



# สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด โครงสร้างภายนอก

## โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กับการปกครองท้องถิ่น

สป

JS

71533

ก2ส64

ด.2

๓.4

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น



## หมวดที่ 2

โครงสร้างภายนอก

### ลำดับที่ 4

เรื่อง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน  
กับการปกครองท้องถิ่น



## สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ ๔ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๐๘-๖

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๕-๘๗๐๕



## คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
  5. กรุงเทพมหานคร
  6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
  2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
  3. การคลังท้องถิ่น
  4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
  5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>1. แนวคิดในการจัดโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดิน</b>	1
1.1 หลักการรวมอำนาจและการบริหารราชการส่วนกลาง	2
1.2 หลักการแบ่งอำนาจและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	3
1.3 หลักการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	5
<b>2. พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดินของไทย</b>	6
2.1 การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	11
2.2 การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495	13
2.3 การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218	14
2.4 การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	15
<b>3. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน</b>	17
3.1 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนกลาง	17
3.2 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	23
3.3 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	28
<b>4. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น</b>	37
4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค	38
4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น	39
4.3 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทยหลังปี พ.ศ. 2540	42



<b>5. ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะ</b>	<b>43</b>
5.1 สภาพปัญหาภายในระบบราชการไทย	43
5.2 แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการไทย	44
5.3 ข้อเสนอแนะ	47
<b>6. เอกสารอ่านเพิ่มเติม</b>	<b>48</b>

## โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กับการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นมิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวและเป็นอิสระจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารปกครอง หากแต่มีความเกี่ยวสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารราชการแผ่นดินในระดับอื่นๆ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงระบบการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมองในภาพกว้าง เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการในระดับชั้นต่างๆ

### 1. แนวคิดในการจัดโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งระดับชั้นทางการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ดังที่เป็นที่ยอมรับกันโดย



ทั่วไปนั้น หลักสำคัญที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ **หลักการรวมอำนาจ (centralization of power) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization of power)** ซึ่งหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 หลักดังกล่าว จะเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดระดับทางการบริหารราชการแผ่นดิน (level of government)

### 1.1 หลักการรวมอำนาจและการบริหารราชการส่วนกลาง

การรวมอำนาจในการปกครองนั้น ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล (2523) ได้ให้คำอธิบายเอาไว้ว่า หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยในการบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้น จะมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเท่ากับว่าการใช้อำนาจในการปกครองจะกระทำโดยหน่วยบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้น จะมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการกล่าวคือ

**ประการแรก** จะมีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ส่วนกลางสามารถบังคับใช้กองกำลังเหล่านั้นได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วที่ตลอดจนเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงของประเทศ

**ประการที่สอง** จะมีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง โดยถือว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต่างๆ ใช้อำนาจในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ในกิจการที่อยู่ใต้อำนาจหน้าที่

**ประการที่สาม** จะมีการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไปเป็นสายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ผู้มียุติอำนาจสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มียุติอำนาจรองๆ ลงมา และเจ้าหน้าที่ผู้มียุติอำนาจรองลงมานั้นต้องเชื่อฟังและปฏิบัติ

ตาม ทั้งนี้ จะมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

การที่ประเทศต่างๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ และกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนกลางนั้น ก็เนื่องจากว่าภายใต้การบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจนั้น จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นเอกภาพและความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงการที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางอาจช่วยส่งผลให้นโยบาย และแผนงานต่างๆ ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นเสมอหน้า และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจก็มีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ การบริหารงานภายใต้หลักการนี้จะส่งผลให้กระบวนการทางการบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และที่สำคัญการบริหารราชการโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจนั้น อาจเป็นการบริหารงานที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อันไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เป็นที่สังเกตได้ว่าการบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนี้ มักใช้กับภารกิจด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เพราะภารกิจดังกล่าวต้องการความเป็นเอกภาพ และการเป็นแบบแผนเดียวกันในการบริหารงาน

## 1.2 หลักการแบ่งอำนาจและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จากการที่การบริหารงานของราชการส่วนกลางภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้นมีจุดอ่อนสำคัญอยู่ที่ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะภารกิจทุกเรื่องต้องตัดสินใจโดยราชการส่วนกลาง ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้ จะมีการมอบอำนาจของราชการส่วนกลางบางส่วนให้กับตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ อันเป็นการช่วยแบ่งเบา และลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการบริหารงานของราชการส่วนกลาง

ศาสตราจารย์ประยูรฯ (2523) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักการแบ่งอำนาจเอาไว้ว่า หมายถึง การบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางซึ่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ



เพื่อให้ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่กำหนดเอาไว้ในระเบียบแบบแผน การบริหารงานในส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้คือ

**ประการแรก** ต้องมีการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

**ประการที่สอง** มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ไปประจำในท้องที่ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

**ประการที่สาม** เป็นการที่ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วน บางเรื่อง ให้กับตัวแทนที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคโดยที่มิได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาด

ภายใต้การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนั้น มีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่ จะเป็นการช่วยทำให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น เพราะอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องได้มอบไปให้กับตัวแทนของราชการส่วนกลางแล้ว นอกจากนั้น การที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการส่งตัวแทนลงไปทำงานในพื้นที่นั้น ยังจะช่วยให้ราชการส่วนกลางสามารถรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตามจุดอ่อนที่สำคัญภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือการที่ระบบการบริหารงานแบบนี้ถือเป็นแขนขาของราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และที่สำคัญหากการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนในภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัดแล้ว ก็อาจจะทำให้การบริหารยังมีความล่าช้า เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นของการบริหารราชการขึ้นอีกระดับหนึ่ง

### 1.3 หลักการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ผลจากการที่การบริหารราชการใน 2 ระดับข้างต้น เป็นการบริหารราชการ โดยข้าราชการ หรือตัวแทนจากส่วนกลาง จึงทำให้ในความเป็นจริงนั้น รัฐไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เพราะข้าราชการเหล่านั้น ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่จำกัด ดังนั้น การบริหารราชการโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร

ศาสตราจารย์ประยูรฯ (2523) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจในการปกครองนั้นหมายถึงการที่ส่วนกลางได้โอนหรือยกอำนาจในบางเรื่องให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้พวกเขาได้ฝึกหัดจัดทำ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

**ประการแรก** มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้น โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินต่างๆ รวมไปถึงบุคลากรที่เป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลหน่วยงานเหล่านี้ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

**ประการที่สอง** มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าไปมีโอกาสในการปกครองตนเอง หากไม่มีการเลือกตั้งเลย จะไม่ถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง

**ประการที่สาม** การกระจายอำนาจนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควร โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถวินิจฉัยและตัดสินใจดำเนินการได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

การบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจนี้ ย่อมเป็นการบริหารราชการที่มีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่ ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ดีกว่าการจัดการบริหารในระดับอื่นๆ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง นอกจากนั้นแล้ว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางทำให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทการทำงานในเรื่องที่มีความสำคัญระดับชาติได้มากขึ้น และที่สำคัญ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักประชาธิปไตยได้มากขึ้น อันเท่ากับเป็นการช่วยสนับสนุนการปกครองในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งขึ้นด้วยในอีกทางหนึ่ง

สำหรับปัญหาที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องของความเป็นเอกภาพ ซึ่งมักจะมองกันว่า หากให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากๆ แล้ว อาจส่งผลต่อปัญหาความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ รวมไปถึงความมั่นคงของประเทศ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องของความหลากหลายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถจัดทำบริการต่างๆ ที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันได้ ในท้องถิ่นที่มีความพร้อม ก็อาจสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีทรัพยากรต่างๆที่จำกัด

## 2. พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

หากได้ศึกษาถึงระบบการบริหารราชการของไทยแล้ว คงจะสังเกตเห็นได้ว่าระบบราชการของไทยนั้น มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูประบบราชการของไทยครั้งนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุดครั้งหนึ่ง ก็คือ การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงปีพุทธศักราช 2435 ทั้งนี้ด้วยเพราะว่าผลของการปฏิรูปในช่วงดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้ระบบ

ราชการของไทยมีความทันสมัย และที่สำคัญผลของการปฏิรูปในครั้งนั้น ยังนับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบราชการไทยในยุคปัจจุบันอีกด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้ามีพระราชดำริให้มีการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นแล้ว อาจสามารถกล่าวได้โดยสรุปว่า เหตุผลที่สำคัญที่ทำให้พระองค์ท่านทรงริเริ่มการปฏิรูประบบราชการ มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** เพราะนับตั้งแต่ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศไทย หรือสยามในสมัยนั้น ได้เริ่มต้นเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิการค้าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจในตะวันตก (western colonialism) ดังจะเห็นได้จากการที่สยามได้ถูกกดดันให้ลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในปีพุทธศักราช 2398 และสนธิสัญญาอื่นๆ ในช่วงระยะเวลาต่อมาอีกหลายฉบับกับชาติตะวันตก โดยสนธิสัญญาเหล่านั้นถือเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียม ทำให้ประเทศสยามต้องเสียเปรียบประเทศตะวันตกในหลายประการ อาทิเช่น สิทธิทางการค้า การเก็บภาษี รวมถึงระบบการศาล นอกจากนี้ กองกำลังของชาติตะวันตก ยังได้เริ่มต้นเคลื่อนเข้ามาโอบล้อมและยึดเอาเขตแดนของประเทศเพื่อนบ้านของสยามในเวลานั้นเป็นเขตปกครองของตน โดยในทางตอนใต้มีกองกำลังของอังกฤษได้เคลื่อนเข้ามายึดแหลมมาลายู ในทางตะวันออกมีกองกำลังของฝรั่งเศส ได้เคลื่อนเข้ามายึดกัมพูชาและประกาศว่ากัมพูชา นั้น เป็นเขตการปกครองของตน

**ประการที่สอง** ถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายในประเทศ กล่าวคือ ในระยะเวลานั้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของสยามเอง ยังคงมีลักษณะเป็นระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นระบบที่มีจุดอ่อนอยู่หลายประการ กล่าวคือ ภายใต้ระบบการปกครองแบบเก่าซึ่งใช้ระบบการกินเมืองนั้น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนเองมีได้อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองคนเดียวกัน โดยในหัวเมืองห่างไกลนั้น ประชาชนอาจมีความรู้สึกว่าตนเองอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองหัวเมืองนั้นๆ มากกว่า นอกจากนั้น กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่มีการประกาศบังคับใช้ อาจได้รับการตีความ และบังคับใช้โดยเจ้าเมืองแต่ละแห่งแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดความหลากหลายและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในประการต่อมา ภายใต้

การบริหารราชการอย่างเก่า ยังขาดการแบ่งภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่มีความชัดเจน อาทิเช่น หัวเมืองต่างๆ อาจอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงถึงสามกระทรวง นั่นคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ กระทรวงการคลัง

ด้วยมูลเหตุทั้งสองประการข้างต้นนี้เอง ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีดำริ และริเริ่มการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการปฏิรูปในครั้งนี้ พระองค์ท่านมีเป้าหมายที่สำคัญก็เพื่อให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ที่มีความทันสมัยอย่างตะวันตก โดยมีการจัดแบ่งภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ตามลักษณะเฉพาะ (specialization) อย่างชัดเจน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ ยังจะต้องเป็นกลไกที่มีศักยภาพ สามารถเสริมสร้างความมั่นคง และความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนภายในประเทศได้ และในประการต่อมาซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใหม่นั้น จะต้องสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นกับคนในชาติ โดยทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่าตนเองนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์พระองค์เดียวกัน

จากเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำไปสู่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงการปฏิรูปในครั้งนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปในครั้งนี้ มีสาระที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** การปฏิรูประบบราชการในเขตเมืองหลวง ในการปฏิรูปการบริหารราชการที่ส่วนกลางนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศยกเลิกการปกครองในระบบกรมแบบเดิม (traditional departments) ทั้งนี้เป็นเพราะ การบริหารงานภายใต้ระบบกรมแบบเดิมนั้น จะไม่มีการแบ่งงานตามภารกิจที่ชัดเจน โดยกรมต่างๆ จะทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แทบทุกกรมต่างมีหน้าที่ในการควบคุมแรงงาน จัดการศึกษาและฝึกฝนแรงงาน เก็บภาษี เป็นต้น เพราะฉะนั้น พระองค์ท่านจึงได้สถาปนากระทรวงแบบใหม่ขึ้นจำนวน 12 กระทรวง โดยที่กระทรวงทั้ง 12 กระทรวงจะมีภารกิจหน้าที่เฉพาะของตนเองแตกต่างกันออกไป ซึ่งกระทรวงทั้ง 12 แห่งที่ทรงได้จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้น ได้แก่

- (1) กระทรวงมหาดไทย
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการต่างประเทศ
- (4) กระทรวงวัง
- (5) กระทรวงเมือง
- (6) กระทรวงเกษตราธิการ
- (7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- (8) กระทรวงยุติธรรม
- (9) กระทรวงยุติธรรม
- (10) กระทรวงธรรมการ
- (11) กระทรวงโยธาธิการ
- (12) กระทรวงมรุธาธิการ

อย่างไรก็ตาม ในภายหลังได้มีการปรับปรุงและยุบรวมกระทรวงต่างๆ เข้าด้วยกัน จนกระทั่งในตอนสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงต่างๆ ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมีจำนวนเหลืออยู่ทั้งสิ้น 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการ

นอกจากการจัดตั้งกระทรวงต่างๆ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้กำหนดให้เสนาบดีผู้เป็นเจ้าของกระทรวง มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมาประชุมร่วมกันเป็นประจำ โดยที่ประชุมครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นองค์ประธานของที่ประชุม และเรียกที่ประชุมนี้ว่า **“เสนาบดีสภา”** ต้องยอมรับว่าสภาพดังกล่าวนี้ ได้เป็นที่ประชุมที่กำหนดทิศทาง และนโยบายที่สำคัญต่างๆ ในการบริหารประเทศ ซึ่งอาจเปรียบได้กับที่ประชุม **“คณะรัฐมนตรี”** ในปัจจุบันนั่นเอง

**ประการที่สอง** การปฏิรูประบบการปกครองหัวเมือง สำหรับการปฏิรูประบบราชการนอกเขตเมืองหลวงนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้





ทรงยกเลิกระบบการปกครองในระบบหัวเมืองอย่างเดิม โดยได้ทรงโปรดให้มีการตั้ง **“มณฑลเทศาภิบาล”** ขึ้น แต่ละมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนั้น จะประกอบไปด้วยเมืองหรือจังหวัดต่างๆ ในแต่ละมณฑลจะมี **“สมุหเทศาภิบาล”** ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด นอกจากนั้นในระดับเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้ทรงโปรดให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือ การยกเลิกระบบการกินเมือง ผ่านการปรับเปลี่ยนให้เจ้าเมืองที่ปกครองหัวเมืองทั้งหลาย มีสถานะเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และได้รับเงินเดือนโดยตรงจากส่วนกลาง ทดแทนระบบเดิมซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างเต็มที่ อาจสรุปได้ว่า ภายหลังการปฏิรูปในครั้งนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของสยามนอกเขตเมืองหลวง จึงประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองในระดับต่างๆ 4 ระดับ ได้แก่ มณฑล เมืองหรือจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับต่ำที่สุด

การปกครองนอกเขตเมืองหลวงภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ได้มีพัฒนาการสืบต่อมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ท้ายทั้งราชอาณาจักรสยาม มีมณฑลต่างๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 มณฑล และเมืองหรือจังหวัดต่างๆ อีกทั้งสิ้น 83 จังหวัด

นอกจากการจัดตั้งระบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้ทรงโปรดให้มีการจัดตั้ง **“สุขาภิบาล”** ขึ้นเป็นครั้งแรกในเขตกรุงเทพฯ เมื่อปีพุทธศักราช 2441 ซึ่ง “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” นี้ อาจจะได้ถือว่าเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของชวงศ์ ฉายะบุตร (2539) นั้น ทำให้เห็นได้ว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในระยะแรกนั้น สุขาภิบาลมีลักษณะเป็นเพียงหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน (ad hoc authority) ที่มีการกิจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองแต่เพียงด้านเดียว จนในระยะต่อมาจึงมีการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งส่งผลทำให้สุขาภิบาลมีการกิจหน้าที่หลากหลายมากขึ้นกลายเป็นหน่วยงานที่มีการกิจหลายด้าน (multi-purpose authority) เหมือนดังเช่นองค์กรปกครอง

## ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

สำหรับในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่บ้าง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นยังคงยืนอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงชื่อของกระทรวงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง การจัดตั้งภาคและตำแหน่งอุปราชในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือการลดจำนวนของมณฑลและเมืองลง อันสืบเนื่องด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

## 2.1 การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการไทยที่สำคัญอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งก็คือ การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้เพียงหนึ่งปี ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติต่างๆ ภายในกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะสามารถเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้แฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดจนกระบวนกรบริหารเป็นไปด้วยความรวดเร็วจัดไว้ ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่

(1) การกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ได้มีการอธิบายว่าราชการส่วนกลางนั้น หมายถึง กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ในเขตเมืองหลวง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ การจัดการปกครองโดยการส่งข้าราชการประจำไปปกครองหัวเมืองนอกเขตเมืองหลวง



ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ก็คือ เทศบาลอันเป็นหน่วยการปกครองที่เพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นใหม่

(2) การกำหนดให้หน่วยราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงและกรมต่างๆ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งผลของข้อบัญญัตินี้จึงเป็นการทำให้กระทรวงและกรมมีฐานะในทางกฎหมายที่สามารถจะทำนิติกรรมหรือเป็นคู่สัญญาใดๆ ในทางกฎหมายได้นั่นเอง

(3) ในส่วนของการจัดการปกครองนอกเขตเมืองหลวง หรือที่เรียกว่า ภูมิภาคนั้น ได้มีการยุบเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลที่มีมาตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคงเหลือแต่เพียงจังหวัด และอำเภอเท่านั้น ซึ่งการยุบเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดแบบประชาธิปไตยที่แฝงอยู่ เพราะคณะผู้ร่างกฎหมายมีความเชื่อว่า การยุบเลิกมณฑลจะทำให้จังหวัดมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

(4) มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในของราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบคณะกรรมการ (committee form) กล่าวคือ มีการปรับโอนอำนาจในการบริหารงานจังหวัดจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไปยังคณะกรรมการจังหวัด รวมถึงในระดับอำเภอก็มีการปรับโอนอำนาจการบริหารงานอำเภอจากนายอำเภอไปยังคณะกรรมการอำเภอเช่นเดียวกัน ในการเปลี่ยนแปลงนี้ คณะผู้ร่างกฎหมายมีความเชื่อว่า ระบบการบริหารงานแบบใหม่จะทำให้อำนาจในการบริหารงานไม่ได้ผูกขาดโดยคนเพียงคนเดียว อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องต่อการปกครองประเทศที่เป็นไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

(5) กำหนดให้มีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2478 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลสำหรับเหตุผลหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจัดตั้งเทศบาลขึ้นก็คือ ความต้องการให้เทศบาลเป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น

## 2.2 การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เป็นเวลายาวนานถึงเกือบ 20 ปี จึงได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี พ.ศ. 2495 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหา และอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ ที่มีความสำคัญได้แก่

(1) การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีความพยายามในการปรับปรุงการบริหารราชการในระดับกระทรวงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 16 ว่า กระทรวงหนึ่งๆ นอกจากจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหา หรือจุดอ่อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการแรก ก็คือ การจัดตั้งภาคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามภาคที่จัดตั้งขึ้นทั้ง 9 แห่งทั่วประเทศในครั้งนี้ มีอำนาจหน้าที่ซึ่งแตกต่างไปจากมณฑลที่เคยมีมาแต่เดิม กล่าวคือ ภาคที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและกำกับดูแลการบริหารงานของจังหวัดมากกว่าที่จะมุ่งให้ภาคเป็นหน่วยการปกครองโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภาคที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ดำรงอยู่เพียงชั่วคราวระยะเวลา 4 ปี เท่านั้น



นอกจากการจัดตั้งภาคแล้ว การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ การยกเลิกรูปแบบการบริหารงานของจังหวัด ในรูปคณะกรรมการจังหวัดที่มีมาแต่เดิม โดยที่กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจที่เคยเป็นของคณะกรรมการจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว ตามกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการจังหวัดจะมีหน้าที่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2495 นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยสภาจังหวัดที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นยังมีข้าราชการประจำอื่นๆ ภายในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ในปีต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

### 2.3 การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218

ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลโดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจรได้ประกาศยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แทน โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้อ้างเหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดิม

บางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบข้าราชการบางตำแหน่ง และยังได้มีการจัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรมใหม่ ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมสอดคล้องสำหรับผลที่สำคัญอันสืบเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ มีอยู่หลายประการ อาทิเช่น มีการกำหนดให้หน่วยราชการในระดับกรมสามารถบริหารงาน ริเริ่ม วินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ การกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจอย่างชัดเจนที่จะกำหนดนโยบายในการกำกับควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวง เป็นต้น

นอกจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการส่วนกลางแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2515 มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เพื่อยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตามกฎหมายเดิมในปี พ.ศ. 2499 เปลี่ยนแปลงเป็น “**สภาตำบล**” ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำนันเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ อีกทั้งในปีเดียวกันนั่นเอง ก็ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เพื่อรวมเทศบาลกรุงเทพ เทศบาลธนบุรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร โดยในระยะเริ่มต้นให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้ง และให้มีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

## 2.4 การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี ที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ใช้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จนกระทั่งมาในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยเนื้อหาสาระที่สำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นได้แก่



(1) มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการลดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ

(2) ได้ปรับปรุงการบริหารราชการในระดับกระทรวงให้มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งอำนาจในการกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(3) กำหนดให้มีการระบบการมอบอำนาจที่ลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อมุ่งให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้น ในช่วงหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 กระแสของการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2535 มีพรรคการเมืองถึง 5 พรรคที่ชูนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายหลักของพรรค รวมถึงมีพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่สำคัญของการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็คือการผ่านพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ผลของการผ่านกฎหมายฉบับนี้ได้ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นทั่วประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2546 มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากผลของการออกกฎหมายฉบับนี้จำนวน 6,742 แห่งทั่วทั้งประเทศ

### 3 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในยุคสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration)

หากพิจารณาตามหลักในการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่สำคัญในการบริหารประเทศ ซึ่งในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลจะได้มีการกำหนดทิศทาง และแนวนโยบายพื้นฐานในด้านต่างๆ ที่มีความสำคัญขึ้น ซึ่งการที่นโยบายต่างๆ เหล่านี้ของรัฐบาลจะสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้นั้น รัฐบาลจะต้องอาศัยกลไกที่สำคัญที่มีหน้าที่นำเอานโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ ซึ่งกลไกหลักที่นั่นก็คือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่รวมเรียกว่าการบริหารราชการส่วนกลางนั่นเอง

ในส่วนของโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลางในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด

หรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

โดยที่กำหนดให้ส่วนราชการทั้งหมดข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางประกอบไปด้วยกระทรวง และหน่วยราชการต่างๆ ดังต่อไปนี้





(1) **สำนักนายกรัฐมนตรี** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) **กระทรวงกลาโหม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้ คือ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเสนาธิการ กรมการเงินกลาโหม กรมพระธรรมนูญ กรมพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร กรมการอุตสาหกรรมทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร กรมราชองครักษ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กรมยุทธการศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร กองบัญชาการทหารเรือ กองทัพอากาศ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงกลาโหม จะเป็นไปตามกฎหมาย ขอบบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น

(3) **กระทรวงการคลัง** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) **กระทรวงการต่างประเทศ** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมวิเทศสหการ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

(5) **กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและ

นั้นธนาคาร สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

(6) **กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** ประกอบไปด้วย ส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(7) **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(8) **กระทรวงคมนาคม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

(9) **กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(10) **กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมอุทยานวิทยา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(11) **กระทรวงพลังงาน** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

(12) **กระทรวงพาณิชย์** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน



กรมการประกันภัย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

(13) **กระทรวงมหาดไทย** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

(14) **กระทรวงยุติธรรม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(15) **กระทรวงแรงงาน** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม

(16) **กระทรวงวัฒนธรรม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

(17) **กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

(18) **กระทรวงศึกษาธิการ** โครงสร้างการจัดระเบียบราชการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาเป็นการเฉพาะ

(19) **กระทรวงสาธารณสุข** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสุขภาพจิต กรมอนามัย และสำนักงานคณะกรรมการ

## กรรมการอาหารและยา

(20) **กระทรวงอุตสาหกรรม** ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้มีส่วนราชการในระดับกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยหน่วยราชการเหล่านั้น ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอันได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด

เพราะฉะนั้น เมื่อรวมทั้งสิ้นแล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางจึงประกอบไปด้วยหน่วยราชการในระดับกระทรวงทั้งสิ้น 20 กระทรวง และหน่วยราชการในระดับกรมทั้งสิ้น 142 กรม<sup>1</sup>

### (1) การบริหารราชการภายในกระทรวง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้ว่าในกระทรวงหนึ่งให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

<sup>1</sup> ในจำนวนนี้ สำนักงานรัฐมนตรี ไม่มีสถานะเป็นกรมตามกฎหมาย



นอกจากนั้น ในกระทรวงยังให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ในประการต่อมา ปลัดกระทรวงยังถือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และในประการสุดท้าย กฎหมายยังคงกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงอีกด้วย หนึ่งในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงนั้น จะกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูประบบราชการ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ก็คือ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ภายในกระทรวงอาจมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจ (cluster) เดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีตามที่กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

สำหรับกระทรวงที่มีได้มีการจัดให้มีกลุ่มภารกิจนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สามารถมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นสองคนได้ ส่วนในกระทรวงที่กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจนั้น ก็อาจให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจได้ โดยต้องกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

## (2) การบริหารราชการในกรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไข

เพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเอาไว้ว่าให้กรมอาจแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม และกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง อย่างไรก็ตาม หากบางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกส่วนราชการออกเป็นกองก็สามารถทำได้ หรือกรมใดเห็นว่าควรมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองอื่นก็สามารถทำได้เช่นกัน

ในส่วนของ การบังคับบัญชา นั้น กฎหมายได้กำหนดให้ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนปฏิบัติการของกระทรวง สำหรับในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวก็ให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบายแนวทาง และแผนปฏิบัติการของกระทรวงด้วย นอกจากอธิบดีแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ในกรมหนึ่งสามารถมีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการได้

### 3.2 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration)

ภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญประการหนึ่งนั่นก็คือ การกำหนดให้มีการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวคิดในการจัดการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนี้ อาจไม่เป็นที่คุ้นเคยมากนักสำหรับประเทศในกลุ่ม Anglo-Saxon อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ หรือ สหรัฐอเมริกา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่มีความสำคัญ เนื่องด้วยเพราะว่า ในความเป็นจริงนั้น ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงและกรมต่างๆ ต่างมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะให้กระทรวง หรือกรมต่างๆ ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้น หน่วยงานส่วนกลางเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนของตนออกไปปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่ต่างๆ



เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีลักษณะโครงสร้างเป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ สำหรับในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานในระดับต่ำกว่าอำเภอนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดเอาไว้ว่าให้แบ่งเขตอำเภอออกเป็นตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งในทางปฏิบัติ การปกครองในระดับนี้เปรียบเสมือนกับส่วนขยายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะฉะนั้น จึงถือว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ<sup>2</sup> ได้แก่

### (1) จังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเอาไว้ว่าให้เขตจังหวัดหนึ่งๆ ประกอบไปด้วยท้องที่หลายๆ อำเภอ โดยที่จังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ ในการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น กฎหมายได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น

(1.1) สำนักงานจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(1.2) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

<sup>2</sup> ในทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มิได้ระบุถึง ตำบล และหมู่บ้าน ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ถือเป็น "การปกครองท้องที่" ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหากพิจารณาถึงโครงสร้างความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และบทบาทของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน การบริหารงานในระดับนี้ก็ถือเป็นส่วนขยายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงนับรวมเข้าไว้ด้วยกันว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยมี 4 ระดับ

ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น ให้แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องที่ และประชาชน และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด นอกจากนี้ จะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยก็ได้

นอกจากนั้น ในแต่ละจังหวัด กฎหมายยังได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการจังหวัด” ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการจังหวัดนั้น จะประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน (ในกรณีที่กระทรวงใดมีตัวแทนจากหลายกรม ให้ปลัดกระทรวงนั้นเป็นผู้กำหนดผู้ที่จะเป็นกรรมการจังหวัด) และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

## (2) อำเภอบ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคในระดับรองลงมาจากจังหวัดได้แก่อำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยท้องที่หลายๆ ตำบลรวมกัน การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในส่วนขอโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของอำเภอนั้น กฎหมายได้กำหนดให้โครงสร้างของอำเภอมีสลักษณะคล้ายคลึงกับจังหวัด กล่าวคือ ให้อำเภอประกอบไปด้วย

(2.1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ





(2.2) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอ นั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

ในส่วนของงานบริหารงานของอำเภอนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มี นายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารงานของอำเภอ นอกจากนั้นแล้วยังให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอ โดยทั้งนี้ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

### (3) ตำบล

เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับรองลงมาจากอำเภอ ซึ่งตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ตำบลไว้ดังนี้

(3.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น จะต้องมียาษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน หรือมีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน ทั้งนี้ ในการจัดตั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ

(3.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล จะต้องมียาษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน และมีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน อีกทั้งชุมชนใหม่จะต้องห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร ทั้งนี้ ในการจัดตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การปกครองในระดับตำบลจะมี กำนัน เป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมิใช่ข้าราชการ แต่มีสถานะเป็นเจ้าของพนักงาน ตามกฎหมาย และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนจากกระทรวงมหาดไทย กำนันจะมีที่มาจากการเลือกตั้งในหมู่ผู้ใหญ่บ้านภายในตำบลนั้นๆ ด้วยตนเอง

นอกจากนั้น ยังมีข้อกำหนดให้ในตำบลหนึ่งๆ มีแพทย์ประจำตำบล

และสารวัตรกำนัน อีก 2 คน เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานภายในตำบล โดยในส่วนของแพทย์ประจำตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ เพื่อช่วยเหลือกำนันในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่อาจจะเกิดกับราษฎรในเขตตำบลนั้นๆ ส่วนสารวัตรกำนันนั้น จะคัดเลือกโดยกำนัน ด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

#### (4) หมู่บ้าน

ถือเป็นหน่วยบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ซึ่งตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2539 นั้น การจัดตั้งหมู่บ้านอาจจะกระทำได้โดย

(4.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น (ชุมชนที่มีราษฎรอยู่รวมกันไม่น้อยไปกว่า 1,200 คน หรือจำนวนบ้านไม่น้อยไปกว่า 240 บ้าน) เมื่อจะจัดตั้งเพื่อแยกเป็นหมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน ทั้งนี้ ในการจัดตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(4.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล (ชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือจำนวนบ้าน ไม่น้อยกว่า 120 บ้าน) เมื่อมีการจัดตั้งหรือแยกเป็นหมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน และต้องห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ในการปกครองหมู่บ้านให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ 2 คนหากหมู่บ้านใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมากกว่า 2 คน ก็ให้ขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นหากหมู่บ้านใดเห็นควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร



ในการบริหารงานของหมู่บ้าน ยังมีการกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านมี **“คณะกรรมการหมู่บ้าน”** ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการหมู่บ้านนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

### 3.3 โครงสร้างและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่า ในแต่ละประเทศที่มีได้มีลักษณะเป็นนครรัฐ ย่อมมีพื้นที่ของประเทศที่กว้างขวาง และมีประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้น ย่อมมีความต้องการในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ราชการส่วนกลางเพียงลำพังจะสามารถจัดทำ หรือจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนเหล่านั้น ได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ราชการส่วนกลางจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้น โดยมีสมมติฐานที่ตัวแทนซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ย่อมมีความรู้ ความเข้าใจในความเป็นอยู่ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้ดีกว่าข้าราชการที่ทำงานอยู่ในส่วนกลาง เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่น ก็คือกลไกในการปกครองที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั่นเอง และกลไกนี้ก็จะเป็กลไกที่สามารถตอบสนอง และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ากลไกในการปกครองอื่นๆ ของรัฐ

#### (1) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ 5 รูปแบบ กล่าวคือ

(1.1) **ระบบทั่วไป** ที่พบได้ในทุกพื้นที่ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

(1.2) **ระบบพิเศษ** ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้เฉพาะในบางพื้นที่ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปของไทยตามทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่นแล้ว อาจสามารถกล่าวได้ว่า โครงสร้างภายนอก (external structure) ของการปกครองท้องถิ่นของไทยมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบ 2 ชั้น (two-tier system) กล่าวคือ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างชั้นบน ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่นได้พยายามกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่หน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยตรง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่เน้นหนักไปในด้านการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการประสานการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ ของท้องถิ่น

## (2) โครงสร้างในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้มีการพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารงานของท้องถิ่นไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีที่มาจากการเลือกตั้ง อีกทั้ง ในเวลาต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารไปสู่รูปแบบผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในด้านขนาดของโครงสร้าง ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนี้



### (2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะถือเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ ในอดีตที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกมองว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอด ทั้งนี้ด้วยเพราะว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการประจำอื่นๆ ในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในระยะปี พ.ศ. 2540 บทบาทของข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ลดลงไป เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ แต่เดิมได้กำหนดให้ผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว<sup>3</sup> โดยกำหนดให้ผู้บริหารซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ประกอบไปด้วย

(1) **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับจำนวนของสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกจะเป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ

- (ก) จังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (ข) จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 500,001-1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546)

- (ค) จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 1,000,001-1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- (ง) จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 1,500,001-2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
- (จ) จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมด จะมิวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

(2) **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดในฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สำหรับตำแหน่งทางการบริหารอื่นๆ ให้เป็นอำนาจโดยตรงของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการแต่งตั้ง (รวมถึงการถอดถอน) บุคคลอื่นๆ ที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนึ่ง สำหรับจำนวนของรองนายกฯ นั้น จะขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภา ดังนี้คือ

- (ก) ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- (ข) ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- (ค) ในกรณีที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

สำหรับตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษา ให้มีจำนวนรวมไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้ ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมดจะมิวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(3) **ข้าราชการส่วนจังหวัด** ได้แก่ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่จะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น



ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายของข้าราชการประจำ โดยทั่วไปการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นฝ่ายต่างๆ ดังนี้คือ ส่วนอำนวยการ ส่วนแผนและงบประมาณ ส่วนกิจการสภา อบจ. ส่วนการคลัง และส่วนช่าง

## (2.2) เทศบาล

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีความเก่าแก่ กล่าวคือ ได้รับความรับรองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ในขณะนั้น เพราะในอดีตข้าราชการประจำต่างมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการบริหารงานของทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่

- (ก) เทศบาลนคร
- (ข) เทศบาลเมือง
- (ค) เทศบาลตำบล

ทั้งนี้ขนาดและประเภทของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับระดับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดยเทศบาลนครจะเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ในขณะที่เทศบาลตำบลจะมีขนาดเล็กที่สุด

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลนั้น ประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ

(1) **สภาเทศบาล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่พิจารณาการออกเทศบัญญัติต่างๆ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนั้น จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลกล่าวคือ

- (ก) เทศบาลตำบล สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน

(ข) เทศบาลเมือง สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน  
และ

(ค) เทศบาลนคร สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน

(2) **นายกเทศมนตรี** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่น ที่มีชื่อสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่รองนายกเทศมนตรี เลขาธิการ และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ทั้งนี้ จำนวนของรองนายกฯ จะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

(ก) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

(ข) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

(ค) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

สำหรับตำแหน่งเลขาธิการ และที่ปรึกษา ก็จะมีจำนวนรวมตามประเภทของเทศบาลเช่นกัน กล่าวคือ เทศบาลตำบล ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้ ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมด มีวาระ 4 ปี

(3) **พนักงานเทศบาล** ได้แก่ บรรดาข้าราชการประจำที่ปฏิบัติในเทศบาลแต่ละแห่ง โดยการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลนั้น ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้บริหารของเทศบาล โดยในเทศบาลแต่ละแห่งจะมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายข้าราชการประจำ โดยการบริหารงานของเทศบาล อาจแบ่งออกเป็นกองต่างๆ อาทิเช่น สำนักปลัดเทศบาล กองช่าง กองคลัง กองการศึกษา กองสาธารณสุข เป็นต้น

### (2.3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานในระดับรากหญ้าของประเทศไทย องค์การบริหารส่วนตำบลถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 แต่มีพัฒนาการที่ค่อนข้างสั้นและการเติบโตเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งมีการยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งจากผล





ของกระบวนการผลักดันเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้นภายในระบอบราชการไทย ในช่วงหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผลของการเรียกร้องดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาเป็นระยะๆ จนกระทั่งในปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)” ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วย

(1) **สภาองค์การบริหารส่วนตำบล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน แต่หากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้จำนวน 6 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีอย่างน้อย 6 คนนั่นเอง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) **นายกองค์การบริหารส่วนตำบล** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารและบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล ทั้งนี้ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาทำหน้าที่เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวน 2 คน โดยทั้งหมด มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(3) **พนักงานส่วนตำบล** คือบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดส่วนงานออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ สำนักงานปลัดองค์การ

บริหารส่วนตำบล ซึ่งมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน ส่วนการคลัง และส่วนโยธา

#### (2.4) กรุงเทพมหานคร

ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตเมืองหลวง ซึ่งลักษณะโครงสร้างการบริหารงานทั่วไป จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ ประกอบไปด้วยฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีจุดเด่นสำคัญคือ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีการจัดโครงสร้างซึ่งเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีโครงสร้างที่แยกออกจากฝ่ายสภาอย่างชัดเจน ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้โครงสร้างของกรุงเทพมหานครประกอบไปด้วย

(1) **สภากรุงเทพมหานคร** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต่อปัญหาต่างๆ เป็นต้น สำหรับที่มานั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ในอดีตที่ผ่านมาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเกือบจะโดยตลอด จนกระทั่ง เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงส่งผลทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีกไม่เกิน 4 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการปฏิบัติราชการ



(3) **สภาเขต** ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็นเขตต่างๆ (ซึ่งคล้ายคลึงกับอำเภอ) โดยในแต่ละเขตนั้นจะยังมีสมาชิกสภาเขตทำหน้าที่หลักในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเขตให้กับผู้ว่าราชการเขต รวมถึงการให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ ตามที่ผู้ว่าราชการเขตร้องขอ กฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนั้นๆ โดยแต่ละเขตจะมีสมาชิกสภาเขต 7 คน ถ้าหากเขตใดมีราษฎรเกินกว่า 1 แสนคน ก็ให้มีสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คน ต่อราษฎรทุกๆ 1 แสนคน เศษของราษฎร 1 แสนคน หากเกินกว่า 5 หมื่นคนให้นับเป็น 1 แสนคน

### (2.5) เมืองพัทยา

ถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นนั้น ก็ด้วยรัฐบาลมีความเห็นว่าเมืองพัทยามีลักษณะพิเศษที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ในปีหนึ่งๆ มีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเข้ามายังเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่จัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีรูปแบบการบริหารงานแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับความนิยมในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้การบริหารงานแบบระบบผู้จัดการเมืองนี้ ผู้บริหารงานของเมืองพัทยามีที่มาจากคำว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร เรียกว่า **“ปลัดเมืองพัทยา”** อย่างไรก็ตาม การบริหารเมืองพัทยาภายใต้ระบบผู้จัดการเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็ด้วยเพราะว่าการกำหนดอัตราค่าตอบแทนปลัดเมืองพัทยานั้น มีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ไม่สามารถได้มืออาชีพที่แท้จริงมาบริหารงานเมืองพัทยา อีกทั้งในทางปฏิบัติ อำนาจในการบริหารของปลัดเมืองพัทยาเองก็มีอยู่อย่างจำกัดมาก เนื่องจากฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงและกำหนดทิศทางการบริหาร จนทำให้ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้ **“พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542”** ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยาเปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดให้โครงสร้างของเมืองพัทยาประกอบไปด้วย

(1) **สภาเมืองพัทยา** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเมืองพัทยา ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยাজำนวน 24 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเมืองพัทยา และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) **นายกเมืองพัทยา** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเมืองพัทยา ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยามีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีชื่อสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้นเป็นรองนายกเมืองพัทยาได้ไม่เกิน 4 คน เพื่อช่วยปฏิบัติงานของเมืองพัทยา

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น

สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งในการศึกษาเรื่องระบบการบริหารราชการของไทยนั้น ก็คือ การศึกษาถึงรูปแบบ หรือลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่างๆ ภายในระบบราชการ สำหรับระบบราชการไทยนั้น คงต้องยอมรับว่าผลของการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2435 รวมไปถึงลักษณะระบอบการปกครองของประเทศมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ภายในระบบราชการ

โดยภาพรวมแล้ว ลักษณะที่เด่นชัดประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ภายในระบบราชการไทยนับตั้งแต่ตั้งช่วงปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงช่วงปี พ.ศ. 2540 นั้นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ระดับกรมเป็นอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ชัชวอนันต์ สมุทวณิช (2538) ได้กล่าวเอาไว้ว่าในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น ได้ถือเอากรมเป็นส่วนที่สำคัญหรือเป็นส่วนมูลฐานที่สุด ซึ่งมีที่มาจากข้อกำหนด 2 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** การกำหนดให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ว่าหน่วยงานในระดับกระทรวง หรือทบวงจะเป็นนิติบุคคลด้วยก็ตาม แต่หน่วยงานในระดับต่ำกว่า



กรม เช่น หน่วยงานระดับกอง หรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคมิได้มีสถานะเป็นกรม

**ประการที่สอง** การกำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานในการจัดทำงานงบประมาณแผ่นดิน มิใช่หน่วยงานเหนือกรมหรือใต้กรม

ซึ่งสภาพการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการของไทย อาจแยกอธิบายให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นได้ดังนี้คือ

#### 4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

ดังที่ได้ให้คำอธิบายไปแล้วในตอนต้นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration) นั้น เป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) ซึ่งหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้แบ่งอำนาจบางส่วนมาใช้ในการบริหารงาน เพราะฉะนั้น โดยหลักการแล้วบุคคลที่มารับผิดชอบการบริหารงานในภูมิภาคจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐที่ลงมาทำงานในพื้นที่ และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมมีอำนาจในการบริหารกิจการทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นอำนาจของหน่วยงานใดก็ตาม หากว่าอำนาจเหล่านั้นได้มอบมาให้กับราชการส่วนภูมิภาคแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาลักษณะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยที่เป็นอยู่ ก็จะได้เห็นว่ามิได้มีลักษณะเป็นไปดังเช่นหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ก็ด้วยเพราะว่า ในสภาพความเป็นจริงนั้น กระทรวง และกรมต่างๆ ในส่วนกลางยังคงมีอำนาจ และความอิสระเป็นอย่างสูงในการบริหารราชการ แม้ว่ากระทรวงและกรมต่างๆ เหล่านั้นจะได้มีการมอบอำนาจในการบริหารงาน และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคอยู่ก็ตาม แต่กรมต่างๆ ก็ยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญเอาไว้ ทำให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพอย่างแท้จริง

ในงานวิจัยของรองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2544) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพข้อเท็จจริงหลายประการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งอย่างมากภายในระบบราชการของไทย อาทิเช่น การขยายตัวของราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดขนาดใหญ่ จะมีหน่วยราชการของกรมในส่วนกลางไปตั้งสำนักงานและ

ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดเป็นจำนวนมาก แม้ว่ากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดเอาไว้ว่าหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงวิชาการเท่านั้นก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วหน่วยงานเหล่านั้น กลับทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการตรงในพื้นที่ ซึ่งบ่อยครั้งกิจกรรมที่หน่วยราชการส่วนกลางเหล่านั้นเข้าไปปฏิบัติก็เป็นกิจกรรมที่เข้าซ้อนกับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยราชการบางหน่วยยังมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยราชการส่วนกลางเหล่านั้น มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดหน่วยงานนั้นๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคด้วย

นอกจากนั้น สิ่งที่น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็ง และความเป็นอิสระของราชการส่วนกลางก็คือระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศ ที่ให้กรมเป็นหน่วยงานหลักในการเสนอและจัดทำงบประมาณ ซึ่งผลที่ระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศมีลักษณะเช่นนี้ จึงส่งผลให้งบประมาณของแต่ละจังหวัดที่เสนอขอเข้ามายังกรมต่างๆ ในส่วนกลาง ก็มีโอกาที่จะถูกเปลี่ยนแปลงโดยกรมต่างๆ เพื่อให้งบประมาณเหล่านั้นสอดคล้องต่อแผนและความต้องการของกรม เช่นเดียวกับระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งกรมในส่วนกลางยังคงมีอำนาจอย่างมากในการบังคับบัญชาและตัดสินใจ ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัด รวมถึงการให้คุณให้โทษข้าราชการระดับ 7 ลงมาเท่านั้น ในขณะที่อธิบดียังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นต้น

#### 4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

การที่ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างมาคนั้นได้ส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ สภาพความสัมพันธ์ที่รวมศูนย์เช่นนี้ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อำนาจและความรับผิดชอบในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่สำคัญๆ ของประเทศนั้น ได้ถูกรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะเป็นเพียงกิจกรรมชั้น



มูลฐานบางประเภท ที่เป็นกิจกรรมง่าย ๆ และไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เช่น งานด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุง ทางบางประเภท เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศแล้ว จะยังเห็นได้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีภารกิจหน้าที่ที่จำกัดมาก ในหลายประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญ อาทิเช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับมหาวิทยาลัย การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ล้วนเป็นงานในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

ข้อมูลสถิติบางประการในงานศึกษาของรองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ได้ช่วยให้เห็นภาพของลักษณะการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการไทยได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในงานศึกษาชิ้นดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2535 หากเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว งบประมาณของราชการและราชการส่วนภูมิภาคเมื่อรวมกันแล้ว คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94.5 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในขณะที่งบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.5 ของงบประมาณของรัฐทั้งหมด นอกจากนี้ในแง่ของงบประมาณแล้ว สัดส่วนของบุคลากรก็เช่นกัน ที่แสดงให้เห็นถึงความยิ่งใหญ่ และเข้มแข็งของราชการส่วนกลางและภูมิภาค กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2538 ข้าราชการที่สังกัดราชการส่วนกลาง และภูมิภาครวมกัน มีจำนวนมากถึง 947,536 คน ในขณะที่พนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่นับรวมถึงพนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังมีจำนวนไม่มากนักในเวลานั้น จะพบว่ามีจำนวนเพียง 57,115 คนเท่านั้น และที่สำคัญในจำนวนนี้ก็เป็นพนักงานของกรุงเทพมหานครเสีย 30,036 คน

นอกจากมิติความสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ หากพิจารณาถึงเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะได้เห็นว่าเท่าที่ผ่านมาราชการส่วนภูมิภาคก็มีส่วนครอบงำการบริหารงานของราชการ

ส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างมกเช่นกัน ทั้งนี้ด้วยเพราะว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีต โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ เป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้กับข้าราชการจากส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรแห่งนี้ รวมไปถึงการบริหารงานของสุขาภิบาลก็เช่นเดียวกัน ที่กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

จากสภาพของการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ งานศึกษาของรองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ยังได้กล่าวด้วยว่าหากกล่าวถึงระบบราชการไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างยั้งนั้น ก็อาจจะเป็นการกล่าวที่ถูกต้องเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้เพราะควรจะต้องกล่าวด้วยว่าการรวมศูนย์ของไทยเป็นการรวมศูนย์แบบแตกกระจาย (fragmented centralism) ตามสายงานของกรมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งรองศาสตราจารย์เอนกฯ ได้เรียกสภาพการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในสายงานของกรมต่างๆนี้ว่า **“กรมธิปไตย”**

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงผลกระทบที่สำคัญของการที่ระบบราชการไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างสูงเช่นนี้แล้ว ก็อาจสามารถกล่าวได้ว่าผลกระทบที่สำคัญของการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการก็คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง เพราะว่ากลไกที่แท้จริงที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะคือราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือแขนขาของราชการส่วนกลางนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่เป็นผลกระทบที่มีความสำคัญมากไปกว่านั้นก็คือ การนิยามคุณค่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน กล่าวคือ ภายใต้สภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชนเพียงน้อยนิดเช่นนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ก็คงจะไม่ให้ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก และกลับมองว่าราชการส่วนกลางต่างหากที่มีความสำคัญ และเป็นกลไกที่แท้จริงที่สามารถนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในท้องถิ่น





### 4.3 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทยหลังปี พ.ศ. 2540

ต้องยอมรับว่าผลของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างภายในระบบราชการไทย กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 ได้บัญญัติให้ต้องมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลจากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้เกิดการตรา **“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”** ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ Michael Nelson (2000) ได้กล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญในการก่อให้เกิดการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้เพราะ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งเคยเป็นของราชการส่วนกลาง และภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังรวมถึงการถ่ายโอนทรัพยากรอื่นๆ เช่น งบประมาณ และบุคลากรด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าในอนาคตราชการส่วนกลางและภูมิภาคจะต้องปรับโครงสร้างให้มีขนาดเล็กลง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขนาดใหญ่ขึ้น

นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 285 ยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารงานของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งส่งผลทำให้ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคจะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากบทบัญญัติในมาตรานี้ ได้ส่งผลทำให้บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยบทบาทใหม่ของราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะเน้นหนักไปที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระบวนการในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

ได้เริ่มต้นขึ้น ซึ่งหากทุกอย่างเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็คงจะมีความเข้มแข็ง และความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ

## 5. ปัญหา แนวโน้ม และข้อเสนอแนะ

### 5.1 สภาพปัญหาภายในระบบราชการไทย

จากสภาพโครงสร้าง และความสัมพันธ์ภายในระบบราชการของไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้น คงพอทำให้เห็นได้ว่า ระบบราชการไทยมีลักษณะที่สำคัญอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (fragmented centralism) ซึ่งสภาพการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายนี้ ได้ส่งผลทำให้ระบบการบริหารราชการของไทยเป็นระบบการบริหารราชการที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น ก็จะพบได้ว่า สภาพการขาดความเป็นเอกภาพภายในระบบราชการของไทยนั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ระบบราชการของไทยได้กำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารงานขาดความเชื่อมโยงระหว่างกรมต่างๆ ที่แม้จะสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ตาม การขาดความเป็นเอกภาพเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้กิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีความซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก

สำหรับปัญหาเรื่องความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้น มูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ระบบราชการของไทยไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากการที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นถูกจำกัดให้มีบทบาทและหน้าที่ที่จำกัดอย่างยิ่ง ซึ่งหากเปรียบเทียบระบบการบริหารราชการของไทยกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก จะเห็นได้ว่าในประเทศเหล่านั้น จะมีราชการส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวาง และมีงบประมาณเป็นจำนวน



มาก ในขณะที่ราชการส่วนกลางจะมีขนาดเล็ก และมีบุคลากรไม่มากนัก อย่างเช่น ในประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นประเทศในแถบยุโรปเหนือที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงต่างๆ จะมีข้าราชการประจำเฉลี่ยเพียงกระทรวงละประมาณ 100 คนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะราชการส่วนกลางจะถูกกำหนดให้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องแต่เฉพาะนโยบายที่สำคัญในระดับชาติ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เท่านั้น ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จะถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ระบบการบริหารราชการของสวีเดนเป็นระบบราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

## 5.2 แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ปรากฏทิศทางที่รัฐบาลคณะต่างๆ ได้พยายามส่งเสริมให้ระบบราชการของไทยเป็นระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แรงผลักดันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเกิดทั้งจากความจำเป็นในการปรับระบบการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารและความคาดหวังจากประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป อีกส่วนหนึ่งก็เกิดมาจากข้อกำหนดในเชิงกฎหมายและสถาบันที่วางกรอบและทิศทางไว้ที่สำคัญได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ กล่าวคือ ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการในทั้งสามระดับต้องมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย

จากที่กล่าวมา ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในทั้ง 3 ระดับ ได้ปรากฏความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** การบริหารราชการการส่วนกลาง ได้ปรากฏทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่มุ่งปฏิรูประบบบริหารใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้าง บทบาท และพฤติกรรม ซึ่งเริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ที่ได้มีการปรับโครงสร้างใหม่ไปตามกลุ่มภารกิจ (grouping) รวมถึงความพยายามอื่นๆ ในการนำเอาวิทยาการทางการบริหารสมัยใหม่มาปรับใช้ ทั้งนี้ ก็เพื่อปฏิรูประบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม

(traditional bureaucracy) ซึ่งมีความใหญ่โต ขาดความคล่องตัว และสะสมปัญหาต่างๆ มาเนิ่นนาน ไปสู่ระบบบริหารสมัยใหม่ที่มีขนาดเล็ก คล่องตัว และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

**ประการที่สอง** การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทิศทางความเปลี่ยนแปลงได้ปรากฏมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2546 อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาสภาวะของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นเอกภาพในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้นโยบายที่เรียกว่า **“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”** หรือ **“ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO”** การบริหารงานในลักษณะนี้เป็นการหดยึดแนวคิดทางการบริหารของภาคเอกชนมาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการโดยรัฐบาลส่วนกลางในพื้นที่ที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นทั้งในเชิงการบริหารและการกำหนดนโยบาย จึงเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง สามารถสั่งการข้าราชการและส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยจึงกลับมามีความเข้มแข็งอีกครั้งหนึ่ง

**ประการที่สาม** การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของความเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่ตราขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็เป็นผลให้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย ปรากฏการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด และบทบาทหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญ การขยายตัวในการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของจำนวนบุคลากรและสัดส่วนทางการคลัง ขณะที่หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็จะต้องค่อยๆ หดตัวลงทั้งในเชิงขนาด จำนวน และบทบาท

ภายใต้ทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ ย่อมส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ



ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่อาจพิจารณาได้ในรูปของข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** ผลจากการปฏิรูประบบราชการในการบริหารราชการส่วนกลาง ก็เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ขนาด จำนวน และบทบาทหน้าที่ ของระบบบริหารราชการส่วนกลางมีแนวโน้มที่จะหดตัวลง เนื่องจากบทบาทในการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยตรงเริ่มที่จะค่อยๆ หดไป เกิดการปรับบทบาทไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและวางมาตรฐานทางการบริการสาธารณะ รวมถึงการเป็นผู้กำหนดหรือกระตุ้น (steering) ให้เกิดการบริการสาธารณะขึ้น สำหรับบทบาทในการเป็นผู้จัดหาและจัดทำบริการสาธารณะจะเคลื่อนย้ายไปอยู่กับองค์กรอื่นๆ แทน ซึ่งหนึ่งในกลุ่มองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม จากเดิมที่มักจะเป็นความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับและแข่งขันกันเองในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ ก็จะต้องปรับเปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะของความเป็นพันธมิตรต่อกัน (partnership) มากขึ้น กล่าวคือ ในการผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลผ่านระบบบริหารราชการส่วนกลางนั้น จะสัมฤทธิ์ผลได้ ก็จะต้องอาศัยความร่วมมือและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

**ประการที่สอง** ผลจากนโยบายที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับได้ว่าส่งผลกระทบอย่างสำคัญและชัดเจนที่สุดต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น เนื่องจาก การบริหารราชการส่วนภูมิกาค้นนั้น อาจเรียกได้อีกอย่างว่าเป็น **“การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ” (local state government)** ดังนั้น การปรับเปลี่ยนโดยสร้างความเป็นเอกภาพและความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงอาจมองได้ว่า ย่อมจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการจำริญเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในแบบบูรณาการนี้ รัฐบาลคาดหวังให้เป็นองค์กรนำในการผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นในระดับจังหวัดผ่านความช่วยเหลือด้านทรัพยากรต่างๆ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และ

วิทยาการทางการบริหารต่างๆ จึงเกิดข้อวิจารณ์ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจต้องเผชิญกับการแข่งขันในด้านการแสดงบทบาทและความสำคัญในพื้นที่ นอกศูนย์กลางได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ยังคงอยู่ในระยะ เริ่มต้นและค่อยๆ เติบโต ขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นนับได้ว่ามีความเป็น สถาบันในระดับที่สูงและอยู่ในความรับรู้ของประชาชนมากกว่าท้องถิ่น

**ประการที่สาม** หากพิจารณาจากบทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ รวมถึงทิศทาง ที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราอาจจะ คาดการณ์ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีแนวโน้มที่กลายเป็นองค์กรนำ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ อันเป็นผล มาจากกระบวนการถ่ายโอนทั้งในด้านภารกิจหน้าที่ บุคลากร และเงินงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของไทย แม้ว่าการ ปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกให้ความสำคัญและมีหลักประกันความเป็นอิสระใน รัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การกระจายอำนาจและการสร้างความเติบโตเข้มแข็งให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้ การจัดวางระบบความสัมพันธ์เพื่อกำหนดบทบาทของราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ย่อมเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลว่า จะกำหนดกรอบทิศทางอย่างไร ดังเช่น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ที่เราจะคาดการณ์แนวโน้มตามที่ปรากฏในสาระ สำคัญของแผนดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติ การบังคับให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว รัฐบาลมีส่วนอย่างสำคัญว่าจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและสร้างความ เข้มแข็งให้กับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นถึงแนวโน้มและทิศทางสำคัญๆ ที่ปรากฏใน ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยบางประการ สิ่งหนึ่งที่ปรากฏเป็นข้อสังเกต ในที่นี้ก็คือ แม้วาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบจะปรากฏการปฏิรูปหรือ ปรับเปลี่ยนเพียงใดก็ตาม แต่ส่วนสำคัญที่ยังไม่ปรากฏความชัดเจนก็คือ การจัด ระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน



ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และทิศทางการเติบโตและขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะส่งผลดีแก่ระบบบริหารราชการแต่ละระดับ แต่หากพิจารณาโดยภาพรวมทั้งระบบ ทิศทางความเปลี่ยนแปลงนี้อาจจะเกิดสภาวะของการขัดกันหรือส่งผลกระทบในทางลบต่อกันและกันได้ในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-พ.ศ. 2550) โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แม้ว่าจะมุ่งกำหนดทิศทางการปรับเปลี่ยนในระบบบริหารราชการทั้งระบบ แต่กลับปรากฏการณ์ที่ไม่ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอต่อกระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ถูกกำหนดแผนและทิศทางเอาไว้ก่อนแล้วในแผนการกระจายอำนาจโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญเบื้องต้นของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย จึงควรจะได้แก่ การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มีความชัดเจนในระบบบริหารราชการทั้งสามระดับว่า แต่ละระดับจะดำรงบทบาทอย่างไรในระบบบริหารกิจการสาธารณะของไทยเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและทิศทางที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงข้อกำหนดในเชิงสถาบันที่วางหลักเอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารจัดการชุมชนของตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 6. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการอ่านและค้นคว้าเพิ่มเติม ที่เป็นเอกสารภาษาไทย มีดังนี้

- ไกรวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. “สังคมสยามในรัฐไทย,” ใน ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2538.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440–2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต. รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันตำราจราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- สมาน รังสียกฤษฎ์. การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย. สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะที่ 3 การดำเนินงานระยะเวลา 12 เดือน (1 ต.ค. 44–30 ก.ย. 45) เอกสารวิชาการ สดร. ที่ 08/2545, 2545.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.



รายการเอกสารภาษาอังกฤษสำหรับศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- Arsa Meksawan. The Role of the Provincial Governor in Thailand. Bangkok: Thammasat University, 1962.
- Nelson, M., H. Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspectives. Nonthaburi: CSTPD King Prajadhipok's Institute, 2000.
- Nelson, M., H. "Thailand: Problems with Decentralization?" in Nelson, M., H. (ed.) Thailand's New Politics: KPI Yearbook 2001. Nonthaburi & Bangkok: KingPrajadhipok's Institute & White Lotus, 2001.
- Riggs, F. Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Siffin, W. The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam, 1892-1915. London: Oxford University Press, 1977.

สารานุกรม  
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า  
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมพันธ์ฯ 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน  
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>