

พัฒนาการโครงสร้างและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน

Development and Structure of Thailand Provincial Administration from Ancient Times to Present

วันที่รับบทความ : 15 กุมภาพันธ์ 2561

ศรันย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์¹

วันที่แก้ไขบทความ : 3 มีนาคม 2562

วันที่ตอบรับบทความ : 7 มีนาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนพัฒนาการโครงสร้างและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน สารสำคัญสรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นคือการปกครองหัวเมืองในเขตอาณาจักร จนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปฏิรูประบบการปกครองหัวเมืองนำรูปแบบการปกครองเทศาภิบาลมาใช้ดำเนินการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและภายในมณฑลประกอบด้วยเมือง (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นจังหวัด) อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามลำดับ และให้มณฑลทั้งหมดขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย แล้วภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มณฑลทั้งหมดถูกยกเลิกและกำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ แม้ต่อมามีการจัดตั้งภาคขึ้นแต่ได้ยกเลิกไป ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วสามารถสรุปได้ว่าปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบไปด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

คำสำคัญ: โครงสร้างการบริหาร การบริหารราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
e-mail : srundit.be@bsru.ac.th

Development and Structure of Thailand Provincial Administration from Ancient Times to Present

Received: September 29, 2018

Srundit Benjapongs¹

Revised: March 3, 2019

Accepted: March 7, 2019

Abstract

The purpose of this article is to review the development and structure of Thailand provincial administration since Sukhothai period until present. It can be summarized that provincial administration from Sukhothai period till the early Rattanakosin period was arranged by ruling of cities in the kingdom until King Chulalongkorn had reformed the provincial administration to Tesapibal bureaucratic administrative system approach by establishing Monthon which consisted of city (later became provinces), district, sub-district, villages respectively. All Monthon were under Ministry of the Interior. After the Siamese revolution in 1932, Monthon were dismissed and provincial administration was left only provinces and district. Later region was established but it got canceled later. Currently, Thailand provincial administration are in accordance with Government Administration Act, B.E. 2534 and Local Government Act, B.E. 2457. In conclusion, current provincial administration consists of provinces, district, sub-district and villages.

Keywords: administrative structure, public administration, provincial administration

¹ Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences Public Administration Program, Bansomdejchaopraya Rajabhat University, Assistant Professor of Public Administration
e-mail : srundit.be@bsru.ac.th

บทนำ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือการบริหารราชการด้วยหลักแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) โดยการบริหารราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนไปรับผิดชอบปฏิบัติราชการนอกเขตเมืองหลวง แต่เจ้าหน้าที่ผู้แทนเหล่านั้นยังอยู่ใต้บังคับบัญชาของการบริหารราชการส่วนกลาง (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 6; พัชรณัฐ สังข์ประไพ, 2560, หน้า 1; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 64; กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2561, หน้า 51) ซึ่งเมื่อยึดแนวคิดดังกล่าวการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยจะมีพัฒนาการอย่างยาวนาน นับตั้งแต่การปกครองหัวเมืองนอกราชธานีในสมัยโบราณ จนปัจจุบันคือการบริหารราชการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ โดยเรื่องพัฒนาการฯ นักวิชาการจำแนกเป็นยุคสมัยต่างกัน สำหรับบทความฉบับนี้ ถู้อกเกณฑ์การปกครองอาณาจักรและเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ที่นิยมกล่าวถึงและสามารถค้นคว้าได้สะดวก เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) โดยเนื้อหาในบทความสามารถเป็นพื้นฐานสำหรับผู้สนใจศึกษาการบริหารราชการได้ต่อไป

สมัยกรุงสุโขทัย

เชื่อกันว่าระยะเริ่มต้นการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะแบบพ่อกับลูก คือ ผู้ปกครองวางตนเสมือนพ่อของประชาชนและใช้คำหน้านามว่า “พ่อขุน” แต่ต่อมากการปกครองเปลี่ยนเป็นแบบธรรมาชาด้วยสภาพแวดล้อมและความจำเป็นระยะหลัง (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560ก, หน้า 17) สันนิษฐานว่าโครงสร้างบริหารราชการของกรุงสุโขทัยมีราชธานีหรือกรุงสุโขทัยเป็นศูนย์กลางปกครองและแบ่งหัวเมืองเป็นสามชั้น คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560ก, หน้า 20; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 10) แล้วการปกครองภายในหัวเมืองแบ่งเป็นสามหน่วย คือ แขวง ตำบล และหมู่บ้าน (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554, หน้า 19; สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559, หน้า 59) โดยการปกครองบริหารสมัยนี้เทียบได้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ การปกครองหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก (บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธ์ และปธาน สุวรรณมงคล, 2562) สำหรับหัวเมืองประเทศราชไม่ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะเป็นการปกครองนอกราชธานี สาระสำคัญของเมืองต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา สรุปได้ตามลำดับ คือ 1) ราชธานีหรือเมืองหลวง คือ กรุงสุโขทัยเป็นศูนย์กลางปกครองและมีหัวเมืองต่าง ๆ ล้อมรอบ มีพ่อขุนเป็นผู้ปกครองบริหารสูงสุดและอำนาจปกครองของราชธานีครอบคลุมถึงหัวเมืองชั้นในที่ตั้งล้อมราชธานี (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559, หน้า 58) อีกทั้งยังมีอำนาจสั่งการหัวเมืองชั้นนอก ส่วนหัวเมืองประเทศราชนั้นหากพ่อขุนมีบารมีมากก็จะสามารถบังคับบัญชาเมืองประเทศราชได้ 2) หัวเมืองชั้นในหรือเมืองลูกหลวง คือเมืองที่ตั้งล้อมราชธานีทำหน้าที่เมืองหน้าด่าน ตั้งเพื่อประโยชน์ในภาวะสงคราม (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 8; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 10) โดยพ่อขุนบัญชาการหัวเมืองเหล่านี้ผ่านทางผู้ปกครองเมือง (พ่อเมือง) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากพ่อขุนไว้บางเรื่อง 3) หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองท้าวพระยามหานคร คือ เมืองใหญ่ที่ตั้งห่างราชธานี

ตั้งถัดจากหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกมีชาวเมืองเป็นคนเชื้อชาติเดียวกับคนในราชธานี พ่อขุนจะตั้งเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงเป็นพ่อเมือง ให้ไปปกครองในรูปแบบ “ระบบกินเมือง” หรืออาจให้เชื้อสายเจ้าเมืองเดิมปกครองก็ได้ ซึ่งพ่อเมืองทั้งหมดจะมีอำนาจปกครองบริหารเกือบสมบูรณ์ทำนองเดียวกับพ่อขุนปกครองราชธานี แต่พ่อเมืองยังต้องรับคำสั่งของพ่อขุนและส่งส่วยแก่ราชธานีตามเวลาที่กำหนด และเมื่อมีสงครามต้องส่งทหารและเสบียงไปช่วยราชธานีรบด้วย (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 9) กล่าวได้ว่า หัวเมืองชั้นนอกคือเมืองเครือข่ายของกรุงสุโขทัย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554, หน้า 19) และ 4) หัวเมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น คือ เมืองนอกเขตอาณาจักรสุโขทัยและมีชาวเมืองเป็นคนต่างเชื้อชาติ กรุงสุโขทัยปกครองหัวเมืองประเทศราชโดยแต่งตั้งชาวพื้นเมืองเป็นพ่อเมืองให้ปกครองอย่างมีสิทธิในการปกครองทำนองเดียวกับพ่อขุนปกครองราชธานี แต่มีหน้าที่ส่งเครื่องราชบรรณาการต่อพ่อขุนตามกำหนดเวลา และเมื่อกรุงสุโขทัยเกิดสงครามต้องส่งทหารและเสบียงมาช่วยการสงคราม (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 9; สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559, หน้า 59)

ตามที่กล่าวข้างต้นแม้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยนี้จะเหมาะสมกับสภาพสังคมขณะนั้น แต่จุดอ่อนสำคัญคือราชธานีมีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ กับหัวเมืองชั้นนอก เมื่อเปรียบเทียบกับหัวเมืองชั้นในที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่า และพ่อเมืองหัวเมืองชั้นนอกมีอำนาจปกครองภายในเมืองอย่างอิสระแล้วบางหัวเมืองตั้งอยู่ห่างไกลจนเกือบไม่ขึ้นต่อราชธานี จึงส่งผลให้การปกครองอาณาจักรของกรุงสุโขทัยไม่ชัดเจน เพราะไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่าหัวเมืองใดเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสุโขทัยอย่างแท้จริง

สมัยกรุงศรีอยุธยา

รูปแบบการปกครองสมัยนี้เปลี่ยนจากแบบพ่อกับลูกเป็นแบบอำนาจเทวราชา คือ ผู้ปกครองสูงสุดเรียกว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” และมีอำนาจเด็ดขาดทั้งอาณาจักร ถือเป็นต้นกำเนิดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และดำเนินเรื่อยมาจนเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2555, หน้า 19) โดยการบริหารราชการของกรุงศรีอยุธยาในระยะก่อนสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถใช้รูปแบบที่ปรับปรุงจากกรุงสุโขทัยผสมรูปแบบของขอม คือ กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และมีหัวเมืองชั้นในตั้งล้อม ทั้งราชธานีและหัวเมืองชั้นในเรียกว่า “วงราชธานี” ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจปกครองอย่างสมบูรณ์ สำหรับหัวเมืองชั้นนอกมีรูปแบบเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 11) และสมัยพระเจ้าอู่ทองนำการปกครองรูปแบบจตุสดมภ์ คือการตั้งสี่กรมใหญ่ ได้แก่ กรมเมือง วัง คลัง นา (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 19) และแต่ละกรมให้ข้าราชการชั้นสูงตำแหน่งเสนาบดีเป็นผู้ปกครอง และให้เป็นผู้ช่วยพระเจ้าแผ่นดินบริหารงานในราชธานี ดังนั้น สรุปได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีรูปแบบเช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย คือ การปกครองหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก

ครั้นสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา โครงสร้างการบริหารราชการหลักยังคงเดิม แต่มีการปรับปรุงเรื่องสำคัญบ้าง และถือเป็นหลักบริหารที่สืบต่อจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการปรับปรุงสำคัญมี 3 เรื่อง คือ 1) แยกกิจการทหารกับพลเรือน โดยตั้งกรมพระกลาโหมให้รับผิดชอบฝ่ายทหาร และกรมมหาดไทยให้รับผิดชอบฝ่ายพลเรือน พร้อมตั้งเสนาบดี (อัครมหาเสนาบดี) ให้เป็นผู้ช่วยพระเจ้าแผ่นดินและหัวหน้าบังคับบัญชาแต่ละกรม คือ สมุหนายกบังคับบัญชากรมมหาดไทย รับผิดชอบฝ่ายพลเรือนทุกหัวเมืองและรับผิดชอบจตุสดมภ์ และสมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชากรมพระกลาโหมและเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายทหารในราชธานีและหัวเมืองต่าง ๆ การตั้งกรมและเสนาบดีดังกล่าวทำให้ราชธานีขยายอำนาจไปควบคุมกำลังพลฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนทั่วอาณาจักร (พิรสิทธิ์ คำานวนศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, หน้า 4; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 25-26; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 19) 2) ปรับปรุงการปกครองบริหารหัวเมืองชั้นใน โดยยกเลิกหัวเมืองชั้นในแล้วขยายเขตราชธานีให้กว้างครอบคลุมหัวเมืองชั้นในให้เข้าเป็นราชธานี พร้อมลดฐานะหัวเมืองชั้นในเป็นเมืองจัตวา แล้วพระเจ้าแผ่นดินปกครองด้วยตนเอง อีกทั้งราชธานีจะแต่งตั้งผู้รั้งเมืองไปปกครองเมืองชั้นจัตวา รับคำสั่งจากราชธานีโดยตรง (เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมือง) (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554, หน้า 31; ส่วนงานนิติการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ, 2555, หน้า 5; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 27; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 19) ซึ่งเมื่อการปกครองบริหารเป็นรูปแบบดังกล่าว การปกครองหัวเมืองชั้นในจึงไม่ใช้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกต่อไป และ 3) การปกครองบริหารหัวเมืองชั้นนอก ด้วยเหตุผลที่กรุงศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างขึ้น และราชธานีไม่สามารถควบคุมหัวเมืองชั้นนอกได้ทั่วถึง และเจ้าเมืองมีอิสระปกครองมากจนอาจเป็นภัยต่อราชธานี จึงแบ่งหัวเมืองชั้นนอกเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยหัวเมืองชั้นนอกจะรวมหัวเมืองเล็ก ๆ มาเป็นบริวารต่อเมืองของตน (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 27) และพระเจ้าแผ่นดินจะแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการเป็นเจ้าเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดลักษณะเป็นตัวแทนพระเจ้าแผ่นดิน แต่ยังคงอยู่ควบคุมจากราชธานี และราชธานีจะส่งขุนนางเรียกว่า “ยกกระบัตร” ไปสอดส่องดูแลการปกครอง (ส่วนงานนิติการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ, 2555, หน้า 5; โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2559, หน้า 14; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 28) นอกจากนี้หัวเมืองชั้นนอกได้ลอกแบบการบริหารราชธานี คือ มีเจ้าหน้าที่แบ่งเป็นแผนกตามแบบจตุสดมภ์ดำเนินกิจการภายในเมืองด้วย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554, หน้า 40, 44; โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2559, หน้า 14) สำหรับการปกครองภายในหัวเมือง แบ่งเขตเป็นแขวง ตำบล หมู่บ้าน (ส่วนงานนิติการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ, 2555, หน้า 6) ส่วนหัวเมืองประเทศราชคงใช้แบบเดิม (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 28)

ต่อมาเมื่อถึงสมัยสมเด็จพระเพทราชาได้ปรับปรุงการบริหารเรื่องสำคัญอีกครั้ง คือ แบ่งความรับผิดชอบกิจการทหารและพลเรือนและการปกครองหัวเมือง โดยให้สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบกิจการทหารในราชธานี และกิจการทหารและพลเรือนในหัวเมืองทางใต้สมุหนายกรับผิดชอบกิจการพลเรือนใน

ราชธานี (จตุสดมภ์) และรับผิดชอบกิจการทหารและพลเรือนของหัวเมืองทางเหนือ และเสนาบดีกรมคลัง นอกจากรับผิดชอบการคลังแผ่นดินและการค้าขายกับต่างประเทศแล้ว ยังให้รับผิดชอบกิจการทหารและพลเรือนของหัวเมืองทางตะวันออก (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2555, หน้า 23; โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2559, หน้า 15; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2560, หน้า 32; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 22)

เมื่อวิเคราะห์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสมัยนี้พบว่ามีความมุ่งหมายถึงอำนาจการปกครองไว้ที่พระเจ้าแผ่นดินเพื่อความมั่นคงของราชธานีโดยอาศัยกลไกของอัครมหาเสนาบดีสองตำแหน่งจึงทำให้ขอบข่ายบังคับบัญชาของพระเจ้าแผ่นดินแคบลง แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจมาก อย่างไรก็ตามโครงสร้างดังกล่าวก็สามารถถ่วงดุลอำนาจของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองเอาไว้ได้

สมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ภาพรวมสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงการปรับปรุงระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5) โครงสร้างการบริหารราชการยังยึดรูปแบบเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา (มัลลิกา มัสอูดี, 2560, หน้า 10, 30; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 31) โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็มีลักษณะทำนองเดียวกับปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ หัวเมืองชั้นนอกแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี และขึ้นต่ออัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีกรมคลัง (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และฉัษณฉิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, หน้า 7-8; มัลลิกา มัสอูดี, 2560, หน้า 12, 31-32; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 31)

สมัยรัชกาลที่ 5

ด้วยการบริหารราชการไม่ได้ปรับปรุงขนานใหญ่ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ทำให้การบริหารราชการขณะนั้นไม่เหมาะสมกับยุคสมัย หน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน อาณาจักรไทยจึงล้าหลังและอ่อนแอ อีกทั้งอยู่ในห้วงที่ประเทศตะวันตกกำลังล่าเมืองขึ้น ระบบบริหารราชการที่ดำเนินอยู่ก็ทำให้ประเทศไทยเสี่ยงตกเป็นเมืองขึ้นด้วย (เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 22-24) รัชกาลที่ 5 จึงปรับปรุงการบริหารราชการขนานใหญ่เป็นลักษณะของการปฏิรูป เพราะไปยกเลิกรูปแบบการบริหารดั้งเดิมที่เคยดำเนินมา การปฏิรูปที่สำคัญ อาทิ จัดตั้งสภาที่ปรึกษา จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ วางรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นกระทรวงและให้แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา จัดตั้งสุขาภิบาลโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมบริหารถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรก เป็นต้น (โกวิท พวงงาม, 2559; เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560)

สำหรับการปฏิรูปส่วนภูมิภาคในสมัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ศูนย์กลางการปกครอง และลดความเสี่ยงจากการล่าอาณานิคม เพราะอาณาเขตประเทศขณะนั้นไม่ชัดเจน

รัชกาลที่ 5 จึงให้ยุบเมืองประเทศราชเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักรไทยและให้กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นรับผิดชอบบังคับบัญชาหัวเมือง คือ ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบหัวเมืองทางเหนือ กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบหัวเมืองทางใต้แต่ต่อมาให้กระทรวงกลาโหมโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทางใต้แก่กระทรวงมหาดไทย ทำให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบบังคับบัญชาการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งประเทศ อีกทั้งยังได้นำรูปแบบการปกครองเรียกว่า “การเทศาภิบาล” มาใช้กับการปกครองบริหารหัวเมืองเดิมของไทย ส่งผลให้ไปยกเลิกระบบกินเมือง (พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, หน้า 11; จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ อ้างถึงใน ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, หน้า 74-75; เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 36)

โดยการเทศาภิบาลเป็นระบบการปกครองอาณาเขตแบบหนึ่งที่ส่วนกลางส่งข้าราชการไปบริหารราชการในหัวเมืองแทนการให้หัวเมืองหาข้าราชการมาบริหารงานในเมืองของตนเองดั้งเดิม (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ อ้างถึงใน ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, หน้า 65; เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 36) ซึ่งการเทศาภิบาลจะจัดตั้งองค์กรสำคัญ คือ มณฑลเทศาภิบาลให้เป็นตัวแทนของส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมณฑลจะมีข้าหลวงมณฑลดำเนินการปกครองขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง และการเทศาภิบาลได้เริ่มทดลองในมณฑลหนึ่งก่อน เมื่อสำเร็จจึงขยายต่อไป รูปแบบการดำเนินการคือเอาหัวเมืองหรือเมืองสองเมืองรวมตั้งเป็นหนึ่งมณฑล ในแต่ละเมืองก็แบ่งเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน การริเริ่มการเทศาภิบาลเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 จนถึง พ.ศ. 2450 เป็นเวลา 13 ปี จึงเรียบบรรยากาศและใช้เป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) เพื่อจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุดด้วย (บังอร ปิยะพันธุ์ อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 38-39) ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งการปกครองบริหารเป็นห้าชั้น คือ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2560, หน้า 32) สารสำคัญสรุปได้ตามลำดับ คือ 1) มณฑลเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหญ่ที่สุด รวมหลายเมืองเป็นหนึ่งมณฑล เปรียบเป็นสาขาของส่วนกลางที่รับผิดชอบงานในส่วนภูมิภาค และเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับองค์กรส่วนภูมิภาคอื่น ๆ โดยมณฑลหนึ่งประกอบไปด้วย เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ มณฑลมีหัวหน้ารับผิดชอบคือ ข้าหลวงมณฑล (สมุหเทศาภิบาล) มีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณ และขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ขยายขอบเขตเป็นตัวแทนกระทรวงอื่นด้วย นอกจากนี้ยังมีข้าราชการช่วยงานของมณฑล เรียกว่า “กองมณฑล” หน้าที่ช่วยปฏิบัติราชการของแผนกต่าง ๆ ในมณฑล (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ อ้างถึงใน ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, หน้า 66) 2) เมืองเป็นองค์กรบริหารรองจากมณฑลอยู่ใต้บังคับบัญชาของมณฑล เมืองรวมหลายอำเภอจัดตั้งเป็นเมือง และเป็นองค์กรกำกับดูแลอำเภออีกชั้นหนึ่ง เมืองมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บริหารสูงสุด (ยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองที่มีอำนาจมาก

ทั้งอำนาจทางบริหารและตุลาการ และต้องการให้ตำแหน่งนี้เป็นข้าราชการ) มีอำนาจและความผิดชอบบริหารราชการในเมืองทั้งหมด ยกเว้นการพิพากษาคดีทางศาล นอกจากนี้ในเมืองยังมีกรมการเมืองในทำเนียบ (ข้าราชการประจำ) เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองในการบริหารราชการกับมีกรมการเมืองนอกทำเนียบ (ประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิ) เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเมือง เป็นตำแหน่งไม่มีเงินเดือนตอบแทน แต่จะได้รับบรรดาศักดิ์และรางวัลตอบแทน (ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, หน้า 68-69; บังอร ปิยะพันธุ์ อ่างถึงใน เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 38-39) 3) อำเภอ (เดิมเรียกว่า “แขวง”) รวมหลายตำบลเป็นเขตอำเภอนิ่งและเป็นหน่วยการปกครองที่ประกอบกันเป็นเมือง (บังอร ปิยะพันธุ์ อ่างถึงใน เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 39) อำเภอในฐานะเป็นองค์กรส่วนภูมิภาคจะเป็นองค์กรระดับถัดลงไปจากเมือง อำเภอเป็นหน่วยที่ติดต่อกับประชาชนในท้องที่มีสายบังคับบัญชาขึ้นต่อเมือง มณฑล กระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ เป็นหน่วยปฏิบัติราชการตัวแทนของรัฐหน่วยสุดท้ายทำให้อำเภอกลายเป็นส่วนราชการสำคัญที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง แตกต่างจากเดิมที่ไม่ค่อยมีบทบาทนัก (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, หน้า 86) ข้าราชการอำเภอทั้งกรมการเมือง (ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ฯลฯ) และที่ไม่ได้เป็นกรมการเมือง (ได้แก่ เสมียน พนักงาน) รับผิดชอบปฏิบัติราชการให้การปกครองของอำเภอ (บังอร ปิยะพันธุ์ อ่างถึงใน เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และ อำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 39) 4) ตำบลเป็นเขตท้องที่ที่รวมหลายหมู่บ้านเข้าด้วยกัน มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบลทำหน้าที่ประสานประชาชนกับอำเภอ (หน่วยงานของรัฐ) และช่วยเหลือในการบริหารราชการของอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลตน โดยกำนัน (รวมทั้งผู้ใหญ่บ้าน) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกรมการเมือง และ 5) หมู่บ้านเป็นเขตท้องที่รวมหลายครัวเรือน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือกำนันในการประสานระหว่างประชาชนกับอำเภอ

ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 6 ได้รวมหลายมณฑลเป็นภาคและมีอุปราชเป็นผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือสมุหเทศาภิบาล แล้วทั้งอุปราชและสมุหเทศาภิบาลให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และรัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, หน้า 13) และเปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัด (เรื่องวิทย์ ลิมปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2560, หน้า 52) สำหรับการปกครองระดับอื่น คือ อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ยังคงเดิม แต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แทนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และใช้บังคับต่อมาจนถึงปัจจุบัน (มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลายครั้ง) ซึ่งกฎหมายทั้งสองมีสาระสำคัญเกือบอย่างเดียวกัน (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 18)

โดยสรุปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ กล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวนับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน โดยการปฏิรูปที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาเอกราชและความมั่นคง ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีอาณาเขตชัดเจนและจัดเป็นโครงสร้างหลัก

ที่ยึดถือเรื่อยมาจนปัจจุบัน นอกจากนี้ยังเป็นการวางรากฐานของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมาทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 วางกรอบทางการเมืองการปกครองและประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476 ให้มีการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย มณฑล จังหวัด อำเภอ เช่นเดียวกับระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่และภายหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ระบบบริหารราชการแผ่นดินได้พัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับ โดยสามารถศึกษาอย่างง่าย ๆ ได้ตามระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สารสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา สรุปได้ตามลำดับ คือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ได้ปรับปรุงราชการแผ่นดินเรื่องสำคัญ คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี และ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล 2) จัดตั้งกรมการจังหวัดและกรมการอำเภอในจังหวัดและในอำเภอ ทำให้โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นรูปแบบคณะกรรมการ แล้วโอนอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอให้กับคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ 3) ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาล คงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 4) กำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล ส่วนสุขาภิบาลยังคงมีอยู่ แต่พระราชบัญญัติฯ ระบุให้มีเพียงเทศบาลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, หน้า 4; เสน่ห์ จัยโต, 2559, หน้า 21)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ปรับปรุงระเบียบราชการแผ่นดินเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ 1) กระจายอำนาจส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 2) กำหนดให้ส่วนภูมิภาคมีภาค และมีส่วนราชการของภาค คือ สำนักงานภาคและสำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค โดยมีผู้ว่าราชการภาค (สังกัดกระทรวงมหาดไทย) ทำหน้าที่หัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตภาค และถัดไปจากภาค

จะเป็นจังหวัดและอำเภอ แต่ผู้ว่าราชการภาคไม่ได้มุ่งให้อยู่ประจำที่ทำการแต่ให้เน้นไปตรวจตราเร่งรัดงานและสอดส่องความประพฤติของข้าราชการ 3) โอนอำนาจคณะกรรมการจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจ และคณะกรรมการจังหวัดจึงมีหน้าที่เป็นเพียงคณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด 4) การจัดระเบียบบริหารอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ และ 5) ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใหม่จากเดิมที่มีเพียงเทศบาล โดยเพิ่มเติมสุขาภิบาลเป็นท้องถิ่นอีกแบบหนึ่ง เพราะพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 บังคับใช้ (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, หน้า 22)

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ประกาศใช้เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แต่สาระสำคัญของประกาศฯ คงแบ่งการบริหารราชการเป็นสามส่วนเช่นเดิม โดยส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ (ยกเลิกภาคและตำแหน่งผู้ว่าราชการภาค) สำหรับส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาจัดตั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไปยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กระทำเพียงแก้ไขรายละเอียดบางประการ เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อไม่ให้ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น พระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้เรื่อยมาจนปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) ระหว่างนี้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียด 7 ครั้ง คือ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 โดยการแก้ไขที่ผ่านมาได้ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเรื่องสำคัญ คือ 1) กรณีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สามารถขอจัดตั้งงบประมาณได้ 2) เพิ่มอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอให้ชัดเจน 3) ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ และให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐในเขตจังหวัดต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด 4) ให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในจังหวัด และ 5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนการควบคุมดูแล

ตามที่กล่าวมา แม้ภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ต่อเนื่องสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าบริหารราชการแผ่นดิน จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่ได้ปรับปรุงหลักการสำคัญ กล่าวคือไม่ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

แต่อย่างไร โดยคงยึดถือรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภูมิภาคและเป็นกลไกการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติผ่านทางองค์กรสำคัญคือจังหวัดและอำเภอ และนอกจากนั้นยังคงแสดงบทบาทเป็นกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเชื่อมต่อกับการบริหารราชการส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น แล้วทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจอิสระเช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดำเนินเรื่อยมาตั้งแต่หลังปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงอาจไม่เหมาะสมกับยุคสมัยทั้งปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองอย่างแท้จริงอีกด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 105; กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2561, หน้า 51) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ (ไม่ได้ระบุกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) แต่ในส่วนของโครงสร้างบริหารงานระดับต่ำกว่าอำเภอ (การจัดการปกครองอำเภอ) กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ได้แบ่งเขตอำเภอเป็นกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดังนั้น เห็นได้ว่า การปกครองบริหารในระดับตำบลหมู่บ้านถือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนภูมิภาค (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2561, หน้า 53) ดังนั้นจึงนับรวมเข้าไว้ด้วยกัน สรุปได้ว่าปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1) จังหวัด 2) อำเภอ 3) กิ่งอำเภอ 4) ตำบล และ 5) หมู่บ้าน โดยจังหวัดเป็นองค์กรบริหารใหญ่ที่สุด แต่ละจังหวัดแบ่งเป็นหลายอำเภอ หากมีความจำเป็นในการบริหารอำเภออาจแบ่งเป็นกิ่งอำเภอ แล้วอำเภอและกิ่งอำเภอแบ่งเป็นหลายตำบล และตำบลก็แบ่งเป็นหลายหมู่บ้าน การบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สำหรับระดับกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านถือเป็นการจัดการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และมักเรียกว่า “การปกครองท้องที่” ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอมีฐานะเป็นส่วนราชการ คือ มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของกรมปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ตำบลและหมู่บ้านไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ คือ ไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของกระทรวง กรม ปฏิบัติงานประจำอยู่ แต่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ได้รับเลือกจากประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน (มานิช นามเดช, 2557, หน้า 818) อนึ่ง ปัจจุบันไม่มีการปกครองระดับกิ่งอำเภอ เพราะทั้งหมดยกฐานะขึ้นเป็น

อำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 และปัจจุบันตามประกาศกรมการปกครอง ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2561) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด 76 แห่ง อำเภอ 878 แห่ง ตำบล 7,255 แห่ง และหมู่บ้าน 75,032 แห่ง

สรุปได้ว่า ปัจจุบันภาพรวมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการส่วนที่นำภารกิจของรัฐ โดยรัฐบาลมอบอำนาจบางส่วนในการดูแลและให้บริการประชาชนในพื้นที่ที่ตั้งนอกเขตเมืองหลวง โดยการบริหารกระทำผ่านบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในเขตพื้นที่ของส่วนภูมิภาค ได้แก่ ตำบล และหมู่บ้าน

บทสรุป

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสมัยกรุงสุโขทัย คือ การปกครองหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยกเลิกหัวเมืองชั้นในเปลี่ยนเป็นเมืองชั้นจัตวาแล้วผนวกเข้าเป็นอาณาเขตของราชธานี ส่วนภูมิภาคจึงคงเหลือเพียงการปกครองหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ทรี และต่อมาได้ปรับปรุงให้เสนาบดีรับผิดชอบบังคับบัญชาหัวเมือง การบริหารส่วนภูมิภาครูปแบบนี้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งรัชกาลที่ 5 นำรูปแบบการปกครองเทศาภิบาลมาใช้ปกครอง โดยจัดตั้งมณฑลและภายในมณฑลประกอบด้วยเมือง (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นจังหวัด) อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามลำดับ และให้มณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ภายหลัง พ.ศ. 2475 มณฑลทั้งหมดถูกยกเลิก และกำหนดให้ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ แม้ต่อมาจะมีการจัดตั้งภาคขึ้นอีกแต่ได้ยกเลิกไปภายหลัง ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และในการจัดการปกครองอำเภอให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้แก่ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2562). ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562. สืบค้นจาก <https://www.dopa.go.th/news/cate1/view3800>
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2561). กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 8-15. (หน่วยที่ 13). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2559). การปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435. วารสาร รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์, 5(1), หน้า 1-21.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2555). การเมืองไทย ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ปัญหา. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และปธาน สุวรรณมงคล. (2562). **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า : การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการส่วนภูมิภาค>
- ประธาน สุวรรณมงคล. (2560). การปกครองท้องถิ่นไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2560). การเมืองการปกครองไทยก่อนพุทธศักราช 2475. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 2). นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พัชรณัฐร์ สังข์ประไพ. (2560). การปกครองส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2559). **พัฒนาการการบริหารภาครัฐไทย: จากอดีตสู่อนาคต**. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- มัลลิกา มัสสูดี. (2560). อาณาจักรธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 5). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มานิช นามเดช. (2557). แนวคิดและทิศทางของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย. ใน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (บ.ก.), รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 48 แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง พัฒนบริหารศาสตร์ในบริบทอาเซียน, หน้า 814-824.

- เรืองวิทย์ ลิ้มปนาท และอำพิกา สวัสดิ์วงศ์. (2560). การเมืองการปกครองไทยสมัยรัชกาลที่ 4-6. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 6). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2554). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. (2560ก). แคว้นสุโขทัย. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2560ข). อาณาจักรอยุธยา. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2555). กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นายอำเภอ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาารักษาดินแดน.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2559). ลักษณะโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า, 3(3), หน้า 55-62.
- เสนห์ จุ้ยโต. (2559). การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7. (หน่วยที่ 7). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.