

พจนานุกรมศัพท์  
การเกษตร

ฉบับที่ ๑๐๐  
พจนานุกรมศัพท์การเกษตร



# สารบัญ

## ภาค ๑

### ข้อความเบื้องต้น

		หน้า
หมวดที่ ๑	ความนำ	๑
หมวดที่ ๒	กฎหมายปกครองคืออะไร	๘
	กฎหมายปกครองของต่างกับกฎหมายรัฐธรรมนุญ— อย่างไร	๑๓
	ระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่าย— บริหารคืออะไร	๑๔
หมวดที่ ๓	เหตุที่แยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขา— กฎหมาย	๒๐
	๑ ดัทธิกฎหมายฝรั่งเศส	๒๐
	๒ ดัทธิกฎหมายเยอรมัน	๒๒
	๓ ดัทธิกฎหมายแองโกลแซกซอน	๒๓
	๔ ดัทธิกฎหมายญี่ปุ่น	๒๔
หมวดที่ ๔	ที่มาแห่งกฎหมายปกครอง	๒๘
	สิทธิและหน้าที่ของราษฎร	๓๔
	ข้อสังเกตในเรื่องที่มาแห่งกฎหมายปกครอง	๓๗

		หน้า
หมวดที่ ๕	รัฐบาล	
ส่วนที่ ๑	คำว่า "รัฐบาล"	๕๓
ส่วนที่ ๒	รัฐบาลตามความหมายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย	๕๔
หมวดที่ ๖	งานมหาชน (Services publics)	
ส่วนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๕๕
ส่วนที่ ๒	ฐานะของเอกชนที่จะได้ประโยชน์อันเนื่องมาจาก— งานมหาชน	๖๒
ส่วนที่ ๓	ส่วนประกอบสำหรับงานมหาชน	๖๘
หมวดที่ ๗	ภาระในการปกครอง	
ส่วนที่ ๑	ประเภทภาระในการปกครอง	๗๐
	ตำแหน่งในงานปกครอง	๗๑
ส่วนที่ ๒	ภาระเพื่อประโยชน์มหาชน	๗๖
	๑ ภาระเห็นสมควร	๗๗
	๒ ภาระเห็นชอบด้วยสัน	๘๓
ส่วนที่ ๓	ข้อสังเกตในเรื่องภาระทางปกครอง	๘๓
หมวดที่ ๘	วิธีดำเนินงานมหาชน	
ส่วนที่ ๑	งานซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนิน	๘๖
ส่วนที่ ๒	วิธีดำเนินงานต่าง ๆ	๘๘

ภาค ๒

ระเบียบการปกครองของชาติไทย

หมวดที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๓๐๕
หมวดที่ ๒	การปกครองก่อนสมัยกรุงสุโขทัย	
ส่วนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๓๐๘
ส่วนที่ ๒	การปกครองชาติไทยแบ่งเป็นสมัยต่าง ๆ— ในอดีตกาล	๓๓๑
หมวดที่ ๓	สมบูรณาญาสิทธิราช	
ส่วนที่ ๑	สมัยกรุงสุโขทัย	๓๓๘
ส่วนที่ ๒	สมบูรณาญาสิทธิราชสมัยกรุงศรีอยุธยา- ธนบุรี-และกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน —พ.ศ. ๒๔๗๕	
ตอนที่ ๑	พระบรมราชาภาพ	๓๒๕
ตอนที่ ๒	การสืบราชสันตติวงศ์	๓๓๐
ตอนที่ ๓	ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์	๓๔๒
ตอนที่ ๔	ราชการบริหารสมัยก่อนรัฐธรรมนูญ	๓๕๕
	๑. <u>ฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน</u>	๓๕๕
	๒. <u>ฝ่ายดำเนินการปกครอง</u>	๓๕๘
ก.	การปกครองส่วนกลาง	๓๕๘
	๓. สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ ๕	๓๕๘

	หน้า	
๒	สมัยเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ ๕	๓๖๗
๓	สมัยรัชกาลที่ ๖	๓๗๓
๔	สมัยรัชกาลที่ ๗ ก่อนมีรัฐธรรมนูญ	๓๗๕
๕.	การปกครองอาณาเขตต์	๓๗๘
	การจัดมณฑลเทศาภิบาล	๓๘๔
	การเปลี่ยนแปลงระบอบมณฑล	๓๘๖
	การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล	๓๘๕
	เจ้าพนักงานในมณฑลเทศาภิบาล	๓๘๖
	การแบ่งงานในมณฑลเทศาภิบาล	๓๘๗
	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๓๓๖	
	และข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๓๓๖	๓๘๘
	พ.ร.บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗	
	และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว	
	พ.ศ. ๒๔๖๕	๓๙๗
	มณฑล	๓๙๘
	จังหวัด	๓๙๙
	อำเภอ	๓๙๙
	ผู้ธานีบาล	๔๐๕
๑	ลำดับชั้นผู้ธานีบาล	๔๐๖
๒	การตั้งหน่วยผู้ธานีบาล	๔๐๖
๓	พนักงานผู้ธานีบาล	๔๐๗
๔	การดูแลควบคุมผู้ธานีบาล	๔๐๘

	หน้า
๕ กิจการแห่งตุลาภิบาล	๒๓๘
๖ การเงินของตุลาภิบาล	๒๓๘
ค. การปกครองของคน	๒๒๐
๓ <u>ฝ่ายยุติธรรม</u>	๒๓๗
๑ กฎหมาย	๒๓๘
๒ ศาล	๒๔๔
๓ วิธีพิจารณา	๒๔๖
<b>หมวดที่ ๔</b>	
การเปลี่ยนแปลงจากสมบูรณาญาสิทธิราช	
เป็นการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ	๒๔๗
เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕	๒๔๘
เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖	๒๕๒
เหตุการณ์วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖	๒๕๗

### ภาค ๓

#### ระเบียบราชการบริหาร

<b>หมวดที่ ๑</b>	<b>ข้อความทั่วไป</b>	๒๕๗
๑	อำนาจบริหาร	๒๕๗
๒	ลักษณะของอำนาจบริหาร	๒๕๗
๓	องค์ประกอบของอำนาจบริหาร	๒๖๐
๔	ระเบียบราชการบริหารโดยทั่วไป	๒๖๓

		หน้า
ส่วนที่ ๑	มัชฌิมภาค	๒๖๕
ส่วนที่ ๒	มัชฌิมนุภาค	๒๖๖
ส่วนที่ ๓	มัชฌิมภาค	๒๖๗
ตอนที่ ๑	ท้องถิ่น	
	๑ ตำบลท้องถิ่น	๒๖๗
	๒ การก่อให้เกิดการระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น	๒๖๗
	๓ พนักงานแห่งระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	๒๖๗
	๔ การดูแลควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น	๒๖๗
ตอนที่ ๒	กิจการแห่งราชการส่วนท้องถิ่น	๒๗๐
	ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ	๒๗๐
	ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ	๒๗๓
ตอนที่ ๓	การเงินแห่งราชการส่วนท้องถิ่น	๒๗๓
	ข้อ ๑ รายได้	๒๗๓
	ข้อ ๒ รายจ่าย	๒๗๓
ตอนที่ ๔	คดีปกครองของท้องถิ่น	๒๗๓
หมวดที่ ๒	กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร	
ส่วนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๒๗๕

		หน้า
ส่วนที่ ๒	ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
	พ. ศ. ๒๔๘๖	๒๗๘
ส่วนที่ ๓	ระเบียบราชการบริหารปัจจุบัน	๒๘๓
ลักษณะ ๓	ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง	๒๘๓
ลักษณะ ๒	ราชการส่วนภูมิภาค ( ข้อความทั่วไป )	๒๘๘
บทที่ ๑	ระเบียบราชการปกครองจังหวัด	๒๘๒
	ก. เจ้าหน้าที่สำหรับราชการส่วนกลางจังหวัด	๒๘๓
	ข. เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในจังหวัด	๒๘๕
บทที่ ๒	ข้อตั้งเกี่ยวกับกรมการจังหวัด	
	ตามนัยแห่ง พ. ร. บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ	๓๐๒
บทที่ ๓	ระเบียบการปกครองอำเภอ	๓๐๔
บทที่ ๔	ข้อตั้งเขตสำหรับราชการในจังหวัดและอำเภอ	๓๒๓
	ก. ราชการในจังหวัด	๓๒๓
	ข. ราชการในอำเภอ	๓๒๘
บทที่ ๕	ว่าด้วยระเบียบการปกครองตำบล	๓๓๓
	การตั้งตำบล	๓๓๔
	พนักงานปกครองตำบล	๓๓๖
ข้อ ๑	กำหนด	๓๓๖
ข้อ ๒	แพทย์ประจำตำบล	๓๔๒
ข้อ ๓	ตำรวจตำบล	๓๔๔



	หน้า
ข้อ ๔ ผู้ช่วยกำนันฉะเพาะการ	๓๕๕
ว่าด้วยการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน	
และแพทย์ประจำตำบล	๓๕๕
บทที่ ๖ ว่าด้วยระเบียบการปกครองหมู่บ้าน	๓๕๗
ลักษณะ ๓ ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	๓๖๕
บทที่ ๓ ข้อความทั่วไป	๓๖๕
บทที่ ๒ กฎหมายว่าด้วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	๓๖๗
ข้อ ๓ เทศบาลตำบล	๓๖๗
สภาตำบล	๓๗๐
คณะกรรมการตำบลและสำนักงานของเทศบาล	
ตำบล	๓๗๕
สภาตำบลควบคุมคณะกรรมการตำบลอย่างไร	๓๗๗
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล	๓๗๗
การคลังของเทศบาลตำบล	๓๗๘
ข้อ ๒ เทศบาลเมือง	๓๗๒
เทศบาลนครและองค์การ	๓๗๕
ข้อ ๓ สหเทศบาล	๓๗๗
ข้อ ๔ สภาจังหวัด	๓๗๗
ผู้ประชุมในสภาจังหวัด	๓๗๘
อำนาจและหน้าที่ของสภาจังหวัด	๓๗๙
๓ การตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ	๓๗๒

	หน้า
๒ การตั้งขอสงวนการคลังทางจังหวัด	๓๘๓
ระเบียบการทางงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด	๓๘๔
ระเบียบการคลังทางจังหวัด	๔๐๓
๕ บทบัญญัติพิเศษเฉพาะกาลว่าด้วยสภาท้องถิ่น	๔๐๗
บทที่ ๑ ข้อตั้งเทศ	๔๓๐
๓ แດตงการณเรื่องจัดระเบียบเทศบาล	๔๓๐
ระยะเตรียมการเบื้องต้น	๔๓๓
ระยะเขตเลือกตั้งทางจังหวัด	๔๓๓
๒ เรื่องให้ทำรายงานเกี่ยวกับกาพิจารณา	
ยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล	๔๓๔
๓ เรื่องตั้งขอสงวนผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิกสภา	๔๓๖
หมวดที่ ๓ พนักงานของรัฐบาล	๔๓๗
ส่วนที่ ๑ ข้อความทั่วไป	๔๓๗
ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไป	๔๓๐
หน้าที่ของข้าราชการอื่นเกี่ยวกับกฎหมาย	
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการ	๔๓๕
ส่วนที่ ๓ ความรับผิดชอบของข้าราชการโดยทั่วไป	๔๓๘
ส่วนที่ ๔ ระเบียบข้าราชการพลเรือน	๔๓๘
ข้าราชการพลเรือน	๔๓๐

		หน้า
ลักษณะ ๓	๓. ข้าราชการพลเรือนการเมือง	
	ตำแหน่งและการแต่งตั้ง	๔๓๓
ลักษณะ ๒	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	๔๓๓
	<u>การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ</u>	
บทที่ ๓	การตั้งโดยสอบแข่งขัน	๔๓๓
บทที่ ๒	การรับตำแหน่งโดยไม่มี การสอบแข่งขัน	๔๓๗
ลักษณะ ๓	ข้าราชการรัฐพาณิชย์	๔๔๓
ลักษณะ ๔	ข้าราชการพลเรือนในพระองค์	๔๔๓
ลักษณะ ๕	ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ	๔๔๔
ส่วนที่ ๕	วินัยข้าราชการพลเรือนชนิดต่างๆ ของวินัย	๔๔๕
	โทษผิดวินัย	๔๔๗
ส่วนที่ ๖	การรักษาระเบียบข้าราชการ	๔๔๘
	การรักษาให้กิจการเป็นไปตามพระราชบัญญัติ	๔๔๘
	<u>อำนาจของ ก. พ.</u>	
	๓. อำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือราชการ	
	ของ ก. พ.	๔๕๐
	๔. หน้าที่ของ ก. พ.	๔๕๑
	การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน	๔๕๒
ส่วนที่ ๗	ผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน	๔๕๓
	๕. เงินเดือน	๔๕๓

	หน้า
๒. บำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน	๔๕๘
ก. บำเหน็จบำนาญปกติ	๔๕๘
ข. บำนาญพิเศษ	๔๖๘

## ภาค ๔

### ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง

<b>หมวดที่ ๑</b>	<b>ข้อความทั่วไป</b>	
<b>ส่วนที่ ๑</b>	คำวินิจฉัยสภาพแห่งการกระทำทางปกครอง	๔๖๘
<b>ส่วนที่ ๒</b>	การกระทำทางฝ่ายบริหารและการกระทำทางฝ่ายนิติบัญญัติ	๔๗๓
<b>ส่วนที่ ๓</b>	การกระทำทางฝ่ายปกครองและการกระทำทางตุลาการ	๔๗๕
<b>หมวดที่ ๒</b>	<b>การกระทำของฝ่ายปกครองแก่บุคคลทั่วไป</b>	๔๗๕
<b>ตอนที่ ๑</b>	คำสั่ง คำขัง คับ ของพระมหากษัตริย์ แก่บุคคลทั่วไป	๔๗๖
<b>ตอนที่ ๒</b>	คำสั่ง คำขัง คับ ของรัฐมนตรีแก่บุคคลทั่วไป	๔๗๘
<b>ตอนที่ ๓</b>	การกระทำของเจ้าพนักงานอื่นๆแก่บุคคลทั่วไป	๔๘๓
<b>หมวดที่ ๓</b>	<b>การกระทำซึ่งฝ่ายปกครองแก่บุคคลเฉพาะราย</b>	
<b>ส่วนที่ ๑</b>	ข้อความทั่วไป	๔๘๔

		หน้า
ส่วนที่ ๒	การกระทำโดยฉะเพาะฝ่ายเดียว	๕๗๕
๑	การกระทำที่เป็นคำสั่ง	๕๗๗
๒	การกระทำที่เป็นการอนุญาต	๕๗๘
๓	การกระทำที่ก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง, ระวัง ซึ่งสิทธิ์ และหน้าที่หรืออนุฐานะ	๕๗๘
๔	การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ	๕๘๐
ส่วนที่ ๓	การกระทำโดยฉะเพาะซึ่งมีหลายฝ่าย	๕๘๓
หมวดที่ ๔	ความสมบูรณ์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง	๕๘๒
๑	วินิจฉัยถึงบุคคลผู้กระทำ	๕๘๓
๒	วินิจฉัยถึงวัตถุประสงค์แห่งการกระทำของ ฝ่ายปกครอง	๕๘๕
๓	วินิจฉัยถึงการแสดงเจตนา	๕๐๓
	วินิจฉัยถึงแบบแห่งการกระทำ	๕๐๒
หมวดที่ ๕	เงื่อนไขที่ห้ามอยู่ในการกระทำทางปกครอง	๕๐๔
หมวดที่ ๖	การกระทำในทางปกครองสิ้นสุดไปอย่างไร	๕๑๐
หมวดที่ ๗	ชนิดแห่งการกระทำทางปกครอง	
ส่วนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๕๑๖
ส่วนที่ ๒	การบังคับรักษาความสงบเรียบร้อย	
ตอนที่ ๑	ความสงบเรียบร้อยคืออะไร	๕๑๗

		หน้า
ตอนที่ ๒	การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร	๕๓๘
ตอนที่ ๓	ความสงบเรียบร้อยกับเสรีภาพ	๕๓๙
ตอนที่ ๕	หลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพโดยเจ้าพนักงาน	๕๔๓
ตอนที่ ๕	ความชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพของราษฎร	๕๔๕
ตอนที่ ๖	การแบ่งประเภทในเรื่องความสงบเรียบร้อย	๕๔๘
ตอนที่ ๗	วิธีรักษาความสงบเรียบร้อย	๕๕๘
ส่วนที่ ๓	ชนิดแห่งการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย	
ตอนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๕๓๗
ตอนที่ ๒	การบ่อนกนภัยนครายของราษฎรในท้องถิ่น	๕๓๗
ตอนที่ ๓	ควบคุมการจำหน่ายสุรา	๕๔๗
	ข้อ ๑ การสุขาภิบาล	๕๔๘
	ข้อ ๒ น้ำ	๕๕๖
	ข้อ ๓ ตลาดและการขายอาหารและสิ่งของ	๕๕๗
	ข้อ ๔ การบ่อนกนและระงับโรคติดต่อ	๕๕๘
	ข้อ ๕ สุสานและฌาปนสถาน	๕๖๐
ตอนที่ ๔	การควบคุมการทำมาหากิน	๕๖๓
	ข้อ ๑ การควบคุมการทำมาหากินอันเป็น	
	สาธารณูปโภค	๕๖๒
	ข้อ ๒ การควบคุมการทำมาหากินตาม พ. ร. บ.	
	ลักษณะปกครองท้องถิ่น	๕๖๖

		หน้า
	ข้อ ๓ การควบคุมการทำมาหากินอย่างอื่น ๆ	๕๖๘
ตอนที่ ๕	การควบคุมการศึกษา	๕๖๘
	ข้อ ๑ การควบคุมโรงเรียน	๕๗๒
	ข้อ ๒ การควบคุมเด็กนักเรียน	๕๗๔
ตอนที่ ๖	การควบคุมศาสนา	๕๗๖
ตอนที่ ๗	การควบคุมการสมาคม	๕๗๘
ตอนที่ ๘	การควบคุมการแสดงความคิดเห็น	๕๘๐
ตอนที่ ๙	การคุ้มครองศีลธรรม	๕๘๓
ตอนที่ ๑๐	การควบคุมคนต่างด้าว	๕๘๒
ส่วนที่ ๓	การบังคับอำนาจจักร	๕๘๓
	ข้อ ๓ กำจัดบังคับอำนาจจักร	๕๘๔
	ข้อ ๒ ภาระของพลเมืองในการบังคับอำนาจจักร	๕๘๕
ส่วนที่ ๔	การจัดการรักษารัฐสมบัติ	
ตอนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๕๘๖
ตอนที่ ๒	การจัดการรัฐสมบัติ	๕๙๐
ตอนที่ ๓	สมบัติซึ่งรัฐมีอยู่เหมือนอย่างเอกชน	๕๙๕
ตอนที่ ๔	ทรัพย์สินเอกชนกลายเป็นสาธารณสมบัติ ได้อย่างไร	๕๙๗
หมวดที่ ๘	การทำนุบำรุงความเป็นอยู่ของราษฎร	
ส่วนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๖๐๓
ส่วนที่ ๒	ชนิดสแห่งการทำนุบำรุง	๖๐๒

	หน้า
ตอนที่ ๕	
การทำนุบำรุงในทางเศรษฐกิจ	๒๐๒
ข้อ ๑ ทำนุบำรุงประดิษฐกรรม	๒๐๓
ข้อ ๒ ทำนุบำรุงปรีชากรรม	๒๐๔
ข้อ ๓ ทำนุบำรุงวิภาคกรรม	๒๐๕
ข้อ ๔ ทำนุบำรุงโภคกรรม	๒๐๖
ตอนที่ ๖	
การทำนุบำรุงในทางสังคม	๒๐๗
ข้อ ๑ สาธารณูปการ	๒๐๘
ข้อ ๒ พยากรณ์ความทุกข์ยาก (Prévoyance Sociale)	๒๐๙
ข้อ ๓ การศึกษา	๒๑๐
ข้อ ๔ การส่งเสริมอาชีพ	๒๑๐



แก้คำผิดในกฎหมายปกครอง

หน้า ๓ ระหว่าง บรรทัด ๓ และ ๕ เดิมคำว่า ภาค ๑

หน้า	บรรทัด	คำผิด	แก้เป็น
๘	๖	หมวดที่ ๓	หมวดที่ ๕
๓๓	๓	หมาย	หมายทั้งที่เป็นอักษร -และไม่เป็น
๔๓	๓๗	ที่เป็น	เป็น
๔๗	๘	มัตถ์	มัตถ์
๕๔	๓๕	ระบอบที่	เป็นประเทศรูปแบบอีก -ต่าง ๆ ที่
๖๓	๓	๓	๔
๖๓	๒๓	entre	entre
๖๖	๒๐	๕	ข้อออกเสีย
๓๘๘	๓๗	ข้อบังคับลักษณะ- ปกครองท้องถิ่น	ข้อบังคับลักษณะ- ปกครองหัวเมือง
๒๐๖	๖	หัวเมือง	ท้องถิ่น
๒๓๔	๑๖	ท้องถิ่นฉบับ	หัวเมืองชั่วคราว
๒๙๓	๒๐	๒๔๕๖	๒๔๖๕
๒๙๕	๗,๓๘	ระเบียบ	ระเบียบราชการ- สำนักงานเกษตรกรม
๒๙๖	๓,๓๔	ระเบียบ	ระเบียบราชการ- สำนักงานเกษตรกรม
๒๙๖	๓๙-๕๐	(ถ้าจังหวัดใดยังไม่ ที่ดินและโศภกิจจังหวัด คงทำการแทน)	(แต่ต่อมาได้มีการ แยก ราชการ ส่วน เกษตรจากกระ-

หน้า	บันทึก	คำผิด	แก้เป็น
			ทรงเสวยสุกกร มาตั้งเป็นกระทรวง เกษตรธิการ (คงจะ ท้อง เป็ด ขน แป้ง รมเมื่อขบไปบ้าง)
๒๘๗	๗	ท้องถิ่น	ท้องที่
๒๘๗	๗	ของส่วนกลาง	ส่วน ของกระทรวง ต่าง ๆ
๒๘๗	๓๐	ตำแหน่ง	ตำแหน่งหัวหมัก
๒๘๗	๓๓	ราชการส่วนกลาง	ทบวงการเมือง- ต่าง ๆ
๒๘๗	๓๔	เจ้าพนักงานกรมสด- ปรทาน	นายสถานีรถไฟ
๒๘๗	๒	ครองการ	ตรวจการ
๒๘๗	๓๐	मित	มิตรชอบ
๒๘๘	๘	ในฐานะเป็นผู้บังคับ- การทั่วไป	ขัดออกเสีย
๒๘๘	๓๒	ในฐานะเป็นประธาน- กรรมการ	ขัดออกเสีย
๓๐๘	๘	ว่าไว้	ว่า
๓๒๐	๓๐	๓๓๗	๓๓๗.

ยกเลิกหน้า ๓๐๓, ๓๐๒, ๓๐๓, ๓๐๔ แต่ ๓๐๕, ๓๑๐ เค็ม  
ไว้หน้ากัพิมพ์ใหม่แทน.

แก้คำผิดในคำบรรยายกฎหมายปกครอง

หน้า	บรรทัด	คำผิด	คำถูก
๓๘๘	๕๗	๑. จัดขึ้นเขตต์	จัดขึ้นเขตต์
๕๓๗	๓๐	๓	๓
๕๖๘	๕-๕	ตอนที่ ๑	ตอนที่ ๑
		<u>๓. ตำบลท้องถิ่น</u>	<u>ท้องถิ่น</u>
			<u>๑. ตำบลท้องถิ่น</u>
๕๗๗	๓๕	๓ การปรับ	การปรับ
๕๗๕		ส่วนที่ ๕	หมวดที่ ๒
๕๗๕		หมวดที่ ๒	หมวดที่ ๓
๕๗๖		หมวดที่ ๓	หมวดที่ ๔
๕๗๕		หมวดที่ ๔	หมวดที่ ๕
๕๗๖		หมวดที่ ๕	หมวดที่ ๖
๕๗๕	๕	คนบ	ควบ
๕๗๖	๕-๓๐	รายได้	รายได
๕๗๗	๕	ก. ตำราารณ	ตำราารณ
๕๗๗	๕	Privé	Privé
๕๗๕	๓๒	terrestre	terrestre
๕๗๕	๓๘	รัฐมนตรี	รัฐมนตรี
๕๗๕	๓๘	เช่า	เช่า
๕๗๗	๘	๒ พระราชบัญญัติ	พระราชบัญญัติ
๕๗๗	๘	การบังคับ	บัญญัติถึงการบังคับ
๕๗๗	๘	จำเป็น	จำเป็น
๖๓๖	๓	แต่	แต่

# กฎหมายปกครอง

## ข้อความเบื้องต้น

### หมวดที่ ๑

#### ความนำ

ชนชาติหนึ่งก่อหมู่ชนหมู่หนึ่ง ซึ่งบุคคลแต่ละคนย่อมอยู่ใต้  
อำนาจอันหนึ่งอันเดียวกัน และเคารพตามกฎหมายทั้งหลายที่ไซ้บังคับ  
ทั่วไปในหมู่นั้น

ถ้าหากเราจะพิจารณาชนชาติหมู่หนึ่งจากแนวที่เห็นว่าเป็นชุมนุม  
ทางการเมือง (association politique) แล้ว ชนชาติหนึ่งก็คือรัฐ ๆ หนึ่ง  
นั่นเอง เพราะเหตุว่าในทางการเมืองนั้น รัฐคือต้นบุคคลที่แทนชาติ  
ส่วนของกิจการซึ่งมีผู้ใช้อำนาจเหนือผู้ชนนั้น เรียกว่า "รัฐบาล"

รัฐบาลจะมีรูปหรือระบอบแบบอย่างใดก็ตาม ย่อมบำเพ็ญหน้าที่  
ให้ลุล่วงไปได้ด้วยการกระทำต่าง ๆ การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้อาจ  
แยกได้เป็น ๓ ประเภท คือการกระทำประเภทนิติบัญญัติ การกระทำ  
ทางปกครอง และการกระทำทางตุลาการ แต่พึงสังเกตว่าการกระทำ  
ทางปกครอง และการกระทำทางตุลาการนั้น ถึงแม้จะแยกจากกัน  
ตามเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติก็ตาม แต่ในที่สุดก็ไปสู่ความประสงค์อัน  
เดียวกัน คือเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อเริ่มศึกษากฎหมายปกครองนี้ อาจมีข้อสงสัยเกิดขึ้นปัญหา  
เกิดขึ้นได้ว่า เครื่องจักรที่เรียกกันว่าการปกครองนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร  
ไร? ดำเนินไปอย่างไร? มีความประสงค์ต่อสิ่งใด? และพึงตั้ง

หรือควรต้องมีบทบาทอย่างไร? แต่ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในเขต  
ของการศึกษากฎหมายปกครองทั้งหมด การศึกษาเรื่องการปกครอง  
หรือระเบียบการปกครองในถิ่น จะยกภาวะของฝ่ายปกครองต่างๆ  
ตามที่ปรากฏแล้วในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปขึ้นศึกษา โดยไม่คำนึง  
ถึงว่าภาวะเหล่านั้นพึงควรหรือพึงเป็นอย่างไร เพราะข้อนี้เป็นปัญหาใน  
ทางเศรษฐศาสตร์ แต่อย่างไรก็ดีในการที่จะบรรยายถึงหลักใน  
กฎหมายปกครองนั้น ย่อมมีความทั่วไปถึงทฤษฎีบ้างไม่มากนัก  
เพราะทฤษฎีย่อมเป็นส่วนอธิบายหลักในทางปฏิบัติได้ ซึ่งบางครั้งก็  
อธิบายไปในทางนิยมชมเชย และบางครั้งก็อธิบายไปในทางตำหนิไม่  
เห็นด้วย

ทฤษฎีที่ กต่าง กัน อย่าง แพร่หลาย ชึ่ง นั้น มีอยู่ ๒ ประการ คือ  
ทฤษฎีว่าด้วย "รัฐตำรวจ" (Etat gendarme) และทฤษฎีว่าด้วย "รัฐ  
เทพารักษ์" (Etat providence) ทฤษฎีทั้งสองนี้เท่ากับเป็นข้อความนำที่  
ควรจะเริ่มเข้าใจไว้ให้ดี ก่อนที่จะได้ศึกษาข้อความละเอียดในกฎหมาย  
ปกครองโดยทั่วไป

พวกที่สนับสนุนทฤษฎี "รัฐตำรวจ" นั้น คือผู้ที่เชิดชูสิทธิของ  
เอกชนอย่างมากหลาย และแสดงความเห็นไว้ว่า กฎหมายข้อบังคับก็ค  
งินัยก็ดี หรือการกระทำโดยใช้อำนาจใด ๆ โดยรัฐก็ตาม ย่อมเป็น  
การจำกัดอำนาจที่บุคคลมีอยู่โดยธรรมชาติ ซึ่งเท่ากับขัดตดความ  
เป็นมนุษย์ของบุคคลให้น้อยลง พวกนี้ไม่เถียงว่าอำนาจของมนุษย์  
จะต้องอยู่ได้ก็โดยมีจำกัดอำนาจ แต่เพราะเหตุที่การจำกัดอำนาจ  
เป็นถึงจำเป็นสำหรับมนุษย์นั่นเอง จึงควรจำกัดแต่เพียงเท่าที่จำเป็น

ถ้าจำกัดอำนาจของมนุษย์มากเกินไป ข้อจำกัดที่เกินความจำเป็นหนัก  
เท่ากับความชั่วร้ายอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้บุคคลิของพวกที่ถือทฤษฎี  
“รัฐตำรวจ” จึงมุ่งแต่จะจำกัดกฎหมายข้อบังคับและวินัย หรือการ  
แทรกแซงต่างของฝ่ายปกครองให้มีน้อยที่สุดอยู่เสมอ กล่าวอย่างง่าย  
ก็คือพวกนี้ไม่หวังสิ่งใดจากรัฐบาล นอกจากสิ่งที่บุคคลแต่ละคนจะ  
บำเพ็ญให้เกิดขึ้นเองโดยไม่อาศัยรัฐบาลไม่ได้ มีอาทิเช่น การรักษา  
ความยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอก  
ประเทศ การรักษาทางทหาร ตามความเห็นของพวก “รัฐตำรวจ”  
เห็นว่ากิจการเหล่านี้ไม่ใช่แต่เพียงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างเดียว แต่เห็นว่า  
เป็นสิ่ง “จำเป็น” ที่รัฐจำเป็นต้องทำโดยเฉพาะ เพราะคนอื่นจะทำ  
ไม่ได้ ส่วนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ซึ่งไม่น่าจะพึงการกระทำของ  
รัฐนั้น ถ้ารัฐเข้าไปเกี่ยวข้องเข้า ก็เท่ากับก่อให้เกิดความขัดข้องขึ้น  
เพราะเหตุว่า “สิ่งที่ซึ่งรัฐจะทำนั้น รัฐมักจะทำไม่ได้ดี ส่วนสิ่งที่  
ไม่คิดที่รัฐจะทำนั้น รัฐมักจะทำได้ดี” (le bien que fait l'Etat, il le  
fait mal; mais le mal qu'il fait, il le fait bien)

พวกที่สนับสนุนทฤษฎี “รัฐเทพารักษ์” นั้น สันนิษฐานจะยอม  
เสียอิสระเสรีภาพของบุคคลให้แก่ฐานะสูงสุดแห่งรัฐ เพราะถือว่ารัฐ  
เป็นผู้ที่จะต้องประคองค้ำความสงบเรียบร้อยของชนทั่วไป พวกนี้  
ความเห็นว่าบุคคลแต่ละคนนั้นไม่สามารถจะทำอะไรได้ เสรีภาพของ  
เอกชนคนหนึ่งนั้น มิใช่อันไกลเลย แท้ที่จริงก็คือเสรีภาพที่จะต่อสู้  
กันเพื่อทรงชีวิตอยู่เท่านั้น การต่อสู้คือการแข่งขัน อีกนัยหนึ่งก็คือ  
สงครามระหว่างกันและกัน อันจะทำให้ฝ่ายที่มั่งคั่งเข้มแข็งชนะ

และฝ่ายที่อ่อนแอต้องปราศัย ถ้ารัฐจะทำการแต่เพียง รักษาความ  
 เรียบร้อยหรือรักษาความยุติธรรมเท่านั้น จะนับว่าได้ ทำหน้าที่  
 บริบูรณ์แล้วไม่ได้ เพราะเท่ากับปล่อยให้เอกชนทำสงครามกันตาม  
 คำพิง ความไม่เสมอภาคอันมีอยู่โดยธรรมชาติของบุคคลหรือโดย  
 เหตุการณ์ต่าง ๆ นั้น ก็ตกอยู่ในภาวะของรัฐที่จะไถ่เกื้อให้กลายเป็น  
 เป็นความเสมอภาคคู่เดียวกัน ความไม่เสมอภาคโดยธรรมชาติเป็น  
 สิ่งที่มีอยู่แต่ในโลกโดยไม่ต้องสงสัย ความไม่เสมอภาคนี้ คือมูล  
 แห่งความอิจนาฤชาเกิดขึ้นซึ่งระหว่างมนุษย์ ความไม่เสมอภาคโดย  
 ธรรมชาติจะสูญไปได้ก็โดยรัฐเข้าแทรกแซง

พจนนัยยังกล่าวต่อไปอีกว่า ความรุ่งเรืองของรัฐไม่ได้เกิดจาก  
 ความรุ่งเรืองของเอกชน แต่ที่ตรงกันข้ามนั้นคือ ฉะเพาะแต่รัฐซึ่ง  
 เจริญแต่เท่านั้น ที่อาจสามารถทำให้ราษฎรทั้งหลายมีความสุข  
 สัมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้บุคคลทุกคนจึงควรเสียสละให้แก่ความเจริญของ  
 รัฐ เพราะเป็นความเจริญทั่วไป

ความจริงที่มีอยู่ในระหว่างทฤษฎีทั้ง ๒ นี้ อาจพิจารณาได้ดังนี้  
 รัฐเป็นแต่เพียงสิ่งที่สัมมุคชน นับว่าเป็นสิ่งไม่มีตัวจริงโดย  
 ธรรมชาติ หากจะเชิดชูให้สิทธิแก่รัฐเพียงใด ก็มีเพียงเชิดชูไปจนถึง  
 กับเป็นการทำลายสิทธิของบุคคล อำนาจของรัฐนั้น แปลว่า "อำนาจ  
 ของฝ่ายปกครองเหนือฝ่ายที่ถูกปกครอง ฝ่ายที่ปกครองจำกัดควร  
 ต่ออำนาจนั้นเพียงขนาดที่อำนาจนั้นจะอำนวยความสะดวกให้ เขตต์แห่ง  
 อำนาจเองคือ จุดสำคัญที่ควรกำหนดลงไปว่าจะให้มีขนาดเพียงใด  
 ในการกำหนดเขตต์อำนาจแห่งรัฐนี้ ใครบ้างจะกล้าอ้างว่าอำนาจของ

รัฐควรจะมีอย่างไม่จำกัด หรือว่ารัฐจะกระทำการแทรกแซงในสิ่งใดก็ได้ ได้โดยไม่รู้จักผลตกผลั่ง?

ใน ข้อที่ว่าความเจริญของรัฐ อาจคิดแยก ออกจาก ความเจริญของบุคคลนั้น ก็จะต้องไม่ลืมว่าผู้กล่าวไว้ว่ารัฐจะร่วรอกต่อเมื่ออุตสาหกรรมแห่งชาติให้ผลดี ที่คนออกมาให้ผลดี และความเป็นอยู่ทั่ว ๆ ไปก็ดำเนินไปด้วยดี ซึ่งทำให้เก็บภาษีอากรได้มากขึ้น ภาระหนัก ๆ ภาระของวรรคตว่า เพื่อที่จะให้อุตสาหกรรมเจริญก็ได้ หรือเพื่อที่จะกอบพหผลจากทุกคนดี มีอะไรอยู่ก่อนบ้างซึ่งเราจะต้องพิจารณาถึง การกระทำและวาทคำขายตลขตจนกิจการต่าง ๆ ของบุคคลนั้น จะเป็นภาระดีหรือไม่ที่จะปล่อยให้คุ้มครองดูแลตนเอง หรือควรจะให้นายปกครองเข้าเกี่ยวข้องของกันให้แต่ละคนทั่วทั่วที่อาจทำได้ ในวงแห่งเสรีภาพ

ปัญหาอันอาจจะตอบและคิดให้สั้นลงได้มากถ้าหากจะพิจารณากัน แต่เพียงว่า มีสิ่งใดบ้างที่ฝ่ายปกครองพึงหวังให้ฝ่ายถูกปกครองกระทำ ให้แก่ตนโดยไม่ ต้องไป สนคว้าว่ามีสิ่งใดบ้างที่ควร เป็นภาระ ของฝ่ายปกครอง เพราะถ้ามีแต่คำนึงถึงความสมัครใจแล้วก็ของนับว่าเป็นปัญหาที่ยังไกลต่อทางปฏิบัติ แต่ถ้าคำนึงถึงว่ารัฐอาจเป็นทั้งพึ่งพิงของราษฎรได้เพียงใดแล้ว ย่อมจะเป็นสิ่งที่ไกลต่อทางปฏิบัติและอาจจะเข้าใจได้ง่ายขึ้น และในข้อนี้จะต้องรับรองกันไว้ด้วยว่า รัฐนั้นเป็นบุคคล ซึ่งตามขุติมคติ น่าจะสมบูรณ์ด้วยความบริสุทธิ์ และคุณภาพอย่างเต็มที่ ภาระหนัก ๆ ของมันแต่เพียงความประสงค์ของหมู่ชนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐเท่านั้น แต่ที่เด็ดซึ่งมนุษย์ยังหลีกเลี่ยงมิได้นั้นได้



กระทำให้รัฐบาล ซึ่งถือหลักการกระทำที่ดี ที่สุด และกระทำตาม หลัก  
ทฤษฎีที่ดี ต้องกลับกลายเป็นช่องทางแห่งภัยและการเดือดร้อนไป  
ได้ในบางครั้งบางคราว ในทางทฤษฎีนั้นอาจจะคิดเห็นว่า รัฐบาลมีความ  
สามารถอย่างยอดเยี่ยมก็ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ได้ปรากฏเหมือน  
กันว่าฝ่ายปกครองมักจะกระทำกรโดยเปิดโอกาสใช้จ่ายมาก และได้  
ผลไม่แน่นอนเหมือนอย่างกิจการของเอกชน ซึ่งการขึ้นเปิดองหรือ  
ความซุกซนไม่แน่นอนนั้นย่อมไม่ส่งเสริมทางเศรษฐกิจแห่งชาติเลย

เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองย่อมไม่มีประโยชน์ส่วนตัวอยู่ในรัฐการ  
ที่ตนกระทำโดยตรง นอกจากไม่มีส่วนได้เสียแล้วยังไม่มีคู่แข่ง  
ซึ่งทำให้ต่างฝ่ายต่างขมกัจะเม้นอีกด้วย เจ้าพนักงานบางส่วนอาจจะ  
เข้มแข็งได้โดยมีความรักหน้าที่เป็นเครื่องชักจูงใจให้เอาใจใส่ แต่ก็มี  
จำนวนน้อยนัก ถ้าจะมองดูเหตุการณ์แล้วจะเห็นได้ก็ว่าคำอธิบาย  
เป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ ในห้างร้านขายของต่าง ๆ ย่อมมีคณงานที่ทำ  
งานอย่างแค่งวดต่อของใจ แต่ตามสถานที่ทำการของรัฐบาลจะมี  
เจ้าพนักงานที่เฉื่อยชานอนใจอยู่ทั่ว ๆ ไป

แม้แต่สมาชิกผู้แทนราษฎรในสภา ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง  
ตาม ก็ยังเป็นที่ทราบกันอยู่ว่า ราษฎรมักจะเลือกตั้งแต่ผู้ที่มีความ  
พอใจให้แก่ราษฎรเป็นเกณฑ์ และความพอใจของราษฎรนั้นจะได้  
รวมอยู่ที่บุคคลผู้มีความสามารถทั้งหมดก็หาไม่ได้ บางทีก็สุดแต่  
ถ้าพอใจด้วย ประการใด ๆ แต่ก็ออกคะแนนเสียงให้ มาเป็น ฝ่ายปก  
ครของตน ผู้ที่สามารถทำความพอใจให้ราษฎรออกคะแนนเสียงเพื่อ  
คนนั้น บางทีจะไม่ใช่ว่าผู้สามารถในการปกครองก็ได้

ก็เมื่อทางฝ่ายที่ทำการปกครองมีลักษณะที่มิอาจก้าวล่วง ความ  
ปกครองให้หมดสิ้นไปทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในตัวเช่นนี้แล้ว ในเมื่อมี  
การพยายามที่จะขยายอำนาจและหน้าที่ทางการปกครอง หรือออก  
กฎหมายกติกาสั่ง เมื่อยบายบทบาทของรัฐพึงประสงค์กระทำโดยความระมัด  
ระวังอย่างยิ่ง แต่ก็จะต้องไม่ระมัดระวังจนเกินไป คือไม่ระวัง  
จนถึงกับจำกัดให้รัฐทำการแต่เพียงในวงแคบที่สุด ตามที่เป็นความ  
คิดเห็นของพจนนิยม "รัฐตำรวจ" นั้น

ชาติมีสมบัติได้กล่าวถึงกิจการที่รัฐพึงกระทำไว้เป็นอย่างดี คือ  
กิจการประเภทแรกนั้นได้แก่การป้องกันชาติให้พ้นความรุกรานซึ่งมีมา  
จากภายนอกประเทศ กิจการประเภทที่สองได้แก่การคุ้มครองของ  
ราษฎรมิให้ก่อความขุติธรรมหรือความด่าเคียดให้แก่กัน กิจการ  
ประเภทที่สามคือ กิจการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน แต่  
บุคคลคนหนึ่งหรือคนหนึ่งไม่มีความสนใจที่จะกระทำเพราะผลที่จะได้  
จากกิจการนั้น ไม่เท่ากับผลเสียในการลงทุนใช้จ่ายเป็นราย ๆ ไป

การสร้างประภาคาร ทำเรือ เขื่อน ถนน สะพาน คดีของ  
การอำนวยความสะดวกของโรงพยาบาล การคมนาคม การขนส่ง เหล่า  
นี้ย่อมเป็นภาระที่ตกอยู่แก่รัฐบาลเท่า ๆ กับหน้าที่ในการศาล และการ  
ตำรวจและการทหารเหมือนกัน ถึงแม้กิจการบางอย่างอยู่ในความ  
ปรารถนาของเอกชนที่ใครจะได้ทำได้เองเช่นการไปรษณีย์ การรถไฟ  
โรงเรียน และการขอมดินเป็นต้น แต่เพื่อไม่ให้เสียความเจริญของ  
ประชาชนส่วนใหญ่ รัฐก็จำต้องเข้าแทรกแซงกระทำเสียเอง และ  
ข้อนี้เองคือสายกลางระหว่างทฤษฎีทั้งสองนั้น ท่าน (Leroy-Beaulieu)

เดอรวัวไบต์เชอซึ่งเป็นผู้นิยมเดรัภาพของเอกชนอย่างซังกัยยังยอมรับว่า  
รัฐย่อมมีภาระในทางสงวนชาติและปรับปรุงความเป็นอยู่ และความ  
สมบูรณ์ของชาติให้ดีขึ้นด้วย (fonction de conservation et d'amé-  
lioration des conditions générales d'existence et de bien-être de la  
nation)

เหตุนี้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในสมัยปัจจุบันจึงมีสิทธิและ  
หน้าที่เป็น ๒ ส่วน คือส่วนที่จำเป็นต่อกระทำประการหนึ่ง และส่วน  
ที่พึงกระทำตามความเห็นสมควรอีกประการหนึ่ง สิทธิและหน้าที่สองนี้  
จำเป็นนั้นได้แก่การรักษาความมั่นคงแห่งชาติโดยทางทหาร การ  
รักษาความสงบเรียบร้อยโดยทางตำรวจเหต่าน เป็นต้น สิทธิและ  
หน้าที่ส่วนที่พึงกระทำตามสมควรนั้น ถึงแม้จะไม่สำคัญเท่าสิทธิและ  
หน้าที่ที่จำเป็นก็จริง แต่ก็เป็นสิ่งมีประโยชน์ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน  
มีอาทิเช่นการศึกษา ศิลปศาสตร์ ระเบียบการเหมืองแร่ ป่าไม้ การ  
รับรองแบบประติษฐู การตั้งหอการค้า การแต่งตั้งพิพิชภัณฑ์ การ  
คลังออมสิน เหต่าน เป็นต้น

โดยเหตุที่ภาระของรัฐมีมากหลายตั้งได้ยกตัวอย่างมากต่าง  
ไวข้างต้นนี้ หากการและกฎเกณฑ์จึงต่างกันอยู่มาก และไม่สามาร  
รวมคิดทำเป็นประมวลปกครองขึ้นได้ เหตุที่ยังไม่เกิดประมวล  
กฎหมายปกครองนั้นเนื่องอยู่ก็อย่างหนึ่งคือ การปกครองที่เหมาะสมแก่  
ชุมชนตามระบอบปัจจุบัน ย่อมเป็นสิ่งที่ใหม่ในปัจจุบันแทบทุกส่วน  
ทุกตอน ความคิดเห็นในทางการเมืองได้ขยายตัวจนเมื่อสงคราม  
๑๙๑๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองที่เป็นผลแห่งความคิดเห็นเหต่านได้

ก่อนควรถนัในภายหลัง ส่วนมากต้องพดของกันกว่ากันอยู่นานจึงบรรลุ  
ผลที่ปรารถนา การปกครองไม่ใช่สิ่งที่จะทำนายตั้งรู้ได้ง่าย ๆ รูป  
ของการปกครองที่ก่อตัวขึ้นแต่ละรูป ๆ นั้น ต้องใช้เวลาประมาณ  
ร้อยปี แต่ถ้อยยังพอใจไม่ได้ว่าได้เจริญถึงขีดที่สูงสุดแล้ว ทั้งนี้ต่างกับ  
กฎหมายอื่นซึ่งนักนิติศาสตร์ได้จัดทำตำราจนไวคองแต่ตั้งศวรรษที่ ๑๗

หมวดที่ ๑

กฎหมายปกครอง คืออะไร

คำว่า "กฎหมายปกครอง" นี้ จะมีความหมายว่าอย่างไร นำ  
จะแยกตั้งแยกความหมายของคำที่รวมกันอยู่เสียก่อน คือ ๑ คำว่า "กฎ  
หมาย" ๒ คำว่า "ปกครอง" ๓ คำว่า "กฎหมายปกครอง"

๑. คำว่า "กฎหมาย" มีความหมายซึ่งอาจจะแยกได้เป็น ๒  
อย่างคือ ถ้าหมายความอย่างแคบ ย่อมได้แก่คำสั่ง คำบังคับของผู้  
ทรงอำนาจ แต่ถ้าหมายความอย่างกว้าง ย่อมได้แก่หลักที่บุคคลจำ  
ต้องประพฤติตาม ตามความหมายประการแรกนั้น มุ่งหมายถึงคำสั่ง  
คำบังคับของผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน หรือผู้กษัตริย์อำนาจสูงสุด  
นั้น เช่นพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นต้น  
ส่วนความหมายประการที่สองนั้น เพิ่งตั้งถึงหลักความประพฤติอื่น ๆ  
ที่บังคับเป็นกฎหมายได้โดยไม่ปรากฏเป็นคัมภีร์กฎหมาย มีอาทิเช่น  
จารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งถ้าผู้ใดไม่ประพฤติตาม  
ย่อมต้องมีโทษ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๓ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖

ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๕ ว่า "คำว่า "กฎหมาย" หมายความว่าความเฉพาะ  
แต่ประมวลกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎหมายพระราชกฤษฎีกา  
พระราชกำหนดอื่น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราช  
โองการโปรดเกล้าฯ ให้ผู้บัญชา<sup>๕๕</sup>คนแต่ละประกาศใช้เป็นกฎหมาย"  
ซึ่งหมายความว่ากฎหมายจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรที่ประกาศให้  
มหาชนรู้ แต่ในมาตรา ๓๓ กลับบัญญัติว่า "ถ้าไม่มีบทกฎหมายที่  
จะยกมาปรับแก้คดี ท่านให้ยกจารีตประเพณีมาปรับแก้คดี"  
และในมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า "ถ้าไม่มีบทกฎหมายฎาจารีตประเพณี  
ที่จะนำมาวินิจฉัยแก้คดี ท่านให้วินิจฉัยคดีนั้นอาศัยเทียบบทที่ใกล้เคียง  
อย่างยิ่ง ฎาเทียบหลักกฎหมายอื่นแพร่หลาย" มาตรา ๓๓ และ  
มาตรา ๓๔ บัญญัติข้อความไม่ตรงกับมาตรา ๕ เพราะเหตุว่า เมื่อ  
อ่านรวมทั้งสามมาตราแล้ว จะเห็นว่าจารีตประเพณีและหลัก  
กฎหมายไม่ได้ประกาศให้มหาชนรู้ ดูไม่น่าจะเป็นกฎหมายได้ แต่เหตุ  
ใดจึงนำมาปรับคดีได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อได้มีประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์บรรพ ๑ ฉบับใหม่ออกใช้แทน โดยฉบับแรกยังไม่ทันถึง  
กำหนดใช้<sup>๕๕</sup> จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความทั้งสามมาตรานี้  
และบัญญัติขึ้นใหม่ว่า "อันกฎหมายนี้ ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณี  
ซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร ฎาตามความ  
มุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับแก้  
คดี ท่านให้วินิจฉัยคดีตามคดีของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้า  
และไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ท่านให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบท  
กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเหล่านั้นก็ไม่มีด้วยใช้<sup>๕๕</sup>

ท่านให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

ในส่วนของที่เกี่ยวกับกฎหมายอาชญากรรมนั้น คำว่า “กฎหมาย” จะ  
ต้องถ้อยอย่างแคบ กล่าวคือต้องมีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร  
ถ้าไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว จะยกเอาจารีตประเพณี หรือหลัก  
กฎหมายทั่วไปมาเป็นบทวางความผิด หรือกำหนดโทษได้ไม่ได้

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองนั้น นิยามกันว่าต้องเป็น  
กฎหมายตามนัยอย่างกว้าง เพราะบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์  
อักษรในเวลานี้ยังมีอยู่ไม่เพียงพอ และจะจำกัดวงเขตต์แห่งกฎหมาย  
ปกครองให้รัดตัวอยู่แต่ที่เป็นบทเป็นมาตรายังไม่ได้ จึงต้องอาศัย  
จารีตประเพณี กฎหมายเทียบเคียง และหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย

๒. คำว่า “ปกครอง” ลักษณะของการปกครองย่อมต้องมี  
อยู่ในชุมชนชนทุกหมู่ทุกคณะ ตามความหมายแห่งศัพท์มีอยู่เป็น  
ถ้อยคำ ว่า คุ้มครอง รักษา ควบคุม ควบคุม (ดูพจนานุกรมกระทรวง  
ธรรมการ)

ในเบื้องต้น ถ้าจะพึงตั้งจากแนวความคิดที่ว่าประเทศจำต้องมี  
มีการปกครอง คือต้องมีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง อย่างที่กล่าว  
กันโดยทั่วไปแล้ว คำว่า “ปกครอง” ย่อมจะหมายถึงระเบียบการ  
แผ่นดิน ซึ่งรวมเอาอำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ด้วย

บางทีมีผู้เข้าใจกันว่า การปกครองนี้ความหมายเฉพาะกิจการ  
ของกระทรวงมหาดไทย ถ้าเช่นนั้นก็เท่ากับว่ากฎหมายปกครองของทุก ๆ  
ฉบับจะต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการมหาดไทย เช่นกฎหมายว่า  
ด้วยการตำรวจ กฎหมายว่าด้วยการไต่สวนจับกุม หรือกฎหมาย

เกี่ยวกับภารกิจที่เบี่ยงเบนต่าง ๆ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น ๆ ที่จริงก็เป็นกฎหมายปกครองเหมือนกัน

ในมนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นหมู่คณะทุกประเภท ย่อมต้องมีกฎ กติกา ระเบียบ วัฏชา ตูแก่ ควบคุม มีชาติเช่น ในครอบครัวหนึ่งก็ต้อง มีผู้บังคับแก่สำหรับปกครองผู้เยาว์ และยุวชนก็มีหน้าที่โดยความ กตัญญูที่จะสั่งการระหัดผู้มาแก่ทีเป็นต้นตระกูล แต่ข้อนี้เป็น การ ปกครองแบบกฎหมายแพ่งที่อาศัยครอบครัว หรืออาศัยผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถ ๆ ซึ่งจำต้องอยู่ในอำนาจของผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ อันเป็นสาขาของกฎหมายเอกชน

คำว่าปกครองในที่นี้ มิได้หมายความว่าอย่างแคบแต่เฉพาะกิจการ ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียว ทบวงการเมืองทุก ๆ กระทรวง เป็นองค์การของรัฐบาล ที่ต้องดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมาย ปกครองอย่างกว้างขวาง กิจการที่กระทรวงต่าง ๆ หรือองค์การ ต่าง ๆ ของรัฐกระทำอยู่รวมกันเรียกว่าการปกครอง และกฎหมายที่ว่า ด้วยกิจการเหล่านี้เรียกว่ากฎหมายปกครอง เช่นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับกระทรวงกลาโหม กระทรวงเศรษฐการ กระทรวงธรรมการ เป็นต้น

๑. ตามข้อความที่กล่าวมาแต่ฉนี้ จึงอาจตั้งวิเคราะห์ศัพท์ของ กฎหมายปกครองได้โดยตั้งชื่อว่า "หลักแต่ข้อบังคับซึ่งว่าด้วย ระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ" (ดูคำสอน กฎหมายลักษณะการปกครอง ของหลวงประดิษฐมนูธรรมในหนังสือ นิติศาสตร์)

ความหมายของคำว่า "กฎหมายปกครอง" โดยเอกเทศในทันที จึงมิได้เพิ่งถึงอำนาจสูงสุดทั้งสามประการ ตามที่มีอยู่ในบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ แต่มุ่งโดยเฉพาะถึงระเบียบและวิธีดำเนินการของ ราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น

การดำเนินของฝ่ายบริหาร ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับเอกชนพล เมืองอยู่โดยลักษณะที่ติดต่อปกครองกันนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ใน วิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า "กฎหมายปกครอง" จึงกล่าวได้ตั้งยว่า กฎหมายปกครองมีลักษณะ "ว่าด้วยความเกี่ยวข้องกับ ซึ่งเอกชนจะ พึ่งมีแก่ราชการ"

### กฎหมายปกครองต่างกับรัฐธรรมนูญอย่างไร

กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง แม้จะเป็นกฎหมาย มหาชนเหมือนกันดี แต่แบ่งเป็นสาขาแตกต่างกัน กฎหมายรัฐ- ธรรมนูญเป็นสาขาที่สูงสุดในแผนกกฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐ- ธรรมนูญนี้แต่เดิมเคยเรียกกันว่า "กฎหมายธรรมนูญการปกครอง แผ่นดิน" ซึ่งเพิ่งถึงถึงการปกครองของรัฐ อีกนัยหนึ่งคือเป็นกฎหมาย ชนิด "รัฐบัญญัติ" โดยตรง เช่นกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย ประมุข แห่งรัฐ และรัฐสภา เป็นต้น

ส่วนกฎหมายปกครองนั้น มิได้มุ่งโดยตรงถึงรัฐ เพราะลักษณะ หรือระบอบการของรัฐนั้นบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมาย ปกครองมิได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยทั้งหมด แต่กล่าวถึงระเบียบและ วิธีแห่งอำนาจบริหารอย่างเดียว ซึ่งเป็นระเบียบย่อยสำหรับอุปกรณ์ ให้การปกครองรัฐดำเนินไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย



ปกครองไม่บัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ แห่งประมุขของรัฐ และรัฐสภา แต่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานผู้บริหารมีอยู่ภายใต้รูปการของทบวงการเมืองและข้าราชการต่าง ๆ

แต่โดยเหตุที่กฎหมายทั้ง ๒ ประเภทนี้ มีลักษณะร่วมกันในข้อที่เป็นกฎหมายมหาชนด้วยกัน และเป็นกฎหมายที่ใกล้ชิดกับตั้งกล่าวแล้ว จึงมีกรณีบางอย่างที่จะแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ ในทางปฏิบัติยังจะต้องมีกรณีคาบเกี่ยวกันอยู่ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมีเรื่องบางเรื่องที่พาดพิงไปในทางบริหารรวมอยู่ด้วย เพราะเป็นเรื่องที่มีอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าในกฎหมายปกครอง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า " ในระหว่างสมัยประชุมท่านมิให้จับหรือหมายเรียกตัวจนเลยไปกักขัง เงินได้แต่จับในขณะกระทำผิด แต่ต้องรับรายงานไปยังประธานแห่งสภา และประธานแห่งสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้" คำนี้เป็นคำข้อมเห็นได้จากการจับตัวบุคคลหรือการหมายเรียกตัวบุคคลไปกักขังนั้น เกี่ยวกับการบริหารของฝ่ายปกครอง แต่ในขณะเดียวกันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ด้วย เพราะเหตุว่าผู้ต้องถูกจับหรือต้องหมายเรียกไปกักขังนั้นเป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎร

ระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหารคืออะไร ?

ในการที่จะกล่าวถึงทางการของอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยนั้น จำเป็นต้องอธิบายถึงอำนาจอธิปไตยโดยสังเขปเพื่อประกอบความเข้าใจได้ในทันทีด้วย การศึกษาโดยละเอียดถึงอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นยอดแห่งอำนาจ ของประชาชนนั้น อยู่ในวงเขตต์

ของการบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบัญญัติไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม" นั้น จะหมายความว่าชนชาวสยามคนใดคนหนึ่งโดยเฉพะเจาะจงเป็นผู้ทำให้เกิดมีอำนาจอธิปไตยขึ้นนั้นก็หาไม่ได้ แต่มาจากชนชาวสยามทุกคนที่รวมกันเป็นสยามรัฐ ราษฎรชาวสยามในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปวงชน ย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่อำนาจอธิปไตยไม่ใช่อำนาจส่วนตัวของผูใด สภภาพแห่งการเป็นปวงชนนั้นเองได้ทำให้เกิดอำนาจอธิปไตยขึ้น ทางเกิดของอำนาจอธิปไตยจะไม่มี และอำนาจอธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นได้ ถ้าชาวสยามไม่รวมกันเป็น "ปวงชน" เพราะการเป็นปวงชนก็คือการเป็นหมู่คณะ หรือเป็นปวงราษฎรของประเทศเดียวกันนั่นเอง

คำว่าอำนาจอธิปไตยแปลว่าอำนาจใหญ่ยิ่ง หรืออำนาจสูงสุด อำนาจที่ล้ากว่าอำนาจของบุคคลทุกคน เพราะเป็น อำนาจคู่บ้านคู่เมือง อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายประเภท ในบางสมัยหรือบางประเทศอำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทบ้าง ๓ ประเภทบ้าง ในบางประเทศแบ่งออกเป็น ๕ ประเภทก็มี แต่เท่าที่ยุติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนั้น นิยมแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ
  ๒. อำนาจบริหาร
  ๓. อำนาจตุลาการ
- อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่งอำนาจตั้งหลักแห่งความยุติธรรมของประเทศ

อำนาจบริหาร คืออำนาจที่จะใช้กฎหมายหรือปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่งอำนาจปฏิบัติตามหลักแห่ง

ความยุติธรรมของประเทศ

ส่วนอำนาจตุลาการนั้น คืออำนาจวินิจฉัยกฎหมายเพื่อนำไป  
ปรับคดี ซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่งการชั่งตวงวัดตัดสินตามความยุติธรรม  
ของประเทศ

ระเบียบและวิธีดำเนินการซึ่งเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ เป็นวัตถุ  
ประสงค์ที่รวมอยู่ในวิชารัฐธรรมนูญ ระเบียบและวิธีดำเนินการของ  
อำนาจตุลาการนั้น ปรากฏอยู่ในวิชาที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม  
ระเบียบและวิธีดำเนินการของอำนาจบริหารนั้น สำหรับประเทศสยาม  
ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้โดยทางคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์  
อยู่ที่ บทกฎหมาย พระราชหัตถ์เลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ  
อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ทั้งหลายเหล่านี้ รัฐมนตรีจะต้องลงนาม  
รับสนองพระบรมราชโองการ

ในการบริหารแผ่นดินนั้น นอกจากคณะรัฐมนตรีจะต้องเกี่ยว  
ข้องกับพระมหากษัตริย์แล้ว ยังจะต้องเกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎร  
อีกด้วย ข้อที่เห็นได้ชัดอย่างชัดเจนก็คือ รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบตาม  
ตำแหน่งหน้าที่ ที่ได้เป็นผู้บัญชาการกระทรวงการเมืองใด ๆ จะต้อง  
รับผิดชอบโดยหน้าที่ ๆ คนบัญชาการนั้นประการหนึ่ง และอีก  
ประการหนึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป ของรัฐบาลซึ่ง  
ประการหนึ่งด้วย ส่วนรัฐมนตรีที่มีได้บัญชาการกระทรวงการ  
นั้น ในทางบริหารคงมีแต่ความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป  
ของรัฐบาลประการเดียว

การศึกษาถึงชนิดต่าง ๆ และรูปแห่งรัฐต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่มี

อธิบายอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นจึงควรยกตัวอย่าง  
ระเบียบราชการบริหารอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องดำเนินต่อไป

ระเบียบราชการบริหารนี้ หมายความว่ารูปร่างที่พึงปฏิบัติ  
ในทางปกครองที่ไม่ใช่ทางนิติบัญญัติและตุลาการ เช่นระเบียบความที่  
บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วย ระเบียบราชการบริหาร แห่ง ราช  
อาณาจักร พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินั้น  
กล่าวไว้ ให้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรดังนี้

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

ส่วนระเบียบราชการที่กล่าวด้วยบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานของ รัฐบาล  
นั้นบัญญัติอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เช่นระเบียบความที่บัญญัติไว้ในพระ  
ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น ความ  
เกี่ยวพันระหว่างเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ซึ่งจะต้องทำ  
การติดต่อในการงานที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน นับว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่อยู่ใน  
เขตของกฎหมายปกครอง และมีความเกี่ยวพันต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงาน  
ทำการติดต่อกับราษฎร หรือราษฎรติดต่อกับเจ้าพนักงานนั้น ก็  
จำเป็นจะต้องวินิจฉัยด้วยเหมือนกัน มีอีกเช่นว่า ถ้าหากกระทรวง  
ใดกระทรวงหนึ่งได้ทำการ ติดต่อกับเอกชนใน ฐานะที่ กระทำนิติกรรม  
สัญญาตามกฎหมายแพ่ง ผิดแห่งสัญญาที่จะบังคับกันนั้นย่อมเป็นไป  
ตามกฎหมายแพ่ง แต่ถ้าหากกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งได้ออกกฎ  
กระทรวงบังคับให้ราษฎรมีหน้าที่อย่างไรอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ความ

เกี่ยวพันที่เอกชนจะพึงมีแก่ราชการ ก็ต้องเป็นความเกี่ยวพันชนิดที่ผู้  
อยู่ใต้อำนาจปกครองจะต้องเคารพต่อผู้ทรงอำนาจปกครอง

สรุปความตามที่กล่าวมาแต่ก่อน จะเห็นได้ว่าตรงกับวิเคราะห  
ศัพท์ที่ท่านศาสตราจารย์ โยโรดซุ โอดา (Yorodzu Oda) กล่าวว่  
“กฎหมายปกครองคือบรรดาข้อบังคับแห่งกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัด  
ตั้งผู้ทรงอำนาจปกครอง และว่าด้วยความสัมพันธ์ของผู้ทรงอำนาจ  
ปกครองกับเอกชน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นฝ่าย  
ปกครองอยู่ด้วยกัน” ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้คือ

ในประการแรกพึงสังเกตว่า กฎหมายปกครองได้แก่วิ  
บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ทรงอำนาจปกครอง ใน  
ประการนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นภาคหนึ่งของกฎหมายปกครองที่อาศัย  
องค์การปกครอง (droit organique administratif) ไม่ต้องสงสัยเลย  
ว่ารัฐเป็นผู้ทรงอำนาจปกครอง แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งรัฐ  
อยู่ในวงเขตต์ของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการศึกษากฎหมายปก  
ครองนี้ จะอธิบายถึงแต่เฉพาะองค์การปกครอง ตามความหมาย  
อย่างแคบ (stricto sensu) เท่านั้นคือองค์การที่ทรงอำนาจปกครอง

อีกประการหนึ่งคือ กฎหมายปกครองได้แก่วิบังคับ  
ของกฎหมายที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐการกับเอกชนอย่างหนึ่ง  
และว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาข้าราชการด้วยกันอีกอย่างหนึ่ง  
ข้อบังคับที่อาศัยความสัมพันธ์ทั้งสองอย่างนี้รวมกันเรียกว่า กฎหมาย  
ปกครองโดยทางการ (droit administratif materiel) แต่จำต้อง  
ระตักไว้ให้ตี่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐการกับเอกชนก็คี่ และ

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการด้วยกันก็ดี ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในวง  
 เขตต์ของกฎหมายมหาชนทั้งหมด เพราะในการดำเนินรัฐกิจนั้น มี  
 บางคราวที่ฝ่ายปกครองกระทำการในทำนองเอกชน ในกรณีเช่นนี้  
 กิจการที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองกระทำไป จะต้องอยู่ใต้อำนาจของ  
 กฎหมายเอกชน จริงอยู่ถึงแม้ในเรื่องที่กล่าวนี้มีเงื่อนงำพิเศษอันเนื่อง  
 จากกฎหมายปกครองอยู่บ้างที่จะต้องพาดพิงมาถึงกฎหมายเอกชน แต่  
 กระนั้นก็ยังคงต้องนับว่าลักษณะของนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างทำนอง  
 เอกชนนั้นยังคงบริบูรณ์อยู่เสมอ

เมื่อใดที่ข้อซึ่งเกิดขึ้นเป็น ๒ ประการนั้นแล้ว เราก็คงนับว่า  
 กฎหมายปกครองของชาวแบ่งได้เป็น ๒ แผนก คือแผนกองค์การปกครอง  
 (droit organique administratif) และแผนกทางการปกครอง (droit ad-  
 ministratif matériel) กฎหมายปกครองของแผนกองค์การนั้นมิใช่จะมีผล  
 จำกัดอยู่ในวงการของฝ่ายที่ทำการปกครองเท่านั้น แต่ย่อมกระทบ  
 ไปถึงผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

อนึ่งตามหลักสูตรชนปริญาตราของมหาวิทยาลัยฯ นี้ ได้แยก  
 ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของทบวงการเมืองต่าง ๆ ไว้เป็นส่วนหนึ่ง  
 ต่างหากจากการสอนกฎหมายปกครอง จึงน่าตั้งเกตุว่าลักษณะวิธีที่  
 แยกออกไปนี้ต่างกับ ระเบียบราชการบริหารอัน อยู่ในวง เขตต์ของกฎ  
 หมายปกครองของอย่างไร ระเบียบราชการบริหารเป็นระเบียบส่วนใหญ่  
 ที่กล่าวถึงในงาน ของฝ่ายบริหารโดยคั้ง เป็นหลักสำคัญไว้อย่างทั่ว ๆ  
 ไป ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการเป็นแต่เพียงระเบียบส่วนย่อยสำหรับ  
 ทบวงการเมืองเฉพาะเป็นแห่ง ๆ ไป ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการเป็น

ซึ่งจะดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบราชการบริหาร ส่วนระเบียบ  
ราชการบริหารนั้น เป็นสิ่ง ที่มุ่งจะดำเนินการให้ เป็นไปตามวิถีทาง ของ  
รัฐธรรมนูญ

### หมวดที่ ๓

#### เหตุที่แยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขากฎหมาย

แนวความคิดในเรื่องกฎหมายปกครองนั้น ย่อมผิดเพี้ยนกันบ้าง  
สุดแต่ดัทธิ (Système Juridique) ของประเทศต่างๆ ที่มีอยู่ หรือ  
สุดแต่ความคิดเห็นของผู้ที่สนใจในนิติศาสตร์ ดัทธีกฎหมายที่สำคัญๆ  
นั้น อาจแยกได้เป็น ๔ จำพวก คือ

๑. ดัทธีกฎหมายฝรั่งเศส
๒. ดัทธีกฎหมายเยอรมัน
๓. ดัทธีกฎหมายแองโกลแซกซอน
๔. ดัทธีกฎหมายญี่ปุ่น

#### ๑. ดัทธีกฎหมายฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสได้แปรรูปไปตามกาลสมัยในประวัติศาสตร์ ใน  
ประวัติแห่งกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นปรากฏว่ามรดุฐานแห่งกฎ  
หมายปกครองนั้นเนื่องมาจากคติ "อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง"  
(Prérogative de l'Administration) กตาวคือ มื้อยู่สมัยหนึ่งที่รัฐสภา  
ครึ่งเกาของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจอย่างกว้างขวางแฉงเป็นผู้ถืออำ  
นาจทรงศาลไว้ด้วย พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นมีความเกรงขามเพราะ  
ต้องเรือพังก้าทักท้วงของวิรัฐสภาน้อยเนื้อ ๆ วิธิการที่พระองค์จะ

คำพิจารณาปกครองโดยมิให้รัฐสภาเข้าแทรกแซงก็คือ หาญายกตั้ง  
มิให้ฝ่ายรัฐสภามีสิทธิเข้าไปในกิจการปกครอง เพราะในเวลานั้น  
รัฐสภามีสิทธิทางการเมืองอยู่แล้ว พระองค์จึงตั้งศาลปกครองขึ้น  
และให้อยู่ใต้อำนาจที่ปรึกษาฝ่ายกษัตริย์ (Conseil du roi) มีอำนาจ  
ตัดสินคดีเกี่ยวกับการปกครองได้ ซึ่งเท่ากับโอนอำนาจซึ่งเกี่ยวกับ  
ทางการปกครองไปจากรัฐสภา ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติขึ้น รัฐสภา  
ครั้งแรกและศาลปกครองครั้งแรกก็ถูกยุบไป แต่นักปฏิวัติเหล่านั้น  
ก็มีใฝ่ใจวางใจทางการของศาลที่มีอยู่ตามปกติเหมือนกัน ความคิด  
เห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศสนั้น เพิ่งแต่จะเกิดขึ้นอำนาจของศาลมิ  
ให้รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องกัยกิจการฝ่ายปกครอง

ความคิดเห็นเช่นนั้น เมื่อรวมกันเข้ากับทฤษฎีแห่งการแยกอำนาจ  
อธิปไตยออกเป็นประเภทต่าง ๆ แล้ว ก็รวมความได้แน่ชัดว่าสาระสำคัญ  
ของลักษณะของกฎหมายฝรั่งเศสคือ ถือว่าทางการปกครองย่อม  
มีอำนาจพิเศษในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชน เพราะฉะนั้นถ้าเกิดความ  
สัมพันธ์กับเอกชนอย่างใด ๆ ขึ้น ความสัมพันธ์ชนิดนี้จะอยู่ได้  
บังคับแห่งหลักเกณฑ์โดยเฉพาะคนละส่วนต่างหากจาก หลักบังคับที่  
ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน

ตามความที่กล่าวมานี้ จึงเห็นวาททฤษฎีกฎหมายฝรั่งเศสถือหลัก  
สำคัญว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง จะใช้กฎหมายธรรมดาที่ใช้  
อยู่ทั่วไปบังคับไม่ได้ กล่าวคือกฎหมายที่จะใช้ต้องเป็นกฎหมายพิ  
เศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจาก



## กฎหมายธรรมดา

ข. ศาสนา ศาสนิกชนไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือคดีเช่นนี้จะคงวินิจฉัยความตามทางการปกครอง เพื่อรักษาชื่อเสียงแห่งอำนาจปกครอง กรณีที่พิพาทกันเกี่ยวกับกิจการปกครองจำต้องวินิจฉัยกันแต่ในวง หรือในส่วนลักษณะการปกครอง ทั้ง ๒ ประการนี้ คือ แนวความคิดที่ทำให้กฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสแยกออกเป็นสาขากฎหมาย

๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

การศึกษาลักษณะกฎหมายปกครองและเรื่องศาลปกครองที่ได้มีขึ้นในประเทศเยอรมันนั้น สืบเนื่องไปจากความคิดในประเทศฝรั่งเศส แต่เจ้าตำราทางนิติศาสตร์เยอรมันก็ถือว่า ความเจริญของกฎหมายปกครองแห่งประเทศเยอรมันนั้น มีมูลฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ที่ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de droit. Rechtsstaat) ซึ่ง วอนมอล (Von Mohl) เป็นผู้คิดขึ้น ตามทฤษฎีนิติรัฐนี้ถือว่ารัฐมิใช่แต่จะมีอำนาจทางการปกครองเท่านั้น แต่จำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ต่างกับคดีรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (Etat de police, Polizeistaat) ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิปกครอง มีอำนาจสูงสุด จะกระทำสิ่งใด ๆ ได้โดยอำเภอใจ ไม่จำต้องอยู่ใต้ข้อกำหนดที่จำกัดอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดเลย

เนื่องจากคตินิติรัฐนี้เอง จึงเกิดความคิดเห็นกันว่า อำนาจของรัฐก็อาจต้องอยู่ใต้ข้อกำหนดได้เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่อำนาจเหล่านั้นอยู่ในวงเขตต์ของกฎหมายมหาชน รัฐก็จำต้องใช้แต่เพียงตามข้อกำหนด

ที่มีอยู่ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายปกครอง" ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครอง  
ในประเทศเยอรมันจึงมีรูปลักษณะเป็นวินัยบัญญัติสำหรับทางการปก  
ครองอันแยกออกเป็นส่วนจากกฎหมาย

### ๓. ลัทธிகฎหมายแองโกลแซกซอน

ท่านไคซึกกล่าว "ในประเทศอังกฤษ และประเทศที่สืบ  
อารยธรรมไปจากอังกฤษ เช่น ประเทศสหพันธรัฐอเมริกาเป็นต้น  
ระเบียบกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายปกครอง เป็นสิ่งที่ห้าม  
ได้" แต่ท่านก็เห็นว่าแห่งมหาวิทยาลัยโคตัมเบียในนครนิวยอร์กได้  
กล่าวไว้ในหนังสือปกครองเทียบเคียงว่า "การที่ประเทศอังกฤษและ  
ประเทศสหพันธรัฐอเมริกาไม่ได้รับรูปลักษณะกฎหมายปกครองนั้นจะ  
เนื่องจากเหตุที่ประเทศเหล่านี้ปราศจากสาขากฎหมายปกครองก็ห้าม  
ได้ หากแต่ผู้เขียนคำว่ากฎหมายมิได้แยกไว้เท่านั้น"

ท่านโยโรวิตซุ โอลคา กล่าวเป็นนัยว่าในกฎหมายอังกฤษ สาขา  
กฎหมายทุกอย่างรวมอยู่ในกฎหมาย คอมมอนลอว์ (Common law)  
และกรณีข้อพิพาททุกอย่างระบิตก็รวมวินิจฉัยตัดสินที่ศาลธรรมดาอย่าง  
เดียวกัน กล่าวคือไม่มีศาลปกครองเป็นพิเศษเหมือนในประเทศฝรั่ง  
เศ็ด จริงอยู่ในประเทศอังกฤษมีข้อบังคับทางปกครองอยู่มาก แต่ข้อ  
บังคับเหล่านั้นไม่ได้มุ่งที่จะให้ทางการปกครองได้รับอำนาจพิเศษอย่างใด  
และไม่ต้องการจะจำกัดเขตต์การกระทำของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ  
ด้วย ฉะนั้นถ้าจะกล่าวตามนัยแห่งลัทธิต้องของประเทศฝรั่งเศ็ดและลัทธิต  
ของประเทศเยอรมันแล้ว ก็ต้องถือว่าไม่มีสาขากฎหมายปกครองอยู่  
ในประเทศแองโกลแซกซอน

๔. ลัทธิกฎหมายญี่ปุ่น

กฎหมายปกครองญี่ปุ่นถือตามลัทธิเยอรมัน ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะเหตุว่าในประเทศญี่ปุ่นทางการปกครองไม่เคยถืออำนาจพิเศษอย่างในประเทศฝรั่งเศส

ศาสตราจารย์ โอคา ยังได้กล่าวต่อไปในตำรากฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นชื่อว่า "... ก็เมื่อถือกันว่ากฎหมายปกครองเป็นข้อบังคับว่าด้วยนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนแล้ว ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ทั้งรัฐและเอกชนจะต้องผูกพันอยู่ในกฎหมายปกครอง ทฤษฎีเรื่องนี้ตรึงไว้ซึ่งไร้ได้ในทุกประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่ในลัทธิกฎหมายเยอรมันเท่านั้น แท้จริงทฤษฎีนี้มีบ่อเกิดมาจากประเทศฝรั่งเศส เพราะเหตุว่าเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๘ สมัชชาแห่งชาติฝรั่งเศสได้เริ่มกล่าวถึงคดีกันบ้างแล้ว ผู้แต่งตำรากฎหมายเยอรมันจึงได้นำไปตั้งเป็นรูปหลักวิชาจน

ในประเทศสยามมีบทกฎหมายอยู่มาก ที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง มีอาทิเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช ๒๔๗๐ และพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกระทรวงและกรมต่าง ๆ ตามที่มีอยู่ในเวลานั้น นอกจากนี้กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องในทางปกครองรัฐบาลก็กำลังจะจัดให้แยกพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

คดีปกครองนั้นมิอาทิเช่นพิพาทกันด้วยเรื่องรัฐมนตร้ทำการนอกเหนืออำนาจ หรือเรื่องที่ข้าราชการรควัดค้านคำสั่งขาดด้วยสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น เรื่องเหล่านี้ต่อไปในภายหน้าจะไม่อยู่ใน

อำนาจของศาลธรรมดา แต่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
วินิจฉัย ดังนั้นจึงเห็นว่าในประเทศสยามจะได้มีการแยกคดีปกครอง  
ให้อยู่ในอำนาจพิเศษซึ่งมิใช่อำนาจของศาลธรรมดา ซึ่งคงจะเหมือน  
กับประเทศอื่น ๆ ที่มีศาลปกครอง เช่นฝรั่งเศส เยอรมันและ  
ญี่ปุ่น

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประกาศตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ มี  
หน้าที่จัดการทำร่างกฎหมายซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมร่างกฎหมาย  
ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือนำคำพิพากษาพิพาทภาคตัดปกครอง  
ระหว่างรัฐบาลเช่นกระทรวงฝ่ายหนึ่งกับราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง หรือ  
อีกฝ่ายหนึ่งคัดคัดทราษฎรพิพาทด้วยเหตุในเรื่องดำเนินราชการ มีอาทิ  
เช่น เรื่องภาษีอากร เรื่องการศึกษา แต่เดิมมาเรื่องเหล่านี้ราษฎร  
ร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีเจ้าหน้าที เมื่อรัฐมนตรีสั่งการอย่างใดก็  
นับเป็นอันสิ้นสุด และบางทีกฎหมายก็ให้อำนาจผู้เกี่ยวข้องของ  
โจษนอุทธรณ์คำสั่งรัฐมนตรีต่อศาลได้ เช่นอุทธรณ์คำสั่งของ  
กระทรวงธรรมการเกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น แต่การอุทธรณ์นั้น  
ก็ตั้งอุทธรณ์ต่อศาลธรรมดา

อาจจะตั้งปัญหาได้ว่า เป็นการจำเป็นอย่างไรที่จะต้องแยก  
กฎหมายปกครองออกเป็นสาขาคัดหนึ่งแห่งกฎหมายอื่น ๆ หรือ  
บังคับที่เกี่ยวกับการปกครองนั้นแตกต่างกับขงบังคับที่เกี่ยวกับเอกชน  
มากมายจนถึงกับตัดขงจัดแยกออกเป็นคณะส่วนที่เดียวหรือ ? หรือ  
อาจจะตอบได้ว่าแตกต่างกันมากทีเดียว เพราะเหตุว่าคำว่ากฎหมาย  
ปกครองอาจจะหมายควมได้ถึงสามทาง ตามความหมายอย่าง



สินค้าธรรมดา เพราะเหตุว่า ในการที่รัฐบาลรับสั่งจกหมายเช่น  
นี้ไม่ได้ มีความประสงค์ที่จะแสวงหากำไรเป็นใหญ่ แต่มุ่งจะส่งเสริม  
ความก้าวหน้าหรือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ข้อนี้คือลักษณะ  
สำคัญที่แตกต่างกันระหว่างกิจการ ของฝ่ายปกครองและกิจการของ  
เอกชน ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลตั้งรับบังคับพิเศษขึ้น เพื่อบังคับกรณี  
ระหว่างรัฐบาลและราษฎรผู้ส่งจกหมายทางไปรษณีย์นั้น ซึ่งเรียกว่า  
กฎหมายไปรษณีย์ กฎหมายไปรษณีย์จึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย  
ปกครอง เพราะเกี่ยวกับประโยชน์ของมหาชนยิ่งกว่าเอกชน

ในกรณีอื่นๆ โดยมากรัฐบาลก็มีลักษณะคล้ายกับเอกชน  
น้อยเต็มที เพราะรัฐบาลเป็นผู้แทนขององค์อำนาจอธิปไตย ซึ่ง  
ดำเนินการ โดยอาศัยเจ้าพนักงานเป็นเครื่องมือช่วยบังคับบุคคลให้  
ประพฤติตามกฎหมายอีกต่อหนึ่ง เช่น ช่วยเก็บภาษีอากร หรือ  
บังคับให้ต้องแจ้งความในเมื่อมีโรคระบาดเหล่านี้ เป็นต้น ดังนั้นแต่สิ่ง  
ที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำทั้งหมด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ทาง  
ปกครองจะกระทำไป โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือไม่มีขอบเขต ถ้า  
หากทางปกครองจะกระทำกิจการเหล่านี้โดยใช้อำนาจได้เต็มที่ไม่มีขอบ  
เขต อาจจะเป็นช่องทางให้เกิดผลร้ายแก่เสรีภาพของราษฎรได้  
ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการพยายาม สร้างกรควบคุมกิจการฝ่ายปกครอง  
และผลแห่งความพยายามนี้ จึงเกิดเป็นกฎหมายขึ้นอีก ตำราหนึ่ง  
ซึ่งกล่าวถึงอำนาจและขอบเขตแห่งกิจการของทางปกครอง เท่า  
กับเป็นการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ชน แต่ถึงกระนั้นก็คือกฎหมาย  
ปกครองก็ยังมีลักษณะเป็นสิ่งที่แท้อำนาจอธิปไตยอยู่เต็มอ ซึ่ง

เห็นได้ชัดว่าไม่เหมือนกับกฎหมายเอกชนเลย

เพราะเหตุที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นผู้แทนอำนาจอธิปไตยทั้ง  
กล่าวมาแล้ว จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ที่รัฐบาลมีอยู่กับราษฎร  
นั้น ถ้าจะกล่าวโดยหลักแล้ว ไม่ใช่ความสัมพันธ์ที่เกิดจากสัญญา  
อย่างธรรมดา มีอาทิเช่นความสัมพันธ์ในเรื่องภาษีอากร หรือความ  
สัมพันธ์ของรัฐบาลที่มีอยู่กับข้าราชการเป็นต้น ไม่อยู่ได้ข้อบังคับ  
ของกฎหมายลักษณะนายจ้างและลูกจ้าง

ในสมัยนี้ กฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ กำลังเจริญ  
ขึ้นและเป็นสหภาพกันมากขึ้นทุกทีว่า ฐานะของทางการปกครอง  
เมื่อทำการเป็นผู้แทนอำนาจอธิปไตยก็ดี หรือเมื่อเข้าทำกิจการเกี่ยว  
ข้องกับเอกชนก็ย่อมมีลักษณะพิเศษอยู่มาก จึงสมควรจัดให้อยู่  
ในบังคับแห่งสาขากฎหมายอีกส่วนหนึ่ง เพื่อสะดวกแก่การศึกษาและ  
การใช้บังคับ

สรุปความได้ว่า ตามนัยแห่งกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในภาค  
คอนติเนนตของยุโรปในสมัยนี้ รัฐบาลใช้อำนาจทั้งหลายอย่างเต็มที่  
ที่หาได้ไม่ รัฐบาลต้องเคารพต่อหลักข้อบังคับแห่งกฎหมายที่มีอยู่ใน  
ทุก ๆ กรณี ซึ่งอาจเป็นข้อบังคับที่เกิดจากสภาพแห่งกรณีหรือซึ่งรัฐ  
เป็นผู้ตั้งตนเองก็ได้ แต่ถ้าหากเกิดมีการทำผิดต่อหลักและข้อบังคับ  
นั้นแล้วการบังคับปรับคดีก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เหตุอันคือข้อ  
คิดสำคัญๆที่เป็นเหตุให้แยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขากฎหมาย



## หมวดที่ ๔

ที่มาแห่งกฎหมายปกครอง

ในการศึกษาดังกล่าวจากกฎหมายต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องทราบถึงที่มาแห่งสาขากฎหมายด้วย สาขากฎหมายปกครองย่อมมีที่มาจากกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรประการหนึ่ง และมาจากกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอีกประการหนึ่งด้วย

๑. กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายปกครองยังไม่เจริญถึงขีดที่จะทำเป็นรูปประมວດได้ ท่านศาสตราจารย์โฮคาได้บันทึกไว้ว่า พระมหากษัตริย์แห่งประเทศจีนได้เคยทำประมວດกฎหมายปกครองขึ้นไว้ แต่ปรากฏว่าไม่ได้ผลสำเร็จดี เพราะเหตุการณ์ในบ้านเมืองย่อมแปรเปลี่ยนไปตามสมัย ยิ่งนานวันเข้าก็ค้องมีพระราชกำหนดกฎหมายออกใหม่แก้ไขเพิ่มเติมยิ่งขึ้น ประมວດกฎหมายปกครองนั้นในที่สุดจึงเป็นอันเสื่อมไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่จะจัดทำกฎหมายปกครองให้เป็นรูปประมວດนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ได้ เพราะฉะนั้นสำหรับ ประเทศสยามที่มา แห่งกฎหมายปกครองจึง ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย (แต่ไม่ใช่ประมວດ) โดยลำดับดังนี้คือ.

ก. กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถึงแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้แล้วจะเป็นกฎหมายคนละส่วนกับกฎหมายปกครองก็ดี แต่กระนั้นก็ยังต้องนับว่าเป็นที่ มาแห่งกฎหมายปกครองได้บ้างเหมือนกัน เพราะ ถ้าหาก จะทราบ ถึงหลัก ที่เป็น มุข ฐาน ของการ ปก ครอง แล้ว จำเป็นอยู่เสมอที่จะต้องย้อนไปพิจารณาถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ



### กฎหมายปกครอง

ในสมัยก่อนรัฐธรรมนูญมีกฎมณเฑียรบาลซึ่งพระมหากษัตริย์  
ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นระเบียบส่วนหนึ่งต่างหากจาก  
กฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศเช่นกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยครอบครัว  
แห่งข้าราชการในพระราชสำนัก พ.ศ. ๒๔๕๗ กฎมณเฑียรบาล  
ว่าด้วยการเค่งสมรสเจ้านาย พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นต้น กฎมณเฑียรบาล  
ในสมัยที่พระมหากษัตริย์ยังทรงสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ บางทีก็มี  
ลักษณะสูงไปกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาเสียอีก แต่อาจ  
นับว่าเป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครองก็ได้ เช่นกฎมณเฑียรบาล  
ว่าด้วยการการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ เป็นต้น แต่ต่อมา  
สมัยที่มีรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องแยกพิจารณาโดยต่างหากคือ

(ก) กฎมณเฑียรบาลซึ่งรัฐธรรมนูญรับรอง กฎมณเฑียร  
บาลชนิดนี้ย่อมคงไว้ได้โดยไม่มีปัญหา ทั้งนี้ได้แก่กฎมณเฑียรบาล  
ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งได้มีการรับรองอยู่ใน  
มาตรา ๘ แห่งรัฐธรรมนูญทั้งนี้คือ "การสืบราชสมบัติ ท่าน้ำให้  
เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.  
๒๔๕๗ และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร"

(ข) กฎมณเฑียรบาลซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึง ข้อนี้ก็จะ  
ต้องพิจารณาตามแนวแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ กล่าวคือบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญบทบัญญัติ  
นี้เป็นโมฆะ และจะต้องไม่ขัดต่อ มาตรา ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕ แห่งรัฐ  
ธรรมนูญซึ่งว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวดสยามประกอบด้วย

๓. กฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ซึ่งอาจจะมิใช่เป็นพระราช

กำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา หรืออย่างอื่นก็ได้

ค. สัญญาระหว่างประเทศ สัญญาไมตรีระหว่างประเทศ  
 ย่อมเป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครอง มีตัวอย่างเช่นสัญญาว่าด้วย  
 การพาณิชย์หรือ สัญญาว่าด้วย อัครราชทูตการ หรือสัญญา  
 ว่าด้วยการค้าของอุตสาหกรรม, วรรณคดีและศิลปกรรม หรือ  
 สัญญาสากลไปรษณีย์ เป็นต้น แต่ข้อนี้ มีนักปราชญ์ มีความเห็น  
 แตกต่างกันมาก

บางท่านเห็นว่าสัญญาระหว่าง ประเทศก่อนที่ จะใช้บังคับภายใน  
 ประเทศหนึ่งประเทศใดได้นั้น จำต้องมีคำสั่งของรัฐบาลทำให้ใช้เป็น  
 บทกฎหมายแห่งประเทศเสียก่อน การที่ รัฐบาลให้สัตยาบันแก่  
 สัญญาระหว่างประเทศนั้นเท่ากับ การแจ้งตงเจตนาว่าให้มผลบังคับได้ทั้ง  
 ภายในและภายนอกประเทศ ในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีข้อปฏิบัติอยู่คือ  
 เมื่อ สัญญาได้ มีสัตยาบันถูกต้องแล้วก็นำ สัญญานั้น ประกาศให้เป็น  
 สัญญาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องมี พหุอย่างอื่นมาประกอบเพื่อให้เกิดผล  
 กฎหมายบังคับอย่างกฎหมายภายในประเทศอีกต่อหนึ่ง เพราะสัญญา  
 ระหว่างประเทศย่อมเป็นกฎหมายอยู่ในตัวโดยไม่ต้องสงสัย ด้วยเหตุ  
 นี้จึงอาจนับว่าเป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครองได้.

ตัวอย่างที่เห็นว่าสัญญานานาประเทศเป็นที่มาแห่งกฎหมายปก  
 ครองของประเทศสยาม จะเห็นได้จากเรื่องการคมนาคมทางอากาศ  
 ก่อร่างคือ เรื่อง "สัญญานานาประเทศว่าด้วยการเดินในอากาศ" ซึ่ง  
 เมื่ออัครราชทูตผู้ อำนวยเดิน ฝ่ายสยาม ลงชื่อในหนังสือสัญญานานา  
 ประเทศว่าด้วย ข้อบังคับสำหรับการเดินในอากาศที่ปารีส ในวันที่ ๑๓

## กฎหมายปกครอง

ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้น รัฐบาลสยามได้มีพระราชดำริตั้งวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. เดียวกันส่งไป เก็บรักษาไว้ ตามสัญญาที่ กรุงปารีส ตามความในสัญญาที่งาน มีกำหนดวันใช้สัญญาตั้งแต่ ๔๐ วัน นับจากวันที่จะได้ส่งพระราชดำรินี้ให้ เก็บไว้ ตาม สัญญานี้ เป็นต้นไป อัครราชทูตสยามกรุงปารีสได้ส่งพระราชดำรินี้ที่งาน และได้ลงนามบันทึกการมอบสัญญาไว้เป็นสำคัญ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๘ แต่กำหนดวันเช่นบันทึกมอบสัญญาที่งานนั้น คือวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๘ และถึงแม้ว่าอัครราชทูตสยามนครกรุงปารีสได้ลงนามภายหลังวันที่ ๑ ก.ค. ก็ยังให้นับ กำหนดวันที่ ๑ มิถุนายนเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นเจ้าพนักงานทุกกระทรวงทบวงกรมและบันดาผู้ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับข้อความที่กล่าวไว้ในสัญญาจึงต้องถือตามกระทำตามความใน สัญญาที่งาน ทุกข้อทุกประการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม เป็นต้นไป (คือ ๔๐ วัน หลังจากวันที่ ๑ มิถุนายน)

(ดูประกาศสัญญานานาประเทศว่าด้วยการบินในอากาศ พ.ศ. ๒๔๖๒ และประกาศใช้สัญญาฉบับนั้น พ.ศ. ๒๔๖๘ และประกาศแก้ไขสัญญาฉบับนั้นซึ่งลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙)

๒ กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่น่าจะพิศวงอย่างใดที่กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครอง การปกครองที่ดีต้องเป็นการปกครองที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่อันแท้จริงของประชาชน กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมจะบัญญัติถึงสิ่งที่เหมาะสมกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้มากก็จริงอยู่ แต่ไม่สามารถจะบัญญัติให้ครบบริบูรณ์ได้ทุกอย่าง จึงจำเป็นต้องอาศัย

กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่นจารีตประเพณี และหลัก  
กฎหมายทั่วไปเป็นต้น ซึ่งไม่น่าสงสัย เพราะที่จริงมนุษย์เราย่อม  
ปกครองกันตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองในสมัยปัจจุบันจึงมีปรากฏอยู่เป็น  
ลายลักษณ์อักษรยิ่งกว่าที่จะเป็นจารีตประเพณี แต่ในสมัยปฐมยุค  
ที่มนุษย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น กฎหมายปกครองคงปรากฏอยู่  
ในจารีตประเพณี หรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ อีกซึ่งล้วนแต่ไม่ใช่ลาย  
ลักษณ์อักษร

ชนักรวมกันที่มนุษย์อยู่รวมกัน ก็เพราะหวังประโยชน์ในการรวม  
กำลังหรือในด้ามักศรรวม แต่การที่มนุษย์จะแสวงหาความสุขนั้น มิ  
ใช่สักแต่จะอยู่รวมกันแต่จะมีกฎหมาย หรือการปกครองขึ้นแล้ว ก็  
บังเกิดความปกติสุขอย่างดียิ่งทีเดียว มนุษย์จะเบียดเบียนด้วยความสุขต้อง  
ประกอบด้วยกรณีหลายอย่าง แต่เพียงกรณีการปกครองเท่านั้น  
หาเพียงพอไม่ ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงยังต้องอาศัยวิชาในกรณีอื่น ๆ อีก  
ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของฝูงชน กรณีแห่งประชาชนเหล่านี้แยก  
ออกเป็นวิชาต่าง ๆ กันเช่น สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ศีลธรรม  
ศาสนา รัฐประศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

สิทธิของมนุษย์ก็รวมอยู่ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็น  
ที่มาแห่งกฎหมายปกครองด้วยเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะสิทธิและหน้าที่  
ตามกฎหมายของมนุษย์ ก็เนื่องมาจากมนุษย์อยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ  
มีการปกครองอย่างเดียวกันนั่นเอง ฉะนั้นความเกี่ยวพันซึ่งเอกชนมี  
อยู่แก่ราชการนี้ จึงย่อมเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ของราษฎร และ

สิทธิและหน้าที่ของรัฐบาลก็เนื่องจากสิทธิและหน้าที่ของราษฎร ซึ่งต่างมีอยู่ต่อกัน ทั้งจะได้พิจารณาคือไป

สิทธิและหน้าที่ของราษฎร

นับที่ว่ราษฎรย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นกรณีที่จะต้องศึกษาโดยพิศดารในคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในที่นี้จะวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ของราษฎรในประเทศซึ่งมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ในกรณีธรรมดาว่าคือ

๑. สิทธิและหน้าที่ ๆ จะต้องรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ

๒. สิทธิและหน้าที่ทางการเมือง

๓. สิทธิและหน้าที่อันเนื่องมาจากความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ

๑. สิทธิและหน้าที่ ๆ จะต้องรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้นคือ ความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์ที่มีค่าสูงยิ่งกว่าประโยชน์ของบุคคล รัฐธรรมนูญที่ไม่เสื่อมคลาย ย่อมกระจายผลแห่งความคุ้มครองไปในหมู่ราษฎรทั่วหน้ากัน เพราะฉะนั้นในวาระที่มีผู้ก่อการตะเมิดต่อรัฐธรรมนูญด้วยประการใด ๆ ก็ดี มีอาทิเช่น ก่อการกบฏและจลาจลเป็นต้น ราษฎรทุกคนจึงพึงตั้งระชีวิตและประโยชน์ทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อสู้รบป้องกัน ซึ่งนับว่าเป็นการพลีหรือการเสียสละอย่างสูงสุดสำหรับราษฎรทุกชั้นทุกเหล่า โดยมีพักต้องคำนึงว่าเป็นฝ่ายทหารหรือพลเรือนหรือพ่อค้าประชาราษฎรเหล่าใด

๒. สิทธิและหน้าที่ทางการเมืองนั้นคือ สิทธิและหน้าที่ ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งแต่ในข้อนี้ มีคำอธิบายโดยพิศดารเป็นวิชาอีกส่วนหนึ่ง

ข้างหากแต่จึงจะอธิบายแต่โดยสังเขปว่า ราษฎรจะต้องใช้ความ  
 พินิจใคร่ครวญในการเลือกตั้งผู้แทนของตน ด้วยความรอบคอบระมัด  
 ระวังอย่างยิ่ง แม้แต่พหุคำซึ่งตั้งผู้แทนไปคำสัญญาภาษายังคง  
 คงใจเลือกสรรแต่ผู้ที่สามารถและใจใฝ่ใค้ การเลือกตั้งผู้แทน  
 ราษฎรให้ไปเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาสูงสุดใน  
 ประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ราษฎรจะต้องตั้งใจเลือกเฟ้นให้ได้คนที่  
 ดีที่สุดและสามารถที่สุด

การเลือกตั้ง เป็นสิทธิของราษฎรทุกคนที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ร่าง  
 รัฐธรรมนูญเมืองได้แล้วทุกคน ราษฎรผู้ใดละเว้นเสียซึ่งการใช้สิทธิ  
 เป็นราษฎรผู้ซึ่งบกพร่องต่อหน้าที่ในการปกครอง เพราะผู้ที่มีใจยอม  
 มีหน้าที่ต้องช่วยกันตรึงครของกติกาค้นหาบุคคลที่มีคุณวุฒิ และความ  
 ประพฤติดีที่สุดในไปเป็นผู้แทนราษฎร เพื่ออำนาจความเจริญให้  
 แก่ชาติ การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งซึ่งเนื่องมาจากความรักชาติ  
 แต่ไม่ใช่หน้าที่ที่กฎหมายบังคับโดยตรง เพราะฉะนั้นถ้าหากกฎหมาย  
 ไทย ผู้ใดไม่ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีผิดอย่างใด

การที่ราษฎรจะเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ให้สัมพันธ์กับความมุ่งหมาย  
 ของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเลือกด้วยน้ำใจอันเห็นแก่ชาติ คือไม่  
 เลือกโดยดีอคุณธรรมและคุณวิชาเป็นเกณฑ์ มิใช่ที่ฐานะตระกูล  
 หรือฐานะการเงินเป็นสำคัญ

ราษฎรผู้ใดถูกผู้อื่นเลือกตั้งให้เป็นผู้แทน บ่อมต้องมีหน้าที่จะ  
 ต้องรับตำแหน่งนั้น โดยไม่หวาดหวั่นต่ออุปสรรคความลำบากใด ๆ  
 ฟังกระทำให้ให้แน่แน่ว่า จะต้องสนองคุณแก่ชาติประเทศ

๓ สิทธิอื่นเนื่องจากความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญนั้นคือ

(๑) เสรีภาพ

(๒) สัมภาพ

(๓) ภาวครภาพ

การกีดขวางถึงเสรีภาพนั้น ย่อมเพ่งเจ็งถึงขนาดหรือวงเขตต์แห่งสิทธิของบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งโดยดำพิงคน แต่ถักถ่วงถึงสัมภาพหรือ

ความเข้มอภาค ผู้กีดขวางย่อมคิดไปในทำนองเปรียบเทียบสิทธิแต่ละหน้าที่ระหว่างบุคคลหลายคน ส่วนการกีดขวางถึงภาวครภาพนั้น ย่อมเพ่งเจ็งถึงการที่มนุษย์ยอมเสียเปรียบช่วยเหลือเจือจางกันคนทีหนึ่ง

ถึงขณะของสิทธิเหล่านั้นเป็นซึ่งที่รวมอยู่ในคำ บรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นในที่นี้จะอธิบายแต่พอถึงขอบเขตคือ

(๑) สิทธิในประเภทเสรีภาพนั้น

หมายความว่า การที่จะทำอะไรได้ตามอำเภอใจ แต่แท้จริงอำเภอใจของบุคคลนั้นมีไว้ว่าจะอาศหากฎถึงกับทำการเป็นเจ้าโลกหรือเจ้าหัวใจเหมือนมนุษย์ด้วยกัน ที่จริงเสรีภาพหนักตบคองอาศัยโลกอาศัยเพื่อนมนุษย์ เช่นมนุษย์เกิดมาต้องอาศัยที่ผลิตและสดไว้ในโลกเป็นอาหาร ต้องอาศัยบิดามารดาช่วยเลี้ยงดูอุปฐมาแต่เด็กจนโต ต้องอาศัยโรงเรียนอบรมศึกษา ต้องอาศัยรัฐบาลช่วยจัดการปรามปรามมิให้มีผู้ร้ายกระทำฆาตกรรม ฉะนั้นการที่จะแปลว่าเสรีภาพ คือการที่จะทำอะไรได้ตามอำเภอใจนั้น จึงมีขัณฑ์เขตต์อยู่ ตามธรรมดาโลกและตามกฎหมาย และขีดเขตต์ที่จำกัดเสรีภาพเอง คือสิ่งซึ่งวางเสรีภาพให้มั่นคงอยู่ได้ เพราะบ้องกันมิให้เสรีภาพที่ต่างคนต่างมีเกิดเกียงกระทบกัน ผู้ใดใช้เสรีภาพ

ผลิตภัณฑ์ต้นขงประเทศ ในที่สุดก็จะถูกศาลพิพากษาลงโทษตาม  
กฎหมาย <sup>๕๕๕</sup> ทงนจึงเห็นโตวาสิทธิอันเนื่องในเสรีภาพของบุคคลแต่ละ  
คนจะสภคยถาวรเป็นแก่นสารอยู่ได้ ก็ด้วยอาศัยบารมีแห่งการจำกัด  
เสรีภาพนั้นเอง.

(๒) สิทธิในประเภทสัมภาพนั้น หมายความว่าไม่ยิ่งไม่หย่อน  
ไม่มากไม่น้อย แต่สัมภาพนั้นก็เช่นเดียวกับเสรีภาพ คือต้องเป็นความ  
เสมอภาคกันในเรื่องสิทธิแต่ละหน้าที่ มิใช่ในเรื่องคนทุก ๆ คนจะคั้งมี  
สมบัติเท่า ๆ กัน หรือจะคั้งมีความรู้เท่า ๆ กัน บุคคลทุก ๆ คน  
จะมีอายุเท่า ๆ กันช่วยงามเหมือนกัน มีกำลังพอดักันไม่ได้ฉนั้นได้  
กฎหมายจะขึ้นช่วยให้เท่ากันหรือเหมือนกันไม่ได้ฉนั้น แต่สิทธิและ  
หน้าที่ของบุคคลตามนคณนนั้น <sup>๕๕๖</sup> ย่อมค้องได้รับความคุ้มครองไม่  
หนักไม่เบาอกวักัน มีชาติเช่น เรามีสภคยที่จะไม่ให้เราทำร้ายเรา และ  
เราก็มีสภคยที่จะไม่ให้เราทำร้ายเราเช่นเดียวกัน ความเสมอหน้าคั้ง  
เช่น เรามีสภคยค้องเคารพคอกกรรมสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นจะทำให้เรา  
เสียสูญทรัพย์สินได้ และเราก็มีหน้าที่ค้องไม่ทำให้เราเสียสูญส่นทรัพย์สิน  
เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ถึงแม้เราจะมีเงินติดตัวเพียงบาทเดียวเราก็ม  
สิทธิเท่ากับสิทธิของเศรษฐีที่มีเงินแสนบาท เศรษฐีมีหน้าที่เคารพ  
ค้อสิทธิในเงินของเรา เท่ากับเราค้องเคารพค้อสิทธิในเงินของเศรษฐี  
ถึงแม้ว่าถ้าจะนับเป็นเรือน ๑๐ บาทหรือ ๑๐,๐๐๐ บาท แล้วจะเห็นไป  
ว่าคนจนอดคคคคคว่าเศรษฐีก็ความ คนจนก็ทำได้พลขยได้ขาดแสดงสิทธิ  
ไปด้วยไม่

(๓) สิทธิในประเภทภราดรภาพนั้น คือ เมื่อมนุษย์เกิดมาเพื่อ



อยู่ร่วมกันตั้งกล่าวแล้ว ก็จำต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีการระงับ  
 คับทุกข์ตั้งเคราะห์หรือช่วยแรงงานต่าง ๆ เป็นต้น การระงับ  
 คับทุกข์ให้หมดไปหรือตั้งเคราะห์ให้เกิดขึ้นนี้ อาจจะเป็นโดยทาง  
 ชัณบับัง ทางตรงบ้างมากบ้างน้อยบ้าง ไม่จำเป็นว่าจะต้องต่างฝ่าย  
 ต่างช่วยเหลือชดใช้ตอบแทนกัน เป็นทำนองแลกเปลี่ยนทุกครั้งที่คราว  
 ถ้ามีความทุกข์เกิดขึ้นแก่ผู้ใดเมื่อใด ก็ถือเอาทุกข์รื้อนั้นเป็นเกณฑ์  
 สำหรับช่วยเหลือกัน เช่นในครอบครัววิตามารดาช่วยบุตรเมื่อบุตร  
 ยังเป็นทารกอยู่ แต่เมื่อเติบโตขึ้น บุตรกลับต้องช่วยวิตามารดาผู้  
 แก่เฒ่า หรือถ้ามีทุกข์ภัย ชักศึกภัย ภัยพิบัติในเมืองใดประเทศ  
 ใด มนุษย์ย่อมเต็มใจส่งเงินไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ  
 รัฐบาลก็จำต้องช่วยเหลือราษฎรเช่นเดียวกับราษฎรต้องช่วยเหลือ  
 รัฐบาล มีอาทิเช่น รัฐบาลแจกอาหารในเวตารราษฎรขาดแคลน  
 อาหารหรือแจกพันธุ์ข้าวให้สาจนนำไปทำพันธุ์ หรือเช่นราษฎรช่วย  
 ปราบกบฏจลาจล เป็นต้น.

### ข้อสังเกตในเรื่องที่มาแห่งกฎหมายปกครอง

ท่านโอคากกล่าวไว้ มีผู้แต่งตำราบางท่านไม่นิยมรับรองความ  
 ยุติธรรมว่ามีคุณค่าในทางกฎหมาย แต่เมื่อเกิดมีปัญหาอย่างหนึ่ง  
 อย่างใดขึ้น ซึ่งไม่ตรงกับกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือ  
 จารีตประเพณีแล้ว ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องอาศัยหลักความยุติ  
 ธรรม ความยุติธรรมจึงนับว่าเป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครองได้ใน  
 ประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร นักนิติศาสตร์โดยมากมีความ  
 เห็นเช่นนั้น ในประเทศฝรั่งเศสได้ถือหลักนี้กันอย่างแพร่หลาย.

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม เป็นที่มาแห่งกฎหมายปกครอง ประเภทไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ สำหรับประเทศสยามเรามีเรื่องน่าสังเกตอยู่ ๓ เรื่องคือ ธรรมเนียมของพระเจ้าแผ่นดิน.

เรื่องธรรมเนียมของพระเจ้าแผ่นดินนี้ได้แก่ ความยุติธรรมประเภท ซึ่งเป็นที่มาแห่งสิทธิปกครองของประเทศสยามโดยแท้ เพราะในพระราชพิธีราชาภิเษก พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระองค์ได้ทรงพระราชทานเมื่อทรงรับภาระครองแผ่นดินก็คือ พระองค์จะทรงครองแผ่นดินโดยธรรมนำมาเสมอแต่ทรงตั้งสัตยาธิษฐาน ตั้งพระราชกฤษฎีกำรงทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และอื่นๆ

ธรรมเนียมของพระเจ้าแผ่นดินแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภท ๑ ทศพิธราชธรรมมี ๓๐ ประการ

ประเภท ๒ ราชจรรยาวัตรมี ๔ ประการ

ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร ๓๒ ประการ

ประเภท ๑ คือ ทศพิธราชธรรม

คือธรรม ๓๐ ประการสำหรับพระเจ้าแผ่นดินมีดังนี้

- ๑. "ทาน" การที่พระราชทานวัตถุแก่ผู้สมควรได้รับพระราชทาน
- ๒. "ดีด" การที่ทรงตั้งตั้งวร ระจงรักษาพระอาการกายวาจา

ให้สะอาดงามปราศจากโทษควรครหา

๓. "ปริจาคะ" การที่ทรงพระราชบริจาคไทยธรรมบรรเทา มัจฉริยะโตกเสียได้

๔. "อาชรว" ความที่มพระอชยาศัยกอบด้วยความซื่อตรงดำรงในสัตย์สุจริต

๕. "มทฺทว" ความที่มิพระอริชาศย์อันตระมน ไม่คือถ้อย  
พระองค์ด้วยอำนาจอันละและมานะ
๖. "ตฺป" การที่ตรงสูมาทานกุกุสวัตฺรเผณตฺวณฺณกัจจอกุส  
วิกกบาปพฺรรมให้เต็มศูนย์ไม่ตั้งอยู่ได้
๗. "อกุโกธิ" การที่ไม่ทรงพระพิโรชโดยวิสัยไรเหตุที่ควรจะ  
ทรงพระพิโรช
๘. "อวิหฺตฺตฺน" การที่ไม่ทรงเบียดเบียนประชาชนให้ไต่ทุกข์  
ยากอันไม่ควรกระทำ
๙. "ขนฺตฺตฺน" มีพระหฤทัยดำรงมั่นในขันติ มีความอดทน  
ในสิ่งที่ควรอดทนเป็นเบ้องหน้า
๑๐. "อวิโรชน" ทรงรักษายุติธรรมไม่ให้แปรผันผิดจากสิ่ง  
ที่ตรงและดำรงพระอาการลงที่ไม่แสดงให้ภารด้วยยินดียินร้าย (รัก  
ชาติความยุติธรรม).

ประเภท ๒ ราชกรรยานุวัตร

ตั้งหวัดดูอันเนื่องในราชกรรยานุวัตรนั้น ๕ ประการดังนี้

๑. "สฺสฺตฺเมธิ" ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงชัยญาหาร  
ให้บริบูรณ์ในพระราชอาณาเขตต์
๒. "ปฺริสฺเมธิ" ความที่ทรงพระปรีชาในการส่งเคราะห์บุญ.
๓. "สฺมฺมปาตฺ" ขุนายเกร็ดของมุกคตของนำใจมนุษย์ให้แนมยันต์.
๔. "วฺจาเปยฺย" ครีดีวจาอันหวานคอรั้มไว้ในใจทำความ  
เป็นที่รักให้เกิด (น่าจะหมายความว่าทำตนให้เป็นที่รักใคร่นับถือของ  
คนทั่วไป)

ตั้งจังหวัดขึ้นเป็นอุบายให้เกิดรัฐสมบัติ ซึ่งได้นำบัญญัติว่า "นครยุค" สถานที่ราบคาบปราศจากโจรภัย จนถึงมีทหารเรือนไม้ ต้องตั้งถนอมเป็นที่ครบ ๕ ๖

ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร

มื่อ ๑๒ ประการดังนี้

๑. ควรพระราชทานโอวาทแก่นันเตปรีคณาฏราชนารีพระราชบุตรีพระสงฆ์ภิกษุ ซึ่งนับว่าอินโตชน ให้ตั้งถิ่นในกุศตสมาทาน และพระราชทานขนสาร สมบัติ พัดศรภาพรณยศถานันดร อัสติยศักดิ์ ทรงพิทักษ์รักษาห้ามกันสรรพภัยปัทวันตราย และคงรทรงอนุเคราะห์พิสดาย ด้วยพระราชทานจากและยศเหมือนอย่างนั้น กับทั้งเบียดเบียนและรางวัล ไม่ให้ต้องขาด.

๒. ควรทรงผูกไมตรีดีมานราชสัมพันธ์มิตร กับชนกษัตริย์สามนตราช ด้วยมหัศจรรย์อันทรงศตบรรณาการมีศรสาร อัสติยาศาโนยและอุตมวิเศษเป็นต้น (ผูกไมตรีกับต่างประเทศ)

๓. ควรให้พระราชวงศ์อันสูงซึ่งนับว่า ชนุชนิต กษัตริย์ชั้นนาน ด้วยพระราชทานยานพาหนะตามควรแก่อิสติยศ (เสด็จพระราชวงศ์)

๔. ควรทรงแก้ไขกุดแก่คฤหัสถ์พราหมณ์ด้วยเครื่องพรศและไทยธรรมมีรางวัลนำผู้มุ่งห่มเป็นต้น และอนุเคราะห์คฤหัสถ์ชนด้วยพระราชทานพืชข้าวปลูกและแจกโลกกับทั้งโคกระบือเครื่อง อุดหนุนแก่การนา (อุดหนุนกสิกรรม)

๕. ควรทรงอนุเคราะห์ประชาชนชาวนิคมนนบทเหมือนอย่างนั้น ให้เขียงชีพเป็นสุขตามวิสัย (ให้ประชาชนทรงชีพอยู่ด้วยความสุข)



ดงชัย และมีปรากฏรัศมีเจมอยู่ในประกาศจัดการเอาเวียนในหัวเมือง  
ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน รัตนโกสินทรศก ๒๓๗ ว่าดังนี้ "มีพระบรม  
ราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงคุณธรรมอันมหาประเสริฐ ให้ประกาศ  
พระเดชแห่งพระภิกษุสงฆ์ที่รวมทั่วกันว่า ทรงรำพึงโดยพระราชปริยาญาติ  
(ราชจรรยาญาติ)....."

อย่างไรก็ดี ควรเป็นที่แน่ใจว่า ขบวนการเหล่านี้ใช้กฎหมาย  
ตายดักษณอักษรไม่ เป็นแต่เพียงความยุติธรรมซึ่งได้บันทึกเข้า  
ไว้เป็นตายดกษณอักษรเท่านั้น จึงต้องเห็นว่าเป็นที่มาแห่งกฎหมายประ  
เภทที่ไม่ใช่ตายดกษณอักษร

หมวดที่ ๕

รัฐบาล

ส่วนที่ ๑

คำว่า "รัฐบาล"

คำว่า รัฐบาล อาจจะแปลความ อย่าง กต่าง ๆ ได้จาก การนำเอา  
ความหมายของคำว่า "รัฐ" ผสมกับความหมายของคำว่า "บาล"  
รวมกันคงได้ความว่าเป็น "การปกครองของรัฐ" ตามปทานุกรมของกระ  
ทรวงธรรมการแปลว่า "ผู้ปกครองบ้านเมือง" ที่แปลความหมายที่  
กล่าวโดยเพิ่งตั้งถึงบุคคล ผู้ทรงอำนาจปกครอง

แท้จริงนั้น ความหมายของคำว่า รัฐบาลตามนัยแห่งถ้อยคำหรือ  
ตามใจความของศัพท์นั้น อาจจะได้เห็นไปได้หลายทาง กล่าวคือ ๑.  
บางที่ผู้กล่าวเพิ่งตั้งถึงความจำเป็นแห่งการปกครอง ๒. บางที่ผู้กล่าว

แห่งตั้งถิ่นฐานแห่งของรัฐบาล ๓. บางทีผู้กล่าวแห่งตั้งถิ่นฐานบุคคลซึ่ง  
ดำเนินการปกครอง ๔. บางทีก็แห่งตั้งไปทางแง่เศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ยังอาจมีข้อคิดได้อีกว่า รัฐคืออะไร มีรูปหรือมี  
ประเภทอย่างไร แต่การศึกษาถึงลักษณะหรือประเภทของรัฐนั้น  
เป็นวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ที่กล่าวอยู่ในวิชากฎหมายรัฐธรรมนุญ

๓. คำว่ารัฐบาลเมื่อกล่าวกันโดยแห่งตั้งถึงความจำเป็นจะต้องมี  
การปกครองนั้น คือหมายความถึงการประเทศที่จำเป็นจะต้องมีการ  
ปกครองเพื่อประโยชน์แห่งการมั่นคง การปกครองจำเป็นจะต้องมี  
แต่ระบิณัยอยู่ไม่จำเป็นในประเทใดหรือในดินมัยใด ประมุขจะมีตำแหน่ง  
เป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ไม่มีรัฐบาลของประเทศ  
ใดจะได้ประกาศว่าจะดำเนินการปกครองประเทศโดยไม่เอาใจใส่ทำนุ  
บำรุงราษฎร ในการใช้อำนาจอธิปไตยปกครองบ้านเมืองนั้น ถ้ามี  
ลักษณะเป็นการปกครองตามชอบใจโดยไม่ต้องคำนึงถึงอะไรหมด  
ออกคำสั่งบังคับไปตามพฤติการ โดยไม่มีระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์  
ใดซึ่งใช้เป็นหลักปฏิบัติแล้ว ต้องเรียกว่าเป็นการปกครองหรือ  
รัฐบาลโดยพฤการ (Gouvernement arbitraire) แต่ก็มีกฎเกณฑ์ใน  
การปฏิบัติวางอยู่แน่นอน ซึ่งผู้ทรงอำนาจปกครองจำต้องเคารพกระทำ  
ตาม ดังนั้นแล้วเรียกว่าการปกครองหรือรัฐบาลตามกฎหมาย  
(Gouvernement légal)

๒. ตำแหน่งของรัฐบาล เมื่อการปกครองเป็นลักษณะประจำ  
ประเทศเช่นนี้ ตำแหน่งของรัฐบาลก็ต้องเป็นตำแหน่งประจำด้วย  
คือประเทศทุกประเทศจะต้องมีรัฐบาลทุกขณะไม่ขาดระยะ ซึ่เป็น

ความหมายที่ไม่เพียงถึงบุคคล แต่เพียงถึงกิจการ จะเห็นได้ชัด  
 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐ  
 มนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่  
 ไว้วางใจในคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะ  
 รัฐมนตรีในขณะได้รับหน้าที่นั้น สุดสิ้นลง ในกรณีทั้งสองนี้ ท่าน  
 ว่าคณะรัฐมนตรีที่ออกหน้าที่นั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการ ไปจนกว่า  
 คณะรัฐมนตรีที่ตงขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่" ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ถึง  
 แม้บุคคลผู้ทำการในตำแหน่งของ รัฐบาล อาจออกจากตำแหน่งไป  
 แล้วก็ตาม แต่ตำแหน่งรัฐบาลนั้นจะต้องมีคำสั่งดำรงอยู่เสมอ และ  
 รัฐธรรมนูญมาตรานี้ยังเป็นบทบังคับให้มีรัฐมนตรีอยู่ประจำตำแหน่ง  
 เพื่อมิให้เกิดการว่างเว้นจนลวดย

๓. บุคคลผู้ดำเนินการเป็นรัฐบาล รัฐเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน  
 และตำแหน่งรัฐบาล ก็ที่ไม่มีตัวตน หรือ อวัยวะ ประสงค์ที่จะคิดจะทำ  
 อะไรได้โดยลำพังตน ฉะนั้นจึงต้องมีบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ ด้วย  
 เหตุนี้คำว่า "รัฐบาล" จึงหมายความถึงบุคคลด้วย แต่บุคคลที่ดำรง  
 ตำแหน่งรัฐบาลมีอยู่มากมาย เช่น พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทน  
 ราษฎร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีทางที่จะเข้าใจไปได้ต่าง ๆ กันแต่ก็แต่  
 เรื่องที่มุ่งหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นคำว่ารัฐบาลสยามอาจจะเรียกว่า  
 เป็นรัฐบาล ของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยเพียงถึงตำแหน่ง  
 ของประมุขแห่งชาติก็ได้ หรือจะกล่าวว่าเป็นรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี  
 ก็ได้ในเมื่อมุ่งจะคิดถึงทางการของคณะรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นถ้าจะมุ่ง  
 ถึงสิทธิอธิปไตยโดยเด็ด อาจจะเรียกว่าเป็นรัฐบาลของราษฎรก็ได้



ถ้าพิจารณาความหมายของคำว่า "รัฐบาล" โดยพ้องเสียงถึงตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดแล้ว ก็อาจจะแบ่งแยกรัฐบาลออกได้เป็นชนิดดังต่อไปนี้คือ

ก. ถ้าผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด เป็นบุคคลจำนวนมากในรัฐ (ราษฎร) รัฐบาลชนิดนี้ย่อมได้ชื่อว่ารัฐบาลประชาธิปไตย (Démocratie) ถ้าผู้ทรงอำนาจนั้นเป็นบุคคลคนเดียว ก็เรียกว่ารัฐบาลเอกราธิปไตย (Monarchie) ในรัฐบาลเอกราธิปไตยนี้ ถ้าบุคคลที่ทรงอำนาจนั้นมีตำแหน่งเป็นมหากษัตริย์ก็เรียกว่า "ราชาธิปไตย"

ข. ถ้าผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดเป็นบุคคลหนึ่งหรือคณะหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนน้อยซึ่งเรียกตามศัพท์ว่าอภิชนาธิปไตย (Oligarchie) ในรัฐบาลชนิดนี้บางทีก็เป็นหมู่คณะของบุคคลชั้นต่ำ ถ้าเป็นคณะบุคคลที่เรียกกันว่าชั้นสูงก็เรียกกันว่ารัฐบาลอภิชนาธิปไตย (Aristocratie) แต่บุคคลที่เรียกกันว่าชั้นสูงหรือชั้นต่ำ เป็นความนิยามที่เรียกฐานะของบุคคลอย่างหนึ่งซึ่งมิได้หมายความว่า ถ้าเป็นชนชั้นต่ำแล้วจะไร้ศีลธรรมก็หาไม่ ได้ ส่วนคนที่เรียกกันว่าชั้นสูงนั้นก็อาจจะทรงคุณธรรมได้ไม่น้อยกว่าชนชั้นต่ำที่ทรงศีลธรรม

ซึ่งควรสังเกตว่า การที่ประเทศหนึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมิได้หมายความว่า การปกครองของประเทศนั้นราษฎรไม่มีส่วนใช้อำนาจธิปไตย การปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยไม่ได้สำคัญว่าใครเป็นประมุขเป็นสำคัญ แต่ข้อหลักที่ว่าเมื่อราษฎรมีส่วนใช้อำนาจธิปไตยแล้ว ย่อมเรียกว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่นรัฐบาลประเทศสยามเวลานี้ เป็นต้น ย่อมเป็นทั้ง

ราชาธิปไตยและประชาธิปไตย

๔. ถ้าจะพิจารณาวิวัฒนาการจากแง่ที่ดำเนินการ ในเชิงเศรษฐศาสตร์  
แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐอาจดำเนินตามวิธี และตติวิเศรษฐกิจอย่างใด  
อย่างหนึ่งเสมอ เพราะฉะนั้นเราจึงอาจแบ่งแยกวิวัฒนาการออกได้เป็น  
จำพวกตามตติวิต่าง ๆ เหล่านี้ได้คือ

จำพวกที่ ๑ รัฐบาลซึ่งถือตติวิเสรี เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า  
(Libéralisme) คือ ถือว่าเอกชนควรมีเสรีภาพในการประกอบเศรษฐกิจ  
กิจรัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซงตติวิซึ่งแยกสาขายอกไปอีกมากหลาย  
เช่นตติวิพืชไร่โคกราค ตติวิของอาคัมถิมิธ ตติวิของมัตร์ธ วิคาร์โค  
สจิวร์คิมิดต์บาดิฮาต (คู่คำบรรยายตติวิเศรษฐกิจ) แต่อย่างไรก็  
ค้สาขายของตติวิยอมมีหลักที่ถววยกันได้ดังนี้คือ

ก. ถือว่ารัฐจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหรือศความเป็นไป ซึ่ง  
เป็นกฎธรรมดาในทางเศรษฐกิจไม่ได้ รัฐจึงไม่พึงเข้าแทรกแซงกับ  
กิจการทางเศรษฐกิจของเอกชน ด้วยเหตุว่าจะไม่บังเกิดผลดี

ข. ถือว่ามนุษย์ย่อมนึกถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของ  
การทั่วไป ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนนั้นเป็นเครื่องสูงใจให้บุคคล  
ทำกิจการในทางเศรษฐกิจ ถ้ารัฐบาลปล่อยให้กระทำกันโดยเสรีภาพ  
เอกชนก็คงจะกระทำการเพื่อเพิ่มพูนความสุขของคนได้เต็มที่ ซึ่งเป็น  
ประโยชน์ทางอ้อมแก่รัฐ

ค. เอกชนยอมทำกิจการในทางเศรษฐกิจได้ดีกว่ารัฐ ฉะนั้น  
รัฐจึงไม่ควรเข้าแทรกแซง เว้นแต่ในกิจการบางประเทศหรือบาง  
สาขาเท่านั้นที่เหมาะแก่การแทรกแซงโดยรัฐ

ง. รัฐจำต้องยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์เอกชน คือประโยชน์ที่จูงใจเอกชนให้ทำกิจการทางเศรษฐกิจ ถ้ารัฐไม่ยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ราษฎรก็จะทอดทิ้ง ไม่ประกอบการแสวงหาประโยชน์ให้เพิ่มพูนขึ้น รัฐบาลก็จะพลอยขาดประโยชน์ไปโดยทางอ้อมด้วย

จำพวกที่ ๒ คือรัฐบาลซึ่งถือสิทธิโชเชติสต์ สิทธินี้มากหลายแต่มีมาแต่ครั้งโบราณกาล ซึ่งแยกต่างหากออกเป็นคอมมิวนิสต์ คอเดเลกคิติสต์ โชเชติสต์ แอสโซซิเอชันนิสต์ ต่างถือสิทธิเหล่านี้ยอมมีหลักที่ตั้งรอกกันอยู่คือ

ก. คำนิยามะปัจจุบันในเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชน การแข่งขันทำมาหากิน และความไม่เต็มอภาคในทางเศรษฐกิจ.

ข. เรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนนั้น เป็นสิ่งที่ไม่นิยมในสิทธิ แต่นิยมกรรมสิทธิ์รวม (Co-propriété) กรรมสิทธิ์รวมนี้คือ บางพวกเห็นว่าทรัพย์สินทุกประเภทควรเป็นกรรมสิทธิ์ของมนุษย์ ไม่ว่าจะ เป็นประเภทใด แต่บางพวกก็เห็นว่าควรให้เป็นกรรมสิทธิ์รวมแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินบางประเภท เช่นที่ดิน เงินทุน ส่วนทรัพย์สินประเภทที่เกี่ยวข้องกับการใช้สอยคงให้เป็นกรรมสิทธิ์ ของเอกชนได้ เช่นเครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น

ค. เห็นด้วยในการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงในการเศรษฐกิจ เพราะถือว่าการเศรษฐกิจเป็นกิจการของมนุษย์ร่วมกัน

จำพวกที่ ๓ คือรัฐบาลที่ถือสิทธิเสรีผสมกับสิทธิโชเชติสต์ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายสาขาเหมือนกัน มีอาทิเช่น สิทธิอินเตอเวเนชัน

ชั้นหนึ่ง ซึ่งยอมรับรองให้สภาพกรรมสิทธิ์เอกชนคงมีอยู่ แต่ต้อง  
 การให้รัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่โซติตาริสม์ ซึ่งมีนัย  
 ไปใน "คติร่วมกัน" (Solidarité) คือถือว่าบุคคลทุกคนมีส่วนได้เสีย  
 ร่วมกันทำนองเดียวกับลักษณะเจ้าพนักงานหรือลูกหน้ร่วม ตามลัทธิ  
 นี้ถือว่ามนุษย์ย่อมอาศัยซึ่งกันและกัน จึงควรจัดให้มีสหกรณ์ต่างๆ  
 เช่นสหกรณ์ในการประคิษฐ์ เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

รัฐบาลตามความหมายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

รัฐบาลตามความหมายใน ทาง ปกครอง ซึ่ง ความเกี่ยว กับ อำนาจ  
 อธิปไตยนั้น อาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย

๑. รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้างนั้น คือมุ่งถึงอิทธิการที่  
 อำนาจอธิปไตยของประเทศดำเนินไป โดยราษฎรเป็นผู้ใช้โดยตรง  
 หรือโดยทางผู้แทนราษฎร หรือโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจเต็ม  
 ที่ตามแนวแห่งความหมายอย่างกว้างนี้ อาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น  
 ๔ ชนิด คือ

(๑) รัฐบาลซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง (Gouvernement représentatif)

(๒) รัฐบาล ซึ่ง ราษฎร ใช้อำนาจ อธิปไตยทางผู้แทนโดยมี  
 กำหนดเวลาห้ามเพิกถอน (Gouvernement direct)

(๓) รัฐบาลซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนโดยราษฎร  
 อาจเพิกถอนได้ทุกเวลา (Gouvernement semi-représentatif)

(๕) รัฐบาลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจเต็มที่ (Monarchie absolue)

(๑) การปกครองระบอบซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้น ไม่อาจจะมีขึ้นได้ในประเทศใหญ่ ๆ เพราะในประเทศที่ใหญ่โตมีราษฎรมาก จะมารวมกันใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเองทุก ๆ อย่างย่อมจะกระทำได้เกิดผลดีไม่ได้ รัฐบาลระบอบนี้จึงอาจมีขึ้นได้แต่ในประเทศเล็ก ๆ แม้กระนั้นก็ตามในสมัยโรมันเมื่อครั้งสร้างกรุงโรมใหม่ ๆ ราษฎรได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรง คือในการตั้งกฎหมายนั้นราษฎรได้มาชุมนุมกันออกเสียงลงมติ แต่ในการใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ ก็จำต้องมอบให้บุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนราษฎร

ทุกวันนี้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การบัญญัติกฎหมายบางทีอาจต้องได้รับอนุมัติจากราษฎร เช่นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อราษฎรตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ คนได้ร้องขอ หรือเมื่อ ๗ รัฐได้ร้องขอ ก็ต้องนำปฎิษารราษฎรและให้ราษฎรลงมติ แต่พิธีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์นี้ควรจัดว่าเป็นวิธีที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตนเอง ผสมกับวิธีที่ใช้อำนาจนี้โดยหาผู้แทนตั้งจะกล่าวต่อไปนี้ด้วย

(๒) รัฐบาลซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทน โดยมีกำหนดเวลาห้ามเพิกถอน

รัฐบาลระบอบนี้ คือราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นไว้ให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่มีใช้ให้ผู้แทนคงอยู่ในตำแหน่งเป็นการถาวร ให้อยู่ใน

ตำแหน่งตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ และระยะเวลาที่ใดกำหนดขึ้น  
เป็นระยะเวลาที่ห้ามมิให้ราษฎรเพิกถอนก่อนกำหนด วิธีเช่นวิธีที่ใช้  
กันอยู่โดยมากในโตก เช่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น

(๓) รัฐบาลซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทน โดยราษฎร  
อาจเพิกถอนได้ตลอดเวลา

รัฐบาลชนิดนี้ เหมือนชนิดที่ (๒) โดยราษฎรอาศัยผู้แทนเป็น  
ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่ในบางกรณีราษฎรอาจระงับอำนาจและใช้  
อำนาจเสียเองได้ เช่นการตั้งให้เจ็ดสภาโดยตรงราษฎรในสวิตเซอร์  
แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทน (Recall) ในสหภาพรัฐอเมริกา

(๔) รัฐบาลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจเต็มที่ คือรัฐบาล  
ที่เรียกกันตามศัพท์ว่า "สมบูรณาญาสิทธิราช" ในรัฐบาลชนิดนี้  
บูรณภาพแห่งอำนาจอธิปไตยตกอยู่กับพระมหากษัตริย์องค์เดียว และ  
มิใช่ว่าพระองค์ได้ทรงอำนาจนี้ไว้ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎร หากแต่  
ทรงไว้โดยพระบรมเดชานุภาพส่วนพระองค์ที่เดียว

๒. รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบนั้น คือมุ่งถึงผู้เป็นประมุข  
แห่งอำนาจบริหารว่ามีฐานะเช่นใด ถ้าประมุขมีฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ก็เรียกว่ารัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าประมุขเป็นบุคคลที่ไม่  
มีฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ ก็เรียกว่ารัฐบาลมหาชน ตามความหมาย  
อย่างแคบนี้ จึงแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๒ ชนิดคือ

- (๑) รัฐบาลราชาธิปไตย (Gouvernement Monarchique)
- (๒) รัฐบาลมหาชน (Gouvernement Républicain)
- (๓) รัฐบาลราชาธิปไตย คือรัฐบาลที่อำนาจการแผ่บังคับ

อยู่กับพระมหากษัตริย์ โดยมีลักษณะที่เป็นพระราชมณฑลคกทชดกัน  
 ต่อๆไป ซึ่งได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน  
 รัฐบาลราชาธิปไตยแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด คือ ก. สมบูรณาญา  
 สิทธิราช ข. บุรมิศคาญาสิทธิราช ค. รัฐบาลที่พระมหากษัตริย์  
 ทรงอำนาจโดยจำกัดแต่อำนาจเสนาบดีมีอำนาจเกือบเต็มที่ ง. รัฐบาล  
 ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจร่วมกับอำมาตย์ ซึ่งเป็นคณะ  
 ทหาร (Directoire militaire) จ. รัฐบาลที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจ  
 จำกัดเพียงเล็กน้อย

ก. รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราช คือพระมหากษัตริย์มีอำนาจ  
 อย่างบูรณาภาพทุกสถาน อาจทรงกระทำกิจการใดๆ ได้โดยไม่จำกัด  
 และถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง เช่น รัฐบาลของ  
 ประเทศสยามก่อนสมัยรัฐธรรมนูญเป็นต้น

ข. รัฐบาลบุรมิศคาญาสิทธิราช คือพระมหากษัตริย์ไม่มี  
 อำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการพิธีและลงพระนาม และ  
 ยอมให้อ้างพระนามในกิจการต่างๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วย  
 ตนเอง อำนาจบริหารตกอยู่กับเสนาบดี เช่น ในประเทศอังกฤษ  
 เนื่องจากเหตุที่ถือว่าพระองค์จะกระทำสิ่งใดมิได้เอง จึงมีสุภาษิต  
 อังกฤษอยู่ว่า "King can do no wrong" พระมหากษัตริย์ไม่อาจทำ  
 ผิด ถ้าจะกล่าวถึงกับอำนาจอื่นอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ทำ  
 อะไรไม่ได้ ก็ทำผิดไม่ได้ด้วยเอง

ค. รัฐบาลที่พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจโดยจำกัด แต่อำมาตยา  
 เสนาบดีมีอำนาจเต็มหรือเกือบเต็มที่ในบางบริหาร เว้นแต่ในบาง

กรณีอัครมหาเสนาบดีต้องได้รับการปรึกษาจากสภาการแผ่นดิน (การปกครองตามลัทธิ Fasciate) ถูกกฎหมายออกโดยเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๒๕ ว่าด้วยหน้าที่และเอกสิทธิ์ของหัวหน้ารัฐบาลซึ่งเป็นอัครมหาเสนาบดีและเลขาธิการรัฐ)

ง. รัฐที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจร่วมกับอัครมหาเสนาบดี ซึ่งเป็นคณะทหาร เช่นประเทศสเปนในสมัยนายพลเดอริเวอรา ซึ่งอัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเช่นออกฤษฎีกาคือพระมหากษัตริย์ เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตก็มีผลเป็นกฎหมายทีเดียว (ดูพระราชกฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปนลงวันที่ ๑๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๒๓)

จ. รัฐบาลซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจจำกัดเพียงเล็กน้อย คือ บุรณภาพแห่งอำนาจของพระองค์ถูกจำกัดเพียงเล็กน้อย เช่นกิจการบางชนิดต้องปรึกษาอัครมหาเสนาบดี แต่ไม่ต้องปรึกษาสภาการแผ่นดินเลย และพระราชกฤษฎีกาต้องมีลายมือชื่ออัครมหาเสนาบดีและเสนาบดียุติธรรมและเสนาบดีเจ้าหน้าที่กำกับ (เช่นการปกครองประเทศยูโกสลาเวียทุกวันนี้ โดยกฎหมายวันที่ ๘ มกราคม ค.ศ. ๑๙๒๗)

(๒) รัฐบาลมหาชน (République) คือรัฐบาลที่เป็นหัวหน้าแห่งอำนาจบริหารไม่มีตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์ แต่เป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้น ให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าโดยมีกำหนดระยะเวลา การเลือกตั้งหัวหน้า บางที่ราษฎรได้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง บางที่สภาการแผ่นดินเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

รัฐบาลมหาชนชนิดกษณะสำคัญ ๒ ประการคือ

ก. ตำแหน่งหัวหน้า ไม่ใช่ตำแหน่งที่จะเป็นมรดกตกไปได้แก่



วงศ์สกุลของหัวหน้า ผู้ใดจะเป็นหัวหน้าคราวใด ก็โดยมีการออก  
เสียงเลือกตั้งทุกครั้ง

ว. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าปกครองประเทศนั้น จะอยู่ใน  
ตำแหน่งโดยลักษณะถาวรตลอดชีวิตไม่ได้ ระยะเวลาหรืออายุแห่ง  
การที่จะอยู่ในตำแหน่งนั้นต้องมีกำหนดไว้เสมอ

รัฐบาลมหาชนมี ๒ ชนิด คือ

ก. รัฐบาลมหาชนชนิดซึ่งรัฐรรมนูญได้ระบุให้บุคคลคนเดียว  
เป็นหัวหน้าในทางบริหาร เช่นประธานาธิบดีประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ข. รัฐบาลมหาชนชนิดซึ่งอำนาจบริหาร ตกอยู่แก่คณะบุคคล  
เช่นสหเรปบลิกโซเวียตสังคมนิสต์ (Union des Républiques  
Socialistes Soviétiques) ซึ่งอำนาจบริหาร ตกอยู่แก่คณะบริหารกลาง  
เป็นต้น ถึงแม้คณะจะมีหัวหน้าที่เป็นประธานแต่คนเดียวก็จริงอยู่  
แต่หัวหน้าไม่มีตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีซึ่งจะใช้อำนาจบริหารได้โดย  
อำนาจประเทศที่กล่าวมานี้คือประเทศรัสเซียเดิมนั้นเอง แต่บัดนี้ได้เปลี่ยน  
ระบอบที่รวมการปกครองคือสังคมนิสต์ สังคมนิสต์จัดการปกครองโดย  
คณะสามัญ (ทหาร-กรรมกร-ชาวนา) จึงได้เปลี่ยนนามประเทศเป็น  
สหเรปบลิกโซเวียตสังคมนิสต์โซเวียตเดะไรซ์อักษรย่อว่า "U. R. S. S."  
(ดูคำอธิบายกฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรมที่โรงเรียน  
กฎหมาย พ. ศ. ๒๔๗๔)

หมวดที่ ๖

งานมหาชน (Services publics)

ส่วนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ในระบอบการบริหารราชการนั้นมิถึงที่นำสิ่งแยกอยู่ ๒ อย่างคือ

๑. การอำนวยความสะดวก และ ๒. การดำเนินการปกครอง

การอำนวยความสะดวก นั้นเนื่องอยู่ใน การอำนวยความสะดวก เป็นหน่วยหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง (unité politique) ซึ่งจะต้องดำรงไว้สถานหนึ่ง และอีกสถานหนึ่งก็เนื่องอยู่ในภาวะที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินการปกครองเนื่องอยู่ในภาวะที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และจัดทำธุระการที่นับว่าเป็น "งานมหาชน" ซึ่งเป็นกิจการประจำวันอันต้องปฏิบัติให้แก่มหาชน

มหาชนย่อมมีความต้องการอยู่หลายหลาย แต่ความต้องการของเอกชนทั้งหลายไม่เหมือน กับความต้องการ ทั้งหมดของมหาชน เพราะฉะนั้นการที่จะปฏิบัติให้สัมประโยชน์ของมหาชน จึงจะตรงกับความต้องการของเอกชนทุก ๆ คนเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เว้นแต่ความต้องการ เฉพาะตัวของเอกชนแต่ละคนจะตรงกับความต้องการของมหาชนอยู่ก่อนแล้ว

งานมหาชนมิได้หมายความว่าเฉพาะกิจการที่ฝ่ายปกครองกระทำเท่านั้น (affaires administratives) แต่หมายความว่าถึงบรรดากิจการที่พึงกระทำทุกอย่างที่เนื่องด้วยหลักแห่ง "ศัตถ์ร่วมกัน" ซึ่งต้อง

อาศัยกันแต่มีความเป็นอยู่ร่วมกันทั้ง ประเทศ (principe fondamental de la solidarité et de l'interdépendance sociale)

วัตถุประสงค์ของงานมหานั้น คือ เพื่อจะบังคับให้เกิดผลสำเร็จ ตามที่พึงปรารถนาเพื่อประโยชน์ทั่ว ๆ ไป

ผู้ที่ดำเนินการปกครองก็คือ ข้าราชการก็ดี ผู้รับสัมปทานทำกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนก็ดี มีหน้าที่ จะต้องอำนวยความสะดวกให้ได้ผลดีแก่ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ทั้งในทางศีลธรรม หรือทางสติปัญญา และความเป็นอยู่อย่างอื่นของเอกชนด้วย

ประโยชน์ที่เกิดจากงานมหานั้น อันเป็นประโยชน์ทั่วไปแก่ เอกชนทุกคนนั้น มีอาทิเช่น ประโยชน์ที่เนื่องจากการบำรุงรักษาชาติ ประเทศโดยกำลังทหารหรือโดยวิธีการทูต หรือประโยชน์จากสถิติคุ้มครองโดยทางภาษี ซึ่งเป็นประโยชน์สามัญแก่ข้าแผ่นดินทั่วประเทศ

แต่บางทีประโยชน์ที่เกิดจากงานมหานั้น เป็นประโยชน์ที่ตกไปได้แก่บุคคลบางคน ประโยชน์ชนิดนั้นนับว่าเป็นประโยชน์เฉพาะรายตัวบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่นประโยชน์แห่งงานศึกษาของชาติย่อมตกอยู่แก่เฉพาะบุคคลที่รับการศึกษา ประโยชน์ในการรถไฟตกอยู่แก่ผู้โดยสาร ประโยชน์ในการโทรเลขตกอยู่แก่ผู้ส่งและผู้รับข่าวสาร ประโยชน์ในการชั่งตวงวัดได้แก่ผู้ซื้อขายสิ่งของตามมาตราที่รัฐบาลกำหนดไว้ หรือประโยชน์ของศาลยุติธรรมตกอยู่แก่โจทก์จำเลยเฉพาะคดีเป็นต้น การที่ก่อความสำเร็จให้ตามความปรารถนาของบุคคลแต่ละคนเหล่านี้ คือวัตถุประสงค์ที่ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนได้ก้าวหน้าเจริญขึ้น จึงต้องนับว่าเป็นงานมหาน

ตามที่กล่าวในงานมหาชน มีประโยชน์ทั่วไปอย่างหนึ่ง และมีประโยชน์เฉพาะบุคคลอีกอย่างหนึ่งนั้น ในทางหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นประโยชน์ทางอ้อม เช่น ประโยชน์จากการคุ้มครองโดยทางภาษี อาจจะส่งผลดีแก่พ่อค้าหรือนักอุตสาหกรรมได้มากหลาย แต่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการคุ้มครองโดยทางภาษีเลย (Protection douanière) และในอีกทางหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ผู้ที่โดยสารรถไฟก็ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการคุ้มครองโดยทางโทรศัพท์ก็ได้รับประโยชน์โดยตรงจากเครื่องโทรศัพท์ในโรงศาลก็ได้รับผลเฉพาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายปกครองทั้งสิ้น เช่น เจาะจงในการเดินทางว่าจะไปจากที่หนึ่งถึงอีกแห่งหนึ่ง จะส่งข่าวสารต้นขยงโดยอย่างหนึ่งถึงผู้ใดผู้หนึ่ง หรือเจาะจงให้ตัดสินคดีโดยอย่างหนึ่ง เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์เจาะจงโดยตรงแก่เอกชน เป็นเรื่อง ๆ ไป

ในกรณีที่เอกชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานมหาชนนี้ คดีของถือว่าเอกชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับประโยชน์เฉพาะกรณี (droit aux prestation) และบุคคลนั้นมีฐานะซึ่งเรียกตามภาษาฝรั่งเศสว่า "usagers du services" แปลว่า "ผู้ใช้ประโยชน์แห่งงาน" ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าคนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้รถไฟ หรือรถโดยสารประจำทาง (omnibus) หรือมีสิทธิที่จะส่งข่าวสารต้นขยงและไปรษณีย์กันตามระเบียบการของราชการไปรษณีย์ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เอกชนมิได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานมหาชนแล้ว จะกล่าวได้ว่าเอกชนแต่ละคนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะคือฝ่ายปกครองไม่ได้ เช่น พ่อค้าหรือชาว

นาหรือนักอุตสาหกรรมจะถือว่ามีสิทธิที่จะเรียกร้องให้คุ้มครองทาง  
ภาษีเพื่อประโยชน์ของตนไม่ได้ ดังนั้นเป็นต้น อย่างไรก็ตามก็คงกล่าว  
ได้แต่เพียงว่าแม้แต่สิทธิได้รับผลแห่งการคุ้มครองเท่านั้น ไม่มีสิทธิใน  
ฐานะเป็นผู้ใช้วิธีการภาษีสั้นโดยตนเอง

“งานมหาชน” จะดำเนินไปด้วยดีก็โดยบุคคลทั้งหลายมีหน้าที่  
ต้องงัดเงินไม่กระทำการที่จะเป็นอุปสรรคขัดขวางประการหนึ่ง และ  
อีกประการหนึ่งมีหน้าที่จะต้องกระทำการร่วมมือกับ (collaboration  
positive) งานมหาชนด้วย การช่วยเหลืออาจจะเป็นกำลังกายหรือ  
กำลังทรัพย์ก็ได้ เช่นการที่กองเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประ-  
โยชน์ของประชาชน หรือการเป็นทหารเป็นต้น (prestations de  
services personnels, prestations de biens)

การเสียภาษีก็เท่ากับเป็นการช่วย “งานมหาชน” อย่างทั่วไปทุก  
อย่าง ส่วนการร่วมมือณะเพาะอย่างบางประการก็มีอยู่เหมือนกันเช่น  
บุคคลทุกคนจะต้องผ่านการศึกษารวมถึงชั้นใดชั้นหนึ่งซึ่งกฎหมายบังคับ  
ไว้ เพราะถือว่าเป็นการช่วยหรือร่วมมือซึ่งเกี่ยวกับ “งานศึกษาของ  
มหาชน” หรือ “การศึกษาของชาติ” โดยณะเพาะ

ท่านดุกุย (Duguit) ได้มีความเต็มใจในความคิดเห็นเรื่อง  
งานมหาชนนั้นมาก และได้กล่าวไว้ในทฤษฎีกฎหมายมหาชนของท่าน  
ว่า ควรจะเลิกคิดถึงอำนาจขีปโดยหรืออำนาจมหาชนเสีย และใช้  
คติเรื่อง “งานมหาชน” นี้แทนความคิดเหล่านั้นก็ได้

ท่านกซ์คองเยซ (Gaston Jaze) เป็นผู้ที่มีความเห็นชอบด้วย  
เรื่องงานมหาชนเหมือนกัน และถือว่ากฎหมายมหาชนและกฎหมาย

ปกครอง ก็คือบรรดาข้อบังคับทั้งหลายที่จำกัดด้วยงานมหาชน

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ความคิดเห็นในเรื่อง "งานมหาชน" นี้ ย่อมมีขอบเขตค้อยู่ที่งานอันมีลักษณะเป็นประโยชน์ทั่วไปเท่านั้น และไม่มีผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการใช้อำนาจมหาชน (exercice de la puissance publique) อย่างไร และงานมหาชนย่อมจะต้องประกอบ ด้วยบุคคลผู้ดำเนินงาน (agents publics) อย่างหนึ่ง และทรัพย์สินสมบัติ ที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานอีกอย่างหนึ่ง

ข้อสำคัญที่จะต้องระมัดระวังเสมอ เพราะเกี่ยวกับทฤษฎีแห่ง การดำเนินงานมหาชนมีอยู่ ๓ ประการคือ :

๑. ประโยชน์เอกชนย่อมหล่นรองประโยชน์มหาชน
๒. ประโยชน์เอกชนจะพึงถูกงดลงเพื่อประโยชน์มหาชนแต่เพียง โดยขนาดที่จำกัดจำเป็น (strictement nécessaire)
๓. เอกชนผู้ต้องเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวในกรณีพิเศษเพื่อ ประโยชน์ของมหาชน พึงได้รับค่าชดเชยทุกคราวที่เป็นการเสีย สละพิเศษ (sacrifice exceptionnel)

ข้อความที่กล่าวมานี้เกี่ยวไปถึงภาษีกฎหมายที่ว่า "กฎหมาย มหาชนย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด" ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

ถึงแม้ประโยชน์ของมหาชน จะมีใช้ข้อบัญญัติหรือตัวแห่ง กฎหมายก็จริงอยู่ แต่พอจะกล่าวเปรียบเทียบได้ว่า เป็นเสมือนข้อ บัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะประโยชน์ของมหาชนเป็นวัตถุประสงค์กฎหมาย คู่กันของบ่อนั้น แต่การที่เปรียบเทียบว่า สิ่งกฏหมายประสงค์ ย่อมเป็นกฎหมายเช่นนั้น ย่อมคลุมถึงนัยต่าง ๆ ใ้ไว้มากหลายอันรวม

ให้นำวินิจฉัย การวินิจฉัยถึงความหมายของสัญญาชิตอันต่างได้  
อย่างสั้น ๆ นี้ อาจจะช่วยให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ได้ตายข้อ ซึ่งพวก  
จะยกต่างได้เป็น ๓ ประการดังต่อไปนี้

ในบรรดาประโยชน์ทั้งหลายของมนุษย์นั้น กฎหมายย่อมถือว่า  
ประโยชน์ของมหาชนย่อมมีค่าสูงกว่าประโยชน์ของเอกชน การเรียง  
ลำดับชั้นประโยชน์ได้เช่นนี้ ก็เอาจำนวนของเจ้าของประโยชน์เป็น  
เกณฑ์ ประโยชน์ของมหาชนนั้น คือประโยชน์ที่คนทุกคนเป็นเจ้าของ  
เป็นมรดกของคนหมู่มาก ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้น เป็น  
ประโยชน์ของคนหมู่น้อย ซึ่งอาจจะมีคนเป็นเจ้าของเพียงคนเดียว  
หรือพวกเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายทั้งหลายในประเทศที่เจริญ  
แล้ว จึงได้บัญญัติเป็นทำนองเดียวกันหมดว่า ในบรรดาประโยชน์ที่  
กฎหมายคุ้มครองป้องกันนั้น ไม่มีประโยชน์อันใดที่กฎหมายจะยก  
ย่องยิ่งไปกว่าประโยชน์ของมหาชน หรืออีกนัยหนึ่ง คือประโยชน์  
เอกชนย่อมต้องหลีกรองประโยชน์มหาชน

อย่างไรก็ดี ก่อนที่ศาลจะอ้างความสูงสุดของมหาชนไปบังคับ  
ตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น ศาลย่อมจำกัดเคราะห์อย่าง  
รอบคอบระมัดระวังอยู่เสมอ ที่จะไม่ปรับคดีให้เอกชนเสียเปรียบโดยไม่  
จำเป็น กล่าวคือศาลจะบังคับตามหลักนี้ ก็ต่อเมื่อมีการเป็นปฏิปักษ์  
ระหว่างประโยชน์ทั้งสองอย่างนั้นอย่างแน่แท้ และไม่มีทางที่จะช่วย  
ประสานให้ประโยชน์ที่ต่างนั้นสงรอยกันได้จริงๆ กล่าวคือถึงแม้  
จะปฏิบัติอย่างไร ก็ต้องมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ ดังนั้น ก็  
จำเป็นจะต้องเลือกบังคับในทางที่จะเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ความ

เสียหายอย่างน้อยคือ ความเสียหายของเอกชน ส่วนประโยชน์  
 ของมหาชนนั้นเป็นดังที่อยู่เหนือและมีราคาสูงกว่าประโยชน์ของเอกชน  
 จึงจำเป็นอยู่เองที่กฎหมายจะต้องสงวนไว้ก่อน และในบางกรณีก็  
 ยอมให้สังฆตเซยแก่เอกชนผู้เสียหายด้วย

ตัวอย่างที่เอกชนจำต้องเสียสละ หรือถูกจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์  
 ของมหาชนนั้น ในบางเรื่องก็เป็นกรณีพิเศษในทรัพย์สินส่วนตัว และ  
 บางทีถึงพราดเสียซึ่งเสรีภาพหรือชีวิต เช่น เกิดไฟไหม้ในหมู่บ้านตำบล  
 ใดตำบลหนึ่ง บางทีอาจต้องรื้อโรงเรียนเคหสถานของบุคคลบางคน  
 เพื่อตัดทางไฟมิให้ลุกลามมากกว่าที่ถ้ำตั้งใหม่อยู่ก่อน การรื้อบ้าน  
 เรือนเช่นนี้เป็นการทำลายทรัพย์สินของเอกชน แต่เป็นการจำเป็นต้อง  
 ทำในการระงับภัยพิบัติมิให้ลุกลามต่อไปซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชน  
 อนึ่งการตั้งโทษคนร้ายที่ทำความผิดกฎหมายอาชญาทั้งหลายนั้น เมื่อเพ่ง  
 เต็งถึงผลร้ายแรงต่าง ๆ ที่นักโทษต้องได้รับ นับแต่จำคุกจนบางครั้ง  
 ต้องประหารชีวิตแล้ว ใคร ๆ ก็ต้องเห็นว่า เอกชนที่ถูกประหาร  
 ชีวิต หรือการที่กองทัพมีอำนาจยึดหรือทำลายบ้านเรือนทรัพย์สิน  
 สิ้นของราษฎร เนื่องด้วยยุทธวิธีในเขตบ้านเมืองมีศึกสงครามนั้น  
 ก็เพื่อประโยชน์มหาชนนั่นเอง

ภาษิตคนชวนให้คำนึงว่า สภาพของบุคคลที่อยู่รวมกันเป็นประ  
 เทศ บันดาลให้มนุษย์ทุกคนต้องยอมกันจำกัดอิสรภาพของตนเอง  
 เพื่อประโยชน์ในการที่จะอยู่เป็นสุขทั่วหน้ากัน ความเป็นสุขทั่วหน้า  
 กันนี้ คือประโยชน์ของมหาชนอิสรภาพของมนุษย์อย่างที่อยู่คน  
 เดียวคนเดียวใคร จะทำหรือจะไม่ทำอะไรก็ได้เลย จึงกลายกลับมาเป็น



“จะทำหรือไม่ทำอะไรก็ได้” เพียงที่ไม่ขัดกับประโยชน์ของมหาชน” การที่กฎหมายถือเอาจำนวนและสภาพที่มนุษย์อยู่รวมกันเป็นเกณฑ์ตั้งจุดเช่นนี้ มิใช่จะมุ่งคัดสิทธิหรือรอนประโยชน์เอกชนมิได้ เป็นแต่เพียงวางขีดหรือเขตต์สำหรับประโยชน์ของเอกชนไว้เท่านั้น จะมุ่งทำลายสิทธิเอกชนก็หามิได้.

สรุปรวมความได้ว่า ลักษณะของงานมหาชนที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป อาจขัดแย้งกับประโยชน์ของเอกชนได้ และถ้ากิจการที่จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของมหาชนนั้น อาจกระทำไปได้โดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนต้องเสียสละแล้ว ก็พึงปฏิบัติไปในทางที่ได้ประโยชน์มหาชน โดยไม่เสียประโยชน์เอกชน

แต่ถ้าหากเกิดความจำเป็น เพราะไม่มีวิธีที่จะดำเนินงานมหาชนให้ลุล่วงไปโดยไม่กระทบถึงสิทธิของเอกชนแล้ว การที่จะดำเนินงานมหาชนให้สัมบูรณ์ผล พึงเลือกเอาวิธีที่จะก่อความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดที่จะน้อยได้ และถ้าหากเอกชนต้องมีความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องในกิจการที่กระทำเพื่อประชาชนแล้ว พึงจัดให้ได้รับค่าชดเชยทุกคราว การที่จะอ้างเอาประโยชน์มหาชนไปดบด้างประโยชน์เอกชนโดยไม่พิเคราะห์ถึงความจำเป็น และการชดเชยค่าเสียหายนั้นเป็นสิ่งที่ยังไม่ชอบตามหลักนิยมในปัจจุบัณสมัย.

## ส่วนที่ ๒

ฐานะของเอกชนที่ใช้ประโยชน์อันเนื่องมาจากงานมหาชน

ประชาชนอาจได้รับประโยชน์หรือได้ถือเอาประโยชน์จากงาน

มหาชนโดยวิธี ๓ ประการคือ

๑. การใช้ประโยชน์โดยเสรี (usage libre du public) ใน  
 เชื้อวัตถุที่ประสงค์แห่งงานมหาชนอยู่ที่จัดทำอยู่ เป็นสิ่งที่เปิดให้  
 ประชาชนใช้ได้ทั่วถึงกัน การใช้ประโยชน์ย่อมถือว่าเกิดขึ้นโดยเสรี  
 เช่นการเปิดถนนให้ประชาชนใช้เปิดส่งข้าราชการ หรือเปิดทาง  
 สัญจรทางน้ำ เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้ความสัมพันธกันอยู่ระหว่าง  
 ฝ่ายปกครองและเอกชนต้องนับว่าเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน  
 โดยไม่ต้องสงสัย คนทั่วไปอาจจะใช้สิ่งต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นประโยชน์  
 แก่ตนได้ โดยไม่มีเงื่อนไขอย่างใด ๆ นอกจากจะต้องเคารพตามข้อ  
 บังคับที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยเท่านั้น และในการที่จะเข้าถือเอา  
 ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีพิชิตตั้งเจตนา  
 โดยเฉพาะเจาะจงอย่างไร

แต่อาจจะมีส่วนในบางกรณี ที่มีระเบียบเรียกค่าผ่าน (péage)  
 เช่นค่าผ่านประตูน้ำหรือค่าผ่านทางสะพาน ค่าผ่านถนน เป็นต้น ถ้าเช่นนั้นก็  
 นับว่าการใช้ประโยชน์ในกรณีนี้ไม่ใช่การใช้ประโยชน์โดยเสรี แต่ก็  
 คงเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนจะได้ ด้อยหรือรับประโยชน์เหมือน  
 กัน ข้อจำกัดในการใช้คือเงินไขที่จะต้องชำระค่าผ่าน (péage) ผู้ที่  
 เสียค่าผ่านก็เท่ากับทำให้เกิดสัญญาขึ้นระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง และ  
 โดยผลแห่งสัญญานี้บุคคลผู้นั้นย่อมมีสิทธิสำหรับตนโดยตรง

๒) การโอนผลประโยชน์อันเกิดจากการประกอบการ (cession  
 publique des produits d'entreprise) เช่นผลแห่งประดิษฐกรรมหรือ  
 อุตสาหกรรมที่รัฐเป็นผู้กระทำและเป็นผู้จำหน่ายโดยหวังกำไร ย่อม

โอนไปในเมื่อมีผู้ทำการซื้อไปจากรัฐบาล แต่บางทีการที่รัฐบาลขาย  
สิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ราษฎรนั้น มิใช่จะถือประโยชน์ถ้าไรทางเงินเป็น  
สิ่งสำคัญ เช่นการที่รัฐบาลปรารถนาคิดสำหรับรักษาโรคกตัญน้ำ  
หรือแก้พิษงูกัด เป็นต้น

๓. มีงานมหานบางชนิด ที่ผู้จะได้ใช้ประโยชน์หรือเช่าถือเอา  
ประโยชน์จะต้องเสนอความตกลงกับฝ่ายปกครองเสียก่อน เช่นการ  
โดยสารรถไฟและการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ เป็นต้น อัตราค่าโดย  
สารหรือค่าธรรมเนียมย่อมมีขนาดน้อยสุดแต่ความตกลงใจของเอกชน  
ว่าจะโดยสารหรือส่งจดหมายไปใกล้ไกลเพียงใด และต้องเป็นไปตาม  
อัตราที่ทางฝ่ายปกครองกำหนดไว้ด้วย ปัญหาจึงมีว่าฐานะของเอกชน  
ในกรณีเช่นนี้ เหมือนกับฐานะของ คู่กรณีใน สัญญา ขรรคาค่าเพียงใด  
และแตกต่างกันเพียงใด ซึ่งจะต้องศึกษาตามทฤษฎีแห่งสัญญาผสม  
(contrats d'adhésion) กล่าวคือเมื่อเกิดสัญญาขึ้น จะต้องมีส่วนหนึ่งได้  
เปรียบโดยเชิงเศรษฐกิจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายที่ได้เปรียบนั้นเป็นผู้  
ตั้งข้อกำหนดแห่งสัญญาและเงื่อนไขต่าง ๆ โดยพฤติการณ์อีกฝ่าย  
หนึ่งก็ได้ แต่ขอเข้าผสมตกลงด้วยในภายหลังเท่านั้น ถ้าจะเปรียบกับ  
สัญญาซึ่งนายจ้างมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าลูกจ้าง บางที่ลูกจ้างก็  
ไม่มีสัญญาจะโต้เถียงเงื่อนไขในข้อสัญญาเลย ถึงจะมีแต่สภาพที่เท่า  
กับไม่มีเสรีภาพ แต่จะว่าไม่มีเสรีภาพเสียเลยก็เคียดแค้นไม่ได้ เพราะ  
ฝ่ายที่เสียเปรียบมีเสรีภาพที่จะไม่เข้าผสมตกลงด้วยก็ได้

ในกรณีเช่นนี้ จึงมีผู้คานทฤษฎีสัญญาผสม (contrats d'ad-  
hésion) ว่า จริงอยู่ที่สัญญาทุกอย่างต้องเกิดจากความตกลงของคู่

กรณี แต่ความตกลงของบุคคลหลายฝ่ายไม่จำเป็นต้องเป็นสัญญาเสมอไป และแท้จริงการที่ผู้เช่าจะสมัครรับผลประโยชน์จากงานมหาชนเช่นในเรื่องรถไฟนั้นจะว่ามีความตกลงก็ไม่ผิดนัก เพราะเงื่อนไขหรือข้อบังคับของทางการรถไฟที่ตั้งขึ้นนั้นอยู่ในดุลยวิเคราะห์ของทางปกครองฝ่ายเดียว เป็นข้อบังคับที่คงจนคล้ายกฎหมาย เอกชนผู้ที่จะเช่าจะสมัครรับประโยชน์จากรถไฟไม่มีสิทธิได้รู้เห็น ในเวลาที่คิดตั้งข้อบังคับขึ้นนั้นจึงเท่ากับจำเป็นที่จะคงไว้สำหรับผู้เช่าอยู่ด้วย อย่างแน่นอนไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้เลย เช่นในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการไปรษณีย์โทรเลข และโทรศัพท์ เป็นต้น "สิ่งเหล่านี้คือกฎหมาย ไม่ใช่เหตุการณ์" (ce n'est pas le fait, c'est le droit) และยิ่งกว่านั้นยังจะเห็นได้ชัดว่า ถ้าผู้ร้องขออย่างใดเช่นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานก็ไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงกฎการอะไร เพื่อให้เหมาะใจแก่เอกชนได้ เพราะข้อบังคับนั้นตามข้อบังคับระเบียบแบบแผนเหมือนกัน ซึ่งต่างกับบริษัทหรือห้างร้านที่ประกาศราคาขาดตัวแล้วแต่อาจจะยอมเปลี่ยนแปลงราคาเมื่อใดก็ได้

ในที่สุดก็อาจจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะขอใช้ประโยชน์แห่งงานมหาชนนั้น จำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีอยู่ตามกฎหมายและข้อบังคับประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งจะรับประโยชน์ได้ก็เฉพาะแต่ตามลักษณะที่มีอยู่ตามกฎหมายและข้อบังคับเท่านั้น จึงต้องถือว่าไม่มีช่องทางที่จะเห็นได้ว่าเป็นสัญญาอย่างใด การที่เอกชนแสดงเจตนาจะใช้ประโยชน์แห่งงานมหาชนนั้น เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานก็ได้แต่ทำการตามหน้าที่ ในเมื่อมีผู้ร้องขอให้กระทำโดย

ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งไม่ผิดอะไรกับศาลที่ต้องดำเนินการพิจารณา เมื่อมีผู้ทำคำฟ้องมาขึ้นโดยถูกต้องตามระเบียบวิธีพิจารณาผู้พิพากษานั้นไม่ได้ทำสัญญากับโจทก์ว่าจะทำการพิจารณาตัดสินเพราะโจทก์ยื่นฟ้อง แต่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเมื่อมีคำฟ้องมาสู่ศาลข้างหาก บุคคลทุกคนย่อมมีความเต็มอภากันในการที่จะร้องขอให้ศาลพิจารณาตัดสินคดี ในเมื่อคนได้ทำคำฟ้องหรือเสียค่าธรรมเนียมแล้วศาลก็ต้องรับฟ้อง เหตุนี้จึงเห็นได้ว่าฐานะในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นไม่ใช่สัญญา แต่เป็นฐานะที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยทั่วไปไม่เฉพาะตัวบุคคล (situation juridique générale impersonnelle)

๔. บางทีการที่เอกชนได้รับประโยชน์จากงานมหาชนนั้นมิได้ขณะเป็นการบังคับ (utilisation obligatoire) เช่นการบังคับให้มีการศึกษาในชั้นมูลหรือชั้นประถม ซึ่งเป็นการบังคับโดยกฎหมาย แต่บางทีก็เป็นการบังคับในพฤติการณ์ก็ได้ เช่น เมื่อรัฐบาลทำการขนส่งทางไปรษณีย์โดยห้ามเอกชนมิให้ทำการไปรษณีย์บ้าง ซึ่งนับว่าเป็นการผูกขาด เอกชนก็ต้องตั้งจดหมายทางไปรษณีย์ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดทำเท่านั้น จะส่งทางไปรษณีย์อย่างอื่นซึ่งไม่มีผู้รับส่งนั้นไม่ได้ หรือเช่นการฆ่าสัตว์กรขาย ซึ่งต้องได้รับอนุญาตและจัดการฆ่าภายในโรงฆ่าสัตว์ของรัฐขาดเป็นต้น

๕. ไม่ควรสงสัยเลยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนในอันที่จะถือ หรือใช้ประโยชน์แห่งงานมหาชนนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นการที่บังคับให้เอกชนต้องรับ

ประโยชน์แล้ว เจตนาของเอกชนจะไม่เป็นข้อคำนึงเลย หากจะคำนึงถึง  
 เจตนาของบุคคลอยู่บ้างก็คือในเรื่องที่เป็นการบังคับโดยพฤตินัย  
 เช่นการตั้งไปรษณีย์ตั้งถาวรมาหนึ่ง ถ้าผู้ใดไม่ปรารถนาจะตั้ง  
 จุดหมายทางไปรษณีย์ก็ได้ แต่ถ้าหากมีชาวต่างที่จะตั้งชื่อตัวรัก  
 จำเป็นจะต้องจัดผู้ถือสารหรือคนเดินข่าวเป็นพิเศษ ซึ่งแพงกว่าการตั้ง  
 ทางไปรษณีย์มาก จึงเท่ากับว่าผู้ที่มีชาวต่างนั้นถูกบังคับเท่า ๆ กับ  
 ทั้งในทางเหตุการณ์และทางกฎหมาย แต่โดยเหตุนี้ เมื่อผู้ตั้งจุดหมาย  
 ทางไปรษณีย์มีเสรีภาพที่จะแสดงเจตนา หรือไม่แสดงเจตนา กับฝ่าย  
 ปกครองก่อน จึงต้องถือว่าเมื่อได้ตกลงตั้งจุดหมายทางไปรษณีย์  
 แล้ว เอกชนกับกรมไปรษณีย์ของรัฐบาลย่อมมีความสัมพันธ์ระหว่าง  
 กันอันเกิดจากสัญญา ปัญหาจึงมีว่าสัญญาดังกล่าวนี้เป็นสัญญาใน  
 กฎหมายมหาชนหรือในกฎหมายเอกชน? ตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
 และพาณิชย์บรรพ ๓ มาตรา ๖๐๘ บัญญัติว่า "การรับขนของหรือคน  
 โดยสาร ในหน้าที่ของกรมรถไฟหลวงแห่งกรุงสยาม และการขน  
 ไปรษณีย์ภักดิ์ในหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น ท่านให้บังคับ  
 ตามกฎหมายและกฎข้อบังคับสำหรับทะบวงการนั้นๆ" ซึ่งแปลว่า  
 ไม่ได้บังคับตามกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชน แต่  
 ต้องบังคับตามกฎหมายไปรษณีย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย  
 ปกครอง

## ส่วนที่ ๓

## ส่วนประกอบสำหรับงานมหาชน

(éléments du service public)

ในที่นี้ผู้ค้นคว้าสรุปความได้ว่า "งานมหาชน" จะต้องมีส่วนประกอบสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

๑. องค์การมหาชน ซึ่งโดยมากก็ได้แก่กระทรวงทบวงกรมแห่งของราชการฝ่ายปกครองซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประเภทต่าง ๆ

๒. สัมปัตติมหาชน การดำเนินงานมหาชนจำเป็นต้องมีสิ่งห้ามทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมืออันจำเป็นด้วยประการต่าง ๆ ซึ่งโดยมากก็ได้แก่รัฐสมบัติต่าง ๆ หรือทรัพย์สินอันเป็นสิทธิของรัฐมาดหรือเทศมาด

๓. การเงินมหาชน เงินเป็นสิ่งที่ให้ความมั่นคงแก่การดำเนินงานทุกชนิด ในการดำเนินงานมหาชนก็เช่นเดียวกัน รัฐมาดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อาจมีความจำเป็นต้องใช้เงินมากหลาย โดยใช้วิธีต่าง ๆ กัน เช่น กู้ ยืม เก็บภาษี หรือทำการรัฐพาณิชย์ เป็นต้น.

เพื่อให้งานมหาชนได้บรรลุความสำเร็จเป็นนรรคเป็นผล เป็นที่น่าปรารถนาอยู่ไม่น้อยที่ทางฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนจะร่วมมือกันกระทำ แต่การร่วมมือนี้จะนับไปได้ ก็ต่อเมื่อเอกชนหรือคณะของเอกชนทรงไว้ซึ่งเจตนาที่จะส่งเสริมประชาชาติ

อะไรเป็นอุปสรรคคือเจตนาของเอกชนในอันที่จะทำการส่งเสริมชาติ? ข้อนี้ตอบได้ว่าเป็นไขครวญ เพราะอย่างน้อยก็มีอยู่ข้อหนึ่งซึ่งเห็นได้ชัด คือ ความเห็นแก่การแบ่งชั้นจนกระทั่งเกิดสงครามระหว่าง

ผู้บุคคลที่เป็นคนชาติเดียวกัน

กิจการ ของเอกชนที่มีได้หวังว่ากำไร สำหรับตน แต่หวังให้เกิดสาธารณประโยชน์ อาจจะได้รับความช่วยเหลือหรือการร่วมมือจากทางฝ่ายปกครอง เช่นได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นวิธีที่รู้จักกันแพร่หลาย แต่ในสมัยนี้กิจการบางอย่างที่ทางฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์ของมหาชนอย่างจริงจังแล้ว กลับต้องได้รับความอุดหนุนจากรัฐ ทั้งนี้เพราะภาระของฝ่ายปกครองเป็นภาระที่มากมายซับซ้อนยิ่งจนทุกวัน จนฝ่ายปกครองไม่สามารถจะจรดงไปให้ปลอดโปร่งได้ด้วยกำลังของตนเอง นอกจากนั้นความเข้าใจใน "จิตร่วมกัน" Solidarité ระหว่างฝ่ายที่ทำการปกครองและผู้ที่อยู่ในความปกครอง (Administrateurs et administrés) ก็ได้ปลุกใจให้เกิดการร่วมมือกันขึ้นเอง เพราะราษฎรย่อมทราบดีว่าในที่ที่สุด คุณประโยชน์ทั้งหลายก็จะย้อนกลับมาตกอยู่กับคน

กิจการเอกชนที่ประกอบกิจการเพื่อประโยชน์มหาชนนั้นมิใช่ที่ เช่นมูลนิธิซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ได้แก่ทรัพย์สินอันจัดสรรไว้เป็นแผนกเพื่อบำเพ็ญทาน การค้าสงเคราะห์ วิจัย คำศัพท์ วรรณคดี หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ และไม่ได้ค้ากำไร

ที่กล่าวมานี้ คือ ข้อความที่แสดงให้เห็นว่า นอกจากเอกชนจะได้รับประโยชน์จากงานมหาชนซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำแล้ว เอกชนบางคนหรือบางคณะ อาจจะทำเพื่อบุคคลให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนด้วยในฐานะเป็นผู้บริจาคทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณ



ชนทั่วไปก็ได้. โดยไม่เป็นที่หวังถึงการเห็นแก่คนหรือเห็นแก่พวก หาก  
แต่มีเจตนาเห็นแก่ประโยชน์มหาชน.

## หมวดที่ ๗

### ภาระในทางปกครอง

#### ส่วนที่ ๑

#### ประเภทภาระในการปกครอง

ภาระของรัฐย่อมมีวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ที่จะดำเนินการให้มันไปตาม  
ดีทิวและหน้าที่ของรัฐ

ได้กล่าวมาแล้วว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ  
อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ งานของรัฐ  
ก็แบ่งประเภทได้เป็น ๓ ประเภทเหมือนกัน คือ ภาระในทางนิติบัญญัติ  
ภาระในทางบริหาร และภาระในทางตุลาการ

๑. ภาระในทางนิติบัญญัตินั้น มีองค์การสำหรับดำเนินการคือ  
สภาผู้แทนราษฎร แต่อำนาจที่เกี่ยวข้องกับงานทางนิติบัญญัติย่อม  
เข้าไปในภาระในทางบริหารด้วย ทั้งนี้เพราะเนื่องจากความประสงค์  
ที่จะให้มีการร่วมมือกัน ระหว่างที่แยกอำนาจออกจากกันนี้ เมื่อ  
แยกออกแล้วยังคงมีการร่วมมือกันอยู่ด้วย ใช้ว่าเมื่อแยกออกแล้ว  
จะไม่กระทบความเกี่ยวข้องกันเสียเลย อย่างน้อยที่สุดงานในทางนิติบัญญัติ  
ก็ต้องควบคุมงานในทางบริหาร และบางครั้งงานที่ฝ่ายนิติบัญญัติ  
กระทำนั้นบางทีก็เป็นกิจการที่ดำเนินการฝ่ายบริหารเสียทีเดียวด้วย

๒. ภาระในทางบริหารนั้นได้แก่ที่เรียกกันว่าภาระปกครองตาม

ความหมายที่คู่กับภาระในทางบริหาร แต่งานในฝ่ายบริหารนี้ก็มีส่วน  
 ที่กระทำเป็นกิจการอันเป็นภาระในทางนิติบัญญัติด้วยเหมือนกัน เช่น  
 ถ้าจะพิจารณาไปแล้วย่อมเห็นได้จากการที่มชของสภทฝ่ายปกครอง  
 อันมีผลบังคับคนทั่วไปได้ ซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายหรือฝ่ายนิติ  
 บัญญัติโดยแท้ และในบางกรณีงานในฝ่ายบริหารนี้ก็ยังคงกระทำก  
 การที่มีผลเป็นตุลาการคดีชั้นข้อพิพาทอีกด้วย เช่นการเปรียบเทียบ  
 คดีโดยตำรวจหรืออำเภอ เป็นต้น

งานในทางบริหารนี้อาจจะแยกพิจารณาได้อย่างไม่สิ้นสุด เพราะ  
 เป็นการกระทำที่ดำเนินการปกครองตามสิทธิ และหน้าที่ของรัฐบาลอันคิด  
 ต่อกับราษฎรโดยตรง คัดย้ายกับเป็นผู้กระทำการตามเหตุผลและ  
 แบบแผนระเบียบต่าง ๆ ทุกประการที่ใดทั้งสิ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

๑. ภาระในทางตุลาการนี้ ได้แก่กิจการที่เป็นภาระของฝ่าย  
 ตุลาการ ซึ่งนับว่าไม่เต็มตัวไปในฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหารบัญญัติ  
 แต่อย่างใด แต่ในบางประเทศสำนักงานทางตุลาการนี้ แยกเป็นงานในทาง  
 ตุลาการเกี่ยวกับคดีธรรมดา และงานในทางตุลาการซึ่งเกี่ยวกับคดี  
 ปกครอง

ตำแหน่งในงานปกครอง

พึงสังเกตว่าการที่งานของรัฐบาลจะดำเนินไปนั้น ย่อมมีตำแหน่ง  
 ต่าง ๆ กัน เช่น ๑. ตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่มีตอ  
 แทน ๒. ตำแหน่งถาวรตลอดชีวิตหรือชั่วคราว ๓. ตำแหน่งที่เพิก  
 ถอนได้หรือเพิกถอนไม่ได้ ๔. ตำแหน่งที่ราษฎรเลือกตั้งหรือรัฐบาล  
 แต่งตั้ง

การตั้งข้าราชการนั้น เป็นการตั้งให้เป็นตัวแทน หรือเป็นการ  
จ้างแรงงาน ? เป็นสัญญาในทางปกครองหรือไม่? มีคุณสมบัติเกี่ยวกับ  
ตำแหน่งอยู่หลายประการคือ

๑. ทฤษฎีของท่านแบร์เทเลมีย์ (Berthelemy)

ท่านแบร์เทเลมีย์ได้กล่าวไว้ว่าภาระของรัฐอาจแบ่งได้เป็นสองทาง  
คือการใช้อำนาจหรือออกคำสั่งอย่างหนึ่ง (fonctions d' autorité) และ  
การจัดทำอีกอย่างหนึ่ง (fonctions de gestion) ในทางใช้อำนาจหรือ  
ออกคำสั่งนั้น มีชาติเช่นนายอำเภอออกคำสั่งในทางจัดทำนั้นมีชาติเช่น  
เจ้าหน้าที่ทาดม

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการะทางใช้อำนาจนั้นไม่นับว่ามีสัญญาระหว่าง  
ข้าราชการกับทางการปกครองเกิดขึ้น การตั้งข้าราชการชนิดนี้เป็นการ  
กระทำโดยมีอำนาจ (acte d' autorité) แต่ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการ  
ในทางจัดการแล้ว ถือว่าได้มีสัญญาตกลงกันระหว่างข้าราชการกับทาง  
การปกครอง

ผลในทางการปฏิบัติจะเป็นดังนี้คือ

ก. ข้าราชการฝ่ายจัดการ (fonctionnaires de gestion) นั้น ถ้า  
ถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยต้นค้อนหรือโดยขบถติธรรมแล้ว อาจฟ้อง  
เรียกค่าเสียหายจากทางการปกครองได้ โดยนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม  
แต่ข้าราชการฝ่ายใช้อำนาจ (fonction d' autorité) จะเรียกร้องค่าสิน  
ไหมทดแทนในกรณีเช่นนี้ไม่ได้

ข. ข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างทางการปกครอง และข้าราชการ  
กรอื่นเนื่องด้วยการแต่งตั้งหรือการลดยกถอนนั้น ถ้าเป็นกรณีเกี่ยว

กับข้าราชการฝ่ายใช้อำนาจ ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจศาลปกครอง ถ้าเป็น  
กรณีเกี่ยวกับข้าราชการฝ่ายจัดการ ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจศาลธรรมดา

ค. (สำหรับประเทศฝรั่งเศส) ข้าราชการฝ่ายใช้อำนาจได้รับความคุ้มครอง  
จากความคุ้มครองจากกฎหมายอาชญา คือเมื่อมีผู้ใดละเมิดข้าราชการ  
ประเภทหนึ่งนั้นอาจถูกฟ้องให้ลงโทษตามมาตรา ๒๒๒ ถึง ๒๒๔ แห่ง  
ประมวลกฎหมายอาชญาฝรั่งเศส ส่วนข้าราชการฝ่ายจัดการนั้นหาได้  
รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่กล่าวมานี้ มีอาทิเช่นสตรีที่เป็นเจ้า  
พนักงานโทรศัพท์ เป็นต้น

ง. การรวมพวกและการหยุดงาน ซึ่งข้าราชการฝ่ายใช้อำนาจ  
กระทำนั้น ประมวลกฎหมายอาชญามาตรา ๓๒๓ แห่งประเทศฝรั่งเศส  
บัญญัติเป็นความผิดอันมีโทษอาชญา แต่กฎหมายมาตรานี้จะไม่นำ  
มาวางโทษแก่ข้าราชการฝ่ายจัดการที่ก่อการเช่นนั้น ในกรณีหลังนี้เป็นแต่  
เพียงอาจถูกไล่ออกจากตำแหน่งเท่านั้น

จ. ข้าราชการฝ่ายใช้อำนาจ ไม่มีสิทธิที่จะรวมกันตั้งเป็น  
สมาคมได้ แต่ข้าราชการฝ่ายจัดการมีสิทธิที่จะตั้งสมาคมได้ ในเมื่อ  
ฐานะของตนเกี่ยวข้องกับวงการค้าขาย อุตสาหกรรมหรืออสังหาริมทรัพย์

๒. ทฤษฎีของท่านดูกูย (Duguit)

ท่านดูกูยกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นอาจแยกได้เป็น  
ประเภท คือ ข้าราชการและลูกจ้างธรรมดา ข้าราชการนั้นได้แก่  
บุคคลที่ประกอบกิจการในประเภทที่รัฐมีความจำเป็น ต้องกระทำส่วน  
ลูกจ้างนั้น ได้แก่ผู้ที่มีส่วนกระทำกิจการของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ในประเภท  
ที่จำเป็น เช่นเป็นพนักงานอยู่ในโรงงานของรัฐ เป็นต้น

การตั้งแต่งข้าราชการนั้น ตามทฤษฎีนั้นถือว่าการกระทำนำย  
 เคียด ข้องบังคับข้าราชการย่อมเกิดจากกฎหมาย เพราะฉะนั้นฐานะ  
 ของข้าราชการเป็นฐานะที่เกิดโดยนิติเทศ มิใช่เกิดจากนิติกรรมสัญญา  
 แต่การตั้งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีใช้ประเภทข้าราชการนั้น เป็นการ  
 กระทำที่เกิดจากนิติกรรมสัญญา ซึ่งอาจเป็นสัญญาตัวแทนหรือ  
 สัญญาจ้างแรงงานก็ได้

ผลในทางปฏิบัติแห่งทฤษฎีนี้ คือ :-

ก. การพิพาทที่เกี่ยวกับฐานะของข้าราชการนั้น อยู่ในอำนาจ  
 ศาลปกครองพิจารณา แต่ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานที่รัฐบาล  
 จ้างกระทำการแล้วต้องอยู่ในอำนาจศาลธรรมดา

ข. ข้าราชการจะรวบรวมกันตั้งสมาคมไม่ได้ หรือจะนัดกัน  
 หยุดงานก็ไม่ได้คู่กัน แต่เจ้าพนักงานประเภทลูกจ้างอาจจะตั้งสมาคม  
 หรือหยุดทำงานได้

ค. ทฤษฎีของท่านไฮริอู (Haurion)

ท่านไฮริอูมีความเห็นว่า ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ทำงานของรัฐ  
 ไม่ว่าจะอยู่ในวงการของรัฐบาลหรือเทศบาลอย่างไร ก็ควรมีนิติ  
 ฐานะอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นฐานะของข้าราชการย่อมไม่เหมือนคู่  
 สัญญาตามกฎหมาย แต่เป็นฐานะที่เกิดขึ้นโดยข้อบังคับที่มีอยู่ ซึ่ง  
 ประกอบด้วยความยินยอมของข้าราชการ ที่จะเข้าร่วมอยู่ภายใต้ข้อ  
 บังคับนั้นเท่านั้น (réglementaire)

ส่วนความคิดเห็นในข้อที่ว่าฐานะของข้าราชการเนื่องมาจากสัญญา  
 นั้นก็ยังมีผู้ถ่วงกันอยู่บ้าง โดยอ้างว่าแม้ท่านของสัญญาจ้างทำของ

บ้าง สัญญาซึ่งเป็นตัวแทนบ้าง และบางทีก็เรียกเป็นสัญญาโดย  
 ทะเหาะอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับงานของรัฐบ้าง แต่ความจริงนั้นถ้าจะ  
 พิจารณาจากแบบแผนที่มีอยู่แล้ว ไม่มีทางที่จะวินิจฉัยปรับให้ฐานะ  
 ของข้าราชการ โดยทั่วไปเป็นผลต่อเนื่องจากสัญญาได้เลย หรือถึงแม้จะ  
 พิจารณาจากมูลเหตุ ก็ไม่มีทางที่จะลงความเห็นเช่นนั้นได้ ดังข้อ  
 อธิบายต่อไปนี้

ถ้าจะกล่าวโดยแบบแผนแล้ว ฐานะของข้าราชการไม่ได้เกิด  
 จากเอกสารสัญญาอันใด แต่เกิดจากการมีคำสั่งแต่งตั้งตามทาง  
 การของรัฐฝ่ายเดียว เรื่องที่ข้าราชการยินยอมด้วยนั้นไม่ใช่ประเด็น  
 ที่ทำให้เกิดข้าราชการขึ้น ข้าราชการเกิดขึ้นเมื่อได้มีประกาศตั้งแต่งตั้ง  
 และประกาศแต่งตั้งนั้นเป็น สิ่งที่ไม่ได้ เกิดจากคำเสนอ คำสั่งของใคร ตรง  
 แต่หากต้องดำเนินตามระเบียบแบบแผนที่มีอยู่แล้วโดยกฎหมาย และ  
 เป็นประกาศของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น ไม่ใช่ประกาศความยินยอม  
 อย่างสัญญาทั้งหลายซึ่งต้องมีคู่กรณี ๒ ฝ่าย

ถ้าจะกล่าวโดยมูลเหตุ ก็ต้องลงความเห็นว่าฐานะของข้าราชการ  
 ไม่ได้เกิดจากสัญญา เพราะเหตุว่าความคุ้มครองที่มีอยู่แต่ฐานะ  
 ของข้าราชการนั้นไม่ปรากฏอยู่ในสัญญาข้อใด แต่ยอมเป็นไปตาม  
 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ การที่รัฐบาลจะถอดถอนลงโทษ  
 ข้าราชการอย่างไร ไม่เหมือนกับกรณีที่น่าจะเจตน์สัญญากับตุ๊ก  
 จ้าง รัฐบาลจะประพฤติก่อราชฎกรรรมตาให้ผิดระเบียบแบบแผนไม่ได้  
 ฉะนั้น จะประพฤติก่อข้าราชการก็ต้องระวังให้เป็นไปตามระเบียบแบบ  
 แผนไม่ได้ฉันทันนั้น ข้อนี้คิดกันมีอยู่เพียงว่าข้าราชการมีฐานะที่เป็นระเบียบ

แบบแผนโดยฉพาะอย่างหนึ่งเท่านั้น

งานมหาชนซึ่งจะปฏิบัติให้สำเร็จไปโดยข้าราชการนั้น จำเป็นต้องอาศัยการกระทำซึ่งในบางกรณีก็เกี่ยวกับกิจการในทางเทคนิค เช่น เทคนิคทางทหาร เทคนิคทางการศึกษา เทคนิคทางไปรษณีย์ โทรเลข เทคนิคทางโยธาเทศบาล และกิจการที่ดำเนินไปนั้นย่อมถือว่าเป็นประโยชน์แก่รัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล ในขณะที่เกี่ยวกับที่ถือว่า เป็นประโยชน์ของมหาชนด้วย

เมื่อรัฐมาดจะประกอบกิจการใด ๆ ในทางปกครอง นอกจากจะต้องมีข้าราชการแล้ว ก็ต้องมีการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ อีกด้วย องค์การต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อจะได้สามารถถือสิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายซึ่ง อาจจะเรียกได้ว่าเป็น "องค์การมหาชน" หรือ "นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน" นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เริ่มตั้งแต่รัฐ กระทรวง ทบวงกรม ไปจนถึงเทศบาลหรือ เมืองวัน (สำหรับประเทศที่มีเมืองขึ้น) องค์การเหล่านี้ได้ถูกจัดให้เป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สามารถมีสิทธิต่าง ๆ เช่นอาจมีกรรมสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

## ส่วนที่ ๒

### ภาระเพื่อประโยชน์มหาชน

(Charges pour causes d'utilité publique)

การที่รัฐมาดจะต้องปกครองประเทศนั้น ในบางกรณีก็ต้องวางภาระให้ราษฎรกระทำด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์มหาชนของราษฎรนั้น

เอง ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้ คือ :-

- ๑. ลักษณะการเพื่อประโยชน์มหาชน
- ๒. ประเภทการเพื่อประโยชน์มหาชน
- ๓. ลักษณะการเพื่อประโยชน์มหาชน คือการที่กฎหมาย

วางแก่เอกชน เพื่อคุ้มครองรักษางานการต่าง ๆ หรือทรัพย์สินมรดกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมหาชน แม้จะเป็นทรัพย์สินหรืองานที่เอกชนกระทำหรือมีอยู่ก็ดี ถ้ามีวัตถุประสงค์ประสงค์เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่มหาชนแล้ว ทางปกครองก็อาจวางภาระแก่บุคคลอื่น เพื่อช่วยคุ้มครองรักษาได้

วิธีที่จะกำหนดภาระนั้นต่าง ๆ กัน และอาจกระทบกระเทือนถึงเสรีภาพประจำตัว หรือจำกัดแก้ไขสิทธิในองค์ทรัพย์สินของราษฎรด้วยก็ได้เช่น

ก. การช่วยออกค่าใช้จ่ายในการสร้างถนน ซึ่งกฎหมายอาจจะบังคับให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากการสร้างถนน ช่วยออกเงินบางส่วน ตามขนาดแห่งประโยชน์พิเศษที่ตนได้รับนั้นก็ได้ (ดูกฎหมายว่าด้วยถนนของญี่ปุ่น มาตรา ๓๘)

ข. การช่วยออกค่าใช้จ่าย ในการที่เกี่ยวกับการสัญจรทางน้ำ หรือการช่วยออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนผังการก่อสร้างในเมือง ก็อาจจะมีได้ ในเมื่อมีบุคคลหรือห้างหรือบริษัทที่ได้รับประโยชน์พิเศษจากกิจการนั้นถูกรัฐบาลบังคับให้ช่วยออกค่าใช้จ่าย ตามส่วนแห่งสภาพประโยชน์ที่ตนได้รับงอกขึ้นจากการจัดบ้านเมืองตามแผนผังนั้น

ภาระอื่นเกี่ยวกับประโยชน์มหาชน ย่อมมีอยู่ในการกระทำของฝ่ายปกครองทุกชนิด เช่น (ก) ข้อจำกัดหรือข้อบังคับที่เกี่ยว



กับตำรวจ ซึ่งประสงค์รักษาความสงบเรียบร้อยของมหาชน (ข) ภาระที่บังคับให้บุคคลต้องเสียภาษี ซึ่งประสงค์ที่จะทำให้การเงินของ ประเทศอยู่ในฐานะที่มั่นคง (ค) ภาระที่บังคับให้บุคคลเป็นทหาร เพื่อ ประโยชน์ในการป้องกันอาณาจักร แต่ข้อจำกัดหรือภาระเหล่านี้ เรียก ว่าเนื่องจากความจำเป็น ส่วนเรื่องภาระที่เนื่องจากการส่งเสริม ประโยชน์มหาชน เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากสิ่งที่จำเป็นนั้น มีสิ่งที่น่า จะศึกษาโดยละเอียดซับซ้อนอยู่มากเหมือนกัน

ภาระเพื่อประโยชน์มหาชน ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเพื่ออุดหนุน การประกอบการมหาชน (entreprises publiques) แต่อาจตั้งขึ้นเพื่อ อุดหนุนการประกอบการเอกชน (entreprises privées) ก็ได้ หากว่า มีลักษณะการสมควรที่ทางปกครองจะเข้าเกี่ยวข้องด้วย เช่นในการที่ เอกชนทำป่าไม้หรือทำเหมืองแร่เป็นต้น ย่อมมีขอบเขตให้กระทำกัน โดยฐานะพิเศษ ทางปกครองต้องเกี่ยวข้องด้วยเพื่อสนับสนุนฐานะดัง กกล่าวนี้ ก็เพราะการป่าไม้และเหมืองแร่ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้อง กับประโยชน์มหาชน หรืออีกอย่างหนึ่งก็คือ การจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ถึงแม้เอกชนจะเป็นผู้ทำการจำหน่ายก็ดี การจัดการก็จำเป็นต้องอยู่ใน การควบคุมของรัฐบาล หรือรัฐบาลอาจช่วยอุดหนุนโดยจัดตั้งภาระ แก่บุคคลอื่น เพื่อให้คนแก่ผู้ประกอบการก็ได้ เพราะเป็นสิ่งที่เกี่ยว กับประโยชน์มหาชน

๒. ประเภทภาระเพื่อประโยชน์มหาชน อาจแยกกันดังนี้ได้เป็น ๒ ประการ คือ ก. ภาระเห็นอุปบุคคล (charges personnelles) ข. ภาระเห็นอทรัพย์สิน (charges réelles)

๑. ภาระเห็นชอบบุคคล

ภาระที่ชื่อว่าเห็นชอบบุคคลนั้น คือภาระที่มุ่งถึงทรัพย์สินใด ๆ โดยเฉพาะ แต่มุ่งถึงบุคคลโดยเฉพาะเป็นคณ ๆ ไปในชั้นที่จะต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือคงเงินหรือส่งทรัพย์สิน หรือการยินยอมไม่ขัดข้องอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

- ก. ภาระเห็นชอบบุคคลอาจแยกได้เป็น ๒ อย่างคือ
- ๓. ภาระเห็นชอบบุคคลทั่วไป
- ๔. ภาระเห็นชอบบุคคลเฉพาะราย

(๑) ภาระเห็นชอบบุคคลทั่วไป (Charges personnelles générales)

นั้นมีอาทิเช่นกฎหมายที่บังคับให้ราษฎรทั้งหมด ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งต้องทำการหรือส่งทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเสมอภาคกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ การเกณฑ์งานเกณฑ์ทรัพย์สินจากบุคคลทั่วไปโดยอัตราเสมอภาคกันเอง ภาระเช่นนี้เป็นภาระที่มุ่งต่อสิ่งทีคนทุกคนสามารถจะทำได้ เพราะไม่ใช่สิ่งทีเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญพิเศษ ไม่เกี่ยวกับวิชาศาสตร์ศิลป์ศาสตร์ หรือการเทคนิคประจำตัวบุคคลอย่างใด ข้อสำคัญคือเป็นภาระที่คิดลงเป็นเงินทองได้ โดยเหตุนี้ผู้ที่ถูกเกณฑ์แรงจึงอาจจะขอให้คนอื่นทำงานแทนตนได้ หรือจะขอชำระเงินแทนค่าแรงก็ได้ ซึ่งตรงกับวิธีเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๓๑๘ ที่มีอยู่ว่า "ผู้ต้องเกณฑ์จะหาผู้อื่นมาทำการแทนตัวก็ได้" (ดูข้อ ๓๕ แห่งกฎเกณฑ์กระทรวงมหาดไทย พ. ศ. ๒๔๕๖) หรือผู้ที่ถูกเกณฑ์ทรัพย์สินอาจจะขอชำระเงินแทนค่าทรัพย์สินที่ถูกเกณฑ์ก็ได้ แต่ผู้ใดมีหน้าที่จะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งได้ก็ตามความ

พอใจ (Obligation alternative)

ภาระเห็นชอบบุคคลทั่วไปมีลักษณะต่างกับภาษีอากร เพราะภาษีอากรต้องเสียเป็นเงินจะเลิกเสียเป็นทรัพย์สินหรือออกแรงแทนเงินไม่ได้ และอีกอย่างหนึ่งคือภาษีอากรนั้นมุ่งเก็บเงินไว้สำหรับใช้จ่าย ในการแผ่นดินอย่างทั่วไป แต่ภาระเห็นชอบบุคคลทั่วไปนี้เป็นภาระที่เกณฑ์เอาแก่บุคคลในเขตใดเขตหนึ่ง เพื่อประโยชน์ทั่วไปแห่งเขตนั้นๆ แต่ในทางบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนแล้ว ทั้งเรื่องภาษีอากรและเรื่องภาระเห็นชอบบุคคลทั่วไปย่อมมีการบังคับทรัพย์สินได้เหมือนกัน

๒. ภาระเห็นชอบบุคคลเฉพาะราย (Charges personnelles particulières) ภาระเห็นชอบบุคคลเฉพาะรายนั้น ชื่อว่าเป็นการเฉพาะราย เพราะเป็นภาระที่ตกอยู่แก่บุคคลบางคนผู้ซึ่งได้รับประโยชน์พิเศษในกิจการบางอย่าง (ดูข้อ ก. จ. ในหน้า ๘๗) หรือแก่บุคคลบางคนซึ่งอยู่ในฐานะเฉพาะการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ภาระเห็นชอบบุคคลเฉพาะรายนั้น โดยมากเกี่ยวข้องกับกรณีฉุกเฉินเช่นเมื่อมีอุทกภัย หรือจลาจลภัย หรือสาธารณภัยอย่างอื่นเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เจ้าพนักงานปกครองในท้องที่นั้นมอำนาจเกณฑ์คนทุกคนในท้องที่นั้น หรือในท้องที่ใกล้เคียงให้ช่วยกันทำการป้องกันภัยได้ ภาระเหล่านี้เป็นภาระในเหตุปัจจุบันทันด่วน ในบางประเทศมีกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเกณฑ์คนช่วยกันทำตายตัวแมตงที่เป็นภัยต่ออสังกรรม ตามกฎหมายไทยนั้นมีตัวอย่างอยู่ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าอุ้งไปรษณีย์ที่ส่งไปทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศนั้น ไม่อาจ

ตั้งไปยั้งที่ซึ่งจะถึงได้ เพราะมีอุปสรรคเหตุเกิดขึ้น ให้เป็นหน้าที่ของบุคคลที่สามารถช่วยได้ ช่วยเหลือจนเต็มกำลัง เพื่อให้ถึงไปรษณีย์นั้นได้โดยเร็วที่สุด" (ให้เทียบดูกับพระราชกำหนดไปรษณีย์

ร.ศ. ๑๓๖ มาตรา ๑๘ ข้อ ๕ ซึ่งอุกยกเด็กแล้วด้วย) และตามประมวลกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๓๑๕ ข้อ ๒๕ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ผู้ใดรู้ว่ามีผู้ใดจะกระทำการประทุษร้าย อันสามารถหาจะให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดถึงแก่ความตายก็ดี จะกระทำความผิดฐานข่มขืนทำชำเราก็ดี จะกระทำความผิดเป็นโจรชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรือเป็นโจรสลัดก็ดี ถ้าแต่ไม่รู้เช่นนั้นแล้ว มันแกดั่งเพิกเฉยเสีย ไม่เอาความไปร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานในหน้าที่ก็ดี หรือมันไม่แจ้งแก่ผู้ที่จะพึงถูกประทุษร้ายนั้น ในเวลาอันพอที่เขาจะป้องกันภัยอันตรายนั้น ๆ ได้ก็ดี ท่านว่ามันผู้จงใจละเลยเช่นว่ามานี้ มีความผิด..."

## ๒. ภาระเหนือทรัพย์สิน

ภาระที่ชื่อว่าเป็นการ เหนือทรัพย์สินนั้น คือภาระที่มุ่งถึงทรัพย์สินโดยเจาะจง เพราะทรัพย์สินนั้นอยู่ในฐานะพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นหรือไม่

ในชั้นนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๓ ทาง คือ :-

๑. เพื่อประโยชน์แห่งอนามัยหรือความปลอดภัยของประชาชน เช่น การห้ามมิให้ปลูกสร้างเรือนโรง อันกำบังด้วยไม้ซัดแคระหรือด้วยใบไม้ หรือมุงหลังคาเรือนด้วยจาก หรือห้ามมิให้ใช้ปุ๋ยเน่ามาเร่งจนผักซึ่งนับว่าเป็นภาระที่จะต้องงดเว้น (servitudes négatives) หรือเป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำ (in non faciendo)

๒. แต่ภาระบางอย่างก็<sup>๕</sup>เป็นภาระที่<sup>๕๖</sup>ต้องยินยอมให้<sup>๕๗</sup>ตนเสียสิทธิบางประการในทรัพย์สินก็ได้ เช่นต้องยอมให้ทางราชการตัดกิ่งหรือต้นไม้ที่ขวางขัดแก่การซึ่งสายโทรเลขหรือโทรศัพท์เป็นต้น (obligation in patiendo) และในบางกรณีอาจเป็นภาระที่<sup>๕๘</sup>เอกชนมีหน้าที่<sup>๕๙</sup>ต้องยอมให้ผู้อื่น<sup>๖๐</sup>เข้ายึดถือทรัพย์สินของตนชั่วคราว<sup>๖๑</sup>ตามเหตุจำเป็นก็ได้ (servitutes d' occupation)

๓. ภาระที่จำเป็นต่อ<sup>๖๒</sup>ต้องมีอยู่เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ<sup>๖๓</sup> ซึ่งบุคคลต้องถูกบังคับให้<sup>๖๔</sup>ขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์แก่การ<sup>๖๕</sup>สร้างทางหลวง หรือสร้างทางรถไฟเป็นต้น ตัวอย่างเช่นในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งบัญญัติว่า "จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินจากวงเงินค่าทำขวัญแล้ว....."

๔. ภาระที่จำเป็นต่อปฏิบัติให้<sup>๖๖</sup>ถูกต้องไป โดยการกระทำ (servitutes positives) นั้น คือการที่บุคคลมีหน้าที่<sup>๖๗</sup>ต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (in faciendo) เช่นมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเหมืองฝายและพื้ง พ.ศ. ๒๔๗๗ บัญญัติว่า "การขุดทำ ข้อม หรือแก้ไขเหมืองฝาย หรือพื้งฝายสาธารณะให้ราษฎรที่ได้รับหรือจะได้ประโยชน์เนื่องจากการนั้น มีหน้าที่ทำงานตามคำสั่งเกณฑ์ของเจ้าพนักงาน"

เมื่อราษฎรทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์มหาชนแล้ว ก็ไม่น่าจะพึงได้รับค่าทดแทนอย่างไร เพราะการกระทำอันเป็นหน้าที่นั้น จะถือไม่ได้ว่าเป็นการขาดแคลนสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปโดยไม่สมควร แต่อย่างไรก็ดี ทางฝ่ายปกครอง ย่อมไม่ปรารถนาที่จะให้เกิดความกระทบกระทั่งอันระหว่างประโยชน์มหาชน และประโยชน์เอกชนจนเกินขนาดด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครองจึงสนองค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้ต้องเสียสละในกรณีพิเศษ ตามระเบียบและวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หาใช่ว่ารัฐบาลจำจะต้องให้ค่าทดแทนในทุก ๆ กรณีที่เกิดขึ้นไม่ ที่ให้ค่าทดแทนนั้นเรียกกันว่า "เงินค่าทำขวัญ" ในเรื่องเงินค่าทำขวัญนี้ ต้องนึกถึงหลักเรื่องการไม่มีค่าทดแทน "Principe de non Compensation" กล่าวคือ ถ้าเป็นแต่เพียงการเสียสิทธิของเอกชนอย่างจรรยาบางเล็กน้อย ไม่ถึงแก่เสียสิทธิทั้งหมด เช่น ศาลโอนวัตถุแห่งสิทธิไปด้อยแล้ว ย่อมไม่มีการให้ค่าทดแทน แต่ถ้าจะต้องเสียวัตถุแห่งสิทธิไปด้อยแล้ว ย่อมมีการให้ค่าทดแทน ดังตัวอย่างเรื่องค่าทำขวัญในพระราชบัญญัติเงินค้ำชดเชยสิ่งหายสูญ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๓๓ ถึง ๓๖ เป็นต้น

### ส่วนที่ ๓

#### ข้อตั้งเกิดในเรื่องภาระทางปกครอง

เรื่องภาระทางปกครองนั้น อาจวินิจฉัยได้ อีกทางหนึ่ง โดยแบ่งถึงถึงลักษณะการที่เกี่ยวกับหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๕ ประการ คือ ก. หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ ข. หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน (ตุลา

อธิบายกฎหมายปกครอง ณ โรงเรียนกฎหมาย โดยหลวงประดิษฐ-  
นุชรธรรม

ก. หน้าที่เอกชนจะต้องมีด้วยรัฐ คือ

๑) การเคารพต่อครอบครัว และต่อความผูกพันซึ่งเกิดจาก  
การเป็นครอบครัว เพราะว่าครอบครัวเป็นสมมุติฐานแห่งประเทศ

๒) การเคารพต่อกฎหมาย มีฉันทิทธิเสรีภาพหรือศีลธรรม  
ทั้งหลาย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์แห่งความเจริญของชุมชนชนจะดำรง  
อยู่มิได้ บ้านเมืองจะเกิดจลาจลวุ่นวาย ผู้มีกำลังมากก็จะกดขี่  
เบียดเบียนผู้กำลังน้อย อย่างที่เรียกกันว่า "บ้านเมืองไม่มี  
วิธินิแป"

๓) การทำงาน บุคคลใดกระทำหน้าที่ของเขาโดยเต็มสติกำลัง  
ย่อมได้ ชื่อว่ามีส่วนช่วยทำความเจริญให้แก่ประเทศของตน เพราะ  
น้ำพักน้ำแรงของเอกชนทุกคนรวมกัน ย่อมเกิดผลเป็นกำลังของ  
ประชาชาติซึ่งเป็นหลักใหญ่สำหรับบุคคลทุกคนที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน

๔) การเสียภาษีอากร การที่เอกชนจะมีค้ำบังฉ้อภาษีอากรของ  
ประเทศ เรียกว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เพราะ  
เมื่อคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองของประเทศ ก็ต้องมีหน้าที่ช่วย  
เหลือให้การเงินของประเทศมั่นคง หรืออยู่ในฐานะอันดีที่สุด

๕) การเข้ารับหน้าที่เป็นทหารของประเทศ แม้ว่าการสงคราม  
จะเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา แต่มีผู้คิดหาทางป้องกันอยู่แต่ผู้คิด  
ป้องกันยังไม่หวังว่า โศกจะป้องกันไม่ให้สงครามเกิดขึ้นได้ ฉะนั้น  
พลเมืองทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องเป็นทหาร เพื่อป้องกันบ้านเมืองเมื่อเกิด

ศึกษาค้นคว้า

๖. หน้าที่ของรัฐสังคมเอกชน

รัฐไม่แต่เพียงเป็นผู้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่วางระเบียบการในการรับใช้มหาชนอีกด้วย เช่น สร้างถนนหนทาง ขุดคลอง ทำการขนส่ง ฯลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่อย่าง กว้างๆ ไป นอกจากนี้สายสัมพันธ์ในทางชุมชนยังทำให้รัฐมีหน้าที่ต้อง ส่งเคราะห์หรือทำนุบำรุงเอกชนพลเมืองอีกมากหลาย มีอาทิ เช่น

๑) การสาธารณูปการ (Assistance sociale) ซึ่งหมายถึงหน้าที่ ของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนเจ็บ คนพิการหรือคนชรา เด็ก โดย คั้งโรงพยาบาลหรือส่งค่าตาสำหรับทารกที่ถูกทอดทิ้ง คนเด็ยจรต คนป่วย คนพิการ คนชราที่ปราศจากที่พึ่งแะคนที่ไร้งาน ความ อดคักของบุคคลเป็นสิ่งตีมารบกจนมนุษย์โดยไม่มีผู้ใดปรารธนา ถ้า รัฐไม่ส่งเคราะห์ ก็เท่ากับปล่อยให้บุคคลเหล่านั้นตกไปอยู่ในห้วงแห่ง หุกขแะไม่ใช้กำลังขันตีของประเทศเลย

๒) การประกันความทุกข์ยากที่จะบังเกิดชนแะหาทางบ้งถัน ใจเด็ยถ้อน (Prévoyance sociale) เช่นชักเงินเด็ยของข้าราชการไว้ เด็ยถ้อนเด็กๆ น้อยๆ ทุกเด็ย เพื่อจะได้เป็นทุนรอนในเวลาออกจก งานแะเมื่อได้รับราชการมาครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ให้มีสิทธิ ได้รับบำนาญถ็ยงชีพจนถดถอชีวิต ส่วนคนงานก็บังคับให้นายจ้างชัก เงินค่าจ้างไว้ส่วนหนึ่ง เมื่อคนถ็ยออกจากงานจะได้รับเพิ่มชกส่วนหนึ่ง เพื่อได้ใช้จ่ายในวัยชราหรือถงควรวถุพถภาพ ถ้าเป็นโรงงานที่ ลนงานถ็ยเกิดอันตรายมาก ก็บังคับให้นายจ้างประกันชีวิตของ คนงาน



ทางด้านเบื้องต้น

๓) อำนวยการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นสิ่งที่ส่งเสริมสติปัญญาของมนุษย์ให้สามารถครองตนอยู่ในความดีความเจริญ และส่งเสริมให้รู้เท่าถึงการนี้ประจำชีวิต ตลอดจนมีความรู้เข้าใจใคร่ครวญถึงสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองได้โดยถูกต้อง เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ของอำนวยความสะดวกของเอกชนให้คงอยู่ในขั้นระดับที่โรงเรียนธรรมดาวิชาได้ความสนใจ โดยออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาต่างๆ และเกี่ยวกับโรงเรียนต่างๆ ไว้ เพื่อควบคุมให้การศึกษานี้แห่งชาติดำเนินไปด้วยดี.

## หมวดที่ ๘

### วิธิดำเนินงานมหาชน

#### ส่วนที่ ๑

#### งานซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

งานของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการนั้น แยกประเภทได้ดังนี้คือ

- ก. การดำเนินงานเพื่อความต้องการของรัฐโดยแท้ (exploitations pour les besoins propres de l'Etat) เช่น กองทัพบกและกองทัพเรือ เป็นต้น การดำเนินงานนี้ย่อมต้องการใช้อำนาจอุกฤษฏ์หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องจัดทำหรือจัดทำไว้ มีอาทิคือ โรงฆ่าแกง โรงทำอาหาร คัดังกระสุน ฝิ่นระเบิด กิจการเหล่านี้เมื่อรัฐบาลจัดการเดี่ยวเอง ย่อมเรียบร้อยและไม่ต้องมีเงื่อนไขยุ่งยากเหมือนอย่างในกรณีที่จะให้เอกชนดำเนินการ
- ข. การดำเนินงานเพื่อหวังประโยชน์ทางการเงิน กิจการเช่นนี้

มีตัวอย่าง เช่นในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการผูกขาดคัตตอนสำหรับ  
ยาสูบและไม้ขีดไฟ รัฐบาลในบางประเทศได้ทดลองทำการผูกขาด  
คัตตอนในเรื่องการประกันภัยต่าง ๆ หรือบางชนิด ในประเทศกรีซเคย  
เมื่อก่อนสงครามได้มีการผูกขาดคัตตอนสำหรับแอลกอฮอล์ การ  
ดำเนินการชนิดนี้ถ้าหากกระทำให้ถูกต้องตั้งแต่แรก ก็เท่ากับเป็นรูปหนึ่ง  
ของการเก็บภาษีอากรนั่นเอง แต่ได้ประโยชน์มาจากการเก็บภาษี  
อากรโดยตรงในข้อที่มีกำไรจากการดำเนินงานทั้งสิ้น

ค. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไป  
(services économiques d'intérêt général) กิจกรรมประเภทนี้รัฐบาลย่อม  
จัดทำเสียเอง และส่งมอบสิทธิให้เอกชนกระทำโดยเสรี เพราะเกี่ยวกับ  
ประโยชน์ของคนหมู่มาก มีอาทิคือ

๑. ป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาป่า กฎหมายได้แยกไม้  
ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หวงห้ามและประเภทที่ไม่หวงห้าม  
ประเภทที่ไม่หวงห้ามนั้น ผู้ใดจะตัดฟันเอาไปทำประโยชน์ก็ได้ ส่วน  
ประเภทที่หวงห้ามนั้น ผู้ใดจะตัดฟันโดยมิได้รับอนุญาตไม่ได้ (ดู  
ข้อบังคับบางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๖)

๒. รถไฟและการเดินเรือ การรถไฟและการเดินเรือนี้ใน  
บางประเทศรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดโดยสิ้นเชิง บางประเทศ  
รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการแต่บางส่วนเท่านั้น เช่นรัฐบาลประเทศฝรั่งเศส  
ดำเนินการรถไฟแต่เพียงบางภาคเท่านั้น รถไฟของเอกชนก็อาจจะ  
มีได้ แต่ในบางประเทศรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการรถไฟทั้งหมด  
หนึ่งการรถไฟและการเดินเรือ อาจจะมีผลประโยชน์ประจักษ์แจ้ง

หากำไร หรือเพื่อประโยชน์ทางอื่นก็ได้ เช่นในทางยุทธศาสตร์ เป็นต้น

๑. การไปรษณีย์ โทรเลข และ โทรศัพท์ ในประเทศต่างๆ โดยมาก รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการเหล่านี้ ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับความสงบของชนหมู่มาก ถ้าหากให้เอกชนกระทำโดยเสรี อาจจะมีผลเสียแก่กำไรมากเกินไป. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์มาตรา ๕. บัญญัติว่า "รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้งบำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจที่ห้ามขอยกให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข" แต่หลักนั้นขอยกเว้นอยู่ในมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า "อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใดก็ได้ ตั้งทำหรือบำรุงการโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในพระราชอาณาจักร เพื่อใช้โดยกำหนดเงื่อนไขและให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร"

พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า "รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์และตั้งทำการไปรษณีย์ภายในพระราชอาณาจักร"

งานซึ่งเทศบาลเป็นผู้ดำเนิน

งานซึ่งเทศบาลเป็นผู้ดำเนินนั้น แบ่งประเภทได้ต่างๆ ไปดังนี้

- ก. การทำและการจำหน่ายไฟแก๊ส และกระแสไฟฟ้าในเขตเทศบาล
- ข. การประปา ในเขตเทศบาล

ค. การขนส่ง เช่นรถประจำทาง รถราง รถไฟ ในเขตเทศบาล

ง. สาธารณสถาน การตลาด และโรงฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลบางแห่งใด กิจกรรมที่อาจจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยมาก ซึ่งเทศบาลอาจจะถือว่าสำคัญพอที่จะกระทำด้วยตนเองนี้ ยังมีอยู่บางประการมีอาทิเช่น การทำนม การทำขนมปัง การซักฟอก การสร้างบ้านสำหรับกรรมกร ในส่วนกิจการของเทศบาลในประเทศสยามโดยฉะเพาะนั้น มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๒๗-๒๘-๔๖-๕๓ แล้ว

## ส่วนที่ ๒

### วิธิดำเนินงานต่าง ๆ

ข้อความที่กล่าวมาแต่จนนี้เป็นกรดำเนินการโดยรัฐบาลหรือโดยเทศบาล นอกจากนั้นยังมีกิจการบางอย่างที่ไม่เหมาะแก่การที่รัฐบาลหรือเทศบาลจะดำเนินการโดยลำพังตนเอง แต่ก็ไม่เป็นการสมควรที่จะปล่อยให้เอกชนกระทำแต่ฝ่ายเดียว จึงเกิดการ (ก) ดำเนินงานแบบผสม (formes mixtes d'entreprises ขัน) สำหรับกิจการบางประเภท แต่ (ข) ในบางประเภทก็ใช้วิธิดำเนินงานโดยเอกภาพ (principe d'autonomie) และ (ค) ในบางประเภทก็ใช้วิธิดำเนินการเอกชนเพื่อประโยชน์มหาชน (protection)

#### (ก) วิธิดำเนินการแบบผสม

วิธิดำเนินการแบบผสมนั้น มีลักษณะไปในทางจัดการทำของ

เอกชนระคนกับทำนองของรัฐ แต่ขนาดแห่งทำนองเอกชนระคนกับ  
ทำนองของรัฐนี้ อาจจะมีได้ต่าง ๆ กันคือ

๑. วิธีให้ผู้ชำนาญการมีส่วนได้เสียในกิจการงาน ตามวิธีนี้ รัฐ  
บาดหรือเทศบาลเป็นเจ้าของกิจการที่ดำเนินอยู่นั้นอย่างเต็มตัว โดย  
เป็นผู้ลงทุน เป็นผู้รับผิดชอบกำไร และรับผิดชอบ ซึ่งนับว่า  
เป็นการดำเนินงานโดยรัฐอย่างแท้จริง ข้อแตกต่างก็มีอยู่อย่างเดียว  
คือผู้ชำนาญการ ซึ่งเป็นหัวหน้างานอยู่ใต้ระเบียบพิเศษ ที่ต้องมีส่วนได้  
เสียอยู่ในกิจการที่กระทำนั้นด้วย มีอาทิเช่นให้มีส่วนได้ในกำไร หรือ  
บางคราวให้เป็นผู้ออกทุนบางส่วนด้วย

๒. การประมูลผูกขาด วิธีนี้คือ รัฐบาดหรือเทศบาลคิด  
ต่อกับเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ โดยใช้วิธีประมูลผูกขาดรับกิจ  
การอย่างใดอย่างหนึ่งไปดำเนิน ผู้ประกอบการ ซึ่งเสนอให้ราคาแก่  
รัฐบาดหรือเทศบาลแล้ว ย่อมได้รับกำไรจากผลที่ได้รับจากกิจการ  
ที่ผูกขาดไปทำ ในเมื่อหักเงินที่ประมูลให้แก่รัฐบาดไป ในประเทศ  
ฝรั่งเค็ดเคยมีการผูกขาดสำหรับเก็บภาษีทั่วไปแก่บุคคลได้เลิกไปแล้ว

๓. การให้สัมปทาน คือ การที่รัฐบาดหรือเทศบาลไม่  
ดำเนินงานโดยตนเอง แต่มอบให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานไปดำเนินงาน  
ต่างรัฐ และให้ผู้นั้นเพียงได้เพียงเสียบในกิจการงานเอง

เงื่อนไขเหล่านี้ย่อมกำหนดฐานะของผู้รับสัมปทานที่เกี่ยวข้อง  
กับรัฐบาดซึ่งเป็นฝ่ายที่ให้สัมปทาน หรือที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่ว  
ไป หรือเกี่ยวกับคนงานที่จะใช้ในกิจการซึ่งมีสัมปทานนั้น ในส่วน  
ที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้สัมปทานซึ่งคงจะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายฝ่ายปก

ครองนั้น ย่อมกำหนดถึงระยะเวลาของสัมปทานว่ามีอายุช้านานเพียงใด หรือกำหนดถึงเหตุที่จะทำให้เลิกสัมปทานต่างๆ ด้วย ตลอดจนกำหนดถึงวิธีที่ฝ่ายให้สัมปทานจะหรือกิจการนั้นคน มีสัมปทานบางอย่างที่มิขอสงวนว่าจะต้องแบ่งประโยชน์หรือกำไรให้รัฐบาลบางส่วนหรือผูกพันให้รัฐบาลเป็นผู้ออกทุนบางส่วน หรือมีเงื่อนไขให้รัฐบาลเป็นประกันว่าจะต้องรับผลประโยชน์หรือกำไรไม่น้อยกว่าจำนวนดอกเบี้ยของต้นทุน หรือตามอัตราอย่างต่ำซึ่งตั้งขึ้นด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนนั้น สัมปทานย่อมมีเงื่อนไขให้ผู้รับสัมปทานเก็บหรือเช่าราคาค่าคงหรือค่าธรรมเนียบค่าๆ เกินไปกว่าอัตราที่กำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับคนงานของผู้รับสัมปทานนั้น มีข้อกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างต่ำ หรือกำหนดเวลาทำงาน และบางทีก็กำหนดให้แบ่งกำไรให้แก่คนงานด้วย.

ในเรื่องสัมปทานนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๔ ข้อคือ :-

- ก. สภาพตามกฎหมายแห่งสัมปทาน
- ข. การคุ้มครองควบคุม ผู้รับสัมปทาน
- ค. ภาระของ ผู้รับสัมปทาน
- ง. การโอนสิทธิตามสัมปทาน
- จ. ความระงับแห่งสัมปทาน

ก. สัมปทาน คือ การอนุญาตซึ่งรัฐยอมให้เอกชนประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับงานมหาชนโดยเงื่อนไขว่า จะต้องทำกิจการนั้น ๆ ให้เรียบร้อยสม่ำเสมออยู่เรื่อยไป ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาถึงลักษณะสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(๑) สัมปทานย่อมเกิดประโยชน์โดยก่อให้เกิดสิทธิพิเศษแก่ผู้รับสัมปทานที่จะกระทำการกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากรับช่วงสิทธิไปจากรัฐ ข้อนี้เองที่ทำให้สัมปทานแตกต่างกันกับการอนุญาตธรรมดาซึ่งเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตยกเว้นเว้นมั่ง คับอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้แก่เอกชน เพราะการอนุญาตอย่างธรรมดาหนึ่งเท่านั้นยอมให้พื้นที่ที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การที่รัฐให้สัมปทานนั้นเป็นการก่อให้เกิดสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง

(๒) ในการที่รัฐให้สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้ ย่อมกำหนดหน้าที่ขึ้นไว้ให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติตามและให้อยู่ภายใต้ความควบคุมพิเศษของรัฐด้วย. เช่นผู้รับสัมปทานจำจะต้องเริ่มกิจการที่รับสัมปทานนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะต้องกระทำการตามสัมปทานให้ต่อเนื่องกันหรือจะเลิกกิจการนั้นได้ก็แต่เฉพาะตาม กำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ผู้รับสัมปทานจะคิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขกิจการหรือละทิ้งไม่ทำการโดยอำเภอใจตนเองไม่ได้ การควบคุมในเรื่องสัมปทานนั้นนับว่าเป็นการควบคุมพิเศษต่างหากจากความควบคุมของทางปกครองซึ่ง มีอยู่โดยปกติ เช่นการควบคุมของทางตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นต้น ความควบคุมของตำรวจในทางรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นการควบคุมอย่างทั่วไป.

การให้สัมปทานนั้นโดยปกติกระทำกันตามแบบของฝ่ายปกครองแต่ในกรณีพิเศษบางทีก็กระทำเป็นแบบนิติบัญญัติ เช่นเรื่องธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการออกธนาคารบัตรเป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ กิจการที่จะต้องกระทำและเงื่อนไขต่าง ๆ ย่อม

ปรากฏโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับการประกอบกิจการซึ่งได้รับสัมปทานนั้น แต่อย่างไรก็ดี ถ้าจะคิดว่าการให้สัมปทานเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแล้ว สัมปทานก็ย่อมต้องอาศัยกฎหมายเสมอ ถึงแม้จะเป็นกรณีที่สัมปทานมีรูปเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองก็ดี.

การให้สัมปทานโดยมีกฎหมายนั้น ย่อมเป็นการกระทำฝ่ายเดียว คือไม่ถือว่าความยินยอมของผู้รับสัมปทานเป็นสิ่งสำคัญอยู่ในลักษณะของสัมปทาน แต่การให้สัมปทานตามแบบของฝ่ายปกครองนั้นถือว่าเป็นเหตุจากสัญญาตกลงระหว่างผู้รับให้สัมปทานกับผู้สัมปทาน และต้องถือว่าเป็นสัญญาเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

พึงสังเกตอีกอย่างหนึ่งว่า การให้สัมปทานนั้นอยู่ในอำนาจวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้สัมปทานแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเจาะจง ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพที่จะพิจารณาเลือกเฟ้นดูตามแต่จะเหมาะแก่เหตุการณ์ และไม่จำเป็นที่จะต้องถือว่าฝ่ายใดขอสัมปทานก่อนหรือฝ่ายใดขอสัมปทานทีหลัง เว้นไว้แต่จะบังคับโดยกฎหมาย.

สิทธิของผู้รับสัมปทานจะใช้นั้นได้แต่เฉพาะกับฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานเท่านั้น ไม่ใช่สิทธิชนิดผูกขาดคัดค้านโดยกฎหมายที่จะนำไปโยนผู้หนึ่งผู้ใด และแม้ตามความจริงผลแห่งการให้สัมปทานจะมีลักษณะเหมือนผูกขาดโดยพฤตินัย เช่นสัมปทานรางหรือไฟฟ้าก็ดี ทางฝ่ายปกครองยังมีเสรีภาพที่จะให้สัมปทานแก่บุคคลอื่น ๆ เพื่อประกอบกิจการอย่างเดียวกันนั้นได้ และผู้รับสัมปทานคนแรกจะถือว่าทางฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิของตนในกรณีเช่นนั้นไม่ได้ เว้นไว้แต่



ทางฝ่ายปกครองจะได้ผูกพันไว้โดยชัดเจน

ข. การคุ้มครองของควบคุมผู้รับสัมปทานนั้นคือ เมื่อทางฝ่ายปกครองได้ให้สัมปทานไปแล้วยังคงจะต้องระวัง ให้การ ประกอบการนั้นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยสม่ำเสมอ เหตุนี้เองผู้รับสัมปทานจึงได้รับควบคุมเป็นพิเศษจากฝ่ายปกครอง แต่ที่ก็ต้องอยู่ในความควบคุมเป็นพิเศษของฝ่ายปกครองเหมือนกัน

(๑) การคุ้มครองกิจการที่มีสัมปทานนั้นย่อมมีลักษณะต่าง ๆ กัน เป็นเรื่อง ๆ ไปมีชาติเช่นรัฐให้เงินอุดหนุนหรือถ้าเกิดการขาดผลประโยชน์ไป รัฐจะเป็นผู้ออกเงินชดเชยให้ หรือถ้าได้กำไรน้อยกว่าอัตราที่กำหนดกันได้ รัฐจะเพิ่มเติมกำไรให้ รัฐเป็นผู้ประกันเงินทุนและดอกเบี้ยกับบริษัทผู้ได้รับสัมปทานได้ยกยมนา หรือรัฐเข้าเป็นผู้ชดเชยส่วนหนึ่ง ของบริษัทที่ได้รับสัมปทานโดยมีเงื่อนไขไว้โดยประการอย่างหนึ่ง.

(๒) การประกอบกิจการที่มีสัมปทานนั้น ย่อมมีลักษณะเป็นการประกอบกรรมมหาชน เพราะฉะนั้นทางฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิที่จะควบคุม เช่นควบคุมบัญชีหรือมีอำนาจเข้าตรวจกิจการ หรือรวบรวมรายงานต่าง ๆ มีอำนาจสอบสวน มีอำนาจที่จะกีดกันหรืออนุญาตในการตั้งแต่งเจ้าหน้าที่หรือการแก้ไขข้อบังคับ หรือมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินและบางทีทางฝ่ายปกครองก็เป็นผู้ตั้งเจ้าพนักงานให้ประกอบการ เพื่อประโยชน์ของผู้รับสัมปทานนั่นเอง.

ค. ภาระของบุคคลผู้รับสัมปทาน ภาระเหล่านี้บางทีก็มีอยู่โดยกฎหมายหรือบางทีก็ปรากฏอยู่ในหนังสือให้สัมปทานนั่นเอง ซึ่งอาจ

จะแยกต่างไต่ตั้งต่อไป -

๑. ทรัพย์สินซึ่งใช้ในกิจการที่รับสัมปทานนั้นผู้ประกอบการจะ  
โอนไปตามชอบใจมิได้ เพราะเหตุว่า ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่จะต้อง  
ใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นสำหรับประกอบกิจการตามสัมปทาน เช่นผู้รับ  
สัมปทานให้ทำการเดินรถไฟ จะเอากิจการของคนไปจำหน่าย จำนอง  
หรือเป็นประกันไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ  
ฉันทรัพย์สินเหล่านั้นเท่ากับเงินทรัพย์นอกพาณิชย์ชนิดหนึ่ง

๒. บางทีผู้ประกอบการ โดยมีสัมปทานนั้นจำเป็นต้องให้เงินบาง  
ส่วนแก่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อประโยชน์แลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษที่  
ตนได้รับ เพราะเหตุว่าสิทธิพิเศษเหล่านั้นอาจจะให้ผลดีแก่ผู้รับสัมปทาน  
มากหลาย ตัวอย่างเช่นธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสียภาษีหรือค่า  
ภาคหลวง ตามส่วนธนาคารบริษัทได้รับอนุญาตให้ชอกเป็นต้น ภาวะ  
เช่นนี้รูปเป็นการเก็บภาษีที่จริง แต่โดยลักษณะนั้นเป็นการชดเชย  
ค่าการที่ได้รับสิทธิพิเศษมากกว่า

๓. บางทีรัฐบาลอาจจะตั้งภาระพิเศษให้ผู้ประกอบการซึ่งรับ  
สัมปทานนั้นกระทำก็ได้ เช่นว่าผู้รับสัมปทานจะต้องให้มหาดชนได้รับ  
ผลประโยชน์โดยการลดราคา หรือบางทีกระทำกิจการให้เป็นประโยชน์  
แก่มหาดชนโดยจะคิดเอวราคามิได้ เช่นรถไฟหรือรถโดยสารประจำทาง  
ซึ่งจำเป็นต้องให้พนักงานบางพวกโดยสาร โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารหรือให้  
รัฐบาลส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ โดยไม่คิดราคาค่าขนส่งเป็นต้น.

๔. รัฐส่งเงินไว้ซึ่งสิทธิที่จะซื้อกิจการนั้นค้ชจากผู้รับสัมปทาน  
การชื้อค้ชนั้นจะคิดราคา โดยทั้งสองฝ่ายตกลงกันตามวิธีการที่ข้งไว้ โดย

กฎหมายหรือหนังสือที่ให้ผู้รับสัมปทานต่ำกว่าที่ผู้รับสัมปทานไม่อาจจะตกลงกันโดยใจหรือใหม่คนกลางชราด ในบางกรณีรัฐให้สัมปทานนั้น อาจจะมีข้อบ่งชี้ว่า เมื่อครบกำหนดอายุสัมปทานแล้วให้กิจการที่ ก่อตั้งกระทำอยู่นั้น ตกเป็นของรัฐบ้างทันที

๑. การโอนสิทธิตามสัมปทาน

สิทธิของผู้รับสัมปทานอาจจะโอนไปยังบุคคลอื่นใดก็ตามเงื่อนไข ที่มีอยู่ในกฎหมาย ในเรื่องโอนนั้นอาจแยกวินิจฉัยได้เป็น ๒ อย่าง คือโอนสิทธิในสัมปทานอย่างหนึ่ง และโอนสิทธิที่จะประกอบ การตามสัมปทานอีกอย่างหนึ่ง

การโอนสิทธิในสัมปทานนั้น จำเป็นต้องโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่มอบตามสัมปทาน มีผลเท่ากับ การเปลี่ยนตัวผู้รับสัมปทาน ที่เดียว และอาจจะเป็นได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ :-

๑. โอนโดยสัญญา ผู้รับสัมปทานย่อมมีอำนาจที่จะโอนสิทธิของตนได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน (ตามกฎหมายเกี่ยวกับ รถไฟและเกี่ยวกับไฟฟ้า)

๒. โอนโดยทางมรดก เมื่อกิจการใดที่มีผู้สัมปทานไปทำ และผู้รับสัมปทานถึงแก่กรรม สิทธิและหน้าที่ตามสัมปทานย่อมโอนไปยังผู้รับมรดก แต่ในเรื่องนี้คงจะเป็นได้เฉพาะในกรณีที่บุคคลผู้รับสัมปทานไม่ใช่นิติบุคคล

๓. โอนโดยการควบบริษัท การโอนโดยการควบบริษัทหลายบริษัทเข้าด้วยกัน มักจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วไป จะเป็นโดยเหตุใด ๆ ก็ตาม การควบบริษัทซึ่งหวังประโยชน์ในการ รวบรวมทุน

หรือรวมกำลังเข้าด้วยกัน ย่อมมีผลเป็นการโอนสิทธิและหน้าที่ตาม  
สัมปทานด้วย

๕. โอนโดยทางบังคับจำนวนหรือบังคับขายทอดตลาด บางทีผู้  
รับสัมปทานอาจได้รับอนุญาต ให้จำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ  
ตามสัมปทานเพื่อเป็นทางประกันหนี้สินต่าง ๆ ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อ  
ผู้รับสัมปทานไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็อาจจะถึงกับต้องบังคับจำนวนของ  
ซึ่งในที่สุดอาจถึงกับบังคับทอดตลาด หรือถูกบังคับให้ผู้โอนเข้าจัดการ  
เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ก็ได้

ในบางคราว ผู้สัมปทานยังยึดถือสิทธิตามสัมปทานอยู่ แต่  
การใช้สิทธิตามสัมปทานได้โอนไปยังผู้อื่น กรณีเหล่านี้คือ

๑. การเช่า เช่นผู้ได้รับสัมปทานทำรถไฟได้รับอนุญาตจาก  
เจ้าพนักงานให้ผู้อื่นเช่าประกอบกิจการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง

๒. การโอนสิทธิจัดการ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานโอนอำนาจ  
จัดการให้แก่ผู้อื่นทำแทน ความรับผิดชอบในการที่จะต้องจัดการให้ถูก  
ต้องตามสัมปทานตกอยู่กับตัวการและตัวแทนทั้งสองฝ่าย การโอน  
สิทธิจัดการนั้นอาจจะเนื่องจากการบังคับจำนวนของ กังกล่าวมาแล้วก็ได้  
หรืออาจจะเนื่องจากการควบคุมของรัฐบาล ในเมื่อผู้รับสัมปทานมิได้  
ประพฤติตามหน้าที่ก็ได้ และอาจจะเนื่องจากราชการทหาร ในบางคราว  
ก็ได้เหมือนกัน

๙. ความระงับของสัมปทาน

๑. การระงับหรือการชำระบัญชีเลิกบริษัท กรณีที่ผู้รับสัมปทาน  
ระงับการที่ได้สิทธิไปกระทำนั้น ย่อมทำให้สิทธิระงับไปซึ่งผู้รับ

สัมปทานจะกลับเข้าถือสิทธิ์ใหม่ไม่ได้ การที่ผู้รับสัมปทานจะระงับ  
กิจการนี้ จำต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อน ถ้าผู้รับ  
สัมปทานเป็นบริษัท เมื่อมีการชำระบัญชีเลิกบริษัท สิทธิตามสัมปทาน  
ก็ย่อมระงับไปด้วย

๒. การบอกจ้างสัมปทานที่ไม่สมบูรณ์ ในกรณีที่ผู้รับ  
สัมปทานไม่เริ่มกระทำการภายในเวลาที่กำหนดไว้ ตามหลักทั่วไป  
ย่อมถือว่าความสมบูรณ์ของสัมปทานนั้นสิ้นค่าไปในตัว แม้เริ่มทำ  
กิจการแล้วก็ตาม ถ้าผู้รับสัมปทานทำผิดต่อหน้าที่ ๆ กำหนดไว้ใน  
สัมปทาน อาจมีผลให้สัมปทานนั้นอาจถูกบอกจ้างได้ ข้อที่จะเป็นเหตุ  
ให้รัฐบาลบอกจ้างสัมปทานนั้น มีต่าง ๆ กัน ดังแต่กฎหมายจะ  
กำหนดไว้

๓. ครบอายุสัมปทาน ในกรณีที่สัมปทานได้มีกำหนดระยะเวลา  
เวลาไว้ เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาอันนั้น สิทธิตามสัมปทานย่อม  
ระงับไปในตัว เว้นไว้แต่จะได้มีการต่ออายุสัมปทานใหม่ พระราช  
บัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ. ศ. ๒๔๗๓ มาตรา ๕ บัญญัติว่า  
“รัฐบาลมีความประสงค์จะเข้ายึดถือครอบครองทางหลวงสายใดก่อน  
สัมปทานสิ้นอายุ รัฐบาลย่อมมีอำนาจทำได้ในเวลาและตามข้อ  
ความที่ได้กำหนดไว้ในสัมปทานนั้น ถ้าและในสัมปทานมิได้กล่าว  
ตามข้อนี้ไว้ รัฐบาลมีอำนาจเข้ายึดถือครอบครองทางหลวง (ที่ได้  
รับสัมปทาน) ได้ในเวลาใดเวลาหนึ่ง ภายหลังจากที่ยึดเป็นปกติตั้งแต่วัน  
ให้สัมปทาน”

๔. การขอสัมปทานคืน ในบางกรณีมีข้อกำหนดสงวนอำนาจ

ที่บุคคลผู้เป็นผู้อนุญาตไปอาศัยหรือขอซื้อคนใด ถ้าผู้มั่งคั่งหรือคน  
ใดใช้สิทธิเช่นนั้นเมื่อใด สิทธิและหน้าที่ตามสัมปทานก็ย้อนกลับมายัง  
ผู้ขออนุญาต ถ้าผู้ใดสัมปทานเป็นอันระงับขึ้นไปจากผู้ขาย

๔. รัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนร่วมกับเอกชน คือรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนใน  
กิจการที่เอกชนทำอยู่ และในฐานะเป็นผู้ถือหุ้น รัฐย่อมมีอำนาจ  
ตั้งตัวแทนของรัฐบาดหรือเทศบาลรวมอยู่ในคณะกรรมการหรือคณะ  
ผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของเอกชนได้ ซึ่งต่างกับวิธีการที่  
กล่าวข้างต้นเพราะเหตุว่าในการที่ให้สัมปทานก็ดี ให้ประมุขผูกขาด  
ก็ดี เป็นลักษณะงามที่อยู่กับรัฐบาดก่อน แต่รัฐบาดได้อุญาตให้  
เอกชนได้เข้าเกี่ยวข้องในภายหลัง แต่ในวิธีรัฐบาดหรือเทศบาล  
เข้าเป็นหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น เป็นกิจการของเอกชนซึ่ง  
รัฐบาดหรือเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย โดยมีเหตุที่ควร เพราะ  
การเข้าเกี่ยวข้องเช่นนั้น เป็นช่องทางให้รัฐบาดหรือเทศบาลจะพึง  
กระทำการติดต่อของส่วนตนได้

ในประเทศฝรั่งเศส มีบริษัทที่รัฐบาดหรือเทศบาลเข้าเป็นผู้ถือ  
หุ้นอยู่บ้าง แต่ประเทศ เดนมาร์ก เม็กซิโก เยอรมัน ฮอลันดา  
ไต้หวันก่อนประเทศฝรั่งเศส แต่ตลอดเวลาที่ไซกันไมไคไซกัน  
ห้างหรือบริษัทเป็นจำนวนมากมาเท่าไรนัก ในบัดนี้ยังไม่ปรากฏ  
แน่นอนว่าผลดีผลร้ายของวิธีนี้จะเป็นอย่างไร

(๑) วิธีดำเนินงานโดยเอกภาพ

งานของรัฐถ้าผูกพันไว้กับรัฐบาดโดยตรง ย่อมอาจมีทางเสียได้  
หลายประการเช่น ข้าราชการขาดความรู้ สักผิดชอบส่วนต่างเพราะไม่มี

ส่วนได้เสียอยู่ในรัฐการ หรือเพราะอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง หรือทางงบประมาณเป็นต้น เหตุนี้จึงมีร่องทางอย่างหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อ คัดกันผลร้ายนี้โดยตัดความสัมพันธ์ของกิจการบาง อย่าง บาง ประเภท ออกไปเป็นส่วนเอกเทศ ลักษณะของวิธีดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทำนองนี้เรียกว่า การดำเนินงานโดยเอกภาพ

การดำเนินงานโดยเอกภาพนี้ ยังมีจำแนกงานของรัฐเพราะ เหตุว่ากิจการที่คงดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ และรัฐเป็นผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย แต่ที่จำแนกเป็นเอกภาพนั้น เพราะมีงบประมาณเป็นเอกเทศ อยู่ส่วนหนึ่งต่างหาก และบางที่การจัดการก็อาจจะมียุทธศาสตร์ในวิธี อำนาจการด้วยก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดผลดังนี้คือ

๑. มีงบประมาณเฉพาะ การดำเนินกิจการแผนกที่มีเอกภาพ นี้ ย่อมมีบัญชีงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากงบประมาณของรัฐ อย่างไรก็ตามก็ดี งบประมาณการเงินนี้ยังคงอยู่ในความควบคุมของ รัฐสภา และในทางการเงินก็ยังเกี่ยวข้องกับงบประมาณของรัฐบาง อยู่ เช่นการนำส่งผลกำไรอันเกิดจากกิจการที่ดำเนินอยู่นั้น หรือขอ รับเงินอุดหนุนใหม่เมื่อเกิดมีการขาดทุนเป็นต้น แต่การใช้จ่ายอันเกี่ยว กับงบประมาณนั้นเป็นเอกภาพไม่อยู่ในระเบียบ รวม ๆ อย่างทั่วไป เหมือนงบประมาณแห่งรัฐที่กระทำกันทั่ว ๆ ไป

๒. มีคณะกรรมการ การดำเนินงานโดยเอกภาพย่อมมีคณะกรรมการ โดยตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทำให้มีลักษณะคล้าย กับบริษัท หรือห้างของเอกชน คณะกรรมการนี้ บางทีก็มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และบางทีก็มีอำนาจชี้ขาดในกิจการที่จะกระทำด้วย

๓. มีสิทธิในการเงินเป็นพิเศษ การดำเนินงานโดยเอกภาพ  
 อย่างไม่อย่างหนึ่งนั้น ถ้ามีความประสงค์จะทำการขยายกิจการหรือ  
 ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่แล้ว บางทีก็มีสิทธิที่จะทำการกู้ยืม  
 เงินได้

วิธีดำเนินงานโดยเอกภาพนี้ ในประเทศฝรั่งเศสนิยมใช้กัน  
 อย่างแพร่หลาย เช่นใช้ในการรถไฟของรัฐโดยกฏลงวันที่ ๑๓  
 กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๓๑ ใช้ในการไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์  
 โดยกฏลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๕๓ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์  
 และการเมืองที่โคตงซนในประเทศสยามในปัจจุบันนี้ ก็ดำเนินงานโดย  
 เอกภาพเหมือนกัน เช่น มาตรา ๘ แห่ง พ.ร. บัญญัติขึ้นบัญญัติว่า  
 "มหาวิทยาลัยขึ้นให้เป็นนิติบุคคลในส่วนของเงินนั้น ชาติจะมีรายได้  
 ต่าง ๆ อีก ดังนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๒) เงินค่าเล่าเรียน ค่าสอบได้ และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของ  
 มหาวิทยาลัย
- (๓) เงินค่าบำรุงของนักเรียนเก่า

และมาตรา ๘ แห่ง พ.ร. บัญญัติขึ้น บัญญัติว่า ให้มหาวิทยาลัย  
 อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย นายก  
 รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ประศาสน์การมหา  
 วิทยาลัย คณะบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดย  
 ตำแหน่ง กับกรรมการโดยคุณวุฒิซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
 ให้ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่เกิน



กว่าจำนวนกรรมการ โดยตำแหน่ง"

ลักษณะตำแหน่งงานโดยเอกภาพนี้ ทำให้การทำงานของรัฐบาล  
ดำเนินแบบเนิ่นช้าคล้ายกับกิจการของเอกชน แต่ความคล้ายคลึงนี้  
หาได้สืบไปถึงสมุฏฐานแห่งงานนั้นไม่ กล่าวคือจะให้เหมือนอย่าง  
งานที่เอกชนทำสำหรับตนเองอย่างแท้จริงไม่ได้

๑. การคุ้มครองกิจการเอกชนเพื่อประโยชน์มหาชน

(Protection des entreprises privées)

กิจการเอกชนที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น จะต้องเป็นกิจการ  
ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชน กล่าวคือต้องไม่ใช่เป็นกิจการที่ทำกัน  
เพื่อหวังกำไรเป็นเงินเป็นทองสำหรับส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง ถ้าเป็นการ  
หากำไรเฉพาะคน และไม่เกิดผลแก่มหาชนเลย รัฐบาลก็ไม่  
เหตุผลเป็นพิเศษที่จะให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งไปกว่าที่มีอยู่แล้ว  
โดยปกติ

วิธีที่จะคุ้มครองกิจการเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนมีอยู่  
๔ อย่างคือ

๑. การให้เงินอุดหนุนและการให้รางวัล เช่นในประเทศญี่ปุ่น  
ซึ่งให้รางวัลอุดหนุนการเดินเรือทางทะเล การก่อสร้างเรือกำปั่น  
รางวัลการบิน เงินอุดหนุนการหักล้างทางพงทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์  
อุดหนุนการทำไหม การจับปลา การเลี้ยงสัตว์ การค้นคว้าทางฟิสิก  
และทางเคมี รางวัลสำหรับความคิดประดิษฐ์ต่าง ๆ (inventions)  
อุดหนุนการค้ารถยนต์ การทำเหล็ก ฯ

๒. การโอนหรือการให้อาศัยใช้ทรัพย์สินแผ่นดิน โดยไม่คิดค่า

ตอบแทน เช่นให้ใช้ที่ดินโดยไม่คิดค่าเช่า เพื่อเอกชนจะได้จัดสร้าง  
บ้านเรือนบนที่ดินนั้นสำหรับให้กรรมกรเช่าอยู่โดยปราศจาก

๓. การยกเว้นภาษี <sup>๕๕๕</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมหัวใจในกิจการ  
ที่เอกชนกระทำซึ่งเท่ากับช่วยให้มีช่องทางได้กำไรมากขึ้น

๔. การวางภาระให้เอกชนกระทำเพื่อกิจการที่จรรยาบรรณนั้นจะได้  
ดำเนินไปโดยสะดวก เช่นในการทำเหมืองแร่ ผู้ทำเหมืองแร่ได้รับ  
สิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นเพื่อสำรวจแร่ หรืออาจมีสิทธิที่จะ  
ครอบครองที่ดินของผู้ชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่  
 เป็นต้น

ส่วนผู้ที่ได้รับความคุ้มครองแบบพิเศษเช่นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเกิด  
ขึ้นโดยฉพาะเหมือนกัน เช่นมีความผูกพันที่จะต้องประกอบภาระงาน  
ให้สำเร็จลุล่วงไป จะหยุดทั้งเด็กงานเลี้ยงกลางคืนมิได้ และจำเป็นต้อง  
ต้องยอมให้ฝ่ายปกครองสอดส่องดูแลการเงินการบัญชี และวิธีการ  
ดำเนินของตนด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดสิทธิบางอย่าง เช่นจะ  
ขายเรือกำปั่น หรือจะเอาเรือกำปั่นไปจำหน่ายของแก่ชาวต่างประเทศ  
ไม่ได้ และในกรณีที่ถูกเงินจะต้องยอมโอนให้แก่ฝ่ายปกครอง  
ได้ตามแบบต้น ซึ่งถ้าหากผู้ได้รับความคุ้มครองกระทำผิดข้อผูกพัน  
ดังกล่าวแล้ว ทางฝ่ายปกครองก็งดการให้เงินอุดหนุนหรือรางวัล  
นั้นเสีย และอาจจะถึงกับเรียกคืนเงินของที่ได้จ่ายไปแล้วคืนจาก  
เอกชนก็ได้

## ภาค ๒

### ระเบียบการปกครองของชาติไทย

#### หมวดที่ ๑

#### ข้อความทั่วไป

ชาติไทยเรา<sup>นี้</sup> ตามประวัติศาสตร์ถือว่ามียุคประมาณหลาย  
พันปี ก่อนที่จะเจริญจนถึงกับมีราชธานีในยุคต่างๆ คือ กรุงสุโข  
ทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงเทพฯ ตลอดจนมีรัฐธรรมนูญ<sup>นี้</sup>  
คงมีความเป็นไปทำนองเดียวกับมนุษยชาติอื่นๆ ที่อยู่กันเป็น  
หมู่เป็นเหล่า ตลอดจนเป็นชาติ

มนุษยชาติโดยทั่วไป นักปราชญ์สันนิษฐานว่ามีมาในโลกนี้ประ  
มาณ ๓๐๐.๐๐๐ ปี มนุษย์ชาติผิวขาว มีประวัติการกว่า ๔๐.๐๐ ปี  
เพียงเล็กน้อย มนุษย์ชาติผิวเหลือง (เชื้อสายมองโกล) มีประวัติเก่า  
กว่ามนุษยชาติผิวขาว (ดูหนังสือหลักไทยหน้า ๓ - ๕)

หากมีข้อถามขึ้นได้ว่าทำไมมนุษย์จึงต้องรวมกันอยู่เป็นหมู่เหล่า  
จะอยู่แต่โดยลำพังคนเดียวไม่ได้หรือ ข้อนี้ตอบได้ว่า มนุษย์จะ  
อยู่โดยลำพังคนเดียวไม่ได้ เพราะเมื่อแรกเกิดคนนั้นจำเป็นต้องอยู่  
กับบิดามารดา ถ้ามันได้อยู่กับบิดามารดาก็ต้องอยู่กับผู้เลี้ยงดูคนใด  
คนหนึ่ง ถ้าไม่มีผู้เลี้ยงดูแล้วจะไม่รอดชีวิตมีโอกาสดูแลในพื้นพิภพ

ส่วนที่ว่ามีบิดามารดาคนแรกของมนุษยชาติหนึ่ง ๆ จะมาจากไหน  
นี่ เป็นวิชาที่เกี่ยวกับนักประวัติศาสตร์ ในคำบรรยายนี้จะศึกษา  
เทียบเคียงความเป็นอย่างของ มนุษย์ ในสมัยที่เกิด มนุษย์ แล้ว อย่างน้อย

ครอบครัวหนึ่ง และจากครอบครัวหนึ่งกลายเป็นตระกูลหนึ่ง จนในที่สุดกลายเป็นประเทศ ลักษณะเหล่านี้แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทคือ

๑. ลักษณะของฝูงชน
๒. ลักษณะของดินแดน
๓. ลักษณะปกครองคือ

๑. ลักษณะของฝูงชน เป็นสภาพธรรมของโลกตั้งแต่วินาทีแรกแห่งชีวิตทารกย่อมอยู่ร่วมกับบิดามารดา เมื่อเติบโตขึ้นก็คงทรงชีพอยู่ในตระกูล การที่คิดอยู่ร่วมกันโดยลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด เพราะมนุษย์ทุกคนต้องพึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน คำว่าตนเองคนเป็นศัพท์แก่ตนเองนั้น หมายความว่าบุคคลทุกคนไม่ควรจะตั้งหน้าแต่จะพึ่งคนอื่นจนเกินขนาด คอยแต่รบกวนเบียดเบียนคนอื่นอย่างที่เราเรียกว่าเกอบเอาจมูกคนอื่นหายใจ มนุษย์จะทรงชีพอยู่ได้โดยลำพังคนเดียวในโลกไม่ได้ (Uous homo, nullus homo) ด้วยเหตุนี้จึงมีใจทราบดีว่า มนุษย์จำเป็นแก่มนุษย์เช่นเดียวกับที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับต้นไม้

มีข้ออาจจะคิดได้ว่า มนุษย์อยู่รวมกันเพราะต่างมีสัญญาที่จะชุมนุมอยู่ด้วยกัน แต่ก็มีทางคัดค้านความเห็นนี้ได้ว่า มนุษย์อยู่รวมกันด้วยความจำเป็นตามสภาพธรรม จะเรียกว่าเป็นเพราะสัญญาอย่างไรก็ได้ เพราะสัญญาคงเกิดจากความสมัครใจ ไม่ใช่เกิดจากความจำเป็น

ด้วยเหตุที่สภาพแห่งการที่มนุษย์ทั่วไปตั้งรวมอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่าเช่นนี้จึงมีคำกล่าวกันว่า มนุษย์คือสัตว์การ

เมือง ซึ่งหมายความว่าจะต้องอยู่เป็นหมู่เป็นคณะเสมอ

๗. ลักษณะของดินแดนหรือถิ่นที่มนุษย์อยู่รวมกัน คือ  
 ตำแหน่งแห่งหนที่ฝูงชนยึดเป็นภูมิลำเนาหรือที่อาศัย นับแต่สมัยที่  
 มนุษย์ยังไม่รู้จักทำการอุตสาหกรรมหรือกสิกรรมจนทราบเท่าทุกวันนี้  
 มนุษย์จะต้องอยู่รวมกันที่แห่งหนึ่งแห่งใดเสมอ ถึงแม้ว่าจะมีเหตุ  
 จำเป็นเช่นต้องย้ายที่ทางหรือพาจรไปแสวงหากินมีประเทศที่อุดมด้วย  
 อาหารอย่างในสมัยโบราณ ก็ต้องรวมกันเคลื่อนที่ไปด้วยกันทั้ง  
 ตระกูล มิใช่คนหนึ่งจะแยกอยู่ในถิ่นหนึ่งต่างหากจากคนอื่น  
 แต่ครั้นมนุษย์มีความรู้ความคิดรู้จักทำให้สัตว์อุดมขึ้นโดยการ  
 เลี้ยงกักรังไว้ให้สืบพันธุ์ รู้จักจับของที่กินไว้ปลูกพืชผักธัญญาหาร  
 ความจำเป็นที่ต้องแยกย้ายถิ่นดินแดนก็หมดไป หมู่มนุษย์ต่างตั้ง  
 เกณฑ์หวงห้ามดินแดนไว้เป็นกรรมสิทธิ์

ผู้ตั้งหมู่ต่างคนระดองห้ามมิให้ล่วงล้ำเขตแดนซึ่งกันและกัน  
 ถิ่นที่อยู่ของมนุษย์จึงกำหนดแน่ชัดขึ้น ทุกหมู่ทุกคณะต่างเลือกจับจอง  
 หวงเหนดินแดนไว้เป็นของตน และเกิดการรบพุ่งแย่งดินแดนกันขึ้น  
 กรณีสภาพแห่งหมู่เหล่าของมนุษย์เจริญขึ้นจนเป็นนครหรือเป็น  
 ประเทศแล้ว ทุกประเทศทุกรัฐจำเป็นต้องมีอาณาเขตอันแน่นอน  
 แต่โดยเหตุที่ประเทศหรือรัฐต่างๆ มีอาณาเขตมากมายทวชนคาม  
 จำนวนพลโลก ดินแดนทั่วโลกที่มนุษย์พอสั่งวงประโยชน์ได้จึงถูก  
 จับจองแบ่งเป็นอาณาเขตต์เสียสิ้น พิกัดจึงเต็มไปด้วยประเทศและ  
 ทุกประเทศต่างก็มีอำนาจเหนือดินแดนของตน (ซึ่งในยุคปัจจุบันแบ่ง  
 ออกเป็น ๓ ประเภท คือ ๑. แดนดิน ๒. แดนน้ำ ๓. แดนอากาศ)

๓ ลักษณะการปกครองของมนุษย์ นกอดสภาพแห่งการที่คอง  
 มีผู้ใหญ่ปกครองผู้น้อย ทั้งนี้เพราะมนุษย์ทุกคนพอกำหนดมาชีวิต  
 ก็ต้องเป็นทหารอยู่ในความปกครองของบิดามารดา บิดาเป็นผู้ใหญ่  
 บุตรเป็นผู้ย่อยโดยหลักแห่งสภาพธรรม ในสมัยที่มนุษย์อยู่ร่วมกัน  
 เป็นหน่วย จะเป็นหน่วยตระกูลก็ดี หน่วยชุมชนก็ดี หรือหน่วย  
 ประเทศก็ดี มนุษย์จำเป็นต้องแบ่งเป็นสองฝ่ายเสมอ คือต้องมียุใหญ่  
 ซึ่งมีอำนาจเหนือเป็นผู้ปกครอง

ทุกถ้าวานกอดลักษณะของมนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่  
 สภาพแห่งการอยู่รวมกันนี้ เมื่อมนุษย์มีความรู้ในวิชาต่าง ๆ มากจน  
 วิชาการศึกษาประเทศก็เจริญยิ่งขึ้น จนเกิดมีการสัมมติให้ประเทศ  
 หรือรัฐเป็นนิติบุคคลขึ้น มีลักษณะท่านของโรงเรียน กล่าวคือคำว่า  
 โรงเรียนไม่ได้หมายความว่าถึงห้องเรียนหรือนักเรียนหรือครูผู้สอน แต่  
 อาจหมายถึงสภาพของสิ่งเหล่านั้นทั้งหมดรวมกัน อุปมาเช่นนี้คนใด  
 รัฐก็มีได้หมายความว่าโดยฉเพาะเจาะจงว่ามนุษย์คนใดในแผ่นดินใดแต่  
 หมายถึงสภาพแห่งมนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศโดยอุปมาเช่นนั้น

สำหรับการปกครองของชนชาติไทยนั้น ในสมัยภายหลังกรุง  
 สุโขทัยมาถึงสมัยปัจจุบัน นับว่าเข้าสู่ขั้นแห่งความเจริญอย่างมาก  
 มาก แต่สำหรับสมัยก่อนกรุงสุโขทัยนั้น ต้องนับเป็นยุคที่การปกครอง  
 ยังมีได้มีระเบียบที่มั่นคงถึงขนาดอย่างค้ำนิยมกันในปัจจุบัน

## หมวดที่ ๒

การปกครองก่อนสมัยกรุงสุโขทัย

## ส่วนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ในทัศนะจะกล่าวไว้ก่อนว่า ชาติไทยเราแต่เดิมนั้น คือเชื้อชาติสายหนึ่ง ของพวกมกต กล่าวกันว่ามีแหล่งเดิมอยู่ในบริเวณภูเขาอูโต ภายหลังจากแยกลงมาตั้งอยู่ในลุ่มน้ำเหลือง ในสมัยที่มาอยู่ในลุ่มน้ำเหลืองนี้ ประมาณว่าอย่างน้อยที่สุดก็ราว ๖๐๐๐ ปีมาแล้ว

ในระยะ ๖๐๐๐ ปีเช่นนั้น การปกครองของชาติไทยมีอยู่อย่างไร ในขั้นแรกๆ มีหลักฐานกล่าวว่า "... การปกครองอิสระของ ๖ นคร (ยุคนิยมประวัติ พ.ศ. ๓๐๐๐-๓๓๖๐) เข้าใจว่า เป็นไปโดยทางสามัคคีธรรม คือการปกครองรวมกัน..." (หนังสือหลักไทย ซึ่งได้รับพระราชทานรางวัลของพระปกเกล้าเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ หน้า ๖๐)

ปัญหาจึงมีว่าการปกครองโดยสามัคคีธรรมคืออะไร ในคำอธิบายกฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งได้จัดเป็นหมวดเพิ่มเติมและพิมพ์ลงในหนังสือรายเดือนนิติศาสตร์นี้ว่าดังนี้ :-

ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล

"ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรในชนพหุที่ป็นมีลักษณะต่างๆ บางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดดำรง

ยศเป็นมหाराชาบ้าง ราชาน้าง บางอาณาจักรไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน คือ  
ปกครองอย่างก็เรียกว่า โดยสามัคคีธรรม

อาณาจักรสักกชนบทซึ่งเป็นชาติภูมิและพระวงศ์ของพระพุทธ  
เจ้าซึ่งได้แยกออกเป็นกรุงกบิลพัสดุ์นั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้าได้  
ทรงอธิบายไว้ว่า ได้ปกครองโดยสามัคคีธรรมคือไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน  
เมื่อมีการแผ่นดินทศตของฉินฉินย ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรก็ประชุมกัน  
ปรึกษาแล้วช่วยกันจัดตามสมควร ขอให้ดูหนังสือพุทธประวัติเล่ม ๑  
หน้า ๒๐, ๒๓, ๒๔. ซึ่งมีความดังนี้

นครเหล่านี้ มีชื่อปกครองอย่างไร ไม่ได้กล่าวชัด แต่สัน  
นิษฐานตามประเพณี ชนบทเช่นนี้ปกครองโดยสามัคคีธรรมเหมือน  
ธรรมนิยมในแคว้นแคว้นวิชัยและแคว้นแคว้นมัลละ ในแคว้นแคว้นวิชัย  
มีเจ้าวงศ์หนึ่งเรียกว่าตัจฉนวิ ในแคว้นแคว้นมัลละมีเจ้าวงศ์หนึ่ง เรียก  
ว่ามัลละเป็นผู้ปกครอง (แต่ในแคว้นแคว้นมัลละมี ๒ นคร คือกุสินารา ๑  
ปาวา๑) ในวงศ์เจ้าทั้งสองนั้น ไม่ได้เรียกผู้ใดผู้หนึ่งว่าเป็นราชา ไม่เรียก  
อย่างพระเจ้าพิมพิสารพระเจ้าแผ่นดินมคธ และพระเจ้าปเสนทิ พระเจ้า  
แผ่นดินโกศล ท่านทั้งสองนี้เขาเรียกว่าราชา ส่วนเจ้าในพระวงศ์ทั้งสอง  
นั้นเขาเรียกว่าตัจฉนวิและมัลละเต็มออกทั้งหมด เมื่อมีการสงคราม  
ความเป็นต้น เจ้าเหล่านั้นก็ประชุมกันปรึกษา แล้วช่วยกันจัดตามควร  
พวกค้ำกะ ในชาติพระฉินยก็ดี ในชาติสมณินิกายก็ดี ในชาติอังกุคคร  
นิกายก็ดี เรียกว่าสักกะเสมอกันทั้งหมด พระสุทโธทนะพุทธบิดา ก็  
เรียกว่าสุทโธทนะสักกะเหมือนกัน เจ้านายแต่พระภิกษุโอรสนาง



กาฬิโคธาผู้อยู่ในชั้นเดียวกับพระอนุชราช ในภาคนี้เรียกว่ากษัตริย์ราชา  
แต่ในชาติมหาปทานสูตรที่สมณิกายมหาพรต เรียกว่ากษัตริย์ราชา  
ในยุคลอรรถกถาเข้าใจว่าเป็นราชาที่เดียว ถ้าฟังคำว่ากษัตริย์ราชา  
ความสันนิษฐานก็จะฟังมีว่ากษัตริย์ราชาอันอยู่ในปกครองโดยตามักค  
ธรรมห้ามพระราชาไม่ ถ้าอนุมัติว่า คำกษัตริย์ราชาเป็นพระ  
ราชาที่มี ความสันนิษฐานก็ฟังจะมีว่า นั้นเป็นยศสืบมาตามสกุลเช่น  
ผู้ครองนครแห่งพระเจ้าโอกกาลราชก็น่าจะดำรงยศเป็นพระราชา หรือ  
เป็นยศสำหรับผู้ครองนครที่เดียว ความปกครองก็คงเป็นไปโดย  
ตามักคธรรมนั่นเอง

.....

คำกษัตริย์ของนคร หากจะไม่ได้มียศเป็นราชาตามธรรมเนียม  
ของชนบทอันปกครองโดยตามักคธรรมก็ดี ตามธรรมเนียมของ  
สกุลอันมียศไม่ดังนั้นก็ หรือเพราะเป็นเมืองนอกของโกศตรูศักดิ์  
จะเรียกในภาษาไทยว่าพระเจ้าเห็นไม้ขัด เพราะคำนี้ใช้เรียกเจ้า  
ประเทศราชก็ได้ และถ้าแยกยศราชาเป็นมหาราชาและราชาแล้ว จะ  
เรียกราชาก็ได้ เช่นพวกทิวติชน ในอรรถกถาบางแห่งเรียกว่าราชาก็  
มี แต่ใช้ศัพท์จนตีความความว่ามียศเสมอกัน ไม่มีใครเป็นใหญ่  
กว่าใคร จะใช้โวหารอย่างอื่นขัดแย้ง เพราะในพวกไทยเรา ท่าน  
ผู้ปกครองมียศเป็นราชาตั้งกาดนานมาแล้ว เพราะเหตุนี้ในหนังสือ  
จึงเรียกคำกษัตริย์ของนครว่าราชาหรือพระเจ้า แต่อย่าฟังเข้าใจว่า  
เป็นมหาราชาหรือราชาธิราช"

## ส่วนที่ ๒

การปกครองชาติไทยแบ่งเป็นสมัยต่าง ๆ ในอดีตกาล

๓ สมัย ๓ นคร (๔๔๐๐ ก่อนพุทธศก ถึง พุทธศก ๔๐๐)

ตามความตามพงศาวดารยุคโบราณประวัติ ในตอนต้นของ  
สมัยนั้นปรากฏว่า ดินแดนไทยมีอยู่หลายนคร คือ ๓. นครเหนือ  
หรือนครสูง ๒. นครใต้หรือนครป่า ๓. นครเจียง

นครสูงนั้น ตั้งอยู่ราบคันแม่น้ำเหลือง ส่วนนครป่าที่ตั้งอยู่  
ตรงภาคเหนือของมณฑลเสฉวนปัจจุบัน บรรพชนของไทยทั้งหมด  
รวมกันในยุคนั้น ยังเรียกกันว่า "ฮ้ายตาว" หรือมุง

นครเหนือหรือนครใต้ของชาวไทยในยุคนั้น ยังมีใช้ที่รวบรวม  
แห่งชนชาติไทยอย่างพร้อมเพรียงกัน มีอาทิ เช่นพวกไทยซึ่งแต่ต่อมา  
มาทางตะวันออก ได้ตั้งเป็นบ้านเมืองอยู่หลายเมืองในลุ่มน้ำโขงและ  
เรียกกันว่าเป็นพวกเจียง เพราะราชธานีตั้งชนในที่นั้น เรียกว่า  
นครเจียง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยที่พวกฮ้ายตาวหรือไทยมุงนั้นนครอยู่  
๓ นครนี้ ไม่ปรากฏว่าหัวหน้าของราษฎรนั้นมีชื่ออะไรใด ตาม  
หนังสือหลักไทยตั้งชื่อสมัย ๓ นครว่า เป็นอาณาจักรไทยมุง (คำว่า  
มุง เป็นคำที่คนชาติอื่นใช้เรียกพวกไทยฮ้ายตาว)

เมื่อราวปี ๓๐๐ ก่อนพุทธศักราช พวกไทยนครสูงได้อพยพหนี  
การรุกรานของพวกคาบไปยังนครป่า เรื่องราวของนครสูงจึงยุติได้  
ว่าได้เสียหรือสละไปมิไรดินแดนไทยต่อไป

ส่วนพวกไทยที่นครป่านั้นได้ถูกผู้ครของแคว้นจีน ยึดเป็นพวกจีน

มาทำศึก แลระดมที่ผู้ฝ้ายไทยได้ปราชัยต้องถอยหนีไป เมื่อก.ศ. ๒๐๕  
 ส่วนนครเวียงจันทน์ ก็ได้ถูกกษัตริย์ประเทศจีนยกทัพมาตีไปเป็น  
 เมืองจีนในปี พ.ศ. ๒๒๘๘

จึงมีข้อจำกัดเพราะเหตุนี้ในทศวรรษแรกของการปกครองในสมัย ๓ นคร  
 ที่กล่าวมานี้ จะมีอยู่อย่างใด หรือสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งตอนแรกเป็น  
 การยกย่องที่จะสนับสนุนฐานให้แน่นอนได้ แต่อาจมีแนวโน้มจะคิดโต้แย้ง  
 คือ ชาติไทยที่มราชอาณาถึง ๓ นครเช่นนี้ คงจะมีความเป็นอันหนึ่ง  
 อันเดียวกัน เพราะเหตุว่ามีเชื้อสายอย่างเดียวกัน และในสมัยโบราณ  
 นั้นย่อมถือว่า เชื้อสายเป็นเกณฑ์สำคัญที่จะสัมพันธ์ชนชาติต่าง ๆ ว่า  
 เป็นพวกหนึ่งพวกเดียวกัน ซึ่งข้อนี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์นั้น  
 จะต้องยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอยู่นั่นคือ ไม่ปรากฏว่าไทยทั้ง ๓ นคร  
 ตั้งกล่าวมาแต่ก่อน เคยมีเหตุแตกร้างร้างกัน มีแต่ว่าถูกศัตรูชาติอื่น  
 หรือเชื้อสายอื่นมาทำศึกรบกัน และเมื่อชาวนครอุบลมีการรุกราน  
 ของพวกตาคัน ก็ได้อพยพลงมายังนครป่า และไม่ปรากฏว่าถูก  
 ชาวนครป่ากัดกัน

ส่วนจำนวนพลเมืองของชนชาติไทยทั้ง ๓ นคร รวมกันจะมี  
 เท่าใด หรือเฉพาะในนครหนึ่ง ๆ จะมีเท่าใดเป็นสิ่งที่ยังไม่สามารถ  
 ประเมินได้

#### ๒ สมัยของอาณาจักร (พ.ศ. ๔๐๐ - ๓๐๐๐)

เมื่อชาติไทยเสียดนครทั้งสามไปหมดแล้ว ได้อพยพลงมาทางใต้  
 แลตะวันตก แยกเป็น ๔ สายคือ ๑. พวกอ้ายลาวเป็นพวกไต ๒. พวก  
 งามลาวเป็นพวกเขมร ๓. พวกเงี้ยวหรือพวกตะวันตกซึ่งได้เสียแก่

จีนเมื่อราวปี พ.ศ. ๓๒๘ และไม่ปรากฏว่าได้รุ่งเรืองขึ้นอีก ๔. พงก  
ญวน ซึ่งภายหลังได้ตั้งถิ่นฐานกับชาติจีนมากจนมีชนบทรวมเนียน  
กลายเป็นจีนไปทุกประการ

ในยุคนั้นจึงมีท้าวปกครองอยู่ คือ ไทยอ้ายลาวและไทยงายลาว  
พวกละโวในอาณาจักรอ้ายลาว มีนครเพงายเป็นราชธานีตั้งอยู่  
ในดินแดนซึ่งเรียกว่าแคว้นเทียน สมัยนครเพงายเป็นราชธานี มี  
หลักฐานที่เห็นว่าต่างกับสมัย นครอู่ซ้อหนึ่ง คือ ปรากฏว่า มี  
ปกครองในตำแหน่งกษัตริย์ ทรงพระนามว่าพระเจ้าซุนเมือง ถึงเมื่อ  
คำว่าซุนเมืองจะไม่บังว่าเป็นพระนามโดยตรง เพราะมีใ้ความแปลว่า  
พระเจ้าแผ่นดินก็ตาม แต่ก็เป็หลักฐานให้เห็นว่าได้มีตำแหน่ง  
กษัตริย์เกิดขึ้นแล้วในปวงชนชาติไทยสมัยนั้น

ไทยในอาณาจักรอ้ายลาวได้ทำสงครามกับจีนหลายปี และได้ตก  
เป็นประเทศราชของจีนในปี พ.ศ. ๕๕๖ คราวหนึ่ง แต่ได้กู้เอกราช  
ขึ้นได้เมื่อ พ.ศ. ๕๕๖ ถึงกรรณในในปี พ.ศ. ๗๐๗ กองทัพแห่งกษัตริย์  
จีนได้ยกทัพมาปราบปรามอาณาจักรอ้ายลาวได้อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนพวกละโวในภาคงายลาวมีกษัตริย์ทรงพระนามว่า ซุนหวง  
เม่า ทรงพระชนม์อยู่ในสมัยที่อาณาจักรไทยอ้ายลาวมีพระเจ้าหาญเดื่อ  
เป็นประมุข ข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ในสมัยนั้นการปกครองของพวกละ  
โวไทยได้แตกแยกออกจากกันแล้ว เป็นคนละอาณาจักร หรือภาค  
เอกราช แต่อย่างไรก็ดียังไม่ถึงกับกลายเป็นศัตรูกัน เพราะไม่ปรากฏ  
ว่ามีเหตุรบพุ่งระหว่างกษัตริย์แห่งอาณาจักรทั้งสองนี้ และยังกล่าว  
อาณาจักรหรือภาคเอกราชทั้งสองนี้ น่าจะยัง ปกครองชนชาติไทยโดย

แบบสำนักธรรมอีกด้วย คือ ในวงศ์ภคินีทั้งสองนั้น คงไม่ได้มีการถือกันว่าภคินีองค์ใดเป็นใหญ่กว่ากัน แต่สันนิษฐานว่าคงมีการปกครอง โดยสำนักธรรมเหมือนธรรมเนียมในแคว้นแคว้นอื่นๆ และแคว้นแคว้นมคธ ซึ่งแต่เดิรแคว้นต่างมีเจ้าองค์หนึ่งเป็นผู้ปกครอง ในวงศ์เจ้าทั้งสองนั้นได้เรียกผู้ใดคนหนึ่งว่าเป็นราชา ตามที่ได้อธิบายมาแต่ข้างต้น ซึ่งสรุปความได้ว่า เมื่อสมัยพุทธกาล มีหลักปกครอง ๓ อย่าง คือ ๑. บางอาณาจักรมีภคินีเป็นมหाराชา ๒. บางอาณาจักรมีภคินีเป็นราชา ๓. บางอาณาจักรไม่มีภคินี ซึ่งเรียกว่าปกครองโดยสำนักธรรม การปกครองโดยสำนักธรรม หมายความว่า ถึงแม้ในนครหนึ่งจะมีประมุขซึ่งเรียกว่าราชาดี แต่เมื่อเทียบกับนครอื่นแล้ว ถือว่ามีศีลเสมอกัน "ไม่มีพระเจ้าแผ่นดินเหนือพระเจ้าแผ่นดิน" และเมื่อมีกิจสำคัญแห่งชาติเกิดขึ้น หัวหน้าคณะต่างๆ หรือเจ้าแห่งนครต่างๆ ซึ่งมีศีลเสมอกันคงจะได้ประชุมปรึกษากัน และช่วยกันจัดการตามสมควร แต่ยังมีตึงกับเป็นแบบการปกครองอย่างสหรัฐ หรือสหคณแห่งรัฐ

### ๓. สมัยสืบราชวงศ์

ในระหว่าง พ.ศ. ๘๐๓ ถึง ๘๓๒ เนื่องจากแผ่นดินจีนระง่ำ ระบาย อาณาจักรไทยย้ายดาวได้กลับพื้นเป็นอิสระระง่ำจนชักครังหนึ่ง นครไทยที่อยู่ได้ที่สุดคือทางประเทศจีนที่สุดในสมัยนั้น คือ นครหนองแ่งหรือเมืองแ่ง

ภคินีของภคินี ๓ ของนครแ่งหลวงนี้ ทรงพระนามว่าพระเจ้าชุม

หลวง ทรงพระราชกฤษฎีกาอนุญาตรวบรวมนครไทยหลายนคร  
เข้าไว้ในพระราชอาณาเขต ใน พ.ศ. ๒๑๘๒ และตั้งเป็นรัฐชนใหม่  
เรียกว่าอาณาจักร "ไทย" ไม่เรียกตามคำเดิมที่ว่า "ย้ายลาว" ทั้งนี้  
น่าจะเห็นเพราะทรงเห็นว่าคำว่า "ไทย" เป็นคำมงคล

ในหนังสือของสังเกตุไต่ถาม ชาติไทยเราแต่เดิมมานานไม่ได้มีชื่อ  
ว่าเป็นชาติไทย แต่ได้มาตั้งชื่อชาติชนในยุครพระเจ้าขุนหลวงนเอง  
ชนชาติเดียวกับชาติไทยเดิมได้กระจ่ายไปอยู่ในอาณาจักรอังกฤษและ  
ฝรั่งเศสที่ติดต่อกับไทยสยามปัจจุบันก็มีมาก แต่ไทยในปัจจุบันคือ  
พวกหรือเผ่าพันธุ์ที่สืบเนื่องมาจากอาณาจักรไทยของพระเจ้าขุนหลวง

ดินแดนของไทยในยุคนั้น เข้าใจว่าคงจะกว้างขวางมาก เพราะ  
กษัตริย์องค์ที่สี่ ในราชสันตติวงศ์ของพระเจ้าขุนหลวง ทรงพระนาม  
ว่า "ขุนบรม" เมื่อชนเผ่ายวราชสมบัติได้ขยายพระราชอาณาจักร  
ลงมาทางทิศใต้จนถึงติดต่อกับแดนอาณาจักรขอมในแคว้นสุวรรณภูมิ

ขุนบรมได้ย้ายราชธานีหลายครั้ง สุดแต่จะเหมาะแก่ราโชบาย  
เช่นเมื่อกรีฑาทัพไปตีประเทศริเบต ได้หัวเมืองใหญ่น้อยเป็นเมืองขึ้น  
หลายเมือง ก็ย้ายราชธานีไปตั้งตามหัวเมืองทิศใต้นั้น และกล่าว  
กันว่าเมื่อพระองค์ได้แคว้นสิบสองจุไทยเป็นอาณาเขตค้ำใน พ.ศ.  
๒๒๘๐ ก็ย้ายมาตั้งราชธานีลงณเมืองแกลง (แกลง) แต่ภายหลังทรง  
ตั้งโอรสให้เป็นเจ้านครครองเมืองแกลง และสืบมาภายหลังเจ้านคร  
แกลง ได้ให้โอรส (นัคตาขุนบรม) แยกกันไปจับที่ดินสร้างนครครอบ  
ครองเป็นอันถ้วนๆ ไปอีกต่อหนึ่ง และมีโอรสองค์หนึ่งได้สร้างนคร  
โยนก เชียงแสน ขึ้นเป็นราชธานี เมื่อพุทธศักราชล่วงแล้วได้

๑๒๘๘ ปี

จึงน่าจะตั้งเกณฑ์ในสมัยขุนบรมนี้ การปกครองของประเทศสยามได้ใช้แบบธำมศักรวมผสมกับลักษณะการตั้งราชสำนักวงศ์ขุนบ้างแล้วเป็นแน่แท้ แต่การปกครองนครต่าง ๆ ก็คงใกล้ชิดคิดต่อกันสนิทกว่าเดิม เพราะปรากฏว่ากษัตริย์ในสมัยนี้ทรงตั้งพระโอรสให้ครองนครต่าง ๆ "เป็นท้าวเมืองลูกหลวง" ซึ่งอาจจะเห็นว่า "ท่านองจะเป็ดยนจากธำมศักรวม" เป็น "ท่านองขุนบุรี" หรือมี "ประเทศราช"

แต่ในทันทีที่จะกล่าวถึงชาติไทยที่กลายไปเป็นญวนแล้ว ต้องนับว่าการปกครองของญวนกับการปกครองของไทยไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะญวนได้ตั้งอยู่ที่กรุงเวียตนาม และให้ห่างเหินกับชาติไทยเต็มไปสนิทจนอยู่กับฝ่ายจีนมาก และยิ่งกว่านั้นปรากฏว่าเมื่อ พ.ศ. ๓๕๐๓ ญวนซึ่งแต่เดิมเป็นไทยได้เกิดอริกันชนกับไทยนานเจ้า ถึงแก่ไทยได้ยกกองทัพไปขายกรุงเวียตนาม ๓ ครั้ง คือใน พ.ศ. ๓๕๐๓, ๓๕๐๕ และ ๓๕๐๗

เพราะฉะนั้นถ้าตัดญวนเสีย ไม่คิดว่าญวนเป็นชาติไทยต่อไปแล้ว การปกครองของชาติไทยในยุคนั้นจะเริ่มจะเป็ดยนจากธำมศักรวม เพื่อจะกลายเป็นแบบการปกครอง มกษัตริย์ ชนแล้ว กล่าวคือ มีมหากษัตริย์ของนครใหญ่อยู่เหนือกษัตริย์ของนครน้อย แต่กษัตริย์ใหญ่และกษัตริย์น้อยคงเป็นราชวงศ์เดียวกัน จึงยังปกครองอยู่ได้ตามระเบียบธำมศักรวม

ชาติไทยในอาณาจักรหนองแต้ได้แผ่ไปทางจีนเมื่อ พ.ศ. ๓๕๒๓

โดยพระมูอซ็อพระเจ้าฟาโรห์อราชธิคากษัตริย์จีนมา อภิเษกสมรสกับ  
ราชโอรสของพระองค์ พวกจีนจึงนิยมถนอพยพมาเข้ามาอยู่ใน  
อาณาจักรหนองแต่มากขึ้น เป็นเหตุให้ชนแบบธรรมนิยมพนเมืองแปร  
เป็นจีนไปด้วย

เมื่ออธิบายมาถึงยุคนี้แล้ว ในยุคต่อ ๆ ไป คือ ยุค "อาณาจักร  
ไทยทานนา" (พ.ศ. ๑๖๖๓-๑๗๓๓) ซึ่งมีนครชัยปราการเป็นนคร  
สำคัญตลอดจนยุค "อาณาจักรไทยสยาม" (พ.ศ. ๑๗๑๑-๑๗๘๓)  
ซึ่งมีนครสำคัญคือ กรุงศรีอยุธยา และ กรุงศรีอยุธยา ระเบียบการ  
ปกครองก็คงอยู่ในระบอบเดียวกันคือ มีกษัตริย์สืบราชสันตติวงศ์  
เพราะตั้งแต่ พ.ศ. ๑๗๘๓ เป็นต้นมา ชนชาติไทยได้อพยพลงมา  
เป็นใหญ่ในแคว้นสุวรรณภูมิแบ่งกันเป็น ๓ สายคือ ๑. ฝ่ายเหนือมี  
ราชวงศ์เม็งราย ตั้งเป็นอิสระอยู่ในดินนาไทย มีนครเชียงใหม่เป็น  
ราชธานี ๒. ฝ่ายกลางมีราชวงศ์เชียงรายตะวันออก ตั้งเป็นอิสระ  
อยู่ในเขตต์สยามเหนือมีนครสุโขทัยเป็นราชธานี ๓. ฝ่ายใต้มีราชวงศ์  
เชียงรายตะวันตก ตั้งเป็นอิสระอยู่ในเขตต์สยามใต้ มีกรุงศรี-  
อยุธยาเป็นราชธานี ทั้งสามฝ่ายนี้ทำสงครามชิงความเป็นเจ้าเป็นใหญ่  
ในแคว้นสยามสุวรรณภูมิ" (หนังสือหลักไทยหน้า ๑๒๕) และในที่สุด  
ความเป็นใหญ่ของไทยสยามได้ไปรวมอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา

ดังนั้นจึงตงความเห็นได้ว่าคกมายุคนี้ การปกครองของชาติไทย  
ได้เกิดใ้ระบอบล้ามคค์ธรรมแล้วอย่างเด็ดขาด กกลายเป็นการปกครอง  
โดยกษัตริย์ซึ่งแก่งแย่งอำนาจกันไม่ชนแก่งกัน และไม่มีหตกัสมันต์  
ส้มาทเป็นอนหนึ่งอนเดียวกัน



ในการที่รัฐจะมีการ ปก ครองโดย แบบราชาธิปไตย ทรงอำนาจ  
เด็ดขาดนั้นจะแตกต่างกันหรือไม่ว่าราษฎรไม่เต็มใจอยู่ได้พระบรมเสนาบดีภาพ  
ปัญหาชั้นนี้จะตอบให้ชัดเจนก็ได้ ก็คือเมื่อพิจารณาเสียก่อนว่าราษฎร  
เต็มใจในสิ่งใด

ในยุคที่ชาวไทยเราริเริ่มเปลี่ยนแปลงมีประเทศให้ตั้งคนให้เป็นหนักแน่น  
เช่นนี้ สำคัญอยู่ที่ว่าผู้ใดสามารถบันดาลให้เกิดความมั่นคงแก่  
ประเทศ ผู้คนที่ได้เนนพระมหากษัตริย์ ความเต็มใจของราษฎรนั้น  
เพ่งไปหา ความสงบและความมั่นคง ผู้ใดมีอำนาจที่จะช่วยบรรเทา  
บรรเทาความมั่นคงให้แก่ประเทศ ผู้ที่นิยมได้รับความเต็มใจหรือ  
ความนิยมของราษฎร และราษฎรจะไม่วินิจฉัยถึงระเบียบหรือวิธี  
ปกครองได้เลย เพราะในสมัยแรกเริ่มเช่นนี้ ระเบียบและวิธีปกครอง  
ยังไม่มั่นคงทางที่พระมหากษัตริย์และราษฎรจะผิด พ้องหนงใจกันได้  
ด้วยเหตุหลายประการกล่าวคือ ๑. พระมหากษัตริย์ยังใกล้ชิดกับราษฎร  
๒. จำนวนราษฎรยังไม่มากมายถึงหล้า ๓. อาณาเขตยังไม่ขยาย  
จนกว้างขวางจนพระมหากษัตริย์จะตั้งอาศัยเจ้านายและขุนนางเป็น  
จำนวนมากมาย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าถึงแม้ราษฎรในสมัยนั้นจะได้เต็มใจ  
ในวิธีสัมบูรณาธิปไตยที่จริง แต่ความนิยมชนชั้นนำปล้ำใจ  
ของชาวไทยในพระมหากษัตริย์ของไทยก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตาม  
กระแสแห่งเหตุการณ์และกาลสมัยในสมัยที่ราษฎรเต็มใจให้มีพระ-  
มหากษัตริย์ทรงอำนาจเด็ดขาดเต็มทีนั้น จะเรียกว่าความเต็มใจนั้น  
ทำให้เกิดมีความปกครองแบบราชาธิปไตยไม่ได้ เพราะความเต็มใจ  
ของราษฎรนั้นย่อมมีแก่รัฐบาลทุกสมัย แต่การปกครองแบบประ-

ชาติปีโดยจะมีอยู่ได้ต่อ เมื่อราษฎรได้มี ส่วนปกครองตนเองโดยทาง  
ผู้แทนในรัฐสภา จึงอยู่อย่างถาวรโดยเปรียบเทียบได้ว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ย่อมเป็นผู้แทนของชาติ และเจ้านายหรือข้าราชการก็ย่อมเป็นผู้แทนของชาติเหมือนกัน แต่ข้อนี้เป็นแต่ผู้แทนโดยเปรียบเทียบเท่านั้น ไม่ใช่เป็นผู้แทนที่ราษฎรได้เลือกตั้ง อาจจะเป็นผู้แทนที่ราษฎรสุดแต่จะนิยมในบางยุคบางสมัยก็ได้ แต่ไม่ใช่ตัวแทนโดยราษฎรได้เลือกตั้งอย่างแน่นอน

ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่าในยุคนั้นเป็นการปกครองโดยวิธีราชาธิปไตยอำนาจเด็ดขาด มีได้มีส่วนผสมแห่งสิทธิประชาธิปไตยเจือปนอยู่เพียงเพราะฉะนั้นต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงการปกครองแบบ "สมบูรณาญาสิทธิราช"

### หมวดที่ ๓

#### สมบูรณาญาสิทธิราช

##### ส่วนที่ ๑

##### สมัยกรุงสุโขทัย

อาณาจักรชนชาติไทยได้มาตั้งถิ่นฐานสุวรรณภูมินี้ ไม่ได้ย้ายตรงมาเป็นกองทัพอย่างที่มีกำลังกล้าแข็งเที่ยวแผ่อาณาภาพ ซึ่งตรงเข้ารบพุ่งชิงเอาดินแดนจากชนชาติอื่น แต่คงแยกย้ายกันลงมาหาภูมิภาคที่เหมาะแก่การตั้งบ้านเมือง และคงพยายามหลบเลี่ยงภัยอันเกิดจากชาติอื่น ซึ่งมีอำนาจอยู่ในแถบประเทศสยามนี้ก่อนเป็นแน่ ถ้าเหตุที่จะได้ตั้งกรุงสุโขทัยและมีอำนาจรุ่งเรืองขึ้นชั่วคราว

หนึ่งนั้น เนื่องจากกษัตริย์พม่าทำการแผ่อาณาจักรยกทัพมาทำดาบ  
 ชำนาญจนในดุ่มหน้าเจ้าพระยาให้อ่อนลง และเมื่อพม่ายกทัพกลับไป  
 หมุ่ชนชาติไทยจึงสามารถเริ่มตั้งเป็นอนุภรรษาจนและรพพุง กับชาติเขมร  
 ซึ่งฝ่ายไทยมีไชยแ่งเมืองสุโขทัย ซึ่งเป็นเมืองฝ่ายเหนือของประเทศ  
 เขมรในยุคนั้นได้ ขุนบางกตางคำวจึงตั้งตนเป็นกษัตริย์กรุงสุโขทัย  
 ทรงพระนามว่าพระเจ้าศรีอินทราทิตย์ และทรงนับว่าเป็นครั้งแรก  
 ที่อาณาพของชาติไทยได้กล้าแข็งขึ้น นับตั้งแต่แรกอพยพลงมาใน  
 แดนสยาม โอรสของพระเจ้าศรีอินทราทิตย์ปรากฏนามว่า "พระ  
 ร่วง" หรือพระรามคำแหง

รัฐบาลสยามสมัยกรุงสุโขทัย มีพระร่วงเจ้าเป็นกษัตริย์ ทรง  
 ปกครองราษฎรตามแบบบิดาปกครองบุตร ทรงตั้งแบบเหตุการณ์  
 ทุกข้อของราษฎร ด้วยพระเนตรพระภรณ์ของพระองค์เอง โดย  
 ทรงมีอาทิเช่น ทรงจัดให้มีกระดิ่งผูกไว้สำหรับให้ราษฎรผู้มีเหตุเดือด  
 ร้อนมาแจ้งกระดิ่งนั้นร้องทุกข้อของพระองค์

การปกครองแบบบิดาปกครองบุตรนี้ ทำให้กษัตริย์แห่งสมัยนั้น  
 พระฉายานามว่า "พ่อเมือง" รัฐบาลที่มีพ่อเมืองเป็นประมุขเช่นนี้จะ  
 กระทำได้ต่อเมื่อมีราษฎรอยู่เป็นจำนวนน้อย และตั้งบ้านเรือนอยู่ไม่  
 ห่างไกลกัน พระมหากษัตริย์แห่งองค์เดียว จึงจะสามารถสอดส่องถึง  
 ความประสงค์ และประโยชน์ของราษฎรได้ตลอด ก็เป็นประเทศที่  
 กว้างใหญ่ไพศาลย์ ราษฎรแยกย้ายกันไปอยู่ในทิศานุกิต พระมหา  
 กษัตริย์จะต้องอาศัยข้าราชการต่างพระเนตรพระภรณ์

โดยเหตุที่ราษฎรในสมัยกรุงสุโขทัยนี้มีจำนวนน้อย การ

ปกครองจึงเป็นการที่ไม่สู้ยุ่งยากซับซ้อน พระมหากษัตริย์แต่พระองค์  
เดียว ทรงบริหารราชการแผ่นดินทุกแผนกทั้งฝ่ายทหารพลเรือน เช่น  
ทรงดำริ อักษรภาษาไทยไว้ใช้ประจำชาติ และทรงเป็นแม่ทัพนำ  
ราษฎรเข้าต่อสู้กับราชบัลลังก์เป็นต้น พระมหากษัตริย์ในยุคนั้น  
สนิทสนมใกล้ชิดกับราษฎร ไม่มีเหตุการณ์ที่ราษฎรจะเคียดแค้นใน  
เรื่อง "เล่ห์ภาพ" "ลัทธิภาพ" หรือ "ภราดรภาพ" เพราะทรงวินิจฉัย  
ฉะฉานเหตุการณ์พิพาทระหว่างราษฎรโดยพระองค์เอง

แต่ถึงแม้จะเป็นการปกครองแบบเบ็ดเตล็ดก็ดี ก็ต้องถือ  
ว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรงอำนาจเด็ดขาด เพราะไม่มีกฎหมายหรือ  
ข้อจำกัดอำนาจของพระองค์อย่างใด คงทรงจัดการปกครองตั้งแต่  
ธรรมหรือราชปริชาญาณเป็นใหญ่ การปกครองแบบสัมบูรณาญา  
สิทธิราช มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การไม่จำกัด อำนาจ ของ กษัตริย์  
กษัตริย์ในสมัยอำนาจเด็ดขาดนั้น บางพระองค์อาจมีนโยบายเป็น  
เบ็ดเตล็ดก็ดี บางพระองค์อาจไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ หรือบาง  
พระองค์อาจปรีชาสามารถถึงกับเป็นจักรพรรดิ แต่บางพระองค์ไม่  
ทรงสามารถในทางปกครองแบบหนึ่งแบบใดเลยก็ได้

เพราะฉะนั้นในสมัยที่ไทยคือไทย ได้ตั้งอาณาจักรซึ่งความเป็น  
เจ้าเป็นใหญ่ระหว่างกันดังกล่าวมาแล้ว ถึงแม้จะถือคติพระบรมเดชา  
นุภาพของพระเจ้าแผ่นดินเป็นใหญ่ยิ่งกว่าสิ่งใด ๆ ก็จริง แต่คงมิได้  
ถือแบบนโยบายอย่างเดียวกันหมด ดังปรากฏอยู่ในปาฐกถาซึ่ง  
สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ทรงแสดงที่สำนักบาจารยส์โมฮัน ลัทธิ  
เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณว่า วิถีการปก-

ครองประเทศสยามในสมัยนั้นมียุ ๒ อย่าง คือ

๑. อย่างบิดาปกครองบุตร
๒. อย่างนายปกครองข้า

อธิบายตามความในปาฐกถานนี้ ดังนี้ :- ในสมัยเมื่อไทย  
ได้เป็นใหญ่ณเมืองสุโขทัย วิธีการปกครองประเทศสยามจึงมียุ  
เป็น ๒ อย่าง เมืองทางฝ่ายเหนือปกครองตามประเพณีไทย เมือง  
ทางฝ่ายใต้ปกครองตามประเพณีขอม (ซึ่งสืบคตินาจากชาวอินเดีย)  
ที่แต่ประเพณีการปกครองของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่ง  
คือเอาอาณาสิทธิของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาคิด  
กันที่พวกขอมถือคติความชาวอินเดีย สันนิษฐานว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็น  
พระโพธิสัตว์หรือเป็นพระอัสวดี พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเพียงโลก  
แฉะอาศัยพรหมณ์เป็นเจ้าดำรงการปกครอง ลักษณะการที่พวก  
ขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายแยกปกครองบ้าง ส่วนที่วิธีการปกครอง  
ของไทยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นเป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง  
วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ เป็นต้น แต่  
ถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน (คำว่า "พ่อครัว" เดิมทีเคย  
เห็นจะหมายความว่าผู้ปกครองครัวเรือน อันขรรมนดาโยธมร่วมครัว  
ไฟกัน ภายหลังมาจึงเข้าใจคำพ่อครัวกลายเป็นผู้ประกอบอาหาร)  
หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของ "พ่อบ้าน" ผู้  
อยู่ในปกครองเรียกว่า "ลูกบ้าน" หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็น  
เมืองชั้น(รอง)อยู่ในปกครองของ "พ่อเมือง" ถ้าเป็นเมืองประเทศราช  
เจ้าเมืองเป็น "ขุน" หลายเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในปกครองของ

พระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า "พ่อขุน" ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า "ลูกขุน" ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า วิธการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal government.....

เมื่อไทยได้ปกครองประเทศสยามในเวลายังมีการปกครองเป็น ๒ อย่างคึกคักต่างมา น่าฉันทินฐานว่า คงจะเกิดเป็นปัญหาอันแก่กษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงตั้งแต่แรก ว่าจะปกครองประเทศสยามทั่วไปด้วยวิธีอย่างใดจะเหมาะสม และน่าลงมือว่าคงคิดเห็นด้วยอุปนิสัยดีสามารถในการ ประสานประโยชน์ว่าควรเลือกเอาการดีทั้งสองฝ่ายมาปรุงใช้เป็นวิธีปกครองประเทศสยาม แต่ในสมัยนั้นแรกนั้น ไทยยังไม่ได้ศึกษาทราบคุณและโทษในวิธีปกครองของขอมมากนัก จึงใช้กระบวนการปกครองโดยวิธีของไทยมาก่อน ค่อยเลือกวิธีปกครองของขอมเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ข้อพึงเห็นได้ในศิลาจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ถ้อยคำเป็นภาษาไทยเกือบไม่มีอันปน พระเจ้าแผ่นดินก็วางพระองค์แต่เป็นอย่างบิดาของประชาชน เช่นผู้กระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง ใครมีทุกข์ร้อนก็ให้ไปตีกระดิ่งร้องทุกข์ได้ ดังนี้แต่ในจารึกของพระมหากษัตริย์ราชกาลหลังต่อมา ปรากฏถ้อยคำภาษาขอมและมีพจน์มากขึ้นเป็นอันดับ แต่วิธีปกครองอาณาเขตตั้งแต่เมืองกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ดูประหลาดที่วงอาณาเขตซึ่งการบังคับบัญชาอยู่ในรัฐบาลราชธานีปกครองเองแทบหนักหนา คือเอาเมืองสุโขทัยเป็นราชธานีที่พระเจ้าแผ่นดินเสด็จประทับ แล้วมีเมืองสุทนต์นครองรักษาหน้าด่านอยู่ ๕ ตำบล คือ เมืองสุทนต์นาศัย ซึ่งเคย

นี้เรียกว่าเมืองสุวรรณโณโลกอยู่ด้านเหนือ เมืองชิงแควซึ่งเคยจนเรียก  
 ว่าเมืองพิษณุโลกอยู่ด้านตะวันออก เมืองสระทองซึ่งเคยจนเรียก  
 ว่าเมืองพิศณุอยู่ด้านใต้ เมืองกำแพงเพชรอยู่ด้านตะวันตก ระยะ  
 ทางแต่เมืองหน้าด่าน เดินถึงราชธานีเพียงภายใน ๒๐ วันทุกด้าน นอก  
 นั้นออกไปแม่เมื่อพระราชอาณาเขตประเทศสยามกว้างขวางอย่างยิ่ง  
 ในรัชกาลพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ก็ให้เป็นเมืองปกครองกันเอง  
 เป็นประเทศราชเช่นเมืองอุททอง เป็นต้นบ้าง เป็นเมืองพ่อเมืองครอง  
 บ้าง อาจเป็นด้วยมีความจำเป็นในสมัยนั้น เพราะไทยกำลังปราบ  
 ขอมแต่อำนาจลงมาข้างใต้ แต่รักษาควบคุมอาณาเขตด้วยระบียบ  
 การปกครองปล่อยให้เมืองชนมชานาญมากอย่างนั้น ย่อมมั่นคง แต่  
 เมื่อมีพระเจ้าแผ่นดินอันทรงอำนาจมาก ถ้าพระเจ้าแผ่นดินอ่อน  
 อ่อนภาพเมื่อใด ราชอาณาจักรก็อาจแตกได้โดยง่าย เรื่อง  
 พงศาวดารกรุงศรีอยุธยาก็เป็นเช่นนั้น พ่อเจ้าจรัญชกาลพระเจ้าราม  
 คำแหงมหาราชแล้ว หัวเมืองซึ่งเคยขึ้นอยู่ในราชอาณาจักรกรุง  
 ศรีอยุธยาตั้งต้นแยกกันไป โดยตั้งตนเป็นอิสระบ้าง กลับไปเป็นเมือง  
 หนึ่งของก๊กอื่นบ้าง กรุงศรีอยุธยาอ่อนกำลังลงเป็นอันคืบมา จนถึง พ.ศ.  
 ๑๘๘๕ พระเจ้าอุทอง ก็รวบรวมหัวเมืองทางข้างใต้ตั้งเป็นอิสระขึ้น  
 ณกรุงศรีอยุธยา พระมหาธรรมราชาตีไทยราชันค้ำขาตรงพระเจ้า  
 รามคำแหงมหาราชไม่สามารถปราบได้ ต้องยอมเป็นไมตรีอย่าง  
 ประเทศที่เสมอกัน ครั้นต่อขึ้นมา ถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมราชา  
 จีราชพงศาวดารของทพชนไปปราบปราม กษัตริย์ศรีอยุธยาของกษัตริย์  
 ไม่ได้กตัญยอมเป็นประเทศราชขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา รวมเจดาค

กรุงศรีอยุธยาได้เป็นราชธานีประเทศสยามอยู่ไม่เต็มร้อยปี”

ในการปกครองของกรุงศรีอยุธยา ไม่ปรากฏว่ามีตำแหน่ง  
กรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) และตำแหน่งกรมพระราชวัง  
บวรสถานพิมุข (วังหลัง) เหมือนอย่างในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่  
ปรากฏว่ามีตำแหน่งมหาอุปราช (ดูหน้า ๓๒๘ ต่อไป)

ส่วนที่ ๒

สมบูรณาสิทธิราชสมัยกรุงศรีอยุธยา—ธนบุรี—และกรุงเทพฯ

มหานครก่อนวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

ตอนที่ ๑

พระบรมราชานุญาต

ในสมัยนี้อาจอธิบายคดีพระบรมราชานุญาตได้ว่าเป็นสิ่งต้นพันยัง  
คือไม่อยู่ที่ใด ไม่มีข้อใดตั้งอันใดหรือบทกฎหมายใดใดจำกัด  
พระราชอำนาจซึ่งเป็นนิติประเพณี

มี คดีบท กฎหมาย ที่ตั้งเสรีม พระบรมเดชาอนุภาพ อยู่มากหลาย  
เช่น ถือว่าแคว้นของพระมหากษัตริย์โดยพระราชบัญญัติหม่อมแ  
ร.ศ. ๑๒๐ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “เพราะเหตุว่าที่ดินแคว้นไฉ่หยาต  
ทั้งหลายในพระราชอาณาจักร ย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชา  
อนุภาพ จึงผู้หนึ่งผู้ใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหวงห้าม  
ที่ดิน ได้กรรมสิทธิ์เพื่อทำการปลูกสร้างบ้านเรือนหรือเพาะปลูก  
พืชพรรณไม้หรือเพื่อถาวรอย่างอื่นประการใด ถ้ามิได้รับพระราช  
ทานพระบรมราชานุญาตให้ทำหม่อมแคว้นในที่ดินแล้ว กรรมสิทธิ์จึง



หวงห้ามที่คืนไว้ นั้น ไม่มีอำนาจตลอดไปถึงที่จะอุทธรณ์หรือทำเหมืองแร่ในที่ซึ่งคนหวงห้ามได้โดย

และในลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๕๒ บัญญัติว่า "ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา นาคติดกภพทวิคณราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว จะเป็นพระราชฎีกาทรงห้ามมิได้" และบทที่ ๕๓ ว่า "ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไว้ที่ราชฎีกาอย่าจะไว้ให้เป็นท่าเตปเต่า แต่ให้นายบ้านนายอำเภอ ร้อยแฉวง แฉนนายอากรคิดคนเข้าอยู่ในที่นั้น"

แต่ในทางที่เป็นพฤติการณ์จริง ๆ นั้น พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ย่อมจำกัดโดยธรรมชาติ คือย่อมต้องทรงพระเยาว์ ทรงพระเจริญ และเสด็จสวรรคต อนึ่งพระมหากษัตริย์ย่อมมีราชกรรยานุวัตรในทางที่สมควรและยุติธรรม เพราะราชฎีกาย่อมเชื่อถือได้ว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้อยู่ในยุติธรรม เช่นในการราชาภิเษก พระองค์ต้องทรงตั้งสัตยาธิษฐาน ตั้งพระราชหฤทัยที่ดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ ราชกรรยานุวัตร ๕ ประการ และจักรวรรดิวัตร ๓๕ ประการ (ดูคำอธิบายหมวดที่ ๕ ว่าด้วยที่มาแห่งกฎหมายปกครองหน้า ๑๗-๑๙)

ถึงแม้โดยหลักการถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในสมัยกรุงศรีอยุธยา - ธนบุรี - และกรุงเทพมาก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยก็ดี แต่ในทางปฏิบัติมีข้อน่าสังเกตว่า มีอำนาจของประมุขแห่งวังหน้าและประมุขแห่งวังหลังระคนอยู่ในกฎหมายปกครองไม่น้อย คล้าย ๆ กับว่ากษัตริย์ของประเทศสยาม

มีถึง ๓ พระองค์ คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (วังหลวง) ซึ่ง  
 ตามรัฐธรรมนูญบางฉบับเข้าใจว่าเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๑ กรมพระราชวัง  
 บวรสถานมงคล (วังหน้า) เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๒ และกรมพระ  
 ราชวังบวรสถานพิมุข (วังหลัง) เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๓ (ดูคำสอน  
 กฎหมายปกครองโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมณโรจน์เวียนกฎหมาย)

พระราชานุภาพของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า)

และกรมพระราชวังบวรสถานพิมุข (วังหลัง)

ในสมัยที่กล่าวนี้ มีเจ้านายบางพระองค์ ซึ่งทรงพระอิสริยยศ  
 เกือบเท่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่าสัญญาทางพระ  
 ราชไมตรีบางฉบับ ซึ่งประเทศสยามทำไว้กับต่างประเทศ มีอาทิ  
 สัญญากับอังกฤษ ค.ศ. ๑๘๕๖ กับฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๕๖ กับโปรตุเกส  
 ค.ศ. ๑๘๖๒ ได้ทำในนามพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 และพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสองพระองค์ เหตุฉะนั้น  
 การศึกษาถึงพระราชานุภาพของกรมพระราชวังบวร ในสมัยก่อน  
 จึงยังคงเป็นประโยชน์แก่วิชากฎหมายปกครองอยู่

ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลหรือสถานพิมุขนี้ ไม่  
 ปรากฏในกฎหมายเดิม

ครั้นต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีพระราช  
 กำหนดศักดิ์นาพลเรือน จึงปรากฏศักดิ์นาพระมหาอุปราช แต่ใน  
 หนังสือหลักไต่ถามนั้นกล่าวว่า “เมื่อพระเจ้าศรีอินทราทิตย์สวรรคต  
 ลง พระเจ้าบาทเมืองทรงราชย์ณกรุงสุโขทัยเป็นรัชกาลที่ ๒ พระ-

เจ้าบาดเมืองทรงตั้งพระรามท่าแห่งราชอนุชาเป็นมหาอุปราช..." แต่ตำแหน่งมหาอุปราชในสมัยกรุงสุโขทัยยังไม่เรียกว่าเป็นกรมพระราชวังบวร ฯ

ตำแหน่งพระมหาอุปราชนี้ ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชาได้ทรงตั้งให้แก่หลวงสรศักดิ์ และให้เสด็จอยู่ที่ในวังจันทร์เกษมสมเด็จพระนารายณ์ ได้ทรงสันนิษฐานไว้ในหนังสือ เรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย ว่าวังจันทร์เกษมนี้ ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ ได้ทรงเปลี่ยนนามวังนี้ให้ศักดิ์สูงขึ้นเสมอด้วยพระราชวังหลวง เรียกว่าพระราชวังบวรสถานมงคล จึงเคยเอาที่วังนั้นเป็นชื่อเรียกกรมบรรดาข้าราชการที่ขึ้นในพระมหาอุปราชว่ากรมพระราชวังบวรสถานมงคล.

ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานพิมุขนั้น ก็เช่นตำแหน่งที่สืบมาแต่ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชาเช่นเดียวกัน คือได้ทรงตั้งนายจมพรประสิทธิ์ศิลป์ ซึ่งเป็นญาติเชื้อราชสมบัติ ให้เป็นเจ้ามอฮัลดีเรียยศชั้นสูงของแต่พระมหาอุปราชลงมา และให้ไปอยู่ที่วังหลัง เรียกพระนามวังหลังว่า พระราชวังบวรสถานพิมุข ก็เอาพระนามที่ใช้เป็นนามกรมของข้าราชการที่ตั้งกตชนในวังหลังว่า กรมพระวังบวรสถานพิมุข

อนึ่งการตั้งกรมและเรียกพระนามเจ้านาย ตามกรมนั้นเป็นแบบอย่างมาตั้งแต่แผ่นดินพระนารายณ์ และสืบมาจนทุกวันนี้ เช่นคำว่า "ในกรม" ซึ่งเป็นศัพท์พจนานุกรมที่สามเรียกแทนนามแห่งเจ้านายผู้ใหญ่ในบุคคลหมวดหนึ่ง (ดูพจนานุกรมกระทรวงธรรมการ และหนังสือเรื่องเฉลิมพระยศเจ้านายหน้า ๑๓-๑๕)

เหตุฉะนั้นตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และสถาน  
 พิมุขในสมัยเดิม จึงเป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้  
 พระราชทานแก่เจ้านายที่มีคุณชบชียงใหญ่ ในบางสมัยกรมพระ  
 ราชวังบวรสถานมงคล ทรงดำรงอิสริยยศเกือบเท่าพระเจ้าแผ่นดิน  
 ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระที่นั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งสัญญา  
 กับต่างประเทศได้ทำในนาม ของ พระองค์ รวมกับพระบาทสมเด็จพระ  
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และชาวต่างประเทศเรียกพระบาทสมเด็จพระ  
 ที่นั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าพระเจ้าแผ่นดินที่ ๒.

กรมพระราชวังบวรทั้งสี่ของตำแหน่ง ไม่มีเสมอไปทุก ๆ รัชกาล  
 กล่าวคือในบางรัชกาลไม่มีเลย ในบางรัชกาลมีแต่กรมพระราชวัง  
 บวรสถานมงคลเท่านั้น.

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กรมพระราชวังบวรสถานพิมุขมีแต่  
 ในรัชกาลที่ ๓ ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานมงคลได้มีทุก ๆ รัชกาล  
 จนถึงรัชกาลที่ ๕

พระราชานุญาตของกรมราชวังบวรสถานมงคล และสถานพิมุข  
 ในสมัยเดิมจะมีอย่างไรบ้างนั้น คิดว่าคงแล้วแต่กาลสมัย เพราะไม่  
 ได้มีบทกฎหมายกำหนดไว้แน่นอน

ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ ๕ คือในปีจุลศักราช ๑๒๓๖ จึงได้มี  
 พระราชกำหนดว่าด้วยกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (ส่วนกรม  
 พระราชวังบวรสถานพิมุขนั้นไม่ได้ตั้งขึ้นอีก และไม่ได้มีอยู่ในสมัย  
 นั้น พระราชกำหนดนั้นแจ้งมีกล่าวถึง) ตามพระราชกำหนดนี้ พระ  
 ราชานุญาตของกรมพระราชวังบวรเป็นเหมือนกิตติมศักดิ์ คือมีทหาร

ได้เพียงสองร้อยคน เพื่อรักษาพระราชวังบวร ส่วนการแผ่นดิน  
 ทุกๆอย่าง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบังคับสิทธิ์ขาดแต่  
 พระองค์เดียว

เหตุฉะฉิน ในรัชกาลที่ ๕ ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถาน  
 มงคล จึงคงเป็นเหมือนตำแหน่งกิตติมศักดิ์ เมื่อมีจุฬศักราช ๒๔๕๗  
 กรมพระราชวังบวรสถานมงคลพระองค์หนึ่งได้เสด็จออกจาก พระ  
 บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงประกาศยกเลิก  
 ตำแหน่งนั้นเสียทีเดียว โดยมีข้อความในพระราชปรารภอยู่ตอนหนึ่ง  
 ว่าดังนี้

“เป็นตำแหน่งตยอยุ่ มิได้มีคุณค่าแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใด  
 เป็นแต่ต้องใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งควรต้องใช้รักษาตำแหน่งยศพระมหา  
 ษุปราชอยู่เปล่าๆโดยมาก”

ตั้งแต่นั้นมาตำแหน่งกรมพระราชวังบวรจึงไม่มีอีกต่อไป.

## ตอนที่ ๒

### การสืบราชสันตติวงศ์

#### ข้อความทั่วไป

ตามที่ปรากฏในพงศาวดาร การสถาปนาพระราชวงศ์โคชิน  
 ปกครองประเทศสยามนั้น อาจเป็นโดยพระเจ้าอยู่หัวพระองค์แรกใน  
 พระราชวงศ์นั้นได้ก่อกำเนิดให้มียศสรภาพ และได้ตั้งพระองค์เอง  
 หรือราษฎรได้ตั้งนามตีพระองค์ขึ้นโดยตรง หรือโดยปริยายให้เป็นพระ-  
 เจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ ในสมัยก่อน ยังมี การแย่งชิงราชสมบัติเปลี่ยน  
 พระราชวงศ์

เมื่อพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใด ในราชวงศ์หนึ่งได้เสด็จสวรรคต โดยมีใต้หมตพระราชวงศ์นั้นแล้ว พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดิน ก็ได้ตกทอดไปยังเจ้านายผู้เป็นเชื้อพระราชวงศ์นั้น

ในสมัยเดิมไม่มีบทกฎหมายระบุไว้โดยตรงว่า เจ้านายพระองค์ใดจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ แต่ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนได้ทรงตั้งพระมหาอุปราช หรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลไว้ ในกรณีเช่นนั้น พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางก็ได้เชิญเชิญพระมหาอุปราชหรือกรมพระราชวังบวรขึ้นเสวยราชย์ก็มีอยู่บ้าง แต่จะว่าพระมหาอุปราชเป็นผู้สืบราชสันตติ หรือไม่ตามกฎหมายนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้ว่า "ในเรื่องนี้ไม่มีปรากฏในกฎหมายแห่งหนึ่งแห่งใด"

ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนมีใต้ทรงตั้งพระมหาอุปราชหรือกรมพระราชวังบวรไว้ หรือตั้งแล้ว แต่ท่านใดก็ตามได้เสด็จสวรรคตหรือที่วงศ์ก่อนพระเจ้าอยู่หัว ปัญหาในข้อที่จะควรเชิญพระมหาอุปราชขึ้นเสวยราชย์หรือไม่นั้นจึงไม่เกิดขึ้น พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางจึงได้เลือกสรรเชิญเชิญ เจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งซึ่งเห็นสมควรให้เสด็จเสวยราชสันตติ ดังเช่นพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔ และพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕) เป็นต้น

ครั้นถึงบวรศักราช ๒๔๔๗ กรมพระราชวังบวรสถานมงคล พระองค์หลังได้ทรงคัด ได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในมาบัญญัติว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคล จะทรงเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์หรือไม่จึง

หมดไป

ในปีจ.ศ. ๑๒๕๗ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชให้ทรงดำรงพระยศสมเด็จพระพุทธเจ้า เพื่อสืบราชสันตติวงศ์ ครั้นถึง ร.ศ. ๓๑๓ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชพระองค์หนึ่งสวรรคตจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ เป็นรัชทายาทสำหรับสืบราชสันตติวงศ์

แม้กระนั้นก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริว่า ควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกาเป็นกำหนดลำดับราชสันตติวงศ์ให้มั่นคงเป็นแบบอย่างต่อไป ดังปรากฏในหนังสือพระราชดำรัส เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินหน้า ๖๑--๖๒

พระบรมราชประสงค์ได้บรรลุถึงซึ่งผลสำเร็จในรัชกาลที่ ๖ คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมนเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

กฎมนเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ มีข้อสำคัญควรศึกษา คือ

### ก. พระราชสิทธิในการทรงสมมติ

#### แลทรงถือนพระรัชทายาท

ตามมาตรา ๕ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและพระราชสิทธิที่จะทรงสมมติ เจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งตามที่ทรงเห็นสมควร ให้เป็นพระรัชทายาท แต่การที่ทรงสมมติให้เป็นพระรัชทายาทเช่นนี้ ท่านให้ถือว่าเป็น

การละเมิดพระองค์ของพระราชทายาทพระองค์นั้น

พระราชทายาทที่ได้อำนาจมรดกนั้น เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
สวรรคต ก็ได้เสด็จขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์โดยทันที (ให้  
มาตรา ๖)

อนึ่งพระราชทายาทที่ได้อำนาจมรดกนั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
จะทรงถอนจากตำแหน่งก็ได้ และถ้าได้ทรงถอนเช่นนั้น พระโอรส  
และบรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านที่ถูกถอน ก็จะต้องถูกยกเว้นจาก  
ลำดับสืบราชสันตติวงศ์ (ให้ดูมาตรา ๗)

ข. ลำดับชั้นผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์

ในกรณีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลงโดย  
มิได้อำนาจมรดกพระราชทายาทนั้น ตามมาตรา ๘ แห่งกฎหมาย  
บางกอกต่างด่ง ให้เป็นหน้าที่ท่านเสนาบดี อัญเชิญเสด็จเจ้านายเชื้อ  
พระบรมราชวงศ์พระองค์ที่ ๑ ในลำดับสืบราชสันตติวงศ์ ดัง  
แสดงไว้ในมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นตามมาตรา  
๓๓ และ ๓๔ แห่งกฎหมายเกษมราช

ลำดับสืบราชสันตติวงศ์ซึ่งมาตรา ๘ ได้บัญญัติไว้ อาจแยก  
ออกได้ดังนี้

- ข้อ ๑. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรส  
หรือพระราชธิดา
- ข้อ ๒. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรส และ  
พระราชธิดา แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาหรือพระราชนัดดา หรือ  
พระโอรสของสมเด็จพระอนุชา



ข้อ ๓. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรส และพระราชธิดา กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีหรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน

ข้อ ๔. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรส และพระราชธิดา กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพี่ยาเธอหรือพระเจ้าน้องยาเธอหรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอหรืออน้อยยาเธอ

ข้อ ๕. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรส และพระราชธิดา กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี กับไว้พระเจ้าพี่ยาเธอหรือพระเจ้าน้องยาเธอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าหรือพระเจ้าบรมวงศ์เธอ

ด้วยบทกฎหมายนี้เกี่ยวกับได้ระบุเจ้านายไว้ชัดเจนแล้ว จะได้เชิญด้วยบทนั้นมากถ้าใจต่อไป

### ข้อ ๑

มาตรา ๘. ถ้าด้วยชั้นเชื้อพระบรมราชวงศ์ที่ควรสืบราชสันตติวงศ์ได้นั้น ท่านเจ้าให้เลือกตามสายตรงก่อนเสมอ คือไม่ตามารจะเลือกตามสายตรงได้แล้ว จึงให้เลือกตามเกณฑ์ที่จัด

มากและน้อย

เพื่อให้<sup>๕</sup>ต้นสังกัด<sup>๕</sup>ย้านว่า ให้วางลำดับสืบราชสันตติวงศ์ไว้ดัง  
ต่อไปนี้

(๓) สมเด็จพระอพุทธเจ้า \*

(๔) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้วให้เชิญเชิญ  
พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระอพุทธเจ้า และพระอัคร  
ชายาของสมเด็จพระอพุทธเจ้าพระองค์นั้นชนทรงราชย์ หรือถ้าพระ  
ราชโอรสพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้เชิญเชิญพระราชโอรส  
องค์รอง ๆ ต่อไปนี้ตามลำดับพระชนมายุ

(๕) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว และ  
ไร้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้รก็ให้เชิญเชิญสมเด็จพระเจ้าสุทนต์ยาเชอ  
พระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

(๖) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าสุทนต์ยาเชอพระองค์ ที่ ๒ หาพระองค์  
ไม่แล้ว แต่ถ้ามีพระโอรสอยู่ก็ให้เชิญเชิญพระโอรสอนุโลมตามข้อ  
ความในมาตรา ๒ แห่งมาตรานี้

(๗) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าสุทนต์ยาเชอพระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระ  
พระอัครมเหสีหาพระองค์มิได้แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วย  
ไซ้ร ก็ให้เชิญเชิญสมเด็จพระเจ้าสุทนต์ยาเชอพระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระ  
พระอัครมเหสี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าสุทนต์ยาเชอพระองค์  
นั้นสืบกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒-๓ และ ๔

\* ดูวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ (๓) ซึ่งมีควนว่า สมเด็จพระอพุทธเจ้า ก็คือสมเด็จพระ  
พระบรมราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี



ข้อ ๒

ข้อ ๘, ๙, ๑๐ แห่งมาตรา ๘ ของกฎมณเฑียรบาล มีข้อความ  
บัญญัติไว้ว่า

(๘) ถ้าแม่เจ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือพระราชโอรสและพระราช  
นัดดา ท่านเจ้าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี พระ  
องค์ที่<sup>๘๔๔</sup>พระชนมายุถึงลงมาจากพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรง  
ราชย์สืบราชสันตติวงศ์

(๙) ถ้าแม่เจ้าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาท  
นั้นหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว ท่านเจ้าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระ  
อนุชาพระองค์นั้นตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ แห่ง  
มาตรา<sup>๕</sup>

(๑๐) ถ้าแม่เจ้าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่สิ้น  
และพระโอรสของท่านก็หาพระองค์ไม่สิ้นอีกด้วยไซ้ ท่านเจ้าให้  
อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนี พระองค์ที่<sup>๕</sup>ถึงลงไปตามลำดับ  
พระชนมายุ หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นๆ สืบ  
กันไปตามลำดับอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒-๓ และ ๔ แห่งมาตรา<sup>๕</sup>

ข้อ ๓

ข้อ ๑๑ แห่งมาตรา ๘ ของกฎมณเฑียรบาล มีข้อความ  
บัญญัติไว้ว่า

(๑๑) ถ้าสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว  
และพระโอรสของสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่สิ้นแล้ว ท่านเจ้าให้

อัญเชิญสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือ  
พระโอรสของสมเด็จพระเชษฐา และสมเด็จพระอนุชานั้นตั้งดับกันไป  
ตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒, ๓, (๖) ๔ และ ๖<sup>(๑)</sup> แห่ง  
มาตรา<sup>๕</sup>

ข้อ ๔

ข้อ ๓๒ แห่งมาตรา ๘ ของกฎหมายระเบียบปฏิบัติไว้ว่า

(๓๒) ถ้าสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชา ต่างพระ  
ชนนีทำพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระ  
อนุชานั้นก็ทำไม่ด้วยแล้วไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ  
และพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้า  
น้องยาเธอตามลำดับตั้งดับกันโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๘ แห่ง  
มาตรา<sup>๕</sup>

(๑) ข้อ ๖ เกี่ยวกับลำดับพระอิสริยยศแห่งพระมารดาของสมเด็จพระเชษฐา หรือ  
อนุชา ลำดับตามมาตรา ๔ (๕) เป็นดังนี้ คือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชเทวี,  
พระนางเจ้าพระวรราชเทวี, พระนางเธอ, พระอัครราชชายาเธอ

(๒) ข้อ ๒, ๓, ๔. เกี่ยวกับตัวกรมพิธีที่พระเชษฐาหรืออนุชาซึ่งเป็นพระโอรสพระองค์  
ใหญ่ในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่แล้ว ให้เชิญพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชา  
ขึ้นเสวยราชย์ก่อนพระเชษฐาหรืออนุชาของพระองค์ลงไป

เมื่อหม่อมสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาหรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐา หรืออนุชา  
ในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่มีอิสริยยศสูงที่สุดแล้ว จึงให้เชิญพระเชษฐาหรือพระอนุชา หรือ  
พระโอรสในสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาในพระมเหสีรองที่ถัดลงไป

ข้อ ๕

ข้อ ๓๓ แห่งมาตรา ๘ ของกฎหมายเกี่ยวกับบัญญัติไว้ว่า

(๓๓) คือเมื่อหมตพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าอนงยาเธอออกทรงพระโอรสของท่านนั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชษฐาของ ท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากแต่น้อยโดยชนุดมตาม ข้อความที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ข้อ ๓ ถึง ๓๒ แห่งมาตรา

ก. ผู้ที่ต้องขบวนจากการสืบราชสันตติวงศ์

เจ้านายผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบพระราชสันตติวงศ์ในกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๑, ๓๒, ๓๓,

๑. มีลักษณะตามมาตรา ๓๑ คือ

(๓) มีพระสัญญาวิปลาศ

(๔) ด้อยราชทินน์ เพราะประพฤติผิดพระราชกำหนดกฎหมาย

ในคดีหันตโทษ

(๓) ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก

(๔) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือนางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่นนอกจากชาวไทยโดยแท้

(๕) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระราชทายาท ไม่ว่าจะการถูกลดขั้นจะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

(๖) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้น ออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์

๒. พระโอรสองค์ที่บรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านที่ตั้งชวงด้วย  
ลักษณะตามมาตรา ๓๑ ก็จะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์  
(ให้ดูมาตรา ๓๒)

๓. ราชนารี (ให้ดูมาตรา ๓๓)

จ. เวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

มาตรา ๓๕-๓๘ แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้ ได้บัญญัติกรณีซึ่ง  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ซึ่งเมื่อเจ้านายพระองค์ใดอยู่ใน  
ลำดับสืบสันตติวงศ์ตามมาตรา ๘ ก่อนพระองค์อื่น ๆ แล้ว แม้พระ  
ชนมายุยังไม่ครบ ๒๐ บริบูรณ์ก็ทรงเสวยราชย์ได้ แต่มีผู้สำเร็จ  
ราชการแผ่นดิน

(ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจะแต่งตั้งในตอนที่ ๑)

ฉ. การแก้กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

การแก้กฎมณเฑียรบาลนี้ จะแก้ไขได้โดยวิธีพิเศษยกกว่า  
กฎหมายธรรมดาตามมาตรา ๓๘-๔๐ มีข้อความว่า

มาตรา ๓๘ พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการ  
พระนางกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรากฎมณเฑียรบาลนี้ไว้ให้เป็น  
ราชกิจจานุเบกษา เพื่อดำรงพระบรมราชจักรีวงศ์ไว้ชั่วกาล  
นาน และได้ทรงใช้พระวิจาร์ณญาณโดยสุชุม ประชุมทั้งโบราณ  
ราชประเพณีแห่งกรุงสยาม ตามที่ได้เคยปรากฏในโบราณราชประวัติ  
ทั้งประเพณีตามที่โลกนิยมในสมัยนั้นเข้าไว้พร้อมแล้ว ฉะนั้นหากว่า

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดในอนาศตสมัย ทรงพระราชดำริจะ  
 แกะไขหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดในกฎหมายเทียบขาดนี้ ก็ให้ทรงคำนึง  
 ถึงพระอุปการะคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ผู้ทรง  
 ครวากฎมณเทียบขาดนั้นไว้ แล้วแต่ทรงปฏิบัติตามข้อความใน  
 มาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายเทียบขาดนี้เถิด

มาตรา ๒๐ ถ้าแม่เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ  
 ว่าเหตุจำเป็นที่จะต้องแกะไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วน  
 น้อยหนึ่งในกฎหมายเทียบขาดนี้ไซ้ ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้ม็องคมนตรี มาในที่ประชุมนั้นไม่

น้อยกว่า ๒ ส่วนใน ๓ แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วแต่

พระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้แกะไขหรือเพิกถอนนั้น  
 ให้สภาพปรึกษาเห็น และลงลายความเห็นด้วยความจงรักภักดีขอส่ง  
 สัจจิต ถ้าแต่ของคมนตรีมีจำนวนถึง ๒ ส่วนใน ๓ แห่งผู้ที่มาประชุม  
 นั้นลงความเห็นว่าจะแกะไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ใดแล้ว  
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงขอขมพระบรมราชโองการให้แกะไขหรือเพิก  
 ถอน แต่ถ้าม็องคมนตรีที่มาประชุมนั้นมิได้เห็นควรให้แกะไขหรือ  
 เพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง ๒ ใน ๓ แล้วไซ้ ก็ขอให้สมเด็จพระเจ้า  
 อยู่หัวทรงมีพระชนตระงับพระราชดำริที่จะทรงแกะไข หรือเพิกถอนนั้น  
 ไปได้

• ดูเรื่องสภากรรมการองคมนตรีในหน้า ๑๕๓ ด้วย ในปัจจุบันจะต้องวินิจฉัยถึง  
 รัฐธรรมนูญด้วย เช่นถ้าหากจะดำริให้แก้ไขในเรื่องจำนวนมเหสีของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ก็จะมีได้น้อยกว่าที่บัญญัติอยู่เดิมหรือไม่เป็นต้น ก็จะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร



ตอนที่ ๓

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างประเทศ

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างประเทศอาจมีได้ในเหตุดังนี้

- ๑. โดยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์
- ๒. โดยเหตุที่พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายในโอกาสที่ไม่ได้ประทับในพระนคร

นอกจากนี้อาจมีได้ในเหตุอื่น ๆ อีก คือผู้แต่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงมอบในโอกาสที่ทรงเห็นสมควร

๑ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่ยังเยาว์

พระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเช่นนี้ ได้เคยมีมาแต่โบราณกาลครั้งทีเดียวมา ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้มีขึ้นในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังทรงพระเยาว์

ในรัชการที่ ๖ ได้มีกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และในหมวดที่ ๖ ของกฎมณเฑียรบาลนี้ได้ว่า ด้วยเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

ตามมาตรา ๑๕ ถ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระชนมายุไม่ครบ ๒๐ พรรษา ท่านว่ายังทรงสำเร็จราชการสัพพัญญูโดยพระองค์เองไม่ได้ ก็จงทรงโปรดให้ตั้งเป็นภรรยาของ สภาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างประเทศสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเรียกโดยย่อว่า "สภาผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน"

คืน”<sup>๑</sup> (ให้เทียบมาตรา ๓๘)

๓. สมาชิกแห่งสภาเจ้ากระทรวงแผ่นดิน

สมาชิกแห่งสภามี ๓ คือผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ๓ สมุหมนตรี ๒ (ให้ดูมาตรา ๓๘ วรรค ๓)

ก. ผู้ซึ่งควรเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

(๑) เจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์ที่มีพระชนมายุเกิน ๒๐ พรรษา และไม่ต้องด้วยลักษณะตามมาตรา ๓๓, ๓๕ (ให้ดูมาตรา ๓๖)

(๒) เสนาบดีเป็นผู้พร้อมกันเลือก (ให้ดูมาตรา ๓๕)

ข. ผู้ซึ่งควรเป็นสมุหมนตรี

๑. เสนาบดีผู้มีอาวุโสมากที่สุดในราชการ ๒ ท่าน (ให้ดูมาตรา ๓๘)

๒. อำนาจของสภาและของสมาชิก

ก. กิจการทั้งปวงที่โดยปกติตกเป็นพระราชภาระของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ตกเป็นภาระของสภา (ให้ดูมาตรา ๓๘ วรรค ๒)

ข. ราชกิจที่เป็นการค้าเนินตามระเบียบอันมีแบบแผนผู้สำเร็จราชการพระองค์เดียวมีพระบัญชาสั่งและลงพระนามโดยดำฟังได้ (ให้ดูมาตรา ๓๘ วรรค ๓ ตอน ๑)

ค. ราชกิจที่มีปัญหาโต้แย้ง เกี่ยวด้วยเปลี่ยนแปลงหลักแห่งรัฐประศาสน์นโยบาย หรือเกี่ยวข้องออกพระราชกำหนดกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขพระราชกำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ต้องให้ผู้สำเร็จราชการลงพระนามในคำสั่งและให้สมุหมนตรีทั้งสองท่านลงนามกำกับด้วยจึงจะใช้ได้ (ให้ดูมาตรา ๓๘ วรรค ๓ ตอนสุดท้าย)

๑. เทียบกับ “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ในปัจจุบัน

๒ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

พระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร

ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนครนั้น ในบางครั้งพระองค์ได้เคยมีพระบรมราชโองการ ทรงมอบพระราชภาระบางอย่างให้เจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่ง ทรงมีพระบัญชาตั้งแทนพระองค์

แต่ถ้าการไม่ประทับอยู่ในพระนครมีกำหนดนาน ได้เคยมีประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์

ประกาศการรักษาพระนครได้เคยมีปรากฏในรัชกาลที่ ๕ คือ ในปีจุลศักราช ๑๒๓๐ ซึ่งเสด็จไปจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามประกาศนั้นได้ระบุพระนามและนามผู้รักษาพระนครไว้รวมหลายท่าน แต่จะมีอำนาจอย่างไรบ้างนั้นไม่ปรากฏตามประกาศนั้น

ใน ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินไปทอญยุโรปครั้งแรก ได้มีพระราชกำหนดผู้สำเร็จราชการแผ่นดินซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ และการปรึกษาไว้เป็นระเบียบ

ใน ร.ศ. ๑๒๕ ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินไปทอญยุโรปครั้งที่ ๒ ก็ได้มีประกาศรักษาพระนครเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์ จากพระราชกำหนด ร.ศ. ๑๑๕ นั้น

ในรัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศรักษาพระนคร ๓ ฉบับ ฉบับที่ ๑ เมื่อเสด็จประพาสประเทศชวา ฉบับที่ ๒ เมื่อเสด็จประพาสประเทศอินโดจีน ฉบับที่ ๓ ซึ่งใช้อยู่ในเวลาเสด็จประเทศอเมริกา ตามประกาศฉบับสุดท้ายนี้ อำนาจและหน้าที่ของผู้สำเร็จ

ราชการแผ่นดินเป็นดังต่อไปนี้

๑. เป็นประธานของกฤษฎีกาและเสนาบดีสภา
๒. ในการบังคับบัญชาราชการนั้น ถ้าผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครเห็นว่าราชการอันใดสำคัญที่ควรกราบบังคมทูล ขอเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ให้รับกราบบังคมทูลโดยทางโทรเลข ถ้าเป็นราชการสำคัญอันเคยมีแบบแผนพระราชนิมิตอยู่แล้วก็ดี หรือไม่เป็นราชการสำคัญก็ดี ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครก็มีอำนาจบังคับบัญชาให้เสร็จไปตามเห็นสมควร สุดแต่อย่าให้ราชการบ้านเมืองต้องติดขัดได้  
(ให้ตีประกาศลงวันที่ ๓๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓)

### ตอนที่ ๔

#### ราชการบริหารสมัยก่อนรัฐธรรมนูญ

ระเบียบบริหารราชการในสมัยก่อนรัฐธรรมนูญ อาจแยก

วินิจฉัยได้เป็น ๓ ฝ่าย

๑. ฝ่ายพิจารณาราชการแผ่นดิน
๒. ฝ่ายดำเนินการปกครอง
๓. ฝ่ายยุติธรรม

#### ๑. ฝ่ายพิจารณาราชการแผ่นดิน

ราชการฝ่ายพิจารณาราชการแผ่นดิน หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาหรือ หรือในการชี้ขาดกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ หรือจะเรียกว่าสภาราชการแผ่นดินก็ได้ แต่

สภาการแผ่นดินมีลักษณะต่างกัน ๕ ประเภท คือ

ก. ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจเด็ดขาดนั้น สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้น หากมีอำนาจในการชี้ขาดข้อราชการแผ่นดินไม่

ข. ในประเทศซึ่งตั้งวิธีการปกครองอย่างอื่น ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของราษฎร สมาชิกในสภาการเป็นผู้แทนของราษฎร ถ้าเช่นนี้แล้ว สภาการแผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชี้ขาดกิจการอันเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี เสนาบดีหรือคณะเสนาบดีอาจจะลาออก ถ้าหากปฏิบัติการณ์ไม่เป็นที่พอใจของสภาฯ ผู้เป็นสมาชิกของสภาฯ โดยมากได้เลือกตั้งจากราษฎร แต่ในประเทศอังกฤษสมาชิกในสภาขุนนางอาจได้เป็น โดยได้รับมรดกตกทอดมาจากบุพพการี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางตุลาการหรือบริหารนิติ และในบางประเทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจในทางตุลาการ เช่น สภาขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย

สภาการแผ่นดินทั้งสองประเภทดังได้กล่าวมาแล้ว จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่ก็มีผลร่วมกันอยู่บ้างอย่างหนึ่ง คือได้รักษาความของบุคคลหลายคนช่วยกันคิด

สภาการแผ่นดินในประเทศไทย ได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว อำนาจมากบ้างน้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาการแผ่นดินในสมัยก่อนคือนั้น คงจะเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้เห็นความผันแปรของสภาเหล่านั้น เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยก

อธิบายตามยุคสมัยดังต่อไปนี้

- ก. สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาล  
ที่ ๕
- ข. สมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาล  
ที่ ๖
- ค. สมัยรัชกาลที่ ๖
- ง. สมัยรัชกาลปัจจุบัน ก่อนพระราชทานรัฐธรรมนูญ
- ก. ขณะที่ปรึกษาการแผ่นดินสมัยโบราณ จนถึงสมัยแก้ไข

การปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕

ขณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา และสืบต่อ  
มา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์น้อย ๒ จำพวก คือ ถูกอุทธรณ์ศาล  
และถูกอุทธรณ์ศาลหลวง

- ๑. ถูกอุทธรณ์ศาล คือ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งในทางราชการ  
ต่าง ๆ เช่น เสด็จมาบังคับ
- ๒. ถูกอุทธรณ์ศาลหลวง คือ ถูกอุทธรณ์เป็นผู้สำหรับพิพากษาคดี  
ของราษฎร

ในการบัญญัติกฎหมายมีปรากฏว่า บางคราวถูกอุทธรณ์ทั้งสอง  
จำพวกประชุมกันปรึกษาเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพระ  
เจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว บท  
กฎหมายนั้นก็เป็นอย่างนี้

นอกจากถูกอุทธรณ์ทั้งสองจำพวกนี้แล้ว ในบางครั้งไปรดเกล้า ๆ  
ให้มพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งได้บังคับบัญชาราชการไปเป็นประธาน

ในการปรึกษาหารือ

คณะที่ปรึกษาการแผ่นดิน สมัยจัดแก้ไขการปกครองในต้น

รัชกาลที่ ๕

มีสภาการเมือง ๓ สภา คือ ๑. เสนาบดีสภา ๒. รัฐมนตรีสภา  
๓. สภาที่ปรึกษาในพระองค์

๑. เสนาบดีสภา ในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้ทรงจัดการปกครอง  
แบ่งแยกออกเป็นกระทรวง และมีเสนาบดีเป็นหัวหน้าในกระทรวงนั้น  
ก็ได้มีที่ประชุมเสนาบดีปรึกษาราชการเดิมชื่อ หรือที่เรียกว่า  
เสนาบดีสภา ซึ่งตั้งมาจากอุกฤษณ์ศาลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว  
ตั้ง ณ อุกฤษณ์ศาลหลวงนั้น เมื่อได้จัดราชการยุคดิถีธรรมใหม่  
ใน ร.ศ. ๓๓๓ แต่ก็เป็นอันไม่มี

๒. รัฐมนตรีสภา ในต้นปีจุลศักราช ๒๓๓๖ ได้ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า เคาน์ซิลเลอร์  
ออฟสแตต มีหน้าที่เมื่อพระพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราช  
ดำริการสิ่งใด ซึ่งเป็นข้อราชการที่สำคัญและจะตั้งเป็นกฎหมาย  
และได้พระราชทานพระราชดำรินั้นมาซึ่งที่ปรึกษา ที่ปรึกษาจะ  
ต้องกราบทูลความเห็นของตน และให้โอกาสที่ปรึกษาตั้งแต่ ๒ คน  
ขึ้นไปมีความเห็นในการแผ่นดินอย่างไร ก็ให้ท่านของราชชนนทุกเกล้าฯ  
ทราบ เพื่อจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวง

แต่ เคาน์ซิลเลอร์เหล่านี้ ในบางครั้งก็ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา  
พิจารณาคดีซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ชำระ เช่น คดีหม่อมเจ้าเปี้ยญและ  
นายพวงกับหลวงจตุรงค์โยธาและนายเกิดพิพาทกัน เป็นต้น

ครั้นถึง ร.ศ. ๓๓๓ ก่อนที่จะเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๕ ได้ทรง  
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรี และยกเลิก  
พระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ ๑๒๓๖ ตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. ๓๓๓ มี  
สมาชิกแห่งรัฐมนตรีทั้งภา มี ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ เสนาบดีสภา หรือผู้แทนเสนาบดี

ประเภทที่ ๒ ผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทรงชนอีกไม่  
น้อยกว่า ๓๒ นาย

รัฐมนตรีสภา มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาหารือข้อความ ซึ่งทรง  
พระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ปรึกษากัน กับทั้งมีหน้าที่  
หารือข้อความที่รัฐมนตรีขอปรึกษา โดยมีรัฐมนตรีอื่นอีก ๓ นาย  
รับรอง

พระบรมราชประสงค์ในการตั้งรัฐมนตรีสภามีปรากฏอยู่ในพระ  
ราชดำรัสเมื่อตั้งรัฐมนตรีสภาว่า จะให้เป็นพนักงานในการคิดทำกฎหมาย  
แต่ไม่ใช้ปาเลียมেন্ট เพราะสภาในขณะนั้นยังไม่ตั้งขึ้นอย่างไร

รัฐมนตรีสภา เมื่อได้ตั้งขึ้นแล้วได้ปรึกษากิจการมากหลาย  
พระราชบัญญัติที่ออกในระหว่าง ร.ศ. ๓๓๓ ถึง ร.ศ. ๓๓๖ โดยมาก  
ได้นำต้นฉบับ และยังได้ปรึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ อีกมาก  
แต่มิได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เช่นพระราชบัญญัติลูกขุนสามัญ  
เป็นต้น

เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๓ ใน ร.ศ. ๓๓๖ แล้ว  
รัฐมนตรีสภาก็ได้ปรึกษากิจการน้อยลงไปทุกที แต่ใน ร.ศ. ๓๓๘ ยัง  
ได้มีพระราชบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องระเบียบการประชุมอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่ง



ได้เคยแก้ไขไว้แล้วเมื่อ ร.ศ. ๑๓๘

เมื่อเจ็ดสิบเจ็ดปีจากประพาศยุโรปครั้งที่ ๒ ใน ร.ศ. ๑๒๖ แล้ว ใน  
ราชกิจจานุเบกษาไม่ปรากฏรายงานการประชุมรัฐมนตรีสภาและท่าน  
รัฐมนตรีได้ทรงตั้งไว้ก็คงดองลงไปหลายท่าน ไม่ปรากฏว่าได้ทรง  
แต่งตั้งขึ้นแทน ส่วนเสนาบดีซึ่งเป็นสมาชิกประเภทที่ ๑ ถึงแม้ว่ายัง  
คงมีอยู่ก็ได้มีการประชุมปรึกษากันในฐานะอื่น คือในที่ประชุมเสนาบดี  
หรือเสนาบดีสภา เหตุฉะนั้นรัฐมนตรีสภาอาจมีองค์ประชุมไม่ครบ  
จึงมิได้มีการประชุมกันต่อไป

๓. พระราชบัญญัติปรับเคาน์ซิด (ที่ปรึกษาในพระองค์) ใน  
คราวเดียวกันที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิด ออฟฟิศเขต พระ  
บาทสมเด็จพระรามธิบดีที่ ๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติปรับเคาน์ซิด  
ขึ้นด้วย

หน้าที่ของสภา นอกจากเป็นที่ปรึกษาการส่วนพระองค์ (องค์  
มนตรี) ยังมีหน้าที่เกี่ยวแก่ราชการแผ่นดินอีกด้วย เช่น ๑. สืบ  
ราชการ ๒. เข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาการแผ่นดินเป็นบางครั้ง  
บางคราว ๓. หรือพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการมีอำนาจ  
เหมือนศาลรับสั่ง (ดูข้อ ๑๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้)

สมาชิกแห่งสภาไม่มีกำหนด คือตั้งแต่จะทรงมีพระราชปรี  
สงค์ และจะตั้งขึ้นตำแหน่งเมื่อดันรัชกาลของพระเจ้าอยู่หัว นอก  
จากพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่จะทรงตั้งขึ้นอีก

เมื่อรัฐมนตรีสภาได้ส่งเบญจบรรณตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏ  
ในราชกิจจานุเบกษาว่าสภาของคมนตรี ได้มีการประชุมกันตรวจชำระ

ความถี่น้อยกว่า แต่ครั้งใดระเบียบราชการยุคศิรรมเป็นแบบแผน  
เรียบร้อยแล้ว การประชุมของสภาของมนตรีก็ตั้งระเบียบไปจนถึง  
รัชกาลที่ ๕ คือถึงรัชกาลที่ ๖

ค. คณะที่ปรึกษาการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ ๖

มนตรีที่ปรึกษาในรัชกาลที่ ๖ มีอยู่เพียง ๕ คณะคือ องคมนตรี  
ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "ปรีวเคาน์ซิล" คณะ ๑ แต่ที่ประชุมเสนาบดี  
อีกคณะ ๑

ตกมาสมัยนี้แม้สภาของมนตรีจะมีใครได้มีการประชุมกันเสมอ  
ก็ไม่ได้ทรงพระกรุณาตั้งองคมนตรีเสมอ ๆ

ผู้เป็นองคมนตรี อาจได้รับพระมหากรุณาเงินเลี้ยงชีพ ตาม  
พ.ร.บ. ปรีวเคาน์ซิล จ.ก. ๑๒๓๖ ข้อ ๘ คือเมื่อเป็นองคมนตรีครบ  
๓๐ ปีแล้ว ถ้าได้เงินเดือนในตำแหน่งอื่นหรือได้เบี้ยบำนาญไม่ถึง  
ยี่สิบชั่ง จะได้รับพระราชทานเงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบชั่ง นับว่าเป็น  
พระมหากรุณาแก่ผู้เป็นองคมนตรีมาก

ง. คณะที่ปรึกษาการแผ่นดิน      สมัยรัชกาลที่ ๗ ก่อนพระ  
ราชทานรัฐธรรมนูญ

ในรัชกาลที่ ๗ ก่อนพระราชทานรัฐธรรมนูญ สภาการแผ่นดิน  
มี ๓ คือ

- ๑. อภิรัฐมนตรีสภา
- ๒. เสนาบดีสภา
- ๓. สภากรรมการองคมนตรี
- ๑. อภิรัฐมนตรีสภา      สภาได้ทรงตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘

พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร  
พระเจ้าอยู่หัวเป็นประธาน หรือได้ทรงมอบให้ผู้สำเร็จราชการเป็นประ  
ธานต่างพระองค์ (ดูหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการในหน้า ๑๔๕)

หน้าที่ของสภานั้น ในพระราชดำริมีความว่า "สำหรับพระเจ้า  
แผ่นดินทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิตย์ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่  
การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง"

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ คึงเป็นอภิรัฐมนตรีนั้น ต้อง  
มีคุณสมบัติตามที่ปรากฏในพระราชดำริว่า

"ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิก จำต้องเป็นผู้ซึ่งมีความคุ้นเคยและ  
ชำนาญในราชการมาแต่ก่อน และประกอบด้วยเกียรติคุณทั้ง  
ความปรีชาสามารถสมควรเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้า  
แผ่นดิน ตลอดจนมหาชนทั้งหลายน"

๒. เสนาบดีสภา เสนาบดีสภา ได้มีมาแต่รัชกาลที่ ๕ แล้ว  
เสนาบดีสภามหาพิไกร ๓ ประการคือ ๑. ในทางบริหารบัญญัติหรือ  
ทางธุรการอย่างเดียว ๒. ถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดินด้วย  
๓. หน้าที่พิเศษโดยฉะเพาะบางเรื่อง

๑. หน้าที่บริหารราชการนั้นคือดำเนินการปกครอง  
๒. หน้าที่ ถวายคำปรึกษาในแผ่นดินนั้น หมายความว่า  
ราชการใดแม้จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงใดโดยฉะเพาะก็ดี แต่อาจจะ  
ได้ทรงพระกรุณาให้มาปรึกษาในเสนาบดีสภา (ข้อความนี้ปรากฏใน  
พระราชดำริตั้งอภิรัฐมนตรี)

๓. หมายพิเศษโดยเฉพาะบางเรื่องนั้น เช่น

ก. อัญเชิญผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์ตามลำดับ วรรคช่วย  
การสืบราชสันตติวงศ์ ความกฎมณเฑียรบาลดังได้อธิบายไว้ใน  
หน้า ๑๓๓

ข. เชิญเจ้าชายชนเป็นผู้สำเร็จราชการ เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรง  
พระเยาว์ (ความคำในกฎมณเฑียรบาลว่าเป็นหน้าที่ของ ท่านเสนาบดี  
ปัญหาจึงมีว่า ท่านเสนาบดี ในที่นี้จะหมายความถึง เสนาบดีสภา หรือไม่  
น่าจะเห็นว่า เสนาบดีสภา คงต้องมีอำนาจไม่น้อยกว่า เสนาบดี แต่ ๓๖๓  
ฉะนั้นหน้าที่อันเป็นสาระสำคัญแห่งรัฐ จึงน่าจะตกเป็นหน้าที่ของ เสนา  
บดีสภา ด้วย ไม่ใช่เป็นหน้าที่เฉพาะสำหรับ เสนาบดี คนหนึ่ง ๆ เท่านั้น)

สมาชิกของ เสนาบดีสภา คือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราช  
เลขาธิการ ซึ่งเทียบตำแหน่งเท่า เสนาบดี

การประชุมได้มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือผู้สำเร็จ  
ราชการมาเป็นประธาน

๓. สภากรรมการของคมนตรี สภาชั้นหนึ่งของมาจากปรีวี  
เคานซิล ซึ่งได้ตั้งขึ้นแต่ครั้งรัชกาลที่ ๕ ซึ่งต่อ ๆ มาเปลี่ยนเรียกว่า  
"สภาของคมนตรี" ก่อตั้งขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรง  
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยของคมนตรีขึ้น  
ใหม่ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวีเคานซิล พ.ศ. ๑๒๓๖

ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้มีข้อความควรสังเกตว่า "ของคมนตรี"  
กับ "กรรมการของคมนตรี" นั้นไม่เหมือนกัน ของคมนตรีที่มีมา  
แต่เดิมก็คงเป็นของคมนตรี แต่ไม่ใช่ "กรรมการของคมนตรี" การ

เป็น "กรรมการของคมนตรี" จะต้องทรงตั้งจากองคมนตรีอีกทอด  
หนึ่ง เหตุฉะนั้นฐานะขององคมนตรีก็ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง กล่าวคือ  
องคมนตรีบางนาย อาจจะไม่ใช้ตำแหน่งของสภากรรมการของคมนตรี  
ก็ได้ คือไปจะต้องพิจารณาเป็น ๓ ตอนคือ

ก. องคมนตรี

ข. กรรมการของคมนตรี

ค. สภากรรมการของคมนตรี

ก. องคมนตรีคือ ผู้ทรงคุณวุฒิสามารถ และทรงคุณธรรม  
สมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยจึงทรงตั้งขึ้นไว้เป็นองคมนตรี โดย  
พระราชทานสัญญาบัตรและถือนำพระพิพัฒน์สัตยา

เมื่อองคมนตรีผู้ใดมีความเห็นอย่างใด ย่อมจะกราบบังคมทูล  
ได้โดยตรง

ผู้ที่ได้รับราชการมาในตำแหน่งองคมนตรีตลอดเวลาดังนี้ ได้  
เงินเดือนเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญในราชการไม่ถึงปีละ ๑๖๐๐ บาท พระ  
บาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน จะโปรดให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนซึ่ง  
ตลอดเวลาดังนั้นเป็นองคมนตรี ในปีหนึ่งรวมทั้งเบี้ยเลี้ยงชีพและเงินอื่นๆ  
ไม่ให้ต่ำกว่า ๑๖๐๐ บาท แต่ถ้าเคยเป็นกรรมการของคมนตรีด้วยแล้ว  
ให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวน ๒๕๐๐ บาท

องคมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งดังนี้

(๑) โดยสิ้นรัชกาล มีกำหนดอยู่ในตำแหน่งได้หกเดือน  
จึงจะขาดจากตำแหน่ง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินที่ได้ตั้งราชสมบัติพระองค์  
ใหม่จะโปรดให้เป็นองคมนตรีคนต่อไปก็ต้องทรงตั้งใหม่



(๓) โดยตั้งเวรออก คือกรรมการของคณะกรรมการซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคราวละ ๓ ปี

(๔) โดยลาออก

(๕) โดยสภากรรมการกราบบังคมทูลขอให้ออก กล่าวคือ ถ้ากรรมการของคณะกรรมการคนใดประพฤติไม่สมควร อยู่ในตำแหน่งกรรมการ สภากรรมการจะประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อให้ออกเสียจากตำแหน่งกรรมการนั้นก็ได้ แต่ต้องให้โอกาสแก่กรรมการผู้นั้นขจัดแก้ตัวก่อนทำคำปรึกษาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

(๖) โดยสิ้นตำแหน่งของมนตรี ในเมื่อสิ้นรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวที่ใดทรงตั้งองมนตรี (ดูเรื่องการสิ้นตำแหน่งองมนตรีที่กล่าวมาแล้วประกอบ)

๓. สภากรรมการของมนตรี <sup>๕๕๖</sup> สภานี้มีจำนวนกรรมการ ๕๐ คน กรรมการเลือกกันเองเป็นสภานายก ๑ อุปนายก ๑ เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ผู้รับเลือกเข้ารับตำแหน่งได้

หน้าที่ของสภากรรมการของมนตรีนั้นคือ "เพื่อประชุมปรึกษาหารือข้อราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา"

การพระราชทานลงมาให้ปรึกษานั้นอาจเป็นโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยพระองค์เอง หรือโดยกรรมการพร้อมกัน ๕ คนเข้าชื่อทำหนังสือยื่นค่อนกว่ามีข้อความเกี่ยวกับ สวัสดิภาพแห่งบ้านเมือง และประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษาดูความเห็น เมื่อสภานายกกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษาก็ได้แล้ว สภาก็อาจปรึกษาข้อความนั้นได้

ส่วนเลขาธิการนั้น ทรงตั้งขึ้นจากข้าราชการในกรมราช

เลขาธิการแต่ให้เป็นผู้มหนาทรักษาระเบียบด้วย

การประชุมของสภากรรมการของคมนตรีนั้น ต้องมีจำนวน

กรรมการต้องไม่น้อยกว่า ๓๕ คนจึงจะเป็นองค์ประชุม

การนัดประชุมของสภานั้นให้สหุภานายกเป็นผู้สั่ง และจะ  
ปรึกษาเรื่องใดต้องบอกไปในหนังสือนัดประชุม

ในการประชุมทุกครั้ง สหุภานายกย่อมเป็นประธาน ถ้านายก  
ไม่มา อุปนายกเป็นประธานแทน ถ้าทั้งสองนายไม่อยู่ในที่ประชุม  
ก็ให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธานชั่วคราวประชุม

การลงมติ ให้เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรรมการมีเสียง  
หนึ่งในการลงคะแนน ถ้าเสียงเท่ากันผู้เป็นประธานออกเสียงเพิ่ม  
อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คำปรึกษาของสภากรรมการของคมนตรีนั้น สหุภานายกมีหน้าที่  
นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ส่วนรายงานการประชุมนั้น เลขาธิการต้องส่งรายงานการประชุม  
เสนอให้กรรมการตรวจรับรองในคราวหน้า

สภากรรมการของคมนตรีมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการ  
อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ผู้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใด  
เรื่องหนึ่งขึ้น: ส่งต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือ ตกลงอีกชั้นหนึ่ง  
ก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้ง ก็ให้อนุกรรมการ  
เลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

ในการประชุมอนุกรรมการนั้น ต้องมีอนุกรรมการมาประชุม



ไม่น้อยกว่า ๓ คนจึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ เว้นแต่  
 อหุกรรมการณ์จะมีจำนวนตงจนเพียง ๓ คน เมื่อมาประชุมแต่ ๒ คน  
 ก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้

ในที่สุคนหิงตั้งเกิดว่าสภาภิรัฐมนตรี เป็นสภาการแผ่นดินที่  
 มีอำนาจมากที่สุด เพราะกิจการบางอย่างอันเป็นสาระสำคัญของบ้าน  
 เมืองในสมัยที่สหภาพตั้งอยู่นั้น กล่าวกันว่าจะปฏิบัติไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับ  
 ความเห็นชอบของสภา

## ๒. ฝ่ายดำเนินการปกครอง

ส่วนปกครองในสมัยก่อนรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> อาจแยกอธิบายได้  
 ดังนี้ คือ

- ก. การปกครองส่วนกลาง
- ข. การปกครองส่วนอาณาเขต
- ค. การปกครองคน

### ก. การปกครองส่วนกลาง

#### ๑. สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ ๕

การปกครองส่วนกลาง คือระเบียบกระทรวงราชการต่าง ๆ  
 แต่เดิมนั้นมีอยู่ ๕ ตำแหน่ง เรียกว่าจตุสดมภ์ ต่อมาได้เพิ่มตำแหน่ง  
 อรรถมนหาเด้นาบดีอีก ๒ ตำแหน่ง คือตำแหน่งสมุหนายก และตา  
 แหน่งสมุหพระภักดาโหม รวมตำแหน่งเด้นาบดีทั้งหมด ๗ ตำแหน่งคือ

๑. เด้นาบดีกรมเมือง (เวียง)

๒. เสนาบดีกรมวัง (วัง)
๓. เสนาบดีกรมคลัง (คลัง)
๔. เสนาบดีกรมนา (นา)
๕. สมุหนายก (กรมมหาดเสนาบดี)
๖. สมุหพระกลาโหม (กรมมหาดเสนาบดี)
๗. เสนาบดีกรมเมือง (เวียง) คือกรมเมืองหรือกรมพระ

นครหลวง มีหน้าที่บังคับกองตระเวน ข้าเขต กำหนัด เขตต์กรุง บังคับศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ บังคับการคุก (ต่อมา ได้ว่า ภาษีเรือ โรงงาน ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ แต่ภายหลังการภาษีสตก เป็นหน้าที่กรมอื่น

เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนัก สำหรับรักษา ราชสมณเขยบ และพระราชวังชั้นนอกกรมใน จัดการพระราชพิธี และ เป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรมด้วย จึงมีนามว่า "ธรรมาธิกรณ" อัน เหตุที่กระทรวงวังจะได้ว่าการยุติธรรมด้วยนั้น เพราะพระเพณีย์ โบราณถือเป็นคติเหมือนกันหมดทุกประเทศ แม้จนในยุโรป ว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่ประธานยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน หรือจะว่า อย่างเข้าใจได้ง่าย ๆ พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงบัญญัติให้ราษฎร ประพฤติอย่างไร หรือห้ามมิให้ประพฤติอย่างไร กับทั้งเมื่อราษฎร เกิดคดี ด้วยเบียดเบียนกันก็ดี หรือด้วยเกี่ยงแย่งกันก็ดี ใครนำความ มากราบทูลพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผิด และบังคับให้ ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น ลักษณะการเช่นนั้นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งทรงปกครองพระราชอาณาเขตต์กรุงจางวาง ก็ปกครองซึ่ง

ทรงปฏิบัติได้ แม้เช่นนั้นบางพระองค์ก็เช่นพระเจ้ารามคำแหงมหา  
 ราชก็พอพระราชหฤทัยจะประพฤติ จึงผูกกระดิ่งที่ประตูพระราชวัง  
 เพื่อให้ราษฎรมาตั้งนกระดิ่งถวายฎีกาได้ แต่ก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎร  
 ที่อยู่ในเมืองสุโขทัย หาเป็นประโยชน์แก่ผู้ซึ่งอยู่ห่างไกลไม่ ด้วย  
 เหตุนี้พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องแบ่งพระราชอำนาจ ให้มีผู้อื่นช่วยในการ  
 รักษาความยุติธรรม แต่เพื่อจะเอาการนั้นไว้ให้ใกล้พระเนตรพระ  
 กรรณ จึงโปรดให้เสนาบดีกระทรวงวังเป็นผู้อยู่ใกล้ติดพระองค์  
 เป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม และมีอำนาจสั่งยกกระบัตรออก  
 ไปอยู่ตามหัวเมืองเมืองตะคน สำหรับบอกรายงานการรักษาความ  
 ยุติธรรมในเมืองนั้น ๆ เข้ามาให้พระเจ้าแผ่นดินทรงทราบด้วย

เสนาบดีกรมคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษาพระราช  
 ทรัพย์อันได้มาแต่ด้วยค่าอากร ซึ่งเมื่อสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏว่า  
 กำหนดเป็น ๔ ประเภท เรียกว่าจังกอบประเภท ๑ อากรประเภท ๒  
 ด้วประเภท ๓ กุษาประเภท ๓ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ทางต่างประเทศ  
 ทางทหาร ทางมหาดไทย และมีศาลอีกด้วย

ที่เรียกว่าจังกอบนั้น คือ เก็บรักษเงินตราเป็นส่วนตัว หรือเก็บ  
 เงินเป็นอัตราตามขนาดยานพาหนะ ซึ่งขณะนั้นค้าเมื่อนำด้านขนอน  
 ประเพณีเก็บจังกอบเห็นจะมีมาแต่ก่อนไทยได้เป็นใหญ่ในประเทศสยาม  
 ด้วยปรากฏในจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ว่าโปรดเลิก  
 จังกอบไม้เก็บในเมืองสุโขทัย แต่ภาษีอากรอย่างอื่นประเภทใดจะ  
 ตั้งเมื่อใดไม่ทราบแน่

ที่เรียกว่าอากรนั้น คือเก็บซากสัตว์นผลประโยชน์ซึ่งราษฎรทำ

หาได้ด้วยประกอบกรต่าง ๆ เช่นทำเรื่องช้อนเป็นต้น หรือโดยได้  
รับสิทธิจากรัฐบาล เช่นอนุญาตให้ขุดหาแร่แต่เก็บของใหม่หรือ  
จับปลาในน้ำ หรือตั้งด่านตรวจเป็นต้น

ที่เรียกว่า **ส่วยนั้น** คือยอมอนุญาตให้บุคคลบางจำพวกส่งสิ่ง  
ของ ซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แทนแรงคนก็จะต้องเข้ามาประจำทำ  
ราชการโดยเหตุดังกล่าวมาแล้วที่อื่น

ที่เรียกว่า **อาชานัน** เรียกจากการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลต้องทำให้  
เฉพาะตัวบุคคล คือที่เราเรียกกันทุกวันนี้ว่าค่าธรรมเนียม ตลอด  
จนเบี้ยปรับ

ก็พระราชทรัพย์ที่ได้นั้นเป็นเงินบ้าง เป็นสิ่งของต่าง ๆ  
บ้าง มีคั้งสำหรับเก็บแยกกันตามประเภท เช่นคลังมหาสมบัติ  
สำหรับเก็บเงินทองเป็นต้น จึงมีคำเรียกกันว่า **ส่วย** ของที่ของพระคลัง

ที่เรียกว่า **ภาษี** ดูเหมือนจะเกิดแต่ใหม่หรือรับประมุทกันส่งเงิน  
หลวง ภาษีอย่างใดใครรับประมุทส่งเงินมากกว่าเพื่อนผู้นั้นก็จะเป็น  
เจ้าภาษี โดยนว่าพวงมขนเนอรัชชกาลที่ ๕ กรุงรัตนโกสินทรนี้

ที่กรมพระคลังได้ว่าการต่างประเทศด้วยนั้น มีมูลมาแต่  
ค่อนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เหตุด้วยเมื่อมีชาวต่าง  
ประเทศแล่นเรือเข้ามาค้าขาย เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังจะต้อง  
หรือตั้งชดชงซึ่งต้องการใช้ในราชการ และขายของด้วยซึ่งมีอยู่ในพระ  
คลังเห็นใช้สอย ความเกี่ยวข้องกับระหว่างชาวต่างประเทศกับกรม  
พระคลังเกิดแต่ด้วยเรื่องการค้าขายเป็นมูล แล้วเลยมาถึงการชื้อ  
ขายอันซึ่งเกี่ยวกับชาวต่างประเทศ เหตุด้วยกรมพระคลังคุ้นเคย

กับชาวต่างประเทศยิ่งกว่ากรมอื่น จึงเคยมีหน้าที่เป็นพนักงานสำหรับ  
บรรดาค่าที่เกี่ยวของกับชาวต่างประเทศอีกแผนก ๓ เรียกว่า "กรมท่า"  
เพราะบังคับการท่าที่เรือต่างประเทศเข้ามาค้าขาย การพระคดียกกับ  
การต่างประเทศรวมอยู่ในเดิมนานที่ชนเดียวกันมา จนกรุงรัตนโกสินทร์  
พึงแยกเป็นต่างแผนกกันเมื่อปลายรัชกาลที่ ๕ และกำหนดเป็น  
กระทรวงเสนาบดีต่างกัน เรียกว่ากระทรวงการต่างประเทศกระทรวง  
๓ กระทรวงพระคดียกกระทรวง ๓ เมื่อในรัชกาลที่ ๕

เสนาบดีกรมนี้ มีหน้าที่ชำระความเกี่ยวกับท่าหรือโก  
กระบือ ตรวจตราการท่าเรือและออกสิทธิที่นาซึ่งถือฉ้อฉนเป็นการ  
สำคัญอย่างยิ่ง แต่หาได้เกี่ยวข้องถึงให้กรรมสิทธิ์ที่นาที่สวนไม่  
ที่นากรมเมืองเป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์ ที่สวนกรมพระคดียกเป็นผู้ให้กรรม  
สิทธิ์ หน้าที่กรมนี้อีกอย่าง ๓ นั้น คือ เก็บทางเขารัตนฉางหลวง หรือ  
ชื่อชาวฉางหลวง ด้วยดีเลี้ยงอาหารเป็นกำลังของวัง สำหรับ  
บิณฑบาตบ้านเมือง แต่โบราณมิได้เรียกเป็นเงินค่านา ใครทำนาได้  
เข้าต้องแบ่งเอามาส่งฉางหลวงไว้สำหรับใช้ราชการ จึงเรียกว่า  
ทางเข้า ต่อถึงรัชกาลที่ ๓ กรุงรัตนโกสินทร์ โปรดฯ ให้เปลี่ยน  
เก็บเป็นค่านเงินแทนเข้าเปลือก เพื่อจะมีให้ราษฎรได้ค่านตามากด้วย  
ต้องขนมาส่งถึงฉางหลวง จึงได้เรียกว่าค่านาแต่นั้นมา

ลักษณะการที่แบ่งเป็น ๕ กระทรวงดังกล่าวมาแล้ว มีมาแต่  
แรกตั้งกรุงศรีอยุธยา หรือบางทีจะมีมาก่อนนั้นจะไปอีกก็เป็นได้  
เมื่อถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มชนอีก ๒  
ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงศาวดารใช้คำว่า "เอาทหารเป็นสมุห

พระกลาโหม เหาพลเรือนเป็นสมุหนายก<sup>๕๕</sup> ตั้ง<sup>๕๖</sup> กอตั้งกระทรวง  
 กลาโหมเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหารทั้งไปกระทรวง<sup>๕๗</sup> กระทรวง  
 มหาดไทยเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งไปกระทรวง<sup>๕๘</sup> เสนาบดี  
 หัวหน้า<sup>๕๙</sup> กระทรวงน้อยเป็นอธิบดี<sup>๖๐</sup> เสนาบดี<sup>๖๑</sup> ตั้ง<sup>๖๒</sup> กำนเสนาบดี  
 จตุสดมภ์<sup>๖๓</sup> ๔

แต่เดิมดูเหมือนจะให้สมุหนายกบังคับการพลเรือนและสมุหนายก  
 บังคับการทหาร ครั้นในสมัยต่อมาสมุหนายก<sup>๖๔</sup> จึงมี<sup>๖๕</sup> ใบบังคับพบวงการ  
 การฝ่ายทหารหรือพลเรือนโดยลักษณะการที่แยกกัน เป็นแต่มีหน้าที่  
 รวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่ง แต่ในเวลา  
 สงครามก็ใช้ทั้งทหารพลเรือนออกสู้รบ<sup>๖๖</sup> ซ้ำ<sup>๖๗</sup> เพราะวิธีปกครอง  
 ประเทศสยามแต่โบราณเอาการทหารเป็นหลัก การพลเรือนเป็นแต่  
 ซ้ายใช้ทหารทำ หลักของ<sup>๖๘</sup> จึงยังใช้มาปรากฏจนในรัชกาลที่ ๕ กรุง  
 รัตนโกสินทร์ เช่นเมื่อคราวยกกองทัพไปปราบพม่า<sup>๖๙</sup> ครั้ง<sup>๗๐</sup> ๒๔๓๘  
 พ.ศ. ๒๔๓๘ ตัวแม่ทัพคือเจ้าพระยามหาอำมาตย์<sup>๗๑</sup> เจ้าพระยามหินทร  
 ศักดิ์ชาวรงค์<sup>๗๒</sup> ก็เป็นข้าราชการตำแหน่งฝ่ายพลเรือน พวกนายทัพ  
 นายกองและไพร่พล ก็รวมกันทั้งกรมฝ่ายทหารและกรมฝ่ายพลเรือน  
 มิได้เกณฑ์แต่กรมทหารฝ่ายเดียว เห็นได้ชัดว่าหลักเดิมถือว่า  
 บรรดาคนทั้งหลายต้องเป็นทหารด้วยกันหมด แท้จริงพึ่งมาแยกการ  
 ฝ่ายพลเรือนขาดจากทหาร เมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์  
 ทหาร ใน พ.ศ. ๒๔๔๖

และอธิบดี<sup>๗๓</sup> เสนาบดี<sup>๗๔</sup> ๒ น มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาการหัว  
 เมืองด้วยอย่างอื่น<sup>๗๕</sup> การบังคับหัวเมืองปรากฏในหนังสืออมองดีเออ

เขตอาตุเบร์ ราชทูตฝรั่งเศสแจ้งแก่เมื่อครั้งรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์  
 ว่ามหาศไทยบังคับการฝ่ายพลเรือน (ลูกหัวเมือง) กลาใหม่บังคับการ  
 ฝ่ายทหารทุกหัวเมือง จึงสันนิษฐานว่าแบบเดิมจะเป็นเช่นนั้น แต่เมื่อ  
 ภายหลังรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มา บางที่จะเป็นด้วยหัวเมืองเป็น  
 ชนิดในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือเป็นด้วยเห็นว่าต้องการก้าว  
 ก้าวกันนัก จึงเปลี่ยนเป็นให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น ๒ ภาค หัวเมือง  
 ฝ่ายภาคเหนือให้สมุหนายกมหาศไทย บังคับการทั้งฝ่ายทหารและ  
 พลเรือน หัวเมืองภาคฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาใหม่บังคับบัญชาเช่น  
 เดียวกัน ครั้นต่อมา (จะเป็นในรัชกาลไหนไม่ทราบแน่) สมุหพระ  
 กลาใหม่คน ๆ มีความผิด โปรดฯ ให้เอาหัวเมืองซึ่งกลาใหม่เคยว่า  
 ก่อว่านั้นไปขึ้นในกรมท่า คือเสนาบดีพระคลัง มาจนเมื่อตั้งกรุงรัตน-  
 โกสินทร์จึงโปรดฯ ให้คืนหัวเมืองให้กลาใหม่ คงให้กรมท่าว่าแต่  
 เหล่าหัวเมืองปากอ่าว หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่ใน ๓ กระทรวง มาจน  
 เมื่อจัดมณฑลเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๕ จึงโปรดฯ ให้เปลี่ยนเอา  
 การเป็นหลักบังคับหัวเมือง<sup>(๑)</sup> คือมหาศไทยบังคับการปกครองทั้ง  
 ที่ กลาใหม่บังคับฝ่ายทหาร และกระทรวงอื่น ๆ บังคับราชการใน  
 กระทรวงนั้น ๆ ทั้งทั้งพระราชอาณาเขต

นอกจากนี้สมุหทั้งสองยังมีอำนาจในทางราชการ กับภาษา  
 ชาวกร จึงต้องนับว่าหน้าที่ต่าง ๆ ยังก้าวก้าวยกันอยู่  
 ต่อมา ได้มีการตั้งกรมแยกหน้าที่ไปอีกมาก ตามกาลสมัย

(๑) คงหมายรวมถึงรองระมิตกรงานตามหน้าที่ของรัฐเป็นหลักบังคับหัวเมือง  
 มณฑลที่จะถือเอากระทรวงเป็นเกณฑ์บังคับ

ซึ่งในหนังสือพระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ ได้แยกกรมต่างๆ ออกเป็น ๔ จำพวก

จำพวกที่ ๑ กรมที่มีหน้าที่พลเรือน และถือว่าเป็นทบวงการ ฝ่ายพลเรือนโดยแท้ คือ กรมพระสุรัสวดี กรมอุทยาน กรมขรรค์การ กรมหมอ กรมอาลักษณ์ กรมพระคลังต่างๆ กรมภูษามาตา.

จำพวกที่ ๒ กรมที่มีหน้าที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็นทบวงการ ฝ่ายทหารโดยแท้ คือ กรมอาษาเสนา กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ เป็นต้น.

จำพวกที่ ๓ กรมที่มีหน้าที่ฝ่ายทหาร แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายพลเรือน คือ กรมรักษมพระราชวัง กรมตั้งปืนใหญ่ กรมช่าง กรมม้า เป็นต้น.

จำพวกที่ ๔ กรมที่มีหน้าที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหาร คือ กรมช่าง ๓๐ หมู่ เป็นต้น

ในจำพวกที่ ๑ "กรมพระสุรัสวดี" เป็นพนักงานที่จะรักษาทะเบียนทางจ้าว บัญชีไพร่พลทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน ในกรุง และหัวเมือง. เป็นบัญชีกลางที่สำหรับจะกำกับมหาดไทย กตาทิใหม่จ่ายเลข, มีศาลสำหรับพิจารณาความในคดีที่แบ่งตั้งทัตหมู่หมวดไพร่พล เป็นพนักงานที่สำหรับจะเก็บเงินแทนราชการ ซึ่งไพร่ไม่ได้ทำ เป็นพนักงานที่จะออกโฉนดบัตรหมาย ในข้าราชการทั้งปวงที่จะให้รู้ทัตไป

"กรมอุทยาน" มีหน้าที่รักษาในคดี แต่ไม่ใช่เป็นผู้พิจารณาให้ทัตข้อความโดยละเอียดในคำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม.



“กรมธรรมการ” มีหน้าที่พิจารณาพระสงฆ์ ต่อพระสงฆ์หรือพระสงฆ์เกี่ยวข้องกับคฤหัสถ์ ส่วนการศึกษาขึ้นอยู่กับกรมราชบัณฑิต.

“กรมหมอ” แต่เดิมมี ๒ แผนก คือหมอดำหรับรักษาความแฉะ หมอโรงพระโอสถ แต่พวกแรกนั้นเลิกเสีย เหลือแต่หมอรักษาโรค เป็นหมอดำหรับพระเจ้าแผ่นดิน พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ.

“กรมพระอาลักษณ์” มีหน้าที่รักษากฎหมายฉบับหลวงหนึ่งฉบับ และเป็นผู้จารึกสุพรรณบัตร หมายถึงขุนนาง เขียนพระราชสาส์นกับคัดเขียนหนังสือต่าง ๆ มีบทกลอนเป็นต้น.

“กรมพระคลัง” ต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องเงินพระราชทรัพย์รับของส่วยบรรณาการ ภาษีอากรต่าง ๆ.

“กรมภูษามาตา” มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเครื่องคั้น เครื่องทรงของพระเจ้าแผ่นดิน รวมทั้งกรมแต่ง คือมากรมแต่งได้มีเจ้านายไปควบคุม จึงได้แยกกิจการออกจากกรมภูษามาตา.

จำพวกที่ ๒ กรมซึ่งมีหน้าที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็นพระบวงสรวงการฝ่ายทหาร คือกรมธรรมาสน์ ๘ แห่ง อาสน์ใหญ่ซ้ายขวา อาสน์รองซ้ายขวา เขนทองซ้ายขวา ทงนทองซ้ายขวา ทั้ง ๘ กรมนี้เป็นทหารหน้าสำหรับรักษาพระนคร และพระราชอาณาเขตต์ นอกจากนี้ยังมีกรมทหารอื่น ๆ ถ้าจะทราบโดยละเอียด ให้ดูหนังสือพระราชดำรัส วร. ๑ หน้า ๔๖ ถึง ๕๕

จำพวกที่ ๓ กรมที่มีหน้าที่ฝ่ายทหาร แต่ถือว่าเป็นพระบวงสรวงการฝ่ายพลเรือน เช่นกรมด้อมพระราชวังที่ไม่ได้ถือว่าเป็นพระบวงสรวงการฝ่ายทหารนั้น เพราะคนพวกนี้ไม่ต้องไปราชการทัพ คือมีหน้าที่แต่จะรักษา

ษาพระราชวังอย่างค้ำว นอกจากนี้ยังมีกรมแสงบันโรงใหญ่ กรม  
ช้าง กรมม้า ถ้าจะทราบโดยละเอียดให้ดูหนังสือพระราชดำรัส ราช  
หน้า ๕๔ ถึง ๕๖

จำพวกที่ ๕ กรมซึ่งมีหน้าที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวง  
การฝ่ายทหารนั้น คือกรมช่างตีเหล็ก ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหาร  
ก็คงจะเป็นด้วยช่างเกิดขึ้นในกรมทหารเหมือนทหารช่างเตียววัน แต่ภายหลัง  
ต่อมาเมื่อทำการต่าง ๆ มากจนจนถึงเป็นการละเอียด เช่น เขียน  
บัน และ สลักก็เลยติดอยู่ในฝ่ายทหาร ให้ดูพระราชดำรัส ราช  
หน้า ๕๕ ถึง ๕๖

กรมต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่นั้นแม้จะเป็นกรมอิสระ ผู้บังคับ  
บัญชากรมก็ไม่มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดีหรือตุลาการศาล  
ผู้ที่มีตำแหน่ง ประจำในที่ประชุมเสนาบดีเช่นนี้ก็คือ อรรถกมุข  
เสนาบดี ๒ ตำแหน่ง และเสนาบดี ๔ ตำแหน่ง รวมเป็น ๖ ตำแหน่ง  
ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๒ สมัยเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ ๕

ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการ  
ปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ จนถึงต้นรัชกาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแก้ไขระเบียบ  
ราชการบริหาร ตามที่ปรากฏในประกาศตั้งเสนาบดี ร.ศ. ๑๓๓ (รูป)  
ความดังนี้. —

(ร.ศ. ๑๔) ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกระทรวงพระ

คดีออกจากกระทรวงการต่างประเทศ ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น  
(พ.ศ. ๒๔๓๗)

(ร.ศ. ๓๐๒) ได้ทรงพระกรุณา ให้เดิมกระทรวงโทรเลข  
และไปรษณีย์ขึ้นใหม่ (พ.ศ. ๒๔๒๖)

(ร.ศ. ๓๐๖) ให้แยกกรมทหารบกทหารเรือออกจากกรมพระ  
กระต่ายโตม ตั้งกรมบัญชาธิการขึ้น. (พ.ศ. ๒๔๓๐)

และในรัชกาลโศภิตศก ๓๐๘ ให้รวมการโยธาต่างๆ ที่อยู่ใน  
กระทรวงต่างๆ มาตั้งเป็นกระทรวงโยธาธิการขึ้น และรวมกรม  
โทรเลขไปรษณีย์เข้าในกระทรวงโยธาธิการ (พ.ศ. ๒๔๓๓)

ให้ยกเลิกกรมธรรมการและตั้งข้าราชการขึ้นในกรมมหาดไทยมา  
รวมกับกรมศึกษาธิการ เป็นกระทรวงหนึ่งต่างหากแล้ว (พ.ศ. ๒๔๓๓)

กระทรวงเมือง ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรม  
วงษาพวงษ์ แลข้าราชการเป็นคอมมิสสิบดี บังคับการมาแต่ปี ร.ศ. ๓๐๕  
นั้นได้จัดการแก้ไขเป็นแบบแผนขึ้นใหม่ ควรให้เลิกคอมมิสสิบดีขึ้นเสีย  
ให้คงเป็นเสนาบดีไปตามเดิม (พ.ศ. ๒๔๓๑)

ต่อมาได้ทรงแยกการโรงภาษี ออกจากกระทรวงเกษตราธิการ  
ไปขึ้นกระทรวงคลัง กระทรวงเกษตรตั้งมีหน้าที่เกี่ยวแก่การเพาะปลูก  
และพาณิชย์

กระทรวงยุติธรรม ที่จะได้รวบรวมผู้พิพากษา แลตรวจ  
การพิจารณาคดีความนั้น ก็ได้จัดการขึ้นต้นพอจะให้ราชการเป็นไป  
ในแห่งเดียวแล้วให้ตั้งเป็นกระทรวงใหญ่ขึ้น (พ.ศ. ๒๔๓๔)

กรมพระราชดำริชณมี ราชการมาที่มาก ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน หาย

เท่า จึงให้ยกขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ เรียกว่ากระทรวงมุรธาธร (พ.ศ. ๒๔๓๕)

กระทรวงยุทธานุการนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่าราชการจัด  
ตั้งเป็นแบบแผน แต่ควรให้แกกระทรวงเป็นกรมยุทธานุการ บัง  
คับบัญชากรมทหารบกทั้งปวง มีผู้บัญชาการให้มียศเสมอเสนาบดี  
และให้เข้าในที่ประชุมเสนาบดีด้วย แต่การบาดหมายราชการทั้งปวง  
นั้นให้กรมพระกลาโหมเป็นเจ้าที่ไปตามธรรมเนียมเดิม และทหารเรือ  
กรมช้าง กรมแสด ซึ่งยกไปกระทรวงยุทธานุการนั้น ให้ยกมาขึ้น  
กรมพระกระต๊ากโหม

เมื่อได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการ มีกระทรวงใหญ่  
ให้ประชุมกันปรึกษาราชการตามหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกันเป็นที่ประชุม  
เสนาบดี ๓๒ ตำแหน่ง เรียกว่า เสนาบดีสภา ฎาฎกคุณน้าเสนาบดีจะ  
มีหน้าที่รวมกันและต่างกันโดยแผนก ซึ่งมีพระราชบัญญัติต่างหาก  
จะประกาศต่อไปภายหลังแล้วดังนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่ง  
ว่าให้บันดาศึนามบดีทั้งปวงนี้ ให้มียศเสมอเหมือนกันทั้งสิ้นไม่ว่าชื่อ  
ว่าเป็นอรรคมหาเสนาบดี ฎาเป็นจตุสดมภ์....."

เสนาบดีสมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๓๓ นี้  
จึงรวมตัวกันมี ๓๒ ตำแหน่ง

ในประกาศตั้งเสนาบดี พ.ศ. ๒๔๓๓ นี้ หน้าที่ของกระทรวงมหาด  
ไทยกับกระทรวงกลาโหม ยังหาได้แบ่งแยกชนิดแห่งหน้าที่จาก  
กันไม่ คงแบ่งแยกแต่อาณาเขตคั้งการบังคับบัญชาในประเทศ

ใน พ.ศ. ๒๔๓๓ ได้มีประกาศจัดขึ้นหน้าที่กระทรวงกลาโหมและ

มหาดไทย คือให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขต<sup>๑</sup> เว้นแต่ในกรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่กระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกตาทโหม เปลี่ยนนาม<sup>๒</sup> หน้าที่เกี่ยวกับราชการทหารบก ทหารเรือไม่เกี่ยวกับหน้าที่รักษาการภายใน همینข้อตั้งแต่ก่อน

ส่วนกรมยุทธนาธิการให้ขึ้นกระทรวงกตาทโหม แต่ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการคงมียศเช่นยศเสนาบดีเป็นเจ้าแม่ทัพในเสนาบดีสภา

เสนาบดีกรมศึกษาธิการเดิมชกกันตั้งกตาทโหม ให้แก่เสนาบดีกระทรวง ทมอยู่แต่อย่าง ฟังมีชนใหม่บ้าง คือ

๑) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจัก<sup>๓</sup> คือทั้งฝ่ายเหนือที่เขมมบังคับบัญชามาแต่โบราณ และหัวเมืองมณฑลใต้ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชากระทรวงกตาทโหมด้วย เว้นแต่หัวเมืองที่ไกลเคียงรอบกรุงเทพฯ

๒) เสนาบดีกระทรวงกตาทโหม ผู้บัญชาการฝ่ายทหารบกและเรือ ให้กรมยุทธนาธิการเป็นกรมใหญ่มีผู้บัญชาการ ขึ้นแก่กระทรวงกตาทโหม ภายหลังเปลี่ยนกรมยุทธนาธิการเป็นกรมเสนาธิการ คงขึ้นแก่กระทรวงกตาทโหม

๓) เสนาบดีกระทรวงเมือง ภายหลังเรียกว่า "กระทรวงนครบาล" ผู้บัญชาการปกครองพระนครและธนบุรี กับหัวเมืองที่ไกลเคียงกับพระนคร" คือ นนทบุรี, ปทุมธานี, (๑) นครเขื่อนขันธ์, (๒)

๑) ภายหลังได้ประกาศโอนไปขึ้นกรมมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘

๒) ภายหลังได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็นจังหวัดพระประแดง และได้ประกาศยุบเป็นอำเภอ ขึ้นกับจังหวัดสมุทรปราการเมื่อปลาย พ.ศ. ๒๔๗๔

สมุทรปราการ และเมื่อได้ตั้งเมืองชัยภูมิ<sup>(๑)</sup> และเมืองบุรีรัมย์<sup>(๒)</sup> ก็ให้อยู่ในปกครองของกระทรวงนครบาลด้วย

๕) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ บัญชาการที่เกี่ยวกับต่างประเทศ และปกครองกรมท่าขวาซึ่งปกครองชนชาติแขก และกรมท่าซ้ายซึ่งปกครองชนชาติจีนในกรุงเทพฯ

๖) เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ บัญชาการคลังเงินแผ่นดิน และภายหลังได้โอนกรมสรรพากร ซึ่งมีหน้าที่ในการเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดินทั้งในกรุงและหัวเมือง อยู่ในบังคับบัญชากระทรวงมหาดไทยและนครบาลนั้น ไปไว้ในกระทรวงพระคลังฯ ด้วย

๗) เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ บัญชาการเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน และการเพาะปลูกของประเทศ ภายหลังได้มีบัญชาการกรมราชโลหกิจ กรมป่าไม้ ซึ่งได้โอนไปจากกระทรวงมหาดไทย

๘) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม บัญชาการศาลยุติธรรมทั่วพระราชอาณาจักร

๙) เสนาบดีกระทรวงกรรมการและศึกษาธิการ บัญชาการพระศาสนา การซึ่งเกี่ยวกับคณะสงฆ์และวัด กับการศึกษา

๑๐) เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ บัญชาการก่อสร้าง ทั้งในกรุงและหัวเมือง กรมรถไฟและไปรษณีย์โทรเลข

๑๑) เสนาบดีกระทรวงวัง บัญชาการที่เกี่ยวภายในพระราชสำนัก

๑๒) เสนาบดีกระทรวงมรุชากร บัญชาการกรมราชเลขาธิการ

๑) ภายหลังได้ประกาศโอนบุรีรัมย์กับนครราชสีมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗

และกรมพระอดิภรณ์ ต่อมาได้ยกเลิกกระทรวง ร.ศ. ๑๑๕ ให้  
กรมราชเลขาธิการ และกรมพระอดิภรณ์ขึ้นอยู่กับ ครั้นต้น  
พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชกาลปัจจุบันนี้ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยกเป็น  
กระทรวงมูรชากรขึ้นอีก ให้ตำแหน่งราชเลขาธิการเป็นเสนาบดี

(แต่กลับเป็นกรมราชเลขาธิการตามเดิม โดยประกาศวันที่ ๒๗  
มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕)<sup>(๑)</sup>

(๑) ภายหลังที่ได้ประกาศตั้งสนาบดีกระทรวงตั้งถ่ามแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลง  
โอนกรณงานจากกระทรวงหนึ่งไปไว้ในกระทรวงหนึ่งบ้าง ตั้งกรมขึ้นใหม่บ้าง ยกเลิก  
เลิกบ้าง มีอีกหลายคราวตามโอกาสและเหตุการณ์ที่จะพึงเป็นประโยชน์แก่ราชการ

พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีการประกาศยกกรมทหารเรือขึ้นเป็นกระทรวงทหารเรือ ให้  
ตำแหน่งผู้บัญชาการเป็นเสนาบดี

พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ประกาศโอนกรมท่าซ้าย และ พ.ศ. ๒๔๗๐ โอนกรมท่าขวา  
จากระทรวงการต่างประเทศมาขึ้นแก่กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. ๒๔๖๓ ยกกรมพาณิชย์ขึ้นเป็นกระทรวงพาณิชย์

ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๖๔) เปลี่ยนนามกระทรวงโยธาเป็น "กระทรวงคมนาคม"

พ.ศ. ๒๔๖๕ ในรัชกาลที่ ๖ ได้ประกาศรวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาด  
ไทย ซึ่งมีหน้าที่บัญชาการปกครองทำนองเดียวกัน ให้เป็นกระทรวงเดียวกัน ลงเรียกว่า  
"กระทรวงมหาดไทย"

พ.ศ. ๒๔๖๘ ตั้งกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมขึ้น บัญชาการวิรูพาณิชย์ และ  
การซึ่งเกี่ยวข้องการค้าขาย และบรรดาการซึ่งมีอยู่ในหน้าที่กระทรวงคมนาคม เช่นการ  
รถไฟ การไปรษณีย์และโทรเลข เป็นต้น ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มี  
ประกาศให้ยุบกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม โอนราชการในกระทรวงนี้ไปขึ้นแก่กระทรวง  
เกษตรธิการ และเปลี่ยนชื่อเป็น "กระทรวงเกษตรวิรูพาณิชย์" ฯลฯ

พ.ศ. ๒๔๗๔ การเงินของประเทศฝืดเคือง ในรัชกาลที่ ๗ จึงได้ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ให้ยุบกระทรวงทหารเรือรวมเป็นกระทรวงเดียวกับกระทรวงกลาโหม

พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีประกาศโอนกรมทะเบียนที่ดิน กรมราชโลหกิจ และกรม  
ป่าไม้ มาขึ้นแก่กระทรวงมหาดไทย

๓. สมัยรัชกาลที่ ๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลนี้ได้เสด็จสวรรคตแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบราชการบริหารโดยลำดับ คือ ๑. ทบวงการเมือง ๒. คณะที่ปรึกษา  
ราชการบริหารบางอย่าง

ทบวงการเมือง

(๑) ปีร.ศ. ๑๒๘ แยกกรมทหารเรือออกจากกระทรวงกลาโหมตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือ ตั้งกรมกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่  
เกี่ยวข้องเฉพาะทหารบกและการเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร.

(๒) ปีร.ศ. ๑๓๐ แยกราชการกรมพระอาทิตย์ขึ้นออกจาก  
กรมราชเลขาธิการ ตั้งขึ้นเป็นกระทรวง เรียกว่า กระทรวงมุรธาธร  
มีหน้าที่เกี่ยวข้องแก่การรักษาพระมหากษัตริย์และราชินีและราชโอรส  
และราชธิดา รักษาพระเมียนคางตรา

(๓) ปีร.ศ. ๑๓๐ นี้ยังได้ทรงจัดราชการกระทรวงโยธาธิการ  
ใหม่ คือ ยกกรมคตองจากกระทรวงเกษตราธิการมาขึ้นอยู่ในกระทรวง  
โยธา ให้ยกเลิกกรมโยธาในกระทรวงโยธา แยกแผนกการช่าง  
ก่อสร้างทั้งส่วนหนึ่งมาขึ้นกระทรวงนครบาล ให้กระทรวงโยชามีหน้าที่  
เกี่ยวข้องแก่การก่อสร้าง การคมนาคม คือการรถไฟ ไปรษณีย์โทรเลข  
ทรง และเปลี่ยนนามกระทรวงโยธาธิการว่า "กระทรวงคมนาคม"

(๔) ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ แยกกรมธรรมการมาขึ้นในพระราช  
สำนัก เปลี่ยนนามกระทรวงธรรมการเดิมว่า กระทรวงศึกษาธิการ



หน้าที่เกี่ยวข้องแก่การศึกษา.

(๕) ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ ทรงสถาปนาเผยแผ่พาณิชย์ ขกกรมพาณิชย์ และสถิติพยากรณ์ในกระทรวงพระคลังขึ้นสู่ฐานะกระทรวง อยู่ในบังคับบัญชาตราบเท่าที่ทรงเผยแผ่พาณิชย์ ให้มีหน้าที่เกี่ยวพันการพาณิชย์

ในพ.ศ. ๒๔๖๔ ประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยสภาเผยแผ่พาณิชย์ หรือกระทรวงพาณิชย์ แบ่งกิจการออกเป็นสองส่วน

ก. กิจและปฏิบัติการตกเป็นหน้าที่ของสภาเผยแผ่พาณิชย์  
 ข. การทำการ คือปฏิบัติการตามที่คิดและปรึกษากิจ ตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์

๖. ในพ.ศ. ๒๔๖๕ ได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการในกระทรวงนครบาลมารวมในกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่กรมราชทัณฑ์ ให้โอนมาขึ้นกระทรวงยุติธรรม และให้โอนกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกระทรวงมหาดไทย.

#### คณะที่ปรึกษาในราชการบริหารบางอย่าง

นอกจากการแบ่งแยกประเภท แห่งอำนาจบริหารดังได้กล่าวมาแล้ว คณะหรือสภาฝ่ายที่ทรงปรึกษากิจยังมีเสนาบดีสภาซึ่งสืบเนื่องมาแต่ในครั้งก่อน ๆ อันเป็นสภาที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารโดยทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ยังได้ทรงสถาปนาคณะที่ปรึกษาในส่วนราชการบริหารบางอย่าง (ซึ่งไม่จัดเข้าอยู่ในฐานะสภาการแผ่นดิน คือ

๓. สภาม้องกันพระราชอาณาจักร ซึ่งได้ทรงตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๗ เมื่อคราวแยกกรมทหารเรือออกจากกระทรวงกลาโหม ตั้ง

เป็นกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะได้ปรึกษาในการดำริจัดการป้องกัน  
พระราชอาณาจักร

๒. สภาเผยแผ่พาณิชย์ซึ่งได้ตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เพื่อคิด  
และปรึกษาการเผยแผ่พาณิชย์

๓. สภากรรมการรถไฟ มีหน้าที่กำกับตรวจตราการรถไฟ  
(ดูพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ และทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔)

๔. สภาการคลัง ตั้งใน พ.ศ. ๒๔๖๕ มีหน้าที่พิจารณาปัญหา  
ทั้งปวงในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดิน.

๔. สมัยรัชกาลที่ ๗ ก่อนมีรัฐธรรมนูญ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลนี้เสวยราชสมบัติตั้ง  
ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้นเอง ได้เริ่มการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติม  
ระเบียบแห่งบริหารตั้งต่อไปนี้ คือ ๑. ทบวงการเมือง ๒. คณะ  
ที่ปรึกษาราชการบริหารบางอย่าง.

๑. ทบวงการเมือง

(๑) ประกาศเด็กกระทรวงมหาดไทย ยกภาระงานทั้งปวงไปรวม  
กับกรมราชเลขาธิการ เหมือนดังในรัชกาลที่ ๕

(๒) รวมหน้าที่ราชการกระทรวงคมนาคมและกระทรวงพาณิชย์  
ตั้งเป็นกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์การ ภายหลังเปลี่ยนนามเป็น  
“กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม”

(๓) รวมกรมธรรมการกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งเป็น

กระทรวงธรรมการตามเดิมเหมือนตั้งในรัชกาลที่ ๕

(๔) ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งราชบัณฑิตยสภา โดยมีพระราชปรารภว่า สดวจะพินหน้าที่กรมราชบัณฑิต ซึ่งเป็นกระทรวงราชการฝ่ายพลเรือนแต่โบราณ

เหตุฉะนั้น ราชบัณฑิตยสภาจึงเป็นกระทรวงการเมือง หาใช่เป็นแต่เพียงที่ประชุมสำหรับปรึกษากิจการเท่านั้นไม่ กล่าวคือ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติในทางธุรการหรือในทางบริหาร แต่จะมีฐานะเป็นกระทรวงหรือไม่นั้นไม่มีตัวบทใดกล่าวถึง ส่วนเสนาบดีของราชบัณฑิตยสภาในขณะนั้น ก็ได้เป็นองคมนตรีรัฐมนตรี และซึ่งเข้าในที่ประชุมองคมนตรีสภา และเสนาบดีสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น.

(๕) ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมราชการกระทรวงทหารเรือเข้ากับกระทรวงกลาโหม

นอกจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่สำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว ยังได้มีการแก้ไขระเบียบภายในของกระทรวงต่าง ๆ และโอนการงานสืบเปลี่ยนในระวางกระทรวงทบวงการเหล่านั้น

ก่อนสมัยรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ นั้น กระทรวงทบวงการเมืองอันเป็นสาขาของราชการบริหาร ได้แบ่งแยกดังนี้.

#### ก. กระทรวง

๑. กระทรวงมหาดไทย
๒. กระทรวงกลาโหม

- ๓. กระทรวงการต่างประเทศ
- ๔. กระทรวงวัง
- ๕. กระทรวงเกษตร
- ๖. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- ๗. กระทรวงยุติธรรม
- ๘. กระทรวงธรรมการ
- ๙. กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม.

๖. กรมซึ่งมีฐานะเท่ากระทรวง

คือ กรมราชเลขาธิการ (ดูประกาศเลิกกระทรวงมูรชาฮ  
พ.ศ. ๒๔๖๔)

๗. ทบวงซัสต๊ะ

คือ ราชบัณฑิตยสภา

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีกรมหรือกระทรวงการซึ่งขึ้น  
ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และมีหน้าที่ส่วนพระองค์เช่น กรม  
พระคลังข้างที่ กรมราชองครักษ์ เป็นต้น

๘. คณะที่ปรึกษาในราชการบริหารบางอย่าง

คณะที่ปรึกษาในราชการบริหาร บางอย่างที่ได้มีมาแล้วแต่ใน  
รัชกาลที่ ๖ ก็ได้มีอยู่ต่อมา แต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
เปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบการบ้าง เช่น เปลี่ยนระเบียบสภาการคลัง  
ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ และเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบสภาบัณฑิต

### ข. การปกครองอาณาเขตต์

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในหมายเหตุ หน้า ๑๑๕ ว่าการปกครอง  
ได้แบ่งแยกตามชนิด แห่งการงานของประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่า  
แต่เดิมทีเดียวก็มีได้แห่งถึงชนิดแห่งการงานเท่าใด หากแต่แห่งถึง  
ถึงความสะดวกในการบังคับบัญชาอันเหมาะสมแก่กาลสมัยที่การคมนาคม  
ยังไม่เจริญเท่านั้น

ในประเทศที่มีอาณาเขตต์กว้างขวาง การที่จะรวมอำนาจใน  
ทางธุรการให้อยู่ในราชการส่วนกลางแต่แห่งเดียวนั้น ย่อมเป็นการ  
ไม่สะดวก เหตุนี้จึงจำต้องแบ่งแยกชนิดแห่งงานต่าง ๆ ในทาง  
ธุรการหรือบริหารบัญญัตินั้น ออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราช  
อาณาเขตต์

การแบ่งแยกเช่นนี้ อาจกระทำได้โดย ๒ วิธี:-

วิธีที่ ๑ แบ่งแยกอำนาจออกไปเป็นสำราใหญ่ย่อย ตามส่วน  
ต่าง ๆ แห่งพระราชอาณาเขตต์ (มัชยานุภาค)

วิธีที่ ๒ แบ่งแยกกิจการบางชนิดแห่งอำนาจธุรการ หรือ  
บริหารบัญญัตินี้ให้แก่พลเมืองท้องถิ่นจัดการเอง

ให้สังเกตว่า การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๒ ไม่หมายถึงการแบ่งแยก  
อำนาจในประเทศเป็นสหรัฐ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ที่ผสมเข้ากันนั้น ได้  
มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจที่จะออกกฎหมาย ซึ่งบางที ก. ม.  
ของรัฐต่าง ๆ นั้นเกิดขัดกันขึ้นเอง ดังเช่น ก. ม. ของรัฐต่าง ๆ ในสห  
ปาดรัฐอเมริกา

แต่การแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ แห่งพระราชอาณาเขตต์นั้น ส่วน

ต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีอำนาจที่จะออกบท ก. ม. (ทั้งนี้ไม่หมายความว่า  
เจ้าพนักงานจะไม่มีอำนาจออกคำสั่ง แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานมี  
ลักษณะไปในทางปฏิบัติการตามบท ก. ม. ซึ่งผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติ  
บัญญัติได้ตราขึ้นไว้)

ส่วนข้อที่ ๒ นั้นได้มีคำสั่งตั้งหน่วยปกครอง ซึ่งคล้ายกับจะ  
ให้ท้องถิ่นจัดทำเองขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ร.ศ. ๑๒๗ แต่คณะนัก  
งานหรือกรรมการท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งโดยราชการส่วนกลาง ซึ่ง  
จะได้แก้ไขต่อไปโดยการจัดเป็นเทศบาล

อาณาเขตซึ่งรวมทั้งแผ่นดินแดนน้ำแดนอากาศ ย่อมแบ่ง  
ออกเป็นหน่วยปกครองต่าง ๆ กล่าวคือ

ก. แต่เดิมทีเดียวในสมัยกรุงสุโขทัยได้แบ่งออกเป็น ๓ เมือง  
หลวง ๒ เมืองลูกหลวง ๓ เมืองที่ระยะไกลจากราชธานีมาก ซึ่ง  
จัดเป็นเมืองที่ปกครองกันเอง

ข. ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้แบ่งเป็น ๓ ราชธานี และ  
เมืองในวงราชธานี ซึ่งจัดว่า ๒ เมืองนอกราชธานี จัดเป็นชั้นเอก  
โท ศรี ซึ่งต่อมาเรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" และ ๓ ประเทศราช

ภายในเมืองแต่ละเมือง การปกครองตั้งต้นตั้งแต่ "บ้าน" มี  
ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็น  
หัวหน้า ซึ่งมีกรมบรรดาศักดิ์ "พัน" หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง"  
ซึ่งมี "หมื่นแขวง" เป็นหัวหน้า หลายแขวงรวมกันเป็นนคร มี  
ผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง

อธิบายตามปราชญ์ถาวรของสมเด็จพระยาตำราจ ว่าดังนี้:-

“การปกครองอาณาเขต” เมื่อขึ้นแรกก็วางแบบแผนทำนอง  
 เดียวกันกับกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี คือเอาพระนครศรีอยุธยา  
 เป็นราชธานีอยู่กลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน เมืองจันทบุรีอยู่  
 ด้านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด้านตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่  
 ด้านใต้ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางไปมาถึงราชธานี  
 ได้ภายใน ๒ วันเช่นเดียวกัน หัวเมืองนอกจากนั้นก็ยังไม่ปกครองกัน  
 เองทั่วไป

วิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยามาแก้ไขมากเมื่อรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยาเมื่อได้อาณาเขต  
 กรุงศรีอยุธยา ซึ่งอดีตคือตั้งเป็นประเทศราชอยู่นั้นมาเป็นเมืองขึ้นกรุงศรี  
 อยุธยา และได้เมืองนครราชสีมาเป็นราชธานีของประเทศสยาม เมื่อ  
 ปี พ.ศ. ๒๑๗๒ ในสมัยนั้นได้ชำระการเมืองสุโขทัย และชาว  
 กรุงศรีอยุธยาทั้งพวกพราหมณ์พวกเจ้าชายท้าวพระยา ซึ่งชำนาญการ  
 ปกครองมาไว้ในกรุงศรีอยุธยาเป็นอันมาก ได้ความรู้ชนบทรบเร่  
 ราชการบ้านเมืองทั้งทางกรุงศรีอยุธยาและกรุงศรีอยุธยา ส่วนที่ดึกดำ  
 เคยรู้มาแต่ก่อน จึงเป็นเหตุให้แก้ไขประเพณีการปกครอง เลือก  
 ทั้งแบบแผนในกรุงศรีอยุธยา และแบบขอมในกรุงศรีอยุธยา มาปรุง  
 เป็นวิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยา ตั้งแต่ในรัชกาลสมเด็จพระบรม  
 ไตรโลกนาถ และต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีพระองค์ที่ ๒  
 ซึ่งเป็นราชโอรสสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ วิธีการที่ปรุงขึ้นเมื่อ  
 ระหว่าง พ.ศ. ๒๑๗๓ จน พ.ศ. ๒๑๗๕ ใน ๒ รัชกาลที่กล่าวมาจึง  
 ได้เป็นหลักของวิธีการปกครองประเทศสยามขึ้นมา ถึงแก้ไขบ้างใน

บางสมัย ก็เป็นแต่แก่พสกนิกร คดีคดีก็ยังคงอยู่จนถึงกรุงรัตน  
โกสินทร์

ทว่าในเวลาถัดมาการปกครอง ซึ่งได้ตั้งเป็นแบบสมบูรณ  
กรุงศรีอยุธยาพรรณนาที่ตระแผนกต่อไป ถึงการปกครอง  
อาณาจักรสยาม มีเค้าเงื่อนปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง และ  
ทำเนียบศักดินาหัวเมือง ว่าเลิกแบบหัวเมืองลุ่มน้ำ ๕ ด้าน  
ราชธานีอย่างแต่ก่อน ขยายเขตการปกครองของราชธานีกว้าง  
ขวางออกไปโดยรอบ ถ้าจะเรียกตามท้องที่ในปัจจุบันนี้ ก็คือ  
รวมมณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ (เพียง  
เมืองชัยนาท) มณฑลปราจีน เข้าอยู่ในวงราชธานี กำหนดบรรดา  
เมืองซึ่งอยู่ในวงราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งกรมการเป็น  
พนักงานปกครอง อยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ที่ในราชธานี

หัวเมืองซึ่งอยู่ภายนอกวงราชธานีออกไป คงเป็นเพราะอยู่  
ไกลจะปกครองจากราชธานีไม่สะดวก หรือเพราะอยู่หน้าด่านชายแดน  
จึงจัดเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี โดยลำดับกัน  
ตามขนาดและความสำคัญขงเมือง เมืองชั้นต้นต่อมาเรียกว่า  
"หัวเมืองชั้นนอก" ต่างมีเมืองชั้นอยู่ในอาณาจักรแต่ก่อนเดียวกับ  
ราชธานี และบรรดาเมืองชั้นนอกนั้นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้ง  
พระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์ เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มี  
อำนาจบังคับบัญชาการอิทธิพล อย่างเป็นทางการขององค์ทุกอย่าง  
และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี

หัวเมืองชั้นนอกซึ่งเมืองชนต่างชาติ ต่างภาษา อยู่ชาย



แดนต่อกับประเทศอื่น ให้เป็นเมืองประเทศราช มีเจ้านายของ  
 ชาตินั้นเองปกครองตามจารีตประเพณีของชนชาตินั้น ๆ เป็นแต่  
 ใครจะเป็นเจ้าเมืองต้องบอกเข้ามาทูลขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินกรุง  
 ศรีอยุธยาทรงตั้ง และเมืองนั้นต้องถวายต้นไม้ทองเงินกับเครื่อง  
 ราชบรรณาการมีกำหนด ๓ ปีครั้งหนึ่ง

ส่วนการปกครองท้องถิ่นภายในเขตเมืองชนบทนั้น มีเค้าเงื่อน  
 อยู่ในกฎหมายหลายบท คือในพระราชกำหนดเก่าเป็นต้น การ  
 ปกครองตั้งแต่ "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็น  
 หัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัว  
 กำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" หลายตำบลรวมเป็น "แขวง" มี  
 หมันแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมเป็นเมือง มีผู้ทรงหรือ  
 พระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เป็นที่สุดระเบียบการปกครองท้องถิ่น  
 ดังนี้

ในต้นรัชกาลที่ ๕ ประเทศสยามจึงยังมีประเทศราชขึ้นอยู่ใน  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เหตุฉะนั้นจึงอาจแบ่งอาณาเขตต์ในสมัยต้น  
 รัชกาลนี้ได้เป็น

- ๑. อาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยแท้อย่างหนึ่ง
- ๒. อาณาเขตต์ที่เป็นประเทศราชอย่างหนึ่ง

ประเทศราชนั้นคงมีฐานะเป็นรัฐ ซึ่งมีเจ้านายของชาตินั้น  
 ปกครองเอง แต่ต้องถวายต้นไม้ทองเงินกับเครื่องราชบรรณาการ  
 ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยแท้ในสมัยนี้ได้แบ่งแยกออก

เป็น ๒ ส่วนคือ ๑. ราชธานี และหัวเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับในวงราชธานีส่วน  
หนึ่ง ๒. หัวเมืองซึ่งอยู่ในภายนอกวงราชธานีอีกส่วนหนึ่ง

บรรดาหัวเมืองซึ่งนอกวงราชธานีนั้น ตั้งแต่พระเจ้าแผ่นดิน  
ทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจ  
บังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ต่างประเทศทุกอย่าง และมีกรมการ  
พนักงานปกครองเอง ทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี

ส่วนภายในเขตต์เมืองหนึ่งได้แบ่งแยกออกเป็นแขวง มีที่มั่น  
แขวงเป็นผู้ครอบครอง ในแขวงหนึ่งแยกออกเป็นตำบล มีกำนันเป็น  
หัวหน้าในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นบ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า  
อย่างดมัยกรุงศรีอยุธยา

ส่วนพระบวรการซึ่งบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ เหล่านี้แต่เดิม  
ได้แบ่งแยกอยู่ในสมุหนายกบ้าง (บัณฑิตย์) และอยู่ในบังคับบัญชา  
สมุหกลาโหมบ้าง (บัณฑิตย์) และในกรมพระคลังบ้าง (หัวเมืองท่า)  
ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ครั้นต่อมาได้รวมการปกครองเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่แล้ว จึง  
ปรากฏว่า

- ๑. มณฑลอุดรเทพฯ ซึ่งกระทรวงมหาด
- ๒. การปกครองหัวเมืองซึ่งอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
- ๓. ประเทศราชที่ยังคงมีอยู่ และมีการปกครองตามระเบียบ  
ของประเทศนั้นๆ เช่นประเทศกัมพูชา กว่างานู

ต่อมาประเทศราชของสยามซึ่งมีฐานะเป็นรัฐ ได้ตกไปเป็นของ  
ต่างประเทศ อาณาเขตต์สยามทุกวันนี้จึงมีแต่รัฐเดียว

อาณาเขตศัสยามได้แบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงสืบมาโดยลำดับ และในที่สุดได้มีการจัดระเบียบมณฑลเทศาภิบาลดังจะกล่าวต่อไป

### การจัดมณฑลเทศาภิบาล

ในสมัยที่เมืองใหญ่ปกครองบังคับบัญชาเมืองน้อย ตามลำดับเมืองเขก, ไท, ตรี, จัตวา และจังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่ก็บังคับบัญชาตรงจากเจ้ากระทรวงในราชสำนักนั้น การคมนาคมก็ไม่สะดวก คำสั่งจากกรุงเทพ ฯ ต้องจัดคนเดินเท้าจะถึงแต่ละจังหวัดก็ช้า การตรวจก็ต้องใช้มาเร็ว ถ้าเป็นท้องที่ไม่สะดวกแก่การใช้ม้า หรืออุฎฺยนใช้มาจึงไม่ได้ คำสั่งและใบมอกราชการก็ต้องเดินทางไปมาอย่างช้า นอกจากนี้ การตรวจตราไม่ใคร่จะมี คงเนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก

เหตุนี้การตรวจของเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ในกรุง จึงไปไม่ใคร่ถึงหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้น เมื่ออาณาประชาราษฎรมีคดีทุกข์ร้อนหรือถูกเจ้าพนักงานกดขี่ข่มเหงหรือคดีอื่นไม่ยุติธรรม เจ้ากระทรวงต้องตั้งเรียกคู่ความและสำนวนเข้ามาชำระว่าคดีใดในกรุง กว่าจะได้รับความยุติธรรม ก็ต้องเคี้ยวร้อนในการที่ต้องหอบหิ้วกันเดินทางแต่ไกลมาจนถึงกรุง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล ทรงแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณ เริ่มตั้งแต่ ร.ศ. ๑๓๓

เมื่อก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ (ร.ศ. ๑๐๗) นั้น หัวเมืองที่ได้อำนาจ  
เป็นมณฑลมีข้าหลวงรักษาราชการอยู่แล้ว ๖ มณฑล คือ

๑. มณฑลลาวเฉียง
๒. มณฑลลาวพวน
๓. มณฑลลาวท้าว
๔. มณฑลเขมร
๕. มณฑลนครราชสีมา

รวม ๕ มณฑลนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

๖. มณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงพระ  
กลาโหม

อำนาจหน้าที่ข้าหลวงใหญ่ และตำแหน่งข้าหลวงรองในมณฑล  
เหล่านี้ต่าง ๆ กัน แต่วิธีการกับแบบที่จัดใหม่ในภายหลัง หัวเมืองทั้ง  
ปวงนอกจากที่กล่าวมานี้ ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวง  
พระกลาโหมบ้าง และกระทรวงต่างประเทศบ้าง ต่างพึ่งบังคับบัญชา  
จากกรุงเทพ ฯ เหมือนกันทุก ๆ เมือง

ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เริ่มจัดการเทศา  
ภิบาล ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลพิเศษโลก ๑ มณฑลปราบ  
บุรี ๑ และแก้ไขระเบียบการมณฑลนครราชสีมาให้เป็นอย่างที่ดี  
ใหม่ชื่อมณฑลหนึ่ง

ครั้นในปลาย พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยก  
การฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองทั้งปวง ซึ่งเคยขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม  
และกระทรวงการต่างประเทศ มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยแต่

กระทรวงเดียว จึงได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลราชบุรี<sup>๕</sup> อีก ๕ มณฑล  
หนึ่ง รวมได้จัดมณฑลเทศาภิบาลใน พ.ศ. ๒๔๓๗ นั้น ๔ มณฑล

ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก ๓  
มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี<sup>๖</sup> มณฑลนครสวรรค์<sup>๗</sup> มณฑล  
กรุงเก่า<sup>๘</sup> และได้แก้ไขระเบียบการมณฑลฝ่ายตะวันตก คือ  
มณฑลภูเก็ต เข้าทำนามณฑลเทศาภิบาลอีก ๓ มณฑล รวม  
ได้จัดใน พ.ศ. ๒๔๓๘ อีก ๔ มณฑล

ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก ๒  
มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลชุมพร แก้  
ระเบียบมณฑลเขมรเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก ๓ มณฑล รวม  
ได้จัดใน พ.ศ. ๒๔๓๘ เป็น ๓ มณฑล

ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ โปรดเกล้าฯ ให้แยกหัวเมืองมณฑลฝ่ายตะวันตก  
ออกเป็นมณฑลไทรบุรี มณฑล ๓ จึงรวมเป็น ๓๐ มณฑล นับทั้ง  
มณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งครั้งนั้นยังชนอยู่ในกระทรวงนครบาล และ  
มณฑลหัวเมืองชั้นนอกที่ยังไม่ได้จัดการเดิมที่อย่างหัวเมืองชั้นในด้วย

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้มีประกาศตั้งมณฑลจันทบุรี และ  
มณฑลปัตตานี<sup>๙</sup> อีก ๒ มณฑล

### การเปลี่ยนแปลงและการยุบมณฑล

มณฑลที่ได้จัดไว้แล้ว ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อบ้าง เปลี่ยนฐานะ  
โดยยุบรวมกันเสียบ้าง แยกกันบ้าง<sup>๑๐</sup>

กรุงเทพฯ พระมหานคร เป็นมณฑลหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับความ

บังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล แต่มณฑลนี้ต่อมาใน  
รัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศให้เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" จึง  
เด็กเรียกว่ามณฑลกรุงเทพ ฯ

พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้ประกาศโอนจังหวัดปทุมธานีกับฉะเชิงเทราไป  
รวมมณฑลอยุธยา

พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกเด็ก  
กระทรวงนครบาลรวมกับกระทรวงมหาดไทย และตั้งตำแหน่งสมุห  
พระนครมาขึ้นไว้สำหรับบัญชาการปกครองกรุงเทพ ฯ เป็นตำแหน่ง  
สมุหเทศาภิบาล

ปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ประกาศยุบจังหวัดพระประแดงและ  
ฉะเชิงเทรา กรุงเทพ ฯ คงมีจังหวัดอยู่ ๔ คือ ๑ พระนคร ๒ ธนบุรี  
๓ นนทบุรี ๔ สมุทรปราการ

มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลนี้ เดิมมี ๓ จังหวัด กับ  
บริเวณแยก ๘ หัวเมืองด้วย

พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ประกาศว่าด้วยรัฐบาลสยามทำสัญญาโอนการ  
ปกครองจังหวัดกanton และครังกานู ไปเป็นของอังกฤษ

พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้ประกาศแยกบริเวณแยก ๘ เมืองซึ่งอยู่ใน  
ความอารักขาของมณฑลนครศรีธรรมราช ไปตั้งเป็นมณฑลปัตตานี

พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ประกาศตั้งมณฑลนครศรีธรรมราชเป็นมณฑล  
ภาคบักซ์ใต้ให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลนั้นเป็นอุปราชประจำภาค ให้  
มณฑลปัตตานี มณฑลสุราษฎร์ธานีอยู่ในภาคบักซ์ใต้

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศยกเด็กมณฑลภาคบักซ์ใต้และยกเด็ก

มณฑลสุราษฎร์ ให้จังหวัดซึ่งเคยอยู่ในมณฑลสุราษฎร์ขึ้นแก่  
มณฑลนครศรีธรรมราช

พ.ศ. ๒๔๗๔ (ปลายปี) ได้ประกาศยุบมณฑลปัตตานี โอน  
จังหวัดในมณฑลปัตตานี ให้ขึ้นแก่มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลนี้  
โดยมีต้นจึงกมนี้ ๘ จังหวัด คือ ๑ สงขลา ๒ นครศรีธรรมราช ๓ พัทลุง  
๔ สตูล ๕ รุเมพร ๖ สุราษฎร์ ๗ ปัตตานี ๘ นราธิวาส ๘ ยะลา  
มณฑลนครราชสีมา มณฑลนี้เดิมมีเพียง ๓ จังหวัด คือ ๑  
นครราชสีมา ๒ ชัยภูมิ ๓ บุรีรัมย์

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศยกเลิกมณฑลอุบลและร้อยเอ็ด ให้  
จังหวัดในสองมณฑลนั้นมาขึ้นอยู่ในมณฑลนครราชสีมา

พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ประกาศยุบจังหวัดกาฬสินธุ์ตั้งเป็นอำเภอขึ้น  
แก่จังหวัดมหาสารคาม มณฑลนี้จึงมี ๘ จังหวัดคือ ๑ นครราชสีมา  
๒ ชัยภูมิ ๓ บุรีรัมย์ ๔ อุบล ๕ สุรินทร์ ๖ รุชนันท์ ๗ ร้อยเอ็ด  
๘ มหาสารคาม

มณฑลปราจีน มณฑลนี้เดิมมีเพียง ๔ จังหวัด คือ ๑ ปราจีน  
๒ ฉะเชิงเทรา ๓ ชลบุรี ๔ นครนายก

พ.ศ. ๒๔๗๔ (ปลายปี) ได้ประกาศยกเลิกมณฑลจันทบุรี  
และให้โอนจังหวัดในมณฑลนั้น มาขึ้นอยู่ในมณฑลปราจีนบุรี  
มณฑลนี้จึงมี ๗ จังหวัด คือ จันทบุรี ตราด ระยอง ปราจีน  
ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก

มณฑลพายัพ มณฑลนี้เดิมชื่อว่า "มณฑลลาวเฉียง"

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้ประกาศเปลี่ยนเป็น "มณฑลตะวันออกเฉียง

เชียงใหม่”

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น “มณฑลพายัพ” ใน  
ขณะนั้นมณฑลพายัพมีพื้นที่อยู่ ๗ จังหวัด คือ ๑ เชียงใหม่ ๒ เชียงราย ๓  
แม่ฮ่องสอน ๔ ลำพูน ๕ ลำปาง ๖ น่าน ๗ แพร่

พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ประกาศตั้งมณฑลพายัพเป็นภาคพายัพ และ  
ตั้งสมุหเทศาภิบาลเป็นอุปราชประจำภาค

ในพ.ศ. ๒๔๕๗ นี้เอง ได้ประกาศให้แยกจังหวัดแพร่, น่าน,  
ลำปาง ออกจากมณฑลพายัพ ตั้งเป็นมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่งเรียก  
ว่า “มณฑลมหาสารคาม” มีสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลขึ้นอยู่ใน  
ภาคพายัพ

พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ประกาศเลิกภาคพายัพ และตำแหน่งอุปราช  
ประจำภาค เป็นสมุหเทศาภิบาล กับยกเด็กมณฑลมหาสารคาม  
รวมจังหวัดที่อยู่ในมณฑลมหาสารคามไปขึ้นกับมณฑลพายัพตามเดิม  
มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครราชสีมา ไม่ได้เปลี่ยนแปลง แต่  
มีการเปลี่ยนแปลงชื่อบางจังหวัด

พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ประกาศให้โอนการปกครองจังหวัดเพชรบูรณ์  
และหนองคาย ซึ่งเคยเป็นมณฑลเพชรบูรณ์แต่ยกเลิกแล้วนั้น  
มาขึ้นกับมณฑลพิษณุโลก

พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้ประกาศแยกการปกครองจังหวัดเพชรบูรณ์  
และหนองคาย ไปตั้งเป็นมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีก

พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ประกาศเลิกมณฑลเพชรบูรณ์ และให้  
จังหวัดเพชรบูรณ์ หนองคาย กลับมาขึ้นมณฑลพิษณุโลกอีก



พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ประกาศให้โอนการปกครองจังหวัดตาก กับ  
กำแพงเพชรจากมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งยกเลิกมณฑลแล้ว  
ให้นำขึ้นกับมณฑลพิษณุโลก และในคราวเดียวกันนั้น ให้ยุบจังหวัด  
สุโขทัย กับห่อมคักคัก ลงเป็นอำเภอเดียว ๒ จังหวัด มณฑลพิษณุโลก  
คงมีจังหวัดขึ้นอยู่กับคั้ง ๗ จังหวัด คือ ๑. พิษณุโลก ๒. สวรรคโลก  
๓. บุคครคักคัก ๔. พิจิตร ๕. เพชรบูรณ์ ๖. กำแพงเพชร ๗. ตาก  
มณฑลภูเก็ล มณฑลคั้งคั้ง ๖ จังหวัด

พ.ศ. ๒๔๕๒ เมื่อรัฐบาลได้ทำสัญญาโอนมณฑลไทรบุรีให้  
แก่อังกฤษ แล้วได้แบ่งจังหวัดส่งคืนมาขึ้นแก่มณฑลภูเก็ล

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศโอนจังหวัดส่งคืนจากมณฑลภูเก็ลไป  
ขึ้นแก่มณฑลนครคีรีธรรมราช

พ.ศ. ๒๔๗๕ (ปลายปี) ได้ประกาศยุบจังหวัดตะกั่วป่า คง  
เป็นอำเภอ มณฑลคั้งคั้งมีเพียง ๕ จังหวัด คือ ๑. ภูเก็ล ๒. พังงา  
๓. ตรัง ๔. กระบี่ ๕. ระนอง

มณฑลราชบุรี มณฑลคั้งคั้งมี ๕ จังหวัด คือ ๑. ราชบุรี  
๒. เพชรบุรี ๓. กาญจนบุรี ๔. สมุทรสงคราม ๕. ประจวบคีรีขันธ์

พ.ศ. ๒๔๗๕ (ปลายปี) ได้มีประกาศยกเลิกมณฑลนครชัยคีรี  
และโอนจังหวัดในมณฑลนครชัยคีรี มาขึ้นแก่มณฑลราชบุรีอีก ๓  
จังหวัด มณฑลคั้งคั้งมี ๘ จังหวัด คือ ๑. ราชบุรี ๒. เพชรบุรี  
๓. กาญจนบุรี ๔. สมุทรสงคราม ๕. ประจวบคีรีขันธ์ ๖. นครปฐม  
๗. สุพรรณบุรี ๘. สมุทรสาคร

มณฑลอยุธยา มณฑลคั้งคั้งมีชื่อ "มณฑลกรุงเก่า" มีจังหวัด

๕  
 ขน ๕ จังหวัด

พ.ศ. ๒๔๖๓ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลอยุธยา"

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้ประกาศโอนการปกครองจังหวัดจากเขต  
 กรุงเทพฯ มารวมแก่มณฑลอยุธยาอีก ๒ จังหวัด คือ ๑. ปทุมธานี  
 ๒. ชัยภูมิ

พ.ศ. ๒๔๗๔ (ปลายปี) ได้ประกาศยกเลิกมณฑลนครสวรรค์  
 และโอนจังหวัดในมณฑลนครสวรรค์ ๓ จังหวัด คือ ๑. นครสวรรค์  
 ๒. อุทัยธานี ๓. ชัยนาท มาขึ้นกับมณฑล<sup>๕</sup> และได้ประกาศยุบ  
 จังหวัดชัยภูมิรวมเข้ากับปทุมธานี มณฑลอยุธยา จึงมี ๘ จังหวัด  
 ด้วยกัน คือ ๑. อยุธยา ๒. ดุสิต ๓. สระบุรี ๔. อ่างทอง  
 ๕. สิงห์บุรี ๖. ปทุมธานี ๗. นครสวรรค์ ๘. ชัยนาท ๙. อุทัยธานี

มณฑลอุดร มณฑล<sup>๕</sup>เดิมชื่อว่า "มณฑลดาวทอง"

พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลฝ่ายเหนือ"

พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลอุดร"

พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ประกาศรวมมณฑลอุดร มณฑลอุดร และ  
 มณฑลร้อยเอ็ดเข้าเป็นภาคอีสาน ให้มีอุปราชประจำภาค ตั้งที่  
 บัญชาการที่อุดร และเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดรด้วย

พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ประกาศเลิกภาคอีสาน ให้มณฑลอุดรคง  
 เป็นมณฑลอยู่ตามเดิม มีจังหวัด<sup>๕</sup>อยู่ ๖ จังหวัด คือ ๑. อุดรธานี  
 ๒. นครพนม ๓. หนองคาย ๔. สกลนคร ๕. ขอนแก่น ๖. เลย

มณฑลจันทบุรี มณฑล<sup>๕</sup>เดิมมี ๔ จังหวัด คือ ๑. จันทบุรี  
 ๒. ตราด ๓. ระยอง ๔. ประจันตคีรีเขตต์

พ.ศ. ๒๔๕๘ รัฐบาลได้ทำสัญญาเขตต์แดน ระหว่างสยามกับ  
ฝรั่งเศสแลัว จังหวัดประจันตคีรีเขตต์ (เกาะกง) ซึ่งมีฐานรังวโรย  
ได้ติดไปเป็นอาณาเขตต์ของฝรั่งเศส และใน พ.ศ. เดียวกันได้มี  
ประกาศยกมณฑลจันทบุรีขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาลมี ๑ จังหวัด

พ.ศ. ๒๔๗๔ (ปลายปี) ได้มีประกาศเลิกมณฑลจันทบุรี โอน  
จังหวัดในมณฑลนั้นไปขึ้นอยู่ในมณฑลปราจีนบุรี

มณฑลไชยบุรี มณฑลนี้เดิมเป็นประเทศราช มี ๓ จังหวัด  
คือ ๑. ไทรบุรี ๒. ประดิง และ ๓. ดงตูด

พ.ศ. ๒๔๕๓ รัฐบาลสยามได้ทำสัญญาโอนการปกครอง  
จังหวัดไทรบุรี และประดิงให้แก่อังกฤษ ส่วนจังหวัดดงตูดอยู่ใน  
พระราชอาณาจักรและให้ขึ้นแก่มณฑลภูเก็ต ฉะนั้นจังหวัดไทรบุรี  
และประดิง ซึ่งเคยเป็นมณฑลไทรบุรีนั้นเป็นอันพ้นจากพระราชอาณา-  
จักร

มณฑลนครชัยศรี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ประกาศตั้งมณฑลนคร  
ชัยศรี กับมณฑลราชบุรีเป็นภาคตะวันตก ให้มีอุปราชประจำภาค

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศยกเลิกมณฑลภาคตะวันตก แต่  
มณฑลนครชัยศรีคงอยู่ตามเดิม มีสมุหเทศาภิบาลประจำ

พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีประกาศยกเลิกมณฑลนครชัยศรี และให้  
โอนการปกครองจังหวัดในมณฑลนครชัยศรี ไปรวมขึ้นกับมณฑล  
ราชบุรี

มณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ปลายปี) ได้ประกาศ  
ยกเลิกมณฑลนครสวรรค์ และโอนจังหวัดในมณฑลนครสวรรค์

ไปขึ้นกับมณฑลพิษณุโลกบ้าง มณฑลอยุธยาบ้าง คือ จังหวัด นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี ให้ขึ้นแก่มณฑลอยุธยา ตาก และ กำแพงเพชร ให้ขึ้นแก่มณฑลพิษณุโลก

มณฑลบูรพา มณฑลนี้เดิมชื่อ "มณฑลเขมร" มี ๕ จังหวัด คือ ๓. พระตะบอง ๒. เดียนราฐ ๓. ศรีโสภณ และ ๔. พนมศรค พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลตะวันออก" พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลบูรพา" พ.ศ. ๒๔๕๘ รัฐบาลสยามได้ทำสัญญาโอนมณฑลบูรพาให้ แก่รัฐบาลฝรั่งเศส มณฑลนี้เป็นอันพ้นจากพระราชอาณาจักรไป อยู่ใต้อำนาจรัฐบาลต่างประเทศแล้ว

มณฑลปัตตานี มณฑลนี้เดิมจัดเป็นบริเวณแยก ๗ หัวเมือง ในความปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้ประกาศยกบริเวณแยก ๗ หัวเมือง ตั้งเป็น มณฑลปัตตานีขึ้น ๕ จังหวัด คือ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา ตายบุรี

พ.ศ. ๒๔๗๔ (ปลายปี) ได้มีประกาศยุบมณฑลปัตตานี และ ยุบจังหวัดตายบุรีลงเป็นอำเภอ โอนจังหวัดที่ตั้งอยู่ไปขึ้นแก่มณฑล นครศรีธรรมราช ดังกล่าวแล้ว

มณฑลเพชรบูรณ์ ด้วยเหตุที่จังหวัดเพชรบูรณ์ หล่มสักดี และจังหวัดเลย เป็นท้องที่อยู่ในระหว่างเขตมณฑลพิษณุโลก มณฑล อุตร และมณฑลนครราชสีมา แต่อยู่ห่างจากที่ตั้งบัญชาการ มณฑลทั้งสามนั้นมาก ทั้งเป็นทางกันดาร มีภูเขาและป่าดงโดย

รชบ การเดินทางไปมาลำบากไม่สะดวกแก่การที่มณฑลทั้งสามนั้น  
จะตรวจตรา จังหวัดเพชรบูรณ์ หอมนักคดี และจังหวัดเลย ซึ่ง  
ได้เคยเป็นมณฑลเพชรบูรณ์มาถึง ๒ ครั้ง ตั้งกล่าวแต่ในมณฑล  
พิษณุโลก และเมื่อใดการไปมาระหว่างจังหวัดเหล่านั้นพอจะถึงกัน  
ได้กับมณฑลใด ก็ได้โอนจังหวัดนั้นไปขึ้นกับมณฑลนั้น คือเมื่อ  
ยกเลิกมณฑลเพชรบูรณ์ครั้งแรก ได้โอนจังหวัดเลยไปขึ้นกับ  
มณฑลอุดร และเมื่อยุบมณฑลเพชรบูรณ์ครั้งหลัง ได้โอนจังหวัด  
เพชรบูรณ์ และหอมนักคดี ไปขึ้นมณฑลพิษณุโลก

มณฑลมหาสารคาม พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีประกาศตั้งมณฑล  
มหาสารคาม ปกครองจังหวัดแพะ น่าน ลำปาง ซึ่งแยกมาจาก  
มณฑลพายัพ

พ.ศ. ๒๔๖๑ ได้ประกาศยกเลิกมณฑลมหาสารคาม รวม  
จังหวัด แพะ น่าน ลำปาง เข้าไว้ในมณฑลพายัพตามเดิม

มณฑลสุราษฎร์ธานี มณฑลอันเดิมชื่อ "มณฑลชุมพร" มี ๓  
จังหวัด คือ ๑. สุราษฎร์ธานี ๒. ชุมพร ๓. หาดสำโรง

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลสุราษฎร์"

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศเลิกมณฑลสุราษฎร์ และโอนการ  
ปกครองจังหวัด ในมณฑลสุราษฎร์ไปขึ้นกับ มณฑลนครศรี  
ธรรมราชทั้งหมด

มณฑลอิสาน มณฑลอันเดิมชื่อ "มณฑลลาวท้าว"

พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑล "ตะวันออกเฉียง  
เหนือ"

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ประกาศแบ่งมณฑลอิสานเป็น ๒ มณฑล  
คือ มณฑลอุดร ๓. มณฑลร้อยเอ็ด ๓. มณฑลอุดรมุขจังหวัด  
อุดร, อุบลราชธานี และสุรินทร์ มณฑลร้อยเอ็ดมุขจังหวัด ร้อยเอ็ด  
มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ประกาศให้มณฑลอุดรและร้อยเอ็ด รวม  
อยู่ในภาคอิสาน ซึ่งมีอุปราชตั้งบัญชาการอยู่ที่มณฑลอุดร

พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้ประกาศยกเลิกมณฑลอุดรและร้อยเอ็ดเสีย  
ให้จังหวัดในสองมณฑลนั้นไปขึ้นอยู่ในมณฑลนครราชสีมา

การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล

การปกครองมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งมุ่งหมายจะดำเนินการให้  
เป็นผลดีนั้น จำต้องได้ทราบสภาพการณ์ทั้งปวงในท้องถิ่น ซึ่งต่าง  
มณฑลก็ย่อมต่างกันด้วยนานาประการ ทั้งควรจะได้ทราบผลของ  
กิจการที่ต่างมณฑลต่างปฏิบัติไป เพื่อประกอบความดำริของเจ้า  
กระทรวงในอันจะจัดการแก้ไข หรือส่งเสริมให้เป็นผลดียิ่งขึ้น ความ  
ประสงค์ของทางราชการอันนี้ แม้จะได้ให้มีรายงานชี้แจงราชการเสนอ  
กระทรวงอยู่แล้ว ก็คงเป็นเครื่องประกอบความดำริของเจ้ากระทรวง  
เท่านั้น ถ้าได้ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีโอกาสพบปะปรึกษาหารือกัน  
ด้วยจะเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน อันจะเป็นทางบำรุง  
ความดำริพิจารณาต่อกิจการที่จะจัดให้ถว้ราชการขึ้นอีกมาก ทั้งเจ้า  
กระทรวงก็จะได้ไต่ถามไต่ละเอียดถี่ถ้วนด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้ตั้งเป็นธรรมเนียม มีการประชุมสมุหเทศาภิบาลพร้อม  
กันในกรุงเทพ ฯ ปีละครั้ง

## เจ้าพนักงานในมณฑลเทศาภิบาล

คณะข้าหลวงที่ออกไปจากกรุงเทพ ฯ ประจำมณฑลแต่ละคณะ  
มีตำแหน่งดังนี้ (ดูหนังสือเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ เล่ม ๓๕ หน้า ๓๐)

- (๑) ข้าหลวงใหญ่ (คือ สมุหเทศาภิบาล)
- (๒) ข้าหลวงยุติธรรม (คือ อธิบดีผู้พิพากษา)
- (๓) ข้าหลวงมหาดไทย (คือ มหาดไทยมณฑล)
- (๔) ข้าหลวงคลัง (คือ คลังมณฑล)
- (๕) เลขาธิการ
- (๖) แพทย์
- (๗) เสมียนและคนใช้พอสมควร

เมื่อได้จัดการใหม่จนแล้ว สมควรมีข้าหลวงตำแหน่งใดขึ้นอีก  
จึงคงชนภายหลัง

คณะข้าหลวงที่ใหม่ขึ้นนี้ โดยประสงค์จะให้ได้ออกตรวจตรา  
ความทุกข์สุขของอาณาประชาราษฎร์ให้ทั่วถึง แล้วและจะได้เสนอ  
เหตุผลและความดำริที่จะแก้ไขข้อขัดข้องหรือความเสียหาย และ  
จัดการทะนุบำรุงพลเมืองให้เจริญขึ้น และให้มีหน้าที่ประจำตัวดังนี้

(๑) ข้าหลวงใหญ่ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการทั่วไปตลอด  
มณฑล

(๒) ข้าหลวงยุติธรรม เป็นผู้ตรวจตรากรพิจารณาคดี ซึ่ง  
กรมการพิพากษาพิพากษาอยู่ตามหัวเมืองให้เป็นไปตามพระราชกำหนด  
กฎหมาย และข้าหลวงยุติธรรมได้พิจารณาความอุทธรณ์กรมการ  
ด้วย ตำแหน่งนี้ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมกรุงเทพ ฯ

(๓) ข้าราชการมหาดไทย เป็นผู้ตรวจตราว่ากต่างการจัตเขตต์  
ท้องที่ปกครอง การทะเลเบียนพดเมือง การทำบัตรหมายข้อบังคับ  
และคำสั่งทั้งปวง (ของข้าหลวงใหญ่)

(๔) ข้าราชการคลัง เป็นผู้ตรวจการภาษีอากร และเร่งเงิน  
ส่วยหลวง

(๕) เลขาธิการ และ (๖) แพทย์ นั้น คงมีหน้าที่ตามชื่อ  
ของตำแหน่ง ดังที่ทราบกันอยู่ทั่วไปในบัดนี้แล้ว

การแบ่งงานในมณฑลเทศาภิบาล

การหัวเมืองในชั้นต้นเมื่อจัตเป็นมณฑลเทศาภิบาลนั้น ยังไม่ได้  
ตั้งข้อบังคับอย่างใด ยิ่งกว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพึงบังคับบัญชา  
ข้าหลวงเทศาภิบาลในการทั้งปวง และเปลี่ยนวิธีตั้งการซึ่งเจ้ากระ  
ทรวงเคยมีตราตั้งตรงถึงผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก่อนมาเป็นตั้งต่อ  
ข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกต่อเสนาบดี ก็ให้  
บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อให้จัดและตั้งการ ซึ่งจำเป็นจะต้องขอ  
คำสั่งถึงกรุงเทพ ฯ ให้เสียเวลานั้นให้สำเร็จไป คงมีตราตรงถึงหัวเมือง  
และรับใบบอกตรงจากหัวเมืองเพียงการร้อน หรือการที่จะกระทำ  
ตามแบบแผน เช่นบอกถวายพระราชกุศล เป็นต้น หรือการที่เมื่อ  
พิเศษ เกิดขึ้นโดยฉะเพาะเท่านั้น และหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาล  
สำหรับตรวจการเสียมเตี้ยที่มีอยู่ให้ทราบ อย่างไรควรแก้ไขได้โดย  
มีแบบแผน และมีพระราชกำหนดกฎหมายอยู่แต่จักให้จัดไปก็เดี๋ยว  
คือเป็นการชดชองจึงให้ขอคำสั่งจากกรุงเทพ ฯ

เมื่อการนั้นตนใดดำเนินไปโดยเรียบร้อยแล้ว จึงได้ลงมือจัต



การส่วนใหญ่ทั้ง ๓ แผนก คือ แผนกมหาดไทย ได้ลงมือจัดการตั้ง  
 กำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามวิธีซึ่งภายหลังได้ตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะ  
 ปกครองท้องถิ่น แต่ในเวลานั้นโปรดเกล้าฯ ให้ใช้เงินแต่ข้อบังคับ  
 จัดการไปพลางก่อน แผนกยุติธรรมได้ตรวจตั้งความซึ่งตั้งศาล  
 โรงศาลตามหัวเมือง และตั้งศาลข้าหลวงชำระความอุทธรณ์ศาล  
 เมืองด้วย แผนกคลังได้ตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งผู้ว่า  
 ราชการจังหวัดกรมการเก็บอยู่แต่ก่อน หรือที่เป็นการจ่ายเงิน  
 เดือนผลประโยชน์ไปในตัว หรือตกเรียเสียด้วยเหตุอย่างอื่นให้  
 ได้มาเป็นของรัฐบาล และจ่ายเงินเดือนพระราชทานแก่ผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดกรมการซึ่งมีหน้าที่ราชการ แทนผลประโยชน์ที่เคยได้ในทาง  
 อ้อมอยู่แต่ก่อน

แม้จะได้จัดมณฑลเทศาภิบาลให้เป็นระเบียบแต่จักดี ในบาง  
 ส่วนแห่งพระราชอาณาเขตก็ยังคงมีข้อบังคับ และขนบธรรมเนียม  
 พิเศษอยู่บ้าง เช่นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ  
 (พายัพ) ร. ศ. ๑๓๘ และกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๘ หัวเมือง  
 ร. ศ. ๑๒๑ (ปัตตานี)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร. ศ. ๑๑๖

และข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร. ศ. ๑๑๖

นับตั้งแต่ได้เริ่มจัดระเบียบมณฑลเทศาภิบาล เมื่อปี ค. ศ. ๑๓๑  
 มาแล้วต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร. ศ. ๑๑๖ ได้  
 รวบรวมลักษณะการปกครองท้องที่และเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมรูปการ

ปกครอง โดยวางหลักการบริหารบังคับบัญชาเป็น ชั้น อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน เป็นต้น

๑. ในจังหวัดพระนครกับธนบุรีได้ใช้เป็นบางมาตรา เพราะสภาพการณ์ต่างกับหัวเมืองอื่น ๆ ทั้งได้ใช้กฎหมายต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องด้วยการปกครองอยู่มากแล้ว

๒. ในมณฑลที่ห่างไกลกรุงเทพฯ มีธรรมเนียมประเพณีต่างกับมณฑลชั้นในอยู่ ๒ มณฑล คือมณฑลพายัพ ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๓๘ มณฑลหนึ่ง และมณฑลปัตตานี ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "บริเวณเจ็ดหัวเมือง" ซึ่งใช้ข้อบังคับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ซึ่งบัญญัติทำให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. ๑๓๖ ทุกมาตรา และบัญญัติทางการในเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนาและประเพณีบ้าง

พ.ร. บัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ประกอบด้วยข้อบังคับ (ออกโดยกระทรวงมหาดไทย) ลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๓๖ มีข้อความสำคัญกล่าวคือ:-

๑. จัดบ้านเขตต์

จัดบ้านเขตต์การบริหารปกครองท้องถิ่นที่เป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเมืองโดยกำหนดเข้าบ้านหลาย ๆ บ้านซึ่งสมควรแก่กำลังความสามารถของเจ้าพนักงานผู้เป็นหัวหน้าจะขอปกครองได้ เป็นหมู่บ้านหนึ่ง รวมเขตต์หมู่บ้านหลาย ๆ หมู่เป็นตำบลหนึ่ง และรวมเขตต์

กฎหมายปกครอง

ตำบลหลายตำบลเข้าเป็นอำเภอหนึ่ง แล้วจึงรวมเขตต์อำเภอหลาย  
 อำเภอขึ้นเป็นเมืองหนึ่ง ทั้งนี้เป็นการแบ่งภาระให้พนักงานเจ้าหน้าที่  
 ได้ดูแลต่างหูต่างสารรัฐบาลให้ทั่วถึงโดยสะดวกและเรียบร้อยใน  
 จุดที่ซึ่งที่ทำการโดยเมือง (ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า "เมือง") นั้นๆ เช่น  
 เมืองตรี จิตวาสนมียู่มากเกินจำความเป็นตงเป็นอำเภอเดี่ยวหลาย  
 เมือง

เมืองผู้ว่าราชการเมือง, กรมการเมือง, รองกรมการเมือง, เสมียนพนักงาน

หัวเมือง ๑ มี ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับการคนหนึ่ง และมี  
 กรมการเมืองประจำหน้าท้ราชการต่าง ๆ แลเป็นที่ปรึกษาหารือ

ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระ  
 ราชทานสัญญาบัตรเป็นพระยาหรือพระ และการที่เลือกตั้งรมตค  
 เปลี่ยนผู้ว่าราชการเมืองนั้น แลแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร  
 (ข้อ ๒ และ ๕)

ตำแหน่งกรมการเมืองต่างกันเป็น ๒ อย่าง อย่างหนึ่งเรียกว่า  
 กรมการเมืองในทำเนียบ คือตำแหน่งปลัด ยกกรมบริวาร ผู้ช่วยราชการ  
 จัดเป็นกรมการเมืองใหญ่ ๓ ตำแหน่ง ตำแหน่ง ตั้งตั้ง แห่ง สุภมาตรา  
 และดำรงเดช จัดเป็นกรมการเมืองน้อย ๕ ตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่งเรียก  
 ว่า กรมการเมืองนอกทำเนียบ คือผู้ซึ่งทรงคุณวุฒิหรือเป็นคฤหาบตีใน  
 เมืองนั้น ซึ่งได้มบรรดาศักดิ์เป็นกรมการเมือง. (ข้อ ๓)

ตำแหน่งปลัดยกกรมบริวารและผู้ช่วยราชการเมือง ๓ ตำแหน่ง  
 แห่งกรมการเมืองในทำเนียบนี้ เป็นตำแหน่งข้าราชการรับพระราชทาน

สัญญาบัตรเป็นพระหรือหลวง การที่จะเลือกสรรแต่งตั้งเป็น  
หน้าที่เสนาบดี นำความขึ้นกราบบังคมทูล ฯ ตำแหน่งเจ้าเมือง ผู้ตั้ง  
แพ่ง ศุภมาศรา และตำรวจ ๕ ตำแหน่ง เป็นตำแหน่งรับประทวน  
ตราเสนาบดี รับพระบรมราชโองการตั้งเป็นหลวงหรือขุนและการ  
เลือกสรรแต่งตั้งเป็นนั้น เป็นหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการ  
มณฑลจะบอกเข้ามายังเสนาบดี. (ข้อ ๕)

กรมการนอกทำเนียบนั้น จะเป็นตำแหน่งรับพระราชทาน  
สัญญาบัตรหรือรับประทวนตราเสนาบดี และจะเป็นที่พระหรือหลวง  
หรือขุนสถานใด ชาติยศตามสมควรแก่คุณานุรูป และการที่จะเลือก  
สรรแต่งตั้งเป็นนั้น กรมการพิเศษนั้นโดยตามชั้นที่เสนอด้วยกรมการ  
ผู้ใหญ่ (ข้อ ๖)

ข้าราชการหัวเมืองรองแต่ชั้นกรมการเมืองลงไป เรียกว่า  
รองกรมการ เช่นตำแหน่งรองเจ้าเมืองและรองแพ่งเป็นต้น ตำแหน่ง  
เหล่านี้บรรดาศักดิ์เป็นขุนหรือหมื่น การที่จะเลือกสรรแต่งตั้งเป็น  
เป็นหน้าที่ผู้สำเร็จราชการเมืองจะนำเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาลผู้มีหมาย  
ตั้งได้ (ข้อ ๗)

ตำแหน่งเสมียนพนักงาน สำหรับรับราชการในหัวเมือง ผู้ว่า  
ราชการเมืองมีอำนาจที่จะเลือกสรรตั้งแต่ง และแต่งตั้งได้โดย  
อนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล (ข้อ ๘)

ตำแหน่งงานในระเบียบปกครองเมือง

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับและรับผิดชอบในราชการเมือง อัน  
เป็นฝ่ายตุลาการทั่วไป

จำเมืองเป็นเลขานุการสำหรับเมือง และตำรวจเป็นเลขานุการสำหรับตัวและเป็นผู้ช่วย ชูระ ในผู้ว่า ราชการเมือง

ปลัดเป็นผู้บังคับการมหาดไทยหัวเมือง และเป็นผู้แทนตัวผู้ว่า ราชการเมือง มีปลัดเป็นผู้ช่วย

ชกตวรรษิตร เป็นผู้บังคับการรักษาพระอัยการหัวเมืองมีตำแหน่งแพ่งเป็นผู้ช่วย

ผู้ช่วยราชการเป็นผู้จัดการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินมีศุภมาศราเป็นผู้ช่วย (ข้อ ๘)

ส่วนกรรมการทอดทำเนียบนั้นเป็นที่ปรึกษาราชการต่างๆ มีกรรมการภิบาลเป็นต้น (ข้อ ๙)

ผู้ว่าผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับการเมืองทั่วไป (ข้อ ๑๒)

หน้าที่ :-

(๑) เป็นผู้บังคับและรับผิดชอบในราชการทุกอย่างในเมืองนั้น เว้นแต่การพิพากษาคดี

(๒) เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการทั้งปวงที่ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย ตามท้องตราเช่นฉบับในกรุงเทพฯ และอนุวัติของข้าหลวงเทศาภิบาล

(๓) ตรวจตราและระงับเหตุการณ์ความเสื่อมเสียของ ราชการ

(๔) รายงานข้อราชการ และเสนอกิจการเห็นซึ่ง ควร จะจัดทำบำรุง หรือแก้ไขความขัดข้องในบ้านเมือง ต่อข้าหลวงเทศาภิบาล และบอกเข้ามาให้เสนาบดีนำความกราบบังคมทูลตามควรแก่ราชการ

(๕) เป็นผู้รับกิจ <sup>๕๓</sup> ธุชทุกข์ของไพร่บ้านพดเมืองต่างพระเนตร  
พระกรรมใน <sup>๕๔</sup> เมืองนั้น

(๖) เป็นผู้ตั้ง <sup>๕๕</sup> แะอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน  
ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจ <sup>๕๖</sup> เหล่านี้ (ข้อ ๓๓) คือ

(๑) มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ <sup>๕๗</sup> ผู้ย่อย และอาณา  
ประธาราษฎรได้ตามกฎหมายตลอดไปในเมืองนั้น

(๒) มีอำนาจที่จะถอดถอนผลัดเปลี่ยน <sup>๕๘</sup> ข้าราชการที่ผู้ว่าราชการ  
เมืองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง

(๓) มีอำนาจที่จะเอาตัวกรรมการคนหนึ่งคนใด <sup>๕๙</sup> ซึ่งเสนาบดีหรือ  
ข้าหลวงเทศาภิบาลตั้งนั้น <sup>๖๐</sup> ออกจากอำนาจและหน้าที่ได้ชั่วคราว  
แต่อำนาจนี้ <sup>๖๑</sup> ให้ใช้ได้เฉพาะในเวลาที่เหตุการณ์เป็นปัจจุบัน <sup>๖๒</sup> ซึ่งจะขออนุญาต  
ก่อนไม่ทันประโยชน์ราชการ และเมื่อได้เอาออกแล้ว <sup>๖๓</sup> ต้องบอก  
ไปยังข้าหลวงหรือเสนาบดีที่ใดตั้ง <sup>๖๔</sup> ภายใน ๗ วัน

(๔) มีอำนาจที่จะปรับ <sup>๖๕</sup> หรือลดเงินเดือนกรรมการผู้ใหญ่ผู้ย่อย  
ซึ่งไม่เป็นใจต่อราชการหรือไม่ทำการตามคำสั่งหัวหน้าของคน

(๕) เมื่อมีเหตุการณ์ปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้น <sup>๖๖</sup> และยังไม่ทันหมด  
ทางปฏิบัติปรากฏอยู่แต่ก่อน <sup>๖๗</sup> และจะขอคำสั่งไม่ทันประโยชน์ของ  
ราชการ <sup>๖๘</sup> ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะจัดและสั่งการนั้น <sup>๖๙</sup> ให้เป็นไป  
ตามทางที่คิดเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุด <sup>๗๐</sup>

ปลัดข้อมเป็นผู้แทนในเวลาผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่หรือมาทำ  
การตามหน้าที่ไม่ได้ <sup>๗๑</sup> แต่การที่จะแทนนั้น <sup>๗๒</sup> ถ้าหากว่ามีใช้เวลาดำตำแหน่ง  
ผู้ว่าราชการเมืองว่างควรที่ปลัดจะปฏิบัติคง (ข้อ ๓๔) คือ

(๓) มังคัมและตั้งราชการตามอนุมัติ และบันทึกทางที่ผู้ว่าราชการเมืองปฏิบัติมา

(๔) ควรหารือ และแจ้งข้อราชการเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองทราบเต็มข้อ

(๕) ค่อยเป็นการปัจจุบันทันด่วนไม่มีบันทึกแบบอย่าง และจะหารือไม่ทันราชการ จึงตั้งและจัดการไปตามที่คิดเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุด

ถ้าปลัดจะว่าราชการแทนผู้ว่าราชการเมืองไม่ได้ ให้ยกกรรมบัตรได้ว่าการแทน (ข้อ ๓๕)

หน้าที่เจ้าเมืองผู้เป็นตำแหน่งเลขานุการสำหรับเมืองนั้น (ข้อ ๓๖) คือ

(๑) เป็นพนักงานรับสั่งจกหมายในราชการเมือง

(๒) เป็นพนักงานทำบัญชี และเก็บรักษาจดหมายในราชการสำหรับเมือง

(๓) เป็นพนักงานจดหมายเหตุในราชการเมือง และกระทำปฤกษาในที่ว่าการเมือง

(๔) เป็นพนักงานทำบัตรหมายและเขียนคำสั่งผู้ว่าราชการเมือง

(๕) เป็นผู้ถือบาญชี และว่ากล่าวตักเตือนพนักงานท่งนการการโรงที่มหนาททำการในศาลากลาง

หน้าที่สาระเลขซึ่งเป็นตำแหน่งเลขานุการสำหรับคผู้ว่าราชการเมืองนั้น (ข้อ ๓๗) คือ

(๑) เป็นผู้ซึ่งยราชการ และเพาะตักผู้ว่าราชการเมือง

(๒) เป็นผู้ช่วยผู้แทนจำเมือง

หน้าที่มหาดไทยเมืองซึ่งอยู่ในตำแหน่งปลัดและสัสดีนั้น (ข้อ

๓๘) ดังต่อไปนี้:-

- (๑) บังคับชำระค่าเงินปกครองท้องถิ่น
- (๒) การทำสำมะโนครัว
- (๓) การโยธา
- (๔) การพาหนะ
- (๕) ชุมชนการ

หน้าที่ผู้รักษาพระอัยการ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งยกกระบัตรและ

แพ่งนั้น (ข้อ ๓๙) ดังต่อไปนี้:-

- (๑) การไต่สวนสืบจับโจรผู้ร้าย
- (๒) การฟ้องและว่าความแผ่นดิน

หน้าที่ผู้รักษาผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งผู้ช่วย

ราชการและสุภมาตราชั้น (ข้อ ๔๐) ดังต่อไปนี้:-

- (๑) จัดการเก็บภาษีอากร
- (๒) จัดการคลังเมือง

กรมการผู้น้อยและเสมียนพนักงาน มีตำแหน่งอยู่ในพนักงานโต  
อยู่ในบังคับบัญชาและรับราชการ ตามคำสั่งหัวหน้าในพนักงานนั้น ๆ

(ข้อ ๔๑)

ถ้ากรมการผู้น้อย และเสมียนพนักงานไม่เป็นใจต่อราชการ  
หรือไม่ทำการตามคำสั่ง ให้หัวหน้าในพนักงานนั้น ๆ นำความขึ้นเสนอ  
ต่อผู้ว่าราชการเมือง ให้ปรับโทษและทำโทษตามสมควร (ข้อ ๔๒)



ถ้ากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย ตำแหน่งใดทำราชการในหน้าที่ไม่ได้ ให้ผู้รองลงไปได้เป็นผู้แทนโดยตำแหน่ง เว้นแต่เมื่อผู้ว่าราชการเมือง เห็นสมควรจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดแทน ด้วยเหตุผล เพื่อประโยชน์ของราชการ ดังต่อไปนี้

หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ

(ตาม พ. ร. บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ร. ศ. ๓๓๖)

หมู่บ้านหนึ่ง ก็จำนวนบ้านราว ๓๐ บ้านหรือราษฎรชายหญิง ประมาณ ๓๐๐ คน ผู้เป็นเจ้าของบ้านในหมู่บ้านหนึ่งเลือกกันขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านตำบลเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้านนั้น

๑. การจัดรวมหัวเมืองตามระบอบเก่า เข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลได้มีขึ้นระหว่างปี ค.ศ. ๑๑๑-๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๑๕-๒๔๓๗) ได้ชักจูงเข้าไปบ้าง เมื่อ ร.ศ. ๑๑๒ เนื่องจากมีราษฎรผูกเงินทองระดมคนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ต้องจัดหาทหารออกไปรักษาพระราชอาณาเขตต์ และดำเนินรัฐประศาสน์ในบางจนได้ทำสัญญาจะรับความบาดหมางกับฝรั่งเศส โดยประเทศสยาม ขอบสละดินแดนบนฝั่งซ้ายปากตะวันออกแก่เจ้าแม่เจ้าใจ และบรรดาเกาะในแม่น้ำนั้นให้เป็นของฝรั่งเศส

ส่วนการปกครองจังหวัด อำเภอ ตำบลในสมัยระเบียบมณฑลเทศาภิบาล (ก่อนออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖) นั้น ก็ได้กำหนดโดยใช้ตำแหน่งโบราณที่มีมาก่อน ซึ่งในสมัยนั้นนิยมเรียกตำแหน่งตามบรรดาศักดิ์ เช่น "พระปลัด หลวงยกกระบัตร หลวงมหาดไทย พระพล-หรือหลวงพด หลวงคลังหรือขุนคลัง หลวงวัง หลวงนา หลวงแพ่งเป็นต้น ฯลฯ ตำแหน่ง ปลัดเป็นหัวหน้าฝ่ายราชการ ตำแหน่งยกกระบัตรมีหัวหน้าตุลาการ ตำแหน่ง มหาดไทยเป็นพนักงานการปกครองโดยละเอียด ตำแหน่งพด เป็นพนักงานรักษาตำรวจจับโจรผู้ร้ายและทัณฑ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลทหาร ตำแหน่งเมืองเป็นพนักงานโศภา ทวงบก ทางน้ำ ไปรษณีย์โทรเลข และพิมพ์ตรา (เรือนจำ)

ตำบลหนึ่ง คือจำนวนหมู่บ้านราว ๑๐ หมู่ ซึ่งผู้ว่าราชการ  
จังหวัดจัดหมายเขตที่ตั้งขึ้นเป็นตำบล มีกำนันคนหนึ่งเป็นหัวหน้า  
ตั้งขึ้นโดยการประชุมผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ว่าราชการ จังหวัดต้องจดทะเบียนผู้ที่ ถูกเลือก เป็นผู้ใหญ่ บ้าน  
และกำนันไว้ และออกหมายตั้งให้ไว้เป็นสำคัญ

อำเภอหนึ่ง คือท้องทุ่งที่ราบมีพลเมืองราว ๓๐๐๐๐ คน หรือ  
ท้องที่ระหว่างป่าและภูเขา มีพลเมืองแยกย้ายกันอยู่เป็นจำนวนน้อย  
แต่กำหนดระยะทางเดินไปมาตลอดคืนราว ๓๒ ชั่วโมง

ปลัดอำเภอคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในกิจการ  
ปกครอง ซึ่งหมายอำเภอเป็นประมุข

กลุ่มหมู่บ้าน อำเภอคนหนึ่ง เป็นผู้ตรวจตรา ทำบัญชี เก็บเงิน ภาษี  
อากรและผลประโยชน์แผ่นดิน

รวม ๓ ตำแหน่งนี้เรียกว่า "กรมการอำเภอ" กับมีเดิมียน  
พนักงานอีกตามสมควรแก่ราชการ

๒ หมายเหตุ ก่อนวิห้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ หน่วยปกครองส่วนภูมิภาค  
ที่รองจากจังหวัดยังมีเป็น คืออำเภอและตำบล ไม่มีหน่วยที่เรียกว่าหมู่บ้าน  
หนังสือเสาศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ หน้า ๓๓๓ กล่าวว่า—ยังไม่มีผู้ใหญ่บ้าน  
เพียงแต่จัดเป็นตำบลเป็นส่วนรองจากอำเภอลงไปคือ—

ชั้นตำบลบ้าน บ้านเขตต์หมู่บ้านหลาย ๆ หมู่ เป็นบ้านหนึ่ง เช่นตำบล  
บางหนึ่งอย่างเดีวนี้

ชั้นอำเภอ หลาย ๆ หมู่บ้าน คือหลายตำบลรวมกันภายในระยะทาง  
ที่จะไปมาถึงกันได้ ใน ๖ ชั่วโมง หรือมีราษฎรมากกว่าหมื่นคน จัดเป็นแขวง  
หนึ่ง คือกำหนดอำเภอหนึ่งอย่างเดีวนี้

ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน กรรมการอำเภอ

ก. ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตตำบลหมู่บ้านของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการแจ้งให้ราษฎรตราบเท่าทราบ รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ ขึ้นเสนอกำนัน และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายส่งกำนัน เรียกร้องตั้งผู้ต้องหาให้ทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ทำ

ข. กำนันมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในตำบลหนึ่ง มีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากร และเสนอเหตุการณ์หรือคนที่ต้องคดีต่ออำเภอ

กำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องถือเอาพระพิพัฒน์สัตยาในพิธีประจำปี

ค. กรรมการอำเภอ มีหน้าที่ปกครองรักษาเขตท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย ระวังทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในเขตตำบลอำเภอ มีอำนาจจับกุมได้ส่วนผู้กระทำความผิดในทางอาญา และละเมิดกฎหมายเปรียบเทียบคดีแห่งทุนทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐๐ บาท ตักทวงรับอายัดทรัพย์สิน ครกดิน ทำนิติกรรมให้แก่ผู้มีกิจที่จะต้องกระทำ เก็บภาษีอากรส่งรัฐบาลและทำทะเบียนบัญชีสำหรับการต่าง ๆ ในรัฐบาล

พ.ร. บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และ

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕

สำหรับ พ.ร. บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่ง  
เป็นกฎหมายว่าด้วย "หมู่บ้าน" "ตำบล" ฯลฯ นั้นให้ดูคำอธิบาย

ในภาค ๓ ต่อไป เพราะยังเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่จนกว่าจะได้มีเทศบัญญัติ  
ทั่วประเทศสยาม

ส่วนข้อบังคับลักษณะปกครองของหัวเมืองชั่วคราวนั้น ถึงแม้จะมี  
๕๕ ข้อความเป็นแต่เพียงข้อบังคับก็ดี แต่ก็มีค่าเท่ากับกฎหมายแท้ เพราะ  
ออกโดยเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรับพระบรมราชโองการฯ และ  
แบ่งข้อบัญญัติเป็นมาตราๆ ไม่ได้แบ่งเป็นข้อๆ ซึ่งรวมความได้ว่า  
บัญญัติถึง ๓ มณฑล ๒ จังหวัด ๓ อำเภอ กล่าวคือ

๓ มณฑล

ในมณฑลหนึ่ง มีสมุหเทศาภิบาลเป็นประธานรับผิดชอบรักษา  
การในมณฑลนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจบังคับ  
บัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น (มาตรา ๓)

ในมณฑลหนึ่ง มีพนักงานรับผิดชอบเป็นแผนกการอยู่ในความ  
บังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล คือ

(๑) ปลัดมณฑลรับผิดชอบในแผนกปกครองตามระเบียบ ที่  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้

(๒) ผู้บังคับการตำรวจมณฑล รับผิดชอบในแผนกการรักษา  
ความสงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย ตามระเบียบที่เสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

๑. หมายเหตุ: สมุหเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๐  
พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ แสดงว่าเป็นตำแหน่งขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ คือเป็นผู้แทน  
พระมหากษัตริย์ในการบริหาร ไม่ใช่แต่จะเป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียว แต่  
ในรัชกาลที่ ๗ ได้ทรงเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยโดย  
ประกาศลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

นพชาติกรเทพฯ มีสมุหพระนครบาลสั่งการฯ

(๓) ขยายการมณฑล รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวแก่คดีการได้  
ส่วนฟ้องร้องตามกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่

(๔) พนักงานแผนกอื่น ๆ ซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ตั้งขึ้นไว้ ถ้า  
เจ้ากระทรวงมอบให้ อยู่ใน ความบังคับบัญชาของ สหุเทศาภิบาล  
แล้ว ก็ให้ สหุเทศาภิบาล มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงานเหล่า  
นั้นได้ \*

สหุเทศาภิบาลมีอำนาจให้ คุณและโทษแก่พนักงานทั้งหลายใน  
มณฑลนั้น คือ

(๑) ให้คุณและโทษในเรื่องตำแหน่งและเงินเดือนแก่พนักงาน  
ชั้นผู้น้อย สุดแต่จะได้ตกลงกันกับเจ้ากระทรวงของพนักงานนั้น

(๒) มีอำนาจลงโทษพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น เพื่อรักษา  
วินัย ถ้าหากผู้ต้องรับโทษรู้สึก ว่า ไม่เป็นการยุติธรรมจะยื่นเรื่อง  
ร้อง ขอความกรุณาต่อเจ้ากระทรวงของตนก็ได้ แต่ต้องให้ สหุเทศา  
ภิบาลทราบด้วยว่าจะยื่นเรื่องราวเช่นนั้น เพื่อจะได้รื้อการลงโทษไว้  
ก่อน (มาตรา ๕)

พนักงานตามแผนกการต่าง ๆ มีอำนาจดังนี้ คือ

๑) ตั้งการบางอย่างตามแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะได้  
วางระเบียบขึ้นไว้

๑. หมายเหตุ: เจ้าพนักงานแต่ละคน ต้องมีสังกัดอยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง  
ซึ่งตนเป็นผู้แทน แต่เจ้าพนักงานทุกคนรวมกัน เรียกได้ว่าเป็น "ฝ่ายบริหาร" ที่รัฐบาล  
จัดไว้ประจำหน่วยเขตต์ ซึ่งเรียกว่ามณฑลนั่นเอง มณฑลหนึ่งจึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของ  
กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวเท่านั้น

- ๒) สั่งการแทนสมุหเทศาภิบาลเมื่อได้รับมอบการ ในเวลา  
สมุหเทศาภิบาลไม่อยู่ แต่ตามปกติสมุหเทศาภิบาลพึงตั้งให้เจ้าหน้าที่  
ผู้มียศสูงเป็นผู้แทน
- ๓) เวลาเมื่อเหตุพิเศษ ซึ่งสมุหเทศาภิบาลสั่งมอบหมาย การงาน  
ไม่ทัน ปลัดมณฑลมีหน้าที่รักษาการและสั่งการแทน ถ้าปลัด  
มณฑลไม่อยู่ อัยการมณฑลเป็นผู้รักษาการและสั่งการแทน
- ๔) สั่งภักหรือคัดเงินเดือนพนักงานรอง ๆ ได้ แต่จรรยา  
ของสมุหเทศาภิบาล, (มาตรา ๖)

จังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบ  
รักษาการในจังหวัดนั้น ให้เรียบร้อยตามแบบแผน และมีอำนาจที่จะ  
บังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้น (มาตรา ๗)

ในจังหวัดหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นแผนกการอยู่ในความ  
บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

- ๑) ปลัดจังหวัด รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง
- ๒) ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัด รับผิดชอบในแผนกการรักษา  
ความสงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย
- ๓) อัยการจังหวัด รับผิดชอบเกี่ยวแก่คดีการไต่สวนฟ้อง  
ร้องตามกฎหมายและข้อบังคับของเสนาบดี
- ๔) พนักงานแผนกอื่น ๆ ซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงตั้งขึ้นไว้  
และเจ้ากระทรวงให้อยู่ในบังคับรับผิดชอบ ของผู้ว่าราชการจังหวัด

(มาตรา ๘)<sup>๓</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจให้คุณและโทษแก่พนักงานทั้ง  
หลายในจังหวัดนั้น คือ

(๑) มีอำนาจที่จะตั้งจะเลื่อน จะเป็ดยนบรรดาศักดิ์พนักงานที่ทำการ  
อยู่ในความบังคับรับผิดชอบ ตามแต่จะได้มีความตกลงกันในระหว่าง  
เจ้ากระทรวงต่าง ๆ กับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

(๒) มีอำนาจลงโทษพนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้น เพื่อรักษา  
วินัย ฝ่ายผู้ต้องรับโทษนั้น ถ้าหากว่ารู้สึกว่าคุณต้องรับโทษโดยไม่เป็น  
ยุติธรรม จะยื่นเรื่องราคต่อสมุหเทศาภิบาลเพื่อขอความกรุณาก็ได้  
แต่ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วยว่าจะยื่นเรื่องราวเช่นนั้น เพื่อ  
จะได้รอกการลงอาญาไว้ก่อน

เจ้าหน้าที่ตามแผนกการต่าง ๆ มีอำนาจดังนี้ คือ

๑) สั่งการบางอย่าง ตามแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะได้  
วางระเบียบขึ้นไว้

๒) สั่งการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ในเวลาผู้ว่าราชการจังหวัด  
ไม่อยู่แะระมอขการงานไว้ แต่ตามปกติผู้ว่าราชการพึงฝากการแก่  
เจ้าหน้าที่ผู้มยศสูงในที่นั้นให้เป็นผู้แทนคือ

๑) เวลาเมื่อเหตุพิเศษ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งมอบหมายการ  
งานไม่ทัน ปัดจังหวัดคมีหน้าตาราชการแะสั่งการแทน ถ้าปัด  
จังหวัดไม่อยู่ชัยยการจังหวัดเป็นผู้รักษารการแะสั่งการแทน

๓. หมวดเหตุ- ตามมาตรา ๘ นี้ เป็นอันไม่มีกรมการเมืองเหมือนอย่างวินชัยมังค  
กัฏมณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖

๔) สั่งพักหรือตัดเงินเดือนเจ้าพนักงานรองๆ ไปได้ แต่จรรยา  
 คอผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา ๓๐)

อำเภอ

อำเภอแบ่งเป็น ๒ ชั้น คือ ภายในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน  
 เรียกว่า เขตชั้นในพระนคร ตอนหนึ่ง ภายนอกพระนครและ  
 หัวเมืองจะได้เรียกว่า เขตชั้นนอกพระนคร ตอนหนึ่ง (ม. ๓๓)

ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอเป็นประธาน รับผิดชอบปกครอง  
 ราชการในอำเภอนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และมีอำนาจดังข้อ  
 ไปนี้ (ม. ๓๓) คือ

๑) สั่งถอนเปลี่ยนแปลงตงโทษพนักงานที่ทำการอยู่ในความรับ  
 ผิดชอบ ซึ่งมีตำแหน่งชั้นเสมียนหรือเทียบกว่าชั้นเสมียนลงมา ได้  
 ตามข้อกำหนดแต่จรรยาคอผู้ว่าราชการจังหวัด

๒) ว่ากล่าวตักเตือนสุโทษได้ทำของผู้พิพากษาชั้น ๒ ตามพระ  
 ราชบัญญัติคดีธรรม ศก ๑๒๘ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินเด็ดขาดเหมือน  
 อย่างผู้พิพากษา

ในอำเภอชั้นนอกให้มีพนักงานหน้าที่ปกครอง รับผิดชอบเป็น  
 แผนกการ \* อยู่ในบังคับบัญชานายอำเภอ (ม. ๓๔) คือ

๑) ปลัดอำเภอ รับผิดชอบในแผนกปกครอง

๒) ปลัดตำรวจอำเภอ รับผิดชอบในแผนกการรักษาดามสงบ  
 เรียบร้อยปราบปรามผู้ร้าย

๓) พนักงานแผนกอื่น ซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ตกลงเห็น

\* หมายถึง ไม่มีกรมหรืออำเภอเหมือนอย่างใน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖



ขอพร้อมกันจัดตั้งขึ้นไว้และมอบให้อยู่ในบังคับของนายอำเภอ

เจ้าหน้าที่ตามแผนกต่าง ๆ มีอำนาจ (๑๕) ดังนี้ คือ

๑) ทำหรือสั่งการบางอย่างในหน้าที่ ตามที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะได้วางระเบียบขึ้นไว้

๒) ทำหรือสั่งการในฝ่ายธุรการแทนนายอำเภอได้ตามที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบการไว้ให้ทำเช่นนั้น

๓) ทำหรือสั่งการแทนอำเภอเมื่อไม่อยู่ แต่ตามปกติแล้ว ให้นายอำเภอมอบหมายการแก่เจ้าหน้าที่ผู้มียศสูงในท้องถิ่นให้เป็นผู้แทนตัว

๔) ถ้ามีเหตุพิเศษ และนายอำเภอก็หาได้มอบหมายการงานแก่ผู้ใดแล้ว ให้ปลัดอำเภอรักษาการและสั่งการแทน

๕) สั่งกักหรือตัดเงินเดือนพนักงานรอง ๆ ใต้ แล้วรายงานค่อนายอำเภอ

#### การปกครอง, จังหวัด, และ อำเภอในกรุงเทพฯ

เพราะเหตุที่การปกครองของท้องที่กรุงเทพมหานครต่างกันกับมณฑลทั้งหลายในพระราชอาณาจักรอยู่ ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ฉบับซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ฉ่า ในการบังคับบัญชาราชการในชั้นในพระนคร ให้สมุหพระนครบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

(จะอธิบายในภาค ๓ ต่อไป)

หลักสำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คงอยู่ในรูปฉบับก่อนเป็นจำนวนมาก ที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปบ้างเล็กน้อยให้อำเภอมีอำนาจเปรียบเทียบคดีแพ่งได้ โดยกำหนดทุนทรัพย์น้อยลงเพียง ๕๐๐ บาท และ

เปรียบเทียบคดีมีโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท และคดีอาญาฐานเหตุ  
 โทษเป็นต้น และบัญญัติหน้าที่ให้อำเภอจัดการบ้องกันเหตุภัยต่าง ๆ  
 บำรุงการหาเลี้ยงชีพของราษฎรรักษาดำรงประเพณีต่าง ๆ และมี  
 บทที่บัญญัติหน้าที่กรรมการอำเภออย่างกว้างอีกบทหนึ่ง (มาตรา ๓๓๒)  
 ว่าต้องทำกิจการต่าง ๆ ตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งระบุไว้ว่า  
 เป็นหน้าที่ของการของกรรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมาย  
 นั้น ๆ มิได้ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใด ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่  
 ของกรรมการ อำเภอ ที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามพระราช  
 บัญญัตินั้น ๆ ฯลฯ (ดู พ.ร. บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 พ.ศ. ๒๔๕๗ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 ร.ศ. ๓๑๑)

สุขาภิบาล

ผู้เริ่มเห็นความจำเป็นแห่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น สัก  
 หรับเมืองไทย คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระ  
 องค์ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งต่อมาได้  
 มีประกาศแก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗ แต่ตามที่เป็นอยู่ในเวลาต่อมา การ  
 สุขาภิบาลยังทำไม่ได้ผลเต็มที่ เพราะเหตุการที่ตงใจไม่ละเอียด  
 ละเอียดพอ

กิจการสุขาภิบาลที่กล่าวนี้ ยังไม่เข้าแบบเป็นเทศบาลโดย  
 บริบูรณ์ เพราะขาดสิ่งสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. กรรมการสุขาภิบาลยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐบาล  
 กดางเป็นผู้แต่งตั้งนั่นเอง ไม่ใช่ผู้ราษฎรเลือกตั้ง ไม่อาจปฏิบัติ

การตามความต้องการ หรือความประสงค์อันแท้จริงของราษฎรในท้องถิ่นได้เพียงใดนัก.

๒. วัตถุประสงค์ประสงค์ ของการสุขาภิบาลแคบเกินไป ยังมีคตินิยมอยู่ที่ถึงการบำรุงความสุจริตสมบูรณ์ของราษฎร ในข้อสำคัญบางประการ เช่นการควบคุม การขายอาหาร การก่อสร้าง วางแผนผังเมือง จัดการก่อสร้างโรงพยาบาล ฯลฯ และภาษีอากรที่มึนร้ายได้ก็ยังไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยายกิจการให้เจริญมากขึ้นได้.

### ๓. ลำดับชั้นสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. ๓๒๘ ได้แบ่งการสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ชั้น คือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง อย่างหนึ่ง และ สุขาภิบาลสำหรับตำบลอีกอย่างหนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีประกาศขยายการสุขาภิบาลสำหรับตำบลให้กว้างออกไปอีก เพื่อให้ราษฎรที่อยู่ไกล ๆ กันหลาย ๆ ตำบลได้รับประโยชน์ด้วย จึงเปลี่ยนสุขาภิบาลสำหรับตำบลเป็น สุขาภิบาลท้องที่ ส่วนคำว่าสุขาภิบาลสำหรับเมืองตามที่แก้ไขใหม่ เรียกว่า สุขาภิบาลเมือง แต่เขตสุขาภิบาลหากว่าเป็นจะต้องตรงกับเขตของจังหวัด หรือตำบลต่าง ๆ ไม่ โดยมากมักมีเนื้อที่น้อยกว่า.

### ๔. การตั้งหน่วยสุขาภิบาล

ปรากฏตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดิม คือ เมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นควรให้มีสุขาภิบาลก็ให้ปรึกษาฟังความเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่วนข้างมากเห็นด้วย ก็ให้สมุหเทศาภิบาลขอพระบรมราชานุญาตเข้ามา และแจ้งข้อความเหล่านั้นด้วยคือ.

๑. กำหนดเขตที่จัดตั้งการสุขาภิบาลนั้น.
๒. จำนวนบ้านเรือนและพลเมืองในท้องถิ่นนั้น.
๓. จำนวนภาษีโรงเรือนที่รัฐบาลเก็บได้จากท้องถิ่นนั้น.
๔. ควรจัดเป็นสุขาภิบาลเมืองหรือสุขาภิบาลท้องถิ่น.

๓. พนักงานสุขาภิบาล

การตั้งแต่งพนักงานสุขาภิบาลมีปรากฏใน มาตรา ๓๑ และ ๓๒

คือ

ก) สุขาภิบาลเมืองมีกรรมการ ๘ คน คือ

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้เป็นประธานโดยตำแหน่ง

(๒) ปลัดจังหวัด ฝ่ายสุขาภิบาล ผู้เป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง

และเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อท่านผู้นั้นมาทำการไม่ได้

(๓) นายอำเภอท้องถิ่น

(๔) นายแพทย์สุขาภิบาล

(๕) นายช่างสุขาภิบาล

(๖ ถึง ๘) ถ้ามี นายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล ๔ คน หรือถ้ามีไม่ครบ ๔ คน ก็ให้สมุหเทศาภิบาลเลือกบุคคลอื่นในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนเป็นกำนันพิเศษจนได้ครบ ๔ คน แต่กรรมการชนิดนี้อยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ ปี แต่จะเลือกซ้ำอีกก็ได้.

ข) สุขาภิบาลท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๒ ที่แก้ไขในเวลาดังกล่าวมากรรมการสุขาภิบาลสำหรับท้องถิ่นมีนายอำเภอเจ้าของท้องถิ่นเป็นประธานโดยตำแหน่ง ๓ แพทย์สุขาภิบาล ๓ กับปลัดอำเภอและกำนันในท้องถิ่นสุขาภิบาลนั้น.

๔. การดูแลควบคุมผู้เช่าที่

การควบคุมมี ๒ ชั้น คือ.

๑. ผู้เช่าที่เช่าที่ และผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่มีผู้เช่าที่ มีหน้าที่ตรวจตราแนะนำและช่วยแก้ไขข้อขัดข้องอุดหนุนการเช่าที่ และมีอำนาจสั่งห้ามขัง หรือถอนการเช่าที่ใดที่เห็นว่า การเช่าที่เช่าที่ทำไปโดยไม่จำเป็น หรือไม่เป็นประโยชน์เช่นในทางใช้จ่าย เป็นต้น (มาตรา ๓๘)

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎข้อบังคับเพื่อให้การเช่าที่ไปตาม พระราชบัญญัติเช่าที่เช่าที่ เป็นครั้งคราว ข้อบังคับเหล่านี้ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้ได้ (มาตรา ๓๘)

๕. กิจการแห่งเช่าที่

## ก. ประเภทแห่งกิจการ

กิจการแห่งเช่าที่มีดังนี้ คือ.

๑. รักษาความสะอาดในที่ซึ่งที่
๒. จัดการป้องกันไข้เจ็บของประชาชน
๓. จัดการบำรุงรักษาทางไปมาในที่ซึ่งที่
๔. จัดทะเบียนคนเกิดคนตาย และทำทะเบียนทั้งปวง ในที่ซึ่งที่ (ม. ๓๙ ซึ่งได้แก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗)

## ข. วิธีปฏิบัติกิจการ

ในการปฏิบัติกิจการให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่เช่าที่มีอำนาจดำเนินการหรือทำกิจอย่างอื่น ที่เกี่ยวกับกิจการ

## ปกครอง

อำนาจพิเศษของกรรมการ คืออาจชกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดเวลาให้เจ้าบ้านทำความสะอาด ตามที่เห็นสมควร ถ้าเจ้าบ้านขัดขืนมีผลตามกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๑๓๕ ข้อ ๒.

๖. การเงินของสุขาภิบาล

## ก. รายได้

รายได้ของสุขาภิบาล คือ ผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือนและเงินผลประโยชน์อย่างอื่นตามที่ระบุในมาตรา ๑ พระราชทาน (มาตรา ๘, ๘, ๑๐) เงินทังนแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากผลประโยชน์ในราชการแผ่นดิน และให้ใช้เฉพาะแต่ในการสุขาภิบาลของท้องถิ่น กรรมการต้องโฆษณาบัญชีรับจ่ายให้คนทั้งหลายในเขตสุขาภิบาลทราบเนื่อง ๆ ไม่น้อยกว่า ๓ เดือนครั้ง ๑

## ข. รายจ่าย

รายจ่ายอาจะมี ๒ ประเภทคือ รายจ่ายธรรมดา เช่นเงิน เดือนหรือค่าจ้างเสมียนพนักงานอย่างหนึ่ง หรือรายจ่ายพิเศษ เช่นในการทำถนน ประปา หรือไฟฟ้าอย่างหนึ่ง.

## ค. งบประมาณ

เป็นหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลเมืองและท้องถิ่น ที่จะต้องปรึกษาและหารือกันทำงบประมาณรายรับจ่าย ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำเสนอต่อเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลที่ได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้เป็นอันใช้งบประมาณนั้นได้ อนึ่งถ้าเป็นการจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงอัตราในการเก็บภาษีโรงเรือน เพื่อประโยชน์

ของการของการตุลาการ ให้ส่งมูเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด  
ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น และปรึกษาตกลงกันว่า จะเก็บ  
อย่างไร แล้วให้ส่งมูเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามาขอพระบรมราช  
อนุญาต ถ้าเห็นสมควรจะได้ออกกฎหมายสำหรับเขตต์ตุลาการนั้น.

ค. การปกครองคน

จำนวนคน

ปรากฏในสมัยอาณาจักรไทยงายดางว่า มีจำนวนพลเมือง  
๕๓,๘๘๐ คน มีหัวหน้า ๗๗ คน รวมจำนวนคนทั้งสิ้น ๕๕๓,๗๓๐ คน  
(ดูคำอธิบายหน้า ๓๑๓ ข้างต้นและหนังสือหลักไทยหน้า ๔๕) ค้อมาใน  
สมัยกรุงเทพ ฯ ประมาณว่ามี ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ คน

การปกครองตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ราษฎรไม่มี  
สิทธิเพียงใด แม้แต่แผ่นดินทั้งหมดก็ถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์  
ราษฎรเป็นแต่เพียงผู้อาศัย ดินแดนของพระองค์เท่านั้น ด้วยเหตุนี้  
จึงมีพระภาษานามว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" และยังยกท่านแม่แต่  
ชีวิตของราษฎรก็ถือว่าอยู่ใต้สิทธิของพระองค์ เพราะพระองค์เป็น  
เจ้าชีวิต แต่ทกต่างเป็นแต่เพียงในทางคดีเท่านั้น พระมหากษัตริย์  
หาได้ทรงใช้ราชอำนาจในทางปฏิบัติถึงปานนั้นไม่

นอกจากนี้ยังมีประเพณีทาสอยู่อีกด้วย กล่าวคือ พระมหา  
กษัตริย์ไปรบศึกก็ได้อำนาจ หรือทรงตั้งให้พระบรมวงศ์สำคัญวงศ์ได้อำ  
นาจไปปราบข้าศึกก็ได้อำนาจได้ชัยชนะมาแล้วจับคนมาขายข้าศึกก็จับ  
มาได้มากขึ้นเรื่อยเท่าใด พระราชทานให้เป็นบำเหน็จแก่ข้าราชการแม่ทัพ  
นายกองนำคนเชลยนั้นใช้เป็นทาส และบุตรหลานของคนเชลยนั้น

ถึงแม้จะเกิดในประเทศสยามมีปัจจัยประกอบประการหนึ่งของผู้ใดเกิด แทนที่จะเป็นคนไทยเพราะเกิดเมื่อไทย ก็ต้องตกเป็นทาสเชลยคู่กัน นอก จากทาสเชลยยังมีทาสที่ขายตัวอีก คือยอมขายตัวของตัวลงเป็น ทาสให้ผู้เป็นนายใช้ ทาสเหล่านี้มีลักษณะกฎหมายคล้ายโคกรวมกับ นายของทาสอาชวาทาสได้เหมือนชายฉกรรจ์ชายปด ราษฎรจึงมีรับ ต่างๆตั้งแต่ต่ำถึงสูงที่สุดด้วยประการฉะนี้ ความสมบูรณ์ภาพตามนิติบัญญัติยังไม่เกิดขึ้น

เรื่องทางนิกรมพระยาลำเริงได้ทรงแต่งไว้ในเรื่อง "ลักษณะ การปกครองสยามแต่โบราณ" ว่า ในประเพณีไทยแต่เดิมห้ามไม่ พวกลูกไทยที่ลงมาอยู่บ้างได้รับประพฤติการให้ทำดั่งตามประเพณีขอม มี ความปรากฏในบานแผนกกฎหมายลักษณะดักขบบท ๑ ว่า เมื่อครั้ง กรุงศรีอยุธยาที่กรุงสุโขทัยเป็นไมตรีกันนั้น มีผู้ลักพาทาสในกรุง ศรีอยุธยาหนีขึ้นไปเมืองเหนือ พวกเจ้าเงินกราบทูลพระเจ้าอู่ทองขอ ให้ไปติดตามเอาทาสกลับมาก ---แต่พระเจ้าอู่ทองหาทรงบัญชาตาม ไม่--- จึงตั้งนิษฐานว่าเพราะแต่เดิมไม่มีที่จะเป็นทาส และไทยมารับ ใช้ประเพณีทาสกรรมกรจากขอม" แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะเหล่านี้ครั้ง หนึ่งนั้น คงไม่รุนแรงร้ายกาจเหมือนการค้าทาสในประเทศอื่น เพราะในประเทศอื่นนั้น ได้ขมขจจาก "การเป็นทาส" กลายเป็น "การค้าทาส"

ลักษณะทาสนี้ เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ ได้ประกาศผ่อนผันให้มีโอกาส ไล่ถอนได้ คือไม่ต้องเป็นทาสตลอดชีวิต และเมื่อ ร.ศ. ๑๒๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าได้ประกาศให้เลิกทาส โดยบังคับว่า ลูกทาสให้เป็นไทยคนไทยจะขายตัวลงเป็นทาสไม่ได้ คนที่เป็นทาสอยู่



แต่จะให้ขายลดค่าเป็นทาสลงเดือนละ ๔ บาทจนครบจำนวนที่ตกลงอยู่  
แล้วให้กลายเป็นไทย ซึ่งนับว่าเป็นการพระราชทานอิสริยยศชั้น  
แรกแก่ประชากรภูมิกว๊าย

ก่อนธรรมเนียมหมอบคตาน ที่ให้ผู้น้อยหมอบคตานกราบไหว้  
เจ้านายและผู้มีบรรดาศักดิ์นั้น สมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงห้ามว่า  
เป็นการกดขี่แก่กันเกินไป ผู้น้อยที่ตองหมอบคตานั้น ได้ความ  
เห็นดีเห็นชอบโดยไม่จำเป็นแก่ยศของผู้ใหญ่อย่างใดเลย จึงได้ทรง  
ประกาศให้ยกเลิกเสียโดยประกาศเปลี่ยนธรรมเนียมใหม่ จ.ศ. ๑๒๓๕  
ซึ่งมีความสำคัญทงนคือ:— "... ในประเทศอาเซียฝ่ายตะวันออก คือ  
ประเทศจีน ประเทศญวน ประเทศญี่ปุ่น และฝ่ายตะวันตกคืออินเดีย  
และประเทศที่ใช้การกดขี่ ให้ผู้น้อยหมอบคตานกราบไหว้ต่อเจ้านาย  
และผู้มีบรรดาศักดิ์ ที่เหมือนกับธรรมเนียมในประเทศสยามนั้น  
บุคคลประเทศเหล่านั้นก็เลิกแล้ว.... ก็ในประเทศสยามนี้ ธรรมเนียม  
หมอบคตานเมื่อเป็นการกดขี่แก่กันอันไม่ควรด้วยยุคศักราชนั้นก็ยังม  
อยู่อีกหลายอย่างหลายประการ จะต้องคิดลดหย่อนผ่อนเปลี่ยนเสีย  
บ้าง..... แลธรรมเนียมที่หมอบคตานกราบไหว้ (กฎหมายถึงอาถรร  
ทั้ง ๕ อย่างพร้อมกัน คือคนๆ เดียวทำอาถรรทั้งหมอบ ทั้งคตานทั้ง  
กราบทั้งไหว้ ในขณะเดียวกัน) เห็นว่าเป็นการกดขี่แก่กันแรงนัก  
ผู้น้อยที่ตองหมอบคตานนั้น ได้ความเห็นดีเห็นชอบเพราะจะให้ยกแก่  
ท่านผู้ใหญ่ ก็การที่ผู้ใหญ่ทำยศให้คนหมอบคตานกราบไหว้นั้น ไม่  
ทรงเห็นว่ามีประโยชน์แก่บ้านเมืองแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดเลย.... แลธรรมเนียม  
หมอบคตานนั้นให้เปลี่ยนวิธีขานถนบนับเป็นดิน ธรรมเนียม

ที่ถวายบังคับแก่กราบไหว้นั้น ให้เปลี่ยนเป็นกัมศรีชะ ..... บางที่  
ท่านผู้ทรมบรรดาศักดิ์ ซึ่งชอบธรรมเนียมหมอบคานกราบไหว้ตาม  
เดิมเห็นว่าดังนี้ จะมีความสงสัยขึ้นแท้ที่ว่า การที่เปลี่ยนธรรมเนียม  
หมอบคานให้ยืนให้เดิน จะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองด้วยเหตุไร  
ก็ให้ท่านผู้สงสัยพึงรู้ว่า... เพราะจะให้เห็นเป็นแน่จำ จะไม่มีการกดขี่  
แก่กันในการที่ไม่เป็นยุติธรรมอีกต่อไป เมืองใดประเทศใดผู้ที่เป็น  
ใหญ่มีใ้ก่ทำการกดขี่แก่ผู้น้อย เมืองนั้นประเทศนั้น ก็คงมีความ  
เจริญเป็นแน่....”

ลักษณะการปกครองคนในสมัยนี้ อาจแยกออกได้เป็น

๑. การปกครองคนชั้นไพร่ \*

๒. การปกครองคนชั้นนาย

ไพร่ที่เป็นหญิงนั้น จะมีฐานะอย่างไรไม่มีหนทางทราบได้แน่  
นอนแต่สำหรับชายฉกรรจ์ที่เป็นไพร่พลเมืองนั้น มีหน้าที่ตามปราชญ์  
ของกรมพระยาดำรงฯ ดังน

๑. หมายเหตุ อุดมชาว่าด้วยไพร่ มีดังนี้:-

๑. กฎว่าด้วย 

{	ไพร่สมกำลัง
	เลขคองเมือง

 จ.ศ. ๑๑๗๒

๒. ประกาศที่จะหักไพร่ กับตบ ขรา พิศาร จ.ศ. ๑๒๓๓

๓. ประกาศเลขไพร่หลวงไพร่สม จ.ศ. ๑๒๔๔

๔. พระราชบัญญัติ 

{	ฝึกสันเสา
	บ่อนเบี้ย
	ช่วยไพร่หลวง

 จ.ศ. ๑๑๗๖

๑) เมื่ออายุได้ ๑๘ ปีของเจ้าทะเลเขียนเป็น "ไพร่สม" ให้มุนายผู้คิดใช้และสอย (จะมีกำหนดกลับยังถิ่นฐานไม่พบ เพราะชั้นหลังมากตามเป็นอยู่ตลอดอายุของนายไปเสีย ข้าพเจ้าสันนิษฐานว่าเดิมจะมีกำหนด ๒ ปี) ครั้นอายุได้ ๕๐ ปี (ปลดจากไพร่สมไป) เป็น "ไพร่หลวง" มีหน้าที่รับราชการแผ่นดิน ผู้นั้นจะเข้าไปใช้สอยไม่ได้ อยู่ในเขตรับราชการไปจนอายุได้ ๖๐ ปีจึงปลดด้วยเหตุชรา หรือมีฉนั้นเมื่ออายุยังไม่ถึง ๖๐ ปี ถ้ามีบุตรตั้งเข้ารับราชการ ๑ คน ก็ปลดบิดาให้พ้นจากราชการเหมือนกัน

๒) ข้าราชการทุกคนต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง จะดอยตัวอยู่ไม่ได้ ถูกสถานเหตุหนึ่งถึงที่สุดก็ต้องอยู่ในกรมนั้นเหมือนกัน จะย้ายกรมได้ก็ต่อได้รับอนุญาต เพราะเหตุที่สังกัดกรมในราชธานี ไพร่กรมหนึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัดเมืองราชธานี ถ้าเป็นไพร่คองเมืองชั้นนอก เมืองไหนก็ต้องอยู่ในแขวงเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในเขตที่มีการศึกสงครามเกิดขึ้น จะได้เรียกกระตมคนใดกันทั่วทั้ง รวมคนในวงราชธานีเป็นกองทัพหลวง และรวมคนในเมืองชั้นนอกเป็นเมืองระกองพลหรืออย่างอื่น ตามกำลังของเมืองนั้น ๆ

๓) ในเวลาปกติไพร่หลวงในวงราชธานี ต้องเข้ามาประจำราชการมีระ ๖ เดือน ได้อยู่ว่างมีระ ๖ เดือน กำหนดเวลาประจำราชการเช่นว่านี้ เรียกว่าเข้าเวรต้องเอาเสบียงของตนมากินเองด้วย เมื่อถึงสมัยกรุงธนบุรีลดเวลาเวรลงคงแค่ ๔ เดือน ครั้นต่อมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ลดลงอีกเดือน ๑ คงต้องมาเข้าเวรประจำราชการ

มาตรา ๑๒๕

มีความชอบ๑ เนื่องต่อภารกิจชายฉกรรจ์ซึ่งมาเข้าเวรตั้งกล่าวมา  
 นั้น ซึ่งคนทั้งหลายยังไม่รู้หรือเข้าใจผิดอยู่โดยมาก ควรจะกล่าว  
 อธิบายแทรกลงตรงนี้ คือเมื่อตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐบาล  
 ต้องการตัวเงินใช้จ่ายยิ่งกว่าได้ตัวคนมาเข้าเวร จึงยอมอนุญาตให้  
 โพรซึ่งไม่ปรากฏาจะเข้าเวรเสียเงิน "ค่าราชการ" เหมือนอย่างจ้าง  
 คนแทนตัวได้ เมื่อมาถึงรัชกาลที่ ๓ กรุงรัตนโกสินทร์ ค่าราชการ  
 ต้องเสียปีละ ๑๒ บาท มีผู้สมัครเสียเงินค่าราชการแทนเข้าเวรเป็นพัน  
 ครั้นถึงรัชกาลที่ ๕ เมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารแล้ว  
 โปรดฯ ให้ผู้ซึ่งไม่ต้องถูกเกณฑ์เป็นทหารคงเสียเงินค่าราชการแต่ปีละ  
 ๖ บาท เท่ากับมีหน้าที่ของเข้าเวรรับราชการปีละเดือน ๓ ต่อมา  
 ในรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขให้  
 เรียกว่า "รัฐูปการ" และโปรดฯ ให้พวกชายฉกรรจ์ซึ่งเคยได้รับความ  
 ยกเว้นด้วยปราศจากเหตุอันสมควรต้องเสียด้วย แม้ที่สุดจนพระองค์  
 เองก็ทรงยอมเสียค่ารัฐูปการปีละ ๖ บาทเหมือนกันกับคนอื่น ๆ เงินค่า  
 รัฐูปการนี้ได้เป็นภาษีอากรที่ทันสมัย เป็นเรื่องแก้ไขลดหย่อน  
 ลงมาจากค่าราชการอันมีประเพณีเดิมตั้งแต่ตั้งมา

จะกลับกล่าวถึงวิธีเกณฑ์ไพร่ รับราชการตาม ประเพณีโบราณ  
 ต่อไป ส่วนหัวเมืองพระยามหานครนั้น ในเวลาปกติไม่ต้องการตัวไพร่  
 เข้ามาประจำราชการมากเหมือนที่ในราชธานี รัฐบาลจึงคิดให้มีวิธีส่ง  
 ช่วยแทนเข้าเวร เพราะหัวเมืองเหล่านี้มีป่าดงและภูเขาอันเป็นที่มหรือ  
 ที่เกิดถึงของต้องการใช้สำหรับราชการบ้านเมือง ยกตัวอย่างดังดิน

ประติงซึ่งสำหรับทำถนน ค้างใช้มูลค้างคาจนมีในท่าตามหัวเมือง  
 และค้ำบุงสำหรับทำกระดุนขึ้นมามากในมณฑลฎกเกิดเป็นต้น จึง  
 อนุญาตให้ไพร่ในท้องถิ่น ๆ หาสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการใช้มาส่งโดย  
 กำหนดปีละเท่านั้น ๆ แทนที่ค้ของมาเข้าเวรรับราชการ จึงเกิดมี  
 วิชิตเกณฑ์ส่วด้วยประการนี้.

การปกครองคนชั้นนาย

คราวนี้จะว่าด้วย บุคคลซึ่งเป็นชั้นนายสำหรับควบคุมบังคับ  
 บัญชาไพร่ อันต้องเป็นคนมีความสามารถยิ่งกว่าไพร่พลสามัญ ก็ใน  
 โบราณสมัยนั้นยังไม่มีโรงเรียน ซึ่งใครจะมีศรเรียนวิชาอย่างไรจะ  
 อาจเรียนได้ตามชอบใจ บุคคลทั้งหลายได้เข้าศึกษาวิชาการต่าง ๆ  
 ในสกุลของตนเป็นประมาณ เป็นต้นว่าบุคคลซึ่งเกิดในตระกูลผู้  
 ปกครอง เช่นราชสกุลก็ดี สกุลเสนาบดีและเจ้าบ้านการเมืองก็ดี ย่อม  
 ได้โอกาสศึกษาวิชาการปกครองมากกว่าบุคคลจำพวกที่เกิดในสกุลทำ  
 ส่วนทำนาหาเลี้ยงชีพ เพราะเหตุนี้ในวิธีการควบคุมคนแต่โบราณ  
 ผู้เป็นชั้นนายจึงมักอยู่ในสกุลซึ่งได้คุ้นเคยแก่ราชการที่ต่ำต้อยมา เป็น  
 อย่างหนึ่งตลอดลงไปจนนายชั้นต่ำที่เรียกว่าขุนหมื่น แต่จะได้มีกฎหมาย  
 ให้เป็นนายและเป็นไพร่ตามชั้นบุคคลนั้นหาไม่ได้ มีกฎหมายลักษณะ  
 อันหนึ่งตั้งขึ้นเมื่อในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเรียกว่า "พระ  
 ราชกำหนดศักดินา" ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้บุคคลเป็นเจ้าของ  
 ที่นาได้มากและน้อยกว่ากันตามยศ เป็นต้นว่าพระมหาอุปราชจะมีนาได้  
 เพียงแฉ่งไร่เป็นอันอย่างมาก และเจ้าพระยาจะมีนาได้ไม่เกินหมื่นไร่และ

๑. ทนายความถึงกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร

ตกข้อครหาตามยศบุคลลโดยลำดับ จนถึงไพร่สามัญกำหนดให้มี  
 ณาได้เพียงคนละ ๕๕ ไร่เป็นอย่างมากดังนี้ มุดเหตุเต็มถ้เห็นจะประสงค์  
 เพียงห้ามมิให้ใครทรงที่นาไว้เกินกว่ากำลังที่จะทำให้เกิดผลได้ แต่  
 ภายหลังมาเอาเกณฑ์ศักดินาคามกฎหมายนี้ไปใช้เป็นหลักในการอย่าง  
 อื่นอีกหลายอย่าง ที่สำคัญนั้นคือเอาไปใช้เป็นอัตราสำหรับปรับใหม่  
 ดังเช่นผู้ทำความผิดในคดีอย่างเดียวกัน ถ้ามียศเป็นนายพดด้วงเสีย  
 เงินค่าปรับมากกว่านายพัน เพราะศักดินามากกว่ากัน หรือถ้าปรับ  
 ใหม่ให้แก่กัน ในคดีอย่างเดียวกัน ถ้าไพร่กระทำผิดต่อไพร่ ปรับทำ  
 ขวัญกันตามศักดินาไพร่ ถ้าไพร่กระทำผิดต่อขุนนาง ต้องเอา  
 ศักดินาขุนนางปรับไพร่ แต่ถ้าขุนนางกระทำผิดต่อไพร่ ก็เอาศักดินา  
 ของตัวขุนนางนั่นเองปรับทำขวัญไพร่ดังนี้ \*

อีกอย่าง ๓ นั้นในการที่เห็นความกันในโรงศาล ยอมให้ผู้มี  
 ศักดินาตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ขึ้นไปแต่งตั้งทนายว่าความแทนตัวได้ ประโยชน์  
 ที่ได้ช่วยศักดินายังมีต่อไปจนถึงเจ้าลำดับในที่เล่า ๆ และอย่างอื่น ๆ อีก  
 จึงเป็นข้อสำคัญอันหนึ่งซึ่งทำให้คนปรารถนายศศัก

แต่บุคคลซึ่งมีนายตามประเพณีโบราณต้องรับราชการเป็นนิจ  
 และไม่พ้นจากราชการได้เมื่ออายุถึง ๖๐ เหมือนอย่างไร และไม่ได้  
 รับผลประโยชน์โดยตรงจากรัฐบาล (เช่นรับเงินเดือนกันทุกวันนี้)  
 ผลประโยชน์ที่ได้ในตำแหน่งได้จากอุปการะจากไพร่ที่อยู่ในบังคับบัญชา  
 ของตน คือได้อาศัยใช้สอยพวกส่มพด และไถ่สิ่งของซึ่งพวกไพร่

\*. ประกาศศักดินารพหุค จ.ศ. ๑๒๔๘ ก็เกี่ยวกับคดีความเหมือนกัน ไม่ได้เกี่ยว  
 เรื่องการถือที่ดิน

หลวงเพาระปลุกหรือทำมาหาได้แบ่งส่วนมาให้กษัตริย์โดยใจสมัคร ถ้า  
แต่เดิมนายเป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นเกิดคำธรรมเนียม เช่นคำ  
ประทับตราตำแหน่งเป็นต้น ก็ได้ค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์ใน  
ตำแหน่งด้วย ผู้ว่าราชการตามหัวเมืองยังได้คำปรับอันเป็นภาคหลวง  
เรียกว่า "เงินพดด้วง" เป็นผลประโยชน์ด้วยดังนี้.

ตำแหน่งข้าราชการทั้งปวง มีทำเนียบเป็นกำหนดมาแต่โบราณ  
ทุกวันนี้ก็ยังใช้อยู่ แต่ไม่ตรงกับเช่นใช้ในโบราณสมัย ในทำเนียบนั้น  
กำหนดศักดิ์ชก ๓ อย่าง นอกจากศักดิ์ที่กล่าวมาแล้ว คือ

"ยศ" เช่นเป็นเจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน หมื่น อย่าง ๓

"ราชทินนาม" เช่นที่เรียกว่า เจ้าพระยามหาเสนาบดี พระยา  
ราชนฤต พระอินทวเทพ หลวงภคศักดิ์ ขุนมหาสิทธิโฆหาร เป็นต้น  
อย่าง ๓

"ตำแหน่ง" เช่นเป็นเสนาบดี หรือปลัดทูตของ เจ้ากรม  
ปลัดกรม สมุหบัญชี เป็นต้นอย่าง ๓

แต่โบราณศักดิ์ทั้ง ๓ กับทั้งศักดิ์นารวมอยู่ในตัวบุคคลคนเดียว  
และเฉพาะแต่ในกระทรวงและกรมเดียวด้วย เป็นต้นว่าถ้าใครได้  
ราชทินนามว่า "มหาเสนาบดี" คงต้องเป็นเจ้าพระยา และเป็นตำแหน่ง  
อัครมหาเสนาบดีกระทรวงกระต๊ากไหม หรือโปรดฯ ให้ใครเป็นอัคร  
มหาเสนาบดีกระทรวงกระต๊ากไหมก็คงต้องมีนามว่า มหาเสนา และมียศ  
เป็นเจ้าพระยาด้วยดังนี้ ข้าราชการตำแหน่งอื่นและชั้นชั้นกระทรวง  
อื่นก็เป็นเช่นเดียวกัน ตลอดถึงข้าราชการหัวเมือง เช่นผู้ว่าราชการ  
เมืองพิษณุโลกก็คงเป็นเจ้าพระยา (หรือพระยา) สุรสีห์ ผู้ว่าราชการ

เมื่อสมเด็จพระบรมบุรุษองค์เป็นพระยา (หรือพระ) ดุทรสงคราม ถึงเปิดชน  
 ศิวคน ชื่อองค์อยู่กับตำแหน่ง ไม่นึกที่จะตั้งถามว่า เคยจนใคร  
 เป็นเสนาบดีกระทรวงการมหาดไทย หรือว่าใครเป็นปลัดผู้ดูแลของ  
 กระทรวงมหาดไทย เพราะคงชื่อว่าเจ้าพระยามหาเสนา แด่พระยา  
 ราชนิกุล อยู่เป็นนิจ ประเพณีเช่นเข้ามาในโบราณสมัยท่านองจะแฉ  
 เห็นประโยชน์อย่างนี้ คือให้คนทั้งหลายตั้งศึกษาเพียงทำเนียบที่ตั้ง  
 ได้ ก็อาจรู้ว่าใครเป็นใครทุกตำแหน่งทุกกระทรวงมีต้องพักจน  
 ขยายยิ่งกว่านั้น

แต่ลักษณะการตั้งข้าราชการในโบราณ เป็นแต่ขาดลักษณะรับ  
 ตั้งแต่มีหมายบอกไปยังเจ้ากระทรวง คือในรัชกาลที่ ๕ พระบาท  
 สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริห์ให้มีสัญญาบัตร  
 พระราชทานต่อพระหัตถ์เป็นประเพณีสืบมา

การตั้งข้าราชการแต่เดิมมา ในชั้นต้นมิได้มีกฎหมาย  
 บัญญัติไว้เป็นหลักฐาน และมีได้มีบทบังคับ บางระเบียบให้กระทรวง  
 ต่าง ๆ ปฏิบัติเป็นรูปเดียวกันโดยทั่วไป คงมีแต่จารีตประเพณีเป็น  
 หลักปฏิบัติ เช่นพระมหาลักษัตริย์ทรงเลือกตั้งเสนาบดี เสนาบดี  
 เลือกตั้งอธิบดีและเจ้ากรมซึ่งเป็นตำแหน่งของลงมา ส่วนข้าราชการ  
 ชั้นรองไปกว่ำ ก็เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงตั้งแต่งหรืออนุมัติ  
 ให้หัวหน้ากองตั้งแต่งเป็นลำดับไป ซึ่งต่างกระทรวงต่างก็วางระเบียบ  
 หลักเกณฑ์ไว้ต่าง ๆ กัน

ละเพาะระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ  
 นั้นปรากฏอยู่ในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖



๕๕๘  
ตงนคอ:—

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยตำแหน่งต่าง ๆ การตั้งแต่งชั้นผู้ใหญ่ถึงชั้นผู้น้อย  
ตลอดจนการช่วยกัน หรือการแทนกันในหน้าที่ราชการ  
(ข้อ ๓ ถึงข้อ ๒๓) และว่าด้วยวินัยเช่น ห้ามมิให้  
ข้าราชการทำลาป่วย ห้ามมิให้อำนาจการค้าขาย  
ห้ามมิให้รับจ้าง ให้ข้าราชการที่ศาลากลาง ให้ทำการ  
นอกเวลาในเหตุฉุกเฉิน ห้ามมิให้เฝ้าการอื่นมาทำใน  
ศาลากลาง ห้ามมิให้หาสมัครพรรคพวกเข้าไปในศาลา  
กลาง (ข้อ ๒๔ ถึงข้อ ๓๓)

.....  
หมวดที่ ๕ ว่าด้วยการตั้งตำแหน่งและการลา การทำบัญชีข้าราชการ  
เป็นรายตัวหรือเป็นแผนก ๆ ลักษณะรับคนเข้ารับ  
ราชการโดยมีคนรับรอง ลักษณะของผู้ต้องห้ามมิให้  
รับได้เป็นข้าราชการ การประกาศตั้งหรือจำหน่ายข้าราชการ  
กำหนดการตั้งและคดีเงินเดือน การบรรจุ  
ตำแหน่งที่ว่าง การลาหยุดและการลาออก และการ  
ขาดจากราชการ (ข้อ ๓๔ ถึงข้อ ๔๓)

คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนเกิดขึ้นและให้เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๒ นับว่าเป็นครั้งแรก  
ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติถึงการตั้งแต่งข้าราชการ และวางระเบียบทั่ว  
ไปสำหรับฝ่ายพลเรือน (ยกเว้นทหารและตุลาการ)

ซึ่งบัญญัติที่สำคัญซึ่งมีอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ คือ.—

๑. บัญญัติให้มีการสอบไล่ตั้งข้าราชการ

๒. บัญญัติให้มีการรวมการขึ้นคณะหนึ่ง (๑) สำหรับรักษาพระราชบัญญัติ และกำหนดหลักสู่ตรวจจัดการสอบไล่ผู้ที่สมัครจะเข้ารับราชการ โดยมีได้อยู่ในความครอบงำของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด โดยเฉพาะ

๑. บัญญัติแบ่งข้าราชการออกเป็น ๓ ประเภท คือ ข้าราชการสามัญ ข้าราชการวิสามัญ และเสมียนพนักงาน

ก. ข้าราชการพลเรือนสามัญแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นสัญญาบัตรพวก ๑ (๒) และชั้นราชบุรุษอีกพวก ๑ ซึ่งจะเข้ารับราชการได้ โดยการสอบแข่งขัน มีสิทธิได้รับเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย

ข. ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ คือผู้มีวิชาชีพพิเศษ ซึ่งรับจ้างรัฐบาลทำการโดยเฉพาะอย่างหรือชั่วคราวกำหนดระยะเวลา และข้าราชการฝ่ายรัฐพาณิชย์ ซึ่งเมื่อเจ้ากระทรวงใดเห็นเหมาะสมแก่งานก็ให้เข้ารับราชการได้ โดยไม่ต้องสอบไล่

ค. เสมียนพนักงาน คือข้าราชการชั้นต่ำ เข้ารับราชการโดยมิต้องสอบไล่ หรือเจ้ากระทรวงใดจะมีการสอบไล่เป็นการภายในเฉพาะกระทรวงก็ได้ มีสิทธิได้รับเงินเดือน แต่ไม่มีสิทธิได้รับ

---

๑. ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ๑ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ๑ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ๑ ทั้ง ๓ นี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งรวม ๓ นาย และกรรมการซึ่งจะได้ทรงเลือกตั้งโดยคุณวุฒิอีก ๒ คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี

๒. มีกำหนดตอศตั้งเครื่องอัฐมาศที่ตรีถึงมหาอำมาตย์เอก

บำเหน็จบำนาญ โดยปกติ

๘. กำหนดจณียข้อห้าม และกำหนดโทษผิดจณียไว้เป็นหลัก  
ฐาน

ในบังคับกฎหมายที่ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยกรุงเทพ ฯ เป็นราชธานี  
ก่อนสมัยมีรัฐธรรมนูญนั้น มีกฎหมายอยู่ฉบับหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับ  
ลักษณะของพดเมือง กฎหมายฉบับนั้นคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ  
พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งมีบัญญัติว่าด้วยลักษณะของบุคคลที่จะนับว่าเป็นไทย

ได้กล่าวมาแต่ที่ว่าบรรพบุรุษของชนชาติไทยแต่เดิม มีนามว่า  
ช้ายดาวหรือมุง ต่อมาพระเจ้ารูนหลวงซึ่งเป็นกษัตริย์องค์ที่ ๓ แห่ง  
นครหนองแต่ ได้รวบรวมชนชาวไทยตั้งขึ้นเป็นอาณาจักรมีอาณาภพ  
มาก จึงทรงเปลี่ยนนามชาติว่าเป็น "ไทย" (ดูหน้า ๑๑๕ ข้างต้น)

ตกมาถึงสมัยที่ชนชาติไทยมาตั้งเป็นใหญ่อยู่ในแดนสุวรรณภูมิ  
มีกรุงเทพ ฯ เป็นราชธานี มีชาวต่างประเทศเข้ามาผสมอยู่กับชน  
ชาติไทยมากขึ้น ชนชาติไทยซึ่งแต่เดิมถือศาสนาพุทธ บางทีก็  
เปลี่ยนศรัทธาไปเลื่อมใสศาสนาอื่น ที่มีชาวต่างประเทศนำเข้ามาเผยแพร่  
แต่คนก็ไม่ทำให้ผู้เปลี่ยนศาสนาแยกเปลี่ยนชาติไปด้วย คนไทย  
ที่ผสมรั้งกับชาวต่างประเทศก็ไม่น่าจะเปลี่ยนชาติไปตามคู่สมรั้งของตน  
ด้วย ถึงกระนั้นก็ดี เหตุการณ์ต่างๆ อาจทำให้เกิดความสงสัยขึ้นได้  
เช่นว่าทารกที่เกิดในเมืองไทย ถ้าบิดาเป็นชาวต่างประเทศ จะควรเป็น  
คนไทย เพราะเมืองไทยเป็นมีตุภูมิ หรือจะควรเป็นชาวต่างประเทศ  
ตามเชื้อสายของบิดา ตาม พ.ร. บัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖  
ซึ่งได้ออกในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชระนั้นได้ ข้อบัญญัติทั้งหมดก็มี

นัยว่า บุคคลที่ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยามเป็นคนไทย โดย  
ไม่มีการแบ่งเหล่ากำเนิดหรือศาสนา เช่นชาติไทยในรัชกาลที่หนึ่งถือ  
ศาสนาอิสลามเป็นต้น ต้องถือว่าเป็นคนไทยบังคับสยาม

ถ้าจะพิจารณาจากเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์แล้ว ไม่มี  
ประเทศที่เจริญในปัจจุบันนี้ดีประเทศเดียว ที่จะประกอบด้วยราษฎร  
ที่มีภาษาเดียวศาสนาเดียวหรือกำเนิดเดียวกันทั้งหมด ราษฎรส่วน  
มากในประเทศต่าง ๆ ย่อมจะเป็นบุคคลที่ผสมเหล่ากำเนิดกันมาหลาย  
เหล่าแล้ว การผ่านเหล่ากำเนิดอันเป็นผลแห่งการผสมโดยธรรมชาติ  
เช่นนี้ กระทำให้เกิดบุคคลที่มีเลือดผสมมากขึ้น ไม่เฉพาะแต่  
ในประเทศสยาม แม้แต่ชาวยุโรปก็ทำนองเดียวกัน นักปราชญ์  
บางคนถึงกับกล่าวว่า การที่เราจะเชื่อว่าประเทศใดเจริญนั้น เรา  
อาจหยิบถารผสมแห่งเหล่ากำเนิดมาเป็นเครื่องวัดความเจริญก็ได้

คำเนนความตาม พ. ร. บัญญัติสัญชาติ พ. ศ. ๒๔๕๖ ในข้อ  
สำคัญนั้น ๆ อาจกล่าวได้ว่า

๑. ผู้ที่มีบิดาเป็นไทย
๒. ผู้คนที่มารดาเป็นไทย
๓. ผู้คนที่เกิดเมืองไทย

ทั้งสามประการนี้ คือคนไทยโดยกำเนิด ส่วนคนที่เป็นอย่างต่าง  
ประเทศโดยกำเนิด ย่อมจะกลายเป็นคนไทยได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ

๔. หญิงต่างชาติเป็นคนไทยเพราะได้ทำการสมรสกับชายไทย
๕. คนต่างชาติได้แปลงชาติมาเป็นคนไทย

อย่างไรก็ดี สำหรับเรื่องสัญชาตินี้ เป็นสิ่งที่จะต้องศึกษาโดย  
ละเอียดในกฎหมายระหว่างประเทศแพนกลต์บุคคล

คำว่าสัญชาติตามพระราชบัญญัติ<sup>๕</sup> หมายความว่า ถึงความสัมพันธ์  
ของบุคคลแต่ละคนที่มีอยู่ต่อประเทศเป็นราย ๆ ไป แต่ถ้าจะกล่าว  
ถึงคำว่า "ชาติ" โดยเฉพาะแล้วย่อมมีความหมายกว้างครอบคลุมถึง  
"คนที่สัญชาติเดียวกัน" ทั้งหมดด้วย กล่าวคือ คำว่าชาติเป็นคำ  
รวมหรือสมุหนาม ความรักชาติและความรักสัญชาติจึงเป็นสิ่งที่แยก  
จากกันให้เกิดขาดไม่ได้

คำว่าชาติ จึงอาจเข้าใจอย่างสัญชาติก็ได้ หมายความว่าถึง  
การที่คนหนึ่ง ๆ ที่เป็นสมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือเป็น  
สมาชิกของชุมชนในสมัยหนึ่ง หรือเป็นเชื้อสายวงศ์วานของ  
ตระกูลใดตระกูลหนึ่ง เช่น ชาติพราหมณ์ หรือ ชาติโรมัน ซึ่ง  
ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงสภาพไป ไม่มีประเทศพราหมณ์หรือ  
โรมัน ชาติตามสภาพแห่งประเทศต่าง ๆ ในสมัยปัจจุบันแบ่งเป็น  
อย่างอื่น ซึ่งไม่เหมือนกับสมัยโบราณ ดังจะเห็นได้จากการ  
เปลี่ยนแปลงแผนที่ประเทศต่าง ๆ แต่สมัยโบราณมาจนบัดนี้

นอกจากยังอาจถือเกณฑ์อื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น แบ่งตามสีแห่ง  
ผิวพรรณว่า ชาติผิวเหลือง ชาติผิวดำหรือชาติผิวขาว และบางที  
ก็แบ่งตามถิ่นที่พบเป็น ชาติยุโรป ชาติเอเชีย หรือมีชนบางที่ถือ  
ถือที่เป็นเกณฑ์เช่นเรียกว่า ชาติตะวันออก ชาติตะวันตกเหล่านี้เป็นต้น

คำว่าชาติ<sup>๕</sup> บางทีมีเข้าใจไปต่าง ๆ นานา เช่นคิดว่าคนชาติ  
เดียวกันต้องรู้ภาษาเดียวกัน หรือว่าคนทีนับถือศาสนาเดียวกัน<sup>๕</sup> เป็นต้น อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างสำคัญ ในสมัย<sup>๕</sup> ประเทศ  
แต่ละประเทศมีจำนวนราษฎรคงหลายล้าน แยกกันอยู่เป็นหลาย

หมู่หลายเมือง มีเชื้อสายเหล่ากำเนิดผิดเพี้ยนกัน ย่อมจะพูด  
 ภาษาเดียวกัน ถ้าเนียงเดียวกันทั้งหมดไม่ได้ ชาวเมืองเห็นยอม  
 พูดดำเนินอย่างหนึ่ง แต่ละชาวเมืองได้ก็ยอมพูดดำเนินอีกอย่าง  
 หนึ่ง แต่คงรวมเป็นชาติเดียวกัน

พระยานักจรพิศุจน์ว่า การเป็นชาติในสมัยปัจจุบันนี้ มิใช่ถือ  
 เหล่ากำเนิดหรือตระกูลหรือศาสนาหรือภาษาเป็นเกณฑ์นั้น จะเห็น  
 ได้จากธงไตรรงค์ของประเทศสยามซึ่งเป็นธงของชาติสยาม กล่าวคือ  
 ธงไตรรงค์นั้นราษฎรชาวสยามทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ประดับบ้านเรือนสถานที่  
 ที่ เพื่อเป็นการแสดงความจริงรักภักดีต่อชาติประการหนึ่ง ราษฎร  
 แม้จะอยู่ในมณฑลปัตตานี ก็อาจเป็นลูกเสือแห่งชาติได้

ถ้าจะถือเกณฑ์ว่าชาติของบุคคลไม่เป็นไปตามสภาพของประเทศ  
 ในปัจจุบันแล้ว มีตัวอย่างที่ท่าน อัดแบร์คตั้งชาติ เคยกล่าวไว้ว่า  
 ไม่เห็นมีชาติฝรั่งเกิดอยู่ที่ไหน มีแต่มนุษย์สองชาติเท่านั้น คือชาติ  
 ชาวเหนือและชาติชาวทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ฯลฯ พวกหนึ่งเป็นนัก  
 คิดและนักรบ อีกพวกหนึ่งเป็นนักคิดป้แตรรักสงบ

คำว่าชาติมีความหมายได้ต่างๆ นานาๆ สุดแต่แนวความคิดจะ  
 เปรียบเทียบไปทางใด เช่นคำว่า ชาตินักปราชญ์ หรือ ชาตินักรบ  
 เป็นต้น กล่าวกันเพื่อหมายถึงหมู่เหล่าของนักปราชญ์หรือนักรบโดย

๑. หมอบเทศ อารินอม- ชาตินั้นอาจเข้าใจได้เป็น ๓ ทางคือ

๑. นิยมหมู่ชนในรัฐเดียวกัน
๒. นิยมหมู่ชาติในโลกซึ่งเรียกว่านานาชาติ
๓. นิยมชนทั้งโลกว่าเป็นชาติเดียวกัน คือ เป็นมนุษยชาติทั่วกันทั้งพิภพ

ทั่วไป ชาติไทย ในสมัยนั้นกับ ชาติไทยใน สมัยโบราณ ย่อมต่างกัน โดยสภาพและโดยสมัย ชาติไทยโบราณที่อยู่ในดินแดนส่วนหนึ่งของ ประเทศจีน จะเป็นได้แต่เพียงต้นตอที่สืบเนื่อง หรือมูลเกิดแห่งไทย ปัจจุบัน แต่จะเป็นไทยปัจจุบันแท้ก็หาไม่ได้ ชาติไทยใหม่ของคนไทย ในวันนี้คือชาติไทยสยาม ประเทศสยามไม่ใช่ส่วนหนึ่งของชาวจีน อย่างตรงก่อน และประเทศจีนในครั้งใหม่ก็ไม่ได้อ้อมถึงประเทศไทย

ความรักชาติเนื่องมาจากมูลเหตุสองประการ กล่าวคือ

๑. การสืบสายโลหิตจากผู้ให้กำเนิด

๒. การกำเนิดในดินแดน

๓. บุคคลย่อมมีความรักชาติท่านเองเดียวกับผู้ให้กำเนิด ฉะนั้น

ชาติของบุตรย่อมเป็นไปตามสัญชาติของบิดามารดา เพราะเหตุว่า นิสัยจิตใจของบุตรย่อมถ่ายทอดมาจากบิดามารดา เมื่อบิดามารดา มีความจงรักภักดีต่อชาติใด บุตรก็ย่อมมีจิตใจจงรักภักดีต่อชาตินั้น

๒. บุคคลย่อมมีความรักใคร่ประเทศที่เป็นปิตุภูมิ เพราะเมื่อ เกิดมาแต่จักได้เจริญเติบโตโดยอาศัยอาหาร ดิน น้ำ อากาศ ไฟ ซึ่ง มีอยู่ในประเทศที่ตนเกิด ตั้งแต่นั้นแวดล้อมอบรมบุคคลผู้นั้นให้รัก ใคร่ นับถึสภาพและจารีตประเพณีที่ไร้อยู่ทุกวัน เกิดเป็นกิจประจำตัว ทำให้มีความรักใคร่ตั้งที่ตนรู้เห็นอยู่ทุกขณะจิต

ในขณะที่บุคคลหนึ่งเกิดมาในดินแดน ผู้หนึ่งย่อมมีทั้งผู้ให้กำเนิด และประเทศที่กำเนิด โดยปกติชาติของผู้ให้กำเนิดย่อมเป็นชาติ เดียวกับชาติของประเทศที่เป็นปิตุภูมิ ถ้าเริ่มแต่ตั้งบุคคลผู้นั้นยกย่อง เป็นชาตินั้นและรักชาตินั้นด้วยมูลเหตุทั้งสองประการรวมกัน

แต่บางทีชาติของผู้ให้กำเนิดของคน ๆ หนึ่งอาจไม่ตรงกับชาติ  
 ของประเทศที่เป็นสัญภูมิของผู้นั้น ตัวอย่างเช่นชาวต่างประเทศที่เข้า  
 มาอยู่ในประเทศสยาม แล้วมีบุตรธิดาเกิดขึ้นเช่นนี้ ผู้เป็นบุตรนั้นก็จำ  
 จะต้องถือว่าคนเป็นชนชาติใดชาติหนึ่ง แต่ต้องเป็นแต่เพียงชาติเดียว  
 ความกฎหมาย เพราะบุคคลคนเดียวจะเป็นคนสองชาติไม่ได้ ในปัญหา  
 เช่นนี้ต้องวินิจฉัยว่าผู้ให้กำเนิดแต่ละประเทศกำเนิดนั้น ฝ่ายใดสำคัญ  
 กว่ากัน และกฎหมายของประเทศต่าง ๆ อาจบัญญัติขัดกันได้ ซึ่ง  
 เป็นปัญหาในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลหรือสัญญาพระ  
 รารไมตรีต่าง ๆ

๑. ฝ่ายยุติธรรม

ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแห่งตอนที่ ๔ นี้ว่า ระเบียบบริหารราชการ  
 ในสมัยก่อนรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น ๓ ฝ่าย คือ ๑. ฝ่ายบริหาร  
 ราชการแผ่นดิน ๒. ฝ่ายดำเนินการปกครอง ๓. ฝ่ายยุติธรรม

ฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินนั้นหมายถึงถึงสภาการแผ่นดิน ซึ่งมี  
 อำนาจมากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่ว่าเป็นสภาในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดิน  
 ทรงอำนาจเด็ดขาดหรือไม่

ฝ่ายดำเนินการปกครอง ได้แยกออกเป็น ก. การปกครอง  
 ส่วนกลาง ข. การปกครองส่วนอาณาเขต ค. การปกครองคน

บทนี้จะได้อธิบายถึงระเบียบฝ่ายยุติธรรมต่อไป ซึ่งอาจแยก  
 วินิจฉัยได้ดังนี้

- ๑. กฎหมาย
- ๒. คำพิพากษา



## ๓. วิวิจจนา

## ๑. กฎหมาย

ในปาฐกถาเรื่องลักษณะการ ปกครองประเทศสยามแต่โบราณ  
นั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ได้ทรงกล่าวคำดังนี้

“... เราท่านทั้งหลายย่อมทราบอยู่จำในประเทศของเราทุกวันนี้  
ถ้าตั้งพระราชกำหนดกฎหมายอันใดขึ้นมาใหม่ ย่อมพิมพ์โฆษณาใน  
หนังสือราชกิจจานุเบกษา หนังสือราชกิจจานุเบกษาแพร่หลายไปถึง  
ไหนก็ทราบความไปถึงนั้น ว่ามีบทกฎหมายอย่างนั้น ๆ เจ้าพนักงานที่  
จะรักษาการหรือจะพิพากษาคดีให้ถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมาย  
ก็ได้อาศัยอ่านหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ ก็การพิมพ์  
หนังสือไทยซึ่งพิมพ์ได้ยังไม่ถึง ๘๐ ปี ขอให้ท่านทั้งหลายตงนึกคิดว่า  
เมื่อครั้งยังไม่มัวรพิมพ์หนังสือไทย ได้แต่เขียนด้วยมืออัน การที่คน  
ทั้งหลายแม้จนผู้บังคับบัญชาการและผู้พิพากษาคฤหากรจะรับกฎหมาย  
ได้ด้วยยากลำบากปานใด ยิ่งกว่านั้นยังมีอีก ขอให้ตงนึกถอยหลัง  
ขึ้นไปถึงสมัยเมื่อก่อน พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพรหมมุนีฯ หนังสือ  
ไทยขึ้น ยังไม่มีหนังสือที่จะเขียนภาษาไทย การที่จะตงและจะให้รู้  
กฎหมายบ้านเมืองจะทำกันอย่างไร ข้อนี้ประหลาดก็มเค้าเงื่อนพอจะ  
ทราบได้ ด้วยมีตัวอย่างกฎหมายเก่ากว่า ๒,๐๐๐ ปีมาแล้ว ซึ่งตงชน  
ด้วยไม้ไผ่หนังสือยังปรากฏอยู่ คือพระวินัยซึ่งพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติ  
พระตงมัยยังต้องจำสวดปาติโมกข์กันอยู่จนทุกวันนี้ แสดงให้เห็นว่า  
กฎหมายขงตงชน เมื่อก่อนใช้หนังสือ กงใช้ การที่ตงจำเป็นสำคัญ  
และพึงคิดเห็นได้คือไปว่าผู้ขงจะตงจำไว้ใดตงคนใดตงมันขย เพราะ

เหตุความเชื่อกษัตริย์ธรรมในตัวผู้ปกครอง ตั้งแต่ผู้ปกครอง  
เรือนขึ้นไป จึงเป็นข้อสำคัญและเป็นหลักอันหนึ่งในวิชากฎหมาย  
ไทยมาแต่โบราณ

กฎหมายซึ่งตั้งครั้งแรกตั้งโดยเป็นราชธานี แม่เมืองหนึ่งคือ  
ไทยแต่เดิมนั้นเหลืออยู่จนบัดนี้ มีปรากฏแต่กฎหมายซึ่งตั้งครั้งแรก  
คืออยุธยาเป็นราชธานี แม่ในรัชการพระเจ้าอยู่หัวก็ยังเหลืออยู่หลาย  
บท พอถึงเกิดลักษณะการตั้งและการรักษากฎหมายสำหรับบ้าน  
เมืองแต่โบราณได้ ซึ่งลักษณะการตั้งกฎหมายนั้นแรกทำเป็นหมาย  
ประกาศอย่างพิสดาร ขึ้นต้นบอกวันคืน และบอกเจ้าพระเจ้าแผ่นดิน  
เสด็จประทับอยู่ที่ไหน ๆ ใครเป็นผู้กราบทูลคดีเรื่องอันใดขึ้นเป็นเหตุ  
เหตุ พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเห็นอย่างไร ๆ จึงโปรด ๆ ให้ตรา  
พระราชบัญญัติไว้อย่างนั้น ๆ รูปกฎหมายที่แรกตั้ง ยังมีปรากฏ  
บริบูรณ์หลายบท จะพึงเห็นได้ในกฎหมายเก่าฉบับพิมพ์ ๒ เล่ม คือน  
พระราชกำหนดเก่า พระราชกำหนดใหม่ และกฎหมายพระสงฆ์

เพราะกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นนั้นแรกตั้งกล่าวมาด้วยความสงวนแผนก  
ซึ่งเล่าเรื่องเหตุคดีต่าง เรื่องเหตุอันไม่ต้องการใช้เมื่อยกบท  
กฎหมายมาพิพากษาคดี จึงมีวิธีทำกฎหมายย่ออีกอย่าง ๓ คือคดี  
ความที่ไม่ต้องการออกเสีย กฎหมายอย่างย่ออันยังปรากฏอยู่ในบท  
ซึ่งเรียกว่ากฎหมาย ๓๖ ข้อ และเรียกว่าพระราชบัญญัติในกฎหมาย  
พิมพ์ ๒ เล่ม

แม้ย่ออย่างนั้นแล้ว เมื่อจำเนียรกาลนานมา มีบทกฎหมาย  
มากเข้าก็คณยาก จึงตัดลงอีกส่วนหนึ่ง ที่เหลือจนพวกพราหมณ์ชาว

อื่นแต่จะมาด่อนให้ทำอนุโลมตามแบบอนุธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นหลัก  
 กฎหมายในอินเดีย คือศักดิ์จากส่วนอื่นออกหมด คงไว้แต่ที่เป็นตัว  
 ข้อยบังคับ เขาเรียงลำดับเป็นมาตราแล้วแยกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ  
 กัน เช่นลักษณะใจ และลักษณะกำหนดเป็นต้น กฎหมายเก่าจึง  
 ปรากฏอยู่เช่นเป็นพื้น

หนังสือกฎหมายไทยสูญไปเสียครั้งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า  
 ชาติแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๑๐ เป็นอันขาด ถึงรัชกาลที่ ๑ กรุงรัตนโกสินทร์  
 เมื่อปีชวด พ.ศ. ๒๓๔๗ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดฯ  
 ให้รวบรวมระเบียบกฎหมายมาตรวจชำระเลือกแต่ดีจะให้คงไว้เขียนเป็น  
 ระเบียบหลวงชั้น ๑ ฉบับ ประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์และมัจ  
 แก้วเป็นสำคัญทุกเล่มสมุด แล้วโปรดฯ ให้รักษาไว้ที่หอหลวงฉบับ  
 ๑ ที่ศาลาตึกขุนในฉบับ ๑ ที่ศาลหลวงฉบับ ๑ ผู้เป็นเจ้าของหน้าที่จะขอ  
 ดอกคัดเอาสำเนาไปก็ได้ แต่ในการชำระขาดถือเอาฉบับหลวงเป็น  
 สำคัญ กฎหมายพึงได้พิมพ์เมื่อในรัชกาลที่ ๔ กรุงรัตนโกสินทร์

สมเด็จพระจุลจอมเกล้า ให้ตั้งระเบียบบังคับบัญญัติขึ้น ปรากฏ  
 ตามข้อยบังคับสำหรับรัฐมนตรีกฎเพิ่มเติม รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๘  
 ว่าด้วยวิธีปลุกษาฎีกากฎหมายดังนี้—

ข้อ ๑ บรรดาฎีกากฎหมายหรือร่างอันใด ซึ่งได้ทรงพระกรุณา  
 โปรดเกล้าฯ พระราชทานมายังรัฐมนตรีกฎให้ประชุมปลุกษาแล้ว  
 นับว่าเป็น ฎีกาของรัฐบาล ท่านเหล่านั้นคือผู้เป็นรัฐมนตรีกฎจะรักษา

๑. แต่ระเบียบนี้ไม่ใช่เงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของกฎหมาย ในสมัยสมบูรณ์ภาย  
 ภิวัตราชนั้น จะมีแต่พระบรมราชโองการแต่อย่างเดียวก็อาจจะตั้งข้อบังคับเป็นกฎหมายได้

พระราชกำหนดกฎหมายนั้น เป็นเจ้าหน้าที่จะให้ฎีกากฎหมายเรื่องนั้น ที่จะ  
ชี้แจงข้อความต่อที่ประชุม และขอรับรองที่จะให้ฎีกากฎหมายร่าง  
นั้นได้ปรึกษาจนสำเร็จไป

ข้อ ๒ ถ้าเป็นฎีกากฎหมายหรือร่างอันใด ซึ่งเป็นส่วนรัฐมนตรี  
ผู้หนึ่งผู้ใดได้นำมาขอให้ปรึกษาในที่ประชุมรัฐมนตรีสภา มีรัฐมนตรี  
รับของร่างนั้นตามพระราชบัญญัติเป็นเจ้าระเบียบได้แล้ว นับว่าเป็น  
ฎีกาของเอกชน รัฐมนตรีผู้นำฎีกากฎหมายนั้น ต้องเป็นหน้าที่  
ชี้แจงข้อความต่อที่ประชุม หรือขอรับรองที่จะให้ได้ปรึกษาฎีกากฎหมาย  
หรือร่างนั้น ในโอกาสอันควรที่จะให้ปรึกษาจนตลอดไป

ข้อ ๓ ถ้ารัฐมนตรีสภาได้แต่งตั้งกรรมการให้ปรึกษาฎีกากฎหมาย  
หรือร่างเรื่องใดอันเป็นประธานในกรรมการนั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่จะ  
แจ้งการในส่วนที่กรรมการได้กระทำนั้น ให้ได้ปรึกษาโดยลำดับเวลา  
จนสำเร็จไป

เว้นไว้แต่ผู้เป็นประธานของกรรมการนั้นจะมีคำขอรับรองให้กรรม  
การผู้ใดที่รวมกรรมการด้วยกัน เพื่อประโยชน์คือฎีกากฎหมาย  
หรือร่างนั้น เป็นเจ้าหน้าที เมื่อรัฐมนตรีสภาได้เห็นชอบด้วยแล้ว  
กรรมการผู้ถูกร้องขอ นั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่จะชี้แจงและขอรับรอง  
ให้ได้ปรึกษาร่างฎีกานั้นให้สำเร็จไป

ข้อ ๔ เมื่อ ก่อนจะปรึกษาฎีกากฎหมาย หรือร่างเรื่องใด  
สภานายกรัฐมนตรีจะได้พิมพ์ร่างนั้นแก่รัฐมนตรี และกำหนดวัน  
ที่จะประชุมปรึกษาร่างนั้นไปด้วย พอสัปดาห์เวลาที่สมควรจะตรวจตลอด  
รัฐมนตรีต้องอ่านตรวจคำวินิจฉัยตลอดในชั้นนี้ รัฐมนตรีผู้ใดเห็นว่าไม่

ควรจะต้องฎีกากฎหมายหรือร่างนั้น ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติด้วยเหตุ  
ผลประการใด ให้เขียนจดหมายบอกแก่สภานายกให้ทราบไม่น้อย  
กว่า ๒๔ ชั่วโมง ก่อนเวลาที่จะได้ประกาศฎีกากฎหมายหรือร่างนั้น  
รัฐมนตรีที่เห็นควรตั้งฎีกากฎหมายนั้นขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ไม่ต้อง  
จดหมายบอกความเห็นชอบนั้นก็ได้

ข้อ ๕ ถึงกำหนดวันประกาศรัฐมนตรีมาประชุมเป็นระเบียบแล้ว  
ให้ผู้เป็นเจ้าของชี้แจงความมุ่งหมาย และประโยชน์ของฎีกากฎหมาย  
หรือร่างนั้น ถ้ารัฐมนตรีคนใดที่ได้เขียนจดหมายว่าไม่ควรตั้งฎีกา  
กฎหมายหรือร่างนั้นเป็นพระราชบัญญัติ ก็ให้กล่าวชี้แจงเหตุผลตาม  
ความเห็นของตนต่อผู้เป็นเจ้าของฎีกากฎหมายหรือร่างนั้น ถ้าผู้ไม่  
เห็นชอบด้วยเช่นนั้นตายคน ให้ชี้แจงเหตุผลซึ่งแตกต่างจากผู้กล่าว  
ก่อนเป็นลำดับไป เมื่อพวกที่ไม่เห็นด้วยได้กล่าวแล้ว ให้ผู้เป็น  
เจ้าของและผู้ไม่เห็นด้วย กล่าวตอบชี้แจงได้เป็นลำดับไปอีกครั้งหนึ่ง  
แล้วจึงคัดค้าน ดังกล่าวนี้ก็ได้ หรือได้ชกชกกลางเห็นควรตั้งฎีกากฎ  
หมายหรือร่างนั้นเป็นพระราชบัญญัติแต่จกดี ให้ประกาศอีกข้อหนึ่ง  
ว่าร่างนั้นควรจะให้มีการไปสอบกฎหมาย หรือไปตรวจตรา  
แก้ไขโดยคำประการใด ถ้าตกลงให้มีการก็ให้ไปดูขาคัง  
กรรมการไปตามข้อบังคับเดิม ถ้าประกาศชกชกเห็นว่าจะไม่ต้องตั้ง  
กรรมการก็ให้ไปดูขาคังเห็นที่ส่งต่อไป

ข้อ ๖ การปฎิษานที่สอง รัฐมนตรีคนใดเห็นควรแก้ไข  
ฎีกากฎหมายหรือร่างนั้น มาตราใดให้เป็นข้อความประการใดให้เขียน  
คำที่ขอแก้ไขส่งสภานายกๆ จะได้พิมพ์คำขอแก้ไขนั้นแจ้งให้รัฐมนตรี

ทราบก่อนวันกำหนดปลุกษาหนที่สี่

ข้อ ๘ ในการปลุกษาหนที่สี่ ให้ปลุกษานะเพาะมาตราที่มี  
คำขอแก้ คือผู้ใดขอแก้ไขเป็นข้อความประการใด ให้ผู้ท้ขอแก้ช้ขยาย  
ก่อนว่าขอแก้ เพราะเหตุอันใด และเพื่อประโยชน์อย่างนั้น ๆ เจ้าของ  
ร่างนั้นจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ให้กล่าวขแจ้ง และรัฐมนตรีผู้  
อื่นจะเห็นด้วยฝ่ายที่ขอแก้หรือไม่ควรจะแก้ไขให้คงไว้ ก็ให้กล่าวเป็น  
ลำดับไป เมื่อรัฐมนตรีคนอื่นใดกล่าวแย้งแล้ว ถ้าผู้เป็นเจ้าของจะ  
กล่าวตอบก็กล่าวได้ เป็นที่สุดให้ปลุกษาอย่างนี้ทุก ๆ มาตราตาม  
ที่ผู้ขอแก้ข้

ข้อ ๙ ขณะเมื่อปลุกษาหนที่สี่ ความมาปรากฏขึ้นตอนใดชั้น  
ใดว่าเห็นสมควรจะสั่งให้กรรมการพิเศษ หรือกรรมการประจำไปกระ  
ทำชั้นใดตอนใดก็สั่งได้ และกรรมการนั้นจะต้องกำหนดวันยื่นการที่จะ  
ได้ไปกระทำนั้นคือที่ประชุมรัฐมนตรีสภา เมื่อปลุกษาคงตงแบ่ง  
ส่งไปให้กรรมการคณะ การปลุกษาหนที่สี่ของคองนั้นต้องเป็นอันระงับ  
ไว้ เมื่อกรรมการได้นำยื่นแล้ว สภานายกจะได้พิมพ์แจ้งรัฐมนตรี  
และกำหนดนัดประชุมหนที่สี่ต่อระเบียบเดิมที่ได้ใจนั้น

ข้อ ๑๐ เมื่อหมดระเบียบปลุกษาหนที่สี่แล้ว ให้ปลุกษาหนที่  
สาม คือไปแต่ความข้อเดียวว่า กฎหมายหรือร่างที่ได้แก้ไขตก  
ลงกันแล้วนั้นใช้ได้หรือไม่ ให้ปลุกษาช้ขาดข้อเดียวเป็นแล้ว

ข้อ ๑๑ ข้อบังคับเดิมที่ได้ตั้งขึ้นไว้ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม วัน  
โกสินทร ศก ๓๓๓ ว่าด้วยวิธีทำกฎหมายข้อ ๔๘ ถึงข้อ ๕๘ ซึ่งมีข้อ  
ความขัดข้องข้ข้บังคับเพิ่มเติม ให้ยกเลิกไม่ใช้สืบไป

แต่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๖ สมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งกรมการชำระประมวลกฎหมาย  
ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกองร่างกฎหมาย จน  
พ.ศ. ๒๔๖๖ จึงได้มีประกาศยกฐานะกองร่างกฎหมายขึ้นเป็นกรมร่าง  
กฎหมาย ซึ่งมีวิธีร่างกฎหมายของรัฐบาล โดยนำร่างคำขบถเสนอ  
ต่อกรรมการ

เหตุที่ตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นก็เพราะหน้าที่ร่างกฎหมายเจตานั้น  
แยกอยู่กับบรรดาเจ้ากระทรวงทบวงการต่างๆ ต่างกระทรวงต่างก็  
ร่างเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีจะส่งตรวจแก่ทางกรณิก เพื่อให้ระบียบการ  
ร่างกฎหมายสม่ำเสมอเป็นทำนองเดียวกัน จึงได้ยกกองกรรมการ  
ชำระประมวลกฎหมายขึ้นเป็นกรมชื่อว่า "กรมร่างกฎหมาย"

## ๒. คำสั่ง

คำสั่งแต่โบราณอาจแยกเป็น ๔ ประเภท

๑. คำสั่งความฮยาญ
๒. คำสั่งความแพ่ง
๓. คำสั่งนครบาล สำหรับชำระความโจรผู้ร้ายเจียนหนามแผ่นดิน  
ขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาล
๔. คำสั่งกระทรวง คือคดีเกิดขึ้นเพียงในหน้าที่ราชการกระทรวง

๑. เมื่อใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ กรมร่างกฎหมายได้ออกจากกระทรวงยุติธรรม  
มาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร การร่างประมวลกฎหมายต่างๆ ของประเทศสยาม ต้อง  
เกี่ยวกับศาลที่จะได้รับในเรื่อง "อำนาจศาล" ที่เกี่ยวกับชาวต่างประเทศ ชาวประเท ที่มี  
สัญญาทางพระราชไมตรีคือ

ไหน ศาลกระทรวงนั้นได้พิจารณา

ศาลในหัวเมืองแต่โบราณก่อนโดยตามวิธีศาลในกรุง ๑ แต่  
ที่ประชุมกรมการ (เป็นผู้) ทำการส่วนตูลูก เพราะอยู่ไกลจะส่งเข้า  
มาหรือในกรุงเทพ ๑ ไม่สะดวก

ในรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราช  
บัญญัติ พระธรรมนูญศาลยุติธรรมขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ว่าด้วย  
อำนาจศาลข้าราชการชั้นต้นในกรุง คือศาลไปริ่งภา มีอำนาจพิจารณา  
ความมโนสำเนา และได้ส่วนมณฑลชั้นต้น ศาลแพ่ง ศาลพระราชอาญา  
และศาลคดีต่างประเทศ เป็นศาลชั้นต้นสำหรับพิจารณา พิพากษาคดี  
เกินอำนาจศาลไปริ่งภา ศาลอุทธรณ์สำหรับพิจารณาคดีที่อุทธรณ์  
จากศาลชั้นต้น และศาลฎีกาสำหรับพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษา  
ศาลอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง เป็นศาลสูงสุด ส่วนหัวเมืองมีศาลจังหวัด  
และศาลมณฑล ถ้ามีคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลจังหวัด ก็ให้  
อุทธรณ์ต่อศาลมณฑล และศาลอุทธรณ์ในกรุงเทพ ๑ ได้เช่นเดียวกับ  
คดีในกรุง ภายหลังได้ตั้งอำนาจศาลมณฑล ในการพิจารณาคดี  
อุทธรณ์ ศาลจังหวัด ให้คดีอุทธรณ์อยู่ในอำนาจศาลอุทธรณ์จังหวัด  
พิเศษ และศาลอุทธรณ์ กรุงเทพ ๑ ที่เดียว กับได้ตราพระราชบัญญัติ  
วิธีพิจารณาคดีความอาญา มีโทษหลวง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ และพระราช  
บัญญัติวิธีพิจารณาคดีความแพ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ และจัดหาผู้เชี่ยวชาญ  
วิชานิติศาสตร์ชาวต่างประเทศ เข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษา  
กฎหมาย แต่เรื่องศาลชั้นต้นคงดูคำบรรยายในลักษณะธรรมนูญศาล  
ยุติธรรมด้วย



๓. วิธีพิจารณา

เมื่อศาลในสมัยโบราณแยกไปอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มากอย่าง  
หลายตั้งกต่างแล้ว การพิจารณา แต่ละคดีนั้นก็แยกแบ่งเป็นหลายหน้า  
ที่ หลายกรมไปด้วย ในตำบที่จะจัดการฟ้องหมิ่น กรมรับ  
ฟ้องเป็นผู้ทำฟ้อง ถูกขุนเป็นบุตรของฟ้องเห็นถูกต้องแล้ว กรมรับ  
ฟ้องจึงจะจ่ายฟ้องไปยังศาล ตามที่เห็นว่ามีอำนาจเหนือคดี

ในตำบที่จะพิจารณาคดีนั้น ขุนเป็นแต่ผู้พิพากษาผล  
ช้ชอบอย่างเดียว หาได้เป็นผู้พิจารณาไม่ การพิจารณานั้นตกเป็น  
หน้าที่ของพระตาการ

การชำระคดีอาชญาโจรผู้ร้ายแต่ครั้งก่อนเรียกว่า "คดีคนคร  
บาด" ถ้าเป็นคดีออกจกรรจิมหนักโทษ จำเลยไม่รับสารภาพแต่ชั้นต้น  
ไม่ให้การตามสัตย์จริง เจ้าพนักงานผู้ไต่สวนสงสัยว่าจำเลยอำพราง ก็  
มีอำนาจตั้งอาชญาบังคับจำเลยให้ ให้การตามสัตย์จริงได้ เช่นจำของ  
ข้อคา และถ้ายังไม่ให้การให้เป็นที่เชื่อก่อได้ ก็เขียน แล้วถาม หรือ  
ใช้เครื่องมีดคอกเจ็บ บีบขมับ จำเลยนั้นชุก การชำระด้วยวิธีบังคับ  
เช่นนี้เรียกว่า "จารัตนครบาด" ครั้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงพระ  
ราชดำริเห็นว่าเป็น วิธีที่ไม่เป็นยุติธรรม กลับเป็นความเคียดแค้น  
แก่ฝ่ายผู้เป็นจำเลยอย่างยิ่ง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศเลิกวิธีชำระความโดยใช้ "จารัตนครบาด" นั้นเสีย ให้การ  
ไต่สวนคดีเป็นไปโดยอาศัยพยานหลักฐานอันสุจริตเป็นสำคัญ ชื่อน  
นี้ว่า ได้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานความยุติ  
ธรรมแก่อาณาประชาราษฎรอย่างใหญ่หลวง

หมวดที่ ๔

การเปลี่ยนแปลงจากสมบูรณาญาสิทธิราช

เป็นการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ

ก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศสยามมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจเด็ดขาดทุกประการ กล่าวคือ

๑. เด็ดขาดในการออกกฎหมาย ข้อบังคับใดที่ทรงชนโดยพระบรมราชโองการแล้ว เมื่อมีพระประสงค์ให้เป็น กฎหมายก็มีศักดิ์อันจะประกาศเป็นรูปพระราชบัญญัติหรือข้อบังคับ หรือกฎเสนาบดี เช่นคำสั่งฎีกาเคยวินิจฉัยว่า กฎเสนาบดีที่ได้ออกโดยข้างพระบรมราชานุญาต (คือไม่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้) มีผลเหมือนกันเช่นบทบัญญัติที่ได้ออกโดยพระมหากษัตริย์ ระเบียบการทำกฎหมายที่มีอยู่จึงเป็นวิธีปฏิบัติโดยแท้ หาใช้วิธีซึ่งเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของกฎหมายไม่

๒. เด็ดขาดในการบริหาร เพราะถือหลักว่าไม่มีผู้ใดสั่งใตมาควบคุมหรือสั่งพ้นไปได้

๓. เด็ดขาดในทางตุลาการ เช่นเมื่อมีเรื่องใดที่ศาลจะวินิจฉัยตามกฎหมาย ข้างไม่ได้รับความยุติธรรมหรือได้ผลผิดพระราชประสงค์ ก็อาจจะทรงวินิจฉัยให้เป็นพิเศษได้โดยมีเรื่องพินัยกรรมของพระยาวิเชียรคีรี (ชม) มีพระยานไม้สรบจำนวนที่จะมีผลสมบูรณ์ได้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ให้เป็นพินัยกรรมพิเศษได้ (ดูพระบรมราชโองการลงวันที่

๓๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔) และเคยมีกฎเดิมาบังคับกระทรวงยุติธรรมว่า  
ถ้าการแบ่งมรดกตามกฎหมายจะผิดกับความยุติธรรมมาก ให้ผู้  
พิพากษานำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา

ให้แก้ต่างมาแต่ความผิดเมื่อมีจำนวนมากจนคดี หรือมีความ  
รู้มากจนคดี การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมต้องล้ม  
ไปในตัว แทนที่เจ้ารัฐการระบอบนี้คือพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเสนา  
นุภาพ กลับต้องรับผิดชอบต่อราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การ  
เปลี่ยนแปลงนี้ได้ดำเนินผ่านเหตุการณ์สำคัญ ๓ ครั้ง กล่าวคือ

๑. เหตุการณ์วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕
๒. เหตุการณ์วันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖
๓. เหตุการณ์วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖

#### เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เวลาเช้าครู่ มีราษฎร  
ไทยคนหนึ่งเรียกว่า "กณะราษฎร" ประกอบด้วยทหารบกทหาร  
เรือและพลเรือน ได้รวมมือกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน  
ได้ และได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่ง  
เวลานั้นเสด็จประทับอยู่ที่วังหิน อัญเชิญให้เสด็จกลับคืนพระนคร  
เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญต่อไป

วันที่ ๒๕ มิถุนายน จึงเป็นวันสิ้นสุดแห่งการปกครองแบบ

• นอกเหนือจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว พลเอก หลวงประดิษฐมนูธรรม  
เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือน

ตั้งมบูรณาญาสิทธิราช และในระหว่างนั้น การปกครองตกอยู่ในความ  
บังคับบัญชาของหัวหน้าคณะผู้ทำการเปลี่ยนแปลงปกครองส่วนนายคือ  
นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายพันเอกพระยาทรงสุรเดช  
และนายพันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ ซึ่งเรียกว่า "คณะผู้รักษา  
พระนครฝ่ายทหาร"

เมื่อเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา แห่งวันที่ ๒๙ มิถุนายนนั้น คณะ  
ราษฎรได้เชิญเสด็จและโปรดเกล้าของ ในรัฐบาลเก่า มาประชุม  
ณพระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งใช้เป็น ที่บัญชาการ ของคณะรัฐบาล  
ชั่วคราว เพื่อขอให้ช่วยกันรักษาความสงบ และขอให้เสด็จ  
กระทรวงการต่างประเทศแจ้งไปยังคณะทูตให้ทราบถึงกิจการ และ  
วิธีดำเนินการของรัฐบาลใหม่โดยเร็วที่สุดว่า รัฐบาลชั่วคราวนี้ไม่คิด  
ที่จะสร้างมลทินชีวิตและทรัพย์สินสมบัติของคนในบังคับต่างประเทศ สิ่งใด  
ที่เคยกระทำมา ตลอดจนสัญญาทางพระราชไมตรี ก็จะได้ดำเนินการ  
ไป ทั้งนี้เพื่อมองการณ์การแทรกแซงของต่างประเทศซึ่งอาจจะมิชุนได้  
โดยง่าย เพราะสยามเป็นประเทศเล็ก.

ในการประชุมนี้ได้มีการปรึกษาข้อตกลงที่ให้กระทรวง ทบวง  
การต่าง ๆ พึงปฏิบัติไปดังนี้ —

๑. ถ้าเป็นราชการปกติอันมีระเบียบแบบแผน และเคยปฏิบัติ  
มาแล้วก็ให้ปฏิบัติไปตามเคยได้.
๒. ถ้าเป็นราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคงรวมทั้งให้มาเสนอ  
ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารจงทุกเรื่อง.
๓. ถ้ามีเหตุขัดข้องหรือสงสัยก็ให้มาขอคำแนะนำหรือต่อผู้รักษา

พระนครฝ่ายทหารได้.

๔. ให้ทุกกระทรวงออกไปยังกรมชั้นของกระทรวงนั้นให้ทราบ  
ทั่วกันว่า เวตานุรักษษาพระนครฝ่ายทหารได้เป็นผู้ใช้อำนาจการ  
ปกครองชั่วคราว ส่วนกิจการในหน้าที่ให้ลงปฏิบัติราชการไปตาม  
เคยอย่าให้มีการตื้นเขิน.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งนายพระทัย อินทร์ โดย  
ทรงยินยอมรับตามคำร้องขอของคณะผู้รักษษาพระนครฝ่ายทหาร ตาม  
พระราชหัตถเลขาตอบลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้เสด็จ  
กลับคืนสู่พระนครในคืนวันนั้น.

ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน คณะราษฎรได้เข้าเฝ้าฯ ทูลขอของขุดพระ  
บาทขอพระราชทานพระราชกำหนดนิรโทษกรรม เนื่องจากทำการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ ครั้น  
แล้วคณะราษฎรได้นำร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน  
สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรง  
ขอไว้คู่ก่อน และได้ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาในวันที่ ๒๗  
มิถุนายน เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงเรียกว่าพระ  
ราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕  
ที่เรียกว่าเป็นฉบับชั่วคราวนี้โดยทรงตั้ง การให้ร่างขึ้นใหม่เป็น  
ระเบียบเรียบร้อยแก้ไขให้ดีกว่าเดิม.

รัฐธรรมนูญชั่วคราวได้ประกาศใช้แต่เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน  
และได้มีคำสั่งผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสยาม เมื่อ  
วันอังคารที่ ๒๘ มิถุนายน สภานิติบัญญัติได้เริ่มเปิดประชุมเมื่อ

เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณเดียวกันนี้ ได้มาที่กระทรวงมหาดไทยของ  
รัฐบาลเก่าได้เชิญพระราชกระแด้รับสั่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่  
หัวมาเปิดประชุมจำ.

“ว่าผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการ  
สำคัญอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้า  
เชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรึกษาการงาน เพื่อนำความ  
เจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป และเพื่อรักษาความอิสระภาพ  
ของไทยไว้ชั่วฟ้าดินสลาย ข้าพเจ้าขออำนวยพรแก่บรรดาผู้แทนราษฎร  
ทั้งหลายให้บริบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังปัญญา เพื่อจะได้ช่วยกัน  
ทำการให้สำเร็จตามความประสงค์ของเรา และขอท่าน ซึ่งมีจุด  
มุ่งหมายอันเดียวกันทุกประการเทอญ.”

ครั้นแล้ว พระยาพลพดพยุหเสนา เจ้าหน้าคณะผู้รักษาพระ  
นครฝ่ายทหารได้มอบอำนาจการปกครองแผ่นดินซึ่งได้ยึดไว้แต่วันที่ ๒๔  
มิถุนายน ให้แก่สภาต่อไป การปกครองโดยคณะผู้รักษาพระนคร  
ฝ่ายทหารจึงสิ้นสุดลงแต่เวลานั้น. และได้อยู่ในตำแหน่งปกครอง  
๔ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ถึงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่ง  
เป็นวันพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแก่ราษฎร และทรง  
ยอมรับเป็นกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว คณะ  
ราษฎรได้ตั้งสภาผู้แทนราษฎรจนประกอบด้วยสมาชิก ๗๐ นาย และ  
ได้ตั้งคณะกรรมการราษฎร ขึ้นรับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน  
คณะกรรมการราษฎรประกอบด้วยกรรมการ ๑๕ นาย ซึ่งได้ยกตั้ง

กฎหมายปกครอง

จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในลำดับต่อมา เมื่ออนุกรรมการ ซึ่งสภาฯ ตั้งแต่งตั้งให้ทำการ  
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ร่างเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎร  
ได้วินิจฉัยพิจารณาและลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายได้ จึงได้จัดการ  
พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

เหตุการณ์วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖

คำแถลงการณ์ของรัฐบาล ซึ่งประกาศในวันนั้นกล่าวอย่างนี้—

“รัฐบาลขอแถลงให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นที่เข้าใจทั่วกันใน  
เหตุผลอันสำคัญซึ่งบังเกิดขึ้น กระทำให้เป็นความจำเป็นที่ของ  
มีคสภผู้แทนราษฎร ตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่และคงใช้รัฐธรรมนูญ  
บางมาตรา

ในคณะรัฐมนตรีเดิมซึ่งเกิดแตกกันเป็น ๒ พวก มีความเห็น  
แตกต่างกันและไม่สามารถที่จะคล้อยตามกันได้ ความเห็นข้างน้อย  
นั้นปรารถนาที่จะวางนโยบายเศรษฐกิจไปในทางอันมีลักษณะเป็นคอม  
มิวนิสต์ ความเห็นข้างมากนั้นเห็นว่านโยบายเช่นนั้นเป็นการตรง  
กันข้ามแก่ชนบทกรรมเนียนประเพณีของชาวจังหวัด และเป็นที่เห็น  
ได้โดยแน่นอนทีเดียวว่า นโยบายเช่นนั้นจักนำมาซึ่งความหายนะแก่  
ประชากรราษฎรและเป็นมหันตภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ

ในคณะรัฐมนตรีซึ่งมีรัฐมนตรีถึง ๒๐ คน จะหวังให้มีความ  
เห็นเหมือนกันไปทุกสิ่งทุกอย่างเสมอไปนั้นไม่ได้ ก็จริงอยู่ แต่จำว่า  
รัฐบาลจักดำรง อยู่ด้วยความสามารถ บริหารราชการ แผ่นดินโดย เรียบ

ร้อยละ เป็นความจำเป็นซึ่งที่รัฐมนตรีทุกคนจักต้องเป็นผู้ที่มีความ  
เห็นไปในทางเดียวกันในนโยบายอันสำคัญ ๆ ความเป็นไปของคณะ  
รัฐมนตรีในเวลานั้นเป็นภาวะอันเด่นชัดที่จะทราบได้ ไม่ว่าจะ  
อยู่ดูจะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองใด และไม่ว่าจะมีรูปรัฐบาตเป็นอย่างไร

สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรในเวลานั้นเอง ก็ประกอบด้วย  
สมาชิกที่แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ  
จนกว่าจะได้มีสภาใหม่โดยราษฎรเลือกตั้งสมาชิกขึ้นมา สภาซึ่ง  
ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งชั่วคราวเช่นนี้ หากจะไม่ที่จะเพียรวาง  
นโยบายทางเศรษฐกิจใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าอันมีอยู่  
อยู่ประจวบเป็นการพลิกแผ่นดิน ส่วนสภาในเวลานั้นจะอ้างว่าไม่ได้  
ทำดูยังไม่ได้ทำกฎหมายอันมีลักษณะไปในทางนั้นก็จริงอยู่ แต่เป็น  
ที่เห็นได้โดยชัดเจนแจ่มแจ้งว่า มีสมาชิกเป็นจำนวนมากที่มีความ  
ปรารถนาที่จะทำเช่นนั้น และมีความเต็มใจต่อรัฐมนตรีอันมีจำนวน  
ข้างน้อยในคณะรัฐมนตรี

ความแตกต่างกันในสภา ซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติกับ  
คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในทางบริหารดังนี้ เป็นต้นอันตราขายอย่างยิ่ง  
ต่อความมั่นคงของประเทศโดยกระทำให้ราชการฉุกละหุก เกิดความแยก  
แตกกันในรัฐบาล ก่อให้เกิดความหวาดเสียวและความไม่แน่นอน  
แก่ประชาชนทั่วไป

ฐานะแห่งความเป็นอยู่เช่นนี้ จะปล่อยให้คงเป็นไปต่อไปอีกไม่  
ได้แล้ว ความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายอันสูงสุดไม่ว่าใน  
บ้านเมืองใด และโดยปกติเช่นนี้แทนที่บังคับให้รัฐบาลต้องมีสภา



และตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่

รัฐบาลชงความข้อหนึ่งว่า พระราชกฤษฎีกาให้รอการใช้รัฐธรรมนูญแต่เฉพาะบางมาตรา และเป็นการใช้ชั่วคราวเท่านั้น

พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๖ นั้น มีคำปรารภและข้อบัญญัติ ดังนี้ คือ :-

"โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะถึงเวลาอันสมควรที่จะไปรุดเกล้าฯ ให้ราษฎรตั้งผู้แทนขึ้นมา เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นการสมควรที่สภาจะพึงดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจอันเป็นรากเง้าแห่งความเป็นความอยู่ ของประเทศมาแต่ัวแต่โบราณกาล ฉะนั้นปรากฏว่ามีสมาชิกเป็นจำนวนมากแสดง ความปรารถนาแรงกล้า เพียรที่จะทำการเปลี่ยนแปลงไปในทางนั้นโดยวิธีการอันเป็นอุปายในทางอื่น ที่จะบังคับข่มขู่ให้สภาต้องดำเนินการ ไปตามความปรารถนาของคณะการเมืองไม่สมควร เป็นที่เห็นได้ชัดแล้ว ว่า จะประชุมกัน บัญชาการของประเทศโดยความดีสัตยาบันไม่ได้ แล้ว สามารถจะนำมาซึ่งความไม่มั่นคงต่อประเทศ และทำลาย ความสูงส่งมบูรณ์ของอาณาประชาราษฎร ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นเวลาฉุกเฉินแล้ว สมควรต้องจัดการบังคับกันความหายนะอัน จะมาสู่ประเทศ และอาณาประชาราษฎรทั่วไป

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ขึ้น มีข้อความดังต่อไปนี้.

๓. ให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup> และห้ามไม่ให้เรียกประชุมจนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup>ขึ้นใหม่ เมื่อได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามความในรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>นั้นแล้ว.

๔. ให้ยุบคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ปัจจุบัน<sup>๕</sup> และให้มีคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ขึ้นใหม่ กอบด้วยนายกรัฐมนตรี<sup>๕</sup>หนึ่งนาย กับรัฐมนตรี<sup>๕</sup>อื่น ๆ อีกไม่เกินสี่สิบนาย และให้นายกรัฐมนตรี<sup>๕</sup>คณะซึ่งยุบ<sup>๕</sup>เป็นนายกของคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ใหม่ ก็ให้รัฐมนตรี<sup>๕</sup>ผู้ซึ่งจำตกรกระทรวงต่าง ๆ อยู่ในเวลานั้นเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ใหม่ โดยตำแหน่งส่วนรัฐมนตรี<sup>๕</sup>อื่น ๆ จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งขึ้นโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี<sup>๕</sup>อีกต่อไป.

๓. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup> ยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup>ใหม่ นั้น และยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ตามความในรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>แล้ว ให้คณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับ<sup>๕</sup>นั้น เป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>ได้ให้ไว้แก่คณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>

๔. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup> และยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup>ใหม่ นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว<sup>๕</sup> จะได้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ<sup>๕</sup>ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>

๕. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup> ยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕</sup>ใหม่ นั้น และยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>ตามความในรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>แล้ว ให้รอกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ<sup>๕</sup>ต่าง ๆ ใน

รัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับพระราชกฤษฎีกาอันเสีย ส่วนบทบัญญัติ  
อื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญนั้น ให้เป็นอันคงไว้ต่อไป”

วิจารณ์การปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๕๗๐

การที่นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้กราบบังคมทูลแนะนำพระ  
มหากษัตริย์ให้ออกพระราชกฤษฎีกา ปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้  
รัฐธรรมนูญเสียชั่วคราวตั้งแต่วันนั้น ย่อมเป็นการผิดหลักนิติธรรม  
ต่างคือ

๑. พระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภานั้น มีบทมาตราให้งดใช้  
รัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งควบคุมหลักนิติธรรมแล้ว พระราชกฤษฎีกา  
ไม่ใช่อยกแห่งกฎหมายจะดั่งหรือองค์บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่ง  
เป็นกฎหมายสูงสุดมิได้

๒. พระราชกฤษฎีกานั้นมีบทประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี  
กำหนดเดือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบท  
บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

๓. พระราชกฤษฎีกานั้น ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีแนะนำและ  
ยินยอมพระมหากษัตริย์ในทางนิติบัญญัติ ซึ่งอำนาจเช่นนี้ต้องเป็น  
ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

๔. คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะส่งสัย ไม่วางใจในสภาผู้แทน  
ราษฎร เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่  
คณะรัฐมนตรีควบคุมสภา แท้จริงคณะรัฐมนตรีกลับมีหน้าที่ต้อง  
ออกจากตำแหน่งในเมื่อสภาตงมติไม่ไว้วางใจ

เหตุการณ์วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖

ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว ราษฎรจึงจำเป็นต้องประกอบกู้ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง คือ

๑. จัดการให้คณะรัฐมนตรีที่ถวายคำปรึกษาให้มีตัสภา และใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา นั้น คือขอลาออกจากตำแหน่ง
๒. จัดการเปิดสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินราชการตามรัฐธรรมนูญโดยครบถ้วนทุกบทมาตรา

๓. ยกเลิกพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ หน้าที่ทั้ง ๓ ประการนี้ คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนคนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนชาวไทยทั้งหลาย ได้ปฏิบัติให้สำเร็จไป ด้วยความสามารถเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ คือ ๑๓ วัน ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๓ เมษายนนั้น

ผลแห่งการที่คณะทหารบกทหารเรือ และพลเรือนได้จัดการเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้น เป็นผลแห่งความหวังดี และกระทำโดยระมัดระม่อม พระมหากษัตริย์ทรงประกาศให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรและเรียกประชุมวิสามัญเมื่อวันที่ ๒๑ เดือนมิถุนายนนั้น และในวันเดียวกันทรงตั้งนายกรัฐมนตรีใหม่ ครั้นวันที่ ๒๔ จึงประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีครบชุด เป็นคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งจะดำเนินราชการ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

ส่วนพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นผลร้ายแก่ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ได้ประกาศยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๒๗ เดือนมิถุนายน นั้นเอง

๑. ไม่ใช่การทำผิดวิถิทางรัฐธรรมนูญ เพราะวิถิทางนี้ ๆ ของรัฐธรรมนูญได้ถูกกดใช้เสียก่อนแล้ว แท้จริงเป็นภาระกระทำเพื่อยังให้รัฐบาลกลับเข้าสู่วิถิของรัฐธรรมนูญต่อไป

## ภาค ๓

ระเบียบราชการบริหาร

(Organisation du pouvoir exécutif)

## หมวดที่ ๓

## ข้อความทั่วไป

๑. อำนาจบริหาร

หน้าที่ของผู้ที่จะใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเข้าใจกันตามธรรมดาว่า ได้แก่การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามจะเรียกว่าเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และการปฏิบัติเช่นนั้นย่อมมีอยู่มากมาย เช่น <sup>๕</sup>จึงควรที่จะต้องแยกสังเกตว่า การบริหารอาจหมายความถึงการอำนาจการปกครอง (Gouverner) และการดำเนินการปกครอง (Administrez)

“อำนาจการปกครอง” (Gouverner) หมายถึงความลึกลับที่จะนำความเป็นอยู่ของบ้านเมืองไปสู่จุดหมายอันหนึ่ง ตั้งเริ่มให้ชาติมุ่งไปในทางใดทางหนึ่ง

“ดำเนินการปกครอง” (Administrez) หมายถึงการที่จะปฏิบัติให้ลึกลับลึกลับความมุ่งหมายที่มีอยู่แต่บัดนี้ลงสำเร็จไป โดยรับเอา มาปฏิบัติเมื่อกิจการประจำตัวของรัฐ และในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์

ด้วยเหตุนี้การอำนาจการปกครอง และการดำเนินการปกครองจึงแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ ย่อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่เสมอ



๓. ส่วนประกอบของอำนาจบริหาร

ส่วนประกอบของอำนาจบริหารมีอยู่ ๒ ประการ คือ ส่วนประจำและส่วนไม่ประจำ ส่วนประจำได้แก่พระมหากษัตริย์ ส่วนไม่ประจำได้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของรัฐสภา และตามมติมหาชน ไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งเป็นการถาวรชีวิตชีวิตเหมือนอย่างพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์นั้นเป็นประมุขแห่งรัฐ ส่วนคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุข ประมุขของระเบียบราชการฝ่ายบริหารจึงอาจกล่าวได้ว่ามี ๒ คนซ้อนกัน (Bicéphalisme Gouvernemental)

ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ ย่อมเป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๘ ประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘)

ส่วนระเบียบการตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติไว้ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีอย่างหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อย ๑๔ นาย อย่างมาก ๒๔ นาย"

การตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ.

การตั้งรัฐมนตรีที่ไม่ใช่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร จิตที่รัฐสภาจะได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ นั้นคือ การแถลงนโยบาย

ในสภา

การแถลงนโยบายนั้น นายกรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายแต่โดย  
โดยย่อหรือโดยพิสดารในบางกรณีก็ได้ และจะมอบให้รัฐมนตรีอื่น  
แถลงนโยบายด้วยก็ได้ (ดูรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
๒๔๗๕ สมัยที่ ๓ หน้า ๖๖๖ ถึง ๗๐๕ พ.ศ. ๒๔๗๖ หน้า ๒๓ ถึง ๕๘ และ  
พ.ศ. ๒๔๗๗ หน้า ๓๗๕๖ ถึง ๓๗๕๓)-

### ๕ ระเบียบราชการบริหารโดยทั่วไป

ระเบียบราชการบริหารในประเทศที่มีอาณาเขตค้ำกว้างขวางนั้น  
ถ้าจะพึงตั้งถึงระเบียบราชการบริหารแล้ว บ่อมาจะอาศัยแนวความ  
คิดอันเกี่ยวกับลักษณะแห่งประโยชน์ หรือความต้อองการของประ  
ชาชนเป็นเกณฑ์วินิจฉัยกล่าวคือ แยกวินิจฉัยถึงกิจการซึ่งพลเมือง  
ทั้งหมดในประเทศมีส่วนได้เสียร่วมกันเหมือนกันอย่างหนึ่ง และกิจ  
การซึ่งพลเมืองอื่น อยู่ในเขตค้ำของที่บางแห่งต่างฝ่ายต่างมีส่วนได้เสีย  
เฉพาะหมู่เหล่า ซึ่งไม่เหมือนกันทุกแห่งไปอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อพิจารณาต้งนั้นแล้ว ในชั้นค้ำอาณาจางระเบียบราชการได้เป็น  
๒ ประการ คือ

๑. ระเบียบจ้งหรับกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนกลางของ  
ประชาชาติ อย่างหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมเคยเรียกว่า "ระเบียบแห่งรัฐบาถ

๑. หมอบเหตุ แต่คณะกรรมาถราชฎร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชุดแรกค้ำมรัฐธรรมนุญฉบับ  
จ้งคราวนั้น ไม่ต้องแถลงนโยบาย เพราะไม่ได้ถูกเลือกโดยพระมหากษัตริย์ แต่ได้เลือก  
คั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราชฎร (ดูรัฐธรรมนูญจ้งคราว มาตรา ๑๑) ซึ่งต้องได้รับความไว  
จวงใจอยู่ ในตัวคั้งแต่แรกเริ่มแล้ว.



## กลาง"(มัชฌภาค) (Centralistion)

๒. ระเบียบสำหรับกิจการที่เกี่ยว. กับประโยชน์เฉพาะราษฎร  
บางหน่วย บางหน้าที่อยู่ในเขตที่ท้องถิ่นต่าง ๆ กัน

ในระเบียบที่ ๕ นี้ มีวิธีที่จะดำเนินการได้ ๒ อย่าง คือ

ก. ให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ มีฐานะเป็นผู้แทนราชการส่วน  
กลางของชาติ (มัชฌานุกภาค) (Déconcentration)

ข. ให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ มีฐานะเป็นผู้แทนของราษฎร  
เฉพาะท้องถิ่นที่เป็นแห่ง ๆ ไป (มัชฌาภิภาค) (Décentra-  
lisation)

คำว่ามัชฌภาคนั้นตรงกับคำว่า "รัฐบาลกลาง" ที่เคยใช้ยู่  
ก่อนสมัยมีพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖  
แต่บัดนี้ตรงกับความหมายของคำว่าราชการส่วนกลาง ที่ปรากฏอยู่  
ใน มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ<sup>๕๕</sup> ทั้งนี้เพราะคำว่า "รัฐบาล"  
นี้ความหมายกว้างกว่า "ราชการ" (ดูหมวดที่ ๕ หน้า ๕๓ ว่าด้วย  
รัฐบาล) องค์การสำหรับดำเนินราชการส่วนกลางนี้ได้แก่กระทรวง  
ทบวงกรมต่าง ๆ

คำว่ามัชฌานุกภาค แปลงว่าภาคย่อยของภาคกลาง หรือชอนุกภาค  
ของราชการส่วนกลาง ที่แยกไปประจำอยู่ตามหน่วยแห่งพระราช  
อาณาเขตซึ่งแบ่งออกเป็น จังหวัด แต่ละอำเภอ หน่วยแห่งเขตต์  
เหล่านี้ พ.ร.บ. จัดวางระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ตั้งเป็น  
ศัพท์เรียกว่า "ภูมิภาค"<sup>๕๖</sup>

๕. แต่เจ้าหน้าที่ประจำส่วนภูมิภาคนั้น มีฐานะเป็นผู้แทนราชการส่วนกลาง

คำว่ามัชยวิภาค แปลว่าจำแนกภาคกลางออกเป็นภาคใหม่  
 ซึ่งไม่ขึ้นอยู่ในภาคเดิม และมีอิสระเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากราช  
 การส่วนกลาง เรียกตามศัพท์ใน พ.ร.บ.บัญญัติจัดวางระเบียบราชการ  
 บริหาร ว่า "ส่วนท้องถิ่น" มีองค์การเป็นนิติบุคคลซึ่งเรียกว่า  
 "เทศบาล" อนึ่งเจ้าหน้าที่ซึ่งพลเมืองเฉพาะถิ่นเลือกตั้งขึ้นจาก  
 ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง เพื่อตำแหน่งกิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น

การปกครองโดยวิธีแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัด  
 ทำเองนี้ เท่ากับรัฐบาลระดับอำนาจตั้งเจ้าพนักงานปกครองให้แก่  
 ราษฎร โดยให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเอง มิใช่รัฐบาลตั้งให้มาปกครอง  
 เหมือนอย่างแบบมัชยวิภาค และมีใช้เป็นการตั้งอนุรัฐขึ้นใหม่  
 ผดด้ในระบอบมัชยวิภาค

๑. กิจการบางชนิดที่แยกออกไปเช่นการสุขาภิบาลย่อมเหมาะ  
 แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะเป็นแห่ง ๆ ไป ซึ่งท้องถิ่นอื่น ๆ ในพระราช  
 อาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเดี่ยวเช่นนั้น  
 ก็ย่อมเหมาะแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป

๒. กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นนั้น ควรจะให้ผู้ที่<sup>๕</sup>เป็นราษฎรใน  
 ท้องถิ่นนั้นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่<sup>๕</sup>รักภูมิประเทศและความ  
 ต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้ง  
 ด้งออกไป ซึ่งจะรักภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

๓. ผู้ที่สมัครรับเลือกเป็นพนักงานของราษฎร ต้องเอาใจ  
 ใ้ในกิจการของท้องถิ่น และจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติ  
 เมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันใน

ระหว่างผู้ถูกละเมิด และยื่นเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้  
แสดงความคิดเห็นแก่ท้องถิ่นต่อตามความนิยมของตน

๔. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะดำเนินไปได้โดยสะดวกเร็ว เพราะ  
ไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนครั้งจิมรยานุภาค

๕. สำหรับประเทศที่ปกครองโดยมีสภาผู้แทนราษฎร ราษฎร  
ที่อยู่ในท้องถิ่นที่ระดมวิพากษ์คดีเท่ากับได้รับความมีศักดิ์ในการเลือก  
ผู้แทนราษฎรไปเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและรู้จักสนใจในความ  
เป็นไปของประเทศ

ผลร้ายในระบบมรชยวิภาค

- ๑. วิชฌมรชยวิภาคทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป
- ๒. ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นพนักงานหรือเป็นมนตรี อาจปฏิบัติกา  
รอย่างเขาช่างฝ่ายผู้เลือกตั้งคน คือเขาทางนำที่ถือความนิยมอย่าง  
เดียวกับตน

ทางแก้ผลร้าย

- ๑. ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจกระทำได้ดังนี้
- ๒. กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการ  
ที่เกี่ยวข้องแก่ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไปจะเป็นภัยอันตราย  
คือความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้
- ๓. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกัน  
มิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำกรณอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ
- ๔. ส่งผลการบังคับกันความตกลงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางซึ่ง

จัดควบคุมดูแล เช่นการใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไปไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)

ส่วนที่ ๑

มัชฌภาค

ระบอบมัชฌภาค คือ การรวมงานปกครองส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทั่วไปตลอดพระราชอาณาจักร เข้าใจเป็นส่วนเดียวกัน คำว่าส่วนกลางนี้ แยกออกเป็น "ส่วนกลางทางการเมือง" (centralisation politique) อย่างหนึ่ง และ "ส่วนกลางทางปกครอง" (centralisation administrative) อีกอย่างหนึ่ง

ส่วนกลางทางการเมืองนั้น ได้แก่นโยบายต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ

ส่วนกลางทางปกครองนั้น ได้แก่การจัดตั้งศูนย์กลางสำหรับการประสานงานแห่งรัฐให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในสมัยที่การปกครองของประเทศต่าง ๆ ยังไม่เจริญถึงขนาดนั้น การปกครองโดยประธานงานของประเทศให้เป็น "ส่วนกลาง" เป็นสิ่งที่ไม่มียุ่เลย

- มีข้อสังเกตสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ
๑. การรวมอำนาจมหาชนไว้เป็นศูนย์กลาง (concentration de la puissance publique)
  ๒. การรวมอำนาจแต่งตั้งข้าราชการไว้ที่ศูนย์กลาง (concentration du choix des agents)

การรวมอำนาจมหาชนไว้ที่ศูนย์กลางนั้น อธิบายได้ดังนี้ คือ  
 คัดอำนาจของเอกชนที่จะกระทำสงครามระหว่างพวก หรือระหว่างชั้น  
 หรือระหว่างบุคคล ผู้ใดมีอาวุธหรือข้อพิพาทอย่างใด จะตั้งตน  
 เป็นตำรวจแฉะทหาร หรือเป็นผู้พิพากษาคัดสันกัตของตนเองไม่ได้

การรวมอำนาจตั้งแต่งข้าราชการไว้ที่ศูนย์กลางนั้น อธิบายได้ดังนี้  
 คือ ราษฎรในจังหวัดต่าง ๆ ที่จัดอำเภอเขตต์ จะค้างฝ้ายค้างเดิน  
 ข้าราชการตามความพอใจไม่ได้ การตั้งข้าราชการต้องเป็นไปตาม  
 กฎเกณฑ์ที่มีอยู่สำหรับใช้ทั่วประเทศ แต่จะต้องประพฤติเม  
 วินัยที่มีอยู่ในกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับได้ทั่วไป (ระเบียบข้าราชการ)

นอกจากนี้ยังอาจจะใคร่ครวญได้เป็น ๒ ทาง คือ

๑. เพิ่งแต่งตั้งองคมนตรีที่เป็นประโยชน์ส่วนกลางแก่ประชาชาติ  
 โดยทั่วไป

๒. เพิ่งแต่งตั้งองค์การนั้น ที่จะเป็นเคอร์ของมือสำหรับการงาน  
 ของชาติ

องค์การนั้นจะเป็นผู้บริหารราชการส่วนกลางนั้น สำหรับ  
 ประเทศสยามนั้นได้แก่ กระทรวงหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะ  
 เทียบกระทรวงเป็นหน่วยใหญ่ ซึ่งแยกสาขาออกเป็นหน่วยย่อย ๆ  
 ต่างเรียกจำกรมบ้าง สำนักงานบ้าง กองบ้าง แผนกบ้าง

## ส่วนที่ ๒

### มัชยานุภาค

เจ้าพนักงานตามระเบียบมัชยานุภาคนั้น เป็นเจ้าพนักงานที่รัฐ-

๕๒ ในการตั้งเจ้าพนักงานเหล่านี้ อาจจะเป็นได้โดยวิธี ๒ ประการ

คือ :-

๑. ตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเป็นคณะกรรมการ ซึ่งรับผิดชอบกันใน  
ราชการทั่วไปแห่งเขตภูมิภาค

๒. ให้อำนาจส่วนใหญ่ตกแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งเป็นผู้บังคับการ  
ทั่วไปแต่ผู้เดียวในภูมิภาคนั้น

การตั้งเจ้าพนักงานประจำส่วนภูมิภาคโดย "คณะกรรมการ"  
นั้น ขอบเขตของมีเจ้าพนักงานหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบ ความรับผิดชอบ  
ของแต่ ละคน ย่อมทำให้ต่างคนจะต้องช่วย กัน ดำริห์ การงาน แะ  
ร่วมกันจัดการปกครองให้ได้ผลอย่างดี

๕๓ ส่วนการตั้งให้อำนาจตกอยู่กับเจ้าพนักงานคนหนึ่งคนเดียว เป็น  
ผู้บังคับการทั่วไปนั้น ความรับผิดชอบย่อมตกหนักอยู่กับบุคคลคน  
นั้น ๆ มากจนตวย และข้อตำมาจะเกิดขึ้นในเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้  
บังคับการ เพราะผู้บังคับการคนใหม่อาจไม่เหมาะแก่การที่จะดำเนิน  
ตามโครงการเดิมซึ่งผู้เป็นต้นคิดต้องวางมือไปแล้วก็ได้

๕๔ ด้วยเหตุนี้การตั้ง "คณะกรรมการ" ประจำหน่วยภูมิภาค จึงเป็น  
วิธีที่มั่นคง เพราะบุคคลที่รวมเป็นชุดอยู่ใน "กรมการ" นั้น ย่อม  
ไม่ถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนพร้อมกันทั้งหมด ถึงอย่างไร ๆ ก็ต้องมีผู้  
ทำงานเดิมโดยละเอียดอยู่เสมอ

ส่วนที่ ๓

## มัธยวิภาค

## ตอนที่ ๑

๓. ลำดับท้องถิ่น

ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งย่อมมีสภาพและฐานะต่างกัน เหตุฉะนั้นท้องถิ่นที่จะมีการปกครองของมันนั้น จึงต้องแบ่งออกเป็นหลายประเภท

ตามพระราชบัญญัติจักรการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ ได้แบ่งแยกออกเป็น ๑. สุขาภิบาลเมือง ในเมื่อได้จัดขึ้นในที่ตั้งเมืองและ ๒. สุขาภิบาลท้องถิ่น ในเมื่อได้จัดขึ้นในที่ตั้งตำบล

ตามร่างเดิมของพระราชบัญญัติ เทศบาลได้แบ่งออกเป็นชั้นเอก โท ตริ ตามจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นนั้น และยังมีเทศบาลชนบทอีกชนิดหนึ่ง แต่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้บัญญัติถึงเทศบาลต่าง ๆ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และสหเทศบาล

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งออกเป็นเทศบาลสำหรับนคร และเทศบาลตามหัวเมือง และเทศบาลตามหัวเมืองยังแยกออกอีกเป็น ๒ ชนิด คือ เทศบาลในที่ชุมนุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท

๒. การก่อให้เกิดการระเบียนราชการส่วนท้องถิ่น

วิธีก่อให้เกิดการระเบียนการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ อาจกระทำได้โดย ๒ ประการ

ก. โดยรัฐบาลตราลงอนุญาตเป็นราย ๆ ไป

๑. โดยมีสภาพอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ การปกครองของชนิตินมชนโดยสภาพแห่งท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติว่า สภาพชนิตินมชนโดยอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องมีกรปกครองโดยราษฎรในท้องถิ่นมาจัดทำเอง เช่นตำบล (Commune) และมณฑล (Département) ของประเทศฝรั่งเศส และในญี่ปุ่นก็มีการปกครองชนิตินมชนเกิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเป็นราย ๆ ไป

๓. พนักงานแห่งระบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พนักงานแห่งหน่วยการปกครองชนิติน อาจได้เข้ารับตำแหน่งโดยวิธี

ก. โดยการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง ซึ่งวิธีนี้จะจำเป็นก็สำหรับในเบื้องต้นหรือในขณะที่ราษฎรในท้องถิ่น ยังมีความชอบธรรมไม่เพียงพอ แต่เมื่อใดที่ราษฎรในท้องถิ่นได้มีความชอบธรรมสำหรับการปกครองเช่นนี้แล้ว การแต่งตั้งพนักงานก็จะต้องกระทำโดยวิธีที่ ๒ ที่จะกล่าวต่อไปนี้ คือ -

ข. ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง วิธีนี้ย่อมเหมาะแก่การปกครองชนิติน ในเมื่อราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้มีการศึกษาเป็นจำนวนมากกว่าจำนวนผู้ที่ไม่มีการศึกษา

๔. การดูแลควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น

การดูแลควบคุมอาจมีได้ ดังนี้

ก. สมาชิกของคณะนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่น ซึ่งราษฎรจะได้เลือกตั้งขึ้นไว้ อาจมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลควบคุมให้



พนักงานปฏิบัติกรไปโดยชอบ พนักงานนี้อาจเป็นมนตรีของท้องถิ่น  
หรือคณะกรรมการก็ได้

๑. ราชการส่วนกลางอาจดูแลควบคุม โดยมีข้อบัญญัติให้ราชการ  
ส่วนท้องถิ่นต้องได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลให้  
ส่วนท้องถิ่นทำนอกกฎหมาย ในบางประเทศราชการส่วนกลาง  
มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นได้กระทำ  
ไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ตอนที่ ๒

### กิจการแห่งราชการส่วนท้องถิ่น

#### ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมีกิจการ ที่พึง กระทำ หรือควร  
ประสงค์ ๒ ชนิด คือ

ก. กิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ เช่น การสุขา  
ภิบาล และกิจการอย่างอื่น ๆ ซึ่งนิยมกันว่าเป็นกิจการแห่งท้องถิ่น  
ไม่ใช่กิจการแห่งราชการส่วนกลาง เพราะเป็นประโยชน์โดยเฉพาะ  
ของท้องถิ่น เช่น การก่อสร้างบำรุงถนนหนทาง จัดการน้ำดื่มบริโภคน  
จัดการไฟฟ้า จัดตั้งศาลาเทศบาล จัดการตลาด โรงฆ่าสัตว์ ที่  
ซักฟอก โรงพยาบาล โรงมหรสพ

ข. กิจการของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้มอบให้การปกครอง  
ท้องถิ่นเป็นผู้กระทำแทน เช่น ในเรื่องทะเบียนและในการตำรวจบาง  
ชนิด

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ประสงค์คล้ายกันกับ วิธีที่ปฏิบัติโดย  
ราชการส่วนกลาง กล่าวคืออาจเป็นโดยนิติกรรม หรือการกระทำ  
ในทางปกครอง เช่นในการออกคำสั่ง ออกบทบัญญัติเหมือนกฎหมาย  
ฉบับสมบูรณ์ และในบางกรณีมีอำนาจออกกฎหมายใช้สำหรับในอาณา  
เขตแห่งท้องถิ่นใด ซึ่งเรียกว่า "เทศบัญญัติ"

ตอนที่ ๓

การเงินแห่งราชการส่วนท้องถิ่น

หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคล เหตุ  
ฉะนั้นจึงมีสิทธิระดมเงิน หรือมีกษัตริย์เงินเฉพาะตนได้  
การเงินอาจแยกออกเป็นรายใดอย่างหนึ่ง และรายจ่ายอีกอย่าง  
หนึ่ง

ข้อ ๓ รายได้

รายได้ อาจเป็น ก. รายได้ตามธรรมดา และ ข. รายได้พิเศษ

ก. รายได้ธรรมดา ได้แก่ ภาษีอากรหรือจังกอบ คือการบังคับ  
ให้ราษฎรนำเงินมาให้ตามกำหนด ภาษีอากรอย่างใดจะควรได้แก่ท้องถิ่น  
ท้องถิ่นย่อมเป็นปัญหาที่ยากในการที่จะกำหนดให้แน่นอน แต่อาจมีบท  
กฎหมายได้กำหนดลงไว้ นอกจากนี้ยังมีรายได้ธรรมดาอีกประเภท  
หนึ่ง คือ เงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง ถ้าหน่วยราชการส่วน  
ท้องถิ่นหน่วยใดกระทำการค้าอยู่ด้วย เช่นการไฟฟ้า การรถราง ฯลฯ

รายได้จากการดำเนินอันเป็นปกติก็นับว่าเป็นรายได้ตามธรรมดา

๒. รายได้พิเศษ หมายถึงรายได้ซึ่งไม่ใช่ตามปกติ คือท้องถิ่น อาจที่จะได้รับเป็นครั้งคราวหรือในเหตุพิเศษ เช่นมีบุคคลใดยกทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่นโดยเสนหา แต่ในบางคราวรายได้ของท้องถิ่น ไม่พอแก่รายจ่าย หรือทรัพย์สินไม่พอแก่การที่จะลงทุนในการค้า การปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องหาเงินอื่นเป็นรายได้พิเศษ เช่นการเรียกราย การออกสลากกินแบ่ง หรือใช้วิธีกู้เงิน การกู้เงินอาจจะกระทำได้โดยหลายวิธี

การกู้เงินอาจเป็นการกู้ต่อเอกชน เหมือนดังกับที่เอกชนได้กระทำในระวางกันโดยให้ประกัน หรือจำนองทรัพย์สินได้ตามแต่ความสะดวกหรือความเหมาะสม หรืออาจเป็นการกู้ต่อมหาชนโดยออกกรมธรรม์ก็ได้ คือออกหนังสือตราสารซึ่งแต่ระบบมีมูลค่าเท่ากัน ให้แก่ผู้ให้กู้เป็นผู้ถือไว้ และให้ได้รับดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดในกรมธรรม์นั้น แต่เพื่อที่จะต่อใจให้มหาชนนิยมการกู้เงิน การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ถือกรมธรรม์ผู้ที่จะได้รางวัลโดยออกสลากกินแบ่ง ส่วนดอกเบี้ยก็ยังคงได้ตามเดิม

การที่การปกครองท้องถิ่นได้กระทำการกู้เงินนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการกู้เงินอย่างใดจึงจะเป็นการยุติธรรม หลักที่นิยมกันก็คือ ถ้าการกู้เงินนั้นเพื่อจะได้เงินมาลงทุนในสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์ต่อพลเมือง การกู้เงินโดยเหตุเช่นนั้นก็ควรที่จะกระทำ แต่หากู้มาเพื่อไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย หรือจ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นก็ย่อมจะไม่เป็นการที่ไม่สมควร เพราะจะกระทำให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร

ต้องรับภาระฝ่ายเดียวโดยไม่ได้ประโยชน์แม้แก่เด็กน้อยตอบแทน

อันการกู้เงินต่อมหาชนเป็นจำนวนมาก ๆ ทั้งนั้นก็ไม่สามารถ  
จะชำระให้แก่ผู้กู้ได้ในคราวเดียว การใช้หนี้จึงต้องกระทำกันเป็นงวด  
นานปี ปัญหาจึงเกิดขึ้นมาวิธีเช่นนี้ไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับบุคคล  
ในชั้นหลังซึ่งจะต้องรับภาระในการใช้หนี้ แต่ความจริงการลงทุนทำ  
ตั้งขึ้นเป็นสาธารณประโยชน์บุคคลชั้นหลังก็ได้รับประโยชน์ด้วย เหตุ  
ฉะนั้นการกู้เงินจึงได้แบ่งเฉลี่ยการใช้เงินเป็นจำนวนปี นับตั้งแต่ปีที่  
กู้เงินหรือออก ๒-๓ ปีภายหลังจนกระทั่งถึงเวลาที่จะใช้เงินเสร็จ กล่าว  
คือบุคคลทุก ๆ คนมิได้ช่วยกันรับภาระในการใช้เงินแต่แบ่งเฉลี่ยตาม  
ส่วน

ข้อ ๒ ระบาย

ระบายของท้องถิ่นอาจเป็น

- ก. ระบายตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของพนักงาน  
งานของท้องถิ่นนั้นเอง
- ข. ระบายพิเศษ เช่นในส่วนที่เกี่ยวแก่การลงทุนในการบำรุง  
หรือก่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือสาธารณูปโภค

ตอนที่ ๕

คดีปกครองของท้องถิ่น

ในบางประเทศได้มีศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัยคดีอันเกี่ยวแก่ทาง  
ปกครอง และถ้าหากไม่มีศาลปกครองก็จะต้องมีวิธีอย่างใดอย่าง  
หนึ่งเพื่อป้องกันมิให้การปกครองท้องถิ่นได้ทำนอกเหนือกฎหมาย

หมวดที่ ๒

กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร

ส่วนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

กฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบราชการบริหารนั้น มีผลของ  
พิจารณาโดยลำดับดังนี้ คือ :-

ก. พระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน (พ.ศ. ๒๔๗๖  
สมัยเบ็ดเตล็ด)

ข. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราช  
อาณาจักรสยาม ( พ.ศ. ๒๔๗๖-สมัยเบ็ดเตล็ด)

ค. พระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนสมัยเบ็ดเตล็ด  
พระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้บังคับว่าจัดระเบียบราชการเป็นส่วน ๆ

อย่างไร แต่ในมาตรา ๖ บัญญัติว่า "ให้แบ่งการบริหารราชการ  
แผ่นดินเป็นกระทรวง" และในมาตรา ๘ บัญญัติว่า "ในการบริหาร

ราชการท้องถิ่น...." และในมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า "ในท้องที่  
ใดสมควรจะจัดตั้ง เทศมณฑล ขึ้น...." ซึ่งเท่ากับมีการแบ่งออก

เป็นระเบียบ "มัชฌภาค" "มัชยานุภาค" และ "มัชยาภิภาค"  
(centralisation, déconcentration, décentralisation) เหมือนกัน

มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าพเจ้าแก่นายกรัฐมนตรี

๑ ให้ดูคำอธิบายเรื่องระเบียบราชการบริหารก่อนสมัยรัฐธรรมนูญตั้งแต่หน้า ๑๔๕ ถึง  
๒๔๖ ประกอบด้วย

มาก เพราะในสมัยนั้นสถาบันพระราชครูถูกบีบ

เมื่อในสมัยที่สถาปนาได้เปิดใหม่แล้ว จึงได้ใช้ พ.ร.บัญญัติว่า  
ด้วยระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งแตกต่างกับ พ.ร.บ.  
ธรรมนูญราชการถ่ายพดไว้ตอนต้น :-

๑. พ.ร. บัญญัติธรรมนูญราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ ไม่ได้แบ่งส่วนราชการ  
ออกเป็น ๓ ส่วนโดยชัดเจน แต่ พ.ร. บัญญัติว่าด้วยระเบียบราช-  
การ พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้แบ่งไว้เป็น ๓ ส่วนโดยชัดเจน

๒. พ.ร. บัญญัติธรรมนูญราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ แบ่งหน้าที่ราชการ  
ภายในกระทรวงตั้งขึ้นเป็น "กรม" ทั้งสิ้น แต่ พ.ร. บัญญัติว่า  
ด้วยระเบียบราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ เรียกหน่วยราชการที่เกี่ยวกับการเมืองว่า  
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "กรมเลขาธิการ  
รัฐมนตรี"

๓. พ.ร. บัญญัติธรรมนูญราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ ไม่ได้บัญญัติตั้งข้าหลวง  
สำหรับ ตรวจฯ ควบคุม และแนะนำสั่งราชการบริหาร ซึ่งมี  
บัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๕ และ มาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร. บัญญัติว่าด้วย  
ระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖

๔. พ.ร. บัญญัติธรรมนูญราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ แบ่งราชการในส่วน  
มัชฌันติกเป็น ๓ อย่างคือ มณฑล จังหวัด และอำเภอ แต่ตาม  
พ.ร. บัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ แบ่งเป็น ๒ อย่าง คือจังหวัด  
และ อำเภอ

๕. พ.ร. บัญญัติธรรมนูญราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ แบ่งราชการในส่วน  
มัชฌันติกออกโดยมิได้บัญญัติให้แน่นอน เพราะถือความ "สมควร"

ตามมาตรา ๘๓ เป็นเกณฑ์ แต่ พ.ร.บ. ัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ  
ได้กำหนดระเบียบมัธยมศึกษาเป็นหลักจัดเจนตามความใน ม. ๒๒ และ  
วางช้อยกเว้นให้ใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ไป  
พลางก่อน ตามความในมาตรา ๒๕

๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการแห่งราชอาณาจักร

-สยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แบ่งราชการบริหาร  
ออกเป็น ๓ ส่วนโดยชัดเจน คือ

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

ระเบียบราชการส่วนกลางได้แก่ทบวงการเมืองซึ่งหมายความ  
ถึงคำในภาษาอังกฤษที่ว่า "Public Body" คำนี้ได้มีใช้อยู่แล้วใน  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะของนิติบุคคล คือหมาย  
ความถึงส่วนของราชการตั้งเช่นกรม กระทรวง ทบวง เป็นต้น ซึ่ง  
กฎหมายยอมสมมติให้ว่า กระทรวงนั้นมีสภาพเหมือนอย่างบุคคล  
ธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยธรรมชาติจะมีได้แต่เฉพาะ  
แก่บุคคลธรรมดาที่เป็นมนุษย์

ส่วนราชการใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ย่อมถือว่าเป็นทบวง  
การเมือง แม้จะเรียกชื่อว่าเป็นกรม หรือส่วนหนึ่งของกระทรวงก็ได้  
หรือจะเรียกชื่อต่างก็ก็ได้ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ถึงแม้จะ

ไม่เรียกว่ากระทรวง ก็คงเป็นทบวงการเมือง และมีฐานะเทียบ  
กระทรวง

แต่ขอให้สังเกตว่าคำว่า "ทบวงการเมือง" ต่างกับคำว่า  
"ทบวง" เพราะ "ทบวงการเมือง" มีความหมายถึงหน่วยราชการ  
ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่คำว่า "ทบวง" หมายถึงหน่วยราชการ  
ระดับเดียวกับที่รองจากกระทรวงเท่านั้น

ในสมัยก่อนใช้ พ.ร. บัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง  
อาณาจักร ๒๔๗๖ นั้น ทบวงการเมืองมีลักษณะเป็นนิติบุคคล โดย  
บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ๑ มาตรา ๗๒ และ ๗๓

ส่วนการจัดตั้งนั้น ตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ๑  
นั้น <sup>๕๕</sup> <sup>๕๕</sup> จะเป็นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลาย  
ของประมวลกฎหมายแพ่ง ๑ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นบทบัญญัติ  
ที่ทรงความได้อย่างกว้างขวาง การตั้งทบวงการเมืองจะควรทำเป็น  
รูปพระราชบัญญัติ หรือต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือรูปกฎ  
หมายภายใต้ลักษณะอักษรอย่างใดโดยเฉพาะ เป็นข้อที่ต้องนำพิจารณา  
อย่างถึง เพราะปัญหาเรื่องนี้มีผลเท่ากับว่า ถ้าทบวงการเมืองมิได้  
ตั้งขึ้นโดยวิธีการที่ชอบธรรมแล้ว ก็ไม่สามารถจะมีสภาพเป็นนิติ  
บุคคลโดยถูกต้องได้ ไม่ผิดอะไรกับห้างหุ้นส่วนบริษัทที่ยังไม่ได้จด  
ทะเบียนให้ถูกต้อง ซึ่งไม่นับว่าเป็นนิติบุคคล

ในสมัยที่ใช้ พ.ร. บัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร พ.ศ.  
๒๔๗๖ มีหลักอยู่ดังนี้คือ  
ก. ถ้าเป็นการตั้งกระทรวงทบวงหรือกรม จะต้องทำเป็น



## พระราชบัญญัติ

๖. ถ้าเป็นการตั้งข้าราชการออกเป็นส่วนต่างๆแยกกระจาย  
เป็นสาขาย่อยในสำนักงานปลัดกระทรวงและกรม จะต้อง  
ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในครั้งก่อนๆนั้น ทาได้มีระเบียบการตั้งไว้แน่นอนไม่ บางที  
มีการตั้งกรมขึ้นโดยวิธีทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการก็ได้ หรือ  
จะทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ได้ ซึ่งมีผลเป็นการ  
ก่อตั้งและเริ่มสถาปนาบุคคลได้เท่ากัน แต่ในกาลต่อไปนี้ ถ้าหาก  
จะทำการตั้งกระทรวงกรมแล้ว ต้องเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ก็  
เท่ากับไรผิด

ส่วน การ ที่ แบ่งราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและกรม  
ออกเป็นส่วนย่อย แต่ละตั้งเป็นกอง หรือแผนก หรือหมวดนั้น เป็น  
สำนักงานที่อยู่ในกรอบของกรมหรือกระทรวง ซึ่งอยู่ในความครอบงำ  
ของสภาผู้แทนราษฎรชั้นหนึ่งแล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องให้อยู่ในความ  
ควบคุมของสภาอีกเป็นครั้งที่สอง

(ดูคำอธิบายต่อไปในส่วนที่ ๓ หน้า ๒๗๙)

## ส่วนที่ ๒

๑. ระเบียบราชการบริหารส่วนมหันต์ พ.ศ. ๒๔๗๖

สภาได้ถูกบังคับตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงวันที่ ๒๐  
มิถุนายน รวมเวลา ๕๓ วัน ในระยะเวลานี้ มีปัญหาว่า ระบบการ  
ปกครองมิใช่ระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเรียกว่าระบอบอันใด

การปกครองในระหว่าง ๕๓ วันนั้น ฮาซีย์อำนาจพระราชกฤษฎ

ถูกาเป็นใหญ่ ลักษณะของพระราชกฤษฎีกาโดยปกติ ต้องนับว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งมีศักดิ์รองลงไปจากพระราชบัญญัติ

รัฐบาลสมัยบิดลภาได้อ้างว่า "ความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายอันสูงสุด" เพื่อทำการบิดลภาแฉงคใช้รัฐธรรมนูญ การบิดลภาอาจจะกระทำเพื่อความปลอดภัยของประชาชนได้ก็จริงอยู่ แต่การครรัฐธรรมนูญแม้บางมาตราหรือเป็นการชั่วคราวนั้น ย่อมไม่ปลอดภัยแก่ประชาชนอย่างใดเลย\*

ในระหว่างบิดลภา างคใช้รัฐธรรมนูญนั้น ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญราชการ ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มีบทมาตราซึ่งเกี่ยวกับกระทรวงทบวงกรมดังนี้คือ

มาตรา ๔ ให้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง มีรัฐมนตรีเป็นผู้ว่าราชการ

ส่วนราชการในพระราชสำนัก ให้มีศาลาว่าการพระราชวังฐานะเทียบได้ด้อยกระทรวง มีผู้ดำรงราชการพระราชวังเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ

มาตรา ๕ ถ้ากระทรวงใดมีราชการสำคัญหลายอย่าง จะตั้งทบวงขึ้นอยู่ในกระทรวงนั้นก็ได้ มีรัฐมนตรีเป็นผู้ว่าการในฐานะผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มาตรา ๖ ในกระทรวงหนึ่งอาจแบ่งราชการออกเป็นดังนี้

- (๑) กรมเลขาธิการรัฐมนตรี
- (๒) กรมปลัด
- (๓) กรมอื่น ๆ ตามความจำเป็น

\* ดูหน้า ๒๕๒ ถึง ๒๕๖ เรื่องเหตุการณ์วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖

กระทรวงใด กรมใด ควรที่มีปรึกษากันใหม่ได้

มาตรา ๘ กรมเลขาธิการรัฐมนตรี มีเลขาธิการรัฐมนตรีเป็น  
หัวหน้า ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเป็นตำแหน่ง  
การเมือง

กรมปลัดมีหน้าที่ราชการประจำทั่วไป ในกระทรวงมีปลัด  
ทูตของเป็นหัวหน้า

กรมอื่น ๆ มีอธิบดีหรือเจ้ากรมเป็นหัวหน้า

กรมอาจแบ่งราชการออกเป็นกอง มีหัวหน้ากองเป็นผู้รับ  
ผิดชอบ

กองอาจแบ่งเป็นแผนก มีหัวหน้าแผนกเป็นผู้รับผิดชอบ

มาตรา ๙ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการที่มีฐานะ  
เทียบได้ด้วยกรม ให้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

ส่วนการแบ่งแยกงานภายในกรม ให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกา  
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง กระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๐  
ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ในระหว่างเวลาที่สภา  
ผู้แทนราษฎรถูกปิด มีกระทรวงอยู่ตั้งต่อไปนี้

๑. กระทรวงกลาโหม
๒. กระทรวงมหาดไทย
๓. กระทรวงเศรษฐกิจ
๔. กระทรวงยุติธรรม
๕. กระทรวงพระคลัง

\* พระราชบัญญัติในญกนี้ ออกโดยคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ และ ๒

๖. กระทรวงธรรมการ

๗. กระทรวงการต่างประเทศ

๘. กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ป้องกันราชอาณาจักร ราชการ  
กระทรวงกลาโหมย่อมเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่มี  
บัญญัติ (ม. ๘)

๙. กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ ในการปกครองรักษาความ  
สงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร และบริหารการสาธารณสุข

ราชการกระทรวงมหาดไทยแบ่งเป็น ๓๐ กรม (ดู ม. ๖ และ ๗  
แห่งพระราชบัญญัติฯ นั้น)

๑๐. กระทรวงเศรษฐการมีหน้าที่บริหารการเศรษฐกิจ

ราชการกระทรวงเศรษฐการแบ่งเป็น ๑๓ กรม (ดู ม. ๘, ๙  
แห่ง พ.ร. บัญญัตินั้น)

๑๑. กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่บริหารการศาลยุติธรรมตาม  
กฎหมาย (ดูม. ๑๐-๑๓ แห่งพ.ร.บัญญัตินั้น)

๑๒. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่บริหารการเงินแผ่นดิน การภาษี  
อากรและการพัสดุ (ดูม. ๑๔-๑๖)

๑๓. กระทรวงธรรมการมีหน้าที่บริหารการศึกษา การธรรม  
การและการศิลปากร (ดูม. ๑๗-๑๙)

๑๔. กระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่บริหารการต่างประเทศ  
(ดูม. ๒๐-๒๒)

กระทรวงทั้ง ๗ ที่ตั้งขึ้น นี้เคยได้แบ่งราชการเป็นทบวงเคย  
นอกจากกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ให้มีสภาและกรม



- ๕. พ.ร.บ. จัดวางระเบียบกรมในกระทรวงธรรมการ " ๒๔๗๖
- ๖. " " " " ต่างประเทศ " ๒๔๗๖

ส่วนที่ ๓

ระเบียบราชการบริหารปัจจุบัน

เมื่อรัฐธรรมนูญได้ก่อกำเนิดโดยสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๗ มาแล้ว ต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้บัญญัติถึงระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ลักษณะ ๑

ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเป็นกระทรวง หรือเป็นทบวงกรมเพียง ซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง (ม. ๕)

ทุกกระทรวงมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการบังคับบัญชารับผิดชอบ ถ้าจำเป็นจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการก็ได้ (ม. ๖.)

แต่มาตรา ๖ นี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยามแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน.

..... ทุกกระทรวงมีรัฐมนตรีคนหนึ่ง เป็นผู้ว่าการบังคับ

บัญชาบัญชาชอบ ถ้าจำเป็นจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการก็ได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมาย ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นผู้สั่งราชการแทนก็ได้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีเหตุจำเป็นที่จะสั่งราชการไม่ได้ และถ้ากระทรวงนั้นไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ ก็ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้สั่งราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้

อำนาจในการสั่ง หรือการอนุญาต หรือการให้อำนาจที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติราชการ ตามบทกฎหมายใด ๆ จะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ จะมอบให้อธิบดีกรมนั้น ๆ ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่การมอบอำนาจเช่นนั้นให้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชกฤษฎีกา

ถ้ากระทรวงใดมีราชการสำคัญหลายอย่าง จะแยกกระทรวง นั้น ๆ เป็น "ทบวง" ก็ได้ ทบวงหนึ่งจะมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการทบวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบังคับบัญชารับผิดชอบในราชการกระทรวงนั้น (ม. ๗)

ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือทบวงการเมือง ซึ่งฐานะเทียบกรม (เว้น

แต่บางกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะตั้งแยกราชการตั้งขึ้นนั้น

กรม)

ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงกตมาโหม ให้เป็นไปตาม  
กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร (ม. ๘)

ในทบวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) กรม (เว้นแต่บางทบวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะตั้งแยก  
ราชการตั้งขึ้นเป็นกรม)

สำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ปลัดทบวงด้วย แต่ถ้ามีความ  
จำเป็นก็ให้มีสำนักงานปลัดทบวงในทบวงนั้นด้วย

การจัดระเบียบสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัด  
ทบวง และกรมของทบวงให้เป็นไปโดยนัยเช่นเดียวกับสำนักและ  
กรมของกระทรวง (ม. ๘)

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการ  
เมือง มีเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาอันตรงต่อรัฐมนตรี  
นั้น ๆ (ม. ๑๐)

สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ประจำทั่วไป  
ของกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา

สำนักงานปลัดกระทรวง แบ่งราชการเป็นส่วนต่าง ๆ มีหัวหน้า  
ส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

ส่วนต่างเหล่านี้จะเป็นกอง แผนกหรือหมวดก็ได้แต่ ปริมาณ  
และคุณภาพของราชการแห่งส่วนนั้น ๆ (ม. ๑๑)

แต่มาตรานี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ว่า



ด้วยระเบียบฯ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้นซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

..... สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการประจำทั่วไปในกระทรวงมีปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง ซึ่งมีได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งด้วย

สำนักงานปลัดกระทรวงแบ่งราชการเป็นส่วนต่าง ๆ มีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะประกอบแผนกหรือหมวด กี่แต่ก็แต่ปริมาณและคุณภาพของราชการแห่งส่วนนั้น ๆ

กรมซึ่งขึ้นต่อกระทรวงนั้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้เป็นหน้าที่ของกรมทุก ๆ กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

ในกรมหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกอง แผนก หรือหมวด กี่แต่ก็แต่ปริมาณและคุณภาพของราชการแห่งส่วนนั้น ๆ (ม. ๓๒)

สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชา (ม. ๓๑)

การตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือกรม จะทำได้ก็แต่โดยบท  
พระราชบัญญัติ

การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวง  
และกรม จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชกฤษฎีกา (ม. ๓๔)

ให้มีข้าหลวงใหญ่ ซึ่งจะได้ประกาศตั้งเป็นคราว ๆ มีอำนาจ  
หน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปตาม  
กฎหมาย และระเบียบแบบแผน ข้าหลวงใหญ่ชั้นตรงคือคณะ  
รัฐมนตรี (ม. ๓๕)

ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นมีความจำเป็นที่จะตั้ง  
ข้าหลวงตรวจการในเขตใดก็ได้ให้ตั้งได้

ข้าหลวงตรวจการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำ  
ชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็นผู้แทน  
นั้นตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน (ม. ๓๖)

๓. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่เบ็ดเสร็จ เมื่อ

พ.ศ. ๒๔๗๖

ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง  
กรม พ.ศ. ๒๔๗๖ กระทรวงและทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบ  
กระทรวงดังต่อไปนี้ มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวงกลาโหม
- (๓) กระทรวงการคลัง

- (๔) กระทรวงการต่างประเทศ
- (๕) กระทรวงธรรมการ
- (๖) กระทรวงมหาดไทย
- (๗) กระทรวงยุติธรรม
- (๘) กระทรวงวัง
- (๙) กระทรวงเศรษฐการ

แต่ใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗\* (ฉบับที่ ๓) มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ นั้นเสีย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

\* มาตรา ๕ ให้มีกระทรวงและทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวงกลาโหม
- (๓) กระทรวงการคลัง
- (๔) กระทรวงการต่างประเทศ
- (๕) กระทรวงเกษตรราธิการ
- (๖) กระทรวงธรรมการ
- (๗) กระทรวงมหาดไทย
- (๘) กระทรวงยุติธรรม

\* เพิ่มกระทรวงเกษตรราธิการ

(๘) กระทรวงวัง

(๓๐) กระทรวงเศรษฐการ

แต่ใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกโดย พ.ร.บ.

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังนี้

จำนวนทั้งสิ้น คือ

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวงกลาโหม

(๓) กระทรวงการคลัง

(๔) กระทรวงการต่างประเทศ

(๕) กระทรวงเกษตรราธิการ

(๖) กระทรวงธรรมการ

(๗) กระทรวงมหาดไทย

(๘) กระทรวงยุติธรรม

(๙) กระทรวงเศรษฐการ

### ลักษณะ ๒

#### ราชการส่วนภูมิภาค

#### ข้อความทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกอบด้วยข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ แบ่งหน่วยอาณาเขตคือออกเป็น

\* หมายเหตุ หักกระทรวงวังออก

- ๑. มณฑล
- ๒. จังหวัด
- ๓. อำเภอ
- ๔. ตำบล
- ๕. หมู่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยขบวนการราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๐ มาตรา ๕ แห่งกฎกระทรวง

- ๑. มณฑล
- ๒. จังหวัด
- ๓. อำเภอ

แต่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๐ มาตรา ๑๗ ได้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- ๑. จังหวัด
- ๒. อำเภอ

อย่างไรก็ดี มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติว่า

“จนกว่าจะได้ให้พระราชบัญญัติลงนาม ให้คงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และกฎหมายอื่นๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาล ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน เพราะฉะนั้นระเบียบราชการส่วนภูมิภาคตามความใน ๒- มาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๑๗ จึงมีดังนี้

- (๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

(๓) ตำบล (ซึ่งจะเลิกไปเมื่อเทศบาลตำบลได้ตั้งขึ้นแล้ว)

(๔) หมู่บ้าน (ซึ่งจะเลิกไปเมื่อเทศบาลตำบลได้ตั้งขึ้นแล้ว)

ส่วนมณฑลหนึ่งเป็นอันว่ายกเลิก อำนาจและหน้าที่ ซึ่งแต่ก่อน เคยเป็นของสมุหเทศาภิบาล ตกอยู่กับข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่ง อาจจะกล่าวได้ว่า หน่วยที่ใหญ่ที่สุดสำหรับการจัดแบ่งการปกครอง ส่วนภูมิภาคคือจังหวัด ซึ่งแต่ก่อนนั้นได้แก่มณฑล และครั้งหนึ่ง ได้มีการแบ่งหน่วยอาณาเขตเป็น "อุปราชภาค" แทนมณฑล เทศาภิบาลอีกด้วย \*

\* ดูประกาศว่าด้วยหน้าที่และอำนาจอุปราช พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งมีความดังนี้

"มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งตำแหน่งอุปราชภาคพายัพขึ้นภาคหนึ่งแล้ว สมควรจะวางกำหนด หน้าที่และอำนาจอุปราชไว้ให้เป็นหลักฐานสำหรับปฏิบัติราชการ สอนองพระนครพระคุณสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้วางหน้าที่และอำนาจอุปราชไว้ดังต่อไปนี้

(๑) อุปราชเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ต่างพระองค์ รับราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ประจำอยู่หัวเมือง มีอำนาจเหนือข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่งบรรดประจำรับราชการ อยู่ในภาคหนึ่งแห่งพระราชอาณาจักร และมีหน้าที่บังคับบัญชาตรวจตราแนะนำราชการในส่วนราชการให้เรียบร้อยไปตามกระแสพระบรมราชโองการและพระราชกำหนดกฎหมาย ทั้งดำรง ภาระทำนุบำรุงพระราชอาณาจักรภาคนั้น ให้เจริญดีขึ้นโดยใช้กุศโลบายอันเหมาะสมแก่ท้องถิ่น และต้องด้วยพระบรมราชโองการ

(๒) อุปราชจะตั้งที่ทำการอยู่ ณ สถานที่ใดในภาคนั้นก็ได้ และให้มี ข้าราชการประจำทำการกับอุปราชตามสมควรแก่ราชการ

(๓) การที่จะบังคับบัญชาราชการ และมีใบออกหมายหรือหรือข้อราชการมายัง หน่วยงานเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ นั้น ถ้าราชการสิ่งใดที่มีกฎหมายและข้อบังคับวางไว้ชัดเจน

## บทที่ ๑

## ระเบียบการปกครองจังหวัด

จังหวัดนี้ คือภูมิภาคซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของมณฑล บัดนี้  
ได้เลิกมณฑลแล้ว จังหวัดจึงเป็นหน่วยภูมิภาคขนาดใหญ่ส่วนหนึ่ง  
แห่งพระราชอาณาจักร

การตั้งจังหวัดนี้ให้มีบทกฎหมายบัญญัติไว้อย่างไร แต่คงต้อง  
ตั้งโดยพระบรมราชานุญาต เพราะแม้แต่การตั้งอำเภอยังต้องได้รับ  
พระบรมราชานุญาตจึงจะประกาศได้ ตามนัยแห่งมาตรา ๖๓ ของ  
พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗

ราชการในจังหวัดหนึ่ง ๆ คงแบ่งออกเป็นส่วนกลางของจังหวัด  
และส่วนต่าง ๆ ของเทศบาลเมืองที่มีอยู่ในจังหวัด (มาตรา ๖๓)

เป็นระเบียบแล้ว ราชการมณฑลใดให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลนั้น คงบังคับบัญชาและมีใบ  
บอกตรงมายังเสนาบดีเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ ได้ตามเดิม แต่ถ้ามีราชการสำคัญหรือ  
ราชการที่ยังไม่ได้มีกฎหรือข้อบังคับวางไว้เป็นระเบียบแล้วอย่าง ๑ การขอตั้งแต่งถอดถอน  
ย้ายข้าราชการขึ้นตั้งตำแหน่งอันยกขึ้นไปอย่าง ๑ การเสนอความดีความชอบผู้สมควรจะได้  
รับพระราชทานยศบรรดาศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์อย่าง ๑ การทวงบประมาณรายรับ  
รายจ่ายเงินประจําปีของมณฑลอย่าง ๑ สมุหเทศาภิบาลต้องได้รับอนุมัติของอุปราชก่อนแล้ว  
จึงจะมีใบบอกเสนอมายังเสนาบดีเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ ได้

แต่เมื่อในรัชกาลที่ ๗ ได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งอุปราชประจำภาคและที่อื่นๆ  
มณฑลต่างๆ คงมีแต่ตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งสูงประจำอยู่ที่ตามเดิม

รองจากตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลลงมา มีเจ้าพนักงานประจำมณฑลโดยลำดับตามข้อ  
บังคับสมัยพระมหากษัตริย์วราง พ.ศ. ๒๔๖๕ ดังนี้ ได้อริบยามานกัวข้างต้น (ดูหน้า ๒๐๕  
ถึง ๒๐๗) และมีเจ้าพนักงานสังกัดกระทรวงอื่นๆ อยู่ด้วย

(๓) ราชการส่วนกลางของจังหวัด เกี่ยวกับราชการทั่วไป  
ของจังหวัด มีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา

(๒) ราชการส่วนต่าง ๆ ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่ง  
ได้ตั้งขึ้นในจังหวัด มีหัวหน้าประจำส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาให้  
ดู พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร มาตรา ๒๐

เพราะฉะนั้นในข้อนี้จึงแบ่งอธิบายได้เป็น ๒ ข้อ คือ ก. เจ้า  
หน้าที่สำหรับราชการส่วนกลาง ข. เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงทบวง  
กรมต่าง ๆ

ก. เจ้าหน้าที่สำหรับราชการส่วนกลางในจังหวัด

เจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินราชการส่วนกลางในจังหวัดนี้ เรียกว่า  
กรมการจังหวัด ตาม พ.ร. บัญญัติที่กล่าวมาขบบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๐ คณะกรมการจังหวัดนั้น ประกอบด้วยข้าหลวง  
ประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพล  
เรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัด  
เป็นประธาน

ข้าหลวงประจำจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจ  
และหน้าที่บริหารราชการ ในจังหวัดซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้เป็น  
อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและสมุหเทศาภิบาล

ในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัด ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

หมายเหตุ \* ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๐ และ  
ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ข้อ ๑๔-๑๕ นั้นมีข้อที่จะนำมาใช้



และมีได้ทั้งกรมการจังหวัดผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้

การแบ่งแยกพระราชอาณาเขตคือออกเป็นจังหวัดนี้ ทำให้การปกครองประเทศสยามเข้าระเบียบเดี๋ยวกินเกือบหมด แต่มีข้อยกเว้นอยู่แห่งหนึ่ง คือ จังหวัดเชียงใหม่ น่าน ลำปาง ลำพูน แพร่ เมืองเหล่านี้แต่แรกอยู่ภายในรัอบังคับของกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. ๑๑๘ ซึ่งวางข้อบังคับสำหรับปกครองไว้เป็นพิเศษ ตามข้อบังคับเมืองเหล่านี้ไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีเจ้าสนามหลวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการพื้นบ้านพื้นเมืองทั่วไป (ดูข้อ ๓๕ ของข้อบังคับ ร.ศ. ๑๑๘)

เจ้าสนามหลวงข้อบังคับที่ ๒๘ อธิบายว่า คือ เจ้าผู้ปกครองนครหนึ่ง หรือผู้ปกครองเมืองหนึ่ง ข้าหลวงประจำนครหรือเมืองหนึ่ง ข้าหลวงผู้ช่วยหนึ่ง การปกครองแบบนี้ สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน น่าน คงมีอยู่ตลอดมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๐ ทั้ง ๆ ที่ในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั้นใหม่ และข้อบังคับ พ.ศ. ๒๔๖๕ นี้ เป็นกฎหมายซึ่งใช้ได้ทั้งพระราชอาณาจักร และมีได้พูดถึงเจ้าสนามหลวงเลย แต่หากกล่าวไว้ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานดังนี้ ครั้นมาใน พ.ศ. ๒๔๗๐ นี้ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร

ในที่นี้ได้ว่า ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดไม่อยู่ หรือมาทำการตามหน้าที่ไม่ได้ ปลัดจังหวัดเป็นผู้แทน ถ้ามีเหตุที่ปลัดจังหวัดแทนไม่ได้ อธิบดีการเป็นผู้รักษาราชการแทน

กำหนดการปกครองของจังหวัดไว้ดังกล่าวนั้นแล้ว และมีได้พูดถึงเจ้า  
 ธานีหรือวงอีก จึงน่าจะคิดว่าตำแหน่งเจ้าธานีหรือวงจะถูกเลิกโดย  
 พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๕ และให้  
 ยกเลิกกฎหมายใด ๆ ที่แย้งขัดกับบทบัญญัติใหม่เสียตั้งแต่วันที่  
 ประกาศหนึ่ง หรือออกประกาศหนึ่งจะถือว่าชดเชยเงินชดเชยพิเศษที่มี  
 อยู่แต่เดิมยังคงมีอยู่ต่อไปก็อาจเป็นไปได้

ข. เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงต่างๆ ในจังหวัด

๑. กระทรวงการคลัง (พ.ร.ก. จัดวางระเบียบในกระทรวง

คลัง พ.ศ. ๑๖ มาตรา ๖-๗-๘-๑๐-๑๑)

- (๑) กรมบัญชีกลาง มีคลังจังหวัด
- (๒) กรมคลัง ให้คลังจังหวัดทำหน้าที่
- (๓) กรมศุลกากร มีศุลกากรจังหวัด
- (๔) กรมสรรพสามิต มีสรรพสามิตจังหวัด (แต่อำเภอ)
- (๕) กรมสรรพากร มีสรรพากรจังหวัด (แต่สมุหบัญชี  
 อำเภอ) ส่วนข้าหลวงตรวจการสรรพากรที่ประจำอยู่ตามภาคนั้น  
 คงสังกัดส่วนกลาง ไม่ไว้ส่วนภูมิภาค

๒. กระทรวงธรรมการ

- (๖) กรมศึกษาธิการ มีธรรมการจังหวัด (แต่ธรรมการ  
 อำเภอ) (พ.ร.ก. จัดวางระเบียบฯ ในกระทรวงธรรมการ พ.ศ. ๑๖  
 มาตรา ๑๑)

๓. กระทรวงมหาดไทย (ต.ร.ก. จัดวางระเบียบในกระทรวง  
มหาดไทย ๗๖ มาตรา ๕-๖-๗-๘-๙-๓๐-๓๑)

- (๗) ข้าหลวงประจำจังหวัด
- (๘) สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีเลขาธิการจังหวัด (และเลขาธิการอำเภอ ตั้งกักในกองสตร)
- (๙) กรมตำรวจ มีตำรวจจังหวัด (และตำรวจอำเภอ) ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด (ตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ)
- (๓๐) กรมมหาดไทย มี ปลัดจังหวัด (และปลัดอำเภอ)
- (๓๑) กรมโยธาเทศบาล มีโยธาเทศบาลจังหวัด
- (๓๓) กรมราชทัณฑ์ มี เรือนจำ หรือราชทัณฑ์ จังหวัด และ(เรือนจำหรือราชทัณฑ์ อำเภอ)
- (๓๖) กรมสาธารณสุข มีสาธารณสุขจังหวัด
- (๓๓) กรมอัยการ มีอัยการจังหวัด (และอัยการอำเภอ)

๔. กระทรวงเศรษฐการ (พ.ร.ก. จัดวางระเบียบ ๑ กระทรวง  
เศรษฐการ ๗๖ พ. ๓๐-๓๓-๓๓)

- (๓๔) กรมการประมง มีกรมประมงจังหวัด (และกรมประมงอำเภอ)
- (๓๕) กรมที่ดินและโลหกิจ มีที่ดินและโลหกิจจังหวัด
- (๓๖) กรมเกษตร มี เกษตรจังหวัด (ถ้าจังหวัดใดยังไม่มีที่ดินและโลหกิจจังหวัดคงทำการแทน)

ตำแหน่งราชการตั้งกต่างมาแต่เดิมแต่เดิมแต่เดิม ตั้งขึ้นใหม่บ้าง แต่ทั้งตั้งขึ้นใหม่นั้นขณะยังไม่มีการประจำที่ไป และตำแหน่ง

เหล่านี้ ผู้ที่เป็นหัวหน้าคงเป็นคุณแกรวมการจังหวัด ตามกฎหมาย

จะสังเกตเห็นอีกอย่างหนึ่งว่า กรมต่าง ๆ อีกหลายกรมซึ่งมี  
ราชการอยู่ในท้องถิ่น และจัดตั้งข้าราชการไปประจำด้วย เช่นกรม  
สหกรณ์ กรมชลประทาน กรมรถไฟ เป็นต้น แต่ราชการและ  
พนักงานเหล่านี้ หากใช้เป็นส่วนของภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่ คงเป็น  
ของส่วนกลาง ดังนั้นจึงควรเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งว่า ราชการ  
และพนักงาน ที่ประจำท้องถิ่น หากใช้มี เกณฑ์ว่าต้องเป็นส่วนภูมิภาค  
ภาคท้องถิ่นไม่อาจเป็นส่วนกลางก็ได้ ทั้งนี้ของสังเกตลักษณะ

๕ ประการคือ

ก. การตั้งให้เป็นตำแหน่งประจำสำหรับหน่วยภูมิภาคที่เรียกว่า  
จังหวัด ประการหนึ่ง

ข. การตั้งให้ไปอยู่ ณ จังหวัดต่างๆ สำหรับ เป็นข้าราชการของ  
ราชการส่วนกลาง แต่ยังไม่ไว้เป็นตำแหน่งประจำสำหรับจังหวัดอีก  
ประการหนึ่ง เช่นเจ้าพนักงานกรมชลประทาน

หน้าที่ของกรมการจังหวัด

มาตรา ๑๘ ให้มีกรมการจังหวัด \* ชั้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่  
บริหารราชการในจังหวัดนั้น ดังนี้

- (๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
- (๒) บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำสั่งของกระทรวงมหาด  
กรมต่าง ๆ

๑ หมายเหตุ ตามเดิมยังมีลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ไม่ได้ใช้  
คำว่า "กรมการ" แต่ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ใช้คำว่า "กรมการเมือง"

(๓) บริหารราชการแผ่นดินตามตำแหน่งหน้าที่แห่งของข้าหลวงผู้  
มีหน้าที่ราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน  
ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(๔) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจ และหน้าที่ของ  
รัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้น ๆ ปฏิบัติ  
ในการนั้นมีอำนาจตรวจราชการแสดงแต่คงความเห็น ตั้งและเน  
นำให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติ เมื่อการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย  
ระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของกระทรวงทบวงกรม

(๕) ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ตามกฎหมาย

ความรับผิดชอบของกรมการจังหวัด

๑. กรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตน  
ต่อกระทรวงทบวงกรมซึ่งตนสังกัด

๒. จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล การ  
ที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานของกรมการจังหวัด และเป็นผู้  
บังคับบัญชาในราชการส่วนกลาง จึงมิได้หมายความว่าข้าหลวงประจำ  
จังหวัดจะตั้งรับผิดชอบแต่ผู้เดียว เพราะกรมการจังหวัดทั้งคณะต้อง  
ช่วยกันบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่

อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด

ผู้ที่มีตำแหน่งอยู่ในคณะกรมการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เป็น  
ส่วน ๆ ประจำตำแหน่งอย่างไร เป็นสิ่งที่จะต้องศึกษาในระเบียบวิธี  
ปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะที่จะต้องศึกษาในกฎหมายปกครอง  
มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด อยู่ใน

ค. พ. ร. บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๖ มาตรา ๒๐ (วรรค ๒) :-

.....

“ข้าหลวงประจำจังหวัดตั้งกษัตริย์มหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการในจังหวัดซึ่งก่อให้พระราชบัญญัติเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละสมุหเทศาภิบาล

.....

อาศัยบทบัญญัติซึ่งกล่าวไว้ว่า อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ

๓. อำนาจและหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บังคับการทั่วไป อนุโลมตามนัยแห่งข้อบังคับการปกครองของหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ข้อ ๓๒ ซึ่งได้อธิบายมาแล้ว ว่ามีอยู่ ๒ สถาน (ดูหน้า ๒๐๒-๒๐๓ ข้างต้น)

๒. อำนาจและหน้าที่ในฐานะเป็นประธานกรรมการ อนุโลมตามนัยแห่งข้อบังคับการปกครอง ๖ ร.ศ. ๑๑๖ ข้อ ๓๓ ซึ่งได้อธิบายมาแล้ว ว่ามี ๕ ประการ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่ขึ้นในภายหลัง มีอาทิ เช่นต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น (ดูหน้า ๒๐๓ ข้างต้น)<sup>(๑)</sup>

หมายเหตุ ๑. นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ยังได้บัญญัติถึงกระทรวงการไว้อีกด้วยซึ่งตีความว่าดังนี้ :-

ข้อ ๕๑. ผู้ว่าราชการเมืองปลัดขณฑระบัตร์ และผู้ช่วยราชการเมือง ๔ ตำแหน่งนี้ (เมื่อเทียบกับข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด อธิบดีจังหวัด ศัลยจังหวัด) จะต้องผลัดเปลี่ยนกันออกมติดินทาง ตรวจการตามท้องที่ ในจังหวัดเมืองเมืองนั้น ๆ และการเดินทางตรวจการนี้ ทุก ๆ คนในตำแหน่งทั้ง ๔ ที่ได้อกล่าวมาแล้ว จะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ

(๑) เดินทางในปี ๑ ไม่ต่ำกว่า ๕๐ วัน

ส่วนอำนาจและหน้าที่ของ ส.ม.ท. เทศบาล อบต. นั้น ย่อมรวมไปเนื่องจากการยกเลิกมณฑล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ เป็นส่วนมาก ทั้งพระราชอำนาจหน้าที่ ๆ เกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคโดยแท้ เช่น สำหรับแต่ละจังหวัดก็มีระเบียบแบบแผนและกฎหมายบัญญัติอยู่ครบถ้วนแล้ว

อำนาจและหน้าที่ของ ส.ม.ท. เทศบาล อบต. ที่มีอยู่และจะสูญเสียไปตามตำแหน่งไปไม่ได้นั้น ก็คืออำนาจและหน้าที่ซึ่งกระทำกรเป็นผู้ติดต่อกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตลอดจนคณะรัฐมนตรี อำนาจเช่นนี้ในสมัยนี้จึงตกอยู่กับข้าหลวงประจำจังหวัด

อนึ่งให้สังเกตว่า ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย น่าจะอยู่ที่ อำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด แต่ถ้ามมีปัญหาเป็นประเด็นเรื่อง "กรมนการอำเภอ"

(๒) ต้องไปตรวจการในอำเภอ • ไม่น้อยกว่าปีละ ๒ ครั้งทุกอำเภอ

(๓) ต้องไปตรวจการตำบล • ไม่ต่ำกว่าปีละครั้ง • ทุกตำบล

(๔) ต้องตรวจการตามหมู่บ้านตามโอกาสและเวลาที่จะไปตรวจได้

ข้อ ๖๐ ลักษณะที่เดินตรวจการ ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการผู้ตรวจการต้องทำดังนี้ คือ

(๑) ต้องทำรายวันจดหมายเหตุที่เดินทางและสถานที่ที่ตรวจทุก ๆ วัน

(๒) ต้องไปตามสลับตลับหีงทั้งที่อำเภอ กิ่งมัน ผู้ใหญ่บ้าน และพระสงฆ์ ราษฎรให้ได้ทราบความคั่งข้องการปกครอง และเหตุการณ์ต่าง ๆ

(๓) เมื่อตรวจการกับมาแล้ว ต้องทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นของตน ให้ผู้ว่าราชการเมืองบอกส่งไปยังข้าหลวงเทศาภิบาล (วินัยคนเข้าใจว่าต้องบอกต่อกระทรวงมหาดไทย)

[ ส่วนการเรียกประชุมเจ้าหน้าที่ในจังหวัดเป็นการประจำ หรือเรียกประชุมนายอำเภอที่จังหวัดเป็นการประชุมเดือนละครั้งนั้น ต้องดูระเบียบวิธีปฏิบัติ ]

แล้ว "กรมการจังหวัด" เป็นผู้มีอำนาจครอบงำ [ดู พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบฯ มาตรา ๒๒ (๓)]

การปกครองกรุงเทพมหานคร

ระเบียบการปกครองของจังหวัดตั้งกล่าวมาแล้ว ใช้ได้สำหรับจังหวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครด้วย เว้นแต่จังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งมีระเบียบพิเศษนำดังต่อไปนี้ ๓ ประการคือ ๑. มีการปกครองรวมกัน ๒. ศาลไปรษณีย์ ๓. อำนาจตำรวจเกี่ยวกับกรรไกรไต่สวนแต่ละคดี

จังหวัดทั้ง ๒ มีการงานในทางปกครองรวมกันอยู่ หัวหน้าที่ทางปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี

และในส่วนตุลาการ มีศาลไปรษณีย์สำหรับพิจารณาคดีมโนสำเนา และเป็นศาลไต่สวนความอาชญากรรมโทษหลวง ซึ่งเป็นคดีเกินอำนาจของศาลนี้ที่จะตัดสินได้

๑. หมอบเขต ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ เรียกว่า "มณฑลกรุงเทพ ฯ"

๒. เมื่อรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแล้ว เรียกว่า "กรุงเทพพระมหานคร" มีสมุหพระนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบอย่างสมบูรณ์เทศบาลทั้งมณฑลต่าง ๆ ทั้งพระราชอาณาจักร สมุหพระนครบาลเป็นผู้จัดการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

๓. หมอบเขต การที่จังหวัด ๒ จังหวัดปกครองรวมกันนี้ ได้ปฏิบัติกันมาก่อนมี พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร



ตำรวจมีอำนาจเปรียบเทียบคดีด้วย คือโดยปกติการไต่สวนฟ้องร้องคดีอาชญาในจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นหน้าที่ของตำรวจพระนครบาล ไม่ใช่หน้าที่อำเภอเหมือนในจังหวัดอื่น ๆ

ตาม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญาแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๓) มาตรา ๔ ซึ่งมีข้อความว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓ แห่งกฎหมายลักษณะอาชญา เมื่อมีการกระทำผิดอันจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งเป็นความผิดฐานใด ๆ โทษตามกฎหมายลักษณะอาชญา หรือตามกฎหมายอื่น หรือเมื่อมีการกระทำผิดอันจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาทแต่สถานเดียว เกิดในจังหวัดพระนครธนบุรี ในเขตอำนาจศาลไปรษณีย์ ซึ่งตำรวจมีอำนาจและหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องร้องโทษนั้น ถ้านายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ เห็นว่าผู้ต้องหายังไม่ควรจะถูกตั้งโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบและกำหนดค่าปรับให้คดีเสร็จไปได้ทั้งด้วยเงิน

(๓) กำหนดจำนวนเงินค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาพึงต้องชำระ ถ้าผู้ต้องหาและเจ้าทุกข์หรือผู้เสียหายยินยอมตามที่กำหนดนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดซึ่งนายตำรวจผู้มีอำนาจจะไต่กำหนดโทษไม่เกิน ๗ วัน คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดเพียงนั้น

เมื่อผู้ต้องหายอมให้ปรับ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดดังกล่าวในวรรคต้น ให้ตำรวจนำคดีฟ้องยังศาลต่อไป

๕๕. ทงตั้งอณต่าแห่งช้หรงปรจ้จ้งหวัดรอมกนเรยกว่า ช้หรง  
ปรจ้จ้งหวัดพระนครและธนบุรี (เดิมเรยกว่าผู้รักษพระนครและธนบุรี)

เพองค้วยจ้งหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจ้งหวัดที่ตั้งอยู่ในคูนัย  
กลาง มีกระทรวงพระวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้บริหารงานอยู่แล้ว ฉะนั้น  
จ้งหวัด มีเจ้าหน้าต คณะกรมการจ้งหวัด เป็นจำนวนมาก เหมือนอย่าง  
จ้งหวัดอื่น ๆ ไม่ เช่นไม่มีต่าแห่งอัยการจ้งหวัด ดังจะเห็นได้จาก  
พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๗๘ ม. ๑๒ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ใน  
จ้งหวัดพระนครและจ้งหวัดธนบุรี ให้พนักงานปรจ้จ้งหวัดอัยการ  
เป็นพนักงานอัยการปรจ้จ้งหวัดชั้นตมตุดศาล และให้หัวหน้ากองคดี  
เป็นหัวหน้า" แต่มาตรา ๑๑ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ในทุกต้งต้งศาล  
จ้งหวัดให้มพนักงานอัยการนายหนึ่งหรือหลาย นายแต่จ้แต่รัฐมนตรี  
จะเห็นสมควร... เป็นหัวหน้านายหนึ่ง เรยกว่า "อัยการจ้งหวัด"  
นอกนั้นให้เป็นผู้ช่วยเรยกว่า "อัยการผู้ช่วย" ทบซ้ชเดว่าผู้ใดควรเป็น  
พนักงานสอบสวนตหรับพระนครและธนบุรี ผู้มีต่าแห่งต้งต้งรองอธิบดีต้งจ้งหวัดเป็นผู้ชี้ขาด  
แต่วันจ้งหวัดอื่น ๆ ช้หรงปรจ้จ้งหวัดเป็นผู้ชี้ขาด (ดูประมวลวิธีบริหารอาญา ม. ๒๑)

บทที่ ๒

ข้อต้งเกิดเกี่ยวกับกรมการจ้งหวัด

ตมมัยแห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ

คณะกรมการจ้งหวัด ประกอบด้วยช้หรงปรจ้จ้งหวัดเป็น  
ประธาน และปลัดจ้งหวัด กับหัวหน้าต้งจ้งหวัดราชการบริหารฝ่ายพล  
เรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าตปรจ้จ้งหวัด เช่น อัยการจ้งหวัด

หน้า ๓๐๒ นี้ แทนหน้า ๓๐๒ เดิม

แล้ว "กรมการจังหวัด" เป็นผู้มีอำนาจครอบงำ [ดู พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบฯ มาตรา ๒๒ (๓)]

การปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรี

สมัยที่ยังมีระเบียบการปกครองมณฑล มณฑลกรุงเทพฯ มีระเบียบเป็นพิเศษแตกต่างจากมณฑลอื่น ครั้นมา สมัยรัชกาลที่ ๖ มณฑล มณฑลกรุงเทพฯ\* หรือกรุงเทพฯพระมหานครจึงยกเด็กไปด้วย คงเหลือแต่จังหวัด และมีอยู่ ๒ จังหวัดที่มีการปกครองแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ คือ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ทั้งนี้เป็นเพราะต้องอนุโลม ตามภูมิประเทศและ ความสำคัญแห่งที่ตั้งของจังหวัด ซึ่งยอมทำให้การใช้บทกฎหมายทางปกครองต้องแตกต่างไปกับจังหวัดที่เป็นชนบทบ้างไม่มากนัก

ระเบียบการปกครองจังหวัดดังกล่าวมาแล้วนั้น สำหรับจังหวัดพระนครและธนบุรี มีระเบียบพิเศษนำตั้งเกิดอยู่บางประการ กล่าวคือ แม้จังหวัดพระนครและธนบุรีจะแบ่งออกเป็น ๒ จังหวัดก็ดี แต่จังหวัด

(ใช้หน้า ๓๐๒ นี้ แทนหน้า ๓๐๑ เดิม)

- หมายเหตุ ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ เรียกว่า "มณฑลกรุงเทพฯ"
- ข. เมื่อรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแล้ว เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีสมุหพระนครบาลเป็นผู้นับถือชอบอ้างสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลต่าง ๆ ที่พระราชทานจักร สมุหพระนครบาลเป็นผู้สั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
- หมายเหตุ การที่จังหวัด ๒ จังหวัดปกครองโดยหัวหน้าร่วมกัน ได้ปฏิบัติกันมาก่อนมี พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร

(๒) ถ้าคดีได้มีคำสั่งใหม่ทดแทน ซึ่งผู้ต้องหาจะต้องใช้แก่  
เจ้าทุกข์หรือผู้เสียหายด้วย หากผู้ต้องหาแฉ่เจ้าทุกข์หรือผู้เสียหาย  
ยินยอมให้เปรียบเทียบก็ให้มีอำนาจเปรียบเทียบให้เสร็จกันไปได้

ระเบียบปกครองพระนครและธนบุรี

ต่างกับจังหวัดอื่น ๆ อย่างไร

๑. มีจังหวัด ๒ จังหวัด แต่มีข้าหลวงประจำจังหวัดคนเดียว  
รวมกัน

๒. ไม่ปรากฏว่ามีกรมการจังหวัด ทั้งนี้เพราะมีคณะรัฐมนตรี  
ตั้งสำนักบัญชาการ และมีสำนักงานส่วนใหญ่ของกระทรวงต่าง ๆ  
ตั้งอยู่แล้ว

๓. ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕  
มาตรา ๑๗ ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า "ในกรบบังคับบัญชาราชการ  
ชั้นในพระนคร ให้สมุหเทศาภิบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทย" ถ้าจะพิจารณาประกอบกับหลักในมาตรา ๒๐ แห่ง  
พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ พ.ศ. ๒๔๗๖ มีอยู่ว่า  
"ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจซึ่งแต่ก่อนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ  
จังหวัดสมุหเทศาภิบาล" แล้วอาจอนุมานได้ว่า "ข้าหลวงประจำ  
จังหวัดพระนครและธนบุรี มีอำนาจสั่งการโดยอนุมัติรัฐมนตรีกระทรวง  
มหาดไทย" แต่ถึงแม้ไม่มีอนุมัติของรัฐมนตรีข้าหลวงประจำ  
จังหวัดพระนครและธนบุรีก็คงสั่งการงานซึ่งแต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัด  
เป็นผู้สั่ง

เรื่องการจัดงานขออาจมีข้อบัญญัติเป็นข้อยกเว้นอย่าง ซึ่ง  
 ต้องดูแลแต่รูปลักษณะแห่งการงานที่ตั้ง แต่ระเบียบราชการ  
 โดยละเอียดหาได้มีบัญญัติขึ้นเป็นบทกฎหมาย จึงน่าจะควรศึกษา  
 ในส่วนวิชาว่าด้วยระเบียบปฏิบัติเฉพาะในจังหวัดพระนครและธนบุรี  
 ๕. ในจังหวัดทั้ง ๒ นี้ มีสำนักบัญชาการแห่งกระทรวงทบวง  
 การต่าง ๆ ตั้งประจำอยู่ใกล้ซีก ซึ่งถือว่าเป็นทบวงการเมืองสำหรับ  
 ประเทศทั่วไป และในขณะเดียวกันจึงเป็นที่รับทำกิจการสำหรับส่วน  
 ภูมิภาคของจังหวัดทั้งสองไปด้วยในตัว กล่าวคือไม่ดังตั้งเจ้าหน้าที่  
 งานจังหวัดประเภทต่าง ๆ ของกระทรวงต่าง ๆ อย่างจังหวัดอื่น ๆ

## บทที่ ๒

### ระเบียบการปกครองอำเภอ

หน่วยการปกครองท้องถิ่น รองลงไปจากจังหวัด คืออำเภอ  
 การปกครองอำเภอในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีระเบียบอยู่ตามพระราชบัญญัติ  
 ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๑๑๖ ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ  
 ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๘ แต่มีฉบับบังคับลักษณะปกครอง  
 ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๖๓ (ฉบับที่ ๑) แก้ไขเพิ่มเติมอีกคือ  
 พ.ศ. ๒๔๗๐ และฉบับแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร  
 พ.ศ. ๒๔๗๐ อีกด้วย.

ตำรวจจังหวัด คดีจังหวัด ฯลฯ (ม. ๒๐) หน้าที่ของกรมการ  
 จังหวัด คือ คดียังบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น (ม. ๑๘) เป็นผล  
 ให้คณะกรรมการ จังหวัดทุกคน ต้อง รับผิดชอบ ร่วมกัน ในราชการ ใน  
 หน้าที่ของกรมการจังหวัด (ม. ๑๘) ทั้งนี้เพื่อประสงค์จะให้ราชการ  
 ส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดได้มีการประสานราชการกันให้สัมพันธ์กันยิ่งขึ้น  
 แต่เพราะเหตุที่ราชการแผ่นดินของจังหวัด อาจแบ่งได้เป็นส่วนราชการ  
 การต่าง ๆ เช่นราชการในทางอรรถคดี ตกเป็นหน้าที่ของอัยการ  
 จังหวัด การเก็บรักษาเงินในคดีจังหวัด ตกเป็นหน้าที่ของคลัง  
 จังหวัด การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ซึ่งที่เป็นหน้าที่ของตำรวจ  
 จังหวัด การดูแลระวังผลประโยชน์ในการ เก็บภาษีอากร เป็นหน้าที่  
 ของสรรพากรจังหวัด ฯ ซึ่งบุคคลในตำแหน่งเหล่านี้เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ  
 ในราชการ ส่วนของกระทรวงทบวงกรมที่ได้ตั้งให้คนมีหน้าที่มา  
 ประจำ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งกรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับ  
 รับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวงทบวงกรมซึ่งตนสังกัด (ม. ๓๘)

ตามมาตรา ๒๓ จึงเห็นได้ว่าราชการของจังหวัดแบ่งออกได้เป็น  
 ราชการทั่วไป หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าราชการส่วนกลาง ราชการ  
 คดีต่าง ๆ คณะกรรมการจังหวัดทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ส่วน  
 ราชการส่วนอื่น ๆ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ราชการในหน้าที่ของคณะ  
 กรรมการจังหวัดแต่ละคน บ่อมตกอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการ  
 จังหวัดผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในกรณีนั้น ๆ โดยเฉพาะ

ข้อแตกต่างในความรับผิดชอบของราชการทั่วไป และราชการส่วน  
 อื่น ๆ ของกรมการจังหวัดแต่ละคน มีข้อควรสังเกตดังนี้

ใช้หน้า ๓๐๓ มี แทนหน้า ๓๐๓ (เดิม)

### กฎหมายปกครอง

ความรับผิดชอบในราชการทั่วไป ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของคณะ  
กรรมการจังหวัดทั้งคณะ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล (ร่วมกัน)

ส่วนความรับผิดชอบในราชการส่วนอื่นๆ อันเป็นราชการเฉพาะ เจ้า  
หน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในราชการส่วนนั้นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อกระทรวง  
ทบวงกรมที่ใดแต่ตรงคนมาให้หัวหน้าที่ในจังหวัดนั้น (แยกกัน)

เป็นธรรมดาอยู่ว่า ในการที่บุคคลหลาย ๆ คนร่วมทำเนติกิจ  
การใด ๆ จำต้องมีผู้บังคับบัญชาเป็นประธานผู้หนึ่ง หน้าที่เป็นประ  
ธานกรรมการและกรรมการบังคับบัญชาราชการส่วนกลางตกอยู่กับเจ้าหลวง  
ประจำจังหวัด แต่การบังคับบัญชาของเจ้าหลวงประจำจังหวัดจะ  
กว้างขวางเพียงใด เป็นข้อที่ควรพิจารณาต่อไปในบทที่ ๕ หน้า ๓๒๓

### บทที่ ๓

### ระเบียบการปกครองอำเภอ

หน่วยการปกครองท้องถิ่น รองลงไปจากจังหวัด คืออำเภอ  
การปกครองอำเภอในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีระเบียบอยู่ตามพระราชบัญญัติ  
ยุติกปกครองท้องถิ่น ร.ศ. ๓๑๖ ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ และมีข้อมบังคับลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่นชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ (ฉบับที่ ๑) แก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อ  
หนึ่ง และบทแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร  
พ.ศ. ๒๔๗๖ อีกด้วย.

(เจ้าพ่อ (เจ้าหน่อกษัตริย์) หรือ เจ้าหน่อกษัตริย์)

การตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอ

(ก) การตั้งอำเภอ เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นสมควร  
รวมการปกครองท้องที่หลายตำบลเข้าเป็นอำเภอ ให้เสนอความ  
เห็นมายังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้รับพระ  
บรมราชานุญาตแล้ว รัฐมนตรีจึงประกาศตั้งอำเภอได้ ในการ  
ตั้งอำเภอ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดจัดการดังนี้

ข้อ ๑ กำหนดเขตคทาของอำเภอมีเครื่องหมายและจรดเขตต์  
อำเภออื่นทุกด้าน อย่าให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตต์อำเภอ

ข้อ ๒ กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอ และกำหนด  
เขตคทาตำบลให้ตรงกับเขตต์อำเภอ ถ้ามีที่ว่างเปล่า เช่นทุ่ง หรือป่า  
เป็นต้น อยู่ใกล้เคียงท้องที่อำเภอใด หรือจะตรวจตราปกครอง  
ได้สะดวกจากอำเภอใด ก็ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดกำหนดที่ว่างนั้น  
เป็นที่ฝักในอำเภอหนึ่ง

ข้อ ๓ ที่ว่าการอำเภอหนึ่ง ให้ตั้งอยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครอง  
ราษฎรในอำเภอหนึ่งได้สะดวก

ข) การตั้งกิ่งอำเภอ อาจเนื่องมาจากเหตุ ๒ อย่าง คือ:-

๑. อำเภอใดท้องที่กว้าง กรมการ อำเภอจะไปตรวจตราได้ยาก  
แต่ท้องเมืองมีน้อยไม่พอที่จะตั้งเป็นอำเภออิสระ

๑. การตั้งอำเภอนี้ ไม่มีบทบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร  
พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงต้องวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ บทที่  
ไม่ขัดแย้งกัน (แต่เดิมเป็นอำนาจของสมุหเทศาภิบาลที่จะมอบหมายเสนาบดีเพื่อรับพระบรม  
ราชานุญาต) และ พ.ร.บ.นี้ไม่ได้กำหนดจำนวนคนไว้ชัดเจนเหมือน พ.ร.บ. ลักษณะปกครอง  
ท้องที่ พ.ศ. ๑๑๖ ม. ๑๓ ข้อ ๑ ซึ่งว่า มีพลเรือนราว ๑๐๐๐๐ เป็นประมาณ (ดูหน้า ๒๐๕ ข้างต้น)



๒. ท้องที่ใดเล็กน้อยหรืออำเภอแต่พดเมืองมาก  
 ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะตั้งกิ่งอำเภอขึ้นได้ เมื่อเห็น  
 ว่าจำเป็นแต่โดยอนุมัติของรัฐมนตรี  
 กิ่งอำเภอที่สร้างขึ้น มีลักษณะคล้ายๆ อำเภอ แต่มีปดกิ่ง  
 อำเภอเป็นหัวหน้า อำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งหรือ  
 จะไม่มีกิ่งเลยก็ได้ (การตั้งอำเภอแต่กิ่งอำเภอ ปราบกฏอยู่ใน  
 มาตรา ๖๒ ถึง ๖๕ ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 พ.ศ. ๒๔๕๗)

### ข้อ ๑. การแบ่งราชการบริหารในอำเภอ

ราชการบริหารในอำเภอ แบ่งออกดังนี้

๑. ราชการส่วนกลางของอำเภอ เกี่ยวกับราชการทั่วไป  
 ของอำเภอนั้นนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา
๒. ราชการส่วนต่างๆ ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งได้  
 ตั้งขึ้นในจังหวัด มีหัวหน้าประจำส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา ให้  
 ตู พ.ร.บ. จำกัดยระเบียบราชการบริหารมาตรา ๒๕  
 เพราะฉะนั้นในข้อนี้ จึงแบ่งอธิบายเป็น ๒ ข้อ คือ ก. เจ้า  
 หน้าทีผู้แทนราชการส่วนกลาง ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวง  
 กรมต่าง ๆ

### ก. เจ้าหน้าที่สำหรับราชการส่วนกลางในอำเภอ

เจ้าหน้าที่สำหรับราชการส่วนกลางในอำเภอมี เรียกว่ากรมการ  
 อำเภอ

บุคคลที่เป็นคณะกรรมการอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ นายอำเภอเป็นประธาน

๓. นายอำเภอซึ่งกักตวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ และของกรมการอำเภอตามบทกฎหมายปกครองที่มีมาแต่เดิม

ในกรณีที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีผู้ดำรงกรมการอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการอำเภอผู้มีอาวุโสสูงสุดตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้

นายอำเภอ เป็นหัวหน้าราชการขึ้นต่อข้าหลวงประจำจังหวัด และเนื่องจากฐานะที่เป็นประธานจึงมีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบในทางการปกครองเหนือบรรดาข้าราชการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยหรือกรมตงชนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำในอำเภอ นั้น (แต่เดิมในบางอำเภอเคยมีตำแหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เช่น อำเภอแม่สอด อำเภอ

๑. เจ้าพนักงานในอำเภอ จึงอาจแบ่งได้เป็น

- ๑. เจ้าพนักงานที่เป็นกรมการ
- ๒. เจ้าพนักงานที่ไม่เป็นกรมการ

๓. ในพ.ร.บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ให้อำเภอ "กรมการอำเภอ" แต่ในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๕๑ ในประมวลที่ ๔ ว่าด้วยการปกครองอำเภอไม่มีคำว่า "กรมการ" อย่างหนึ่งอย่างใด (คู่มือบริหารหน้า ๒๑๒ ข้างต้น)

พนักงานที่ไม่เป็นกรมการไม่ก่อรับผิดในราชการทั่วไป

กฎหมายปกครอง

เบตง<sup>๓</sup> แต่พระราชบัญญัติใหม่ก็กล่าวแต่ผู้มีได้กล่าวถึงตำแหน่ง)

๒. ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ ในอำเภอ  
หนึ่ง ๆ มีจำนวนปลัดอำเภอนาน้อยตามสมควรแก่ราชการ ปลัด  
อำเภอแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ ปลัดขวา ปลัดซ้าย และปลัด  
ตัวรองอำเภอซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๓๕ แห่งฉบับบังคับลักษณะปกครอง  
หัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ สำหรับรับผิดชอบในการรักษาความ  
สงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย

โดยเหตุที่กรมการอำเภอเป็นข้าราชการ คณะหนึ่งต่างหากจาก  
คณายอำเภอ จึงต้องสังเกตว่าได้น้ำที่บัญญัติการในเรื่องใดที่กฎ  
หมายบัญญัติไว้แก่กรมการอำเภอ บุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการอำเภอ  
อาจทำแทนกันได้ เวียงใดที่กฎหมายบัญญัติวางหน้าที่ให้นายอำเภอ  
เป็นผู้ปฏิบัติแล้ว ตามธรรมเนียมอำเภอต้องทำเอง จะให้ผู้อื่น  
ทำแทนไม่ได้ ซึ่งต้องแล้วแต่เนื้อหาของกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป (ดูพระ  
ราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗๗,๗๘)

๓. พนักงานอื่นซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือน  
ต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงการต่าง ๆ ส่งออกไปประจำอำเภอ คือ  
สมุหบัญชีอำเภอ สังกัดกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนาย  
อำเภอเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดิน

๑. อำเภอแม่สอดอยู่ในจังหวัดตาก อำเภอเบตงอยู่ในจังหวัดยะลา ฐานะผู้ว่าราชการ  
อำเภอก็เช่นเดียวกับนายอำเภอ แต่ได้รับอัตราเงินเดือนสูงกว่า ทั้งนี้เพราะเป็นอำเภอห่าง  
ไกล และอยู่ชายพระราชอาณาเขต

๗. เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในอำเภอ

๘. นายอำเภอ

๙. महाคไทยอำเภอ

๑๐. อัยการอำเภอ

๑๑. ราชทัณฑ์อำเภอ และ

๑๒. หัวหน้าตำรวจภูธรอำเภอ <sup>๑๓</sup>เหล่านี้เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย <sup>๑๔</sup>เคม้หาดไทยอำเภอ อัยการอำเภอ และราชทัณฑ์อำเภอ เป็นตำแหน่งใหม่ ซึ่งเพิ่งปรากฏขึ้นในระเบียบการ พ.ศ. ๒๔๗๖

๑๓. ฆ่าไม้อำเภอ

๑๔. ไปรษณีย์โทรเลขอำเภอ เป็นผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ ตามระเบียบ พ.ศ. ๒๔๗๖

๑๕. ตำรวจสามัคคีและผืนอำเภอ เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๔๗๖)

๑๖. ขบวนการอำเภอ เป็นผู้แทนกระทรวงธรรมการ และ

๑๗. สังกัดอำเภอเป็นผู้แทนกระทรวงกลาโหม นอกจากนั้นบางอำเภอที่มีราชการมาก ยังมีเสมีฆนตราอำเภอด้วย

ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สุ่มหบัญญัติ ซึ่งรวมกันเรียกว่ากรมการอำเภอ นั้น ต้องช่วยกันรับผิดชอบรักษาราชการให้เรียบร้อย เมื่อมีการขาดเหตุข้ออย่างใดก็ให้ช่วยกัน เมื่อนายอำเภอไม่อยู่ให้มอบหมายการงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้มียศเป็นผู้แทนตัว ถ้านายอำเภอไม่ทันได้มอบหมายการงานให้ปลัดอำเภอรักษาราชการและสั่งการแทนโดยระเบียบ

แบบแผนปลัดขวาเป็นผู้รักษาการแทน

แต่คำว่า "กรมการอำเภอตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ฯ ใหม่" มีความหมายกว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือคณะกรรมการอำเภอประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าราชการแผนกอื่นประจำอำเภอหนึ่งซึ่งคงต้องมีจำนวนมากกว่า ๓ นายเป็นแน่

๖) พนักงานปกครองกิ่งอำเภอ มีปลัดกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้ากิ่งกล่าวแล้ว และมีเสมียนพนักงานอยู่ตามสมควร ทำนองเดียวกับอำเภอ การอย่างใดจะควรแยกเป็นส่วนไปสำหรับกิ่งอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดได้

### หน้าที่ของกรมการอำเภอ

มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วย ระเบียบราชการบริหาร ฯ บัญญัติว่า ให้มีกรมการอำเภอ ชั้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอหนึ่ง

(๑) บริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

(๒) บริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อบทกฎหมายใด ๆ มิได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายนั้น

๑. ปลัดขวาต้องมีคนเดียว โดยปลัดมีหน้าที่เกี่ยวข้องแก่การคดี เช่นเปรียบเทียบ สืบสวน ใต้สวน ส่วนปลัดซ้ายเกี่ยวข้องกับงานแผนกต่าง ๆ เช่นการทะเบียน แต่โดยธรรมดาที่ขอมีตัวช่วยเหลือกันบ้าง (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ฯ น. ๖๗) สำหรับปลัดตำรวจอำเภอนั้น ทางกรมไม่เลขตั้งขึ้น

๖. เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในอำเภอ

(ในสมัยรัชกาลที่ ๖ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่เหล่านี้ มีอยู่ใน พ.ร.ก. จัดวางระเบียบ  
กรมในกระทรวงต่าง ๆ พ.ศ. ๒๔๕๖ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับราชกิจจานุเบกษา แต่ความที่ละเอียดต่อไปนี้  
ถือตาม พ.ร.ก. จัดวางระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น และ กรมในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งประกาศใช้  
ภายหลังปีคสลาและอาจมีแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อไปได้)

๑. กระทรวงมหาดไทย

(๑) นายอำเภอ

(๒) เสมียนตราอำเภอ

(๓) ตำรวจอำเภอ (ตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ) ตาม พ.ร. ก.  
จัดวางระเบียบราชการ ๑ กระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
๒๔๗๗)

(๔) ปลัดอำเภอ

(๕) เวียงจ่า (ราชทัณฑ์) อำเภอ

(๖) อัยการอำเภอ

๒. กระทรวงการคลัง

(๑) สรรพสามิตอำเภอ

(๒) สมุหบัญชีอำเภอ

๓. กระทรวงธรรมการ

(๑) ธรรมการอำเภอ

แต่พระราชกฤษฎีกา ๑ เหล่านี้ อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่น  
เช่นตำแหน่งตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด และตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ  
ซึ่งมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นต้น

(ใช้เมื่อ ๓๐๕ มี แทนหน้า ๓๐๖ เดิม)

### กฎหมายปกครอง

ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สุ่มหทัย ซึ่งรวมกันเรียกว่ากรมการอำเภอ นั้น ต้องช่วยกันรับผิดชอบรักษาราชการให้เรียบร้อย เมื่อมีการขาดเหลืออย่างใดก็ให้ช่วยกัน เมื่อนายอำเภอไม่อยู่ให้มอบหมายการงานแก่เจ้าหน้าคนมียศสูงเป็นผู้แทนตัว ถ้านายอำเภอไม่ทันได้มอบหมายการงานให้ปลัดอำเภอรักษาการและสั่งการแทนโดยระเบียบแบบแผนปลัดชวาเป็นผู้รักษาการแทน (๑)

๖) พนักงานปกครองของกิ่งอำเภอ มีปลัดกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าตั้งถาวรแล้ว และมีเสมียนพนักงานอยู่ตามสมควร ทำนองเดียวกับอำเภอ การอย่างไรจะควรแยกเป็นส่วนไปสำหรับกิ่งอำเภอ ข้าราชการประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดได้

#### หน้าที่ของกรมการอำเภอ

มาตรา ๒๒ แห่ง พ. ร. บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรมการอำเภอ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอดังนี้

(๑) บริหาร ราชการแผ่นดิน ตาม กฎหมาย และระเบียบแบบแผน

(๒) บริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อบทกฎหมายใด ๆ มิได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายนั้น

๑. ปลัดจวต้องมียศด้วย โดยปกติมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดี เช่นเปรียบเทียบ สืบสวน ไล่สวน ส่วนปลัดจวเกี่ยวข้องกับงานแผนกต่าง ๆ เช่นการทะเบียน มาตรา ๑๑๖๖ ก่อขึ้นต้องช่วยเหลือกันด้วย (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑) สำหรับปลัดจวอำเภออื่น ทางกรมไม่เคยตั้งขึ้น

คู่มือสังเขปในบทที่ ๔ หน้า ๓๒๑ ต่อไป

ใช้หน้า ๓๑๐ ในบทที่ ๓๑๐ เดิม

เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำเภอจะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

(๓) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่ง และคำสั่งแห่งของ  
กรรมการจังหวัด ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของ  
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(๔) ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอขึ้นตามกฎหมาย  
ตามข้อ (๓) นี้ ปรากฏว่าหน้าที่ของกรรมการอำเภอมีระบุไว้  
โดยเฉพาะใน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้:-

- ก. การปกครองท้องถิ่น
- ข. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบใน  
ท้องถิ่น
- ค. การที่เกี่ยวด้วยความแพ่งความอาชญา
- ง. การป้องกันโรคภัย
- จ. บำรุงการทำนา กำจัด การป่าไม้ และทางไปมาติดต่อ  
ท้องถิ่น
- ฉ. บำรุงการศึกษา
- ช. การเก็บภาษีอากร
- ซ. หน้าที่เบ็ดเตล็ด
- ด. การปกครองท้องถิ่น

(เทียบ พ.ร.บ. ลักษณะปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๓ ถึง ๘๖)  
การปกครองท้องถิ่นมีกิจการหลายอย่าง แต่อาจจะรวม  
แยกออกได้เป็น ๕ ประเภท คือ-



๑. กิจการอันเกี่ยวข้องกับราชการปกครองตำบลหมู่บ้าน มีอาทิ

การตรวจตราให้การ ปกครองหมู่บ้านเป็นไป ได้ตาม พระราชบัญญัติ  
 สัมมาคมให้คุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลรักษาศึกษา  
 ทหารหรือแต่เป็นผู้ช่วยแก้ไขความขัดข้องในหมู่คนเหล่านี้ ประชุมบุคคล  
 เหล่านี้ทุก ๆ ตำแหน่งหรือคณะบางตำแหน่ง เช่น ประชุมคณะ  
 กำนันคณะแพทย์ผู้ใหญ่บ้าน คณะแพทย์ตำบล ในเมื่อมีการที่จะต้อง  
 ปกษาศึกษาหรือตรวจท้องที่ในเขตอำนาจของคณะ และท้องที่อำเภออื่น  
 ที่ติดต่อกันให้รู้ความเป็นไปในท้องถิ่น ๆ

๒. กิจการอันเกี่ยวข้องกับราชการภายในอำเภอ มีอาทิ รักษา

บริเวณแคว้นสถานที่ว่าการอำเภอ สรรพหนังสือและบัญชี และการ  
 บังคับบัญชาภายในอำเภอ

ได้กล่าวมาแล้วว่า นายอำเภอเป็นประธานของคณะกรรมการ  
 อำเภอ ถ้านายอำเภอไม่อยู่ กรรมการอำเภอผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้ทำการ  
 แทน โดยปกติปกติจัดว่าเป็นผู้แทน

หากตำแหน่งปกติอำเภอหรือสมุหบัญชีว่างลง นายอำเภอจัด  
 ผู้ใดในคณะกรรมการ หรือเสมียนพนักงานเข้าทำการในตำแหน่งนั้นได้  
 ชั่วคราว แล้วรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดเพื่อรับคำสั่ง และ  
 ถ้าตำแหน่งเสมียนพนักงานว่าง ก็มีอำนาจที่จะจัดคนเข้าทำการใน  
 ตำแหน่งนั้นได้ชั่วคราว แต่จะต้องรายงานขออนุมัติจากข้าหลวงประจำ  
 จังหวัดภายในเดือนหนึ่ง ข้าหลวงประจำจังหวัดต้องผู้ตนายอำเภอส่ง  
 หรือผู้อนักได้ หรือว่าถ้าผู้ใดมีเหตุซึ่งนายอำเภอเห็นว่าจะให้ทำการ  
 อยู่ในตำแหน่งอาจเสียราชการได้ ก็มีอำนาจให้ผู้หนึ่งทำการเสีย

ชั่วคราวได้ แต่จะต้องรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบภายใน ๓๕ วัน เพื่อส่งคำสั่งปฏิบัติต่อไป และนอกจากนั้นอำนาจที่จะให้ข้าราชการซึ่งอยู่ในสังกัดอำเภอนั้นถ้าได้คราวละไม่เกิน ๓๕ วัน (ดูพระราชบัญญัติปกครองนครราชสีมา ๒๔๗๕, ๒๕๑, ๒๕๒ และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว น. ๓๓-๓๕) แต่ในเรื่องนี้ต้องพิจารณาตาม พ. ร. บ. ข้าราชการพลเรือน และวิธีปฏิบัติราชการประกอบด้วย

หนึ่ง ตามข้อบังคับปกครองหัวเมืองชั่วคราวมาตรา ๓๓ (๓) ยังให้อำนาจแก่นายอำเภอ ในการที่จะตั้งถอนเปลี่ยนแปลงพนักงานชั้นเสมียนหรือเทียบด้อยชั้นเสมียนลงมา และมีอำนาจตัดหรือกักเงินเดือนเสมียนพนักงานในที่ว่าราชการอำเภอได้ แต่ข้อบังคับที่ว่านี้ เป็นการลงโทษข้าราชการซึ่งในบังคับ ได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคงจะต้องศึกษาในระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ

๓. กิจการอันเกี่ยวข้องกับรายงานไปยังผู้มีอำนาจเหนือ คือ รายงานความทุกข์สุขของราษฎร และเหตุการณ์ในท้องที่ไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของวงราชการอื่น แต่ต้องบอกให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ ให้ดูมาตรา ๕๒

๔. กิจการอันเกี่ยวข้องกับการทำเอกสารสำคัญ มีอาทิ การทำสำมะโนครัว และทะเบียนต่าง ๆ (ให้ดูมาตรา ๕๑)

และทำหนังสือเดินทางสำหรับราษฎรในท้องที่อำเภอ นั้น จะไปมาค้าขายที่อื่น

หนึ่ง หน้าที่สำคัญอันเป็นหน้าที่ทั่วไปในการทำเอกสาร พ. ร. บ.

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า บรรดาหนังสือสำคัญที่ต้องทำตามกฎหมาย ถ้ากฎหมายแต่ข้อบังคับมิได้ระบุไว้ว่า เป็นหน้าที่ของพนักงานอื่นทำแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ที่จะทำการสำหรับการในอำเภอ

หน้าที่นี้ สำคัญมากในทาง ก.ม. แห่งพระราชบัญญัติ ก่อตั้งคือนิติกรรมใด ซึ่ง ก.ม. ให้ทำเป็นกรรมวิธีหรือทำเป็นหนังสือจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และไม่มียกกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่นั้นคือใครแล้ว ก็ตกเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ต่อมาเมื่อได้มีประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนนิติกรรมสิทธิ ทรัพย์สิน และนิติกรรมตามประมวล ก.ม. แห่ง พ.ศ. ๒๔๗๖ สิทธิหรือนิติกรรมเหล่านี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับคนหนังสือสำคัญอย่างเก่า หรือที่ไม่มีหนังสือสำคัญนั้น ก็ยังคงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะคงจัดทำอยู่ตามแบบเดิม ยกเว้นแต่ในจังหวัดที่เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการได้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนกันแล้ว

#### ๕. กิจการอันเกี่ยวข้องด้วยการร้องทุกข์ของราษฎร

กรรมการอำเภอต้องให้ราษฎรที่มีกิจธุระหาได้ทุกเมื่อ ถ้าราษฎรมาร้องทุกข์อย่างใดซึ่งกรรมการอำเภอควรช่วยได้ ต้องช่วยตามสมควร (ให้ดูมาตรา ๘๗)

การร้องทุกข์เป็นสิทธิของราษฎรที่ใคร่รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากเงื้อมมือ สัมภาพ หรือภราดรภาพ

๖. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร

และรักษาความสงบในท้องถิ่น

(เทียบ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองฯ พ.ศ. ๒๔๕๘ ม. ๘๓ ถึง ๓๐๐)

๓. กิจการอันเกี่ยวข้องด้วยการเตรียมป้องกันภัยอันตราย มีอาทิ

๑. ตักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่หรือผู้รับราชการเรียกดูบ้านให้ช่วยกันดับไฟ หรือระงับเหตุภัยอันตรายอย่างอื่น หรือจัดโจรผู้ร้ายทุกหมู่บ้าน ถ้าหมู่บ้านใดเห็นสมควรจะจัดการล้อมรอบของกันโจรได้ เมื่อกรมการอำเภอได้ปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่น ๆ แล้วให้มาความเห็นเด่นชัดต่อข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นชอบด้วย ก็ให้กรมการอำเภอชี้แจงและตั้งผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในหมู่บ้านนั้น ตำรวจล้อมรอบหมู่บ้าน มีประตูเป็นทางเข้าออกกั้นไว้ แต่ตัวชาวบ้านนั้น จะเห็นสมควร เวลากลางคืนให้ผู้ใหญ่บ้านจัดราษฎรผลัดเปลี่ยนกันรักษาประตูของกันโจรผู้ร้ายให้ทั้งหมู่บ้าน

๒. ถ้าราษฎรคนใด ปลุกเร้าหรืออยู่ในที่เบียดเบียนนำกบฏอันตรายด้วยโจรผู้ร้ายหรือนำกบฏจะเป็นที่ซ่องของโจรผู้ร้าย เมื่อกรมการอำเภอได้ปรึกษากับกำนันในท้องถิ่นเห็นด้วยกันแล้ว ก็ให้บังคับผู้นั้นย้ายเข้ามาอยู่ในเขตตำบลหมู่บ้าน

๓. หมู่บ้านใดตั้งอยู่ใกล้ป่าพง อันเป็นเชื้อไฟ เมื่อถึงฤดูพงแห้งให้กรมการอำเภอตั้งราษฎรในหมู่บ้านนั้น ให้ช่วยกันกางพงให้เตียนออกไปห่างบ้านเรือน เพื่อป้องกันอัคคีภัย แก่หมู่บ้านนั้น

๔. นอกจากนั้นเมื่อกำนันตำบลใดรายงานมาว่า เจ้าของหรือผู้ที่อยู่ไฟเรือนแห่งใดที่ว่างหรือทรุดโทรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดไฟหรือเชื้อโรค

ไม่กระทำการตามคำสั่งให้จัดการซ่อมแซมเรือนนั้น กรมการอำเภอ  
อาจได้ลงนามและบังคับ ถ้าไม่ทำตามบังคับ กรมการอำเภอมีอำนาจ  
ริบเรือนนั้นได้ และเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของ ให้ดูมาตรา ๘๘ และ ๘๙

๒. กิจการอื่นเกี่ยวกับรักษาความสงบในที่ท้องที่ เช่น ใน  
เวลาที่มีการประชุมชนเป็นต้นว่า ในงานนักขัตฤกษ์ กรมการอำเภอ  
กับผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้น ต้องจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่  
ประชุมชน

๓. กิจการอื่นเกี่ยวกับเวลาอภัคคอาหาร กรมการอำเภอ  
จะต้องประกาศตักเตือนราษฎร ให้เก็บรักษาข้าวไว้ให้พอบริโภค  
ถ้าแห่งใดข้าวไม่พอแก่ราษฎรในเวลาอภัคค ให้กรมการอำเภอรับราย  
งานและกะประมาณจำนวนข้าวที่ขาด แจ้งต่อข้าหลวงประจำจังหวัด  
ถ้าราษฎรมาจัดตั้งข้าวมาแก้ไขตลอด กรมการอำเภอมีหน้าที่จัดการ  
จำหน่ายข้าว ตามวิธีที่สมควร ตามมาตรา ๓๐๐ เช่นผู้มึนพิษขอ  
ให้ซื้อได้เท่าราคาทุน หรือผู้ไม่สำนวรกระทำกรหากเถียงซื้อได้จริง ๆ  
เช่นคนเจ็บไข้หรือทุพพลภาพก็แจกให้เปล่า หรือบุคคลที่มีแรงอาจหา  
เลี้ยงชีพได้ อาจจะให้ซื้อขี้น้ำหรือหางานให้ทำ

๔. การที่เกี่ยวกับความแพ่งความอาชญา

(มาตรา ๓๐๓ ถึง ๓๐๗)

๕) ความอาชญา

หน้าที่ของกรมการอำเภออื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ เป็นไปในทำนอง  
ที่เรียกว่า "ตำรวจสันติชน" คือมีหน้าที่เกี่ยวข้องแก่การสอบสวนได้  
ถึง ความอาชญาที่เกิดขึ้น ในประเทศที่มีประมวลกฎหมายได้

บัญญัติ หน้าที่เหล่านี้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา  
 ไม่ใช่ในกฎหมายปกครอง กิจการอันอยู่ภายในขอบแห่งกฎหมาย  
 ปกครองนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยก็มิอยู่ข้างเหมือน  
 กัน คือการปกครองก่อนที่คดีจะได้ออกขึ้น การบังคับกันเช่น  
 นี้ถือว่าเป็นหน้าที่ตำรวจฝ่ายปกครองซึ่งต่างกับตำรวจยุติธรรม

แต่ในประเทศไทย กรมการอำเภอกระทำหน้าที่ในทางตำรวจ  
 ยุติธรรมด้วย เหตุฉะนั้น จึงได้มีตั้งอยู่ที่พระราชบัญญัติ  
 ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๘๗ และนอกจากนี้ยังมีตั้งอยู่ที่  
 ในพระราชบัญญัติพิจารณาความอาชญาในบางเรื่อง

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น อำนาจเหล่านี้  
 ของกรมการอำเภอในเรื่องนี้ มีเป็นต้นว่า จับตัวจำเลยผู้กระทำความ  
 ใดสงวนคดี คမ်းบ้านเรือนหรือยึดสิ่งของ ซึ่งจำเลยผู้ต้องหา ชนชั้น  
 พลิกศัพ พรวาดินของหาย อาศัย ตั้งโจรผู้ร้าย และตามกฎข้อ  
 บังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้นายอำเภอ  
 มีอำนาจที่จะออกตรวจคดีชนบทไทยได้ทำนองผู้พิพากษาชั้น ๒ แต่ไม่  
 มีอำนาจตัดสินคดีอาชญาเหมือนอย่างผู้พิพากษา

ให้ดูหน้าที่เหล่านี้ในคำอธิบายวิธีพิจารณาความอาชญา

๒) ความแพ่ง

กรมการอำเภอมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งอย่างไร้ราคา  
 ไม่เกิน ๕๐๐ บาท ในการเปรียบเทียบความแพ่งนี้ ถ้าโจทก์จำเลยยอม  
 กันก็ให้กรมการอำเภอเขียนข้อความที่ตกลงกันทำโดยยอม ถ้าฝ่ายหนึ่ง  
 ฝ่ายใด ไม่ทำตาม อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจที่จะขอให้ศาลบังคับตาม

ที่ได้ตกลงกันนั้น เหมือนดังคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ตามวิธี  
พิจารณาคความแย้ง

### ข. การป้องกันโรคภัย

๓) ก่อนโรคเกิดต้องคอยระวังอย่าให้ราษฎรพลัดทิ้งหรือปล่อย  
ให้เกิดความได้โรค และเมื่อตรวจตราอุตุหนุให้แพทย์ประจำ  
ตำบลดูแลการรักษายาบาล คือ การปลูกทรพืชม์และจำหน่ายยา  
ทดลองและให้ราษฎรได้รับควมป้องกันและรักษาโรคตามสมควร ถ้า  
โรคเกิดขึ้นในท้องที่อำเภออื่นซึ่งอาจจะลุกลามมาถึงอำเภอนั้น ให้  
ประกาศตักเตือนราษฎรให้จัดการป้องกัน

๔. เวลาเกิดโรค ระวังอย่าให้ลุกลามต่อไปและรายงานให้  
ผู้มีอำนาจเหนือทราบเสมอ ๆ จนกว่าโรคจะสงบ เพื่อขอคำสั่ง  
อุตุหนุ

### ๖. บำรุงการทำนา ค้าขาย บำไร และทางไปมาติดต่อกัน

(มาตรา ๓๓๔ ถึง ๓๓๓)

กิจการในท้องนั้น มีเป็นต้นว่าตรวจให้รู้ทำเลที่ท่ามาหาเชิง  
ชีพ ช่วยการเลี้ยงชีพของพลเมือง และป้องกันการค้าขายแก่ผล  
ประโยชน์ของพลเมืองเช่นในการกันท่าขนบปิดน้ำเป็นต้น ตรวจตรา  
รักษาทางน้ำ ทางบกให้ราษฎรไปมาสะดวก ระวังรักษาป่าไม้ซึ่ง  
รัฐบาลหวงห้าม ระวังรักษาที่น้ำ เพื่อป้องกันมิให้สัตว์น้ำคูนยไป  
ป้องกันการแก่งแย่งในระวางราษฎรที่ไปตั้งทำการค้าเพาะปลูก ก่อน  
ได้รับโฉนดในที่ว่าง ซึ่งรัฐบาลอนุญาตตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใด  
แยกคั่นเอาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่นที่เลี้ยงปลิงสัตว์ที่

สำหรับราษฎรไปรวมเพียงครั้งเดียว ถ้าตรวจตรารักษาอย่าให้หมู่ใดรุกถ้ำ  
เบียดเบียนพวกหรือบุคคลอื่นอย่างอื่น ให้ผู้ถูกเสนามาถือว่าด้วยบุคคล  
สถานที่นั้นคดีเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔

นอกจากนี้ ให้ผู้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องแก่การนั้น เช่นพระ  
ราชบัญญัติรักษาคถของ ร.ศ. ๑๒๓ พระราชบัญญัติรักษาคถของประปา  
พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติรักษาน้ำ พ.ศ. ๒๔๕๖

๙. บำรุงการศึกษา

กรมการอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวข้องแก่การบำรุงการศึกษา เช่นใน  
การตั้งโรงเรียนควบคุมตรวจตราให้ พ.ร.บ. ปดณศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔

๑๐. การเก็บภาษีอากร

ภาษีอากรซึ่งไม่ไค้มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้พนักงานอื่นเก็บ  
แล้วเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะจัดการเก็บในอำเภอนั้น กรม  
การอำเภอต้องคอยตรวจตราเวลาที่ราษฎรทอดกศกชดสน เมื่อถึง  
กำหนดที่จะเก็บภาษีอากรนั้นแล้ว ให้รายงานความเห็นที่จะควรผ่อน  
ผันให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ

กรมการอำเภอมีหน้าที่รักษาเงินหลวงที่เก็บภาษีอากรได้หรือที่  
ได้จากประเภทอื่นและนำส่งถึงพระคลัง ฯ

๑๑. หน้าที่เบ็ดเตล็ด

หน้าที่ของกรมการอำเภออันสำคัญโดยทั่วไป ก็คือนอกจาก  
ที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ยังต้องทำตาม



ความที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น ๆ อันกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนด ก.ม. นั้น ๆ ว่า เป็นหน้าที่ของผู้อยู่ใดก็ตาม เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกำหนด ก.ม. นั้น ให้ดูมาตรา ๓๓๒

นอกจากนี้ กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องช่วยราชการของอำเภออื่นที่ใกล้เคียงแม่ต่างเมืองกัน และการที่ช่วยนี้ ไม่จำเป็นต้องรอจนกว่าอำเภอหนึ่งขอให้ช่วย ถ้ารู้เหตุการณ์ ซึ่งเห็นว่าตนควรจะช่วยเหลือ จึงจะเป็นประโยชน์แก่ราชการจึงควรช่วยเหลือด้วย ให้ดูมาตรา ๓๓๗

อนึ่ง ถ้าเห็นพิชการงานอย่างใดบกพร่องให้รายงานชี้แจงความเห็นต่อข้าหลวงประจำจังหวัด ขออนุญาตแก้ไขตามที่คิดเห็นว่าเป็นอย่างดี (ให้ดูมาตรา ๓๓๐)

### ความรับผิดชอบของกรมการอำเภอ

๑. กรมการอำเภอแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ต่อกระทรวงมหาดวงกรมที่ตนสังกัดอยู่

๒. กรมการอำเภอทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่วไป ต่อกรมการจังหวัด

เรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรมการอำเภอนี้ แต่คงให้เห็นว่า การที่นายอำเภอได้เป็นประธานของกรมการก็ดี หรือการที่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาราชการส่วนกลางในอำเภอก็ดี มิได้เป็นเหตุให้ความรับผิดชอบหันไปจากกรมการคนอื่น ๆ ไม่ เพราะหน้าที่ ๆ

จะต้องดูแลให้ราชการแผ่นดินเป็นไปโดยชอบ  
ระเบียบแบบแผนดังระบุไว้ในมาตรา ๒๒ นั้น  
อำเภอตนเอง

ตามกฎหมายและ  
มีใช้หน้าที่ของนาย

บทที่ ๕

ข้อสังเกตสำหรับราชการใน

จังหวัดและอำเภอ

ก. ราชการในจังหวัด

ตามที่ทราบแล้วว่า คณะกรรมการจังหวัดผู้ซึ่งจะต้องมีตั้งรวม  
ความรับผิดชอบด้วย ฉะนั้น เมื่อใดกำหนดให้ผู้ใดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ  
รวมด้วยแล้ว ก็ชอบที่จะให้ผู้นั้นได้มีส่วนแสดงความคิดเห็น  
ในกิจการอันนั้นด้วย และการบริหารราชการของคณะกรรมการจังหวัด  
ก็ควรที่จะบริหาร ราชการตามความคิดเห็น ส่วนมาก ของคณะกรรมการ  
จังหวัด เพราะมีฉะนั้นก็จะกลายเป็นว่า เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัด  
เห็นควรทำอะไรทุก ๆ คนก็ต้องทำอย่างนั้น ซึ่งจะเท่ากับรวม  
อำนาจให้ข้าหลวง ประจำจังหวัดคนเดียว แยกแยะความ รับผิดชอบให้  
คนอื่นด้วย

ปรากฏกาของหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งได้อธิบายเรื่อง  
พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ ๑ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม  
เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ฉะนั้นที่เกี่ยวกับจังหวัดเป็นข้อความ  
สำคัญที่สุดสำหรับความเข้าใจในเรื่องนี้ จึงขอยกมากล่าวไว้ในที่  
นี้ด้วย คือ

กฎหมายปกครอง

มาตรา ๓๘ นี้ความว่า “ให้มณฑลการจังหวัดชั้นสองชั้นหนึ่งมี  
หน้าตบบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ดังนี้

- ๑. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
- ๒. บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง

กรมต่าง ๆ

๓. บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำชี้แจงของข้าหลวง มี  
หน้าตบตรวจการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของ  
กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

๔. ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของ  
รัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้น ๆ ปฏิบัติ  
ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตราชี้แจงแสดงความเห็นชี้แนะ  
นำให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติตามเมื่อการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ  
แบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม

๕. ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย”

ในตอนต้นจบทเห็นได้ว่าเราประสงค์จะให้ราชการส่วนต่าง ๆ ใน  
ส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัดนั้น ได้รวมกันเป็นคณะที่เรียกว่ากรมการ  
จังหวัดเป็นผู้บริหารราชการ ทั้งนี้เพื่อประสงค์จะให้ราชการส่วนต่าง ๆ  
ที่อยู่ในจังหวัดได้มีการประสานราชการกันให้สนิทสนมยิ่งขึ้น หน้าที่  
ของกรมการจังหวัดในเบื้องต้นนี้ คือ บริหารราชการแผ่นดินตาม  
กฎหมายและระเบียบแบบแผน ในที่นี้หมายความว่าระเบียบแบบ

แผนที่จะได้กำหนดไว้ให้กรรมการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ เราจะต้องสังเกตว่ากรรมการจังหวัดต่างกับกรมการอำเภอ คือ กรมการอำเภอนอกจากจะบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนกรมการอำเภอ ยังจะต้องปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใด

หน้าที่ ๒ ของกรมการจังหวัดคือ การบริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามมาตราข้อย้อนข้อให้เห็นชัดแล้วว่า กระทรวง ทบวง กรมสั่งงานตรงไปยังจังหวัดที่เคียด ไม่ต้องส่งผ่านไปยังข้าหลวงใหญ่ การที่ให้ส่งตรงไปเช่นนี้ความจริงทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้เคยทำมา ดังเช่นในกฎหมายเลือกตั้งกิ่งกษัตริย์หลายเศกทรราชวงศ์ แต่ปัญหาอันสำคัญที่เราจะต้องวินิจฉัยต่อไป คือระเบียบแห่งการที่กระทรวงจะส่งราชการไปยังจังหวัดนั้น จะดำเนินโดยวิธีใด จะส่งตรงไปยังจังหวัดที่เคียด หรือจะส่งไปยังหัวหน้า ในการนี้ทางคณะกรรมการที่ก่าตั้งจะพิจารณาและวางระเบียบการเหล่านี้ให้เป็นที่แน่นอนต่อไป

หน้าที่ ๓ คือ "บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแนะนำแจ้งของข้าหลวงผู้มหนาทตรวจการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย" ในข้อนี้ถ้าเป็นทกรมการจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำแจ้ง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วตอนต้น แม้คำแนะนำแจ้งของข้าหลวงผู้มหนาทตรวจการจะไม่ใช่คำสั่งแต่เป็นคำแนะนำแจ้งที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

หน้าที่ ๔ คือ "การดูแลควบคุมราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัด

นึ่งปฏิบัติ" ในกรณี ก็คือว่ากรมการจังหวัดนั้น นอกจากจะเป็นผู้  
บริหารราชการแล้ว ยังเป็นผู้ที่ควบคุมดูแล และเป็นผู้ที่ตรวจตรา  
ราชการในจังหวัดนั้นด้วยดังเช่นกับราชการของอำเภอ เป็นด้วยกรม  
การจังหวัดอาจตรวจตราชี้แจงหรือแต่งตั้งความเห็นได้ ในเมื่อการนั้น  
ไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของกระทรวง  
ทบวง กรมนั้น

หน้าที่ ๕ "ควบคุมดูแลเทศาภิบาลในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย"  
ในเรื่องนี้จะต้องคอยพระราชบัญญัติเทศาภิบาล แม้จะเป็นการปกครอง  
ท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น โดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลยัง  
จำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศาภิบาลนั้น ๆ แต่ว่าจะศักดิ์สิทธิ์ระภาพให้  
ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศาภิบาลหรือของท้องถิ่นนั้น โดยที่ไม่  
ได้มีการควบคุมดูแล ก็เท่ากับจะแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็ก  
น้อย เหตุฉะนั้น ไม่ว่าจะในประเทศใดก็ได้มีการปกครองแบบเทศาภิบาล  
เจริญถึงขีดแล้วก็ตามอำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศาภิบาล  
นั้น คงจะยังมีอยู่เสมอ

มาตรา ๑๑ มีความว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้ง  
กต่างแล้ว กรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของ  
ตนต่อกระทรวงทบวงกรมซึ่งตนสังกัด แต่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน  
กันในราชการทั่วไปคือรัฐบาล" ในเรื่องนี้ก็ได้วางหลักที่ว่าการกรมการ  
จังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบอย่างไรบ้างในเบื้องต้น จะต้องรับ  
ผิดชอบโดยเฉพาะอย่างหนึ่ง กล่าวคือ รับผิดชอบในการงานอัน  
เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน เช่นอธิบดีการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในส่วน

ราชการยับยั้งการของจังหวัดนั้น และอีกอย่างหนึ่ง นอกจากในส่วน  
 ของคนแล้ว จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในส่วนราชการทั่วไปของ  
 รัฐบาล ปัญหาเมื่ออยู่ว่า อย่างไรเรียกว่าส่วนทั่วไปซึ่งนอกจากจะเป็น  
 ราชการส่วนของคุณโดยคณะแพะแล้ว คือ ราชการที่จัดตั้งดูแลและ  
 ควบคุมต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๓๘ ซึ่งคณะกรรมการ  
 จังหวัดจะต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งหมด ดังเช่นว่า ถ้าไปเกิดการ  
 กบฏขึ้นโดยที่คณะกรรมการจังหวัดไม่ได้คอยระวังดูแลควบคุม ก็อาจ  
 จะต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นได้ และผลของการรับผิด  
 ชอบนั้น มีได้หลายอย่าง ซึ่งเมื่อได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยราชการ  
 พด. เรือนที่จะออกใหม่แล้ว ก็จะได้กำหนดลงไว้ คืออาจจะรับผิด  
 ชอบโดยที่สั่งให้ออกจากราชการ ดังนี้เป็นต้น แต่ขอให้พึงเข้าใจว่า  
 เป็นการรับผิดชอบในทางปกครองไม่ใช่รับผิดชอบในทางแพ่ง นอก  
 จากการกระทำจะเข้าอยู่ในลักษณะที่ผู้ต้องเสียหาย จะฟ้องร้องได้ใน  
 ทางแพ่ง

มาตรา ๒๐ ความมีว่า “คณะกรรมการจังหวัดนั้นประกอบด้วย  
ข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหาร  
ฝ่ายพด. เรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด ข้าหลวงประจำ  
จังหวัดเป็นประธาน

ข้าหลวงประจำจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและ  
หน้าที่บริหารราชการในจังหวัด ซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้  
ของผูว้ราชการจังหวัด และสมุหเทศาภิบาล

ในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติราชการได้  
และมีได้ตั้งกรรมการจังหวัดผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทนให้ผู้ที่อยู่ในคณะ  
กรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโส ตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทน  
ได้

ความในข้อนี้ก็ได้กล่าวถึงว่า องค์ของคณะกรรมการจังหวัด  
นั้นจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อย่างไรบ้าง ในชั้นต้นมีข้าหลวงประจำ  
จังหวัด คำในพระราชบัญญัติก็นำเอาคำที่เคยใช้ในครั้งโบราณมา  
ใช้เรียกขานใหม่ เพราะแทนที่จะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดก็คงมีหน้าที่ที่จะกระทำกิจการ แต่เพราะในจังหวัด  
ของตนเท่านั้นเอง เมื่อเราได้เพิ่มอำนาจของหัวหน้าให้เหมือนดังเทศา  
ภิบาลด้วย เราก็ควรคิดคำใหม่ที่จะมาใช้เรียกขานคือเรียกว่า ข้า  
หลวงประจำจังหวัด และใช้แต่เท่านั้นในสมัยที่ยังเรียกว่า ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดอยู่นั้น เราก็ไม่เรียกท้าว ๆ ไป ในบางแห่งเราไปเรียกว่า  
ผู้รักษากรุงบ้าง เรียกว่า ปลัดมณฑลบ้าง แต่เมื่อเราได้มีการ  
ปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว เราได้ประสงค์ที่จะให้ประเทศ  
สยามได้รวมกันเป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น เหตุฉะนั้นจะไป  
เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษากรุงอีก ก็คงจะสื่อให้เห็น  
ความแตกต่างกันในระวางจังหวัดนั้นมากขึ้น เหตุฉะนั้นควรจะใช้คำว่า  
ข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งใช้เรียกขานหัวหน้าจังหวัดนั้นในทุก ๆ  
จังหวัดไม่ใช่แต่จะเป็นจังหวัดพระนคร หรือจังหวัดในมณฑลชั้นใน  
เท่านั้น

ข้าหลวงประจำจังหวัดก็คงตั้งกักในกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

หน้าตักมหน้าตักจะบริหารราชการ ซึ่งแต่ก่อนเป็นหน้าที่ของผู้  
 ราชการจังหวัด แต่ต่อไปก็เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด  
 ซึ่งแต่ก่อนเป็นอำนาจของสมุหเทศาภิบาล ความในมาตรา ๒๐ น  
 ตอนท้ายว่าต้องการที่ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่สามารถจะปฏิบัติราชการ  
 ได้แต่มีได้ทั้งผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทนตามในตอนที่ท้าย ให้ผู้ที่อยู่ใน  
 คณะกรรมการจังหวัดผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการ  
 แทนได้ทั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าระเบียบแบบแผนนั้นมียุอยู่อย่างไร ทั้ง  
 เช่นกับในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ก็ได้  
 กำหนดไว้ และในเรื่องนี้จำเป็นต้องวางระเบียบแบบแผนขึ้นใหม่  
 เพราะเหตุว่าในบางคราวอาจจะมีเรื่องเดียวกันในเรื่องอาวุโส หรือ  
 ความรับราชการมานาน ซึ่งหากจะผูกกันตามรัฐธรรมนูญแต่ก็ รัฐ  
 ธรรมนูญว่าฐานันดรศักดิ์ไม่ทำให้เกิดเขกสิทธิ์ข้อใด เราจะต้อง  
 มีระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ข้อหนึ่ง

ในมาตรา ๒๓ มีความว่า "คณะกรรมการจังหวัดแบ่งราชการ

ดังนี้ ๑. ส่วนกลางมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น

ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา

๒. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจะได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่

เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ตั้งขึ้นในจังหวัด

นั้น มีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

การแบ่งราชการในส่วนต่าง ๆ นั้นให้อনโตมตามมาตรา ๓๓ "

ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การที่เราจะแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ



ในจังหวัดออกเป็นอย่างไรบ้าง ในชั้นแรกให้มีส่วนกลาง กล่าวคือ  
 จำนวนห้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น นอกจากนั้นอาจมี  
 ส่วนอื่น ๆ เช่นคลัง สรรพากร

### การเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด

ถ้าการเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล (กิ่งอำเภอ) หรือ  
 อำเภอเป็นเหตุให้เปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดด้วย กระทรวงมหาดไทย  
 เป็นผู้พิจารณากำหนดเขต แล้วนำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
 พิจารณา และดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งที่เคยปฏิบัติมาใน  
 ชั้นหลังนี้แล้ว เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจการพิจารณาของศาล และ  
 อำนาจหน้าที่ในการกระทำบางอย่างทางฝ่ายราชการ ซึ่งเป็นอำนาจ  
 เฉพาะท้องถิ่น เช่นในทางภาษี อากร การทะเบียน เป็นต้น (ดูระเบียบ  
 ใหม่ของกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตของท  
 ดงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๗๘ เพราะฉะนั้นการตั้งจังหวัดตามทกต่าง  
 ใจในหน้า ๒๘๒ นี้ จึงต้องเข้าใจว่าต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ)

### ข. ราชการในอำเภอ

ข้อ ๑. คำว่ากิ่งอำเภอ ไม่ปรากฏใน พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบ  
 ราชการบริหาร ฯ แต่นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอ ตามธรรมดา  
 อำเภอแยกออกเป็นตำบล แต่กิ่งแยกเป็นกิ่งอำเภอขึ้น เพราะ  
 ท้องที่ของอำเภอบางแห่งอาจจะกว้างขวาง กรมการอำเภอไปตรวจ  
 การไม่สะดวก ครั้นจะตั้งเป็นอำเภอขึ้นใหม่ก็ขัดขีดเพราะบางแห่งมี  
 เขตที่มากแต่จำนวนคนน้อยไป แต่บางแห่งมีจำนวนมากแต่เขตที่  
 น้อยไป จึงต้องกำหนดตำบลให้ขึ้นต่อกิ่งตำบลเดียวกันหนึ่งก่อน (โดย

ข้าหลวงประจำจังหวัดได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมหาดไทยตาม ม. ๖๕ แห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ฯ และโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี) แต่ทั้งอำเภอจึงขึ้นต่ออำเภออีกต่อหนึ่ง (ดูม. ๗๐, ๗๑)

แต่ถ้าจะถือว่าทั้งอำเภอมีกรรมการอำเภอแล้ว กรรมการอำเภอ ประจำกิ่งอำเภอ<sup>๕</sup> จะต้องมีความรับผิดชอบ ฯ หรือนำการแบ่งส่วนราชการ ฯ เหมือกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำเภอแท้ ๆ หรือไม่ ? เจ้าใจ ว่าต้องดูตาม พ. ร. บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นมาตรา ๖๔, ๖๕, ๗๐, ๗๑ ยิ่งกว่า พ. ร. บ. ว่าด้วยวิธีบริหารราชการบริหาร ฯ

ข้อ ๒. การปกครองอำเภอในจังหวัดพระนครและธนบุรี

อำเภอในจังหวัดธนบุรีและจังหวัดสมุทรปราการมีระเบียบการปกครองเช่นเดียวกับอำเภอในจังหวัดหัวเมืองทั้งหลาย เพราะว่าได้ ใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ. ศ. ๒๔๕๗ ทุกประการ และเรียกกันว่าเป็นอำเภอชั้นนอก. (จังหวัดมีนบุรีเข้าจังหวัดพระนคร และ พระประแดงเข้าสมุทรปราการได้ยุบเสียแล้ว เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ. ศ. ๒๔๗๕)

ตั้งอำเภอที่ขึ้นจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น แบ่งการปกครอง อำเภอเป็น ๒ ชั้น คืออำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก มีนัยเป็นดังนี้ —

เดิมเมื่อ พ. ศ. ๒๔๕๗ มีประกาศกระทรวงนครบาลกำหนดอำเภอที่เรียกว่าอำเภอชั้นในไว้ ๕๕ อำเภอ แต่เวลานี้ได้ยุบเลิกไปบ้าง เรียกว่าอำเภอชั้นใน คือไม่มีการปกครองออกเป็นหมู่บ้าน

ตั้งอำเภอที่ได้จัดการปกครองมีกำหนดหมู่บ้านเรียกว่าอำเภอชั้นนอก

## กฎหมายปกครอง

อำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกต่างกัน เพราะอำเภอชั้นในมี  
 ประกาศเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ ให้ใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่  
 บางมาตราเหล่านี้ คือ ประกาศใช้มาตรา ๒๒, ๒๓ ข้อ ๓-๒-๓ และ  
 มาตรา ๒๘-๘๒ มาตรา ๘๖-๘๗-๘๘-๑๐๐ ๑๐๓-๑๐๕ จำกัดการขึ้นสู่ศร  
คราดิน, เปรียบเทียบความชำนาญ มาตรา ๓๐๘-๓๑๘ จำกัดการ  
เปรียบเทียบความแห้ง, การบ่อน้ำโรคภัย, การบำรุง การทำนา  
ค้าขาย และทางไปมาติดต่อกัน มาตรา ๓๒๓-๓๓๒ จำกัดการรักษาพันธุ  
สัตว์น้ำ ที่สาธารณประโยชน์ ที่วัด ที่บำรุงการศึกษา การเก็บภาษี  
อากรและหน้าที่เบ็ดเตล็ด

ข้อ ๑ ลักษณะกรรมการอำเภอตาม พ.ร.บ. จำกัดระเบียบราชการ  
 การบริหาร ฯ

ปาฐกถาของทองประกฤษฐ์มุนีธรรม ฯ เป็นสิ่งที่แสดงความ  
 มุ่งหมายของลักษณะกรรมการอำเภออย่างดียิ่ง ซึ่งมรดกความดีคือ  
 ไปนี้

มาตรา ๒๒ มีความว่า "ให้มีกรรมการอำเภอชั้นคณะหนึ่งมี  
 หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้นดังนี้

๑. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
๒. บริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายในเมื่อบทกฎหมาย  
 ใด ๆ มิได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมาย  
 นั้น ๆ เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยฉะเพาะ ก็ให้พึงเข้าใจว่า เป็นหน้าที่  
 คณะกรรมการอำเภอจะพึงรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

๓. บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำสั่ง และคำแนะนำ<sup>๕</sup>แรงของ  
กรมการจังหวัดในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของ  
กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

๔. ควบคุมดูแลเทศบาล ในอำเภอ<sup>๕</sup>นั้น ๆ ตามกฎหมาย<sup>๕</sup>

หน้าที่ ๓, ๒, ๓, ของกรมการอำเภอ<sup>๕</sup>นั้น ก็เป็นดังที่ได้เคยมีมา  
แล้ว ส่วนหน้าที่ ๔ คือ ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอ<sup>๕</sup>นั้น ๆ ตาม  
กฎหมาย<sup>๕</sup> ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในอำเภอหนึ่ง ๆ อาจมีหลายเทศบาล  
ได้ ด้วยเหตุที่เราจะได้ยกตำบลขึ้นเป็นเทศบาล

มาตรา ๒๓ มีว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่อำเภอ<sup>๕</sup>  
กรมการอำเภอแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบ ในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง  
ทบวง กรม ซึ่งคนสังกัด และจะต้องรับผิดชอบร่วมกันใน  
ราชการทั่ว ๆ ไป ต่อกรมการจังหวัด"

ในเรื่องนี้ ก็มีเช่นเดียวกับที่โลกต่างถึงความรับผิดชอบของ  
กรมการจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๑๘

มาตรา ๒๔ มีข้อความว่า "คณะกรรมการอำเภอ<sup>๕</sup> ประกอบด้วย  
คณบดีอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้า ส่วนราชการบริหารฝ่าย  
พลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ประจำอำเภอ นายอำเภอเป็นประธาน

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่บริหาร  
ราชการซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัติ<sup>๕</sup> เป็นอำนาจและหน้าที่ของนาย  
อำเภอและของกรมการอำเภอ

ในกรณีที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีคำสั่ง<sup>๕</sup>

กรมการอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดสูงสุดตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้”

ในเรื่องนี้ขอที่แปลกอยู่ว่า กรมการอำเภอ นั้น เราได้ขยายออกไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ คือแต่เดิมเราให้มีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ สุ่มหมู่ผู้อำเภอ คือไปขึ้นทูลหัวราชการบริหารฝ่ายพลเรือนอาจจะมิอยู่ประจำอำเภอหนึ่งดังเช่น กรรมการอำเภอ นอกจากนั้น มาตราหนึ่งได้กล่าวถึง ข้อความที่คล้าย ๆ กับอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด ก็หมายอำเภอต้องมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการเมื่อก่อนใช้พระราชบัญญัติ และในกรณีที่นายอำเภอไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ และมีใครผู้หนึ่งผู้ใดให้ทำการแทน ให้ผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดสูงสุดตามระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการแทนได้ คือหมายความว่า ไปไม่ถึงแม้ว่าบทกฎหมายใดจะได้กำหนดไว้ว่าเป็นอำนาจของนายอำเภอก็ตามถ้านายอำเภอไม่อยู่ ผู้มีอาวุโสก็ทำหน้าที่แทนได้ซึ่งในกรณีนี้ได้เคยมีปัญหาในเรื่องหมายจับ หมายค้นบ้านเรือน หมายเรียกพระยาน ซึ่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้ระบุไว้ว่า นายอำเภอมีอำนาจจึงได้เกิดเป็นปัญหาว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายอำเภอหรือไม่ แต่ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ เราได้แก้ปัญหานั้นหมด คือถ้านายอำเภอไม่อยู่ ปลัดอำเภอก็ออกหมายเหล่านั้นได้

ความในมาตรา ๒๕ ต่อมาจึงว่า “คณะกรรมการอำเภอแบ่งราชการดังนี้”

๑. ส่วนกลาง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ

นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา

๒. ส่วนอื่น ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จะได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่

เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ตั้งขึ้นในอำเภอ

มีหัวหน้าส่วนอื่น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

การแบ่งราชการในส่วนนั้น ๆ ให้อนุโลมตามมาตรา ๓๓"

ในเรื่องนี้ข้าพเจ้าไม่มีความชัดเจนโดยพิสดาร เพราะเหตุว่า ข้อความตามที่มาตรา ๒๕ ได้กล่าวไว้ ก็คล้ายกับการแบ่งส่วน ของคณะกรรมการจังหวัด ตามที่ได้กล่าวในมาตรา ๒๓ นั้นเอง

ข้อ ๔ การเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ

ถ้าเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอในจังหวัดเดียวกัน [ข้าหลวงประจำ จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ตั้งอนุญาตแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาในนามของกระทรวง มหาดไทย โดยอาศัยเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ม. ๖. และ ๖๓ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เป็น อำนาจของสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้กำหนดเขตต์ โดยอนุมัติของเสนา- บดี แต่บัดนี้ต้องพิจารณาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร มาตรา ๒๐.

บทที่ ๕

ว่าด้วยระเบียบการปกครองตำบล

ในอำเภอหนึ่งแยกออกเป็นหลายตำบล ตำบลจึงเป็นหน่วยของ

ตั้งภูมิภาคตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ. ๖๒ ซึ่งในบังคับคง  
ใช้ไปหลายปีก่อน แต่ในภายหลังเมื่อได้จัดเป็นเทศบาลตำบลซึ่งนับว่า  
เป็นหน่วยหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ระเบียบการปกครองอัน  
ว่าด้วยตำบลก็จะเปลี่ยนระเบียบไป

### การตั้งตำบล

การที่จะตั้งตำบลหนึ่ง ๆ นั้น ตามนัยแห่งพ. ร. บ. ลักษณะปก  
ครองท้องถิ่นมาตรา ๒๗ บัญญัติว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว ๒๐ หมู่  
บ้านให้จัดเป็นตำบลหนึ่ง

คำว่า ราว ๒๐ บ้าน มิใช่จำนวนที่กำหนดตายตัว อาจมาก  
หรือน้อยกว่านี้บ้างก็ได้โดยพิจารณาเอาการคมนาคมและความสะดวก  
ในการตรวจตรา และควรที่จะให้ความอารักขาเป็นข้อสำคัญ

การขีดตั้งตำบล อยู่ในอำนาจของเจ้าหลวงประจำจังหวัด จะ  
ต้องดำเนินการกำหนดเขตตำบลนั้นให้ทราบว่ามีเพียงใดทุกตำบล ถ้า  
กำหนดเขตไม่มีตัวห้อยหนึ่งของคลองบึงบางหรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้  
จัดให้มัลลกับกฎหมายเขตตัวไว้เป็นสำคัญ

วิธีการจัดแบ่งหรือจัดตั้งตำบลนั้น ในมติคณะกรรมการมหาดไทย  
ได้วางระเบียบลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๗ ว่า "การเปลี่ยนแปลง  
เขตตำบลหรือตั้งตำบลในท้องที่อำเภอเดียวกัน ให้เจ้าหลวงประจำ  
จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขตและตั้งอนุญาต แต่บอกไปให้  
กระทรวงมหาดไทยทราบ และประกาศราชกิจจานุเบกษา ในนามของ

๑. แต่เดิมเป็นอำนาจของสมุหเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำหนด  
หมายเขต (ดู พ.ร.บ. ลักษณะปกครอง พ.ศ. ๒๔๕๖ ม ๒๑)

กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนทราบ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๖ และ ๘ การเปลี่ยนแปลงเขตตำบลอาจเป็นได้ดังนี้

- ก. ที่ที่ตั้งเป็นตำบลอยู่แต่มาภายหลังเจริญขึ้น ควรจะแยกตำบลหรือเปลี่ยนเขตตำบลใหม่ แต่คงอยู่ในอำเภอเดียวกัน หรือ
- ข. ตำบลที่ตั้งอยู่แต่ชั่วคราว เช่น ราษฎรย้ายไปอยู่ที่อื่นเสียเท่าที่เหลือน้อยไม่ควรเป็นตำบล จึงควรโอนหมู่บ้านไปรวมไว้กับตำบลที่ใกล้เคียงซึ่งอยู่ในอำเภอเดียวกัน หรือ
- ค. ตำบลที่แบ่งไว้เดิมเล็กเกินไป ควรยุบไปรวมไว้กับตำบลอื่นในอำเภอเดียวกัน

เรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตตำบล หากเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยโอนตำบลจากอำเภอหนึ่ง ไปขึ้นอยู่กับอีกอำเภอหนึ่งแล้ว อาจถือว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงท้องที่ในอำเภอเดิม และอำเภอที่ได้รับโอนตำบลไปขึ้นอยู่กับใหม่ โดยนัยแห่งระเบียบใหม่ของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังกล่าวแล้วนั้น เว้นกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่จังหวัดเดียวกัน ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขต แต่ประกาศราชกิจจานุเบกษาในนามของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนทราบ โดยอาศัยเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๖ และ ๗ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้กำหนดเขตโดยอนุมัติเช่นมาบัดนี้ แต่เมื่อบัดนี้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว ตามมาตรา ๖๐



อำนาจและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลจึงต้องตกมาเป็นอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด แต่ปัญหาเหล่านี้คงจะระงับไปโดยคดียุติธรรม ไม่มีเขตของคดีที่เรียกว่า "ตำบล" เพราะจะได้จัดเป็นระม่อมเทศาภิบาล  
 อื่นๆ ในท้องที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมชนกันหาเลี้ยงชีพในบางฤดูกาล มีคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งสมควรจะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราวขึ้นได้ และถ้าหมู่บ้านชั่วคราวนั้นอยู่ในท้องที่ที่นำเปลี่ยนแปลงทางไกล จากกำนันแห่งท้องที่นั้น ข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นต่างหาก ก็ได้ออกตั้งว่าที่กำนัน เป็นนายตำบลขึ้นชั่วคราวนั้นได้ (ดูมาตรา ๒๒-๒๖)

### พนักงานปกครองตำบล

พนักงานปกครองตำบล ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๘ อาจแบ่งแยกพนักงานปกครองตำบลออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

๑. กำนัน
๒. แพทย์ประจำตำบล
๓. ตำรวจวัตรกำนัน
๔. ผู้ช่วยกำนันและเพาะการ

#### ข้อ ๑. กำนัน

ก. การเลือกกำนัน

ในการเลือกตั้งกำนัน นายอำเภอจะต้องนั่งเป็นประธาน และเมื่อกำนันตำบลใดว่างลงจะต้องทำการเลือกภายใน ๑๕ วัน (ดูมาตรา

๓๒) โดยกรรมการอำเภอจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น มาประชุมกันเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นกำนันตำบลนั้นคนหนึ่ง เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็นพร้อมกันโดยมากกว่า ผู้ใหญ่บ้านตนใดสมควร จะเป็นกำนัน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้รับเลือกนั้นไปยังศาลากลางจังหวัด เพื่อรับหมายตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อได้รับหมายตั้งแล้ว จึงจะถือได้ว่าผู้นั้นได้เป็นกำนันโดยสมบูรณ์แล้ว (มาตรา ๓๐)

อนึ่ง การเลือกตั้งกำนันนั้น มีข้อที่ควรระวังระมัดระวังไปว่า จะ เป็นการ สมควร ซึ่งทางราชการ จะเข้าไป เกี่ยวข้อง บังคับ ผู้ใดไว้ให้ หรือควรจะให้ราษฎร ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านเขาเลือกตั้งขึ้นมาเองดี จิตอยู่ที่ ประสงค์ของทางราชการ ที่ยอมให้ผู้ใหญ่บ้าน เลือกตั้งกำนันนั้นยอม แสดงอยู่ในคำว่าทางราชการไม่ประสงค์จะเลือกตั้งกำนันเอง แต่ ให้สิทธิแก่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือก ถึงกระนั้นก็ยอมมีเงื่อนไขอยู่ในตัว ด้วยว่า จะต้องเป็นการเลือกตั้งถูกต้องและสมควรตามประสงค์ของ ทางราชการ ด้วยเหตุนี้จึงต้องได้รับหมายตั้งจากข้าหลวงประจำ จังหวัดสักคนหนึ่ง

ข. กำนันออกจากตำแหน่ง

เหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งนั้น ตามนัยแห่งมาตรา ๓๓

บัญญัติว่า

๑. ถ้าต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้องออกจากกำนันด้วย หรือถ้าเหตุว่าผู้ที่เป็นกำนันต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ก่อน ฉะนั้นเมื่อไม่ได้ เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วจะเป็นกำนันไม่ได้โดยเอง วิธีการเลือกกำนันใหม่ เพราะคนเก่าต้องออกจากผู้ใหญ่บ้านนั้น ต้องดำเนินการเลือกตั้งผู้ใหญ่

บ้านทวารนุชนแทนเสียก่อน แล้วจึงทำการเลือกตั้งกำนันคนใหม่  
อีกคนหนึ่ง

๒. ถ้าผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยมากด้วยกันขอรังให้เอา  
ออกจากตำแหน่งกำนัน

๓. ถ้าจังหวัดประจำจังหวัดเห็นว่า ความสามารถไม่พอแก่  
ตำแหน่ง (แต่ในสมัยก่อนต้องให้สมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย)

การที่ต้องออกจากกำนันในเหตุข้อ ๒-๓ นั้นไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย

ค. ผู้ว่าการแทนกำนัน

ถ้ากำนันผู้ใดจะทำการในหน้าที่ไม่ได้หรือคงคราว เช่นมีกิจธุระ  
ต้องไปทางไกลนอกเขตตำบลเป็นต้น จะต้องมอบอำนาจและหน้าที่  
ให้ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกัน ให้ทำการแทน  
และผู้แทนมีอำนาจเต็มที่ในตำแหน่งของกำนัน แต่การที่กำนันจะมอบ  
หมายหน้าที่ให้แก่ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนดังกล่าวนี้ กำนันจะต้องบอก  
ผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในตำบลนั้นและกรมการอำเภอให้ทราบไว้ (ม. ๓๑)

ง. หน้าที่และอำนาจของกำนัน

เมื่อสรุปความในมาตรา ๓๘-๔๓ แล้ว คงมีหน้าที่อย่างแยกออก  
ได้เป็นอย่างนี้ :-

๑. หน้าที่ทั่วไป คือหน้าที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อย  
ในตำบล เช่นการที่จะว่ากล่าวตักเตือนราษฎรในตำบลนั้นให้  
ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย การป้องกันภัยอันตรายและ  
รักษาความสุจริตสำรวมของราษฎรหรือรับถึงทุกข์สุขของราษฎร ร้อง

เรียนต่อข้าหลวงประจำจังหวัดและกรมการอำเภอ กับนำเรื่องราว  
มาประกาศแก่ราษฎร (มาตรา ๓๕) และถ้ากำหนดเห็นเหตุทุกข์ร้อนของ  
ราษฎร หรือการแปดประหัตเกิดขึ้นในตำบล ต้องรับรายงาน  
ต่อกรมการอำเภอ (มาตรา ๓๖) และถ้าเกิดเหตุฉุกเฉินหรือเหตุร้าย  
อย่างใดขึ้นในตำบลของคน หรือตำบลที่ใกล้เคียง จะต้องช่วยติดตาม  
จับผู้ร้ายหรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่กาลโดยเต็มกำลัง (มาตรา ๓๗)

๒. หน้าที่เกี่ยวกับความอาชญา ตามนัยแห่งมาตรา ๓๕ บัญญัติ  
ไว้เป็น ๒ ข้อ รวมความโดยย่อก็คือ คอยแจ้งเหตุให้กรมการอำเภอ  
ทราบเหตุที่ผิดกฎหมาย และช่วยเหลือกรมการอำเภอในการสืบสวน  
และไต่สวนคดี กับจับกุมผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุควรตั้งสืบตั้งกรมการ  
อำเภอ ถ้ามีเหตุเกิดขึ้นในตำบลใกล้เคียงต้องแจ้งความให้กำหนดตำบล  
นั้น ๆ ทราบ จับบุคคลตามหมายจับแล้วส่งต่อกรมการอำเภอ จัด  
การค้นและยึดตามหมาย ถ้ามีผู้มาขอขานคดีของคนหรือสิ่งของ หรือ  
ผู้ต้องโจรกรรมจะทำกฎหมายตราตั้ง หรือชั้นผู้ตรวจขาดผล กำหนด  
ต้องสืบสวนฟังข้อความ แล้วรับนำตัวผู้ขอและผู้ต้องขานคดีและทรัพย์สิน  
สิ่งของไปยังกรมการอำเภอ ถ้าของสิ่งใดพาไปไม่ได้ ก็ให้กำหนด  
ชั้นผู้ตรวจแล้วนำแจ้งต่อกรมการอำเภอ

๓. หน้าที่เกี่ยวกับการเดินทาง

- ก) มีหน้าที่ดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุควรตั้งสืบตั้งว่าเป็นผู้ร้าย  
ให้โทษพิทักษ์ตามควร
- ข) ส่งเสาระหัดคนเดินทางด้วยราชการ ในเรือคนนำทางหรือ  
สะพานอาหาร แต่กำหนดอาจเรียกเอาค่าจ้างได้ (มาตรา ๓๘-๓๙)

๔. หน้าที่เกี่ยวแก่สิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

คือ ตรวจและจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น  
ให้คงมีแต่ไม่มีให้ใครทำให้เสียสาธารณประโยชน์ เช่น ศาลาศัย  
ที่เขียงปลัดตั้งเป็นต้น (ดูมาตรา ๕๐)

๕. หน้าที่เกี่ยวกับภาระทะเบียนบัญชี

คือจะต้องรักษาการบัญชี หรือทะเบียนต่าง ๆ เช่น ทะเบียนดำ  
มะโนครัว สำหรับตำบลนั้นให้เรียบร้อย และคอยแก้ไขให้ถูกต้อง  
กับบัญชีหรือทะเบียนของผู้ใหญ่บ้าน (ดูมาตรา ๕๑) ตำบลบัญชีของ  
ต้องภาษีอากร

๖. หน้าที่เกี่ยวแก่การภาษีอากร

คือจะต้องทำบัญชีสิ่งของที่จะต้องเสียภาษีอากรในตำบล ตั้งที่  
กล่าวในข้อ ๕ นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษี  
อากรนั้นๆ (ดูมาตรา ๕๒)

จะเห็นได้ว่ากำหนดหน้าที่มากมายอยู่ ส่วนประโยชน์ที่กำนันจะ  
ได้รับนั้นมีน้อย คงมีดังนี้:-

๑. ส่วนภาษีอากร เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่กำนันต้อง  
ทำการสำรวจ ซึ่งโดยมากไม่เกิน ๕ เปอรเซ็นต์ของจำนวนเงินที่  
เก็บได้

๒. ยกเว้นเงินรัฐูปการตลอดเวลาที่กำนันอยู่

๓. ยกเว้นเงินภาษีอากรแทนตราปฐมนิเทศไม่เกินปีละ ๖ บาท

คำว่าตราปฐมนิเทศนั้น เดิมมีชื่อว่าเป็นหนังสือซึ่งผู้มีอำนาจในที่ซึ่ง  
เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นต้น ออกให้แก่ผู้ที่มีความชอบในราชการ

ยกเลิกให้มรดกของเสียภาษีอากร แต่ภายหลังก็ได้ยกเลิกการออก  
ตราปูนเช่นว่ามาแล้ว คงยกเงินให้แต่เฉพาะกำหนดผู้ใหญ่บ้าน แต่  
แต่กำหนดผู้ใหญ่นั้นจะขอยกเงินภาษีอากรประเภทไหน (ใช้วิธีเขียนไว้  
ในหนังสือหมายตั้ง) แต่คงยกเงินประเภทเดียว แม้ประเภทเดียวนั้นจะ  
มีจำนวนเงินไม่ถึง ๖ บาท ก็จะต้องประเภทอื่นมารวมทบให้ครบ ๖ บาท  
ไม่ได้ และกำหนดผู้ใหญ่บ้านคนใดไม่มีการทวงหาเงินซึ่งเกี่ยวข้องของ  
กับภาษีสอากร ประโยชน์อันหนึ่งก็เป็นอันไม่ได้รับ

ซึ่งในเรื่องการโจรผู้ร้ายก็เหมือนกัน เป็นที่น่าเห็นอกเห็น  
อยู่มาก ถึงในเรื่องคำพยานที่จะต้องใช้จ่ายค่าบริโภคน คตอดจน  
กำลังวงษาที่จะจัดหาคนออกติดตามโจรผู้ร้ายนั้น ต้องออกเงินส่งจน  
ตัวใช้จ่าย ในข้อนี้กระทรวงมหาดไทยได้พยายามขอหนทางที่จะช่วย  
เหลือ และเคยนำข้อนี้ที่ประชุมเทศบาลนิคมเมือ พ. ศ. ๒๔๗๐ ครั้งหนึ่ง  
ในที่สุดได้ทำความตกลงกับกระทรวงพระคลัง วางกฎข้อบังคับจำกัดด้วย  
การเบิกจ่ายเงินค่าปราบปรามโจรผู้ร้ายขึ้น ข้อบังคับกระทรวง  
มหาดไทยได้ส่งไปยังมณฑลต่าง ๆ โดยท้องตราที่ ๓๓๒/๓๓๐๖๗ ลง  
วันที่ ๘ ธันวาคม ร.ศ. ๓๓๓ อาจเป็นทางช่วยเหลือกำหนดผู้ใหญ่บ้าน  
ได้บ้าง แต่ก็คงไม่ได้ผลโดยตลอด เพราะข้อบังคับวางกฎเกณฑ์  
ไว้หลายชั้น เป็นต้นว่าจะต้องเป็นคดีอุกฉกรรจ์พิเศษ ฉะนั้นถ้าไม่ใช่  
คดีอุกฉกรรจ์หรือพิเศษแล้ว ก็ไม่อยู่ในข่ายแห่งกฎนี้ แต่อย่างไร  
ก็กรมการอำเภอจะต้องเหลือเงินแต่ให้ความช่วยเหลือ และเมื่อกรณี  
ใดอยู่ในข่ายแห่งความช่วยเหลืออยู่แล้ว จะต้องเป็นพระเบิกจ่ายให้  
และกรมการ อำเภอมีหน้าที่อารักขาคนไม่ตรีต่อกำหนดผู้ใหญ่

บ้าน ทั้งในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานและในฐานะเป็นราษฎร คือเกี่ยวกับ  
โดยทางราชการ หรือโดยทางส่วนตัว

ข้อ ๒. แพทย์ประจำตำบล

ก. การตั้งแต่ง

เจ้าเลือกแพทย์ประจำตำบล ให้กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ประชุม  
พร้อมกัน เลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์คน ๓ สำหรับดูแลป้องกัน  
ความไข้เจ็บของราษฎรในตำบลนั้น จะเลือกผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้ว  
หรือที่ยังมิได้เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ได้ ห้ามเกณฑ์ให้เลือกผู้ที่อยู่ต่างตำบล  
อื่น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และ  
เขาขอมค่าการ ๒ ตำบล ทั้งสภาสาธารณสุขประจำจังหวัดเห็นเป็นการ  
สมควรก็เป็นได้ (กฎหมาย ๕๕-๕๖)

ข. การขอลงจากตำแหน่ง

เหตุที่แพทย์ประจำตำบลจะต้องออกจากตำแหน่งนั้น ตามตัว  
บทในพระราชบัญญัติว่า เหมือนกับเหตุที่ กำนันจะต้อง ออกจาก  
ตำแหน่ง (กฎหมาย ๕๗ และ ๓๓) แต่ผู้ที่จะเป็นแพทย์ประจำตำบล  
อาจมิใช่เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ได้ เพราะฉะนั้นจึงต้องเป็นที่เข้าใจว่า ถ้า  
มิใช่เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ตามนัยแห่งมาตรา ๓๓ ข้อ ๓ ที่ว่า ถ้า  
ต้องออกจากผู้ใหญ่บ้านเป็นที่ต้องออกจากกำนันด้วยนั้น ก็ให้นำมา  
ปรับใช้แก่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลมิได้โดยอยู่เอง

ค. หน้าที่ของแพทย์ประจำตำบล

ก. หน้าที่ทั่วไป

เป็นผู้ช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านจัดการรักษาความเรียบร้อยในตำบล

ดงพืชมงคลไว้ในมาตรา ๕๘ ข้อ ๓ และมาตรา ๕๑

๓. หน้าที่เคี่ยวแก่งารเจ็บป่วยของราษฎร ในเรื่องยื่น  
ต่อว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของแพทย์ประจำตำบล แยกออกได้เป็น  
๒ ประการ

๑. คอยสังเกตตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎร ใน  
ตำบลนั้น แลตรวจดูที่ใกล้เคียง ถ้าเกิดโรคร้ายแรงขึ้น เช่น อหิวาตก-  
โรค, กาฬโรค, ไข้ทรพิษ เป็นต้น ต้องคิดอ่านป้องกันและแนะนำ  
กำนันผู้ใหญ่บ้านให้สั่งราษฎรจัดการป้องกันโรคนั้น กับจะคอยคอบ  
ชี้แจงแก่ราษฎรและทำการป้องกัน เช่น ปลูกไข้ทรพิษและจัดหายา  
แลทำความสะอาดในตำบลด้วย (ดูมาตรา ๕๗ ข้อ ๒-๓)

๒. เมื่อเกิดโรคร้ายแก่คนหมู่มากและปลุกสัตว์ จะต้องรีบ  
รายงานให้กรมการอำเภอทราบโดยทันทีและต่อไปเมือง ๆ จนกว่าจะ  
สงบ (ดูมาตรา ๕๗ ข้อ ๔)

ในเรื่องแพทย์ประจำตำบล มีข้อควรสังเกตอยู่อีกข้อหนึ่ง  
ซึ่งความนี้แห่งมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า แพทย์ประจำตำบลมีสังกัด  
ขึ้นอยู่ในแพทย์ประจำเมืองนั้น พึงเข้าใจว่า ฉะเพาะการงานที่เกี่ยวข้อง  
กับวิชาแพทย์ เช่น การรักษาหรือถ่วงรื้อกันว่าควรจะทำอย่างไร  
เท่านั้น ส่วนการบังคับบัญชาโดยทั่วไปย่อมจะต้องอยู่แก่กรมการ  
อำเภอ (ในเวลานี้คำว่าแพทย์ประจำเมืองนั้นเปลี่ยนชื่อใหม่ว่าเป็น  
แพทย์ประจำท้องที่ ก็ได้ตั้งตำแหน่ง สาธารณสุขจังหวัดขึ้นอีก  
ตำแหน่งหนึ่ง)



ข้อ ๓ สารวัตรกำนัน

ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนั้นต้องมีจำนวน ๒ คนตามกฎหมาย ทั้ง ๒ คนนี้  
แล้วแต่กำนันจะขอรับรองให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของ  
ข้าหลวงประจำจังหวัดด้วยจึงจะเป็นได้ และกำนันมีอำนาจที่จะเปลี่ยน  
สารวัตรได้ ส่วนหน้าที่ของสารวัตรก็คือ สำหรับเป็นผู้ช่วยและรับ  
ใช้เท่านั้น (ม. ๔๕)

ข้อ ๔ ผู้ช่วยกำนันฉะเพาะการ

ที่เรียกว่าผู้ช่วยกำนันฉะเพาะการก็เพราะว่า ตามนัยแห่งพระราช  
บัญญัติปกครองท้องถิ่นให้อำนาจแก่กำนันที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือหรือ  
ให้ช่วยทำการงานในหน้าที่ได้ เช่นเมื่อเกิดมีกรณีจาก ชักันตาย,  
ไฟไหม้ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ขึ้น หรือในเวลาดำเนินการ  
จัดฤกษ์หรือประชันชนเป็นการใหญ่ในตำบลเหล่านั้นเป็นต้น กำนันมี  
อำนาจที่จะเรียกผู้ใหญ่บ้าน และ ลูกบ้านในตำบล นั้นช่วยในการ ต่อผู้  
ร้ายหรือคิด ตามเอา ของกลางคืน หรือดับไฟ หรือไป ระวังรักษา  
เหตุการณ์ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่กรณี (มาตรา ๓๗, ๔๐  
และ ๖๐) และทั้งนี้จะต้องว่าลูกบ้านที่ช่วยเหลือกำนันดังกล่าวนี้เป็น  
เจ้าพนักงานตามกฎหมายด้วย ดังคำอธิบายได้เคยตัดสินไว้เป็นบรรทัด  
ฐานว่า กำนันบอกลูกบ้านให้ช่วยจับผู้ร้าย ถ้าผู้ใดยังลูกบ้านตาย  
ในเวลานั้นก็ต้องมีความผิดฐานฆ่าเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ตาย  
ตามกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๒๕๐ ข้อ ๒ (ฎีกาที่ ๒๖๘/๒๔๖๗)  
หน้าที่ของผู้ช่วยกำนันฉะเพาะการ คงสรุปความลงโดยย่อมีดังนี้  
๑. ช่วยรับปรึกษาหาหรือ (มาตรา ๔๑)

๓. ช่วยต่อสู้คดีตามจับผู้ร้าย หรือช่วยป้องกันอย่างอื่น (ดู มาตรา ๓๗)

๔. ช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยใน เวลา การนัดหยุดงานหรือ ประชุมชน (ดูมาตรา ๖๐)

ว่าด้วยการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล

ผู้เรียกประชุม

เมื่อกำนันเห็นว่า มีกรณีใดเนื่องในการรักษาความเรียบร้อย ในตำบลนั้น ซึ่งสมควรจะปรึกษาหารือกัน ในระหว่าง ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลแล้ว กำนันมีอำนาจที่จะเรียกแพทย์ประจำ ตำบลและผู้ใหญ่บ้านมาประชุมปรึกษาหารือได้ (ม. ๕๐)

การชี้ขาดและกำหนดประชุม

วิธีการชี้ขาดข้อตกลงให้เขาเลี้ยงช้างมาก และตามปกติจะต้อง ประชุมพร้อมกันเดือนละครั้งเสมอไป เว้นแต่ในเหตุการณ์พิเศษ (ดูมาตรา ๕๐, ๕๑)

การประชุมนั้นควรมติในบางกรณีบัญญัติให้ประชุมหรือหารือทั้ง ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล แต่ในบางกรณีก็ให้เรียกแต่ผู้ใหญ่ บ้านเท่านั้นมาประชุมหรือมาหารือ

การประชุมและการ ปรึกษาหารือผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำ

ตำบล มีดังนี้

๑. เมื่อจะบังคับให้ราษฎร ให้ซ่อมแซม บ้านเรือนที่ ชำรุดหรือ

๑ ถ้าไปบนแต่กรปลูกอาหารหรือจะนิลที่ไม่อยู่ในช่วงแห่งมาตรา ๕๐ ไม่ต้องมอบสิ่งของจำนวนมาก วิชาศ มที่กระอรั้งใจจะอยู่ในช่วงแห่งมาตรา ๕๐ หรือไม่ ต้องวินิจฉัยเป็นกรณีๆ ไป

ใส่โครก เกรงว่าจะเกิดอัตรกภัยหรือโรคภัย (ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗) (ดูหน้าที่กรรมการอำเภอประกอบ)

๒. เมื่อจะแนะนำหรือให้ราษฎรลงแรงช่วยกันป้องกันภัยอันตราย เช่นเกิดโรคระบาดหรืออุทกภัยขึ้นเป็นต้น (ตามมาตรา ๕๖ และ ๕๗ ประกอบ)

๓. ในการทำรายงานประจำ หรือรายงานจรรยาใดยื่นต่อ กรรมการอำเภอ จะเรียกประชุมแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อตรวจสอดเคียงก่อนและจะให้ลงชื่อเป็นพระยานในรายงานนั้นก็ได้ (ตามมาตรา ๕๘)

๔. ในการนำจัดฤกษ์หรือประชุมชน จะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล มา ช่วย รักษา ความ เวียบ ร้อยในที่ นั้นก็ได้ (ตามมาตรา ๖๐)

๕. เมื่อเจ้าราชการผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง มาตรวจราชการในที่ซึ่งที่ จะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมพร้อมกัน เพื่อแจ้งข้อราชการหรือฟังราชการก็ได้ (ตามมาตรา ๖๑)

การเรียกประชุมหรือหาหรือแต่ผู้ใหญ่บ้านมีโดยย้อยดังนี้

๑. เมื่อมีผู้แสดงความอาชญากรรมร้ายผู้อื่น หรือเป็นบุคคลจรวัดให้กำหนดเรียกผู้ใหญ่บ้านมาประชุมเพื่อสืบสวน หากมีหลักฐานจะได้นำตัวส่งกรมการอำเภอพร้อมทั้ง คำนับแห่งกฎหมายอาชญา มาตรา ๓๐ (ตามมาตรา ๕๕ และควรคู่พระราชบัญญัติกักขังคนจนจรวัด และเคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. ๑๕๐ ประกอบ)

๒. เมื่อจะจับไล่คนจรแปลกหน้าออก ดำมะโนตรว้อออกไปจาก

คำบง (มาตรา ๕๓)

๓. เมื่อบังคับให้ลูกบ้านที่คงพักภูมิลำเนาหรือโรงเรือนอยู่ในที่  
เปลี่ยวซึ่งน่ากลัวอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือนำสิ่งผิดกฎหมาย  
โสเภณีมาไว้ค้ำ ให้ย้ายเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านราษฎร และนำความแจ้ง  
กรมการอำเภอ (มาตรา ๕๔ และ ๕๕ ประกอบ)

๔. ในการสำรวจและทำบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ  
เช่น สำรวจสำมะโนครัวและสิ่งของที่ต้องพิกัดภาษีอากร จะเรียก  
ผู้ใหญ่บ้าน มาประชุมกัน ตรวจ และให้ตั้งชื่อเป็น พยานก็ได้ (คุ  
มาตรา ๕๖)

๕. ในเวลาที่ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการอำเภอมิหมาย  
ให้ประกาศชี้ราชการอันใดแก่ราษฎร จะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านมา  
พร้อมกันชี้แจงให้เห็นที่เข้าใจข้อราชการแล้ว ให้รับข้อราชการไป  
ประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้ (มาตรา ๕๗)

บทที่ ๖

ว่าด้วยระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ก. การตั้งหมู่บ้าน

ในคำบงหนึ่ง ๆ แยกออกเป็นหลายหมู่บ้าน และหมู่บ้านหนึ่งนั้น

• วิธีนี้ ครบถ้วนตามวิธีที่อังกฤษได้จัดในประเทศพม่า ในประเทศพม่า นั้น วงหลัก  
มิได้ราษฎรตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ก่อนได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นนโยบายป้องกันไว้ก่อน แต่ตาม  
วิธีของพระราชนิพนธ์ผู้ตี ๑ นี้ลูกบ้านอาจตั้งโรงเรือนได้ก่อนโดยไม่ต้องได้รับอนุญาต หากแต่  
อาจจะถูกบังคับให้ย้ายเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านได้

มีหลายบ้านรวมกัน การที่จะกำหนดว่า บ้านกับบ้านจะควรเป็นหมู่บ้าน  
นั้น ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา  
๘ ให้ถือเอาความถี่ของครัวการปกครอง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านคนเดียวจะ  
ดูแลกิจการรัฐของราษฎรได้ทั่วถึงหรือไม่เป็นประมาณ กล่าวคือ—

๑. ถ้าเป็นหมู่บ้านอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอา  
จำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว ๒๐๐ คนเป็นหมู่บ้านหนึ่ง

๒. ถ้าเป็นหมู่บ้านตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลถึง ถึงจำนวนคนจะ  
น้อย ถ้าแต่จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้านแล้วจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้.

คำว่า บ้าน ในที่นี้ หมายถึงเรือนหลังเดียวหรือหลายหลังที่  
ตาม ซึ่งอยู่ในเขตที่มีเจ้าของเป็นอิสระส่วน ๓ และรวมความถึง  
ห้องแถว, แพลนหรือร้านค้าที่จัดประจำที่ด้วย (ดูมาตรา ๗ ข้อ ๓)

คำว่า "เจ้าบ้าน" หมายถึงผู้อยู่ปกครองบ้าน จะปกครองใน  
ฐานะเป็นเจ้าของ หรือไม่เป็นเจ้าของ แต่มีฐานะจะปกครองได้โดย  
ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ เช่น ผู้เช่า หรือผู้อาศัย เป็นต้น

ข้อ ๓ หลัง ๓ ถ้า ๓ หรือในหมู่ ๓ เจ้าของหรือผู้ปกครอง  
๓ นั้น ก็นับว่าบ้าน ๓ เหมือนกัน

แต่จัด สถานที่ทำการรัฐบาล เช่น โรงพยาบาล โรงทหาร  
โรงเรียน เรือนจำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ หรือสำนักงาน  
อย่างอื่นของรัฐบาลที่อยู่ในความปกครองของหัวหน้านั้น ไม่นับว่า  
เป็นบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ที่กล่าวนี้ยอมได้แก่การตั้งหมู่บ้านประจำ หากในท้องที่ใดมี  
ราษฎรไปชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพในบางฤดูกาล เมื่อมีจำนวนราษฎร

มากพอสมควรก็อาจจัดตั้งหมู่บ้านชั่วคราวขึ้นได้ (โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนบ้าน) โดยนายอำเภอจะต้องประชุมเลือกตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน และหมู่บ้านชั่วคราวตามปกติให้รวมอยู่ในกำนันแห่งตำบลเดิม เว้นแต่จะอยู่ห่างไกลจากกำนันเดิม จึงให้ข้าหลวงประจำจังหวัดตั้งว่าที่กำนันขึ้น (ม. ๒๒, ๒๖)

“ผู้ที่จะเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นต้องมีคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน” (ดู ม. ๒๓, ๒๔) เว้นแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของบ้าน เพราะหมู่บ้านนั้นไม่ใช่ภูมิลำเนาถาวร

ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้น ย่อมมีอำนาจและหน้าที่เท่าผู้ใหญ่บ้านทุกประการ แต่หมายตั้งซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดจะออกให้นั้น ทำเป็นหมายตั้งพิเศษขึ้น โดยมีกำหนดว่าจะสิ้นสุดหน้าที่ลงเพียงแค่นั้นใด ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้น ราษฎรเป็นผู้เลือกแจ้งทางการที่รายงานขอหมายตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัดเหมือนอย่างการตั้งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านถาวร

อนึ่ง หมู่บ้านใดที่ใดตั้งขึ้นแล้ว มีลูกบ้านที่ขึ้น จะเป็นเพราะเกิดหรืออพยพมาจากที่อื่นก็ตาม เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าจำนวนคนเกินกว่าความสามารถของผู้ใหญ่บ้านคนเดียว จะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ กำนันจะต้องรายงานต่อกรมการอำเภอเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเห็นชอบก็ให้รายงานไปจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้จัดตั้งหมู่บ้าน และเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นได้. (ม. ๓๑ ข้อ ๓)

แต่ถ้าหมู่บ้านใดร้องโรยตง จะควรทำอย่างไรนั้น พระราช-

บัญญัติมิได้กล่าวไว้โดยตรง แต่ก็ต้องเป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อร้อง  
 ร้องจนจะเป็นหมู่บ้านมิได้ ตามนัยแห่งมาตรา ๘ แล้ว นายอำเภอ  
 ก็น่าจะต้องรายงานขอให้อีกหรือขุม โดยข้าหลวงประจำจังหวัดก็มี  
 อำนาจที่จะสั่งการได้ตามระเบียบแบบแผน

ถ้าผู้ใหญ่บ้านหมู่ใดว่างลง ให้กำนันรายงานต่ออำเภอให้ทราบ  
 ภายใน ๗ วัน นายอำเภอพร้อมด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกดู  
 บ้านในหมู่บ้านที่ว่างนั้น จัดการตั้งผู้ใหญ่บ้านแทนภายใน ๗ วันนับ  
 แต่ได้ทราบจากกำนัน (ม. ๓๘ ข้อ ๒) และเมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดต้อง  
 ออกจากตำแหน่ง กำนันจะต้องเรียกหมายตั้งตั้งคืนไปยังอำเภอ  
 และเรียกทะเบียนบัญชีต่าง ๆ ที่อยู่หน้าหมู่บ้านนั้นคืน เพื่อ  
 มอบให้แก่คนใหม่ (ม. ๒๐)

#### ข. พนักงานปกครองหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ถ้าเป็นหมู่บ้านซึ่ง  
 คราว เรียกว่า "ว่าผู้ใหญ่บ้าน" นอกจากนั้นยังมีผู้ทำการแทน  
 ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรที่เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในบางกรณี

#### ว่าด้วยผู้ใหญ่บ้าน

##### ๓. การตั้งแต่งผู้ใหญ่บ้าน

การตั้งแต่งผู้ใหญ่บ้านค้ำเงินหรือให้ราษฎรมีสักชื่อออกเสียงได้เป็น  
 ผู้เลือก ผู้ใดได้รับคะแนนเสียงมาก ผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยนาย  
 อำเภอจะต้องนั่งเป็นประธานในการเลือก และเมื่อได้ทำการเลือกตั้ง  
 แล้วจะต้องรายงานขอหมายตั้งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด และใน

ทางปฏิบัติการนั้นก่อนที่จะลงมือทำการเลือก นายอำเภอควรจะต้องชี้แจงให้ผู้มาประชุมได้ทราบถึงวิธีการเลือกตั้งเสียก่อน

คุณสมบัติของผู้ที่จะถูกเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มาตรา ๙๓ มีความ

ว่า ราษฎรชายหญิงที่จะเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น

๑. ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
๒. ต้องเป็นชาวต่างประเทศ มีอายุตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป และมีสัญชาติตามเกณฑ์

ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ

ถ้าหากบุคคลในบังคับสยามนั้น ถ้าจะเปิดเผยความชอบกว้าง ก็ย่อมรวม ทั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่อยู่ในบังคับสยามด้วย เช่นกัน เป็นต้น

ในบางประเทศ ซึ่งราษฎรมีสัญชาติหรือการเมืองอย่างกว้างนั้น

ถ้าหากเลือกแล้วแล้วแล้ว... คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในทางการเมืองของประเทศที่ตนเข้าไปอยู่... สิทธิทางการเมืองจะพึงมีทั้งได้แก่บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศนั้นเท่านั้น... และจะต้องเป็นซิติเซน (ชาวประเทศว่าพลเมืองก็ได้) คือคนที่มีสัญชาติของประเทศหนึ่งอาจจะไม่ใช่ซิติเซนของประเทศนั้นก็ได้ การไม่เป็นซิติเซนนั้นอาจเนื่องมาจากเพศของบุคคล หรือเนื่องมาจากสาเหตุที่พหุภาคชนคนบางเป็นซิติเซนจากบุคคลหนึ่งซึ่งหนึ่งก็ได้ หรืออาจเป็นราษฎรในเมืองอื่น (คำว่าซิติเซน ต่างกับคำว่าคนตั้งถิ่นฐานในบังคับ... คนในซิติวิตวา... และคนในอาณาเขตอำนาจนิติแทนอันนี้ภาคชาติ... (ดูคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล)

คุณสมบัติของผู้ที่จะถูกเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ที่จะถูกรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามมาตรา ๙๕ จะต้อง



คุณสมบัติดังนี้—

๑. ต้องเป็นชนในบังคับสยาม
  ๒. ต้องเป็นบรรพชาศมีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป
  ๓. ต้องเป็นชาย
  ๔. ต้องเป็นเจ้าของมิใช่เป็นคนใช้หรือลูกจ้างของผู้ใด (เว้นแต่การเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านซึ่งคราวไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของ)
  ๕. มิใช่เป็นทหารในกองประจำการ
- ถ้าราษฎรใดออกผู้ที่ต้องด้วยข้อห้าม คือไม่มีคุณสมบัติครบตามที่กล่าวนี้แล้ว นายอำเภอต้องแจ้งให้ศาลหลวงประจำจังหวัดทราบ

### วิธีออกเสียงเลือกตั้ง

วิธีออกเสียงเลือกตั้งตามนัยแห่งมาตรา ๓๓ อาจทำได้ ๒ วิธี คือ

๑. ออกเสียงโดยเปิดเผย เช่น ให้ราษฎรผู้เลือกตั้งแสดงความประสงค์ออกอย่างเปิดเผย เมื่อเจ้าพนักงานได้ถามว่าจะเลือกใคร ดังนี้
๒. ออกเสียงโดยวิธีลับ เช่น ให้ราษฎรผู้เลือกมาออกโดยลับที่ละคน แต่วิธีนี้จะทำกันเมื่อเห็นว่า วิธีเลือกตั้งเปิดเผยจะไม่คล่องใจแก่ราษฎรผู้เลือก.

ราษฎรไทยมากเลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ให้นายอำเภอขหมายตั้งไปยังศาลหลวงประจำจังหวัด ๆ ต้องทำหมายตั้งและแจ้งอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นที่เข้าใจ (ดูมาตรา ๓๖) แต่หากท้องที่ใดอยู่ห่างไกล จะเป็นการทำความเดือดร้อนให้แก่

ผู้ใหญ่บ้านในทางปฏิบัติการ ก็ให้นายอำเภอเป็นผู้ส่งมอบหมายตั้ง.

ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเคยมีปัญหาว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้น  
จะเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เมื่อใด? โดยปกติผู้ใดเป็น  
เจ้าพนักงานของรัฐบาลย่อมต้องได้รับการแต่งตั้งเสียก่อน การที่  
ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น นายอำเภอเป็นผู้รายงานต่อข้าหลวงประจำ  
จังหวัดให้ออกหมายตั้ง การแต่งตั้งน่าจะสำเร็จเมื่อออกหมายตั้ง  
เอง แต่ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
นั้นความว่า ถ้าราษฎรที่สมควรเป็นผู้เลือกได้ โดยมากช่วยกัน  
เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ให้ถือว่าราษฎรได้เลือกผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน  
โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้เป็น  
ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ขณะที่ราษฎรโดยมากได้เลือก และข้าหลวงประจำ  
จังหวัดไม่มีสิทธิจะเลือกผู้ใดขึ้นด้วยความเห็นชอบของตนเอง ดังนั้นจึง  
เห็นได้ว่าการออกหมายตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นแต่เพียงการรับรองเป็น  
หลักฐานเท่านั้น ผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง อยู่ตั้ง  
แต่ขณะราษฎรเลือกตั้งแล้ว

ยังมีข้อที่ควรระลึกต่อไปอีกว่า ตามพระราชบัญญัติให้จัดแบ่ง  
ท้องที่เป็นตำบลเป็นหมู่บ้าน และให้ราษฎรเลือกกันเองเป็นหัวหน้า  
นั้น ด้วยมีนโยบายหรือประสงค์อย่างไร อันความประสงค์โดยย่อ  
นั้นคือ =

- ๑. เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้ประจำดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้  
แก่มิที่สนิทสนมกับราษฎรดี สามารถปกครองให้เป็นไปตามฐานะของ  
ความเป็นอยู่ของราษฎร

๒. ย่อมเป็นบรรทัดฐานที่ จะให้ราษฎรรู้จักเดือกผู้ปกครอง  
 ของตน ซึ่งในเวลานั้นแล้วย่อมเป็นวิธีการเหมาะแก่การปกครองใน  
 แบบประชาธิปไตย ตามที่ประเทศสยามกำลังดำเนินอยู่ และในกาล  
 ข้างหน้าหมู่บ้านแต่ละตำบลทั้งหลายก็จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล (ซึ่ง  
 ราษฎรจะเป็นผู้เลือกสมาชิกของสภาเทศบาล)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว การดำเนินการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่  
 บ้าน จึงควรให้เป็นที่ไปตามความเห็นชอบของราษฎร ทางราชการ  
 ส่งภูมิภาคหาควรรจะจัดตั้งได้เอง หรือขอร้องให้ราษฎรเลือก  
 แต่บุคคลที่ตนต้องการไม่ เพราะอาจมีผลข้างเคียงดังนี้—

๓. เป็นการผิดความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ และย่อม  
 เป็นการตัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร ซึ่งเขาคงมีหรือควร  
 จะได้

๒. หากการเลือกไม่ได้เลือกผิด โดยเลือกคนไม่ดีขึ้นเป็น  
 ราษฎรย่อมจะตำหนิหรือโทษได้จ่า เพราะเจ้าพนักงานเองเลือกให้

๒. เหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

เหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามนัยแห่งมาตรา ๘ ก็คือ

๓. ไปอยู่เสียพื้นที่ซึ่งหมู่บ้านที่ใดจากตัวเกินกว่า ๖ เดือนขึ้นไป

ข้อนี้หมายความว่า ไปด้วยกิจธุระซึ่งครั้งคราวเกินกว่า ๖ เดือน

ถ้าเป็นการย้ายภูมิดำเนาโดยเด็ดขาดทีเดียว แสดงว่าไม่ต้องรอ

ถึง ๖ เดือนเป็นข้อนี้จะต้องขาดจากตำแหน่งนับแต่วันย้ายภูมิดำเนา

๒. ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องจำคุกขึ้นไป

ข้อนี้ถ้าหากเพียงถูกปรับเป็นพินัย หรือรอการลงอาชญายอมไม่

อยู่ในข่ายที่จะต้องออกตามนัยแห่งตัวบท เมื่อเปิดโดยเฉียบขาด  
แล้ว ต้องถือเกณฑ์ว่าได้ถูกจำกัดตามคำพิพากษานั้น.

๓. ไปในยศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการใน  
ตำแหน่งหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้.

๔. กระทำการทุจริตในหน้าที่ หรือขาดจงปรจําจังหวัดเห็น  
ว่าความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง.

คำว่า ทุจริตในหน้าที่ ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติ  
นี้ ไม่จำเป็นต้องทุจริตร้ายแรงในหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดตามกฎหมาย  
อาชญา หากว่าได้ทุจริตในหน้าที่ โดยอาการที่เห็นชัดว่าขาด  
ความสุจริต ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่แล้ว ก็ไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่ง  
หน้าที่ต่อไป.

๕. ถูกบ้านในหมู่บ้านโดยมากด้วยกันได้ขอร้องให้เปลี่ยน.

คำว่า "โดยมาก" หมายความว่าถึงถูกบ้านเกินครึ่งจำนวน

๖. ถูกบ้านยกไปอยู่ที่อื่น จนเป็นหมู่บ้านไม่ได้.

ข้อนี้คือว่า มีจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไม่ครบจำนวนที่ควรจะ  
ตั้งเป็นหมู่บ้านได้ตามนัยแห่งมาตรา ๘ นั้น.

ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราว เมื่อหมดฤดูกาลซึ่งราษฎรชุมนุมกัน  
อยู่ในที่ ๆ ดังเช่นชั่วคราวนั้น ซึ่งปรากฏอยู่ตามหมายตั้ง เมื่อ  
ครบกำหนดหมดฤดูกาล ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านก็ระงับไปด้วย.

การที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งนั้น ราชหลวงประจำจ  
ังหวัดเป็นผู้ออกหมายสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ส่วนสำมะโนครัวทะเบียน  
บัญชีต่าง ๆ ต้องคืนให้แก่กำนันเพื่อจัดการต่อไป.

ว่าด้วยผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใดทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ชั่วคราวหนึ่ง  
คราวหนึ่ง ก็ให้มอบหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งที่อยู่ที่ใกล้เคียงใน  
ตำบลเดียวกันให้ทำการแทน แต่ต้องบอกกำนันให้ทราบ (ดู  
มาตรา ๒๑)

ว่าด้วยราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและเพาะการ

ผู้ใหญ่บ้าน อาจเรียก ราษฎรให้ช่วยเหลือได้ในกิจการบาง อย่าง  
(ม. ๒๗)

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ต่อนับแห่งมาตรา ๒๖ ผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นหัวหน้าของราษฎร  
ในหมู่บ้านของตน มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองในหมู่บ้านนั้น ซึ่ง  
อาจแยกออกได้โดยย่อ ดังนี้—

ก. หน้าที่ทั่วไป

๑. รักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อรักษาประโยชน์และความ  
สุขของลูกบ้าน (ดูมาตรา ๒๓ ข้อ ๑)

๒. ช่วยเหลือกำนันในกิจการต่าง ๆ ดังนี้ที่ได้กล่าวมาแล้ว  
จำกัดด้วยการประชุมและกรรมการหรือผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลนั้น.

๓. รายงานเด่นอกความทุกข์ร้อนของลูกบ้าน

๔. หากเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ซึ่งจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือ  
จากรัฐบาล ผู้ใหญ่บ้านต้องรายงานต่อกำนัน และนายอำเภอให้ทราบ  
(ดูมาตรา ๒๗ ข้อ ๒)

๕. เมื่อมีเหตุการณืแปลกประหลาดเกิดขึ้นในหมู่บ้าน อันอาจ

เป็นคุณหรือโทษแก่ราชการ หรือประชาชน เช่นสั่งตั้งผู้มีหน้าที่  
โครงการมา หรือบุคคลใดมีขาดแคลนอันควรตั้งตั้งผู้มีหน้าที่  
โดยมิชอบดังนี้ หรือสั่งตั้งผู้มีหน้าที่ผิดกฎหมาย ต้องรายงาน  
ให้กำนันทราบ (มาตรา ๒๗ ข้อ ๕)

ก. หน้าที่แจ้งข้อราชการให้ลูกบ้านทราบ

เมื่อรัฐบาลจะประกาศหรือสั่งราชการอันใดให้ราษฎรทราบ เป็น  
หน้าที่ ของ ผู้ใหญ่ บ้านที่ จะรับข้อความ อันนั้นไป แจ้ง ลูกบ้าน ของ คน  
(มาตรา ๒๗ ข้อ ๓)

ง. หน้าที่กระทำบัญชีสำมะโนครัว

เป็นหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้าน จะต้องทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้าน  
ของตน และคอยแก้ไขให้เป็นการถูกต้อง (ดูมาตรา ๒๗ ข้อ ๔ และ  
มาตรา ๔๑)

จ. หน้าที่ในการตรวจตราคนจร และผู้ที่แต่งอาชญากรรมร้าย

ผู้อื่น

๑. ถ้ามีคนจรแปลกหน้าออกสำมะโนครัวเข้ามา อยู่ในหมู่บ้าน  
จะต้องสอบสวน ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เขาคิดตั้งกำนัน  
(มาตรา ๒๗ ข้อ ๖)

๒. ถ้าลูกบ้านคนใดแต่งความอาชญากรรมร้ายต่อผู้อื่น หรือ  
ปรากฏว่าเป็นคนจรจัด ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจจะเรียกลูกบ้านนั้นมาไต่  
ถามและว่ากล่าวสั่งสอนได้ ถ้าไม่ฟังก็นำตัวตั้งกำนัน (ดูมาตรา ๒๗  
ข้อ ๘. มาตรา ๔๒)

ฉ. หน้าที่ในการระงับภัยอันตรายหรือเหตุร้ายอย่างใด ๆ

ถ้าเกิดเหตุฉุกเฉินหรือเหตุร้ายอย่างใด ๆ ขึ้นในหมู่บ้านตน หรือหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ผู้ใหญ่บ้านต้องเรียกลูกบ้านต่อสู้และติดตามผู้ร้าย หรือระงับเหตุภัยอันตรายนั้น (มาตรา ๗๒ ข้อ ๗)

ช. หน้าที่เกี่ยวแก่ความอาชญา

ตามนัยแห่งมาตรา ๒๘ มนัยเป็นตงน—

๑. มีหน้าที่ที่จะต้องติดตามจับผู้ร้ายตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องหน้าที่อื่นเกี่ยวแก่การระงับภัยอันตราย.

๒. เมื่อทราบว่ามีการกระทำผิดหรือสงสัยว่าจะมีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น ต้องแจ้งต่อกำนัน

๓. ถ้ามีเหตุเกิดขึ้นในหมู่บ้านอื่นที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นทราบ.

๔. เมื่อตรวจพบของกลางซึ่งผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ หรือสงสัยว่าสิ่งของใดมีผู้ได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่มิใช่เพื่อกระทำความผิด ผู้ใหญ่บ้านต้องจับสิ่งของนั้นไว้ นำส่งต่อกำนัน.

๕. เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดได้กระทำความผิดกฎหมายขึ้น ต้องจับกุมผู้ผู้นั้นไว้ นำส่งต่อกำนัน

๖. ถ้ามีหมายหรือมคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านต้องจับผู้นั้นส่งกำนันหรือกรมการอำเภอ

๗. ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายสั่งให้คนหรือให้ยัก  
ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เบี่ยงไปตามกฎหมายนั้น (ให้ดูหน้าที่ของกำนัน  
อันเกี่ยวข้องกับความอาชญาที่ได้กล่าวมาแล้ว)

ข้อตั้งเกด

เหตุไฉน พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร มาตรา ๑๗ ซึ่ง  
กล่าวถึงระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงกล่าวถึงแต่จังหวัด  
และอำเภอ ไม่กล่าวถึงตำบลและหมู่บ้าน ?

ข้อนี้เป็นเพราะตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖  
บัญญัติว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล ตำรวจกำนัน เป็น  
พนักงานของเทศบาล ในเมื่อตำบลมีฐานะเป็นเทศบาล เพราะฉะนั้น  
ตำบลที่ไม่มีฐานะเป็นเทศบาล มีแต่จะหมดศูนย์ไป และจะต้องมอบ  
ราชการให้แก่ท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบ  
ราชการบริหาร ม. ๒๖ ข้อ ๓.

แต่อย่างไรก็ดี เรื่องเขตตำบลที่จัดเป็นเทศบาล อาจกระทบ  
กระเทือนถึงเขตตำบลตามกฎหมายได้

หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเขตหรือตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ  
และจังหวัด ตามที่บัญญัติอยู่ในเวลานี้ ยังไม่มีระเบียบเรียบร้อย  
กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเป็นทางปฏิบัติขึ้นไว้ ตั้งวันที่ ๒๕  
กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๘ เพื่อให้เป็นระเบียบเดียวกัน และได้เสนอ  
ระเบียบปฏิบัติในการนี้ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ให้อนุมัติ  
ให้ปฏิบัติการต่อไปได้แล้ว คือ



### ๓. การเปลี่ยนแปลงเขตต์หรือตั้งหมู่บ้าน

การเปลี่ยนแปลงเขตต์หรือตั้งหมู่บ้านในตำบลและกิ่งที่อำเภอเดียวกัน ให้เจ้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขตต์และตั้งอนุญาต แล้วบอกไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ แต่ไม่จำเป็นต้องประกาศราชกิจจานุเบกษา ด้วยเป็นการเล็กน้อย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๘ ข้อ ๑ มาตรา ๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๒๐

### ๔. การเปลี่ยนแปลงเขตต์หรือตั้งตำบล

การเปลี่ยนแปลงเขตต์หรือตั้งตำบลในท้องที่อำเภอเดียวกัน ให้เจ้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขตต์และตั้งอนุญาตแล้วบอกไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ และประกาศราชกิจจานุเบกษา ในนามของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนทราบ โดยอาศัยอำนาจ ตาม พระ ราช บัญญัติ ลักษณะ ปกครอง ท้อง ที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๖ และ ๒๘ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตต์ และให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจตั้งอนุญาต แต่เมื่อบัดนี้ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว ตามมาตรา ๕๐ อำนาจและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล จึงต้องตกมา เป็นอำนาจและหน้าที่ของ เจ้าหลวงประจำจังหวัด

๓. การเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ

การเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอในท้องที่จังหวัดเดียวกัน ให้  
 ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขต และรัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งอนุญาต แล้วประกาศราชกิจจานุ  
 เบกษาในนามของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ประชาชนทราบ โดย  
 อาศัยเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
 ๒๓๕๗ มาตรา ๒ และ ๒๓ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสมุห  
 เทศาภิบาลเป็นผู้กำหนดเขต โดยอนุมัติของเสนาบดีมหาดไทย แต่เมื่อ  
 บัดนี้ได้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักร  
 จักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๐ แล้ว ตามมาตรา ๒๐ อำนาจและหน้าที่ของ  
 สมุหเทศาภิบาลจึงต้องตกมาเป็นอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงประจำ  
 จังหวัด

๔. การเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด

ถ้าการเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล (กิ่งอำเภอ) หรือ  
 อำเภอตั้งกล่าวมาในข้อ ๓-๒-๓ หากได้เปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด  
 ด้วย กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณากำหนดเขต แล้วนำ  
 เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการขอเป็นพระราช  
 บัญญัติตั้งที่ได้เคยปฏิบัติมาในชั้นหลังนี้แล้ว เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจ  
 การพิจารณาของศาล และอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการบาง  
 อย่างทางฝ่ายราชการ ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะท้องที่เช่น ในทางภาษี  
 อากร การทะเบียน เป็นต้น

## ๕. การตั้งกิ่งอำเภอ

การตั้งกิ่งอำเภอภายในจังหวัด ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขตต์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งอนุญาต โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพราะเกี่ยวกับจะต้องเพิ่มงบประมาณสำหรับกรณี แล้วประกาศราชกิจจานุเบกษาในนามของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๘ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้แม่เหล็กของสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้กำหนดเขตต์ และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต แต่เมื่อมีมติให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว ตามมาตรา ๒๐ อำนาจและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลจึงต้องตกมาเป็นอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด

## ๖. การตั้งอำเภอ

การตั้งอำเภอภายในจังหวัด ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดเขตต์ แล้วบอกเข้าไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นเป็นการสมควรจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต โดยอาศัยเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๙ ซึ่งเดิมได้กำหนดให้สมุหเทศาภิบาล กำหนด เขตต์และบอก ไปยังเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึง

ประกาศตั้งอำเภอได้ แต่เมื่อบัดนี้ได้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ  
ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว ตาม  
มาตรา ๒๐ อำนาจและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล จึงต้องตกมาเป็น  
อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด และในการประกาศ  
ตั้งอำเภอเช่น <sup>๕</sup> จะต้องเป็นประกาศนายกรัฐมนตรี รับพระบรมราช  
โองการ

อนึ่ง ในการเปลี่ยนแปลงเขตตำบล อำเภอ และจังหวัด  
ย่อมเกี่ยวกับการวางอัตราบังคับการเก็บเงินภาษีอากรด้วย กระทรวง  
มหาดไทย จึงได้ตกลง กับกระทรวง การคลังว่า จะแจ้ง ไปให้กระทรวง  
การคลังทราบก่อนประกาศเปลี่ยนแปลง ฉะนั้น เมื่อข้าหลวงประจำ  
จังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะเปลี่ยนแปลงเขตตำบลหรือตั้งตำบล  
ใหม่ จะต้องบอกไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อชี้แจงไปยังกระทรวง  
การคลังให้ทราบเสียก่อน เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ตอบมา  
แล้ว จึงให้คณะกรรมการจังหวัดดำเนินการต่อไปได้

นอกจากระเบียบที่กล่าวนี้ ยังมีข้อตกลงระหว่างกระทรวงการ  
คลังและกระทรวงมหาดไทยอยู่อีกว่า ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง  
เขตของอำเภอหรือตำบล โดยตั้งชนใหม่หรือจะยุบรวมกันก็  
ขอให้แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบก่อนประกาศเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง  
เพื่อจะได้พิจารณาออก พระราช บัญญัติวาง อัตราบังคับการ เก็บ เงิน  
ภาษีอากรในท้องที่ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงใหม่ให้ถูกต้องต่อไป (ดูเทศา  
ภิบาลเล่ม ๓๔ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๔๗๗ หน้า ๓๗)

## ระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านในกรุงเทพฯ

อำเภอชั้นนอกในจังหวัดนนทบุรีและสมุทรปราการ และอำเภอชั้นนอกในพระนครและธนบุรี คงแยกการปกครองเป็นตำบลและหมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเหมือนหัวเมืองอื่น แต่สำหรับอำเภอชั้นในพระนครและธนบุรีนั้น แยกการปกครองเป็นตำบล แต่ไม่มีกำนัน แพทย์ประจำตำบล และไม่ได้แยกตั้งเป็นหมู่บ้าน.

## ลักษณะ ๓

## ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

## บทที่ ๑

## ข้อความทั่วไป

มาตรา ๒๖ แห่งพ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๖ มีบัญญัติว่า "ให้มอบราชการบริหารดังต่อไปนี้ ให้ท้องถิ่นจัดทำเอง คือ :

(๑) ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

(๒) ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะได้มอบเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ตามกฎหมาย

ตามข้อ ๓ นั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อระเบียบทางปฏิบัติได้จัดราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นในตำบลใดหมู่บ้านใด ตำบลนั้นหมู่บ้านนั้นก็เป็นผู้รับผิดชอบไป เพราะราชการท้องถิ่นจะจัดทำเอง เท่าที่เป็นอยู่เดิมนั้น เรียกว่ารัฐบาลเป็นผู้จัดทำให้ ราษฎรมีส่วนอยู่ในการเลือกตั้งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นยังไม่ถึงกับจะเรียกว่ามีส่วนในการปกครองตนเอง.

ตามข้อ ๒ นั้น ราชการอื่นซึ่งจะให้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ตามกฎหมายนั้น คงหมายรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลที่ได้ ประกาศใช้ในเวลาดังมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ พ.ร.บ.บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

คำว่า "ให้ท้องถิ่นจัดทำเอง" หมายความว่าให้ราษฎรในท้องถิ่น เข้าร่วมในการปกครอง ไม่ใช่ให้ปกครองโดยอิสระทุกสิ่งทุกอย่าง กิจกรรมบางอย่างคงอยู่ในความปกครองของรัฐชาติ เพราะมีลักษณะ เป็นการสำคัญ ซึ่งถ้าแยกให้ท้องถิ่นจัดทำเสียหมดแล้ว อาจทำให้เกิดหลักอธิปไตย และเสียความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ

เมื่อมอบราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้แก่ท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานปกครองที่เรียกว่าตำบลหมู่บ้าน ก็เป็นอันรวมไปในตัว ด้วย เหตุนี้ พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ม.๓๗ จึงกล่าวถึงแต่ จังหวัดและอำเภอ ไม่กล่าวถึงตำบลและหมู่บ้าน

มาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๖ บัญญัติ ว่า "จนกว่าจะได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ให้คงใช้พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และกฎหมายอื่นๆ ว่าด้วย การปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาล ตามที่มีอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน" ซึ่งแปลความว่า เมื่อได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล แล้ว กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ๆ ว่าด้วยตำบลและหมู่บ้าน และการสุขาภิบาลจะได้เป็นอันยกเลิก

แต่เมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว

พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลได้บัญญัติขยายความต่อไป ตามนัยแห่งมาตรา ๖๓ ว่า ".....ให้คงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และกฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาล ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน" ถึงแม้จะยังมีได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นสำเร็จรูปที่พระราชอาณาเขตใด ในพื้นที่ใด ก็ดี ก็ต่อไปก็คงจะต้องค่อยจัดตั้งปรากฏขึ้นทั่วไปอย่างแน่นอน หมายความว่า "เทศบาลคืออะไร?"

คำว่าเทศบาลแปลว่า "วิสาหกิจหรือปกครองท้องถิ่นหรือท้องที่" ส่วนคำว่า "ระเบียนเทศบาล" นั้น หมายความว่าถึง ระเบียนการปกครองท้องถิ่นโดยลักษณะเฉพาะเท่าที่กฎหมายจักไว้ คือ การปกครองท้องถิ่นเช่นว่านี้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้ คือ

๑. ให้พลเมืองในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีส่วนร่วมในการปกครอง
๒. อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล

การที่ให้พลเมืองในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ก็เนื่องจากวัตถุประสงค์ ที่จะให้การปกครองเหมาะสมกับสภาพความเป็นไป และสภาพความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่น จึงใช้วิธีให้พลเมืองแห่งท้องถิ่นเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลขึ้น โดยต้องเป็นผู้นับคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อเป็นที่วางใจได้ว่าจะสามารถช่วยการปกครองให้เหมาะสมได้

การที่เทศบาลจำต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลนั้น ก็เพราะถ้ารัฐบาลไม่ควบคุมเสียเลย ก็เท่ากับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกลายเป็นรัฐอิสระต่างหากจากอาณาจักรไป ซึ่งมีผลต่อหลักในรัฐธรรมนูญ

บุญที่ว่า "สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้" เพราะหากว่ารัฐชาติไม่ควบคุมเสียเลย ต่างเทศบาลก็จะดำเนินการปกครองโดยมีคำสั่งถึงนโยบายร่วมกันของประเทศ นโยบายของเทศบาลต่าง ๆ อาจจะขัดกันเอง และขัดกับนโยบายของรัฐชาติก็ได้

ด้วยเหตุนี้จึงสรุปความได้ว่า ระเบียบเทศบาล คือ ระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยให้พลเมืองในท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีสิทธิร่วมในการปกครองและอยู่ในความควบคุมของรัฐชาติตามกฎหมาย

ส่วนปัญหาที่ว่า ราษฎรมีสิทธิร่วมในการปกครองเพียงใด และรัฐชาติจะควบคุมมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ยังแล้วแต่ลักษณะแห่งการงานของประเทศเป็นแห่ง ๆ ไป และข้อสรุปแต่ความว่าเป็นหรือสภาพของพลเมืองอันเนื่องจากการศึกษาด้วย

ท้องถิ่นใดเมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ย่อมมีองค์การดังนี้ คือ

๑. สภาเทศบาลต่าง ๆ
๒. คณะมนตรีเทศบาลต่าง ๆ

ตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลมาตรา ๕ มีว่า เทศบาลตำบลมีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การ คือ (๑) สภาตำบล (๒) คณะมนตรีตำบล มาตรา ๕๓ มีว่า เทศบาลเมืองมีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การ คือ (๑) สภาเมือง (๒) คณะมนตรีเมือง และมาตรา ๕๘ มีว่า เทศบาลนครมีระเบียบการปกครองคือ ๑. สภานคร (๒) คณะมนตรีนคร แต่สภาเทศบาลนั้น เป็นเทศบาลพิเศษ มีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง



อยู่ด้วย ไม่ได้แบ่งเป็นสภา หรือคณะมนตรี

อนึ่งใน พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล ได้รับบัญญัติถึงสภาจังหวัดไว้ ในหมวดที่ ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๔ ถึง ๕๗ สภาจังหวัดนี้ ไม่มีฐานะเป็นเทศบาล แต่เป็นสภาที่มีฐานะอนุโตมเป็นทำนองเดียวกับสภาเมือง ซึ่งโดยดำพียงสภาเมืองเท่านั้นก็เป็นแต่ของกิจการส่วนหนึ่งของเทศบาลเมือง แต่สภาจังหวัดไม่ใช่ของกิจการของเทศบาลชนิดใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นองค์การสำหรับทำการปรึกษาหารือกิจการสำคัญ ๆ ในจังหวัด เช่นเรื่องตรวจและรายงานงบประมาณทางจังหวัด (ภูมิภาค) และสอดส่องการคลังในจังหวัด หรือเรื่องแนะนำรัฐบาลในการจัดงบประมาณจังหวัด เป็นต้น (ดู พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๕๕)

ตุลาภิบาลไม่ใช่เทศบาล แต่จะได้เปลี่ยนเป็นเทศบาลต่อไป  
(ให้ดูเรื่องมัณฑนภิบาลในหน้า ๒๖๘-๒๗๓ ประกอบ)

## บทที่ ๒

### กฎหมายว่าด้วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่ว่าด้วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง นั้นคือ :-

๑. พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๑ ลักษณะ ๓ มาตรา ๒๖ ถึง ๒๗

๒. พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล ๑

ทั้งนี้ทั้งต่าง ๆ ย่อมจำแนกออกเป็นเทศบาลต่าง ๆ ตามความในมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๑ เพราะ

กรณี ที่องค์ใดองค์หนึ่งหรือหลายองค์หนึ่ง ไม่ใช้สัญชาติมาตั้งเขต  
อาจมีอยู่เป็นการชั่วคราวดังกล่าวแล้ว ด้วยเหตุนี้สัญชาติมาตั้งจึงไม่มี  
องค์การที่แบ่งเป็นสภาสัญชาติหรือคณะมนตรีสัญชาติ และหน้าที่  
หรือกิจการที่ฝ่ายสัญชาติที่จะตั้งกระทำก็มีน้อยกว่าเทศบาล

ส่วนคำว่าท้องที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ๖๖ นั้น ตรง  
กับคำว่า "ภูมิภาค" ที่มีอยู่ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร  
มาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ๖  
จำแนกท้องที่ออกเป็น "เทศบาล" ดังนี้ คือ

(๓) เทศบาลตำบล ได้แก่ ตำบลต่าง ๆ

(๒) เทศบาลเมือง และนครบาล ๒ ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่ง  
เป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด หรือเทศบาลในชุมชนซึ่งได้มีกฎหมาย  
ประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล

(๓) สหเทศบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประ  
กอบกิจการบางชนิด

ข้อ ๑

เทศบาลตำบล

ตำบลซึ่งยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ย่อมมีสภาพเป็น  
เทศบาลเมือง

การยกตำบลขึ้นเป็นเทศบาลต้องทำ พ.ร. กฤษฎีกา ใน พ.ร.  
กฤษฎีกานั้นจะได้กำหนดเขตและนามของเทศบาลไว้ด้วย (แต่ไม่

๑ ซึ่ง พ.ร. บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้บัญญัติถึงโดยละเอียด

๒ ตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลไว้กว้างเขตบางส่วนของเขตเทศบาลนคร

จำเป็นโดยแท้จริงจะเห็นได้จาก พ.ร.บ.บัญญัติข้าราชการพล.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งบัญญัติว่า "ในท้องถิ่นใดซึ่งโดยฐานะเทศบาลแล้ว แต่ละเทศบาลนั้นมิได้ประกาศกำหนดเขตได้" เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการจำเป็นก็จะต้องประกาศกำหนดเขตได้แล้ว รัฐมนตรีจะแนะนำเป็นหนังสือไปยังเทศบาลนั้นก็ได้ ถ้าเทศบาลไม่ออกประกาศภายในเวลาดำเนินการนับแต่วันที่ได้รับคำแนะนำ รัฐมนตรีจะออกประกาศเสียเองก็ได้ ประกาศตามความในมาตรานี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้"

ระเบียบการปกครองเทศบาลตำบลนั้นมองว่าการตั้งต่อไปเป็น

๓. สภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก มากน้อยตามจำนวนราษฎร

๔. คณะมนตรีตำบล ซึ่งประกอบด้วยนายกมนตรีตำบล และมนตรีตำบลอย่างน้อย ๒ นาย อย่างมาก ๔ นาย"

### สภาตำบล

ในส่วนนี้จะแยกอธิบายดังนี้คือ ก. สมาชิกสภาตำบล ข. การประชุมสภาตำบล ค. การควบคุมสภาตำบล

ก. สมาชิกสภาตำบล

สมาชิกของสภาตำบลนั้น พลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

๑. ตามบทบัญญัติเฉพาะกาล ผู้แทนตำบลตาม พ.ร. ๓๑๓๒ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นที่ปรึกษาพิเศษของคณะมนตรีตำบล คู. ม. ๓๑ ซึ่งบัญญัติให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล สารวัตรกำนันเป็นพนักงานของเทศบาล อยู่ในความบังคับบัญชาของคณะมนตรีตำบล หากเป็นตำบลที่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อน เห็นว่าพนักงานของสุขาภิบาลควรจะได้รับตำแหน่งเป็นพนักงานในเทศบาล ด้วยมีความชำนาญและเหตุผลที่สมควรก็ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯ

หมู่บ้านละ ๓ นาย หมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า ๒๐๐ คน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก ๓ นายทุก ๆ ๒๐๐ คน เศษของ ๒๐๐ ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น ๒๐๐ ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ คั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาตำบลจึงไม่มีกำหนดแน่นอน จะมากน้อยแล้วแต่พฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป (แต่ในระยะแรกรัฐบาลเป็นผู้ตั้งตามบทบัญญัติเฉพาะกาล ม. ๖๐)

คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวิธีเลือกตั้งนั้นอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล แต่ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบล จะต้องประกอบด้วยความรู้ และ คุณสมบัติตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๒ (ดูหน้า ๓๘๘)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล ต้องตั้งบ้านเรือนอยู่ในตำบลนั้น และเมื่อได้รับเลือกตั้งต้องอยู่ในตำบลนั้นต่อไป ถ้ามีฉะฉานยอมขาดจากสมาชิกภาพ คำว่า "พักอยู่" นัยหมายความแคบกว่าคำว่า "ภูมิลำเนา" ตามประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ (ม. ๘)

สมาชิกสภาตำบล เป็นผู้แทนของปวงชนในตำบล มิใช่แทนแต่เฉพาะผู้เลือกตั้งคนนั้นมา ฉะนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่ง อารมณ์ ออบหมายใด ๆ (ม. ๘)

การที่สมาชิกสภาตำบลจะอยู่ในตำแหน่ง การเข้ารับหน้าที่ และการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพนั้น อนุโลมตามมาตร ๓๗, ๓๘, และ ๒๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งว่าด้วยวาระแห่งตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่ง ตลอดจนความสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยเหตุต่าง ๆ เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือโดยสภา

วินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง เพราะจะเกิดความเดือนเดียวในการที่  
จะให้คงเป็นสมาชิกต่อไป มติในเรื่องนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓  
ของสมาชิกผู้มาประชุม

ข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นผู้ตั้ง สมาชิกสภาตำบลตาม มติของ  
สภา ให้เป็นประธาน ๓ นาย เป็นรองประธาน ๓ นาย หรือหลายนาย  
(ม.๓๓)

ประธานไม่อยู่รองประธานต้องทำการแทน หรือถ้าไม่อยู่ทั้ง ๒  
คน ให้สมาชิกตั้งประธานชั่วคราว ทั้งนี้โดยตาม มาตรา ๒๓, ๒๔,  
๒๕, ๒๖ และ ๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญ เช่นว่าองค์ประชุมต้องมีสมาชิก  
มาประชุมไม่ต่ำกว่า ๓ ใน ๓ และว่าการลงมติต้องถือเอาเสียงข้าง  
มากเป็นหลัก ถ้าเสียงเท่ากันให้ประธานชี้ขาดแต่ต้องประชุมครั้ง  
แรกภายใน ๘๐ วันนับแต่เลือกตั้งเสร็จ และสภาเป็นผู้กำหนดวันเริ่ม  
สมัยประชุมสามัญประจำปี (ม.๓๒)

สมาชิกจะเลือกคนภายนอก เป็นประธาน หรือรองประธานไม่ได้  
ตามวิธีการนั้นคงเป็นดังนี้คือ ก. ข้าหลวงประจำจังหวัด สั่งให้  
เจ้าพนักงานเทศบาลมีหนังสือสมัครครั้งแรก ข. เมื่อสมาชิก  
มาประชุมแล้วจะต้องเลือกผู้มี อายุไล่สูงสุด ขึ้นเป็น ประธาน ชั่วคราว  
(แต่ไม่ต้องมีรองประธานชั่วคราว) เพื่อเป็นหัวหน้าควบคุมการประชุม  
ค. ประธานชั่วคราวนำสมาชิกให้ปฏิญาณตน ง. ดำเนินการเลือกตั้ง  
ประธานและรองประธาน จ. ครั้นแล้วประธานชั่วคราวเดินอนาม  
ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อทำเป็นประกาศตั้ง  
ต่อไป

สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ถ้าเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก  
๕๕ ๕๕  
ตงชนเรยกว่าคณะกรรมการสามัญ ถ้าเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก  
หรือไม่เป็นสมาชิกตงชนเรยกว่าคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญคดี ๕๕ เพื่อกระทำการ  
การหรือสนองต่อขอขอมในรงงานของสภา และจะเป็นองค์ประชุม  
ก็เมื่อมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวน (ม. ๒๐ วรรค  
สุดท้าย)

๖. การประชุมสภาตำบล

สมัยการประชุมของสภาผู้แทนตำบลอาจแยกวันนัดได้เป็น ๒  
นัดคือ ประชุมสามัญอย่างหนึ่ง และประชุมวิสามัญอีกอย่างหนึ่ง

๑. สมัยประชุมสามัญของสภาตำบลสมัยหนึ่งๆ นั้น มีกำหนด  
เวลาไม่เกิน ๑๕ วัน แต่นายอำเภอจะอนุญาตให้ขยายเวลาออกไป  
ก็ได้ แต่จะย่นเวลาไม่ได้

นายกมนตรีตำบลเป็นผู้เรียกประชุมสภาตำบล ตามสมัยประชุม  
และเป็นผู้เปิดนัดประชุม (ม. ๓๕)

การประชุมสมัยสามัญ ในปีหนึ่งจะมีแต่สมัยเดียวก็ได้ หรือ  
จะมีหลายสมัยก็ได้ สุดแต่ปริมาณแห่งกิจการของท้องถิ่น และแล้ว  
แต่สภาตำบลจะกำหนดไว้ แต่การประชุมครั้งแรกต้องกำหนดภายใน  
๘๐ วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกเสร็จ ซึ่งตกเป็นหน้าที่ของข้าหลวง  
ประจำจังหวัดตั้งกติกาดังแล้ว แต่วันเริ่มสมัยประชุมสามัญที่ไม่ใช่ครั้งแรก  
แรกนั้น สภาเป็นผู้กำหนด

๒. แต่ถ้าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่น นายอำเภอ

จะอนุญาตให้นายกมนตรีตำบลเรียก ประชุมวิสามัญ แห่งสภาตำบล  
ก็ได้

เมื่อสมาชิก สภา ตำบล มีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๓ ใน ๓ ของจำนวน  
ทั้งหมดเห็นเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นแล้ว จะรวม  
กันทำคำร้องขอต่อประธานแห่งสภา ให้รายงานต่อนายอำเภอเรียก  
ประชุมวิสามัญแห่งสภาตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นประธานแห่งสภา  
ต้องรับนำความเสนอต่อนายอำเภอและรับสนอง คำสั่งซึ่งจะต้องรับสั่ง  
โดยด่วน

การประชุมของสภาตำบลจะเป็นการประชุมสามัญ หรือวิสามัญ  
ก็ควมยอมเป็นการเปิดเผย แต่การประชุมลับก็ยอมมีได้ เมื่อ  
คณะมนตรีตำบลร้องขอหรือสมาชิกสภาตำบลรวมกันไม่ต่ำกว่า ๓ ใน  
๓ ร้องขอ (ม.๒๖)

ระเบียบการประชุม และการปรึกษาของสภาตำบลโดยทั่วไปนั้น  
ให้อนุโลมตามข้อบังคับการประชุม และการปรึกษาของสภาผู้แทน  
ราษฎร (ม. ๓๒)

สภาตำบลจะปรึกษาหารือกันได้ แต่การที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเท่านั้น  
จะหารือเรื่องการเมืองแห่งรัฐไม่ได้ และไม่มีเอกสิทธิ์เหมือนอย่าง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ม.๓๓)

#### ค. ราชการส่วนภูมิภาคควบคุมเทศบาลตำบลอย่างไร

ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะยุบสภาตำบลเพื่อให้พลเมือง  
เลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในคำสั่งให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผล  
และมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน (ม.๓๔)

คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาตตำบลในจังหวัดและในอำเภอให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเหตุนี้จึงมีอำนาจหน้าที่ซึ่งแรงแนะนำตักเตือนเทศบาตตำบลนั้น (พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ม.๓๘,๒๒)

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาตตำบลในอำเภอ นั้น กับทั้งมีอำนาจหน้าที่ซึ่งแรงแนะนำตักเตือนเทศบาตตำบล แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ

นายอำเภอมีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้สภาตำบลเปิดประชุมวิสามัญหรือไม่ให้เปิดประชุมเช่นนั้นก็ได้

เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าเทศบาตตำบลใดไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือทำการอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น รัฐบาลมีอำนาจที่จะนำความกราบบังคมทูลขอให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลจากตำบลนั้น ถ้าเช่นนั้นข้าหลวงประจำจังหวัดของตั้งเจ้าพนักงานเจ้าจัดการตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่ตั้งสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลทุกประการ แต่ในเรื่องเช่นนี้ต้องให้ออกคำสั่งสภาตำบล และคณะกรรมการตำบลแต่งตั้งเหตุผลตามสมควร (ม.๔๑)

คณะกรรมการตำบลและพนักงานของเทศบาลตำบล

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยนายกมนตรีตำบลหนึ่งนาย และมนตรีตำบลอีกอย่างน้อย ๒ นาย อย่างมาก ๔ นาย

• รวมเป็นอย่างน้อย ๓ นาย อย่างมาก ๔ นาย



ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ออกหมายตั้งนายกมนตรีตำบล  
 ประชานแห่งสภาตำบลเป็นผู้ลงนามรับสนองหมายนั้น นอกจากนี้  
 ข้าหลวงประจำจังหวัด ยังเป็นผู้ตั้งให้คณะมนตรีตำบลมีอำนาจหน้าที่  
 บริหารการเทศบาลแห่งตำบลนั้น(ม. ๒๒) โดยออกหมายตั้งเช่นเดียวกัน  
 นายกมนตรีตำบลและมนตรีตำบล ต้องมีภูมิลำเนาที่  
 กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และต้องมีส่วนได้เสียในการรับ  
 เหมายทำการของเทศบาล ถ้ามีส่วนได้เสียจะต้องออกจากตำแหน่ง  
 (ม. ๒๓)

สิทธิของมนตรีในการเข้าประชุมในสภาตำบล การดำรงสมาชิก  
 ภาพ การบริหาร และการขอยกจากตำแหน่งมนตรีนั้น ให้อนุโลม  
 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา ๔๗  
 วรรค ๓ มาตรา ๔๘, ๕๐ และ ๕๓ กล่าวคือ ว่าด้วยการที่มนตรี  
 มีสิทธิไปประชุมและแสดงความคิดเห็นในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออก  
 คะแนนเสียง และการที่สมาชิกสภาอาจเป็นมนตรีได้โดยไม่เสียสมาชิก  
 ภาพ ตลอดจนการไว้วางใจของสภา ความรับผิดชอบร่วมกันของ  
 มंत्रीทุกคนหรือรับผิดชอบแต่ละคน และความสิ้นสุดของมนตรีทั้งคณะ  
 หรือรายตัว (ม. ๒๔)

เทศบาลตำบลมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอยู่ในบังคับ  
 บัญชีราชของคณะมนตรีตำบล

ระเบียบพนักงานเทศบาลตำบลนั้น เป็นไปตามบทพระราชกฤษฎีกา  
 อนุโลมตามระเบียบข้าราชการพลเรือน

นอกจากนี้เทศบาลตำบลยังมีพนักงานพิเศษอีกด้วย ตามบท

บัญญัติเฉพาะกาลซึ่งจะได้ช้ขยายต่อไป

นายกมนตรีตำบลมีอำนาจ ขอคำสั่งวางระเบียบเพื่อรักษา  
การให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ แต่ต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย  
และเทศบัญญัติ

สภาตำบลควบคุมคณะมนตรีตำบลอย่างไร

สภาตำบล มีอำนาจควบคุมการบริหารของ คณะมนตรีตำบลให้  
อยู่ในนโยบายที่ตนแถลงไว้ เพื่อได้รับความไว้วางใจแต่แรกเข้ารับ  
ตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้ในที่ประชุมของสภา ซึ่งมนตรีย่อมเข้าประชุม  
อยู่เฉพาะหน้าด้วยนั้น สมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะ  
มนตรีเพื่อสอบถามถึงกิจการงานในหน้าที่ เพื่อวินิจฉัยว่าเป็นไปตามนโย  
บายที่แถลงเพื่อได้รับความไว้วางใจหรือไม่ แต่มนตรีตำบลไม่จำเม้น  
ตอบ ถ้าเห็นว่าขอที่จะตอบนั้นเป็นสิ่งที่จะกระเทือนไปถึงความ  
ปลอดภัยหรือประโยชน์ของท้องถิ่น จะนิ่งเฉยก็ได้ ซึ่งเท่ากับยอม  
เสียให้สภาไม่พอใจ คิดว่าที่จะกล่าวข้อความที่เสียงประโยชน์  
สำคัญของท้องถิ่น แต่สภาก็ไม่จำเป็นต้องไม่ไว้วางใจมนตรีเพราะไม่  
ตอบกระทู้ถามอย่างเดียว ถึงแม้มนตรีจะตอบกระทู้ถามสักเพียงไร  
ถ้าข้อความที่ตอบนั้นไม่เหมาะสมใจของสมาชิกแห่งสภาแล้ว สภาตำบล  
มีสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในมนตรี เป็นรายตัวทั้งคณะชนใหม่ก็ได้  
การที่ลงมติความไว้วางใจกันใหม่เช่นนั้น ก็เพื่อผลของความไว้วางใจอันเดิม  
ยังคงอยู่หรือไม่ แต่ญัตติความไว้วางใจนั้นห้ามมิให้ลงมติในวัน  
เดียวกันกับวันที่ปรึกษา ทั้งนี้เพื่อสงวนโอกาสไว้ให้พิจารณากันโดย  
รอบครอบสุจริต (ม. ๓๘-๔๐)

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแบ่งเป็น ๕ อย่าง คือ ก. อำนาจหน้าที่ซึ่งจำต้องทำ ข. อำนาจหน้าที่ซึ่งอาจจะจัดการตามสมควร

ก. อำนาจหน้าที่ซึ่งจำต้องกระทำมีดังต่อไปนี้ (ม.๒๗)

๑. จัดการสาธารณสุข
๒. จัดการให้ราษฎรได้มีน้ำจืดบริโภค
๓. จัดให้มี และ บำรุง ถนน และ ทาง กับการระบายน้ำใน เขตเทศบาล
๔. จัดการให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสาร
๕. จัดการ แกะไข และ ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร
๖. จัดการให้ราษฎรได้รับการ ศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา
๗. จัดการ อบรมให้ราษฎร เข้าใจใน การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
๘. จัดการ รักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และ คดีธรรมอันดี อีกทั้งระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่น ตลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย
๙. จัดให้มีศาลาเทศบาล
๑๐. อำนาจหน้าที่อื่นๆ ซึ่งจะได้มีกฎหมายบังคับให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล
๑๑. อำนาจ หน้าที่ ซึ่ง เทศบาล ตำบล อาจจัดการ ตาม สมควร

(ม.๒๘)

๑. จัดให้มีและบำรุงตลาด คชกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำ และซักฟอก ทำเทียบเรือ ทำข้าม สู่สาน และ ฼าปนสถานของเทศบาล
๒. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนชั้นมัธยมขึ้นไป หรือโรงเรียน วิชาที่พิเศษ ๆ
๓. จัดให้มีและบำรุงการประปา เพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ ราษฎรในตำบล
๔. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ และ บั้จจัยสำหรับสาธารณูปการประเภทอื่น ๆ
๕. จัดให้มีเครตคิคลังถาน
๖. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟให้แก่ราษฎร ในตำบล หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชนมชน
๗. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
๘. จัดให้มีและบำรุงสวนสำหรับเดินเล่น
๙. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ
๑๐. กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

การคลังของเทศบาลตำบล

ก. รายได้

รายได้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจมีรายได้จาก ประเภทดังต่อไปนี้ (ม.๒๘)

๑. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามแต่จะมีพระราชบัญญัติ ก้า

## หนดไว้

๒. รายได้จากเทศพาณิชย์
๓. รายได้จากทรัพย์สินต่างๆ ของเทศบาลตำบล
๔. ภาษีอากร และจังกอบตามแต่จะมีพระราชบัญญัติกั

## หนดไว้

๕. ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ ตามแต่จะมีพระราชบัญญัติ

## กำหนดไว้

๖. เงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นกรกุศล เพื่อสาธารณประโยชน์
๗. การกู้เงินตามแต่จะมีพระราชบัญญัติกำหนดไว้
๘. เงินรายได้อื่นๆ ซึ่งกฎหมายอนุญาต

## ๑. รายจ่าย

รายจ่ายของเทศบาลตำบลนั้นแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท

๑. จ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้าง หรือค่าป่วยการให้แก่พนักงานคร้  
ตำบล มนตรีตำบลและพนักงานของเทศบาล
๒. จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการเทศบาลนั้นๆ
๓. จ่ายเป็นกาจร เช่นการก่อสร้างและการลงทุน  
งบประมาณของเทศบาลตำบลนั้น อนุมัติตามรูปการณ

แห่งงบประมาณของแผ่นดิน

ระเบียบการเบิกจ่าย การรักษาเงิน การตรวจเงินของเทศบาล  
ตำบล ย่อมเป็นไปตามบทพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกาานั้นๆ

เทศบัญญัติของเทศบาลตำบล

ลักษณะของเทศบัญญัติ

เทศบาลตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับ ซึ่งเรียกว่าเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เทศบาลได้ แต่ต้องมีลักษณะ ดังนี้ ๑. ไม่ขัดต่อกฎหมาย ๒. ต้องตราขึ้นโดยได้รับคำแนะนำและยินยอมของสภาตำบล ๓. โดยอนุมัติของข้าหลวงประจำจังหวัด

เทศบัญญัตินั้น อาจกำหนดโทษไว้ในเมื่อผู้กระทำความผิดได้ แต่ถือว่า เป็นความผิดฐานตู่โทษ ลงโทษปรับไม่เกิน ๕๐ บาท ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลตัดสินถึงที่สุด อาจยึดทรัพย์สินของผู้นั้นใช้แทนค่าปรับได้ ถ้าไม่มีทรัพย์สินให้ยึดผู้กระทำความผิดจะถูกบังคับให้ทำงานโยธาแทนตามกำหนดวัน ซึ่งคำนวณโดยอาศัยค่าแรงวันในท้องถิ่นตามที่ จะได้กำหนดไว้โดยเทศบัญญัติเป็นคราว ๆ การบังคับให้ทำงานโยชานั้นไม่เกินกำหนด ๒ เดือน (ม.๓๓, ๓๔)

งบประมาณตำบลประจำปีนั้นต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

วิธีร่างเทศบัญญัติ

เมื่อสภาตำบลได้ร่างเทศบัญญัติขึ้นแล้วเสร็จแล้ว ให้นายกมนตรีควบคุมนำขึ้นเสนอนายอำเภอ เพื่อเสนอต่อไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นชอบด้วย ก็ลงนามในเทศบัญญัตินั้น และเมื่อได้ประกาศเบ็ดเสร็จที่ศาลาเทศบาลแล้ว ๗ วัน ย่อมใช้บังคับได้

ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้นำร่างนั้นขึ้น  
เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย  
แล้วก็ให้ส่งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดลงนามในเทศบัญญัตินั้น ถ้า  
ไม่เห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้นก็เป็นอันระงับไป แต่กระทรวง  
มหาดไทยต้องชี้แจงเหตุผล

ในเหตุฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาตำบลให้ทันทั่วทั้งที่ไม่ได้  
คณมนตรีตำบลอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติ  
จากนายอำเภอและประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลาเทศบาลแล้วให้ไว้ยัง  
ใช้ได้

ในคราวประชุมสภาตำบลต่อไป ต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราว  
นั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราว  
นั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราว  
นั้นก็จะเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระ  
หว่างที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่  
กล่าวมาต้องทำเป็นเทศบัญญัติ เมื่อจะทำเป็นเทศบัญญัติดังนี้ กิจการ  
ที่ดีต้องผ่านไป ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยตั้ง  
กล่าวมาแล้ว (ม.๓๘)

### ข้อ ๒.

#### เทศบาลเมือง

คำว่า "เมือง" ในที่นี้ อาจเข้าใจผิดคิดว่ามีความหมายอย่าง  
เดียวกับคำว่า "จังหวัด" ที่จริงคำทั้งสองนี้ มีความหมายต่างกัน  
จริงอยู่ เคยมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องทรงพระกรุณาให้

เปลี่ยนคำว่า "เมือง" เรียกว่า "จังหวัด" ใน พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งดู  
 เหมือนว่า คำว่าเมืองนั้นได้สูญสิ้นไป และคำว่า "จังหวัด" ก็น่าจะ  
 ตรงกับความหมายของคำว่า "เมือง" แต่ถ้าอ่านประกาศนั้นโดยตลอด  
 จะเห็นได้ว่าความประสงค์มิได้เป็นเช่นนั้น ที่จริงคำว่า "จังหวัด" และ  
 คำว่า "เมือง" ยังคงใช้อยู่ทั้ง ๒ คำ เพราะประกาศนั้นได้อธิบายไว้ว่า  
 อย่างไรเรียกว่าจังหวัด อย่างไรเรียกว่าเมือง

จังหวัด (Province) คือท้องที่ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของมณฑล  
 บัดนี้ได้แยกมณฑลแต่จังหวัด คือท้องที่ส่วนหนึ่งแห่งระบียบราช  
 การส่วนภูมิภาค

เมือง (Town) ในประกาศนั้นให้คงใช้สำหรับเรียกตำบล ที่  
 อาณาประชานได้เรียกมานานแล้วว่าเมือง เช่น เมืองพิษณุโลก  
 หมายความว่าตำบลที่อยู่ภายในกำแพงเมือง หรือติดต่อกับกำแพง  
 เมืองเท่านั้น

ถ้าพิจารณาถึงระบียบราชการบริหารในปัจจุบันแล้ว จะเห็น  
 ความแตกต่างระหว่างคำทั้ง ๒ นี้ชัดเจนคือ การปกครองจังหวัดอยู่ใน  
 ระบียบราชการส่วนภูมิภาค แต่การปกครองเมืองนั้นเป็นกิจการ  
 ของเทศบาล ในจังหวัดหนึ่งอาจมีหลายเมืองก็ได้ ดังจะเห็นจากข้อ  
 ความในมาตรา ๕๒, ๕๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่ง  
 จะกล่าวต่อไป

เทศบาลเมืองและองค์การ

เทศบาลเมืองคือเขตชุมนุมชน มีพระราชกฤษฎีกาตั้งขึ้นเป็น



เทศบาลเมืองโดยกำหนดเขตต์ และนามของเมืองไว้ชัดแจ้ง

ในการตั้งเทศบาลเมืองนั้น อาจจัดตั้งเขตต์จากชุมชนชนต้งน

๑. ตำบลหรือส่วนของตำบลที่มีค่าอาว่าารจังหวัดตั้งอยู่อย่าง  
หนึ่ง

๒. เขตต์ที่ของถิ่นที่มีราษฎรต้งแก่ ๓๐๐๐ คนขึ้นไป ถึงแม้  
จะไม่ไว้ที่ต้งสำดาว่าารจังหวัดก็ตาม แต่คิดเฉี่ยมีราษฎรอยู่หนา  
แน่นไม่ต่ำกว่า ๓๐๐๐ คนต้ง ๑ ตารางกิโลเมตร (ม. ๔๒)

องค์การของเทศบาลเมือง มี ๒ อย่างคือ ๑. สภาเมือง

๒. คณะมนตรีเมือง

๑. สภาเมืองนั้น ใช้บทบัญญัติว่าด้วยสภาตำบล บังคับโดย  
อนุโลม เว้นแต่ข้อที่กำหนดว่าเป็นอำนาจของนายอำเภอ ให้ถือว่า  
เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด (ม. ๔๔)

๒. คณะมนตรีเมืองนั้น ใช้บทบัญญัติว่าด้วยคณะมนตรีตำบล  
บังคับโดยอนุโลม เช่นตำแหน่งนายกมนตรีตำบลอนุโลมเป็นนายก  
มนตรีเมือง และตำแหน่งมนตรี อนุโลมเป็นมนตรีตำบล (ดู  
ม. ๔๕, ๖๓)

เทศบาลนครและองค์การ

เทศบาลนครคือ เขตต์ชุมชนที่เป็นนคร และมีพระราชบัญญัติ  
ตั้งขึ้นเป็นเทศบาลนคร โดยกำหนดเขตต์ และนามไว้ชัดแจ้ง

ในการตั้งเทศบาลนครนั้น มีเกณฑ์จัดเขตต์นครต้งนคือ ต้ง

• (ไม่มีที่ปรือนาพิศนคเมบหมัญญัติจะเพาะกาลเหมือนอย่างเทศบาลตำบล)

จากเขตคทของฉนทมราชฐรตงแต ๓๐๐๐๐ คนขึ้นไป แดะคิดเฉดยมี  
 ราชฐรอยู่หนาเนนไมต่ากจำ ๓๐๐๐ คนต่อ ๓ ตารางกิโลเมตร (ม.๕๗)  
 องกัการของเทศบาดนครมี ๓ อย่างคือ ๑. ฉภานคร ๒. คณะ  
 มนตรีนคร (เทศบาดนครนตาม พ.ร.บ. จำคัวยระเขียบราชการบรหาร  
 ม.๒๗ เรียกว่า "นครบาด")

ฉภานครนั้น ใช้บทบัญญัติว่าคัวยฉภานเมือง บังคัยโดยอนุโตม  
 คณะมนตรีนครนั้น ใช้บทบัญญัติว่าคัวยคณะมนตรีเมืองบังคัย  
 โดยอนุโตม เรนตำแหน่งนายกมนตรีเมือง เปดียนอนุโตมเป็นนายก  
 มนตรีนคร แดะตำแหน่งมนตรีเมือง เปดียนอนุโตมเป็นมนตรีนคร  
 จำฉนราชฐรตามที่กำหนดได้ฉามหมีนคนนึ้น มากกกว่าที่กำหนด  
 ได้สำหรับเทศบาดตำบล ๓๕๐ เท้า แดะมากกว่าเทศบาดเมือง ๓๐ เท้า  
 (ม.๕๘,๖,๕๖)

อำนาจหน้าที่ของเทศบาดเมือง

เทศบาดเมืองมีอำนาจและหน้าที่ ๒ อย่าง คือ ๑. ที่จำเป็นต้อง  
 กระทำ แดะ ๒. ที่อาจจัดทำตามสมควรก็ได้ อย่างละ ๓๐ ประการ  
 ตามที่ระบุมาแล้วสำหรับเทศบาดตำบล แต่มเพิ่มชนอีก ๕ ประการ  
 สำหรับอำนาจหน้าที่ ๗ จำคัองกระทำ คือ :-

๑. จัดให้มีและบำรุงคตาค คอถฉคัฉว โรงฆ่าฉคัฉว ที่อาบหน้า  
 แดะซักฟอก ฉุฉฉานแฉะฉาปนฉฉฉานของเทศบาด
๒. จัดให้มีและบำรุงการปรระปา เพ็ชจำหนายน้ำฉะฉาคให้แก่  
 ราชฐร

๓. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ หรือ  
บ้จจัยสำหรับสาธารณูปการประเภทอื่น ๆ
  ๔. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายกระแสไฟให้แก่  
ราษฎร หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชน
  ๕. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง
- รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ว่าด้วยเป็น ๓๕ ประการ  
(ม.๒๗.๕๕)

#### อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำ และมีหน้าที่อาจจัดทำ  
ตามสมควรเหมือนอย่างเทศบาลเมือง แต่มีเพิ่มขึ้นอีก ๕ ประการ  
สำหรับอำนาจหน้าที่ ๆ จำต้องกระทำ คือ:-

๑. จัดให้มีและบำรุงสุรศาลา และโรงพยาบาล
๒. จัดให้มีและบำรุงการส่งเคราะห์มรดกและทารก
๓. จัดให้มีและบำรุงการส่งเคราะห์คนอนาถา
๔. จัดให้มีและบำรุงซ่อมสาธารณ
๕. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สาธารณ สำหรับการศึกษาและพด  
ศึกษา.

รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๕๕ และมาตรา  
๕๖ เป็น ๖๐ ประการ

การคลังและเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

การคลังและเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองใช้บทบัญญัติว่าด้วย  
การคลังและเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลบังคับโดยอนุโลม เว้นแต่  
ข้อที่กำหนดว่าเป็นอำนาจของนายอำเภอ ให้ถือว่าเป็นอำนาจของ  
ข้าหลวงประจำจังหวัด

การคลังและเทศบัญญัติของเทศบาลนคร ใช้บทบัญญัติว่าด้วย  
เทศบาลเมือง บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๓

สหเทศบาล

สหเทศบาลเป็นเทศบาลเฉพาะกิจการของเทศบาลหลายเทศบาล  
รวมกัน กล่าวคือ ถ้ากิจการบางประเภท ซึ่งแต่ถ้าพึ่งเทศบาล  
เดียวไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดตั้งสหเทศบาลขึ้น ซึ่งมีเจ้าหน้าที่  
ประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

โดยเหตุที่สหเทศบาลเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ต่างหาก  
จากเทศบาลที่เดียวของมัน การตั้งสหเทศบาลทำได้ก็แต่โดยบทพระ  
ราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดนามระเบียบการและอำนาจหน้าที่ของสห  
เทศบาลไว้ด้วย

สหเทศบาลอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับกิจการ อัน  
จะพึงกระทำ และอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแต่การ  
กู้เงินให้ดูคำอธิบายข้างต้นหน้า ๒๗๒

องค์การสำหรับสหเทศบาลไม่ได้แบ่งออกเป็นสภาหรือคณะมนตรี

ตรี เป็นแต่เพียงประกอบด้วยมีตามผู้แทนของแต่ละภาคต่าง ๆ ที่รวมกันตั้งเป็นสหเทศภาคเท่านั้น

ข้อ ๔

### สภาจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งอาจมีเทศภาคได้หลายเทศภาค แต่ละเทศภาคอาจเกี่ยวข้องระหว่างกันเอง หรือกับจังหวัด เพื่อควบคุมกิจการของเทศภาคให้ติดต่อดังสอดคล้องกับกิจการของฝ่ายภูมิภาค ได้มีองค์การพิเศษขึ้นประเภทหนึ่งซึ่งมีใช้เทศภาค แต่มีอำนาจและหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ัญญัติจัดระเบียบเทศภาค พ.ศ. ๒๔๗๖ เรียกว่าสภาจังหวัด

สมาชิกของสภาจังหวัดอย่างน้อยต้องมี ๓๐ นาย ซึ่งพดเมืองในอำเภอเดิมคงตั้งขึ้นอำเภอละ ๓ นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า ๓๐,๐๐๐ คน อำเภอหนึ่งมีผู้แทนได้ ๓ นายทุก ๓๐,๐๐๐, เศษของ ๓๐,๐๐๐ ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น ๓๐,๐๐๐ ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

ถ้าถึงเกณฑ์คงมีแล้วจะได้สมาชิกไม่ถึง ๓๐ นาย (คือคงเหลือจากมีอำเภอน้อยกว่า ๓๐ อำเภอ) ก็ให้ถือจำนวนราษฎรในจังหวัดทั้งหมดหารด้วย ๓๐ อำเภอใดมีราษฎรมากกว่าผลดังกล่าวให้เพิ่มผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก ๓ นายทุกจำนวนที่ตรงกับผลดังกล่าวนี้ และให้ยึดเศษท่านของเดียวกัน

บทบัญญัติว่าด้วยสภาเมืองนั้น ใช้บังคับแก่สภาจังหวัดโดยอนุโลม เว้นแต่ที่กำหนดว่าอำนาจเป็นของข้าหลวงประจำจังหวัดนั้น ให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

สภาจังหวัดนั้นแตกต่างกับสภาของเทศบาลต่าง ๆ คือ

๑. สภาจังหวัดไม่ใช่องค์การของเทศบาลใด แต่สภาตำบล กิ่ง สภาเมืองกิ่งที่สภานครกิ่ง เป็นองค์การของเทศบาลตำบล, เมือง, นคร, โดยลำดับ

๒. ในจังหวัดหนึ่ง จะมีสภาของเทศบาลได้หลายสภา ตาม จำนวนที่ท้องถิ่น มีสภาเป็นเทศบาล แต่จะมีสภาจังหวัดได้แต่ สภาเดียว

๓. สภาจังหวัดถึงแม้จะมีสิทธิตั้ง อนุมัติตาม คณะกรรมการ จังหวัด แต่ก็ไม่มีสิทธิลงมติไว้ใจหรือไม่ไว้ใจกรรมการจังหวัด เพราะกรรมการ จังหวัดไม่ได้ขึ้นกับสภาจังหวัด แต่สภาเทศบาลต่างๆ อาจลงมติไว้ ใจหรือไม่ไว้ใจคณะมนตรีเทศบาลได้ ซึ่งอาจเป็นผลให้คณะมนตรี เทศบาลต้องออกจากตำแหน่ง

๔. สภาจังหวัด อยู่ในความควบคุม ของ กระทรวงมหาดไทย แต่สภาเทศบาลต่าง ๆ อยู่ในความควบคุมของข้าหลวงประจำจังหวัด

ผู้ประชุมในสภาจังหวัด

ตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้จากการประชุมของสภาจังหวัด ย่อมจะมีผู้ประชุมแยกได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ

- ๑. ฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัด
- ๒. ฝ่ายคณะกรรมการจังหวัด

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างผู้ประชุมในสภา ๒ ทั้งสองฝ่ายนี้ คือ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิเสนอนโยบาย อภิปราย ชกแจงถึง

คะแนน แต่คณะกรรมการจังหวัดไม่มีสิทธิเสนอญัตติหรือออกเสียง  
ลงคะแนน มีอยู่แต่สิทธิที่จะเข้าประชุมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ทั้งนี้  
เพราะการออกเสียงและการแสดงความคิดเห็นมีผลในทางกรณีกัน

### อำนาจและหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจและหน้าที่ปรึกษาหารือของสภาจังหวัดนั้น มีดังนี้:-

๑. ตรวจสอบรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และ  
ข้อบัญญัติทางจังหวัด ตามระเบียบแห่ง พ.ร.  
กฤษฎีกา
๒. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐขาด ระหว่างบรรดาเทศบาล  
ในจังหวัด
๓. แนะนำรัฐบาลในการจัดกอบ การเงินและการอื่น ๆ ของ  
เทศบาล และกิจการในจังหวัด ซากัดีย การเกษตร  
การตัดถนน การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อย  
วัยย และศีลธรรมอันดี และกิจการอื่น อันควรส่งเสริม  
สวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัด
๔. ตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัด แต่กรรมการจังหวัดมีสิทธิ  
ที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเกี่ยวกับประโยชน์หรือความปลอดภัย  
ภัยของจังหวัด
๕. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ.

สรุปพร้อมว่าสภาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวไปได้หลายทาง  
ซึ่งอาจแบ่งออกได้ดังนี้ :-

- ก. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับจังหวัด

ข. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเทศบาลในจังหวัด

ค. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐบาล

ในการตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และ  
สอบส่วนการคลังทางจังหวัดก็ดี ในการโต้เถียงข้อแตกต่างระหว่าง  
เทศบาลก็ดี หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติก็ดี สภาจังหวัด  
อาจตั้งคณะกรรมการจังหวัดขึ้นรับอำนาจและหน้าที่ได้ คณะ  
กรรมการจังหวัดมีจำนวนตั้งแต่ ๓ ถึง ๕ นาย (ม. ๕๗)

สภาจังหวัดนี้ ถึงแม้จะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง  
ขึ้นมาก็ดี แต่ไม่มีลักษณะเหมือนสภาตำบล สภาเมือง หรือสภา  
นคร ในข้อที่ว่าไม่ใช่องค์การณึ่งสำหรับประกอบกิจการอันเป็นธุระ  
กิจโดยตรง แต่มีฐานะเป็นที่ปรึกษาแนะนำสำหรับกิจการต่างๆ  
สภาจังหวัดไม่มีหน้าที่กระทำการโดยตนเอง แต่ถ้าหากเห็นว่ามีสิ่ง  
ใดที่รัฐบาลควรทำอย่างไรแล้ว จะได้เป็นผู้เสนอหรือชี้แจงแก่รัฐบาล  
อธิบายอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.

๒๔๗๒ สภาจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และ

สอบส่วนการคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งจะมีพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดไว้.

ระเบียบที่กล่าวนี้คือ ระเบียบตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ  
ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบส่วนการ  
คลังทางจังหวัด พ.ศ. ๒๔๗๒ ซึ่งมีนัยดังต่อไปนี้ คือ :-



คณะกรรมการกิจการจังหวัด ซึ่งสภาจังหวัดเลือกตั้งตาม ม. ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ตรวจสอบและรายงานงบประมาณทางจังหวัด
๒. ด้อยลงของการคลังทางจังหวัด

#### ๑. การตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ

คณะกรรมการกิจการจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณประจำปีที่ตั้งทางจังหวัด แล้วรายงานต่อสภาจังหวัดตามระเบียบ คือ คณะกรรมการกิจการจังหวัดจะต้องแสดงความคิดเห็นว่า

(๑) การทางงบประมาณนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบการทางงบประมาณหรือไม่

(๒) จำนวนเงินที่คำนวณตั้งเป็นรายได้นั้นเป็นจำนวนที่จะเก็บได้จริงในระหว่างปีตามที่พึงจะคาดคะเนตามหลักฐาน และเหตุการณ์ในเวลาที่ตรวจงบประมาณหรือประการใด

(๓) รายจ่ายที่ตั้งนั้นเป็นรายจ่ายสำหรับกิจการภายในหน้าที่ของจังหวัดจะพึงจัดทำหรือไม่

(๔) จำนวนเงินที่ตั้งจ่ายนั้นสมควรเพียงไร ตามอัตราที่ตั้ง และโดยคำนึงถึงจำนวนเงินรายได้ที่ประมาณว่าจะเก็บได้ในปีเดียวกันนั้น

(๕) การตั้งรายจ่ายตามรูปแบบงบประมานนี้เป็นไปในทางประหยัดหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปในทางประหยัดควรประส่วนหรือแก้ไขตัดแบ่งลงกิจการงานอย่างไร และ

(๖) ข้อความอื่นใดที่ควรเสนอสภาจังหวัดพิจารณาออกความเห็น (ดู ม. ๕, ๖, แห่ง พ.ร.บ. นั้น)

ภายใน ๘ วัน นับตั้งแต่วันที่สภาจังหวัดได้พิจารณาและออกความเห็นแล้ว ให้สภาจังหวัดส่งดำเนินรายงานการพิจารณาของสภาจังหวัด และดำเนินรายงานการตรวจงบประมาณและงบการเงินของคณะกรรมการจังหวัดไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อเสนอกกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติต่อไป

เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว จึงจะถือจ่ายตามงบประมาณประจำปีนั้นได้

ถ้าหากมีความจำเป็นที่จะอนุมัติงบประมาณประจำปีใด ก็ให้ใช้งบประมาณประจำปีก่อนไปพลาง แต่ให้ทำการเบิกจ่ายเงินเฉพาะประเภทเงินเดือนและค่าใช้สอย (ม. ๖, ๗, ๘, แห่ง พ.ร.ก. นั้น)

การตรวจงบประมาณเพิ่มเติมให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ การตรวจงบประมาณประจำปี (ม. ๘)

## ๒. การสอบสวนการคลังทางจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัดมีหน้าที่สอบสวนบัญชีเงินรายรับรายจ่ายประจำปี และบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของจังหวัดที่คณะกรรมการจังหวัดได้ทำขึ้นแล้วรายงานต่อสภาจังหวัดตามระเบียบ คือ คณะกรรมการจะกระทำการสอบสวนเอง หรือตั้งผู้เชี่ยวชาญการบัญชีซึ่งทางราชการรับรองวิทยฐานะสอบสวนก็ได้ และคณะกรรมการจังหวัดนั้น ต้องแจ้งลงความเห็นไว้

(๓) การรับเงินและจ่ายเงินได้เป็นไปตามงบประมาณ ประจำปีที่ ได้รับอนุมัติหรือไม่

(๒) การบัญชีได้ปฏิบัติเป็นที่เรียบร้อย ตามระเบียบการคลัง หรือไม่ และ

(๓) ทรัพย์สินและหนี้สิน ที่แสดงในบัญชีนั้น คงเป็นจริงตามนั้น หรือไม่ และราคาที่ต้องไถ่เป็นราคาที่เหมาะสมหรือไม่ (ดู ม. ๓๐, ๓๑, ๓๔ แห่ง พ.ร.ก. นั้น)

ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้ส่งรายงานแสดงความคิดเห็นไปยังสภาจังหวัดแล้ว ให้คณะกรรมการจังหวัด ส่งสำเนารายงานการสอบสวนซึ่งยื่นต่อสภาจังหวัด ไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยต่อไป

การสอบสวนการคลังทางจังหวัดของคณะกรรมการจังหวัด และการพิจารณารายงานคณะกรรมการจังหวัด ของสภาจังหวัดนั้น ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเวลา ซึ่ง จะ ส่ง สำเนารายงาน การ สอบสวนต่อข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีงบประมาณนั้น

ถ้ามีกรณีพิเศษที่จะทำการสอบสวนการคลังหรือทรัพย์สิน หรือ ออกสารหักฐานบัญชีใด ๆ ก็ให้คณะกรรมการจังหวัดแจ้งความประสงค์แสดงเหตุผลจำเป็นไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยจึงจะทำการสอบสวนได้ (ดู ม. ๓๒, ๓๓, ๓๕ แห่ง พ.ร.ก. นั้น)

ระเบียบการหางบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด

ก. งบประมาณประจำปีและงบประมาณเพิ่มเติม

ถ้าจะพึงตั้งจากการตั้งงบประมาณแล้ว อาจแยกได้เป็น ๒

प्रकार คือ ก. งบประมาณประจำปีซึ่งตั้งไว้ก่อน ข. งบประ  
 มาณเพิ่มเติมซึ่งตั้งขึ้นภายหลัง

งบประมาณประจำปี

บรรดาเงินรายได้รายจ่ายประจำปีหนึ่ง ๆ คณะกรรมการจังหวัด  
 ต้องจัดทำและรวบรวมเป็นงบประมาณประจำปี คือ ตั้งแต่วันที่ ๓  
 เมษายน ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม โดยจำแนกเป็น ๑ รายได้ ๒ รายจ่าย  
 และ ๓ เงินจ่ายลงทุนตามลักษณะเงินตามแบบที่มีอยู่ที่ฝ่ายพระราชกฤษฎ  
 ีกาขึ้น แล้วนำเสนอสภาจังหวัดเพื่อประชุมปรึกษาหารือ และออก  
 ความเห็น ภายในเดือนธันวาคมของปีก่อน (ม. ๑๕)

การตั้งรายจ่ายต้องไม่สูงกว่ารายได้ (ม. ๑๖)

เงินรายรับและรายจ่ายในปีใด ต้องลงรับและลงจ่ายในบัญชี  
 ประจำปีนั้น เงินรายจ่ายที่อนุญาตไว้ในงบประมาณเป็นอันหมดเขต  
 จ่ายวันที่ ๓๑ มีนาคมแห่งปีงบประมาณนั้น (ม. ๑๗)

เงินที่ถอนไปจ่ายในปีใด ถ้าจ่ายในปีนั้นไม่หมด ต้องนำตั้งคืน  
 เป็นเงินเหลือจ่ายมีเท่าจะเก็บไว้จ่ายต่อไปไม่ได้ เงินที่จำเป็นต้องจ่าย  
 ในปีใหม่ ต้องเบิกในงบประมาณประจำปีใหม่ (ม. ๑๘)

เงินที่เบิกไปนั้นจะจ่ายผิดจากประเภทที่อนุมัติมิได้ และราย  
 จ่ายสำหรับแผนกใดหรืองานใดก็ต้องจ่ายเฉพาะแผนกหรืองานนั้น ถ้า  
 เงินที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายและมีเงินเหลือทางอื่นพอจะโอนมาจ่ายได้ ก็ให้  
 แจ้งเหตุผลขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึง  
 จะเบิกจ่ายได้ (ม. ๑๘)

งบประมาณเพิ่มเติม

รายจ่ายใดที่<sup>๕๑</sup>มีใต้งบประมาณ<sup>๕๒</sup>ชั้นไว้เบิกจ่ายนั้น จะเบิกเงิน จากงบประมาณไปครองจ่ายก่อนไม่ได้ แต่คณะกรรมการจังหวัด มีอำนาจจ่ายเงินคงเหลือของจังหวัดที่ตรงมไว้แต่ปีก่อน ๆ ไปก่อนได้ เมื่อมีความจำเป็นในกรณีดังต่อไปนี้

- ๑. มีเหตุฉุกเฉิน เช่นเกิดโรคระบาดฉุกเฉิน จะขออนุญาต เงินรัฐบาลไม่ได้ หรือขอมิทัน หรือ
- ๒. งบประมาณที่ได้รับอนุมัติไม่พอ ถ้าไม่จ่ายจะเกิดเสียหาย<sup>๕๓</sup>ขึ้น

เมื่อได้จ่ายเงินไปเช่นนั้นแล้ว ให้เส้นของงบประมาณเพิ่มเติมทางการ

การทำงานงบประมาณเพิ่มเติม<sup>๕๔</sup>นี้ คงถือระเบียบการเช่นเดียวกับ งบประมาณประจำปี (ม. ๒๐, ๒๑)

- ๓. งบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย ได้กล่าวมาแล้วว่ารายจ่ายจะต้องให้สูงกว่ารายได้<sup>๕๕</sup>ไม่ได้ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาถึงงบประมาณทั้งสอง<sup>๕๖</sup>ของ<sup>๕๗</sup>นั้น คือ

งบประมาณและประเภทรายได้

งบประมาณรายได้จำแนกเป็น ๘ ประเภท ดังนี้

- ๑. เงินรัฐบาลอุดหนุน
- ๒. ภาษีอากรและจังกอบ
- ๓. เงินรายได้จากทรัพย์สิน
- ๔. เงินรายได้จากกิจการที่จังหวัดจัดทำขึ้น

๕. เงินเรียไร

๖. เงินส่วนแบ่งสหกรณ์แบ่ง

๗. เงินรายได้เบ็ดเตล็ด

การลงจำนวนเงินนั้น ต้องลงจำนวนรับทั้งสิ้นโดยไม่หักรายจ่าย  
ใดๆ กระทรวงมหาดไทยอาจแยกเป็นประเภทย่อยๆ ไปอีกชั้นหนึ่งได้  
ตามที่พิจารณาเห็นสมควร

๓. เงินรัฐบาลอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลช่วยเหลือจังหวัด เช่น  
เงินอุดหนุนทางหลวงจังหวัด และค่าใช้จ่ายสภาจังหวัดเบื้องต้น (ม. ๒๓).

๒. ภาษีอากรและจังกอบซึ่งจังหวัดจัดเก็บได้ตามกฎหมาย  
ที่ระบุว่าเป็นภาษีอากรหรือจังกอบ (ม. ๒๔)

๓. เงินรายได้จากทรัพย์สินของมิได้จากการให้เช่าสถานที่ หรือ  
ที่ดินซึ่งอยู่ในครอบครองของฝ่ายจังหวัด เช่นที่เหล่านั้น มีใช้อยู่ในความ  
ครอบครองของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งค่าเช่าผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจาก  
ที่ดินไม่ต้องนำเงินดังกล่าว และจากดอกเบี้ยเงินที่ให้กู้หรือเงินฝาก  
(ม. ๒๕)

๔. รายได้จากกิจการที่จังหวัดทำขึ้น เช่น การพาณิชย์หรือ  
การรักษายาสูบ ซึ่งโรงพยาบาลหรือสุขศาลาแห่งจังหวัดนั้นๆ มิได้  
คำนวณด้วยเงินจากงบประมาณของแผ่นดิน

รายได้จากการพาณิชย์นั้นต้องลงจำนวนเงินที่ได้รับทั้งสิ้น ส่วน  
รายจ่ายต้องตั้งทางรายจ่าย (ม. ๒๖)

๕. เงินเรียไรนั้นเป็นเงินที่จังหวัดหามาได้จากการให้ ที่ยังไม่  
มีกฎหมายบังคับ (ถ้าบังคับก็เป็นภาษีอากรจังกอบหรือค่าธรรมเนียม)

แต่ถ้าเป็นเงินที่มีบุคคลให้เพื่อการใด โดยเฉพาะตัว ก็จะต้อง  
จ่ายให้ตรงกับความมุ่งหมายของการให้เงินรายนั้น ๆ ถ้าหากมีเงิน  
เหลือก็ให้ตีกลับเป็นเงินคงเหลือของรัฐ (ม. ๒๗)

๖. เงินส่วนแบ่งสลากกินแบ่งนั้น เป็นเงินสลากกินแบ่งของรัฐ  
เทศบาตทั่วไป ที่กระทรวงมหาดไทยจัดแบ่งส่งมาให้ เมื่อได้รับเท่าใด  
ก็เป็นรายได้ของรัฐเท่านั้น (ม. ๒๘)

๗. เงินรายได้อื่น ๆ ให้ถือเป็นรายได้เบ็ดเตล็ด แต่ถ้าวัด  
โดยมีรายได้ประเภทใด ซึ่งมีจำนวนเงินเกินกว่า ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไปแล้ว  
ก็ให้ชี้แจงให้กระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อพิจารณา ถ้าเป็นการสมควร  
ก็ให้เบ็ดประเภทย่อยขึ้น (ม. ๒๙)

#### งบประมาณและประเภทรายจ่าย

การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น ต้องแยกเป็นแผนก ๆ  
ตามแบบของงบประมาณ ถ้าหากมีแผนกต่างไปกว่าแบบกำหนด  
ไว้ และเป็นการสมควรจะเปิดแผนกใหม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้กระทรวง  
มหาดไทยทราบก่อน เพื่อพิจารณาและกำหนดแผนกการนั้นในแบบ  
งบประมาณ (ม. ๓๐)

การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น ต้องพิจารณาว่าจะจ่าย  
จากเงินใด เพราะงานบางประเภทมีจำนวนเงินจำกัด ถ้าตั้งเงินจ่าย  
สูงกว่าเงินรับของงานนั้นแล้ว ก็จะต้องหาเงินทางอื่นมาชุนเจือ เงินที่  
จะโอนมาชุนเจือได้ก็เฉพาะประเภทที่ไม่มีเงื่อนไขจำกัดการจ่าย ส่วน  
เงินที่มีเงื่อนไขกำหนดไว้ว่าให้จ่ายเฉพาะการหนึ่งการใดแล้ว ก็จะไม่  
มาจ่ายไม่ได้ (ม. ๓๑)

งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๓ ประเภท คือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าใช้สอยและ (๓) การจร โดยอนุโลมตามงบประมาณของแผ่นดิน<sup>๑</sup> (ม. ๓๒)

(๑) เงินเดือน เป็นเงินจ่ายประจำสำหรับค่าจ้างแรงงาน โดยปกติกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนในวันต้นเดือนของแต่ละเดือนใหม่ โดยมีอัตราจำนวนคนและจำนวนเงินเป็นรายตำแหน่ง

เงินเดือนชั่วคราวหรือค่าจ้างหรือค่าเช่าซึ่งอนุญาตเฉพาะตัวบุคคล ต้องคงไว้ในประเภทนี้ด้วย

การตั้งงบประมาณถือจำนวนเงินจ่ายจริง ถ้าตำแหน่งใหม่ตั้งและบรรจุในวันที่ ๑ เมษายน ก็ตั้งงบประมาณจ่ายในปีนั้นเพียง ๑๑ เดือน

งบประมาณสำหรับตำแหน่งใหม่จะตั้งได้ตั้งแต่วันที่เดือนเมษายนเป็นต้นไป จะตั้งสำหรับเดือนมีนาคมปีก่อนด้วย เพื่อจ่ายแก่ผู้บรรจุไว้ก่อนงบประมาณปีนั้นหาได้ใช้ (ม. ๓๔)

ถ้ามีการเพิ่มเงินเดือนก็ต้องคำนวณตั้ง ๑๑ เดือนสำหรับปีนั้นเช่นเดียวกับตั้งตำแหน่งใหม่ (ม. ๓๕)

ถ้ามีเหตุที่ไม่ต้องจ่ายเงินก็ต้องลดเงินสำหรับตำแหน่งนั้นลง แต่ต้องทบทวนให้ทราบว่าเงินถาวรเลิกตำแหน่ง หรือคงตั้งชั่วคราว (ม. ๓๖)

ตำแหน่งใหม่ที่จะตั้งในงบประมาณนั้นต้องมีค่าจ้างจนถึงเหตุจำเป็น (ม. ๓๗)

๑. ตามแบบคือท้าย พ. ร. กฎกระทรวงว่าด้วย การตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ พ. ศ. ๒๔๑๘ ฉบับนี้ แยกเป็น ๔ แผนก คือ

- ๑. แผนกสภาจังหวัด
- ๒. แผนกการสาธารณสุข
- ๓. แผนกการโยธา
- ๔. แผนกส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัด



(๒) ค่าใช้สอยเป็นเงินจ่าย เพื่อดำเนินการโดยปกติ ซึ่งได้แยกออกเป็น ๔ ลักษณะ อนุโลมตามระเบียบการงบประมาณของแผ่นดิน คือ

ค่าใช้สอยลักษณะ ๑ ได้แก่เบี่ยงเบนและค่าจ้างซึ่งจ่ายให้เมื่อได้ทำการเป็นพิเศษเป็นครั้งคราวไม่เป็นการประจำ เช่น ไปตรวจราชการ นอกของทัตประจำการ ก็ได้รับเบี่ยงเบน เป็นต้น

ค่าใช้สอยลักษณะ ๒ ได้แก่ค่าหัตถ์ เป็นค่าวัสดุของทุกชนิด ตั้งแต่เครื่องเขียนแบบพิมพ์ ไม่กวาด ซึ่งสิ่งของเหล่านี้ไม่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาดังควรค่าต่อไป

ค่าใช้สอยลักษณะ ๓ เป็นค่าบำรุงรักษา ได้แก่ค่าซ่อมแซมสถานที่และการบำรุงถนนและสะพาน ฯลฯ ให้แยกรายการตามลักษณะงานที่จัดทำ ถ้าเป็นงานซ่อมแซมที่จัดทำเองโดยใช้คนงานที่มีอยู่ ซึ่งได้รับเงินค่าจ้างประจำแล้ว ก็ให้จ่ายค่าสิ่งของในการซ่อมแซมหรือซ่อมบำรุงในประเภทนี้

ค่าใช้สอยลักษณะ ๔ ได้แก่ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดเป็นประเภทที่นอกจากที่กล่าวแล้ว (ม. ๓๘, ๓๙, ๔๐, ๔๓, ๔๒)

การประมาณค่าใช้สอยนั้น ให้ประมาณจำนวนเงินที่จะจ่ายในปีงบประมาณตามความรู้ความเห็น ฐานสิ่งของที่ต้องกะจำนวนว่าปีหน้าจะใช้จริงเท่าใด โดยคำนวณว่าปริมาณมีเท่าไร ปีหน้าจะใช้เท่าไร ขาดอีกเท่าไร แล้วจึงคำนวณตั้งงบประมาณสำหรับจำนวนที่ขาดการห้ามประมาณนั้นควรคำนวณตามความต้องการเท่าที่จะพึงคาดคะเนไว้ แต่อาพิชัตราที่จ่ายในปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ใ่ว่าในปีนี้ไว้เท่าไร ปีหน้าก็ใช้เท่าจำนวนนั้นอีก(ม ๔๑)

(๓) การจร เป็นเงินที่ส่งไว้สำหรับค่าใช้จ่าย ที่มิใช่เนื่องจากการดำเนินการไปโดยปกติ และนาน ๆ จึงจะเกิดมครั้งหนึ่ง เช่นการซื้อ

รถยนต์ เรือยนต์ หรือสร้างสถานที่เรือนโรง เป็นต้น (ม. ๕๔)

การตั้งงบประมาณการขอให้ชี้แจงว่า ถ้าทำเสร็จจะเป็นเงินหลักทำใด ในปีนี้จะทำเพียงใด และจ่ายเงินทำใด ในปีต่อไปจะจ่ายอีกเท่าใด และตั้งของนั้นจะใช้ประโยชน์อย่างไร ถ้าเป็นเงินสำหรับสิ่งของที่ทำไปแล้วเสร็จในปีก่อนต้องเหลือมาจ่ายในปี นี้ ก็ต้องชี้แจงให้ทราบว่าได้จ่ายตั้งมากเท่าใด ในปีปีประมาณจ่ายทำใด และประมาณว่าจะจ่ายจนเสร็จเป็นเงินเท่าใด (ม. ๕๕)

ค. การตั้งงบประมาณเงินจ่ายลงทุน

เงินจ่ายลงทุนเป็นการจ่ายเพื่อทำผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง การขอจ่ายเงินประเภทนี้จะต้องมีบันทึกโครงการโดยละเอียด แต่ตั้งจำนวนทุนที่โครงการว่าจะจ่ายอย่างไรบ้าง และอย่างไรบ้าง ผลประโยชน์ที่จะได้ตอบแทนนั้นอย่างไร และกำหนดว่าจะคุ้มทุนที่ส่งลงไปนั้นหรือไม่

การตั้งเงินจ่ายลงทุนดังกล่าวนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะจัดตั้งในงบประมาณได้ จะตั้งเป็นประเภทรายจ่ายไปขออนุมัติก็ไม่ได้ (ม. ๕๖)

ระเบียบการคลังทางจังหวัด

ในการรับเงินและการจ่ายเงินของจังหวัดนั้น จะต้องตั้งบัญชีไว้เป็นหลักฐาน (ม. ๕๗) คือ

- ก. การรับเงินจะต้องออกใบรับและลงบัญชีตามวิธีการบัญชี. การรับ
- ข. การจ่ายเงินจะต้องเรียกใบสำคัญคู่จ่ายและลงบัญชีตามวิธีการบัญชี. การจ่าย

- การบัญชี การบัญชีนั้น คณะกรรมการจังหวัดจะตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นรับผิดชอบ  
ก็ได้ ในเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว
- การจ่าย คือผู้มีรับรอง และผู้สั่ง การจ่ายเงินจะจ่ายได้เฉพาะที่ได้มีงบประมาณอนุญาตไว้ เมื่อ  
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรับรองว่าถูกต้อง และผู้มีอำนาจสั่งจ่ายอนุญาต  
ให้จ่ายได้แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องงบประมาณ  
เพิ่มเติม (ม. ๔๘)
- ผู้สั่งจ่าย ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินนั้นคือ ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือผู้  
รักษาดารในตำแหน่งนั้น หรือผู้ข้าหลวงประจำจังหวัดมอบหมายให้  
ทำการแทนในความรับผิดชอบของข้าหลวงประจำจังหวัด (ม. ๕๐)
- ความรับผิดชอบในการ รักษาเงิน การรักษาเงิน อยู่ในความรับผิดชอบของ คณะกรรมการจังหวัด  
และคณะกรรมการจังหวัด ต้องตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เป็นจำนวนไม่  
น้อยกว่า ๓ นาย เป็นผู้รักษา ถ้าได้ตั้งเจ้าหน้าที่บัญชีแล้ว เจ้าหน้าที่  
ผู้นั้นต้องเป็นกรรมการด้วยนายหนึ่ง (ม. ๕๑)
- การรักษาตัวเงิน ตัวเงินจะรักษาในมือกรรมการเองทั้งหมด หรือจะฝากธนาคาร  
การบ้าง รักษาไว้เองบ้าง หรือจะฝากคลังจังหวัดเป็นเงินฝากถอนคืน  
บ้าง รักษาเองบ้าง ตามส่วนและจำนวนที่คณะกรรมการจังหวัดจะ  
พิจารณาเห็นสมควรก็ได้ (ม. ๕๒)
- บัญชีทรัพย์สิน บรรดาทรัพย์สินทั้งหลายของจังหวัดนั้น จะต้องมีการบัญชีแสดง  
เป็นหลักฐาน (ม. ๕๓)
- บัญชีประจำปีการเสมอ ภายในเดือนมิถุนายนของปีใหม่ ให้คณะกรรมการจังหวัดจัดทำ  
บัญชีเงินรายรับรายจ่ายประจำปีของปีที่ตั้งไป โดยอนุโตตามรูป  
งบประมาณ เทียบจำนวนเงินรับจริงจ่ายจริงกับงบประมาณว่า สูงต่ำ  
กว่ากันเป็นจำนวนเท่าใด และทำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังที่

เป็นอยู่ในขั้นนี้ก่อนแล้วให้เสนอคณะกรรมการจังหวัดสอบสวน  
รายการ

บัญชีที่กล่าวนี้ให้ข้าหลวงประจำจังหวัด และกรรมการจังหวัด  
ไม่น้อยกว่า ๒ นาย รับรองว่าถูกต้อง (ม. ๕๔)

บทบัญญัติเฉพาะงบประมาณทางจังหวัดใน พ. ศ. ๒๔๗๗

เฉพาะงบประมาณประจำปี ๒๔๗๗ นั้นให้คณะกรรมการจังหวัด  
จัดทำและยื่นต่อสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งความเห็น และแนะนำ  
ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่ออนุมัติ (ม. ๕๕) (เมื่อพ. ศ. ๒๔๗๗  
แล้วคณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้รายงานต่อสภาจังหวัดตาม ม. ๕  
และมาตรา ๑๐ แห่ง พ. ร. กฤษฎีกานี้)

(๒) แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลใน  
จังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งอาจมีเทศบาลได้หลายเทศบาล ซึ่งต่างก็คงจะ  
ต้องมีรายจ่ายเช่นจ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าบวดยการเจ้าพนักงานหรือ  
มนตรีเทศบาล หรือจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายรายจร เป็นต้น ราย  
ได้ของ เทศบาล ที่ได้ จาก เทศพาณิชย์ภาษีอากรหรือจังกอบ ค่า  
ธรรมเนียม และ ค่าปรับทั้ง หหมด รวมกัน อาจจะไม่พอกับ รายจ่ายก็ได้  
รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอุดหนุนโดยแบ่งให้แก่จังหวัด ๆ สภาจังหวัด  
จึงมีหน้าที่ ๆ จะต้องแบ่งให้แก่หน่วย เทศบาลต่าง ๆ ในจังหวัดของตน  
ซึ่งอาจเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบลก็ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาล  
ไม่ได้ยึดถือติดกับเทศบาลทั้งหลาย จึงต้องตกเป็นหน้าที่ของสภา  
จังหวัดซึ่งอยู่ใกล้ชิดและทราบความเป็นไปประจำถิ่นดีกว่า เทศบาล

ได้อยู่ในฐานะที่ควรได้รับ ความ ชुकหนุน เพราะขาดเงิน เป็นคั่นว่า  
 เทศบาลใดมีกิจการก่อสร้างหรืองานบำรุงถนนหนทางมาก เพราะเป็น  
 เทศบาลที่ชุกชนในถิ่นที่ไม่มีถนนหนทางเพียงพอ ก็จะได้กำหนดให้ได้รับ  
 เงินชุกหนุนจนเพียงพอ แต่ถ้าเทศบาลใดมีรายได้คุ้มรายจ่ายแล้ว  
 อาจจะได้รับเงินชุกหนุนแต่เล็กน้อยหรือไม่ได้รับเลยก็ได้

ข้อสำคัญที่สมาชิกสภาจะตั้งระดัถนนั้นคือ ต้องระดัถนวงไม่มี  
 ความ ต่ำเตี้ยงเห็นแก่แต่จะชุกหนุน เทศบาลในถิ่นหนึ่งถิ่นใดโดยฉะเพาะ  
 เพราะจะตั้งระดัถนไว้ว่าคนเป็นผู้แทนราษฎรทั่วทั้งจังหวัด ไม่ใช่ผู้  
 แทนฉะเพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของจังหวัด แม้แต่เทศบาลในถิ่นที่คน  
 มีภูมิฐานะอยู่ไม่คองว ก็จะ ต่ำเตี้ยงพิจารณาให้ได้รับ เงินชุกหนุนมาก  
 เกินไป

(๓) เงินชุกหนุนนำรัฐบาลในการจังกอบ การเงินแฉะการ  
อื่น ๆ ของเทศบาล และกิจการในจังหวัดอาทิลคือ การเกษตร การ  
หัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยแฉะศีธรรม  
อื่นดี และกิจการ อื่นใด อันจะ ส่งเสริม สวัสดิศภาพ ของราษฎรใน  
จังหวัดนั้น

กิจการที่จะเงินชุกหนุนนำนั้นอาจเป็น :-

- ก. กิจการของเทศบาล
- ข. กิจการในจังหวัด
- ค. กิจการ ของเทศบาล อาจจะได้แก่กิจการที่จำเป็นคั้งทำ  
 โดยหน้าที่ หรืออาจจะเป็นกิจการที่อาจ พิจารณากระทำตามที่เห็น  
 สมคองวแก่ถาจะเทศะตามที่ถาถาวมาแล้วก็ได้

จ. กิจการในจังหวัด ในที่นี้หมายความว่า <sup>๕๕</sup>ได้อธิบาย  
มาแล้วในระเบียบราชการส่วนภูมิภาค <sup>๕๖</sup>คือ มุ่งถึงกิจการที่เกี่ยวกับ  
การส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎร <sup>๕๗</sup>สภาจังหวัดคงไม่มีหน้าที่เสนอคำ  
แนะนำเกี่ยวกับระเบียบราชการภายในของกรมการจังหวัด

(๕) ตั้งกระทู้ตามกรมการจังหวัด แต่กรมการจังหวัดมีสิทธิ  
ที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเกี่ยวกับประโยชน์หรือความปลอดภัยของ  
จังหวัด

แต่ไม่ถึงกับจะให้สิทธิเหมือน อย่างสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่  
อาจจะไม่ลงมติไว้ใจรัฐมนตรีได้

(๕) ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆ เมื่อรับขาดข้องขอ

ปัญหาชนิดนี้คงเป็นปัญหาที่ <sup>๕๘</sup>สภาจังหวัดอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดี  
กว่ารัฐบาลเอง <sup>๕๙</sup>และคงจะเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับท้องถิ่นที่อยู่ใน  
อำนาจของสภาจังหวัดมีอาทิเช่น การทำมาหากิน การโจรผู้ร้าย  
หรือการเศรษฐกิจ การศึกษาในจังหวัดนั้นๆ

อย่างไรจึงจะเรียกว่ากระทู้ตามตามความในข้อ ๔ คำตามทุกคำ  
ย่อมไม่ใช่กระทู้ตาม คำถามที่จะเป็นกระทู้ถามนั้นต้องอนุโลมตามข้อ  
บังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องมีลักษณะดังนี้คือ  
"ถามในข้อเท็จจริง หรือในข้อนโยบายอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่  
ของกรมการจังหวัดนั้น"

ระเบียบการกระทู้ถามนั้น <sup>๖๐</sup>เมื่อสมาชิกผู้ใดมีความประสงค์  
จะถามก็ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ถ้า  
กระทู้ถามมีข้อความไม่สุภาพหรือคลุมเครือ ประธานอาจจะแก้ได้

ใหม่แล้วจึงรับก็ได้

เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถามนั้นแล้ว ประธานจะได้  
อนุญาตให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามนั้นในที่ประชุม

ตามธรรมเนียมหน้าที่ของ กรรมการ จังหวัด จะต้อง ตอบ กระทู้  
ถาม แต่ถ้ามองว่าเป็นข้อความยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความ  
ปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน กรรมการจังหวัดมีสิทธิ  
จะไม่ตอบ แต่ต้องชี้แจงให้สภาจังหวัดทราบ

ถ้ากรรมการจังหวัดได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิ  
ซักถามให้ความกระจ่างขึ้นอีกได้ ๓ ครั้งเป็นอย่างมาก แต่ถ้าประธาน  
เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญและผู้ถามยังไม่เข้าใจแจ่มแจ้ง จะอนุญาต  
ให้ซักถามต่อไปก็ได้

อนึ่งให้สังเกตว่า สัตถิในการแสดงความคิดเห็นของกรรมการ  
จังหวัดในที่ประชุมของสภาจังหวัดนั้น เป็นสิทธิที่ไม่เป็นเงื่อนไขที่ต้อง  
รอให้สภาจังหวัดร้องขอเสียก่อน ซึ่งต่างกับการแสดงความคิดเห็นของ  
ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาพิเศษตามมาตรา ๑๒ เพราะที่ปรึกษา  
พิเศษต้อง รอให้ สภาจังหวัด ร้องขอให้แสดงความคิดเห็นจึง จะแสดงได้  
แต่กรรมการจังหวัดมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้เสมอ สภาจังหวัดจะรับ  
ฟังความคิดเห็นของกรรมการจังหวัดเพียงใดก็สุดแต่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป

#### คุณสมบัติและพื้นความรู้ของสมาชิกสภาจังหวัด

สมาชิกของสภาจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ดังนี้

(ก) มีความรู้ภาษาหนังสือไทยออกและเขียนได้ ทั้งมีความเข้าใจ

ใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

(๑) มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่กำหนดคราวรัฐ. [ซึ่งถือความข้อ (ก)]

(๒) ต้องเป็นบุคคลที่ทางราชการได้สอบส่งพิจารณาโดยต้องแท้แล้วว่า มิได้เป็นบุคคลอันตราย หรือเป็นหัวหน้าใจ หรือหัวหน้าของ กระทำการผิดคอกกฎหมาย.

(๓) มีความเต็มใจในการปกครองระบบรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักฐานสนับสนุน (ดูกฎกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ ข้อ๓.)

ข้อ ๕

บทบัญญัติเฉพาะกาลว่าด้วยสภาท้องถิ่น

๕๕. ข้อนี้ยอมแบ่งได้เป็น ๓ ระยะดังนี้

๑. ในระยะแรกท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นเทศบาลแล้ว <sup>๕๖</sup>รัฐบา<sup>๕๖</sup>ด ต้องแต่งตั้งผู้ม<sup>๕๖</sup>คุณสมบัติ และม<sup>๕๖</sup>พินค<sup>๕๖</sup>ความรู้ตาม<sup>๕๖</sup>ที่ก<sup>๕๖</sup>หนดไว้โดยกฎกระทรวง ให้เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นเหล่านั้น เพื่อให้เป็นผู้เริ่มการ

๒. ในระยะที่สอง เมื่อสภาท้องถิ่นมีสมาชิกผู้เริ่มการเช่นนี้แล้ว และได้มีการประชุมกันครั้งแรกแล้ว ในเวลา ๓ ปี นับแต่ได้มีการประชุมครั้งแรกนั้น สภาท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้<sup>๕๖</sup>ที่รัฐบา<sup>๕๖</sup>ดตั้ง แต่มีจำนวนเกินสมาชิกประเภทที่ ๑ ไม่ได้

๓. ในระยะที่สาม เมื่อท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือก



ตั้งซึ่งจบประเภทศึกษาสามัญกว่าครึ่งจำนวนทั้งหมดแล้ว จึงมีสมาชิก  
ประเภทที่ ๓ ประเภทเดียว ไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ต่อไป

สภาท้องถิ่นได้แก่ สภาตำบล สภาเมือง สภานคร แห่งเทศ  
บาลเหล่านั้น (ค.ม. ๖๑)

แต่บทบัญญัตินี้ย่อมใช้บังคับแก่สภาจังหวัดได้โดยอนุโลม

ตำแหน่งที่ปรึกษาพิเศษตามบทบัญญัตินี้เฉพาะภาค

ตำแหน่งที่ปรึกษาพิเศษตามบทบัญญัตินี้เฉพาะภาคมีอยู่ ๒ ชนิด  
คือ ๑. ที่ปรึกษาพิเศษสำหรับสภาจังหวัด (ม. ๖๒) ๒. ที่ปรึกษา  
พิเศษสำหรับคณะมนตรีตำบล (ม. ๖๓)

๑. ที่ปรึกษาพิเศษสำหรับสภาจังหวัดนั้น คือผู้แทนราษฎรที่  
ได้รับเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาตั้งวันที่ ๓๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖  
ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงตลอดวาระที่เป็นผู้แทนราษฎร และมี  
หน้าที่ให้คำปรึกษาเมื่อสภาจังหวัดร้องขอ.

๒. ที่ปรึกษาพิเศษสำหรับคณะมนตรีตำบลนั้น คือผู้แทนตำบล  
ที่ได้รับเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาตั้งวันที่ ๓๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖  
ซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้เพียงตลอดวาระที่เป็นผู้แทนตำบล และมีหน้าที่ให้  
คำปรึกษาเมื่อคณะมนตรีตำบลร้องขอ.

กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล ตำรวจกำนัน เป็นพนักงาน  
ของเทศบาลอยู่ในความบังคับบัญชาของคณะมนตรีตำบล ดังจะเป็น  
เทศบาลเป็นราย ๆ ไป

คุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ

ความรู้และคุณสมบัติของสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาเมือง

และต่อมาซึ่งสภาพการณ์ กฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๒ กำหนดไว้ดังนี้

(ก) มีความรู้ด้านหนึ่งโดยออกและเขียนได้ ทั้งมีความเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

(ข) มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่กำหนดคราวรัฐ

(ค) ต้องเป็นบุคคลที่ทางราชการได้สอบสวนและพิจารณาโดยถ้อยแท้แล้วว่ามีได้เป็นบุคคลอันฉลาด หรือเป็นหัวหน้าใจ หรือหัวหน้าช่องกระทำการผิดต่อกฎหมาย

(ง) มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักฐานสนับสนุน

วิทยฐานะ สำหรับ มนตรี แห่ง เทศบาล ต่าง ๆ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ และมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎ ลงวันที่ ๓๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ กำหนดวิทยฐานะสำหรับมนตรีแห่งเทศบาลต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ข้อ ๓ นายกมนตรีตำบล และมนตรีตำบลนั้นจักต้องเป็นผู้ที่มีวิทยฐานะเทียบชั้นประถมศึกษาสามัญ

ข้อ ๒ ให้นำกฎข้อ ๓ ไปใช้แก่นายกมนตรีเมือง และมนตรีเมืองกับนายกมนตรีนครและมนตรีนครโดยอนุโลม

## บทที่ ๓

## ข้อสังเกต

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไป ตาม พ. ร. บ. จัด  
ระเบียบเทศบาล ได้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งและคำสั่งที่นำสนใจดังต่อไปนี้  
๕๘  
นคธ

๑. แถลงการณ์เรื่องจัดระเบียบเทศบาล

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลแล้ว การ  
ปกครองซึ่งแต่เดิมได้รวบรวมอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐบาลแต่แห่งเดียว  
นั้น ก็จะถูกถ่ายโอนไปยังเทศบาล โดยที่ราษฎรในท้องถิ่นจะได้มีสิทธิ  
จัดการปกครองบำรุงความสุขสมบูรณ์ ในส่วนท้องถิ่นของตนเองได้  
ในทุกจังหวัดจะได้มีสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาล  
และในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาจังหวัดก็อาจจะตั้งกระทรวงตามกรม  
การจังหวัดได้ และท้องถิ่นต่าง ๆ อันอยู่ในจังหวัดก็จะได้แยก  
ออกเป็นเทศบาลนครเป็นเทศบาลเมือง เป็นเทศบาลตำบล โดยมี  
สภาของเทศบาลท้องถิ่นเหล่านั้น มีอำนาจออกเทศบัญญัติของตน  
ทางงบประมาณสำหรับท้องถิ่นของตน และมีคณะกรรมการเป็นฝ่าย  
บริหารการท้องถิ่นนั้นๆ เป็นการเพิ่มสิทธิเพิ่มความเจริญให้แก่ราษฎร  
แต่เพราะเหตุที่วัตถุประสงค์หนึ่งยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศสยาม  
จึงเป็นการสำคัญซึ่งจะต้องเตรียมวิชาการ เตรียมทุน เตรียมผู้ที่จะ  
บริหาร เพื่อจะได้รับลงมือดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จ ตามคำสั่งที่  
จะกล่าวได้ แต่ขอให้ราษฎรตั้งหทัยพึ่งเชื่อในความหวังดีของรัฐบาล

ในการที่ได้อำนาจการปกครองเช่นนี้ จำมีความมุ่งหมายจริง ๆ ในอันที่จะรีบเร่งจัดการให้การปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรโดยแท้

กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มเตรียมการแล้ว ตั้งแต่ก่อนประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ และได้กำหนดวิธีดำเนินการเป็นระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะเตรียมการเบื้องต้น

ในระยะนี้จะได้รับแจ้ง

๑. เตรียมวิธีการ คือร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะออกตามพระราชบัญญัติ ดังที่รัฐบาลได้แถลงไว้ด้วยสภาผู้แทนราษฎรณะที่เสนอร่างพระราชบัญญัติคนแรก ๆ จะได้เตรียมร่างกฎหมายเพื่อขึงความสมบูรณ์ให้แก่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลทุกประการมีอาทิคือ

- ก) กฎหมาย ว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นจะต้องใช้แทนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งใช้อยู่แต่เดิม
- ข) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและการระงับเหตุรำคาญ
- ค) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสิ่งปลูกสร้าง ในเขตเทศบาล

ง) พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ดังที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลได้ระบุไว้

และจะต้องจัดทำ คำอธิบาย คำแนะนำ ชี้แจง จัดระเบียบเทศบาล ให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้เข้าใจในวิธีการใหม่โดยแจ่มแจ้ง

• คู่มือ ร.บ. การบริหารเมือง พ.ศ. ๒๔๗๗

ในการ<sup>๕</sup>นการตรวจมหาดไทย ได้มีการประชุมหัวหน้ากรมและหัวหน้าส่วนราชการและได้มีขอมหายกิจการเหล่านี้ไป โดยประสงค์ที่จะให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้.

นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องจัดการทะเบียนที่เกี่ยวกับราษฎรทั้งไปให้เป็นระเบียบเรียบร้อยในเมื่อได้เริ่มการเทศบาลแล้ว และจัดวางวิธีการให้มีบัตรประจำตัว เพื่อความสะดวกในการป้องกันรักษาความสงบสุข และในการตรวจตราเพื่อประโยชน์แก่การปกครองโดยทั่ว ๆ ไปด้วย.

๓. เตรียมทุน การที่เทศบาลจะตั้งรับและดำเนินการไปได้ก็ต้องอาศัยทุนเป็นกำลังสำคัญอันหนึ่ง ในการ<sup>๕</sup>นการที่กรมวิธีการสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณางบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๗ ก็ได้รับคำมั่นจากรัฐบาลว่าจะตั้งงบประมาณเพิ่มเติม ให้สำหรับการบำรุงและสร้างทางทั้งสิ้น ๕๐๐,๐๐๐ บาท และเงินทุนตั้งเสริมเทศบาล ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งจะนำเงินคงคลังมาตั้งให้ แต่จำเป็นต้องรอคอยจนถึงการประชุมวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในคราวหน้า จึงจะเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗

และนอกจากที่จะได้ทุนจากเงินคงคลังเช่นนี้แล้ว ก็จำเป็นต้องเตรียมหาวิธีการอย่างอื่น ๆ ที่เทศบาลจะหารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้นอีกด้วย เช่น

ก) การแบ่งแยกภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล จะเป็นด้วยวิธีกำหนดส่วน หรือด้วยวิธีอื่นใดก็ตาม แต่ความประสงค์

๕๕๑ จะให้ภาษีอากรที่เก็บได้จากราษฎรในท้องถิ่นนั้น ได้คงอยู่ใน  
ท้องถิ่นพิเศษจะได้ใช้บำรุงความอุดมสมบูรณ์ของราษฎรในท้องถิ่น  
นั้นจึงจำกัดของพิจารณา และตั้งฉายาเรื่องภาษีอากรที่เป็นอยู่ในเวลานั้น  
เพื่อจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมแก่การเทศบาล

๖) เตรียมการพิจารณาที่จะโอนรัฐพัสดุให้แก่เทศบาล เพื่อที่  
เทศบาลจะได้มีรัฐพัสดุนั้นไว้เป็นทุน และบำรุงให้มีครบถ้วน  
ยิ่งขึ้นไป

๗) ค่าวิชาอื่น ๆ เช่นการกู้เงินของเทศบาล หรือวิชาอื่นใด  
ซึ่งเทศบาลจะหารายได้โดยไม่ต้องรบกวนงบประมาณแผ่นดิน

ในการเตรียมทุนเช่นนี้ ก็จำกัดของพิจารณา และ  
กระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการเตรียมไว้แล้ว เพื่อทำควม  
สอดคล้องกับกระทรวงการคลังต่อไป

๓. เตรียมผู้ที่จะบริหาร การปกครองระเบียบเทศบาลเป็น  
ของใหม่ ฉะนั้นก็เป็นภารกิจจำเป็นที่จะต้องมีกรมผู้ที่จะเป็น  
มนตรี เพื่อให้รอบรู้นโยบายที่เทศบาลจะต้องกระทำ นี้จึงจะ  
ให้รู้แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการอย่างเดียว คือ จำกัดของอบรมใน  
การปฏิบัติด้วย.

ระยะเวลาตั้งสภาจังหวัด

ในคราวเดียวกับระยะเวลาเตรียมการตั้งได้กล่าวมาแล้วว่า  
จะได้เริ่มวางราชการตั้งสภาจังหวัดขึ้นก่อน เพื่อเป็นการช่วยเตรียม  
การในเรื่องเทศบาล แต่ก่อนที่จะตั้งสภาจังหวัดขึ้นก็จำกัดของอาศัย

การวางระเบียบและข้อบังคับบางอย่าง เพื่อสภาจังหวัดจะได้ดำเนินการไปให้สะดวก

### ระยะเวลาตั้งเทศบาล

เมื่อได้มีสภาจังหวัดแล้ว และได้มีวิธีการ ทุน และผู้ที่จะบริหารการเทศบาลประกอบด้วยกำลังเพียงใด ก็จะได้เริ่มตั้งเทศบาลขึ้นเพียงนั้น. (ดูแสดงการณเรื่องจัดระเบียบเทศบาล พ. ศ. ๒๔๗๗ ของกระทรวงมหาดไทย)

## ๒. เรื่องให้ทำรายงานเกี่ยวกับการพิจารณา ขลฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล

ที่ ๕๕/๔๐๕๘ คำสั่งว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ของควบคุมเทศบาล วันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๗  
เรื่อง ให้ทำรายงานเกี่ยวกับการพิจารณาขลฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึง คณะกรรมการทุกจังหวัด

เพื่อช่วยทางการของกระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะให้  
ทำนรายงานถึงสภาพความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในเขตการ  
ปกครองของท่าน ตามหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

๑. สถานะในทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นว่า มีความเป็นอยู่  
อย่างไร

๒. ความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตจังหวัดของท่านว่า ใน  
ท้องถิ่นใดมีคนพื้นเมือง คนต่างถิ่น รวมกันอยู่เป็นส่วนสัมพันธ์กัน  
อย่างไร ความเป็นอยู่ในทางอาชีพผลิตเคืองเพียงไร

๓. ความคิดเห็นในการที่จะปรับปรุงแก้ไขในทางปกครองและทางปกครองในท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายในเขตจังหวัดของท่าน

๔. ท้องถิ่นใดซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดของท่านสมควรจะยกฐานะให้มีสภาพเป็นเทศบาลได้บ้าง ในเรื่อง<sup>๕</sup>นี้ขอให้สำรวจถึงปริมาณรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ เช่น จำนวนรายได้จากการสุขาภิบาล รายได้จากภาษีอากรต่างๆ รายได้จากการที่สังฆมณฑลท้องถิ่น (ซึ่งจะสำรวจได้จากการขอขึ้นเป็นต้น) รายได้จากการที่จะตั้งบริษัท หุ่นยนต์สำหรับทำการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ประปา เคนรถหรือเรือรับคนโดยสาร ตลอดจนการตั้งโรงรับจำนำ อนึ่งเมื่อปริมาณรายได้ทั้งหมดแล้ว ให้ปริมาณราคาทรัพย์สินแต่ละดอกผลที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้นที่เป็นของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในเขตแห่งท้องถิ่นและอยู่ภายในจังหวัดของท่านด้วย

๕. ในท้องถิ่นที่เห็นสมควรจะยกฐานะให้มีสภาพเป็นเทศบาลนั้น สมควรจะบำรุงท้องถิ่นอย่างใดบ้างตามกำลังของงบประมาณแห่งท้องถิ่นนั้นซึ่งปริมาณได้ และโครงการ<sup>๖</sup>ที่จะจัดทำนั้นมี อย่างไร

๖. งบประมาณแห่งท้องถิ่นใดมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะจัดทำได้ตามโครงการ<sup>๖</sup>เรื่องบำรุงท้องถิ่นแล้ว จะจัดรูปงานแต่เพียงให้ท้องถิ่นนั้นได้ดำเนินเทศบาลไปได้หรือไม่ เช่น กำหนดงบประมาณเงินเดือนของพนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลกำหนดงบประมาณเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของเทศบาล เป็นต้น.

(ลงนาม) พระยาศรีเสนา.



๓ เรื่องสอบสวนผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด

ที่ ๑๓๓/๒๗๖๔

ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย

ของควบคุมเทศบาล

วันที่ ๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๗๗

เรื่อง สอบสวนผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด

เพื่ออนุวัติการ ตามพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล

พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๕๔ ว่าด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งพลเมือง

ในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละหนึ่งนาย และตามมาตรา ๖๐ วรรค ๑

ว่า ด้วยท้องถิ่นใดได้มีสภาพเป็นเทศบาลแล้ว ให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคล

ผู้มีคุณสมบัติ และมโนความดีตามที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้ให้

เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นเหล่านั้น เพื่อให้เป็นผู้เริ่มการ ในชั้น

กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ให้ท่านพิจารณาเลือกสรรผู้ว่า ๑.

กรรมการสุขาภิบาล ๒. กรรมการพิเศษ ๓. ผู้ซึ่งช่วยเหลือในการ

ปราบกบฏและผู้ใดใน ๓ ประเภทนี้ มีคุณสมบัติและวิริยะฐานะตามที่

บัญญัติไว้ในกฏกระทรวงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร สมควรที่จะให้เป็นสมาชิกสภา

จังหวัดนั้นได้ ก็ให้เสนอนามไปยังกระทรวงให้ทราบภายในเดือน

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๗.

(ลงนาม) พระยาศรัวิเสนา.

หมวดที่ ๓

พนักงานของรัฐบาล

ส่วนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ในการที่ศึกษาระเบียบราชการบริหาร<sup>๕</sup> จำเป็นจะต้องทราบถึง  
ฐานะของพนักงานแห่งรัฐด้วย เพราะหน่วยราชการหรือส่วนแห่ง  
ราชการต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องมีพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ  
จึงเรียกอย่างสั้นว่า "เจ้าพนักงาน"

เจ้าพนักงาน ย่อมมีฐานะต่างกับบุคคลธรรมดาอยู่โดยหน้าที่  
ด้วยเหตุนี้ การทำผิดคือเจ้าพนักงานก็ การที่เจ้าพนักงานกระทำผิด  
ก็ จึงมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายอาญาให้เห็นว่าเป็นความผิดชั้นมิโทษ  
ต่างกับการทำผิดที่เกี่ยวกับบุคคลสามัญ

แต่คำว่าเจ้าพนักงาน<sup>๕</sup> มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "ข้าราชการ"  
ดังจะเห็นได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาล  
แต่ไม่ใช่ข้าราชการเพราะมิได้อยู่ในความครอบงำของกฎหมายว่าด้วย  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน

การเป็น "ข้าราชการ" มีความหมายต่างกับการเป็นขุนนาง  
ที่มียศบรรดาศักดิ์ ขุนนางที่มียศบรรดาศักดิ์เป็นจำนวนมากย่อมได้รับ  
ราชทินนามและบรรดาศักดิ์ในเวลาที่รับราชการอยู่ประจำตำแหน่ง แต่  
เมื่อออกจากตำแหน่งพ้นจากการเป็นข้าราชการแล้ว ก็ยังคงเป็น  
ขุนนางที่มียศบรรดาศักดิ์อยู่ และบางที่พอคำคุณูปก็ อาจจะได้  
รับพระราชทานยศบรรดาศักดิ์ได้ โดยคนมิได้เคยเป็นข้าราชการเลย

แต่เรื่องยี่สิบบรรดาศักดิ์นั้น เข้าใจว่าต่อไปคงจะงดการแต่งตั้งหรือ  
ยกเด็กหรือมีระเบียบพิเศษขึ้นใหม่ทดแทนระเบียบเก่าก็ได้ เพราะ  
เหตุผลในเรื่องศักดิ์นาของข้าราชการ และการแต่งตั้งข้าราชการก็ค  
ง่อมเปลี่ยนแปรไปตามสมัย

การแต่งตั้งข้าราชการ จำเป็นต้องมีคุณสมบัติตรงกันทั้ง  
ฝ่ายรัฐบาล และผู้ถูกแต่งตั้ง เช่นอย่างบุคคลที่สมัครเข้าสอบแข่ง  
ขันเพื่อรับตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นต้น ย่อมเป็น  
การแต่งตั้งความจำนงเพื่อเข้ารับราชการ และความจำนงของรัฐบาล  
นั้น ได้แก่การแต่งตั้งโดยแสดงออกตามระเบียบแบบแผนเช่นประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

ตามที่กล่าวมานี้แล้วจึงเห็นได้ว่า การแต่งตั้งข้าราชการนั้น  
คือความประสงค์ตรงกันระหว่าง รัฐบาลและผู้สมัครเป็นข้าราชการ  
แต่ความประสงค์ของทั้งสองฝ่ายนี้ไม่ใช่สัญญาตามกฎหมายแพ่ง (ดู  
คำอธิบายเรื่องตำแหน่งในงานปกครองหน้า ๘๑-๘๒ ข้างต้น) อนึ่งการ  
แต่งตั้งข้าราชการของรัฐบาลกล่าวโดยหลักแล้ว ไม่ห้ามการแต่งตั้ง  
ชาวต่างประเทศ เว้นไว้แต่ในกรณีพิเศษและสมควรอย่างยิ่ง

ในการที่รัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการนั้น ย่อมเลือกเฟ้นแต่ผู้มี  
คุณวุฒิและคุณสมบัติต่าง ๆ การที่จะเลือกเฟ้นบุคคลเข้ารับราชการ  
อาจใช้วิธีต่าง ๆ กัน เช่นในบางกรณีใช้ประกาศให้บุคคลทั่วไปมา  
สมัครสอบแข่งขัน และในบางกรณีใช้วิธีสอบล่วงหน้าด้วย  
ความสามารถ และในวิธีที่ "การปกครองข้าราชการได้ตกอยู่ในศูนย์  
กลางหรือระเบียบการกลาง" (Concentration du choix des agents)

นี้ ย่อมบัญญัติกฎหมายแก่ระบอบที่จะสอบได้ และสอบผ่านบุคคล  
เพื่อบรรจุตำแหน่งไว้โดยชัดแจ้ง

ผลประโยชน์ข้าราชการไต่รับ การรับราชการก็เป็นอาชีพ  
อย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงสมัยปัจจุบัน ข้าราชการ  
การจำเป็นต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทน อย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ  
โดยเฉพาะในสมัยปัจจุบัน ผลประโยชน์ที่ข้าราชการทั้งหลายได้รับ  
โดยตรงก็คือ เงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ

การออกจากตำแหน่ง การที่ข้าราชการออกจากตำแหน่งนั้น  
อาจจะเป็นโดยนิติกรรมหรือนิติเหตุก็ได้ การออกโดยนิติกรรม เช่น  
ข้าราชการขอลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ และได้รับอนุญาตจากรัฐบาล  
ให้ลาออก การออกโดยนิติเหตุ เช่น ข้าราชการผู้นั้นเสื่อมคุณ  
สมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนเข้ารับราชการเป็นต้น นอกจากนี้  
ความตายของข้าราชการย่อมเป็นเหตุให้ฐานะในทางราชการของผู้ตาย  
ระงับไปด้วย อนึ่งการที่รัฐบาลสั่งปลดบุคคลที่เป็นข้าราชการฐาน  
หย่อนความดีจรรยา หรือฐานมั่วสุมกัน หรือได้ลาออกเพราะประพฤติก  
ผิดวินัย โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศชัดแจ้ง ก็ย่อมทำให้ข้าราชการ  
ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้เหมือนกัน

การที่ข้าราชการออกจากตำแหน่งเดิม และได้รับตำแหน่งใหม่  
นั้น จะเป็นโดยย้ายโอนตำแหน่งก็ดี หรือจะเป็นโดยได้ลาออกจาก  
ราชการขาดขาดตำแหน่งไปเป็นเวลานาน แล้วกลับมาสมัครรับ  
ราชการใหม่ก็ดี ย่อมมีบทบัญญัติและระเบียบแบบแผนอยู่ในกฎหมาย  
ว่าด้วยข้าราชการทั้งสิ้น

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการ<sup>๓</sup> หมายความว่าถึงการปกครองของข้าราชการ ในการปกครองข้าราชการนั้น นอกจากบทบัญญัติที่จำกัดด้วยการแต่งตั้ง ผดประโยชน์ และการออกจากตำแหน่งแล้ว ย่อมจะมีบทบัญญัติถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการอีกด้วย

## ส่วนที่ ๒

### หน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไป

หน้าที่ของข้าราชการ เมื่อข้าราชการคนหนึ่งคนใดได้รับตำแหน่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ย่อมมีหน้าที่ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับหน้าที่นั้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ย่อมมีหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

### หน้าที่ของข้าราชการที่มีอยู่ตามตำแหน่ง

หน้าที่เกี่ยวกับตำแหน่งนี้ คือ

๑. หน้าที่ซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการด้วยความอุตสาหะ

ลักษณะแห่งกิจการหรือชนวนแห่งกิจการที่มีอยู่สำหรับตำแหน่ง ๆ นั้น ย่อมปรากฏอยู่ในกฎหมาย หรือกฎหรือบังคับต่าง ๆ หรือมีฉันทกัตุแต่ผู้เป็นหัวหน้าจะตั้งคำสั่งกำหนดไว้

โดยปกติ ข้าราชการจะต้องทำงานตามตำแหน่งเป็นถาวรติดต่อย

หมายเหตุ • มิได้หมายความว่าถึงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ เพราะเป็นตำแหน่งประมุขของรัฐธรรมนูญ และตุลาการเสนาบดี ซึ่งต้องศูค้ำบรรพชาในวิชาอื่น ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ศูค้ำบรรพชาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้ง

กันตามกำหนดระยะเวลาไม่ขาดสาย ถ้าหากว่าขาดจากหน้าที่ราชการ  
ไป อาจจะถูกลดเงินเดือนเล็กน้อยตามระยะเวลาที่ขาดนั้น หรือ  
อาจจะถูกงดโทษถึงแก่ปลด หรือไล่ออกจากตำแหน่งก็ได้ การขาด  
จากราชการในตำแหน่งนี้ หมายความว่าถึงขาดจากราชการโดยมิได้  
รับอนุญาต และปราศจากเหตุจำเป็น หรือเหตุพ้นวิสัยต่าง ๆ

๒. หน้าที่จะต้องเคารพกระทำตามคำสั่งของผู้เป็นหัวหน้า ข้อ  
นี้หมายความว่า เพื่อจะให้จรรยาข้าราชการเป็นไปโดยเรียบร้อยภายใน  
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ข้าราชการชั้นต่า  
งระดับของมีหน้าที่เคารพ กระทำตามคำสั่งของผู้เป็นหัวหน้า ดังขณะ  
หรือเขตตแห่งหน้าที่เหล่านั้นอาจจะมิได้ต่าง ๆ กัน ซึ่งมีหลักดังนี้  
ดังต่อไปนี้ คือ

ก. คำสั่งต้องมาจากผู้เป็นหัวหน้า

รัฐมนตรีเป็นหัวหน้าสูงสุดโดยระเบียบราชการ แต่สำหรับการ  
ปฏิบัติราชการในหน้าที่ แต่ละตำแหน่งนั้นอาจจะมีข้าราชการชั้นสูง  
อยู่โดยลำดับต่าง ๆ กัน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงช่วยว่าการ  
รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง เมื่อ  
เช่นนี้ข้าราชการชั้นต่าก็จะต้องเคารพปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ที่มีตำแหน่ง  
เหนือทุกคน แต่ย่อมมีระเบียบอยู่ว่า เจ้าพนักงานชั้นสูงคนใดจะ  
ได้เป็นหัวหน้าสำหรับกิจการแผนกใด ตำแหน่งใด ผู้ที่เป็นหัวหน้า  
โดยตำแหน่งนั้น จึงเป็นผู้มีสิทธิออกคำสั่งโดยปกติแก่ผู้อยู่ที่ปรจจำ  
อยู่ได้บังคับบัญชาโดยตรง

ถ้าหากว่าเกิดมีคำสั่งของข้าราชการชั้นสูงหลายคนสั่งให้ปฏิบัติ

ไปคนละทาง ซึ่งจะได้ผลแตกต่างกัน เช่นอย่างรัฐมนตรีสั่งการ  
ไปอย่างหนึ่ง และอธิบดีสั่งการไปอีกอย่างหนึ่งเช่นนี้แล้ว ก็ต้องถือ  
คำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นสูงที่สุด

๖. คำสั่งนั้นจะต้องเกี่ยวกับราชการในตำแหน่งหน้าที่

ข้อนี้หมายความว่าคำสั่งของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะใช้บังคับ  
บัญชาข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้น จะต้องมัววัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการ  
ในตำแหน่งได้ปฏิบัติไปโดยชอบ ถ้ามีเช่นนี้แล้วข้าราชการชั้นผู้น้อย  
ไม่จำเป็นต้องเคารพปฏิบัติตาม หากคำสั่งของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่  
กระทบกระเทือนไปถึงกิจการส่วนตัวของข้าราชการชั้นผู้น้อย คำสั่ง  
นั้นก็ไม่ใช่คำสั่งตามกฎหมาย หรือไม่ใช่คำสั่งที่จะมีผลไรบังคับ  
ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้

ในขณะเดียวกันที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะต้องเคารพปฏิบัติตามคำสั่ง  
ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้น ยังมีพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด  
กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนอื่นเกี่ยวกับงานในหน้าที่อยู่อีก ซึ่ง  
ข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้นจะต้องไม่ฝ่าฝืน ดังนี้ จึงอาจจะเกิดเป็น  
ปัญหาสำคัญขึ้นได้ว่า ถ้าหากข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งได้รับคำสั่งจาก  
ผู้มีอำนาจเหนือ ซึ่งตนเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชกำหนด  
กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจะกระทำ  
อย่างไร

ปัญหานี้จะกระจ่างขึ้นได้ ก็โดยแยกพิจารณาให้ละเอียดออกไป  
ไปว่า คำสั่งของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อาจจะไม่ชอบหรือผิดต่อกฎหมาย  
ได้ด้วยประการอย่างไร การตั้งผิดกฎหมายอาจจะเป็นการตั้งที่ผิดต่อ

แบบหรืออาจจะเป็นการผิดโดยวัตถุที่ประสงค์ก็ได้ และโดยปกติ การ  
 ที่เจ้าพนักงานจะออกคำสั่งแก่ผู้อยู่ในบังคับบัญชา นั้น ไม่ค่อยจะมี  
 กฎหมายกำหนดแบบแผนไว้แน่นอนแต่อย่างไร บางทีก็อาจจะกำหนด  
 แบบแผนไว้บ้าง ถ้าเช่นนี้คำสั่งซึ่งมีระเบียบแบบแผนนั้นก็ไม่นับว่า  
 เป็นคำสั่งที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

การที่ผู้น้อยคิดว่า คำสั่งของผู้ใหญ่มีวัตถุที่ประสงค์ไม่ชอบด้วย  
 กฎหมายนั้น ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็จำเป็นต้องเคารพปฏิบัติตาม  
 ไปพลางก่อน เพราะเหตุว่าผู้น้อยไม่มีหลัก หรือไม่อยู่ในฐานะ  
 ที่จะวินิจฉัยถึงความสมบูรณ์ หรือไม่สมบูรณ์แห่งความประสงค์  
 ของผู้ใหญ่ หรือแม้แต่เพียงว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยคิดว่าคำสั่งที่ตน  
 ได้รับนั้นไม่เหมาะสมด้วยประการใด ๆ ก็ดี ก็ยังคงต้องเคารพปฏิบัติ  
 ตามความเห็นชอบของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะ  
 เหตุว่าจะได้รักษาไว้ซึ่งระเบียบแบบแผนอันมีอยู่ในวินัย หากผู้น้อย  
 คิดใจจะคัดค้านประการใด ก็ต้องทำให้ถูกต้อง กล่าวคือต้อง  
 ปฏิบัติตามคำสั่งไปพลางก่อน และเสนอความเห็นของตนด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รับคำสั่งที่ขัด  
 ต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง หรือเป็นการพันวิสัยที่จะปฏิบัติได้อย่าง  
 แท้จริงแล้ว ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็มีสิทธิและหน้าที่จะต้องวินิจฉัย  
 ให้แน่นอนเสียก่อน และอาจจะไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งเช่น  
 นั้นก็ได้ เช่นอย่างว่า ถ้าหากมีกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดประกาศ  
 แล้ว แต่ยังไม่บังคับใช้ ถ้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ออกคำสั่งให้เจ้า  
 พนักงานผู้นั้นทำการเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้น เช่นผู้น้อยไม่จำเป็น



ต้องปฏิบัติตาม หรือควรง่าย ๆ ที่สุด ก็คือ ถ้าหากข้าราชการ  
ชั้นผู้ใหญ่ ออกคำสั่ง ให้ ข้าราชการ ชั้นน้อย กระทำผิดในทางราชการ  
เป็นต้น ข้าราชการชั้นน้อย อาจหรือจำเป็นต้องปฏิเสธไม่กระทำ  
ตามคำสั่งนั้นทีเดียว เพราะหากว่า ถ้าคงกระทำตามคำสั่งที่ตนทราบ  
ว่าผิดกฎหมายโดยแน่แท้แล้ว ข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้นเอง จะหลบ  
หนีความรับผิดชอบในการที่ตนได้กระทำความผิดไม่ได้

สรุปความได้ว่า กล่าวโดยหลักแล้ว ข้าราชการมีหน้าที่ของ  
เคารพปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจเหนือตน เว้นไว้แต่จะอยู่ในวง  
เขตที่แห่งขอยกเว้นคำสั่งที่กล่าวมาแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ดี ข้าราชการชั้นผู้น้อยมีสิทธิที่จะยื่นขอความเห็น  
แย้งคำสั่งต่อผู้เป็นหัวหน้าได้ แต่มีได้หมายความว่า ข้าราชการผู้  
น้อยจำเป็นจะต้องกระทำเช่นนั้นเสมอไป และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่  
มีความผูกพันที่จะเชื่อฟังความเห็นของข้าราชการชั้นผู้น้อย เพราะ  
ฉะนั้นเมื่อได้ยินคำสั่งซึ่ง ข้าราชการชั้นผู้น้อยขอแย้งแล้ว คำสั่ง  
นั้นก็ต้องเป็นคำสั่งที่ ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะต้องเคารพปฏิบัติตาม และ  
ด้วยเหตุนี้เอง ข้าราชการชั้นผู้น้อยจึงไม่จำเป็นจะต้องรับผิดชอบ  
สำหรับผลแห่งการที่ตนกระทำไปตามคำสั่งอันชอบด้วยทางการ ส่วน  
เจ้าพนักงาน ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ออก คำสั่งนั้นจะต้องรับผิดชอบใน การ  
กระทำตามคำสั่งของคน.

อนึ่ง ควรจะกล่าวถึงตำแหน่งราชการบางอย่าง ซึ่งผู้อยู่ใน  
ตำแหน่งนั้นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเคารพปฏิบัติตามความเห็นของผู้  
อื่น ตัวอย่างเช่นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ หรือตำแหน่งราชการที่

คล้ายคลึงกับผู้ที่พำนักมา ซึ่งจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเอง หรืออีก  
 หนึ่งทงกคือ ตำแหน่งราชการที่ผู้อยู่ในตำแหน่งนั้นจะต้องใช้ความคิด  
 อ่านของตนเอง แต่ด้วยไมกิจการซึ่งเป็นภาระของตน ข้าราชการ  
 เหล่านี้ไม่ต้องได้รับคำสั่งจากผู้ใด เช่นครูผู้สอนวิชาศาสตร์ หรือ  
 ข้าราชการที่มีวิชาเป็นนายช่างทางเทคนิค เป็นต้น

หน้าที่ของข้าราชการอันเกี่ยวกับกฎหมาย

ว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ในชั้นนี้หมายความว่าข้าราชการจะต้องอยู่ในระเบียบวินัยอย่าง  
 เดียวกันหมด และหน้าที่ตามกฎหมายที่ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติ  
 ตามนั้น อาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ ๑. หน้าที่ที่จะต้องรับราชการ  
 โดยสุจริต ๒. หน้าที่รักษาความลับ ๓. หน้าที่รักษาเกียรติยศ  
 ๔. หน้าที่ต้องงดเว้นการบางอย่าง เพื่อมิให้เสื่อมเสียแก่ราชการ

๑. หน้าที่ที่จะต้องกระทำการโดยสุจริต ข้อนี้สำหรับประเทศ  
 สยามจะเห็นได้จากการถือเอาพระพิพัฒน์มงกุฏมา ความสุจริตนั้นก็คือ  
 ฐานะทางใจของบุคคลที่จะก่อตนใจไม่ทุจริตก่อประโยชน์ต่อรัฐ ถ้า  
 หากว่าข้าราชการผู้ใดกระทำการอย่าง หนึ่งอย่างใดไปโดย ทราบแน่จำ  
 เป็นการฝ่าฝืน เป็นภาระเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐแล้ว ถึงแม้ว่า  
 จะทำโดยอาการที่ไม่ผิดกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดก็ตาม แต่ก็ต้อง  
 นับว่าเป็นการละเมิดคือหน้าที่แห่งความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว

แต่หน้าที่อันหนักมิได้หมายไปถึงกับว่า ข้าราชการไม่มีเสรีภาพ  
 แห่งความคิดในเรื่องที่จะวินิจฉัยว่า สิ่งใดเป็นประโยชน์ต่อรัฐ หรือ

ไม่เป็นประโยชน์ และด้วยเหตุนี้เอง ความคิดของข้าราชการบางคนอาจจะไม่ตรงกับแนวความคิดของรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการก็เป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นได้ต่าง ๆ โดยสุจริต แม้จะไม่ใช่ความคิดที่สอดคล้องกับความคิดของผู้อื่นก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศข้าราชการมีสิทธิที่จะออกความเห็นเกี่ยวกับการเมือง ในกรณีออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งข้าราชการไม่จำเป็นจะต้องออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่เป็น พรรคพวกเดียวกับ คณะการเมืองของรัฐบาล หรือแม้ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกในรัฐสภา ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีความเห็น หรือลงมติเห็นชอบด้วยร่างกฎหมายของรัฐบาลเสมอไป

๒. หน้าที่รักษาคำถาม ในตำแหน่งราชการต่าง ๆ บางที่ก็มีเรื่องราวซึ่งไม่ควรจะเปิดเผย ลักษณะแห่งกิจการที่จะเป็นเรื่องลับนั้น บางที่ก็อาจจะมีกฎหมายกำหนดไว้ หรือบางที่ก็อาจจะเป็นผู้เป็นหัวหน้าสั่งว่าเป็นความลับ หรือบางที่ก็อาจจะเห็นว่าลักษณะแห่งเรื่องราวนั้นเห็นได้ชัดว่าเป็นความลับอยู่ในตัว

ถ้าเป็นความลับที่บังไว้โดยกฎหมาย หรือโดยคำสั่งของผู้เป็นหัวหน้าแล้ว ก็เป็นเรื่องง่ายที่จะเข้าใจ เพราะเหตุว่าคงจะมีบันทึกไว้ที่เรื่องราวนั้นว่าเป็นความลับ แต่ถ้าเป็นปัญหาว่าเรื่องราวอาจจะเป็นเรื่องลับ เพราะมีลักษณะที่ไม่ควรเปิดเผยอยู่ในตัวนั้นแล้ว ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องราวนั้น จะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองตามสมควร แต่ถ้าตามหลักก็คือ ข้าราชการทุกคนจำเป็นจะต้องรักษาคำถามอย่างเคร่งครัดใน เมื่อตนได้ทราบความลับอย่างหนึ่ง

อย่างไร ถึงแม้ว่าความลับนั้นจะไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยตรง และหน้าที่รักษาความลับนั้น มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในระหว่างที่ตนเป็นข้าราชการ หากแต่จะต้องมีต่อไปด้วยในเมื่อตน ออกรับเบี้ยบำนาญแล้ว

หน้าที่รักษาความลับนั้นเป็นหน้าที่เด็ดขาด จึงจะเห็นได้จากข้อที่ว่าข้าราชการไม่จำเป็นจะต้องให้การในโรงศาล ในฐานะที่เป็นพยาน ถ้าหากว่าข้อความที่จะให้การนั้นเกี่ยวกับความลับ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหัวหน้า เพื่อให้การเกี่ยวกับข้อความเหล่านั้นได้บางส่วน หรือบางตอน

๓. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาเกียรติยศ ข้อนี้หมายความว่า ข้าราชการทุกคนจำเป็นต้องรักษาเกียรติยศในขณะที่ทำการอยู่ตามหน้าที่ประการหนึ่ง และแม้ในการดำเนินชีวิตส่วนตัวก็จะต้องรักษาเกียรติยศไว้ด้วยอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าข้าราชการเป็นผู้ประกอบด้วยฐานะพิเศษ เปรียบประดุจส่วนหนึ่งแห่งอินทรีของรัฐ หากว่า ความประพฤติส่วนตัว เป็นเหตุให้เสียเกียรติยศประจำตัว หรือให้เสียความเชื่อถือประจำตัวนั้นเกิดขึ้นโดยแท้จริงแล้ว ก็คงจะต้องกระทบกระเทือนไปถึงทางการของรัฐชาติ และอาจเสื่อมเสียประโยชน์ของประชาชนที่มีอยู่ในรัฐได้

๔. หน้าที่งดเว้นการอื่น ๆ เพื่อให้เสื่อมเสียต่อราชการ ข้อนี้หมายความว่า มีกิจการบางอย่าง ซึ่งตามวินัยราชการ ข้าราชการ จะกระทำมิได้ เพราะจะเป็นการเสื่อมเสียต่อราชการ เช่นการห้ามมิให้ข้าราชการเป็นค้ำประกันการในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทใด ๆ และ

ห้ามมิให้ทำการหาประโยชน์อย่างใด ๆ อันอาจเป็นทางให้เสียความ  
เที่ยงธรรมในหน้าที่ราชการของตน ( กุ.พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๕๓ ) หรือเช่นการห้ามมิให้รัฐมนตรี  
พยายามบุคคลใด ๆ ( มาตรา ๕๕ ) เป็นต้น

### ส่วนที่ ๓

#### ความรับผิดชอบของข้าราชการโดยทั่วไป

ความ รับผิดชอบของ ข้าราชการ ย่อมเกิดขึ้น เมื่อข้าราชการ ทำผิด  
หน้าที่ และอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ ๑. ความรับผิดชอบทาง  
ปกครอง ๒. ความรับผิดชอบทางอาญา ๓. ความรับผิดชอบทางแพ่ง  
๔. ความรับผิดชอบทางปกครอง

ความ รับผิดชอบทางปกครอง อาจจะเกี่ยวกับความ รับผิดชอบทางการ  
เมืองก็ได้ และอาจได้แก่ความ รับผิดชอบอันเกิดขึ้นเพราะข้าราชการ ประ  
พฤติผิดหน้าที่ตามวินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้ เช่น ความ รับผิดชอบของ  
คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และความ  
รับผิดชอบตามฐานผิดวินัยตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
เมื่อข้าราชการประพฤติผิด การที่จะวินิจฉัยสั่งโทษหนักเบา  
แก่ข้าราชการนั้น อาจจะมีผลบังคับแต่ดำเนินความผิดเป็นลายลักษณ์  
อักษรไปจนถึงได้ออกจากตำแหน่ง เพราะฉะนั้นเพื่อให้เข้มไปโดย  
ระเบียบแบบแผน จะต้องมีการวินิจฉัยคดีขึ้นตามระเบียบแบบแผน  
และให้โอกาสข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสดำเนินคดี ส่วน  
ข้าราชการในบางประเภท ที่อาจต้องวางเงินประกันสำหรับการงานที่ตน

ปฏิบัติในหน้าที่นั้น นอกจากจะต้องรับโทษดังกล่าวมาแล้ว อาจ  
จะถูกริบเงินประกันก็ได้

๒. ความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญา

(ให้ดูคำอธิบายกฎหมายอาญา ว่าด้วยการกระทำความผิดโดยเจ้า  
พนักงาน)

๓. ความรับผิดทางแพ่ง

ในที่นี้ ถ้าเป็นข้าราชการที่ได้เข้าตำแหน่งโดยมีสัญญาจ้าง  
อย่างวิสามัญ ความรับผิดตามสัญญานั้นย่อมเป็นไปตามข้อที่ตกลง  
กันไว้ เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากระเบียบวินัยข้าราชการแล้ว

นอกจากความรับผิดทางแพ่งอันเนื่องในสัญญาแล้ว ข้าราชการ  
อาจต้องรับผิดในทางละเมิดด้วยก็ได้ แล้วแต่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป.

ส่วนที่ ๔

ระเบียบข้าราชการพลเรือน

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเป็นส่วน ๓ ของกฎหมายปก-  
ครอง แต่ระเบียบข้าราชการ ที่เป็นระเบียบทั่วไปนั้น อาจจะเป็น  
ระเบียบทั่วไปสำหรับกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะก็ได้

แต่ระเบียบข้าราชการ นอกจากจะแยกวินิจฉัยเป็นรายกระทรวง  
แล้ว ยังอาจจะแยกข้าราชการออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ เพื่อจัด  
ระเบียบทั่วไปสำหรับแต่ละประเภทก็ได้ เช่น แบ่งเป็นระเบียบฝ่าย  
ทหารสำหรับบ็องกันอาณาจักร และระเบียบข้าราชการพลเรือน และ  
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

เมื่อพิจารณาตามแนวที่กล่าวมา จึงเห็นได้ง่ายว่าเหตุใดใน  
 กระทรวงการฝ่ายทหาร ก็อาจจะมีตำแหน่งบางอย่างที่ข้าราชการ  
 พลเรือนเป็นผู้กระทำ และยิ่งในกระทรวงยุติธรรมด้วยแล้ว ข้าราชการ  
 การในกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด ก็หาใช่ข้าราชการตุลาการไม่

การแต่งตั้งข้าราชการแต่เดิมมา มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น  
 หลักฐาน และมีได้มีบทบังคับวางระเบียบให้กระทรวงต่าง ๆ ปฏิบัติ  
 เป็นอย่างเดียวกัน คงมีแต่ประเพณีเป็นหลักปฏิบัติ เช่นพระมหา  
 กษัตริย์ ทรงเลือกตั้งข้าราชการชั้นเสนาบดี เสด็จมาเป็นผู้คัดเลือก  
 ข้าราชการชั้นอธิบดี และเจ้ากรม แล้วนำความกราบบังคมทูลให้ทรง  
 ตั้ง ตำแหน่งที่รองลงไปอีก ก็เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวง แต่ง  
 ตั้งหรืออนุมัติให้หัวหน้ากองแต่งตั้งเป็นลำดับไป ซึ่งต่างกระทรวง  
 ต่างก็วางระเบียบต่าง ๆ กัน

คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ จึงได้มี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพล  
 เรือนเกิดขึ้น (เริ่มใช้ใน พ.ศ. ๒๔๗๒) นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีกฎหมาย  
 บัญญัติถึงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทั่วไปสำหรับทุกกระทรวง  
 และต่อมาได้มี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖  
 ตราขึ้นใช้ใหม่ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### ข้าราชการพลเรือน

(ตาม พ.ร.บ. จำกัดด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๐)

“ข้าราชการพลเรือน” คือ บุคคลที่เป็นพนักงานรัฐบาล โดย  
 ได้รับแต่งตั้งให้ทำราชการของรัฐบาลในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน

ทุกแห่ง เว้นแต่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการทหาร

ข้าราชการพลเรือนมี ๕ ประเภท

(๑) ข้าราชการพลเรือนการเมือง ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการใน  
ตำแหน่งการเมืองตามกฎหมาย

(๒) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการใน  
ตำแหน่งประจำ

(๓) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการใน  
ตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ ซึ่งจะได้มีข้อบังคับของคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้ว่าเป็นตำแหน่งรัฐพาณิชย์

(๔) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการใน  
ตำแหน่งซึ่งจะได้มีข้อบังคับของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน  
กำหนดไว้ว่าเป็นตำแหน่งราชการในพระองค์พระมหากษัตริย์

(๕) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ได้แก่ผู้ซึ่งรัฐบาลจ้างรับ  
ราชการ

ข้าราชการชั้นราชบุรุษ และสัญญาบัตร ไม่ปรากฏว่ามี  
บัญญัติอยู่ใน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๐

ลักษณะ ๑

๑ ข้าราชการพลเรือนการเมือง

ตำแหน่งและกรดงตั้ง

- ก. นายกรัฐมนตรี
- ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง



ค. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการทบวง  
 ง. เลขาธิการรัฐมนตรี  
 ( จ. เลขาธิการรัฐมนตรีทบวง หรือผู้ช่วยเลขาธิการว่าการ  
 กระทรวง

การแต่งตั้งรัฐมนตรีกิตติมศักดิ์ การออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีกิตติมศักดิ์  
 ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ดูหน้า ๒๖๐  
 ข้างต้น)

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี  
 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ที่จะเลือกตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควร  
 ตามเหตุผลในทางการเมือง เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจึงให้เข้า  
 รับตำแหน่งได้

ข้าราชการพลเรือนการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี จะ  
 ขาดจากตำแหน่งโดย

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ปลด
- (๔) เมื่อคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการนั้น ออก  
 จากตำแหน่งทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวงการ  
 เมืองที่ข้าราชการพลเรือนการเมืองผู้นั้นสังกัดต้อง ออกจากตำแหน่ง  
 ( ม. ๓๐ )

ลักษณะ ๒

ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่ง

ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมีดังนี้—

- (๑) ปลัดกระทรวง
- (๒) อธิบดี
- (๓) หัวหน้ากอง
- (๔) หัวหน้าแผนก
- (๕) ประจำแผนก
- (๖) เสมียนพนักงาน (ม. ๑๒)

ตำแหน่งอย่างอื่นที่ไม่มีชื่อเหมือนตำแหน่งทั้ง ๖ นี้ จะต้องมีชื่อ  
บังคับของกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดเทียบไว้

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทที่ ๑

การตั้งโดยสอบแข่งขัน

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเสมียนพนักงาน  
ตำแหน่งประจำแผนก ตำแหน่งหัวหน้าแผนก ตำแหน่งหัวหน้า  
กองนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องเลือกตั้งจากบุคคลที่สอบแข่งขัน  
วิชาข้าราชการพลเรือนสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ได้กล่าวคือ

- (๑) ตำแหน่งเสมียนพนักงาน เลือกตั้งจากบุคคลที่สอบแข่งขัน  
วิชาเสมียนพนักงานได้

- (๒) ตำแหน่งประจำแผนก เลือกลงจากบุคคลที่สอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นตรีได้
- (๓) ตำแหน่งหัวหน้าแผนก เลือกลงจากบุคคลที่สอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นโทได้
- (๔) ตำแหน่งหัวหน้ากอง เลือกลงจากบุคคลที่สอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นเอกได้

#### การสอบแข่งขัน

การสอบแข่งขันเป็นการคัดเลือกอย่างเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณวุฒิดี และความสามารถได้ใช้ในราชการ แต่ระเบียบวิธีปฏิบัติในการสอบได้กักตัก ความดีทั้งในการสอบได้กักตักจำเป็นจะต้องจัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ชั้นแท้จริงของการสอบได้กักตักถ้ามีคะแนนก็จะไต่ถามตามพระราชบัญญัติ ผู้สมัครสอบแข่งขันต้องแสดงให้เป็นที่พอใจของกรรมการ ๒ ประการ คือ ก. คุณสมบัติ ข. พันศวมะรุ

ก. คุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขัน

- (๑) มีสัญชาติเป็นชาวสยาม
- (๒) อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นผู้เต็มใจในการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (๔) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรือจิตต์พินเพื่อนไม่สมบูรณ์

(๘) ไม่เป็นผู้ปกครองในคดีธรรมดา (๑)

(๙) ไม่เป็นผู้ที่มิใช่สมาชิกสภาเทศบาล (๑)

(๑๐) ไม่เป็นผู้ที่เคยถูกไล่ออก (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๑) ไม่เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างพักหน้าที่ (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๒) ไม่เป็นผู้ที่ขัดข้องปดออกจากราชการโดยมีมติ (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๓) ไม่เป็นผู้ที่ขัดข้องจากโดยคำสั่งทักท้วง (๑) (เว้นแต่

ความผิดฐานทุจริต และความผิดอื่นใดกระทำโดยฐานประมาท)

แต่ผู้สมัครต้องแข่งขันที่สภาเทศบาลตามอนุมาตรา (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๔) (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๑๓) กรรมการข้าราชการพลเรือนอาจ

สมัครลงแข่งขันได้กับบุคคลอื่นคนหนึ่งแต่ได้หรือไม่ (๑) เพื่อขอแข่งขันให้

เป็นรายบุคคลก็ได้ (๑) แต่กรรมการข้าราชการพลเรือนต้องสมัครเป็น

บุคคลหนึ่งเดียวในครั้งนั้น (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๕) ผู้ที่สมัครแข่งขันต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๖) ผู้ที่สมัครแข่งขันต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๗) วิชาสามัญพนักงาน (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๘) ผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรมัธยมศึกษา หรือเทียบวิทยฐานะ

เท่ามัธยมศึกษา (๑) แต่ในเขตที่แห่งการแข่งขันได้ (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

มัธยมศึกษา ยังไม่แพร่หลาย (๑) กรรมการข้าราชการพลเรือนจะกำหนด

คุณสมบัติต่ำกว่าประกาศนียบัตรมัธยมศึกษาได้ (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

(๑๙) ผู้ที่สมัครต่ำกว่าที่กำหนด (๑) แต่ได้เข้าฝึกหัดเป็นเสมียน

อยู่ก่อนหน้า (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘ และหัวหน้าแผนกหรือรองหัวหน้า

รู้อาสมัครหรือสมัครแข่งขันได้ (๑) ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘

## (๒) วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี

- (ก) ผู้ที่ได้ปริญญาตรี หรือประกาศนียบัตร เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือ
- (ข) ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งราชบุรุษมาแล้ว หรือเทียบเท่าราชบุรุษ
- (ค) เสมียนพนักงานซึ่งรับราชการในตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๕ ปี

## (๓) วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นโท

- (ก) ผู้ที่ได้ปริญญาโท หรือ
- (ข) ผู้ที่ได้ปริญญาตรี หรือประกาศนียบัตรเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งนับแต่วันสอบได้ได้มาขึ้นพันกำหนด ๕ ปีแล้ว
- (ค) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประจำแผนก หรือเทียบเท่าประจำแผนกมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี แต่ถ้าได้ปริญญาตรี หรือประกาศนียบัตรซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีด้วยแล้ว ก็ให้เป็นกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี

## (๔) วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นเอก

- (ก) ผู้ที่ได้ปริญญาเอกซึ่งรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี
- (ข) ผู้ที่ได้ปริญญาโท ซึ่งรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี
- (ค) ผู้ที่ได้ปริญญาตรี หรือประกาศนียบัตรเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประจำแผนกมา

แล้วไม่น้อยกว่า ๖ ปี (๑)

สิทธิ (๑) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือเทียบเท่าหัวหน้าแผนกมาตั้งแต่มีเขตอำนาจไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี แต่หากได้ปริญญาเอกหรือโท หรือปริญญาตรี หรือประกาศนียบัตร ซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีด้วยแล้ว ก็ให้เป็นกำหนดเขตอำนาจไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี

หลักตั้งตักจะชอบแรงจูงนั้นแบ่งเป็น ๒ ภาค คือ (๑) ภาควิชา

ภาค (๒) ภาคปฏิบัติ การ

(๑) ภาควิชาการ

ต้องมีความรู้ในหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้น ๆ และมีคะแนนรวมคิดเป็นร้อยละ ๓๐๐ คะแนน ผู้สอบแข่งขันซึ่งได้ร้อยละ ๕๐

ได้คะแนน ถึงพิจารณาในภาคอื่นต่อไป

การสอบวิชาการนั้นต้องสอบเขียนและสอบปากเปล่า การสอบเขียนเพื่อให้ทราบโดยกรรมการกำหนดหัวข้อในวิชาที่สอบเขียนเพื่อ

ใ้การสอบเขียนกรรมการข้าราชการพลเรือนจะกำหนดหนังสือแต่ละเอกสารซึ่งยอมให้ผู้แข่งขันเลือกและตรวจดูก็ได้ ในที่สอบแข่งขันเพื่อประกอบกรณีดังเขียนไว้ข้าง

ใ้การสอบปากเปล่านั้น กรรมการชุกถามวิชาการแก่ผู้แข่งขัน เพื่อให้ตอบกรรมการข้าราชการพลเรือนจะกำหนดหนังสือแต่ละเอกสารซึ่งยอมให้ผู้แข่งขันเลือกและตรวจดูได้ในที่สอบแข่งขันเพื่อประกอบ

การสอบ

ที่ในข้อนี้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย

## (๒) ภาวปฏิบัติการ

การสอบภาคปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ให้มีคะแนนรวมคิดเป็นร้อยละ ๓๐๐ คะแนน ผู้สอบแข่งขันต้องได้อย่างน้อย ๕๐ คะแนน

กรรมการอาจจัดให้มีได้ทั้งการสอบเขียน การสอบปากเปล่า การทดสอบการทำการปฏิบัติ ตามความต้องการของตำแหน่งที่แข่งขันนั้น

วิธีสอบเขียนและการสอบปากนั้น อนุญาตตามวิธีในภาควิชาการ

การทดสอบการทำการปฏิบัตินั้น กรรมการต้องสมัครให้ผู้แข่งขันทำการในตำแหน่งที่แข่งขันนั้น

การแบ่งการสอบแข่งขันออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามส่วนภูมิภาคนั้น ผู้ใดแต่กรรมการข้าราชการพลเรือนจะเห็นสมควร

ผู้สอบแข่งขันได้คะแนนสูงมีสิทธิที่จะได้รับเลือกเข้ารับราชการก่อนผู้ได้คะแนนต่ำ แต่ต้องอยู่ในบังคับแห่งคุณสมบัติตามที่กล่าวมาแล้ว

การสอบแข่งขันนี้ ตามปกติมีปีละ ๓ ครั้ง เมื่อมีการสอบแข่งขันใหม่ มีผู้สอบแข่งขันได้คราวก่อนเป็นอันดับแรกไป

## บทที่ ๒

การรับตำแหน่งโดยไม่มี การสอบแข่งขัน

การรับตำแหน่งโดยไม่มี การสอบแข่งขันมีในกรณีที่จำเป็น หรือสภาพแห่งตำแหน่งบังคับดังต่อไปนี้

๑. ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต่ำกว่าปลัดกระทรวง  
ถ้ามีเหตุพิเศษซึ่งมีอาจจะตั้งจากบุคคลที่สอบแข่งขันได้ กระทรวง  
กับกรมการข้าราชการพลเรือนอาจกำหนดวิธีเลือกคัดอย่างอื่น ตาม  
สมควรแล้วรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ  
ด้วยวิธีการนั้นแล้ว นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราไว้เป็น  
พระราชกฤษฎีกา (ม. ๑๑)

๒. การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งอธิบดีและ  
ปลัดกระทรวงนั้น ให้กระทรวงเลือกบรรดาข้าราชการซึ่งดำรงหรือ  
เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าของชั้นไปที่มีคุณวุฒิ และความสามารถ  
สมควรส่งรายงานไม่น้อยกว่า ๓ คนไปยังคณะกรรมการข้าราชการพล  
เรือน ๆ สอบสวนพิจารณาเห็นว่าผู้ใดสมควรได้รับตำแหน่งแล้ว รាយ  
งานไปยังรัฐบาลเพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงตั้ง (ม. ๑๕)

๓. ตำแหน่งใดว่างลงโดยที่ยังมิได้มีบุคคลที่สอบแข่งขันได้  
หรือในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะตั้งให้ทันทีคงมิได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
หรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจตั้งข้าราชการประจำผู้ที่เห็นสมควร  
ให้รักษาการในตำแหน่งที่ว่างนั้นชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการบรรจุตาม  
วิธีการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุว่าการที่จะตั้งให้ตำแหน่งราชการว่างอยู่  
และรอไปตั้งข้าราชการในภายหลัง อาจจะทำให้เสียผลแก่ราชการ  
แต่ถึงกระนั้นการตั้งในเหตุกรณีเช่นนี้ ก็มีใช้การตั้งเด็ดขาด เป็น  
การตั้งเพื่อแก้ความขัดข้องไปพลางก่อน จนกว่าจะได้จัดการบรรจุ  
ตามวิธีการ (ม. ๑๕)

๔. ข้าราชการสามัญใด ๆ อาจย้ายไปรับราชการในตำแหน่ง



อื่นซึ่งไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมได้ เมื่อราชการทั้งสองตำแหน่งนั้นมี  
ลักษณะงานเช่นเดียวกัน และ ก.พ. ได้อนุมัติแล้ว (ม. ๑๖ และ พ. ร.  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแก้ไขเพิ่มเติม พ. ศ. ๒๔๗๗ ม. ๑)

๕. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปโดยมิได้  
มีความผิดหรือมิได้มีมลทินในราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการใน  
ตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม และกระทรวงต้องการจะรับเข้าทำ  
ราชการ เมื่อกรรมการข้าราชการพลเรือนได้สอบสวนคุณสมบัติกับ  
ภูมิมูล และให้อุบัติแล้ว ก็รับราชการได้โดยมิต้องสอบแข่งขัน  
(ตม. ๓๘)

ตามข้อนี้ เข้าใจว่าตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน  
สามัญ และตำแหน่งที่จะเข้ารับใหม่ก็เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน  
สามัญเช่นเดียวกัน เช่นถ้าข้าราชการรัฐพาณิชย์ หรือข้าราชการใน  
พระองค์ หรือข้าราชการพลเรือนการเมือง หรือข้าราชการวิสามัญ  
ที่ออกจากราชการโดยไม่มีผิดหรือมีมลทิน จะสมัครเข้ารับตำแหน่ง  
ฝ่ายพลเรือนสามัญไม่ได้ แต่ต้องมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนแก้ไขเพิ่มเติม พ. ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๕) ได้แก้ไขใหม่  
ว่าดังนี้

“มาตรา ๓๘ ข้าราชการใด ๆ ออกจากราชการไป.....”  
คำว่าข้าราชการใด ๆ นี้มีความหมายกว้างกว่าคำว่าข้าราชการพลเรือน  
สามัญผู้ใด ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๘ เดิม เพราะฉะนั้นข้าราชการ  
ประเภทใด ๆ ก็ตาม อาจเข้ามารับราชการในตำแหน่งของข้าราชการ  
พลเรือนได้ โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน แต่ต้องได้ออกจากตำแหน่ง

เดิมโดยไม่มีทัศนคติหรือไม่มีมรดก

๖. ข้าราชการพลเรือน ผู้ไปรับราชการทหาร ต้องเกณฑ์ หรือสมัครอาสา เมื่อออกจากราชการทหารโดยไม่มีความเสียหาย แล้ว ประสงค์จะเข้ารับราชการในตำแหน่งประจำซึ่งไม่เกินกว่าตำแหน่งเดิม กระทรวงทบวงการเดิมต้องรับบรรจุก่อนผู้อื่นโดยไม่ต้องสอบแข่งขัน ผู้ไปรับราชการทหารโดยอาสา หรือสมัครยอมได้รับบรรจุ ตามความตกลงส่วนตัวก่อนผู้ถูกเกณฑ์ (ม.๗)

๗. เมื่อข้าราชการพลเรือนการเมืองต้องออกจากตำแหน่งโดยไม่มีทัศนคติแล้ว ประสงค์จะเข้ารับราชการในตำแหน่งประจำซึ่งไม่เกินกว่าตำแหน่งประจำที่ได้รับราชการอยู่เดิม กระทรวงทบวงการเดิมต้องรับบรรจุก่อนผู้อื่นโดยไม่ต้องสอบแข่งขัน (ม.๓๓)

ข้อนี้หมายความว่าก่อนที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนการเมืองนี้ ได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่แต่เดิม ครั้นพ้นจากหน้าที่ทางการเมือง ก็อาจกลับเข้ารับตำแหน่งเดิมได้

แต่ถ้าหากไม่เคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมาก่อนแล้ว ต้องวินิจฉัยตามที่อธิบายมาแล้วในข้อ ๕ ข้างต้น

การออกจากตำแหน่ง

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ปลดจากตำแหน่ง
- (๔) ไล่ออก

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ที่ลาออกจากราชการนั้น เมื่อ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนุญาตแล้ว จึงให้ถือว่าลาออก

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรให้ผู้ใดออกจากราชการ  
เพื่อรับบำเหน็จบำนาญ จะปลดผู้นั้นออกจากราชการตามลักษณะซึ่ง  
บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญก็ได้

แต่การปลดเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เพราะเหตุทดแทนในกรณี  
ที่รัฐบาลให้ออกโดยไม่มีคามยินยอม นั้น ทำได้เฉพาะเหตุดังนี้

(ก) เมื่อข้าราชการผู้ใดต้องหาว่าทำผิดวินัย และกระทรวงเจ้า  
สังกัดได้ไต่สวน และรายงานไปยังคณะกรรมการข้าราชการพล  
เรือน ๓ พิจารณาแล้วไม่ได้ความเป็นสำคัญว่ากระทำผิดที่จะต้องถูกไต่  
ออก แต่เห็นว่ามัวละทิ้ง หรือมัวหมอง ถ้ากระทรวงเจ้าสังกัดเห็น  
ว่าการที่จะให้รับราชการอีกจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้รัฐ  
มนตรีว่าการกระทรวงปลดผู้นั้นออกจากราชการได้

(ข) เมื่อข้าราชการผู้ใดหย่อนความสามารถ หรือไม่แสดงให้  
เพียงพอว่าเป็นผู้ดำนับต้นคุณการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความ  
บริสุทธิ์ใจ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ไต่สวนเห็น  
สมควรให้ปลดจากราชการแล้ว ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปลด  
ผู้นั้นออกจากราชการได้

การไล่ออกจากราชการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะวินัย  
ข้าราชการพลเรือน

## ลักษณะ ๓

## ข้าราชการรัฐพาณิชย์

รัฐพาณิชย์มีความหมายถึงการค้าขายของรัฐที่กระทำ อย่าง ทำ  
 ของเอกชน แต่ต่างกับเอกชน เพราะรัฐพาณิชย์เป็นการค้าเพื่อประ-  
 โยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยหากจะให้เอกชนทำการค้าขาย  
 ชนิดนี้ จะเป็นการเสียประโยชน์ของประชาชนอย่างง่ายดาย รัฐ  
 บางจึงได้เข้าจัดทำเสียเอง เช่น การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข  
 เป็นต้น

กระทรวงที่ทำการรัฐพาณิชย์นั้น ย่อมมีบางตำแหน่งหรือบาง  
 ส่วนของราชการที่ไม่ได้ทำหน้าที่รัฐพาณิชย์ ฉะนั้นเพื่อป้องกันมิให้  
 มีการเข้าใจผิดในเรื่องตำแหน่งข้าราชการรัฐพาณิชย์ พระราชบัญญัติ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ม. ๕ อนุมาตรา ๓ จึงบัญญัติให้  
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ทำข้อบังคับว่าตำแหน่งราชการ  
 ตำแหน่งใดในกรมกระทรวงใดเป็นตำแหน่งรัฐพาณิชย์ เพราะฉะนั้น  
 การตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการออกจากตำแหน่ง  
 สำหรับข้าราชการประเภทนี้ จึงเป็นไปตามข้อบังคับซึ่ง ก.พ. อนุมัติ  
 (มาตรา ๓๖)

## ลักษณะ ๔

## ข้าราชการพลเรือนในพระองค์

ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่ง  
 ซึ่งปรากฏว่าเป็นตำแหน่งราชการในพระองค์พระมหากษัตริย์ ตาม

ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของก.พ. (ม. ๕ อนุมาตรา ๕) ข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งถอดถอนเงินเดือนถอดถอนออกจากตำแหน่งถอดถอน จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ต้องถือพระบรมราชานุมัติเป็นใหญ่. (ม. ๓๖)

ข้าราชการพลเรือนในพระองค์เดิมเรียกว่าข้าราชการในราชสำนักมีระเบียบโดยเฉพาะ และมีกฎหมายเกียรติยศอันเกี่ยวแก่ระเบียบของข้าราชการประเภทนี้ด้วย

### ลักษณะ ๕

#### ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ได้แก่ผู้ทรงฐานะจางรับราชการ (ม. ๕ อนุมาตรา ๕)

การรับคนเข้าเป็นข้าราชการวิสามัญนั้นปฏิบัติดังนี้คือ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเห็นเหมาะแก่งานที่ประสงค์จะให้ทำก็รับไว้ได้โดยมีข้อสอบแข่งขัน แต่ต้องให้กรรมการข้าราชการพลเรือนอนุมัติ แต่การออกจากราชการของข้าราชการประเภทนี้อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (ม. ๓๖)

ตัวอย่างการตั้งข้าราชการวิสามัญนั้น เช่น เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดไปรับราชการทหาร กระทรวงมหาดวงกรมเจ้าตั้งถอดถอนข้าราชการวิสามัญเข้าทำงานแทนข้าราชการผู้พ้นตำแหน่งไปรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นได้ปลดเป็นกองหนุนหรือพ้นระคมแล้ว จะกลับ

\* ระเบียบเหล่านี้ และของสหบริบาล น่าจะตั้งยกเลิกไปเป็นส่วนมากตามในแห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๓

เข้ารับราชการในตำแหน่งเต็มได้ เพราะราชการวิสามัญนั้นได้จ้าง  
ไว้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาชญาธิการจ้างได้ คู่กับกรณีเป็น  
เรื่อง ๆ ไป.

การที่ พระราชบัญญัติ ให้อำนาจ รัฐมนตรี ว่า การ กระทรวง มี  
อำนาจรับบุคคลเข้าเป็น ข้าราชการ พลเรือน วิสามัญ โดย ไม่ต้อง สอบ  
แข่งขัน มีใช้ข้อผูกมัดมิให้มีการสอบแข่งขันเสียทีเดียว รัฐ-  
มนตรี อาจกำหนดให้มีการสอบ แข่งขันขึ้น เพื่อให้ได้ผู้ที่มี คุณสมบัติสามารถ  
มากที่สุดก็ได้ เพราะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพหรือกรงานพิเศษ  
แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนับว่าเป็นตำแหน่งวิสามัญนั้น ต้องได้รับ  
อนุมัติจากกรมการข้าราชการพลเรือนก่อน โดยเฉพาะการจ้าง  
หรือการรับจ้างทำงานในกระทรวงเท่านั้น จะถือว่า มีฐานะเป็นข้าราชการ  
วิสามัญไม่ได้ เพราะข้าราชการพลเรือนวิสามัญนั้นมีตำแหน่ง  
รับเงินเดือนในงบประมาณ ตามความที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า ข้าราชการ  
วิสามัญจะมีความรู้วิชาชีพหรือไม่พิเศษก็ได้ และจะเป็น  
ตำแหน่งใหญ่โตหรือตำแหน่งเล็กน้อยก็ได้

### ส่วนที่ ๕

#### วินัยข้าราชการพลเรือน

#### ชนิดต่าง ๆ ของวินัย

ข้าราชการพลเรือนทุกประเภทจะต้อง

๑. สนับสนุนการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญ ด้วยความ  
บริสุทธิ์ใจ และพยายามเข้มแข็งต่อสู้กับภัยอันตรายในอำนาจของ

คนให้เข้าใจและยินยอมต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (ม. ๓๘)

๒. ต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่ง  
ตั้งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาจัก  
ต้องปฏิบัติตาม กระตือรือร้นตักตักถึงไม่ได้ ถ้าไม่เห็นพ้อง  
ด้วยคำสั่งนั้นจะเสนอความเห็นที่คัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่  
ก็ยังต้องเชื่อฟัง และเมื่อได้คัดค้านดังกล่าวมานั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชามี  
ไม่ได้สั่งถอนหรือแก้คำสั่งที่ตั้งไป ผู้ปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม แต่  
ให้ผู้บังคับบัญชารายงานขึ้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ตนสังกัด  
ตามลำดับ

ต้องไม่ทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือคน เว้นไว้แต่จะได้รับ  
อนุญาตเป็นพิเศษครั้งคราว (ม. ๔๐)

๓. ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ (ม. ๔๓)

๔. ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และขอคำอำนาจหน้าที่ราชการจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือแก่ญาติมิตรของคนไม่ได้ (ม. ๔๒)

๕. อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ ต้องไม่เป็นค้ำจกรกระทำ  
การในทางหุ้นส่วน หรือบริษัทใด ๆ และกระทำการหาผลประโยชน์  
อย่างใด ๆ อันอาจเป็นทางให้เสียความเที่ยงธรรมในหน้าที่ราชการ  
ของคนไม่ได้ (ม. ๔๓)

๖. รักษาชื่อเสียงมิให้ฉ้อหรือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ต้องไม่

ประพฤตินั้นเป็นคนละเมิด เสด็จเที่ยงคองของเขาคงไม่สามารถครอง  
 ด้คดี มีหนังสือต้นพันทวิ หรือทำความผิดความอาชญาหรือกระทำการ  
 ใดๆ อันอาจเสียหายแก่ศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ม. ๔๔)

๗. สุขภาพเรียบร้อยดีอยู่บังคับบัญชาและต่อประชาชน ต้อง  
 ไม่คูหมิ่นหยามหยามบุคคลใด ๆ (ม. ๔๕)

๘. รักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการและช่วยเหลือซึ่งกัน  
 และกัน (ม. ๔๖)

๙. ซุกตำหนะและอำนวยความสะดวกในหน้าที่ราชการ (ม. ๔๗)

๑๐. รักษาความลับในราชการ (ม. ๔๘)

โทษผิดวินัย

โทษผิดวินัยมี ๔ สถาน คือ

(๑) ไล่ออก

(๒) ตัดเงินเดือน

(๓) ตัดเงินเดือน

(๔) ดำหนิโทษเป็นตายเป็นลักษณะอักษร (ม. ๕๑)

การไล่ออกจะกระทำในเมื่อข้าราชการพลเรือน ทำผิดวินัยอย่างร้าย  
 แรงเมื่อ ก.พ. อนุมัติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งให้ไล่ออก(ม. ๕๑)

ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากองลงมา ทำผิดวินัย  
 ไม่ร้ายแรงถึงกับจะถูกไล่ออก ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษลด  
เงินเดือนหรือตัดเงินเดือน แล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือ



ขึ้นไปตามลำดับ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอำนาจก็จะสั่งให้เพิ่ม  
จุด หรือยกโทษได้

ถ้าผู้บังคับบัญชานั้นจะพิจารณาให้พ้นภายใน ๓๕ วันนับแต่วัน  
รายงานไม่ได้ ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน ๓ ครั้ง ๆ หนึ่ง ๆ ไม่เกิน ๓๕  
วันแต่ครั้งหนึ่งถึงเหตุที่ต้องขยายเวลาดังกล่าวทุกครั้ง แต่ให้รับรายงาน  
ต่อไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในระหว่างนี้ให้  
ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเต็มจนกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อสั่งอย่างใดแล้ว ให้รายงานไปยัง ก.พ.  
(ม. ๕๓)

การกำหนดโทษเป็นสายลักษณะอักษรจะทำในเมื่อข้าราชการพล  
เรือนทำผิดวินัย ซึ่งไม่ร้ายแรงถึงกับจะต้องถูกไล่ออกหรือพักการ  
การ แต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ไม่ควรลดขั้นเงินเดือนหรือตัด  
เงินเดือน จึงให้แสดงความคิดเห็นของผู้มีอำนาจแล้วให้ทำทัณฑ์บน  
(ม. ๕๒)

การสั่งให้กำหนดโทษเป็นสายลักษณะอักษรนั้น มีข้อยกเว้นเหมือน  
กับเรื่องลดขั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน  
ระหว่างเวลาที่มีข้าราชการพลเรือนซึ่งได้สั่งจนเพื่อไล่ออกหรือ  
ปลดจากราชการ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้น  
สังกัดเห็นว่าจะให้คงอยู่ในหน้าที่จะเป็น การเข้าแก่ราชการ จะสั่งให้พัก  
ราชการชั่วคราวก็ได้ คือให้พักตลอดเวลาที่ได้สั่งจนและพิจารณา เมื่อ  
ได้สั่งจนและพิจารณาแล้ว ถ้าภายหลังปรากฏว่าผู้ที่ถูกสั่งให้พักไม่  
มีความผิดและไม่มียุติโทษ ต้องให้ผู้ผู้นั้นกลับคืนตำแหน่งเดิม แต่

ถ้ามีมตทินอยู่ และรัฐมนตรีเห็นว่าให้กลับเข้ารับราชการ อีกอาจ  
 เสียหายแก่ราชการ จะปลดผู้หนึ่ง ออกจาก ราชการ เพื่อบำบัด  
 บำนาญเพราะเหตุทดแทนก็ได้ หรือถ้าจะเป็นประโยชน์แก่ราชการใน  
 ตำแหน่งลักษณะงานเช่นเดียวกันที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม จะให้เข้ารับ  
 ราชการในตำแหน่งเช่นนั้นก็ได้ (ม. ๕๓)

เงินเดือนของผู้ที่ถูกสั่งให้พักหน้าที่ดังกล่าวมานั้น ให้ปฏิบัติตาม  
 กฎระเบียบบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินเดือนระหว่างพักของคต  
 าชญา

การลงโทษข้าราชการกรมตำรวจ จะใช้ระเบียบการลงโทษ  
 ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน หรือให้ใช้ระ  
 เบียบการลงโทษเป็น อาชญาวินัยตำรวจ ตามที่ได้มี กฎหมายไว้  
 ก็ได้ (ม. ๕๔)

ส่วนที่ ๖

การรักษาระเบียบข้าราชการ

การรักษาระเบียบข้าราชการแบ่งได้เป็น ๖ อย่าง คือ  
 รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอย่างหนึ่ง และรักษา  
 วินัยข้าราชการพลเรือนอีกอย่างหนึ่ง

การรักษาให้กิจการเป็นไปตามพระราชบัญญัติ

เพื่อให้กิจการต่าง ๆ เป็นไปตาม พ.ร. บัญญัติข้าราชการ  
 พลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มีคณะกรรมการที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นไว้ชุดหนึ่ง  
 เรียกว่ากรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ.

ก.พ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชพลเรือนเป็นจำนวนอย่างน้อย ๕ นาย แต่ไม่เกิน ๘ นาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้เรื่องเกี่ยวกับกระทรวงทบวงใดต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เจ้านั่งประชุมเป็นกรรมการด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี เมื่อสิ้นกำหนดแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งต่อไปก็ได้ และจะโปรดเกล้าฯ ให้ปลดก่อนกำหนดตามมติของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ให้มีเลขาธิการของ ก.พ. คนหนึ่งซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น ในชั้นต้นจากผู้ที่มีคุณสมบัติ และมีพินศวนรืออย่างเดียวกับที่บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการที่สอบแข่งขัน และให้มีเจ้าหน้าที่รองลงไปตามสมควร

### อำนาจของ ก.พ.

ก. อำนาจตั้งอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือราชการของ ก.พ.

๑. อนุกรรมการวิสามัญ ก.พ. อาจตั้งขึ้นเพื่อทำการใด ๆ

แต่จัดทำความเห็นเสนอ ก.พ. ซึ่งเท่ากับเป็นอนุกรรมการเฉพาะกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง

๒. อนุกรรมการสามัญ ได้แก่อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงหรือทบวงการเมือง ซึ่งเทียบกระทรวง อนุกรรมการสามัญประจำกรม อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด (ม. ๕๘)

๓. ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒ แห่งพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฯ และมีพินศวนรือตามมาตรา ๒๑ ด้วย

อ.ก.พ. กระทรวง ประกอบด้วยประชาชน และรองประธาน และอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และหัวหน้ากรมหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเป็น กรมโดยลำดับ อ.ก.พ. <sup>๕๕๐</sup>มีอำนาจตั้งเลขานุการได้ ๓ นาย

อ.ก.พ. กระทรวงมีหน้าที่ช่วย ก.พ. รักษาการในกระทรวง ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ม. ๖๐)

อ.ก.พ. กรม ประกอบด้วย ประชาชน และอนุกรรมการโดยตำแหน่ง (ไม่มีรองประธาน) ซึ่งได้แก่หัวหน้ากรม (หรือส่วนราชการที่เทียบกรม) และหัวหน้ากอง (หรือส่วนราชการที่เทียบกอง) โดยลำดับ อ.ก.พ. <sup>๕๕๑</sup>มีอำนาจตั้งเลขานุการได้ ๓ นาย

อ.ก.พ. กรม มีหน้าที่ช่วย อ.ก.พ. กระทรวง รักษาราชการ ในกรมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบราชการพลเรือน (ม. ๖๑)

อ.ก.พ. จังหวัด ประกอบด้วย ประชาชน และอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่เจ้าหลวงประจำจังหวัด และกรรมการจังหวัด โดยลำดับ อ.ก.พ. <sup>๕๕๒</sup>มีอำนาจตั้งเลขานุการได้ ๓ นาย

อ.ก.พ. จังหวัด มีหน้าที่ช่วย อ.ก.พ. กระทรวง และอ.ก.พ. กรม รักษาการในจังหวัด ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ม. ๖๒)

ข. หน้าที่ของ ก.พ.

กล่าวโดยทั่วไป ก.พ. ย่อมมีหน้าที่รักษาการ ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน

นอกจากอำนาจรักษาการแล้ว ยังมีอำนาจเหล่านี้คือ ๓. ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีแข่งขัน ตลอดจนทั้งค่าธรรมเนียมการสมัครเข้ารับราชการ ๔. ที่จะกำหนดวิธีได้ส่วนพิจารณาและอบรมข้าราชการพลเรือน ๕. ที่จะจัดการศึกษาของนักเรียนรัฐบาลนายพลเรือนที่ส่งไปเล่าเรียนในเมืองต่างประเทศ (ดู ม. ๕๗) ๖. มีอำนาจตั้งข้อบังคับ หรือให้อำนาจข้อบังคับต่าง ๆ เช่นใน ม. ๓๖ ซึ่งเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนวิสามัญเป็นต้น ๗. มีอำนาจให้อำนาจในงานต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องได้รับอนุมัติของ ก. พ. เช่นใน ม. ๓๘ ซึ่งเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนวิสามัญเป็นต้น

### การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน

ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ดูแลระมัดระวัง ข้าราชการในบังคับบัญชาของตนให้ปฏิบัติตามวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ถ้าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษก็ให้สั่งลงโทษ แล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ถ้าเห็นว่าควรจะต้องลงโทษมากไปกว่าที่ตนจะมีอำนาจลงโทษได้ ให้จัดการลงโทษเท่ากับอำนาจที่ตนมีอยู่เพียงขั้นหนึ่งก่อน แล้วรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ให้เพิ่มโทษและลงโทษตามลำดับ

ถ้าผู้บังคับบัญชาใดไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวนี้แล้ว ผู้บังคับบัญชานั้นมีความผิดวินัยฐานขาดความระมัดระวังในหน้าที่ราชการ

ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาตั้งลงโทษฐานผิดวินัย  
 ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทัณฑ์ ถ้าไม่พอใจในคำสั่งนั้นก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์  
 ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งขึ้นไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงที่ตนสังกัดอยู่ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้  
 ถัดจากขั้นที่สุด

ส่วนที่ ๗

ผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน

ผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท  
 คือ ๑. เงินเดือนในตำแหน่ง ซึ่งข้าราชการได้รับในตลอดระยะเวลา  
 ที่รับราชการอยู่ ๒. บำเหน็จบำนาญซึ่งข้าราชการได้รับเมื่อออกจาก  
 ตำแหน่งตามความดีความชอบที่กระทำไว้

๑. เงินเดือน

จำนวนเงินเดือนมีลำดับชั้นของ นากน้อยต่าง ๆ กันอยู่ ๒ ประ  
 การ คือ ๑. นากน้อยตามลำดับตำแหน่ง ๒. นากน้อยตามชั้นต่าง ๆ  
 ที่มีอยู่ในตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง

เงินเดือนข้าราชการพลเรือนการเมือง

- ก. นายกรัฐมนตรี                      เดือนละ ๑,๖๐๐ บาท
- ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง        "        ๑,๕๐๐ "
- ค. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และ รัฐมนตรีว่าการทบวง  
       เดือนละ ๑,๒๐๐
- ง. เลขาธิการรัฐมนตรี                  เดือนละ ๕๐๐ บาท
- จ. เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง        เดือนละ ๓๐๐ บาท

(พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

๒๔๗๗ ม. ๕)

เงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ รัฐพาณิชย์ในพระองค์

ขั้นเต็มย่นพนักงาน

เงินเดือนทั้งหมดมี ๓๗ ขั้น

ขั้นที่ ๑ ถึงขั้นที่ ๖ มีอัตรา ๒๐, ๒๒, ๒๕, ๒๖, ๒๘, ๓๐ บาท

ขั้นที่ ๗ ถึงขั้นที่ ๑๓ มีอัตรา ๓๕, ๓๘, ๔๒, ๔๖, ๕๐ บาท

ขั้นที่ ๑๔ ถึงขั้นที่ ๓๗ มีอัตรา ๕๕, ๖๐, ๖๕, ๗๐, ๗๕, ๘๐ บาท

ขั้นตั้งแต่ประจำแผนกขึ้นไป

เงินเดือนทั้งหมดมี ๓๐ ขั้น

ขั้นที่ ๑ ถึงขั้นที่ ๑๒ มีอัตรา ๘๐, ๘๐, ๑๐๐, ๑๓๐ เพิ่ม

ขั้นที่ ๑๓ ถึงขั้นที่ ๑๘ มีอัตรา ๑๖๐ บาท

ขั้นที่ ๑๙ ถึงขั้นที่ ๒๑ มีอัตรา ๒๐๐, ๒๒๐, ๒๕๐ เพิ่มขั้น

ขั้นที่ ๒๒ ถึงขั้นที่ ๒๖ มีอัตรา ๓๒๐ บาท

ขั้นที่ ๒๗ ถึงขั้นที่ ๓๐ มีอัตรา ๓๕๐, ๔๐๐, ๔๕๐ เพิ่มขั้น

ขั้นที่ ๓๑ ถึงขั้นที่ ๓๕ มีอัตรา ๖๕๐ บาท

ขั้นที่ ๓๖ ถึงขั้นที่ ๓๗ มีอัตรา ๗๐๐, ๘๐๐, ๙๐๐, ๑๐๐๐

เงินพิเศษและค่าจ้างข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

(๓) รัฐมนตรีที่มีชื่อเป็นผู้ว่าการ หรือมีชื่อเป็นผู้ช่วยว่าการ กระทรวงหรือทบวง ได้เงินค่าเบี้ยประชุมเดือนละ ๖๐๐ บาท และในระหว่างใช้บังคับบัญชีพิเศษเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นข้าราชการ

การประจำการให้ได้ ๒๐๐ บาท (ดู พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๗ (ฉบับที่ ๓)

(๒) ข้าราชการก็เป็นผู้รับตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งของตนให้  
ได้เงินค่าจ้างตำแหน่งเดือนหนึ่งไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของอัตราขั้นค่า  
แห่งตำแหน่งที่ว่าง และเมื่อรวมทั้งเงินเดือนประจำของตน ไม่เกิน  
กว่าอัตราเงินเดือนขั้นค่าของตำแหน่งที่ว่าง

(๓) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการประจำสถานทูต และ  
สถานกงสุล ให้เป็นตามที่กระทรวงการคลัง และ ก.พ. จะได้อ  
อนุมัติ

(๔) ค่าจ้างข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ให้เป็นไปตามที่  
กระทรวงการคลัง และ ก.พ. จะได้ออนุมัติ

๖. การเดือนชนเงินเดือน

ตามปกติการเดือนชนเงินเดือนมีบทหนึ่งครั้ง และทำการเดือน  
ในต้นปี ปีละหนึ่งชน (ม. ๒๖) ถ้าจะเดือนมากกว่านั้น เรียกว่า  
เป็นกรณีพิเศษ แต่จะเดือนเกินสามชนไม่ได้ และต้องได้รับอนุมัติ  
ของ ก.พ. (ม. ๒๗)

ผู้มีหน้าที่ทำบัญชีเดือนชนเงินเดือนนั้น (ม. ๓๓) คือ

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทำบัญชีเดือนสำหรับตำแหน่ง  
อธิบดีและปลัดกระทรวง

(๒) อ.ก.พ. กระทรวง ทำบัญชีเดือนสำหรับตำแหน่งหัวหน้า  
แผนก และหัวหน้ากอง

(๓) อ.ก.พ. กรม ทำบัญชีเดือนสำหรับตำแหน่งประจำแผนก



และสำหรับตำแหน่งเดิมซึ่งพนักงานที่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง

(๔) อ.ก.พ. จังหวัด สำหรับตำแหน่งเดิมซึ่งพนักงานที่อยู่ใน  
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดนั้น

ก่อนถึงกำหนดสิ้นปี ให้วิเคราะห์คุณสมบัติความชอบในราชการ ความ  
ยุติธรรม ความสามารถ และความประพฤติตามวินัยข้าราชการ  
พลเรือน แล้วจัดทำบัญชีเรียงลำดับข้าราชการผู้สมควรได้เงินเดือน  
เงินเดือนไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ส่งเงินเดือนเงินเดือน  
แก่ข้าราชการเหล่านั้นตามลำดับเท่าที่มีอัตราว่าง (ม. ๓๐)

ผู้ที่มีเงินเดือนเต็มอัตราขั้นสูงของตำแหน่งแล้ว ไม่อยู่ในเรื่องที่จะ  
คิดเงินเดือนเงินเดือน (ม. ๒๗)

แต่ข้าราชการผู้ใดสมควรได้รับเงินเดือนเงินเดือนชั้นมากกว่าหนึ่งชั้น  
แล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงขออนุมัติ ก.พ. ก่อนจึงจะส่ง  
เดือนได้ (ม. ๓๐)

การลดชั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือน

ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษลดชั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน แก่  
ผู้กระทำผิดวินัยได้ครั้งหนึ่ง ไม่เกินกำหนดในตารางต่อไปนี้

ผู้บังคับบัญชา	ผู้กระทำผิดวินัย	ลดชั้น เงิน เดือน	ตัดเงินเดือน	
			จำนวน เดือน	ส่วนเงิน เดือนที่ตัด
รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง	๑. หัวหน้าของ	๓ ชั้น	๖	๕๕%
	๒. หัวหน้าแผนก	๓ ชั้น	๖	๒๐%
	๓. ประจำแผนก	๓ ชั้น	๖	๑๕%
	๔. เสมียนพนักงาน	๓ ชั้น	๖	๑๐%
ปลัดกระทรวง ทบวง อธิบดี	๑. หัวหน้าของ	๓ ชั้น	๓	๒๕%
	๒. หัวหน้าแผนก	๓ ชั้น	๒	๒๐%
	๓. ประจำแผนก	๒ ชั้น	๓	๑๕%
	๔. เสมียนพนักงาน	๓ ชั้น	๔	๑๐%
หัวหน้าของ	๑. หัวหน้าแผนก	๓ ชั้น	๓	๒๐%
	๒. ประจำแผนก	๓ ชั้น	๒	๑๕%
	๓. เสมียนพนักงาน	๒ ชั้น	๓	๑๐%
หัวหน้าแผนก	๑. ประจำแผนก	—	๓	๑๕%
	๒. เสมียนพนักงาน	๓ ชั้น	๒	๑๐%
หัวหน้าส่วน ราชการที่ต่ำกว่า หัวหน้าแผนก	เสมียนพนักงาน	—	๓	๑๐%

๒. บำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน

เรื่องบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน ได้มีพระราชบัญญัติ  
ตราขึ้นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ฉบับที่ ๑ ต่อมาได้มี พ.ร.บ. ดอนบำนาญ  
ชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่ทั้ง ๒ ฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ.  
บำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งบัญญัติใจความ  
สำคัญไว้ดังต่อไปนี้ คือ :-

ก. บำเหน็จบำนาญปกติ

บำเหน็จบำนาญคืออะไร

บำเหน็จและบำนาญนั้น คือเงินกำหนดตามอัตราในพระราช  
บัญญัตินี้ ซึ่งรัฐบาลให้แก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนผู้ออกจากราชการ  
เป็นการตอบแทนที่ตนได้รับราชการมา

บำเหน็จคือเงินที่ให้ในครั้งเดียว

บำนาญคือเงินที่ให้เป็นกำหนดประจำปี.

ผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการฝ่ายพลเรือนผู้ซึ่งจะได้รับบำเหน็จบำนาญ (เว้นแต่  
บำนาญพิเศษซึ่งจะกล่าวต่อไปข้างหน้า) ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ  
ก่อนออกจากราชการ ต้องเป็นผู้มีตำแหน่ง อัตราเงินเดือนประจำในวง  
ประมาณแผ่นดิน (ม. ๕ แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญ ๑ พ.ศ. ๒๔๗๗)

ผู้ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ

บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตาม  
พระราชบัญญัติ ๑

(๑) ผู้ถูกไล่ออกจากราชการ เพราะ

ก. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ข. ทำความผิดถึงต้องรับพระราชอาญาจำคุกโดยคำพิพากษา  
โทษจำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษหรือความผิดอันกระทำโดย  
ฐานประมาท

ค. ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลาย เพราะทำหนี้สิน  
ด้วยความทุจริต

ง. ชักค้ำตั้งซึ่งผู้บังคับบัญชาตั้งโดยชอบด้วยราชการ และ  
การชักค้ำตั้งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

จ. ประมาทเงินเถื่อนในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราช  
การอย่างร้ายแรง

ฉ. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง. (ม. ๖ แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จ  
บำนาญ พ.ศ. ๒๔๗๘)

(๒) ข้าราชการวิสามัญ (คือผู้ที่รัฐบาลจ้างจากเงินงบประมาณ  
ประเภทเงินเหิน) และถูกจ้าง (คือผู้ที่รัฐบาลจ้างจากเงินประเภทอื่น)  
แต่ในกรณีที่มีหนังสือสัญญา จ้างกำหนดให้บำเหน็จบำนาญให้เป็นไป  
ตามหนังสือสัญญานั้น

(๓) ผู้ซึ่งรัฐบาลกำหนดเงินอย่างอื่นไว้ให้แทนบำเหน็จบำนาญ  
แต่

(๔) ผู้ซึ่งไม่อยู่ในเหตุอันพึงรับบำเหน็จบำนาญจึงจะกล่าวต่อไป  
เหตุที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ (ม. ๘ แห่ง พ.ร.บ.

บำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๗๘)

ข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตาม

พระราชบัญญัติปกครองด้วยเหตุ & ประการ คือ

- ๑ เหตุทดแทน
- ๒ เหตุทุพพถภาพ
- ๓ เหตุสูงอายุ
- ๔ เหตุรับราชการนาน

๑ กรณีที่ให้น้ำเงินบำนาญ

ในเหตุทดแทน (ม. ๘)

น้ำเงินบำนาญเหตุทดแทนนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจาก  
ราชการเพราะเลิกตำแหน่ง หรือซึ่งรัฐบาดให้ออกโดยไม่มีคามผิด  
ผู้ได้รับบำนาญตามมาตรานี้ ถ้าภายในสิบสองเดือนนับแต่วัน  
ออก รัฐบาดจะให้จัดมเข้ารับราชการมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าที่ได้รับ  
เมื่อออกจากราชการ แต่ผู้นั้นไม่ยอมกลับเข้ารับราชการ ผู้นั้น  
ก็หมดสิทธิที่จะได้รับบำนาญต่อไป

๒ กรณีที่ให้น้ำเงินบำนาญ

ในเหตุทุพพถภาพ (ม. ๘)

น้ำเงินบำนาญเหตุทุพพถภาพนั้น ให้แก่ข้าราชการบวดยเจ็บ  
ทุพพถภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองตรวจให้ใบสำคัญรับรอง  
ว่าไม่สามารถหรือไม่สมควรที่จะรับราชการต่อไป.

๓ กรณีที่ให้น้ำเงินบำนาญ

ในเหตุสูงอายุ (ม. ๑๐)

น้ำเงินบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบ  
ห้าสิบห้าปีบริบูรณ์

ข้าราชการผู้มียศหรือตำแหน่งแล้ว เป็นอันถึงเวลาขาดจากตำแหน่งหรือรับบำเหน็จบำนาญ เว้นแต่เจ้ากระทรวงจะขอต่อเจตาราชการให้นับรับราชการต่อไป

เพื่อให้การเป็นไปตามที่กล่าวมา

๑) ภายในเดือนธันวาคมทุก ๆ ปี ให้เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการตั้งบัญชีไว้ในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติชั้นบัญชีรายชื่อข้าราชการผู้ซึ่งจะได้รับบำเหน็จบำนาญซึ่งมีอายุจะครบห้าสิบห้าปีขึ้นไปหน้าต่อเจ้ากระทรวงต่าง ๆ และกระทรวงการคลัง.

๒) เมื่อเจ้ากระทรวงได้รับบัญชีรายชื่อจากเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการแล้วให้พิจารณา ถ้าเห็นว่าจำเป็นจะต้องต่อเจตาราชการให้คนหนึ่งคนใด เพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินให้ปฏิบัติภารกิจต่อไป

ก. ถ้าเป็นข้าราชการตำแหน่งเงินเดือน ตั้งแต่หมื่นชดชดขึ้นไป ให้นำความขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีขอต่อเจตาราชการ

ข. ถ้าเป็นข้าราชการตำแหน่งเงินเดือนต่ำกว่าหมื่นชดชด ให้เจ้ากระทรวงสั่งต่อเจตาราชการได้.

ในการต่อเจตาราชการให้แก่ผู้ใดตามข้อ ก. และ ข. นั้นให้เจ้ากระทรวงแจ้งให้เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุทราบ และให้เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ.

การต่อเจตาราชการดังกล่าวมานี้ จะทำได้อย่างมากที่สุดเพียงห้าปี และต่อได้คราวละไม่เกินหนึ่งปี แต่ผู้ซึ่งอายุครบหกสิบปีแล้ว จะต่อเจตาราชการมิได้

๓) เมื่อเจ้ากระทรวงต่างๆได้รับบัญชีรายชื่อข้าราชการที่มีอายุครบห้าสิบห้าปีแล้ว ตามใตต่อเวลาราชการดังกล่าวแล้วในข้อ (๒) ภายในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ในปีที่ครบอายุ ให้ถือว่าข้าราชการนั้นๆ พ้นหน้าที่ราชการภายในสิ้นปีที่อายุครบห้าสิบห้าปี ให้เจ้ากระทรวงรับข้อบำเหน็จบำนาญให้ที่เกี่ยว.

เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการ (ม.๑๑) ความในมาตรา ๕ มิให้ใช้แก่ข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งการเมือง  
เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการให้เป็นดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการพลเรือน

(๒) ให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่เกษียณอายุข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม.

(๓) ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการตุลาการ

๕ กรณีที่ให้นานาญ

ในเหตุรับราชการนาน (ม. ๓๒)

๕ บำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งรับราชการมาครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

รับราชการนาน ๑๕ ปี  
แล้วลาออก (ม.๑๑) ข้าราชการผู้ได้รับราชการมาครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว มีความประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบกิจการอาชีพ ถ้าเจ้ากระทรวงอนุญาตให้ออกได้ ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับบำเหน็จตามเกณฑ์คำนวณซึ่งจะกล่าวต่อไป (ถ้าลาออกก่อน ๓๕ ปี ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จ)

## เวลาตราอำนาจรับ

## อำนาจรับอำนาจรับ (ม. ๓๕, ๓๖)

ข้าราชการที่เข้ารับราชการก่อนอายุครบสิบแปดปี ให้นับเวลา  
สำหรับอำนาจรับอำนาจรับตามพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่เวลาอายุ  
ครบสิบแปดปีเป็นต้นไป

อัตราอำนาจรับอำนาจรับตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนวณตาม

๑. เวลาราชการและ
๒. ตามเงินเดือนของผู้ที่จะได้รับอำนาจรับ
- ๓) วิชากรมเวลาราชการเพื่ออำนาจรับอำนาจรับนั้น
  - ก. เวลาบวชหรือลาซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้รับเงินเดือนเต็ม ให้นับเต็มอเต็มเวลาอยู่รับราชการ
  - ข. เวลาบวชหรือลาซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้รับเงินเดือนกึ่ง ให้นับเต็มอครึ่งเวลาอยู่รับราชการ
  - ค. เวลาบวชหรือลาซึ่งรัฐบาลไม่อนุญาตให้รับเงินเดือน ไม่นับเป็นเวลาราชการ
  - ง. ข้าราชการผู้ใดลาออกโดยสมัครใจก่อนถึงกำหนด ได้รับอำนาจรับอำนาจรับ ภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ไม่ให้นับเวลาก่อนลาออกนั้นในการคำนวณอำนาจรับอำนาจรับ
  - จ. ข้าราชการที่มีตำแหน่งอัตราเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดินรับราชการอยู่แต่อย่างหนึ่งอย่างหนึ่งกับรับทุน ถ้ารัฐบาลตั้งอนุญาตให้ไปศึกษาวิชาการในต่างประเทศ ให้นับเต็มอเต็มเวลาอยู่รับราชการ



ณ. ข้าราชการที่มีตำแหน่งชั่วคราวเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดิน ถ้ารัฐบาลตั้งอนุญาตให้ไปทำการใด ๆ ให้นำเงินเดือนเต็มเวลาอยู่รับราชการ

วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนสุดท้ายในงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้รับอยู่ก่อนพ้นตำแหน่งเป็นเกณฑ์ คำนวณตามวิธีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘

๒) เงินเดือนสุดท้ายสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ต้องได้รับมาแล้วเท่านั้นตลอดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าเงินเดือนที่รับอยู่เมื่อจะออกได้ไม่ถึงหนึ่งปี ก็ให้ถือเอาเงินเดือนเฉลี่ยคิดตามเงินเดือนที่ตนได้รับมาในหนึ่งปีนั้นแทนจนไปจากวันที่ออกจากราชการ เป็นเงินเดือนสุดท้าย

วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ

การคำนวณบำเหน็จบำนาญ เวลาราชการให้นำแต่จำนวนปีเศษของปีเก่าครบถ้วนให้นำเป็นหนึ่งปี แล้วคำนวณดังนี้ คือ (ม.๓๘)

๓. วิธีคำนวณบำเหน็จ

ผู้ที่มีเวลาราชการไม่ถึงสิบปีจะมีสิทธิจะได้แค่บำเหน็จตามลักษณะในมาตรา ๘ บำเหน็จนั้นให้กำหนดเอาเงินเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ ส่วนบำเหน็จในกรณีที่ข้าราชการลาออกเมื่อรับราชการมาครบ ๓๕ ปีนั้น ให้คำนวณโดยอนุโลม แต่คูณด้วยเวลาราชการสิบห้าปี

๒. วิธีคำนวณ บำนาญ

ผู้มีเงินเดือนราชการตั้งแต่สิบขึ้นไป มีสิทธิที่จะได้บำนาญ  
บำนาญนั้นให้กำหนดโดย เอาเงินเดือนสุดท้ายคูณเป็นปีแบ่งเป็นหกสิบ  
ส่วน แล้วคูณด้วยจำนวนปีเงินเดือนราชการ

บำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้น มีจำกัดอย่างสูงมีระดับหนึ่ง บำนาญอย่างสูง (ม.๑๘)  
ต้องร้อยบาท

การขอรับบำเหน็จแทนบำนาญ (ม. ๒๐)

ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิได้บำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ จะขอรับ  
บำเหน็จแทนบำนาญไม่ได้ เว้นแต่ผู้ที่มีสิทธิได้บำนาญไม่เกินเดือนละ  
สิบห้าบาท จะขอรับบำเหน็จแทนบำนาญได้เป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือน  
สุดท้ายคูณด้วยปีราชการ

การขาดสิทธิรับบำนาญ (ม. ๒๑)

ผู้ใดได้รับบำนาญอยู่(เว้นแต่บำนาญพิเศษที่จะกล่าวถึงต่อไป) ถ้า  
ก. กระทำผิดถึงต้องรับพระราชทานจำคุก โดยคำพิพากษา  
โทษจำคุก เว้นแต่ความผิดฐานสุโทษหรือความผิดอันได้กระทำ  
โดยฐานประมาทหรือ

ข. ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย เพราะทำหนี้สินจน ไปด้วยความ  
ทุจริต

ผู้นั้นขาดสิทธิรับบำนาญตั้งแต่วันที่ต้องจำ หรือวันล้มละลาย  
ตามคำพิพากษาเป็นต้นไป.

กรณีผู้รับบำนาญจากดับเจ้ารับ

ราชการอื่น (ม. ๒๒)

ผู้ซึ่งได้รับบำนาญเหตุทดแทนนั้น ถ้ารัฐบาลให้กลับเข้ารับราชการอื่น จะคืนบำนาญที่ได้รับไปภายในสิบนับแต่วันกลับเข้ารับราชการและนับเวลาที่ได้รับ ราชการมาแต่ก่อน บวกเข้ากับเวลาที่เข้ารับราชการต่อไปเพื่อได้รับบำนาญในภายหลังก็ได้ หรือจะไม่คืนบำนาญและนับเวลาราชการ ตั้งคืนใหม่ ตั้งแต่วันเข้ารับราชการคราวหลังก็ได้

กรณีผู้รับบำนาญ

กลับเข้ารับราชการ (ม. ๒๓)

ผู้ซึ่งได้รับบำนาญ ถ้ารัฐบาลเรียกให้กลับเข้ารับราชการอื่น เงินเดือนครั้งหลังคืนน้อยกว่า เงินเดือนเดิม เมื่อ ก่อนออกจากราชการ จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในเวลาที่รับราชการครั้งหลังจนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่สูงกว่าหรือเท่าเงินเดือนเดิม ก็ให้คงบำนาญในระหว่างนั้น เมื่อออกจากราชการครั้งหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิด ระยะเวลาจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในครั้งใหม่และระยะเวลาราชการในครั้งใหม่ เพิ่มเข้ากับบำนาญเดิม

เงินเดือนเดิมตามที่กล่าวณ ถ้าสูงกว่าอัตราขั้นสูงของตำแหน่งซึ่งเปรียบเทียบตำแหน่งเดิม ให้คิดเพียงเท่าอัตราขั้นสูงของตำแหน่งซึ่งเปรียบเทียบตำแหน่งเดิม

ข. บำนาญพิเศษ

การที่จะได้รับบำนาญพิเศษนั้นบำนาญที่จ่ายในกรณีที่ข้าราชการ  
ประสพอันตรายในหน้าที่ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ อย่าง คือ

๑. ข้าราชการที่ประสพความเป็นทุพพลภาพในหน้าที่

๒. ข้าราชการที่ประสพชีวิตลี้ภัยความในหน้าที่

๑) ข้าราชการไม่ว่าตำแหน่งใดซึ่งได้ประสพอันตรายถึงทุพพล

ภาพในขณะที่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยอันตราย นอกจาก  
จะได้รับบำนาญตามความดีริบภัยนั้นจะได้รับบำนาญพิเศษด้วย

อัตราคำนวณบำนาญพิเศษนั้น คือตั้งแต่ห้าในหกสิบส่วนจนถึง  
ยี่สิบในหกสิบส่วนแห่งเงินเดือนสุดท้าย ดังกำหนดไว้ในมาตรา ๓๘  
ตามสมควรแก่เหตุการณ์และความทุพพลภาพของผู้นั้น.

การขอรับบำนาญตามมาตรานี้ ต้องแสดงรายงานแพทย์ผู้ตรวจ  
อาการทุพพลภาพซึ่งทางราชการเห็นชอบด้วย กับรายงานเหตุการณ์  
ที่ได้ประสพอันตราย

ผู้ประสพอันตรายถึงทุพพลภาพเช่นว่ามาในมาตราก่อน แม้  
ตามปกติจะยังไม่มั่งคั่งก็จะได้บำนาญก็จะได้รับบำนาญคิดตามอัตราที่  
บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ตามเงื่อนราชการบวกกับบำนาญพิเศษด้วย

บำนาญพิเศษไม่ตัด  
บำนาญปกติในกรณี  
ทุพพลภาพ (๒๕)

๒) ในกรณีที่ราชการผู้ประสพอันตรายถึงตายในขณะที่ปฏิบัติราชการ  
ในหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยอันตรายนั้น บุตรภริยาของผู้ตายและ  
มิตามารดาที่อยู่ในความอุปการะของผู้ตายเป็นผู้ได้รับบำนาญพิเศษ  
เป็นจำนวนถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้ตาย

บำนาญพิเศษนั้นแบ่งดังนี้ คือ สำหรับบุตรสองส่วนภริยาหนึ่ง  
ส่วน และมิตามารดาหนึ่งส่วน แต่ถ้าผู้ตายระบุชื่อผู้รับหรือกำหนด

ส่วนได้เป็นอาจลักษณะอักษรให้ขายได้ตามนั้น.

ถ้าในขณะที่สิทธิได้มีอำนาจพิเศษเกิดขึ้นก่อน บุคคลที่กล่าวในวรรคก่อน จำพวกใดไม่ควรมีสักจะไต่รับหรือไต่ลงแก่กรรมไปเสียหมดทั้งจำพวกแล้ว บำนาญพิเศษทั้งหมดนั้นให้แบ่งเฉพาะระหว่างบรรดาจำพวกที่ยังมีชีวิตและมีชีวิตอยู่ตามส่วนที่กล่าวข้างต้น

ถ้าบุคคลที่รับบำนาญอยู่ตามความที่กล่าวมานั้น คนใดตายหรือหมดสิทธิจริงก็ให้ส่วนที่ผู้นั้นไต่รับอยู่เป็นของบุคคลอื่นเพียงนั้น

กำหนดเวลาจ่ายบำนาญพิเศษในกรณีประสบความตายในหน้าที่

บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ในเมื่อประสูติหรือตายถึงตายนั้น ต้องจ่ายโดยมีเวลากำหนดดังนี้

บุตรชาย ไต่รับจนอายุครบยี่สิบมีบริบูรณ์หรือถ้าศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษาให้ไต่รับต่อไปจนสำเร็จการศึกษานั้น แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้ามีบริบูรณ์

บุตรหญิง ไต่รับจนอายุครบยี่สิบมีบริบูรณ์หรือถ้าศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษาให้ไต่รับต่อไปจนสำเร็จการศึกษานั้น แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้ามีบริบูรณ์ หรือจนมีสามี

แต่ถ้าบุตรชายบุตรหญิงดังกล่าวมานั้น เป็นผู้พิการทุพพลภาพอยู่แล้วก็ให้ไต่รับต่อไปตลอดเวลาที่พิการทุพพลภาพอยู่ หรือจนมีสามี

ภริยา ไต่รับตลอดอายุหรือจนมีสามีใหม่

บิดา ไต่รับตลอดอายุ

มารดา ไต่รับตลอดอายุ หรือจนมีสามีใหม่

# ภาค ๔

## ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง

### หมวดที่ ๑

### ข้อความทั่วไป

#### ส่วนที่ ๑

### ว่าด้วยสภาพแห่งการกระทำทางปกครอง

ในเรื่องการกระทำทางปกครองนี้ นักเขียนตำราปกครองมีความเห็นต่าง ๆ กัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภทคือ

๑. ความเห็นตามความหมายอย่างกว้าง ถือว่าการกระทำทางปกครองนั้นรวมถึงกิจการต่าง ๆ ทั้งหมด ที่ฝ่ายเจ้าพนักงานทางปกครองกระทำ ตามความเห็นการกระทำอันเนื่องมาจากหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกอย่าง จะเป็นหน้าที่ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายเอกชนก็ตาม ย่อมนับว่าเป็นการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น
๒. ตามความหมายอย่างแคบ การกระทำทางปกครองหมายความถึงการกระทำที่ฝ่ายปกครองได้กระทำไป อันเนื่องอยู่ในกฎหมายมหาชน และการกระทำที่ฝ่ายปกครองกระทำอันเนื่องอยู่ในกฎหมายเอกชนนั้นก็นับรวมว่าเป็นการกระทำฝ่ายปกครองด้วยเหมือนกัน
๓. ตามความหมายอย่างแคบ การกระทำในทางปกครองหมายความถึงการกระทำ เฉพาะที่เนื่องอยู่ในกฎหมายมหาชนเท่านั้น ถ้าเนื่องอยู่ในกฎหมายเอกชน ไม่นับว่าเป็นการกระทำทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ความเห็นที่แยกออกไปเป็นประการต่าง ๆ

เหตุอัน ก็ด้วยมีความประสงค์ที่จะช่วยให้การศึกษานัยแห่งกฎหมาย  
 สัตวกรรณเท่านั้น เมื่อถึงคราวที่จะวินิจฉัยไปในทางปฏิบัติโดย  
 เครื่องวัดแล้ว นัยที่กล่าวมาข้างบนนี้อาจจะปรากฏว่าเป็นการไม่  
 ชัดเจนหรือเหมาะสมก็ได้ ตัวอย่างเช่นถ้าเราจะวินิจฉัยถึงการกระทำ  
 ทางฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกรกระทำอย่างธรรมดา ไม่นุ่งถึงการก่อให้เกิด  
 ให้เกิดสิทธิและหน้าที่อย่างใด ก็จะได้เห็นว่ากรกระทำชนิดธรรมดา  
 ของฝ่ายปกครองเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญอยู่ไม่น้อย ในทางปฏิบัติ เพราะ  
 ในระเบียบการปฏิบัติเช่นนี้ ย่อมมีเงื่อนไขและแบบแผนที่วางไว้  
 ให้ฝ่าย ปกครอง กระทำโดย ระบุ อยู่ใน พระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ  
 มีอาทิเช่น การก่อสร้างถนนหนทาง หรือการก่อสร้างสาธารณสถาน  
 หรือจัดการศึกษาของบุตรน หรือการอบรมทหารเป็นต้น เรื่องเหล่านี้  
 นถึงแม้จะเกิดเป็นผลตามนิตินัยได้บ้างก็ตาม แต่ผลเหล่านี้จะเกิด  
 ขึ้นได้ก็โดยผ่านฐานะการณหรือเหตุการณ์อื่น ๆ อีกด้วย ไม่ใช่ผล  
 แห่งการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองโดยลำพังแต่เหตุเดียว จึงนับ  
 ไม่ได้ว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตาม นิตินัยโดยตรงอย่างใดเลย  
 ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เช่นทางฝ่ายปกครองจับกุมบุคคลที่แต่งชุดรา  
 ยามา หรือว่าวางยาตุน้ำที่เป็นโรคกตัญน้ำเป็นต้น การกระทำเหล่านี้  
 นี้ได้ก่อให้เกิดผลตามนิตินัย คือได้เป็นการตัดเสรีภาพ และได้เป็น  
 การทำให้เสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหมือนกัน แต่ว่าการตัดเสรีภาพ  
 หรือการเสียกรรมสิทธิ์นั้น มิใช่ผลโดยตรงที่ทางฝ่ายปกครอง  
 เจตนา หรือออกนัยหนังสือ เป็นแต่เพียงผลซึ่งโดยสภาพย่อมพลอย  
 บรรดาให้เกิดขึ้นเนื่องมาจากสิ่งที่ยาฝ่ายปกครองเจตนาไว้โดยตรง

อนึ่ง การกระทำทางฝ่ายบริหาร และการกระทำทางฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่เหมือนกัน ลักษณะการกระทำในเรื่องนิติบัญญัติ จะศึกษาได้โดยละเอียดจากวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับในกฎหมายปกครองนี้ ก็จำเป็นจะต้องกล่าวพาดพิงไปถึงบ้างแต่พอสมควรในส่วนที่ ๒ ต่อไป

### ส่วนที่ ๒

#### การกระทำทางฝ่ายบริหารและการกระทำทางฝ่ายนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติซึ่งได้เคยกล่าวไว้ข้างต้น ก็เป็นภาระหน้าที่แห่งรัฐที่จะต้องกระทำในอันที่จะตั้งข้อบังคับแก่ราษฎร โดยตั้งหรือตราขึ้นเป็นคอบทกฎหมาย อย่างไรก็ตามเรียกว่ากฎหมาย ลักษณะสำคัญแห่งกฎหมายมีเป็นประการใดบ้างนั้น จะศึกษาได้โดยละเอียดจากวิชาธรรมศาสตร์ ข้อสำคัญคือ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะประสิทธิ์ประสาทความสมบูรณ์ให้ข้อบังคับใด ๆ เป็นกฎหมายขึ้นได้ ส่วนการกระทำทางฝ่ายบริหารนั้นเป็นการกระทำโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐมนตรีนี้อำนาจกระทำสำหรับกรณี หรือสำหรับเหตุการณ์ที่จะบรรลุด หรือปฏิบัติการให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปตามข้อบังคับฝ่ายนิติบัญญัติ

หรือจะรวมความอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระทำของฝ่ายบริหารต่างกับการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นข้อบังคับอย่างทั่วไปสำหรับกรณีทั่วไป และแก่บุคคลทั่วไป แต่การกระทำทางฝ่ายบริหารเป็นการกระทำที่อุปกรณีให้สิ่งต่าง ๆ เป็น



ไปตามข้อบังคับทั่วไป ที่มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายเท่านั้น

ตามที่กล่าวมาข้างบนนี้ ถ้าจะพิจารณาแต่เพียง ๆ ก็ดูเป็นที่เข้าใจได้ง่าย แต่ถ้าจะพิจารณาดังลักษณะแห่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ละของฝ่ายบริหาร เท่าที่เป็นจริงแล้ว จะมีเรื่องที่เกิดขึ้นให้เห็นว่า ไม่เป็นการง่ายอย่างที่เราจะพูดอย่างย่อ ๆ มาข้างต้นเลย

ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวง ซึ่งเป็นกรกระทำของฝ่ายบริหาร ย่อมหมายความถึงกฎที่วางเงื่อนไขสำหรับให้กิจการที่ตกเป็นภาระของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่หากฎกระทรวงนั้นมิได้ก่อให้เกิดสิทธิใหม่ หรือหน้าที่อย่างใหม่ขึ้นโดยแท้จริง มีอาทิเช่น กฎกระทรวงที่อาจจะขึ้นตามพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการศึกษา หรือว่าด้วยสถานพิพิธภัณฑ หรือว่าด้วยหอสมุดแห่งชาติก็ดี วัตถุประสงค์แห่งกฎกระทรวงนั้นก็เพื่อจะก่อให้เกิดภาระแก่องค์การนั้นของฝ่ายปกครอง ที่จะต้องดำเนินการตามหน้าที่ให้เป็นระเบียบแบบแผน ไม่ใช่ว่าจะเป็นการกระทำที่มุ่งให้กระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของบุคคลใด ๆ โดยทั่วไป เว้นไว้แต่จะเป็นผู้ที่เราจะเกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือสถานพิพิธภัณฑ หรือหอสมุดเหล่านั้นเท่านั้น ถ้าหากว่าจะมีกฎกระทรวงข้อหนึ่งข้อใดก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด โดยชัดแจ้งแล้ว สิทธิและหน้าที่ที่ระบุอยู่ในกฎกระทรวงนั้น แท้จริงก็เป็นสิทธิอุปกรณ์สำหรับประกอบกับสิทธิเป็นประชาชน ซึ่งได้ตราตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น ที่เป็นแม่บทอยู่ก่อนแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีข้อบังคับทางฝ่ายปกครองที่จำกัดว่าเป็นการ

กระทำภายในของฝ่ายปกครองแท้ ๆ อยู่อีกเช่น ข้าราชการหรือระเบียบ  
ภายในสำหรับแผนก หรือของหรือหมวดแห่งกระทรวงทบวงการ  
ต่าง ๆ เป็นต้น

หนึ่ง ถ้าจะพูดถึงลักษณะชนแห่งรัฐปรากฏอยู่ในการกระทำ  
ของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในบางคราวอาจเห็นได้ว่า ข้าราชการ  
อย่างทั่วไปในกรณีทั่วไปซึ่งบังคับบุคคลทั่วไป นั้น บางทีก็ไม่จำเป็น  
ต้องเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวอย่างเช่น พระราชกำหนด  
ที่ออกตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗ เป็นต้น การกระทำของ  
ฝ่ายบริหารก็เหมือนกัน บางทีก็ไม่จำเป็นจะต้องมีใจความเกี่ยวกับ  
กิจการภายในของกระทรวงทบวงการใดโดยเฉพาะ ข้อความที่  
ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของฝ่ายบริหาร บางทีอาจจะนับว่าเป็นการ  
กระทำที่บังคับโดยทั่วไปในกรณีทั่วไปได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นการ  
ที่จะพิจารณาถึงรูปแห่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบแผน  
แห่งการกระทำของฝ่ายบริหารนั้น จึงไม่ใช่หลักอันเด็ดขาดที่จะ  
ถือว่าดีหรือไม่ดี และหน้าที่จะเกิดได้จากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ  
อย่างเดียว และจะไม่เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารเลย นอก  
จากนั้นถ้าจะศึกษาในกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยละเอียดแล้ว ยังจะเห็น  
ว่ามีกิจการบางอย่างที่จำผ่านสถานิติบัญญัติ แต่กิจการนั้นถ้าจะกล่าว  
ตามหลักวิชาอย่างเคร่งครัดก็ไม่พึงจะต้องผ่านสภาเลย เช่นพระราช  
บัญญัติงบประมาณ เป็นต้น การที่ควรทำเป็นพระราชบัญญัติ นั้นก็  
เพราะเหตุว่า เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่มีค่าตามสำคัญอยู่ในตัว  
สำหรับรัฐและประเทศอย่างมากมายเท่านั้น.

## ส่วนที่ ๓.

การกระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการ

ความแตกต่าง ระหว่างการกระทำทาง ปกครองและการกระทำทางตุลาการนั้น ไม่เห็นเด่นชัดได้ง่ายเหมือนอย่างความแตกต่างระหว่างทางปกครองและทางนิติบัญญัติ มีผู้เขียนตำราปกครองเป็นอันมากได้พยายามจะแสดงให้เห็น ความแตกต่าง ในระหว่างการกระทำทั้งสองทางนี้ แต่ไม่สู้ปรากฏผลที่จะพึงพอใจได้

ย่อมมีความแตกต่างกันอยู่บ้างโดยไม่ต้องสงสัย ขรรคมลาตั้งของหรือกิจการต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกันได้โดยนัย ๒ ประการ คือ ๓. แตกต่างกันโดยวิธีการ หรือ ๔. แตกต่างกันโดยความมุ่งหมาย

ถ้ารับความแตกต่างกันโดยวิธีการนั้น ไม่ใช่สิ่งสำคัญเหมือนอย่างในเรื่องความมุ่งหมาย ปัญหาที่ว่า การกระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการ มีความมุ่งหมายเหมือนกัน และต่างกันอย่างไร?

คำตอบมีอยู่ดังนี้คือ อย่างน้อยอาจจะถือได้ว่า การกระทำทางตุลาการนั้น พุ่งเข้าถึงกิจการต่าง ๆ จากด้านแห่งสิทธิ (but de droit) แต่การกระทำทางปกครองพุ่งเข้าถึงกิจการต่าง ๆ จากด้านแห่งประโยชน์มหาชน (but d'intérêt public)

แต่ให้สังเกตว่ากิจการ ของรัฐจะแบ่งจากกันให้เด็ดขาดทั้งสองด้านไม่ได้ การปกครองของประเทศและความยุติธรรมของประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีอยู่ด้วยกันในทุกรัฐ

ถ้าเช่นนั้นก็อาจประสานแนวความคิดได้อย่างหนึ่งว่า การ

กระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการ ไม่มีความแตกต่างกัน  
ในข้อที่เป็นสาระสำคัญเท่าใด จะแตกต่างกันก็แต่เพียงโดยวงเขตต์  
(Zone) และในกิจการที่ได้แบ่งแยกกันกระทำเท่านั้น เช่นทางตุลาการจะ  
กระทำธุรกิจก็เฉพาะแต่กิจการที่เกี่ยวอุปคตสหภาพตนเองเป็นต้น

ต่อไปจะได้แยกพิจารณาถึงการกระทำของฝ่ายปกครองเป็น ๒  
อย่างคือ

๑. การกระทำของฝ่ายปกครองแก่บุคคลทั่วไป
๒. การกระทำของฝ่ายปกครองแก่บุคคลเฉพาะราย

ส่วนที่ ๔.

การกระทำของฝ่ายปกครองแก่บุคคลทั่วไป

(Actes administratifs mesure générale)

ในที่นี้พึงระลึกถึงข้อความจริง ๒ ประการ คือ

๑. กฎหมายคือข้อบังคับสำหรับคนทั่วไป
๒. แต่ข้อบังคับสำหรับคนทั่วไปนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้อง

ตราขึ้นเป็นตัวบทกฎหมาย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็น ภาย ตถลักษณะอักษร  
เสมอไป

จากความจริงทั้ง ๒ ข้อที่กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่า การกระทำ  
ของฝ่ายปกครองแก่คนทั่วไปนั้น จะเป็นการกระทำที่ผ่านสภานิติแทน  
ราษฎรหรือผ่านฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ ก็ไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่จะ  
พิจารณาในที่นี้ เพราะในเรื่องนี้พิจารณาโดยตรงถึงลักษณะของ  
การกระทำของฝ่ายปกครองว่าเกี่ยวกับฝ่ายราษฎรโดยทั่วไปเท่านั้น

ส่วนการวินิจฉัยอย่างเคร่งครัดโดยพิศดารถึงการกระทำอย่างที่  
แยกออกเป็นการของฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งได้แก่สภาผู้แทนราษฎร)  
และการของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการของฝ่ายตุลาการนั้น เป็น  
สิ่งที่จะต้องศึกษาในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และวิชาจำด้วย  
รัฐธรรมนูญศาสตร์ธรรมและการพิจารณาคดี

ต่อไปนี้จะได้แยกกล่าวถึงคำสั่งคำบังคับของฝ่ายบริหารแก่บุคคล  
ทั่วไป โดยสังเขป

ฝ่ายบริหารนั้นได้แก่

๑. พระมหากษัตริย์
๒. รัฐมนตรี
๓. พนักงานของรัฐบาล

### ตอนที่ ๑

คำสั่งคำบังคับของพระมหากษัตริย์แก่บุคคลทั่วไป

คำสั่งคำบังคับของพระมหากษัตริย์แก่บุคคลทั่วไปอาจเป็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติซึ่งลงพระปรมาภิไธย
๒. พระราชกำหนด
๓. พระราชกฤษฎีกา

ลักษณะของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราช

---

๑. ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัตินั้น นับว่า  
เป็นกรณีพิเศษที่นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศพระราชบัญญัติ โดยไม่ได้รับสนองพระ  
บรมราชโองการ แต่โดยอหังขอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญ.

กฤษฎีกา ให้ตุ้ค่าอธิบายในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในที่นี้ควรตั้งข้อ  
สังเกตไว้แต่เพียงว่า ทิวข้อที่นำค่านึงถึงนั้นอาจมีนัยต่าง ๆ กันโดย  
ลำดับคือ (ก) การเตรียมร่างในระเบียบปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ  
เจ้าพนักงานจะต้อง ยกร่างและพิจารณาร่าง เช่น กรรมาการร่าง  
กฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา (ข) การพิจารณาร่างและรับ  
รองหลักการ ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร (ค) บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่  
องนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความแตกต่างระหว่างรูปหรือแบบแห่งการบัญญัติกฎหมายนั้น

๕๖๕  
ม.๖.๕

ก. พระราชบัญญัติย่อมต่างกับพระราชกฤษฎีกาด้วยเหตุประการ  
คือ ๑. พระราชบัญญัติออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ แต่พระราช  
กฤษฎีกาออกโดยอำนาจบริหาร ๒. พระราชบัญญัติอาจหนักใหญ่ ๆ  
ทั่วไป แต่พระราชกฤษฎีกาจำแนกรายละเอียด ๓. พระราชกฤษฎี  
กาจะแก้ไขหรือขัดกับพระราชบัญญัติมิได้

แต่พระราชบัญญัติฉบับหลัง ๆ อาจแก้ไขฉบับก่อน ๆ ได้

ข. พระราชกฤษฎีกาต่างกับพระราชกำหนด เพราะพระราชกฤษฎ  
ฎีกามีผลใช้บังคับไม่เท่ากับพระราชบัญญัติ แต่พระราชกำหนดมีผลใช้  
บังคับได้เท่าพระราชบัญญัติ

แต่ทั้งพระราชกฤษฎีกาและพระราชกำหนดย่อมเหมือนกันในชั้น  
ที่เป็นคำสั่งค้ำบังคนสำหรับคนทั่วไป ซึ่งตราขึ้นโดยอำนาจบริหาร

ค. พระราชบัญญัติต่างกับพระราชกำหนด เพราะพระราชบัญญัติ  
มาจากอำนาจนิติบัญญัติ

แต่พระราชกำหนดมาจากอำนาจบริหาร และพระราชบัญญัติ  
นั้น เมื่อเป็นพระราชบัญญัติแล้วไม่จำเป็นต้องกลับมาสู่สภาเพื่อความ  
อนุมัติอีก ส่วนพระราชกำหนดนั้นต้องกลับมาสู่สภาเพื่อวินิจฉัยใน  
เรื่องทั้งสภาจะลดอนุมัติ หรือไม่อีกครั้งหนึ่ง

ง. ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เป็นรัชคามาซึ่ง  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงบอกกล่าวแก่ราษฎรในโอกาสพิเศษ  
มีอาทิในคราวประกาศสงคราม พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้น

### ตอนที่ ๒

#### คำสั่งบังคับของรัฐมนตรีแก่บุคคลทั่วไป

คำสั่งตามบังคับที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป นอกจากมาจากพระ  
มหากษัตริย์แล้ว ยังมีกรณีที่มีรัฐมนตรีมีอำนาจโดยชอบที่จะกระทำ  
แก่คนทั่วไปอีกด้วย

การกระทำที่มาจากรัฐมนตรี ซึ่งตราหรือตั้งขึ้นเป็นคำสั่ง  
บังคับสำหรับบุคคลทั่วไป อาจแบ่งได้หลายประเภท คือ

๑. กฎกระทรวง
๒. ประกาศของกระทรวง
๓. ราชบัญญัติของกระทรวง

๑. กฎกระทรวง คือบทบัญญัติซึ่งได้ออกโดยรัฐมนตรี  
เพื่อรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีจะพึงมีอำนาจ  
ออกกฎได้ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ และการ  
ออกกฎกระทรวงนี้ จะต้องไม่เป็นการณ์นอกเหนือพระราชบัญญัติที่  
ให้อำนาจไว้

ซึ่งยังมีปัญหาต่อไปถึงเรื่องแบบแห่งกฎกระทรวงว่าจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ แต่คามทางปฏิบัตินั้นย่อมประกาศอยู่เสมอ

(ข้อที่ควรตั้งเตงว่าในสมัยก่อนรัฐธรรมนูญ ถ้ากฎกระทรวงได้ชอกโดยอ้างพระบรมราชานุญาต ให้ใช้ เป็นกฎหมายแต่จึ่งเนาบตีอาจที่จะกำหนดโทษผู้กระทำผิดได้ ดังเช่นกฎเนาบตีว่าด้วยที่กุกตถสถานชระนิกค้ำถเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔ ไคมีปัญหาชนมาสู่ศาลฎีกาว่า กฎเนาบตีนี้จะพงใช้ตงโทษผู้กระทำการชดช้นไคหรือไม่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไคทรงพระราชวินิจฉัยว่า "กฎเนาบตีนี้ใช้ตงโทษแก่ผู้กระทำการชดช้นไค เพราะไคชอกโดยอ้างพระบรมราชานุญาต" จึ่งมีผลเหมือนค้งบทบัญญัติที่ไคชอกโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ค้ำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๘ ถึง ๒๘๑ พ.ศ. ๒๔๖๖ แต่ปัญหายังมีค้อไปว่า กฎเนาบตีจะบับนี้จะมีลักษณะเป็นกฎเนาบตีตามชรมตหรือมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติแต่เรียกชื่อโดยฉะเพาะว่าเป็นกฎเนาบตี)

ในเรื่องกฎกระทรวงนี้ สรุบข้อสำคัญที่น่าตั้งเตงได้ คือ

ก. กฎกระทรวงนั้นชอกโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว เพียงเพือค้ำเนนการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย จะบัญญัติช้อคความไคให้ชดกับกฎหมายหรือชอกพระราชบัญญัติ ชนกฎนั้นไคอาศัยเป็นสารบัญญัติแม่บทไม่ไค แต่รัฐมนตรีที่ไคไคจากรกระทรวง จะชอกค้ำสั่งเป็นกฎกระทรวงไค ๆ ไม่ไค



๒. ตามปกติกฎกระทรวงจะตั้งโทษเป็นอาชญาหรือเบี้ยปรับของโทษด้วยก็ได้ เพราะเหตุว่าการตั้งโทษบุคคลนั้นต้องอาศัยอำนาจนี้กับบัญญัติ

ในกฎเดีมาบตีเท่าๆ เช่น กฎเดีมาบตีกระทรวงมหาดไทย ออกตามพระราชบัญญัติปกครองเรือนจำ ได้วางกำหนดโทษไว้ด้วย แต่กฎนี้ออกโดย พ.ร.บ. แม่บทให้อำนาจออกกฎตั้งโทษได้

สำหรับการเตรียมร่างกฎกระทรวง ในเบื้องต้นต้องมีชื่อเหมือนกับพระราชบัญญัติ แต่ชื่อจะต้องอ้างอำนาจที่ออกว่าโดยอาศัยอำนาจบทกฎหมายมาตราใด ชื่อของกฎเดีมาบตีกับคำปรารภนั้นเกือบเหมือนกันกับพระราชบัญญัติ คำปรารภมักใช้แบบดังนี้ "อาศัยอำนาจตามความในมาตรา....แห่ง พ.ร.บ..... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง..... ออกกฎให้ไว้ดังต่อไปนี้"

วันใช้กฎกระทรวงโดยปกติไม่ต้องกำหนดลงไป เพราะในพระราชบัญญัติบอกไว้แล้วว่า กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ แต่มีกฎกระทรวงบางฉบับที่ไม่มี ความประสงค์จะให้ใช้บังคับทันที เช่น กฎกระทรวงออกตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองเป็นต้น ได้ระบุไว้ว่าให้ใช้เมื่อพ้นกำหนด ๓ เดือน นับแต่วันออก ชื่อที่ควรคำนึงมีอยู่ว่าที่กฎกระทรวงระบุวันใช้ไว้เช่นนั้น ซึ่งเป็นการขัดต่อตัวพระราชบัญญัติแม่บทจะใช้ได้เพียงใด

ค่อนนั้นไปก็ดำเนินข้อความตามที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติการให้ได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งแล้วแต่เรื่องเป็นราย ๆ ไป

ข้อความตอนสุดท้ายมีว่า "กฎให้ไว้ ณ วันที่....." แล้วลงนาม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้ออกกฎ

กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเก่า ๆ ซึ่งยังมีข้อความบัญญัติให้ออพระบรมราชานุญาตอยู่อีกนั้น จะต้องบรรจู้ข้อความว่าได้ขอพระบรมราชานุญาตแล้ว อีกนัยหนึ่งคือ รัฐมนตรีว่าการเจ้ากระทรวงต้องขอพระบรมราชานุญาตเป็นทางการ และกล่าวไว้ในกฎนั้นว่า รัฐมนตรีได้ขอพระบรมราชานุญาตแล้ว ถ้าหากไม่มีข้อความว่าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว กฎที่ออกไปนั้น ก็ใช้ไม่ได้เพราะออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งเป็นแม่บท การที่ขอพระบรมราชานุญาตนั้น เท่ากับเป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องกับบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

ตามหลักที่ว่ากฎกระทรวงจะต้องไม่ขัดกับกฎหมาย และอย่าให้นอกเหนือพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บท เวลาที่กระทรวงจะเตรียมร่างกฎกระทรวง จำต้องดูตัวพระราชบัญญัติเสียให้หมดก่อนว่าตัวพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความอย่างไรบ้าง พระราชบัญญัติบางฉบับมีข้อความกล่าวเป็นแนวไว้ว่า กฎกระทรวงจะบัญญัติเป็นข้อความอย่างไรบ้าง เช่นว่าให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแต่งตั้งเจ้าพนักงาน หรือการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามพระราชบัญญัติเป็นต้น สมมุติว่าพระราชบัญญัติกำหนดให้ออกกฎกระทรวงเรียกเงินค่าธรรมเนียมได้ไม่เกิน ๓๐ บาท ถ้ากฎกระทรวงกำหนดลงเป็น ๕๐ บาท ดังนกฎในส่วนนั้นด้วยถือว่าขัดต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่ากฎกระทรวงนั้น

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ถ้ากิจการอย่างใด มีความจำเป็นจะบัญญัติ

ข้อความอื่นใดนอกเหนือ พ.ร.บ. ฉบับหนึ่งฉบับใดก็ดี เช่นถ้าจะต้อง  
วางบทกำหนดโทษไว้ด้วยก็ดี จะออกเป็นกฎกระทรวงไม่ได้ ต้องออก  
เป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือออกพระราชบัญญัติอีกฉบับ  
หนึ่งต่างหาก

๒. ประกาศของกระทรวง คือข้อความที่รัฐมนตรีได้แจ้งให้  
ราษฎรทราบถึงระเบียบหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรีได้วางไว้เพื่อปฏิบัติ  
เช่นประกาศกระทรวงพาณิชย์ ใช้พระราชบัญญัติซึ่งดวงวัดในตำบล  
ต่าง ๆ ซึ่งบังคับให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของเครื่องซึ่งดวงวัดตามวิธีเมตริกนำไป  
ให้เจ้าพนักงานสำรวจและทำการให้คำรับรอง

อนึ่งประกาศกระทรวงอาจเป็นข้อความ ที่รัฐมนตรีแจ้งให้  
ราษฎรทราบ ถึงระเบียบกิจการเพื่อปฏิบัติตามก็ได้ เช่นประกาศ  
กำหนดตั้งคลังออมสินเป็นต้น

๓. ข้อบังคับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจออก  
ข้อบังคับขึ้นเกี่ยวแก่วางระเบียบในกระทรวง ที่รัฐมนตรีได้บังคับ  
บัญชา

### ข้อสังเกต

คำสั่งคำบังคับของฝ่ายตุลาการ ที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไปนั้น  
เช่นการประกาศสิทธิและหน้าที่ของบุคคล โดยตั้งแต่งให้คนหนึ่งผู้ใด  
เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์เป็นต้น ผู้ใดจะปฏิเสธว่าผู้นั้นมิใช่ผู้  
แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ไม่ได้ แต่ในเรื่องนี้เกี่ยวกับปัญหาที่ว่าคำ

พิพากษาของศาลจะเป็นกฎหมายหรือไม่ และจะบังคับบุคคลทุก ๆ คนได้เพียงไร ?

ตอนที่ ๓

การกระทำของเจ้าพนักงานอื่น ๆ แก่บุคคลทั่วไป

นอกจากรัฐมนตรีแล้ว เจ้าพนักงานอื่น ๆ อาจจะมีอำนาจที่จะวางระเบียบข้อบังคับแก่บุคคลทั่วไปก็ได้ โดยอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ (แต่เจ้าพนักงานที่กล่าวนี้โดยมากมักจะออกคำสั่ง คำบังคับ สำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งการกระทำเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นเสมอเป็นนิจสิน สำหรับเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนไทย (ใกล้ชิด)

นอกจากนี้บางที่สภาบางแห่ง อาจจะได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติให้ออกข้อบังคับก็ได้ เช่นเนติบัณฑิตยสภา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๓๘ ออกข้อบังคับมารยาททนายความว่าด้วยเครื่องหมายตุลาการ พ.ศ. ๒๔๕๘

• แต่ตามทางปฏิบัตินั้นต้องถือว่าขารประกาศคำสั่งศาล บังคับเป็นการกระทำทางปกครอง เช่นคดีขอตี การประกาศคำสั่งของกระทรวงทบวงการต่าง ๆ

## หมวดที่ ๒

## การกระทำซึ่งฝ่ายปกครองแก่บุคคลเฉพาะราย

(Acte administratif—mesure individuelle)

## ส่วนที่ ๑

## ข้อความทั่วไป

การกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับบุคคลเฉพาะราย คือการ  
แสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง เพื่อที่จะปฏิบัติการให้เป็นผลตามข้อ  
บังคับของกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับบุคคลเฉพาะราย<sup>๕</sup>  
ในบางกรณีก็เป็นสาระสำคัญ<sup>๕</sup> ที่ทำให้การกระทำทางปกครองมี  
ลักษณะเป็นนิติกรรม แต่ในบางกรณีก็เป็นการแสดงเจตนาอย่าง  
ธรรมดาสำหรับรับรู้ หรือพิสูจน์ความเป็นอยู่ตามนิติบัญญัติ หรือนิติ  
สัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ในกรณีอย่างใด ๆ ที่กล่าวมานี้<sup>๕</sup>  
ฝ่ายปกครองย่อมทำการเพื่อปฏิบัติตามแนวทางของกฎหมาย ข้อ  
บังคับของกฎหมาย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดลักษณะสำคัญต่าง ๆ  
ที่มีอยู่ในการกระทำเกี่ยวแก่บุคคลเฉพาะราย

แต่กฎหมายก็ไม่จำเป็นจะต้องผูกมัดฝ่ายปกครองไว้ทั้งหมด  
บางกฎหมายได้บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติสำหรับการกระทำชนิดนี้ได้โดย  
ละเอียดเพียงพอ แต่บางกฎหมายได้บัญญัติมอบให้อยู่ในดุลยพินิจ  
ของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณากระทำเป็นเรื่อง ๆ ไป เพราะฉะนั้น<sup>๕</sup>  
จึงอาจแยกการกระทำชนิดนี้ได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การกระทำโดยเฉพาะที่ฝ่ายปกครองจำต้องทำตามกฎ-

หมาย (๑)

(acte nécessité par les règles de droit)

๒. การกระทำโดยฉะเพาะที่ฝ่ายปกครองทำตามตฤยพินิจของตน

(๒)

(acte discrétionnaire ou d'appréciation)

อนึ่ง การกระทำทางปกครองเกี่ยวกับบุคคลเฉพาะรายนี้ ถ้า  
จะพึงถึงถึงเจตนาของผู้บัญชาปกครองว่ามีอยู่หรือไม่แล้ว

แยกประเภทได้ดังนี้ คือ

- ๑. การกระทำโดยฉะเพาะฝ่ายเดียว
- ๒. การกระทำโดยฉะเพาะสองฝ่าย

ส่วนที่ ๒

การกระทำโดยฉะเพาะฝ่ายเดียว

“การกระทำโดยฉะเพาะฝ่ายเดียว” ในกฎหมายปกครองนี้ หมาย  
ความถึง การกระทำที่เจตนาของฝ่ายปกครองเป็นสาระสำคัญ แต่ฝ่าย  
เดียวเท่านั้น ถ้าหากฝ่ายปกครองแสดงเจตนาออกมาแล้ว จะมี  
ฝ่ายอื่นแสดงเจตนาไว้ หรือเห็นพ้องด้วยหรือไม่ก็ไม่ใช่อำนาจที่จะ  
เปลี่ยนแปลงผลแห่งการกระทำชนิดนี้

การกระทำโดยฉะเพาะฝ่ายเดียวนี้ ฝ่ายปกครองอาจจะกระทำ  
ไปได้โดยอาศัยเจตนาของตนฝ่ายเดียวก็จริง แต่บางทีมีหลักว่าฝ่าย

๑. ๒. ดูหลักวินิจฉัยวัตถุที่ประสงค์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครองในหน้า ๔๔๕

ต่อไป

ปกครองจะต้องอาศัยคำร้องเรียน หรือการร้องทุกข์ของเอกชนเสียก่อน ในเรื่องเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะแสดงเจตนาโดยไม่อาศัยมูลกรณีตามที่ร้องไม่ได้ แม้กระนั้นก็ดี เมื่อมีการร้องเรียนมาแจ้งฝ่ายปกครอง ย่อมกระทำการโดยสุจริตเจตนาของตนฝ่ายเดียว คำร้องนั้นเป็นแต่เพียงมูลประกอบให้ฝ่ายปกครองกระทำการเท่านั้น เมื่อฝ่ายปกครองจะกระทำการต่อไปอย่างไร มีพิกัดของคำสั่งถึงเจตนาของเอกชนคนใดอีก ข้อเท็จจริงทำให้เห็นว่าลักษณะของการกระทำฝ่ายเดียวอาจแบ่งได้เป็น ๒ ชนิด คือ

๑. การกระทำทางปกครองซึ่งเด็ดขาด

(Acte unilatéral absolu)

๒. การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งไม่เด็ดขาด

(Acte unilatéral relatif)

การกระทำฝ่ายเดียวซึ่งไม่เด็ดขาดทางปกครองนั้น ต่างับการกระทำสองฝ่าย เพราะในเรื่องการกระทำชนิดนี้ ต้องมีคำร้องของเอกชนเป็นเหตุประกอบสำหรับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ แต่คำร้องนั้นเป็นแต่เพียงเงื่อนไขอย่างหนึ่ง ไม่ใช่สาระสำคัญสำหรับความสมบูรณ์ในลักษณะแห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ในการกระทำสองฝายนั้น เจตนาของฝ่ายปกครอง และของเอกชนรวมกันเป็นองค์สำคัญที่ทำให้เกิดความสมบูรณ์ในการกระทำทีเดียว

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจนำเอาแบบการกระทำต่าง ๆ ในกฎหมายเอกชนมาเทียบกับการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะรายนี้ได้อีก เช่นการกระทำที่ต้องทำตามแบบแต่ไม่

ต้องทำตามแบบ การกระทำโดยมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข การกระทำที่เพิกถอนได้และเพิกถอนไม่ได้ แต่การเปรียบเทียบเช่นนี้ไม่สู้จะได้ผลประโยชน์อย่างใดนัก ต่อไปจึงจะอธิบายเฉพาะ การกระทำฝ่ายเดียว และการกระทำของฝ่าย

การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งเด็ดขาดนั้น คือกรณีหนึ่งที่ว่าเจตนาของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวเป็นสาระสำคัญนั้น ซึ่งหมายถึงความถึงการที่อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการได้กระทำโดยสมัครใจ แต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีความประสงค์ตรงกันเจมีอันตั้งในเรื่องสัญญา หรือโดยมีคำสั่งให้มิผู้ใดต้องเรียนให้ฝ่ายปกครองกระทำ การกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองนี้ อาจจะเทียบได้คล้ายกับในเรื่องนิติกรรมฝ่ายเดียวตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ดังกล่าวนี้ อาจมีรูปลักษณะ ๘ ประการ คือ ๑. เป็นคำสั่ง ๒. เป็นการอนุญาต ๓. เป็นการให้เกิตสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ หรือนิติฐานะต่าง ๆ ๔. การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

๑. การกระทำที่เป็นคำสั่ง

การกระทำฝ่ายเดียวชนิดที่เป็นคำสั่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองได้กระทำการห้ามมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีทัศนเห็นเหมาะสมกับหน้าที่ราชการ คำสั่งของฝ่ายปกครองชนิดนี้ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องรับโทษ มีอาทิเช่น โทษตามกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๓๓๘ ข้อ ๒ ซึ่งมีความว่าผู้ใดขัดขืนไม่กระทำ



ตามคำสั่ง หรือคำสั่งบังคับชอบด้วยกฎหมายที่เจ้าพนักงานชั้นหนึ่ง  
ชั้นใดตั้งมานั้น ท่านว่าไม่นับความผิดของบรรดาโทษชั้น ๓

๒. การกระทำที่เป็นกรรณุญาต

การกระทำที่เป็นคำสั่งนิตยาคดงกับการกระทำที่เป็นกรรณุญาต  
แต่หาเหมือนกันทั้งหมดได้ มีนัยต่างกันดังจะกล่าวต่อไป

การกระทำของฝ่ายปกครองชนิดที่มีลักษณะเป็นการ อนุญาต  
นั้น อาจจะเป็นการอนุญาตที่ยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่ง  
อย่างใดก็ได้ หรืออาจจะเป็นการขกเงินการระ หรือหน้าที่ให้แก่  
ผู้หนึ่งผู้ใดในบางกรณีก็ได้ ซึ่งการอนุญาตเช่นนี้เท่ากับเป็นข้อผ่อน  
ปรนหรือข้อยกเว้นจากหลักที่มีอยู่โดยมันันย์ และต่างกับคำสั่งเพราะ  
คำสั่งเป็นการกระทำที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานตั้งตามหน้าที่ตาม  
สมควร แต่ในเรื่องนี้เป็น การ ให้อำนาจเจ้าพนักงาน อนุญาต อีก  
ทอดหนึ่ง

การกระทำเหล่านี้ ย่อมเนื่อง มาจาก กรณ ทัมบุคคลหรือขอ ขน  
แต่เจ้าพนักงานเห็นสมควรจึงตั้งอนุญาต ลักษณะของการกระทำ  
ประเภทนี้จึงต่างกับลักษณะเรื่องคำสั่งของเจ้าพนักงานดัง กล่าวไว้ใน  
ข้อ ๑ นั้น เพราะในเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องมีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดร้อง  
ขอขณ

นอกจากนี้การกระทำชนิดที่เป็นกรรณุญาตนี้ ย่อมมีลักษณะ  
ที่บังคับอยู่ในตัวว่า ในกรณซึ่งกฎหมายได้บัญญัติข้อห้ามไว้  
โดยอย่างหนึ่งนั้น คือเมื่อฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยเห็นสมควร และ  
ยอมอนุญาตให้เอกชนจึงจะพ้นข้อห้ามไป ส่วนการที่อนุญาตไม่ให้

ผู้ใดหนึ่งคองมีการะ หรือได้รับคองมยคเวณจกหนาท อย่างหนง  
 อย่างใดหนง หมายคองมยคเวณจกหนาท บังคยให้บุคคลมีมีการะและ  
 หนาทคองกระทำกรอย่างใดอย่างหนงอยู่ก่อนแล้ว แต่ฝ่ายปกครอง  
 อาจจะอนุญาตคยลเวณเสี่ยได้ในเมือเป็นการสมควร กรณตงจกหนม  
 อยู่ในเวรชองภาษชอกกรค่าง ๆ เป็นต้น

กรณที่จะเสี่ยคยกับกรอนุญาตน คชกรณทกกฎหมายตงชอ  
 ห้ามไว้ แต่มีข้อยสงวน ให้ฝ่ายปกครอง เป็นผู้ อนุญาต ได้โดย ฉะเพาะ-  
 (prohibition générale sous réserve de permission particulière)  
 ถ้าเป็นกรณเสี่ยคยกับข้อห้ามตามบทกฎหมายอย่างเด็ดขาด (prohibi-  
 tion absolue) แล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจอนุญาตอย่างใด

๓. การกระทำที่ก่อให้เกิด, เปลี่ยนแปลง, ระงับซึ่งสิทธิ  
 และหน้าที่หรือนิติฐานะ

การก่อให้เกิดสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลง ระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่  
 หรือนิติฐานะอย่างหนงอย่างใดหนง อาจมีได้ ๒ ประการ คือ ทางหนง  
 เสี่ยแก่ข้าราชการ อีกทางหนงเสี่ยแก่เอกชน

การกระทำชนเสี่ยแก่ข้าราชการหนง เช่น การตง การเลื่อน  
 ตำแหน่ง การโยกย้ายข้าราชการ หรือการออกจากราชการ ซึ่งตย  
 มีคยตงตามเหตุทกเหตุอันเสี่ยคยด้วยข้าราชการตามทได้อธิบายมาแล้ว  
 ข้อยกพงตงเกศกคคือ ถ้าอำนาจตงตงชยกับผู้ใด อำนาจตชตทตทกนนำ  
 จะอยู่กบผู้หนงด้วย

การกระทำเสี่ยแก่เอกชนอื่น ๆ อาจจะมีได้ในกรณค่าง ๆ มี  
 อาทิ เช่น เรืองรบจคทกะเบี่ยนห้างหุ้นส่วนบริษัท และตมาคม หรือ

การถอนทะเบียนบริษัทฯ หรือการก่อให้เกิดคดีทริและหน้าที่โดย  
ประการอื่น ๆ เช่นการที่ฝ่ายปกครองรับคำร้องทุกข์หรือคำร้องเรียน  
ต่าง ๆ ที่จริงราษฎรเป็นผู้ร้องทุกข์ แต่ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับคำ  
ร้องทุกข์นั้น ต่างกับการกระทำอย่างอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำ  
และผู้อื่นเป็นผู้รับผิดชอบแห่งการกระทำ

ซึ่งการที่ฝ่ายปกครองทำการปฏิเสธ (acte de refus) อย่างใด  
อย่างหนึ่งนั้น ผู้ถูกปฏิเสธจะคัดค้านได้หรือไม่ เรื่องนี้ต้องแล้วแต่  
ลักษณะของการปฏิเสธนั่นเอง คือถ้าในกิจการที่ปฏิเสธนั้น ฝ่าย  
ปกครองจะต้องทำให้ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ แต่มีใ้ทำให้  
ถูกต้องตามข้อบังคับ ดังนั้นก็เท่ากับเป็นผู้ปฏิเสธที่ผิดหลักการและอาจถูก  
คัดค้านได้ แต่ถ้ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจในการ  
ปฏิเสธแล้วเป็น การยากที่จะคัดค้านว่าการปฏิเสธนั้นผิดต่อหลักดุลย  
พินิจอย่างใด (ดูคำอธิบายเรื่องวินิจฉัยวัตถุแห่งการกระทำของฝ่าย  
ปกครองในหน้า ๔๘๕ ต่อไป)

#### ๔. การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

นอกจากการกระทำฝ่ายเดียวที่กล่าวมาแล้ว ในข้อ ๑, ๒, ๓,  
ฝ่ายปกครองยังอาจที่จะกระทำการอย่างอื่น ๆ ได้อีกหลายชนิด เช่น  
การรับรองดำเนินเอกสารต่าง ๆ หรือการรับรองทะเบียนคนเกิดคน  
ตาย การรับรองลายมือชื่อ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

ส่วนที่ ๓

การกระทำโดยฉะเพาะซึ่งมีหลายฝ่าย

การกระทำโดยฉะเพาะซึ่งมีหลายฝ่าย หมายความว่า การกระทำของฝ่ายปกครอง ที่มีผลตามกฎหมายได้ ในเมื่อมีการกระทำของฝ่ายบุคคลได้แสดงเจตนาประกอบด้วย โดยลำพังแต่เจตนาการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น จะมีผลในกรณีนี้ที่จำเป็นจะต้องมีการกระทำของหลายฝ่ายไม่ได้

การกระทำหลายฝ่ายนั้น ตัวอย่างเช่น การที่ฝ่ายปกครองได้ทำสัญญากับเอกชน ตกกลงให้ออกธนบัตรหมาก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา หรือก่อสร้างสถานดำเนินงานสำหรับกระบวนกำรเมืองต่าง ๆ หรือขายพัสดุสิ่งของให้แก่ราชการทหาร เป็นต้น ซึ่งเรียกว่าสัญญา

แต่สัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครอง และเอกชนนี้ ในประเทศที่มีศาลปกครองเป็นพิเศษ ย่อมแยกออกจากสัญญาประเภทธรรมดา คิดถือว่าสัญญาธรรมดานั้นเป็นสัญญาในกฎหมายเอกชน แต่สัญญาที่เอกชนทำกับฝ่ายปกครองนั้น เรียกว่าสัญญาในกฎหมายปกครอง แต่สำหรับประเทศสยามมิได้มีศาลปกครองเป็นพิเศษ จะแยกลักษณะสัญญาออกตั้งกล่าวจนถึงไม่คุ้มประโยชน์นัก

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า สัญญาระหว่างเอกชนและฝ่ายปกครอง หรือการกระทำระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนนี้ ควรตั้งชื่อหลักเหมือนตั้งสัญญาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือฝ่ายปกครองจะบังคับตามสัญญา โดยอาศัยกฎหมายหรือเอกสิทธิ์อย่าง

โตไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เขาจะบังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตาม  
สัญญาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องทำตามสัญญานั้นทุกข้อทุกกระทง  
หรือไม่ ต้องยุติแล้วแต่หลักที่มิอยู่ในการพิพาทเรื่องคดีปกครอง  
อย่างไรก็ดี ถ้าฝ่ายปกครองทำสัญญาต่างตอบแทนที่มีอยู่ระหว่าง  
กันแล้ว เขกชนยอมมีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ที่จะงดการชำระหนี้ของตนเสียก็ได้

ในสมัยต่อไปเมื่อฝ่ายราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้จัดตั้ง  
เทศบาลต่าง ๆ ขึ้นเป็นชนิดบุคคลแล้ว อาจมีเทศบาลหลายเทศบาล  
ทำสัญญากันขึ้นเพื่อกิจการต่าง ๆ ได้ เช่น ข้อตกลงว่าจะทำการไฟฟ้า  
หรือการประปาาร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระทำหลายฝ่าย และ  
คล้ายกับสัญญา ระหว่างประเทศ หลายประเทศที่ตกลงทำกิจการร่วม  
กันในบางกรณี

### หมวดที่ ๓

#### ความสมบูรณ์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง

หลักทั่วไปในการที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำฝ่ายปกครองสมบูรณ์  
ใช้ใดหรือไม่นั้น อาจจะแยกได้เป็น ๔ ประการ คือ

๑. วินิจฉัยถึงบุคคลผู้กระทำ
๒. วินิจฉัยถึงวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ
๓. วินิจฉัยถึงการแต่งตั้งเจตนา
๔. วินิจฉัยถึงแบบแห่งการกระทำ

๑ วิจัยนัยถึงบุคคลผู้กระทำ

ในข้อเท็จจริงแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ทาง คือ ก. บุคคลผู้กระทำการนั้นต้องเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้ถูกตั้งแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ข. การกระทำของเจ้าพนักงานนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ผิดหน้าที่ตามตำแหน่งของตน

ก. ในทางปฏิบัติการที่จะทราบว่าบุคคลหนึ่งผู้ใดได้ถูกตั้งแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นี้ ไม่สู้เป็นปัญหาที่ต้อคำนึงถึง เพราะเหตุว่าการที่จะปลอมตัวเป็นเจ้าพนักงานนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่กระทำกันโดยแพร่หลาย และการตั้งแต่งตั้งเจ้าพนักงานโดยผิดระเบียบก็เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดีตำแหน่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองบางอย่างจำเป็นต้องมีเครื่องหมายให้ราษฎรทราบว่าเป็นเจ้าพนักงานตำแหน่งใด จึงต้องมีเครื่องหมายแบบแต่งกายเป็นระเบียบแบบแผนสำหรับเจ้าพนักงานบางหมู่ บางเหล่า และมีหนังสือสำหรับคิวหรือบัตรประจำเจ้าพนักงานสำหรับแสดงในกรณีที่ราษฎรควรต้องการทราบหลักฐานว่าผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดจริงหรือไม่

ข. ถ้าหากว่าเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งหนึ่ง แต่เข้าไปกระทำการในอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งคนไม่มีอำนาจจะกระทำได้เลย การกระทำเช่นนั้นต้องนับว่าไม่มีผลอย่างใดเลย ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานตำรวจจะไปทำการเก็บภาษีอากรไม่ได้ เพราะเป็นการผิดหน้าที่ที่มีอยู่โดยตำแหน่ง

แต่พึงสังเกตด้วยไปว่าการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่นั้น ลักษณะ .

แห่งการงานยังเป็นที่ถูกต้องอยู่ แต่ขนาดแห่งการกระทำเป็น  
การเกินอำนาจไป ตัวอย่างเช่นเจ้าพนักงานสำหรับเก็บภาษีอากรย่อม  
มีอำนาจโดยลักษณะแห่งตำแหน่งในอันที่จะเก็บเงินภาษีอากรเพียงเท่า  
ที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าหากว่าได้เก็บภาษีอากรโดยอัตราสูงไปกว่าที่  
กฎหมายกำหนดไว้ เช่นนี้ เรียกว่าเป็นการกระทำเกินอำนาจ แต่ไม่  
ผิดลักษณะแห่งตำแหน่งหน้าที่ เว้นไว้แต่จะมีการกระทำโดยสุจริต  
เจือปนอยู่ด้วย ก็เมื่อถือกันว่าเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำการตาม  
ตำแหน่งหน้าที่แล้ว เจ้าพนักงานผู้นั้นก็อาจจะใช้ความคิดวินิจฉัยได้  
เองว่า ภาษีเพียงใดขนาดใด ควรจะเก็บหรือไม่ และความคิดเห็น  
ของเจ้าพนักงานนั้นแม้จะคลาดเคลื่อนไปบ้างก็ต้อถือว่า เป็นการ  
กระทำโดยชอบไว้ก่อน จนกว่าจะถึงเวลาใดเวลาหนึ่งที่คำสั่งของผู้  
มีอำนาจเหนือ หรือคำสั่งของศาลมาขัดขวางความคิดของเจ้าพนักงาน  
ที่ได้ออกไปนั้น โดยเห็นว่าเป็นการเกินอำนาจ

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ถ้าเจ้าพนักงานทำการซึ่งไม่ใช่  
หน้าที่ตามลักษณะแห่งตำแหน่งแล้ว การกระทำนั้นย่อมเป็นเสมือน  
หนึ่งโมฆะ แต่การกระทำที่เจ้าพนักงานกระทำเกินอำนาจในตำแหน่ง  
ของตนนั้นเปรียบเสมือนหนึ่งว่าเป็นโมฆะ

นอกจากปัญหาเรื่องว่าเจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ  
หรือไม่นั้น ไม่ใช่ข้อสำคัญเหมือนดังกฎหมายแพ่ง เพราะเหตุว่าการ  
แต่งตั้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนั้นมิได้มีบทบัญญัติ หรือระเบียบ  
แบบแผนซึ่งบังคับให้ใช้คุณสมบัติการเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย  
นอกจากจะนำจะนำกฎหมายลักษณะตัวแทนแล้ว เจ้า-

พนักงานก็เท่ากับเป็นตัวแทนของรัฐบาล เมื่อได้เข้ารับตำแหน่งโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ถึงแม้จะมีอายุอยู่ในวัยเป็นผู้เยาว์ก็ก็ต้องนับว่าเป็นข้าราชการทำการแทนรัฐบาลได้โดยชอบ อนึ่งตำแหน่งหน้าที่ของราชการฝ่ายปกครองที่ย่อมมีมากมายหลายประเภทในบางประเภทไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดอายุของข้าราชการให้สูงเท่ากับผู้บริหารธุรกิจภาวะในกฎหมายแพ่งก็ได้

แต่ถ้าหากว่ากรรการกระทำของฝ่ายปกครองได้กระทำไปโดยเจ้าพนักงานคนหนึ่งคนใด แต่บังเอิญในขณะที่กระทำการเช่นนั้นเจ้าพนักงานผู้นั้นเสียชีวิต หรือได้พญี่สุรายาเมาจนสิ้นความรู้สึกชอบ การกระทำในกรณีเช่นนั้นก็น่าจะถือว่าไม่เป็นการกระทำเถย เพราะเหตุว่าการแต่งตั้งเจตนาของบุคคลจกชีวิต หรือสิ้นความคิดโดยได้พญี่สุรายาเมานั้นย่อมบกพร่องไม่บริสุทธิ์ จึงที่จะกล่าวต่อไปในข้อ ๓ ว่าด้วยการวินิจฉัยถึงการแต่งตั้งเจตนาของฝ่ายปกครอง (ดูหน้า ๕๐๓)

๒. วินิจฉัยถึงวัตถุประสงค์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง

สิ่งที่จะต้องวินิจฉัยในข้อนี้ คือ ลักษณะแห่งการที่กระทำไปนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ ก. เป็นการชอบด้วยกฎหมาย ข. เป็นการยุติธรรม หรือ ค. เป็นคำสั่งชัดแจ้ง ง. ไม่พ้นวิสัย

ก. ในบางเรื่องเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องกระทำตามบทบัญญัติที่กฎหมายระบุความไว้ชัดเจน ถ้าเช่นนั้นแล้วก็เป็นการง่ายที่จะทราบได้ว่ากรรการกระทำของเจ้าพนักงานเป็นการผิด หรือถูกต้อง แต่ในบางเรื่องกฎหมายมิได้กล่าวไว้ชัดเจน จำเป็นต้องวินิจฉัยตามตัวบทเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นในบางเรื่องของจระระบุไว้ว่า เจ้าพนักงานมี



อำนาจออกคำสั่ง หรือขอมงคยอมชอบด้วยกฎหมาย แต่ในบางเรื่อง อาจใช้คำว่า เจ้าพนักงานอาจออกคำสั่งได้เพียงที่ ไม่ขัดกับกฎหมาย ดังน้เป็นต้น

การที่เจ้าพนักงานอาจกระทำผิดต่อดัตถุที่ประสงค์นั้น จะต้องแยกวินิจฉัยต่อไปว่า ในบางเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองเป็นสิ่งที่เห็นไม่ได้ชัดเจน แต่ในบางเรื่องก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ถ้าหากว่า มีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดบัญญัติความอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มีกำหนดระยะเวลาว่ายังไม่บังคับใช้จนกว่าจะล่วงไปเป็นเวลา ๓ ปี เป็นต้น ถ้าหากว่าเจ้าพนักงานคนหนึ่งคนใด จะถืออำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปบังคับการต่อราษฎรก่อนกำหนดโดยอ้างว่า เมื่อได้มีประกาศเป็นกฎหมายแล้ว ขอมต้องใช้บังคับได้ทันที เช่นนี้ ขอมวินิจฉัยเห็นได้ง่ายว่า เป็นการผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง เพราะการประกาศเป็นกฎหมายไม่จำเป็นคองใช้บังคับโดยทันทีทันใด

การที่จะองความเห็นว่า เจ้าพนักงานทำผิดกฎหมายหรือไม่นั้น ในบางเรื่องเป็นสิ่งที่เ็นเห็นได้ชัดเจน เพราะเหตุว่าเจ้าพนักงานมีสิทธิที่จะเข้าใจอำนาจแต่ละหน้าที่ของตน หรือขอมบังคับเกี่ยวกับตนดกว่าผู้อื่น เมื่อเจ้าพนักงานได้กระทำการไปโดยเข้าใจว่าเป็นการกระทำอันชอบแล้ว การกระทำนั้นจักถือว่าชอบด้วยกฎหมายไปพลางก่อน จนกว่าเจ้าพนักงานชั้นที่สูงกว่าตน หรือศาลจะได้มีคำสั่งบด่างการกระทำนั้นเสีย

ส่วนการที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการ

ผิดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่  
 เป็นสิ่งที่จะนำมาพิจารณาในกฎหมายปกครองไม่ได้ เพราะเหตุว่า  
 เข้าใจกันว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจอันเพียงพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย  
 ของประชาชนแล้ว ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องรับรองว่า การ  
 กระทำของฝ่ายปกครองทุกอย่าง ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีล  
 ธรรมอันดีของประชาชน จนกว่าจะได้มีการกระทำของฝ่ายปกครอง  
 นั้นเอง หรือคำสั่งของศาลใดก็ตามถึงการกระทำของฝ่ายปกครองราย  
 หนึ่งรายใด เพราะเห็นว่าการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

๑. ในกรณีที่เกี่ยวกับการกระทำซึ่งเจ้าพนักงานอาจใช้ดุลย  
 พินิจได้นั้น ไม่เหมือนกับปัญหาที่ว่า การกระทำของเจ้าพนักงานเป็น  
 การชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะในเรื่องเหล่านี้ต้องอาศัย "หลัก  
 วินิจฉัยกฎหมาย" เป็นเกณฑ์ แต่ในเรื่องนี้เป็นปัญหาที่เจ้าพนักงาน  
 ได้รับอำนาจให้วินิจฉัยถึง "หลักแห่งความยุติธรรม หรือหลักแห่ง  
กาดรเทศอันสมควร" ถ้ากรณีใดฝ่ายปกครองเห็นได้ชัดว่าไม่เป็น  
 การยุติธรรม หรือไม่เป็นการเหมาะสมแล้ว ก็ไม่น่าจะกระทำไปใน  
 ทางที่ไม่เหมาะสมนั้น แต่อย่างไรก็ดี การที่เจ้าพนักงานได้รับอิสระ  
 ให้ใช้ความคิดเห็นที่จะเลือกกระทำการได้ตามสมควรนั้น ก็เนื่องจาก  
 ลักษณะการงานในหน้าที่บางอย่าง จำเป็นจะต้องให้เสรีภาพแก่เจ้าพนักงาน  
 ใช้ความคิดอ่านบ้าง แต่วงเขตต์แห่งเสรีภาพที่เจ้าพนักงานจะใช้  
 ดุลยพินิจของตนนั้นก็สมควรอยู่เหมือนกัน ที่จะต้องไม่ขยายให้กว้าง  
 ขวางจนเกินไป ซึ่งจะต้องแยกหลักวินิจฉัยออกดังนี้ คือ ๑. การที่  
 เจ้าพนักงานจะใช้ดุลยพินิจอันเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในกฎหมาย ๒. การ

ที่เจ้าพนักงานจะใช้ดุลยพินิจอันเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความเหมาะสมตาม  
เหตุสุด

๑. ในกรณีที่เจ้าพนักงานจะใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ใน  
กฎหมายนั้น อาจจะเป็นได้ว่าเจ้าพนักงานจะกระทำกรเกี่ยวกับราชฐ  
รายนใดรายหนึ่งได้ในเหตุกร อย่างหนึ่ง อย่างใดต่อเมื่อมีเงื่อนไขครบ  
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยอนุญาต  
ให้ราชฐรประกอบอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใด ในเมื่อบุคคลผู้นั้นมีคุณ  
สมบัติหรือพันควมรู้ครบตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็น  
ปัญหาที่เจ้าพนักงานจะต้องใช้ดุลยพินิจแต่เพียงว่า คุณสมบัติและ  
พันควมรู้ของผู้นั้นมีครบถ้วนตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ๑ ถ้าครบ  
ถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานผู้นั้นจำเป็นต้องอนุญาตให้เขาประกอบ  
อาชีพ เพราะความประสงค์แห่งกฎหมายนั้นเห็นได้ชัดว่า ไม่ใช่  
ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ ถ้าหากว่า  
เจ้าพนักงานอนุญาตให้ผู้นั้นผู้ใดที่ไม่มีคุณสมบัติ หรือพันควมรู้  
ครบตามที่กำหนดไว้แล้ว การอนุญาตเช่นนั้นก็ใช้ไม่ได้ และถ้า  
หากว่าเจ้าพนักงานปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้นั้นมีคุณสมบัติและพันควมรู้  
ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ได้ประกอบอาชีพแล้ว ก็อาจจะถือว่าเป็นการ  
กระทำอันมิชอบ

๒. ในกรณีที่เจ้าพนักงาน จะใช้ดุลยพินิจตามความเหมาะสมแก่  
เหตุกรณนั้นหมายความว่าอย่างไร เหตุกรณในทั้นหมายความว่า  
เป็นเหตุกรณที่เหมาะสมแก่ประโยชน์ของประชาชน ตัวอย่างเช่น  
เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า ตำบลใดควรจัดตั้งโรงเรียน

เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนใน  
 อันที่จะได้ใช้โรงเรียนเป็นสำนักการศึกษา ไม่เป็นการให้สิทธิหรือ  
 ด้งหน้าที่ให้แก่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใด เหมือนอย่าง การใช้คุตยพินิจที่  
 เกี่ยวกับปัญหากฎหมายที่กล่าวมาในตัวอย่างข้างต้นนั้น ตัวอย่างเช่น  
 เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเห็นสมควรที่จะจัดตั้ง การประปา ไฟฟ้า  
 หรือโทรศัพท์ในตำบลหนึ่งตำบลใดเป็นต้น ย่อมเกี่ยวกับประโยชน์  
 ส่วนใหญ่ของราษฎรในตำบลนั้น ไม่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้  
 ใดโดยตรง แต่ในกรณีเช่นนั้น จะถือว่าเจ้าพนักงานมีอำนาจเต็มที่จน  
 ถึงกับจะไม่ใช้คุตยพินิจ หรือไม่คิดพิเคราะห์อย่างหนึ่งอย่างใดโดย  
 ก็ห้ามได้ ถ้าเจ้าพนักงานสั่งการไปโดยไม่เหตยวแต่ถึงผลประโยชน์  
 ของประชาชน สันุมติเดียวว่าเป็นการสั่งเดิน ๆ ตามอำเภอใจ คำสั่ง  
 ของเจ้าพนักงานเช่นนั้นก่น่าจะไร้ผล เช่นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง  
 จะสั่งให้ไปตั้งโรงเรียนที่กลางดงพระยาเย็น หรือไปติดตั้งโทรศัพท์  
 ทำการประปาในที่ซึ่งไม่มีชุมชน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า  
 ไปถึงว่า ถ้าหากเจ้าพนักงานได้ใช้คุตยพินิจอย่างรอบคอบถี่ถ้วนแล้ว  
 จะมีการผิดพลาดคาดคะณไปบ้างเล็กน้อย การคาดคะณเด็ดหรือ  
 การผิดเด็ดเล็กน้อยเช่นนั้น จะถือว่าเป็นสิ่งสำคัญจนถึงกับจะกลับเป็น  
 การไม่เหมาะสมด้วยภาวะเทศะ ก็ห้ามได้.

ค. การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นจำจะต้องมีวัตถุประสงค์  
 โดยชัดแจ้ง เช่นคำสั่งกักตองชดเชนว่า เป็นคำสั่งเรื่องใด การอนุญาต  
 ก็ต้องเป็นการอนุญาตชัดเจน ว่าอนุญาตแก่ผู้ใดเรื่องใด คำสั่ง  
 ตอย ๆ หรืออนุญาตตอย ๆ นั้นจะนับว่าเป็นการกระทำยังมีได้ เพราะ

๕  
 ๕๑๕  
 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

คณะกรรมการกระทำของฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีข้อกระทงความชัดเจน  
 เต็มข้อ แต่บางทีก็เป็นถาวรกระทำหลายครั้งหลายหนประกอบกัน ทำ  
 พองเดียวกับที่มพระราชกฤษฎีกาไว้สำหรับประกอบกับพระราชบัญญัติ  
 หรือมีข้อบังคับคำสั่งของเจ้าพนักงาน สำหรับปฏิบัติการให้เป็นไป  
 ตามกฎกระทรวงเป็นต้น ไม่จำเป็นว่ากรณีเรื่องเดียวจะต้องมีคำสั่ง  
 อย่างละเอียดละเอียดในคำสั่งฉบับเดียวครั้งเดียว

๓. กฎหมายย่อมไม่บังคับในสิ่งที่พ้นวิสัยฉันทิ การกระทำใน  
 ทางปกครองก็ย่อมจะไม่เป็นการกระทำไปในทางที่พ้นวิสัยฉันทิ แต่  
 การพ้นวิสัยนี้ อาจแยกได้เป็นสองอย่างคือ การพ้นวิสัยโดย  
 ธรรมชาติอย่างหนึ่ง และการพ้นวิสัยตามทางการของกฎหมายอีก  
 อย่างหนึ่งอธิบายโดยค้วอย่างใดดังนี้ คือ

๑. ถ้าหากการกระทำของฝ่ายปกครองจะบังเอิญมุ่งให้เกิดนิติ  
 สัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ตำนารถจะเกิดเป็นสิทธิหรือเป็นหน้า  
 ที่อย่างใด ๆ ได้ตามกฎหมายเช่นนี้แล้ว การกระทำเช่นนั้นก็นับว่า  
 “ไร้ไม่ได้” เช่นเจ้าพนักงานจะไปสั่งให้คนเป็นผู้ร้าย หรือสั่งให้ผู้หนึ่ง  
 ผู้ใดคาบเงินเพื่อน หรือสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการอันผิดต่อกฎหมาย  
 เหล่านี้เป็นต้น ผู้ใดกระทำการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเช่นนี้ จะ  
 อ้างว่าตนเป็นผู้เคารพต่อคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแก้คดีให้พ้น  
 ผิดไม่ได้

๒. ถ้าหากว่าการกระทำของฝ่ายปกครองบังเอิญมีวัตถุประสงค์ที่ประ  
 สงค์ที่จะเพิกถอนสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งบุคคลนั้นไม่มีอยู่ใน  
 กฎหมาย หรือจะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความยกเว้นอย่างหนึ่ง

อย่างไร ซึ่งเขาไม่จำเป็นต้องได้รับความยกเว้นเช่นนี้แล้ว ก็เท่ากับ  
ถ้าไม่มิตตอย่างหนึ่งอย่างใดตามนิคินัยในทางปกครองเดยด้วยอย่างเช่น  
การอนุญาตให้ บุคคลที่มีอายุยังไม่ครบกำหนดเกณฑ์ทหารว่าไม่ต้อง  
ถูกเกณฑ์เป็นทหารตั้งนี้เป็นต้น

๓. การกระทำฝ่ายปกครองที่จะก่อให้เกิดสิทธิหรือก่อให้เกิด  
หน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลผู้ใดคนหนึ่งซึ่งไม่มีความสามารถที่จะมี  
สิทธิหรือมีหน้าที่นั้นๆ ได้ ดังนั้นนับว่าเป็นการกระทำที่ไร้ไม่ใดเหมือนกัน  
เช่นการที่จะออกคำสั่งให้ตำรวจบริหารทหารเป็นต้น ทั้งนี้เพราะ  
ตำรวจไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่จะเป็นทหารตามกฎหมาย

๓. วินิจฉัยถึงการแสดงเจตนา

การแสดงเจตนาที่เราอาจแยกออกได้เป็นสองชนิดคือ ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐.  
ที่อาศัยความตกลงอย่างหนึ่ง และสองที่อาศัยการแสดงเจตนาตกลง  
ออกเป็นเจตนาอีกอย่างหนึ่ง

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.  
ซึ่งจะเห็นได้ความปัญหาคล้ายคลึงกับในกฎหมายแพ่ง แต่ว่า  
ในทางปฏิบัติย่อมจะต่างได้โดยทั่วๆ ไปว่า "กรรมยอมมีเจตนา"

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.  
แต่หลักเรื่องกรรมยอมเจตนาไม่ได้ผูกมัดว่า การกระทำซึ่ง  
เจตนาหรือความตกลงไม่ตรงกับ การแสดง ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.  
จะเป็ผลให้ผู้ ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.  
กระทำจำเ็นจะต้องถูกผูกมัดโดยการกระทำนั้นอย่างตาย  
ตัว ตัวอย่างเช่นในกรณีเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ย้ายปกครองมอบให้  
คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเป็นผู้ ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.  
ถ้าหากว่าในเวลา  
ที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการประชุมตกลงการนั้น มีมติเป็น  
อย่างหนึ่ง แต่ภายหลังเจ้าพนักงานผู้ทำประกาศหรือคำสั่งตามมตินั้น

(เพื่อแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองออกให้ราษฎรทราบ) ได้กระทำผิด พลาดประกาศข้อความ ขัดแย้งกับมติกลางคือบรรลุข้อความตรงข้าม กับที่ตกลงในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือที่ประชุมคณะกรรมการ เช่นนี้แล้ว อาจจะเกิดเป็นปัญหาขึ้นได้ แต่ข้อนี้ไม่มีที่สงสัยเลยว่า มติในที่ประชุมย่อมเป็นสิ่งสำคัญกว่าข้อความประกาศ ซึ่งได้ประกาศออกมาอย่างผิดโดยชัดแจ้งนั้น

แต่ถ้าดำเนินการ กระทำของฝ่ายปกครองที่ ข้ามใจไม่ การตกลงใจแต่อำนาจที่จะแสดงเจตนาออกมาภายนอกนั้น ตกเป็นหน้าที่ของ บุคคลคนเดียวที่จะกระทำตงนักเป็นการยากที่จะทราบว่าได้มีการ แสดงเจตนาของผู้รับผิดชอบพลาดไปจากความเข้าใจหรือไม่ นอกจาก บุคคลผู้นั้นจะรับสารภาพเสียเอง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องที่ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกระทำการ ออกคำสั่ง หรือออกอนุญาตไปโดย ถูกกตัญญู หรือ ชุ่มชู้หรือโดย มี ความสำคัญผิด

#### ๔. วินิจฉัยถึงแบบแห่งการกระทำ

วิธีการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนั้นอาจจะกระทำตามแบบก็ได้ (เช่นแบบของพระราชบัญญัติในเวลาที่พระมหากษัตริย์อยู่ในประเทศ หรือแบบการ ออก พระราชบัญญัติในเวลาที่ มีคณะผู้ ดำรง ราชการ แผ่นดินแทนพระองค์ หรือแบบการออกพระราชบัญญัติในเวลาที่พระ มหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และไม่ทรงลงพระนามซึ่งเป็นแบบ สำหรับการกระทำโดยทั่วไป) เช่นการแจ้งความเป็นนายตั้งกษณอักษร ของเจ้าพนักงานหรือการที่ ดำรวจให้ สัญญาแก่รถที่เดินไป มาตาม

ถนนเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่า เจ้าพนักงานจะแจ้งความโดย  
ทางโทรเลข หรือโทรศัพท์ท่อนมขอความเป็นคำสั่งถึงบุคคลได้หรือไม่  
เมื่อได้มีการแสดงเจตนาแล้ว ก็จะต้องวินิจฉัยเสียไปถึงว่า  
คำสั่งมีผู้รับการแสดงเจตนาด้วย หรือไม่ บทบัญญัติกฎหมายกล่าว  
ไว้โดยตรง และปัญหาเรื่องที่ว่าบุคคลผู้ใดได้รับหรือได้ทราบการ  
แสดงเจตนาของฝ่ายปกครองหรือไม่นั้น ตามนิตินัยย่อมจะคำนึงถึง  
เหตุการณ์ที่บุคคลเหล่านั้น อยู่ในฐานะที่ควรทราบหรือควรได้รับการ  
แสดงเจตนาเหล่านั้นด้วย ถ้าปรากฏตามความจริงว่าผู้ไม่ทราบ  
คำสั่งหรือประกาศของฝ่ายปกครอง โดยความประมาทเดินเลี้ยวหรือ  
อย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม ย่อมจะเกิดความผิดเสมอไป แต่ขอนมได้หมาย  
ความไปถึงกับว่า เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนาหรือ  
ออกคำสั่งให้แก่บุคคลที่ไม่มีอำนาจสามารถที่จะรับคำสั่ง ของตนนั้นได้  
ไม่ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานตำรวจหรือนายอำเภอจะไปออกคำสั่ง  
บังคับแก่ทารกอายุ ๑ ขวบ หรือแก่บุคคลวิกลจริต และเมื่อเด็ก  
อายุ ๑ ขวบ หรือบุคคลวิกลจริตไม่กระทำตาม จริกถือว่าเป็นการ  
ขัดขวางเจ้าพนักงานหาได้ไม่ ในเรื่องแบบการแสดงเจตนา นั้น บางทีก็  
เป็นแบบสำหรับเป็นเงื่อนไขแห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่นจะ  
ต้องขอให้สมัครขอขนามาเสียก่อนจึงจะดำเนินการ ในทางปฏิบัติได้  
เป็นต้น.

ในเรื่องแบบแห่งการกระทำของฝ่ายปกครองนี้ เป็นข้อสำคัญ  
สำหรับฝ่ายปกครอง ถ้าทำไม่ถูกแบบจะใช้บังคับผู้นั้นไม่ได้ ฉะนั้น  
ระเบียบการแสดงเจตนาที่เรียบร้อย จึงต้องมีแบบแผนของมัน



ความผิดต่าง ๆ เช่นการพิมพ์จำนวนเลขผิด หรือกำหนดวัน  
เวลาผิดไปจากวัตถุประสงค์ เป็นต้น ข้าราชการให้เกิดความเข้าใจผิดกัน  
ได้มากมายหลายสถาน

### หมวดที่ ๔

#### เงื่อนไขกำกับที่อยู่ในการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองนั้น บางคราวย่อมประกอบด้วยเงื่อนไข  
กำกับคล้ายคลึงกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่อยู่ในเรื่องนิติกรรม ทั้งนี้  
เพราะเหตุว่าการกระทำในทางปกครอง อาจจะเป็นกรณีธรรมดาไม่  
ซับซ้อนก็ได้ แต่บางทีก็เป็นกรณีที่ประกอบด้วยข้อความกำกับซับซ้อน  
กันอยู่ ซึ่งอาจเป็นเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นแบบแผนก็ได้  
หรืออาจเป็นเงื่อนไขกำกับสำหรับการกระทำทางปกครองก็ได้ (เงื่อนไข  
กำกับในการกระทำ)

เงื่อนไขกำกับแต่ละข้อ นับว่าเป็นการแสดงเจตนาอย่างหนึ่งของ  
ฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงไว้เพื่อให้ทราบว่าจะตามต้นเหตุที่จะเกิดขึ้นจาก  
การกระทำทางปกครอง และเงื่อนไขกำกับดังกล่าวนั้นได้เฉพาะแต่  
การกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดความสัมพันธ์ตามต้นเหตุ ถ้าหากว่าเป็น  
การกระทำอย่างอื่น ๆ ซึ่งไม่มีผลก่อให้เกิดความสัมพันธ์โดยตรงแล้ว  
ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะถูกครอบงำด้วยเงื่อนไขกำกับต่าง ๆ มีอาทิเช่น  
การกระทำในทางปกครองสำหรับรับรองหรือรับรองหรือแจ้งให้รู้ ซึ่ง  
สถานการณ์หรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง

อีกประการหนึ่ง การกระทำในทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของ

เจ้าพนักงานจะใช้ดุลยพินิจอธิบายออก หรือรจนวัตถุแห่งการ  
 กระทำได้ตามความเห็นชอบของตนแต่ผู้ การกระทำเช่นนี้ย่อมมี  
 ลักษณะที่อาจจะประกอบด้วยเงื่อนไขกับ (clauses) ครอบงำผล  
 ที่กระทำไปนั้นได้เสมอ

ส่วนการกระทำในทางปกครองซึ่งมีระเบียบแบบแผนวางไว้และ  
 พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำแต่เพียงตามระเบียบแบบแผนที่มี  
 ช้อยู่ตั้งแต่ อำนาจที่จะขยายผลแห่งการกระทำหรือจำกัดผลแห่ง  
 การกระทำเหล่านั้น ไม่ได้อยู่ในดุลยพินิจหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่  
 นั้น ๆ ที่จะตั้งเงื่อนไขกับตามอำเภอใจ

เงื่อนไขกับการกระทำในการปกครองนี้อาจจะแบ่งได้เป็น ๔ ประ  
 เภท กล่าวคือ เงื่อนไข เงื่อนไขเวลา การเพิ่มเติม และข้อสั่งจน  
 เพื่อทางปกครองจะเพิกถอนการกระทำนั้นเสียได้

ในกรณีต่าง ๆ โดยมากจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขกับต่าง ๆ ได้  
 มีอยู่โดยกฎหมาย หรือกฎกระทรวงแล้ว ซึ่งเราอาจจะเรียกได้ว่าเป็น  
 เงื่อนไขกับในกฎหมาย (clauses légales) เงื่อนไขกับตามมติชนนทจริง  
 ก็ไม่ใช่ข้อจำกัด หรือข้อความประกอบผลแห่งการกระทำในทางปก  
 ครองเลย เพราะเหตุว่าข้อความนั้นได้ตั้งมั่นแชกแข็งไปอยู่ในข้อมบัญญัติ  
 เป็นหลักเป็นระเบียบไปในตัวแล้ว มีผลของรอให้เกิดมีการแสดง  
 เจตนาโดยฉะเพาะเจาะจงจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองอีกคือหนึ่ง  
 เลย นอกจากนี้คนไม่พนักงานเจ้าหน้าที่ใดจะกระทำการแก้ไขข้อกา  
 กับตามมติชนนทได้ตามอำเภอใจของตน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า เงื่อนไข  
 กับตามมติชนนทได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้แล้วโดยระเบียบแบบแผน

ไม่ใช่เงื่อนไขกำกับสำหรับการกระทำในทางปกครองโดยตรง

ประเภทเงื่อนไขกำกับในการกระทำทางปกครอง

ประเภทเงื่อนไขกำกับในการกระทำทางปกครองนั้นอาจจะแยกได้เป็น

(๑) เงื่อนไขในการกระทำทางปกครองซึ่งได้กระทำไปแล้ว หากแต่ผลที่จะเกิดขึ้นนั้นให้หรือชงรักอยู่จนกว่าจะมีเหตุการณ์ในภายหน้าอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งไม่แน่นอน เงื่อนไขในเชิงอาจจะมีลักษณะเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือบังคับหลังก็ได้ สุดแต่ว่าจะมีผลให้การกระทำทางปกครองนั้นเริ่มใช้ได้ หรือสิ้นสุดไปทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ

ตัวอย่างเช่น กิจการที่กระทำโดยมีสัมปทานนั้น ฝ่ายปกครองอาจจะตั้งเงื่อนไขให้แก่ผู้รับสัมปทานได้ว่า จะต้องหมดสิทธิไป ถ้าหากว่าไม่เริ่มกระทำการตามสัมปทานกิจการดังที่ได้กำหนดไว้

ถ้าหากว่าเงื่อนไขซึ่งกำกับอยู่ในการกระทำทางปกครองนั้นมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลมีชอบนั้นย่อมกระเทือนไปถึงการกระทำในทางปกครองนั้นทั้งหมด กล่าวคือ ทำให้การกระทำต้องเสียไป อย่างไรก็ดี ข้อนี้เป็นกรณีกถาโดยหลัก แต่ในทางปกครองจะถือตามหลักนี้โดยเคร่งครัดไม่ได้ จำเป็นจะต้องมีทางผ่อนผันไว้บ้าง และแนวความคิดในเรื่องผ่อนผันนั้น ก็อาจจะตั้งได้แก่เงื่อนไขที่ให้นำมาประกอบกับการกระทำในทางปกครองนั้น มีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยสภาพ หรือเป็นแต่เพียงว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการตั้งเงื่อนไขนั้น ข้อนี้หนึ่งก็คือเป็นการไม่ชอบโดยลักษณะของเงื่อนไข หรือเป็นการไม่ชอบโดยวิธีการตั้งเงื่อนไขนั้น

(nature illégale, manière illégale)

ในกรณีที่มีการซึ่งตั้งเงื่อนไขไปกำกับไว้ในการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องสังเกตว่า "อาการที่ตั้ง" และ "สภาพ" ของเงื่อนไขนั้นต่าง ๆ กัน ฉะนั้นถ้าแยกพิจารณาเฉพาะลักษณะแห่งเงื่อนไขแล้ว ปรากฏว่าเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกฎหมาย การกระทำในทางปกครองก็ตั้งชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไขเป็นอันตกไปเพราะตั้งขึ้นโดยวิธีที่ไม่ชอบ แต่เป็นคนละส่วนกับการกระทำทางปกครองซึ่งไม่ปรากฏว่ามีชอบหรือไม่ชอบเลยหาใช่ จึงไม่กระทบกระเทือนพดลยเสื่อมเสียสัมบูรณ์ไปด้วย

ในกรณีที่ลักษณะของเงื่อนไขเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่โดยลักษณะนั้น วัตถุประสงค์ของเงื่อนไขมีอยู่ในความมุ่งหมายที่จะบังคับผลของการกระทำในทางปกครอง เมื่อลักษณะของเงื่อนไขเสียไป ผลแห่งการกระทำทางปกครองก็ย่อมเสียไปด้วย

(๒) เงื่อนไขเวลา คำว่าเงื่อนไขเวลาในกฎหมายปกครองนี้หมายความว่า ฝ่ายปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขเวลานั้นคน หรือเงื่อนไขเวลานั้นสุดไว้สำหรับการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ตัวอย่างเช่นว่า เจ้าพนักงานอาจบังคับให้บุคคลกระทำการจัดแจงให้บ้านช่องของคนอยู่ในสภาพอันถูกต้องด้วยกฎแห่งสุขภาพอนามัยเมื่อใด และไปคำสั่งบังคับนั้นอาจกำหนดวันเดือนปีให้กระทำโดยเจาะจงก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร หรือตัวอย่างอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่อนุญาตให้พนักงานรับแจ้งสำหรับสาธารณชนทั่วไปชั่วคราวระยะเวลา ๓ สัปดาห์ หรือชั่วคราวระยะเวลา ๒-๓ วัน นับแต่วันหนึ่งวันใด จนถึงกำหนด

หนดวันสุดท้าย (terme initial, terme final) "

(๓) ภาระเพิ่มเติม (charge additionnelle) ภาระเพิ่มเติม<sup>๕</sup> เป็นหน้าที่พิเศษซึ่งพนักงานฝ่ายปกครอง อาจจะต้องให้แก่บุคคล<sup>๕</sup> ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำในทางปกครอง นับว่าเป็นหน้าที่ซึ่งคงกำกับไปใน การที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการ อย่างใด อย่างหนึ่งให้แก่บุคคลผู้หนึ่ง ตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดเพิ่มเติมในทางเทศมณฑลซึ่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตตั้งโรงงาน หรือตั้งโรงนหรงค์ว่าจะต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้มีเครื่องดับเพลิงซึ่งเจ้าพนักงานเห็นชอบด้วยว่า ไร้ใดคในเหตุฉุกเฉิน หรือเช่นข้อบังคับเพิ่มเติมให้ผู้แต่งบทละครจำต้องนำมาให้เจ้าพนักงานตรวจพร้อมกันใบขออนุญาต

๑. เรื่อง "ระยะเวลา" นี้จำเป็นต้องระลึกถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง ๒ บรรพ ๑ ลักษณะ ๕ ประกอบด้วย คือ ก. ระยะเวลาหนึ่ง ต้องคำนวณเป็นวัน เว้นแต่ถ้าเป็นกรณีที่จะนับเป็นชั่วโมง จึงเริ่มนับในทันที (ม. ๑๕๑ แห่งประมวลแพ่ง) ๑

ข. ถ้าเดือน หรือสัปดาห์ หรือเดือนหรือปี เป็นหน่วยสำหรับคำนวณระยะเวลา จะต้องไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยวันแรกจะ ได้เริ่มการในวัน นั้นเองตั้งแต่เวลาอันเป็นกำหนดตามประเพณี (ม. ๑๕๒ แห่งประมวลแพ่ง ๑)

ค. ถ้าระยะเวลานับเป็นสัปดาห์ก็ดี เดือนก็ดี ฤกษ์ก็ดี ต้องคำนวณตามปกติในราชการ (ม. ๑๕๓ แห่งประมวลแพ่ง ๑)

ง. การผ่อนเวลาออกไปต้องนับวันซึ่งต่อจากวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาเต็มด้วย (ม. ๑๖๐ แห่งประมวลแพ่ง ๑)

จ. ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดงานตามประเพณี ต้องนับวันที่เริ่มทำงานใหม่เข้าด้วย (ม. ๑๖๑)

ฉ. คำว่า "วัน" หมายถึงรวมถึงเวลาทำงานตามปกติ (ม. ๑๖๒ แห่งประมวลแพ่ง ๑)

แต่งตั้งบุตร หรือหน้าที่อย่างอื่นที่พนักงานฝ่ายปกครองจะพึงเห็นควร  
กำหนด เช่น การเรียกประกัน หรือการเรียกกุแแผนที่โครงการอื่น  
เกี่ยวกับกรณียกของผู้อื่น อนุญาตทำสัมปทานอย่างใด อย่างหนึ่ง  
เหล่านี้เป็นต้น รวมเรียกได้ว่าเป็นการระเพิ่มเติมนั่นเอง ซึ่งโดย  
ธรรมดาเห็นได้ชัดว่าเป็นเงื่อนไขที่สมควรแก่ประโยชน์ และ  
ความปลอดภัยของประชาชน

การระเพิ่มเติมนี้ บางทีก็เข้าใจผิดคิดว่าลักษณะเหมือนกับ  
เงื่อนไข แต่แท้จริงนั้นผิดแผกแตกต่างกันมาก ดังจะเห็นได้ว่า  
การกระทำการปกครองซึ่งมีเงื่อนไขนั้นไม่มีความแน่นอนว่า ผลจะ  
เกิดขึ้นแน่นอนหรือไม่ ส่วนการกระทำที่มการระเพิ่มเติมนั้น การ  
กระทำในการปกครองย่อมเป็นสิ่งที่แน่นอน หากแต่ เมื่อมีการปฏิบัติ  
ผิดไปจากข้อการระเพิ่มเติมนี้แล้ว อาจจะถูกพนักงานฝ่ายปกครอง  
ถอนการกระทำนั้นเสียได้ และพนักงานฝ่ายปกครองนั้นก็ไม่มี ความ  
จำเป็นที่จะต้องถอนการกระทำนั้นเสียทันที อาจจะใช้ดุลยพินิจระที่  
หาข้ออย่างอื่น สุดท้ายจะเป็นการเหมาะสมในเรื่องการระเพิ่มเติมนี้  
แล้วแต่คงเจตนาออกไปก็ได้ ส่วนการกระทำในการปกครองที่มีเงื่อนไข  
นั้นเมื่อเงื่อนไขเป็นไปอย่างไรแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองไม่มี  
อำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจระที่เด็ดขาดบังคับเปลี่ยนให้ผิดไปจากผลแห่งเงื่อนไข  
ได้ ซึ่งต่างกับกรณีที่ผู้กระทำผิดการระเพิ่มเติม

๔. ข้อตั้งวงสิทธิ์สำหรับเพิกถอนการกระทำ (Réserve du droit  
de résiliation) ข้อนี้หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจที่  
จะตั้งเงื่อนไขกับไว้ได้อย่างใดอย่างหนึ่งในบางกรณีว่า พนักงานฝ่าย

ปกครองมีสิทธิทุกเมื่อที่จะถอนการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ข้อตั้งคน  
สิทธิเช่นนี้อาจจะไปตั้งไว้ในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ถึงแม้  
ว่าการกระทำอย่างนั้น ๆ จะมีสาระเพิ่มเติมชุกก่อนแล้วก็ตาม

### หมวดที่ ๕

#### การกระทำในทางปกครองสิ้นสุดไปอย่างไร

เหตุที่จะกระทำให้การกระทำในทางปกครองสิ้นสุดลงนั้น มีอยู่  
มากมายหลายประการ แต่แต่ลักษณะแห่งการกระทำในทางปก  
ครองนั้นเอง ซึ่งอาจจะสรุปแยกได้ดังต่อไปนี้ คือ

- ก. การแสดงว่าการกระทำเป็นโมฆะ
- ข. การยกเลิกการกระทำในทางปกครอง
- ค. การกระทำในทางปกครองได้บรรลุผลสำเร็จ
- ง. การกระทำทางปกครองระงับไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา
- จ. การกระทำในทางปกครองระงับไปโดยความหมายผู้ที่จะได้  
รับประโยชน์

- ช. วัตถุประสงค์แห่งการกระทำทางปกครองสิ้นสุดไป
- ซ. เมื่อกฎหมายบัญญัติห้ามการกระทำทางปกครอง
- ด. เมื่อฝ่ายปกครองใช้สิทธิถอนการกระทำที่กำหนดไว้

#### ก. การแสดงว่าการกระทำเป็นโมฆะ

การแสดงว่าการกระทำในทางปกครองนั้น เป็นโมฆะเสียเปล่า  
แท้ที่จริง การกระทำที่โมฆะเสียเป่านั้น เท่ากับมิใช่การกระทำ  
ในทางปกครองเลย แต่ความจริงมีอยู่ว่าก่อนที่จะทราบถึงความเป็น

ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม การกระทำที่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย จะ  
 ถัดไปกลายเป็นโมฆะเสียเปล่าก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งเจตนาอัน มีอาทิ  
 เช่น มีผู้ร้องเรียนคัดค้านหรือภายในระบอบขั้นตอนทางการได้รู้ถึงตัวจริงเอง  
 จึงได้ปรากฏแต่งตั้งว่าเป็นการกระทำที่ใช่ไม่ได้

๓. การยกเลิกการกระทำทางปกครอง

การยกเลิก ซึ่งมีผลทำให้การกระทำในทางปกครองหมดความ  
 สมบูรณ์ไปนั้น อาจจะมีเหตุมาจากข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ประกอบอยู่ใน  
 ในการกระทำนั้น ในที่นี้จะได้อธิบายถึงสิทธิแห่งการยกเลิกว่า มีอยู่  
 อย่างไร มีขอบเขตอย่างไร มีผลอย่างไร รวมเป็น ๓ ข้อ คือ

๑. ผู้ที่จะใช้สิทธิที่จะยกเลิกนั้น ได้แก่เจ้าพนักงานผู้กระทำการ  
 นั้นเอง หรือมีพระมหากษัตริย์ได้แก่เจ้าพนักงานที่อยู่เหนือผู้ซึ่งทำการ  
 นั้น เจ้าพนักงานที่มีสิทธิบอกต่างนั้นไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบ  
 หรือรับรองทุกชั้นจนกระทั่งถึงเป็นคดีไปสู่ศาล

ถ้าหากว่าเจ้าพนักงานไม่ยกเลิกการกระทำเสียโดยตัวพียงตน  
 เอง จนมีผู้ร้องเรียนหรือรับรองทุกชั้นแล้ว ทางฝ่ายปกครองก็  
 จำจะต้องทำการสืบสวนได้ส่วนเป็นรูปคดีขึ้น เพราะเหตุว่าบุคคลซึ่ง  
 มีส่วนได้เสียอยู่ในการกระทำนั้นย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์โต้แย้งจนถึง  
 ที่ที่สุด

แต่ในข้อนี้ พึงสังเกตว่าการกระทำในทางปกครองซึ่งไม่ชอบ  
 ด้วยกฎหมายนั้น ต่างกับเรื่องการกระทำในทางปกครองซึ่งไม่เหมาะ  
 สัมกับภาวะเทศะ หรือไม่คู่จะชอบด้วยเหตุผล เพราะลักษณะ



แห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองมีหน้าที่อย่าง  
มากที่จะต้องบอกยกเลิก เพื่อให้การปฏิบัติชอบด้วยกฎหมาย แต่ส่วน  
การกระทำที่ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือเหตุผลนั้น อาจจะเป็นไปได้  
ต่าง ๆ กันตามความเห็นของบุคคลซึ่งเข้าใจได้ ต่อประโยชน์ของ  
ประชาชน และแม้การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครองจริงๆ  
บางทีเอกชนก็เห็นว่าไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือเหตุผล

การกระทำทางปกครองซึ่งได้ปฏิบัติไปแล้ว ย่อมหวังต่อความ  
มั่นคงโดยปกติ (Stabilité) ถ้าหากจะผิดต่างเสียเพราะเหตุเล็กน้อย  
แต่อาจเสียหายแก่ความเป็นปกติเสียก็ได้ ซึ่งขัดต่อคติความเห็น  
ที่ว่า "ความเป็นปกติแห่งความสัมพันธ์ทั่วไป เป็นสิ่งสำคัญกว่าสิ่ง  
ใดๆ ทั้งหมด ในเรื่องประโยชน์ของประชาชน" (au point de vue de  
l'intérêt public, la stabilité des rapports sociaux domine tout)

๒. สิทธิในการยกเลิกนั้นย่อมมีขอบเขต แล้วแต่ลักษณะ  
แห่งการกระทำในทางปกครอง ถ้าหากว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับ  
การตั้งหน้าที่หรืออภิปาฐะ หรือจำกัดเสรีภาพของเอกชนแล้ว เมื่อ  
มีเหตุบกพร่องจนแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ยกเลิกได้ทุกเมื่อ  
ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ถ้ายกเลิกการกระทำเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่อยู่ใต้  
ปกครองจะไม่เสียหายประโยชน์อย่างใดเลย แต่จะกลับไปสู่ฐานะ  
เดิมซึ่งปราศจากหน้าที่หรือได้พ้นจากภาระหรือข้อจำกัดเสรีภาพในส่วน  
นั้น ๆ แต่ถ้าหากว่าเกี่ยวกับการกระทำซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่  
เอกชน (โดยทำให้เขามีสถานที่หรือพ้นจากหน้าที่หรือพ้นจากภาระอย่าง  
ใดอย่างหนึ่งแล้ว) ถ้าจะปล่อยให้พนักงานฝ่ายปกครองยกเลิกการ

กระทำชะหนักได้อย่างง่าย ๆ อาจระกรทบกรรเพ็ชจนถึงผลประโยชน์  
 ของผู้ท่เกยวชของอยู่ในการกระทำทางปกครองนั้นได้ เพราะฉะนั้น การ  
 กระทำในทางปกครองชะหนัก ก่อท่จะถูยกเด็ก จำจจะต้อง  
 พิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ของมหาชนแะผลประโยชน์ของเอกชนซึ่งได้  
 รับสิทธิหรือได้พ้นจากหน้การต่าง ๆ ไปแล้วนั้นด้วย. ตัวอย่าง  
 เช่น ถ้าคิดสันคคท่เกิดขาดหรือคควนจฉนท่ในทางปกครองคือว่าเกิด  
 ขาดถึงขั้นที่สุคแดงเบตน ซึ่งฉกชณะแห่งการเกิดขาดนั้นได้บัญญัติ  
 ไว้เพือรักษาประโยชน์แห่งประชาชน ในทำนองท่จะยกเด็ก หรือ  
 ขอลเด็กต่างคำคิดสันคคท่เกิดขาดนั้นไม่ได้คือไป

๓. ส่วนเรื่องผลแห่งการยกเด็กนั้น หากเรื่องผลข้อยอนหลังตาม  
 ท่มอยู่ยกเด็กในทางธรรมคำสคร้อาจจะนำมอุนโตมไว้ได้ในกฎหมาย  
 ปกครอง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการกระทำใดในทางปกครองซึ่งได้ถู  
 ยกเด็กแล้วก็เท่ากับว่าข้อยอนพร้องอยู่ในตัว แะควรจะถือจ่าไม่มี  
 ผลมาคังแต่ท่แรกท่เกิดการกระทำเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าหากพนักงาน  
 งานฝ่ายปกครองได้เก็บภาษีอากรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ภาย  
 หลังการปฏิบัติเช่นนั้นได้มีผู้ร้องขอแะต้องเลิกตั้งไป ผลแห่งการ  
 เลิกตั้งในสิ่งท่ได้ปฏิบัติมาแล้ว ก็น่าจะนับว่าค้องมีผลข้อยอนหลังไป  
 ผู้ฐานะเดิม กล่าวคือจจะต้องคืนค่าภาษีอากรนั้น ให้แก่ผู้ท่ถูกบังคับให้  
 เสียภาษีมาก่อนโดยมิชอบนั้นด้วย

แต่อย่างไรกคในเรื่องผลข้อยอนหลังนั้น จะถือเป็นการตายตัวไม่ได้  
 จจะต้องเหลียวแลถึงผลท่จะเกิดขึ้นหลังจกการยกเด็กนั้นด้วย เพราะ  
 ก่อนท่จะได้ถูยกเด็กนั้น บุคคลทุกนจะจจะต้องเคารพค้สิทธิแะ

หน้าที่การกระทำในทางปกครองได้ก่อให้เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น ในบางคราวจึงเป็นการพันวิสัยหรือไม้อยุติธรรม ที่จะบังคับให้คืนสู่ฐานะเดิมได้ ตัวอย่างเช่นถ้าหากว่าพนักงานฝ่ายปกครองได้อนุญาตให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดประกอบการอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ค่อนมาภายหลังได้ยกเลิกหรือถอนคำอนุญาตนั้นเสียเนื่องจากเหตุบกพร่องในการอนุญาตอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็การของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตไปกระทำก็เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้อื่นในระหว่างที่ยังไม่ถูก ถอน อนุญาตนั้น ย่อมจะอยู่ในลักษณะอันยากซึ่งที่จะบังคับให้คืนเจ้าสู่ฐานะเดิมได้ หรืออีกอย่างหนึ่งเห็นว่า ถ้าหากมีการเพิกถอนสมาชิกสภาเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง แต่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำกิจการในหน้าที่ไปก่อนที่ จะถูกถอนออกจากราคำแห่งแล้วเช่นนั้น กิจการที่กระทำไปนั้นย่อมไม่พึงเพิกถอนไปด้วยในทุกกรณี

ค. การกระทำทางปกครองได้บรรลุผลสำเร็จ

การกระทำทางปกครองที่ทำให้เกิดฐานะตามนิติบัญญัติชั่วขณะใดขณะหนึ่ง แต่ถึงบรรลุผลสำเร็จไปนั้น ย่อมระงับไปในทันทีทันใดที่ได้มีการกระทำนั้นเอง เช่นการที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งในเวลาที่ออกคำสั่ง เมื่อผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามแล้วคำสั่งนั้นก็ระงับเสร็จไป

ง. การกระทำทางปกครองระงับไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา

การกระทำทางปกครองที่ทำให้เกิดฐานะตามนิติบัญญัติชั่วระยะเวลา นาน แต่มีเงื่อนไขบางสิ่งหรือเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดกำกับอยู่ โดยกฎหมายหรือโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นโดยอำนาจนั้น ย่อมระงับ

สืบไปเมื่อครบกำหนดสามเดือนเวลา หรือเมื่อเงื่อนไขบังคับถึงนั้น  
ถ้าเสร็จลง

๙. การกระทำทางปกครองระงับไปโดยความตายของผู้รับประโยชน์

การกระทำทางปกครองที่ทำให้เกิดฐานะตามนิติบัญญัติแก่บุคคล  
เฉพาะเป็นราย ๆ ไป อันทำให้ผู้นั้นมีความสามารถได้รับประโยชน์  
พิเศษ เช่นการอนุญาตให้ประกอบโรคศิลป์ หรือการตั้งแต่งข้าราชการ  
การ ซึ่งเป็นผลประจำบุคคลอันจะโอนตกทอดไปยังผู้รับมรดกมิได้  
เหล่านี้เป็นต้น ย่อมระงับสืบไปโดยความตายของผู้รับอนุญาตหรือ  
ผู้ถูกตั้งแต่งนั้น

๑๐. วัตถุประสงค์แห่งการกระทำทางปกครองสิ้นสุดไป

ในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีวัตถุประสงค์คือตั้งใดสิ่ง  
หนึ่ง ถ้าของตั้งนั้นสิ้นสุดไปแล้ว ก็ย่อมทำให้การกระทำทางปกครอง  
ต้องระงับไปด้วย เช่นการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดก่อสร้าง  
โรงเรียนตามแบบที่ได้เสนอไว้ ถ้าโรงเรียนนั้นได้ถูกไฟไหม้ทำลาย  
ไปหมด การอนุญาตของฝ่ายปกครองก็ระงับหมดไปด้วย

๑๑. เมื่อมีกฎหมายห้ามการกระทำทางปกครอง (Interdiction légale)

บางครั้งการกระทำทางปกครองได้ระงับลง เพราะมีกฎหมาย  
หรือกฤษฎีกาบัญญัติให้ระงับไป เช่นการที่ฝ่ายปกครองได้อนุญาตให้  
บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยชอบธรรม แต่ภายหลังต่อมา  
ได้มีประกาศพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้บุคคล  
กระทำการอย่างนั้น ดังนี้ ต้องถือว่าการที่ฝ่ายปกครองได้ให้อนุญาต  
ไปแล้วแต่เดิมได้ถูกระงับไปด้วย

## หมวดที่ ๗

## ชนิดแห่งการกระทำทางปกครอง

## ส่วนที่ ๑

## ข้อความทั่วไป

การกระทำทางปกครองอาจแบ่งได้เป็นชนิดใหญ่ ๆ ๒ ชนิด ดังต่อไปนี้คือ

๑. การป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องกระทำ
๒. การทำนุบำรุงให้ราษฎรมีความดีงามสมบูรณ์ ซึ่งเป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของราษฎร.

การรักษาความสงบเรียบร้อย คือการรักษาระเบียบ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์หรือความปลอดภัยให้มีอยู่ในหมู่ประชาชน หน้าที่ของเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น อยู่ในข้อที่จะต้องจัดการป้องกันประชาชนและราษฎรให้พ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นและกระทำความเดือดร้อนให้แก่ระเบียบเสรีภาพ กรรมสิทธิ์หรือความปลอดภัยดังกล่าวมานั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือกระทำให้ฐานะของประชาชนปราศจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความระง่ำร้าย

ตามตกลงมาแต่เดิม เป็นความจริงสำหรับประเทศไทยยุคนี้จวบจนทุกประเทศ แต่การรักษาความสงบเรียบร้อยเท่าที่กล่าวมาแต่เดิม หมายความว่าโดยจำกัดเพียงการรักษาป้องกันภัยอันตรายมิให้เกิดความระง่ำร้ายขึ้นเท่านั้น ส่วนหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองจะกระทำเพื่อส่งเสริมความเจริญของประชาชนนั้น จัดแยกไว้เป็นหมวดอีกส่วน

๑. ดูคำอธิบายในหมวดที่ ๘ ต่อไป

หนึ่งต่างหาก ซึ่งอาจเรียกได้ว่า หักทอนอำนาจรัฐหรือประเทศ แต่อย่างไรก็ดี หักทอนวิชาความสงบเรียบร้อยย่อมเกี่ยวข้องกับหลักเรื่องทนาย หรือเรื่องส่งเสริมความเจริญของประชาชนด้วย มีอาทิเช่นว่า ในกิจการที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของกระทำเพื่อส่งเสริมความเจริญของประชาชนนั้น ถ้าหากเกิดอุปสรรคได้รับความระงับระงาย เจ้าพนักงานผู้รักษาความสงบเรียบร้อยก็จำเป็นต้องเข้ามาช่วยป้องกัน

อนึ่งความหมายของถาวรที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยนี้ ตามนัยอย่างกว้างในทางปกครองซึ่งอาจจะหมายความได้หลายอย่าง เช่น อาจจะหมายความถึง

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับราชการประจำตัวไปในพระราชอาณาจักร แต่
๒. รักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับราชการทางการเมือง
๓. รักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับราชการทางอรรถคดี

## ส่วนที่ ๒

### การป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย

#### ตอนที่ ๑

#### ความสงบเรียบร้อยคืออะไร ?

ความสงบเรียบร้อยนั้นอาจจะหมายความถึงความสงบไปอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น

๑. ความไม่ระงับระงาย. หรือ

๒. ความปราศจากทุกข์ มีความสันติสุข

แต่ตามแนวแห่งกฎหมายปกครองนี้ น่าจะหมายความถึงความไม่ระลำระลำย เรื่องทุกข์หรือเรื่องสุขนั้นเป็นสิ่งที่ออกจะกำหนดให้แน่นอนไม่ได้ว่าคืออะไร และมีขอบเขตก็เป็นความรู้สึกภายในใจยิ่งกว่าจะทราบได้แน่นอนจากกิริยาภายนอก แต่อย่างไรก็ดี บางที่อาจจะถือได้ถึงความสุขคือความเป็นปกติไม่ระลำ ระลำยก็ได้ หรือจะถือความทุกข์คือความไม่สงบเรียบร้อยก็ได้เหมือนกัน

มีบางกรณีเห็นได้ง่ายว่า อย่างไหนเป็นความสงบเรียบร้อยโดยตรง และในบางกรณีจะเรียก่าเป็นความสงบเรียบร้อยโดยตรงไม่ได้ แต่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยโดยอ้อม แต่บางกรณีก็เป็นแต่เพียงความสงบเรียบร้อยของเอกชน ไม่ใช่ความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับในกฎหมายแพ่งนั้น มีบทบัญญัติกล่าวถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอยู่ในมาตรา ๓๓๓ ซึ่งมีนัยว่าการกระทำความผิดที่เป็นการขัดขวางคือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นเป็นโมฆะ จึงเท่ากับว่ากฎหมายแพ่งก็บังคับรักษาความสงบเรียบร้อยเหมือนกัน กล่าวคือ ไม่สนับสนุนรับของสิ่งขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อย

ส่วนในประมวลกฎหมายอาญานั้น ในภาค ๒ ที่ว่าด้วยลักษณะความผิด มีบางแห่งกล่าวถึงความผิดต่อสาธารณชนและบางแห่งกล่าวถึงความผิดต่อบุคคล ซึ่งดูคล้ายกับว่าในบางตอนจะไม่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยเลย เพราะกฎหมายอาญามีได้

บัญญัติไว้โดยตรงเช่นนั้น เช่นในสัญญาซื้อขายเป็นต้น แต่ตามนัยแห่ง  
วิชาว่าด้วยความผิด และโทษในทางอาชญาย่อมถือว่าการกระทำผิดใน  
ทางอาชญาทุกๆสถานเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันครันคร้าม  
แก่ประชาชน ซึ่งเท่ากับก่อให้เกิดความระส่ำระสายอันตนเอง เพราะ  
ฉะนั้น กฎหมายอาชญาทั้งหมดจึงต้องนับว่าเป็นกฎหมายที่ปราบปราม  
ผู้ก่อความไม่สงบ.

แต่ตามความหมายเฉพาะของคำว่า "สงบเรียบร้อย" ในที่นี้  
อาจจะแยกวินิจฉัยให้กว้างขวางกว่าที่มีอยู่ตามนัยแห่งกฎหมายแพ่ง  
หรือกฎหมายอาญา กล่าวคือ หมายความว่าถึง

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร
๒. การป้องกันอาณาจักรให้พ้นภัยที่มาจากภายนอก
๓. การจัดการรักษารัฐสมบัติ

ตอนที่ ๒

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร

ประเภทของความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร

ความสงบเรียบร้อยในอาณาจักร อาจแยกวินิจฉัยได้ดังนี้คือ—

- ก. ความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง
- ข. ความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี

ความสงบเรียบร้อยในทางปกครองนั้น หมายความว่าความไม่  
ระส่ำระสายในกรณีปกติต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานมหาชนทั่วไป ส่วนใน  
ความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีนั้น หมายความว่า การปราศจาก



เหตุการณ์ซึ่งผิดคือกฎหมายอื่น จะทำให้เกิดความสับสนไปในทาง  
ยุติธรรมมากกว่ากรณีเรื่องระด่ำระด่ายตามธรรมดา

ในบางประเทศ เช่นประเทศฝรั่งเศส การรักษาคำสั่งระเบียบ  
ร้อยในทางคดี หรือในทางยุติธรรมนี้ ตกเป็นหน้าที่ของผู้รักษาอัย  
การ และมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เช่น ตำรวจนครบาล หรือตำรวจ  
ภูธร เป็นผู้ช่วย

หนึ่ง ในบางประเทศได้บัญญัติไว้ในประมวลวิธีพิจารณาความ  
อาชญา กล่าวถึงวิธีการคดีต่าง ๆ เช่นการไต่สวน การรับผู้ต้องหา  
ตั้งแต่วันแต่บัญญัติไว้สำหรับใช้ในเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว หาใช้  
บัญญัติไว้สำหรับกรณีปกติไม่.

แต่ในประเทศสยาม การรักษาคำสั่งระเบียบร้อยในทางคดี  
ยังระคนปนอยู่กับกิจการทางปกครอง จะเห็นได้จากหน้าที่กรมการ  
อำเภอตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

หากเกิดความไม่สงบเรียบร้อยทางปกครองขึ้น ทางแก้ไขย่อม  
ต้องตั้งนโยบายเป็นราย ๆ ไปแล้วแต่กรณีที่เป็นเหตุ เช่น ถ้าความ  
ระด่ำระด่ายเกิดจากราชฎาตราการศึกษาก็ต้องจัดการทางศึกษา  
ถ้าระด่ำระด่ายเพราะเหตุอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ก็ต้องแก้ไขในทาง  
เศรษฐกิจ ถ้าผู้ร้ายกำเริบก็เพิ่มกำลังปราบปรามตั้งนี้เป็นต้น

หากเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในทางยุติธรรมเกิดขึ้น ทาง  
แก้ไขย่อมอยู่ที่การดำเนินคดีและการตัดสิน ให้บำเหน็จอยู่ในทำนอง  
คดีของธรรมดา.

ตอนที่ ๓

ความสงบเรียบร้อยกับเสรีภาพ

การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเสรีภาพของบุคคลตามเกี่ยวกันอย่างไร ?

เมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการรักษาความสงบเรียบร้อย การกระทำนั้นย่อมจะกระทบกระเทือนไปถึงเสรีภาพของบุคคลไม่มากนักขย ถ้าจะกล่าวจากความเห็นของบุคคลแล้ว ก็ไม่เป็นห่วงใจนักที่จะยินยอมให้เสรีภาพของตนต้องถูกค้หรงอน แต่ถ้าจะกล่าวจากระเบียบงานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองแล้ว ก็ต้องเห็นว่าถ้าไม่จำกัดเสรีภาพของบุคคลลงตามสมควร ความสงบเรียบร้อยก็จะทรงอยู่ไม่ได้.

เพราะฉะนั้นจึงน่าจะคิดว่าความสงบเรียบร้อยคือ สิ่งที่ไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐาตหรือความปลอดคภัยของประชาชน หรือทรัพย์สินโดยทั่วไป ซึ่งหมายความว่าความสงบเรียบร้อยไปถึงการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามสมควรด้วย เพราะเหตุว่าถ้าวจำกัดเสรีภาพของบุคคลนเอง คือรากฐานที่รักษาให้เสรีภาพนั้นคงอยู่ได้ แต่อย่างไรก็ดี ฝ่ายปกครองก็ต้องมีหลักที่จะต้องระมัดกว่าในการที่จะกระทำตามหน้าที่น มีระเบียบแบบแผนแต่ระกฎหมายบัญญัติไว้ชนไม่พึงฝ่าฝืน

อนึ่ง การวินิจฉัยถึงวิธีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็อาจจะแบ่งแยกวินิจฉัยได้จำแนกวิธีปกติสามัญ หรือเป็นวิธีวิธสามัญในเมื่อมีเหตุพิเศษซึ่งจะต้องดำเนินการเข้มงวดกว่าปกติ

อีกประการหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงชนิดแห่งการกระทำต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยแล้ว ก็อาจจะแยกเป็นชนิดได้ต่าง ๆ กัน กล่าวคือ เป็นการควบคุมการศึกษาบ้าง เป็นการควบคุมการค้าส่งบ้าง ฯลฯ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป.

ที่กล่าวมา การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยย่อมกระทบกระเทือนถึงเสรีภาพของบุคคลนั้น อาจจะเป็นได้ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. เป็นการกระทบต่อเสรีภาพเกี่ยวกับร่างกาย เช่น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจับกุมหรือกักขังผู้ทักท้วงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย การทรมานผู้ทักท้วงให้เกิดความระแวงระแวงอื่น ๆ ชาติยังถูกจับกุมกักขังนั้น นับว่าเป็นวิธีอย่างหนึ่งที่รักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้จะต้องดำเนินการนั้นเท่าที่กฎหมายอนุญาตไว้

การกระทบกระเทือนบางอย่างได้แก่การที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองบังคับให้บุคคลบางประเภทต้องทำการ อย่างใด อย่างหนึ่ง เช่น เรื่องหญิงนครโสเภณีต้องให้แพทย์ตรวจตามพระราชบัญญัติด้วยกัน หญิงสัตย์จรโรค เป็นต้น

บางทีก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองอาจจะบังคับให้บุคคลจำต้องยอมตนให้ฝ่ายปกครองทำการแก่ตนอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การบังคับให้ฉีดยา หรือปลูกใช้ทรัพย์สิน เพื่อป้องกันโรคระบาด เป็นต้น

และบางทีก็เป็นการจำกัดเสรีภาพแห่งสถานที่ โดยกำหนดให้ผู้นั้นผู้นี้ อยู่ในเขตใดเขตใด หนึ่งโดยเหตุใดเหตุหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้เกิดความระแวงระแวง เช่น บังคับให้ผู้ที่เป็นโรคระบาดอยู่ในเขตใดเขตใดหนึ่ง จะออกไปนอกเขตนั้นไม่ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฏการศึกษาตามสั่งเปรียบวิสัยตามพระราชบัญญัติ  
ปกครองท้องถิ่น มาตรา ๘๕-๘๗ ซึ่งเป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้อง  
ช่วยกันสนับสนุนบ้านในการทางพงศ์อบรมวิชาซ่อมแซมบ้านเรือน เพื่อ  
ป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ อันอาจยังให้เกิดความระส่ำระสายขึ้นในท้องถิ่น.

๒. กระทั่งถึงสิทธิในเคหสถานของบุคคล ดังข้อข้างเช่น การ  
ที่เจ้าพนักงานเข้าไปค้นในเคหสถานของผู้ใดคนหนึ่ง เพราะมีผู้รายชื่อน  
ตั้งอยู่ในที่นั้น หรือเพราะมีของร้ายเช่นฝิ่นเถื่อนอยู่ในที่นั้น หรือเพราะ  
มีวัตถุต้องห้ามต่าง ๆ เป็นต้น.

บางทีสิทธิในเคหสถานของเอกชนอาจจะต้องเสีย ภาระไปบ้างใน  
เวลาที่ใช้กฎอัยการศึก โดยฝ่ายทหารได้ใช้อำนาจเข้าอาศัยอยู่ตาม  
กฎอัยการศึก ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

๓. ทรัพย์สินของบุคคลก็ อาจจะถูก กระทบกระเทือนจาก การ  
กระทำฝ่ายปกครองได้เหมือนกัน เช่น การยึดทรัพย์สินของเอกชนเนื่อง  
จากลักษณะแห่งทรัพย์สินของเอกชนนั้นมีสภาพอันอาจก่อให้เกิดภัยอัน  
ตรายหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ได้ เช่น ภาพเผยแพร่ลัทธิ  
คอมมิวนิสต์ หรือภาพเร้าใจในทางที่ผิด ซึ่งเกี่ยวกับลัทธิต่าง ๆ เป็นต้น

ตอนที่ ๔

หลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพโดยเจ้าพนักงาน

ตามที่กล่าวมาแล้วถึงถึงการจำกัดเสรีภาพของบุคคลว่าเป็นผลอัน  
เกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนั้น อาจจะต้องหลักไว้  
ได้ว่า เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมิใช่ผู้มีอำนาจจะลิดรอนเสรีภาพ

ของบุคคลได้ตามอำเภอใจ หากจะกระทำการบังคับผู้หนึ่งผู้ใดก็ต่อ  
กระทำไปตามกฎหมายหรือกฎแห่งระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ ซึ่งอาจ  
จะกล่าวได้โดยทั่ว ๆ ไปว่าดังนี้

๑. เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะทำการให้กระทบ เสรีภาพของ  
บุคคลได้แต่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายอนุญาตไว้

๒. การจำกัดเสรีภาพเช่นนั้น เจ้าพนักงานจะกระทำไปได้เพียง  
เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ

ก. จะใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีภัยอันตราย ซึ่งสมควรจะระงับ  
โดยหากว่าถ้าจะเลยไม่ใช้อำนาจแล้วจะ เป็นทาง ก่อให้เกิด ความ ระวัง  
ระคาย

ข. แม้จะความสงบเรียบร้อยจะเสื่อมเสียไปบ้างก็ แต่ถ้า  
การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะ ยังให้เกิด ผลร้าย ระวัง ระคาย ยิ่งขึ้น  
กว่าเดิมแล้วก็ควรระงับการใช้อำนาจไว้ก่อน ซึ่งต้องพิจารณาตามกาล  
เทศะนั้นเรื่อง ๆ ไป.

ค. ในการเจ้าพนักงานกระทำการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น  
จะต้องระงับให้มีผลจำกัดเสรีภาพของบุคคล แต่พอเหมาะพอสมกับ  
เหตุการณ<sup>ที่</sup>เกิดขึ้น ไม่ควรจะกระทำการให้รุนแรงเกินไปกว่าภยัน  
ตรายหรือภัยที่มิชอบระพาระหน้า.

๓. การกระทำผิดซึ่งทำให้เสียความสงบเรียบร้อยนั้น ย่อมจะ  
ต้องมีผู้ก่อขึ้นเป็นราย ๆ หรือเป็นเรื่อง ๆ ไป การที่เจ้าพนักงานจะจับกุม  
ผู้กระทำผิดก็ต้องจับกุมโดยมีเหตุผลที่จะสงสัยหรือที่จจะแน่ใจ ว่าผู้หนึ่ง  
ผู้ใดได้กระทำความผิดแล้ว หากแต่เพียงสงสัยโดยปราศจากเหตุฐานแล้ว

ไม่ถึงจับกุมผู้สงสัยมาได้เป็นการคัดเสรีภาพเขาน่าทอแด่หมัดปลา

๕. เจ้าพนักงานพึงกระทำการเพื่อประโยชน์ของมหาชน เพราะ  
ฉะนั้นในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย จึงไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง  
ในกิจการของเอกชนที่ไม่เกี่ยวข้องถึงประโยชน์ของมหาชนอย่างใด ซึ่ง  
เป็นกิจการส่วนตัวของเขา นอกจากจะมีเหตุผลที่กฎหมายบังคับไว้หรือ  
นอกจากผู้นั้นได้กระทำการผิดต่อกฎหมายอาชญา.

ตอนที่ ๕

ความชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพของราษฎร

ความชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพของราษฎรนั้น อธิบาย  
ได้ดังนี้--

๑. เป็นการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนั้น  
เหตุผลจากคดีเรื่อง อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ข้อกฎหมาย  
ความว่า ในการปกครองจะต้องมีบุคคลฝ่ายหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชา  
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและราษฎรก็คือความสัมพันธ์ที่รัฐจะปกครอง  
โดยทำกรทุกอย่างเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ว่าการที่  
จะบังคับบัญชานั้น อาจจะมีอยู่ในกรณีต่าง ๆ กัน สำหรับในทาง  
ปกครองนั้น ต้องหมายถึงการควบคุมบังคับบัญชาอย่างทั่วไป ส่วน  
การควบคุมบังคับบัญชาหรือจำกัดทำธุรกิจอันเป็นถึงเฉพาะกิจการ หรือ  
เฉพาะวงการบางสิ่งบางอย่างนั้น นับว่าเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเป็น  
เรื่องๆ ไป \* ตัวอย่างเช่นระเบียบควบคุม บังคับบัญชาภายในกองทัพ

• เช่นเรื่องปราบปรามโจรผู้ร้าย ซึ่งอาจถือว่ามีไปถึง บุคคลทางศีลธรรม ทางกา  
ศึกษา ทางทหารธุรกิจ ทางอาชญาวิทยา และทางแพทยวิทยา เป็นต้น

หรือภายในโรงเรียน หรือภายในเรือนจำ หรือในสถานผู้แทนราษฎร ฯลฯ  
เหล่านี้เป็นต้น.

๒. วัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเกี่ยวข้องกับ  
การบำบัดทุกข์ของภยันตรายที่ละเมิดมหาชน ซึ่งหมายความว่า  
มหาชนที่ทำงานของตัวเองกันเองคนแต่ละคน ซึ่งย่อมหวังด้วยความสงบ  
ความมั่นคงความผาสุก และศีลธรรม ซึ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยาก  
ปกครองจะต้องรักษาไว้ เพราะเป็นสิ่งที่ยากเกี่ยวกับระเบียบและความ  
สงบเรียบร้อยอย่างทั่วไป และความสงบเรียบร้อยอย่างทั่วไป  
นี้เองอาจจะประสพอุปสรรคหรือถูกรุกรานได้โดยเหตุต่างๆ กัน เช่น  
โดยมีบุคคลก่อโจรกรรมทำร้าย ละเมิดกฎหมายทำร้ายซึ่งกันและ  
กัน หรืออาจจะเนื่องจากเหตุเภทภัยที่กระทบกระเทือนถึงคนหมู่มาก  
อันเป็นเหตุที่เกิดจากธรรมชาติก็ได้ เช่น ภัยพิบัติ อัคคีภัย ภัย  
หรือโรคระบาดเป็นต้น เรื่องเหล่านี้ตกอยู่ในหน้าที่ของพนักงานฝ่าย  
ปกครองที่จะต้องกระทำการป้องกันรักษาไม่ให้เกิดขึ้น หรือให้ระงับ  
หมดไป หรือแก้ไขเยียวยาไม่ให้เกิดผลร้ายแรง

ถ้าจะวินิจฉัยถึงความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี โดยเปรียบ  
เทียบกับเรื่องความสงบเรียบร้อยทั้งทางด้านมานี้ จะเห็นได้ว่าความสงบ  
เรียบร้อยในทางอรรถคดีนั้น หมายความว่า การแก้ไขความไม่เรียบ  
ร้อยที่เกิดขึ้น ในกรณีที่มิใช่พวักกันแล้วตัดสินให้เรียบร้อยไป แต่  
การรักษาความสงบเรียบร้อยในเชิงปกครองโดยแท้เกี่ยวข้องกับอรรถ  
คดีนั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีลักษณะเป็นการป้องกันภยันตรายอย่าง  
เดียว อาจจะมีลักษณะเป็นการระงับให้ภยันตรายที่เกิดขึ้นแล้ว

ให้สัญญาอันหมดไปด้วยก็ได้.

๓. การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้แก่การที่จำเริญ  
ต้องจำกัดเสรีภาพตามสมควร ข้อนี้หมายความว่า เมื่ออำนาจที่จะ  
รักษาความสงบเรียบร้อยเป็น อำนาจ ของเจ้าพนักงาน ที่ออกคำสั่งแก่  
บุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือให้งด  
เว้นมิกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่นนี้แล้ว ผู้ที่ถูกสั่งบังคับนั้นก็ย่อม  
ถูกจำกัดเสรีภาพเฉพาะคนไป แต่ว่าการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ ที่จริงก็  
มีอยู่แต่ในธรรมชาติของรูปธรรมและนามธรรม และนอกจาก  
ก็มีอยู่ในกฎหมายอาญาด้วย หากแต่ว่าการจำกัดเสรีภาพในทาง  
ปกครองเพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น มีอาณาเขตที่  
กว้างกว่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา.

ซึ่ง เรื่องการจำกัดเสรีภาพในทางปกครองนี้ มิได้หมายความว่า  
เหมือนกับข้อจำกัดหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายแพ่ง เพราะ  
ในกฎหมายแพ่งนั้น อาจจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความสามารถของ  
บุคคล หรือเกี่ยวกับภารกิจให้เกิดสิทธิ รั้งบสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลง  
เปลี่ยนแปลง ซึ่งเนื่องจากนิติกรรม แต่เงื่อนไขข้อจำกัดเหล่านั้น มิ  
ใช่การจำกัดเสรีภาพตามนัยแห่งกฎหมายปกครอง เพราะความ  
หมายของคำว่า ความสงบเรียบร้อยในกฎหมายแพ่งก็ดีหรือในกฎ-  
หมายอาญาก็ดี หรือทั้งในทางแพ่งและในทางอาญารวมกันก็ดี นับ  
ได้ว่าเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่ง ของความหมายแห่งความสงบเรียบร้อยใน  
ทางปกครองเท่านั้น



## ตอนที่ ๖

## การแบ่งประเภทในเรื่องความสงบเรียบร้อย.

เมื่อได้กล่าวถึง ความสงบเรียบร้อยโดยแห่งเดิ่งถึงปัญหาที่ว่า ควรให้พนักงานประเภทใดเป็นผู้จัดการรักษาแล้ว อาจจะแบ่งประเภทได้ดังนี้ คือ—

๑. ความสงบเรียบร้อยด้านกตางทั่วไป

๒. ความสงบเรียบร้อยเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งที่ท้องถิ่นใดโดยเขต

กิจการที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปนั้น ตกเป็นภาระของพนักงานผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐ แต่กิจการที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เฉพาะท้องถิ่น หนึ่งที่ท้องถิ่นใดนั้น ตกเป็นภาระของพนักงานปกครองท้องถิ่น เช่น พนักงานซึ่งมีอยู่ในจังหวัด หนึ่งหรือในเทศบาลหนึ่งเป็นต้น

ถ้าจะกล่าวถึงความสงบเรียบร้อยโดยแห่งเดิ่งอย่างทั่วไป หรืออย่างแยกประเภทกรณีต่าง ๆ แล้ว อาจจะแบ่งประเภทได้ดังนี้ คือ

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อความมั่นคงอย่างทั่วไป

๒. การรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อความมั่นคงเฉพาะกรณี

ทั้งนี้ซึ่งกันหมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่

๑. ความสงบเรียบร้อยอาจแห่งเดิ่งตามนับต่าง ๆ ได้อีก คือ

๑. ความสงบเรียบร้อยของบุคคล

๒. ความสงบเรียบร้อยของครอบครัว

๓. ความสงบเรียบร้อยของประเทศ

๔. ความสงบเรียบร้อยของโลก

สุขภาพความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปนั้น อาจกระดงชนเป็นของสภารณหนึ่ง  
 ของการณไดค้ได้ สำหรับตุแตรอนจำทุกตั้งทุกอย่งที่เกียกับควม  
 เป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชน เช่นการแตรองควมเห็นโดยหนึ่งตั้ง  
 พิมพิหรือการดำคม การมีวุฒิมต่าง ๆ ส่วนพนักงานรักษาควมสงบ  
 เรียบร้อยณะเพระกรณนั้นเป็นดำราชองวิธีปกครอง โดยณะเพระดำหรับ  
 ประกอบวิธีอำนวยการปกครองโดยทั่วไป ให้ผ่านพ้นภยันตรายต่าง ๆ  
 มีอาทิ เช่น พนักงานผู้รักษาเหตุการณทางน้ำ หรือพนักงานรักษาป่า  
 ไม้ หรือพนักงานเจ้าหนวตซึ่งเกียกับเหมืองแร่ หรือพนักงานเจ้า  
 หนวตซึ่งเกียกับการขุดดำหกรรมโดยณะเพระอย่งใดอย่งหนึ่งเหล่านี้  
 เป็นต้น.

ตอนที ๗

วิธีรักษาควมสงบเรียบร้อย

วิธีใช้อำนาจรักษาควมสงบเรียบร้อย อาจแบ่งได้เป็น ๒ วิธี คือ

๑. วิธีสำนัญ ได้แก่การใช้วิธีตามเวลาปกติ และผู้ใช้อำนาจ  
 เป็นผู้ทมหนทรักษาควมสงบเรียบร้อยในเวลาปกติ หรือจะเรียกโดย  
 ย่อ ๆ ว่า ผู้ใช้อำนาจเป็นเจ้าหนวตฝ่ายพงเรือน เช่น กรมการอำเภอ  
 และผู้พิทกษสันคิราชฎหรือตำรวจเป็นคณ

๒. วิธีวิสำนัญ ได้แก่การใช้วิธีรักษาควมสงบเรียบร้อยในเวลา  
 ทมหเหตุการณพิเศษ แตรเมือผู้ทมหนทรักษาควมสงบเรียบร้อยใน  
 เวลาปกติไม่มีกำลังพอ จะจัดการ บังคับรักษาควมสงบ เรียบร้อยได้

วิธีวิสำนัญนั้นเป็นคณว่า

กฎหมายปกครอง

ก. การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ข. การใช้กฎอัยการศึก

ค. การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

เรื่องนี้มีปรากฏอยู่ในข้อบังคับว่าด้วยระเบียบราชการ ทหารประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๖๓ ภาคที่ ๓๑ ว่าด้วยการเรียกทหาร ออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ข้อ ๒๓๒ ถึง ๒๓๓ ดังนี้ :-

กรณีขทัทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

เมื่อกำลังฝ่ายตำรวจไม่สามารถจะรักษาความสงบ เรียบร้อยได้แล้ว จึงให้เรียกทหารออกช่วยได้ในกิจการดังต่อไปนี้เป็นตัวอย่าง & ประการดังต่อไปนี้

- ๑. สำหรับการดับเพลิง หรือน้ำท่วม หรือภัยพิบัติอย่างอื่น
- ๒. สำหรับจับนักโทษซึ่งหนี หรือจับผู้ร้าย หรือผู้กระทำความผิดอย่างอื่น ๆ เมื่อปรากฏว่านักโทษหรือผู้กระทำความผิดนั้น ๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก และมีอาวุธติดตัวอย่างเข้มแข็ง
- ๓. สำหรับระงับเหตุเมื่อมีการกำเริบขนาดใหญ่ในหมู่พลเมือง หรือมีการรวมกันขัดขืนแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือผู้ปกครองท้องถิ่น

๔. สำหรับระงับการกำเริบในที่ชุมนุมซึ่ง

ผู้มีอำนาจเรียก ในกรณีที่จเรียกทหารออกทำการตามความที่กล่าวมาแต่เดีวนั้น ในกรุงเทพพระมหานครเป็นสิทธิ์ของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยที่จะเรียกได้ โดยที่ทำการควบคุมด้วยรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมในมณฑลกรุงเทพพระมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกได้จากผู้บังคับการทหารบกภายในจังหวัดซึ่งตนปกครอง(ข้อ ๒๓๓)

โอกาสที่จะเรียก การเรียกนั้น ทำให้ ต่อเมื่อ เกิดเหตุ ขึ้น แล้ว  
และปรากฏแล้วว่า ถ้าฟังแต่ เจ้าหน้าที่ฝ่าย พลเรือน ไม่สามารถ จะระงับ  
เหตุได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่าย พลเรือน ซึ่งมีสิทธิเรียกทหารได้นั้น มีสิทธิ  
ขอร้องให้ทหารเตรียมตัวล่วงหน้าไว้ก่อนได้

วิธีเรียก ในการเรียกทหารออกช่วย เจ้าหน้าที่ฝ่าย พลเรือน นั้น  
เจ้าหน้าที่ฝ่าย พลเรือนผู้เรียกต้องแจ้งให้ชัดว่า เรียกสำหรับช่วยในการ  
อย่างไร ต้องการทำถึงเท่าใด และบอกเรื่องราวอย่างอื่น ๆ ซึ่งจะทำ  
ให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ทหารเข้าใจการณ์ได้แจ่มแจ้ง

#### การปฏิบัติของฝ่ายทหารที่ได้รับคำขอร้อง

“เมื่อฝ่ายทหารได้รับคำขอร้องจาก ฝ่ายพลเรือนให้ทหารเตรียมตัว  
ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารต้องจัดกองทหาร เวรขึ้นในกรม ต่าง ๆ เตรียม  
พร้อมเต็มที่ที่จะออกทำการได้ไม่ว่าเวลาใด และสั่งให้พลทหารนั้น  
ประจำกอง กับดักเห็นจำเป็นก็ให้ตั้งหมู่ตรวจหรือหมู่ลาดตระเวน  
ออกตรวจตราการด้วย” (ข้อ ๒๓๓ วรรค ๒)

เมื่อผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารได้ทราบคำสั่งโดยละเอียด จากฝ่าย  
พลเรือนที่ขอให้ช่วยเหตุแล้ว แล้วจึงกำหนดกำลังและกำหนดให้นาย  
ทหารผู้ใดคนหนึ่งรวมกันบังคับบัญชาทหารซึ่งไปทำการช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่าย  
พลเรือนนั้นโดยแน่ชัด (ข้อ ๒๓๕ คอนท้าย)

เมื่อทหารได้มาถึงที่ซึ่งเกิดเหตุแล้วและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน  
เห็นว่า จำต้องให้กำลังทหารเป็นแน่จน ก็ให้มอบงานแก่ผู้บังคับ  
กองทหารก่อนไป ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกการทุก  
อย่าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องกระทำการทุกประการ (ให้สังเกต

ว่าต่างกับการใช้กฎอัยการศึกซึ่งถ้าเขตใดใดใช้กฎอัยการศึกเจ้าหน้าที่  
ที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่ง รวมทั้งอา  
นาจตุลาการด้วย) (ข้อ ๒๓๖)

ทหารจะใช้อาวุธได้ตามกำหนดดังต่อไปนี้

ก. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนได้มอบงานให้แล้ว และเมื่อ  
ได้ประกาศแล้ว ๓ ครั้งว่าทหารจะใช้อาวุธ

๑) สำหรับบังคับฝูงชนซึ่ง มีจุดมุ่งกันกระทำการนั้นให้กระจาย  
ออก

๒) สำหรับปราบฝูงชนซึ่งก่อกวนการเคลื่อนไหวของกองทหาร

ข. ถ้าฝูงชนซึ่งก่อการร้ายหรือนักโทษได้เริ่มสู้รบกับทหารก่อน  
ก็ตี ทำร้ายร่างกายแก่บุคคลใด ๆ เห็นปรากฏชัดก็ตี ทำลายทรัพย์สิน  
สิ่งมีค่า หรือทำการจู่โจมให้มีทำการจับกุมผู้มีความผิดซึ่งเจ้า  
หน้าที่ทำการจับกุม คงมิให้ใช้อาวุธได้ทีเดียวโดยมีมติของรอให้เจ้า  
หน้าที่ฝ่ายพลเรือนมอบงาน และไม่ต้องประกาศให้รู้ตัวล่วงหน้าว่า  
จะใช้อาวุธ (ข้อ ๒๓๗)

เมื่อจำเป็นต้องใช้อาวุธผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารอาจสั่งให้ใช้อาวุธ  
พันทาง หรืออาวุธยิงตามแต่จะเห็นจำเป็นกับเหตุการณ์ แต่  
ให้พึงจำไว้ว่าการใช้ยิงอาวุธนั้น อาจกระทำใ้บังเกิดอันตรายแก่ผู้  
ปราศจากความผิดได้ง่าย เพราะลูกกระสุนเด็นไปได้ไกลมาก ฉะนั้น  
ควรใช้ต่อเมื่อจำเป็นแท้เท่านั้น (ข้อ ๒๓๘)

การรักษาผู้เจ็บ เมื่อได้มีผู้ใดถูกบาดเจ็บเพราะทหารใช้อาวุธ  
การรักษาพยาบาลผู้เจ็บซึ่งมิได้เป็นทหารนั้น ตกเป็นธุระของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายพลเรือน (ข้อ ๒๓๘)

ทหารเด็กทำการ ทหารเด็กทำการเมื่อผู้บังคับกองทหารเห็นว่า  
ความสงบได้กลับมีแล้ว ผู้บังคับกองทหารบอกให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย  
พลเรือนทราบแล้วก็นำทหารกลับ (ข้อ ๒๒๐)

ข. การใช้กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกนั้น ใช้เมื่อเวลาที่มีเหตุจำเป็นเพื่อจะได้รักษาความ  
เรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณา  
จักร อีกนัยหนึ่งคือ เนื่องจากภาวะสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน

การประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น จะประกาศใช้ทั้งพระราช  
อาณาเขตต์ หรือเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งแห่งพระราชอาณาเขตต์  
ก็ได้ สุดแต่จะระบุไว้ในประกาศ

ผู้ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก อาจจะเป็นรัฐบาลก็ได้ หรือ  
อาจจะเป็นผู้บังคับบัญชาของพมททหาร หรือบังคับบัญชาน้ำอมในท้องถิ่น  
ซึ่งเกิดสงครามหรือเกิดฉุกเฉินก็ได้ ซึ่งต้องรายงานให้รัฐบาลทราบ  
โดยเร็วที่สุด

แต่การประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกนั้น จะต้องมีโดยกระแด้  
พระบรมราชโองการ

ผลของการใช้กฎอัยการศึก

เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วเกิดผล ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจทหารอยู่เหนืออำนาจพลเรือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร  
มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ทุกตำแหน่งไม่ว่าในกระทรวง  
ทบวงการใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการ

ทหารทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เพื่อ  
รักษาความสงบเรียบร้อย

๒. อำนาจศาลทหารเห็นอกค้ำอาชญาที่เกิดขึ้น พดเมืองซึ่งได้  
กระทำคามผิดในคดีอาญาในเขตต์แวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น ไม่ว่าจะ  
จะเป็นคดีอาญาอย่างใด ต้องพิจารณาพิพากษาในศาลทหารทั้งสิ้น  
แต่ให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลทหารทุกประการ แต่ศาลพลเรือน  
คงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคความอาญาที่ตกค้างอยู่ก่อนใช้กฎอัยการ  
ศึก แต่ศาลทหารมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคความอาญาที่ตกค้าง  
อยู่เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึก (มาตรา ๗)

### ๓. อำนาจของทหารต่อพลเมือง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ๑ ในการตรวจ  
ค้น ๒ การเกณฑ์ ๓ การห้าม ๔ การยึด ๕ การเข้าอาศัย ๖ การ  
ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ๗ การจับได้ ในเมื่อประกาศใช้  
กฎอัยการศึกแล้วตั้งต่อไปนี้ คือ:—

๑ ในการตรวจค้นนั้น ทหารมีอำนาจที่จะตรวจค้นตั้งต่อไปนี้  
(๑) ที่จะตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์, หรือต้องห้าม, หรือ  
ต้องยึด, หรือจะต้องเข้าอาศัย, ไม่ว่าจะในที่ใด ๆ หรือเวลาใด ๆ ได้ทั้งสิ้น  
(๒) ที่จะตรวจจดหมาย หรือโทรเลขที่มีไปมาถึงกันในเขตต์  
แวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น (มาตรา ๘)

๒ ในการเกณฑ์นั้นทหารมีอำนาจที่จะเกณฑ์ได้ดังนี้—

(๑) ที่จะเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ ซึ่งเนื่อง  
ในการป้องกันพระราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือหรือเกื้อหนุนราชการ

ทหารทุกอย่างทุกประการ

(๒) ที่จะเกณฑ์ขุดยาน, ตัดหญ้าหนะ เสร้อยทหาร, เครื่อง  
ธาดราดูช, และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ  
ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกขอย่าง (มาตรา ๓๖)

ในการห้ามนั้นทหารมีอำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้

(๓) ห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกัน

(๔) ห้ามบรรดาการออกหนังสือเป็นข่าวคราว ซึ่งราชการ  
ทหารเห็นว่าไม่เป็นการสมควรในสมัยนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจ  
และมีอนุญาตแล้วจึงให้ออกได้

(๕) ห้ามมิให้พลเมืองสัญจรไปมาในทางหลวง ตามที่เจ้าหน้าที่  
เห็นจำเป็นต้องห้าม

(๖) ห้ามมิให้พลเมืองใช้ธาดราดูชบางอย่าง ซึ่งราชการทหาร  
เห็นเป็นการขัดกับการศึกษาความสงบเรียบร้อย ในเขตต์แขวงนั้น ๆ  
(มาตรา ๓๗)

(๗) ในการยึดนั้นคือทหารมีอำนาจยึด บรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ใน  
เรื่องคดีเรื่องเกณฑ์และเรื่องห้ามมิให้ขุดกราวเพื่อมิให้เป็น ประโยชน์  
แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร (มาตรา ๓๘)

๕. ที่อาศัยใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์  
ในราชการทหารแล้ว ทหารมีอำนาจอาศัยได้ทุกแห่ง (มาตรา ๓๙)

๖. การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่นั้น ทหารมีอำนาจ  
กระทำได้ ดังนี้

(๓) มีอำนาจที่จะเผาบ้านและสิ่ง ซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ศัตรู



หรือเป็นสิ่งที่กีดกั้นการสู้รบ

(๒) มีอำนาจที่จะตราบังคับ หรือดัดแปลงภูมิประเทศ หรือหมู่บ้าน เมือง ตำบล การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หรือเตรียมการป้องกันรักษาตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง (มาตรา ๓๔)

๗. มีผู้หนึ่งผู้ใดไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักภูมิลำเนา หรือเป็นผู้มาอาศัยในตำบลใดชั่วคราว เมื่อทหารมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเห็นเป็นการจำเป็นแล้ว จะจับได้ผู้หนึ่งให้ออกไปจากเมือง หรือตำบลนั้นก็ได้อีก (มาตรา ๓๕)

ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ความที่ใดก็ตามแล้ว บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้โดย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายอัยการศึกนั้น เป็นการกระทำสำหรับป้องกัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ

ในเวลาที่ปกติ เจ้ากระทรวงซึ่งบังคับบัญชาทหาร มีอำนาจตรากฎกระทรวงขึ้นสำหรับบรรยายข้อความ เพื่อให้มีความสะดวกและเรียบร้อยในเวลาที่จะใช้กฎอัยการศึกได้ตามสมควร

ส่วนในเวลาดังกล่าวหรือจลาจล แม่ทัพใหญ่หรือแม่ทัพรอง มีอำนาจออกข้อบังคับบรรยายความเพิ่มเติมให้การดำเนินไปตามความประสงค์ของกฎอัยการศึก และเมื่อได้ประกาศกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของแม่ทัพในทางราชการแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎอัยการศึก (มาตรา ๓๖)

ส่วนที่ ๓

ชนิด แห่งการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

ตอนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

เมื่อได้กล่าวถึงความสงบเรียบร้อยและวัธรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ต่อไปนี้จะแยกพิจารณาถึงชนิดต่าง ๆ แห่งการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย คือ

- ๑. การบังคับบัญชาชั้นตราของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น
- ๒. การสาธารณสุข
- ๓. การควบคุม การทำมาหากิน
- ๔. การควบคุมการศึกษา
- ๕. การควบคุมการค้าฉนวน
- ๖. การควบคุมการสมาคม
- ๗. การควบคุมการแต่งองค์ความเห็น
- ๘. การคุ้มครองศีลธรรม
- ๙. การควบคุมคนต่างด้าว

เหตุใดจึงต้องควบคุมกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าไม่ควบคุมความสงบเรียบร้อยจะเสื่อมเสียไปเพียงหรือ? ขอนตอบได้ว่า อันการเสื่อมเสียต่าง ๆ นั้น บางทีก็เสื่อมเสียอย่างปัจจุบันทันทีเห็นได้และเห็นกันโดยชัดเจน แต่ความเสื่อมเสียบางอย่างเป็นสิ่งที่ค่อยเป็นค่อยไปไม่เห็นผลได้ในชั่วเวลาเล็กน้อย ถึงกระนั้นในที่สุด ก็มีผลร้ายแรง

เช่นเดียวกัน เปรียบเสมือนโรคภัยภายนอกร่างกายของมนุษย์ที่บาดเจ็บตำหนัดเห็นได้ชัดด้วยโตหืดตกเป็นบาดแผล แต่โรคเรื้อรังภายในกายของมนุษย์ ซึ่งคือของหวาดหวั่นระแวงควบคุมใจให้ลี้ก้มขมู่มากเหมือนกัน ซึ่งในที่สุดก็อาจทำให้สังขารทรุดโทรมถึง แก่ความตายได้ เช่นเดียวกับโรคปัจจุบันทันด่วน

### ตอนที่ ๒

#### การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรในท้องที่

ในตอนนี้จะแยกพิจารณาเป็น ๒ ข้อ คือ

ข้อ ๑. บุคคลผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

ข้อ ๒. กรณีภัยอันตรายอันพึงรักษาให้สงบเรียบร้อย

#### ข้อ ๑.

#### บุคคลผู้รักษาความสงบเรียบร้อย \*

๑. แต่ก่อน หน้าที่ระงับปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้นตกอยู่ในภาระของเจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองท้องที่ กล่าวคือ ในกรุงเป็นหน้าที่กรมพระนครบาล ทิวเมืองก็อยู่ในหน้าที่ผู้ว่าราชการกรมการอำเภอ คำนั้น ใช้กล่าวถึงราษฎรช่วยกันจับกุมสิ่งกำนัน อีกรอให้ว่ากล่าวเอาโทษตามโทษานุโทษ กับหลักกำลังที่โรงเรียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมการอำเภอทราบ ข้าราชการเหล่านี้มีจัดการเรียกเกณฑ์ราษฎรช่วยกันไปปราบปรามจับกุม และมีบางคราวที่เป็นผู้ร้ายสำคัญมีกำลังคนมาก เกินความสามารถของเจ้าพนักงานท้องที่ที่จะปราบปรามหรือเป็นโจรผู้ร้ายที่มีเจตนอกบฏระรานอาณาเขตต์ เช่นพวกฮ่อ (เจ๊กชาวป่า) ซึ่งยกเข้ามาที่ปล้นบ้านเมืองทางแดนหัวพันหึ่งห้าทั้งหก เหนือแคว้นแคว้นลาว ในอินโดจีน เมื่อครั้งยังอยู่ในพระราชอาณาจักรเป็นต้น เจ้าเมืองสมรกรม ก็ต้องบอกลงมาซึ่งกรุงเทพ ฯ นำความทราบบังคับมูลพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้จัดการปราบปรามโดยกำลังกองทัพ ส่งไปจากกรุงเทพ ฯ บ้าง เกณฑ์ราษฎรตามหัวเมืองเข้าเป็นพลถืออาวุธสมทบไปบ้าง (คูหาศานิตบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ หน้า ๓๔๗-๓๔๘)

บุคคลผู้รักษาความสงบเรียบร้อยนั้นคือ :-

ก. ทหาร

ทหารเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีวิสามัญ (ดูคำอธิบายหน้า ๕๒๘)

แท้จริงทหารคือผู้ที่ทำหน้าที่ซึ่งอบรมได้โดยตรง ดำเนินการป้องกันภัยซึ่งจะมาจากนอกพระราชอาณาจักร แต่เมื่อมีเหตุวิสามัญแล้ว ทหารก็อาจจะทำหน้าที่อื่นเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติได้ทุกทาง และอาจจะถึงกับช่วยราษฎรในกรณีทั่วไปก็ได้ ถ้าหากการช่วยของทหารนั้นจะนับแต่เข้าความยุ่งยากให้หมดไปได้"

ข. ตำรวจ

ตำรวจ ข้อนั้นอาจแยกเป็นตำรวจสำหรับในกรุงเทพฯ และตำรวจในหัวเมือง

ในกรุงเทพฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการพลตระเวนขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๘ เรียกตามภาษาอังกฤษว่า โปติศ (Police) ภายหลังเรียกว่า "กรมกของตระเวน" ขึ้นแก่กระทรวงนครบาล มีนายและพลตระเวน สำหรับทำการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพระนคร และจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ตั้งจนว่ากล่าวฟ้องร้องคดีศาลหลวง เมื่อแรกตั้งของตระเวนนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้ออกกฎหมายโปติศขึ้นเป็นหลักสำหรับปฏิบัติหน้า

๑. เรื่องกองทัพบกสั่งให้ทหารช่วยราษฎรในหนังสือเทศาภิบาล วันที่ ๑๔ เดือน ๑๑

ที่ นอกจากการปราบปรามโจรผู้ร้ายแล้ว กรมของตระเวรมีหน้าที่  
 เกี่ยวแก่การปกครองด้วยเป็นอันมาก ภายหลังได้เปลี่ยนนามกรม  
 เป็น "ตำรวจพระนครบาล"

สำหรับหัวเมือง ประมาณปี พ.ศ. ๑๘๓๕ ได้จัดให้มีพนักงาน  
 กองตระเวรขึ้นในบางมณฑลแต่จัด ต่อมาประมาณ พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้  
 ตั้งกรมตำรวจภูธร (Gendarmerie) ขึ้นแก่กระทรวงมหาดไทยมีนาย  
 และพลตำรวจสำหรับตรวจตราปราบปรามโจรผู้ร้าย ให้ถืออาวุธขึ้น  
 มีขนบธรรมเนียมเป็นทำนองทหารเป็นอันมาก เป็นกำลังช่วยเจ้า  
 หน้าที่ปกครองในการปราบปรามผู้ดองตะเมิตพระราชอาญา แต่  
 ยังหาได้มีหน้าที่ใดส่วนคดีเหมือนกองตระเวรในกรุงเทพฯ ไม่ หน้าที่  
 ใดส่วนคดีคงอยู่แก่อำเภอกิ่งกต่างมาแต่จัด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่  
 ของตำรวจภูธรเป็นไปโดยระเบียบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์สัมภพ  
 มุ่งหมายของการ จึงได้จัดตั้งโรงเรียนนายตำรวจขึ้น ให้นายตำรวจ  
 ต่างประเทศเป็นครูฝึกหัดสั่งสอน สอนได้วิชาได้แต่จัด ให้ออกไปรับ  
 ราชการเป็นนายตำรวจ

ครั้น พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้โปรดเกล้าฯ ให้ส่งมหตกรมตำรวจนคร  
 บาลและตำรวจภูธรเข้าเป็นกรมเดียวกัน มีชื่อบริษัทเป็นหัวหน้า เรียกว่า  
 "กรมตำรวจภูธรและตำรวจนครบาล" ภายหลังเรียกว่า "กรม  
 ตำรวจภูธร"

เพื่อเพิ่มกำลังช่วยในการปราบปรามโจรผู้ร้ายขึ้นอีก กระทรวง  
 มหาดไทยได้รับพระบรมราชานุญาตให้ตั้งกองตำรวจภูธรกลางขึ้นกอง  
 หนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ มีชื่อนายตำรวจเป็นอันมาก สำหรับตั้ง

ไปช่วยปราบปรามจับกุมในท้องที่ ๆ โจรผู้ร้ายรุกรานขึ้นเป็นครั้งคราว  
เมื่อเสร็จแล้วก็กลับมาทำการอยู่ในกรุงเทพ ฯ

กับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้ตั้งกรมตำรวจภูบาลชนบทขึ้นอีกกรมหนึ่ง  
ในสังกัดกรมตำรวจภูบาล มีหน้าที่สืบเหตุจับและช่วยเจ้าหน้าที่สืบสวน  
จับกุมโจรผู้ร้ายโดยใช้วิชาทางวิทยาศาสตร์ประกอบ

ราชการตำรวจของประเทศสยามในปัจจุบันมีดังนี้ คือ

กรมตำรวจซึ่งแยกราชการออกเป็น ๒ ส่วนคือ ก. ส่วนกลาง  
และ ข. ส่วนภูมิภาค

ก. ราชการตำรวจส่วนกลาง

ราชการตำรวจส่วนกลางนี้ มีตำรวจแยกออกไปอีกคือ เจ้าหน้าที่  
งานเลขานุการ กรม กองคลัง กองตรวจคนเข้าเมือง กองโรง  
เรียนตำรวจ กองพัสดุ กองบังคับการตำรวจสันติบาล กองบังคับ  
การตำรวจนครบาลต่าง ๆ กองตำรวจภูธรต่าง ๆ และกองตำรวจ  
เทศบาล

ข. ราชการตำรวจส่วนภูมิภาค

ราชการตำรวจส่วนภูมิภาคนี้ แยกออกเป็น ๓ ตำรวจจังหวัด  
๒ ตำรวจอำเภอ ๓ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ๔ ตรวจคนเข้า  
เมืองอำเภอ (ดู พ.ร.ก. จัดวางระเบียบราชการสำนักงาน และ  
กรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม  
พ.ศ. ๒๔๗๗)

จากส่วนราชการทั้งสองนี้ อาจจะแยกการตำรวจโดยทั่วไปได้

ดังนี้ คือ

๒. คำนวณรวมตลอดทั้งปีหรือบางส่วนออกจากรายได้

๓. คำนวณรวมตลอดทั้งปีหรือบางส่วนออกจากรายได้

๔. คำนวณรวมตลอดทั้งปีหรือบางส่วนออกจากรายได้

๕. คำนวณดัชนีค่าเฉลี่ย มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาความสงบเรียบร้อยทั่วพระราชอาณาเขต และแบ่งออกเป็น ๓ กอง คือ กองที่ ๑ สำหรับสืบสวนปราบปรามโจรผู้ร้ายทั่วไป กองที่ ๒ สำหรับสืบราชการพิเศษ กองที่ ๓ สำหรับการเทศนิคตำรวจ

๖. ตำรวจนครบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาความสงบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร และแบ่งออกเป็นกองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี

๗. ตำรวจภูธร มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมืองต่าง ๆ และแบ่งออกเป็นกองตรวจภาคต่าง ๆ ตั้งแต่ภาค ๑ ถึง ๕ และกองกำกับตำรวจภูธรฝ่ายต่าง ๆ รวม

๘. ตำรวจภูธรภาค ๑

- ๑. ตำรวจเทศบาล แบ่งเป็น ๕ แผนกคือ (๑) แผนกสุขาภิบาล (๒) แผนกจราจร (๓) แผนกยานพาหนะหัวเมือง (๔) แผนกดับเพลิง (๕) แผนกยานพาหนะพระนครและธนบุรี

๙. พนักงานส่วนภูมิภาคในหมู่บ้านตำบลอำเภอและจังหวัด

๑๐. ตำรวจภูธร มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาความสงบเรียบร้อยทั่วพระราชอาณาเขต และแบ่งออกเป็นกองตรวจภาคต่าง ๆ ตั้งแต่ภาค ๑ ถึง ๕ และกองกำกับตำรวจภูธรฝ่ายต่าง ๆ รวม

ของกรมการอำเภอ หน้า ๓๓๕-๓๓๖ จำนวนหน้าที่ของผู้ว่าราชการ  
จังหวัด หน้า ๒๘๘ ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น)

ง. ราษฎร

ราษฎรในท้องที่มั่งคั่งและหน้าดี ๆ ในการที่จะรักษาความสงบ  
เรียบร้อยในท้องที่ด้วยเหมือนกันตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายลักษณะ  
อาชญามาตรา ๓๓๕ (๓๘) บัญญัติว่า "ผู้ใด ชนเจ้าพนักงานเรียก  
ให้มันช่วยในเมื่อเกิดภัยอันตราย เช่น เวลาเกิดเพลิงไหม้เป็นต้น  
ถ้ามันอาจจะช่วยได้ และมีมันช่วยไว้ ท่านว่ามันมีความผิดต้อง  
ระวางโทษชั้น ๔

แต่มาตรา ๓๓๕ (๒๕) บัญญัติว่า "ผู้ใดรู้ว่ามียุคภจระกระทำ  
การประทุษร้ายอันสามารถ อาจจะให้บุคคลผู้ใดผู้หนึ่งถึงแก่ความ  
ตายก็ดี จระกระทำผิดฐานข่มขืนทำชำเราก็ดี จระกระทำผิดฐาน  
เป็นโจรชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรือเป็นโจรสลัดก็ดี ถ้าแะมันไว้เช่น  
มันแล้ว มันแกดงเพิกเฉยเฉย ไม่เอาความไปร้องเรียนต่อเจ้า  
พนักงานในหน้าที่ก็ดี หรือมันไม่แจ้งแก่ผู้ที่จะฟังถูกประทุษร้าย  
นั้น ในเวลาอันพอที่เขาจะป้องกันภัยอันตรายนั้น ๆ ได้ก็ดี ท่านว่ามัน  
ผู้จงใจเฉยเฉยเช่นว่ามานี้ มีความผิดต้องระวางโทษชั้น ๔....."

ข้อ ๒

กรณีภัยอันตรายอันพึงรักษาให้สงบเรียบร้อย

กรณีดังกล่าวนี้ ยกตัวอย่าง เช่น ผู้ใหญ่บ้านได้รู้เห็นว่ามีคน

• ราษฎรข่มขืนมีหน้าที่ทั่วไปในฐานะเป็นพลเมืองดี ที่จะต้องช่วยรักษาความสงบ

เรียบร้อยในแผ่นดิน



ทรัพย์สินซึ่งแปลงแปลตปถาคอันนำส่งโดยจำ เป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรส่งเสียว่าจะมีผู้ช้อนกระทำเขาโดยทุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้ว จึงเกิดเหตุอื่นขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับน้ำหนักตามแจ้งต่อกำนัน นายตำบลของตน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นมาตรา ๕๗ ข้อ ๕)

ถ้ามีคนจรแปลกหน้า นอกตำบลใน ครุฑหมู่บ้าน นั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถาม ให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ ที่เข้ามาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนัน นาย ตำบลของตน (มาตรา ๕๗ ข้อ ๖)

ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีขงก็ดี ปด้นทรัพย์สินก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายด่าคำมั่วอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตนหรือ หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่ บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยเหลี่ยมต่อสู้คดีตามจับผู้ร้าย เขา ของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง (มาตรา ๕๗ ข้อ ๗)

ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแต่งความอาชวาท มาทรมาย แก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และ ไม่สามารถจะเข้มแข็งให้เห็นความบริสุทธิธิรของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมี อำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาได้ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ พึงให้เอาตัวส่งกำนันจัดการส่งให้ กรมการอำเภอ พียงเอาโทษตามกฎหมาย ข้าราชการ ม. ๓๐

การบังคับกัน ๆ ในบางกรณี อื่น ๆ นอกจากที่กล่าวในพระราช

บัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ๆ นั้น อาทิ เช่น ๑. การป้องกัน  
ภัยอันตรายอันเกิดแต่การเดินมหรสพ ๒. การควบคุมอาคารขึ้น

๓. อันตรายอันเนื่องจากการเดินมหรสพ

เป็นการจำเป็นที่จะบัญญัติระเบียบการตรวจตราสถานที่เช่นนี้ไว้  
เพื่อป้องกันหมิ่นเหม่อัคคีภัยหรือการระเบิดอันอาจเกิดขึ้น เนื่องจาก  
ความเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้จัดการ หรือเหตุอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็น  
อันตรายต่อชีวิตหรือความปราศจากภัยแก่คนดูและคนเดิน และ  
เพื่อจัดสถานที่เช่นนี้ให้คงด้วยลักษณะอันจะพึงมีของกัน ประชาชน  
ให้พ้นจากความเสียหาย เมื่อมีเหตุสุดหามันเบียดเสียดกันขึ้นเกิด  
ขึ้นจากอัคคีภัย หรือการระเบิดหรือการฉุนเฉียวอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้  
กฎหมายจึงบังคับว่า

๓. ในโรงมหรสพทุกโรง ต้องมีเครื่องดับเพลิงไว้ให้ เพียงพอ  
กับทั้งสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้สำหรับป้องกันอัคคีภัยหรือการระเบิด (เช่น ผ้า  
ห่มนอนอย่างหนา ยาคับเพลิงชนิดที่นิยมใช้กันซึ่งอาจพกไปที่ใด ๆ ได้  
ถึงทราย ฯลฯ)

๔. ในโรงมหรสพทุกโรงต้องมีท่อน้ำสำหรับดับเพลิงต่อมาจาก  
ที่ใด ๆ อันมีกำลังน้ำพอสมควร พร้อมทั้งสายสูบน้ำสำหรับพ่นน้ำ  
ที่จะใช้ต่อสู้จากท่อใดในเวลาที่การฉุนเฉียวเกิดขึ้น สถานที่ใดไม่มีท่อน้ำ  
นี้ต้องมีสูบน้ำสำหรับดับเพลิงไว้เครื่องหนึ่ง

๕. เครื่องสำหรับป้องกันดังกล่าวมาใน ๒ ข้อก่อนนั้นให้เก็บรักษา  
เอาไว้ให้เรียบร้อย และเมื่ออยู่ครบบริบูรณ์ตามที่เจ้าพนักงานตรวจ  
จะเห็นสมควร

เครื่องพิมพ์ดีดเครื่องเขียนเครื่องพิมพ์ดีดพร้อมในโรงพิมพ์ และ  
ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะตรวจตราว่าเครื่องพิมพ์ดีดนั้นใช้การได้  
เรียบร้อยหรือบกพร่องมือเดินการพิมพ์

๕. อันตรายอันเนื่องด้วยปืนและกระสุนปืน

(ดูพระราชบัญญัติอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ร.ศ. ๑๓๓)

อาวุธปืนเป็นศาสตราวุธอันร้ายแรง สามารถที่จะทำอันตราย  
ต่อชีวิตและร่างกายแก่บุคคลได้โดยง่าย และเป็นของที่ต้องห้ามไม่ให้  
ผู้ใดนำเข้าไปในพระราชอาณาจัก เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาต แต่  
บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธปืนได้ บางคนมักจะซื่อซายแจกเป็ดยิง  
อาวุธปืนนั้นต่อ ๆ ไป และเมื่ออาวุธปืนนั้นตกไปยังบุคคลบางจำพวก  
ที่ไม่สมควรจะให้มียาอาวุธปืนนั้นได้ ก็จะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่าง ๆ  
เช่นการประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกายต่อกันเป็นต้น จึงเป็นการ  
สมควรจะวางระเบียบการอนุญาตให้แก่ผู้ที่จะทำ หรือซื่อซาย หรือ  
ค้าขายอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน และอนุญาตให้บุคคลจะซื่อ  
สั่ง, หรือมีอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืนได้ในพระราชอาณาจักตามส  
กาว

ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงบัญญัติข้อห้ามต่าง ๆ ไว้ มีอาทิเช่น ห้าม  
มิให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำหรือซื่อซาย หรือค้าขาย หรือมีอาวุธปืนเครื่อง  
กระสุนปืนในพระราชอาณาจักโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐบาล

ตอนที่ ๓

ควบคุมการสาธารณสุข

การจัดการควบคุมสาธารณสุขมีอยู่ ๒ วิธี คือ

๑. ราชการส่วนกลางจัดการเอง ทางท้องถิ่นไม่มีอำนาจจัดทำ  
ได้โดยลำพัง แม้ทางท้องถิ่นจะจัดทำไปในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ แต่ใน  
ทางนโยบาย หรือในการจ่ายเงิน ก็ต้องรับหรือเบิกมาทางกระทรวง  
และความรับผิดชอบทั้งหลายก็ยังคงตกอยู่กับแก่กระทรวง หรือราชการ  
ส่วนกลางเกือบทั้งสิ้น เว้นแต่บางท้องถิ่น ซึ่งจัดทำตามระเบียบสุขา  
ภิบาลอยู่แล้ว

๒. ราชการส่วนกลางไม่จัดการทำเอง เป็นแต่เพียงควบคุม  
การจัดทำเท่านั้น การจัดทำนั้นมอบให้อยู่ในอำนาจและความรับผิด  
ชอบของท้องถิ่น หรืออยู่กับเทศบาล

การปกครองตามวิธีที่ ๒ นี้ ในสมัยที่จัดระเบียบเทศบาลชั้น  
เริ่มเรียบร้อย การระในการควบคุมการสาธารณสุขของประชาชน  
ก็จะเบาบางไปจากราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ราชการส่วนกลางจะ  
มีหน้าที่แค่เพียงควบคุมดูแลในชั้นนโยบาย หรือในหลักวิชาการอันเป็น  
ส่วนรวม หรือเป็นปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศเท่านั้น ธุรกิจส่วน  
ย่อยหรือกิจการส่วนเฉพาะของเทศบาลนั้น เทศบาลย่อมมีอำนาจ  
มากขึ้น ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๗๗

วัตถุประสงค์การสาธารณสุขทั้งสองวิธีดังกล่าวมาข้างต้น เมื่อ  
พิจารณาโดยละเอียดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ย่อมมีทั้งคุณและโทษ  
ด้วยกันทั้งสองวิธี แต่ว่าวิธีไหนจะเหมาะสมแก่ภาคใด หรือแก่ประเทศ

โดยนั้น ต้องแจ้งแต่เหตุการณ์เป็นเรื่องราวๆ ไป ตามหลักการปกครอง  
ประเทศสยามในปัจจุบันนี้ เข้าใจว่าคงจะใช้ทั้งสองวิธีอยู่ชุกนาน  
กว่าคือ สำหรับข้อที่ควรได้ยกขึ้นเป็นเทศบาลในภายหลัง ก็คงจะ  
ให้เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการสาธารณสุขภายในเขตเทศบาล  
รัฐบาลเป็นแต่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้น แต่สำหรับในท้องที่ที่ยังไม่  
ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล บางที่รัฐบาลอาจจะมอบอำนาจให้กรม  
การจังหวัดมากขึ้น (ดูพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๗๗  
มาตรา ๕ วรรค ๓) แต่ในเบื้องต้นนี้ อำนาจและความรับผิดชอบ  
ในเรื่องการสาธารณสุขของประชาชนยังคงอยู่กับราชการ ส่วนกลาง  
เป็นอันมาก ซึ่งกระทำให้การดูแลให้เรียบร้อยทั่วถึงกันเป็นไปได้โดย  
ยาก ทั้งนี้เนื่องจากมีความจำเป็นโดยเหตุผล เพราะว่าเจ้าหน้าที่ในท้อง  
ที่ซึ่งมีอยู่นั้นมีจำนวนน้อยกว่าขนาด หรือปริมาณแห่งงานการ ถ้าหาก  
ว่ารัฐบาลจะปล่อยให้เจ้าหน้าที่ในท้องที่มีอำนาจกระทำการเป็นเอกเทศ  
ตามอำนาจก็อาจจะทำไม่ได้ดี มีทางบกพร่องได้มาก ซึ่งข้อบกพร่อง  
เหล่านี้จะแก้ไขได้โดยปัญหาเรื่องการศึกษายวมนเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้  
ขึ้นโดยวิธีอย่างหนึ่ง หรือด้วยการพยายามจัดตั้งท้องถิ่นต่างๆ ให้มีฐานะ  
เป็นเทศบาล

คำว่า "สาธารณสุข" ในที่นี้ หมายความถึงภพที่เกี่ยวกับ  
อนามัยหรือความสุขทางกายมากกว่าเรื่องสุขทางใจ สุขทางใจ  
นั้นเป็นปัญหาในเรื่องศาสนา หรือเรื่องศีลธรรม หรือการช่วยเหลือการ  
ศึกษา ซึ่งรัฐบาลย่อมควบคุมเหมือนกัน เพราะเหตุว่าย่อมเกี่ยวเนื่อง  
ถึงความสงบเรียบร้อยด้วย

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้บัญญัติ  
ไว้ถึงกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยลำดับ ดังนี้

- ๑. การสุขาภิบาล
- ๒. น้ำ
- ๓. ตลาดและการขายอาหารและสิ่งของ
- ๔. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- ๕. สุสานและฌาปนสถาน

ข้อ ๑

การสุขาภิบาล

การสุขาภิบาลนี้ได้แก่

- ก. เก็บขนมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- ข. กิจการค้ำ ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่อนามัย
- ค. สถานที่ผลิตสุราดีกษณเร
- ง. ส้วม
- จ. เหตุรำคาญ

การเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ถ้าไม่เก็บหรือขนโดยวิธีที่สะอาดเรียบร้อย  
แล้ว อาจจะทำให้เกิดภัยแก่อนามัยของประชาชนได้ เพราะฉะนั้น  
พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้รวมอำนาจ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข  
พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๕ เพื่อที่จะออกเทศบัญญัติ หรือออกข้อบังคับ  
ในกิจการดังต่อไปนี้

- ๑. จัดใหม่หรือปรับปรุงมูลฝอย สิ่งเประอะเปื้อน และสิ่งปฏิกูลตาม

สถานที่ของเอกชนและสถานที่ราชการ

๒. เก็บและขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากสถานที่ ซึ่งจัดไว้  
รองรับมูลฝอย หรือสิ่งเประเหมือนตามข้อ ๓

๓. กำหนดค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

๔. จัดการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สะอาดด้วยสุขลักษณะ

บุคคลผู้ละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาล หรืออธิบดีของคณะ  
กรรมการจังหวัดอันออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ฉบับ  
ที่ ๕๕ ย่อมมีความผิดและอาจต้องโทษถึงปรับได้ไม่เกิน ๒๐ บาท

(ดูพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๕-๖)

กิจการค้า ซึ่งเป็นอันตราขายแก่ชนานามัย

กิจการค้าย่อมมีมากมายหลายประการ ซึ่งเป็นการที่บุคคล  
ประกอบเพื่อค้าหากำไร ถ้าหากว่าเป็นการค้าขายที่ผิดต่อกฎหมาย  
อาชญา ก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาชญา ถ้าหากว่าเป็นการค้าขาย  
ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฏหมายพิเศษใดๆ ก็ต้องปฏิบัติตามกฏหมายพิเศษ  
นั้นๆ แต่กิจการค้าซึ่งอาจเป็นอันตราขายแก่ชนานามัยของประชาชนนี้  
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ควบคุมโดยกำหนดเขตต์  
กำหนดห้ามมิให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดประกอบตามชอบใจ เพราะหากว่า  
ถ้าปล่อยให้บุคคลไร้เสรีภาพในการค้าขาย โดยไม่เหลียวแต่ถึงการ  
สาธารณสุขแล้ว ย่อมเป็นภัยแก่ชนานามัยของประชาชน ประชาชน  
มีสิทธิที่จะมิให้ผู้อื่นมาประทุษร้ายต่อชนานามัยของตนนั้นได้ รัฐบาล  
ก็มีสิทธิที่จะจัดการป้องกันมิให้เกิดอันตราขายแก่ชนานามัยของประชาชนได้  
ฉนั้น

บัญญัติว่า กิจการค้าอย่างใดจึงจะถือว่า เกี่ยวกับอันตราย  
แก่นามขัย ขอน มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข  
มาตรา ๘ ว่า กิจการค้าดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกิจการค้า ซึ่งอาจเป็น  
อันตรายแก่นามขัย

- ๓. การเลี้ยงม้า ไก่ กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน และเป็ด
- ๔. การเลี้ยงสัตว์ เพื่อบริคณานมขาย การบริคณานม การทำเนย
- ๕. การค้าห่าน และเป็ดไก่
- ๖. การฟอกหนัง การค้า และส่งหนัง และขนสัตว์ที่ยัง

ไม่ได้ฟอก การค้าเขาสัตว์ และกระดูกสัตว์

- ๗. การข้อมสัตว์ที่มีกลิ่นเหม็น เช่นข้อมคราม ข้อมมะเกลือ
- ๘. การทำกระบี่ หน้าปลา หอยคอง เต้าขี้จวงหมัก ปลาว่า
- ปลาเค้า ทำและตากปลาเค็ม หรือเนื้อเค็ม

- ๙. การนึ่งปลา
- ๑๐. การทำส้ม
- ๑๑. การเคี้ยวไร่ หรือทำน้ำมัน
- ๑๒. การทำน้ำมัน หรือใส่กรอกกวดนเขียง
- ๑๓. การทำเส้นไหม ขนมัน
- ๑๔. การเผาเปลือกหอย
- ๑๕. การค้าอย่างอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศโดยอาศัยอำนาจ

ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ นั้น (เพิ่มรายชื่ออื่นโดยประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษา)

ส่วนการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่



ที่ คือ กรมการจังหวัด หรือเทศบาลจะออกข้อบังคับหรือออกเทศบัญญัติได้ โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ อันเกี่ยวแก่ผู้ขอลักษณะ (มาตรา ๓๐, ๓๑, ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕, ๓๖. แห่งพระราชบัญญัตินี้)

### สถานที่ผู้ขอลักษณะ

การที่จะพิจารณาว่า สถานที่ขอขบด้วยผู้ขอลักษณะหรือไม่นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ คือ คณะมนตรีเทศบาล หรือ คณะกรมการจังหวัด หรือ คณะกรมการอำเภอ ได้รับคำแนะนำของพนักงานสาธารณสุขใน จังหวัด หรือ สาธารณสุขใน เทศบาลนั้น ๆ แสดงว่าไม่ต้องการลักษณะอันควรที่จะเป็นที่อาศัยหรือจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถ้า เช่นนี้แล้ว ก็ต้องแจ้งความให้เจ้าของอาคารดังกล่าวนั้น จัดการประการหนึ่งประการใด หรือทุกประการดังต่อไปนี้ ให้เสร็จภายใน เวลาอันสมควร คือ

๑. ขยาย แกะ หรือรื้อ สิ่งซึ่งถูกกำหนดทั้งหมด หรือแต่บางส่วน
๒. ทำการเปลี่ยนแปลงหรือปลูกสร้าง หรือจัดการอย่างอื่น ตามจำเป็นเพื่อจะให้อาคารดังกล่าวด้วยผู้ขอลักษณะ มีลักษณะ อาจจะตั้งรับโดย ความกฎหมายอาชญา มาตรา ๓๓๔ (๒) และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา ๓๗ (ดูพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา ๒๐-๒๓)

ถ้าหากว่า อาคารหรือสถานที่ถูกต้องด้วยผู้ขอลักษณะแล้ว แต่ ว่าจำนวนคนที่อยู่ในอาคาร หรือสถานที่นั้น อยู่แน่นเกินไป จนเป็นเหตุ เสื่อมเสีย หรือเป็นอันตรายแก่อนามัย โดยมีจำนวนคนมากเกินไป

เช่นนี้ ต้องนับว่า ถูกห้ามตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
มาตรา ๒๒ ประกอบด้วยมาตรา ๓๑-๓๓-๓๔

ที่ว่าคนอยู่แน่นไปนี้ หมายความว่า อาคารหรือห้องใดในอาคาร  
นั้นมีคนอยู่เกินกว่า ๓ คนคือที่ว่าง ๘ ลูกบาศก์เมตร การนับจำนวนคน  
ใหม่นี้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๐ ปี ๒ คนเท่ากับคนหนึ่ง

ห้าม

ห้าม รวมอยู่ในลักษณะของการสุขาภิบาล เพราะเหตุว่า  
ถ้าหากว่าการจัดการ หรือการจัดทำห้ามไม่เป็นในทางที่ถูกต้องแล้ว  
จะเป็นภัยแก่อนามัยของประชาชน เพราะฉะนั้น ถ้าพนักงานสาธารณสุข  
ในจังหวัด หรือในเทศบาลเห็นจำเป็นว่าต้องมีหรือต้องแก้ไข หรือ  
เพิ่มจำนวนส่วนระบิตใด ๆ ขึ้นสำหรับเคหะหรืออาคารใด ๆ ก็อาจจะ  
หนังสือแนะนำไปยังพนักงานของคณะกรรมการ จังหวัด หรือของเทศ-  
บาล พนักงานนั้น ๆ จะต้องมีหนังสือแจ้งความให้เจ้าของเคหะ หรือ  
อาคารนั้น ๆ ปฏิบัติตามที่เห็นควรภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ  
หนังสือแจ้งความ ทั้งนี้หมายความว่าถึงกรณีที่จะห้ามการสร้าง  
หรือการใช้ห้าม หรือห้ามการบรรจุอุจจาระในที่ระบิตห้ามหรือระบิต  
เป็นถัง หรือระบิตอื่นใด ซึ่งมีลักษณะต้องให้เต็ม หรือเป็นอันตราย  
แก่อนามัยในเขตใดเขตหนึ่งด้วย แต่การห้ามในเรื่องนี้จะต้องทำ  
เป็นประกาศมีตัววันที่เปิดเผยในเขตที่ประสงค์จะห้ามไม่น้อยกว่า ๓  
แห่ง และต้องกำหนดวันที่จะบังคับการตามประกาศมิให้น้อยกว่า ๑๕  
วัน นับแต่วันประกาศ (ดูมาตรา ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙ แห่งพระราช-  
บัญญัติการสาธารณสุข)

## เหตุรำคาญ

เหตุรำคาญในทันทหมายความถึงว่า ในสาธารณรัฐถาวร หรือ สถานที่ตั้งส่วนตัวของบุคคลใด ๆ ก็ตาม ถ้ามีเหตุใด ๆ เกิดขึ้นที่กระจัดให้ เลื่อมใส หรือเป็นอันตรายแก่อนามัยของบุคคลผู้หนึ่งผู้ใด หรือ กระทบถึงความปลอดภัย หรืออิทธิพลของประชาชน คงพนักงานผู้ม อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณรัฐ จะจัดการกำจัดหรือห้าม หรือระงับเสียได้ และมีอำนาจจัดการฟ้องร้องบุคคลผู้ก่อเหตุรำคาญ นั้นต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งห้ามหรือระงับได้ด้วย นอกจากนั้นยังอาจ จะขอให้ศาลสั่งให้จัดการรักษาบรรดาถนนหนทาง ทางน้ำ ทางระบาย น้ำ คลอง หรืออื่นที่ต่าง ๆ ในเขตต์ของตนให้สะอาดปราศจากสิ่ง เปราะเปื้อน สิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย

อย่างไรเรียกว่า เหตุรำคาญ พระราชบัญญัติการสาธารณรัฐ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติไว้ดังนี้ คือ

๑. สถานที่หรือส่วนของสถานที่ซึ่งมีลักษณะ หรือมีสภาพซึ่ง เป็นเหตุให้เลื่อมใส หรือเป็นอันตรายแก่อนามัยของบุคคลผู้หนึ่งผู้ใด หรือเป็นอันตรายแก่ความปลอดภัยของประชาชน

๒. แหน่งน้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำ ที่ระบายน้ำ ตั้งมถายลงดิน ตั้งมถายลงถัง ทับต้ชำระ ที่อุจจาระชนิตถ้วม ที่อุจจาระชนิตวาง ระบาย ที่บรรจุมูลสัตว์ หรือมูลเก่า ซึ่งอยู่ในระดับไม่เหมาะสม หรือ มีลักษณะจนเป็นเหตุเลื่อมใส หรืออันตรายแก่อนามัย

๓. สัตว์เลี้ยงไว้ในที่ หรือเลี้ยงโดยวิธีที่ไม่สมควร หรือมี จำนวนเกินสมควร จนเป็นเหตุเลื่อมใสหรือเป็นอันตรายแก่อนามัย

๔. การละเมิดหรือการเพิกถอนสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นเหตุเดือดร้อน  
หรือเป็นอันตรายแก่อนามัย หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ยุงหรือแมลงวัน

๕. โรงงานหัตถกรรม และอุตสาหกรรม และที่ทำงานซึ่ง

ก. ไม่รักษาให้ปราศจากกลิ่น臭 อันตั้งขึ้นจากที่ถ่ายอุจจาระ  
รงระบาย ดับมถ่ายลงถึง หรือลงดิน ที่มีสัตว์หรือจากสิ่งอื่นใด

ข. ไม่มีการระบายอากาศเท่าที่จะทำให้อากาศ สะอาด ใส  
หรือสิ่งให้โทษชนิดอื่น ๆ ซึ่งบังเกิดขึ้นเนื่องด้วยการนั้น ปราศจาก  
โทษ จนเป็นเหตุเดือดร้อนหรือเป็นอันตรายแก่อนามัย

ค. มีคนยักเยียดกันในขณะทำงานจนเดือดร้อนหรือเป็นอันตราย  
แก่อนามัยของคนทำงานในนั้น

๖. กระถ่อม หรือโรงใด ๆ สำหรับคนอาศัย หรือเลี้ยงสัตว์  
หรือสำหรับความประสงค์อย่างอื่นใด ซึ่งมีลักษณะเยียดแคบ  
หรือปราศจากการระบายน้ำ หรือขัดข้องแก่การกำจัดมูลฝอย หรือ  
สิ่งปฏิกูล หรือมีลักษณะอื่นใดจนเป็นการเดือดร้อนหรือเป็นอันตราย  
แก่อนามัย

๗. แหล่งน้ำ คู หรือคลอง ซึ่งคนใช้หรือน่าจะใช้สำหรับ  
การบ้าน หรือสำหรับทำเครื่องดินในการบริโภค และซึ่งละเมิดหรือ  
อาจจะประปนด้วยสิ่งปฏิกูลจนอาจจะก่อให้เกิดเดือดร้อนหรือเป็นอันตราย  
แก่อนามัย

๘. ที่ขังน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ทางน้ำ ท้องร่อง หรือที่ลุ่ม  
อันเป็นเหตุเดือดร้อนแก่อนามัย หรือพึงรังเกียจแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง  
หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ยุง

๘. เตาไฟ หรือที่ต้มน้ำ หรือปล่อง ซึ่งพ่นควัน หรือฉัด  
หรือเพลิงยังไหม้ไม่หมด เป็นปริมาณมาก จนอาจจะทำให้เสื่อมเสีย  
หรือเป็นอันตรายแก่อนามัย

๙. ที่ทำอิฐ หิน ดินเผา หินทราย หรือที่ซึ่งขุดไว้อย่างหนึ่ง  
อย่างใดอันเป็นเหตุเสื่อมเสียแก่อนามัย หรือฝังรังเกียจแก่ผู้อยู่ใกล้  
เคียง หรือที่ใช้เพื่อกิจการอื่นอาจจะทำให้เสื่อมเสียแก่อนามัย (ดู  
มาตรา ๓๐ ถึง ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๒  
ประกอบด้วย)

ข้อ ๒

น้ำ

เป็นสิ่งที่บริสุทธิ์โดยดำพรำ แต่น้ำอาจจะกลายเป็นน้ำโสโครก  
หรือไม่บริสุทธิ์เพียงพอได้ ในเมื่อมีสิ่งของอย่างอื่นเค็บบนอยู่ ด้วย  
เหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจควบคุมการจำหน่ายใช้ของมหาชนหรือ  
เอกชน โดยมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ และมีอำนาจปิด  
หรือกั้น หรือห้ามมิให้จำหน่ายหรือแหล่งน้ำใด ๆ ซึ่งเชื่อว่าเป็นหรือ  
น้ำจะเป็นอันตรายแก่อนามัย

น้ำย่อมมีประโยชน์ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. บริโภค
๒. อาบและซักผ้า
๓. อาบน้ำสัตว์

๑. คำว่า "น้ำ" นี้ หมายความต่างกับคำว่า "ทางน้ำ" ซึ่งคู่กับ "ทางบก" อัน  
เป็นศัพท์เกี่ยวกับทหสัญญาหรือการคมนาคมซึ่งกว่าในทางสาธารณสุขโดยตรง

๔. ใช้บำรุงอนามัยทางอื่น

แต่ประโยชน์ของน้ำเป็นสิ่งที่จะถูกทำลายเสียได้ เหนือ  
บุคคลปล่อยให้สิ่งปฏิกูลไปประปน หรือทำควาามโสโครกให้เกิดขึ้นใน  
บ่อสระหรือที่ซึ่งน้ำซึ่งพึงไว้บริโภคเป็นต้น

การที่รัฐบาลจะควบคุมให้น้ำสะอาดบริสุทธิ์อยู่เสมอ นั้น มีไว้จะ  
ต้องใช้วิธีเอาน้ำไปกลั่นหรือจัดทำเป็นน้ำประปาแต่อย่างเดียว แต่ควบคุม  
โดยห้ามมิให้ผู้อื่นทำให้เกิดความเสียหายแก่ ทางน้ำ ที่ซึ่งน้ำ ที่  
บรรจุ น้ำ บ่อ สระ บ่อ ประคูนน้ำ ก๊อก ท่อน้ำท่ง เครื่องวัดน้ำ  
หรือสิ่งอื่น ๆ ซึ่งใช้ในการประปา และโดยให้อำนาจพนักงานเจ้า  
หน้าที่มีอำนาจ

(๑) จัดให้มีที่อาบน้ำ และที่ซักเสื้อผ้าสำหรับมหาชนและมี  
อำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับควบคุม และเก็บค่าธรรมเนียม

(๒) กั้นแหล่งน้ำที่มีน้ำไหลไว้สำหรับอาบน้ำดีศวี หรือสำหรับ  
บำรุงอนามัยและให้ความสะดวกแก่ประชาชน

(๓) กั้น ส่วนหนึ่งส่วนใด ของ ชายทะเลไว้ สำหรับ เป็นที่ อาบน้ำ  
ประชาชน

ข้อ ๓

ตลาดและการขายอาหารและสิ่งของ

การขายอาหารและสิ่งของนั้น เป็นสิ่งที่ผู้ขายและผู้ซื้อจะต้อง  
ใช้ความระมัดระวังสำหรับสิ่ง<sup>๔๕</sup>ที่ซื้อขายกันอยู่แล้ว แต่การควบคุมใน  
ทางปกครองนั้น เป็นการระมัดระวังที่รัฐบาลช่วยดูแล เฉพาะสิ่ง  
สำคัญ ๆ อันเกี่ยวกับการสาธารณสุข การควบคุมเช่นนี้แบ่งได้เป็น ๓

อย่างคช

๓. ควบคุมตลาดหรือสถานที่ขายอาหารและสิ่งของ ตลาด<sup>\*</sup> อาจจัดเป็นตลาดสาธารณะสำหรับประชาชนไปซื้อขายกันได้ หรือจะเป็นตลาดของเอกชนสำหรับประชาชนไปซื้อขายกันได้ แต่ตลาดทั้งสองประเภทนี้ต้องอยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

๔. ควบคุมผู้ขาย เช่นบุคคลผู้เป็นโรคติดต่อ ซึ่งทำหรือขายของกินอย่างใด ๆ ต้องมีความผิดตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๓๕ (๒๓) เป็นต้น ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขมาตรา ๕๘ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับควบคุมบรรดาผู้ขายเร่ทั้งทางบกและทางน้ำ

๕. ควบคุมสิ่งของที่ขาย โดยตรงโทษการปลอมปนอาหารหรือไฮสตัดสำหรับบุคคลบริโภครวมกฎหมายอาชญามาตรา ๓๘๘ และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขายเร่จะต้องปฏิบัติ เช่นการขายอาหารประเภทเนื้อ ปลา ผัก ผัก ไม้ หรืออาหารอย่างอื่นให้ต้องด้วยสัญลักษณ์

ข้อ ๔

#### การบ่งกันและระงับโรคติดต่อ

บุคคลทุกคนอาจจะต้องมีโรคร้ายไข้เจ็บได้ทุกขณะ แต่โรคร้ายไข้เจ็บชนิดติดต่อนั้นเป็นภัยแก่ประชาชนร้ายแรงยิ่งกว่าโรคชนิดที่เป็นแต่ไม่ลุกลามระบาดไป เอกชนทุกคนเมื่อโรคร้ายเบียดเบียนตนย่อมขอจนขายรักษาให้หายไป และย่อมพยายามบ่งกันมิให้เกิดขึ้นอีกอันใด รัฐบาลก็จำต้องวางระเบียบบ่งกันและรักษาโรคระบาดติดต่อนี้ไว้ ประกฏในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๘

มาตรา ๗๑ <sup>๕๕</sup> ว่าคงน

ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ด้วยคำแนะนำของพนักงานสาธารณสุข จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควรเกี่ยวแก่การป้องกันและระงับโรค ระบาด และโรคติดต่อชนิดอื่น ๆ และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ที่ยังคงใช้อยู่ให้มีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เพื่อการนั้นโดยเฉพาะในอันที่จะ

(๑) ระบุว่าโรคใดบ้างเป็นโรคต้องแจ้งความ

(๒) ระบุว่าใครเป็นผู้จำต้องแจ้งโรคนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ <sup>๕๖-๕๗</sup> กงหวตจะแจ้งความเช่นนั้น

(๓) ให้ผู้ป่วยหรือบุคคลซึ่งมีเหตุสมควร ส่งตัวผู้ป่วยเป็นโรค ติดต่อยันตรายได้ อยู่ในโรงพยาบาลหรือสถานที่ยื่นอันสมควร เพื่อ การรักษา การกักกันหรือการคุมไว้ดังเหตุแล้วแต่กรณี

(๔) จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เกี่ยวแก่การกำจัดการติดโรค การกักกัน การตรวจ บุคคล สัตว์ ซากศพ สถานที่ ภาชนะ หรือ วัตถุอื่น ๆ ตามสมควร และจัดการอย่างอื่นรวมทั้งการปลุกทรมัน เพื่อมิให้โรคแพร่หลายได้

(๕) จำยา หรือวัตถุใด ๆ เพื่อให้ราษฎรได้รับประโยชน์แห่ง การคุ้มครองจากการสาธารณสุขตามสมควร

(๖) ห้ามผู้ป่วยเป็นโรคซึ่งอาจติดต่อได้โดยเรื้อรัง เช่น โรคเรื้อน โรคคุดทะราด และโรคอื่น ๆ ในประเภทนี้ มิให้เข้าโรง เรือนหรือเข้าไปในชุมนุมชน หรือประกอบอาชีพเฉพาะบางอย่างได้

ถ้ามีโรคซึ่งต้องแจ้งความหรือโรคระบาดเกิดขึ้นให้พนักงานท้องถิ่น



ถิ่นรายงานให้เจ้าหลวงประจำจังหวัดทราบโดยวิธีเร่งที่สุดที่จะทำได้  
และให้รายงานต่อไปเป็นคราวๆ จนกว่าโรคนี้จะสงบ (ม.๗๒)

มาตรา ๗๓ บุคคลใดละเมิดต่อเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ ซึ่ง  
ได้ออกเกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีความผิดระวางโทษ  
ปรับไม่เกินยี่สิบบาท

ผู้ปกครองโรงเรียน หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองของผู้เยาว์  
ยอมให้ผู้เยาว์เข้าโรงเรียน หรือเข้าไปในชุมนุมชนโดยละเมิดต่อ  
เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งออกเกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรค  
ติดต่อ มีความผิดระวางโทษปรับไม่เกินยี่สิบบาท

#### ข้อ ๕

#### สถานที่และฌาปนสถาน

บุคคลเราไม่มีผู้ใดจะสามารถยืนยงคงชีพอยู่ได้ชั่วฟ้าดิน ด้ตาย  
บางคนอายุสั้น บางคนอายุยืน แต่ความยืนของอายุมนุษย์นั้นเป็นสิ่ง  
ที่ระยะเวลา ไม่ถาวรชั่วกัลปกาล ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีสถานที่  
และฌาปนสถาน

สถานที่และฌาปนสถานนั้น เป็นสถานที่ที่ดำหรับใช้เกี่ยวข้องกับ  
กับศพของมนุษย์ ศพของมนุษย์เรานั้นตั้งแต่เป็นศพที่ยังไม่เหิน  
ทราบเท่าหน้าเบอชกตายเป็นวัตถุธาตุ ย่อมมีสภาพเช่นเดียวกับซาก  
ของสัตว์โลกทั้งหลาย ซากของสัตว์ที่เหินเบอชกเป็นภยันแก่ความสูง  
ของมนุษย์ฉันใด ศพของมนุษย์ก็อาจมีเชื้อเป็นภยันแก่ความสูงของ  
มนุษย์ที่ยังไม่เป็นศพฉันนั้น ด้วยเหตุนี้ในพระราชบัญญัติการสง่าารณ  
ศพ พ.ศ. ๒๔๗๗ จึงบัญญัติควบคุมไว้ คือ :

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎ เพื่อกำหนดสถานที่อื่นซึ่งอนุญาตให้ใช้เช่นสถานที่และอาณาบริเวณในท้องถิ่นใด ซึ่งยังมีได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครได้ตามที่เห็นควร และเพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าเช่า และย้ายศพ ตลอดจนการทะเบียนต่าง ๆ อันเนื่องด้วยกิจการของสถานที่และอาณาบริเวณนั้น (ม. ๘๔)

บุคคลใดละเมิดต่อกฎ ซึ่งตั้งไว้ในเรื่องสถานที่และอาณาบริเวณอันมีความผิด ระวังโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท (ม. ๘๕)

### ตอนที่ ๔

#### การควบคุมการทำมาหากิน

ในตอนนี้จะแยกพิจารณาเป็น ๓ ข้อ คือ

ข้อ ๑ การควบคุมการทำมาหากินอันเป็นสาธารณูปโภค

ข้อ ๒ การควบคุมการทำมาหากินตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๘๗

ข้อ ๓ การควบคุมการทำมาหากินอย่างอื่น ๆ

เหตุที่ต้องควบคุมการทำมาหากินของราษฎรนั้นอาจแยกอธิบายได้เป็น ๒ ทาง คือ

ก. การทำมาหากินของเอกชนอาจจะเป็นไปได้โดยสัมมาอาชีพหรือโดยทางมิฉฉาชีพ ถ้าเป็นไปได้โดยมิฉฉาชีพอาจจะเป็นภัยแก่ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ จึงจำเป็นจะต้องควบคุมไว้ให้เอกชนทำมาหากินแต่โดยทางที่ชอบ

๗. การทำมาหากินของเอกชนคนหนึ่งหรือรายหนึ่ง อาจมีลักษณะเดียวกับสาธารณชน คือ ถึงแม้ไม่เป็นการทำมาหากินที่มีวงจำกัดเกี่ยวกับชนหมู่มาก ถ้าไม่ควบคุมไว้ อาจระงักโยงให้เกิดความปั่นป่วนระง่ำระง่ายขึ้นได้ จึงต้องควบคุมไว้เพื่อให้เป็นไปในทางที่สงบเรียบร้อย

## ข้อ ๑

การควบคุมการทำมาหากินอันเป็นสาธารณูปโภค

คำว่า "สาธารณูปโภค" นี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๔ ซึ่งมีข้อความว่า "ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในสยาม เว้นแต่จะได้รับพระราชทานบรมราชานุญาต หรือสัมปทานแล้ว หรือมีพระบรมราชานุญาต หรือสัมปทานที่ได้ไว้นั้นถูกต้องเสีย หรือสิ้นอายุลงแล้ว." ข้อความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า กิจการการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคนั้น รัฐบาลควบคุมไว้มิให้ผู้ใดกระทำ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากรัฐบาล เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพราะว่า กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคนั้น หมายความว่า การใช้สอยของคนทั่วไป การใช้สอย หรือสิ่งที่ใช้สอยเกี่ยวกับประชาชนดังกล่าวนี้สัมบูรณ์ที่ รัฐบาลจะควบคุม

ปัญหาที่ว่า กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคนั้น คืออะไร ถ้าถือตามความหมายแห่งศัพท์แล้ว คำว่า "อุปโภค" แปลว่า การใช้สอย แต่ถ้าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบ

บทถึงความปลอดภัย ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๗๓ นั้น ได้ระบุไว้ว่า กิจกรรมซึ่ง  
จะนับว่าเป็นสาธารณูปโภคนั้นได้แก่การรถไฟ รถราง ชุคคอง เคน  
อากาศ ประปา ขดประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่น อัน  
กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน คงจะสรุปความ  
ได้ว่า การใช้ส่งมอบรถไฟ รถราง หรือการชุคคอง ฯ เหล่านี้  
เป็นสิ่งที่สาธารณชนได้ใช้ส่งมอบและกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุก  
ด้วย

แต่วิเคราะห์ศัพท์คำพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นวิเคราะห์ศัพท์  
สำหรับประเทศสยามเท่านั้น แท้จริงคำว่า "สาธารณูปโภค" เป็น  
ศัพท์พิเศษ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Public Utility" ซึ่งกฎหมายของ  
ประเทศหนึ่ง ๆ ก็อาจตั้งวิเคราะห์ศัพท์ได้ตามแต่จะเหมาะสมกับประ  
เทศนั้น ๆ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนกันทุกประเทศก็ได้

ถ้าพิจารณาเรื่องสาธารณูปโภค ไม่เฉพาะแต่เท่าที่มีอยู่แต่  
ประเทศเรา แต่โดยทั่วไปในประเทศอื่น ๆ เราอาจจำแนกประเภท  
สาธารณูปโภคออกไปได้เป็นรายการตามนัยแห่งปรากฏการณ์เรื่อง สา  
ธณูปโภค โดยหม่อมเจ้าสดกตวรรษกรวรรณได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้

๑. สิ่งที่มหาชนใช้ในการขนส่ง คือการจัดให้มีถนนแฉทางบก  
สะพานและท่าข้ามฟาก การใช้อัตยานต่าง ๆ ตามถนนหนทาง การ  
จัดให้มีคลองและท่าเรือ การขนส่งโดยทางน้ำ การขุดเรือ และการ  
เดินเรือประจำทาง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรถไฟ เพื่อ

๑. ส่วนความปลอดภัยหรือความผาสุกของสาธารณชนนั้น อาจสัมพันธ์อยู่กับสิ่งอื่น ๆ  
นอกจากสิ่งที่เป็นของ ปลอดภัยได้

รับส่งสิ่งของแต่ละคนโดยสาร การรกร้าง การไฟฟ้าภายในเมืองและ  
ระวางเมือง การจัดให้มีการเดินทางอากาศ และการวางท่อสำหรับ  
การส่งน้ำมันและแก๊สระหว่างท้องถิ่น

๒. สิ่งของที่มหาชนใช้เนื่องด้วยการขนส่ง คือ การอำนวยความสะดวก  
ประโยชน์ในเรื่องการขนและกรกนในรถไฟ คอกสัตว์ โรงพัสดุ  
หรือฉาง หรือเครื่องขนของสำหรับบรรทุก การดำเตียงดินค้ำต่างๆ

๓. สิ่งที่มหาชนใช้เป็นอุปกรณ์แก่การขนส่ง คือ การไปรษณีย์  
โทรเลขทั้งชนิดมีสายหรือวิทยุ การโทรศัพท์ทั้งของประเภท และ  
การกระจายเสียงทางวิทยุ

๔. การอำนวยความสะดวกแก่ความเย็น คือ การจำ  
หน่ายแก๊ส กระแสไฟฟ้า ก๊าซน้ำ หรือก๊าซไฮโดรเจนและน้ำร้อน  
สำหรับทำความอบอุ่น การทำน้ำแข็ง แตรห้องเย็น การอำนวยความสะดวก  
ประปา แตรการสุขาภิบาลในชุมชน คือ การกำจัดอุจจาระ และ  
ขยะมูลฝอย การประปา สำหรับดับไฟ สำหรับใช้ในการบ้าน สำหรับ  
การค้าและอุตสาหกรรม

๕. การทศน้ำและไอน้ำสำหรับการเพาะปลูก คือ การชลประทาน  
การป้องกันน้ำท่วม แตรการระบายน้ำ

ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่า กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคประเภทใด  
ควรออกสัมปทานให้เอกชนจัดทำหรือควรที่รัฐบาล หรือเทศบาลจะจัด  
ทำเสียเอง ข้อนี้จะกล่าวเป็นการตายตัวมิได้ดังสุดแต่เหตุผลเป็นเรื่อง  
เรื่อง ๑ ไป ในบางสมัยก็นิยมวิธีให้เอกชนหรือบริษัทผู้กิจการบาง

อย่างไรก็ตาม แต่ต่อมาในอีกสมัยหนึ่งอาจจะไม่นิยมวิธีให้เอกชนผูกไป  
ทำก็ได้ ในประเทศสยาม เรื่องกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งเป็น  
ปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้ อาทิเช่น การส่งวิทยุ การประปา การไฟฟ้า  
การเดินรถยนต์ประจำทาง

กิจการบางอย่าง รัฐบาลไม่ยอมออกสัมปทานให้เอกชนจัดทำ  
เช่นการประปา เป็นต้น กิจการดังกล่าวต้องมีเหตุผลเป็นพิเศษที่  
รัฐบาลพึงควบคุมเพราะเหตุว่า การประปาย่อมเกี่ยวเนื่องไปถึงการ  
ป้องกันโรคระบาดต่าง ๆ เช่นโรคอหิวาต์ และโรคดำได้ชนิดอื่น ๆ  
ถ้าหากชั้นปล่อยให้เอกชนได้รับสัมปทานไปกระทำ หากมีการละ  
เลยไม่ระมัดระวังชั้น นำประปาซึ่งจำหน่ายนั้นอาจจะไม่ปราศจากสิ่ง  
ที่เป็นอันตรายแก่อนามัยก็ได้

กิจการบางอย่างเกี่ยวกับสาธารณูปโภคเหมือนกัน แต่ไม่มี  
ลักษณะเป็นการค้าขาย หรือเป็นการทำมาหากินแสวงหากำไร เช่น  
การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น ยังไม่มีเอกชนหรือบริษัทใดคิดจะผูก  
ไปทำเป็นการค้าขาย แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะการระเทศนเป็นสิ่งที่จำเป็น  
ซึ่งประชาชนจำจะต้องมีอยู่ จึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจัดทำ และ  
ถ้าหากว่าต่อไปได้ตั้งเทศบาลขึ้นแล้ว ก็จะต้องตกเป็นหน้าที่ของ  
เทศบาล

กิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคบางอย่าง แม้รัฐบาลได้อนุญาต  
ให้เอกชนหรือบริษัทผูกไปทำก็ได้ แต่ผลแห่งการที่ได้อนุญาตไปเช่น  
นั้น บางทีก็อาจจะเป็นการยุ่งยากลำบากสำหรับประโยชน์ของประชาชน  
ก็ได้ เพราะเหตุว่าเอกชนย่อมหวังกำไรในกิจการแทบทุกสิ่งทุกอย่าง

วิธีหากำไรก็ต้องประกอบด้วยกำไรประหยัด ถ้าหากว่าเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้กระทำการค้าจัดอุตสาหกรรมในชุมชนชนบทประหยัดกำไรจ่ายมากนัก อาจจะทำให้เกิดผลร้ายแรงก็ได้

นอกจากนี้ก็มีเรื่องรถยนต์สาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนใช้สอยและอาจจะมองไปในทางเศรษฐกิจก็ได้ เพราะเหตุว่าตัวรถยนต์ เครื่องยนต์ และเครื่องอุปกรณ์แทบทุกอย่างเป็นสิ่งที่ทำขึ้นในประเทศของเราไม่ได้ และตั้งเหล่านี้ใช้สิ่งที่คงทน รั้งก็หนักหรือ เป็นสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงซ่อมแซมอยู่เสมอ หรืออาจจะพิจารณาในเชิงว่า ถ้าตกเป็นหน้าที่ของเทศบาลพึงกระทำ หรือจะอนุญาตให้เอกชนจัดทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ก็ต้องพิจารณาตามความสามารถของเอกชนหรือความสามารถของเทศบาลที่มีอยู่ในอันที่จะอำนวยความสะดวกสะดวกความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกได้โดยยอมเยี่ยง

การอำนวยความสะดวกแก่ไฟฟ้าก็เช่นเดียวกัน กระแสไฟฟ้ามีประโยชน์สำหรับใช้ให้เกิดแสง หรือให้เกิดกำลัง ที่จะกำหนดให้เป็นภาระของเทศบาลหรือรัฐบาลต้องกระทำเอง ก็เพราะว่าเครื่องใช้ต่าง ๆ เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องอาหตุย และการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ให้ประชาชนใช้โดยราคาถูกที่สุด เหล่านี้ เป็นสิ่งที่เทศบาลและรัฐบาลยอมกระทำได้ดีกว่าเอกชนหรือบริษัทเอกชน.

### ข้อ ๒

การควบคุมการทำมาหากินตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น

๑. การควบคุมการทำมาหากินโดยทั่วไปนั้น มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๑๔-๓๑๖

ตั้งต่อไปนี้

กรมการอำเภอต้องตรวจให้รู้เท่าแต่ที่ท่ามาหาเตียงชีพของราษฎร  
ในอำเภอนั้น คือ ที่นา ที่สวน ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น และต้องสอบ  
สวนให้รู้เท่าที่เหล่านี้อาครีย้ายหน้าทางใด ควรทำบัญชีมีทะเบียนไว้ใน  
ที่ว่าการอำเภอ (มาตรา ๑๑๔)

การบำรุงผลประโยชน์ในการหาเตียงชีพของราษฎรก็ดี การ  
บำรุงกันภัยอันตรายมิให้เกิดแก่การหาเตียงชีพของราษฎรก็ดี อันต้อง  
การความร่วมมือเพียรช่วยกันในหมู่ราษฎร ยกตัวอย่างดังบางคราว  
จะต้องทำตำบลบั้งน้ำ บางคราวต้องระบายน้ำดำที่รับการเพาะปลูก  
การเหล่านี้นั้นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องเอาใจใส่คอยตรวจตรา  
และปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้าน ถ้ามีการล่มครวจะต้องทำให้เจริญ  
ผลประโยชน์แก่ราษฎรก็ดี หรือเพื่อบูรณาการความเสียหายแก่ผล  
ประโยชน์นั้นก็ดี ให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำการนี้ ๆ  
ให้สำเร็จทันฤดูกาล (มาตรา ๑๑๕)

การรักษาผลประโยชน์ในการหาเตียงชีพของราษฎรเช่นการ  
บั้งน้ำ และระบายน้ำเช่นกล่าวมาในมาตราก่อนเป็นต้นคัดลอกจนอย่าง  
อื่น ๆ ถ้าหากเกิดเคียดแค้นกันในประโยชน์ที่จะพึงได้ยกตัวอย่างดัง  
เช่น ชาวมาดต้องการให้บั้งน้ำ ชาวเรือต้องการให้เบ็ดน้ำให้เรือเดิน  
เป็นต้น ให้กรมการอำเภอเรียกกำนันประชุมปรึกษาหาวิธีที่จะรักษา  
ประโยชน์ทั้ง ๒ ฝ่าย หรือถ้าจะให้ได้ประโยชน์ไม่ได้ทั้ง ๒ ฝ่าย ก็  
ให้รักษารักษาประโยชน์ใหญ่โดยยอมทั้ง ประโยชน์นั้นชดด้วยความเป็น  
(มาตรา ๑๑๖)



เมื่อเห็นด้วยกันโดยมากประการใด ก็ให้กรรมการอำเภอจัดการ  
 ความนั้น

## ข้อ ๓

การควบคุมการทำนาทำกสิกรรมอย่างอื่น ๆ

ข้าพเจ้าขออย่างเกี่ยวกับการแสดง ความคิด ความเห็น อาจ ชักหน้า  
 หรือชักจูงประชาชนให้พลอยคล้อยตามผู้แสดงได้มาก เพราะฉะนั้น  
 ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องเข้าควบคุมมิให้เข้าไปในทำนองที่ผิด บท  
 กฎหมายในเรื่องนี้มีอาทิเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองการพ.ศ. ๒๔๗๐

นอกจาก ข้าพเจ้า ขออย่าง ซึ่ง เกี่ยว กับ ความปลอดภัยและนาตุก  
 แห่งสาธารณชนเช่นการประกันภัยตั้งกล่าวมา เดี่ยวข้างต้น ยังมีอาทิพ  
 ักบางอย่างซึ่งถ้าฝ่ายปกครองไม่เข้าควบคุมแล้วอาจเป็นมูลให้ประชา  
 ชนเดือดร้อนได้ เพราะฉะนั้นจึงต้องควบคุมไว้ (ดูพระราชบัญญัติ  
 การควบคุมการขายทอดตลาด และการค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๗๕ พระ  
 ราชบัญญัติค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗)

การควบคุมป่าไม้และเหมืองแร่ ให้ดูพระราชบัญญัติรักษาป่า  
 พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้เล็ก ร.ศ. ๑๑๖ พระ  
 ราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๓ แกะไขในพ.ศ. ๒๔๗๕ และพระ  
 ราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ พ.ศ. ๒๔๗๕ (แต่ข้อนี้เกี่ยวกับการรักษา  
 รัฐสมบัติด้วย เพราะป่าและเหมืองแร่เป็นรัฐสมบัติ)

นอกจากนี้ให้ดูพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับควบคุมทางไปมา  
 คือ พระราชบัญญัติรถจาก ร.ศ. ๑๒๐ รถจ้าง ร.ศ. ๑๒๕ รักษา  
 கடของ ร.ศ. ๑๒๓ รถยนต์ ร.ศ. ๑๒๗ และพ.ศ. ๒๔๗๓ การเดินเรือ

ในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖      บัญญัติเหตุเรือโค่นกัน พ.ศ. ๒๔๕๖  
 พ.ร.บ. จัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๘      พ.ร.บ. ทาง  
 หลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓      พ.ร.บ. การเดินอากาศ  
 พ.ศ. ๒๔๕๖

### ตอนที่ ๕

#### การควบคุมการศึกษา\*

เสรีภาพในการศึกษา ไม่ใช่สิ่งที่จะเนรมิตรคุณประโยชน์ได้โดย  
 ถ้าพึ่งตน คุณและโทษแห่งการศึกษาจะเกิดขึ้นเนื่องจากมนุษย์ดำเนิน  
 การศึกษาถูกหรือผิด มีความศึกษาในทางที่ชอบหรือมิชอบ การ  
 ศึกษาในทางที่ถูกหรือในทางที่ชอบ ย่อมประกอบผลให้ความสงบ  
 เรียบร้อยมั่นคงยิ่งขึ้น จึงเป็นสาธารณชนหนึ่งซึ่งรัฐขนาดจะต้องควบ  
 คุมให้เป็นไปในวิถีอันพึงปรารถนา

การควบคุมการศึกษาคือส่วนหนึ่งของกรรรักษาดำรงความสงบเรียบร้อย  
 เพราะเหตุว่าการศึกษาย่อมเป็นดังที่อบรมราษฎรพลเมืองให้มี  
 ความรู้ได้ไม่มากก็น้อย ยิ่งถ้าการศึกษาได้เจริญขึ้นภายใต้การอำนวย  
 การที่ถูกต้องแล้ว ราษฎรผู้ได้รับการศึกษาก็จะได้รับผลอบรมเป็น  
 พลเมืองดี เป็นกำลังของประเทศในทางที่ชอบ ไม่ประพฤติดนเป็นผู้นุ  
 ทำลายความสงบ ฯ

- การศึกษาอาจแบ่งเป็น
- ๑. จริยศึกษา
- ๒. วิทศึกษา
- ๓. พหุศึกษา

บุคคลที่ไว้การศึกษา มีช่องทางที่จะมุ่งหลงเอนเอียงไปในทาง  
อคติ ประพฤติคนในทางทุจริต อาชีพต่างๆ ในสมัยปัจจุบันนี้ย่อม  
ต้องการผู้ที่ได้ผ่านการศึกษามาแล้วทั้งสิ้น ในบางแห่งก็ใช้แต่บุคคล  
ผู้ผ่านการศึกษาอย่างสูง บางแห่งก็กำหนดพินิจความรู้ของบุคคลไว้  
อย่างพอประมาณ ตามที่จะเห็นสมควรแก่กรณี ถ้าไว้การศึกษา  
การอาชีพที่ยังแคบเข้า บุคคลได้รับการศึกษาในทางที่ผิด อาจ  
เป็นภัยแก่ประเทศได้ก็อย่างใหญ่หลวง

การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองเพียงใด จะเห็นได้ในพระราช  
กำหนดกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวถึงการศึกษาโดยตรงมีอาทิ คือ :-

๑. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔
๒. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๓
๓. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งยกเลิก

พระราชบัญญัติในข้อ ๑ และข้อ ๒ และยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีด้วย  
ประชาชนชาวสยาม มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุตรค่านามาก  
เพราะฉะนั้นจึงได้อาศัยวัดวาอาราม และสมณสงฆ์เป็นผู้ประสิทธิ์ประสาท  
คำสั่งการศึกษาให้ราษฎรมาก่อน ในสมัยแรกเริ่มทีเดียวก็คงเป็น  
การศึกษาระหว่างตักศิษย์กับอาจารย์ ต่อมาเมื่อเริ่มมีโรงเรียน  
อาจารย์คนหนึ่งรับตักศิษย์เป็นชั้น ๆ ไป และโดยจำนวนหลาย ๆ  
คนพร้อมกันนั้น การสอนในครั้งนั้นคงเป็นการสอนอ่าน เขียน เลข  
และศีลธรรมตามแต่อาจารย์แต่ละคนจะตั้งโครงการนั้นสอน นอก  
เวลาเรียนตักศิษย์เหล่านั้นก็ทำการปรนนิบัติรับใช้อาจารย์ และสถานที่  
ที่ใช้เขาเรียนตักศิษย์เวลานั้นก็มีได้เป็น ระเบียบที่ประสาธน์ แบบแผน

ให้เรียนร้อยอย่างมีปัจจุบัน คงใช้เวลาวางจากการศึกษาและกฎของ  
อาจารย์เป็นเกณฑ์ศึกษาและสถานศึกษาตามแต่จะเหมาะเป็นแห่ง ๆ ไป

โรงเรียนตามแบบปัจจุบัน ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ ในรัช  
สมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ การสอนในครั้งนั้นได้สอนอยู่ในหมู่  
บุตรชิดาเจ้านายและตุลาการข้าราชการชั้นสูง (ดูประกาศเรื่องโรงเรียน  
จ.ศ. ๓๒๓๓)

แต่ราษฎรในครั้งนั้นยังมิได้มีความหวังในดีหรือเลวภาพทาง  
การศึกษาเท่าใด แทนที่จะตั้งตัวตั้งใจในการศึกษา กลับมีความ  
เข้าใจผิดคิดว่าโรงเรียนเป็นที่สำหรับรัฐบาลเก็บนักเรียนไปเป็นทหาร  
จนถึงกับต้องมีประกาศชี้แจงว่า ".....ราษฎรตื่นเต่าตกกันว่า ซึ่ง  
ไปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนนั้น พระราชประสงค์จะเก็บเด็กนักเรียน  
ไปเป็นทหาร ผู้ที่ประสงค์จะส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนหนังสือ ก็มัก  
จะพากันหวาดหวั่นครั้นคร้ามว่าบุตรหลาน จะต้องเป็นทหาร เป็นอันมาก  
ที่พูดเต่าตกอย่างนั้นเป็นการไม่จริง ห้ามอย่าให้ผู้ใดพลอยตื่นเต่าเชื่อ  
ฟังคำเต่าตกเป็นอันขาด คนที่ควรจะมีใจเป็นทหารก็มีอยู่พวกหนึ่ง  
ต่างหาก ไม่ต้องตั้งโรงเรียนเกลี้ยกล่อมเด็กมาเป็นทหารเลย ชึ่ง  
เด็กทั้งปวงนี้ ก็แต่ตั้งเป็นบุตรหลานไพร่ฟ้าราชาแผ่นดินทั้งสิ้นด้วยกัน  
ถ้าจะเก็บเข้ามาเป็นทหารเสียตรง ๆ นั้นจะไม่ได้ฤฯ จะต้องตั้งโรงเรียน  
เกลี้ยกล่อมให้ตาบากและเป็ดของพระราชทรัพย์ด้วยเหตุใด ....."

(ดูประกาศโรงเรียน จ.ศ. ๓๒๔๗)

การควบคุมการศึกษาโดยทั่วไปนั้น มีบัญญัติอยู่ในพระราช  
บัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๒๔-๓๒๖ ว่า

๒๕  
ดังนี้—

มาตรา ๓๒๔ กรมการอำเภอต้องปลูกขาด้วยถ่านหิน ผู้ใหญ่บ้านและผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ มีพระภิกษุสงฆ์เป็นต้น ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เจ้าเรือนให้หอแก่เด็กในอำเภอ

มาตรา ๓๒๕ กรมการอำเภอต้องตรวจตราปลูกขาด้วยถ่านหิน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ จัดบำรุงการสั่งสอนอย่าให้เสื่อมทราม

มาตรา ๓๒๖ กรมการอำเภอต้องคอยชี้แจงตักเตือนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิลา มารดา และผู้ปกครองเด็กให้ส่งบุตรหลานไปเข้าเรียน การควบคุมการศึกษา ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.

๒๔๗๘ การควบคุมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจแยกได้เป็น ๒ ข้อ คือ

ข้อ ๑. การควบคุมโรงเรียน

ข้อ ๒. การควบคุมเด็กที่จะต้องเข้าเรียน

ข้อ ๑.

การควบคุมโรงเรียน

๑. โรงเรียนประถมศึกษา หมายความว่าโรงเรียนที่จัดสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงธรรมการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่ากัน

โรงเรียนประถมศึกษา อาจจะเป็น โรงเรียนรัฐบาล หรือโรงเรียนประชาบาล หรือโรงเรียนเทศบาล หรือโรงเรียนราษฎร์ก็ได้ ข้อสำคัญอยู่ในการสอน ที่บังคับว่าต้องเป็นการสอนตามหลักสูตร

ประถมศึกษา หรือเทียบเท่าประถมศึกษา

๒. โรงเรียนประถมรัฐบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาก่อนที่กระทรวงธรรมการตั้ง และดำรงด้วยเงินงบประมาณของกระทรวงธรรมการ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาเรียกว่า "โรงเรียนรัฐบาล"

โรงเรียนรัฐบาลอาจเรียกเก็บค่าสอนได้ตามอัตราที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ และอาจไม่เก็บค่าสอนก็ได้

๓. โรงเรียนประถมประชาบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนในตำบลหนึ่ง หรือหลายตำบล ตั้งและดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเอง หรือโรงเรียนประถมศึกษาที่นายอำเภอตั้ง และดำรงด้วยเงินของประชาชนดังกล่าวนี้ หรือด้วยเงินช่วยการประถมศึกษาในงบประมาณของกระทรวงธรรมการ หรือด้วยเงินทั้งของประการ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาเรียกว่า "โรงเรียนประชาบาล"

โรงเรียนประชาบาลย่อมทำการสอนตามหลักสูตร ฯ โดยไม่เรียกเก็บค่าสอน

๔. โรงเรียนประถมเทศบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่เทศบาลตั้ง หรือรับโอนมา และดำรงด้วยเงินรายได้ของเทศบาล ตามนัย แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๗ มีว่า "โรงเรียนเทศบาล" ย่อมทำการสอนตามหลักสูตร ฯ โดยไม่เรียกเก็บค่าสอน

๕. โรงเรียนราษฎร์ชั้นประถม ตามพระราชบัญญัติ ฯ เรียกว่า

ว่า "โรงเรียนราษฎร" ซึ่งหมายความถึงโรงเรียนประถมศึกษา  
โรงเรียนชนชั้นต้น และดำรงอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยโรง  
เรียนราษฎร

## ข้อ ๒

## การควบคุมเด็กนักเรียน

กฎหมายวางหลักว่า เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ ๘ ของเรียน  
อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา จนมีอายุย่างเข้าปีที่ ๑๕

แต่हतกั้นไม่ใช่ สำหรับเด็กที่อยู่ในวัยข้างต้นนี้ แต่มีความรู้  
สอบได้ได้ประโยชน์ประถมศึกษา ตามหลักสูตรประถมศึกษาของ  
กระทรวงธรรมการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า  
๒๕ ทั้งนี้เพราะเป็นการส่งความประสงค์ของกฎหมายอยู่แล้ว

และอายุที่กล่าวไว้โดยหลักข้างบนนี้ ก็อาจเขียนขึ้นเป็น ๘ ปี  
หรือ ๑๐ ปีได้ ฉะนั้นสำหรับท้องที่บางตำบล เมื่อมีความจำเป็น  
และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การนับอายุนี้ ให้นับตามปีปฏิทินหลวง

วิธีปฏิทินดังกล่าวโดยลำดับอย่างย่อ ดังนี้ คือ

๑. นายอำเภอมีหน้าที่สำรวจเด็กที่อายุอยู่ในเขตที่ตั้งโรงเรียน  
เรียนประถมศึกษา โดยทำเป็นประกาศให้ราษฎรแจ้งความรายการ  
สำรวจ (ม.๓๒)

๒. มีตามารดาหรือผู้ปกครองเด็กดังกล่าวนี้ มีหน้าที่ต้อง  
แจ้งความตามรายการสำรวจนั้นภายในกำหนด มีฉะนั้นมีโทษปรับ

ไม่เกิน ๑๒ บาท (ม.๑๒ และ ๕๐)

๓. นายอำเภอมีหน้าที่แจ้งความเป็นตายตักขณักษรแก้มิตา มารดาและผู้ปกครองเด็กที่ได้สำรวจแล้ว ให้ส่งเด็กนั้นเข้าโรงเรียน ประถมศึกษา (ม.๓๓)

๔. บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็ก หรือผู้ใช้เด็กให้ทำกาแรงงาน ต้องส่งเด็กเข้าโรงเรียน ๆ มิฉะนั้น อาจต้องโทษปรับไม่เกิน ๑๕ บาท (ม.๓๓ และ ๕๑) และถ้ายังชดช้อนอยู่อีก อาจต้องโทษจำคุกไม่เกิน ๓๐ วัน หรือปรับไม่เกินกว่า ๑๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม.๕๒)

๕. แต่ทั้งนี้ ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองคนใด แสดงให้เห็น ที่พอใจแก่ศาลว่า ไม่ใช่ความผิดของตนแล้ว พนักงานอัยการอาจ ขอให้ศาลตั้งให้เจ้าพนักงานฝ่าย ปกครอง ส่งเด็กไปไว้ในโรงเรียนฝึก ข้าราชการ แต่ต้องมีกำหนดเวลาไม่พ้นเวลาที่บังคับให้เรียนอยู่ในโรงเรียน ประถมศึกษา<sup>๓</sup>

• ข้อความพิเศษเกี่ยวกับถาวรเรือน และเกี่ยวกับเด็กที่อยู่ในลักษณะข้อออก เว้น ๑ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยชัดเจนแล้ว ถึงที่พึง ระลึกในที่นี้มีอยู่บางประการคือ หลักแห่งความสงบเรียบร้อยของประเทศอันเนื่องกับการ ศึกษา นั้น บ่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลละหะจะ เห็นได้จากประกาศต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ

๑. ประกาศเรื่องโรงเรียน จ.ศ. ๑๒๓๓
๒. ประกาศโรงเรียน จ.ศ. ๑๒๔๗
๓. ประกาศอาเรียนหนังสือ จ.ศ. ๑๒๔๘
๔. ประกาศตั้งโรงเรียนมูลสามัญ ร.ศ. ๑๑๑
๕. ประกาศจัดการเล่นเรียนในหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗



## ตอนที่ ๖

## การควบคุมศาสนา

ศาสนาเป็นหลักหนึ่งในบรรดาหลักทั้งหลายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งตามมติบัญญัติยอมรับของอยู่เสมอ ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญบัญญัติยอมรับนับศาสนาโดยทั่วไป มิได้มีกฏบังคับกันศาสนาหนึ่งศาสนาใด แต่ประชาชนราวสามทุกคนย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาตามความเชื่อถือนของตน

ตัวอย่างเรื่องที่น่าย ปกครองไม่ควบคุมศาสนาต่าง ๆ โดยเที่ยงธรรมอันเป็นผลทำให้ประเทศต้องเสียหายอย่างสำคัญนั้น มีอยู่คือเมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ แห่งประเทศฝรั่งเศส ได้เพิกถอนเสรีภาพในการถือศาสนาแก่ผู้ถือศาสนาโปรแตสแตนต์ ผู้ที่ถือศาสนานั้นพากันไม่พอใจ และพากันอพยพออกจากประเทศฝรั่งเศสไปตั้งอยู่ในประเทศอื่น เช่นประเทศเยอรมันเป็นอาทิ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสขาดพลเมือง และขาดคนสำคัญไปมาก

ส่วนสำหรับประเทศสยามนั้น ให้ดูพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๓๒๓ สำหรับพระพุทธศาสนา ส่วนคริสต์ศาสนานั้น ให้ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยามตามกฎหมายซึ่งได้ประกาศและแก้ไข ตั้งต้นแต่ใน ร.ศ. ๓๒๗ และสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศฝรั่งเศส

หลักธรรมที่มีอยู่ในศาสนาเป็นข้อบัญญัติซึ่งเรียบร้อย อยู่ในคำสั่งแต่บุคคลผู้ถือพรตบำเพ็ญศาสนาต่าง ๆ อาจจะถือไปในทางที่ไม่สงบเรียบร้อยก็ได้ ถ้าความไม่สงบเรียบร้อยในระหว่างผู้บำเพ็ญศาสนา

เกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องกระทบกระเทือนถึงประชาชนด้วย เพราะผู้ที่  
ศรัทธาต่าง ๆ ทั้งหมดรวมกันก็คือส่วนประกอบของประชาชนนั่นเอง

ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์มาจากต่างโดยย่อได้ว่ามีทำเนียบ  
เป็นพุทธจักรอยู่ส่วนหนึ่ง คล้ายกับทำเนียบตำแหน่งกระทรวงราชการ  
ฝ่ายฆราวาส คือมี

- ๑. สมเด็จพระสังฆราชเป็นใหญ่ในสมณมณฑล
- ๒. สมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่
- ๓. พระราชาคณะและพระครูฐานานุกรมเป็นอันดับกัน

กำหนดสงฆ์เป็น ๒ ฝ่ายตามพระพุทธนิยาม คือฝ่ายคันถธุระและ

ฝ่ายวิปัสณาธุระ

ฝ่ายคันถธุระคือเป็นหน้าที่ที่จะสั่งสอนพระพุทธคำสอนให้แพร่หลาย  
ถาวร หลักของพระพุทธศาสนา ก็คือคำภีร์พระไตรปิฎกเป็นมคธ  
ภาษา เพราะฉะนั้นเบื้องต้นของการที่จะมาเพียรศึกษาค้นคว้าจึงต้อง  
เรียนภาษามคธให้รู้แตกฉาน เพื่อจะได้สามารถอ่านพระไตรปิฎกครอบ  
รู้พระธรรมวินัยได้ พระภิกษุองค์ใดเล่าเรียนรอบรู้ดีชอบได้ ก็ทรงตั้ง  
เป็นมหาเปรียญเป็นชั้นกันตามคุณธรรม และทรงเลือกพระสงฆ์ใน  
พวกเปรียญเป็นพระราชาคณะเป็นชั้น

ส่วนวิปัสณาธุระนี้ คือ กิจที่จะกระทำจิตให้ผ่องแผ้วก็แต่

- ๑. พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นสรสบุญดิถีมกล
- ๒. ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่าถิ่นเหนืหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครอง  
แห่งรัฐธรรมนูญเสมอ
- ๓. บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา

ความเคี่ยวหมองเป็นที่ตั้ง พระภิกษุของกัโตรอบรูจิระ ได้มณฑภาวนา  
 สามารถในทางวิปัสณาสูตร พระเจ้าแผ่นดินตั้งตั้งแต่งตั้งเป็นพระราชาคณะ  
 ฝ่ายสมณะ

ด้วยเหตุนี้ผู้ใดมีข้อพระพลองค์นา หรือพระภิกษุของกัโตรหรือ  
 หมูโคปฏิบัติคนผิดไปจากกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์แล้ว เจ้าพนักงาน  
 ฝ่ายปกครองยอมเข้าช่วยจัดการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน

### ตอนที่ ๗

#### การควบคุมการสมาคม

ถึงแม้บุคคลทุกคนจะมีเสรีภาพในการสมาคมก็ดี ฝ่ายปกครอง  
 ก็ย่อมต้องควบคุมการสมาคมของบุคคลทุกคนให้เป็นไปโดยชอบ ทั้ง  
 นี้เพราะบุคคลอาจสมาคมกันในทางที่ผิดก็ได้ หรือจะสมาคมกัน  
 ในทางที่ร้ายที่สุดก็ได้

การควบคุมการสมาคมให้ดำเนินอยู่ในทางที่ชอบ ย่อมเป็นการ  
 รักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในตัว เพราะเหตุว่าบุคคลหลายคนที่  
 รวมกันเข้า ย่อมมีกำลังทรัพย์และกำลังปัญญา ถ้าฝ่ายปกครองไม่  
 ควบคุมสอดส่องดูแลแล้ว อาจใช้เป็นช่องทางในการทุจริตได้อย่าง  
 ร้ายแรง และถ้าหากการสมาคมจำเรี่ยรูปอยู่ในทางที่ชอบแล้ว ย่อม  
 ช่วยให้ความสงบเรียบร้อยภายในมั่นคงยิ่งขึ้น

สมาคมอาจจะแบ่งได้เป็นหลายประเภท โดยพึงตั้งตามวัตถุประสงค์ที่  
 ประสงค์ คือ

๑. สมาคมการเมือง

๒. สภาคนเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่นมูลนิธิต่างๆ

๓. สภาคนเพื่อธรรมดาที่ไม่ทำกำไร

การควบคุมการสมาคมอาจแยกได้เป็น ๓ ทางคือ ๑ ทางแพ่ง

๒ ทางอาญา ๓ ในทางปกครอง

๑. การควบคุมการสมาคมตามกฎหมายแต่งตั้ง คือบังคับ

ให้ผู้ที่จดทะเบียนตั้งสมาคมต้องขออนุญาต และจดทะเบียนต่อนายทะเบียน

โดยแสดงวัตถุประสงค์แห่งการตั้งสมาคมตามระเบียบด้วยเหตุ

ที่สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยไม่จดทะเบียน จะเป็นนิติบุคคลไม่ได้

วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมแม้จะไม่เป็นกรต้องห้าม

หรือผิดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้งก็ดี ถ้าปรากฏว่าน่าจะเป็นภัยอันตราย

ต่อสันติภาพของประชาชนก็ดี หรืออาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบใน

บ้านเมืองก็ดี นายทะเบียนอาจจะไม่รับจดทะเบียนสมาคมนั้นได้

ถึงแม้ตั้งสมาคมที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนไว้แล้วก็ตาม ถ้า

ปรากฏภายหลังว่า วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมได้เปลี่ยนแปลง

จนกระทั่งกลายเป็นภัยอันตราย ต่อสันติภาพของประชาชนหรือน่า

จะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองได้แล้ว นายทะเบียนอาจสั่ง

ให้ขอลดชื่อตั้งสมาคมนั้นออกเสียจากทะเบียนก็ได้

คำวินิจฉัยของนายทะเบียนดังกล่าวมานี้ หากผู้ขอตั้งสมาคม

หรือผู้จัดการสมาคมไม่พอใจ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังรัฐ

มนตรีเจ้าหน้าที่ได้ภายใน ๓๕ วันจากวันที่ได้รับแจ้งความ คำวินิจฉัย

ของรัฐมนตรีในกรณีเช่นนี้นับว่าเป็นที่สุด (รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ใน

เรื่องลาราชการยื่น สำนาคัมในเขตอำนาจคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทย)

๒. การควบคุมการตั้งสมาคมตามกฎหมายอาชญาณั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ลงโทษ การตั้งชื่อใจ สมาคมองค์ หรือการกำหนดโทษกรรมการของสมาคมที่ไม่รักษารายงานประชุมของสมาคมไว้ให้ถูกต้องเป็นคัม

๓. การควบคุมสมาคมในทางปกครองนั้น มีอาทิเช่นตั้งข้อบังคับโดยห้ามมิให้ข้าราชการบางประเภท เป็นสมาชิกหรือกรรมการในสมาคมบางประเภทอีกด้วย หรือจะให้ข้าราชการบางประเภทเป็นสมาชิกของสมาคมหนึ่งสมาคมใดได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตตามทางการเสียก่อน ดังนี้เป็นต้น

#### ตอนที่ ๘

##### การควบคุมการแสดงความคิดเห็น

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นอาจจะเป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตนเองก็ได้ หรือเกี่ยวกับประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปก็ได้ อาจเป็นการตั้งชื่อแนะนำหรือเชื่อมต่อบุคคลก็ได้

การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคคลอื่นนั้น เสรีภาพของบุคคลย่อมต้องมีการขีดรั้ว ก่อตัวคือจำกัด. ไม่เขียน หรือโฆษณาถ่าวความคิดเห็นเป็นการดบหลู่ดูหมิ่นผู้อื่น มิฉะนั้นจะต้องรับโทษฐานหมิ่นประมาทผู้อื่น

การแสดงความคิดเห็นอาจกระทำโดยวาจาก็ได้ โดยดวยลักษณะ

อักษรก็ได้ โดยที่รับใช้เขียน หรือเขียนจากภาพใดๆ แสดงความคิด  
เห็นก็ได้ ตลอดจนการแสดงเป็นตะกรและภาพยนต์ (ในเรื่องสมุด  
เอกสารหนังสือพิมพ์ ดูพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ในเรื่องภาพ  
ยนต์ ให้ดูพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. ๒๔๗๓.)

ตอนที่ ๕

การคุ้มครองศีลธรรม

ศีลธรรมย่อมเป็นเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้  
ได้ทั้งทางจิตใจและทางปฏิบัติ เพราะฉะนั้นการที่นำปกครองของจรรยา  
ความสงบเรียบร้อย จึงจำเป็นต่อของวิชาศีลธรรมไว้ด้วย ทั้งจะเห็น  
ได้จากลักษณะความผิดฐานอนาจารในทางอาญา และนิติกรรมที่มี  
วัตถุประสงค์มีศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าเป็นโมฆะเสียเปล่าเป็นต้น

บุคคลผู้ไร้ศีลธรรม ย่อมประพฤติตนเป็นผู้ทำลายความสงบ  
เรียบร้อยหรือความมุกตลกธรรม ความไร้ศีลธรรมของบุคคลภายในใจ  
นั้นกฎหมายมิสามารถจะควบคุมได้ แต่พฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยว  
กับศีลธรรมหรือความรู้สึกอันดีงามของประชาชนนั้น กฎหมายย่อม  
ควบคุมได้ดังจะเห็นได้จาก (พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและ  
เด็กหญิง พ.ศ. ๒๔๗๓ และพระราชบัญญัติการทำให้แพร่หลาย ซึ่ง  
วัตถุอันลามก พ.ศ. ๒๔๗๓.)

\* หลักวินิจฉัยเรื่องศีลธรรมนี้ ให้เทียบดูใน "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย  
ทั่วไป" หน้า ๑๐๖-๑๐๗

## ตอนที่ ๑๐

## การควบคุมคนต่างด้าว

คนต่างด้าวที่เข้ามาภายในพระราชอาณาเขต อาจจะเป็นบุคคล  
ที่ถูกขัดขวางกับชาวพื้นเมืองก็ได้ อาจจะมีความรู้ดีก็เป็นหรือเกิดขัดขวาง  
กันก็ได้ อาจจะเป็นทูต - พ่อค้า - ซึ่งมาโดยความสงัดดี หรืออาจ  
เป็นผู้ร้ายที่เป็นภัยแก่ความสงบเรียบร้อยของประเทศก็ได้ เพราะ  
ฉะนั้นฝ่าย ปกครอง จำเป็นต้อง ควบคุมคนต่างด้าวด้วยประการ ต่าง ๆ  
ดังจะเห็นได้จากกฎหมายและข้อบังคับเรื่อง คนเข้าเมือง หรือ คุ้มครอง  
กันให้ชาวต่างประเทศเป็นต้น

วิธีควบคุมคนต่างด้าว นอกจากจะใช้วิธีตามกฎหมายเกี่ยวกับ  
กฎหมายอาชญา หรือกฎหมายต่าง ๆ แห่งประเทศแล้ว ยังมีวิธีควบคุม  
ปราบปรามเป็นพิเศษอีกด้วย ซึ่งเรียกกันว่าวิธีเนรเทศ กล่าวคือส่ง  
ออกไปนอกประเทศมิยอมให้อยู่ในภายในอาณาเขตต่อไป และถ้า  
หากเป็นผู้ร้ายที่หนีลงต่างประเทศแล้วยอมใช้วิธีส่งผู้ร้ายข้ามแดน  
ซึ่งหมายความว่าผู้ร้ายนั้นเป็นคนต่างด้าว ถ้าหากมิใช่คนต่างด้าว แต่  
เป็นชาวพื้นเมืองแล้ว ไม่มีประเทศใดที่จะส่งชนชาติของตนไปให้  
ประเทศอื่นชำระคดีขึ้น ทางกรมฝ่ายปกครองยอมตั้งแต่ผู้ร้ายที่เป็น  
คนต่างด้าวเพื่อให้ต่างประเทศผู้มีสิทธิชำระคดีขึ้นเอง (ดูกฎหมาย  
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเนรเทศ และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน  
พ.ศ. ๒๔๗๒ และสัญญาทางพระราชไมตรี กับอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๘๘  
กับสหประชาชาติอเมริกา พ.ศ. ๒๔๖๖ )

## ส่วนที่ ๓

## การป้องกันอาณาจักร

การป้องกันอาณาจักร เป็นการป้องกันความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างแน่นอน เพราะถ้าอาณาจักรประดังภัย ประชาชนจะมีความสงบเรียบร้อยไม่ได้ ย่อมต้องประดังภัยไปด้วย เรื่องป้องกันอาณาจักรแตกต่างกับเรื่องป้องกันภัยอันตรายสาธารณะในข้อที่ ๔ เกี่ยวข้องกับภัยที่มาจากภายนอกประเทศ ซึ่งต้องใช้กำลังของคนทั้งชาติช่วยกันป้องกันเป็นการใหญ่โต เพราะเกี่ยวกับความมั่นคงเอกราชของประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยของราษฎร

ด้วยเหตุนี้ลักษณะการป้องกันอาณาจักรจึงมีความสำคัญอยู่เป็นอันมาก รัฐธรรมนูญมาตรา ๕ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม” และมาตรา ๑๕ บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามว่า “บุคคลมีหน้าที่.....ป้องกันประเทศ”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ ว่าด้วย ระเบียบ ราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยาม ก็มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ว่า “.....ส่วนการจักระเบียบราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจักระเบียบป้องกันราชอาณาจักร” ในการป้องกันอาณาจักรนั้น อาจแบ่งได้เป็น ๓ ข้อ คือ—

- ข้อ ๑. กำลังแห่งการป้องกันอาณาจักร
- ข้อ ๒. ภาระของพลเมืองในการป้องกันอาณาจักร



## ข้อ ๑

กำลังป้องกันอาณัติกร

กำลังป้องกันอาณัติกรนั้น แบ่งออกเป็น

- ก. กำลังฝ่ายทหารบก
- ข. กำลังฝ่ายทหารเรือ
- ค. กำลังฝ่ายทหารอากาศยาน

กำลังป้องกันอาณัติกรต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญของเตรียมพร้อมอยู่เสมอ ในวิธิตระเตรียมอาวุธยุทธรภัณฑ์ หรือควบคุมยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ นั้น เป็นวิชาที่จะต้องศึกษาในแผนกอื่น สำหรับในทางปกครองนั้นควรทราบถึงระเบียบการระดมพลไว้บ้างคือ:-

๑. การระดมเวลาปกติ
๒. การระดมเวลาฉุกเฉิน

๓. การระดมพลในเวลาปกตินั้น คือการระดมพลย่อย ซึ่งเป็นการเรียกทหาร กองหนุนและคนกองเกิน อัตรารับเข้ามายังที่ใดที่หนึ่งอันเกี่ยวแก่ราชการทหารในยามปกติ เช่นเรียกมาเพื่อทดสอบความพร้อมพร้อม หรือเรียกมาเพื่อฝึกวิชาทหาร ทั้งนี้เป็นการระดมพลในยามปกตินั่นเอง การระดมพลย่อยนี้แบ่งออกเป็น ๒ อย่าง คือ

ก. การระดมพลย่อยเพื่อทดสอบความพร้อม กระทำเพื่อทดสอบความพร้อมเพียงของทหารนอกประจำการ การระดมพลชนิดนี้ ผู้บังคับการมณฑลทหารบก เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจสั่งการได้โดยตลอด และโดยปกติย่อมกระทำเป็นการประจำปี

๑. การระดมพลย่อยเพื่อผนวกวิชาทหาร      กระทำเพื่อเรียกคน  
 นอกกองประจำการ มีทหารกองหนุนและคนกองเกิน อัตรานำมาฝึก  
 อบรมวิชาทหาร เพื่อให้มีความรู้พอแก่หน้าที่ในราชการสงคราม  
 การระดมพลชนิดนี้จะกระทำเมื่อมีเงินในงบประมาณพอ ผู้มีอำนาจ  
 และหน้าที่ในการสั่งการระดมพลนี้ คือ ผู้บัญชาการทหารบก

๒. การระดมพลในเวลาดูฉุกเฉินก็คือการระดมพลใหญ่ ซึ่งจะ  
 ทำในเมื่อมีการสงครามหรือจลาจล คือว่ากระทำเมื่อประเทศชาติ  
 อยู่ในลักษณะการคับขัน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะทำการระดม  
 พลใหญ่นี้ได้คือเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกระดม  
พลใหญ่

ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ซึ่งจะสั่งการโดยตรงกับเจ้าหน้าที่  
 ฝ่ายปกครองท้องถิ่น ก็คือเจ้าหน้าที่ในกองบังคับการมณฑลและ  
 จังหวัดทหารบกในท้องถิ่นๆ มีผู้บังคับการมณฑลหรือจังหวัด  
 ทหารบกเป็นหัวหน้า.

ข้อ ๒

ภาวะของพลเมืองในการบังคับอำนาจจักร

ภาวะของพลเมืองคือ

ก. การเป็นทหาร ซึ่งอาจเป็นตามกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์  
 ทหาร หรืออาจจะเป็นโดยอาสาสมัครก็ได้

ข. การอุดหนุนราชการทหาร ซึ่งอาจเป็นตามกฎหมายว่า  
 ด้วยการเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร หรืออาจอุดหนุนโดย  
 ใจสมัครก็ได้

ส่วนที่ ๔

การจัดการรักษารัฐสมบัติ

ตอนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ในเรื่องนี้ มีคำว่า "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" อยู่ในประมวล  
แพ่ง ๗ มาตรา ๓๓๐๗ ได้แก้ทรัพย์สินห้ามยึด โดยไม่ต้องคำนึงว่า  
เป็น "สาธารณสมบัติ" ของแผ่นดินหรือไม่?

"ทรัพย์สินของแผ่นดิน" ตามประมวลแพ่ง ๗ จึงตรงกับคำ  
ว่า "รัฐสมบัติ" ในที่นี้ กล่าวคือ อาจเป็นรัฐสมบัติที่เป็นสาธารณะ  
ก็ได้ และบางทีก็ไม่ใช่สาธารณสมบัติ

ลักษณะของสาธารณสมบัติมีความหมายกว้างกว่า "สภาพ  
แห่งการที่สาธารณชนเป็นผู้ใช้" ดังจะเห็นได้จาก ทรัพย์สินใช้ในกิจ  
การโดยณะเพียรของรัฐ มีเรือรบเป็นต้นนับว่าเป็นสาธารณสมบัติ  
แต่สาธารณชนไม่ได้เป็นผู้ใช้โดยเรือรบ

ข้อสำคัญนั้นคือของ "มิใช่เพอมาหาชน" (affectation à un but  
public) เช่นหนังสือต่าง ๆ ที่หอสมุดแห่งชาติเป็นต้น เพียงแต่มิได้  
เพอมาหาชนจะได้ใช้โดยไร้เป็นประโยชน์แก่ตน ก็นับว่าเป็นสาธารณ  
สมบัติแล้ว มิใช่จะเป็นสาธารณสมบัติในเวลาที่มีผู้ไปอ่านหนังสือ  
ครั้งเล็กอ่านแล้วจะกลายเป็นอย่างอื่นก็หาไม่ได้

สาธารณสมบัติไม่จำเป็นต้องอยู่ภายในพระราชอาณาเขตต์ ด้  
อย่างสาธารณสมบัติของบาง ประเทศที่มีอยู่ในต่างประเทศนั้น เช่น  
แดนเช่าต่างประเทศหลายประเทศที่มีในประเทศจีนเป็นต้น

ส่วนลักษณะของสาธารณสมบัติที่โอนไม่ได้นั้น เป็นฐานะ  
ในทางนิติบัญญัติ (conception juridique) ถ้าจะกล่าวโดยธรรมชาติแล้ว  
สิ่งใดที่บุคคลสามารถถือเอาได้ สิ่งนั้นก็โอนกันได้ การ  
ที่โอนไม่ได้นั้นเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะ

คำว่า "สาธารณสมบัติ" และ "วัตถุที่เป็นสาธารณสมบัติ" มี  
นิยามที่พิเศษกันอยู่บ้างคือ สาธารณสมบัติเกิดขึ้นโดยความเข้าใจทาง  
นิติบัญญัติ ส่วนวัตถุที่เป็นสาธารณสมบัตินั้นเป็นสิ่งที่อยู่ในบางวาระ  
อาจเป็นสาธารณสมบัติ แต่ต่อไปอาจจะถูกยกเว้นหรือถอดถอนให้พ้น  
จาก "ลักษณะการสาธารณ" เสียเมื่อใดก็ได้ เช่นอย่างถนนหนทาง  
ซึ่งนับว่าเป็นสาธารณสมบัติ ถ้าแผ่นดินหรือเขตต์ ที่เป็นถนนหนทาง  
นั้นได้ถูกใช้ไปในประโยชน์อย่างอื่น และกลับตกเป็นที่ดินธรรมดา  
ซึ่งบุคคลจับจองไป แผ่นดินแห่งเดียวกับที่เป็นถนนนั้นก็ขาดจาก  
การเป็นสาธารณสมบัติไป หรือเช่นแม่น้ำลำคลอง ซึ่งนานับเข้าได้เปิด  
ร่องเปิดย่นกระแด้ หรือที่ถมฝังงอกขึ้นเป็นดิน พนดินที่เคยเป็นทาง  
น้ำ ก็อาจจะกลายเป็นเขตต์ที่ดินของเจ้าของฝังไปได้

สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า "ลักษณะแห่งการมีอยู่เพื่อมหาชน" เป็น  
สารสำคัญในเรื่องสาธารณสมบัตินั้น เช่น สำนักโรงเรียนหรือที่  
การรัฐบาล คราวใดที่ยังใช้สถานที่ใดเป็นโรงเรียนหรือสำนัก  
ศึกษา โรงเรียนที่ใช้นั้นก็เป็นสาธารณสมบัติที่โอนไม่ได้ แต่ถ้าวัด  
โรงเรียนไม่ได้ใช้ เป็นโรงเรียน หรือสำนักราชการ เมื่อใด ก็ไม่ใช่  
สาธารณสมบัติเหมือนนั้น แม้แต่ตั้งแต่เดิมไม่ใช่สาธารณสมบัติ  
มาแต่ก่อน หากภายหลังได้จัดทำให้อยู่ในลักษณะที่เห็นได้ว่า "มี  
อยู่เพื่อมหาชน" ก็กลับเป็นสาธารณสมบัติได้ดุจกัน

### การถือใช้สาธารณสมบัติ

ลักษณะของสาธารณสมบัตินั้น โดยหลักต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่  
ได้มีอยู่เพื่อเอกชนคนใดจะเข้าถือใช้เป็นการเฉพาะส่วนของตนเอง  
เว้นไว้แต่ในบางกรณี ซึ่งอาจได้รับอนุญาตตามทางการ

การอนุญาตให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเข้าถือใช้สาธารณสมบัติเป็น  
การเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายนั้นมีอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. การอนุญาตให้ถือใช้ตามสภาพปกติแห่งสิ่งของ เช่นการ  
อนุญาตให้ทอดสมอจอดเรือในท่าเรือชายทะเล การอนุญาตให้พัก  
รถริมถนน ทั้งนี้เรียกว่าเป็นไปโดยสภาพปกติ เพราะท่าเรือชาย  
ทะเลที่มีชนก่เพื่อให้เรือได้ทอดสมอจอดเรือ และถนนก็มีชนสำหรับ  
เป็นทางไปมาและพักจอดรถ

๒. การอนุญาตให้ถือใช้ในกรณีพิเศษ เช่นการอนุญาตปลูก  
โรงงานขายของหรือเครื่องคัมบริมนน หรือในสวนสาธารณะเป็น  
ต้น เหล่านี้เป็นกรณีพิเศษไม่ตรงต่อสภาพปกติของถนนหรือ  
สวนสาธารณะ ซึ่งมีได้สร้างขึ้นโดยประสงค์จะให้เป็นที่ปลูกโรง  
งานขายของหรือเครื่องคัม

ผลแห่งการแยกพิจารณาถึงการอนุญาตทั้ง สองประการนี้มีอยู่  
คือ การขออนุญาตถือใช้สาธารณสมบัติตามสภาพปกตินั้น เป็นสิทธิ  
ของเอกชนที่จะเรียกร้องเอาได้จากฝ่ายปกครอง เมื่อผู้โดยสมตน  
ปฏิบัติตามข้อบังคับและเงื่อนไขที่มีอยู่แล้ว ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธ  
โดยอ้างเหตุว่า การขออนุญาตนั้นไม่เหมาะสมแก่สภาพแห่งทรัพย์สิน  
ไม่ได้

แต่ถ้าเป็นการกีดใช้สาธารณสมบัติในกรณีพิเศษนั้น นาย  
ปกครองมีอำนาจจะพิจารณาเห็นว่าเป็นการเหมาะสมแก่ กาดระเทศหรือไม่  
และไม่มี ความผูกพันโดยปกติที่จะต้องให้อนุญาตเช่นนั้น เช่นการ  
อนุญาตให้ออกบ้านโงงานวัดเป็นครั้งแรก เป็นต้น

ในเรื่องรัฐสมบัติ ถ้าเป็นที่ดินติดบริเวณโรงที่ใช้เป็นสถานที่ทำ  
การรัฐบาล ก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัด แต่ถ้าทางนโยบายของรัฐบาล  
ต้องการทราบว่า อำเภอใดหรือจังหวัดใดมีที่สาธารณประโยชน์เท่าใด  
และที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงสภาพไม่ควรสงวน หรือควร  
สงวนไว้เท่าใดบ้าง ควรจะต้องมีบัญชีหรือทะเบียนไว้โดยอาศัยทำ  
การสำรวจให้แน่นอน

เรื่องหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ รัฐมนตรีกระทรวง  
มหาดไทยได้วางหลักไว้ ๒ ครั้ง ดังนี้ :-

ข้อ ๑ กรรมกรสำรวจ

เรื่องการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ ตามที่กระทรวงเกษตร  
ธิการได้ตกลงกับกระทรวงมหาดไทยทางปฏิบัติไว้ โดยให้  
มณฑลตั้งข้าราชการ ๓ นาย เป็นกรรมการจัดการสำรวจที่สาธารณ  
ประโยชน์อำเภอใดมีที่สาธารณประโยชน์เท่าใด และที่สาธารณ  
ประโยชน์ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงสภาพไม่ควรสงวนต่อไปมีเท่าใด ในอำเภอ  
หนึ่งควรสงวนไว้ให้มากที่สุด และแห่งใดมีขนาดเท่าใด ต้องมีความ  
แจ้งในสารตราของกระทรวงเกษตรธิการ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ.  
๒๔๗๓ และตราพระราชกฤษฎีกาที่ ๓๓๘/๑๒๐๘๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม  
พ.ศ. ๒๔๗๓ เท่านั้น) แต่วิธีนี้ได้ยกเลิกเสียแล้ว โดยตราพระราชกฤษฎีกา

กระทรวงมหาดไทยที่ ๒๐๐/๑๕๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.  
๒๓๗๕ ซึ่งตั้งหลักการใหม่ตามข้อ ๒ ต่อไปนี้

ข้อ ๒ นายอำเภอจัดการสำรวจ

๑. ที่สาธารณประโยชน์ณะเพาะที่ไม่มีฉลาก และที่ไม่มีใคร  
ยึดถือกรรมสิทธิ์ ให้นายอำเภอจัดการสำรวจนำเสนอบุญว่าราชการ  
จังหวัด เมื่อเห็นว่าควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็จัดการ  
ขนทะเบียนและประกาศแก่ประชาชน เพื่อประชาชนจะได้ทราบกำหนด  
เขตที่ได้สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์นั้น

๒. ส่วนที่รายได้ที่มีการโต้เถียง หรือเขายึดถือปกครองอยู่  
ให้เจ้าพนักงานในท้องที่พิจารณาเป็นราย ๆ ว่า รายได้จะควรสง  
สงวนไว้ หรือเพื่อประโยชน์ใด หรือไม่ควรสงวน ถ้าเห็นควรสงวน  
แต่ไม่สามารถจะทำความตกลงกับผู้โต้เถียง หรือผู้เขายึดถือ  
ปกครองนั้นได้ ให้บอกไปยังกระทรวงมหาดไทย ๆ จะได้ตั้งกรรม  
การออกมาตรการงดอบและพิจารณาณะเพาะแต่รายที่จำเป็น.

## ตอนที่ ๒

### การจัดการรัฐสมบัติ

รัฐสมบัติ คือสมบัติของประเทศ เมื่อประเทศมีสมบัติเช่นนั้นฝ่าย  
ปกครองก็จำเป็นต้องจัดการรักษา ถ้ามีฉะนั้น จะเกิดเคียงแย้งกัน  
ระหว่างราษฎรให้เสียความสงบเรียบร้อย เหตุุนการจัดการรักษา

• สมบัติคืออย่างหนึ่งของรัฐ คือ "เงิน" แต่เรื่องการเงินนี้ต้องศึกษาจากกฎหมาย  
และวิทยาศาสตร์การคลัง

รัฐสมบัติจึงจัดว่าเป็นการรักษาคความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่ง รัฐ  
 สมบัตินั้นอาจแยกออกได้เป็น ๓ ชนิด คือ ก. สาธารณสมบัติ (Domaine  
 Public) ข. สมบัติ ซึ่งรัฐมีอยู่เหมือนอย่างเอกชน (Domaine Privé)  
 ก. สาธารณสมบัตินั้น คือบรรดาทรัพย์สินบางชนิดของรัฐ  
 หรือแผ่นดิน ซึ่งใช้หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อ  
 ประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ราชคลัง

ทางน้ำ ท้องหนอง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้น  
 ว่า บ่อนแร่ โรงทหาร (ประมวลแพ่ง ม. ๓๓๐๕)

(๔) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ของแผ่นดินตามนัยของกฎหมาย  
 ที่ดินนั้น ก่อนสมัยรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นที่ของพระมหากษัตริย์  
 (ลักษณะเปิดเดี๋ยบทที่ ๕๒) การที่ถ่ายปกครองออกหนังสือสำคัญ  
 สำหรับที่ดิน เช่นโอนคดีให้แก่ราษฎรนั้น จะใช้ชั้นพระมหากษัตริย์ไม่ได้  
 คงเป็นแต่เพียงเครื่องหมายแห่งสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรเท่านั้น ตก  
 มาในสมัยปัจจุบันซึ่งมีรัฐธรรมนูญเช่นนี้ พระมหากษัตริย์ก็มีฐานะเป็น  
 ประมุขของราษฎรเท่านั้น มิใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่ดินที่เคยถือ  
 ว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็จำ  
 ต้องกลับตกมาอยู่กับปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตย  
 นั้นเอง ฉะนั้น เมื่อรัฐต้องการที่ดินจากราษฎรเพื่อใช้สำหรับกิจ  
 แห่งชาติ ราษฎรจำเป็นต้องโอนกรรมสิทธิให้ เพราะจะอ้างสิทธิ



ในหนังสือสำคัญหรือโฉนดอย่างใดมิได้ หากรัฐจะให้เงินเป็นราคาแก่เจ้าของที่ดิน ก็โดยที่รัฐมีโครงการให้ราษฎรเกิดความเดือดร้อนเป็นพิเศษเท่านั้น ราษฎรจะถือว่าที่ดินของตนราคาเท่านั้นเท่านั้น และจะไม่ยื่นคำขายในเมื่อตนเห็นว่าได้ราคาไม่ถึงใจนั้นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดีที่เรียกว่า "รัฐสมบัติ" นั้น หมายความว่าเฉพาะที่ว่างซึ่งยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญให้ราษฎรถือสิทธิ เพราะในกรณีเช่นนั้นไม่ถือว่าเป็นที่ของแผ่นดิน

(๒) ทฤษฎีสัมบัติที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งมีตัวอย่างว่า เป็นชายคด้าง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบนั้น ก็บังคับแล้วว่าเป็นของส่วนรวมที่เกี่ยวกับการใช้ทางคมนาคม ซึ่งรัฐสงวนไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๓๗ บัญญัติไว้ว่า "ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นที่ของรัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของนายอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่ง ให้กรรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำ....." และมาตรา ๓๓๘ บัญญัติว่า "กรรมการอำเภอ" มีหน้าที่ต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบกทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขาย ให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาล การอื่นถ้าจะต้องทำการซ่อมแซม หรือแก้ไขความชำรุดของ ให้กรรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำ..... และมาตรา ๓๓๖ บัญญัติว่า "ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นคั่น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่าง

อันซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการ  
อำเภอ จะต้องคอยตรวจรักษาอย่าให้ผู้ใดเก็บค้ำกันเอาไปเป็นอาณา  
ประโยชน์ส่วนตัว

(๓) ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็น  
ค้ำจำบ่อนและโรงทหารสำหรับราชการบ้านเมือง เว้นรวม อาวุธ  
ยุทธภัณฑ์

การจักษุรักษาทรัพย์สินที่เป็นรัฐสมบัติประเภทนี้ ต้องดูระเบียบการ  
ของกรมกองการเมืองที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่อง ๆ ไป

ข้อความในเรื่องรัฐสมบัติดังกล่าวมานี้ ตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ ม. ๓๓๐๔ กล่าวไว้เป็นตัวอย่างประเภทสำคัญ ๆ  
เท่านั้น และมีข้อพึงสังเกตว่าสำหรับที่ดินนั้น ถ้าว่างเปล่าหรือมี  
เจเนคินหรือทอดทิ้งแล้ว ตามกฎหมายที่ตนยอมเป็นสาธารณสมบัติ  
ของรัฐโดยทันที แต่รัฐบาลอาจจะอนุญาตให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์  
ระหว่างกันเองได้ เพราะรัฐบาลไม่ประสงค์ให้ที่ดินในพระราชอาณา  
เขตตั้งอยู่ว่างเปล่าโดยไม่มีประโยชน์แก่ผู้ใด ในพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๒๐ บัญญัติว่า "ที่  
ว่างซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ราษฎรทำการเพาะปลูกนั้น เป็นหน้าที่ของ  
กรมการอำเภอ ที่จะต้องตรวจควบคุมจัดการมิให้มีการเกี่ยงแย้งใน  
ระหว่างราษฎรที่ไม่ตั้งทำการเพาะปลูกก่อนได้รับโฉนด"

ที่ดินซึ่งว่างเปล่าเป็นบ้านนั้น โดยเฉพาะที่ดินนั้นนับว่าเป็นรัฐ  
สมบัติ แต่สำหรับบ้านไม้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินนั้น มีข้อบังคับที่  
ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ เรียกว่าข้อบังคับการบ้านไม้ และกรมการ

อำเภอมีหน้าที่ต้องตรวจตรารักษาป่าไม้ซึ่งรัฐบาลหวงห้ามนั้น (ดู พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ม. ๑๒๐ และกฎหมายเรื่องป่าไม้)

ประมวลกฎหมายแพ่งฯ ม. ๑๑๗๑ บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะ และข้อบังคับในเรื่องนั้น ผู้ใดจับสัตว์มาได้ ในที่รกร้างว่างเปล่า หรือในที่สาธารณะก็ดี... ท่านว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของสัตว์ แต่บางทีมีเหตุผลที่รัฐบาลจำเป็นต้องรักษาพันธุ์สัตว์จำพวกนี้ไว้มิให้สูญไป จึงต้องมีกฎหมายและข้อบังคับไว้เป็นพิเศษ เช่น เรื่องรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นต้น"

### รัฐสมบัติที่เป็นสาธารณะประกอบด้วยสิ่งใดบ้าง

"รัฐสมบัติที่เป็นสาธารณะ" อีกนัยหนึ่งคือ "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ประกอบด้วย—

๑. สาธารณสมบัติทางบก (domaine public terrestre)
๒. สาธารณสมบัติทางน้ำ (domaine public fluvial)
๓. สาธารณสมบัติทางทะเล (domaine public maritime)
๔. สาธารณสมบัติทางบก มีอาทิเช่น ทางสัญจรบนบกต่างๆ

รถไฟแผ่นดิน สะพานข้ามกับแม่น้ำตลอด

๒. สาธารณสมบัติทางน้ำ มีอาทิเช่น แม่น้ำตลอดต่างๆที่เรือ

• ซึ่งขอแปลความว่าสัตว์ป่าและสัตว์น้ำ ไม่ใช่รัฐมนตรี ให้เทียบมูลค่าว่า "ทรัพย์สินแผ่นดิน" ในกฎหมายอาชญากรรม ๓๐๘ ฆ่าทรัพย์สินที่หายที่มีผู้เก็บได้ แล้วตกเป็นของแผ่นดิน (ดูประมวลแพ่ง มาตรา ๑๒๒๕ และ ๑๒๒๗ ซึ่งว่าด้วยทรัพย์สินมีค่าที่ซ่อนหรือฝังไว้ด้วย)

ใช้เป็นทางสัญจรได้

๓. สาธารณสมบัติทางทะเล มีอาทิเช่น ชายทะเล และท่าเรือ

ริมทะเล

ข้อที่ห้าถึงเจ็ดคือ กระแสทางน้ำธรรมชาติที่จรดกับกระแสน้ำในทะเล มีข้อกำหนดรู้แน่นอนได้โดยวิธีใด ๆ ถ้าหากกำหนดค่าที่แห่งใดเป็นกระแสน้ำธรรมชาติแล้ว ที่ดินที่งอกจากดินฝั่งย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินริมตลิ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ มาตรา

๓๓๐๗ แต่ที่ดินที่งอกจากชายทะเลย่อมเป็นรัฐสมบัติ

สาธารณสมบัติตามที่กล่าวมานั้นอาจแยกได้เป็น ๒ พวก คือ

- ๑. สาธารณสมบัติที่เกิดขึ้นโดยสภาพ. เช่น ชายทะเล แม่น้ำ ตลิ่งของท่าเรือใช้เป็นทางสัญจรได้
- ๒. สาธารณสมบัติที่เกิดขึ้นโดยการปรุงแต่งของสิ่งปฏิกูลหรือแรงงานของมนุษย์ เช่น ทางรถไฟ คดของขุด

ตอนที่ ๓

ก. สมบัติซึ่งรัฐมีอยู่เหมือนของเอกชน (Domaine privé)

รัฐสมบัติที่ไม่จำเป็นต้องเป็นสาธารณสมบัติเสมอไป ในบางกรณีรัฐทรงอำนาจเหนือทรัพย์สินในฐานะ เช่นกับเอกชน เช่นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเนื่องมาจากเอกชนผู้เป็นลูกหลานของรัฐชาติโอนมาชำระหนี้สินแก่ตน รัฐสมบัติประเภทนี้เข้าอยู่ในลักษณะเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่จะยึดไม่ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งฯ ม. ๓๓๐๗) นอกจากนี้ยังมีรัฐพิสดารต่าง ๆ ที่อยู่ในอภิวาจของกรม

พิสดารเป็นต้น ซึ่งพอจะถือเป็นตัวอย่างได้

๑. สัมปัติของพระคลังข้างที่

ในต้นศักราชมาถึงฐานะแห่งสัมปัติของพระคลังข้างที่ว่ามีนัย  
อย่างไร มีเอกสารที่แสดงนัยนี้อยู่หนึ่งฉบับตั้งแต่สมัยก่อนมีรัฐ  
ธรรมนูญ คือ พระราชหัตถเลขาถึงกระทรวงนครบาล ลงวันที่ ๓๕  
เมษายน ร.ศ. ๑๓๓ ดังดำเนาคือไปนี้

(ดำเนาดายพระราชหัตถเลขา)

ที่ ๗/๕๘

วันที่ ๓๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๓ ถึงเจ้าพระยามรราช  
ด้วยเกล้าก่อน ๆ มา การเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือน กรมพระ  
คลังข้างที่ยังไม่ได้เคยเสียดภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากรเลย มีต้น  
ฉันทนาใคร่ครวญเห็นว่า ทรัพย์สินสัมปัติของฉันทนาทั้งหลายที่เป็นส่วนตัว  
ก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสัมปัติของคนธรรมดาคนหนึ่ง แต่เหตุใดฉันทนา  
เขาเปรียบแก่คนทั่วไป ซึ่งดูไม่เป็นการสมควรเลย ส่วนของ ๆ ผู้อื่น  
จะไปเก็บเอาที่เขา ของ ๆ ตัวเองจะเกี่ยวกันเขาได้ เพราะคน  
ธรรมดาทั่วไปใครที่มีทรัพย์สินสัมปัติเป็นที่ดินหรือโรงเรือน เมื่อถึงคราว  
ที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษี เขาก็ต้องเสียดภาษีให้กับเจ้าพนักงานตาม  
ส่วนมากและน้อยของทรัพย์สินสัมปัติที่เขาได้อยู่ ตัวฉันทนาเองถ้าหาก  
ในทางราชการแล้ว ฉันทนาถืออยู่ว่าฉันทนาเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง ทรัพย์สิน  
สัมปัติของฉันทนามีอยู่ก็นับว่าเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผล  
ประโยชน์ของฉันทนาที่ได้มาจากทรัพย์สินสัมปัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันทนามีความ  
ยินดีเต็มใจที่จะเฉลี่ยให้ เป็นการอุทิศคุณชาติและบ้านเมืองอย่างคน

สามัญด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นตั้งแต่ต้นเป็นต้นไป ขอให้  
เจ้าพระยามรราชเก็บภาษีอากรในที่ดินและโรงเรือน ซึ่งนับว่าเป็น  
สมบัติของส่วนตัวตนเอง อย่างเช่นที่ได้เคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ที่  
ไปนั้น

สยามินทร

พระราชหัตถเลขาฉบับนี้แสดงอยู่ในคำว่า แต่เดิมที่เดียวทรัพย์สิน  
สมบัติของพระมหากษัตริย์อยู่นอกเหนือกฎหมายภาษีอากร เพราะ  
ฉะนั้นคงอยู่นอกเหนือกฎหมายที่ทรัพย์สินด้วย ซึ่งคล้ายกับลักษณะ  
ทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลแห่งมาตรา ๓๓๐๗ แต่โดยเหตุ  
ที่พระราชหัตถเลขาเอง สมบัติของพระคลังข้างที่จึงได้ตั้งฐานะ  
ความพิเศษลงมาเป็นเช่นเดียวกับทรัพย์สินสมบัติของเอกชนคนหนึ่ง

แต่ในสมัยปรากฏรัชกาล พ. ร. ม. จำด้วยถวายเป็นภาษีอากร  
อันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ. ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๓ และ  
๔ จำ "ทรัพย์สินอันของพระองค์" คือของเจ้าภาษีอากร

ตอนที่ ๔

ทรัพย์สินเอกชนกลายเป็นสาธารณสมบัติได้อย่างไร

ทรัพย์สินสมบัติของราษฎรอาจจะถูกบังคับซื้อให้กลายเป็นกรรม  
สิทธิ์ของรัฐบ้างก็ได้ ซึ่งบังคับซื้อนั้นมีต่าง ๆ กัน ถ้าเป็นการผูกเงิน  
รัฐบาลอาจออกข้อบังคับให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎร กลายเป็น  
ของรัฐบ้างก็ได้ ส่วนราคาค่าซื้อนั้นจะได้ตกลงกันในภายหลัง โดย  
ความเห็นชอบของเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของ หรือโดยวิธีตั้งอนุญาโต

บุคลากร บางที่รัฐบาลออกกฎหมายห้ามการโอนทรัพย์สินของเอกชน แต่  
ยังไม่บังคับเอาเป็นกรณีพิเศษของรัฐบาล จนกว่าจะได้ตกลงราคากัน  
เป็นที่เรียบร้อย ข้อความที่กล่าวมานี้โดยมากเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์  
ส่วนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐบาลอาจบังคับเอาเป็นกรณีพิเศษ  
ของรัฐบาลได้เหมือนกัน เช่นการรับทรัพย์สินของกลางในคดีอาชญา  
การเกณฑ์เอาสิ่งของราษฎรไปใช้ในเขตมณฑลสงคราม หรือการ  
บังคับซื้อโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ เป็นต้น

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗  
การบังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ จำเป็นต้องเป็นไป  
ตามเงื่อนไขกล่าวคือ เมื่อรัฐบาลต้องการอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการ  
ใด ๆ อันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อกิจการเหมืองแร่ เมื่อมิได้ตกลง  
ในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น จะต้องเวนคืนตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗

ตามพระราชบัญญัติฉบับที่กล่าวมานี้ จะต้องดำเนินการดังนี้ คือ

๑. การสำรวจที่ดินแน่นอน
๒. พระราชบัญญัติเวนคืนที่ออกภายหลังจากการสำรวจ
๓. การสำรวจที่ดินให้แน่นอนนั้น กระทำโดยออกพระราชกฤษฎ  
ีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คาดว่าจะเวนคืน โดยระบุข้อความ  
๑ ประการ คือ

(ก) ความประสงค์ที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่นว่าเพื่อตัดถนน  
หรือเพื่อการรถไฟ หรือเพื่อแผนเมือง

\* กฎหมายที่เกี่ยวกับโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถาน

(ข) เจ้าหน้าที่เทศาภิบาลหรือผู้รั้งตำแหน่ง  
กระทรวงกรมในรัฐบาลหรือทบวงกรมเมืองอื่นๆ หรือบุคคลผู้ทำ  
การเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งได้รับอำนาจให้กระทำหรือควบคุม  
การเทศาภิบาล

(ค) กำหนดที่ดินที่ของเทศาภิบาล โดยมีแผนที่หรือแผนผังประ  
เมินเขตที่ดิน แสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นเป็นรายๆ  
ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาดำเนินการสำรวจที่ดินมีอายุต้องไม่เกิน  
๕ ปีนับแต่วันออกกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ดีจะมีอายุเกิน  
๕ ปีไม่ได้

เมื่อออกพระราชกฤษฎีกาดำเนินการสำรวจที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่  
มีสิทธิเข้าไปกระทำกิจการใดๆ ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ได้ทำที่เห็น  
จำเป็นเพื่อการสำรวจ แต่ต้องขอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ปกครอง  
ที่ดินซึ่งจะสำรวจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน

๒. พระราชบัญญัติเทศาภิบาลที่ออกภายหลังทำการสำรวจที่ดิน จะ  
ออกได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการปักหลักหมายเขตที่ดินที่จะเทศาภิบาลนั้นแล้วโดย  
ชัดแจ้ง และเจ้าหน้าที่ต้องมอบสำเนาฉบับแท้จริงแห่งพระราชกฤษฎีกา  
และพระราชบัญญัตินั้นๆ พร้อมทั้งแผนที่ไว้ ณ สถานที่แห่งนั้น คือ

ก. ที่ทำการเจ้าหน้าที่

ข. ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่

ค. ที่ว่าการอำเภอหรือหออทะเบียนที่ดินในตำบล ซึ่งที่ดินตั้งอยู่

ต้องเทศาภิบาล



๒๕๕๓ พ.ร.บ. ๒๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๓  
ทรงเพื่อให้ผู้มีอำนาจโต้แย้งสามารถโต้โดยไม่เสียค่า  
ค่าธรรมเนียม

มาตรา ๖๖ พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน

๒๕๕๓ พ.ร.บ. ๒๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๓  
๒๖๖ เมื่อใดโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับใด  
ฉบับหนึ่ง ในกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของประชา  
ชนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว กรมสิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินจะมา  
เป็นของเจ้าหน้าที่บังคับคดีโฆษณา แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบ  
ครองทรัพย์สินนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระเงินหรือวางเงินค้ำทำขวัญแล้ว  
การจ่ายของบูรณสิทธิ หรือทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวข้องกับอสังหาริม  
ทรัพย์ของแผ่นดิน บรรดาที่มอบหมาย ย่อมสิ้นสุดลงตั้งแต่วันโฆษณา  
พระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ยัง  
คงมีอยู่ในอันที่จะได้รับชดใช้จากค่าทำขวัญซึ่งหากจะมีอยู่

๒๖๖ การประกาศโฆษณาพระราชบัญญัติ เวนคืนในราชกิจจานุเบก  
ษาในคดีสิทธิของผู้มีสิทธิในทรัพย์สิน ที่จะโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก  
นอกแต่ผู้รับโอนมีสิทธิเพียงแต่จะเรียกของเอาเงินค้ำทำขวัญเท่านั้น

๒๖๖ เมื่อผู้ใดต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างแต่เพียงส่วนหนึ่ง  
ทั้งส่วนที่เหลืออยู่ใช้การไม่ได้ ก็อาจจะร้องขอให้เวนคืน ส่วนที่กล่าว  
นั้นเสียได้ เช่นเนื่องจากการเวนคืนที่ดินทำนันทนาการที่ดินที่เหลืออยู่  
นั้นน้อยกว่า ๓๐๐ ตารางเมตร หรือที่ดินใดส่วนหนึ่งต่ำกว่า ๓๐ เมตร  
เจ้าของจะร้องขอให้เวนคืนที่ดินทั้งหมดทั้งแปลงก็ได้ แต่ที่ดินที่เหลือ  
นั้นต้องไม่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน

๒๕๕๓ พ.ร.บ. ๒๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๓  
๒๖๖  
๒๖๖  
๒๖๖

หมวดที่ ๘  
การทำนุบำรุงความเป็นอยู่ของราษฎร

ส่วนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

การงานประเภทนี้ เรียกว่าคำพิพากษาฝรั่งเศสของศาสตราจารย์ โอลตา แห่งมหาวิทยาลัยเคียวโค ว่า Service de soia ปัญหาข้อแรกก็คืออย่างไรเรียกว่าความเป็นอยู่ของราษฎร ยังไม่มีรัฐใดปฏิบัติว่าการที่ปกครอง นั้นไม่ใช่เพื่อประสงค์ให้ราษฎรได้มี ความเป็นอยู่อย่างสุขสมบูรณ์ แต่ตรงกันข้าม ต่างรัฐก็แสดงว่ามีความประสงค์ที่จะให้ราษฎรของตนได้รับความสุขสมบูรณ์อย่างมั่นคง

ข้อความพิสดารอันเกี่ยวแก่ความเป็นอยู่อย่างมั่นคง หรืออย่างสุขสมบูรณ์นั้นน้อยมาก แต่สิ่งสำคัญ ๆ ที่คงจะไม่มีใครปฏิบัติเช่นนั้น คือ การมีอาหารรับประทานด้วยความพอใจ มีเครื่องนุ่งห่ม มีสถานที่ขุ่ยอันเหมาะสมแก่ความสุขและความพอใจของบุคคล การเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนจากที่แห่งหนึ่งโดยสะดวก การพักผ่อนและหาความเพลิดเพลินร่างกายที่ได้รับความเห็นใจเห็นชอบ เพราะได้คร่ำคร่าทำงาน เหล่านี้ย่อมถือว่าเป็นความสุข สมบูรณ์สำหรับคนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ไม่ว่าจะเด็ก เฒ่าชราเจ็บป่วยก็พึงได้รับความสุขสมบูรณ์นี้

วิธีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำ อาจแตกต่างกันเป็นรัฐ ๆ ไป ในบางกรณีฝ่ายปกครองได้กระทำเพียงแต่การคุ้มครอง แต่ในบางกรณีก็ส่งเสริมให้เอกชนกระทำหรือให้เอกชนรวมกันเป็นสหกรณ์กระทำ และในบางที่รัฐได้ลงมือทำเสียเองแทนเอกชน. (ดูเรื่อง "วิธี

คำเนืองงานมหาชน" ตั้งแต่หน้า ๘๖ ถึงหน้า ๑๑๒ ข้างต้น)

## ส่วนที่ ๒

### ระบิตแห่งการทำนุบำรุง

ระบิตแห่งการทำนุบำรุงราษฎร ซึ่งเป็นภาระของฝ่ายปกครอง จะต้องกระทำนั้น อาจแยกได้เป็น ๒ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ การทำนุบำรุงในทางเศรษฐกิจ

ตอนที่ ๒ การทำนุบำรุงในทางสังคม

### ตอนที่ ๑

#### การทำนุบำรุงในทางเศรษฐกิจ

ในพระราชดำรัสเนื่องในงานพระราชพิธีฉัตรมงคล พ.ศ. ๒๔๗๒ มีความสำคัญอยู่ตอนหนึ่งคือ "... ความรุ่งเรืองของประเทศ ต้องอาศัยความสมบูรณ์ของผลเมืองด้วย ไม่ใช่แต่มีจำนวนผลเมืองมากเท่านั้น และปริมาณทรัพย์สินของผลเมืองจะต้องเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าผลเมือง จึงจะชื่อว่าบ้านเมืองได้รุ่งเรืองขึ้นโดยแท้จริง เหตุฉะนั้น เศรษฐกิจของราษฎรจึงเป็นปัญหาสำคัญซึ่งควรสนใจในขณะนี้ ทั้งจะเห็นได้จากปัญหานโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นภาระของรัฐบาล และกิจการต่าง ๆ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงเศรษฐกิจต้องจัดทำเป็นต้น

ความละเอียดในเรื่องนี้ ควรศึกษาจากคำบรรยายลักษณะวิชาเศรษฐศาสตร์ ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงการกระทำของฝ่ายปกครองเท่าที่ได้จัดทำไปแล้วในทางเศรษฐกิจ คือ ๑. ในทางประดิษฐ

กรรม ๒. ในทางปริวรรตกรรม ๓. ในทางวิภาคกรรม ๔. ในทางภคยกรรม

ข้อ ๑

ท่านบำรุงประดิษฐกรรม

การประดิษฐกรรมอาจมีมากหลายอย่าง การที่จะศึกษาในทางกฎหมายปกครอง จะคัดค้านข้อความเฉพาะในเรื่องอุตสาหกรรมสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐกรรม เช่น แรงงาน, ชนวนชาติ และเงินทุน ย่อมเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งอาจศึกษาได้จากคำบรรยายในวิชาเศรษฐศาสตร์

อุตสาหกรรมอาจแบ่งแยกออกได้เป็น ๓ ชนิด คือ

๑. กสิกรรม (Industrie extractive) คือ หมายรวมถึงการกระทำอันเกี่ยวแก่การนำเอาสิ่งซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติหรือเป็นเศรษฐกิจ เช่น การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เหมืองแร่ ป่าไม้ การหาปลา เป็นต้น เฉพาะในเรื่องนี้ทางฝ่ายปกครองได้กระทำแต่เพียงเป็นการส่งเสริม และการควบคุมทั้งเช่นการเหมืองแร่ ป่าไม้ แต่ฝ่ายปกครองยังมิได้ตั้งมือกระทำการเหล่านี้ เหมือนตั้งเอกชน ที่มีอยู่บ้างก็เพียงแต่สถานที่ทดลอง ซึ่งมีได้มุ่งจะทำประโยชน์เพิ่มพูนรายได้ของประเทศในทางนี้โดยตรง.

๒. การหัตถกรรม (Industrie manufacturière) คือ หมายรวมถึงการกระทำโดยเปลี่ยนแปลงสินค้าดิบ หรือสิ่งซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติให้เปลี่ยนรูปไปเป็นสินค้าอื่น กิจการเหล่านี้ในประเทศสยามรัฐบาลได้ตั้งมือกระทำเองก็มีอยู่บ้าง เช่น โรงงานของทหาร โรงงาน

ของกระทรวงพระคลัง เช่น ผืน ดิน ภูเขา เป็นต้น.

๓. ส่วนอุตสาหกรรมอีกอย่างหนึ่ง คือ พาณิชยกรรม นั้นจะ  
กล่าวรวมไปในคำอธิบาย ซึ่งว่าด้วยปรัจักรกรรมต่อไป

### ข้อ ๒

#### การบำรุงปรัจักรกรรม

ปรัจักรกรรมย่อหมายถึงการเกิดขึ้นที่หรือหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจ  
ทรัพย์ คือหมายรวมทั้งคมนาคมและพาณิชยกรรม

การคมนาคมในส่วนที่รัฐบาลได้ควบคุมเพื่อรักษาความสงบ  
เรียบร้อยได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น แต่ในเรื่องที่ฝ่ายปกครองได้  
กระทำเหมือนตั้งเขื่อนกั้นแม่น้ำนั้นว่า การรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข  
โทรศัพทเป็นต้น

#### การคมนาคม

การสร้างและการบำรุงทางคมนาคมมีประโยชน์อย่างไร แก่รัฐ  
ชาติขอเป็นวิชาที่ช่วยให้ทรัพย์สมบัติในประเทศเพิ่มพูนขึ้น เพราะ  
เหตุว่าทรัพย์ที่เกิดขึ้นในตำบลหนึ่งจนเหลือใช้ จำนวนที่เหลืออยู่  
ก็นำไปสู่อีกตำบลหนึ่งซึ่งต้องการใช้ก็ได้ สิ่งต่างๆ ที่มากในตำบล  
หนึ่งอาจส่งเสียไปยังอีกตำบลหนึ่ง ซึ่งมีน้อยแต่ไม่มีเสียก็ได้ การ  
คมนาคมที่สร้างหรือบำรุงขึ้น จึงมีประโยชน์ในการที่ทำให้ผลประโยชน์  
หรือทรัพย์ในประเทศได้แตกเบียดกันทั่วถึงกัน ไม่ควรเกิดการขาด  
แคลนจนเกินไปในบางแห่ง หรือมีความพุ่มเพอญเหลือทิ้งระเฉยในอีก  
บางแห่ง บุคคลที่สร้างตั้งของในเมืองหนึ่งอาจจะทำการค้าขายข้าม

เมืองหรือข้ามประเทศได้ก็โดยอาศัยการคมนาคม.

การที่ทางฝ่ายปกครองจัดสร้างหรือบำรุงทางคมนาคมนั้นเท่ากับ  
ทำงานของประชาชนทุกคน ถึงแม้คนบางคนจะไม่เดินทางไปไหนเลยก็  
ได้ชื่อว่ารัฐบาลได้สร้างหรือบำรุงทางไว้ให้แล้วเหมือนกัน เพราะ  
รัฐบาลได้ทำทางสัญจรเพื่อคนทุกคน แต่คนทุกคนจะออกสัญจรหรือ  
ไม่นั้น ต้องแล้วแต่ความคิดส่วนตัวของแต่ละคน

การคมนาคมเพื่อสาธารณประโยชน์นั้น บางทีเอกชนศรัทธา  
เป็นผู้สร้างขึ้น เพื่ออุทิศให้ประชาชน แต่ก็มีน้อยรายนักและไม่ปรากฏ  
ว่าเอกชนจะอาจหาญถึงกับ สร้างการคมนาคมชนิดมีมาให้แก่ชนทั้ง  
ประเทศหรือทั่วทั้งจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น ถนนทุกสายในพระนคร  
หรือถนนที่เชื่อมกรุงเทพฯ กับปากน้ำหรือกรุงเทพฯ กับดอนเมืองเป็น  
ต้น แทบทั้งหมดได้ถูกสร้างขึ้นโดยฝ่ายปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อศตวรรษที่ ๑๗ และที่ ๑๘ ได้มี  
สร้างทางคมนาคมเป็นอันมาก ในการสร้างนี้ต้องตั้งเปิดของค่าใช้จ่าย  
มากหลาย ทางที่ชดเชยค่าใช้จ่ายนั้น คือการเกณฑ์แรงงานและการ  
เรียกค่าธรรมเนียมผ่านจากผู้สัญจร

ในเรื่องเรียกเก็บค่าผ่านทางนี้ มีผู้ตำหนิว่า ไม่ควรเก็บเพราะเห็นว่าการ  
การคมนาคมซึ่งเป็นประโยชน์แก่คนทั่วไป การคมนาคมไม่ใช่สิ่งที่มี  
ประโยชน์โดยเฉพาะแก่ผู้สัญจรผ่านไปมาเท่านั้นประการหนึ่ง และอีก  
ประการหนึ่งเห็นว่าเป็นการทำเสียความสะอาด

ส่วนในเวียงเวียงนั้น กล่าวโดยกติกาสถิติประติงค์แล้ว

๑. อาจมีประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์อีกด้วย

ยอมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ถ้ามองทางปฏิบัติการเกณฑ์แรงอย่างทำนอง  
 เด็ดขาดที่ถูกต้อง หรือเกณฑ์คนพวกหนึ่งไม่เกณฑ์อีกพวกหนึ่ง ไป  
 จะตรวจแก้คนชั้นหนึ่งที่ไม่ต้องถูกเกณฑ์แต่อาจยากแก่ชนอีกชั้นหนึ่งที่  
 ถูกเกณฑ์ดังนี้แล้ว ก็เท่ากับปฏิบัติให้เสียหายต่อความเสมอภาค แต่  
 การเสมอภาคในการเกณฑ์แรงงานนี้ มิได้หมายความว่า จะต้องเจาะ  
 จงให้ผู้ถูกเกณฑ์ต้องมาออกแรงงานโดยตนเอง หากผู้ถูกเกณฑ์ไม่  
 สามารถหรือไม่ปรารถนาที่จะออกแรงโดยตนเอง ก็อาจจะขอเปลี่ยน  
 เป็นกรหาเงินได้ซื้อที่บุคคลอาจขอให้เงินแทนแรงงานถ้าจะมีผู้ประสงค์  
 ไม่เห็นด้วยก็ได้ แต่เมื่อคิดว่าเมื่อรัฐบาลเกณฑ์แรงงานนั้น ก็โดย  
 หวังจะเอาประโยชน์หรือราคาแห่งงานนั้นไปจากผู้ถูกเกณฑ์ จึงไม่น่า  
 จะผิดหลักอย่างใดที่จะยอมรับประโยชน์หรือเงินที่ผู้ถูกเกณฑ์ขอให้แทน  
 แรงงาน เพราะเมื่อรัฐบาลได้รับเงินไว้แทนแรงงานแล้ว ก็เท่ากับ  
 ได้รับประโยชน์ที่เกณฑ์ไว้แล้วโดยถูกต้อง

จำนวนทางคมนาคมเพียงใด จะนับว่ามีเพียงพอแก่ความเจริญ  
 ของประเทศ เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาทันทีกับจำนวนพลเมือง  
 และกรณีอื่น ๆ ด้วย

### ประเภททาง

(๑) ทางหลวงแผ่นดินซึ่งได้แก่

ก. ทางที่เชื่อมเมืองอันมีฐานะสำคัญ

ข. ทางที่เชื่อมเมืองอันมีฐานะสำคัญกับบ่อน้ำ หรือโรง

ทหารหรือเขตต์แดน หรือสถานีรถไฟ หรือท่าเรือที่สำคัญทางใดจะ  
 มีฐานะเป็นทางหลวงแผ่นดินนั้น จะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๒) ทางหลวงจังหวัด ซึ่งได้แก่ทางหลวงอื่นที่ไม่ใช่ทางหลวงแผ่นดินและไม่ใช่ทางเทศบาล

(๓) ทางเทศบาล คือทางในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล

(๔) ทางราษฎร คือทางที่พวกราษฎรในตำบลหนึ่ง ๆ ได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษา

(๕) ทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน คือทางที่พวกราษฎรได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษาอันมีลักษณะเป็นทางหลวงโดยได้รับสัมปทาน ทั้งนี้เพราะทางหลวงเป็นทางขนาดใหญ่ที่ เชื่อมจังหวัดและเชื่อมสถานที่สำคัญ ๆ

ทางที่ไม่ต้องมีสัมปทาน คือทางที่เอกชนก่อสร้างและบำรุงรักษา อันมีลักษณะ ดังนี้ :-

๑. ทางที่เอกชนสร้างและบำรุงรักษาในที่ของตน และมีได้เปิดให้ประชาชนใช้เพื่อเก็บเงิน

๒. ทางเกวียน ทางสูงศักดิ์ และทางเดินเท้า แต่เมื่อเปิดทางดังกล่าวให้ประชาชนใช้เมื่อใด แม้จะมีได้เก็บเงินก็ตาม ก็ตกอยู่ในความตรวจตราของกรมโยธาเทศบาล และภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของประชาชน

ทางราษฎรนั้น คือทางที่ไม่ต้องมีสัมปทาน ซึ่งราษฎรในตำบลหนึ่ง ๆ ได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษา และการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางราษฎร ตามมาตรา ๓๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดวางการรถไฟและทางหลวง บัญญัติว่า ให้อยู่ในความกำกับตรวจตรา



ของนายอำเภอ

ทางหลวงของแผ่นดินคือทางซึ่งกรมโยธาเทศบาลเป็นเจ้าของ  
ก่อสร้าง และบำรุงรักษาในนามของราชการส่วนกลาง ต่างกับทาง  
หลวงจังหวัด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัดเป็นผู้สร้างชน และบำรุงรักษา  
ในนามของราชการส่วนภูมิภาค และต่างกับทางเทศบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่  
ของเทศบาลต่าง ๆ เป็นผู้สร้างชนและบำรุงรักษาในนามของ ราชการ  
ส่วนท้องถิ่น

กรมโยธาเทศบาล มีอำนาจที่จะดำริการเช่นทุกประการ

(๑) ก่อสร้างทางหลวงของแผ่นดินสายใด หรือแต่ส่วนใดบ้าง

(๒) ก่อสร้างบำรุงด้วยวิธีใดเพื่อให้ทางหลวงของแผ่นดินที่มีอยู่  
แล้วให้ดีขึ้น

เจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัด เมื่อได้ปรึกษาหารือกับกรมโยธาเทศบาล  
แล้วก็มีอำนาจที่จะก่อสร้าง หรือจัดบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัดได้  
ตามที่เห็นสมควรเหมือนกัน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัดอาจขอให้กรม  
โยธาเทศบาลส่งนายช่างออกไปแนะนำช่วยเหลือได้ด้วย

ทางเดียวกันนับว่าเป็นทางเหมือนกัน และอาจจะเป็นทางหลวง  
แผ่นดินหรือทางหลวงจังหวัด หรือทางหลวงเทศบาล หรือทาง  
ราษฎรก็ได้ การเปลี่ยนแนวทางเดียวกันสายใดสายหนึ่งจึงตั้งขึ้นนับว่า  
อยู่ในข้อบังคับแห่งประเภททางดังกล่าวมานี้แล้ว

กรมโยธาเทศบาล มีอำนาจออกกฎข้อบังคับตามที่เห็นจำเป็น  
ในข้อต่อไปนี้ คือ :-

(๑) ว่าด้วยจำกัดขั้นทางหลวง ควรจะแบ่งออกเป็น ถนน

ทางรถยนต์ ทางต่าง ทางเดิน ฯลฯ ตามแต่สภาพแห่งการค้าขาย หรือการไปมาในทางนั้นๆ

(๒) ว่าด้วยพันธะของเจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ริมทางหลวงนั้น ที่จะไม่ขุดถนนที่ ญาติวงศ์ใดคนหนึ่งไม่ได้อยู่ริมทาง

(๓) ว่าด้วยระเบียบการที่ประชาชนพึงใช้ทางหลวงกับข้อบังคับสำหรับทางและการไปมา เพื่อรักษาทางนั้นไว้ให้คงอยู่คงที่ และเพื่อมิให้มีอันตรายต่อประชาชนในการไปมา

(๔) ว่าด้วยวิธีปิดประกาศแจ้งความเคืองหมายบอกทาง และหลักหมายระยะทาง

(๖) การสร้างและการบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน

(ก) การเงิน ตั้งอยู่ในงบประมาณของกรมโยธาเทศบาล ซึ่งจะได้ตั้งจ่ายไป ตามจังหวัดต่าง ๆ ตามความต้องการเกี่ยวกับจังหวัดนั้น ๆ

(ข) การจัดทำ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจังหวัด

(ค) การวิชาการ อยู่ในความอำนวยความสะดวกของ กรมโยธาเทศบาล

(ง) การสร้าง อยู่ในความอำนวยความสะดวกของ กรมโยธาเทศบาล

(๗) การสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัด

(ก) การเงิน ตั้งอยู่ในงบประมาณของจังหวัด ถ้าเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะได้ตั้งอยู่ในงบประมาณของ กรมโยธาเทศบาล และการอุดหนุนของรัฐบาล

นี้อาจเป็นได้ ๒ สถาน คือ สถานหนึ่งอุทกหนุททาง  
เฉพาะจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง และอีกสถานหนึ่ง  
อุทกหนุทโดยทั่วไป

- (ข) การจัดทำ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจังหวัด
- (ค) การวิชาการ อยู่ในความควบคุมของกรมโยธาเทศบาล
- (ง) การสร้าง อยู่ในความควบคุมของ กรมโยธาเทศบาล  
ตามแบบแผน

(๓) การสร้างและบำรุงรักษาทางเทศบาล

- (ก) การเงิน ตั้งอยู่ในงบประมาณของเทศบาล
- (ข) การจัดทำ อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล
- (ค) การวิชาการ อยู่ในความควบคุมของกรมโยธาเทศบาล
- (ง) การสร้าง อยู่ในความ ควบคุม ของ กรม โยธาเทศบาล  
ตามแบบแผน

การเงินที่เกี่ยวกับทาง

(๑) การเงินเกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดิน

โยธาเทศบาลจังหวัดทำงบประมาณส่งคณะกรรมการจังหวัดเพื่อ  
ตรวจเห็นชอบและส่งมาขออนุมัติและตั้งในงบประมาณของกรมโยธา  
เทศบาลในว้นที่ ๑ กันยายน ในปีก่อนมีที่ตั้งงบประมาณ เมื่องบ  
ประมาณได้รับอนุญาตแล้ว กรมโยธาเทศบาลจะได้ส่งจ่ายไปที่  
จังหวัดตามรายประมาณการที่คณะกรรมการจังหวัดจะได้อ้งมา และ  
กรมโยธาเทศบาลได้ตรวจเห็นชอบแล้ว หรือตามรายประมาณการ  
ที่กรมโยธาเทศบาลได้แจ้งให้คณะกรรมการจังหวัดจัดทำเพิ่มเติม หรือ

พิเศษ

(๒) การเงินเกี่ยวกับทางหลวงจังหวัด

ถ้าจังหวัดใดมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัด ก็ให้ทางงบประมาณตามคำขอเกี่ยวกับเรื่องการเงิน ที่เกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดินที่กล่าวมาแล้ว<sup>๑</sup>

(๓) การเงินเกี่ยวกับทางเทศบาล

ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของเทศบาล

ตามที่กล่าวกันถึงทางมาแล้วนั้น ข้อความเกี่ยวกับทางบกโดยมาก ส่วนทางด้านนโยบายมุ่งถึงการสัญจรทางทะเล ทางแม่น้ำและทางคลอง

สำหรับทางน้ำต่าง ๆ ย่อมสำคัญมากสำหรับการเพาะปลูก และสำหรับการค้าขาย การไปมาด้วย คลองในประเทศสยามมีเป็นอันมาก แต่ข้าราชการเงินไปเสียโดยมาก เหตุเพราะยังมิได้จัดการรักษาให้เพียงพอ

การที่จะบำรุงรักษาคคลองเก่าที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะขุดขุดใหม่ก็ตั้งรัฐบาลย่อมจะต้องเจ้าพนักงาน และกฎหมายไว้สำหรับรักษาคคลอง

๑. อย่างไรก็ดี คำว่า "ทางหลวง" นั้น ตามกฎหมายอาชญา ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๖ (๑๑) บัญญัติไว้ว่า "ทางหลวงนั้น ท่านหมายความว่า บรรดาทางบกและทางน้ำทั่วไป ซึ่งใช้เป็นทางสัญจรสำหรับสาธารณชน และนับรวมตลอดถึงถนนหลวงด้วย" มาตรา ๖ (๑๒) บัญญัติไว้ว่า "ถนนหลวงนั้น ท่านหมายความว่า ที่หรือถนนและทางบกต่าง ๆ ซึ่งสาธารณชนมีความชอบธรรมที่จะใช้เป็นทางสัญจร และนับรวมตลอดถึงทางรถไฟ และทางรางที่มีที่ดินสำหรับให้คนโดยสารนั้นด้วย"

ถ้าเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่รักษาคดของ เห็นว่าคดของใด สัมควรจะมีถนนหลวงริมคดของเพื่อให้มหาชนสัญจรไปมา หรือเพื่อเป็นทางโยงเรือได้โดยสะดวก ก็มีอำนาจที่จะเวนทริมคดของนั้น แต่เพียงเดียวหรือทั้งสองฝั่งก็ได้ เพื่อจัดไว้ทำเป็นถนนริมคดของ ถ้าทริมคดของมีเจ้าของกรรมสิทธิ์ เจ้าพนักงานก็มีอำนาจจัดซื้อตามวิธีการ อย่างซอกักทำถนนหลวง หรือทำทางรถไฟเหมือนกัน

ผู้ใดทำให้คดของแถมฝั่งคดของหรือถนนริมคดของเสียหายไปด้วยประการใด ๆ จะต้องมีโทษตามกฎหมาย

ถ้าคดของใดได้จัดการซ่อมแซมรักษาให้เห็นการสะดวกแก่การไปมาของมหาชนแล้ว ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับกำหนดพิทักษ์รักษา เก็บค่ารักษาคดของนั้น ๆ จากเรือแพที่อาศัยไปมาในคดของนั้นได้ตามที่เห็นสมควร และจะเลิกหรือเปลี่ยนแปลงพิทักษ์รักษาเมื่อใดก็ได้

นอกจากนี้ ฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับ ในการที่จะทำสะพานข้ามคดของ หรือสะพานทำน้ำในคดของ และกำหนดขนาดแพที่จะต้องในคดของ และกำหนดที่จอดให้เรือแพในคดของ เพื่อให้มีที่จอดวางแก่การไปมาของมหาชนก็ได้เช่น

ก. ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในเขตต์ถนนริมคดของ เว้นไว้แต่จะทำสะพานทำน้ำไม่มีห้องค้ำ และไม่ยื่นพ้นคดถึงมาเกิน ๓ ศอก ซึ่งจะไม่เป็นที่กีดขวางแก่ทางเดินเรือ

ข. ถ้าผู้ใดจะทำสะพานข้ามคดของ หรือจะปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในเขตต์ถนนหลวง ให้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น

ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะทำได้

ค. บรรดาเรือกลไฟและเรือยนต์ที่จะเดินในลำคลอง ห้ามมิให้เดินเร็วกว่าชั่วโมงละ ๒๐๐ เส้น

และถ้าหากคลองนั้นมีประตูน้ำ ก็อาจตั้งข้อบังคับเกี่ยวกับประตูน้ำไว้ได้เช่น

(ก) บรรดาเรือผ่านประตูน้ำ ต้องเข้าช่องประตูที่ตรงถ้า ห้ามมิให้เข้าแรงกันหรือชนกัน

(ข) บรรดาเรือกลไฟ หรือเรือยนต์ที่จะเข้าประตูน้ำ ต้องเข้าอย่างช้าที่สุด อย่าให้คลื่น ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ประตูน้ำ หรือเรือแพตั้งของประตูน้ำนั้นได้

(ค) ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปักค้ำถ่อแฉะ หรือตั้งหนึ่งตั้งใดลงกับที่กอดขวางที่ประตูน้ำ เว้นไว้แต่เหล็กหรือไม้ซึ่งทำไว้สำหรับให้คานนั้น

ทางน้ำที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางสัญจรโดยตรง

ก. คลองประปา มุ่งประโยชน์ทางสาธารณสุข

ข. เขื่อนฝาย และพั้ง มุ่งประโยชน์ทางเพาะปลูก

“เขื่อนฝาย” หมายความว่า ทางน้ำ ร่องน้ำที่ขุดทำขึ้นหรือระบายน้ำจาก หรือไปสู่ ห้วย หนอง คลอง บึงบาง หรือทางน้ำไหลใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูก

“ฝาย” หมายความว่า กำแพงที่สร้างขึ้น เพื่อกั้นน้ำในห้วยหนอง คลองบึงบาง หรือทางน้ำไหลใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูก

“พั้ง” หมายความว่า สิ่งกั้นที่สร้างขึ้นเพื่อกั้นน้ำทะเล แม่น้ำ ห้วย คลอง หนอง บึงบาง หรือทางน้ำไหลใด ๆ มิให้ไหลผ่านเข้ามาท่วม

ข้อ ๘๘. เนื้อที่ที่ทำการเพาะปลูก หรือขังน้ำไว้เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูก ในประเทศหนึ่งควรจะมีทางสัญจรทางบกทางน้ำมากน้อยเพียงใด จึงจะนับว่าเป็นการรุ่งเรืองนั้น ต้องคิดเทียบดูกับจำนวนพลเมืองและ ทรัพยากรอย่างอื่นด้วย

### การรถไฟ

คำว่า "รถไฟ" หมายความว่ากิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ ด้วยวิธีบรรทุกคนโดยสาร และสินค้าบนทางซึ่งมีราง ส่วนรถไฟซึ่ง ได้รับอนุญาตให้สร้างขึ้นตลอดทั้งสายบนถนนหลวงของนครหนึ่ง หรือ เมืองหนึ่งนั้น เรียกว่า "รถราง"

คำว่า "ทางรถไฟ" หมายความว่าถนนหนทางซึ่งได้วางรางเพื่อ การเดินรถ

รถไฟจัดแบ่งเป็น ๓ ประเภท ตามพ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและ ทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ คือ

- (๑) รถไฟแผ่นดิน
- (๒) รถไฟผู้รับอนุญาต
- (๓) รถไฟหัตถการรวม

การกำหนดประเภทรถไฟหรือเปลี่ยนแปลงประเภทรถไฟต้องทำ เป็นพระราชกฤษฎีกา

#### (๑) รถไฟแผ่นดิน

รถไฟแผ่นดินนั้นเป็นสมบัติของแผ่นดิน ขึ้นอยู่ในการ อำนาจ การของรัฐและหรือผู้บัญชาการและรองผู้บัญชาการหรือผู้ช่วย ฯลฯ ลักษณะสำคัญของรถไฟแผ่นดิน คือ

ก. มีกฎหมายห้ามไม่ให้ยกกำหนดอายุความชั้นต่อสู้คดีของ  
แผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟ ฎาอสังหาริมทรัพย์อื่นของรถไฟ ที่ดิน  
รถไฟนั้นหมายความว่า ที่ดินทั้งหลายที่ได้จัดหาเอาเข้าใช้ไว้ในทาง  
รถไฟ

ข. ห้ามมิให้เอกชนตามกฎหมายใด ๆ หวงห้าม หรือถือกรรมสิทธิ์  
ในที่ดินรถไฟ ฎาอสังหาริมทรัพย์อื่น เว้นแต่จะได้มีประกาศ  
กระทรวงคมนาคมเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้น ๆ ได้ขาดจากแผ่นดิน  
ที่ดินรถไฟแล้ว

ค. ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของ  
รถไฟ พัดลุของรถไฟนั้น หมายความว่าถึงรางขาไต่ ไม่หมอน หมุด  
คางและแขนคาง เครื่องขาไต่สำหรับรถ เครื่องประกอบสำหรับ  
สร้างสะพาน ของเครื่องใช้ในการก่อสร้าง เครื่องมือวัดทุเชือกเพลิง  
น้ำมันหยอดเครื่อง ฎาสิ่งของอื่น ๆ ซึ่งรถไฟเก็บสะสมไว้ ส่วน "รถ"  
นั้น หมายความว่า รถจักร รถบรรทุก รถคนโดยสาร ฎารถคน  
ของ ซึ่งมีล้อสำหรับเดินบนราง

(๒) รถไฟผู้รับอนุญาต

ราษฎรจะจัดการรถไฟอย่างใด ๆ ก็ได้ นอกจากได้รับอนุญาต  
จากรัฐบาลเป็นพิเศษ และการที่รัฐบาลจะอนุญาตนั้นมีชาติ เช่น  
อนุญาตให้เอกชนสร้างทางรถไฟแยกไปจากทางรถไฟแผ่นดิน หรือ  
รถไฟหัตถกรรม

ก่อนที่จะยื่นเรื่องขอรับอนุญาตสร้างทางนั้น จะยื่นเรื่องวาง  
ขั้นต้นเพื่อขออนุญาตตรวจสอบจุดพบ ที่ที่จะสร้าง ทางรถไฟเส้นหนึ่ง



ก่อนก็ได้

เจ้าหน้าที่ซึ่งจะมีผู้รับเส้นขอเรื่องวางหนี้คดีภาคการรวมการรถไฟ ซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยนำเรื่องวางหนี้ต่อรัฐบาลของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกคนหนึ่ง

ในเรื่องราวขอขอนุญาตนั้น ต้องมีรายการละเอียดที่จำเป็นอันเกี่ยวกับการรถไฟที่คิดจะสร้างขึ้น และแสดงฐานะสินทรัพย์ของผู้ยื่นเรื่องวาง งบประมาณด้วยแผนที่แสดงเขตติดต่อของการและแบบกับงบประมาณการก่อสร้าง

นอกจากนี้ ผู้ยื่นเรื่องวางหนี้จะต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันให้ชนทั้งหลายทราบว่าได้ยื่นเรื่องวางไว้ กับมอบแบบการก่อสร้างและแผนที่แสดงเขตติดต่อและขอบประเภทงานและความสำคัญต่างๆ ไว้ ณ ที่ว่าการฝ่ายปกครองในท้องที่ที่รถไฟจะผ่านไป เพื่อผู้มีส่วนได้เสียจะขอตรวจดู และอาจทำเรื่องวางหนี้ของผู้ยื่นต่อสภาการรวมการรถไฟได้ภายใน ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้มอบหมายแบบการก่อสร้างและแผนที่ไว้ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

ผู้รับอนุญาตอาจอุทธรณ์อนุญาตเดียวได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ :-

- (๑) เป็นคนล้มละลาย ฤ
- (๒) หยุกไม่เต็มรดตชกทั้งฝ่าย ฤแต่ค่อนหนึ่งค่อนใดเกินกว่า ๖ เดือน ซึ่งไม่ใช่เกิดแต่เหตุพ้นวิสัย ฤ

(๓) ไม่ปฏิบัติตามความข้อใดข้อหนึ่ง ที่กล่าวไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต ฤไม่ทำการที่จำเป็นเพื่อบริษัทกัน  
ภยันตรายแก่ประชาชน ฤ

(๔) ละเลยไม่ทำตามพระราชกำหนดกฎหมาย อันเกี่ยวกับรัฐ  
 ประศาสตร์โนบาย ฤการรักษาสภาพความสงบเรียบร้อยในหมู่ประชาชน  
 ฤรัฐบาตมีความประสงค์จะเข้ายึดถือทรัพย์สินที่ผู้มีอนุญาต  
 ไปทำ ในขณะที่ยังไม่สิ้นกำหนดอนุญาตไว้ ข้อความหรือเวลา  
 ที่เกี่ยวกับการที่รัฐบาตจะเข้าปกครองยึดถือก่อนถึงกำหนดนั้น ถ้ามี  
 ใ้มีมูลค่าไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต รัฐบาตจะ  
 ใช้อำนาจนี้ได้คือเมื่อวันที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต ดังแล้ว  
 ๓๐ ปี แต่ถ้ามีมูลค่าไว้ก็ให้เป็นไปตามข้อความในหนังสือพระราชทาน  
 พระบรมราชานุญาตนั้น

การที่รัฐบาตเข้ายึดถือปกครองทรัพย์สินที่ผู้มีอนุญาตไปทำ  
 หมายความถึงอาคารเข้ายึดถือปกครองบรรดาสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่อง  
 จักร ผลิต และวัตถุอย่างอื่นด้วย เช่นรถจักร รถบรรทุก รถคน  
 โทยสาร รถมือสองซึ่งมีมูลค่าสำหรับเดินบนราง รางขาไหล  
 ไม้หมอนเครื่องประกอบสำหรับสร้างสะพาน ของเครื่องใช้ในกา  
 รก่อสร้าง เครื่องมือวัตถุเชื้อเพลิงน้ำมันหยอดเครื่อง ฤของอื่น ๆ  
 ซึ่งรถไฟของผู้รับอนุญาตเก็บสะสมไว้ใช้

ส่วนที่ดินนั้น รัฐบาตจะคิดให้เงินค่าทำขวัญไม่เกินกว่าราคาที่ดิน  
 รมิ ผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้

ถ้ามีกำหนดอนุญาตไว้ และเมื่อถึงวันสิ้นกำหนดอนุญาต ฤ  
 เมื่อรัฐบาตได้ถอนอนุญาตเสียก็ดี ถ้ารัฐบาตไม่ได้แจ้งความประสงค์  
 ที่จะเข้ายึดถือปกครองทรัพย์สินที่ผู้มีอนุญาตทราบ ผู้รับอนุญาตมี  
 สิทธิที่จะขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ฤเครื่องใช้ของรถไฟได้

ตามแต่จะเห็นสมควร

ในการที่จะเบียดรตไฟตลอดทั้งสาย ๆ ภาแ่ส่วนใดส่วนหนึ่ง เพื่อรับส่งคนโดยสาย ๆ ภาเพื่อรับบรรทุกสินค้านั้น มีเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกิจการรตไฟแ่ระทางหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๖๖ ดังนี้คือ :-

(๓) ต้องแจ้งความให้สภากรรวมการรตไฟทราบ ดังหน้า ๓ เดือน แด

(๔) การที่จะเคิรตนั้น ผู้บัญชาการรตไฟแ่พื้นที่นั้นมีความเห็นชอบ แ่ได้ให้อุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้รับอนุญาตแล้ว

ผู้รับอนุญาตมีอำนาจตั้งกฎข้อยบังคับที่เห็นจำเป็นแก่ความปลอดภัยของประชาชน ๆ ภาอัตราค่าระวางบรรทุกแก่ประชาชน แ่กฎข้อยบังคับหรืออัตราค่าระวางบรรทุกนั้น ต้องเสนอต่อสภากรรวมการรตไฟก่อน ต่อเมื่อผู้บัญชาการรตไฟแ่พื้นที่ได้ให้อุมัติแ่ลงนามเป็นหลักฐานแล้ว จึงนับว่าใช้ได้ (ม. ๓๖๘)

ถ้าอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขต้องการให้ผู้รับอนุญาตคนใดรับส่งถุงเมด ผู้รับอนุญาตนั้นต้องรับเป็นธุระจัดการให้ ส่วนค่ารับส่งนั้น ผู้รับอนุญาตแ่สภากรรวมการรตไฟจะตั้งอนุญาต แ่กำหนดอัตราให้ (ม. ๓๖๘)

รตไฟราษฎรที่กล่าวนี้ เมื่อได้เบียดเคิรตทั้งสายหรือแ่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว เจ้าหน้จะหากการข้คทรัพย์สินไม่ได้ กล่าวคือจะข้คที่ดินรตไฟ หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือรตหรือพัสดุอื่นเกี่ยวกับการรตไฟนั้นไม่ได้ แ่เจ้าหน้จะขอให้ตั้งเจ้าพนักงานรักษาทรัพย์สินได้

## (๓) รถไฟคัดถกรม

รถไฟคัดถกรมนี้ แต่เดิมทีเดียวจะใช้บรรทุกขนส่งเพื่อหวัง  
เก็บค่าโดยสารมิได้ ดังบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๕๐ แห่ง พ.ร.บ. จัด  
วางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๕ ว่า "รถไฟคัดถกรมนี้  
คือรถไฟที่ห้าง ฤาบริษัท ซึ่งประกอบคัดถกรม ฤาพาณิชย์  
กรรมได้สร้างขึ้นไว้ ขึ้นไว้ โดยเฉพาะสำหรับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิด  
ขึ้นโดยธรรมชาติ ฤาสิ่งประดิษฐ์ขึ้น กับสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นจะ  
ต้องใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ ห้ามมิให้เรียก ฤารับค่าโดยสาร ฤาค่า  
ระวางบรรทุกสินค้าแต่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด"

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีประกาศเพิ่มเติมข้อความในมาตรา  
นี้ใหม่ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าสมควรจะผ่อนผัน ให้รถไฟคัดถกรม  
บางลำปลดให้มีโอกาสบรรทุกคนโดยสารและรับส่งสินค้า เพื่อความ  
สะดวกในการคมนาคมแห่งสาธารณชน กับเพื่อเป็นผลประโยชน์รายได้  
ของบริษัท ซึ่งทำการรถไฟคัดถกรม จึงได้ยกเลิกข้อความในมาตรา  
๓๕๐ เดิมนี้เสีย และบัญญัติความหมายของรถไฟคัด  
ถกรมว่า "รถไฟคัดถกรมนี้ คือรถไฟที่ห้างหรือบริษัทได้สร้าง  
ขึ้นไว้เพื่อรับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือ  
สิ่งซึ่งประดิษฐ์ขึ้นกับสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ  
ตามปกติการ ห้ามมิให้เรียกราคาค่าโดยสาร ฤาค่าระวางบรรทุก  
สินค้าแต่สภาจรรวมการรถไฟของจอนุญาตให้ทำได้ตามที่เห็นเป็นการ  
สมควร โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๒ ปี และต่อไปอีกคราวละ ๒ ปี  
เพื่อให้รถไฟคัดถกรมเก็บค่าโดยสาร และค่าระวางบรรทุกสินค้าใน

อัตราตามแต่สภาจะอนุมัติและอนุญาตให้เก็บ

### การส่งข่าวสาร

การส่งข่าวสารไม่ใช่กิจการที่จำเป็นซึ่งทำโดยหน้าที่ ในประเทศเยอรมัน ก่อนที่จะรวมกันเป็นอาณาจักรใหญ่ ได้มีบริษัทเอกชนทำการส่งจดหมายข่าวสารอยู่ทั่วไป การไปรษณีย์ในประเทศฝรั่งเศส<sup>๕๓๕</sup> นั้นก็จัดขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ทางการปกครองยิ่งกว่าเพื่อที่จะรับใช้มหาชน ภายหลังจากจึงได้กลายมาเป็นรัฐพาณิชย์ชนิดที่มุ่งหากำไร และเมื่อสงครามที่๑๘ จึงได้ประกาศว่าเป็นอาณาจักรอิทธิพลของรัฐบาล

### การไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์

ในเรื่องการไปรษณีย์<sup>๕๓๖</sup> ไม่สู้จะมีข้อหาเกี่ยวกับว่า รัฐไม่ควรถืออำนาจสิทธิขาดส่งมอบไว้ทำแต่ฝ่ายเดียว เพราะการไปรษณีย์จะดำเนินไปได้ด้วยดีนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการคือ ๑. ความเร็ว ๒. ความตรงต่อเวลา ๓. ความยอมเยอาว<sup>๕๓๗</sup> ลักษณะเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้ามีบุคคลหลายคนหรือหลายรายแข่งขันกันทำการไปรษณีย์ เพราะฉะนั้นจึงควรให้เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่ได้มุ่งหวังแต่กำไรเป็นเงินอย่างเดียว แต่ยอมมีประโยชน์อยู่ในความรวดเร็ว และความตรงต่อเวลาของการไปรษณีย์ด้วย กล่าวคือ ยังจัดการได้แต่เพียงใด การพาณิชย์ของชาติก็เจริญขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ซึ่งถ้าให้เอกชนจัดทำแล้ว เอกชนยอมไม่ดำเนินการจะปฏิบัติให้ครบถ้วนได้ทั้งสามประการ และยิ่งกว่านั้น การไปรษณีย์ระหว่างประเทศย่อมมีสัญญาสากลผูกมัดอยู่ ไม่มีผู้ใดจะเข้าสัญญาสากลนั้นได้ต่ำกว่ารัฐ และถ้าจะให้เอกชนรับทำการไปรษณีย์

แล้ว ก็จะเป็นการประหลาดมากที่ชาวต่างประเทศ ๗ ของรัฐบาลจะต้อง  
มาอาศัยราษฎรให้รับเป็นผู้ถืออำนาจ

การถืออำนาจซึ่งใช้มาใช้ หรือคนเกินกว่าอย่างสมัยโบราณ  
นั้น ได้เปลี่ยนแปลงและเจริญตามฐานะของการคมนาคมและวิทยา  
ศาสตร์โดยลำดับดังนี้ คือ :

(๑) การรถไฟได้ช่วยให้การขนส่งรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง  
รถไฟที่เอกชนได้รับสัมปทานไปจัดทำ ย่อมจะมีข้อผูกมัดไว้ในสัม  
ปทานว่า ให้ทำการขนส่งให้แก่ราชการทางไปรษณีย์โดยไม่คิดมูลค่า

๒. ในสมัยที่ยังไม่มีผู้คิดใช้ตราไปรษณียากรขึ้นนั้น สำหรับ  
การถืออำนาจได้มีการคิดค่าเป็นเงินเชื่อกันอยู่มาก และเมื่อบางที่  
ไม่มีผู้รับข่าวอำนาจหรือหาตัวผู้รับข่าวอำนาจไม่พบ ค่าธรรมเนียม  
ไปรษณีย์ก็พลอยสูญไปด้วย เมื่อได้ใช้ตราไปรษณียากรแล้ว จึง  
เก็บค่าธรรมเนียมไปรษณีย์ได้ให้ความสะดวกอย่างมากหลาย

๓. ระเบียบการถืออำนาจในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ได้เจริญขึ้น  
อย่างสำคัญ คือได้มีการใช้โทรเลขมาประกอบด้วย ต่อมาจึงได้มี  
การไปรษณีย์โทรเลขควบกันไป และในสมัยนี้การไปรษณีย์โทรเลข  
โทรศัพท และดาววิทยุกำลังเป็นขั้นสำคัญของระเบียบการถืออำนาจ

การไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท<sup>๕๕</sup> เวลานี้มีลักษณะ  
เป็นการสากล กล่าวคือ ประเทศต่างๆ ได้ตกลงใช้วิธีการและอัตรา  
ค่าธรรมเนียมที่เสมอกันไปทั่วโลก ทั้งนี้เนื่องจากผลแห่งสัญญา  
สากลไปรษณีย์ที่โตกระทำการเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๗๕ - ๑๘๗๘ - ๑๘๘๑ และ

๑. ๒ จะเป็นอย่างมีสายหรืออย่างวิทยุก็ตาม

๑๘๘๒ หลักการที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศนั้น คือ

๑) คติจารธรรมนิยมทั่วไปตามอัตรา อย่าง กุฎและดมานรูปกัน  
(uniforme)

๒) แต่ละประเทศต่างถือคติในอัตราจารธรรมนิยมที่เก็บได้ใน  
ประเทศของตน

๓) ถ้ามีการส่งผ่าน (transit) ประเทศที่เก็บค่าธรรมเนียม  
ไปรษณีย์จะต้องให้ค่าชดเชยในการส่งผ่านแก่ประเทศที่ถูกผ่านโดยคิด  
ตามระยะทางแต่ละวิธีที่ใช้ในเวลานั้น

การส่งข่าวสดเช่นนี้ มิได้หมายความว่าถึงการเผยแพร่ข่าว  
ประจำฉบับอย่างทีหนึ่งสี่พิมพ์กระดาษอยู่

การไปรษณีย์แปลว่า "การส่งหนังสือ และสิ่งของ" การส่ง  
สิ่งของ หรือการรับหนังสือของนั้น ไม่ใช่สิ่งที่ถูกห้ามไว้สำหรับให้รัฐ  
ขาดทำได้ฝ่ายเดียว แต่ถ้าผู้ใดจะส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ก็ได้ เรียก  
ว่า การส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือพัสดุไปรษณีย์ต่าง ๆ และแม้แต่เงิน  
การอาจส่งทางไปรษณีย์ได้เหมือนกันเรียกกันว่า "ไปรษณีย์ธนาคาร"

ส่วนการส่งพัสดุหนังสือที่เป็นข่าวสดระหว่างบุคคลนั้น โดย  
หลักย่อมถือว่าอยู่ในอาณาเขตของรัฐบาลฝ่ายเดียว มีข้อบัญญัติอยู่ใน  
พระราชกำหนดไปรษณีย์ ร.ศ. ๑๑๖ และพระราชบัญญัติไปรษณีย์  
พ.ศ. ๒๔๗๗

ประมวลกฎหมายแพ่ง ร.ม. ๒๐๘ ว่าด้วยลักษณะรับชม ไม่ใช่  
บทบัญญัติที่จะใช้สำหรับการรับชมของหรือคนโดยสาร ในหน้าที่กรม  
รถไฟหลวงแห่งกรุงสยาม การรับไปรษณีย์ภัณฑ์ในหน้าที่กรม

ไปรษณีย์โทรเลข และการทำงานของทางทะเล ต้องบังคับตามกฎหมายพิเศษสำหรับกรณีเหล่านั้น

ข้อ ๓

ทำนุบำรุงวิภาคกรรม

วิภาคกรรมย่อมหมายถึงการแบ่งเศรษฐทรัพย์ อาจจะเป็นปัญหาในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้างแรงงานจ้างกับลูกจ้าง แต่การนัดหยุดงานจะต้องพิจารณาตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะอาญา

อำนาจการแบ่งที่ดินได้เคยมีตัวอย่าง ดังเช่นพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

ข้อ ๔

ทำนุบำรุงโภคกรรม

โภคกรรม หมายความว่า การใช้เศรษฐทรัพย์ จะเป็นโดยอุปโภคหรือบริโภครก็ตาม เวชานประเทศสยามยังไม่มีสัมมาคนสหกรณ์ในการใช้ แต่เอกชนจะตั้งขึ้นก็ได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ส่วนการควบคุมหรือกำหนดการใช้เศรษฐทรัพย์ยังไม่มี

ตอนที่ ๒

การทำนุบำรุงในทางสังคม

ในชั้นนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๔ ประการ คือ ๑. การ



สาธารณูปการ ๒. การพยากรณ์ความทุกข์ยาก ๓. การศึกษา  
๔. การส่งเสริมอาชีพ

ข้อ ๑

สาธารณูปการ

คำว่า "สาธารณูปการ" ซึ่งหมายความถึงการส่งเสริมคน  
ทั่วไป หรือการช่วยเหลือประชาชน

การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีความประสงค์ จะช่วยเหลือประ  
ชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทนอย่างใดนั้น อาจจะเป็นการช่วยเหลือ  
เกิดอุปสรรคทางการเงินหรือในทางอื่นก็ได้ เช่นการแจกยาแก้โรคเป็นต้น  
ผู้ที่อยู่ในข่ายอันพึงรับการช่วยเหลือนั้น คือผู้ซึ่งปราศจากปัจจัยหรือ  
สิ่งจำเป็นต่าง ๆ เนื่องจากมีอายุมากหรือเพราะเหตุป่วยไข้ หรือเพราะ  
เหตุอย่างอื่น

ปัญหาเรื่องสิทธิเกี่ยวกับสาธารณูปการ

Question du droit à l'assistance

การที่จะบ่งชี้ความทุกข์ยากอย่างเดียว ไม่ช่วยให้มนุษย์  
พ้นความทุกข์ปราศจากภัยอันตรายได้ตลอดไป ความทุกข์ยากคง  
เกิดขึ้นเสมอต่าง ๆ ที่ใต้เงาการบ่งชี้ไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึง  
มีภาระที่จะต้องช่วยเหลือผู้ที่ต้องตกอยู่ในความทุกข์ความลำบาก ซึ่ง  
อาจจะเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ เช่นป่วยไข้ หรือโรคภัยเป็นต้น

การส่งเสริมประชาชนเป็นภาระอย่างทั่วไป ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใด  
เป็นผู้มีอำนาจหรือหน้าที่โดยเจาะจง เช่นบุคคลทุกคนมีหน้าที่ที่จะ

ต้องช่วยเหลือเพื่อนบ้านใกล้เคียงที่ ตก อยู่ใน ความลำบาก แต่เข้ชมี  
 มิได้หมายความว่าเพื่อนบ้านผู้นั้นมีสิทธิ ที่จะให้ผู้อื่นใดเข้าช่วยเหลือ  
 คนโดยเจาะจง เมื่อเอกชนไม่มีสิทธิที่จะบังคับให้เพื่อนหรือบุคคลอื่น  
 เข้าส่งเคราะห์คนเช่นนั้น เอกชนก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะได้รับความอุป  
 การจากรัฐในทำนองส่งเคราะห์เช่นเดียวกัน

ถึงกระนั้นกติกบางสมัยมีกฎหมายในบางประเทศรับรองสิทธิชนิด  
 นี้เช่นในสมัยปฏิวัติแห่งประเทศฝรั่งเศส ได้มีคณะกรรมการขึ้นคณะ  
 หนึ่งสำหรับจัดเรื่องภิกขาจารให้หมดสิ้นไป คณะกรรมการนี้ได้กล่าว  
 ไว้ตรงกับมติของทำนองแดงที่เวอร์ว่า "คนทุกคนที่ปราศจากเครื่อง  
 อุปโภคบริโภคย่อมมีสิทธิที่จะได้รับเครื่องอุปโภคบริโภคจากรัฐ"

ในประกาศสิทธิของมนุษย์ ของชาวฝรั่งเศสนั้น ก็ได้วาง  
 หลักไว้ว่าการช่วยเหลือประชาชนเป็นหน้าที่ หรือหมิ่นศักดิ์สิทธิ อย่าง  
 หนึ่ง และสมัยข้าแห่งชาติจำต้องให้เครื่องอุปโภคบริโภคแก่ราษฎรผู้  
 ยากจน โดยหารานให้ทำ หรือถ้าเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในสภาพที่จะทำงานได้  
 แล้ว ก็ต้องหาวิธีให้มกินมีอยู่

การที่บริสุทธิที่กล่าวนี้ ได้เป็นสมุหฐานให้ประเทศอังกฤษ  
 และประเทศอื่น ๆ ในยุโรปบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกุศลสงฆ์

แต่ปัญหาเรื่องการสาธารณูปการนี้ เป็นข้อที่มีคำโต้แย้งกัน  
 อยู่มากหลาย ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติย่อมจะจัดให้การเป็นไปตาม  
 ทฤษฎีใด ทฤษฎีหนึ่งโดยเด็ดขาดไม่ได้ ต้องแล้วแต่ภาวะเทศะ  
 และเหตุผลเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งมีความเห็นอยู่หลายอย่างดังต่อไปนี้คือ

ก. การสั่งเพราะเหตุนี้ จะถือกันว่าเป็นสิทธิของราษฎรที่จะได้รับหรือไม่ก็ได้ แต่ความอึดคักขัดขืนของราษฎรส่วนใหญ่นั้นมีอยู่เต็มอ่นน บ่อมนเป็นภัยแก่ประชาชน เพราะฉะนั้นทางการปกครองของจังหวัดเขาเกี่ยวข้องกับ

ความอึดคักขัดขืนนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุแห่งความชั่วร้ายก็ได้ ทั้งนี้เพราะความอึดคักขัดขืนเป็นที่ปฤกษาของคนยากคนจนซึ่งทำการเกณฑ์ตนให้กลายเป็นผู้ร้ายทำการฝ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมือง เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะทำการสั่งเพราะเหตุประชาชนในทางสาธารณูปการ จึงเท่ากับเป็นหน้าที่ของรัฐนั่นเอง หน้าที่อันนี้คือหน้าที่ของกันความสงบเรียบร้อยมิให้มีภัยเกิดของผู้ร้าย เพราะฉะนั้นก็ไม่สู้จำเป็นนักที่จะต้องคิดไปถึงกรณีที่ว่า จะมีผู้ใดทรงสิทธิที่จะให้รัฐสั่งเพราะเหตุนี้หรือไม่

ถ้าจะกล่าวโดยนัยที่คิดถึงมนุษยธรรม เราจะต้งนึกถึงความเมตตาและภราดรภาพซึ่งเป็นธรรมของมนุษย์ แต่ก็จะต้องเสียไม่ได้ว่า รัฐเป็นสิ่งที่สมมติกันขึ้น รัฐไม่น่าจะทรงคุณธรรมหรือไว้คุณธรรมไปได้โดยตัวมันเอง บทบาทของรัฐจะนับว่าต้องแสดงตนเป็นผู้มีกุศลเจตนามีมุทิตาหรือเป็นผู้มีใจดีอย่างไรได้? ความจริงมีอยู่แต่เพียงว่า มนุษย์ทุกคนอยู่รวมกันโดยมนุษย์บางคนเป็นผู้ปกครองและผู้ที่ทำหน้าที่ เป็นผู้ปกครองนี้ จำต้องกระทำการเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทุกคน ด้วยเหตุนี้ประโยชน์ของประชาชนจึงเป็นกฎสูงสุดและเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครอง ในเรื่องนี้นักพอจะปรับความเข้าใจได้ว่า การที่จะระมัดระวังมิให้ความอึดคัก

ชัดแจ้งว่าชนใหม่ประชาชนอันจะเป็นเหตุร้ายตามไปถึงความสงบเรียบร้อยอันต้องเป็นประโยชน์ของประชาชนอย่างแน่แท้

ข. แม้จะถือว่าจะไม่มีผู้ใดทรงสิทธิที่จะบังคับขอให้ตนได้รับการสงเคราะห์ก็ักดี ทางฝ่ายปกครองก็ไม่พึงงดเว้นไม่ช่วยเหลือบุคคลที่ไม่ม้ทางหาเลี้ยงชีพ

ความอัคคีฆาตชนนั้นมิใช่เหตุอยู่หลายประการ เช่น ๑. เกิดชนแก่ผู้ที่ไม่มีความปรารถนาจะทำงาน ๒. เกิดชนแก่ผู้ที่ไม่มีความสามารถทำงาน ๓. เกิดชนจากมีเหตุภายนอกมาทำให้การทำงานของบุคคลต้องขาดผลประโยชน์ไป หรือมีภัยทำให้ประโยชน์แห่งการทำงานนั้นต้องสูญสิ้นไป เช่นฝนไม่ตกทั่วฟ้าไม่ได้ หรือน้ำท่วมเขาคีปลูกไม้เสียหายหมด

ในข้อ ๑ ที่ว่า ความอัคคีฆาตชนเกิดขึ้นแก่ผู้ที่ไม่มีความปรารถนาจะทำงานนั้น หมยจะความว่าผู้นั้นมีความสามารถพอที่จะทำงาน แต่ไม่เต็มศรัใจที่จะทำงาน จึงเท่ากับเป็นผู้เต็มศรัใจที่จะรับผลแห่งความอัคคีฆาตชนนั้น

ในข้อ ๒ ที่ว่า ความอัคคีฆาตชนเกิดขึ้นแก่ผู้ที่ไม่มีความสามารถทำงานนั้น หมยจะความว่าผู้นั้นมีความเต็มศรัใจที่จะทำงานแต่ตนเองไม่สามารถทำได้ดังใจเต็มศรั

หากมองว่าเป็นที่จะต้องจัดการช่วยเหลือให้พ้นทุกข์ ถ้าหากบุคคลที่พิการ เฒ่าไข้ เดียวจริต ไม่มีครอบครัว ไม่มีญาติพี่น้อง ซึ่งมิหนำซ้ำช่วยเหลือแล้ว หนำซ้ำช่วยเหลือจนยากจนตกมาถึงฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคล บำบใช้ หรือเดี่ยจริตนั้นเลย

การที่รัฐจะปล่อยให้ผู้วิกลจริต เจ็บไข้ พิการ ต้องอดตายไป  
 นั้น ไม่ใช่ปัญหาเรื่องสิทธิหรือหน้าที่เด็ดขาด แต่เป็นปัญหาเรื่อง  
 ปล่อยให้คนอติคัดจริตเช่นเจ้าผู้เรศอื่นควายที่จะปราศจากสิ่งเหล่านี้อย่าง  
 ชีวิต และใครบ้างที่จะหาญกล้าแกว่ ชีวิตของคนอติคัดจริตนั้น  
 ไม่ควรสงวนไว้ เพราะเป็นชีวิตที่ไม่มีประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป  
 มนุษย์ปุถุชนทุกคนอาจจะต้องตกทุกข์ได้ยากโดยไม่รู้ตัว และโดย  
 ปราศจากความผิดของตนเมื่อใดก็ได้ จึงเป็นการสมควรและสมกับ  
 ประโยชน์ทั่วไปอย่างยิ่งที่ทางฝ่ายปกครองจะเข้าช่วยป้องกันความทุกข์  
 ยากโดยจัดให้มีสถานพยาบาล หรือมีคนคนที่เป็โรคเรื้อรัง หรือ  
 โรงพยาบาลคนเข้จริต ตลอดจนจัดให้มีสถานสำหรับเด็ก  
 ที่ไม่ปรากฏบิดามารดา ดังเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทางปกครองควรทำ เพราะ  
 จะเป็นประโยชน์ไม่น้อยกว่าการทำประชาการ หรือการไปรษณีย์

ในข้อ ๓ ที่ว่า ความอติคัดจริตนั้นเกิดขึ้นจากเหตุภายนอกนั้น  
 ไม่มีทางที่จะป้องกันได้ เช่น อุทกภัย แผ่นดินไหว ไฟไหม้ หรือ  
 มหันตภัยอย่างอื่นที่เกิดขึ้นอย่างฉะฉานใหญ่เป็นเหตุสุดวิสัย ซึ่ง  
 จะเยียวยาสิ่งเคราะห์ใดก็ได้โดยการเรียกรายกันช่วยเหลือโดยทั่วไปเท่านั้น

ค. ถ้าจะถือว่าการส่งเคราะห์เป็นสิทธิของบุคคลที่จะเรียกร้อง  
เขาได้แก่ ก็ตอ้งนับว่าคนจนทั้งที่อ่อนแอและที่ยังแข็งแรง ย่อม  
ได้รับความช่วยเหลือเท่ากัน ซึ่งจะเป็นการที่โกลาเล่ผลร้าย

การที่ไม่สามารถทำงานนั้นไม่ได้เกิด จากตั้ภัย และ พิการ ของร่าง  
 กายอย่างเดียอ อาจเกิดจากเหตุอื่นก็ได้ มีกรรมกรบางพวก  
 บางทีก็ล้มต้อที่ทำงาน แต่ทำงานไม่ได้ เพราะหางานไม่ได้ และ

พวกมันบางทีจะไม่ขังใจเลยในการที่จะคิดว่า เมื่อคนมันควรจะทำงาน  
 แต่คนมันไม่สามารถจะหางานทำได้ ดังนั้น ถ้าที่รัฐบาลจะจัดให้มันงานทำ  
 แต่จัดขึ้นในเวลาที่มันควรจะทำงานนั้น ที่จริงก็ไม่ใช่อะไรเหมือน  
 กัน เพราะไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลที่จะจัดหางานให้มันทำ และถ้า  
 ไม่มีประโยชน์อย่างใดในกรณีที่ सरकारทำเช่นนั้น และที่ร้ายก็คือถ้ารัฐ  
 รัับภาระหางานให้คนงานทำแล้ว รัฐบาลจะต้องประสบปัญหายุ่งยาก  
 ในภายหลัง กล่าวคือ เมื่อคนงานทั้งหลายพอใจได้ว่ารัฐบาลจะบ่อน  
 งานการให้ทำอยู่เสมอแล้ว ความขวนขวายที่เขามีในขั้นที่จะแสวง  
 งานก็จะหมดไป ระเบียบการหางานให้ทำโดยหวังจะช่วยให้มันมีความ  
 อุตสาหะขึ้นเกิดขึ้น กลับจะกลายเป็นอุปสรรคความอุตสาหะให้มากขึ้น เพราะ  
 คนที่เคยแสวงหางานทำจะละเลยไม่แสวงต่อไป จะขอให้รัฐนำงาน  
 ไปให้ทำถ้ายืดเยื้อ คนงานที่เคยเกรงขามไม่กล้าหยุดงานเพราะกลัว  
 จะหางานทำใหม่ไม่ได้ก็จะหยุดจากงาน มาเป็นคนไร้งานในระหว่าง  
 ที่รอหางานจากรัฐนั่นเอง

ข้อ ๒

พยากรณ์ความทุกข์ยาก

(Prévoyance sociale)

การพยากรณ์ความทุกข์ยากนั้น ย่อมเป็นเสรีของพลเมืองเพียงน่าใจ  
 ของพลเมืองว่า ถ้าตนประพฤติเป็นพลเมืองดีประกอบความดีหรือ  
 รัฐบาลโดยสุจริตแล้ว รัฐบาลย่อมประกันมิให้ตกยากลำบาก  
 ในอนาคตเวลาที่ตนมั่งมีแล้วด้วย หรือฐานะที่จะทำงานทำหากไม่ได้เช่น  
 เดิม

การที่รัฐบาลตั้งเสริมการขยายกรณีความทุกข์ยากเช่นนี้ บ่อม  
เป็นเครื่องช่วยอันสมควรให้ราษฎรพลเมืองประพฤติกินอยู่ในอันมาอา  
ชีวะ เป็นการตั้งตามแต่ตนเองแต่ผู้อื่น

การที่ฝ่ายปกครองกระทำกิจการ สำหรับ ความมั่นคงใน อนาคต  
ของบุคคลนั้น เช่นพระราชบัญญัติที่มาเห็นจำเป็นสำหรับข้าราชการ  
พลเรือน การจัดตั้งกองขอมต้นที่ฝ่ายปกครองได้จัดทำอยู่ในเวลา  
นี้ ก็นับว่าเป็นการตั้งเสริมความมั่นคงในอนาคตของบุคคลด้วยเหมือน  
กัน แต่การประกันภัยคนงานในประเทศเรายังไม่มีเพราะฐานะของ  
“งาน” ในประเทศเรายังไม่ถึงขนาดที่เป็นมูลเหตุแห่งความเดือดร้อน  
ของคนงานอย่างที่คนงานจะหมดหนทางกระเดียดกระสีน แต่ในฐานะ  
ที่คนงานเป็นพลเมืองของประเทศ คนงานอาจต้องประัดผลความยาก  
แค้นจากมูลเหตุทั่วไป อย่างอื่น อันมิใช่เหตุเฉพาะสำหรับพลเมืองที่  
มีอาชีพเป็นคนงาน

## ข้อ ๓

## การศึกษา

การศึกษานี้ ได้อธิบายมาข้างแต่ในเบื้องต้นที่จำกัดด้วยฝ่าย  
ปกครองควบคุมการศึกษา การตั้งเสริมที่ฝ่ายปกครองกระทำอยู่ใน  
เวลานี้คือ การสนับสนุนให้มีโรงเรียนราษฎรมาก ๆ เพื่อให้เป็นผล  
ดีแก่บ้านเมือง แต่โรงเรียนราษฎรนี้จำเป็นต้องควบคุมให้มีคุณภาพดีด้วย  
มิใช่มุ่งแต่จะให้ได้ปริมาณอย่างเดียว

กระทรวงธรรมการมีหน้าที่ในทางนี้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ยังจะต้องตั้งเสริมให้การ ศึกษาของพลเมือง เข้าสู่ ระดับประถมศึกษา

โดยทั่วไป ให้แพร่หลายทันเวลาตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดให้สมาชิก  
ในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นมา

การยกเว้นค่าเล่าเรียนให้แก่เด็กนักเรียน หรือการให้ทุนเล่าเรียน  
แก่เด็กนักเรียน ในบางกรณีก็นับว่าเป็นการส่งเสริมการศึกษาด้วย  
กัน

ประเภทของการศึกษาจะตั้งเริ่มนั้น อาจที่จะพิจารณาได้เป็น ๓  
นัย คือ

๑. การศึกษาดำเนิน และวิสามัญ
๒. การศึกษาวิชาชั้นประถม มัธยม และอุดม
๓. การศึกษาความรู้ในวิทยา ความรู้ในศาสตร์ และความรู้

ในทางพลศึกษา

ทั้ง ๓ ประเภทนี้จะตั้งเริ่มโดยขนาดใด ต้องแต่จก้นนโยบาย  
อันเหมาะสมแก่ประเทศ

ประกาศแผนการศึกษาชาติ

ความมุ่งหมาย

๑. ความมุ่งหมายแห่งการศึกษาของชาติ คือ ให้พ่อเมือง  
ทุกคนไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษาพอเหมาะแก่อัต-  
ภาพของตน ๆ คือ พอสมควรแก่ภูมิปัญญาและทุนทรัพย์ เพื่อทุก  
คนได้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองในทางอาชีพ ซึ่งตนเกิดมาสำหรับ  
กระทำ

๒. เพื่อการอาชีพของตน กุลบุตรกุลธิดาควรได้รับศึกษาทาง



สำนัญแตรวิสามัญศึกษาทั้งสองฝ่าย ซึ่งกำหนดไว้เป็นชั้น ๆ ตามภูมิ  
ปัญญาและคุณทรัพย์

๓. เพื่อความสมบูรณ์แห่งพศกนิกรสยาม ท่านให้จัดการ  
ศึกษาทั้งสามส่วน ถ้วนพอเหมาะกัน คือ (๑) จริยาศึกษา ขบวม  
ใหม่คือธรรมเนียม (๒) สุนิศึกษาให้ปัญญาความรู้ (๓) พดศึกษา  
ฝึกหัดให้เป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์

#### สิทธิในการให้ศึกษา

๔. รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการให้การศึกษาแก่พลเมือง รัฐ  
จึงทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมการอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาในโรง  
เรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนราษฎร์ (และโรงเรียน  
เทศบาลด้วย)

๕. ภายในบังคับแห่งข้อความในข้อ ๔ และพระราชบัญญัติ  
อื่น ๆ บุคคลใด ๆ หรือประชาบาล อาจได้รับอนุญาตจากรัฐบาล  
เพื่อจัดตั้งโรงเรียนให้การศึกษาแก่กุลบุตรกุลธิดา

#### สามัญกับวิสามัญศึกษา

๖. สำนัญศึกษา ได้แก่การศึกษาวิชาสามัญ ซึ่งเป็นพื้น  
ความรู้ทั่วไป จัดสอนตั้งแต่ชั้นประถม ๓-๕ และตั้งแค่มัธยมต้น  
ชั้น ๓-๕ และมีมัธยมปลายชั้น ๕-๗

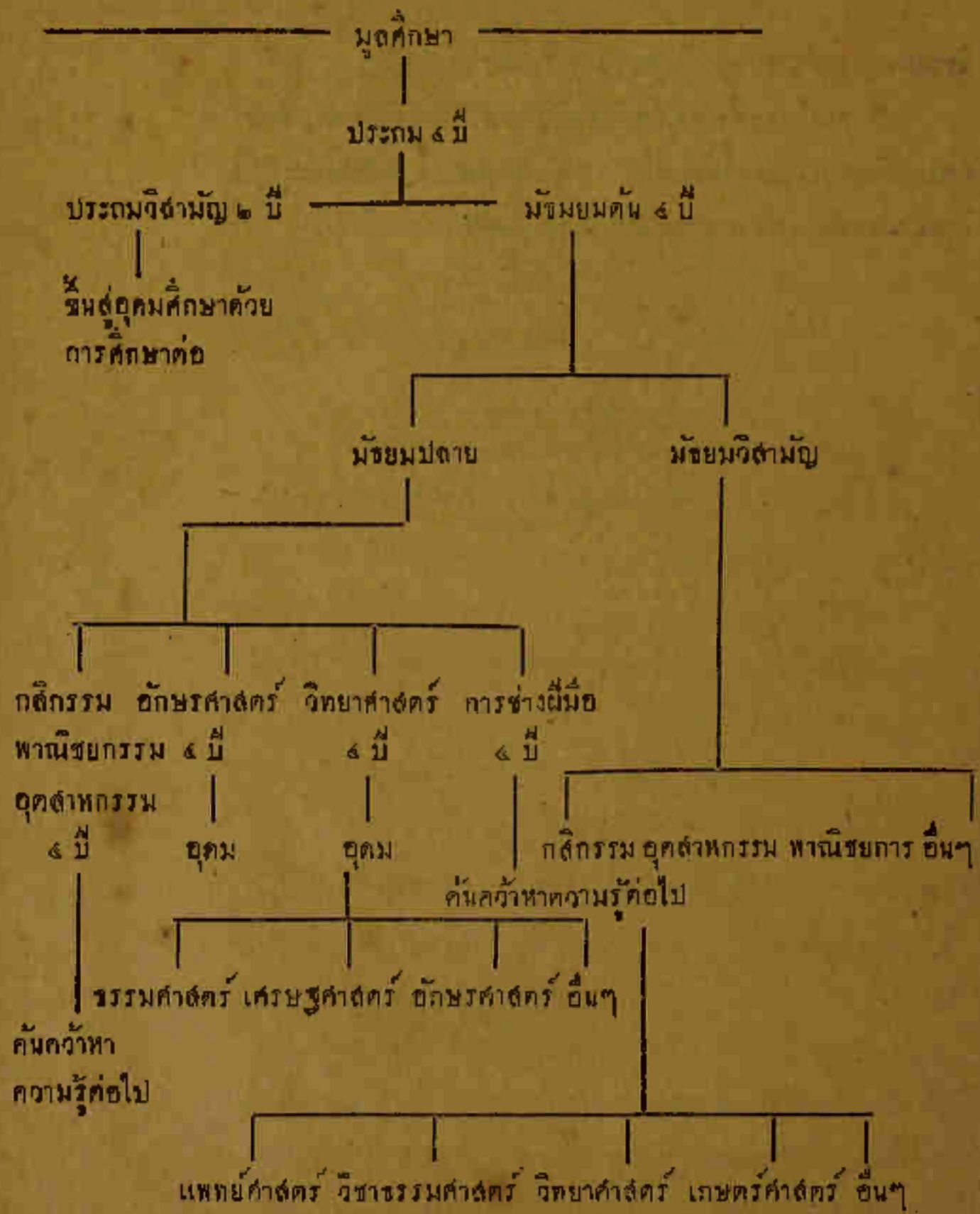
วิสามัญศึกษา ได้แก่การศึกษาวิชาชีพ ซึ่งจัดให้เหมาะแก่ภูมิ  
ประเทศ เช่นวิชาอุตสาหกรรม หัตถกรรม และพาณิชยกรรม ซึ่งเป็น  
พื้นความรู้สำหรับประกอบอาชีพการงาน และอุตสาหกรรมต่าง ๆ

๗. ท่านว่ากุลบุตรกุลธิดาควรได้รับสามัญศึกษาให้เพียงพอกับ

วิชาแผนกวิชาสามัญศึกษา ซึ่งตนสมัครเรียนต่อไป

๘. ทำให้จัดตั้งโรงเรียนวิชาสามัญศึกษาให้พอรับวิชาสามัญศึกษา  
ทุกกระยะที่ยุติประโยชน์จวงครบครัน จัดสอนวิชาวิชาสามัญอันจะบูรณะ  
โภภกิจและกลีกรรมของประเทศให้รุ่งเรือง คุณภาพต่อไปนี้:-

แผนการศึกษาแห่งชาติ



หมายเหตุ:— แผนการศึกษานี้ คือ เข้าใจตรงตามศึกษาพฤษภที่แนบอยู่ท้ายประกาศ  
 แผนการศึกษาชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕

วิชาแผนกวิชาสามัญศึกษา ซึ่งคนสมัครเรียนต่อไป

๘. ท่านให้จัดตั้งโรงเรียนวิชาสามัญศึกษาให้พร้อมสามัญศึกษาทุกระดับที่ถูกต้อง  
ประโยคจนครบครัน จัดสอนวิชาวิชาสามัญอันจะบูรณะโลกศกกิจและกสิกรรมของ  
ประเทศให้รุ่งเรือง คุณภาพต่อไปนี้:—

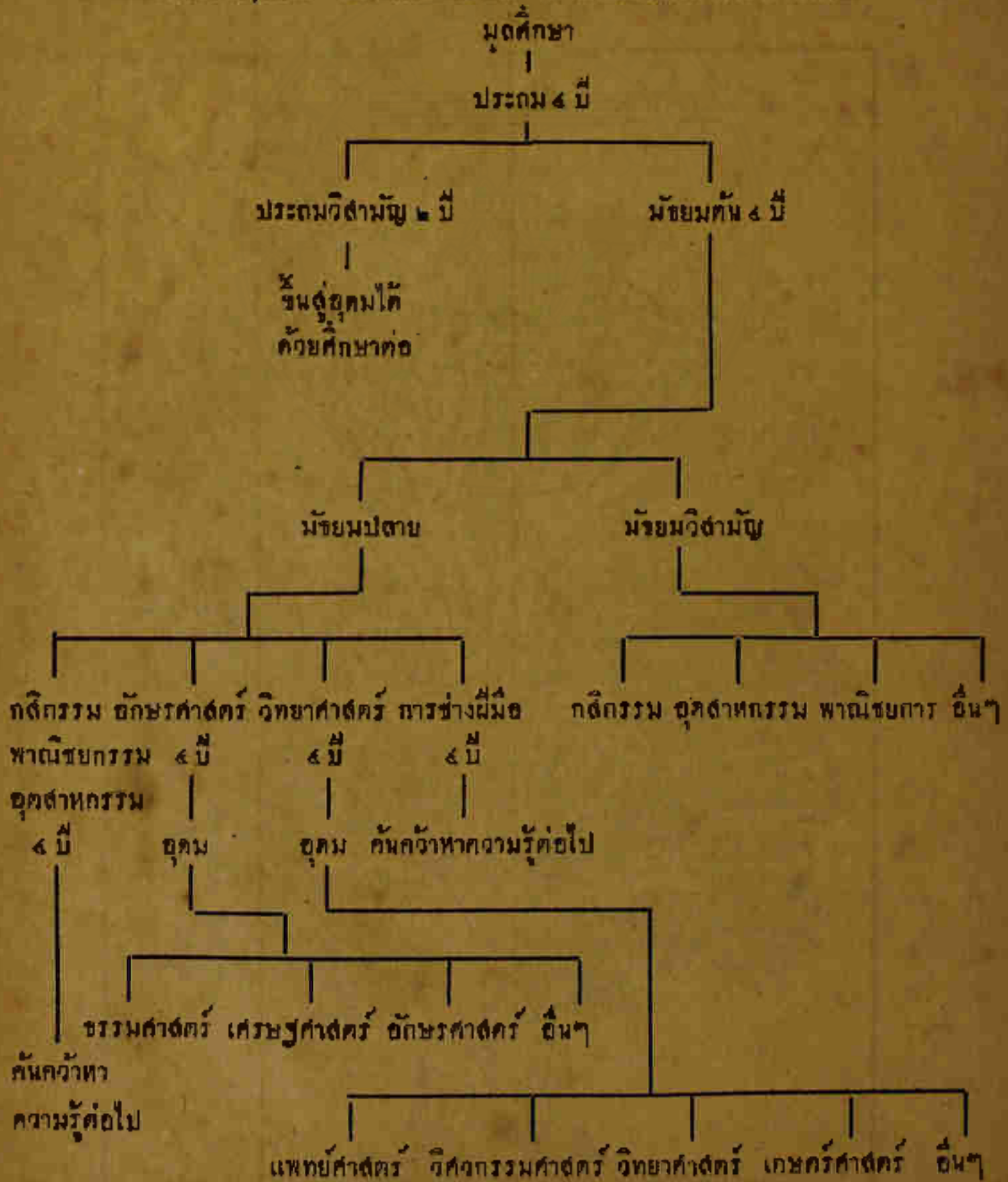
ศึกษาพฤษภักษ์—ต้นไม้แสดงแผนการศึกษาชาติ



มูลศึกษา — KINDERGARTEN

(ให้เด็กเข้า ๖๓๓ เดิม ใช้หน้า ๖๓๓ นี้แทน)

คามศึกษาทุกระดับ อาจจะเรียนเป็นภาพเช่นแสดงแผนการศึกษาได้ดังนี้:-



ให้ออกเลิกหน้า ๖๓๔ เดิม ใช้หน้า ๖๓๕ นี้แทน

๘. ถ้าผู้ใดสามารถเรียนมัธยมต้นต่อไป ท่านอนุญาตให้ข้ามไปชั้นมัธยมจากชั้นประถม ๕ ผ่านประถมวิสามัญชั้น ๕ และ ๖ ถ้าหากว่าบุตรกุดบิดาผู้นั้นจะเรียนวิชาสามัญแห่งมัธยมต้นไม่สำเร็จจนมิสามารถเข้าศึกษาชั้นมัธยมต้น วิชาสามัญได้ไซ้ ท่านว่าควรกดขยเข้าเรียนประถมวิสามัญศึกษาชั้น ๕ และ ๖ อีก เพื่อให้สำเร็จวิชาสามัญศึกษาจงได้.

การศึกษามงคัม

๓๐. การศึกษามงคัมได้แก่การศึกษาที่รูงบังคับให้เด็กทุกคนไม่เด็กเพศ ชาย หรือศาสนา เรียนจนสำเร็จดังที่ท่านบังคับไว้ด้วยพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔<sup>๑</sup>

การศึกษามงคัมได้แก่การเรียนเพียงจบประโยคประถม ซึ่งมีชั้นสามัญศึกษา ๕ ปี กับชั้นวิสามัญศึกษา คือ ประถมวิสามัญอีก ๒ ปี.

๓๓. การศึกษามงคัมยอมให้เบร่า คือ ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน<sup>๒</sup>

อัตรภาพทางการศึกษา

๓๒. ผู้ใดจบชั้นศึกษามงคัมแล้ว ท่านว่ามีความรู้ควรแก่อัตรภาพของพลเมืองแห่งสยาม คือ เป็นพลเมืองผู้สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นผู้รู้จักสิทธิและหน้าที่แห่งพลเมือง และทั้งจะได้ทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองในทางอาชีพ ซึ่งคนเกิดมาสำหรับกระทำ

กุดบุตรกุดบิดาผู้ใดศึกษาจบชั้นวิสามัญแห่งมัธยมต้นแล้ว ท่าน

๑ แต่บังคับต้องใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๗

๒ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่ามีการบังคับเพื่อส่งเสริม

ว่ามีคุณวุฒิเหมาะสมแก่ศตภาพของพลเมืองชั้นกลาง ซึ่งจะได้เป็น  
 คณะกรรมการแห่งความคิด และทำตนให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นหรือ  
 ประเทศทั่วไปตามส่วน

บุคคลที่ผู้ใดได้ศึกษาจบอุดมศึกษาหรือชั้นมหาวิทยาลัยแล้ว  
 ทำหน้าที่ศตภาพสมควรเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาการเฉพาะแก่หน้าที่รับ  
 ผิดชอบชั้นสูงต่อไป

๓๓. การเรียนเครื่อง ๆ กลาง ๆ ค้างอยู่เพียงมัธยมต้น หรือ  
 มัธยมปลาย หรือแม่เรียนจบชั้นนั้น ๆ แล้วเด็กเสียท่านว่าผิด เพราะ  
 เป็นเพียงการเรียนส่วนสามัญศึกษาเท่านั้น ยังไม่ครบองค์แห่งการ  
 ศึกษาตั้งกล่าวไว้ในข้อ ๒ และ ๗ ท่านว่า ควรทยอยกลับมาเรียนวิชาสามัญ  
 ศึกษาชั้นที่ผ่านข้ามไปนั้น หรือเข้าเรียนวิชาสามัญศึกษาค่อยออกตามัน  
 ศึกษาที่ตนเรียนจบแล้วให้สำเร็จจงได้.

#### การศึกษารายวิชาต่างประเทศ

๓๔. ท่านว่าผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดม ต้องรู้ภาษาต่างประเทศ  
 จะเป็นภาษาปัจจุบันหรือภาษาโบราณก็ได้ อย่างน้อย ๒ ภาษา ท่าน  
 ให้กำหนดภาษาต่างประเทศไว้ให้เด็ดดังนี้

ภาษาปัจจุบัน อังกฤษ จีน ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ

ภาษาโบราณ บาลี สันสกฤต ฯลฯ

๓๕. ท่านให้เริ่มเรียนภาษาต่างประเทศที่ ๑ ตั้งแต่มัธยมต้น  
 และให้เริ่มเรียนภาษาต่างประเทศที่ ๒ ตั้งแต่มัธยมปลาย

ผู้มอศตภาพเพียงเรียนจบชั้นวิชาสามัญศึกษาแห่งมัธยมต้น ท่าน  
 จำควรเลือกเรียนภาษาจีน.

### การศึกษาของหญิง

๓๖. ท่านเจ้าหญิงต้องได้รับความเสมอภาคกับชายในการศึกษา แต่หญิงมีการพิเศษโดยธรรมชาติ ท่านให้รางวัลแก่ผู้ทรงการศึกษาของหญิงให้มีวิเศษชาติ<sup>๕</sup> เพื่อนักบวชของเขา<sup>๕</sup> เป็นบางส่วน แต่จะไม่ติดกันโดยปริมาณหรือโดยส่วนสูงค่านั้นเลย

ประเภทโรงเรียนจำแนกตามเจ้าของออกทุน

๓๗. โรงเรียนแบ่งโดยประเภทเจ้าของผู้ออกทุนทรัพย์สิน<sup>๕</sup> หรือดำรงไว้มี ๓ ประเภท คือ

โรงเรียนรัฐบาล ได้แก่โรงเรียนที่รัฐบาลออกทุนตั้ง หรือดำรงอยู่

โรงเรียนประชาบาล ได้แก่โรงเรียนซึ่งประชาบาลออกทุนตั้ง หรือดำรงอยู่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔

โรงเรียนราษฎร์ ได้แก่โรงเรียนของบุคคลหรือคณะซึ่งตั้งขึ้น และหรือดำรงอยู่ด้วยทุนของเขา ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๓

๓๘. ในการจัดให้มีโรงเรียนทุกชั้นทุกประเภท ทั้งดำนัญและวิตามัญศึกษาจนพอกับจำนวนและความต้องการของพลเมืองนั้น รัฐใช้วิธีแบ่งแรง คือ จัดตั้ง<sup>๕</sup> เองบ้าง ยอมให้ประชาบาลตั้ง<sup>๕</sup> บ้าง และยอมให้บุคคลหรือคณะจัดตั้ง<sup>๕</sup> ตามความปรารถนาของเขาม้าง.

### เงินอุดหนุนการศึกษา

๓๘. ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔<sup>๕</sup> รัฐรับ

๕ บัดนี้ต้องให้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๘๘



อุปถัมภ์โรงเรียนประชาบาลด้วยให้เงินบำรุง ท่านว่ารัฐอาจอุปถัมภ์โรงเรียนราษฎร์เช่นเดียวกันก็ได้ ตามระเบียบซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้กำหนดไว้.

๒๐. รัฐให้ทุนเล่าเรียนแก่นักเรียนหลักสูตร เพื่อส่งเสริมให้ได้เรียนตามสมควรแก่อัศตภาพ และวางระเบียบไว้สำหรับทุนนั้น ๆ เช่นทุนเล่าเรียนหลวงและทุนเล่าเรียนของกระทรวงธรรมการ.

๒๑. รัฐรับรองการควบคุมเงินทุนเล่าเรียนซึ่งมีผู้บริจาคเพื่ออุดหนุนการศึกษาทั่วไป หรือสำนักศึกษาดำเนินกิจการใดสำนักหนึ่ง และรับการระงับการให้เงินไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค.

#### การฝึกหัดครู

๒๒. สำหรับสามัญศึกษา ท่านให้ใช้ครูประกาศนียบัตรมูลประถม และมีขียน ตามที่เหมาะแก่ชั้นวิชา

๒๓. สำหรับวิสามัญศึกษา ท่านให้ใช้ครูประกาศนียบัตรวิสามัญตามประเภทและชั้นที่เหมาะสม

วิสามัญศึกษาไม่ว่าประเภทใดที่จัดขึ้นใหม่ ให้เด็กใช้ครูผู้ชำนาญ

๒๔. ถ้ายังจะบังคับให้โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนราษฎร์มีครูประกาศนียบัตรทั้งหมดไม่ได้ ท่านว่าควรจัดให้ใกล้เคียงในส่วนน้อยเท่าที่จะพึงจัดได้

๒๕. สำหรับอุดมศึกษา ท่านให้ใช้ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และปาฐกผู้เชี่ยวชาญในวิชาของตน ๆ

การตรวจโรงเรียน

๒๖. ให้มีการตรวจโรงเรียนทุกชั้นทุกประเภท เป็นเป็นแห่ง  
จังหวัดแถมเงินอุดหนุนพระราชทานแห่งชาติ เพื่อควบคุม ในหน้า ตรวจ  
สอบ และรักษาการให้เป็นไปตามประกาศนี้ และกฎวิธีบังคับของ  
กระทรวงธรรมการ

๒๗. ให้ผู้ตรวจการมีอำนาจขมรมครูในตำบลที่ไปตรวจจะขม  
รมด้วยตนเองก็ได้ หรือจะนัดให้ไปขมรมกันที่อื่นนอกเขตโรงเรียน  
ก็ได้

การสำรวจอนามัย

๒๘. ท้องที่มีคณะกรรมการสุขภาพตำบลแห่งโรงเรียน เพื่อตรวจ  
วัดความเติบโตแห่งร่างกายเด็ก และคอยตรวจรักษาความผิดปกติแห่ง  
ของวัยรวมทั้งอายุอนามัยนำมาซึ่งโรคภัยนั้นทอนกำลังและมีปัญหาเด็ก

การสอบไล่

๒๙. รัฐกำหนดการสอบไล่ให้ทุกเท่าเรียน การสอบไล่ให้  
ประกาศนียบัตรระดับชั้น ๆ กับสอบวิชาสามัญชั้นที่เขียนหัวข้อสำหรับ  
ข้ามไปศึกษาแผนกอื่น ๆ เช่นชั้นประถม ๔ เพราะผู้จะข้ามไปศึกษาชั้น  
มัธยมต้น กับสอบมัธยมต้นมัธยมปลายสำหรับผู้จะออกไปสู่วิชาสามัญ  
ศึกษาแห่งชั้น ๆ หรือชั้นเรียนชั้นสามัญศึกษาส่งขึ้นไป หรือเข้า  
มหาวิทยาลัย

๓๐. โรงเรียนใด ๆ ขาดสอบคัดเลือคนักเรียนผู้สมัครอีกชั้น  
หนึ่งก็ได้ แม้ผู้นั้นเป็นผู้ตอบประกาศนียบัตรแสดงความรู้พอที่จะเรียน  
ต่อในโรงเรียนนั้นได้

๓๑. เมื่อการสอบไล่ของโรงเรียนใด หรือคณะใดเป็นที่เชื่อถือ เทียบเคียงได้ รัฐจะงดเว้นการสอบเสีย และถือเอาการสอบของ โรงเรียนหรือคณะนั้นว่าเสมอกับการสอบไล่ของรัฐก็ได้

#### รายงาน

๓๒. ท่านให้กระทรวงธรรมการทำรายงานการศึกษาประจำปี เสนอต่อรัฐบาล

นอกจากนี้ยังจะเห็นได้จากกรณีที่มีบุตรชายหญิงของข้าราชการผู้ ประสงค์อันตรายถึงตายในหน้าที่ราชการ ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญ พิเศษ จนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งถ้าศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษา ก็มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษต่อไป จนเสร็จการศึกษาในชั้นอุดมชั้น แต่ไม่เกินอายุ ๒๕ ปีบริบูรณ์ หรือจนกว่าจะมีสามี (ดูหน้า ๔๖๗ ฐานัน)

#### ข้อ ๔

#### การส่งเสริมอาชีพ

การส่งเสริมอาชีพ ก็ทำนองเดียวกับลักษณะการคุ้มครอง กิจการเอกชนซึ่งได้อธิบายมาแล้วข้างต้น (ดูหน้า ๓๐๒-๓๐๓) ใน บางประเทศฝ่ายปกครองมีสถิติราษฎรซึ่งประกอบอาชีพต่าง ๆ ไว้ พิจารณาในการที่จะควรจัดการส่งเสริมด้วย

