

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

The Role of the Provincial Governor in Thailand. By Arsa Meksawan. An Unpublished Ph.D. Dissertation, Bloomington: Indiana University, 1961. xxiii + 349 pp. Reproduced by The Institute of Public Administration, Thammasat University, Bangkok.

หนังสือเกี่ยวกับระบบการปกครองของประเทศไทยนี้มีอยู่ไม่มากนัก ยิ่งหนังสือที่เขียนขึ้นจากการค้นคว้าหรือวิจัยตามหลักวิชาอย่างแท้จริงด้วยแล้ว นับว่ามีอยู่น้อยมากทีเดียว ฉะนั้นจึงยอมเป็นที่ขานนึ้ในบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักศึกษา โดยทั่วไปที่ปรากฏว่า ได้มีหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มขึ้นอีกเล่มหนึ่ง ซึ่งเป็นหนังสือที่มีคุณค่าในทางวิชาการอย่างสูงด้วย เพราะเป็นวิทยานิพนธ์ในการทำปริญญาเอก ทางสาขาวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2504 หนังสือเล่มนี้คือ "The Role of the Provincial Governor in Thailand" ซึ่งเขียนโดย ดร. อาสา เมฆสุวรรณ

เรื่องเกี่ยวกับการปกครองของไทยนั้น เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีทางและแง่มุมต่าง ๆ ที่จะศึกษาได้มากมายด้วยกัน สำหรับหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เขียนขึ้น โดยศึกษาทางประวัติศาสตร์ในลักษณะที่เกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า "Socio-cultural approach" ทั้งในการพรรณนาและการวิเคราะห์ ซึ่งที่มุ่งศึกษาคือ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการปกครองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีบทบาทอันจะเป็นประโยชน์เกื้อกูล หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายในการกระจายอำนาจบริหารราชการของรัฐบาดตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไร

ในการศึกษาให้เข้าใจซึ่งถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง เพื่อตอบปัญหาข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้พิจารณาถึงปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลกระทบกระเทือนต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ธรรมเนียมประเพณีทางการปกครองและสังคม ตลอดจนพัฒนาการในระบบการปกครองของไทยตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน เหล่านี้โดยละเอียด

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ขรรมนิยมประเพณีการปกครองและคุณค่าของสังคม (Social values) ของไทยนั้น ได้ทำให้คนไทยส่วนใหญ่มีความรู้สึกนึกคิดและประพฤติตนเป็นคนหัวอ่อน พอใจหรือยอมรับสภาพความเป็นอยู่ของตนด้วยความมีดี้น โดษและอดทน มีความเคารพและเชื่อฟังผู้อาวุโส ข้าราชการชั้นผู้น้อยมักยินยอมคล้อยตามความเห็นและความต้องการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยไม่ได้แย้ง ส่วนประชาชนก็นับถือข้าราชการว่าเป็นผู้อยู่ในฐานะเหนือตน ยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามแต่โดยดี คุณลักษณะของคนไทยดังกล่าวนี้ย่อมมีอิทธิพลต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าบริหารราชการ ของจังหวัดไม่น้อย และเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของระบบการปกครองของไทยตามที่เป็นมาแต่โบราณด้วยแล้ว ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นชัดยิ่งขึ้นอีกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นได้เคยอยู่ในฐานะอันสูงและมีอำนาจปกครองอาณาเขต ของตนอย่างมากมาแต่ โบราณทีเดียว โดยเฉพาะตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็น “เจ้าเมือง” และปกครองด้วยระบบ “กินเมือง” นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในเขตเมืองของตนอย่างดีที่ขาดที่เดียว ระบบ “กินเมือง” นี้ได้เล็ดล้นไปในสมัยรัชกาลที่ ๕ เอง พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสมัย โดยจัดระบบเทศาภิบาลซึ่งเป็นการรวมอำนาจการปกครองอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งความเป็นเอกภาพของประเทศไทย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐบาลกลางมากขึ้น และนอกจากจะมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยแล้วยังมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนอีกด้วย บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเปลี่ยนจากการเป็นผู้มีอำนาจดีที่ขาด ไปเป็นผู้ปกครองประชาชนให้มีความร่มเย็นเป็นสุขภายใต้อำนาจควบคุมอย่างเคร่งครัดของรัฐบาล แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีฐานะเหนือประชาชน และได้รับความเคารพนับถืออย่างสูงจากประชาชนในจังหวัดอยู่ตลอดเวลา

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขและปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และมุ่งกระจายอำนาจบริหารราชการออกไปเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนจากระบบ

เทศาภิบาลไปเป็นรูปการบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น และต่อมาในปี พ.ศ. 2498 จังหวัดได้มีฐานะเป็นทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นนอกจากจะมีหน้าที่บริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางแล้ว ยังมีหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย โดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันจึงมีความสำคัญแยกออกได้เป็น 2 ฐานะ คือ มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการของจังหวัดที่ถือเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง และมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบต่อสภาจังหวัดอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้พิจารณาดังเหตุผลและความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว อาจสรุปได้อย่างหนึ่งว่า แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจในการบริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด (Chief executive) ของจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐบาลอย่างแน่นแฟ้น ในขณะที่เดียวกัน อิทธิพลของระบบความเชื่อต่าง ๆ และขนบธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณก็ยังฝังรากลึกอยู่อย่างแน่นแฟ้น สิ่งเหล่านี้ประกอบกันทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตกอยู่ในฐานะลำบากและมีความยุ่งยากใจมิใช่น้อย ในการที่จะบริหารราชการให้ได้ผลดียิ่งในฐานะที่ต้องเป็นทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะหลังยุคก่อตั้งของสัมมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญและความยุ่งยากเป็นอันมาก

ผู้เขียนได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันไว้โดยละเอียดในบทที่ 5 และบทที่ 6 รวม 128 หน้า ซึ่งเป็นจำนวนถึง 1 ใน 3 ของหนังสือ สัมกับกับความสำคัญของเรื่องนิตยภัต ผู้อ่านจะได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบตลอดจนวิธีการและปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างกระจ่างแจ้ง

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบริหารราชการ

การแผ่นดินในจังหวัด ย่อมจะมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดโดยตรง สำหรับ ข้าราชการฝ่ายมหาดไทยหรือเจ้าพนักงานปกครองโดยทั่วไปแล้ว ย่อมไม่เกิดปัญหาทางด้านการบังคับบัญชาแต่อย่างใด แต่สำหรับข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงหรือกรมอื่นในทาง สังกัดงานด้วยนั้น อาจมีปัญหาใหญ่ที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงจาก ข้าราชการเหล่านั้น ส่วนปัญหาสำคัญซึ่งผู้เขียนได้กล่าวเน้นเป็นพิเศษคือ ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องใช้บุคคลิกภาพและ ลักษณะผู้นำเข้าช่วยด้วยเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าในทางหลักการนั้น ตำรวจย่อมจะขึ้นอยู่กับ อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้เป็นไปเช่นนั้นโดยสมบูรณ์ ที่เป็นเช่นนั้น อาจอธิบายได้ประการหนึ่งว่า แม้รัฐบาตจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นหัวหน้าบริหารราชการ และรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังควบคุมและรวมอำนาจการปกครองตำรวจไว้ มิได้กระจายอำนาจนั้น ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเต็มที่อย่างแท้จริง ปัญหาที่ผู้เขียนกล่าวว่าเป็นปัญหาที่ไม่อาจที่จะ แก้ไขให้หลุดวงไปได้โดยง่าย เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในด้านต่าง ๆ และสถานการณ์ของประ เทศที่เป็นอยู่

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงบทบาทอันสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น ในด้านการพัฒนาการท้องถิ่น ซึ่งต้องการความร่วมมือทั้งจากเจ้าหน้าที่ ทางเทคนิคและจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องเป็นผู้นำทาง การเมืองของประชาชน และเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาตทำหน้าที่ทางด้านการประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนมีความเข้าใจอันดีในนโยบายและการบริหารราชการของรัฐบาต ในการปฏิบัติหน้าที่ เหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนย่อมต้องอาศัยคุณลักษณะในการเป็นผู้นำที่ดีของตนเป็น ส่วนประกอบด้วยอย่างสำคัญ

บทบาทอันสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่งก็คือ การควบคุมหน่วย ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 4 รูปด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาต สุขาภิบาต และองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ นอกจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมแล้ว ต่างก็ตกอยู่ในอำนาจควบคุมดูแล

ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งชั้น^{๒๕} แม้แต่เทศบาลซึ่งถือกันว่าเป็นองค์กรอิสระ มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองอย่างแท้จริงก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลตามกฎหมายอยู่เป็นอันมาก ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง และในการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ของเทศบาลด้วย

ถ้าற்பับสภาจังหวัดนั้นเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นอันหนึ่งของการที่จะปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นท้องถิ่นต่อไป จนในที่สุดจังหวัดก็มีรูปเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว สภาจังหวัดนั้นทำหน้าที่เป็นเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัด และมุ่งหมายให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในจังหวัด ผู้เขียนได้กล่าวไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้นมียุ่่น้อยมาก ไม่สามารถที่จะควบคุมฝ่ายบริหารของจังหวัดได้อย่างแท้จริงเลย นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ประกอบกับอิทธิพลของชนบรรมนิยมประเพณีแต่โบราณดั่งกล่าวข้างต้นนั้นยังมีอยู่มาก จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปสามารถมีอิทธิพลเหนือสภาจังหวัดได้^{๒๖} ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ๑๐๑ ๑๐๒ ๑๐๓ ๑๐๔ ๑๐๕ ๑๐๖ ๑๐๗ ๑๐๘ ๑๐๙ ๑๑๐ ๑๑๑ ๑๑๒ ๑๑๓ ๑๑๔ ๑๑๕ ๑๑๖ ๑๑๗ ๑๑๘ ๑๑๙ ๑๒๐ ๑๒๑ ๑๒๒ ๑๒๓ ๑๒๔ ๑๒๕ ๑๒๖ ๑๒๗ ๑๒๘ ๑๒๙ ๑๓๐ ๑๓๑ ๑๓๒ ๑๓๓ ๑๓๔ ๑๓๕ ๑๓๖ ๑๓๗ ๑๓๘ ๑๓๙ ๑๔๐ ๑๔๑ ๑๔๒ ๑๔๓ ๑๔๔ ๑๔๕ ๑๔๖ ๑๔๗ ๑๔๘ ๑๔๙ ๑๕๐ ๑๕๑ ๑๕๒ ๑๕๓ ๑๕๔ ๑๕๕ ๑๕๖ ๑๕๗ ๑๕๘ ๑๕๙ ๑๖๐ ๑๖๑ ๑๖๒ ๑๖๓ ๑๖๔ ๑๖๕ ๑๖๖ ๑๖๗ ๑๖๘ ๑๖๙ ๑๗๐ ๑๗๑ ๑๗๒ ๑๗๓ ๑๗๔ ๑๗๕ ๑๗๖ ๑๗๗ ๑๗๘ ๑๗๙ ๑๘๐ ๑๘๑ ๑๘๒ ๑๘๓ ๑๘๔ ๑๘๕ ๑๘๖ ๑๘๗ ๑๘๘ ๑๘๙ ๑๙๐ ๑๙๑ ๑๙๒ ๑๙๓ ๑๙๔ ๑๙๕ ๑๙๖ ๑๙๗ ๑๙๘ ๑๙๙ ๒๐๐ ๒๐๑ ๒๐๒ ๒๐๓ ๒๐๔ ๒๐๕ ๒๐๖ ๒๐๗ ๒๐๘ ๒๐๙ ๒๑๐ ๒๑๑ ๒๑๒ ๒๑๓ ๒๑๔ ๒๑๕ ๒๑๖ ๒๑๗ ๒๑๘ ๒๑๙ ๒๒๐ ๒๒๑ ๒๒๒ ๒๒๓ ๒๒๔ ๒๒๕ ๒๒๖ ๒๒๗ ๒๒๘ ๒๒๙ ๒๓๐ ๒๓๑ ๒๓๒ ๒๓๓ ๒๓๔ ๒๓๕ ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘ ๒๓๙ ๒๔๐ ๒๔๑ ๒๔๒ ๒๔๓ ๒๔๔ ๒๔๕ ๒๔๖ ๒๔๗ ๒๔๘ ๒๔๙ ๒๕๐ ๒๕๑ ๒๕๒ ๒๕๓ ๒๕๔ ๒๕๕ ๒๕๖ ๒๕๗ ๒๕๘ ๒๕๙ ๒๖๐ ๒๖๑ ๒๖๒ ๒๖๓ ๒๖๔ ๒๖๕ ๒๖๖ ๒๖๗ ๒๖๘ ๒๖๙ ๒๗๐ ๒๗๑ ๒๗๒ ๒๗๓ ๒๗๔ ๒๗๕ ๒๗๖ ๒๗๗ ๒๗๘ ๒๗๙ ๒๘๐ ๒๘๑ ๒๘๒ ๒๘๓ ๒๘๔ ๒๘๕ ๒๘๖ ๒๘๗ ๒๘๘ ๒๘๙ ๒๙๐ ๒๙๑ ๒๙๒ ๒๙๓ ๒๙๔ ๒๙๕ ๒๙๖ ๒๙๗ ๒๙๘ ๒๙๙ ๓๐๐ ๓๐๑ ๓๐๒ ๓๐๓ ๓๐๔ ๓๐๕ ๓๐๖ ๓๐๗ ๓๐๘ ๓๐๙ ๓๑๐ ๓๑๑ ๓๑๒ ๓๑๓ ๓๑๔ ๓๑๕ ๓๑๖ ๓๑๗ ๓๑๘ ๓๑๙ ๓๒๐ ๓๒๑ ๓๒๒ ๓๒๓ ๓๒๔ ๓๒๕ ๓๒๖ ๓๒๗ ๓๒๘ ๓๒๙ ๓๓๐ ๓๓๑ ๓๓๒ ๓๓๓ ๓๓๔ ๓๓๕ ๓๓๖ ๓๓๗ ๓๓๘ ๓๓๙ ๓๔๐ ๓๔๑ ๓๔๒ ๓๔๓ ๓๔๔ ๓๔๕ ๓๔๖ ๓๔๗ ๓๔๘ ๓๔๙ ๓๕๐ ๓๕๑ ๓๕๒ ๓๕๓ ๓๕๔ ๓๕๕ ๓๕๖ ๓๕๗ ๓๕๘ ๓๕๙ ๓๖๐ ๓๖๑ ๓๖๒ ๓๖๓ ๓๖๔ ๓๖๕ ๓๖๖ ๓๖๗ ๓๖๘ ๓๖๙ ๓๗๐ ๓๗๑ ๓๗๒ ๓๗๓ ๓๗๔ ๓๗๕ ๓๗๖ ๓๗๗ ๓๗๘ ๓๗๙ ๓๘๐ ๓๘๑ ๓๘๒ ๓๘๓ ๓๘๔ ๓๘๕ ๓๘๖ ๓๘๗ ๓๘๘ ๓๘๙ ๓๙๐ ๓๙๑ ๓๙๒ ๓๙๓ ๓๙๔ ๓๙๕ ๓๙๖ ๓๙๗ ๓๙๘ ๓๙๙ ๔๐๐ ๔๐๑ ๔๐๒ ๔๐๓ ๔๐๔ ๔๐๕ ๔๐๖ ๔๐๗ ๔๐๘ ๔๐๙ ๔๑๐ ๔๑๑ ๔๑๒ ๔๑๓ ๔๑๔ ๔๑๕ ๔๑๖ ๔๑๗ ๔๑๘ ๔๑๙ ๔๒๐ ๔๒๑ ๔๒๒ ๔๒๓ ๔๒๔ ๔๒๕ ๔๒๖ ๔๒๗ ๔๒๘ ๔๒๙ ๔๓๐ ๔๓๑ ๔๓๒ ๔๓๓ ๔๓๔ ๔๓๕ ๔๓๖ ๔๓๗ ๔๓๘ ๔๓๙ ๔๔๐ ๔๔๑ ๔๔๒ ๔๔๓ ๔๔๔ ๔๔๕ ๔๔๖ ๔๔๗ ๔๔๘ ๔๔๙ ๔๕๐ ๔๕๑ ๔๕๒ ๔๕๓ ๔๕๔ ๔๕๕ ๔๕๖ ๔๕๗ ๔๕๘ ๔๕๙ ๔๖๐ ๔๖๑ ๔๖๒ ๔๖๓ ๔๖๔ ๔๖๕ ๔๖๖ ๔๖๗ ๔๖๘ ๔๖๙ ๔๗๐ ๔๗๑ ๔๗๒ ๔๗๓ ๔๗๔ ๔๗๕ ๔๗๖ ๔๗๗ ๔๗๘ ๔๗๙ ๔๘๐ ๔๘๑ ๔๘๒ ๔๘๓ ๔๘๔ ๔๘๕ ๔๘๖ ๔๘๗ ๔๘๘ ๔๘๙ ๔๙๐ ๔๙๑ ๔๙๒ ๔๙๓ ๔๙๔ ๔๙๕ ๔๙๖ ๔๙๗ ๔๙๘ ๔๙๙ ๕๐๐ ๕๐๑ ๕๐๒ ๕๐๓ ๕๐๔ ๕๐๕ ๕๐๖ ๕๐๗ ๕๐๘ ๕๐๙ ๕๑๐ ๕๑๑ ๕๑๒ ๕๑๓ ๕๑๔ ๕๑๕ ๕๑๖ ๕๑๗ ๕๑๘ ๕๑๙ ๕๒๐ ๕๒๑ ๕๒๒ ๕๒๓ ๕๒๔ ๕๒๕ ๕๒๖ ๕๒๗ ๕๒๘ ๕๒๙ ๕๓๐ ๕๓๑ ๕๓๒ ๕๓๓ ๕๓๔ ๕๓๕ ๕๓๖ ๕๓๗ ๕๓๘ ๕๓๙ ๕๔๐ ๕๔๑ ๕๔๒ ๕๔๓ ๕๔๔ ๕๔๕ ๕๔๖ ๕๔๗ ๕๔๘ ๕๔๙ ๕๕๐ ๕๕๑ ๕๕๒ ๕๕๓ ๕๕๔ ๕๕๕ ๕๕๖ ๕๕๗ ๕๕๘ ๕๕๙ ๕๖๐ ๕๖๑ ๕๖๒ ๕๖๓ ๕๖๔ ๕๖๕ ๕๖๖ ๕๖๗ ๕๖๘ ๕๖๙ ๕๗๐ ๕๗๑ ๕๗๒ ๕๗๓ ๕๗๔ ๕๗๕ ๕๗๖ ๕๗๗ ๕๗๘ ๕๗๙ ๕๘๐ ๕๘๑ ๕๘๒ ๕๘๓ ๕๘๔ ๕๘๕ ๕๘๖ ๕๘๗ ๕๘๘ ๕๘๙ ๕๙๐ ๕๙๑ ๕๙๒ ๕๙๓ ๕๙๔ ๕๙๕ ๕๙๖ ๕๙๗ ๕๙๘ ๕๙๙ ๖๐๐ ๖๐๑ ๖๐๒ ๖๐๓ ๖๐๔ ๖๐๕ ๖๐๖ ๖๐๗ ๖๐๘ ๖๐๙ ๖๑๐ ๖๑๑ ๖๑๒ ๖๑๓ ๖๑๔ ๖๑๕ ๖๑๖ ๖๑๗ ๖๑๘ ๖๑๙ ๖๒๐ ๖๒๑ ๖๒๒ ๖๒๓ ๖๒๔ ๖๒๕ ๖๒๖ ๖๒๗ ๖๒๘ ๖๒๙ ๖๓๐ ๖๓๑ ๖๓๒ ๖๓๓ ๖๓๔ ๖๓๕ ๖๓๖ ๖๓๗ ๖๓๘ ๖๓๙ ๖๔๐ ๖๔๑ ๖๔๒ ๖๔๓ ๖๔๔ ๖๔๕ ๖๔๖ ๖๔๗ ๖๔๘ ๖๔๙ ๖๕๐ ๖๕๑ ๖๕๒ ๖๕๓ ๖๕๔ ๖๕๕ ๖๕๖ ๖๕๗ ๖๕๘ ๖๕๙ ๖๖๐ ๖๖๑ ๖๖๒ ๖๖๓ ๖๖๔ ๖๖๕ ๖๖๖ ๖๖๗ ๖๖๘ ๖๖๙ ๖๗๐ ๖๗๑ ๖๗๒ ๖๗๓ ๖๗๔ ๖๗๕ ๖๗๖ ๖๗๗ ๖๗๘ ๖๗๙ ๖๘๐ ๖๘๑ ๖๘๒ ๖๘๓ ๖๘๔ ๖๘๕ ๖๘๖ ๖๘๗ ๖๘๘ ๖๘๙ ๖๙๐ ๖๙๑ ๖๙๒ ๖๙๓ ๖๙๔ ๖๙๕ ๖๙๖ ๖๙๗ ๖๙๘ ๖๙๙ ๗๐๐ ๗๐๑ ๗๐๒ ๗๐๓ ๗๐๔ ๗๐๕ ๗๐๖ ๗๐๗ ๗๐๘ ๗๐๙ ๗๑๐ ๗๑๑ ๗๑๒ ๗๑๓ ๗๑๔ ๗๑๕ ๗๑๖ ๗๑๗ ๗๑๘ ๗๑๙ ๗๒๐ ๗๒๑ ๗๒๒ ๗๒๓ ๗๒๔ ๗๒๕ ๗๒๖ ๗๒๗ ๗๒๘ ๗๒๙ ๗๓๐ ๗๓๑ ๗๓๒ ๗๓๓ ๗๓๔ ๗๓๕ ๗๓๖ ๗๓๗ ๗๓๘ ๗๓๙ ๗๔๐ ๗๔๑ ๗๔๒ ๗๔๓ ๗๔๔ ๗๔๕ ๗๔๖ ๗๔๗ ๗๔๘ ๗๔๙ ๗๕๐ ๗๕๑ ๗๕๒ ๗๕๓ ๗๕๔ ๗๕๕ ๗๕๖ ๗๕๗ ๗๕๘ ๗๕๙ ๗๖๐ ๗๖๑ ๗๖๒ ๗๖๓ ๗๖๔ ๗๖๕ ๗๖๖ ๗๖๗ ๗๖๘ ๗๖๙ ๗๗๐ ๗๗๑ ๗๗๒ ๗๗๓ ๗๗๔ ๗๗๕ ๗๗๖ ๗๗๗ ๗๗๘ ๗๗๙ ๗๘๐ ๗๘๑ ๗๘๒ ๗๘๓ ๗๘๔ ๗๘๕ ๗๘๖ ๗๘๗ ๗๘๘ ๗๘๙ ๗๙๐ ๗๙๑ ๗๙๒ ๗๙๓ ๗๙๔ ๗๙๕ ๗๙๖ ๗๙๗ ๗๙๘ ๗๙๙ ๘๐๐ ๘๐๑ ๘๐๒ ๘๐๓ ๘๐๔ ๘๐๕ ๘๐๖ ๘๐๗ ๘๐๘ ๘๐๙ ๘๑๐ ๘๑๑ ๘๑๒ ๘๑๓ ๘๑๔ ๘๑๕ ๘๑๖ ๘๑๗ ๘๑๘ ๘๑๙ ๘๒๐ ๘๒๑ ๘๒๒ ๘๒๓ ๘๒๔ ๘๒๕ ๘๒๖ ๘๒๗ ๘๒๘ ๘๒๙ ๘๓๐ ๘๓๑ ๘๓๒ ๘๓๓ ๘๓๔ ๘๓๕ ๘๓๖ ๘๓๗ ๘๓๘ ๘๓๙ ๘๔๐ ๘๔๑ ๘๔๒ ๘๔๓ ๘๔๔ ๘๔๕ ๘๔๖ ๘๔๗ ๘๔๘ ๘๔๙ ๘๕๐ ๘๕๑ ๘๕๒ ๘๕๓ ๘๕๔ ๘๕๕ ๘๕๖ ๘๕๗ ๘๕๘ ๘๕๙ ๘๖๐ ๘๖๑ ๘๖๒ ๘๖๓ ๘๖๔ ๘๖๕ ๘๖๖ ๘๖๗ ๘๖๘ ๘๖๙ ๘๗๐ ๘๗๑ ๘๗๒ ๘๗๓ ๘๗๔ ๘๗๕ ๘๗๖ ๘๗๗ ๘๗๘ ๘๗๙ ๘๘๐ ๘๘๑ ๘๘๒ ๘๘๓ ๘๘๔ ๘๘๕ ๘๘๖ ๘๘๗ ๘๘๘ ๘๘๙ ๘๙๐ ๘๙๑ ๘๙๒ ๘๙๓ ๘๙๔ ๘๙๕ ๘๙๖ ๘๙๗ ๘๙๘ ๘๙๙ ๙๐๐ ๙๐๑ ๙๐๒ ๙๐๓ ๙๐๔ ๙๐๕ ๙๐๖ ๙๐๗ ๙๐๘ ๙๐๙ ๙๑๐ ๙๑๑ ๙๑๒ ๙๑๓ ๙๑๔ ๙๑๕ ๙๑๖ ๙๑๗ ๙๑๘ ๙๑๙ ๙๒๐ ๙๒๑ ๙๒๒ ๙๒๓ ๙๒๔ ๙๒๕ ๙๒๖ ๙๒๗ ๙๒๘ ๙๒๙ ๙๓๐ ๙๓๑ ๙๓๒ ๙๓๓ ๙๓๔ ๙๓๕ ๙๓๖ ๙๓๗ ๙๓๘ ๙๓๙ ๙๔๐ ๙๔๑ ๙๔๒ ๙๔๓ ๙๔๔ ๙๔๕ ๙๔๖ ๙๔๗ ๙๔๘ ๙๔๙ ๙๕๐ ๙๕๑ ๙๕๒ ๙๕๓ ๙๕๔ ๙๕๕ ๙๕๖ ๙๕๗ ๙๕๘ ๙๕๙ ๙๖๐ ๙๖๑ ๙๖๒ ๙๖๓ ๙๖๔ ๙๖๕ ๙๖๖ ๙๖๗ ๙๖๘ ๙๖๙ ๙๗๐ ๙๗๑ ๙๗๒ ๙๗๓ ๙๗๔ ๙๗๕ ๙๗๖ ๙๗๗ ๙๗๘ ๙๗๙ ๙๘๐ ๙๘๑ ๙๘๒ ๙๘๓ ๙๘๔ ๙๘๕ ๙๘๖ ๙๘๗ ๙๘๘ ๙๘๙ ๙๙๐ ๙๙๑ ๙๙๒ ๙๙๓ ๙๙๔ ๙๙๕ ๙๙๖ ๙๙๗ ๙๙๘ ๙๙๙ ๑๐๐๐

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองยิ่งขึ้น และได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายนั้น รัฐบาลยังมีได้ทั้งระบบรวมอำนาจตามแบบชนบรรมนิยมประเพณีสืบเนื่องมาแต่โบราณนั้นไปโดยสิ้นเชิง ยังคงมีอำนาจควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่อย่างแน่นแฟ้น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีอำนาจควบคุมองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่เป็นอันมาก ประกอบทั้งชนบรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมทั้งในด้านการบริหารราชการและระบบข้าราชการในสมัยก่อนยังมีอิทธิพลอยู่มาก ทั้งประชาชนทั่วไปก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และยังไม่รู้จักใช้สิทธิในการปกครองอย่างแท้จริง ดังเหล่านี้มักจะเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ยิ่งกว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน

เพื่อให้สอดคล้องกับความปรารถนาที่จะปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยและให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้กล่าวว่าเป็นการยากที่จะทำนายว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปใดในอนาคต แต่ก็ได้เสนอแนะความเห็น ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะต่อไปภายหน้า ควรจะพัฒนาไปในแนวทางคือ ลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตงบ้าง โดยเฉพาะในส่วนที่ควรจะเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลท้องถิ่น และส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นส่งภาจังหวัดให้สามารถควบคุมฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่แทนประชาชนได้อย่างแท้จริงยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ควรลดอำนาจควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดตงบ้าง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารราชการตอบสนองของความปรารถนาของประชาชนได้โดยอิสระยิ่งขึ้น

ความเห็นของผู้เขียนดังกล่าวนี้ นับว่าเหมาะสมกับอุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง และย่อมเป็นความหวังของประชาชนคนไทยโดยทั่วไป แต่ที่จะมีผลตามความหวังนั้นมีใช้จะเป็นไปได้โดยง่าย ผู้เขียนเองได้กล่าวไว้ด้วยว่า การปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งธรรมชาติประเพณียังมีอิทธิพลอยู่มากนัก จะใจเร็วด่วนได้มิได้ ต้องค่อยเป็นค่อยไป ประการสำคัญก็คือ ประชาชนจะต้องเข้าใจและรู้จักใช้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพยายามอย่างไม่หยุดยั้งที่จะให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้มีความเข้าใจในหลักการและวิธีการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องพยายามที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นในทุกโอกาสที่ทำได้

ถ้าถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของหนังสือเล่มนี้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าผู้เขียนได้พรรณนาและวิเคราะห์บทบาทของตัวเอกได้อย่างดียิ่ง อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาข้อมูลส่วนใหญ่ มาถึงปี พ.ศ. 2500 เท่านั้น หากได้มีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงสมัยปัจจุบัน ดวยก็จะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

น.ท. จินดา ไชยอุดม ร.น.

หัวหน้าแผนกเรื้อยราชการ

กรมกำลังพลทหารเรือ กระทรวงกลาโหม