

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

(ต่อจากปีที่ ๔ เล่ม ๑๐)

หมวด ๒

การแบ่งแยกอำนาจบริหารของรัฐบาลออก

เป็น ส่วน ต่างๆ ใน พระราชอาณาเขตต์

(มัชฌานภาค Déconcentration)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑ อำนาจราชการหรือ
บริหารได้แบ่งแยกตาม ษะนิต แห่งการงาน ของ อำนาจนั้น
ออกเป็นกระทรวงทบวงการต่างๆ แต่ก็ยังเป็นอำนาจ
ของรัฐบาลกลางนั่นเอง

ใน ประเทศ ที่มี อาณาเขตต์ กว้าง ขวาง อำนาจ ในทาง
ราชการของรัฐบาลกลางจะรวมกันอยู่แต่ใน เมืองหลวงแห่ง

เดียนั้นย่อมเป็นการไม่สะดวก เหตุฉะนั้นจึงจำต้องแบ่ง
แยกอำนาจในทางราชการหรือ บริหาร นี้ ออกไปไว้ตาม ท้อง
ถิ่นต่างๆ ในพระราชอาณาเขตต์

การแบ่งแยกเช่นนี้ได้กล่าว มาแล้วว่า อาจ จะกระทำ ได้
โดยสองวิธี

วิธีที่ ๑ แบ่งอำนาจบริหารของรัฐบาลกลาง ออกไปเป็น
สาขาใหญ่ น้อยตามส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตต์ (มัธยานุภาค)

วิธีที่ ๒ แบ่งแยกให้แก่คนซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้น ได้
เลือกตั้งขึ้น เป็นผู้ใช้อำนาจเอง (มัธยวิภาค)

ในหมวดนี้จะได้กล่าวแต่การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๑ เท่านั้น
ส่วนวิธีที่ ๒ จะได้กล่าวในหมวดต่อไป

ให้สังเกตว่าแม้การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๑ นี้ จะต่างกับ
วิธีที่ ๒ ตั้งได้กล่าวแล้วก็ยังต่างกับการแบ่งแยกอำนาจของ
รัฐต่างๆ ในประเทศที่เป็นสหรัรัฐ เพราะใน ประเทศที่เป็น
สหรัรัฐนั้นรัฐต่างๆ ที่ได้ผสม เข้ากันนั้นได้ มี ฐานะเป็นนิติ
บุคคล และมีอำนาจที่จะ ออก กฎหมาย ซึ่ง บางที กฎหมาย
ของรัฐต่างๆ นั้นเกิดขัดกันขึ้นเอง ดังเช่นกฎหมายของ
รัฐต่างๆ ในสหปาลีรัฐอเมริกา แต่การแบ่งแยกส่วนต่างๆ

แห่งพระราชอาณาเขตต์นี้ ส่วนต่างๆ นั้น ไม่มีสภาพเป็น
นิติบุคคล คือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐกตงนั้นเอง กับ
อีกประการหนึ่งส่วน ต่าง ๆ แห่งพระราชอาณาเขตต์เหล่านี้
นั้นก็ไม่มีอำนาจที่จะออกบทกฎหมาย กล่าวคือ บทกฎ
หมายย่อมเหมือนกันทั่วทุกส่วนต่าง ๆ แห่งพระราชอาณา
เขตต์ (ทั้งนี้ไม่หมายความว่าเจ้าพนักงานจะไม่มีอำนาจ
ออกคำสั่ง แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานมีลักษณะไปในทาง
บริหาร บัญญัติ ซึ่งได้ออกขึ้นไว้ เพื่อ ปฏิบัติ การ ตามบทกฎ
หมายซึ่งผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไว้)

ในสมัยก่อนแก้ไขการปกครองในต้นรัชการที่ ๕ ประ
เทศสยามได้มีประเทศราชขึ้นอยู่ เหตุฉะนั้นจึงอาจที่จะ
จัดแบ่งอาณาเขตต์ออกเป็น อาณาเขตต์ของประเทศสยาม
โดยแต่อย่างหนึ่ง และอาณาเขตต์ที่เป็นประเทศราชอย่าง
หนึ่ง ประเทศราชเหล่านั้นคงมีฐานะเป็นรัฐซึ่งมีเจ้านาย
ของชาตินั้นปกครองเอง แต่ต้องถวายต้นไม้ เงินทอง
กับเครื่องราชบรรณาการ ต่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อาณาเขตต์ของประเทศสยามโดย แท้ นั้นได้ แบ่งแยก
ออกเป็นราชธานีและหัวเมืองซึ่ง ขึ้นอยู่ใน วงราชธานีส่วน

หนึ่ง และหัวเมืองซึ่งอยู่ในภายนอกราชอาณาจักร อีกส่วนหนึ่งบรรดาหัวเมืองชั้นนอกวงราชธานีนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ต่างประเทศองค์ทุกอย่าง และมีกรมการ พนักงานปกครองเองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี

ส่วนภายในเขตต์เมืองหนึ่งได้แบ่งแยกออกเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ครอบครอง ในแขวงหนึ่งแยกออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นบ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

ส่วนทระบวงการซึ่งบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ เหล่านี้ได้แบ่งแยกอยู่ในสมุหนายกบ้าง (บักย์เหนือ) และอยู่ในบังคับบัญชาสมุหกลาโหมบ้าง (บักย์ใต้) และในกรมพระคลังบ้าง (หัวเมืองท่า) ให้ดูข้อความโดยละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑

ครั้นต่อมาเมื่อรวมการปกครองภายในให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งให้ขึ้นกระทรวงนครบาล และได้จัดมณฑลเทศาภิบาลขึ้นนั้น

ประเทศราช ก็ยังคง มีอยู่และมี การปกครองตาม ระเบียบ
 ของประเทศนั้น ๆ เช่นประเทศกัณฑ์ ตรังกานู ส่วน
 หัวเมืองอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็น อาณาเขตต์ของประเทศสยาม
 โดยตรงก็ได้จัดแบ่งแยกออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล แม้
 กระนั้นก็ดี บางส่วนแห่งอาณาเขตต์พลเมืองได้ มีชนบ
 ธรรมเนียม หรือลัทธิแตกต่างกับส่วนอื่น ๆ จึงได้มีข้อ
 บังคับพิเศษสำหรับส่วนต่าง ๆ นั้น เช่นข้อบังคับสำหรับ
 ปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (มณฑลพายัพ)
 ร.ศ. ๑๑๕ และกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัว
 เมือง (มณฑลปัตตานีในเวลานี้) ร.ศ. ๑๒๐ ซึ่งจะได้
 กล่าวในส่วนที่เป็นพิเศษในระเบียบการปกครองจังหวัด
 (ระเบียบการปกครองคนสงฆ์จะได้กล่าวเมื่อมีโอกาสพอ)

ต่อมาประเทศราชของสยามซึ่งมีฐานะ เป็นรัฐได้ตกไป
 เป็นของต่างประเทศ อาณาเขตต์สยามทุกวันนี้จึงมีแต่รัฐ
 เดียว เหตุฉะนั้นปัญหาที่ว่าส่วนต่างๆ ไตในพระราชอาณา
 จักรจะมีสภาพเป็นรัฐอีกหรือไม่นั้นจึงหมดไป

ในทุกวันนี้อาณาเขตต์สยามได้แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ
 คือ

๑ มณฑล

๒ ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัด

๓ ในจังหวัดหนึ่งแบ่งออกเป็นอำเภอ

๔ ในอำเภอหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล

๕ ในตำบลหนึ่งแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน

แต่ในมณฑลกรุงเทพฯ ได้มีระเบียบการปกครองเป็นพิเศษจากมณฑลอื่นๆ การศึกษาถึง ระเบียบแห่งการปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ จะได้แยกไว้ต่างหาก

ส่วนที่ ๑

ระเบียบการปกครองในหัวเมือง

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

มณฑล เป็น ส่วนใหญ่ แห่งพระราชอาณาจักรที่ได้แบ่งแยกออก การแบ่งแยกมณฑลนี้ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมา ในทุกวันนี้มี ๑๔ มณฑลตามลำดับอักษรดังนี้ กรุงเทพมหานคร นครไชยศรี นครราชสีมา นครสวรรค์ นครศรีธรรมราช ปราจีนบุรี บัตตานี พายัพ พิศณุโลก ภูเก็ต ราชบุรี อโยธยา อุดร

ในรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงตั้งอุปราชประจำภาค คือ หลายๆ มณฑล มีอุปราช ดูแลควบคุม เหนือสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลนั้นๆ หรือบางมณฑลเช่น มณฑลอยุธยา มณฑลเค็ยว หัวหน้ามณฑลนั้น ดำรงฐานะเป็นอุปราช แต่ตำแหน่งอุปราชนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสีย

ระเบียบการปกครองมณฑลได้มีแบบแผนมาแต่เริ่มจัดมณฑลเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๕ แต่ได้มีข้อบังคับหรือ

แบบแผนแยกย้ายกันอยู่ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้รวมกระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว จึงได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองหัวคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ (ฉบับที่ ๑) บัญญัติถึงระเบียบการปกครองมณฑลไว้ แต่ข้อบังคับนี้มิได้ปฏิบัติครบถ้วน

ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครองมณฑลซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ควรระลึกว่าส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แบ่งแยกออกไปนี้ไม่มีฐานะเป็นรัฐ เหตุฉะนั้นอำนาจสูงสุดในประเทศที่แบ่งแยกออกไปประจำตามส่วนต่างๆ จึงมีแต่อำนาจบริหารหรือตุลาการและอำนาจตุลาการ ส่วนอำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัตินั้นไม่ได้แบ่งแยกออกไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทกฎหมายที่จะใช้แก่พลเมืองในส่วนต่างๆ ย่อมเหมือนกัน ซึ่งต่างกับประเทศที่เป็นสหรัฏฐ์ ที่กฎหมายของรัฐหนึ่งอาจต่างและขัดกับอีกรัฐหนึ่ง

ข้อ ๑. อำนาจบริหาร

ส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แยกออกสมควรถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐกลางหาใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง

มหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่ เหตุฉะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่าย
 ชุรการหรือบริหาร จึง ควรจัดแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ทำการ แทน
 รัฐบาลกลางหนึ่ง และเจ้าหน้าที่แทนกระทรวงทบวงการ
 ต่างๆ อีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ชั่วคราว พ.ศ.
 ๒๔๖๕ มาตรา ๓ ในมณฑลหนึ่งๆ ให้มีสมุหเทศาภิบาล
 เป็นประธานสำเร็จราชการ รับผิดชอบรักษา การใน มณฑล
 นั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจบังคับ
 บัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

สมุหเทศาภิบาลนี้ในรัชการที่ ๖ ได้มีประกาศลงวัน
 ที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๘ สแดงให้เห็นว่าเป็น
 ตำแหน่ง ที่ขึ้นตรงต่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือ
 เป็นผู้แทนพระองค์ในฝ่ายชุรการหรืออำนาจบริหารนี้ ไม่
 ใช่แต่จะเป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่

ครั้นถึง รัชการปัจจุบัน ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
 เปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลให้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย
 (ดูประกาศลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕) แต่ก็ยังเป็น

ที่เข้าใจกันว่า สมุหภิบาล เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางใน
มณฑลนั้น ๆ ด้วย

อำนาจและหน้าที่ ของสมุหเทศภิบาลนั้นตาม มาตรา ๓
แห่ง ข้อบังคับ ก่อร่าง มา แล้ว ก็ คือ รับ ผิดชอบรักษาการใน
มณฑลนั้นให้ เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจ
บังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

พนักงานทั้งหลายในที่นี้ คือพนักงานซึ่งกระทรวงมหาด
การฝ่ายตุลาการได้ แต่งตั้งขึ้นไว้ (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปใน
ข้อ ข.) แต่อำนาจ บังคับ บัญชา ของ สมุหเทศาภิบาล อัน
เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ เหล่านี้ จะต้องเป็นไปตาม ที่เสนาบดีเจ้า
กระทรวง ได้ตกลงเห็น ชอบพร้อมกันจัดตั้งขึ้นไว้ ให้เป็น
เจ้าหน้าที่รักษาใน แผนกนั้น ๆ และให้อยู่ในบังคับบัญชา
ของ สมุหเทศาภิบาล (ให้ดูมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่ง
ข้อ บังคับ นั้นหรือตามประเพณีที่เคยมีมา)

ในกรณีที่สมุหเทศาภิบาลไม่อยู่ตามข้อ บังคับ ที่ กล่าว
ถึงนี้ให้ สมุหเทศาภิบาล มอบฝากการ แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มียศ
สูงในที่นั้นเป็นผู้แทนตัว ถ้ามีเหตุพิเศษซึ่งไม่ทันได้รับ
มอบหมายการงาน ให้ ปลัดมณฑลรักษาการแทน ถ้า
ปลัดมณฑลไม่อยู่ให้ อัยการมณฑล รักษาการแทน แต่
โดยอนัตตวิสัยแห่งปลัดมณฑลได้ยกเลิกแล้ว

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการ ต่าง ๆ

กระทรวงทบวงการต่าง ๆ นั้นหาได้ มี ผู้แทนไปประจำ
ทุกกระทรวงทบวงการไม่ บางกระทรวงก็มีผู้แทนประจำ
อยู่หลายแผนก

กระทรวงมหาดไทย

(๑) สมุหเทศาภิบาล

(๒) อัยการมณฑลมีหน้าที่รับผิดชอบ รักษา การใน
เรื่องที่เกี่ยวข้องคดี เช่นการได้สวนฟ้องร้อง

(๓) ผู้บังคับการตำรวจมณฑลรับผิดชอบรักษาการใน
แผนกรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้าย

(๔) มหาดไทย มณฑลรักษา การ ใน แผนกปกครอง
(ตามความหมายของกระทรวงมหาดไทย)

(๕) สาธารณสุขมณฑลรับผิดชอบรักษาการในแผนก
สาธารณสุข

(๖) เสมียนตรามณฑลรับผิดชอบรักษาการพัสดุ แบบ
พิมพ์ การเงิน ซึ่งแยกออกจากคลัง

กระทรวงธรรมการ

มีกรรมการมณฑลเป็นผู้แทนกิจการของกระทรวงนี้

กระทรวงพระคลังฯ

ในแผนกสรรพากรมี สรรพากรมณฑลเป็นผู้รักษาการ
แผนกเก็บเงินภาษีอากร นอกจากนี้ยังมีผู้ตรวจการฝิ่น
และผู้ช่วยเจ้าพนักงานสุรา ส่วนคลังมณฑลซึ่งเคยมีอยู่
แต่ก่อนนั้นได้ยกเลิกแล้ว ได้จัดแบ่งเป็นภาค คือรวม
หลาย ๆ จังหวัดเป็นภาคหนึ่งมีผู้กำกับคลังภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงเกษตรราชการ

มีเกษตรหรือราชโลหกิจมณฑล นอกจากนี้ในการป่า
ไม้ได้จัดแบ่งออกเป็นภาคมีป่าไม้ประจำภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงกลาโหม

ในส่วนกองทัพบกได้มีกองทัพ กองพล กรม กองทหาร
ไปตั้งอยู่ในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ แต่ในส่วนปก
ครองท้องถิ่นได้จัดแบ่งออกเป็นมณฑลทหารบก ซึ่งบาง
มณฑลทหารบกมีอาณาเขตต์ครอบงำหลายมณฑล แห่งการ
ปกครองตามธรรมดา มณฑลทหารบกหนึ่งมีผู้บัญชาการ
เป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนการเกณฑ์ทหารเวลานี้ไม่มี
สัสดีมณฑล คือได้จัดแบ่งเป็นภาครวมหลาย ๆ จังหวัด
เป็นหนึ่งภาคมีสัสดีภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ในส่วน ไปรษณีย์โทรเลข มีผู้จัดการไปรษณีย์โทรเลข
ภาครวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นหนึ่งภาค ในส่วนทางหลวง
บางท้องถิ่นได้มีนายช่างภาคประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรม

ในส่วนตุลาการไม่มีผู้แทน ในประเทศฝรั่งเศสกรม
อัยการขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อัยการใน ท้อง
ถิ่นเป็นผู้แทนเสนาบดี กระทรวง ยุติธรรมในส่วน ตุลาการ
แต่ในส่วนตุลาการ ได้มีศาลมณฑล ประจำอยู่

ส่วนกระทรวงอื่น ๆ เช่นกระทรวงวัง กระทรวงการ
ต่างประเทศ ไม่มีผู้แทนประจำอยู่ตามมณฑล

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ในส่วนตุลาการมีศาลมณฑลตั้งอยู่ประจำมณฑล อำ
นาจของศาลนี้ให้ดูในคำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นหลายจังหวัด เดิมเรียกว่า เมือง

ระเบียบการปกครองจังหวัดนี้เดิมมีกฎข้อบังคับลักษณะ
ปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ต่อมาได้มีกฎข้อบังคับ
ลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๔๖๕
ที่ได้้อ่างมาแล้วข้อความในกฎอื่น ๆ ที่ขัดกันกับกฎ พ.ศ.
๒๔๖๕ ก็จะนำมาใช้ไม่ได้

ในบางจังหวัดนอกจากในมณฑลกรุงเทพฯ ยังมีระเบียบ
การปกครองเป็นพิเศษโดยอาศัยข้อบังคับ สำหรับ ปกครอง
มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (มณฑลพายัพ) เช่น จังหวัด
เชียงใหม่ ลำพูน น่าน ลำปาง แต่ในทุกวันนี้การปฏิบัติ
ว่าด้วย ระเบียบการปกครองจังหวัดลำปางได้เปลี่ยนแปลง
ไป โดยจะอนุโลมให้คล้ายกับจังหวัดอื่น ๆ

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

ข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เป็นผู้
รับผิดชอบ รักษา การใน จังหวัด นั้นให้ เรียบ ร้อย ตาม แบบ
แผน และให้มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลาย
ในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับอยู่ในสังกัดกระ
ทรวงมหาดไทย

เวลานับบางจังหวัดคือ เชียงใหม่ ลำพูน น่าน มีเค้า
สนามหลวง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการพื้น
บ้านพื้นเมืองทั่วไปให้ดูข้อ ๓๕ แห่งข้อบังคับสำหรับปก
ครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (พายัพ) ร.ศ. ๑๑๕
และตามข้อ ๒๘ แห่งข้อบังคับนั้น คำว่าเค้าสนามหลวง
คือ คณะข้าราชการ ๓ นาย มีเจ้าผู้ครองนคร หรือ ผู้ครอง
นครหนึ่ง ข้าหลวงประจำนคร (ปลัดมณฑลประจำจังหวัด)
หนึ่ง ข้าหลวงผู้ช่วยหนึ่ง

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ

กระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัด
ที่มั่งงานมาก ก็มีปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ มีอัยย
การจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจภูธรจังหวัด สาธารณสุข
จังหวัด เสมียนตราจังหวัด และพะธำมะรังซึ่งมีหน้าที่
เกี่ยวแก่การราชทัณฑ์

กระทรวงธรรมการ มีกรรมการจังหวัด

กระทรวงพระคลังมีคลังจังหวัด และสรรพากรจังหวัด

กระทรวงพาณิชย์ และ คมนาคม มีพนักงาน ไปรษณีย์

โทรเลข และบวงจังหวัดได้มีนายช่างทาง

กระทรวงเกษตร มีเกษตรจังหวัดหรือนายทะเบียนที่
ดิน หรือราชอาณาจักรจังหวัด หรือสัตวแพทย์ และ พนักงาน
ป่าไม้ มีบางจังหวัด

กระทรวงกลาโหม มีสี่สี่จังหวัด ผู้บังคับการทหาร
จังหวัดและอาจมีกรมกองทหารประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรมไม่มีในส่วนราชการ

กระทรวงวัง กระทรวงการต่างประเทศไม่มี อำนาจ
หน้าที่ของพนักงานเหล่านี้ให้ดูในบทที่ ๑ ซึ่งว่าด้วยระเบียบ
การปกครองมณฑล

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

มีศาลจังหวัดตั้งอยู่

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

จังหวัดหนึ่ง แยกออกเป็น หลายอำเภอ ระเบียบการปก
ครองอำเภอมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และ ข้อบังคับลักษณะปกครองหัว
เมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ (ฉบับที่ ๑) ส่วนระเบียบ

การปกครองอำเภอในชั้นใน พระนคร มีการปกครอง เป็น พิเศษ)

การ ตั้ง อำเภอ หรือ กิ่ง อำเภอ ให้ คู่พระราช บัญญัติ ปก ครอง ท้องที่ มาตรา ๖๒ ถึง ๖๕

การตั้งอำเภอท้องที่

ท้องที่ หลาย ตำบล ซึ่ง สมควร อยู่ใน ความ ปกครองอัน เดียว ให้จัด เป็น อำเภอ สมุหเทศาภิบาลจะ ต้องเริ่มจัด การอย่างนี้

๑ กำหนดเขตต์ท้องที่อำเภอมีเครื่องหมายจดเขตต์ อำเภอ อันทุกด้าน

๒ เขตต์ตำบลให้ตรงกับเขตต์อำเภอ

๓ ทว่าการอำเภอต้องอยู่ในที่ซึ่ง จะปกครองราษฎรได้ สะดวก

สมุหเทศาภิบาลบอกข้อกำหนดเหล่านี้มายังเสนาบดีฯ นำความกราบบังคมทูล เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต แล้วจึงประกาศตั้งอำเภอได้

การตั้งกิ่งอำเภอ

อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง เมื่อสมุหเทศาภิบาลได้รับ

อนุมัติเสนาบดีแล้ว รวมตำบลบางตำบลตั้งเป็นกิ่งอำเภอ ๆ
หนึ่ง จะมีกิ่งเดียวหรือหลายกิ่ง หรือจะไม่มีกิ่งเลยก็ได้

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายธุรการ นี้ มี ปรากฏตาม
พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครอง หอ้ง ที่มาตรา ๖๖ ถึง ๘๒
ซึ่งว่าด้วยการจัดตั้ง กรมการ อำเภอ และ ข้อ บังคับ ลักษณะ
ปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๑ ถึง ๑๕

ข้อ ก. พนักงานปกครองอำเภอ

อำเภอหนึ่ง มีพนักงานปกครองคน หนึ่ง ซึ่ง เรียกว่ากรม
การอำเภอแยกเป็นรายตำแหน่งดังนี้

๑ นายอำเภอซึ่งเป็นประธานรับผิดชอบปกครองรักษา
การในอำเภอนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน ถ้าเป็นคำ
แหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เช่น อำเภอ
แม่สอด อำเภอเบตง

๒ ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ อยู่
ในบังคับนายอำเภอ อำเภอหนึ่ง มีจำนวนปลัด อำเภอ
มากน้อยตามสมควรแก่ราชการ ตาม ปกติมีปลัดอำเภอ
ขวา ปลัดอำเภออื่น ๆ เป็นปลัดซ้าย แต่ตามข้อบังคับ

ลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๔ ได้ระบุตำแหน่งปลัดตำรวจอำเภอโดยประสงค์จะให้ มี ขึ้น เพื่อรับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบ เรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย (การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี : Police judiciaire) และให้ปลัดอำเภอคงรับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

๓ สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการสังกัดกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดิน

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งช่วยเหลือกรรมการอำเภอ เช่น สัสดีอำเภอ กรรมการอำเภอผู้บังคับหมวด หรือหมู่ตำรวจภูธร บางอำเภอที่มีราชการมากก็มีเสมียนตราอำเภอ ในบางครั้งได้เคยดำรงให้มีเกษตรประจำอำเภอ นอกจากนี้ในบางอำเภอซึ่งมีศาลจังหวัดตั้งอยู่ก็มีพระตำมระวงเรือนจำที่อยู่ในอำเภอนั้น

เจ้าหน้าที่กรมการอำเภอ แม้มีตำแหน่งต่างกัน แต่มาตรา ๖๗ แห่งลักษณะปกครองท้องที่ให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

กิจการบางชนิดกฎหมายได้ระบุให้ เป็นหน้าที่ของนาย
อำเภอโดยเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นก็จะทำแทนกันไม่ได้
แต่ในกิจการอย่างอื่น ๆ นายอำเภอจะมอบหมายให้กรรมการ
อำเภอคนอื่นทำแทนก็ได้ ให้ดูมาตรา ๘๘ ถึง ๘๑

ปัญหาในเรื่องนี้อาจเกิดขึ้นใน เรื่อง การ ออกหมายจับ
หมายค้น ตามวิธีพิจารณาความอาชญาว่า อำนาจนั้นจะมี
ได้เฉพาะตัวนายอำเภอเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งต้องวินิจฉัย
ตามความเห็นของผู้สอนวิธีพิจารณาความอาชญา

พนักงานปกครองกิ่งอำเภอ

พนักงาน นี้ จะเป็น กรรมการ อำเภอ รอง แต่ นาย อำเภอ
ตำแหน่ง ใดอยู่ประจำ การ และ จะ มีเสมียน พนักงาน อยู่
ประจำทำการที่กิ่งอำเภอเท่าใด ก็แล้วแต่จะสมควร ตาม
ปกติมีปลัดกิ่งอำเภอประจำอยู่ ให้ดูมาตรา ๘๐

กิจการใดจะแยกจากอำเภอมาทำที่กิ่งอำเภอนั้น ผู้ว่า
ราชการจังหวัด มี อำนาจ ที่จะ กำหนดโดย อนุมัติ ของ เทศา
ภิบาล

ข้อ ข. หน้าที่และอำนาจของกรรมการอำเภอ

ข้อความทั่วไป

ตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะ ปกครอง

ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗) หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ
ในทางธุรการนั้น มีวงเขตต์กว้าง คือ นอกจากที่จะมีบทกฎ
หมายระบุไว้โดยตรงให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอแล้ว
กรมการอำเภอยังมีหน้าที่รักษาการให้ เป็นไป ตาม พระราช
กำหนดกฎหมายอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าบทกฎหมายนั้นๆ จะมิได้
กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ดี

หน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติ ลักษณะ ปกครองท้องที่ได้ระบุ
ไว้โดยฉะเพาะนั้น ได้จัดแบ่งแยกออกดังนี้

- ก. การปกครองท้องที่ (มาตรา ๘๓ ถึง ๘๒)
 - ข. การป้องกัน ภัยอันตราย ของราษฎร และรักษา ความ
สงบในท้องที่ (มาตรา ๘๓-๑๐๐)
 - ข. การที่เกี่ยวกับความแพ่งและความอาชญา (มาตรา
๑๐๑-๑๐๘)
 - ค. การป้องกันโรคภัย (มาตรา ๑๐๘-๑๑๓)
 - ค. บำรุงการทำนาค้าขาย ป่าไม้และทางไป มาค่อกัน
(มาตรา ๑๑๔-๑๒๓)
 - ฅ. บำรุงการศึกษา (มาตรา ๑๒๔-๑๒๖)
 - ง. การเก็บภาษีอากร (มาตรา ๑๒๗-๑๒๘)
 - จ. หน้าที่เบ็ดเสร็จ (มาตรา ๑๓๐-๑๓๒)
- (ขอให้ดูด้วยบทพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้)

ให้พึงสังเกตว่าหน้าที่ กรมการ อำเภอบนประเทศสยาม นั้น มี ทั้ง การ รักษา ความ สงบ เรียบ ร้อย ใน ทาง ปก ครอง (Police administrative) และ ทั้ง ใน ทาง อรรถคดี (Police judiciaire) เช่น การสืบสวนไต่สวน ฯลฯ คดีอาชญาซึ่งในบางประเทศถือว่าเป็น กิจการใน ทางยุติธรรม จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีประมวลวิธีพิจารณาอาชญา ได้บัญญัติการสืบสวนไต่สวน ฯลฯ ไว้ใน ประมวลวิธีพิจารณาอาชญา นั้น และจะเห็นได้เด่นชัดว่าการนี้ต่างกับ คำที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า Police administrative แปลตามตัวว่าตำรวจปกครอง จะได้กล่าวถึงการรักษาความสงบ เรียบร้อยเหล่านี้ไว้ในภาค ๓ ต่อไป

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

แม้กรมการอำเภอก็มีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งก็ดี แต่อำนาจเช่นนั้นไม่ใช่อำนาจตุลาการ เพราะไม่มีอำนาจพิพากษาตัดสินให้เด็ดขาด

อำนาจตุลาการในที่นี้หมายความว่าถึงศาลยุติธรรมซึ่งตั้งอยู่ตามอำเภอต่างๆ ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กล่าวถึงศาลแขวง แต่บัดนี้ไม่มีศาลแขวงไปตั้งอยู่ตาม

อำเภอต่างๆ ใน ครั้งก่อน บางอำเภอได้มี ศาลแขวงไป ตั้ง
อยู่ เช่นอำเภอปากพนังก่อนที่มีศาลจังหวัดในทุกวันนี้บาง
อำเภอได้มีศาลจังหวัดตั้งประจำอยู่ เช่นอำเภอปากพนัน
อำเภอไชยา อำเภอกระบี่นทร์บุรี

ในท้องที่ใดไม่มีศาลยุติธรรมตั้งประจำ กดีก็จะต้อง
ว่ากล่าวกันในศาลจังหวัดซึ่งอำเภอนั้นได้อยู่ในเขตต์

บทที่ ๔

ระเบียบการปกครองตำบล

ในอำเภอหนึ่งแบ่งแยกออกเป็นหลายตำบล

ตำบลหนึ่งรวมหลายหมู่บ้านราว ๒๐ หมู่บ้าน เมื่อสมุห
เทศาภิบาลเห็นชอบให้รวมหมู่บ้านนั้นตั้งเป็นตำบลแล้ว ผู้
ว่าราชการ จังหวัด จะต้อง กำหนด หมายเขตต์ ตำบลนั้นให้
ทราบได้โดยชัดว่ามีเพียงใด ถ้าที่หมายเขตต์ไม่มีลำห้วย
หนอง คลอง บึงบาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญก็ให้จัดมีหลัก
ปักหมายเขตต์ไว้ เป็นสำคัญ (ให้ดูมาตรา ๒๕)

ใน ท้องที่ใด ซึ่ง ราษฎร ได้ ตั้งทำมาหากิน ชั่ว ฤดูกาล มี
จำนวนมากจนได้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราวขึ้น ถ้าหมู่บ้าน

ชั่วคราวอยู่ในท้องที่ป่าเปลี่ยวห่างจาก กำนันใน ท้องที่นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนัน ขึ้น ต่างหากก็ ให้เลือกตั้งว่าที่กำนันเป็นตำบลชั่วคราวฤดูกาลนั้น (ให้ ตามมาตรา ๒๖)

อำนาจซึ่งแยกไปอยู่ตามตำบลนั้นคง มี แต่ อำนาจ ชุรการ ส่วนอำนาจตุลาการนั้นไม่มี

ข้อ ๑. พนักงาน ปกครองตำบล

- ก. กำนัน
- ข. ผู้ทำการแทนกำนัน
- ค. แพทย์ประจำตำบล
- ง. สารวัด
- จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันเฉพาะการ

ข้อ ก. กำนัน

๑. การแต่งตั้ง

ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น เลือกคนใด คน หนึ่ง ใน หมู่บ้านของตนเป็นกำนันนายอำเภอหนึ่งเป็นประธานในการ เลือกคัด ผู้ใด ค่ะ แน่นเสียงข้างมากเป็นผู้สมควร ที่จะ เป็นกำนัน เมื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด แล้ว การแต่งตั้งนี้จะสมบูรณ์ (ให้ ตามมาตรา ๓๐ และ๓๒)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่จะต้อง ออกจาก ตำแหน่ง มี บัญญัติไว้ ใน มาตรา ๓๑ คือ

- ๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
 - ๒) เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เขาออกจากตำแหน่ง กำนัน
 - ๓) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าความสามารถ ไม่พอแก่ตำแหน่ง และสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย
- กำนันที่ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุ (๒) หรือ (๓) ไม่ขาดจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่

ข้อ ข. ผู้ทำการแทนกำนัน

ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ได้ในชั่วคราวเวลาใด เช่น ไปทางไกล เป็นต้น ให้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ซึ่ง อยู่ในตำบล เดียวกันให้ ทำ การแทน และให้ผู้แทนนี้มีอำนาจเต็มที่ ในตำแหน่ง กำนัน แต่การที่กำนันจะมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน ทำการแทนเช่นนั้น ให้บอกผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในตำบล เดียวกัน และบอกกรมการอำเภอให้ ทราบไว้ด้วย

ข้อ ค. แพทย์ประจำตำบล

๑. การแต่งตั้ง

วิธีเลือกแพทย์ประจำตำบลให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลนั้นจะเลือกถูกผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้ว หรือยังไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ได้เหมือนกัน ห้ามแต่มิให้เลือกผู้ที่อยู่ในท้องที่ตำบลอื่น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และเขาขอมจะทำการรวมเป็นสองตำบล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควรแล้วก็ใช้ได้ (ให้ดูมาตรา ๔๕-๔๖)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่แพทย์ประจำตำบลจะต้องออกจากตำแหน่งนั้น เหมือนกับเหตุที่กำนันจะต้อง ออกจากตำแหน่งทุกประการ (ให้ดูมาตรา ๔๗ และ ๓๑)

ข้อ ง. สารวัด

ในตำบลหนึ่ง มีสารวัดสำหรับ เป็น ผู้ช่วย และ รับใช้ สร้อยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็น สารวัดนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็น

ชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจึงเป็นได้ และกำหนดมี
อำนาจเปลี่ยน สारวัดได้ (ให้ดูมาตรา ๔๔)

ข้อ จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันณะพะการ

นอกจากแพทย์ประจำตำบล สारวัด และ ผู้ใหญ่บ้านใน
ตำบลนั้น พระราชบัญญัติ ลักษณะ ปกครองท้องที่ให้
อำนาจกำนันที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วย เช่นในการ
เกิดจลาจล ชิงทรัพย์ หรือไฟไหม้ หรือเหตุร้าย สำคัญ
อย่างใด ๆ กำนันมีอำนาจเรียกผู้ใหญ่บ้าน แล ลูกบ้านใน
ตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือ ติดตามเอา
ของกลางคืน หรือดับไฟ หรือ ช่วย อย่าง อื่นตาม ควร
แก่การโดยเต็มกำลัง (ให้ดูมาตรา ๖๐ ๔๓ และ ๖๗)

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าลูกบ้านที่ได้ช่วยเหลือกำนันเช่นนั้น
จะถือว่าเป็น เจ้าพนักงานได้หรือไม่ ศาลฎีกาได้เคย
พิพากษาคั่งปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๕ ปี ๒๔๖๗
ธรรมสาร เล่ม ๔ หน้า ๑๕๖

“กำนันบอกลูกบ้านให้ช่วยจับผู้ร้าย ถ้าผู้ใดยังลูก
บ้านตาย ในเวลานั้นต้องมีความผิดฐานฆ่า เจ้าพนักงาน
กระทำความผิดที่ตาย ตาม กฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา
๒๕๐ ข้อ ๒”

ข้อ ๒ หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานปกครองตำบล

(ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
มาตรา ๓๔-๔๕)

ข้อ ๓. การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์

ประจำตำบล

๑) ผู้มีอำนาจเรียกประชุม

กำนันเป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุม (ให้ดูมาตรา ๕๐)

๒) การชี้ขาดตกลง

ให้เอาเสียงข้างมาก (ให้ดูมาตรา ๕๐)

๓) กำหนดการประชุม

ก. ตามปกติประชุม ทั้ง ผู้ใหญ่บ้าน และ แพทย์ ประจำ
ตำบลเดือนละหนึ่งครั้งเสมอไป (ให้ดูมาตรา ๕๑)

ข. เหตุการณ์พิเศษ

ตามตัวบทบางมาตราให้กำนันเรียกทั้ง ผู้ใหญ่บ้าน และ
แพทย์ตำบลประชุม บางที่เรียกแต่ผู้ใหญ่บ้าน

เรียกประชุมทั้ง ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ ประจำ ตำบลใน
กรณี ที่บัญญัติไว้ ตั้งแต่ มาตรา ๕๕-๖๑ เรียกประชุมแต่
ผู้ใหญ่บ้านในกรณี ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒-๕๕

บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นหลายหมู่บ้าน หมู่บ้านมีหลาย ๆ บ้านรวมกัน การที่จะกำหนดว่าบ้านกี่บ้านจะควร เป็น หมู่บ้าน หนึ่ง นั้นให้ถือ ความ สะดวก แก่ การปกครองเป็นประมาณ คือ

๑. ถ้าเป็นที่มีการอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้าน น้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว ๒๐๐ คนเป็นหมู่บ้านหนึ่ง

๒. ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน แล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๘)

นอกจากหมู่บ้านที่ตั้งไว้ประจำดังกล่าวแล้ว ถ้าในท้องที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพ แต่ในบางฤดูกาลและมีจำนวนมากพอที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน นายอำเภอ อาจ ประชุม ราษฎรใน หมู่ นั้น เลือก ว่าที่ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการตั้งหมู่บ้านชั่วคราว ขึ้น ฉะเพาะ ฤดูกาล ที่ ราษฎร จะ ตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น (ให้ดูมาตรา ๒๒)

หมู่บ้านชั่วคราวนั้นตามปกติให้รวมอยู่ใน กำนันในตำบล เดิม แต่ถ้าเป็นที่ห่างไกลจากกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัด จะตั้งว่าที่กำนันเป็นนายตำบลชั่วคราวก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๒๖ และคำอธิบายในบทที่ ๔ ที่กล่าวมาแล้ว)

หมู่บ้านใดๆ ที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ถ้ามีลูกบ้านเพิ่มขึ้นจนมี จำนวนซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้นปรึกษา กันเห็นว่า เกินกว่าความสามารถในผู้ใหญ่บ้านคนเดียวที่จะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันนำความแจ้งต่อกรมการ อำเภอบอก ให้พิเคราะห์ดูอีกชั้นหนึ่ง แล้วให้กรมการอำเภอบอกเข้าไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรแล้วก็ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และเลือกผู้ใหญ่ บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ (ให้ดูมาตรา ๑๕ ข้อ ๑)

ศัพท์คำว่า “บ้าน” ซึ่ง กล่าวถึง ใน พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่นั้นหมายความว่า “เรือนหลังเดียว ก็ตาม หลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตต์ที่มีเจ้าของเป็น อีสสระส่วนหนึ่ง” เช่น บ้าน ห้องแถว แพ เรือ ซึ่ง จอดประจำอยู่ที่ใด ถ้ามีเจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็น อีสสระต่างหากห้องหนึ่ง หลังหนึ่ง ลำหนึ่ง หรือหมู่หนึ่ง

ในเจ้าของหรือผู้เช่าคนหนึ่งนั้นนับว่าเป็นหนึ่งเหมือนกัน
(ให้ดูมาตรา ๗ ข้อ ๑)

แต่วัด สถานที่ทำการรัฐบาล เช่น โรงพยาบาล โรง
ทหาร โรงเรียน เรือรบ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ
หรือสำนักงานของรัฐบาล อยู่ในความปกครองของหัวหน้า
ในที่นั้น ไม่นับว่าเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปก
ครองท้องที่ (ให้ดูมาตรา ๗ ข้อ ๓)

ข้อ ๑. พนักงานปกครองหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ถ้าเป็น
หมู่บ้านชั่วคราวเรียกว่า “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน”

นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะเพาะการ

ข้อ ก. ผู้ใหญ่บ้าน

๑. การแต่งตั้ง

การตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ กระทำกันโดยวิธี ออกเสียง ลงมติ
ของราษฎรซึ่งมีสิทธิออกเสียงลงมติ ดังจะได้กล่าวต่อไป
ผู้ที่ได้รับเสียงข้างมาก เป็นผู้ควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน นาย

อำเภอจะต้อง รายงาน ขอ หมาย ตั้ง จาก ผู้ว่าราชการ จังหวัด
(ให้ คุมาตรา ๑๔ และ ๑๖)

ในการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ พลเมืองสยามได้ มีสิทธิ
ในการเมืองอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย แต่ผู้ที่จะมีสิทธิออก
เสียงที่ดี หรือผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ดี จะ
ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่จะได้กล่าวต่อไป

ก) คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง

มาตรา ๑๑ มีความว่า ราษฎรชายหญิงที่จะเป็นผู้เลือก
ผู้ใหญ่บ้านได้นั้น

(๑) ต้องเป็นคนในบังคับสยาม

(๒) ต้องเป็นฆราวาสมีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป

ดังนั้นความไม่สามารถอันเนื่องมาจากเพศในการออกเสียง
ลงมติซึ่งในบางประเทศได้บัญญัติขึ้นไว้ จึงไม่มีในประเทศ
สยาม

คำว่าเป็นคนในบังคับสยาม เมื่อตีความหมายอย่าง
กว้างแล้ว ก็ย่อม รวมทั้ง บุคคลที่มี สัญชาติไทยและ คนต่าง
ตัวที่อยู่ในบังคับสยาม เช่นคนจีน เป็นต้น ในประเทศ
อื่นหลายประเทศซึ่งมีราษฎรได้ มีสิทธิในทางกรเมืองอย่าง

มากนั้นได้ถือเป็นระเบียบโดยเคร่งครัดว่า คนต่างด้าว
 ไม่มีสิทธิในการเมืองของประเทศที่คนต่างด้าวเข้าไปอยู่
 นั้น สิทธิในการเมืองจะพึงมีพึงได้แก่บุคคลที่มีสัญ
 ชาติของประเทศนั้น และจะต้องเป็นชาติเซน (บางครั้ง
 แปลว่าเป็นพลเมือง บางครั้งแปลว่าอิสสระบุรุษ) กล่าวคือ
 บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศหนึ่ง อาจจะไม่เป็นชาติเซนไป
 ทั้งหมด การไม่เป็นชาติเซนนั้นอาจเนื่องจากเพศหรือถูก
 ศาลพิพากษาให้ถอนการเป็นชาติเซน หรืออาจเป็นราษฎร
 ในดินแดนอันเป็นเมืองขึ้น (คำว่าชาติเซนต่างกับคนสังกัด
 ในบังคับ คนในอารักขา พลเมืองในอาณาเขตต์อาณา
 แทนสันนิบาตชาติ (ให้ดูในคำอธิบายกฎหมายระวางประ
 เทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน)

ข) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน

- ๑ ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
- ๒ ต้องเป็นขรवासมีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป
- ๓ ต้องเป็นชาย
- ๔ ต้องเป็นเจ้าของบ้านมิใช่ เป็นคนใช้หรือลูกจ้างของผู้อื่น
 เจ้าบ้านนั้นมีวิเคราะหส์ศัพท์ อยู่ใน มาตรา ๗ ข้อ ๑ จะครอบ

ครองด้วยเป็นเจ้าของก็ตาม ด้วยเป็นผู้อาศัยโดยชอบด้วย
กฎหมายก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ผู้ซึ่งสมควรจะว่า
ที่ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านชั่วคราว แม้จะไม่มีบ้านช่องเป็น
ภูมิลำเนาในที่นั้น ก็อาจได้รับเลือกเป็นที่ผู้ใหญ่บ้าน
ได้ (ให้ดูมาตรา ๒๓)

๕ ต้องไม่ใช่เป็นทหารในกองประจำการ

นี้ให้ดูมาตรา ๑๒

ถ้าราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกผู้ต้องข้อห้ามอย่างใด ถ้า
ต้องเลือกใหม่ นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการ
จังหวัด ให้ทราบเหตุผลทุกรายไป (ให้ดูมาตรา ๑๕)

ค) วิธีออกเสียงลงมติ

อาจกระทำได้โดยสองวิธี

ออกเสียงโดยเปิดเผย เช่นราษฎรผู้เลือกได้แสดง
ความประสงค์เมื่อ เจ้าพนักงานไต่ไต่ถามความเห็นและได้
ตอบเจ้าพนักงานในที่ประชุมนั้น (ให้ดูมาตรา ๑๓ ตอนต้น)

ออกเสียงโดยวิธีลับ เมื่อเจ้าพนักงานเห็นว่าการที่เลือก
โดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอก
แต่โดยลับแต่ที่ละคนมิให้เพื่อนรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้ (ให้
ดูมาตรา ๑๓ ตอนท้าย)

๒. การออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่ง ตาม เหตุ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ คือ

๑ ไปอยู่เสียพื้นที่หมู่บ้านที่ว่างแล้วเกินกว่า ๖ เดือนขึ้นไป

๒ ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องจำคุกขึ้นไป

๓ ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่ง จะ ทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้

๔ กระทำการทุจริตในหน้าที่ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

๕ ลูกบ้านในหมู่บ้าน นั้น โดย มาล ด้วยกัน ร้อง ขอให้เปลี่ยน

๖ ลูกบ้านอพยพไปอยู่ก่อนจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้

ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราวว่าผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อหมดฤดูกาลซึ่งราษฎร ตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น ตามที่จะได้ กำหนดไว้ในหมายตั้ง (ให้ดูมาตรา ๒๕)

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งก็จะต้องกินหมายตั้งสามะโนครวัหะเบี่ยนบัญญัติให้แก่งำนันเพื่อจัดการต่อไป (ให้ดูมาตรา ๒๖)

ข้อ ข. ผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใด ทำการในหน้าที่ไม่ได้ใน ครั้งหนึ่ง
คราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง
ในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงในตำบลเดียวกันให้ทำการแทน และ
ต้องบอกกำนันให้ทราบ (ให้อำนาจตรา ๒๑)

ข้อ ค. ราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านละเพาะการ

ผู้ใหญ่บ้านอาจ เรียก ราษฎรให้ช่วย เหลือได้ใน กิจการ
บางอย่าง (ให้อำนาจตรา ๒๓ ข้อ ๗ และเทียบในเรื่องผู้ช่วย
กำนันละเพาะการที่กล่าวมาแล้ว)

ข้อ ๒ หน้าที่และอำนาจผู้ใหญ่บ้าน

(ให้อำนาจตรา ๒๓-๒๔)

ส่วนที่ ๒

ระเบียบการปกครองในมณฑลกรุงเทพ ฯ

การปกครองในมณฑลกรุงเทพ ฯ มีระเบียบแตกต่าง
กับการปกครองในหัวเมืองหลายประการ ต่อไปนี้จะได้
กล่าวถึงความแตกต่างที่สำคัญ

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

ข้อ ๑ อำนาจราชการหรือบริหาร

ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวง
มหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ การปกครองท้องที่ในมณฑลกรุง
เทพ ฯ อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงนครบาล เมื่อได้รวม
กระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตาม
ประกาศฉบับนั้นมิได้หมายความว่า การปกครองท้องที่พร้อม
ทั้งงานประชาภิบาล นครภิบาล อันเป็นหน้าที่เฉพาะ
กรุงเทพ พระมหานคร นั้น ให้มี สมุห พระนครบาล เป็น
หัวหน้ารับผิดชอบอย่างสมเหตุสมภิบาล แห่ง มณฑล ต่าง ๆ
ทั่วพระราชอาณาจักร

และตามด้วยทในข้อบังคับในลักษณะปกครองหัวเมือง
หัวคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๗ ให้สมุหพระนครบาล
สั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ส่วน เจ้าหน้าที่ผู้แทน กระทรวง ต่าง ๆ ซึ่งมีแปลกจาก
มณฑลในหัวเมือง เช่นกิจการในกระทรวงมหาดไทยได้
ให้กรมเจ้าท่าซึ่งแต่เดิมเป็นกรมชั้นอธิบดีมาขึ้นอยู่กับสมุห
พระนครบาล ส่วนการเรือนจำได้ มีกองมหันตโทษและ
กองลหุโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นชั้นเจ้ากรมขึ้นอยู่กับ
สมุหพระนครบาล

ในส่วนอัยการมีกรมอัยการเป็นผู้บังคับบัญชา
ส่วนกิจการของกระทรวงทบวงการอื่น ๆ ให้เทียบดู
ในเรื่องระเบียบการปกครองหัวเมือง

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ให้คำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทที่ ๒๓

ระเบียบการปกครองจังหวัด

จังหวัดในมณฑลกรุงเทพ ฯ นอกจากจังหวัดพระนคร

และธนบุรี มีระเบียบคล้ายกับจังหวัดในหัวเมือง เว้นแต่
กิจการบางชนิด เช่น การทะเบียนเรือได้มีนายทะเบียน
เรือประจำอยู่

ส่วน จังหวัด พระนคร และ ธนบุรี ได้มีระเบียบ การ ปก
ครองแตกต่างจากจังหวัดในหัวเมือง การงานในทางธุรการ
ของสองจังหวัดนี้ได้รวมกัน

ในส่วนการได้ส่วนคดีอาชญา ดำรงจนครบสามปีหน้าที่
ในการนี้ และเมื่อได้ประกาศยกเลิกอัยการพระนครบาล
ใน พ.ศ. ๒๔๗๒ อำเภอนอกในจังหวัดพระนครและ
ธนบุรีได้ตั้งการได้ส่วนคดีอาชญา ให้คู่คำอธิบายในบทที่ ๓
ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

อำเภอและจังหวัด อื่น ๆ นอกจากในจังหวัด พระนคร
และธนบุรี คงมีระเบียบการปกครองเหมือนกับอำเภอใน
จังหวัดหัวเมืองอื่น ๆ ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๒

ส่วนอำเภอที่ขึ้นจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น ตาม
นัยแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับ

ลักษณะปกครองหัวเมืองหัวคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้แยกออกเป็นอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน อำเภอชั้นนอกคงมีระเบียบเหมือนอำเภอในจังหวัดหัวเมือง ส่วนอำเภอชั้นใน คงมีระเบียบแตกต่างออกไป ตามประกาศ พ.ศ. ๒๔๕๘ ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร แต่เพียงบางมาตราเท่านั้น คือ มาตรา ๖๒—๖๓ ข้อ ๑—๒—๓ และมาตรา ๖๔ ถึง ๘๒ ซึ่งว่าด้วยการตั้งอำเภอ มาตรา ๕๒ ซึ่งว่าด้วยคนจรจัดหรือคนที่แสดงอาการเมาเมรัยซึ่งกรมการอำเภอจะต้องจัดการฟ้องเอาโทษ ตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาชญา มาตรา ๘๖ ถึง ๘๒ ว่าด้วยหน้าที่การปกครองท้องที่ มาตรา ๘๗ ถึง ๑๐๐ ว่าด้วย เรืองโรงเรือน ที่ชำรุด รามทร อยู่ในที่เปลี่ยว และราษฎรอัคคีต มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๕ ว่าด้วย ชันสูตรตราสินเปรียบเทียบความอาชญา มาตรา ๑๐๘ ถึง ๑๑๘ ว่าด้วยเปรียบเทียบความแพ่งการบ่อนกันโรคร้าย บำรุง การทำนาค้ำขายและทางไปมาต่อกัน มาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๓๒ ว่าด้วยรักษาพันธุ์สัตว์น้ำที่สาธารณประโยชน์ทั่ว บำรุง การศึกษา การเก็บภาษีอากร หน้าที่เบ็ดเสร็จ ตามนี้อำเภอชั้นนอกคงมีหน้าที่ได้ส่วนคดีอาชญา หรือ

ทำหน้าที่ซึ่งเรียกว่าตำรวจยุติธรรม (ซึ่งจะได้อธิบายถึง
ความหมายในภาคต่อไป) ส่วนอำเภอชั้นในหน้าที่ตกอยู่
แก่ตำรวจนครบาล

ครั้งต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้มีประกาศเลิกกอง
อัยการพระนครบาล ตามประกาศนั้นมีความว่า ให้เลิก
กองอัยการนครบาลเสีย ให้ตำรวจนครบาลทำการไต่สวน
ฟ้องร้องคดียังศาลไปริสภาคต่อไป

ดังที่ประกาศ พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงมิได้แยกเลิก อำนาจหน้าที่
อำเภอชั้นนอกในการไต่สวนไว้โดยตรง แต่เมื่อการ
ฟ้องร้องคดีได้โอนไปตั้งนั้น ตามทางราชการที่ปฏิบัติ
อำเภอชั้นนอกได้จัดทำการไต่สวนคดีอาชญา หน้าที่เช่นนี้
ก็ยังคงตกอยู่แก่ตำรวจนครบาล

บทที่ ๔ และบทที่ ๕

ระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

อำเภอชั้นนอกคง แยก ออก เป็น ตำบล และ หมู่บ้าน
เหมือนในหัวเมือง มีพนักงานปกครองตำบลและหมู่บ้าน
ส่วนอำเภอชั้นในแยกออกเป็นตำบลแต่ไม่ได้มีพนักงาน
ปกครองโดยเฉพาะ ส่วนหมู่บ้านเหมือนตั้งในหัวเมือง
นั้นไม่มี

หมวด ๓

การแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออก
จากรัฐบาลกลางเพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัชยวิภาค)

ในหมวดนี้จะกล่าวถึง การ แบ่ง แยก อำนาจบริหาร หรือ
 ชุรการในท้องถิ่น บาง อย่างให้แก่อัน ซึ่ง ราษฎรใน ท้องถิ่น
 นั้น ได้ เลือ ก ตั้ง ขึ้น เป็น ผู้ใช้ อำนาจ เอง (มัชยวิภาค =
 Décentralisation)

การแบ่งแยกเช่นนี้ต่างกับที่ได้กล่าวในหมวด ๒ อย่างไร
 มีผลดีอย่างไร ผลร้ายอย่างไร วิธีแก้ผลร้ายมีอย่างไร ได้
 กล่าว มา แล้ว ใน หนังสือ นิติสาส์น ปี ที่ ๔ เล่ม ๘ หน้า
 ๖๑๒-๖๑๓

การปกครองระบุนี้จะได้กล่าวโดยทั่วไป เสีย ก่อนใน
 ส่วนที่ ๑ แล้วจะได้กล่าวถึงระเบียบแห่งการปกครอง
 สุขาภิบาลในประเทศสยามเวลานี้ในส่วนที่ ๒

ส่วนที่ ๑

การปกครองโดยแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจาก

รัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง

(มัธยมวิภาค) โดยทั่วไป

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองท้องถิ่น

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งย่อมมีสภาพและฐานะต่างกัน เหตุฉะนั้นท้องถิ่นที่จะมีการปกครองชนิดนี้จึงต้องแบ่งออกเป็นหลายประเภท

ตามพระราชบัญญัติ จัด การ สุขาภิบาล ตาม หัว เมือง ได้แบ่งแยกออกเป็นสุขาภิบาลเมือง ซึ่ง ถ้ากร นั้น ได้จัดใน ที่ ตั้งเมือง และ สุขาภิบาลท้องที่ ซึ่ง ถ้ากร นั้น ได้จัดใน ที่ ตั้งตำบล

กรมร่าง พระราชบัญญัติ เทศบาล ได้แบ่ง เทศบาลออกเป็นชั้น แยก ๓ ชั้น ตามจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นนั้น

และยังมีเทศบาลชนบทอีกชนิดหนึ่ง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งออกเป็นเทศบาลสำหรับนครและเทศบาลตามหัวเมืองซึ่งเทศบาลตามหัวเมืองยังแยกออกอีกเป็น ๒ ชนิด คือเทศบาลในที่ชุมนุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

วิธีก่อให้เกิด การปกครอง ะชนิดนี้อาจกระทำ ได้โดย ๒ ประการ

ก. โดยอนุญาตแห่งรัฐบาลกลางให้แก่ ชุมชน เป็น รายๆ ไปดั่งที่ปรากฏ ใน พระราชบัญญัติ จัดการ สุขาภิบาล ตามหัวเมือง มิใช่มีขึ้นตามสภาพ แห่งท้องถิ่นนั้นเอง

ข. ใน บาง ประเทศ เช่น ประเทศ ฝรั่งเศส และ ญี่ปุ่น การปกครองชนิดนี้มีขึ้น โดยสภาพแห่งท้องถิ่น นั้นๆ เอง ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า ะชนิดใด จะต้องมีการปกครอง โดย ราษฎรในท้องถิ่น ได้รับ มอบอำนาจ ธุรการ บางชนิด มาจัดทำเอง เช่น ตำบล (Commune) และ มณฑล (Département) ของประเทศฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ได้ มีการปกครองชนิดนี้โดยสภาพและโดยกฎหมาย

ข้อ ๓ พนักงาน

พนักงานแห่งการปกครองชนิตนี้อาจได้เข้ารับตำแหน่ง โดย ๒ วิธี

ก. โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีนี้จะจำเป็นก็สำหรับในเบื้องต้นหรือในขณะที่ราษฎรในท้องถิ่น ยังมีความอบรมไม่เพียงพอ แต่เมื่อใดที่ราษฎรในท้องถิ่น ได้มีความอบรมสำหรับการปกครองเช่นนั้นแล้ว การแต่งตั้งพนักงาน ก็จะต้องกระทำโดยวิธีที่ ๒ คือ

ข. ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง วิธีนี้ย่อมเหมาะสมแก่การปกครองชนิตนี้ ให้คู่ข้อความทั่วไปแห่งคำอธิบายลักษณะ ๓ นี้

ข้อ ๕ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมอาจมีได้ ดังนี้

ก. กรรมการหรือมนตรีซึ่ง ราษฎร จะได้เลือกตั้ง ขึ้นไว้ อาจมีอำนาจ และหน้าที่ในการดูแลควบคุม ให้พนักงานปฏิบัติกรไปโดยชอบ และการกระทำบางชนิดจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือคณมนตรีนี้

ข. รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปก

ครองท้องถิ่น ได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลาง มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน กิจการซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำ ไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ ๒๑

กิจการแห่งการปกครองในท้องถิ่น

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

การปกครองท้องถิ่นอาจมีกิจการที่พึงกระทำหรือ วัตถุประสงค์ที่ประสงค์ ๒ ชนิด คือ

ก. กิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ เช่น การ สุขาภิบาล ตาม พระราชบัญญัติจัดการ สุขาภิบาล ตาม หัวเมืองและกิจการอย่างอื่น ๆ ซึ่งนิยมกันว่าเป็นกิจการแห่งท้องถิ่น ไม่ใช่กิจการแห่งรัฐบาลกลาง แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ซึ่งต้องแล้วแต่กาลเทศะ

ข. กิจการของรัฐบาล กลาง ซึ่งได้มอบให้การ ปกครอง

ท้องถิ่น เป็นผู้กระทำให้แทน เช่นในเรื่อง ทะเบียน และ
ในการตำรวจบางชนิด

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการตาม วัตถุประสงค์ คล้ายกัน กับวิธีที่
ปฏิบัติโดยรัฐบาลกลาง กล่าวคืออาจเป็นโดยนิติกรรม
หรือการกระทำในทางปกครอง เช่นในการออกคำสั่งออก
บัพัญญัตต์เมื่อมีกฎหมายสนับสนุน (ให้เทียบดูในเรื่อง
คำสั่งและกฎเสนาบดีซึ่งคงจะได้ศึกษาในทางธรรมศาสตร์)

บทที่ ๓

การเงินแห่งการปกครองท้องถิ่น

การปกครองชนิตนี้ย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคล เหตุ
ฉะนั้นจึงมีสิทธิและหน้าที่หรือมีกองทรัพย์สิน ต่างหาก จาก
รัฐอันเป็นอีกนิติบุคคลหนึ่ง

การเงินอาจแยกออกเป็น รายได้ อย่างหนึ่ง และรายจ่าย
อีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ๑ รายได้

รายได้ อาจเป็นรายได้ตามธรรมดาและรายได้พิเศษ

ก. รายได้ธรรมดา

รายได้ชนิดนี้มีภาษีอากรหรือจังกอบ คือการ บังคับให้
 ราษฎรนำเงินมาให้ตามกำหนด ภาษีอากรอย่างใดจะควร
 ได้แก่ท้องถิ่นย่อมเป็นปัญหาที่ยุ่งยากในการที่จะกำหนดให้
 แน่นอน แต่อาจมีบทกฎหมายได้กำหนดลงไว้ นอก
 จากนี้ยังมีรายได้ธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง คือเงินอุดหนุน
 จากรัฐบาลกลาง รวมความว่ารายได้ตามธรรมดาก็หมาย
 ความถึงรายได้ซึ่งท้องถิ่นนั้นจะได้รับอยู่ตามปกติ อีก
 อย่างหนึ่งถ้าท้องถิ่นใดกระทำการค้าอยู่ด้วย เช่นการไฟฟ้า
 การรถราง ฯลฯ รายได้จากการค้านั้นอันเป็นปกติก็อาจ
 เป็นรายได้ตามธรรมดา

ข. รายได้พิเศษ

รายได้ชนิดนี้หมายถึง รายได้ซึ่งไม่ใช่ตาม ปกติ คือ
 ท้องถิ่นอาจที่จะได้รับเป็นครั้งคราว หรือในเหตุพิเศษ เช่น
 มีบุคคลได้ยกทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่นโดยเสนหา แต่ใน
 บางคราวรายได้ของท้องถิ่นไม่พอแก่รายจ่าย หรือทรัพย์สิน
 ไม่พอแก่การที่จะลงทุนในการค้า การปกครองท้องถิ่น
 ก็จำเป็นต้องหาเงินอันเป็นรายได้พิเศษ เช่นการเรียกราย การ

ออกสลากกินแบ่ง หรือใช้วิธีกู้เงิน การกู้เงินอาจจะกระทำ
ได้โดยหลายวิธี

การกู้เงินอาจเป็นการกู้ต่อเอกชนเหมือนดังกับที่เอกชน
ได้กระทำในระวางกันโดยให้ประกันหรือจำนอง ทรัพย์สินก็
ตามแต่ความสะดวกหรือความเหมาะสม หรืออาจเป็นการ
กู้ต่อมหาชนโดยออกกรมธรรม์กู้ คือออกหนังสือตราสารซึ่ง
แต่ละฉบับมีมูลค่าเท่ากับ มอบให้แก่ผู้ให้กู้ เป็นผู้ถือไว้
และให้ได้รับดอกเบี้ยตามอัตราและกำหนดในกรมธรรม์กู้
นั้น แต่เพื่อที่จะล่อใจให้มหาชนนิยมการกู้เงิน การปกครอง
ท้องถิ่นในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ถือกรมธรรม์กู้ที่จะ
ได้รับรางวัลโดยออกสลากกินแบ่ง ส่วนดอกเบี้ยก็ยัง
ได้ตามเดิม

(การกู้เงินของรัฐบาลให้ดูในภาค ๓)

การที่ การ ปกครองท้องถิ่นก็ได้กระทำ การกู้เงิน นั้น
มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการกู้เงินอย่างไรจึงจะเป็นการยุติธรรม
หลักที่นิยมกันก็คือถ้าการกู้เงินนั้น เพื่อจะได้ เงินมา ลงทุน
ในสิ่งที่ เป็นสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์ต่อพลเมือง
การกู้เงินโดยเหตุเช่นนั้น ก็ควรที่จะกระทำ แต่ถ้ากู้มา

เพื่อไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย หรือจ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นก็ย่อม
จะไม่เป็นการที่ไม่สมควร เพราะจะกระทำให้ผู้ที่ต้อง
เสียภาษีอากรต้องรับภาระฝ่ายเดียวโดยไม่ได้ประโยชน์แม้
แต่เล็กน้อยตอบแทน

อนึ่งการกู้เงินต่อมหาชนเป็นจำนวนมากๆ ท้องถิ่น
ก็ไม่สามารถจะชำระให้แก่ผู้ให้กู้ได้ในคราวเดียว การ
ใช้หนี้จึงต้องกระทำกันเป็นเวลานานปี ปัญหาจึงเกิดขึ้น
ว่าวิธีเช่นนี้ไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับบุคคลในชั้นหลังซึ่ง
จะต้องรับภาระในการใช้หนี้ แต่ความจริงการลงทุนทำ
สิ่งอันเป็น สาธารณประโยชน์ บุคคลชั้นหลัง ก็ได้รับประ
โยชน์ด้วย เหตุฉะนั้นการกู้เงินจึงได้แบ่งเฉลี่ยการใช้เงิน
เป็นจำนวนปีนับตั้งแต่ปีที่กู้เงิน หรือ อีก ๒-๓ ปีภาย หลัง
จนกระทั่งถึงเวลาที่จะใช้เงินเสร็จกล่าวคือบุคคลทุกๆ สมัย
ได้ช่วยกันรับภาระในการใช้เงินและแบ่งเฉลี่ยตามส่วน

ข้อ ๒ รายจ่าย

รายจ่ายของท้องถิ่นอาจเป็น

ก. รายจ่ายตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของ
พนักงานของท้องถิ่นนั่นเอง

ข. รายจ่ายพิเศษ เช่นในส่วน ที่เกี่ยว แก่การ ลงทุน
ในการบำรุงหรือก่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือ
สาธารณูปโภค

บทที่ ๔

คดีปกครองของท้องถิ่น

ใน บาง ประเทศได้มี ศาล ปกครอง เพื่อ วินิจฉัยคดี อัน
เกี่ยวแก่ทางปกครอง และถ้าหากไม่มีศาลปกครอง ก็
ต้อง มีวิธี ใดๆ อย่างหนึ่ง เพื่อ บังคับมิให้ การ ปกครอง
ท้องถิ่นได้ทำนอกเหนือกฎหมาย

ส่วนที่ ๒

การแบ่งแยกอำนาจราชการให้ท้องถิ่นจัดทำเองตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๔๕๙

บทที่ ๑

ระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาล

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

การจัดสุขาภิบาลมี ๒ อย่าง คือ

ก. สุขาภิบาลเมือง ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับเมือง” สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งจังหวัดตั้งอยู่

ข. สุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับตำบล” สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมากอยู่ในตำบล

การจัดสุขาภิบาลนี้มีเขตต์ท้องที่โดยเฉพาะ กล่าวคือ ไม่ได้จัดไปตลอดเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล เหตุฉะนั้นเขตต์ของสุขาภิบาลจึงอาจต่างกับเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดสุขาภิบาล

ในท้องที่ใด จะจัดให้มีสุขาภิบาล สมุหเทศาภิบาล ต้องปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น แต่เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยโดยมากแล้ว สมุหเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต จัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น

ในใบบอกต้องระบุข้อความตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ คือ กำหนดเขตต์ท้องที่ๆ จะจัดการสุขาภิบาล ทุกตำบล จำนวน บ้าน เมือง และ พลับเมือง ซึ่ง อยู่ใน เขตต์ท้องที่นั้น ภาษีโรงเรือนใน ท้อง ที่นั้นที่รัฐบาลเก็บได้ อยู่เป็น เงิน ปัสะเท่าใดและความเห็นของสมุหเทศาภิบาลว่าจะจัดสุขาภิบาล ประเภทใด

ข้อ ๓ พนักงานสุขาภิบาล

พนักงานสุขาภิบาล ย่อมได้รับ แต่งตั้ง จากรัฐบาล กลาง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ และ ๑๒

ก. สุขาภิบาลเมือง

มีกรรมการ ๕ คนตามมาตรา ๑๑ คือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานโดยตำแหน่ง ๑ ปลัดจังหวัดฝ่ายสุขาภิบาลเป็น

เลขานุการและเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาทำการในสุขาภิบาลไม่ได้ ๑ นายอำเภอท้องที่ ๑ นายแพทย์สุขาภิบาล ๑ นายช่างสุขาภิบาล ๑ และกำนันในตำบลซึ่งอยู่ในเขตต์สุขาภิบาล ๔ นาย ถ้ากำนันในตำบลในเขตต์นั้นไม่มีครบ ๔ นาย ให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตต์ท้องที่นั้น และเป็นผู้ที่มีส่วนเสียภายในบ้าน เป็นกำนันพิเศษจนได้จำนวนกำนันสำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ ๔ คน แต่กำนันพิเศษนั้นให้มีตำแหน่งอยู่เสมอ ๒ ไปเมื่อถึงเวรออกแล้วจะรับเลือกต่อไปอีกก็ได้

ข. สุขาภิบาลท้องที่

ตามมาตรา ๑๒ ที่ได้แก้ไขใหม่ กรรมการสำหรับสุขาภิบาลท้องที่มีนายอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง ๑ และให้แพทย์สุขาภิบาล ๑ กับปลัดอำเภอและกำนันในเขตต์ท้องที่สุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมสุขาภิบาลนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และ ๑๘ กล่าวคือ