

หมวดที่ 2

ประวัติและหลักทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

1. วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย :

ลักษณะการปกครองของไทยแต่เดิมมีการรวมกลุ่มกันอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่า บางแห่งก็รวมกันเข้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ โดยมีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตราย ตามควรแก่ฐานะในทำนองหัวหน้าหรือนายกับลูกน้อง (Master and slave) มีความผูกพันกับกลุ่มและครอบครัว ยึดมั่นในหัวหน้า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกลุ่มตกอยู่กับหัวหน้าอย่างสิ้นเชิง มีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเครื่องกำกับและยึดเหนี่ยวความผูกพันของผู้ถูกปกครองเกี่ยวข้องกันโดยสายโลหิต เช่น ญาติสนิท เป็นต้น มักยกย่องผู้ปกครองเป็นเสมือนบิดา

ตามประวัติศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน หรือวิวัฒนาการในทางปกครองด้านการบริหารของชาติไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 สมัยด้วยกัน คือ⁽¹⁴⁾

- (1) สมัยน่านเจ้า
- (2) สมัยสุโขทัย
- (3) สมัยกรุงศรีอยุธยา
- (4) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

1 สมัยน่านเจ้า : ตามประวัติศาสตร์ในสมัยน่านเจ้าที่มีเมืองแแส (ตาลีฟู) เป็นราชธานี (ราว พ.ศ.1192) ถือได้ว่าชนชาติไทยเป็นชาติหนึ่งที่มีวัฒนธรรม และคุณธรรมสูง ดังนั้นการจัดระเบียบทางการปกครองหรือการบริหาร ได้เป็นไปอย่างดีและเรียบร้อยโดยได้แบ่งส่วนราชการมีลักษณะเป็นกรมหรือกระทรวง และแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต ๆ ทำนองมณฑลหรือจังหวัด เรียกได้ว่ามีการแบ่งการปกครองออกเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในสมัยนี้แล้ว

¹⁴ ศาสตราจารย์ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 122-129.

จากพงศาวดารและหลักฐานอ้างอิงพอสันนิษฐานได้ว่า ชาติไทยในสมัยน่านเจ้านั้นได้แบ่งหน่วยราชการซึ่งเหมือนกระทรวงหรือกรม เป็นส่วนหรือฝ่ายดังนี้

- | | | |
|--|----------|--------------------------|
| 1. ฝ่ายปกครอง (ฮินสอง) | เทียบกับ | กระทรวงมหาดไทย |
| 2. ฝ่ายการทหาร (โม้วสอง) | เทียบกับ | กระทรวงกลาโหม |
| 3. ฝ่ายการเงิน (ม่านสอง) | เทียบกับ | กระทรวงการคลัง |
| 4. ฝ่ายการต่างประเทศ
(ฮันสอง) | เทียบกับ | กระทรวงการต่างประเทศ |
| 5. ฝ่ายการค้า (หว่าสอง) | เทียบกับ | กระทรวงพาณิชย์ |
| 6. ฝ่ายยุติธรรม (ผัดสอง) | เทียบกับ | กระทรวงยุติธรรม |
| 7. ฝ่ายโยธา (ฮิดสอง) | เทียบกับ | กระทรวงโยธาธิการ |
| 8. ฝ่ายการทะเบียนสำมะโนครัว
(จั้งสอง) | เทียบกับ | กระทรวงสำมะโนครัว |
| 9. ฝ่ายการวังหรือการพิธี
(ฉื่อสอง) | เทียบกับ | กระทรวงวังหรือราชประเพณี |

สำหรับการแบ่งท้องที่เพื่อประโยชน์ในการปกครองหรือการบริหารได้แบ่งออกเป็นเขต ๆ รวม 10 เขต(มณฑล)ซึ่งแต่ละเขตก็แบ่งเป็นเมืองโดยมี 4 ระดับคือ เมืองเอก (หยินจั้ง) โท (ลันฮุย) ตรี (ตามเหย่า) และจัตวา (โม้วไฟ) ในทุก ๆ เมืองไม่ว่าเมืองเอก โท ตรี หรือ จัตวา ก็แบ่งออกเป็นแขวง (โต้วตูกเทียบได้กับอำเภอ) แต่ละแขวงก็แบ่งเป็นแคว้น (จี้หยันกุล เทียบได้กับตำบล) รองจากแคว้นก็เป็นละแวกบ้าน (จั้งจ้อ เทียบได้กับหมู่บ้าน)

¹⁵ หนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางการปกครองของพระองค์กับป้ารุกธของพระองค์ท่าน เรื่อง ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ

จะเห็นได้ว่า การจัดรูปการปกครองหรือการบริหารของไทยที่เคยมีมา ในสมัยน่านเจ้า ย่อมเป็นรากฐานที่ประเทศไทยยึดถือ นำมาใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์⁽¹⁵⁾

2 สมัยสุโขทัย : ในระยะแรกเริ่มที่ไทยประกาศเอกราชตั้งราชอาณาจักรขึ้นที่กรุงสุโขทัยนั้น การปกครองยังคงใช้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมอยู่ คือ “ระบบพ่อปกครองลูก” (Paternal Government) คือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการหรือข้าราชการบริหารเปรียบเสมือนลูกหรือคนในครอบครัว โดยทำการปกครองลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ ซึ่งการปกครองแบบนี้เป็นไปตามวิถีการดำเนินชีวิตที่ประชาชนเคยชิน อันจะนำมาซึ่งความสมัครสมานสามัคคีและเป็นผลดีต่อการสร้างชาติ อนึ่ง ในการปกครองแบบไทยที่เรียกว่า “บิดาปกครองบุตร” หรือ “พ่อปกครองลูก” นี้ มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่⁽¹⁶⁾

1. พ่อขุน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ปกครอง เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด เด็ดขาด
2. พ่อขุน ปกครองไพร่ฟ้าประชาชนบนพื้นฐานของความรัก ความเมตตา ความอาทรที่บิดามีต่อบุตร ประกอบการใช้อำนาจของพ่อขุนอยู่ภายในกรอบของทศพิธราชธรรม และธรรมอันดีงามทั้งปวง
3. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับไพร่ฟ้าประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน
4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นไปอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพราะประเทศยังมีอาณาเขตไม่กว้างขวางใหญ่โตนัก

¹⁶สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2505), หน้า 10.

ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง อาณาจักรสุโขทัยได้เปลี่ยนแปลงเป็นอาณาจักรที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลด้วยพระบรมเดชานุภาพอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่ได้เสียอาณาจักรน่านเจ้าให้แก่กุบไลข่าน ในปี พ.ศ.1797 แต่พระองค์ก็ยังคงใช้การปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” ดังเช่นในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ใช้ในการปกครองอาณาจักรสุโขทัยในระยะเริ่มแรก ซึ่งก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการเท่าที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งจำนวนของประชากรที่เพิ่มขึ้น และอาณาเขตที่มากขึ้น ดังที่ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกจากการค้นคว้า ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งพระองค์กล่าวไว้ว่า⁽¹⁷⁾

“แม้พระอัยยาศัยส่วนพระองค์ของพระเจ้ารามคำแหงก็ผิดกับพระเจ้าแผ่นดินพระองค์อื่น เช่น โปรดทรงสมาคมกับไพร่บ้านพลเมือง อย่างฝรั่งเรียกว่า เดโมแครติก (Democratic) เป็นต้นว่า ถ้าใครจะทูลร้องทุกข์เมื่อใด ก็อนุญาตให้เข้าเฝ้าได้ไม่เลือกหน้า แม้จนเวลากลางคืนก็มีกระดิ่งแขวนไว้ที่ประตูพระราชวัง สำหรับให้ส่งเสียงให้ทรงทราบว่า มีผู้จะทูลร้องทุกข์ แล้วเอาเป็นพระราชธุระสอดส่องในการชำระถ้อยความให้เป็นยุติธรรม ให้ราษฎรสมบูรณ์พูนสุขประกอบด้วยมีเสรีภาพทั่วไป กรุงสุโขทัยเมื่อรัชกาลพระเจ้ารามคำแหงจึงเจริญรุ่งเรืองยิ่งกว่ารัชกาลอื่นตั้งแต่ก่อนและภายหลังสืบมา ควรนับในเรื่องพงศาวดารกรุงสุโขทัยเป็นสมัยอันหนึ่ง แม้เพียงรัชกาลเดียวเรียกว่า “สมัยรุ่งเรืองถึงที่สุด” และควรเฉลิมพระเกียรติพระเจ้ารามคำแหงไว้ในพงศาวดารว่า “พระเจ้ามหาราช” พระองค์หนึ่งของเมืองไทยด้วยประการฉะนี้”

¹⁷ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “อธิบายเรื่องพระร่วง”, ชุมนุมพระนิพนธ์, (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2494), หน้า 101 - 102.

ในด้านการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองของพ่อขุนรามคำแหง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ทางคือ

ก. ปรับปรุงการปกครองโดยทั่ว ๆ ไป เช่น ทรงเปลี่ยนลัทธิทางศาสนาเพื่อใช้เป็นเครื่องช่วยในการปกครอง และการปรับปรุงในด้านเศรษฐกิจด้วยการให้อิสระเสรีในการไปมาค้าขายกันอย่างเต็มที่

ข. การปกครองอาณาเขต พ่อขุนรามคำแหง ได้จัดระเบียบการปกครองเสียใหม่เพื่อความเหมาะสม โดยแบ่งอาณาเขตการปกครองออกไป แล้วแต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ที่เหมาะสมปกครองดูแลราษฎรต่างพระเนตร พระกรรณ พระเจ้าแผ่นดิน หลักการบริหารราชการแผ่นดินจึงได้เปลี่ยนไป โดยการปกครองบ้านเมืองได้แบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้น ๆ นับราชธานีเป็นศูนย์กลาง คือ

1. เมืองราชธานี คือ เมืองหลวง เป็นศูนย์กลางการปกครองของชาติ
2. เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน เป็นเมืองรอบเมืองหลวงทั้งสิ้นทิศ แต่ละเมืองมีระยะทางเดินทางถึงราชธานีภายใน 2 วัน
3. เมืองพระยามหานคร คือเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ชั้นนอกห่างจากเมืองราชธานีออกไป โดยมีพลเมืองเป็นคนไทย
4. เมืองประเทศราช คือ เมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักรและมีชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ เมืองประเทศราชนี้มีหน้าที่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการต่อกษัตริย์ไทยตามกำหนด

3 สมัยกรุงศรีอยุธยา : การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางหรือราชธานีของกรุงศรีอยุธยานั้น มีลักษณะผสมระหว่างการปกครองแบบไทยที่ได้มาจากสุโขทัยและแบบขอม กล่าวคือ การจัดการปกครองอาณาเขตใช้รูปแบบเดียวกับกรุงสุโขทัย คือ เอาพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชธานีไว้ตรงกลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ในการอำนวยการ

ปกครอง โดยมีเสนาบดีหรือที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” อันมีเวียง วัง คลัง และนา เป็นผู้ช่วย โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของจตุสดมภ์ ไว้ ดังนี้

1. เวียงหรือเมือง : เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ขุนเมือง” เป็นพนักงานปกครองท้องที่ และบังคับบัญชาขุนแขวง อำเภอกำนันในเขตกรุงรักษาความสงบเรียบร้อย ปรากฏปรามโจรผู้ร้าย บังคับบัญชาศาล พิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ ซึ่งเป็นแผนกความนครบาล ตลอดจนปกครองเรือนจำ
2. วัง : เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ขุนวัง” รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการในพระราชสำนัก รักษาพระราชมณเฑียร พระราชวังชั้นนอกชั้นในจัดการพระราชพิธี บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายในทั้งปวง และมีหน้าที่ตุลาการพิจารณาคดีสินอรรถคดีทั้งหลาย
3. คลัง : เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ขุนคลัง” มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาพระราชทรัพย์ที่เป็นรายได้เข้าสู่พระคลัง และเป็นที่จ่ายเงินราชการ จัดการเกี่ยวกับภาษีอากรต่าง ๆ รวมทั้งบังคับบัญชาศาลซึ่งชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์
4. นา : เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ขุนนา” มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร จัดหาและรักษาเสบียงอาหาร สำหรับพระนครและพระราชวัง จัดซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง และจ่ายข้าวในราชการทั้งปวง มีอำนาจบังคับบัญชาศาลที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเกี่ยวข้องด้วยที่นา โฉกกระบือ เพื่อระงับข้อพิพาทของชาวนา

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางแบบจตุสดมภ์นั้น ได้มีการปรับปรุงครั้งใหญ่ ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยพระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า การจัดระเบียบการปกครองประเทศของไทยแต่เดิม ซึ่งใช้หลักการปกครองแบบทหารเป็นหลักนั้น ยังไม่เหมาะสม ควรที่จะแยกกิจการฝ่ายทหารกับพลเรือนออกจากกัน เพื่อให้การปกครองประเทศมีการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างเป็นสัดส่วนไม่ก้าวก่ายกัน แต่หลังจากได้ดำเนินการไปแล้ว กลับไม่ประสบผล

สำเร็จเท่าที่ควร นานไปก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก็คือ ไม่สามารถจะแยก
กิจการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพราะมีกฎหมายบังคับว่า
ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารด้วยกันทั้งหมด ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แยกจาก
กันเมื่อมีพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารใน พ.ศ.2446

ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือการจัดการ
ปกครองหัวเมืองของกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงปรับปรุงรูป
แบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพของประเทศที่
เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อเอกภาพความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร โดยยกเลิกเมืองหน้า
ด่านทั้ง 4 ด้านของราชธานี และได้ขยายอาณาเขตของราชธานีออกไปให้กว้างขวาง
กว่าเดิมหลายเท่า ทั้งนี้ ก็เพื่อขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้สามารถ
ครอบคลุมอาณาเขตให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรวบอำนาจการปกครองไว้ในส่วน
กลางให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพและเดชาานุภาพในการปกครองบังคับบัญชา การ
ปกครองหัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์ทรงอำนวยการปกครองด้วยพระองค์เอง โดย
มีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ผู้ปกครองหัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็น “ผู้รั้ง” เท่านั้น มิใช่เป็น
“เจ้าเมือง” และอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี ส่วนกรรมการอันเป็นพนักงานปกครองก็ขึ้นอยู่กับ
ความบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี โดยได้จัดแบ่งการปกครอง
ท้องที่ออกเป็น ดังนี้

1. เมือง คือจังหวัดในปัจจุบัน ถ้าเป็นเมืองในวงราชธานี ผู้ปกครอง
เรียกว่า “ผู้รั้ง” ถ้าเป็นเมืองชั้นนอกเรียกว่า “เจ้าเมือง” เมืองหนึ่งแบ่งเขตการ
ปกครองเป็นแขวง
2. แขวง คือ อำเภอหรือเขตในปัจจุบัน ผู้ปกครองแขวงเรียกว่า
“หมื่นแขวง” คล้าย ๆ กับนายอำเภอ หรือหัวหน้าเขตในปัจจุบัน แขวงหนึ่งแบ่งเขต
ออกเป็นตำบล
3. ตำบล หนึ่งแบ่งออกเป็นบ้าน ตรงกับปัจจุบันเรียกว่า หมู่บ้าน
พนักงานปกครองตำบลเรียกว่า กำนัน มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน”

4. บ้าน หรือ หมู่บ้าน รวมหลายบ้านแต่ไม่มีกำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนการปกครองหัวเมืองประเทศราชอันเป็นหัวเมืองที่อยู่นอกเขตแดน และประชาชนเป็นคนต่างชาติต่างภาษานั้น ยังคงใช้ตามแบบสุโขทัย

4 สมัยรัตนโกสินทร์ : วัฒนธรรมทางการปกครองแบบนาย

ปกครองบ่าว ตลอดจนรูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมือง ซึ่งเกิดขึ้นสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีนั้น เป็นที่ยอมรับและได้ใช้กันมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคแรก ตลอดระยะเวลา 500 กว่าปีที่ผ่านมาแทบจะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือหลักการปกครองประเทศครั้งสำคัญเลย จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองประเทศครั้งสำคัญขึ้น การเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ในคำนำในหนังสือ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า

“การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบดั้งเดิม เป็นตั้งกระทรวง 12 กระทรวงนี้ ต้องรับเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน” ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า “Revolution” ไม่ใช่ “Evolution”...”

ซึ่งการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองของไทยที่สำคัญและยิ่งใหญ่ อันเป็นที่กล่าวขวัญกันมากก็คือ “การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน” และการทำให้ประเทศมีความทันสมัย โดยในปี พ.ศ.2435 ด้านราชการบริหารส่วนกลางได้มีการยกเลิกตำแหน่ง “จตุสดมภ์” รวมทั้งกรมต่าง ๆ ที่อยู่ใน

สังกัด และได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการโดยแยกหน้าที่การงานออกเป็นส่วนตามแบบอย่างนานาประเทศ ในขั้นแรกได้ทรงแบ่งหน้าที่เป็น 12 ส่วนเรียกว่า “กรม” แล้วต่อมาจึงเปลี่ยนเรียกว่า “กระทรวง” ได้ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีชั้นมีฐานะเท่าเทียมกันทุกกระทรวง แต่ละกระทรวงก็มีกรม กองขึ้นอยู่ตามสมควรแก่การปฏิบัติงาน⁽¹⁸⁾

สำหรับการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ นั้น รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมอบนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเป็น “ระบบเทศาภิบาล” เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร เริ่มต้นด้วยการวางแผนปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดรูปแบบการปกครองให้คล้ายคลึงกับแบบแผนของไทยที่มีอยู่เดิมให้มากที่สุด กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง โดยการปกครองระดับ “เมือง” นั้นมี “ผู้ว่าราชการเมือง” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีฐานะเป็นข้าราชการกินเงินเดือนจากงบประมาณ ไม่มีลักษณะเป็นการกินเมืองเหมือนแต่ก่อน แล้วจัดหน่วยเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า “มณฑลเทศาภิบาล” เพื่อแก้ปัญหาของระบบอำนาจการควบคุมเดิม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับหัวเมืองนอกราชธานี แต่ละมณฑลจะมี “ข้าหลวงเทศาภิบาล” หรือ “สมุหเทศาภิบาล” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดรับผิดชอบ

สำหรับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ในอดีตเจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น ในการปฏิรูปการปกครองแบบใหม่นี้ ราษฎรจะเป็นผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง อันเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดแนวใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการคานอำนาจ และอิทธิพลของบรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายที่ถูกยกเลิกไป โดยมีสาเหตุประการสำคัญมาจากการที่รัฐบาลได้ไปเรียนรู้งานการปกครองของอังกฤษในพม่า และมลายู ซึ่งหลังจากที่ทำการทดลอง

¹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเล่ม 1, หน้า 94 - 98.

เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางปะอิน เมื่อปี พ.ศ.2435 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การทดลองประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ในปี พ.ศ.2440 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดรูปการปกครองท้องที่อันเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่รัฐใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับหมู่บ้าน และตำบลจากบุคคลที่ราษฎรเลือกขึ้นมา

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ในการที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเป็นการทดลองให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองและการบริหาร จึงทรงเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ อันจัดได้ว่าเป็นเขตที่มีความเจริญ โดยประกาศเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ.116ในปี พ.ศ.2440 ต่อมาในปี พ.ศ.2448 ได้โปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 โดยทรงจัดให้มีการสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลจะมุ่งที่กิจกรรมอันควรเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น การรักษาความสะอาด โดยมีได้มุ่งหมายในเชิงโครงสร้างแบบการกระจายอำนาจ หรือการปกครองตนเอง

ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการปรับปรุงระบบเทศาภิบาล ในปี พ.ศ.2458 โดยได้ทรงจัดให้มี “ภาค” ขึ้น โดยรวมมณฑลหลาย ๆ มณฑลเป็นหนึ่งภาค แต่ละภาคมีอุปราช ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปจากส่วนกลางภายใต้การบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ และมีอำนาจหน้าที่เหนือสมุหเทศาภิบาล ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ได้มีการยกเลิกภาคในปี พ.ศ.2468 เพราะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมาย สำหรับ “เมือง” นั้น ในปี พ.ศ.2459 ได้เปลี่ยนมาเรียกว่า “จังหวัด” แทน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับจังหวัด นอกจาก

นั้น ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แทนกฎหมายฉบับนี้ นับเป็นแม่บทของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่โดย “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476” โดยจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบังคับ และบริหารกิจการในท้องถิ่นของตน ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเดิมเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้เป็นของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมี “ข้าหลวงประจำจังหวัด” เป็นประธานและคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งมี “นายอำเภอ” เป็นประธาน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานจากผู้บริหารคนเดียวมาเป็นการบริหารงานของคณะบุคคล โดยเหตุผลว่าเพื่อที่จะให้การบริหารราชการจังหวัดและอำเภอเข้ารูปกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งยุบเลิกหน่วยบริหารส่วนภูมิภาคระดับมณฑล คงให้เหลือเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอเท่านั้น โดยได้ตัดโอนอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล มาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ในปี พ.ศ.2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดทำหน้าที่

เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด และการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่เทศบาลต่าง ๆ จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการระดับจังหวัด ในยุคนี้ เป็นการบริหารโดยคณะผู้บริหารและมีคณะที่ปรึกษา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และต่อมาสภาจังหวัดซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาจึงได้พัฒนารูปแบบมาเป็น สภานิติบัญญัติขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

ต่อมา ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการ ครั้งที่ 2 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 แต่การปรับปรุงครั้งนี้ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักแต่อย่างใด ทั้งนี้ นอกจากการเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหาร จากคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” แล้วยังได้ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสาระสำคัญอีก 2 ประการ คือ⁽¹⁹⁾

1. การกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ได้ระบุว่าจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและงบประมาณของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น มิได้แยกออกเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล จึงทำให้เกิดความสับสนในการบริหารราชการจังหวัดในระยะเวลาต่อมา

2. การจัดตั้งภาค โดยก่อนหน้านั้น ได้มีการแบ่งเขตตรวจการออกเป็นภาค แต่มิได้เป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีข้าหลวงตรวจการภาค ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางประจำอยู่ ครั้นเมื่อได้ประกาศใช้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 จึงได้ยกเลิกภาคตามแบบที่ตั้งไว้แต่เดิมเสีย และกำหนดให้ภาคเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้รวมท้องที่หลายจังหวัดตั้งขึ้นเป็นภาค แต่ละภาคมีผู้ว่าราชการภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนภูมิภาค ในระดับภาค จังหวัด อำเภอ และมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในเขตภาคนั้น แต่ต่อมาในที่สุดก็ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ.2499 ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงยังคงเหลือเฉพาะจังหวัด และอำเภอ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคก็โอนไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งได้แก้ไขระบบบริหารงานจังหวัด โดยคณะกรรมการจังหวัด ให้กลับมาเป็นการบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม ตลอดจนได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด กลับมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิมอีกครั้งหนึ่ง ส่วนคณะกรรมการจังหวัด ได้ปรับปรุงมิให้มีอำนาจด้านบริหาร แต่มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดมีอยู่ ก็ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากเทศบาลแล้ว ยังได้เพิ่มรูปแบบของ “สุขาภิบาล” ขึ้นมาอีก ทั้งนี้แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่สุขาภิบาลดังกล่าวก็ได้เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ต่อมา ได้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ.2498) และองค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ.2499) ส่วนการปกครองในรูปแบบของ “สภาตำบล” ถือกำเนิดขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และที่ 275/2509 ในที่สุดก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งหมด คงมีแต่สภาตำบลตามรูปแบบโครงสร้างของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ต่อมา ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 แต่มิได้ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารให้แตกต่างไปจากเดิมในสาระสำคัญเท่าใดนัก นอกจากเรื่องการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป นอกจากนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ได้รวมนครหลวง กรุงเทพ ธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดและองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพ ธนบุรี กับเทศบาลนครหลวงเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด อันเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ฯ และเปลี่ยนรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครเสียใหม่เป็นทบวงการเมือง ที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ และถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง เช่นเดียวกับการปกครองในรูปแบบพิเศษของเมืองพัทยา ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521

การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการครั้งสุดท้ายมีขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2534 เป็นต้นมา แต่มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างหลักของระบบราชการบริหารของประเทศไทยแต่อย่างใด คงเพียงแต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ส่วนการปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการแก้ไขส่วน

ประกอบของคณะกรรมการจังหวัด และเพิ่มหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ อันมิใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น

กล่าวโดยสรุป⁽²⁰⁾ นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ.2435 โดยการนำความคิดของประเทศตะวันตกในการจัดสร้างองค์กรปกครองแบบสมัยใหม่มาใช้ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยก็เข้าสู่การเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางปกครองโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อการสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่และควมมีเอกภาพในการบริหารราชการ จนกระทั่งนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จึงได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ หลากหลายตามนโยบายของรัฐ และความเหมาะสมของสังคมและสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบโครงสร้างขององค์กรกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ก็ยังไม่สอดคล้อง และไม่สามรถสนองตอบในการแก้ไขปัญหาของชาติ อันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคมภายในและสังคมโลก สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารงานและปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สามารถสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นกลไกส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งในระบบบริหารราชการแผ่นดินของชาติควบคู่ไปกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

2 หลักทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ :

อุตสาหกรรม โกลดปาณิก ได้กล่าวถึง “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ไว้ในหนังสือ กฎหมายมหาชน⁽²¹⁾ “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นข้อตกลงร่วมกันทางราชการในการกำหนดการแบ่งหน่วยงานเพื่อแบ่งภาระหน้าที่ และกำหนดแนวทางปฏิบัติ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์”

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์ ได้เปรียบเทียบและให้ความหมายของ “การบริหารราชการ” ไว้ในหนังสือ การบริหารราชการว่า⁽²²⁾ “การบริหารราชการ ถ้าเปรียบเทียบกับเครื่องจักรกล ก็เป็นการควบคุมเครื่องจักรขนาดใหญ่ ซึ่งต้องอาศัยระบบการทำงาน ระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานที่รัดกุม ผู้ควบคุมเครื่องจักรที่มีความสามารถ จึงจะช่วยให้เครื่องจักรนี้ทำงานบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้ การบริหารราชการก็เช่นเดียวกัน มีขอบเขตการดำเนินงาน กว้างขวาง สลับซับซ้อน มีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก จำเป็นจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการ มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอนชัดเจนมีระบบที่พัฒนาความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน จึงจะส่งผลให้การบริหารราชการได้รับความสำเร็จทำนองเดียวกัน”

ศาสตราจารย์ หลวงนรกิจบริหาร ได้เขียนไว้ในหนังสือคำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่า⁽²³⁾ “ก่อนอื่นขอให้เข้าใจความหมายของคำว่า “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

²¹อุตสาหกรรม โกลดปาณิก, “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”, ในกฎหมายมหาชน

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 669.

²²สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์, การบริหารราชการ (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2523), หน้า 51.

²³. ศาสตราจารย์ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน , หน้า 1-2.

ราชการแผ่นดิน และที่จะบรรยายที่นี้เสียก่อน คำว่า “ระเบียบ” ตามพจนานุกรม หมายถึง แบบแผนหรือลำดับที่จัดให้เข้ากัน ส่วนคำว่า “บริหาร” ได้แก่การดูแลหรือรักษา หรือปกครอง เพื่อเอาความหมายของคำสองคำนี้มารวมกับคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ซึ่งหมายความว่า การงานของประเทศหรือบ้านเมือง หรือแคว้นแคว้น ก็ควรเป็นที่เข้าใจได้ว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ก็คือ “การจัดระเบียบการปกครองบ้านเมือง” ตรงกับคำว่า Public Administration ซึ่งคำภาษาอังกฤษสองคำนี้ หมายถึงทั้งชื่อวิชาและการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง”

สรุป การบริหารราชการ หรือ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือ หลักปฏิบัติที่เป็นกฎหมายในการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานของทางราชการ เพื่อการทำงานอย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารสู่การบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหลักอันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentralization) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) : หลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ใน

ส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น⁽²⁴⁾

การปกครองแบบรวมอำนาจได้มี กล่าวไว้ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น” จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงมหาดไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 14 ตุลาคม 2537 ว่า “การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Centralization) การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมาย และหลากหลาย ซึ่งล้าพั้ง แต่ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้”

รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้กล่าวไว้ในการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2535 ว่า “การรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง คือ จุดศูนย์กลางอันเป็นศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ เป็นศูนย์ในการประสานงานต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเป็นศูนย์อำนาจควบคุมการบังคับการ เช่น กองทัพ ตำรวจ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เพื่อให้การรวมอำนาจนั้นสามารถดำเนินการตามศูนย์อำนาจของรัฐได้อย่างเต็มที่...”

ถาวร เกียรติทับทิว อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้บรรยายไว้ในหนังสือ คำ

²⁴ พ.ต.ท.(หญิง) นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2541), หน้า 14-26.

อธิบาย กฎหมายปกครอง (Administrative Law) ว่า⁽²⁵⁾ “หลักการบริหารโดยรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การรวมทั้งการตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่ไม่อาจกระทำได้ด้วยส่วนขององค์การ การรวมอำนาจจึงมีลักษณะเป็นการสงวนและคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ไว้ที่ตัวผู้บริหารสูงสุดหรือคณะกรรมการ (board) เกือบทั้งหมด ดังที่ Fayol กล่าวว่า “ทุกอย่างที่ไปเพิ่มความสำคัญต่อบทบาทของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็คือ การกระจายอำนาจ และอะไรก็ตามที่ไปลดความสำคัญของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ถือว่าเป็นการรวมอำนาจทั้งสิ้น” การรวมอำนาจไว้ส่วนกลางในระบบการบริหารราชการนั้น อาจพิจารณาได้จากบทบาทของคณะรัฐมนตรี ในฐานะศูนย์รวมอำนาจทางบริหารของรัฐบาล เพื่อการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย และศูนย์รวมอำนาจการกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ ในรูปของคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีด้วย ตัวอย่าง หลักการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางอาจพิจารณาได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ ของกระทรวง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมขอรับในวงราชการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข...”

พรชัย รัศมีแพทย์ ได้บรรยายไว้ในหนังสือหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยว่า⁽²⁶⁾ “หลักการรวมอำนาจบริหารเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของราชการส่วนกลางในความหมายอย่างกว้าง หรือเรียกว่า “ส่วนกลาง” และเป็นส่วนที่แยกต่างหากจากราชการส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่า “ท้องถิ่น” กล่าวอีกนัยหนึ่ง

²⁵ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 29 - 30.

²⁶พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 20-21.

หลักการรวมอำนาจบริหาร เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของส่วนกลาง อันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการควบคุม”

1.1 ลักษณะสำคัญ ของหลักการรวมอำนาจปกครอง : หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ ๆ 3 ประการ ดังนี้

(1) กำลั้งทหารและตำรวจขึ้นอยู่ในส่วนกลาง : มีการรวมกำลั้งทหารและกำลั้งตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น เพื่อที่จะสามารถใช้กำลั้งนั้นได้โดยเด็ดขาดและทันท่วงที ในกรณีที่จะต้องใช้กำลั้งบังคับ ซึ่งนับว่าเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

(2) รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง : เป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้ายของการอนุมัติ ระเบียบ เพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ให้ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง กล่าวคือให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้าระดับกระทรวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุด ได้ทั่วทั้งประเทศในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ทั้งนี้ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

(3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy) : กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา กล่าวคือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

1.2 ข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง :

1) ข้อดี : หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อดีที่ประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักนี้อยู่หลายประการ คือ⁽²⁷⁾

(1) ทำให้เกิดความมั่นคง : การรวมอำนาจปกครอง ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้เพราะได้รวมกำลังและรวมอำนาจในการบังคับบัญชาเข้าไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลทั่วประเทศได้อย่างทันที⁽²⁸⁾

(2) สามารถบริการประชาชนได้โดยเสมอภาค : โดยหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศเป็นสำคัญ มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ

(3) ทำให้เกิดการประหยัด : หลักการรวมอำนาจปกครอง ทำให้เกิดการประหยัดได้ดีกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะอาจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาซื้อของใหม่ทุกแห่งไป

(4) ทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) : หลักการรวมอำนาจปกครองทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครอง เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกัน และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทั้งประเทศ

²⁷ พ.ต.ท.(หญิง)นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง, หน้า 15-17.

²⁸ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เศศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 18.

2) ข้อเสีย : หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ ดังนี้

(1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน : เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดี และทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียนี้ เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำ

(2) ทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ : ความชักช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการเนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ที่มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้ต้องเสียเวลา และล่าช้า

(3) ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย : การรวมอำนาจไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครอง ซึ่งขัดต่อระบอบประชาธิปไตยที่ยึดเอาความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

(4) ไม่อาจสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง : ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด ดังนั้น ผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนกลาง จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) : เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง

แต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

การแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการรวมอำนาจบริหาร การแบ่งอำนาจบริหารไม่ได้หมายความว่าอำนาจบริหารนั้นตัดแบ่งออกได้เป็นส่วน ๆ หากหมายถึงการที่กฎหมายหรือผู้บังคับบัญชามอบอำนาจการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการระดับหนึ่งภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งราชการส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการในราชการส่วนภูมิภาค คือ ที่จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลาง เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจบริหารในเรื่องความล่าช้าของการวินิจฉัยสั่งการ และการอยู่ห่างไกลจากข้อเท็จจริง

การมอบอำนาจการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการในลักษณะของการแบ่งอำนาจบริหาร ไม่ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายมีอิสระในการตัดสินใจได้โดยลึทธิซาด เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ต้องตัดสินใจภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเชื่อมโยงกับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนในราชการส่วนกลาง ดังนั้น การตัดสินใจกระทำการใด ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ จึงอาจถูกผู้บังคับบัญชาสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ แม้ว่าได้กระทำการนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือภายในขอบเขตที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจอ้างความเหมาะสมได้เสมอ และในที่สุดการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายย่อมไปตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา การแบ่งอำนาจบริหารจึงแตกต่างกับการรวมอำนาจบริหารตรงที่เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรือ

วินิจฉัยสั่งการ ต้องไปปฏิบัติงานประจำในจังหวัดต่าง ๆ โดยไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ใน
กระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัดเท่านั้น⁽²⁹⁾

2.1 ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจปกครอง : หลัก
การแบ่งอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง : การบริหาร
ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจ
ของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่ง
เจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะไม่มี

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง :
ส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วน
ต่าง ๆ ของประเทศ เช่น มณฑล จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานในฐานะ
เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และบังคับ
บัญชา

(3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค : ส่วน
กลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วน
ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่
ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุด
แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้นี้ ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

2.2 ข้อดีและข้อเสียของการแบ่งอำนาจปกครอง :

1) ข้อดี : หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีข้อดีมี
ประโยชน์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

²⁹ พรชัย รัตมีแพทย์, หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 23-24.

(1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ : เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน ถ้าหากต่อไปจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบบริหารราชการ จากส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมจะทำได้ง่าย

(2) ทำให้ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดี : เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งไปประจำอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศนั้น จะได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ติดต่อประสานงานกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การประสานงานคล่องตัวดียิ่งขึ้น

(3) ทำให้การปฏิบัติราชการรวดเร็วยิ่งขึ้น : เมื่อมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็จะทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ไม่ต้องเข้าไปถึงส่วนกลาง สามารถทำงานสำเร็จลงได้ในส่วนภูมิกษาคนั้นเอง จึงทำให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง : การปกครองตนเองจะมีประสิทธิภาพประชาชนส่วนใหญ่ต้องมีความสำนึกรับผิดชอบในระบอบการปกครองตนเองนั้นสูงพอสมควร ถ้าประชาชนยังขาดความสำนึกในเรื่องนี้ ถึงแม้จะกระจายอำนาจไปให้ ก็จะไม่เกิดผลดีต่อการปกครอง ตรงข้ามอาจจะทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่นได้ การแบ่งอำนาจจึงเป็นเสมือนหนึ่งการฝึกฝนให้ประชาชนได้รับทราบ และเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองเพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อยจึงค่อยกระจายอำนาจปกครองให้ปกครองตนเองอย่างเต็มรูป

2) ข้อเสีย : หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีข้อเสียที่ควรแก้ไขอยู่ 3 ประการ ดังนี้

(1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบ
ประชาธิปไตย : การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น
ย่อมแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่า จะสามารถ
บริหารงานหรือปกครองตนเองได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นคิดว่าการปกครองเป็น
เรื่องของทางราชการไม่เกี่ยวกับพวกตน นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการ
เมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาก

(2) ก่อให้เกิดความล่าช้า : ถ้าส่วนกลางแบ่ง
อำนาจให้ส่วนภูมิภาคน้อย การบริหารก็จะยิ่งชักช้าเพราะต้องเสียเวลาถึงสองระดับ
คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น ผลที่ได้รับก็
คือความล่าช้า

(3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น :
ในบางท้องถิ่นอาจจะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีรายได้ในท้องถิ่นสูง
แต่แทนที่จะนำรายได้นั้นมาพัฒนาท้องถิ่นของตน กลับต้องแบ่งปันรายได้นั้นไปให้
ส่วนอื่น ๆ ของประเทศด้วย และถ้าพิจารณาในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่แทนที่จะให้
ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน ท้องถิ่นกลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่ง
มาจากที่อื่น ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) : เป็นวิธี
การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การราชการบริหาร
ส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับ
ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่า
นั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ
ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่น
หรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนิน

การด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหาร ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้เขียนไว้ว่า “หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง⁽³⁰⁾

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้เขียนไว้ว่า “การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) นี้ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น”

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง :
การกระจายอำนาจปกครอง ประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร :
การปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร กิจกรรมของท้องถิ่นจึงไม่มีเทคนิคหรือความสลับซับซ้อนมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีพื้นที่กว้างขวางเกินไป หรือมีราษฎรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การให้บริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น ท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร เช่น กำหนดให้เทศบาลเมืองมีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไปและอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 10) เป็นต้น

³⁰ดร.ชวงส์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 21.

(2) การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ : กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของราษฎร ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมโดยใกล้ชิด กิจการที่กำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการยังเป็นกิจการที่สามารถแยกออกไปดำเนินการเฉพาะแต่ละท้องถิ่นได้เป็นเอกเทศ และบางกิจการยังมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การสวนสาธารณะ เป็นต้น การมอบกิจการลักษณะนี้ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง จึงเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่าท้องถิ่นจะสามารถให้บริการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง เพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหารหมายถึงการมอบให้อย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะไม่ใช้อำนาจดำเนินการอย่างเดียวกันนั้นอีกต่อไป นอกจากนี้ ยังมีกิจการในความรับผิดชอบของส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นกระทำการในฐานะทั้งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ประจำทำงานอยู่ในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพราะส่วนกลางมีความจำเป็นที่ต้องรวมอำนาจบังคับบัญชาและประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันโรคระบาด หรือการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ องค์กรและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมี 2 สถานะคือ ในฐานะผู้แทนของท้องถิ่น กระทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง และในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น กระทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของส่วนกลาง ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่น ให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กรณีนี้

นายกเทศมนตรีต้องกระทำการภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น

(3) ให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) : ราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร ท้องถิ่น จึงไม่อาจตัดสินใจกระทำการใด ๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงหมายถึงความเป็นอิสระภายใต้มาตราการ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน คือ

(ก) มีบุคลากรของตนเอง : หมายถึง มีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก อีกทั้งหมายความรวมถึงมีพนักงานหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมาจากการบรรจุ และแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยบุคลากรดังกล่าวได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง ท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นนี้ครบถ้วน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

(ข) มีรายได้ของตนเอง : หมายถึง การมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่นซึ่งกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นจัดหา และจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ โดยท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง อาทิ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี)

(ค) มีฐานะเป็นนิติบุคคล : กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และเพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการที่รับผิดชอบ อาทิ การทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์หรือจำเลย เป็นต้น เพื่อสนับสนุนหลักของการกระจายอำนาจบริหารกฎหมาย จึงไม่กำหนดให้นิติบุคคลประเภทนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลแทน ซึ่งมาตรการนี้ แม้ว่าจะจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ

กรณีของ “กรม” ซึ่งเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงแล้ว จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระมากกว่า

(ง) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง : การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติหรือกระทำการภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นหลักการกำกับดูแลเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่ง จะกระทำได้อต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน อันเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจบริหารทั่วไป รวมถึงหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นด้วย

(จ) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล : เป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นเครื่องชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากผู้มีอำนาจกำกับดูแล ใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ที่บทบาทในการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม

หมายเหตุ : อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่ง หรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

- อำนาจควบคุมกำกับ : ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ และองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้

องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ย่อมมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรควบคุมฯ จึงเพียงแต่ควบคุม กำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 ข้อดี และข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง :

1) ข้อดี : ข้อดีของการจัดระเบียบบริหารราชการ ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีดังต่อไปนี้

(1) สนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นได้ดีขึ้น : การบริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ ย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดี

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ : ในปัจจุบันราชการบริหารส่วนกลาง มีภารกิจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากขึ้น ตามลำดับ ถ้าไม่ตัดภาระบางประการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นลงบ้าง ก็จะทำให้ไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและได้ผลดีสมกับความต้องการของราษฎรแต่ละท้องถิ่นได้ เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระ

(3) กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง : การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั้น ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น

2) ข้อเสีย : ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีดังต่อไปนี้

(1) อาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ : การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลาย

เอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการ
แก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึง
ถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

(2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่น เห็นประโยชน์
ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ : เมื่อราษฎรมีส่วน
เข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่าย
เดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศที่จะเสียหายหรือพึงมีพึงได้

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจ
หน้าที่โดยไม่เหมาะสม : ก็คือจะมีการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับ
กดขี่พรรคฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่
สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่า
การปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

(4) ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง : การกระจาย
อำนาจปกครองทำให้ต้องมีการแบ่งแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่
และเครื่องมือเครื่องใช้ของตน ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่น
ต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด และควบคุมการเงินไม่ดีพอ

กล่าวโดยสรุป : การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐ จำเป็นต้อง
มีการผสมผสานหลักการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติ
ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะจะให้รัฐแต่เพียงลำพังจัดทำบริการ
สาธารณะย่อมเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น
จึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ภาระ
หน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อน ก็มีแนวโน้มไปใน
ทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การ

กระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการตอบสนองทั้งต่อการบริหารภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการและความผาสุกของประชาชน⁽³¹⁾

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

จากการที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวง⁽³¹⁾ ทบวง กรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้หน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ ได้

นิติบุคคลมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การแบ่งแยกนิติบุคคลทั้ง 2 ประเภทนั้น พิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

- (1) พิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ
- (2) พิจารณาจากกิจกรรมที่นิติบุคคลนั้น ๆ ดำเนินการ
- (3) พิจารณาจากการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น ๆ

ฉะนั้น การที่นิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ซึ่งมีกิจกรรมที่กระทำเป็นบริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และถ้านิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีกิจกรรมที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชนแต่ประการใด นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นมีที่มาจากหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครอง โดยปกติรัฐจะมีภารกิจหลักคือ การจัดทำกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากรัฐมีภารกิจมากมายจึงไม่สามารถดำเนินการจัดทำได้ด้วยตนเองทั้งหมด ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไป โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจการปกครองสร้างองค์กรปกครองอิสระแยกต่างหากจากรัฐ โดยมีระบบการบริหารงานเป็นของตนเอง และมีระบบการคลัง ตลอดจนมีการเลือกสรรผู้บริหารขึ้นมาโดยมาจากคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เทคนิคในการสร้างความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็คือ การให้สถานะแห่งความเป็นนิติบุคคลแก่องค์กรท้องถิ่นนั้น ๆ

⁽³¹⁾ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7

⁽³¹⁾ 1 ชาญชัย แสงศักดิ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเล่ม 1, หน้า 88.

ส่วนหลักการรวมอำนาจนั้น^(31.2) โดยปกติแล้วรัฐจะเป็นนิติบุคคลโดยหลัก การรวมอำนาจอยู่แล้ว ซึ่งหลักการนี้จะมีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล โดยถือว่าหลักการ รวมอำนาจเป็นที่มาของการกำหนดฐานะนิติบุคคลของรัฐ เนื่องจากหลักการรวมอำนาจปก ครองถือว่าในรัฐเดียวนั้นอำนาจในการปกครองรัฐมีอำนาจเดียว โดยที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ ปกครองในทุกด้าน ซึ่งรัฐในที่นี้ก็หมายถึงภาพรวมของราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง ดัง นั้นรัฐเท่านั้นที่จะเป็นนิติบุคคลมหาชนได้ แต่ในปัจจุบันภาระกิจของรัฐมากขึ้น รัฐแต่เพียงผู้ เดียวไม่สามารถที่จะตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วประเทศได้ทัน เพื่อประสิทธิ ภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนไปให้กับ ส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคจึงมีฐานะเป็นเพียงตัว แทนของรัฐเท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นว่าการสร้างนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนจะต้องคำนึงถึงหลัก การรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญ ยิ่งของหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และนิติบุคคลประเภทนี้จึงเป็นนิติบุคคล ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น เพื่อให้มีสิทธิและ หน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา สามารถแสดงเจตนาได้ แต่เนื่องจากนิติบุคคลดังกล่าวไม่ อาจแสดงเจตนาได้เอง จึงต้องแสดงออกโดยทางผู้แทนของนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลนี้จึงมี สิทธิเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น และกฎหมายอาจจะให้สภาพเป็นนิติบุคคลหรือถอน สภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้ เพราะเกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนตามความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์^(31.3)

ในสมัยสุโขทัย กษัตริย์ปกครองบ้านเมืองในลักษณะพ่อปกครองลูก ซึ่งแสดง ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับประชาชน กษัตริย์หรือพ่อขุน จึงเป็นผู้ที่ ประชาชนเชื่อฟังและปฏิบัติตาม เมื่อสิ้นสมัยสุโขทัยเข้าสู่สมัยกรุงศรีอยุธยา ไทยได้รับอิทธิพล จากลัทธิเทวสิทธิ์ของขอม ซึ่งถือว่ากษัตริย์มีฐานะเป็นสมมุติเทพ กษัตริย์เป็นเจ้าของคน ทุกคนในแผ่นดิน พระองค์ทรงมีอำนาจมากมายทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ อย่างไรก็ตาม ระบบสมบูรณาสิทธิราชยังไม่เกิดขึ้นในสมัยนี้ ต่อเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ระบบสมบูรณาญา สิทธิราชจึงเกิดขึ้นในสมัยดังกล่าว แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจมากเช่นเพียงใดก็ตาม แต่ พระองค์ก็ยึดมั่นในหลักทศพิธราชธรรมโดยเคร่งครัด ทำให้คนไทยมีความรู้สึกผูกพัน รัก

(31.2) สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536, หน้า 168-170.

(31.3) โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, รัฐสภาสาร, 33 กันยายน 2528, หน้า 14.

เคารพและจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ประชาชนชาวไทยจึงไม่มีความคิดที่จะต่อต้านเพื่อลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังเช่น ประเทศในภาคพื้นยุโรป ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามหลักกฎหมายไทยถือว่า กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะมีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ เท่ากับเป็นการจำแนกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากหลักกฎหมายของประเทศต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน เป็นต้น เพราะประเทศต่างๆ เหล่านี้ไม่ถือว่ากระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ เพราะถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ก็เป็นแต่เพียงหน่วยงานที่เป็นส่วนประกอบของรัฐเท่านั้น⁽³¹⁾ แต่อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาภาวะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยแล้ว แม้ว่ากระทรวง ทบวง กรม จะมีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็เป็นเพียงนิติบุคคลที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาอย่างลอยๆ โดยไม่มีความหมายอะไร การที่กฎหมายไทยกำหนดให้สภาพบุคคลแก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นั้น เกิดจากการที่นักกฎหมายไทยขาดความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชน ประกอบกับเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากนานาอารยประเทศ

⁽³¹⁾ 4) ประยูร กาญจนตุล “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน” นิตินิตสารนิตินิต 18 เมษายน-มิถุนายน 2540, หน้า 350-352