ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองมอบหมายเป็นกรณีพิเศษ

2. การตรวจบุคคล ได้แก่ การตรวจติดตาม แนะนำ ชี้แจง ตรวจเยี่ยมระดับรับฟัง สอดส่องพฤติกรรมของข้าราชการในสังกัด รวมทั้งการสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อมีการร้องกล่าวโทษข้าราชการ

3. การตรวจท้องที่ ได้แก่ การติดตามตรวจสอบความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ

ลักษณะการตรวจราชการทั้ง 3 แบบจะเห็นได้ว่างานการตรวจราชการ เป็นกลไกที่สำคัญของระบบการบริหารราชการ ดังนั้น ความสำคัญของงานการตรวจราชการ จึงขึ้นอยู่กับผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้แทนของอธิบดีกรมการปกครอง หรือกล่าวได้ว่าผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจะต้องรู้จักใช้ดุลพินิจ (discretionary) ในการเลือกสรรใช้ประโยชน์จากความรู้ ความสามารถ ที่มีอยู่ให้ถูกต้อง และเหมาะสมอย่างเต็มที่โดยอาศัยแผนหรือนโยบายของกรมการปกครองเป็นแนวทางในการตรวจราชการผู้ตรวจราชการจึงต้องมีความรู้ความสามารถในการประเมินประสิทธิผลของกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนสามารถใช้ดุลพินิจ วิจารณ์พิจารณาในการตัดสินใจ ว่ากิจกรรมใดหรือการปฏิบัติราชการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการในหน่วยงานนั้น ปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด อีกทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวได้ปฏิบัติไปตามแผนหรือนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนมีประสิทธิผลและเป็นไปตามกรอบแนวนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด อีกทั้งในการตรวจราชการแผ่นดินผู้ตรวจราชการจะต้องเป็นผู้มีความพร้อมทั้งทางด้านประสบการณ์ในการทำงานหลายด้านการมีเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลนโยบายของหน่วยงาน ตลอดจนมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจและตัดสินใจสรุปผลของการตรวจราชการ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐบาลในการส่งเสริมสนับสนุน หรือแก้ไขหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

สิ่งที่ผู้ศึกษามีความสนใจประการหนึ่งได้แก่งานการตรวจราชการเป็นงานที่มีความสำคัญ เป็นอย่างมากในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจึงควรเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่มีความรู้ความสามารถในลักษณะงานอย่างแท้จริง ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ

ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงในงานด้านต่าง ๆ มิใช่เป็นผู้ที่มีประวัติต่าง
 หรือยทางราชการจึงถูกย้ายมาเป็นผู้ตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะต้องมีบทบาท
 ที่ชัดเจนในกระบวนการตรวจสอบ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความ
 ไว้วางใจ และเชื่อมั่นในตัวผู้ตรวจราชการ ให้ความเชื่อถือองค์กรในการตรวจ
 ราชการอย่างแท้จริง รวมทั้งพิจารณาผลการตรวจราชการจากผู้ตรวจราชการ
 เป็นผลที่สะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับ
 ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป และเมื่อผู้ตรวจราชการ
 ได้รับการไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญ ทำให้ผู้ตรวจราชการกรมการ-
 ปกครองต้องใช้ดุลพินิจเป็นอย่างมากในการดำเนินการตรวจราชการ ไม่ว่าจะเป็น
 การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเร่งด่วนของปัญหาดุลพินิจในการขอรับการสนับสนุน
 แก่ไขปัญหา ดุลพินิจในการพิจารณาแผนงาน งาน และโครงการของหน่วยการ
 ปกครองต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติงานและผลกระทบ
 ต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ สิ่งหนึ่งซึ่งน่าจะมีการคู่อยู่กับผู้ตรวจราชการกรมการ
 ปกครองหรือผู้ตรวจราชการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ การใช้ดุลพินิจในทางที่สุจริต
 และยุติธรรม พิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ไม่มีความโน้มเอียงด้านใด
 ด้านหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ผู้ตรวจราชการเป็นผู้ที่จะต้องรายงาน
 ผลการตรวจราชการและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ
 ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ หากผู้ตรวจราชการบิดเบือนปกปิด หรือละเลยการรายงาน
 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ก็จะทำให้ผู้บังคับบัญชา
 และระดับบริหารราชการไม่ทราบถึงความก้าวหน้า ผลกระทบของแผนงาน งาน
 และโครงการต่าง ๆ ไม่ทราบถึงความเดือดร้อนและปัญหาของประชาชน ไม่ทราบ
 ถึงข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในครั้ง
 นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจ และการตัดสินใจของผู้ตรวจราชการกรม การปกครองในการประเมินประสิทธิผลของแผนงาน งาน และโครงการของ กระทรวงมหาดไทย และในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ด้านต่าง ๆ

2. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการ ขั้นตอน และรายละเอียดของการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง รวมถึงแนวทางในการดำเนินการ ตรวจราชการในปัจจุบัน

3. เพื่อศึกษาถึงโอกาสการใช้ดุลพินิจในการเกื้อกูลค่านิยมของข้าราชการด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ (security) ความมั่นคง (wealth) และศักดิ์ศรีของข้าราชการ (prestige)

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางอันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองให้สามารถเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในระดับกรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจสรุปถึงการมีประสิทธิผลและความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาจากเอกสารตรวจราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยจะเน้นในเรื่องของการศึกษาที่ว่า ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้เหมาะสมเพียงใด ตลอดจนมีศักยภาพในการใช้ดุลพินิจทางการบริหารที่แสดงออกถึงลักษณะ ความรู้ ความสามารถ ในการสรุปถึงการมีประสิทธิผลของหน่วยราชการและความสามารถของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการสืบสวนสอบสวนข้าราชการ

ตามข้อร้องเรียนของประชาชน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค และนำเสนอข้อ
เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการตรวจราชการระดับกรมต่อไป

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองใน
ครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้ใช้วิธีการในการศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยรายละเอียดใน
การใช้เอกสารนั้นประกอบด้วย การใช้เอกสารขั้นต้น ได้แก่ บันทึกและรายงาน
การประชุมร่วมกัน รวมถึงการสัมภาษณ์ของผู้ตรวจราชการระดับต่าง ๆ ประกอบ
กับแบบแผนการปฏิบัติราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง หนังสือราชการ
ที่เกี่ยวข้องและอื่น ๆ อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการตรวจ
ราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง และหนังสือราชการติดต่อภายใน
ต่าง ๆ และการใช้เอกสารชั้นรอง อันได้แก่ บทความทางหนังสือพิมพ์ และหนังสือ
วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการ แนวความคิด และ
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ การตัดสินใจ แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
องค์การ รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลการศึกษาวิจัย
ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการอธิบายถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการ
กรมการปกครอง ในการตรวจราชการทั้งการตรวจราชการปกติและการตรวจใน
กรณีพิเศษต่าง ๆ

นิยามศัพท์สำคัญ

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานระดับสูง ดังนั้น
ภาษาที่ใช้อาจสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและไม่ตรงกันของความหมายคำ
บางคำ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้
เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ดังนี้

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง หมายถึง ข้าราชการของกรมการปกครอง ซึ่งสังกัดสำนักผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติเป็นตัวแทนอธิบดีกรมการปกครองในการตรวจสอบหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านตรวจงาน ตรวจบุคคล และตรวจท้องที่ (สำนักผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, 2537 : 1)

คุณพินิจ หมายถึง การเลือกสรรใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการตัดสินใจประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยราชการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

การประเมินประสิทธิผล หมายถึง การประเมินเป้าหมายสุดท้ายที่ส่วนราชการต้องบรรลุ โดยให้หลักเกณฑ์หลายด้านประกอบกัน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติงานของส่วนราชการในการผลักดันให้กลไก นโยบาย บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

สมมติฐาน

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาว่า "ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้คุณพินิจในการเกื้อกูลค่านิยมของราชการในด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ (security) ความมั่งคั่ง (wealth) และศักดิ์ศรีของข้าราชการ (prestige) ได้เป็นอย่างมาก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการและ ขั้นตอนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในปัจจุบัน

2. ทำให้ทราบถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ในการตัดสินใจประเมินการมีประสิทธิผลของหน่วยราชการ รวมถึงการใช้ดุลพินิจ ในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่พบ

3. ทำให้ทราบถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ในการเกื้อกูลประโยชน์ของข้าราชการในด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ (security) ความมั่งคั่ง (wealth) และศักดิ์ศรีของข้าราชการ (prestige)

4. สามารถเป็นแนวทางสำหรับผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในการ เปรียบเทียบถึงการปฏิบัติงานของตนเองในการตรวจราชการแผ่นดิน ตลอดจน เป็นแนวทางสำหรับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาใช้อำนาจดุลพินิจใน ทางที่ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อข้าราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยจะเป็น ประโยชน์ทางอ้อมกับประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ข้าราชการในทางหนึ่ง

การนำเสนอผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้กำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่อง โดยเรียงลำดับความสำคัญ ก่อน-หลัง และความสอดคล้องของเนื้อหาในแต่ละบทไว้ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัย นิยาม-ศัพท์ สมมติฐานและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแนวความคิด เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การตัดสินใจ การใช้ ดุลพินิจ และอื่น ๆ

บทที่ 3 การตรวจราชการ กล่าวถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจราชการ การตรวจราชการในปัจจุบัน การกำหนดแผนและการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการ และการรายงานและการดำเนินการตามผลการตรวจราชการ

บทที่ 4 ผลการศึกษาวิเคราะห์ กล่าวถึงการใช้ดุลพินิจด้านต่าง ๆ ของผู้ตรวจราชการในการดำเนินการตรวจราชการ ความยุติธรรม การใช้ความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการ รวมถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ นำเสนอ สรุปถึงการ
ใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ปัญหาอุปสรรคของการใช้ดุลพินิจ
ในการตรวจราชการ และข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว