

หมวดที่ 1

ความทั่วไป

1. ความหมายของวิชา : ⁽¹⁾

วิชากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดองค์กรของการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารงานบุคคลทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อนึ่ง ในการดำเนินกิจการไม่ว่าในภาคเอกชนหรือในภาครัฐ สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องมุ่งถึงก็คือ การบริหารงานในการดำเนินกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ากิจการนั้น ๆ เพิ่งเริ่มก่อตั้งและยังมีได้ลงมือกระทำบ้าง หรือเครื่องมือที่จะทำให้กิจการสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้นั้น จะต้องมีการเตรียมตัวต่อไป

1. จะต้องมีการจัดองค์กรอย่างไร
2. มีระเบียบในการบริหารงานภายในองค์กรอย่างไร
3. จะต้องใช้บุคคลมากน้อยเพียงใด และ
4. จะต้องมีการกำหนดหน้าที่อย่างไร

ทั้งนี้ เพราะการบริหารงานนั้น ก็คือ กิจกรรมหรือขบวนการที่ต้องจัดหรือเตรียมพร้อมให้เหมาะสมเสียก่อน มิฉะนั้นแล้ว กิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถดำเนินไปบรรลุสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

การบริหารงานในภาครัฐ จะแตกต่างไปจากการบริหารงานในภาคเอกชน กล่าวคือ เป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึงในการบริหารของภาครัฐ จะเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกฎหมายนั้น ๆ จะกำหนดขอบข่ายของการดำเนินงานไว้ด้วย อาทิ การกระทำใด ๆ ของข้าราชการจะต้องเป็น การกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แม้กระทั่งการใช้ดุลพินิจของข้าราชการก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ลำพังการมีเจตนาดีของข้าราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ

¹ มีชัย ฤชุพันธ์, กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (ปรานบุรี : โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ, 2524), หน้า 1.

แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ก่อให้เกิดอำนาจแก่ข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด ความแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ เป้าหมายในการบริหารงาน โดยในภาคเอกชนนั้นจะมุ่งถึงผลกำไรเป็นหลัก แต่ในภาครัฐนั้นจะมุ่งแต่เพียงให้บรรลุถึงจุดหมาย อันเป็นประโยชน์ของสังคมและสาธารณชนเป็นหลักตามนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยองค์การทางการเมือง ซึ่งความแตกต่างในข้อนี้เป็นผลให้การพิจารณาในภาครัฐขาดความมีประสิทธิภาพ และความกระตือรือร้นในการทำงานของบุคคล เพราะสภาพของเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานที่ดีการจ่ายเงินตอบแทนการทำงานที่ดีจะไม่ทัดเทียมกับผู้ทำงานในภาคเอกชน

วิชากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิชากฎหมายปกครอง แต่การศึกษาวิชากฎหมายปกครองนั้น จะมุ่งถึงการวิเคราะห์โดยทั่ว ๆ ไป ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และผลของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ มีต่อประชาชนอย่างไร ส่วนวิชากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะศึกษาถึงจักรกลภายในของการบริหารราชการแผ่นดินว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการศึกษาวិชาานี้ จะส่งผลให้การศึกษาวินิจฉัยกฎหมายปกครองสามารถเข้าใจได้ละเอียดและลึกซึ้งยิ่งขึ้น

2. ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา : ผู้ที่ศึกษาวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะได้ประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้มองภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดำเนินชีวิตและประโยชน์ได้เสียของประชาชนทุกคนได้อย่างชัดเจน

2. ในกรณีที่จะเข้ารับราชการหรือรับราชการอยู่แล้ว ก็จะช่วยให้ ประสพผลสำเร็จในการที่จะเข้ารับราชการหรือในการรับราชการต่อไป เพราะได้รู้ถึง กลไกเป็นส่วนรวมของการบริหารประเทศ

3. ในฐานะประชาชนเมื่อได้ทราบถึงกลไกในการบริหารประเทศ และ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตลอดจนข้าราชการแล้ว ก็ย่อมทำให้สะดวกในการติดต่อ และการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศและสิทธิของตน

3. กำเนิดของ “รัฐ”

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้เขียนในหนังสือคำบรรยายกฎหมายปกครองไว้ว่า⁽²⁾ “ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นก็คือ (1) ประชากร (2) ดินแดน (3) อำนาจอธิปไตย และ (4) การจัดระเบียบการปกครอง เพราะรัฐนั้นคือชุมชนแห่งมนุษย์ซึ่งตั้งมั่นอยู่ในดินแดนอันมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้ได้อย่างอิสระ และมีการปกครองอย่างเป็นระเบียบ เพื่อประโยชน์ของบรรดามนุษย์ที่อยู่ร่วมกันนั้น....”

ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เขียนในหนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ.2474 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2513) ไว้ว่า⁽³⁾ “การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นประเทศ และมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ถือว่าการรวมกันเช่นนั้นมิฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการเข้าตกลงกับนานาประเทศอื่นโดยใช้นามของประเทศนั่นเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือตามประเพณีระหว่างประเทศ ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้นมียุ่หลายคำ เช่น คำว่าประเทศ แผ่นดิน รัฐ แต่ศัพท์เหล่านี้เราจะยืนยันว่าคำไหนถูกกว่าคำไหนยังไม่ได้ กับทั้งความคิดในการสมมติคณะบุคคลที่รวมกันเช่นนี้เป็นนิติบุคคลนั้นก็เพิ่งเกิดขึ้นไม่ช้านัก คำว่าประเทศ แผ่นดิน หรือรัฐ ตามนัยที่มุ่งจะให้ตรงกับคำว่า ETAT ในภาษาฝรั่งเศส หรือ State ในภาษาอังกฤษนั้นให้เข้าใจว่าต่างกับนัยของคำว่า Nation ตามกฎหมายฝรั่งเศส หรือซึ่งจะแปลเป็นไทยก็คือ “ชาติ” คำว่า “ชาติ” (Nation) หมายความถึงคณะบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พุคภาษาเหมือนกัน ขนบธรรมเนียม

²ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 8 - 9.

³ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์,(กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 160-161.

เหมือนกันแต่คณะบุคคลเช่นนี้ มีอาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระวางประเทศ เช่น เอสเตรีย ฮังการี ก่อนสงครามรวมกันเป็นรัฐหนึ่ง เป็นนิติบุคคลหนึ่ง แต่ชาติ เอสเตรีย และชาติฮังการี ยังคงมี แต่มีได้นับว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระวาง ประเทศ รัฐใดที่มีฝูงชนชาติเดียวเท่านั้นแล้วความต่างกันในเรื่องรัฐ และชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก”

อาจารย์พรชัย รัชมีแพทย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้เขียนไว้ในหนังสือหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยว่า⁽⁴⁾ “รัฐ มีความหมายในหลายทัศนะ แต่โดยทั่วไปจะมองกันใน 3 ทัศนะด้วยกัน ดังนี้”

1. หากมองรัฐในฐานะเป็นสังคมการเมือง (Political Society) รัฐ หมายถึง ประเทศเอกราช ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

(1) มีราษฎรจำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องมากพอที่จะประกอบกันเป็นสังคมการเมือง

(2) มีดินแดนและขอบเขตที่แน่นอน

(3) มีอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดเหนืออำนาจใด ๆ ในเขตแดนนั้น

(4) มีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองราษฎรในเขตแดน

2. หากมองรัฐในฐานะแยกต่างหากจากราษฎร รัฐ หมายถึง ฝ่ายปกครอง หมายความว่า รัฐอยู่ในฐานะมีอำนาจปกครองเหนือราษฎรฝ่ายปกครอง จึงหมายถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และบุคลากรทั้งหมดในสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

⁴พรชัย รัชมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537), หน้า 10.

3. หากมองรัฐในฐานะแยกต่างหากจากราชการส่วนท้องถิ่น รัฐ หมายถึง ราชการส่วนกลางในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งต่อไปนี้จะขอใช้คำว่า “ส่วนกลาง” อันประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี ราชการส่วนกลางในความหมายอย่างเดิม ซึ่งต่อไปนี้จะขอใช้คำว่า “ราชการส่วนกลาง” และราชการส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นสาขาของราชการส่วนกลาง

รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ได้เขียนไว้ในหนังสือหลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law) ไว้ว่า⁽⁵⁾ องค์กรที่ใหญ่ที่สุดคือรัฐ รัฐนั้นอยู่เหนือองค์กรทั้งปวงที่มีอยู่ในสังคม รัฐเป็นสังคมที่เป็นการจัดระเบียบทางการเมืองให้อยู่ภายใต้อำนาจที่สำคัญสูงสุดอันหนึ่งคือ อำนาจของรัฐ หรืออำนาจในการปกครอง ในการบริหารสังคมนั้น...”

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้เขียนไว้ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองไว้ว่า⁽⁶⁾ “คำว่า “รัฐ” มีความหมาย 2 ประการพร้อม ๆ กันคือ ความหมายอย่างกว้าง และความหมายเฉพาะ

(ก) ความหมายอย่างกว้าง : “รัฐ” หมายถึงอำนาจสาธารณะ และการจัดระบบทั้งหมดของการปกครอง “อำนาจสาธารณะ” นี้หมายถึง “ผู้ปกครอง” เช่น รัฐมีหน้าที่ต้องแก้ปัญหาคอนว้างงาน และรัฐยังหมายความถึงส่วนกลางเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนท้องถิ่น ตามความหมายอย่างกว้าง เราจึงเรียกประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นรัฐ

⁵โกคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 95.

⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538), หน้า 61 - 62.

(ข) ความหมายเฉพาะ : “รัฐ” หมายถึงกลุ่มของมนุษย์ที่จัดตั้งขึ้นอย่างมั่นคง โดยที่ภายในรัฐนั้นมีการผูกขาดการใช้อำนาจบังคับ ความมั่นคงเป็นผลมาจากการครอบครองเขตดินแดน และรัฐแต่ผู้เดียว ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตดินแดนในระหว่างประชาชน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้ Max WEBER นักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงชาวเยอรมันกล่าวว่า รัฐมีอำนาจผูกขาดการใช้ความรุนแรงได้โดยชอบธรรม”

ศาสตราจารย์หลวงนรกิจบริหาร ได้เขียนไว้ในหนังสือคำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า⁽⁷⁾ “ตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ “รัฐ” คือชุมชนหรือคณะบุคคลซึ่งรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่นในดินแดน ซึ่งมีอาณาเขตอันแน่นอนเป็นของตนเอง ภายใต้อำนาจอธิปไตยอันเดียวกันโดยอิสระ และมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อสวัสดิภาพและประโยชน์ของบรรดาบุคคลที่อยู่ร่วมกัน...”

สรุป 1 : ความหมายของคำว่า “รัฐ” นั่นก็คือ ความมีอิสระในดินแดนอันมีอาณาเขตที่แน่นอน มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองตลอดทั้งดินแดน และมีประชากรจำนวนมากพอสมควรที่อยู่ในความปกครองอันหนึ่งอันเดียวกัน

สรุป 2 : คำวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “รัฐ” หมายถึงสังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยอาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นให้ดำรงอยู่ต่อไปได้⁽⁸⁾

⁷ ศาสตราจารย์หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 13.

⁸ นริศ ชำนาญชานันท์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย” บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537 หน้า 183.

4. องค์ประกอบของการเป็นรัฐ และประเภทของรัฐ :

รัฐจะมีองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็น 3 ประการคือ องค์ประกอบทางด้านบุคคลคือ ประชากร องค์ประกอบทางด้านเนื้อหา คือ ดินแดน และองค์ประกอบทางด้านรูปแบบ คือ อำนาจอธิปไตย

(1) ประชากร : ประชากรที่อยู่ในรัฐต้องมีลักษณะการอยู่แบบถาวร ไม่ใช่พวกเร่ร่อน และต้องอยู่ร่วมกันในลักษณะที่เป็นชาตินั้นก็คือ การอยู่ร่วมกันด้วยความรู้สึกที่ผูกพันทั้งทางวัตถุและทางจิตใจ อีกทั้งรัฐถือว่า กลุ่มของตนแตกต่างจากกลุ่มที่รวมกันเป็นชาติอื่น

(2) ดินแดน : ดินแดนของรัฐหมายถึง เขตแดนทางพื้นดิน พื้นน้ำ และอากาศ ซึ่งรัฐนั้นจะดำรงความเป็นรัฐไม่ได้ ถ้าไม่มีดินแดนที่เป็นของตนเอง เพราะไม่สามารถแสดงอำนาจทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ เป็นต้น

(3) อำนาจอธิปไตยของรัฐ : เป็นตัวที่แสดงถึงควมมีอิสระอย่างสมบูรณ์ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอื่น ๆ ที่จะปกครองรัฐนั้น⁽⁹⁾

นอกจากนี้ องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของรัฐที่จะเป็นรัฐได้ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล กล่าวไว้ว่า ต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้านคือ องค์ประกอบด้านคน คือ ต้องมีประชากรที่รวมกันอยู่ในลักษณะเป็นปึกแผ่น องค์ประกอบด้านเนื้อหา คือ มีดินแดนเป็นของตนเอง และองค์ประกอบด้านรูปแบบคือ อำนาจทางการเมือง หรืออำนาจอธิปไตย⁽¹⁰⁾

สรุป : ในความเป็นรัฐใดรัฐหนึ่งหรือประเทศใดนั้น จะต้องต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ก็คือ

⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1, หน้า 62-63.

¹⁰ โกคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 102.

1. จำนวนประชากร ถ้าไม่มีประชากรก็ไม่ว่าจะไปปกครองผู้ใด และต้องมีจำนวนที่มากพอด้วย

2. ดินแดนอาณาเขต ถ้าไม่มีดินแดนเป็นของตนเองก็กลายเป็นพวกเร่ร่อน ไม่สามารถประกาศความเป็นเอกราชทางการเมืองได้

3. อำนาจอธิปไตย ถ้ายังอยู่ในความปกครองดูแลของรัฐอื่นโดยไม่มีความเป็นอิสระในทางการปกครองแล้ว ก็ยังถือว่าเป็นรัฐไม่ได้นั่นเอง

- ประเภทของรัฐ :-

รัฐต่าง ๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจแบ่งแยกพิจารณาได้หลายสถาน ดังนี้

ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้แบ่งประเภทของรัฐออกเป็น⁽¹¹⁾

ข้อ 1. รัฐเดี่ยว (Etat simple) หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายนอก ภายในได้รวมอยู่แห่งเดียวไม่แยกย้าย เช่น ประเทศสยาม ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศฝรั่งเศส

ข้อ 2. รัฐรวม (Etat composé) หมายถึงการที่หลายรัฐได้รวมกัน แต่การใช้อำนาจสูงสุดได้แยกจากกันสุดแต่มากและน้อย เราอาจสังเกตได้ว่ารัฐรวมนั้นอาจเป็นได้หลายประการ

ก. หัวหน้าประเทศเป็นบุคคลเดียวกัน (Union personnelle)

ข. อำนาจภายนอกร่วมกัน แต่อำนาจภายในแยกจากกัน

(Union réelle)

ค. รัฐซึ่งได้ร่วมกันมอบอำนาจภายนอกไว้แก่คนกลางเป็นผู้ใช้แทนในนามของรัฐซึ่งรวมกันนั้น แต่ต่างรัฐยังคงเป็นเอกราชเต็มที่ (Confédération des Etats)

¹¹ ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, หน้า 162.

ง. สหรัฐ (Etat fédéral) คือหลาย ๆ รัฐรวมกันตั้งรัฐกลางขึ้นเป็นผู้ถือ และใช้อำนาจภายนอก เช่น การต่างประเทศ และอำนาจภายในบางอย่าง เช่น การทหาร การไปรษณีย์ ฯลฯ แทนรัฐอื่น ๆ ส่วนอำนาจภายในอย่างอื่นนั้น ต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากนี้ ท่าน ดร.ปรีดี พนมยงค์ ยังได้แบ่งรัฐโดยพิจารณาถึงความ เป็นเอกราช ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. รัฐเอกราชเต็มที่ คือ รัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายนอก ภายในได้ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐอื่น

2. รัฐไม่เอกราชเต็มที่ อาจเป็นได้โดยหลายสถาน

ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (Etat protégé) อำนาจทั้ง ภายนอก ภายในส่วนมากตกอยู่แก่รัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์

ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น

ค. รัฐซึ่งอำนาจภายนอกโดยมากตกอยู่แก่รัฐอื่น แต่บางอย่าง มีสิทธิใช้ได้โดยลำพังเอง ส่วนอำนาจภายในมีเต็มที่ (Dominion)

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวถึงการจัดรูปแบบของรัฐทาง กฎหมายออกเป็น รัฐเดี่ยว และรัฐรวม คือ⁽¹²⁾

(1) รัฐเดี่ยว ได้แก่ ประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐที่รวมศูนย์หรือมี เอกภาพ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยทั้งภายใน และภายนอกเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ไม่ มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่น ๆ ถ้ามิใช่ เพราะรัฐต้องการทำเช่นนั้นเอง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐที่รวมศูนย์จะมีความเป็น เอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ (เช่น มีรัฐบาลเดี่ยว มีรัฐสภาเดี่ยว) และจะทำให้ มีความเป็นเอกภาพแห่งการจัดระเบียบทางกฎหมายตามมา ดังนั้น อำนาจรัฐจึงไม่ได้ ถูกแบ่งไปด้วยประการใด ๆ ในระหว่างอำนาจแห่งการตัดสินใจทางการเมืองทั้งหลาย

¹² ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1, หน้า 64-66.

รัฐเดี่ยวอาจมีลักษณะรวมอำนาจ (Centralized) หรือ กระจายอำนาจ (Decentralized) ก็ได้ แต่รัฐจะเป็นผู้ถืออำนาจรัฐทั้งหมดแต่ผู้เดียวตลอดมา การกระจายอำนาจทำให้รัฐเดี่ยวมีนิติบุคคลที่ย่อยกว่าตนเองไป (องค์กรปกครองท้องถิ่น) และมีอิสระ (Autonomy) ในระดับหนึ่ง แต่การที่รัฐให้นิติบุคคลที่ย่อยกว่าตนเองไปหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียวและสามารถยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากนิติบุคคลเหล่านั้น

(2) รัฐรวม ในปัจจุบัน รัฐรวมมีอยู่รูปแบบเดียวคือ สหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งเป็นการรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตามความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มีการสร้างรัฐใหม่ขึ้น ให้อยู่เหนือและซ้อนอยู่กับรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกันหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งสหพันธรัฐเป็นรูปแบบที่รัฐเอกราชหลาย ๆ รัฐยอมรับที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันโดยยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตน

สหพันธรัฐจะมีโครงสร้างเป็น 2 ระดับคือ ระดับล่าง และระดับบน โครงสร้างระดับล่างได้แก่ รัฐสมาชิกต่าง ๆ ที่มารวมกัน ซึ่งรัฐสมาชิกนี้แต่ละประเทศอาจเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “State” (ซึ่งนิยมแปลกันว่า “มลรัฐ”) ในประเทศแคนาดาเรียกว่า “Province” ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเรียกว่า “Lander” ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์เรียกว่า “Canton” เป็นต้น โครงสร้างระดับบนได้แก่ รัฐรวมใหม่ที่เกิดขึ้น และอยู่เหนือรัฐสมาชิก ซึ่งอาจเรียกว่า “Super State”

ดร.โกคิน พลกุล ได้กล่าวถึง รัฐรวมแบบใหม่ โดยเป็นรัฐรวมในทางเศรษฐกิจเช่น ประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในทางเศรษฐกิจการค้า โดยให้ประชาคมยุโรปเป็นตลาดเดียว คนในยุโรปสามารถไปทำมาหากินในประเทศต่าง ๆ ได้ เสมือนทำงานอยู่ในประเทศของตนเอง ทั้งนี้ กลุ่มประเทศต่าง ๆ ได้พยายามรวมตัวกัน เช่น ประชาคมยุโรป อาทิ กลุ่มอาฟต้า ซึ่งเป็นกลุ่มในอาเซียน หรือกลุ่มนัฟต้า ซึ่งเป็นกลุ่มในอเมริกาเหนือ เป็นต้น⁽¹³⁾

¹³โกคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, หน้า 121.