

สารบัญ

หน้าปกใน

หน้าหลังหน้าปกใน

คำนำ

ก

ปาฐกถา เรื่องพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการบริหารแห่ง

๑

ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖

ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

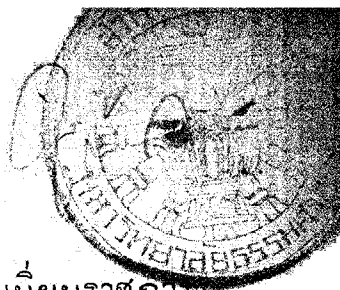
๗, ๑๒

ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๕, ๓๒

ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๑๐, ๔๖



ปาฐกถา

เรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ
บริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖
โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หลวงเลี้ยวประสิทธิ์สาร
พิมพ์แรกในการพระกรุณาพระราชทาน
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ณวัดราชนันทาราม

พระพุทธศักราช ๒๔๗๗

พิมพ์ที่โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร

11
351.04
√ 1715
m.2

166528

~~000666~~

คำนำ

เมื่อประเทศสยามได้มีรัฐธรรมนูญแล้วก็เป็นอันสมควรที่จะจัดการปกครองฝ่ายบริหารให้เข้าไปในทำนองระบอบรัฐธรรมนูญ คำอธิบายโดยสังเขปแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

นั้น แจ่มอยู่ในปาฐกถาซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

แต่มีข้อที่ควรระก่่าวเพิ่มเติมเพื่อกันความเข้าใจผิดในเรื่องคำว่า “จังหวัด” กับคำว่า “เมือง” เมื่อได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งกล่าวถึงเทศบาลต่าง ๆ และมีเทศบาลเมืองอยู่ด้วย ความเข้าใจผิดอาจเกิดขึ้นเมื่อได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เปลี่ยนคำว่า “เมือง” เรียกว่า “จังหวัด” ใน พ.ศ. ๒๔๕๘ แล้ว จึงอาจเข้าใจกันว่าคำว่า “เมือง” นั้นได้สูญสิ้นไป เช่นคนที่อยู่ในจังหวัดหนึ่งจะไปยังตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนั้นเอง ซึ่งเคยเรียกว่า “เมือง” นั้นก็เปลี่ยนเรียกว่าไป “จังหวัด” ซึ่งคนนั้นเอง

ก็อยู่ในจังหวัดนั้นแล้วคงนับเป็นต้น แต่ถ้าจะอ่านประกาศนั้น
ให้ก็จะเห็นได้ว่าประกาศนั้นได้อธิบายไว้ชัดว่า อย่างไรเรียก
ว่าจังหวัด อย่างไรเรียกว่าเมือง

จังหวัด (Province) คือ ที่ตั้งที่ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่ง
ของมณฑล บัดนี้ได้เลิกมณฑลแล้ว จังหวัด คือ ที่ตั้งที่
ส่วนหนึ่งแห่งราชอาณาจักร

เมือง (Town) ในประกาศนั้นให้คงใช้สำหรับเรียก
ตำบลที่อาณาประชาราษฎร์ได้เคยเรียกมานานแล้วว่าเมือง เช่น
เมืองพิษณุโลก หมายความว่า ตำบลที่อยู่ภายในกำแพง
เมืองหรือติดต่อกับกำแพงเมืองเท่านั้น

ทั้งนี้ ก็พอจะเห็นได้ว่าในครั้งกระนั้นท่านก็แยก จังหวัด
ไว้อย่างหนึ่ง เมือง อีกอย่างหนึ่ง และก็คงมีความดำริที่จะ
จัดการปกครองจังหวัด ต่างหากจากการปกครองเมือง คือ
การปกครองแบบเทศบาล

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้แยก
จังหวัดกับเมืองให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น คือการปกครองจังหวัด
นั้นเป็นกิจการของ รัฐบาล ซึ่งได้แยกมาไว้ในส่วนภูมิภาค

ก

การปกครองเมืองเป็นกิจการของ เทศบาล เมือง ชนบท
จังหวัดและในจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจมีหลายเมืองได้ กพระราช
บัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๔๒ คือ เมือง
อาจมีได้ ในเขตจังหวัดหนึ่ง ๆ ดังนี้

๑ เขตชุมนุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลอัน
เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด

๒ เขตชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนขึ้นไป
และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คิดเฉลี่ยได้ ไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐
คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

ฉะนั้น ในกาลต่อไปอาจเห็นจังหวัดหนึ่งมีหลายเมืองได้
และการปกครองจังหวัดกับการปกครองเมืองนั้นย่อมต่างกัน

ข้าพเจ้าขอเสนอแนะในการกุศล ซึ่งสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทยบำเพ็ญในการที่ ได้รับพระราชทานพระกฐิน
พ.ศ. ๒๔๗๗ นี้

หลวงประดิษฐมนูธรรม

๑/๘/๓๗

ปาฐกถา

เรื่องพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่ง

ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

แสดง ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

เมื่อวันอังคารที่ ๒ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๖

ท่านทั้งหลาย

วันนี้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ข้าพเจ้ามาแสดง
ปาฐกถาณสำนักงานนี้ เรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ
ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

การอธิบายพระราชบัญญัติเช่นนี้ อาจทำได้โดย
๒ วิธี คือ วิธีที่ ๑ โดยผู้อธิบายเก็บข้อความในพระราชบัญญัติ
ต้นนั้นแล้วอธิบายโดยนำหลักกฎหมายอื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้

ประกอบลำดับหมวดหมู่เพื่อให้เข้าใจตามวิชาครู ซึ่งเป็นการอธิบายระเบียบราชการบริหารไม่ใช่เป็นการอธิบายตัวพระราชบัญญัตินั้น วิธีนี้เป็นวิธีที่ผู้สอนกฎหมายได้อธิบายแก่นักเรียนกฎหมาย แต่ข้าพเจ้ามาแสดงปาฐกถาในที่นี้ไม่ใช่จะตั้งใจมาสอนกฎหมาย เพราะท่านผู้ฟังทั้งหลายก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมาก และท่านย่อมจะมีความรู้ในการปกครองบ้านเมืองอยู่แล้วเหมือนกัน ฉะนั้นในการที่ข้าพเจ้าจะแสดงปาฐกถาต่อไปนี้ ข้าพเจ้าจึงเลือกวิธีอธิบายอย่างอื่น คืออธิบายด้วยบทพระราชบัญญัตินั่นเอง เพื่อชี้แจงความหมายแห่งมาตรานั้น ๆ และการใช้มาตรานั้น ๆ ขอให้ท่านถือเสียว่า ปาฐกถาของข้าพเจ้าที่จะได้แสดงต่อไปนี้ เป็นเสมือนหนึ่งคำชี้แจงของผู้ร่างพระราชบัญญัตินั้นคนหนึ่ง ขออย่าได้ถือว่าเป็นคำสอนของผู้สอนกฎหมายในโรงเรียนกฎหมายเลย

ข้าพเจ้าจะได้เริ่มกล่าวถึงพระราชบัญญัตินั้น เรียงตามมาตราเป็นลำดับไป

ความในคัมภีร์มหาตมา ๓ มีว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้
เรียกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราช
อาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖”

ข้อที่ระบอพิจารณาในคัมภีร์แรกก็มีอยู่ว่า เหตุใดเราจึง
เรียกว่า ระเบียบราชการบริหาร ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัตินี้
เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดแต่เพียงว่า ราชการที่จะ
ปฏิบัติตามอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ หรือเรียกกัน
ว่า ราชการบริหารนี้จะจัดเป็นระเบียบหรือเป็นรูปโครง
อย่างไร เช่นว่า จะแบ่งเป็นกระทรวงหรือทบวงการเมือง
อย่างไร และจะแบ่งท้องที่เป็นจังหวัดและอำเภออย่างไร และ
จะทำการปกครองท้องถิ่นมีผู้บังคับบัญชาอย่างไร

เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังไม่ใช่เป็นพระราช
บัญญัติที่จะสำเร็จรูปโดยตนเอง กล่าวคือ เป็นแต่เพียงส่วน
หนึ่งแห่งกฎหมายปกครองเท่านั้น ท่านย่อมทราบว่า กฎหมาย
ปกครองนั้นยังมีข้อความอีกหลายอย่าง เช่นการกระทำใน
ทางปกครองและคดีปกครองที่จะต้องกล่าวกันต่อไป เหล่านี้
ยังไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม

อนึ่งพระราชบัญญัติ^๕ จะเป็นรูปขึ้นได้ ก็จะต้องอาศัย
พระราชบัญญัติ^๕ อีกร้อยฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติ^๕ ปรียบปรอง
กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ได้ประกาศไปแล้ว
เหมือนกัน และจำเป็นจะต้องอาศัยพระราชกฤษฎีกา^๕ ที่จะได้
จัดแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม เหล่า
นั้น ออกเป็นกองและแผนกอย่างไร และนอกจากนั้น เรา
ก็ต้องอาศัยพระราชบัญญัติ^๕ เทศบาลอีกร้อยฉบับหนึ่ง ร่าง
พระราชบัญญัติ^๕ เทศบาลก็ดี ร่างพระราชกฤษฎีกา^๕ จัดระเบียบ
ส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็ดี เป็นเรื่อง
ที่คณะกรรมการซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาธรรมนูญ
ราชการฝ่ายพลเรือนกำลังรีบเร่งทำอยู่ในเวลานี้ และคง
จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้ ในไม่ช้า

ต่อจากนั้นไป ข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงมาตรา ๒ ที่เคี้ยว ใน
มาตรา ๒ ความในคัมภีร์มีอยู่ว่า “ให้ใช้พระราชบัญญัติ^๕
นี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ในเรื่อง
นี้^๕ ไม่มีอะไรพิสดารนอกจากเป็นเรื่องที่ตามธรรมดาเมื่อได้
ออกกฎหมาย ก็จำเป็นจะต้องกำหนดวันที่จะต้องใช้

ต่อไปมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติ^๕นี้มีความว่า “ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับ^๕อื่นๆ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ^๕นี้” มาตรา^๕นี้เกี่ยวกับการที่จะยกเลิกกฎหมาย กฎข้อบังคับ^๕อื่นๆ ซึ่งในกฎหมายใหม่^๕นี้ไม่มีข้อความที่เสียแล้วหรือซึ่งขัดกับกฎหมายใหม่ ทั้งเช่น พระราชบัญญัติ^๕ธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น ที่จะต้องถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายใหม่^๕ฉบับนี้

ข้าพเจ้าจะกล่าวต่อไปถึง มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติ^๕นี้ มาตรา^๕นี้เป็นมาตราที่สำคัญ เพราะเหตุว่าเป็นมาตราที่จะ^๕ให้ชี้ให้เห็นว่าการแบ่งแยกระเบียบราชการบริหาร จะได้^๕แบ่งแยกเป็นอย่างไร ความในด้วยที่มีว่า “ให้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามดังนี้

- (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง
- (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น”

และการที่เราจำเป็นต้องจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน มีนามตามที่ได้อีกแล้ว ก็เพราะเหตุว่า ท่านทั้งหลายย่อมทราบอยู่ว่าราชการบริหารนั้นกว้างและยิ่งในประเทศที่มีพลเมืองอยู่มากแล้ว พลเมืองในเขตต่างๆ ทั้งในส่วนหนึ่งแห่งราชอาณาจักร ย่อมจะมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์เหมือนกันหมดก็มี หรือพลเมืองในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่างกับพลเมืองในอีกท้องถิ่นหนึ่งก็มี เหตุฉะนั้น จึงเป็นความจำเป็นเองที่เราจะรวมอำนาจบริหารมาไว้ในศูนย์กลาง เช่นในกรุงเทพ ฯ แห่งเดียว เช่นนี้ย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความตึกซัด และไม่สะดวกแก่ราชการ เหตุฉะนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องแยกราชการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ แต่ปัญหาสำคัญมีว่า การแบ่งแยกจะต้องแบ่งให้มีรูปโครงอย่างไร เพราะเหตุว่าในครั้งแต่ก่อน คือ เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน หรือพระราชบัญญัติใหม่ฉบับนี้ ราชการบริหารก็ได้มีการแบ่งแยกไปไว้ในท้องถิ่นแล้วเหมือนกัน แต่การแบ่งนั้นได้กระทำไปโดยที่ครั้งกระนั้นเรา

ประสงค์ที่จะควบคุมอำนาจในท้องถิ่น และในส่วนภูมิภาค
ให้ยิ่งไปกว่าในเวลานี้ แต่ในเวลานี้เราได้มีการปกครอง
แบบรัฐธรรมนูญแล้ว การแบ่งราชการบริหารไปไว้ ในส่วน
ภูมิภาคหรือแบ่งแยกราชการบริหารให้ท้องถิ่นจัดทำเอง ย่อม
จะนำมาซึ่งผลดีแก่ราชการ เหตุฉะนั้นเราจึงได้มีระเบียบที่จะ
แบ่งแยกราชการบริหารนั้นออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง อย่างหนึ่ง
๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค อย่างหนึ่ง
๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างหนึ่ง

ในต่อไปนี้ข้าพเจ้าจะขอแสดงถึงความหมายของคำว่า
ราชการบริหารส่วนต่าง ๆ นั้นเป็นลำดับไป

ในประการแรก ทวิยทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านเรียก
ว่า “ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง” นี้ก็หมายถึง
ระเบียบราชการบริหารซึ่งจักใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปใน
พระราชอาณาจักร ซึ่งแต่เดิมเรียกว่ารัฐบาลกลาง แต่
ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่เหมาะ เพราะเหตุว่า ประเทศสยามเรา
เป็นประเทศที่ตามรัฐธรรมนูญเรียกว่า เป็นราชอาณาจักร

อันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ ตามรัฐธรรมนูญหมาย
 ความเป็นว่า ประเทศเรามีรัฐบาลอยู่รัฐบาลเดียวเท่านั้น เช่น
 อย่างจังหวัดเลยหรือจังหวัดนครพนม เรามีรัฐบาลอีก ๒
 รัฐบาลก็หาไม่ ตกลงเราคงมีอยู่แต่รัฐบาลเดียวเท่านั้น จะ
 ไปเรียกว่ารัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะ ซึ่ง
 ต่างกับประเทศที่มีรัฐบาลหลายรัฐบาล และประเทศนั้น ๆ
 เรามักเรียกกันว่า รัฐอิสระหรือรัฐ เช่น สหพันธรัฐอเมริกา
 เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้เรามีหลายรัฐบาลได้หรืออย่างใน
 ประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองทำนองสหรัฐหรือที่มีหลาย
 รัฐ เขารวมกันเข้าก็มีหลายรัฐบาลได้เหมือนกัน เหตุฉะนั้น
 ในพระราชบัญญัติใหม่นี้แทนที่เราจะเรียกว่า รัฐบาลกลาง
 เราจึงเรียกเสียว่า “ราชการบริหารส่วนกลาง” คำนี้เมื่อครั้ง
 ข้าพเจ้าได้สอนที่โรงเรียนกฎหมายได้เคยเรียกว่า “มัยภาค”
 ซึ่งคงหมายความว่าอย่างเดียวกัน แต่ในการสอนนั้น ข้าพเจ้า
 ได้ใช้เป็นศัพท์ซึ่งบางทีศัพท์นั้นคงไม่คุ้นแก่ผู้ที่สนใจในพระ
 ราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร ในพระราชบัญญัตินี้ ได้
 ตกลงเรียกเป็นคำสามัญ เพื่อให้เข้าใจง่าย

ต่อไปในประการที่ ๒ ที่พระราชบัญญัติเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” คำนี้เป็นคำใหม่ ซึ่งหมายถึง ราชการของรัฐบาลที่ไต่แย่งแยกออกไปในส่วนต่าง ๆ ของพระราชอาณาจักร ในเวลานี้ก็คือ ราชการจังหวัดและอำเภอ ข้อที่จะต้องสังเกตก็คือว่า ราชการส่วนภูมิกาคนี้ ไม่ใช่เป็นราชการท้องถิ่นนั้น เพราะเป็นราชการของรัฐบาลที่ไต่แยกไปประจำอยู่ในส่วนนั้น ๆ เหตุฉะนั้น ข้อที่จะต้องพิจารณาในทางกฎหมาย ก็คือว่าราชการบริหารส่วนภูมิกาคนี้ ไม่ได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการส่วนกลาง คือ งบประมาณส่วนภูมิกาคก็คงใช้งบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง ไม่ได้มีงบประมาณหรือรายจ่ายรายได้ โดยเฉพาะ และตามนี้ ข้าราชการที่รับราชการในส่วนภูมิกาคต่าง ๆ เช่น ในจังหวัดและอำเภอคงเป็นราชการของรัฐบาล ในข้อนี้เราจะต้องแยกให้ต่างกับกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาลซึ่งจะไต่กล่าวต่อไป ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไต่แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง เพราะฉะนั้น งบประมาณของท้องถิ่นก็อาจมีได้ โดย

เฉพาะ และอาจมีพนักงานของท้องถิ่นนั้นเอง ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการของรัฐบาล และเมื่อเทศบาลทั้งหลายในจังหวัดนั้นรวมกันตั้งเป็นสหเทศบาลจังหวัด เพื่อประกอบกิจการของท้องถิ่นร่วมกันแล้ว สหเทศบาลนั้น อาจมีงบประมาณของตนเอง เพื่อประกอบกิจการของท้องถิ่นต่างหากจากงบประมาณของรัฐบาล

ในประการที่ ๓ ด้วยทเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ในที่นี้ หมายถึงราชการบริหารบางอย่างซึ่งจะได้ตัดแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มาให้ท้องถิ่นนั้นจัดทำเอง โดยมีคณะหรือบุคคลซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งเป็นเจ้าธิการ เราเรียกกันโดยทั่วไปว่า การปกครองแบบเทศบาล การปกครองหรือระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมแตกต่างกับระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามที่ไต่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านคงจะเห็นได้ว่าต่อไปนั้น เราจะได้ยกคำบลทุก ๆ คำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มี การปกครองท้องถิ่น คือ อาจมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎรอย่างหนึ่ง และอาจจะมีคณะเทศมนตรีซึ่งจำลอง

มาจากคณะรัฐมนตรีอีกอย่างหนึ่ง เพื่อทำราชการอันเป็นส่วน
 ของท้องถิ่นตามที่ได้อ้างไว้ในมาตรา ๒๖ นั้น และเทศบาล
 ต่าง ๆ ในจังหวัดอาจรวมกันตั้งเป็นสหเทศบาลเพื่อประกอบ
 กิจกรรมท้องถิ่นอันร่วมกัน โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำ
 ประโยชน์แก่บ้านเมืองของตนได้เต็มกำลัง และนอกจากนั้น
 การปกครองแบบรัฐธรรมนูญซึ่งท่านทั้งหลายประสงค์ช่วย
 กันปลูกฝังให้มั่นคงจะได้แผ่ไปทั่วพระราชอาณาจักร ราษฎร
 จะได้รับรู้ถึงการปกครองระบอบนี้ทางสภาของเทศบาลและ
 ทางคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นของตน หรือ จะกล่าวโดยย่อ ๆ
 ก็คือการปกครองท้องถิ่นนั้น ราษฎรจะได้เลือกผู้แทนเข้า
 มาอยู่ในสภานั้น และคงจะมีผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีใน
 ท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งใกล้ชิดติดต่อกับราษฎร เป็นการ
 ผูกสัมพันธ์ในการที่จะใช้สิทธิของราษฎรตามรัฐธรรมนูญ
 การที่จะอธิบายเรื่องเทศบาลนี้ต่อไป ข้าพเจ้าต้องขอข
 วนไว้ก่อน เพราะเหตุว่า เรายังมีคำอธิบายลักษณะที่ว่า
 ด้วยราชการบริหารแห่งท้องถิ่นอีก คือในลักษณะ ๓.

ต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงลักษณะ ๑ คือ ว่าด้วยระเบียบ
ราชการบริหารส่วนกลาง ตามความในด้วยมาตรา ๕
มีอยู่ว่า “ให้กระเป๋ยราชการ บริหารส่วนกลาง เป็นกระ
ทรวง หรือเป็นทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง”
ตามมาตรา ๕ เราได้จัดแยกราชการบริหารส่วนกลางออกเป็น
กระทรวง แต่ว่าข้อที่จะต้องพิจารณาในปัญหาเรื่องคำ ก็คือว่า
“ทบวงการเมือง” ซึ่งมาตรา ๕ ได้นำมาใช้มีความหมาย
อย่างไร คำว่าทบวงการเมืองนั้น ผู้ที่ได้อำนาจพระราช
บัญญัตินี้ ได้มีความประสงค์ที่จะให้หมายถึงคำในภาษา
อังกฤษว่า “Public Body” ซึ่งได้เคยใช้มาแล้วในประ
มวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือหมายถึงส่วนราชการ ที่
เป็นนิติบุคคล ดังเช่น กรม, กระทรวง, ทบวง ต่างๆ
เหล่านี้จัดว่าเป็นส่วนราชการ ตามคำในกฎหมายนั้นเรียกว่า
มีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายความว่ากฎหมายยอมสมมติ
ให้ว่า กระทรวงนั้นเป็นเหมือนอย่างบุคคลธรรมดาเรา
คนหนึ่ง คล้ายกับว่ากฎหมายได้สมมติให้บริษัทเป็นนิติ
บุคคลฉะนั้น

เหตุฉะนั้น ส่วนราชการใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราเรียกส่วนราชการนั้น ๆ ว่าเป็นทบวงการเมือง คือเป็น คำรวมโดยทั่วไป ที่จะได้เรียกฐานะส่วนราชการนั้น เฉพาะ ทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวงตามที่ ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๕ นี้ เรามีตัวอย่างคือ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นต้น ซึ่งถึงแม้ว่าเราจะไม่ได้เรียกว่าเป็นกระทรวงก็ดี แต่สำนักนายกรัฐมนตรีก็เป็นทบวงการเมือง และมีฐานะกับกระทรวงเหมือนกัน เมื่อได้พูดพวกนี้จะถึงคำว่า “ทบวงการเมือง” เช่นนี้ ข้าพเจ้าขอเตือนว่าอย่าปน “ทบวงการเมือง” นี้กับคำว่า “ทบวง” ซึ่งไม่มีคำว่า “การเมือง” ต่อท้าย ดังปรากฏในมาตรา ๗ ความต่างกันระหว่างทบวงการเมือง และ ทบวง ที่ไม่มีการเมือง ต่อท้ายนั้น ข้าพเจ้าจะได้กล่าวต่อไปในมาตรา ๗

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงมาตรา ๖ ความในคัตวาทม์ว่า “ทุกกระทรวงมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าราชการบังคับบัญชา รับผิดชอบ ถ้าจำเป็นจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการก็ได้” ใน

การที่ใคร่ร่างพระราชบัญญัติขึ้น ก็โดยที่ใคร่ลงลงว่า
เวลานี้ ประเทศสยามเรายังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะขยาย
ราชการออกไปเป็นหลาย ๆ กระทรวงได้ และเราจะเห็นได้
จากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ว่าเรา
มีจำนวนกระทรวงน้อยกว่าในประเทศอื่น ๆ แต่แม้กระนั้น
ก็ดี บางกระทรวงอาจมีราชการสำคัญได้หลายอย่าง ซึ่ง
รัฐมนตรีคนเดียวย่อมจะทำการไม่ได้เต็มที่ เหตุฉะนั้น เราจึง
ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีช่วยว่า การในเมื่อมีความจำเป็น
คือแทนที่ เราจะแยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นอีกกระทรวงหนึ่ง
เราไม่แยก เพียงแต่ตั้งบุคคลขึ้นให้ช่วยว่าการ และอีก
อย่างหนึ่งเราอาจมีความจำเป็นอย่างอื่น เช่นอย่างในเวลานี้
เรามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ เป็นต้น มี
ราชการบางอย่างซึ่งท่านจะเห็นได้ เช่นราชการในกระทรวง
มหาดไทย ถ้าหากว่าเราจะตั้งขยายรูปการงานแล้ว ท่านที่
ได้เคยเทียบเคียงกับการปกครองของประเทศอื่น ๆ จะเห็น
ได้ว่า เราได้รวมราชการหลายอย่างไว้ในกระทรวงนี้ เช่น

การสาธารณสุขเป็นต้น ข้างประเทศเขายกการสาธารณสุข
เป็นกระทรวง แต่ในประเทศสยามเวายังไม่มีรายได้พอที่
จะกระทำเช่นนั้น

ข้อที่ท่านจะต้องสังเกตอย่างหนึ่งคือว่า รัฐมนตรี
ช่วยว่าการตามมาตรา ๖ นั้น มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงในราชการทั่วๆ ไป ไม่จำกัดเฉพาะอย่างใด
อย่างหนึ่ง ฉะนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงในมาตรา ๖ นั้น
จึงแตกต่างกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามมาตรา ๘ ใน
มาตรา ๘ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวง บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการส่วนของ
กระทรวงนั้น ไม่ใช่ช่วยการทั่วไปทั้งกระทรวง

ข้าพเจ้าจะกล่าวต่อไปถึง มาตรา ๘ ความในด้วยถ้อยคำ
“ถ้ากระทรวงใดมีราชการหลายอย่าง จะแยกกระทรวงนั้นๆ
เป็น“กระทรวง”ก็ได้” กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการ
กระทรวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบังคับบัญชา
รับผิดชอบในราชการกระทรวงนั้น” ในเรื่องนี้ ข้าพเจ้าได้กล่าว

มาแล้วว่า ขออย่าให้มันคำว่า “ทะบวง” ซึ่งไม่มี “การเมือง”
 ต่อท้าย กับคำว่า ทะบวงการเมือง ซึ่งมี การเมือง ต่อท้าย
 ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ เพราะเหตุว่าคำว่า “ทะบวง”
 ในที่นี้ได้เกิดขึ้นเพื่อให้ตรงกับ กระทรวงน้อย ของฝรั่งเศสคือ
 ในฝรั่งเศส นอกจากเป็นกระทรวงใหญ่แล้ว เขายังแยก
 ออกเป็นกระทรวงน้อยอีก แต่ของเรามีคำหนึ่ง ซึ่งได้เคย
 ใช้เรียกขานโดยทั่วไปว่า ทะบวง คือหมายถึงส่วน
 ราชการอย่างหนึ่ง เหตุฉะนั้น เราจึงได้นำคำว่า “ทะบวง”
 นั้นมาเรียก กระทรวงน้อย ส่วนคำว่า “ทะบวงการเมือง”
 ซึ่งมีคำว่า “การเมือง” ต่อท้าย หมายถึงส่วนราชการ
 ที่มีฐานะเป็น นิติบุคคล ดังกล่าวข้างต้น คือเป็นคำรวม
 ของกระทรวง ทะบวง กรม เพราะฉะนั้น “ทะบวง” จึงเป็น
 “ทะบวงการเมือง” เสมอไป “แต่ทะบวงการเมือง” ไม่เป็น
 “ทะบวง” เสมอไป การที่เราให้มีทะบวงขึ้นหรือให้มี
 กระทรวงน้อยขึ้น ก็เพื่อประหยัดรายจ่ายให้น้อยลงอีกคือ
 แทนที่จะตั้งส่วนราชการหนึ่งๆ เป็นกระทรวง เราอาจแยก

ไปตั้งเป็นพระบวงขึ้นก่อน และอีกประการหนึ่ง การที่เรา
ไม่แยกเป็นพระบวงอิสสระ คือยังให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงนั้น
เราก็พิจารณาที่จะประสานงานในระหว่างส่วนราชการที่คล้าย
คลึงกัน เช่น ในกระทรวงเศรษฐกิจ ถ้าเราจะต้องขยาย
ราชการแล้ว เราก็อาจจะแยกราชการส่วนเกษตรหรือราช
การส่วนคมนาคม ตั้งเป็น “พระบวง” แทนที่เราจะตั้ง
“กระทรวง” ที่เดียว

ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงมาตรา ๘ ความในด้วยทมิว่า
“ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรม หรือพระบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกรม
(เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกราช
การตั้งขึ้นเป็นกรม)

ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็น
ไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบของกองราชอาณัติ

ข้าพเจ้าจะขอชี้แจงถึงรายละเอียดในมาตรานี้เป็นลำดับไปในขั้นต้น มาตราให้แยกกระทรวงออกเป็นสำนักงาน
 เลขาธิการรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้เราจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐
 ว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่ทางการเมือง
 หมายความว่าสำนักงานนี้ก็มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีเฉพาะใน
 เรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง แต่ว่าปัญหาที่ว่า อย่างไรเรียกว่า
 การเมือง และอย่างไรเรียกว่าราชการประจำ ทั้งนี้
 ก็จะต้องอาศัยระเบียบ ซึ่งทางคณะกรรมการได้กำลัง
 ดำริอยู่

ส่วนราชการต่อไปคือ สำนักงานปลัดกระทรวง ในที่นี้
 ก็หมายความว่าถึงส่วนราชการที่จะเกี่ยวแก่ราชการประจำของ
 กระทรวงเท่านั้น และในกาลต่อไปสำนักงานปลัดกระทรวง
 ก็คงมีฐานะอยู่เหนือกรมทั้งหลาย ซึ่งไม่เหมือนแต่ก่อน เช่น
 ตามธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนมีฐานะเท่ากับกรมอื่น ๆ
 ของกระทรวงนั้นเหมือนกัน ในสมัยที่เราได้มีรัฐธรรมนูญ
 แล้ว เราควรจะแยกราชการในกระทรวงออกเป็นราชการ

เกี่ยวกับการเมืองอย่างหนึ่ง และราชการประจำอีกอย่างหนึ่ง
 รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ว่าการกระทรวงนั้น ก็จะได้มีหน้าที่แท้
 ในทางการเมืองที่จะทำหรือที่จะออกนโยบายอย่างไรๆ ที่จะ
 บำรุงประเทศให้เจริญรุ่งเรือง และมีหน้าที่ควบคุมดูแลส่วน
 ราชการที่จัดว่าเป็นราชการประจำนั้น ให้ทำราชการไปโดย
 เรียบร้อย และทางฝ่ายสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ก็จะได้
 มีหน้าที่ที่จะทำราชการประจำ คือไม่เกี่ยวแก่นโยบายหรือ
 เกี่ยวแก่ราชการทางการเมือง และควรให้สำนักงานปลัด
 กระทรวงอยู่เห็นอกรรมทั้งหลายในกระทรวงอย่างอื่น แทน
 ที่จะเรียกว่ากรมเราเรียกว่าสำนักงานปลัดกระทรวง

ส่วนราชการต่อมาในกระทรวงหนึ่ง นอกจากจะมีสำนัก
 งานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงแล้ว
 ก็อาจจะจัดส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรม ส่วนในบางกระทรวง
 ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งเป็นกรม ดังเช่นกระทรวง
 ยุติธรรมเป็นต้น กระทรวงนี้ไม่ได้แยกออกเป็นกรม คง
 มีแต่กองซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น

ความในตอนท้ายแห่งมาตรานี้ ได้ยกเว้นไว้ว่า คือว่าการจักระเบียบราชการใน กระทรวงกลาโหมนั้นให้ขึ้นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจักระเบียบของกันราชอาณาจักร เพราะเหตุว่า ราชการในกระทรวงกลาโหมนั้น เป็นราชการพิเศษ เหตุฉะนั้นจึงได้แยกไปกล่าวไว้ อีกในพระราชบัญญัติหนึ่ง ซึ่งท่านจะได้พบในพระราชบัญญัติระเบียบของกันราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๕ มีความว่า “ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จักระเบียบราชการดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (๒) กรม (เว้นแต่บางทบของซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกราชการตั้งขึ้นเป็นกรม)

สำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ปลัดทบวงด้วย แต่ถ้ามีความจำเป็น ก็ให้มีสำนักงานปลัดทบวงในทบวงนั้นด้วย

การจักระเบียบสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวงและกรมของทบวง ให้ขึ้นไปโดยนัยเช่นเดียวกับที่กล่าวในมาตรา ๓๐, ๓๑, ๓๒, ๓๓, ๓๔,”

ในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และ
 กรมของทบวงนั้น ก็มีความหมายเหมือนกันในสำนัก
 งานเลขานุการรัฐมนตรี และกรมในกระทรวงตามที่ได้กล่าว
 มาแล้ว แต่ว่า ความต่างกัน มีอีกอย่างหนึ่งคือ ในเรื่อง
 สำนักงานปลัดทบวง ซึ่งตามมาตรฐาน เราได้วางเป็น
 ระเบียบไว้ว่า ตามธรรมดา ให้สำนักงานปลัดกระทรวงนั้น
 ทำหน้าที่ปลัดทบวงด้วย คือประสงค์ว่า ถ้าหากไม่มีความ
 จำเป็นแล้ว เราไม่ควรจัดราชการขึ้นเป็นสำนักอีกสำนัก
 หนึ่งซึ่งจะต้องเพิ่มงานไปโดยใช่เหตุ คือเราให้สำนักงาน
 ปลัดกระทรวงนั่นเอง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำ
 คงทำหน้าที่เกี่ยวแก่ราชการประจำของ ทบวงนั้น ๆ ด้วย
 เว้นไว้แต่เมื่อมีความจำเป็นเช่นราชการในทบวงหนึ่ง มี
 เพิ่มขึ้นมาก ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงแต่ละแห่งเกินไปแล้ว
 จะไม่สามารถที่จะทำราชการของทบวงนั้นให้ได้เต็มที่ ใน
 กรณีเช่นนั้นเราจึงจะจัดให้มีสำนักงานปลัดทบวงขึ้น

ความตอนท้ายของมาตรานี้ ว่าด้วยการจัดระเบียบสำนัก
งานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวง และกรมของ
ทบวง ให้เป็นไปตามนัยที่กล่าวใน มาตรา ๓๐, ๓๑, ๓๒,
๓๓, ๓๔, นี้ก็หมายความว่า สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
ก็ดี หรือ สำนักงานของปลัดทบวงก็ดี หรือกรมของทบวง
ก็ดี การที่จะจัดแบ่งแยกออกเป็นส่วนราชการอย่างไรนั้น ก็
จำเป็นจะต้องอนุโลมให้ เข้า เป็นรูปเดียวกับส่วนราชการของ
กระทรวงตามที่ไต่กล่าวมาแล้ว

มาตรา ๓๐ ความในด้วยที่ว่ามีว่า “สำนักงานเลขา
นุกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขา
นุกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นตรงต่อรัฐมนตรีนั้น ๆ ”
รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาราชการของกระทรวง และ
ราชการ ของ กระทรวงนั้นย่อม มีราชการที่เกี่ยว กับการเมือง
อย่างหนึ่ง และที่เกี่ยวกับราชการประจำอย่างหนึ่ง ราช
การใดที่เกี่ยวแก่การเมือง คือหมายความว่า ราชการที่
เกี่ยวกับนโยบายในการที่ รัฐมนตรี คิดดำริจะบำรุง บ้านเมือง
ให้เจริญก็ดี ราชการที่ รัฐมนตรีจะติดต่อกับสภาผู้แทน

ราษฎร คณะรัฐมนตรีก็ ตกเป็นหน้าที่ของสำนักงานนี้
ที่จะต้องทำ และหน้าที่อื่น ๆ ที่จะได้มีระเบียบแบบแผน
มอบอำนาจให้

เมื่อ สำนักงาน เลขาธิการ รัฐมนตรีมี หน้าที่ เกี่ยวกับ
ราชการทางการเมืองแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีก็
เป็นตำแหน่งการเมือง คือ หมายความว่า ถ้าหากรัฐมนตรี
ต้องออกจากตำแหน่ง เลขาธิการรัฐมนตรีก็ต้องออกจากตำแหน่ง
ตามไปด้วย ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการประจำ ในเรื่อง
นี้คณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น กำลังร่าง และพิจารณาถึง
ระเบียบข้าราชการพลเรือน และคงจะได้กล่าวไว้ในพระราช
บัญญัตินี้ ว่าตำแหน่งการเมืองนั้นได้แก่ตำแหน่งอย่างไรบ้าง
และข้าราชการนั้นจะเข้ากับตำแหน่งและจะต้องออกจาก
ตำแหน่งอย่างไร

มาตรา ๑๑ ความในวิทยานิพนธ์ว่า “สำนักงานปลัดกระทรวง
มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ประจําทั่วไป ของ กระทรวง มี
ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา

สำนักงานปลัดกระทรวง แบ่งราชการเป็นส่วนต่าง ๆ มี
หัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นกอง แผนก หรือ หมวดก็ได้
แต่ปริมาณและคุณภาพของราชการแห่งส่วนนั้น ๆ ”

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า สำนักงานปลัด
กระทรวงนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ประจำทั่วไป ของ กระทรวง
ซึ่งในกาลต่อไปนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงคงจะมี
ฐานะอยู่เหนือกรมทั้งหลาย และปลัดกระทรวงก็คล้ายกับ
เป็นรองรัฐมนตรี แต่มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป
ของกระทรวงเท่านั้นเอง

ส่วนความต่อมา คือในเรื่องที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกส่วน
ราชการ ในตัวบทได้กล่าวไว้แล้ว คือหมายความว่า
ราชการส่วนนั้น ๆ มีมากน้อยเพียงใดที่เราจะแยกให้เป็นกอง
หรือจะเป็นแต่เพียงแผนก หรือเป็นหมวด และอีกอย่างหนึ่ง
ราชการส่วนนั้น ๆ จะมีความสำคัญหรือที่เรียกว่าคุณภาพ
ตามมาตรา ๑๑ นี้อย่างไร ในเรื่องนี้ท่านคงจะได้รายละเอียด

พิจารณา เมื่อมีพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้น ๆ

ความในมาตรา ๑๒ มีว่า “กรมซึ่งขึ้นต่อกระทรวงนั้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ส่วนหนึ่ง ส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้^๕เป็นหน้าที่ของกรม ทุกๆ กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

ในกรมหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกอง แผนก หรือหมวด ก็แล้วแต่ปริมาณและคุณภาพของราชการแห่งส่วนนั้น ๆ”

การที่จะพิจารณามาตรา ๑๒ นี้ จะต้องอ่านควบคู่กับมาตรา ๑๓ ที่ว่าด้วยสำนักงานเลขานุการกรมไปพร้อมกัน คือ ความในบทมาตรา ๑๓ มีว่า “สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชา” ใน ๒ มาตรานี้ เราจะเห็นได้ว่า เมื่อได้มีพระราชบัญญัติใหม่นี้แล้ว คำว่ากรมนั้นในทางกระทรวงพลเรือน เราจะใช้เรียก หน่วยราชการ ที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับ

บัญชา หรือในกาลก่อนที่เราได้เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า กรม
ใหญ่ ส่วนกรมย่อย ซึ่งแต่ก่อนมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา
นั้น เราจะเปลี่ยนเรียกว่า กอง ทั้งนี้เพื่อยกกันไม่ให้มีกรม
ชั้นกรม ดังเช่นแต่ก่อนเรามีกรมการเมือง ซึ่งชนต่อกรม
พลำพัง การแบ่งแยกส่วนราชการในกรมหนึ่ง ๆ นั้นใน
ประการแรกจะต้องมีว่าสำนักงานเลขานุการกรม คือ หมายถึง
ความถึงราชการ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่ว ๆ ไปของ
กรม และนอกจากที่จะแบ่งแยกออกเป็นส่วนราชการอื่น ๆ
อีกก็ได้ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ว่าด้วยส่วน
ราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น คือ หากว่าราชการ
ส่วนนั้น ๆ เป็นราชการที่จะต้องทำการมากมายมีจำนวนมาก
หรือสำคัญมาก ราชการส่วนนั้น ก็อาจที่จะแบ่งเป็นกอง
เป็นแผนก หรือเป็นหมวดก็ได้ และการที่จะพิจารณาส่วน
ราชการเหล่านั้น ในรายละเอียดลงไป ก็จำเป็นจะต้องพิจารณา
ในเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การจัดระเบียบส่วนราชการ
ต่าง ๆ ของกระทรวงทบวงกรมนั้น

มาตรา ๑๔ ความมีว่า “ การตั้งกระทรวง ทบวง หรือ
กรม จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชบัญญัติ

การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในสำนักงานปลัด
กระทรวงและกรม จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชกฤษฎีกา”

ในเรื่องนี้ ได้มีข้อที่แปลกจากที่ได้ปฏิบัติในครั้งก่อน ๆ
คือในครั้งก่อน ๆ นั้น เราอาจตั้งกรมโดยมีประกาศก็ได้
พระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกฤษฎีกาก็ได้ แต่ในกาล
ต่อไปนี้ การที่จะตั้งเป็นกระทรวงทบวงกรมนั้นจะใช้อย่างอื่น
ไม่ได้โดยนอกรากพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กระทรวง
เหล่าใดก็ดี หรือทบวง หรือกรม เมื่อได้ตั้งขึ้นแล้ว
มีสภาพเป็นนิติบุคคล คือหมายความว่า กฎหมายใดสัม
มตว่าส่วนราชการนั้น มีสภาพเหมือน บุคคลธรรมดาคนหนึ่ง
สามารถมีกองทรัพย์สินได้และมีสิทธิเป็นโจทก์จำเลยในนาม
ของกระทรวงทบวงกรมได้ ไซ้แต่เท่านั้นยังมีความสำคัญ
อีกคือพระราชบัญญัติงบประมาณ เราได้ดำริจะวางรูปการ
ให้แปลกออกไปกว่าที่ได้เคยปฏิบัติมาแล้ว แต่ก่อนงบประมาณ
แผ่นดินสำเร็จได้ โดยบทพระราชบัญญัติ ๑ มาตราเท่านั้น

เช่นกล่าวแต่เพียงว่า รายได้ ๗๒ ล้านบาท รายจ่าย ๗๒ ล้านบาท แล้วนำมาเสนอสภาผู้แทนราษฎร ท่านที่เป็นผู้แทนราษฎรก็ไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาขประมาณของแผ่นดินนั้นได้เต็มที่ ว่ารายได้รายจ่ายนั้นสมควรเพียงไร เหตุฉะนั้นในกาลต่อไป พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่จะได้เสนอต่อสภานั้น รัฐบาลคงจะได้เสนอเป็นรูปอีกอย่างหนึ่ง คือจะได้แยกประเภทรายได้ไว้ในพระราชบัญญัติ และรายจ่ายก็จะได้แยกออกเป็นกรม ๆ แสดงให้ปรากฏว่า กรมนี้จะต้องใช้จ่ายเป็นเงินเดือนเท่าใด เป็นค่าใช้สอยเท่าใด เป็นการจรรเทาใด การแยกเป็นกรม ๆ นี้ก็สมกับที่กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกองทรัพย์สินโดยเฉพาะ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การที่จะตั้งกรมก็ดี กระทรวงก็ดี จะควรทำเป็นพระราชบัญญัติ คือให้อยู่ในอำนาจควบคุมดูแลของสภาผู้แทนราษฎร แทนที่ฝ่ายบริหารจะไปตั้งตนเอง ส่วนการที่แบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงทบวงกรมนั้น เป็นเรื่องข้าราชการบริหารจะต้องพิจารณาให้ราชการดำเนินไปโดยดี จะแบ่งอย่างไรจึงจะเหมาะ เช่นจะ

แบ่งแยกราชการออกเป็นกอง แผนก หมวดนั้น เหล่านี้ เรา
ควรให้ทำได้เพียงแต่โดยบทพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ไม่
จำเป็นจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

ความในมาตรา ๑๕ มีว่า “ให้มีข้าหลวงใหญ่ซึ่งจะได้
ประกาศตั้งเป็นคราวๆ มีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุม และ
แนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปตามกฎหมายและระเบียบ
แบบแผน ข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี”

ท่านคงจะเห็นได้จากลักษณะ ๒ ว่า มณฑลทั้งหลายนั้นจะ
ต้องยุบหมด เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว จังหวัดต่างๆ ก็คงจะขึ้นตรง
ต่อกระทรวงที่เดียว แต่ในประเทศไทยเรามีอาณาเขตกว้าง
มากเราจำเป็นจะต้องให้มีข้าหลวงใหญ่ คือ หมายความว่า
ผู้ที่จะไปตรวจราชการ ไม่ใช่แต่ว่าตรวจราชการเฉพาะ
ของกระทรวง มหาดไทยเท่านั้น คือ เกือบแก่ราชการบริหาร
ทั่วไป เป็นผู้ทำการเป็นหูเป็นตาของคณะรัฐมนตรี ในกาล
ก่อนสมุหเทศาภิบาลได้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย หรือบาง
ครั้งขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง แต่ในครั้ง
นั้นมณฑลก็ยังเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีท่านที่เคยข้า-

นาญในการนั้น ไก่แนะนำและออกความเห็นว่าการขุยมณฑล
 เลียที่เกียวนั้นจะไม่สะดวก และอ้างตัวอย่างที่ให้มีสมุหเทศา
 ภิบาลขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาครั้งหนึ่งแล้ว
 จึงได้ให้ความเห็นแนะนำว่าไม่ควรจะขุยมณฑลลง เมื่อ
 คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าการที่จะ
 ให้มีมณฑลอยู่นั้น นอกจากจะเพิ่มการงานให้ชักช้าลงไปแล้ว
 สมุหเทศาภิบาลก็ยังมีหน้าที่ ๆ จะดูแล ควบคุม ราชการในรั
 ห้วนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว เราควรระคิดถึงทางที่จะทำ
 ให้ราชการดำเนินไปโดยรวดเร็วไม่ชักช้า คณะกรรมาธิการ
 จึงปรึกษากันเห็นว่า ไม่มีทางใดที่ไปกว่าที่จะขุยมณฑล
 ลงเสีย คือหมายความว่า กระทรวงจะได้สั่งตรงไปยัง
 จังหวัดที่เดียว ซึ่งขางมณฑลนั้น การคมนาคมนั้นผ่าน
 จังหวัดไปก่อน จึงจะไปถึง มณฑล แล้วมณฑลก็ส่งย้อนมายัง
 จังหวัด ตามทางคมนาคมนั้น เมื่อเราได้ขุยมณฑลลงตาม
 พระราชบัญญัติแล้ว อาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีข้า-
 หลวงใหญ่เป็นผู้ที่จะเป็นหูเป็นตา สำหรับจะตรวจและควบคุม

แนะนำชี้แจงเท่านั้น ไม่ใช่มีอำนาจถึงกับสั่งการงานเหมือน
สมุหเทศาภิบาลในครั้งก่อน

มาตรา ๑๖ มีว่า “ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นมี
ความจำเป็นจะต้องข้าหลวงตรวจการในเขตใด ๆ ก็ให้ตั้งได้

ข้าหลวงตรวจการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุมและแนะนำ
ชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็นผู้
แทนนั้นตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน”

ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อยุบมณฑลแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรม
ต่าง ๆ ก็ไม่มี แต่กระทรวงทบวงกรมเหล่านั้น อาจตั้ง
ข้าหลวงตรวจการในเขตต่าง ๆ ได้ เช่นให้มีข้าหลวงตรวจ
การในเขตหลายจังหวัดตามความสะดวกแก่ราชการ และ
ในเรื่องนี้ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกับเขตของกรมมหาดไทย
ก็ต้องพิจารณาถึงว่าราชการชนิดนั้น มีปริมาณ และมีคุณ
ภาพอย่างไร ๆ วิธีนี้เราเปิดโอกาสให้กรมหรือกระทรวงต่างๆ
ได้พิจารณาให้เหมาะสมแก่งานของตน ซึ่งในครั้งเมื่อมี
มณฑลนั้นเราย่อมจะต้องมีหัวหน้าไปประจำตามมณฑล แต่
ต่อไปนี้ไม่จำเป็นจะต้องมีผู้ที่เป็นผู้แทนของกรมหรือกระทรวง

นั้นไปประจำในท้องที่ คือ กรมกระทรวงอาชญาให้ข้าหลวงมานั่ง
ทำการอยู่ในกระทรวงและไปตรวจการเป็นครั้งคราวก็ได้

ข้าพเจ้าจะได้กล่าวต่อไปถึงลักษณะ ๒ ที่ว่าด้วย “ระเบียบ
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ตามความในมาตรา ๑๗ มีว่า
“ให้ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ”

เมื่อท่านเห็นมาตรานี้แล้ว ก็คงจะเห็นได้ว่า มณฑลได้
ยุบลงหมด ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคคงมี
แต่จังหวัดและอำเภอเท่านั้น การที่ยุบมณฑลลง ถ้าจะกล่าว
อีกอย่างหนึ่งว่าสร้างมณฑลก็เหมือนกัน คือ อำนาจทั้งหลาย
ของมณฑลก็ไปตกอยู่ที่จังหวัด หรือแทนที่จะเรียกว่ายุบ
มณฑล เราจะเรียกว่าสร้างมณฑลเท่าจังหวัดก็ได้ เราจะ
เห็นได้ต่อไปอีกว่าอำนาจสมุหเทศาภิบาลแต่ก่อนนี้ ต่อไปนี้
ก็ได้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด ข้อที่จะต้องสังเกต
อีกอย่างหนึ่งคือว่า มาตรานี้เราไม่ได้กำหนดถึงตำบลหรือหมู่
บ้านว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคเข้าด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าตาม
พระราชบัญญัติใหม่ เรามีความประสงค์ที่จะยกตำบลเป็น

เทศบาล เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การปกครองตำบลต่อไป ก็มีลักษณะต่างกับในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ. ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเมื่อครั้งที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ฉะบับใหม่นี้ ตำบลและหมู่บ้านก็จัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้เหมือนกัน เพราะเหตุว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้าน แม้ว่าจะเป็นบุคคลในท้องถิ่นจะได้เลือกก็ได้ แต่ว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐบาล เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้งอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านในกาลก่อน ทำการในความบังคับบัญชาของกรมการอำเภอ ถือได้ว่าเป็นส่วนราชการ ก็จัดเข้าอยู่ในระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ แต่ต่อไปนี้เราไม่ได้ดำเนินตามวิธีนั้น เหตุฉะนั้นจึงไม่ได้นำเอาตำบล และหมู่บ้านเข้ามากล่าวไว้ในส่วนนี้ด้วย แต่ได้กล่าวไว้ในลักษณะที่ว่าด้วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

หมวด ๑ จังหวัด

มาตรา ๑๘ มีความว่า “ให้มีกรมการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

(๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบ
แบบแผน

(๒) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง
ทบวง กรมต่าง ๆ

(๓) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำชี้แจงของ
ข้าหลวงผู้มีหน้าที่ตรวจการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ
ระเบียบแบบแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

(๔) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและ
หน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลใน
จังหวัดนั้น ๆ ปฏิบัติ

ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตราชี้แจงแสดงความเห็น สั่ง
และแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติเมื่อการนั้นไม่ขัด
ต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของกระทรวง
ทบวง กรม

๕. ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย”

ในตอนต้นจะเห็นได้ เราประสงค์ที่จะให้ราชการส่วน
ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัดนั้น ได้ร่วมกันเป็น
คณะที่เรียกว่ากรมการจังหวัดเป็นผู้บริหารราชการ ทั้งนี้

เพื่อประสงค์จะให้ราชการส่วนต่าง ๆ ที่อยู่จังหวัดได้มีการประสานราชการกันให้สนิทสนมยิ่งขึ้น หน้าที่ของกรมการจังหวัดในเบื้องต้น คือ บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ในที่นี้หมายความว่าระเบียบแบบแผนที่จะได้กำหนดไว้ให้กรมการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ เราจะต้องสังเกตว่ากรมการจังหวัดต่างกับกรมการอำเภอ คือ กรมการอำเภอนอกจากจะบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน กรมการอำเภอยังจะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่นๆ ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใด

หน้าที่ที่ ๒ ของกรมการจังหวัดคือ “การบริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ” ตามมาตราที่ย่อมสื่อให้เห็นชัดแล้วว่า กระทรวง ทบวง กรมส่งงานตรงไปยังจังหวัดที่เกี่ยว ไม่ต้องส่งผ่านไปยังข้าหลวงใหญ่การที่ให้ส่งตรงไปเช่นนี้ ความจริงทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้เคยทำมา ดังเช่นในกฎหมายเลือกตั้งกิ่งตำบลทั้งหลาย เคยทราบแล้ว แต่ปัญหาอันสำคัญที่เราจะต้องวินิจฉัยต่อ

ไปนี้ คือ ระเบียบแห่งการที่กระทรวงจะสั่งราชการไปยังจังหวัดนั้น จะดำเนินโดยวิธีใด จะส่งตรงไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้อง หรือจะส่งไปยังหัวหน้า ในการนี้ทางคณะกรรมการมีการกำลังพิจารณา และวางระเบียบการเหล่านี้ให้เป็นขั้นต้นที่ฐานต่อไป

หน้าที่ ๓ คือ “บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแนะนำชี้แจงของข้าหลวงผู้มีหน้าที่ตรวจการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย” ในข้อนี้ก็จำเป็นที่กรรมการจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงซึ่งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น แม้คำแนะนำชี้แจงของข้าหลวงผู้มีหน้าที่ตรวจการจะไม่ใช่เป็นคำสั่งแต่เป็นคำแนะนำชี้แจงที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

หน้าที่ ๔ คือ “การดูแลควบคุมราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้นปฏิบัติ” ในการนี้ ก็คือว่ากรรมการจังหวัดนั้น นอกจากจะเป็นผู้บริหารราชการแล้ว ยังเป็นผู้ที่ควบคุมดูแล และเป็นผู้ที่ตรวจตราราชการในจังหวัดนั้นด้วย ดังเช่นกับราชการของอำเภอเป็นต้น กรรมการจังหวัด

ชาวตรวจตราชี้แจงหรือแสดงความเห็นได้ ในเมื่อการนั้น ไม่
ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของ
กระทรวง ทบวง กรมนั้น

หน้าที่ ๕ “ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นตาม
กฎหมาย” ในเรื่องนี้จะต้องคอยพระราชบัญญัติเทศบาล
แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น
โดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลยังจำเป็นที่จะต้องควบคุมดู
แลเทศบาลนั้น ๆ แต่จะคัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจ
และหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่นนั้น โดยที่ไม่ได้มีการ
การควบคุมดูแลเท่ากับจะแยกประเทศสยามออกเป็นส่วน
เล็กน้อย เหตุฉะนั้น ไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครอง
แบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะ
ต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น คงจะยังมีอยู่เสมอ

มาตรา ๑๔ มีความว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน
ทั้งกล่าวแล้ว กรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบ
ในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง ทบวง กรมซึ่งตนสังกัด และ
จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล”

ในเรื่องนี้ก็กว้างหลักที่ว่ากรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบอย่างไรบ้าง ในเบื้องต้นจะต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างหนึ่ง กล่าวคือ รับผิดชอบในการงานอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตน เช่น อัยการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในส่วนราชการอัยการของจังหวัดนั้น และอีกอย่างหนึ่งนอกจากในส่วนของตนแล้ว จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในส่วนราชการทั่วไปของรัฐบาล ปัญหาอยู่ที่ว่า อย่างไรเรียกว่าส่วนทั่วไป ซึ่งนอกจากจะเป็นราชการส่วนของตนโดยเฉพาะแล้ว คือ ราชการที่จะต้องดูแลและควบคุมต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๑๘ ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งหมด ดังเช่นว่า ถ้าไปเกิดการกบฏขึ้นโดยที่คณะกรรมการจังหวัดไม่ได้คอยระวังดูแลควบคุม ก็อาจจะต้องรับผิดชอบในการที่เกิดกบฏขึ้นนั้นได้ และผลของการรับผิดชอบนั้น มีได้หลายอย่างซึ่งเมื่อใดมีพระราชบัญญัติว่าด้วยราชการพลเรือนที่จะออกใหม่แล้ว ก็จะได้กำหนดลงไว้ คืออาจจะรับผิดชอบโดยที่สั่งให้ออกจากราชการ ดังนี้เป็นต้น แต่ขอให้พึงเข้าใจว่าเป็นการรับผิดชอบในทาง

ปกครองไม่ใช้รับผิดชอบในทางแพ่ง นอกจากการกระทำจะเข้าอยู่ในลักษณะที่ผู้ต้องเลื้หายจะฟ้องร้องได้ในทางแพ่ง

มาตรา ๒๐ ความมีว่า “คณะกรรมการจังหวัดนั้นประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน

ข้าหลวงประจำจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการในจังหวัดซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและสมุหเทศาภิบาล

ในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีโต้ตั้งกรรมการจังหวัดผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำกรรมแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้”

ความในตอนต้นก็ได้กล่าวถึงว่า องค์ของคณะกรรมการจังหวัดนั้นจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อย่างไบบ้าง ในชั้นต้น

มีข้าหลวงประจำจังหวัด คำนี้ในพระราชบัญญัติได้นำเอาคำ
ที่เคยใช้ ในครั้งโบราณมาใช้เรียกขานใหม่ เพราะแทนที่
จะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็คงมี
หน้าที่ที่จะกระทำกิจการแต่เฉพาะในจังหวัดของตนเท่านั้น
เอง เมื่อเราได้เพิ่มอำนาจของหัวหน้าให้เหมือนดังเทศา
ภิบาลด้วย เราก็ควรคิดคำใหม่ที่จะมาใช้เรียกขานคือเรียก
ว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด และใช้แต่เท่านั้นในสมัยที่ยัง
เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่นั้น เราก็ไม่เรียกทั่ว ๆ ไป
ในบางแห่งเราไปเรียกว่า ผู้รักษารุงข้าง เรียกว่า ปลัด
มณฑลข้าง แต่เมื่อเราได้มีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
แล้ว เราได้ประสงค์ที่จะให้ประเทศสยามได้รวมกันเป็นอีก
แผ่นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น เหตุฉะนั้นจะไปเรียกว่า ผู้ว่า
ราชการจังหวัดหรือผู้รักษารุงอีก ยิ่งจะสื่อให้เห็นความแตก
ต่างกันระหว่างจังหวัดนั้นมากจน เหตุฉะนั้นควรจะใช้คำว่า
ข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งใช้เรียกขานหัวหน้าจังหวัดนั้นใน
ทุก ๆ จังหวัดไม่ใช่แต่จะเป็นในจังหวัดพระนครหรือจังหวัด
ในมณฑลชั้นในเท่านั้น

ข้าหลวงประจำจังหวัดก็คงสังกัดในกระทรวงมหาดไทยนั้น
 เอง หน้าที่ก็มีหน้าที่ที่บริหารราชการ ซึ่งแต่ก่อนเป็นหน้าที่
 ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต่อไปนี่ก็เป็นอำนาจของข้า
 หลวงประจำจังหวัด ซึ่งแต่ก่อนเป็นอำนาจของสมุหเทศา
 ภิบาล ความในมาตรา ๒๐ นั้นตอนท้ายว่าถึงการที่ข้าหลวง
 ประจำจังหวัดไม่สามารถจะปฏิบัติราชการได้ และมีใ้ตั้ง
 ผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ความในตอนท้ายให้ผู้ที่อยู่ในคณะ
 กรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการ
 ได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าระเบียบแบบแผนนั้นมีอยู่อย่าง
 ไรดังเช่นกับในข้อบังคับลักษณะ ปกครองหัวเมืองชั่วคราว
 พ.ศ. ๒๔๖๕ ก็ใ้กำหนดไว้ และในเรื่องนี้ก็จำเป็นต้องวาง
 ระเบียบแบบแผนขึ้นใหม่ เพราะเหตุว่าในบางคราวอาจจะมี
 เรื่องเกี่ยวกันในเรื่องอาวุโส หรือความบริหารการมานาน
 ซึ่งหากจะผูกกันตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญว่า
 ฐานันดรศักดิ์ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใด เราจะต้องมี
 ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง

ในมาตรา ๒๑ มีความว่า “คณะกรรมการจังหวัดแบ่งราชการดังนี้

(๑) ส่วนกลาง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจะได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ตั้งขึ้นในจังหวัดนั้น มีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

การแบ่งราชการในส่วนต่าง ๆ นั้นให้อนุโลมตาม มาตรา ๓๑”

ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การที่เราจะแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดออกเป็นอย่างไรบ้าง ในขั้นแรกให้มีส่วนกลาง กล่าวคือว่ามีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น นอกจากนั้นอาจมีส่วนอื่น ๆ เช่นคลัง สรรพากร เหล่านี้เป็นต้นซึ่งข้าพเจ้าจะได้กล่าวต่อไปในหมวด ๒ ที่ว่าด้วยอำเภอ

มาตรา ๒๒ มีความว่า “ให้มีกรรมการอำเภอขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้นดังนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และระเบียบ
แบบแผน

(๒) บริหารราชการให้ปฏิบัติตามกฎหมายในเมื่อบท
กฎหมายใด มิได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราช
กำหนดกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ก็ให้
พึงเข้าใจว่า เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำเภอหรือรักษา
การให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ

(๓) บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำสั่ง และคำแนะนำ
ชี้แจงของกรมการจังหวัด ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ
ระเบียบแบบแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

(๔) ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอขึ้นตามกฎหมาย”
หน้าที่ ๑, ๒, ๓, ของกรมการอำเภอขึ้น ก็เป็นดังนี้
ได้เคยมีมาแล้ว ส่วนหน้าที่ ๔ คือ ควบคุมดูแลเทศบาล
ในอำเภอขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในอำเภอ
หนึ่ง ๆ อาจมีหลายเทศบาลได้ ด้วยเหตุที่เราจะได้ยก
ตำบลขึ้นเป็นเทศบาล

มาตรา ๒๓ มีว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง
กล่าวแล้ว กรมการอำเภอแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบ ใน
หน้าที่ของตนต่อกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคนสังกัด และ
จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่ว ๆ ไป ต่อกรมการ
จังหวัด”

ในเรื่องนี้ ก็มันเกี่ยวเนื่องกับที่ได้กล่าวถึงความรับผิด
ชอบของกรมการจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๑๘

มาตรา ๒๔ มีความว่า “คณะกรรมการอำเภอนั้นประกอบ
ด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหาร
ฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ นายอำเภอ
เป็นประธาน

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่
บริหารราชการซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจและ
หน้าที่ของนายอำเภอและของกรมการอำเภอ

ในกรณีที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และ
มิได้ทั้งกรมการอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ใน
คณะกรรมการอำเภอผู้มีอาวุโสสูงสุดตามระเบียบแบบแผน
ปฏิบัติราชการแทนได้”

ในเรื่องนี้มีข้อที่แปลกอยู่ว่า กรมการอำเภอ นั้นเรา ได้
 ขยายออกไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ คือ
 แต่เดิมเราก็ได้มีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ สุ่มหยาบอำเภอ
 ค่อยไปนี้หัวหน้าราชการบริหารฝ่ายพลเรือนนี้อาจจะมีอยู่ประจำ
 อำเภอ นั้นคงเช่น กรรมการอำเภอ นอกจากนั้น มาตราที่ยัง
 ไม่กล่าวถึง ข้อความที่คล้าย ๆ กันอำนาจและหน้าที่ของ
 ข้าราชการประจำจังหวัด คือนายอำเภอ คงมีอำนาจและหน้าที่
 บริหารราชการเมื่อก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ และในกรณี
 ที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีได้ตั้งผู้หนึ่ง
 ผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการอำเภอผู้มีอาวุโส
 สูงสุดตามแบบระเบียบแผนปฏิบัติราชการแทนได้ คือหมาย
 ความว่าต่อไปนี้แม้ว่ากฎหมายใดจะได้กำหนดไว้ว่าเป็น
 อำนาจของนายอำเภอก็ตาม ถ้านายอำเภอไม่อยู่ผู้มีอาวุโสก็
 ทำหน้าที่แทนได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้เคยมีปัญหาในเรื่องหมายรับ
 หมายถึงคนบ้านเรือน หมายถึงเรียกพระยาน ซึ่งพระราชบัญญัติ
 แก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้ระบุ
 ไว้ว่า นายอำเภอมีอำนาจ จึงได้เกิดเป็นปัญหาว่า เป็น

อำนาจเพราะตัวนายอำเภอหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติ
ใหม่^๕ เราได้แก้ไข^๔กฎหมายเหล่านั้นตกไปหมด คือถ้านายอำเภอ
ไม่อยู่ ปลัดอำเภอก็ออกหมายเหล่านั้นได้

ความในมาตรา ๒๕ ค่อมามีว่า “คณะกรรมการอำเภอ
แบ่งราชการดังนี้

(๑) ส่วนกลาง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ
อำเภอนั้น นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา

(๒) ส่วนอื่น ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จะได้ตั้งขึ้น^๕
มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ตั้ง
ขึ้นในอำเภอนั้น มีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

การแบ่งราชการในส่วนนั้น ๆ ให้อนุโลมตามมาตรา ๓๑”

ในเรื่องนี้ข้าพเจ้าไม่มีความขัดแย้งโดยพิสดาร เพราะ
เหตุว่าข้อความตามที่มาตรา ๒๕ ได้กล่าวไว้^๕ ก็คล้าย
กับการแบ่งส่วนของคณะกรรมการจังหวัด ตามที่ได้กล่าวใน
มาตรา ๒๑ นั้นเอง

ต่อไปนี้ เราจะได้พิจารณาถึงลักษณะ ๓ ซึ่งว่าด้วยระเบียบ
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในมาตรา ๒๖ มีความว่า

“ให้มอบราชการบริหารดังต่อไปนี้ ให้ท้องถิ่นจัดทำเอง คือ

(๑) ราชการที่เกี่ยวข้องอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

(๒) ราชการอื่นๆ ซึ่งจะได้มอบเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ตามกฎหมาย”

ในมาตรานี้ ท่านคงจะเห็นเทศบาลว่า พระราชบัญญัตินี้ ได้มีความประสงค์เป็นอย่างยิ่ง ที่จะแยกอำนาจบริหาร ซึ่งในเวลานี้ได้อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล นำไปให้แก่ท้องถิ่น คือให้ผู้ว่าราชการได้เลือกขนนั้นเป็นผู้บริหาร ราชการเหล่านั้นเสียเอง ราชการเหล่านั้นในชั้นแรก คือ ราชการที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งในเวลานี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงต่อไปจะได้มอบให้เทศบาลโดยตรง คือเทศบาลจะได้มีเจ้าหน้าที่โดยละพาะ กล่าวคือมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติเช่น ในเรื่องสาธารณสุข การศึกษา การโยธา ฯลฯ เหล่านี้ จะได้มีพระราชบัญญัติกำหนดไว้ว่า ราชการเหล่านั้นรัฐบาล

จะแบ่งแยกไปให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรว่าง มาตรา ๒๖ นั้น
ได้แต่กล่าวข้อความทั่ว ๆ ไปเท่านั้น

และเมื่อเรายังไม่ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น ข้าพเจ้า
ก็ไม่มีโอกาสที่จะกล่าวถึงเรื่องเทศบาลนี้โดยฉะฉานได้ เหตุ
ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงขอกล่าวตามด้วยบทแห่งมาตรา ๒๖ ที่ได้กล่าว
ถึงเท่านั้นก่อน

มาตรา ๒๖ มีความว่า “ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งจะบริหาร
ราชการตามที่ได้กล่าวในมาตรา ๒๖ นั้น ให้จำแนกดังนี้

- (๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ตำบลต่าง ๆ
- (๒) เทศบาลเมืองและนครบาล ได้แก่เทศบาลต่าง ๆ
ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัดหรือเทศบาลในกรุงเทพมหานคร ซึ่ง
จะได้มีกฎหมายประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล
- (๓) สหเทศบาล ได้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อ
ประกอบกิจการบางชนิด”

ตามมาตรา ๒๖ นี้ ท่านคงจะเห็นได้ชัดว่า เราต้องการ
ขยายเทศบาลนั้นไปทั่วหมดพระราชอาณาจักร ไม่ใช่จะหยิบ
ยกแต่จังหวัดสำคัญ ๆ เหมือนดังพระราชบัญญัติจัดการสุขา-

ภิบาลหัวเมืองแต่ก่อนไม่ ทั้งนี้โดยคำเนนคล้าย ๆ กันใน
 หลายประเทศที่เขาปฏิบัติเช่นนั้น เช่นฝรั่งเศสก็ ญูบุนก็
 ก็ได้ยกสภาพของตำบลนั้นให้เป็นเทศบาล แต่ว่าการที่เราจะ
 จัดเทศบาลไปให้ทั่วถึงตลอดพระราชอาณาจักรในคราวเดียว
 ย่อมไม่ได้ ทางที่ดีที่สุดก็คงจะได้จัดทำคล้ายพระราชบัญญัติ
 ประถมศึกษา คือ เมื่อมีพระราชบัญญัติเทศบาลแล้วก็เตรียม
 บุคคลไปแนะนำราษฎรในท้องถิ่นให้เข้าใจแล้วก็ได้ประกาศ
 ให้เป็นท้องที่ ๆ ไป ชนิดต่าง ๆ ของเทศบาล ตามที่
 มาตรา ๒๗ ไล่แบ่งไว้เป็น ๓ อย่าง คือ ประการแรกเรียกว่า
 เทศบาลตำบล หรือในร่างเทศบาลเดิมเรียกว่าเทศบาล
 ชนบท คือ เทศบาลตำบลต่าง ๆ ย่อมมีสภาพเป็นเทศบาล
 ตามผลแห่งกฎหมายนั่นเอง ๒. เทศบาลเมืองและนครบาล
 ได้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด หรือ
 เทศบาลในที่ชุมนุมชนซึ่งจะได้มีกฎหมายประกาศให้เป็น
 เทศบาลเมืองหรือนครบาล นี่ก็อาจจะเป็นได้เช่นกรุงเทพ ฯ

อาจจะเป็นนครบาลเป็นต้น หรือในจังหวัดเช่นเชียงใหม่ หรือ
พิษณุโลก เหล่านี้อาจจะเป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาลก็ได้
ยังมีเทศบาลอีกชนิดหนึ่งเรียกว่า สหเทศบาล ได้แก่
เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางชนิด ทั้งนี้
หมายความว่าเทศบาลเมื่อได้แยกย้ายกันอยู่เช่นนั้นแล้ว
การที่จะประกอบกิจการบางอย่าง เทศบาลแต่ละแห่งเทศบาล
เดียวอาจประกอบไปไม่ได้ เช่นทำโรงจำหน่ายกระแสไฟฟ้า
เป็นต้น เทศบาลตำบลเดียวไม่มีกำลังทุนทรัพย์เพื่อที่จะ
กระทำก็ได้ อาจรวมกันเข้าเป็นสหเทศบาลและมีข้อตกลง
ตามแต่ละทำกัน

ความในมาตรา ๒๘ ต่อมามีว่า “การจัดตั้งระเบียบและ
การปกครองเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง นครบาล และ
สหเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบแล้ว พระราชบัญญัติ
ระเบียบก็ยังไม่ครบบริบูรณ์ ตามที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว
ในตอนต้น คือต้องอาศัยกฎหมายที่ว่าด้วยเทศบาลนั้นอีก

อย่างหนึ่งเราจึงจะทราบได้ว่า การปกครองเทศบาลตำบลก็
เทศบาลเมืองก็ดี สหเทศบาลก็ดี เราจะจัดตั้งขึ้นได้อย่างไร
ระเบียบการปกครองนั้น จะมีอย่างไร เลือกตั้งกันอย่างไร
มีคณะเทศบาลขึ้นอย่างไร ซึ่งในเวลานี้ยังไม่มีพระราชบัญญัติ
แล้ว ข้าพเจ้าจะกล่าวข้อความเทศบาลไปไม่ได้

ความในมาตรา ๒๘ มีว่า “จนกว่าจะได้ ใช้พระราชบัญญัติ
เทศบาล ให้คงใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
และกฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้านและ
การสุขาภิบาลตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน”

ทั้งนี้ก็หมายความว่า เมื่อเรายังไม่มีพระราชบัญญัติ
เทศบาลจำเป็นจะต้องใช้กฎหมายเก่า ซึ่งถึงแม้ ในเวลานี้
เราได้ร่างเป็นรูปโครงไว้ว่าจะให้ตำบลเป็นเทศบาลก็ดี แต่
พระราชบัญญัติเทศบาลเรายังไม่มี ก็จำเป็นต้องอาศัย
พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ไปพลางก่อน

ข้าพเจ้าขอหยุดการแสดงปาฐกถาลงเพียงเท่านี้ ต้องขอ
อภัยแก่ผู้ฟังทั้งหลายซึ่ง ถ้าหากปาฐกถาของข้าพเจ้าไม่ได้
นำเอาความรู้ใหม่มาเล่าสู่ท่านฟัง เพราะความจริงท่านผู้ฟัง

ทั้งหลายซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนมาก ได้มีความรู้การปกครองอยู่แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณท่านทั้งหลายที่ได้ให้เกียรติยศแก่ข้าพเจ้าในการที่ได้มาฟังปาฐกถาในวันนี้.
