

รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

นายประเทศ อุตตะมะบูรณ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2552

Thai Public Administration


Mr. Prathes Uttamapûrna


An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Public Administration
School of Management Science
Sukhothai Thammathirat Open University

2009

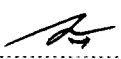
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเขียนตำราวิชาการเรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย
ชื่อและนามสกุล นายประเทศ อุตตะมะบุรณ
แขนงวิชา บริหารรัฐกิจ
สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระได้ให้ความเห็นชอบการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นราธิป ศรีราม)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ อนุมัติให้รับการศึกษา
ค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช


.....
(รองศาสตราจารย์ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ
วันที่ ๒๐ เดือน ก.ย. พ.ศ. ๒๕๖๓

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเขียนตำราวิชาการเรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย
ผู้ศึกษา นายประเทศ อุดคมะบุญม ปริญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป ปีการศึกษา 2552

บทคัดย่อ

การเขียนตำราวิชาการเรื่อง “รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย” สำหรับศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อกำหนดขอบเขตเนื้อหาและการแบ่งเนื้อหาเป็นบทต่างๆ

การศึกษานี้ของตำราเรื่อง “รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย” จะประกอบด้วยเนื้อหาต่างๆ แบ่งออกเป็น 5 บท ซึ่งในแต่ละบทได้จำแนกองค์ประกอบออกเป็นหัวข้อย่อยตามขอบเขตของการศึกษา ดังนี้ 1) ความหมายและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ พัฒนาการและแนวการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ และการพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ 2) องค์การบริหารภาครัฐและการพัฒนาการบริหารราชการไทย ประกอบด้วย ความหมายและลักษณะทั่วไปขององค์การบริหารภาครัฐ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารภาครัฐ และการพัฒนาการบริหารราชการไทย 3) การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย ประกอบด้วย หลักทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 4) การเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย ประกอบด้วย ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย ข้อบกพร่องของการบริหารราชการในประเทศไทย และระบบราชการที่พึงประสงค์ 5) สรุปและข้อเสนอแนะ การเขียนตำราวิชาการเรื่อง “รัฐประศาสนศาสตร์ของไทย” ฉบับนี้ จึงใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการเรียนการสอนในวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตร์ และผู้สนใจที่จะศึกษาต่อไป

คำสำคัญ รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ระบบราชการ การบริหารราชการไทย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จด้วยความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดจนแนวทางด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่งตลอดเวลา จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง รวมถึงขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม ซึ่งเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระและให้คำแนะนำต่างๆ แก่ผู้ศึกษา

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่ให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้าน และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีตลอดมา จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สมบูรณ์ด้วยดี ความมีคุณค่าและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตัญญู กตเวทิตา แด่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน

ประเทศ อุตตมะบูรณ

กรกฎาคม 2553

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 ความหมายและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์	1
ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์	1
พัฒนาการและแนวการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์	3
การพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย	6
บทที่ 2 องค์การบริหารภาครัฐและการพัฒนาการบริหารราชการไทย	22
ความหมายและลักษณะทั่วไปขององค์การบริหารภาครัฐ	22
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ	23
แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารภาครัฐ	25
การพัฒนาการบริหารราชการไทย	35
บทที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย	37
หลักทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ	37
การบริหารราชการส่วนกลาง	38
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	40
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	44
บทที่ 4 การเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย	47
ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย	48
ข้อบกพร่องของการบริหารราชการในประเทศไทย	49
ระบบราชการที่พึงประสงค์	51
บทที่ 5 สรุปลงและข้อเสนอแนะ	52
สรุป	52
ข้อเสนอแนะ	54
บรรณานุกรม	56
ประวัติผู้ศึกษา	60

บทที่ 1

ความหมายและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

ในการศึกษาเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น ในขั้นต้นเราจำเป็นต้องศึกษาความหมายและประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก่อน เมื่อมีความเข้าใจแล้ว เราจึงจะสามารถเข้าถึงแนวการศึกษาในวิชานี้ได้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๕๔๑ ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ไว้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (รัตตะประสาสะนะสาต) น. วิชาว่าด้วยการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผล ตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด”

และในขณะเดียวกัน พจนานุกรมฉบับมติชน (Matichon Dictionary of the Thai Language) ฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๔๗ หน้า ๗๓๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ไว้คล้ายคลึง กันว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (รัต-ตะ-ประ-สา-สะ-นะ-สาต) น. วิชาว่าด้วยการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผล ตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด”

สำหรับแนวคิดทางวิชาการนั้น ดร.เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ เป็นกระบวนการในการบริหารกิจกรรมของรัฐ เพื่อให้สาธารณกิจต่างๆ ที่รัฐต้องรับผิดชอบ ได้ดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดขึ้น

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิชา “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นเรื่องของการบริหารและการปกครองประเทศ หรือปกครองรัฐ และจะต้องมีวัตถุประสงค์ ให้ประสบความสำเร็จ ตามนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดหรือแถลงไว้เป็นนโยบาย และจะต้องมีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยความประหยัด

การบริหารนโยบายของรัฐ ที่จะต้องมีประสิทธิภาพและด้วยความประหยัดนั้น จำเป็นจะต้องครอบคลุมถึงกิจกรรมจำนวนมาก

David H. Rosenbloom และ Deborah D. Goldman ได้รวบรวมความหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์ว่ามี ๖ ความหมาย คือ¹

๑. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การกระทำของส่วนต่างๆ ของรัฐบาล ตามวิธีการที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายประสงค์ที่กำหนดไว้ และบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐบาล

๒. รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขาวิชาเกี่ยวกับวิธีการในการนำค่านิยมทางการเมืองไปปฏิบัติ

๓. รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสาขาการบริหารของรัฐบาล

๔. รัฐประศาสนศาสตร์ มีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ ตรงที่วิชารัฐศาสตร์ เน้นโครงสร้างพฤติกรรมและวิธีวิจัยเกี่ยวกับระบบราชการ และมีความแตกต่างจากวิชาบริหารบุคคล ตรงที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์นำเทคนิคของการบริหารธุรกิจมาใช้กับภาครัฐ ในขณะที่การบริหารธุรกิจได้ให้ความสนใจต่อกิจการสาธารณะและใช้ผลประโยชน์จากสาธารณะ เป็นหลักในการตัดสินใจน้อยกว่า

๕. การบริหารภาครัฐ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ เป็นการกระทำที่มีผลต่อเป้าหมายของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารภาครัฐจะต้องเป็นการกระทำที่เป็นกิจกรรมต่อเนื่อง และเป็นงานของภาคส่วนรัฐบาลในการที่จะต้องนำเอากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือโดยการตีความของฝ่ายตุลาการไปปฏิบัติ ในรูปของการจัดองค์การ และการจัดการ

๖. รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารงานสาธารณะ มีลักษณะเป็น

๖.๑ ความพยายามร่วมกันของภาครัฐ

๖.๒ สามารถครอบคลุมทั้งสามสาขา คือ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ และทั้งสามสาขามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน

๖.๓ จากกรณีที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง

๖.๔ มีวิธีการที่แตกต่างกันอย่างสำคัญ ต่างหากจากการบริหารภาคเอกชน

๖.๕ อย่งไรก็ตาม ก็จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่ม และบุคคลในภาคเอกชน ตลอดเวลา

¹ David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, Public Administration : Understanding management, politics, and law in the public sector, 3rd ed., (New York: Mc.Graw-Hill), pp.4-6

ไม่ว่าจะอยู่แห่งหนตำบลใด จะต้องมียุทธศาสตร์แทรกอยู่ด้วยในทุกที่
 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ย่อมจะต้องแทรกซ้อนอยู่ในสาขาวิชาอื่น หลายสาขา อาทิ เช่น รัฐศาสตร์
 สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ และการบริหารธุรกิจ

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายได้ทั้งในทางนามธรรมและ
 รูปธรรม

ในทางนามธรรม หมายความว่า ศาสตร์หรือศิลปะของการจัดกิจกรรมภาครัฐบาล มีการ
 บังคับใช้กฎหมายและดำเนินนโยบายสาธารณะให้บรรลุเป้าหมาย

ส่วนในทางรูปธรรม หมายถึง การบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งที่มาจากทางเลือกตั้งและ
 การแต่งตั้งซึ่งมีภารกิจและทำหน้าที่ในการบริหารราชการภาครัฐบาล

โดยข้อเท็จจริง เราจะต้องแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติ
 บัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ทุกฝ่ายจะต้องมีงานบริหาร ทั้งนี้ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ลำดับ
 ต่อมาจะต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา ลำดับต่อมา
 ถึงขั้นตอนนำไปปฏิบัติ

เราสามารถจำแนกงานของรัฐบาลออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ หน้าที่ทางการเมือง
 (Political Function) ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบาย (Formulation of Policies) และหน้าที่ทางการ
 บริหาร (Administration Function) ซึ่งได้แก่ การบริหารนโยบาย (Execution of Policies) จะเห็นได้
 ว่างานบริหารเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกัน ในฐานะผู้รู้ผู้ชำนาญงาน ก็อาจมี
 ส่วนให้ข้อมูลและหนทางปฏิบัติแก่นักการเมือง เพื่อการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมถูกต้องด้วย²

พัฒนาการและแนวการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์³

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นในโลกนานแล้ว ทั้งนี้ เพราะเป็นเรื่องของการบริหาร
 ภายในรัฐ เราอาจศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แทรกอยู่กับแนวคิดทางรัฐศาสตร์ จากนัก
 ปรัชญากรีก อาทิเช่น โสเครตีส เพลโต หรือแนว คืดทางพุทธศาสนาในอินเดีย หรือแนวคิดของนัก
 ปรัชญาจีน เช่น ขงจื้อ ฯลฯ

²G.A.Jacobson and M.H. Lipman, Political Science, (New York : Barns & Noble Books, 1965), p.153

³เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, หลักรัฐศาสตร์, กรุงเทพฯ : บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๕, p.๒๕๔-๒๕๕

การเกิดขึ้นเป็นวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างเป็นรูปธรรม ถือกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๘ – ๑๙ โดย Woodrow Wilson ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย Princeton โดยเขาได้เขียนบทความทางรัฐประศาสนศาสตร์ ชื่อเรื่อง “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ และต่อมาแนวคิดของ Woodrow Wilson ได้รับการสนับสนุนจาก แฟรงค์ เจ กู๊ดโนว (Frank J. Goodnow) และเลียวนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White)

ในยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์กำลังพัฒนาอยู่นั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเปลี่ยนจากสังคมเกษตรเป็นสังคมอุตสาหกรรม และเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นเมือง รัฐบาลต้องขยายบทบาทในการรักษาความเป็นปึกแผ่นของสังคมออกไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากคนเป็นจำนวนมากปรับตัวกับเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้ ระบบราชการตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๘ เริ่มมีขนาดใหญ่และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจศึกษาการเปลี่ยนแปลงนี้มาก

อิทธิพลที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์ ๒ ด้าน ด้านหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่วนอีกด้านหนึ่ง คือ บรรยากาศทางวิชาการของการพัฒนาสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะรัฐศาสตร์ จิตวิทยา และสังคมวิทยา ซึ่งมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐประศาสนศาสตร์

ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๑๙ นั้น สังคมอเมริกันถูกครอบงำด้วยลัทธิเสรีนิยมและความคิดของพวกก้าวหน้า (Progressivism) ซึ่งเน้นเสรีภาพของประชาชนและการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน หลักการนี้เผยแพร่จากฝ่ายบริหารไปจนถึงฝ่ายนิติบัญญัติ และใช้เป็นหลักสำคัญในการกำหนดนโยบายโดยมีแรงผลักดันมาจากผู้บริหารที่มาจากทางเลือกตั้งที่ไม่ค่อยมีมาตรฐาน ใช้ระบบอุปถัมภ์คัดเลือกคนเข้ารับราชการ จัดองค์การแบบง่าย ๆ อีกทั้งวิธีการบริหารก็ขึ้นอยู่กับแต่ละคน โดยไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน

นักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรก จึงสนใจการปฏิรูปเพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง และมีความรับผิดชอบ ขจัดระบบอุปถัมภ์ สร้างระบบราชการให้เป็นกลางและมีความสามารถ ขณะเดียวกันก็ปรารถนาให้บริหารโดยใช้หลักเหมือนธุรกิจ (Businesslike)

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรกจึงสร้างศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) ซึ่งดั้งเดิมนั้นมีกำเนิดในเยอรมัน แต่ศาสตร์ในยุคนี้ไม่ได้หมายถึงการพิสูจน์ แต่หมายถึง หลักการที่นำไปใช้แก้ปัญหาได้ ค่านิยมที่ยึดถือ คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประหยัด (Economy) รวมถึงการใช้รูปแบบองค์การ และวิธีการของการบริหารธุรกิจเป็นแนวทาง นักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรก เน้นการสร้างระบบบริหารตามกฎหมาย จัดโครงสร้างและขั้นตอนให้แน่นอน รวมทั้งมุ่งสร้างอุดมการณ์ของนักวิชาชีพ

ต่อมา ค.ศ. ๑๙๓๐ เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั้งการบริหารภาครัฐและทางวิชาการ เพราะระบบราชการสหรัฐอเมริกาที่มีขนาดใหญ่ มีการแบ่งงานและเป็นทางการมากขึ้น การบริหาร กลายเป็นอาชีพที่ต้องใช้ทักษะชั้นสูง ข้าราชการจึงกลายเป็นนักวิชาชีพ ซึ่งมีผลให้บทบาทการ บริหารและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองเปลี่ยนแปลง

บริบทในขณะนั้น สหรัฐอเมริกาเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์ระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ขณะที่สังคมศาสตร์ก็เกิดการปฏิวัติการศึกษาทางพฤติกรรม การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมุ่งการศึกษากิจการบ้านเปรียบเทียบกับตามอิทธิพลความคิดทางปรัชญา จิตวิทยา และสังคมวิทยา

สรุปแล้วรัฐประศาสนศาสตร์ได้เกิดเป็นสาขาวิชา และพัฒนามาร่วม ๑๐๐ ปีเศษ ซึ่ง เราอาจจำแนกเนื้อหาสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ได้เป็น ๔ แนว คือ⁴

๑. แนวการจัดการ (Managerial Orientation) เน้นที่รูปแบบและโครงสร้างของ องค์การ ขั้นตอนการบริหารและเทคนิคสำหรับแก้ปัญหาตามเกณฑ์ประสิทธิภาพ

๒. แนวการเมือง (Political Orientation) เป็นแนวที่มองการบริหารว่าเป็น องค์ประกอบอันหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง

๓. แนวจิตวิทยา (Psychological Orientation) เน้นการกระทำของบุคคลในการบริหาร ภาครัฐ โดยสนใจว่า ผู้บริหารตัดสินใจอย่างไร และทำไมจึงทำเช่นนั้น

๔. แนวสังคมวิทยา (Sociological Orientation) มองระบบราชการเป็นระบบสังคม ที่ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม พยายามเลือกมองแบบแผนการกระทำของคน และกลุ่มในองค์การจาก มุมมองทางสังคมวิทยา ปัญหาที่แนวสังคมวิทยาสนใจ ก็อย่างเช่น รูปแบบในอุดมคติของระบบ ราชการควรเป็นอย่างไร ระบบราชการที่เป็นจริงต่างจากอุดมคติอย่างไร

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มแยกออกจากรัฐศาสตร์เป็นอีก สาขาหนึ่ง ช่วงนี้มีการพัฒนาที่สำคัญ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้⁵

๑. นักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มเปลี่ยนแนวการศึกษา จากการเมืองและการจัดการ (Political-Managerial) มาเป็นการเมือง สังคมวิทยา และจิตวิทยา (Political-Socio-Psychological)

๒. นักรัฐประศาสนศาสตร์แนวจิตวิทยา และสังคมวิทยา สนใจความแตกต่างของการ บริหารภาครัฐ กับเอกชนน้อยลง

๓. นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษาปัญหาระเบียบวิธีการศึกษามากขึ้น

⁴ Thomas J. Davy, "Public administration as a field of study in the United States", International Review of Administrative Science, (June, 1962), pp.69-71

⁵ Ibid, pp.91-91

๔. นักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มยอมรับบทบาทของการวิจัยประยุกต์ และความสำคัญ ของทฤษฎีการบริหาร รวมไปถึงบทบาทของนักบริหารและระบบราชการที่มีในรัฐบาล

๕. นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจการศึกษาระบบราชการ และระบบบริหาร เปรียบเทียบ จนกลายเป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

๖. นักรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไป ยอมรับค่านิยมการศึกษาแนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary) เกิดความร่วมมือในการวิจัยกับนักวิจัยต่างสาขามากขึ้น

๗. การศึกษาทางจิตวิทยาและสังคมวิทยากระทำโดยการวิจัยกลุ่มมากกว่าหน่วยงาน

๘. ผลงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลัง เริ่มพูดถึงปัญหาการปฏิบัติงาน และ เทคนิควิธีการบริหารงานมากขึ้น

การพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย^๖

การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย เป็นการศึกษาวิวัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์ของชาติไทย โดยเริ่มต้นตั้งแต่การค้นคว้าตำนานทางประวัติศาสตร์ในยุคต่างๆ ซึ่งยังไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันแน่นอน

การปกครองของชาติไทยนั้น นักประวัติศาสตร์ได้เริ่มต้นค้นคว้าหาหลักฐานในยุค ต่างๆ คือ ยุคศรีวิชัย ยุคทวารวดี ยุคเชียงแสน ยุคลพบุรี ยุคสุโขทัย ยุคกรุงศรีอยุธยา ยุค รัตนโกสินทร์ จนถึงยุคการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่า ประวัติศาสตร์ไทยที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สามารถยืนยันและ เชื่อถือได้ เริ่มตั้งแต่ยุคกรุงสุโขทัย โดยศึกษาจากหลักศิลาจารึก หลักฐานทางโบราณคดี ตำนานและ เอกสารของชาวต่างประเทศ

ดังนั้น จึงขอเริ่มการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของไทย และหลักการบริหารราชการ ไทย ตั้งแต่สมัยยุคกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น ๔ ยุค ดังนี้

๑. ยุคกรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๖๒-๑๙๘๔)
๒. ยุคกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๙๓-๒๓๑๐)
๓. ยุคกรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐ – ๒๓๒๕)
๔. ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕)

^๖ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช “การบริหารราชการไทย” หน่วยที่ ๒ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช ๒๕๕๐ หน้า ๔๓-๘๑

๕. ยุคการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๔๗๕ – ปัจจุบัน)

ยุคกรุงสุโขทัย

๑) โครงสร้างของการบริหารราชการ

ยุคกรุงสุโขทัย โดยเฉพาะในสมัยของพ่อขุนรามคำแหง ได้ขยายอาณาเขตกรุงสุโขทัยออกไปกว้างขวางมาก จึงไม่สามารถดูแลหัวเมืองต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง จึงได้จัดให้มีโครงสร้างการบริหารราชการ โดยแบ่งเมืองออกเป็นชั้นๆ คือ ราชธานี เมืองอุปราช เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชซึ่งสามารถแจกแจงรายละเอียดได้ คือ

๑.๑ ราชธานี

ราชธานี หรือเมืองหลวง มีกรุงสุโขทัย เป็นศูนย์กลางการบริหาร มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารสูงสุด ทรงมีพระราชอาณาสิทธิ์เด็ดขาดในแผ่นดิน มีพระราชอำนาจครอบคลุมไปถึงเมืองอุปราช เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน และหัวเมืองชั้นในที่เรียงรายอยู่รอบราชธานี และมีพระราชอำนาจที่จะสั่งการแก่เมืองพระยามหานครได้ ส่วนเมืองประเทศราชนั้น ขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ หากพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ สิ้นสุดลง ประเทศราชก็อาจจะแข็งเมือง ไม่ยอมขึ้นกับราชธานีอีกต่อไป

๑.๒ เมืองอุปราช

ในชั้นเมืองอุปราชนี้ มีความหมายรวมไปถึงเมือง ๓ ประเภท คือ เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง และเมืองหน้าด่าน ซึ่งเรียกรวมกันว่า “หัวเมืองชั้นใน”

“เมืองอุปราช” นี้ เป็นเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งอุปราชครองอยู่ และองค์อุปราชนี้จะดำรงตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป เช่น “นครศรีสังขนาถย์” มีฐานะเป็นเมืองอุปราช โดยมีขุนรามคำแหง พระอนุชาของพระมหากษัตริย์ “พ่อขุนบาลเมือง” ซึ่งทรงเป็นอุปราชเป็นผู้ครอบครอง

สำหรับ “เมืองลูกหลวง” และ “เมืองหน้าด่าน” นี้ แตกต่างกันคือ “เมืองลูกหลวง” มีเชื้อพระวงศ์ปกครอง และ “เมืองหน้าด่าน” มีข้าราชการปกครอง เมืองทั้ง ๒ ประเภทนี้ ตั้งอยู่รายรอบราชธานี ทั้ง ๔ ทิศ มีฐานะและหน้าที่ คือ เมื่อเวลาเกิดสงคราม จะต้องช่วยป้องกันราชธานีไว้ก่อน หรือรวมกำลังกับราชธานีเป็นกองทัพหลวงในการทำสงครามกับข้าศึก

เมืองทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าว ผู้ครองเมืองได้รับมอบอำนาจบางประการเท่านั้น ยังถือว่าพระมหากษัตริย์ยังคงทรงพระราชอำนาจสูงสุด

๑.๓ เมืองพระยามหานคร

เป็นหัวเมืองชั้นนอก หมายถึง เมืองใหญ่ๆ ที่อยู่ชั้นนอก ห่างจากราชธานี ออกไป โดยมีประชากรเป็นคนไทย อาจทรงตั้งเชื้อพระวงศ์ หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นพ่อเมือง หรือมีเจ้านายเชื้อกษัตริย์เป็นเจ้าของเมืองเดิมปกครองอยู่ และยอมขึ้นกับกรุงสุโขทัย เจ้าผู้ครองนคร หรือพ่อเมือง มีอำนาจบริหารราชการในเขตแดนของตนเกือบสมบูรณ์ แต่ต้องปฏิบัติตามบัญชาของ พระมหากษัตริย์และส่งส่วยแก่กรุงสุโขทัย เมื่อมีศึกสงคราม เมืองเหล่านี้จะต้องจัดกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วยกรุงสุโขทัยรบ เมืองเหล่านี้ ได้แก่ เมืองแพรง (สรรงค์บุรี) สุวรรณภูมิ (อุ้มทอง) ราชบุรี เพชรบุรี แพร่ ศรีเทพ (วิเชียรบุรี) เพชรบูรณ์ เป็นต้น

๑.๔ เมืองประเทศราช

คือ เมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักรและมีชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ เข้ามาอยู่ในปกครองของกรุงสุโขทัย โดยแพ้สงครามบ้าง ยอมสวามิภักดิ์เพราะพระบรมเดชานุภาพของ พระมหากษัตริย์บ้าง เมืองประเทศราชนี้มีหน้าที่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ กรุงสุโขทัยตามกำหนด และเมื่อเวลามีสงครามจะต้องส่งกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วยตามรับสั่ง ของพระมหากษัตริย์ ส่วนการบริหารราชการภายในประเทศ ทางกรุงสุโขทัยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ยกเว้นในกรณีที่ทำเป็น เมืองประเทศราชในสมัยกรุงสุโขทัย ได้แก่ นครศรีธรรมราช มะละกา ะโฮร์ ทวาย เมาะตะมะ หงสาวดี น่าน เวียงจันทร์ หลวงพระบาง ฯลฯ เป็นต้น

๒) หลักการบริหารราชการ

การบริหารราชการในยุคกรุงสุโขทัยมีวิธีการบริหารราชการโดยอธิบายได้ดังนี้
ในยุคกรุงสุโขทัย ได้มีวิธีการบริหารราชการใน ๒ ลักษณะ คือ

ก. ลักษณะการใช้อำนาจบริหาร

สำหรับในราชธานีและหัวเมืองชั้นใน (เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง และเมืองรอบราชธานี) ใช้อำนาจการบริหารแบบรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง พระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการทั้งหมดเอง ทั้งงานด้านการทหารและด้านพลเรือน อาทิ เช่น ทรงเป็นแม่ทัพออกรบเอง ทรงเป็นผู้บังคับทุกข์บำรุงสุขราษฎรเอง

ในส่วนของเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช ใช้อำนาจการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ กระจายอำนาจออกไปให้เมืองนั้นๆ บริหารงานภายในเอง เจ้าผู้ครองนครหรือพ่อเมืองมีอำนาจบริหารทั้งด้านทหารและพลเรือน สามารถออกกฎ ข้อบังคับใช้ภายในเมืองของตนโดยไม่ต้องขออำนาจจากกรุงสุโขทัย แต่ต้องส่งส่วยหรือถวายเครื่องราชบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ กรุงสุโขทัยตามกำหนด เมื่อมีศึกสงครามก็จะต้องจัดกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วย

ข. ลักษณะการใช้นโยบายในการบริหาร⁷

ในยุคกรุงสุโขทัยมีนโยบายในการบริหารที่มุ่งเน้นการปกป้องอาณาเขต ด้านความมั่นคง และความสามัคคี เป็นประการสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามยังมีนโยบายด้านต่างๆ เพื่อช่วยเสริมในการบริหารบ้านเมือง อาทิ เช่น ใช้หลักพุทธศาสนา ซึ่งมีพระสงฆ์เป็นผู้อบรม คำสอนทางศาสนาต่อประชาชนโดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ทำนุบำรุงพุทธศาสนา ใช้หลักกัทธิวิญญูณานิยมหรือการนับถือผี เช่น ความเชื่อในผีประจำเมือง ผีบรรพบุรุษ ทำให้ประชาชนมีเอกภาพและผูกครองอยู่ในทศพิธราชธรรม

นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์ “ธรรมราชา” คือ พระมหากษัตริย์จะต้องเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับธรรมะ เช่น สร้างศาสนสถาน วัด โบสถ์ วิหาร นโยบายสร้างเมืองหน้าด่าน ป้อม ค่าย และนโยบายเอาใจใส่ต่อหัวเมืองต่างๆ เพื่อให้บรรดาหัวเมือง ยินยอมสวามิภักดิ์และลดความขัดแย้ง

ยุคกรุงศรีอยุธยา

๑) โครงสร้างของการบริหารราชการ

ยุคกรุงศรีอยุธยา ได้มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของการบริหารราชการที่สำคัญ จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ในสมัยพระรามาธิบดี หรือพระเจ้าอู่ทอง (พ.ศ. ๑๘๕๓-๑๘๑๒)

ได้มีการวางระเบียบบริหารแบบเดียวกับของยุคสุโขทัย มาปรับปรุงใช้ในการบริหารกรุงศรีอยุธยา และได้ใช้การบริหารนี้ ติดต่อกันมาถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งมีโครงสร้างดังนี้

ก. การบริหารส่วนกลาง

มีกรุงศรีอยุธยาเมืองราชธานีเป็นศูนย์กลางการบริหาร มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารสูงสุด โดยแบ่งการบริหารออกเป็น ๔ ฝ่าย เรียกว่า “จตุสดมภ์” มีเสนาบดี ๔ คน ตำแหน่งขุน เป็นผู้รับผิดชอบ คือ

เวียง หรือ เมือง มีขุนเมืองเป็นผู้รับผิดชอบมีหน้าที่รักษาความสงบสุขของประชาชน ปรามปรามโจรผู้ร้าย และพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาในเขตราชธานี

วัง มีขุนวังเป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนัก และพิพากษาคดีความที่ราษฎรฟ้องร้องกันเอง

⁷ นคร พันธุ์ณรงค์ “ประวัติศาสตร์ไทยสมัยสุโขทัย” กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๖ หน้า ๒๑-๒๖

คลัง มีขุนคลังเป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ควบคุมดูแลในการจ่าย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์ ที่เป็นรายได้เข้าสู่พระคลัง การค้าขายกับต่างประเทศ การเก็บภาษีอากรต่างๆ ซึ่งเป็นรายได้ของพระราชอาณาจักร ตลอดจนพิพากษาคดีเกี่ยวกับพระราชทรัพย์หลวง

นา มีขุนนา เป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการเกษตร และสะสมเสบียงอาหารของพระราชอาณาจักรและพระราชวัง โดยการเก็บ “หางข้าว” ซึ่งเป็นค่านาจากราษฎร คือใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งส่วนหนึ่งส่งขึ้นฉางหลวง เพื่อเก็บไว้ใช้ในราชการ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิพากษาคดีที่เกี่ยวกับนา โคน กระบือ

ข. การบริหารส่วนภูมิภาค

ยังคงยึดตามแบบสุโขทัย โดยแบ่งการบริหารเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน อยู่รายรอบราชธานีทั้ง ๔ ทิศ ระยะห่างจากราชธานีใช้เวลาการเดินทางด้วยเท้าภายในเวลา ๒ วัน พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์ไปครอง

หัวเมืองชั้นใน คือเมืองที่อยู่ถัดจากเมืองลูกหลวงออกไป พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านายหรือขุนนางไปปกครอง โดยขึ้นตรงต่อเมืองหลวง หรือราชธานี

หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่ประชาชนคนไทยอาศัยอยู่ แต่ตั้งอยู่ไกลจากราชธานีออกไป มีเจ้าเมืองซึ่งสืบเชื้อสายของเจ้าเมืองนั้นปกครองหรือเมืองหลวงแต่งตั้งออกไปปกครอง

เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่ประชาชนเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษา ให้เจ้าเมืองนั้นๆ ปกครองกันเอง ตามแบบที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยต้องส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด และต้องส่งกองทัพมาช่วยราชธานีตามพระราชบัญชาของพระมหากษัตริย์

ครั้งที่ ๒ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๕๑-๒๐๓๑)

ได้ปรับปรุงระบบการบริหารขึ้นใหม่ โดยแยกกิจการฝ่ายทหาร และพลเรือนออกจากกัน แต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ดังนี้

ก. การบริหารส่วนกลาง

มีกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองราชธานีเป็นศูนย์กลาง แบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายทหาร มี “สมุหกลาโหม” ซึ่งมียศเป็น “เจ้าพระยามหาเสนาบดี” เป็นผู้รับผิดชอบ ดูแลกิจการทางด้านทหารทั่วราชอาณาจักร มีหน้าที่ทำการรบในยามสงคราม ในยามปกติรวบรวมและฝึกกำลังคน กำลังอาวุธ และเสบียงอาหาร

ฝ่ายพลเรือน มี “สมุหนายก” ซึ่งมียศเป็น “เจ้าพระยาจักรี” เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีเสนาบดีจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) เป็นผู้ช่วย และได้เปลี่ยนชื่อจตุสดมภ์ใหม่ ดังนี้

เวียงหรือเมืองเรียกว่า“นครบาล” ผู้รับผิดชอบมีตำแหน่งเป็น“พระนครบาลเมือง”
 วัง เรียกว่า“ธรรมาธิกรณ์” ผู้รับผิดชอบมีตำแหน่งเป็น“พระธรรมาธิกรณ์”
 คลัง เรียกว่า“โกษาธิบดี” ผู้รับผิดชอบมีตำแหน่งเป็น“พระโกษาธิบดี”
 นา เรียกว่า“เกษตราธิบดี” ผู้รับผิดชอบมีตำแหน่งเป็น“พระเกษตราธิบดี”

ข. การบริหารส่วนภูมิภาค

มีการปรับปรุงใหม่ โดยให้เป็นแบบเดียวกับราชธานีโปรดให้ยกเลิกเมือง
 ลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่านที่อยู่รอบราชธานีทั้ง ๔ ทิศ โดยให้รวมเป็นส่วนหนึ่งของราชธานี ซึ่ง
 เป็นการขยายอาณาเขตของราชธานีให้ กว้างขวางออกไปจากเดิม และแบ่งการบริหารเป็น ๓ ส่วนใหญ่ๆ
 ดังนี้

หัวเมืองชั้นใน คือ เมืองที่อยู่ถัดจากราชธานีออกไป กำหนดฐานะเป็น “หัว
 เมืองชั้นจัตวา” ผู้ปกครองเรียกว่า “ผู้รั้ง” มิใช่เป็นเจ้าของอย่างในสมัยสุโขทัย โดยพระมหากษัตริย์
 ทรงแต่งตั้งขุนนางไปทำหน้าที่ดังกล่าว และอยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีอย่างใกล้ชิด

หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร คือเมืองที่อยู่ถัดจากหัวเมืองชั้นใน
 ออกไป กำหนดฐานะเป็น “หัวเมืองชั้นเอก โท ตริ” ตามขนาดและความสำคัญของเมือง
 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงไปปกครอง อำนาจการบังคับบัญชา
 สิทธิขาดขึ้นอยู่กับผู้แทนพระองค์ มีการบริหารงานทุกฝ่ายเหมือนราชธานี

นอกจากนี้ยังมีการจัดระเบียบการบริหารของหัวเมืองชั้นใน และหัวเมือง
 ชั้นนอกย่อยออกไปอีก ดังนี้

เมือง ถ้าเป็นเมืองในเขตราชธานี ผู้ปกครองเรียก “ผู้รั้ง” ถ้าเป็นเมืองชั้นนอก
 เรียก “เจ้าเมือง” ซึ่งเมืองแบ่งเขตการบริหารออกเป็น “แขวง”

แขวง ผู้ปกครองเรียก “หมื่นแขวง” ซึ่งแขวงแบ่งเขตการบริหารเป็น “ตำบล”

ตำบล ผู้ปกครองเรียก “กำนัน” มีบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” ซึ่งตำบลแบ่งเขตการ
 บริหารเป็น “หมู่บ้าน”

หมู่บ้าน ผู้ปกครองเรียก “ผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งรวมหลายๆ บ้านเป็นกลุ่ม แต่ไม่ได้
 กำหนดจำนวนคนและจำนวนบ้านไว้

เมืองประเทศราช ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชาชน เป็นคนต่างชาติต่างภาษา ยังคง
 ตามแบบที่ปฏิบัติกันตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยต้องส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนดและส่ง
 กองทัพมาช่วยราชธานีตามพระราชบัญชาของพระมหากษัตริย์

ครั้งที่ ๓ ในสมัยสมเด็จพระเพทราชา (พ.ศ. ๒๒๓๑-๒๒๔๖)

สมัยนี้เกิดกบฏสงครามกลางเมืองหลายครั้ง ดังนั้น เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของราชบัลลังก์ จึงทรงให้รวมหัวเมืองชั้นในเอาเข้ามารวมไว้กับเขตราชธานี โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีโดยตรง และทรงเห็นว่าการบริหารแบบในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ทำให้ฝ่ายทหารมีอำนาจมากเกินไป เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจกัน พระองค์จึงให้ตั้งสมุหกลาโหม และสมุหนายกทำงานทั้งด้านทหารและพลเรือนพร้อมกัน โดยแบ่งความรับผิดชอบใหม่ตามอาณาเขต คือ สมุหกลาโหม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด และสมุหนายก มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือ ทั้งหมด

ต่อมาภายหลังจากสมัยของสมเด็จพระเพทราชา ได้มีการลดอำนาจของสมุหกลาโหมลงอีกเรื่อยๆ จนกระทั่งเป็นเพียงที่ปรึกษาทางราชการเท่านั้น ไม่มีหัวเมืองใดใดอยู่ในอำนาจเลย เพราะต่อมาหัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นอยู่กับกรมท่า (มีหน้าที่เกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ) ส่วนสมุหนายกยังคงมีอำนาจ หน้าที่เหมือนเดิม

สำหรับการบริหารปกครองของราชธานี (เมืองหลวง) นั้นเมืองหลวงมีอำนาจดูแลทั่วไปหมด ทั้งหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และเมืองประเทศราช แต่จะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมเท่านั้น^๘ ส่วนจำนวนเมืองประเทศราช จะมีมากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพระมหากษัตริย์ในแต่ละสมัย

๒) หลักการบริหารราชการ

การบริหารราชการในยุคกรุงศรีอยุธยา มีวิธีการบริหารราชการ โดยอธิบายได้ ดังนี้
ในยุคกรุงศรีอยุธยา ได้มีวิธีการบริหารราชการในลักษณะต่างๆ ดังนี้

ก. ลักษณะการใช้อำนาจบริหาร

โดยทั่วไปมี ๓ ลักษณะ คือ^๙

แบบรวมอำนาจ ใช้กับราชธานี และหัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์ทรงดำเนินการบริหารด้วยพระองค์เอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย

^๘ ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ “ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ไทยถึงสิ้นอยุธยา” กรุงเทพมหานคร ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หน้า ๓๐๐

^๙ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๑-๘ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๓๓ หน้า ๖๗-๖๘

แบบแบ่งอำนาจ ใช้กับหัวเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) คือ แบ่งอำนาจการบริหารของส่วนกลางออกไปให้หัวเมืองนั้นๆ บริหาร โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือขุนนางชั้นสูงที่พระองค์ทรงวางพระราชหฤทัยไปเป็นเจ้าเมือง เจ้าเมืองที่ได้รับมอบอำนาจมีสิทธิ์เด็ดขาดทุกอย่างในการบริหารหัวเมืองนั้นในฐานะผู้แทนพระองค์ หัวเมืองชั้นนอกมีความสัมพันธ์กับราชธานีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการในพระราชอาณาเขต ซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของสมุหนายก หรือสมุหกลาโหมแล้วแต่ว่าเป็นหัวเมืองฝ่ายใด และต้องส่งรายได้ให้ราชธานีตามกำหนดกฎเกณฑ์

แบบกระจายอำนาจ ใช้กับเมืองประเทศราช โดยพระมหากษัตริย์ได้กระจายอำนาจให้เจ้าเมืองนั้นๆ บริหารงานภายในตนเองตามธรรมเนียมประเพณีของเมืองนั้น กรุงศรีอยุธยามิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหาร แต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด และส่งกองทัพและเสบียงมาช่วยราชธานีตามพระราชบัญชาของพระมหากษัตริย์

ข. ลักษณะการใช้นโยบายในการบริหาร

ในยุคกรุงศรีอยุธยา มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และความสามารถของพระมหากษัตริย์ โดยทรงใช้นโยบายด้านต่างๆ เพื่อช่วยในการบริหารราชการบ้านเมือง พอสรุปได้ ดังนี้

๑) **นโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุด** เพื่อความมั่นคงของอาณาจักร โดยการรวมเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่านเข้าไว้กับราชธานี ซึ่งเป็นการขยายอาณาเขตของราชธานี ส่วนหัวเมืองชั้นในก็อยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีอย่างใกล้ชิด เป็นการลดอำนาจของผู้ปกครองหัวเมือง

๒) **นโยบายแบ่งส่วนราชการตามความชำนาญเฉพาะด้าน** โดยเริ่มแรก แบ่งการบริหารออกเป็น ๔ ฝ่าย คือ เวียง วัง คลังนา ซึ่งรวมเรียกว่า จตุสดมภ์ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงโดยแบ่งเป็น ๒ ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน ส่วนจตุสดมภ์ลดฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายพลเรือน

๓) **นโยบายการป้องกันและขยายอาณาเขต** โดยติดต่อกับชาติตะวันตก และได้รับวิทยาการสมัยใหม่ในด้านการสงคราม เช่น การทำปืนใหญ่ การหล่อกระสุนดินดำ การสร้างป้อมแบบตะวันตก การจ้างทหารชาวตะวันตกเข้ามาเป็นทหารอาสาในกองทัพ เป็นต้น

๔) นโยบายการออกกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือด้านการบริหาร ในยุคกรุงศรีอยุธยาจัดได้ว่า เป็นสังคมที่มีระเบียบแผนที่ดี เพราะตลอดระยะเวลาได้มีการตรากฎหมายมาใช้อยู่เสมอ และมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา¹⁰

๕) นโยบายในการหารายได้ เพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างต่างๆ มากมาย เช่น ปราสาทราชวัง วัดวาอาราม พระพุทธรูปสำคัญ โดยแหล่งรายได้สำคัญมาจาก ๓ ทาง คือ ส่วยสาอากร กำไรจากการค้าขายของทางราชการ และรายได้จากการค้ากับต่างประเทศ

ยุคกรุงธนบุรี

๑) โครงสร้างของการบริหารราชการ

จากการที่กรุงศรีอยุธยาปราชัยต่อสงครามพม่า ใน พ.ศ. ๒๓๑๐ และสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงรบชนะพม่าประกาศอิสรภาพคืนมา ได้ทรงจัดตั้งราชธานีใหม่อยู่ที่กรุงธนบุรีตลอดรัชสมัยของพระองค์ส่วนใหญ่อยู่ที่การทำสงครามเพื่อความเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักร

การจัดโครงสร้างของการบริหารราชการ ได้ยึดรูปแบบเดียวกับยุคกรุงศรีอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระเพทราชาทุกประการ จนถึงรัชกาล

๒) หลักการบริหารราชการ

ก. ลักษณะการใช้อำนาจบริหาร

การบริหารราชการในยุคกรุงธนบุรี มีวิธีการบริหารราชการในลักษณะเช่นเดียวกับยุคกรุงศรีอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระเพทราชา คือ ใช้ลักษณะผสมของ แบบรวมอำนาจ แบบแบ่งอำนาจ และแบบกระจายอำนาจ

ข. ลักษณะการใช้นโยบายในการบริหาร

ในยุคกรุงธนบุรี มีลักษณะการใช้นโยบายการบริหารที่มีได้แตกต่างในสาระสำคัญจากยุคกรุงศรีอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระเพทราชาเท่าใดนัก

กล่าวคือ ส่วนใหญ่ยึดหลักความมั่นคง ด้วยการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุด มีรูปแบบการบริหารเป็น ๒ ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศทั้งทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย มีการปรับปรุงกฎหมายเท่าที่จำเป็น และมีนโยบายในการหารายได้ด้วยความเมตตากรุณาประชาชน ไม่รุนแรงจนเกินไป เนื่องจากเพิ่งจะฟื้นฟูประเทศ แหล่งรายได้ที่สำคัญคือส่วนสาอากร กำไรจากการค้าขายของรัฐ และการค้ากับต่างประเทศ

¹⁰ ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ อ้างแล้ว หน้า ๒๗๐

ยุคกรุงรัตนโกสินทร์

๑) โครงสร้างของการบริหารราชการ

กรุงรัตนโกสินทร์ได้สถาปนาขึ้นเป็นราชธานี เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๕ โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปฐมบรมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ได้ทรงย้ายราชธานี จากกรุงธนบุรีมายังฝั่งกรุงเทพมหานคร ซึ่งในระยะต้นนั้น การบริหารราชการทั่วไป ยังคงบริหารตามแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงธนบุรี ได้มีการปรับปรุงบ้าง โดยปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารบ้านเมือง ๓ ชุด เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” โดยมีตราชสิทธิ์ ราชสิทธิ์ และบัวแก้ว และได้ใช้เป็นระเบียบปฏิบัติสืบต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการ (Administrative Reform) ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของชาติไทย จนสามารถนำประเทศไทยให้รอดพ้นจากการถูกยึดครองจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก และนำความเจริญนานัปการมาสู่ประเทศชาติ¹¹

การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวมีโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ จัดตั้งสภาที่ปรึกษามหากษัตริย์

พ.ศ. ๒๔๑๗ ทรงโปรดให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษา ๒ สภา คือ

- สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ทำหน้าที่ถวายคำแนะนำในการออกกฎหมาย ประกอบด้วย สมาชิกประมาณ ๑๐ – ๒๐ คน โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความสามารถ ทั้งที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ

- สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาหาข้อมูลต่างๆ ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย แต่มีจำนวน ไม่กำหนดตายตัวแน่นอน ต่อมาได้ทรงยกเลิก และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีสภาขึ้นแทน

¹¹ สมาน รังสิโยภษณ์ “การบริหารราชการไทย : อดีตปัจจุบันและอนาคต”, กรุงเทพมหานคร บรรณกิจ ๒๕๔๓ หน้า ๒๐

๑.๒ การบริหารราชการส่วนกลาง

ทรงนำแบบอย่างประเทศตะวันตกมาใช้โดยใน พ.ศ. ๒๔๓๕ แบ่งการบริหารราชการออกเป็นกระทรวงต่างๆ เป็น ๑๒ กระทรวง กำหนดอำนาจหน้าที่แต่ละกระทรวงเป็นสัดส่วน มีเสนาบดีกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาและจัดให้มีการประชุมโดยพระองค์ทรงเป็นประธานในการประชุม ทรงนำในการปรีกษาราชการและบัญชางานแก่เสนาบดีกระทรวงต่างๆ และที่สำคัญได้ทรงยกเลิกรับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ คือ สมุหกลาโหม และสมุหนายก จัดให้มีระบบเงินเดือนให้ข้าราชการได้รับแบบเดียวกัน ทุกกระทรวง

กระทรวงที่ตั้งขึ้น มีดังนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช (ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ มีอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด)

(๒) กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช (ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ โอนหัวเมืองทั้งหมดไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แต่มีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับการทหารทั้งหมด)

(๓) กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศเทศอย่างเดียว

(๔) กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้ชิดเคียง รับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน

(๕) กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่า กระทรวงนครบาล) ว่าการ โป利斯 และการบัญชาคน คือ กรมสุรัสวดีและรักษาคคน โทษ

(๖) กระทรวงเกษตราธิการ (กรมนา) ว่าการการเพาะปลูก และการค้าขาย การป่าไม้และการบ่อแร่

(๗) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

(๘) กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความกัน ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน

(๙) กระทรวงยุทธานุการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการ ในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

(๑๐) กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชา การเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการ โรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วพระราชอาณาเขต

(๑๑) กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปภายหน้า

(๑๒) กระทรวงมุรธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

ภายหลังได้ยุบกระทรวงยุทธนาธิการไปรวมกับกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมุรธาธิการไปอยู่ในกรมราชเลขาณูการ คงเหลือเพียง ๑๐ กระทรวง

๑.๓ การบริหารส่วนภูมิภาค

พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงยกเลิกการจัดหัวเมืองที่แบ่งเป็นเมือง ชั้นเอก โท ตริ จัตวา โดยให้หัวเมืองทั้งหมดขึ้น อยู่กับกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๑) และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ที่ตราขึ้น เพื่อจัดการบริหารหัวเมืองตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด โดยเปลี่ยนการบริหารเป็นแบบ “เทศาภิบาล” ด้วยการรวมเมืองหลายๆ เมืองเข้าด้วยกัน มีจำนวนมากบ้างน้อยบ้าง ตามสภาพ ภูมิศาสตร์ เรียกว่า “มณฑล” มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง จากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ และพลเรือนที่มีวุฒิความรู้ และความสามารถสูงออกไปปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย

ภายในมณฑลยังได้แบ่งหน่วยงานการบริหารออกตามเขตท้องที่ เป็นหน่วยงานที่รองลงไปตามลำดับ ดังนี้

(๑) เมือง (ในรัชกาลที่ ๖ เรียกว่า จังหวัด) เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาครองลงมาจากมณฑล เมืองประกอบไปด้วยอำเภอหลายอำเภอรวมกันจัดตั้งเป็นเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บริหารสูงสุดในเมือง และมีคณะกรรมการเมือง ๒ คณะ คือ กรรมการในทำเนียบและกรรมการนอกทำเนียบ เป็นผู้ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำในการบริหารเมือง

(๒) อำเภอ เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด เป็นการรวมท้องที่หลายตำบลเข้าด้วยกันเป็นอำเภอ อำเภอเป็นหน่วยงานที่ติดต่อกับประชาชนในท้องที่ตำบลต่างๆ ในอำเภอนั้น มีนายอำเภอเป็นผู้บริหารสูงสุด การแต่งตั้งโยกย้ายนายอำเภอ เป็นอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลสำหรับตำแหน่งรองๆ ลงไป ได้แก่ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอและเสมียนพนักงาน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย

(๓) ตำบล เป็นเขตท้องที่รวมหมู่บ้านหลายหมู่บ้านเข้าด้วยกัน มีกำนันซึ่งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเลือกกันเองขึ้นเป็นหัวหน้าตำบล ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างประชาชนกับอำเภอ และช่วยเหลือให้การบริหารราชการ ของอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลนั้นสำเร็จด้วยดียิ่งขึ้น

(๔) หมู่บ้าน เป็นเขตท้องที่ที่รวมครัวเรือนหลายครัวเรือน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งประชาชนในท้องที่นั้น เลือกขึ้นมาเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยกำนันในการประสานงานระหว่างประชาชนกับอำเภอ และช่วยให้การบริหารราชการของอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในหมู่บ้านสำเร็จด้วยดียิ่งขึ้น

๑.๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกในประเทศไทย โดยใน พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้โปรดให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลฉลอม จ.สมุทรสาคร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร) และได้ออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) กำหนดให้มีสุขาภิบาล ๒ ประเภท คือสุขาภิบาลสำหรับหัวเมืองและสุขาภิบาลสำหรับตำบล (พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สุขาภิบาลเมืองสุขาภิบาลท้องที่ ตามลำดับ)

- สุขาภิบาลเมือง มีกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมือง ๑ คน นายอำเภอท้องที่ ๑ คน นายแพทย์สุขาภิบาล ๑ คน นายช่างสุขาภิบาล ๑ คน กำนันในตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล ๔ คน (ถ้ามีไม่ครบให้สมุหเทศาภิบาลเลือกตั้งบุคคลในท้องที่นั้นเป็นกำนันพิเศษให้ครบจำนวน)

- สุขาภิบาลท้องที่ มีกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน นายแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอและกำนันในท้องที่นั้น เป็นกรรมการ

๑.๕ แยกการบริหารราชการทหารกับพลเรือนออกจากกัน

โดยมีประกาศพระบรมราชโองการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวง กลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) ให้กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด ทั้งหัวเมืองฝ่ายเหนือ ฝ่ายใต้ และหัวเมืองปากอ่าว ยกเว้นกรุงเทพฯ กับเมืองที่ติดต่อกับใกล้เคียงเป็นเขตนครหลวง ซึ่งกำหนดไว้ในประกาศอีกฉบับหนึ่งต่างหาก ให้อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาลตามเดิม

ส่วนกระทรวงกลาโหม ให้มีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือ เครื่องสรรพาวุธ ยุทธภัณฑ์ ป้อมค่าย อุ้งเรือรบ และพาหนะสำหรับทหาร ให้เป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหารตามกระแสพระบรมราชโองการ หรือพระบรมโฆษาทในราชการทหารทั่วหัวเมืองประเทศราชและปักษ์ใต้ ฝ่ายเหนือ ทั้งพระราชอาณาเขต เพื่อจะรักษาการบ้านการเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขเกษมปราศจากสรรพภัยอันตราย

๒) หลักการบริหารราชการ

การบริหารราชการในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ มีวิธีการบริหารราชการ โดยอธิบายได้ดังนี้
ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕
ได้มีวิธีการบริหารราชการในลักษณะต่างๆ ดังนี้

ก. ลักษณะการใช้อำนาจบริหาร

มี ๓ ลักษณะคือ

(๑) การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารแบบรวมอำนาจ คือ รวม
อำนาจทั้งหมดไว้ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีกระทรวงต่างๆ เป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการ

(๒) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารแบบแบ่งอำนาจ คือ จัดตั้ง
มณฑลเทศาภิบาล เพื่อรับแบ่งอำนาจให้ควบคุมดูแลการบริหารของเมืองและอำเภอต่างๆ ซึ่งเป็น
สาขาการบริหารของแต่ละกระทรวง ย่อยลงไป โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลรับการแต่งตั้งให้บริหาร
ราชการ ในสาขางานของแต่ละกระทรวง เช่นกัน

(๓) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ คือ
กระจายอำนาจให้สุขาภิบาล บริหารงานท้องถิ่นที่จัดเป็นสุขาภิบาล

ข. ลักษณะนโยบายการบริหาร

นโยบายการบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ พอสรุปได้ดังนี้¹²

(๑) สร้างความเป็นเอกภาพของชาติ ไม่ให้เมืองมีอิสระปราศจากการควบคุม
ซึ่งทำให้แยกตัวได้ง่าย โดยเลือกเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชที่มีความอิสระแยกตัว
ได้ง่าย มาจัดการปกครอง รวมเป็นพระราชอาณาจักรเดียวกัน

(๒) จัดระบบการบริหารราชการให้ทันสมัย ไม่ให้ประเทศตะวันตกที่กำลังล่า
เมืองขึ้นหาเหตุทำอย่างเช่นทำกับประเทศข้างเคียง โดยจัดการบริหารเป็นกระทรวง แบ่งตาม
ลักษณะภาระหน้าที่ของงาน เพื่อให้มีความชำนาญเฉพาะทาง และมีมาตรฐานในการบริหารงานแต่
ละด้าน

(๓) รวมอำนาจในการบริหารราชการ ให้ส่วนกลางสามารถควบคุมหัวเมือง
ต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ จัดระบบบริหารเป็นมณฑลเทศาภิบาล เพื่อให้มีตัวแทนของรัฐบาลกลาง
ควบคุมการบริหารหัวเมืองโดยใกล้ชิด และจัดเขตท้องที่บริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วน
ท้องถิ่น เพื่อจะได้ควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง

¹² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช “การบริหารราชการไทย” หน่วยที่ ๑-๘ นนทบุรี มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๓๓ หน้า ๕๑

(๔) **ดูแลทุกข์สุขของราษฎรให้ทั่วถึง** บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรให้เสมอหน้า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประเทศตะวันตกที่กำลังล่าเมืองขึ้นอยู่ ดึงเอาประชาชนคนไทยไป ขึ้นกับตน โดยรวมกับดินแดนเมืองขึ้นของเขาที่มีเขตแดนติดต่อกับไทย โดยยกเลิกระบบทาสและไพร่ ยกเลิกระบบ “กินเมือง” ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือน โดยไม่ต้องหากินกับตำแหน่งหน้าที่ และให้ราษฎรมีส่วนช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่นั้นๆ และเป็นหูเป็นตาของทางราชการที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร

การพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นวิวัฒนาการตั้งแต่สมัยยุคกรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๖๒-๑๘๘๔) ยุคกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๓๑๐) จนถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๓๑๕ - ๒๔๗๕) เป็นการสิ้นสุดการรัฐประศาสนศาสตร์ สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

ยุคการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งเป็นฉบับชั่วคราว ทำให้อำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศไม่ใช่เป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารร่วมกับคณะกรรมการราษฎร และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล

ต่อมาในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย จากนั้นประเทศไทยก็ประสบปัญหาต่างๆ มากมายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดมา ทำให้รูปแบบการปกครองแบบใหม่ไม่มั่นคงเท่าที่ควร มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่อยมา จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน

จากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนมากถึง ๑๗ ฉบับ จึงทำให้ต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการหลายฉบับ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. ๒๔๗๖

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ (โดยยกเลิก พ.ร.บ. ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖) และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๖ (ฉบับที่ ๒) พ.ร.บ. พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) และ พ.ร.บ. พ.ศ. ๒๕๐๓ (ฉบับที่ ๕)

(๓) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘

(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (โดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ (๒๑๘)

(๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕

(๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๖

จากพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีผลให้ปัจจุบันมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในบทที่ ๓ (การจัดระเบียบบริหารราชการ) ต่อไป

บทที่ 2

องค์การบริหารภาครัฐและการพัฒนาการบริหารราชการไทย

ความหมายและลักษณะทั่วไปขององค์การบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐนี้มีศัพท์ภาษาอังกฤษอยู่หลายคำ อาทิ เช่น Public Administration ซึ่งหมายความถึงการบริหารภาครัฐและในขณะเดียวกันก็หมายความถึง รัฐประศาสนศาสตร์ หรือ ศาสตร์ว่าด้วยการบริหารภาครัฐ ซึ่งแตกต่างจาก “รัฐศาสตร์” ซึ่งเป็น “ศาสตร์ว่าด้วยรัฐ”

นอกจากนี้ก็มีศัพท์ “Government Administration” ซึ่งหมายถึง การปกครองการบริหารภาครัฐ หรือหน่วยงานของรัฐและ “Civil Service” หมายความว่าระบบราชการในประเทศที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งคล้ายคลึงกับ Public Service หรือระบบรัฐการในประเทศสาธารณรัฐ

การบริหารภาครัฐมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น ระดับชาติ จนถึงระดับนานาชาติ มีกิจกรรมหลากหลาย ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือไม่ก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองและความเป็นมาของแต่ละประเทศ ถึงไม่ดำเนินการเองอาจมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยรัฐกำกับ ควบคุม ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุน

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ท้องถิ่นมีความแข็งแกร่งมาก และมักวางแผนอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจกรรมต่างๆ ภายในท้องถิ่นไม่ให้ส่วนกลางเข้ามาแทรกแซง และในระยะหลังแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับความนิยมนมากขึ้น ภารกิจหลายอย่างซึ่งเคยเป็นของรัฐ ถูกมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนดำเนินการแทน รวมทั้งมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรธุรกิจของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน หรือบริหารจัดการในรูปแบบบริษัทมหาชน

แต่ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบใด รัฐบาล คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารยังทรงอำนาจตามกฎหมายที่จะกำกับ ควบคุมดูแลให้เป็นไปภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ

กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของรัฐ คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งมักเรียกกันว่า กฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง กฎหมายเหล่านี้กำหนดโครงสร้างของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายสำคัญเหล่านี้ได้แก่ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และ

กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายวิธีการงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารต่างๆ รวมทั้งควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

การบริหารภาครัฐ มักเกี่ยวข้องกับ “ศาสตร์” และ “ศิลปะ” หลายแขนง จนกลายเป็นสหวิทยาการ และนับวันจะมีความเป็นวิชาชีพยิ่งขึ้น เนื่องจากมีความกดดันที่ต้องการนักบริหารภาครัฐ “มืออาชีพ” ที่มีความรู้ลึกซึ้ง กว้างขวาง มีทักษะและสมรรถนะที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชาติ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นนักยุทธศาสตร์ที่สามารถปรับเปลี่ยนองค์การและการจัดการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางบริบท และอำนาจงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดได้¹³

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

โดยที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม คือไม่ชอบอยู่คนเดียวโดด ๆ แต่ชอบอยู่รวมกันเป็นกลุ่มมาแต่โบราณ จนมีวิวัฒนาการมาเป็นรัฐหรือเป็นประเทศ และในขณะเดียวกันมนุษย์ก็มีความต้องการที่หลากหลาย แต่ในบางขณะตัวเองก็ตอบสนองความต้องการตัวเองไม่ได้

ดังนั้น เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นรัฐ เป็นประเทศ ก็จะมอบให้ตัวแทนของกลุ่มหรือของรัฐ หรือของประเทศที่เรียกต่อมาภายหลังว่า “รัฐบาล” เป็นผู้รับภารกิจ จัดทำสิ่งของหรือบริการ เพื่อเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ของชุมชน หรือต่อมาภายหลังเรียกว่า มหาชน โดยประชาชนพลเมืองแต่ละคนยินยอมที่จะเสียภาษีอากรให้กับรัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของมหาชน

เราเรียกสิ่งของที่รัฐบาลมีภารกิจกระทำตอบสนองความต้องการของมหาชนนี้ว่า “การบริการสาธารณะ” (Public Affair หรือ Public Services) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “สินค้าสาธารณะ” (Public goods)

¹³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช “การบริหารภาครัฐ” หน่วยที่ ๑ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๔๗ หน้า ๘

บริการสาธารณะเหล่านี้ จะมีความหลากหลายและแตกต่างกัน ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนพลเมืองนี้ รัฐจึงต้องจัดตั้งองค์การภาครัฐขึ้นมาเพื่อดำเนินงาน ซึ่งในการดำเนินงานเหล่านี้จะต้องมีวิธีการบริหารจัดการที่ถูกต้องและเหมาะสม จึงจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายและสามารถตอบสนองความต้องการของมหาชนได้เป็นอย่างดี วิธีการบริหารและการจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การในภาครัฐนี้ ได้แก่ “การบริหารราชการ”

Max Weber ได้พัฒนาระบบ Bureaucracy ขึ้นมาจากการสังเกตการบริหารงานขององค์กรประเภทต่างๆ ในหลายประเทศ และในยุคสมัยต่างๆ แล้วได้นำเสนอลักษณะการบริหารงานที่เด่น ๆ ที่คิดว่าดีที่สุด เข้ามาประกอบเข้าด้วยกันแล้วเรียกว่า ระบบราชการหรือ Bureaucracy ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานที่เชื่อกันว่า มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินงาน ต่อมาประเทศไทยได้นำมาใช้ และเรียกว่า “ระบบราชการ”

ลักษณะของระบบราชการของ Max Weber มีดังนี้¹⁴

๑. หลักลำดับชั้น (Hierarchy) ระบบราชการจัดหมวดหมู่ตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรเป็นลำดับชั้น ข้าราชการในตำแหน่งชั้นที่สูงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าลงมา

๒. อำนาจของสมาชิกองค์กรที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ อำนาจของแต่ละตำแหน่งจะมีบทบาทปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างละเอียด สมาชิกองค์กรมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ โดยทั่วไปผู้ดำรงตำแหน่งในลำดับชั้นที่สูงกว่าจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่า

๓. การทำงานในองค์กรแบบระบบราชการ ถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยราชการ ทุกคนทำงานไปตามระเบียบดังกล่าวเหมือนกันหมด

๔. ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องปฏิบัติตามระเบียบของข้าราชการโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และประเพณีวัฒนธรรมของสังคม

๕. การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มั่นคง บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการต้องมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญพิเศษ และต้องอุทิศตนให้กับงานราชการ ตลอดจนมีความจงรักภักดีต่อองค์กร

¹⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช “การบริหารภาครัฐ” หน้าที่ ๓ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ๒๕๔๗ หน้า ๑๓๓-๑๓๔

๖. ระบบราชการมีลักษณะที่มั่นคงถาวรเพราะโดยโครงสร้างแล้ว ระบบราชการมีลำดับชั้นที่มั่นคง กำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่งในแต่ละชั้นไว้แน่ชัด ประชาชนต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากระบบราชการ

๗. ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกทราบ เพื่อเป็นการเสริมอำนาจของตัวระบบราชการเอง

โดยสรุป ระบบราชการในทัศนะของ Max Weber มีลักษณะเฉพาะได้แก่ การมีกฎระเบียบแน่นอน การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา การตัดสินใจโดยใช้หลักตรรกะและหลักแห่งเหตุผล การจัดเก็บเอกสารและการสื่อสารเน้นความเป็นลายลักษณ์อักษร ความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กรเป็นความสัมพันธ์ในงาน การทำงานบุคลากรยึดเป็นอาชีพได้ การเข้าสู่ตำแหน่งและเลื่อนตำแหน่งยึดระบบคุณธรรม

ในกรณีของประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในภาคข้าราชการพลเรือน ซึ่งปรากฏอยู่ในแนวปฏิบัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกของไทย ที่ตราขึ้นในปี ๒๔๗๑

แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารภาครัฐ

ข้าราชการการเมือง หมายความว่า ผู้วางนโยบายควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย งานของข้าราชการการเมืองเป็นกิจการที่ต้องการการตัดสินใจในระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ได้แก่ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง¹⁵

ข้าราชการประจำ หมายถึง ผู้ทำหน้าที่บริหารหรือผู้ที่รับนโยบายที่วางไว้โดยฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ หรือผู้ที่ทำงานประจำ ประเภท routine work อันเป็นการปฏิบัติตามแผนและนโยบายที่วางไว้ รวมทั้งมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายต่างๆ

ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีบทเรียนเกี่ยวกับระบบการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐอย่างมาก เนื่องจากการให้ความสำคัญต่อการเป็น “ผู้แทน” ของประชาชน ขณะที่ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ ในระดับท้องถิ่น “เจ้าพ่อ” หรือผู้มีอำนาจ

¹⁵ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ “ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับการบริหารราชการไทย” เอกสารการสอน วิชาการบริหารราชการไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการการจัดการ หน่วยที่ ๑ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๕๐ หน้า ๓๐๕

ทางการเงินเข้ามาครอบงำการเมืองและการบริหาร ขณะที่พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันที่ทรงพลัง และกลายเป็นที่วิ่งเต้นของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน ที่เป็นผู้อุปถัมภ์พรรคการเมืองทางการเงิน ซึ่งมีความสำคัญมากในการรณรงค์การเลือกตั้ง¹⁶

โดยเฉพาะในบุคลิกหลังสงครามการเมือง สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการเล่นพรรคเล่นพวกหรือการอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage) เป็นอย่างมาก ในขณะที่แนวทางกฎหมายปกครองซึ่งนิยมกันมากในช่วงนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาได้

วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัย 프린ซ์ตัน ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ จำกัดอำนาจนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่เพียงการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขณะที่ข้าราชการทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เป็นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยข้าราชการจะต้องเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดๆ

นอกจากนั้น การบริหารภาครัฐ ก็ควรให้ความสำคัญกับ “ประสิทธิภาพ” เช่นเดียวกับภาคเอกชน แนวคิดของ วูดโรว์ วิลสัน ได้รับการสนับสนุนจากแฟรงค์เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) และเลียวนาร์ด ดีไวท์ (Leonard D. White) ผู้เขียนตำรารัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรก หลังจากนั้นมาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กระแสความคิดนี้ได้แพร่ไปอย่างกว้างขวาง และรัฐประศาสนศาสตร์ได้กลายเป็นสาขาวิชาที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยต่างๆ กับมีการฝึกอบรมพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐหลักสูตรต่างๆ มากมาย

ความจริงในยุโรป การสร้างสถาบันราชการให้แข็งแกร่งได้มีมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าในรัสเซีย ในอังกฤษ หรือในฝรั่งเศส ในอังกฤษรายงานของ นอร์ทโคต และเทรเวลเลน (Northcote and Trevelyan) ในการพัฒนาข้าราชการให้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นมืออาชีพ (Career Service) และมีความมั่นคง ได้กลายเป็นหลักราชการสำคัญของอังกฤษ ก่อนที่วิลสันจะเขียนบทความ The Study of Administration เสียด้วยซ้ำไป

¹⁶ อิศระ สุวรรณกุล “การพัฒนากระบวนการบริหารภาครัฐ” ในประมวลสารเศรษฐศาสตร์ “การบริหารภาครัฐ” หน่วยที่ ๑ นนทบุรี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๔๗ หน้า ๓๑

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้ว่าข้าราชการประจำจะเข้าดำรงตำแหน่ง โดยการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรม แต่ก็ขาดความมั่นคงในอาชีพการรับราชการ เนื่องจากระบบการเมือง สามารถเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ในทุกกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Informal)

ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายของข้าราชการการเมืองทุกยุคทุกสมัย นักการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงได้ทุกชั้นตอน โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ข้าราชการประจำที่ไม่ตอบสนองการปฏิบัติทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล จะต้องถูกฝ่ายการเมืองกลั่นแกล้ง ตามลำดับ ตั้งแต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เรียงลำดับกันลงมา หรือข้าราชการทหาร ตำรวจ ตั้งแต่ยศพลเอก พลตำรวจเอก ไล่ลำดับกันลงมา ล้วนแต่อยู่ในวงวนนี้ทั้งสิ้น

การพัฒนาการบริหารราชการไทย

การบริหารราชการของไทย ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ยุคกรุงสุโขทัย ที่มีลักษณะการใช้อำนาจบริหารแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางสำหรับในราชธานีและหัวเมืองชั้นใน และกระจายอำนาจบริหารให้เมืองพระยามหานครกับเมืองประเทศราช และยุคกรุงศรีอยุธยาซึ่งก็มีลักษณะคล้ายยุคกรุงสุโขทัย และต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงจัดให้มี จตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา จนกระทั่งยุคกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพัฒนาการบริหาร โดยยกเลิกจตุสดมภ์และจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวงต่างๆ และเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระแสประชาธิปไตยนิยมได้ส่งผลให้การพัฒนาการบริหารราชการไทยให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจมากขึ้น

ในยุคปัจจุบันได้มีประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นต้นมา

การพัฒนาการบริหารราชการไทยปัจจุบัน ได้อาศัยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาการบริหารราชการไทย ดังจะเห็นได้จากวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) ซึ่งถือเป็นองค์หลักในการพัฒนาระบบการบริหารราชการไทยที่ว่า “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ

สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน”

สำหรับองค์ประกอบหรือหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น จะประกอบด้วยหลักการ ๖ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หมายถึงการตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกา ที่ตกลงกันไว้ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรม ดังนั้นในการปฏิบัติราชการจึงต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ โดยกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ตราขึ้นก็จะต้องมีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารที่คล่องตัว

๒. หลักคุณธรรม (Ethics)

หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติราชการ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องปฏิบัติงานด้วยความชอบธรรม เป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดไว้ ตลอดจนมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน ทั้งจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

๓. หลักความโปร่งใส (Transparency)

หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส ดังนั้น การตัดสินใจและการปฏิบัติราชการต่างๆ ของภาคราชการจะต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะได้ และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้จากภาคเอกชนและประชาชน

๔. หลักการมีส่วนร่วม (Public participation)

หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในเชิงการรับรู้ และการเสนอความคิดเห็น การปฏิบัติราชการจึงต้องเปิดโอกาสภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น โดยมีการกำหนดระบบการมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน ซึ่งนอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารราชการเพิ่มมากขึ้นแล้ว การบริหารภายในภาคราชการยังต้องเปิดโอกาสและสนับสนุนให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในเพิ่มมากขึ้นด้วย

๕. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า (Value of Money)

หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการปฏิบัติราชการทุกหน่วยงานจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด นอกจากนี้แล้วผู้บริหารก็จะต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดของหน่วยงาน เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่งานหลักของหน่วยงาน ไปให้ภาครัฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนดำเนินการแทน

ในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการพัฒนาการบริหารราชการไทย ก็เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย ๘ ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁷

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ ซึ่งมีแนวทางดังนี้

๑.๑ การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการ ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความสุขและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัย ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

๑.๒ การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ ต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้

๑.๓ ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๑.๔ หน้าที่สำคัญของข้าราชการ คือ จะต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคม เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

๑.๕ กรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว

¹⁷ สรุปความจากพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

๒.๒ การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

๒.๓ จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

๒.๔ กรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบด้านลบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไข หรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

๓.๑ กำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

๓.๒ จัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้น และให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

๓.๓ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ จะร่วมกันประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่แต่ละส่วนราชการดำเนินการอยู่ ในการประเมินความคุ้มค่าให้หมายถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

๓.๔ การจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์ และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

๓.๕ การปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่น ตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ มติ คณะรัฐมนตรี กำหนดให้ส่วนราชการที่มีอำนาจ อนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น

โดยให้ส่วนราชการดำเนินการเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

๔.๑ จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ หากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้งไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ

๔.๒ การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิ ขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

๔.๓ ในกระทรวงหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชน ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

๔.๔ ในศูนย์บริการร่วม ให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่างๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการในกระทรวง รวมทั้งแบบคำขอต่างๆ ไว้ให้พร้อมที่จะบริการประชาชนได้ ณ ศูนย์บริการร่วม

๔.๕ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการร่วมคือ การแจ้งให้ประชาชนที่มาติดต่อได้ทราบในครั้งแรกที่มาติดต่อ และตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่จำเป็นดังกล่าวนี้ ประชาชนได้ยื่นมาครบถ้วนหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในเรื่องนั้น

๔.๖ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกัน หรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมกันไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบ

๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

โดยส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการเพื่อปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันสมัยหรือทันต่อสถานการณ์ ดังนี้

๕.๑ จัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่า ภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป

๕.๒ กรณีที่ ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่าภารกิจของรัฐ ที่ส่วนราชการใดรับผิดชอบ ดำเนินการอยู่ สมควรเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังของส่วนราชการนั้น ให้สอดคล้องกัน

๕.๓ กรณีที่มีการยุบ โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมด หรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็น

๕.๔ ตำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ ในการดำเนินการดังกล่าว ให้ส่วนราชการนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย

๕.๕ กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใดไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากต่อประชาชนเกินสมควร ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้น เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกโดยเร็วต่อไป

๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

โดยส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการต่อไปนี้

๖.๑ การปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป

๖.๒ ส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวัน หรือภายในกำหนดเวลาแล้วเสร็จที่กำหนดไว้

๖.๓ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๖.๔ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วให้แก่ประชาชน ในการติดต่อกับส่วนราชการ

๖.๕ กรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย

๖.๖ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป

๖.๗ การปฏิบัติราชการในเรื่องใด โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงกำหนดให้เป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

๖.๘ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลลับทางราชการ หรือความลับทางการค้า

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

โดยส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการต่อไปนี้

๗.๑ นอกจากการจัดให้มีการประเมินผล เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ แล้วให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ

๗.๒ ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินภาพรวม ของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ หรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ โดยการประเมินดังกล่าวต้องกระทำเป็นความลับ และเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ

๗.๓ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนราชการประเมินโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการ

๗.๔ กรณีที่ส่วนราชการได้ดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และเป็นที่น่าสนใจแก่ประชาชน ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรี จัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการ หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด

๗.๕ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อภารกิจของรัฐ ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรี จัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด

จากหลักการพัฒนาการบริหารราชการไทยข้างต้น สรุปได้ว่า ในการพัฒนาการบริหารราชการในแต่ละสมัย จะยึดหลักการที่แตกต่างกันไป โดยหลักการดังกล่าวจะมีสภาพพลวัต (Dynamic) ที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลา

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาการบริหารราชการยุคใหม่ นับตั้งแต่ปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา จะมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสำคัญ โดย ก.พ.ร. จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติต่างๆ

แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารภาครัฐ

ข้าราชการการเมือง หมายความว่า ผู้วางนโยบายควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย งานของข้าราชการการเมืองเป็นกิจการที่ต้องการการตัดสินใจในระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ได้แก่ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง¹⁸

ข้าราชการประจำ หมายถึง ผู้ทำหน้าที่บริหารหรือผู้ที่รับนโยบายที่วางไว้โดยฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ หรือผู้ที่ทำงานประจำ ประเภท Routine Work อันเป็นการปฏิบัติตามแผนและนโยบายที่วางไว้ รวมทั้งมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายต่างๆ

ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีบทเรียนเกี่ยวกับระบบการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐอย่างมาก เนื่องจากการให้ความสำคัญต่อการเป็น “ผู้แทน” ของประชาชน ขณะที่ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ ในระดับท้องถิ่น “เจ้าพ่อ” หรือผู้มีอำนาจทางการเงินเข้ามาครอบงำการเมืองและการบริหาร ขณะที่พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันที่ทรงพลัง และกลายเป็นที่วิงวอนของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน ที่เป็นผู้อุปถัมภ์พรรคการเมืองทางการเงิน ซึ่งมีความสำคัญมากในการรณรงค์การเลือกตั้ง¹⁹

โดยเฉพาะในบุคคลหลังสงครามการเมือง สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการเล่นพรรคเล่นพวกหรือการอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage) เป็นอย่างมาก ในขณะที่แนวทางกฎหมายปกครองซึ่งนิยมกันมากในช่วงนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาได้

วูด โรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัย 프린ซ์ตัน ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ จำกัดอำนาจนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่เพียงการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขณะที่ข้าราชการทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เป็นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยข้าราชการจะต้องเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดๆ

¹⁸ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ “ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับการบริหารราชการไทย” เอกสารการสอน ชุติวิชาการบริหารราชการไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการการจัดการ หน่วยที่ ๘ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๕๐ หน้า ๓๐๕

¹⁹ อิศระ สุวรรณผล “การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ” ในประมวลสาระชุติวิชา “การบริหารภาครัฐ” หน่วยที่ ๑ นนทบุรี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๔๗ หน้า ๓๑

นอกจากนั้น การบริหารภาครัฐ ก็ควรให้ความสำคัญกับ “ประสิทธิภาพ” เช่นเดียวกับภาคเอกชน แนวคิดของ ฟู๊ดโรว์ วิลสัน ได้รับการสนับสนุนจากแฟรงค์เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) และเลียวนาร์ด ดีไวท์ (Leonard D. White) ผู้เขียนตำรารัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรก หลังจากนั้นมาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กระแสความคิดนี้ได้แพร่ไปอย่างกว้างขวาง และรัฐประศาสนศาสตร์ได้กลายเป็นสาขาวิชาที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยต่างๆ กับมีการฝึกอบรมพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐหลักสูตรต่างๆ มากมาย

ความจริงในยุโรป การสร้างสถาบันราชการให้แข็งแกร่งได้มีมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะในรัสเซีย ในอังกฤษ หรือในฝรั่งเศส ในอังกฤษ รายงานของ นอร์ทโคต และเทรเวลแลน (Northcote and Trevelyan) ในการพัฒนาข้าราชการให้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นมืออาชีพ (Career Service) และมีความมั่นคง ได้กลายเป็นหลักสูตรการสำคัญของอังกฤษ ก่อนที่วิลสันจะเขียนบทความ The Study of Administration เสียด้วยซ้ำไป

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้ว่าข้าราชการประจำจะเข้าดำรงตำแหน่ง โดยการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรม แต่ก็ขาดความมั่นคงในอาชีพการรับราชการ เนื่องจากระบบการเมือง สามารถเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ในทุกกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Informal)

ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายของข้าราชการการเมืองทุกยุคทุกสมัย นักการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงได้ทุกขั้นตอน โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ข้าราชการประจำที่ไม่ตอบสนองการปฏิบัติทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล จะต้องถูกฝ่ายการเมืองกลั่นแกล้ง ตามลำดับ ตั้งแต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เรียงลำดับกันลงมา หรือข้าราชการทหาร ตำรวจ ตั้งแต่ยศพลเอก พลตำรวจเอก ไล่ลำดับกันลงมา ล้วนแต่อยู่ในวังวนนี้ทั้งสิ้น

บทที่ 3

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการนั้น เป็นความพยายามในการที่จะให้เกิดความร่วมมือและดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้มีระเบียบบริหารงานหรือที่เรียกว่า ระเบียบบริหารราชการขึ้น เพื่อให้การร่วมมือดำเนินงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ

โดยปกติการจัดระเบียบบริหารราชการจะใช้หลักการที่สำคัญ ๓ หลักการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ทัศนะในหลักการทั่วไปของการจัดระเบียบบริหารราชการทั้ง 3 หลักการดังกล่าวไว้ดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, ๒๕๔๕: ๒๒)

๑. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)

เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจทางการบริหาร ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมี เจ้าหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการทั่วทั้งราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดเข้ามาไว้ที่ส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น

๒. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

เกิดจากปัญหาหรือข้อบกพร่องของการบริหารราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน ที่เนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เมื่อจะต้องดำเนินการใดๆ ที่มีได้มี กฎ ระเบียบ วางแนวทางปฏิบัติไว้ จะต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ในกรุงเทพฯ ทำให้หลายๆ ครั้งกว่าจะได้รับคำสั่งก็ต้องใช้เวลานาน และไม่ทันการณ์ในการแก้ไขปัญหา

เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองใหม่ โดยใช้วิธีการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค ทำให้ส่วนภูมิภาคสามารถตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่อง บางกรณีได้รวดเร็วขึ้นบ้าง

๓. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์การของการบริหารราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ดังเช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ทว่ายังอยู่ในความควบคุม การกำกับดูแลจากการบริหารราชการส่วนกลางในระดับหนึ่ง

หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่น หรือองค์การที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารราชการส่วนกลาง ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือองค์การนั้นๆ เอง โดยราชการส่วนกลางมีบทบาทแต่เพียงการกำกับดูแลให้องค์การ และเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติตามกรอบของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ทว่ามิได้เข้าไปบังคับบัญชาหรือสั่งการแต่อย่างใด

การบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง (Central Administration) ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ซึ่งแต่ละส่วนราชการมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี

ในการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น จะประกอบด้วยส่วนราชการระดับกรม ได้แก่ ส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีกับส่วนราชการระดับกรมที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติการกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือมิได้กำหนดให้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ

๒. กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง และปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำในกระทรวง

ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ กำหนดให้ ส่วนราชการในระดับกระทรวงมีจำนวน ๑๕ กระทรวง ได้แก่ กระทรวง กลาโหม การคลัง การต่างประเทศ การท่องเที่ยวและกีฬา การพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ เกษตรและสหกรณ์ คมนาคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พลังงาน พาณิชยกรรมมหาดไทย ยุติธรรม แรงงาน วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศึกษาธิการสาธารณสุข อุตสาหกรรม

ในส่วนของทบวงนั้นภายหลังจากได้ยุบทบวงมหาวิทยาลัยไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ก็ยังมีได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงทั้ง ๑๕ กระทรวง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ สามารถจะนำมาจัดเป็นหมวดหมู่ (Grouping) ได้เป็น ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย การกิจด้านบริหาร การกิจด้านเศรษฐกิจ การกิจด้านสังคม และการกิจด้านความมั่นคง

อำนาจหน้าที่หลักของการบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงนั้น สรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายการดำเนินงาน ให้สอดคล้องและรองรับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

(๒) กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งการกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวง

นอกจากนี้ ในแต่ละกระทรวงก็ได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง เป็นสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม

๓. ทบวงซึ่งสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดการจัดระเบียบการบริหารราชการทบวงไว้ เช่นเดียวกับกระทรวง แต่ในทางปฏิบัติ ขณะนี้ยังไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานในระดับทบวงขึ้นแต่อย่างใด

๔. กรมหรือส่วนราชการอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

การบริหารราชการของส่วนราชการในระดับกรมนี้ จะอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกรมนั้นๆ

ในการแบ่งส่วนราชการภายในกรมนั้น แบ่งออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กอง หรือสำนัก และมีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการจัดระเบียบโดยมีกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายฉบับแรกได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นจังหวัด และอำเภอ สำหรับกฎหมายฉบับที่ ๒ ได้กำหนดให้แบ่งเขตอำเภอ ออกเป็นตำบล และหมู่บ้าน

ทั้งนี้มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

๑. จังหวัด

มีการจัดตั้ง คือ รวมทั้งที่หลายๆ อำเภอจัดตั้งเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในแต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติราชการให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบในราชการและอำเภอ

การบริหารราชการนั้น อาจจัดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

อนึ่ง ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น จะมี “คณะกรรมการจังหวัด” หรือปัจจุบันเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)” เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) กำกับดูแล การปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำการใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงาน กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตาม โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๙) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

สำหรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดประกอบด้วย สำนักงานจังหวัดและส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นในจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ หน้าที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม นั้น

๒. อำเภอ

เป็นส่วนราชการที่รองลงมาจากจังหวัด อำเภอประกอบด้วยท้องที่หลายๆ ตำบล การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง เขตอำเภอ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในอำเภอหนึ่ง จะมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ พร้อมกันนี้ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอนั้น

กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

สำหรับการแบ่งส่วนราชการในอำเภอ จะประกอบด้วย สำนักงานอำเภอ และส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ หน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ

นอกจากนี้ ถ้าอำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง การตรวจตราท้องที่กระทำได้ยาก แต่มีประชาชนไม่มากพอที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอต่างหากได้ หรือมีท้องที่เล็กเกินไป ก็สามารถที่จะแบ่งท้องที่ของอำเภอออกเป็นกิ่งอำเภอ เพื่อให้เกิดความสะดวก และคล่องตัวในการบริหารราชการของอำเภอได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเรื่องการจัดตั้งกิ่งอำเภอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นๆ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานระดับย่อยลงมาจากอำเภอ เป็น ตำบล และหมู่บ้าน กล่าวคือ

๓. ตำบล

ตำบลประกอบไปด้วยหมู่บ้านรวมตัวกันตั้งแต่ ๕ หมู่บ้านขึ้นไป การจัดตั้งหมู่บ้านทำได้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย มีกำนันเป็นหัวหน้า ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น

การบริหารราชการระดับตำบล มีสภาตำบลเป็นองค์กรในการบริหาร สภาตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามโครงการและแผนงานและงบประมาณของสภาตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับของทางราชการ

อนึ่ง การบริหารราชการในระดับตำบลนี้สามารถจะยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ถ้าหากสภาตำบลนั้นๆ มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่น้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกระทำได้ โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย

๔. หมู่บ้าน

หมู่บ้านประกอบไปด้วยบ้านหลายบ้านในท้องที่เดียวกัน ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด

ในแต่ละหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานของหมู่บ้าน โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยปกครองดูแลหมู่บ้าน ในการบริหารงานในหมู่บ้านจะมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำแก่ผู้ใหญ่บ้านในการบริหารราชการของหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านจะประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้ง จะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดนั้น นายอำเภอจะพิจารณาเห็นสมควร แต่ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ คน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจมาจากเงินอุดหนุนและการจัดหารายได้ด้วยตนเอง แต่ทว่ายังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ในการจัดระเบียบการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมี ๔ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ทั้งนี้ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัจจุบันทุกจังหวัดมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวม ๗๕ แห่ง

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา อบจ.) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

ทั้งสภา อบจ. และนายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเลือกตั้งแยกต่างหากจากกัน จำนวนสมาชิกสภา อบจ. มีตั้งแต่ ๒๔-๔๘ คน ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อย แตกต่างกันไปในแต่ละสภา อบจ. โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่เขต อบจ. นั้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัด จัดทำแผนพัฒนา และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ยังจะต้องให้การสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

๒. เทศบาล

ปัจจุบันได้แก่เทศบาลนคร จำนวน ๒๒ แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน ๑๐๓ แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน ๑,๐๐๕ แห่ง

เทศบาลทั้ง ๓ ประเภท มีรูปแบบการจัดองค์การและการบริหารงานเหมือนกัน ประกอบด้วย สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นๆ มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี

อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลคือ รักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข ปลอดภัย การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกันอัคคีภัย การศึกษาอบรม ฯลฯ เหล่านี้ เป็นต้น

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด และถือได้ว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ปัจจุบันมี ๖,๗๓๕ แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา อบต.) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้ง ๒ ส่วน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกสภา อบต. จะมีจำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้าน และการบริหารราชการจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖

๔. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ปกครองเต็มพื้นที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มิได้กำหนดว่า กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด คือ มิได้เป็นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครเองก็ได้ ถูกกำหนดให้เป็นจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การของการบริหารราชการส่วนภูมิภาครวมอยู่ด้วย จากลักษณะดังกล่าว จึงถือว่ากรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ทั้ง ๒ ส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น กรุงเทพมหานครได้แบ่งการปกครองออกเป็นเขต แต่ละเขตจะมีองค์กร ๒ ประเภท ได้แก่ สำนักงานเขต และสภาเขต โดยสำนักงานเขตเป็นองค์กรบริหารเขต สภาเขตมีหน้าที่สอดส่อง ติดตาม ดูแลการดำเนินการสำนักงานเขตรวมทั้งให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการเขต ซึ่งรับผิดชอบปฏิบัติราชการภายในเขต

๕. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน เลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยา

ในส่วนของการบริหารราชการฝ่ายประจำ จะมีปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ควบคุมดูแลข้าราชการประจำ ให้เป็นไปตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือนายกเมืองพัทยามอบหมาย

บทที่ 4

การเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย

กระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการมองโลกแบบเป็นองค์รวม (Holistic) เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งมองเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งหมดของทุกสรรพสิ่ง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกนี้ไม่อาจมองว่าเกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงสิ่งเดียว หากแต่ยังมีอีกหลายสิ่งที่ยึดโยงเชื่อมต่อกัน ดังนั้นเราอาจมองเห็นว่า ทุกสรรพสิ่งนั้นมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความเชื่อมโยงที่หลากหลาย

อาทิเช่น ระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน หากมองเผิน ๆ โดยกระบวนทัศน์เก่าที่เป็นการแยกส่วน จะเห็นว่ามีความยุ่งเหยิงไร้ระเบียบ แต่ถ้าหากเรามองด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ จะเห็นได้ว่า การเมืองไทยกำลังอยู่ระหว่างการปรับตัวไปเป็น “การเมืองประชาชน”

วูดโรว์ วิลสัน และแม็กซ์ เวเบอร์ (Woodrow Wilson and Max Weber) ได้นำเสนอกระบวนทัศน์ของการบริหารภาครัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเน้นหลักการแยก “การบริหาร” ออกจาก “การเมือง” โดยถือว่าฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้บรรลุเป้าหมาย¹⁸

จะเห็นได้ว่ากระบวนทัศน์ของวูดโรว์ วิลสัน และแม็กซ์ เวเบอร์ มุ่งเน้นความมั่นคงของผู้บริหารงานภาครัฐ และในขณะเดียวกันก็เน้นการตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งนำมาซึ่งการศึกษา ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทย

¹⁸ อารุช วรรณวงศ์ “กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ” ในประมวลสาระชุดวิชา การบริหารภาครัฐ หน่วยที่ ๑๑ นันทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๔๗ หน้า ๘

ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย¹⁹

แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น บุคคลแรกที่วางหลักการนี้ คือ วู้ดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยสมัยนั้นเขาเป็นศาสตราจารย์อยู่ในมหาวิทยาลัยปรินซ์ตัน ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี โดยเขาได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ฉบับประจำเดือน มิถุนายน ค.ศ.๑๘๘๗ เขาได้เสนอให้แยกการเมืองกับการบริหาร ดังนี้

“การบริหารราชการ คือ การดำเนินการเกี่ยวกับรายละเอียด ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายมหาชนได้กำหนดไว้ การนำกฎหมายทั่วไปมาปรับเข้ากับการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเจาะจงอยู่นั้น คือ การบริหารราชการ แต่กฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการดังกล่าว เป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจในการบริหาร ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือโครงการในการดำเนินงานของรัฐบาล จึงไม่ใช่การบริหารแต่เป็นการเมือง ส่วนการบริหารนั้น ได้แก่ การปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโครงการหรือนโยบายที่กำหนดไว้

ความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหาร คือ การเมืองเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หรือแผนดำเนินงานของรัฐบาล ส่วนการบริหารได้แก่ การปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายนั้น ๆ การบริหารราชการเป็นการดำเนินงานซึ่งอยู่นอกเขตการดำเนินการทางการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นปัญหาคนละส่วนกับปัญหาทางการเมือง ถึงแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ แต่ฝ่ายการเมืองจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร หรือใช้อิทธิพลบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติการใดๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตน”

แนวคิดของวู้ดโรว์ วิลสัน ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายประเทศในยุโรป โดยได้แสดงความต้องการที่จะป้องกัน มิให้ฝ่ายการเมืองเขาไปยุ่งกับฝ่ายบริหาร คือ ไม่ต้องการให้ฝ่ายการเมือง ใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายตน นอกจากนั้น ก็เพื่อเป็นการป้องกัน มิให้มีการใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ในการบรรจุแต่งตั้งทางราชการ

¹⁹ ดิเรก ถึงฝั่ง “ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย” หน้าที่ ๕ เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๕๐ หรือ ๑๘๘-๑๘๕

นอกจากนั้น ยังมีเหตุผลสำคัญที่นักวิชาการในกลุ่มแนวคิดนี้ยกขึ้นมา เพื่อสนับสนุนการแยกทั้งสองฝ่ายออกจากกัน อาทิ เช่น การควบคุมและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

แนวคิดของวู้ดโรว์ วิลสัน ในห้วงนั้น เกิดจากปรากฏการณ์ทางการเมืองของบรรดานักการเมืองทั้งหลายในสหรัฐอเมริกา บรรดานักการเมืองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา (Senator) สมาชิกสภาองเกรส (Congress) หรือแม้แต่สมาชิกสภาท้องถิ่น มักจะได้แก่ บรรดานักเลง นักการพนัน นักการค้า เมื่อได้รับการเลือกตั้งก็เข้าแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐ ข่มขู่คุกคาม เจ้าหน้าที่ของรัฐ

บรรดาผู้ที่สนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของประธานาธิบดี หรือผู้ว่าราชการรัฐก็เช่นกัน เมื่อฝ่ายตนได้รับการเลือกตั้ง ก็เข้าแสวงหาประโยชน์ และข่มขู่คุกคามเจ้าหน้าที่ของรัฐ วู้ดโรว์ วิลสัน จึงเสนอแนวคิดทางวิชาการให้แยกข้าราชการฝ่ายการเมือง ออกจากฝ่ายข้าราชการประจำ โดยกำหนดลักษณะของฝ่ายการเมืองกับลักษณะของฝ่ายข้าราชการประจำไว้อย่างชัดเจน และให้มีปฏิสัมพันธ์กันเฉพาะในระดับที่เกี่ยวข้องและที่ทำให้เกิดการประสานดำเนินนโยบายและโครงการเท่านั้น

แนวคิดของวู้ดโรว์ วิลสัน ประสบผลสัมฤทธิ์เมื่อเขาได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา และแพร่หลายไปในหลายประเทศในทวีปยุโรปในระยะเวลาต่อมา

ข้อบกพร่องของการบริหารราชการในประเทศไทย

หากจะพิจารณาเทียบมาตรฐานการบริหารราชการของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำของประเทศไทย กับมาตรฐานการบริหารราชการของประเทศในแถบยุโรปและอเมริกาแล้ว เราจะพบข้อบกพร่องต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

๑. การขาดความเข้าใจและขาดความรับผิดชอบทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ทางการเมือง การเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยการขาดความรอบรู้ มีการกระทำที่ผิดกฎหมายต่างๆ นานา โดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และขาดความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ แม้จะรู้ว่านักการเมืองมีเจตนาอย่างชัดเจน ในการกระทำผิดต่อกฎหมาย ผิดศีลธรรม ผิดจริยธรรม ผิดจรรยาบรรณ ก็เพิกเฉย ละเลย และบางครั้งก็ให้ความร่วมมือ จึงทำให้ได้นักการเมืองที่ขาดคุณภาพเข้าสภา และนักการเมืองเหล่านี้ก็สามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมืองได้ตามกฎหมายมหาชน

ในส่วนของการข้าราชการประจำ ก็มักจะถูกข่มขู่คุกคาม จากบรรดานักการเมืองให้ช่วยเหลือทางการเมือง ส่วนใหญ่จึงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System หรือ Spoil System)

๒. การขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมและจริยธรรม

การบริหารราชการของประเทศไทย ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่วโลกในเรื่องปัญหาคอร์รัปชันและการขาดคุณธรรม มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และขาดระบบการตรวจสอบ (Accountability) อย่างมีประสิทธิภาพ

มีปัญหาการทุจริต (Corruption) และปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) มีในทุกระดับตั้งแต่ระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจนถึงระดับรัฐบาล โดยการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำ

สำหรับข้าราชการประจำที่ไม่ให้ความร่วมมือต่อฝ่ายการเมืองนั้น ก็มักจะถูกกลั่นแกล้งต่างๆ นานา อาทิ เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โดยขาดระบบคุณธรรม (Merit System) หรืออาจถูกตั้งกรรมการสอบสวนด้วยการถูกกลั่นแกล้ง กล่าวหาโดยใส่ความ และอาจถูกลงโทษถึงขั้นให้ออก ปลดออก ไล่ออก และสำหรับข้าราชการประจำที่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง ก็อาจได้รับประโยชน์ด้วยการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ซึ่งก็ทำให้เกิดความเสี่ยงต่ออนาคต ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่า การให้อำนาจนักการเมืองที่สูงมากเกินไป ย่อมนำมาสู่การทุจริต (Power tends to corrupt absolute power corrupts absolutely)

๓. การขาดประสิทธิภาพ

ในกรณีของนักการเมืองไทยที่มาจาก การเลือกตั้งปัจจุบัน (ยุค พ.ศ.๒๕๕๑) นักการเมืองไทยขาดทั้งความรู้และขาดความสามารถ จะเห็นได้ว่าในยุคนี้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ข้าวยากมากแพง ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาการบกพร่องทางศีลธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการถ่วงดุล (Check and Balance) ทางการบริหาร

ดังนั้น หากมีการแยกฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำออกจากกัน ก็จะทำให้เกิดระบบถ่วงดุลย์ การหักท้วง การวิพากษ์วิจารณ์ การให้คำปรึกษา การแสดงความคิดเห็นของทั้งสองฝ่าย สามารถที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีเหตุผลทางวิชาการ มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

ระบบราชการที่พึงประสงค์

ดิเรก ถึงฝั่ง ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบราชการที่พึงประสงค์ ในหัวข้อ “ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย” ไว้ว่า

ในสถานการณ์ที่ชาติบ้านเมืองกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจตลอดจนปัญหาหลากหลายสลับซับซ้อนทางสังคมอย่างรุนแรง ระบบราชการที่จะสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการดังกล่าวจะต้องมีขนาดเล็กระมัดระวัง มีความยืดหยุ่น ไม่ติดระเบียบจนเกินไป สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เป็นระบบที่มีความโปร่งใส ตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำงานได้รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพดีขึ้น เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง เป็นระบบที่ทันสมัยก้าวหน้า พาชาติบ้านเมืองให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้

ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ระบบราชการในสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตข้างหน้า จะต้องป้องกันไม่ให้นักการเมืองที่ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมเข้ามาใช้อำนาจกับข้าราชการในทางที่ไม่ชอบ จะต้องมีการคอยกำกับดูแลไม่ให้ “หลักคุณธรรม” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานบุคคล ต้องถูกบิดเบือนเบี่ยงเบนไป เพราะระบบอุปถัมภ์และอิทธิพลทางการเมือง อำนาจเงินตรา และอคติส่วนตัว จะต้องให้คนที่อยู่ในระบบนี้มีความมั่นใจว่า ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทำงานด้วยความรับผิดชอบ เสียสละ ซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกในหน้าที่ มีผลงานเป็นที่ยอมรับจะมีความเจริญก้าวหน้า โดยไม่ต้องวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจอย่างที่ปรากฏในทุกวันนี้

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ในภาพรวมของการบริหารนั้น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือ มีพันธกิจ มีวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย โดยมีการกิจ หรือกระบวนการบริหารที่คล้ายคลึงกัน เช่น การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารทรัพยากร การควบคุม การติดตาม และการประเมินผล เหล่านี้ เป็นต้น

แต่ในส่วนของการบริหารภาครัฐ หรือรัฐประศาสนศาสตร์จะมีลักษณะที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นสาธารณะ (Publicness) นั่นคือ มักจะมีองค์ประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และเมื่อมีการตัดสินใจทางรัฐประศาสนศาสตร์ลงไปแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนที่กว้างขวางและรุนแรงในบ้านเมือง ประกอบกับประชาชนได้ฝากความคาดหวังในผลสัมฤทธิ์ทางบริหารค่อนข้างสูงและในบางขณะก็มีการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างกว้างขวางและในภาพรวม แม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์หรือองค์การบริหารภาครัฐจะมีรูปร่างใหญ่โต ซับซ้อน ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย เต็มไปด้วยพิธีรีตอง ล่าช้า อืดอาด แต่อย่างไรก็ตามรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารภาครัฐ ทุกประเทศก็จำเป็นต้องมีการบริหารในลักษณะนี้ แต่ก็มีการพัฒนาขึ้นต่อๆ ไปตามลำดับ

ในส่วนของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย หรือการบริหารราชการไทย ได้มีวิวัฒนาการตามลำดับและนำศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะตั้งแต่อดีตกาลมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยสามารถรักษาอาณาเขตของไทยที่กว้างขวางไว้ได้อย่างน่าอัศจรรย์ ในรูปแบบของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่ในยุคนี้ (พ.ศ.๒๕๕๑) ปรากฏว่ารัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเรามีปัญหาจากการต่อต้านของประชาชนในแถบชายแดนภาคใต้

รัฐประศาสนศาสตร์ของไทยสมัยกรุงสุโขทัยนั้น “พ่อขุนรามคำแหงมหาราช” ได้ทรงแสดงพระปรีชาสามารถในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยการบริหารแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) จึงมีการเรียกพระมหากษัตริย์ว่า “พ่อขุน” ทำให้เกิดความใกล้ชิดกันมากระหว่างผู้บริหารกับราษฎร ได้ทรงบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยทรงกระจายอำนาจออกไปให้หัวเมืองต่างๆ ให้เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการภายในเมืองของตนเอง

และมีหน้าที่ส่งส่วย หรือเครื่องราชบรรณาการ ตามกำหนด และคอยเกณฑ์คนกับเสบียงอาหารมาช่วยในยามสงคราม ทั้งนี้ เราสามารถศึกษาได้จากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการโดยแบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้นๆ คือ (๑) ราชธานี (๒) เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน (๓) เมืองพระยามหานคร และ (๔) เมืองประเทศราช

ครั้นถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารมาเป็นแบบเทวสิทธิ์ (Divine Rights) โดยพระมหากษัตริย์กับประชาชนมีความสัมพันธ์แบบ “เจ้ากับข้า” (Autocratic Government) จัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็น เวียง วัง คลัง นา เรียก รวมว่า “จตุสดมภ์” และมีการใช้อำนาจการบริหารราชการใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) แบบรวมอำนาจ ใช้กับราชธานี (เมืองหลวง) และหัวเมืองชั้นใน (๒) แบบแบ่งอำนาจ ใช้กับหัวเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) และ (๓) แบบกระจายอำนาจ ใช้กับเมืองประเทศราช

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในตอนต้นการบริหารราชการยังคงเป็นแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงปฏิรูประบบราชการตามแบบประเทศตะวันตก ทรงแยกการบริหารราชการทหารกับพลเรือนออกจากกัน ทรงจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวงใช้วิธีการบริหารแบบรวมอำนาจ ทรงจัดราชการส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลเทศาภิบาลใช้วิธีการบริหารแบบแบ่งอำนาจ และทรงใช้แบบกระจายอำนาจในราชการส่วนท้องถิ่นด้วย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จนถึงยุคปัจจุบัน คือยุคการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนลักษณะจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กระทั่งทุกวันนี้

รัฐประศาสนศาสตร์ของไทยในยุคปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองมีอิทธิพลอย่างสูงเหนือการบริหารภาครัฐ โดยนักการเมืองหรือฝ่ายการเมืองถือว่า พวกเขาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ และมีหน้าที่ดำเนินนโยบายสาธารณะตามที่หาเสียงไว้ ระบบราชการและองค์กรอื่นๆ เป็นเพียงกลไกที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายของนักการเมือง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความชำนาญและมีประสบการณ์สูงกว่า แต่ก็ยังเป็นเพียงผู้มีหน้าที่เสนอข้อมูลและความเห็นต่างๆ แต่ก็ยังคงจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจนักการเมืองและกระบวนการทางการเมือง

จึงปรากฏให้เห็นอยู่เนืองๆ ว่า การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง มักอยู่ภายใต้ อิทธิพลทางการเมืองระดับต่างๆ อาทิเช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี มักถูกอิทธิพลจากนักการเมือง นักธุรกิจ ที่สนับสนุนงบประมาณหาเสียงให้นักการเมือง เครือญาตินักการเมือง ฯลฯ ให้อำนาจประโยชน์ให้เกิดกรณีทุจริตเชิงนโยบาย หรือกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หรือในส่วนบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ มักต้องเกี่ยวข้องกับบรรดานักการเมืองส่วนกลาง นักการเมืองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล พลังมวลชน ถูกกดดันให้บริหารราชการในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกเหนือจากการรับคำสั่งจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และนายกรัฐมนตรื

ข้อเสนอแนะ

จากปรากฏการณ์การใช้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง เข้าแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อแสวงผลประโยชน์ของฝ่ายการเมือง ในการบริหารภาครัฐ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จึงกลายประเด็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

ความจริงประเด็นการแทรกแซงเพื่อแสวงผลประโยชน์ของฝ่ายการเมือง โดยใช้ อิทธิพลต่อฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มิใช่ของแปลก เคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อสมัยก่อนสงครามโลก ครั้งที่สอง ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งสมัยนั้นบรรดานักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองเกรส ผู้ว่าการมลรัฐ มักมาจากกลุ่มผลประโยชน์ นักเลง กลุ่มอิทธิพล ซึ่งมักจะใช้อิทธิพลข่มขู่ข้าราชการประจำให้อวยประโยชน์ให้กับพวกตน ซึ่ง วูด โรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เขียนแนวทางแก้ไขไว้ในบทความ “The Study of Administration” โดยเขาได้เสนอแนะให้ออกเป็นกฎหมาย แยกบทบาทของข้าราชการเมืองออกจากฝ่ายข้าราชการประจำ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีจำนวนไม่น้อยที่มีวุฒิภาวะต่ำ แสวงหาประโยชน์จากงบประมาณของรัฐ โดยใช้อิทธิพลในฐานะข้าราชการเมือง เหนือข้าราชการประจำ

จึงมีข้อเสนอแนะว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขจุดด้อยนี้ ด้วยการมีการออกกฎหมายให้ชัดเจน โดยแยกบทบาทของข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ และให้มีการกำหนดปฏิสัมพันธ์ต่อกัน เฉพาะการบริหารบุคคลในระดับสูง อาทิเช่น ระดับปลัดกระทรวง เท่านั้น และจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันเฉพาะในด้านการบริหารนโยบาย

สำหรับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของฝ่ายข้าราชการประจำก็ควรมีระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะ และฝ่ายการเมืองไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวตามหลักคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการเป็น “ข้าราชการอาชีพ”

ข้อเสนอแนะในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของฝ่ายข้าราชการประจำนั้น ควรมีการประเมินจากประเด็นต่างๆ ดังนี้

(๑) พฤติกรรมการทำงาน (Behavior Oriented) เช่น ความตั้งใจในการทำงาน การตรงต่อเวลา ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ฯลฯ เป็นต้น

(๒) ผลลัพธ์จากการทำงาน (Results Oriented) เช่น ปริมาณและคุณภาพของงาน และความสำเร็จของงาน ฯลฯ เป็นต้น

(๓) สมรรถนะของบุคคล (Competencies) เช่น การประเมินคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานที่โดดเด่นเหล่านี้ เป็นต้น

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ข้าราชการประจำก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งขาดในทางบริหาร และระบบการเมืองของไทยก็มักจะมีโครงสร้างที่ผิดแผกแตกต่างจากประเทศอื่น โดยเฉพาะด้านปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการประจำ การปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ข้าราชการประจำมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ หลีกเลียจากระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ก็น่าจะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ของไทยดีขึ้นกว่าเดิม

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกศินี หงสนันท์ (2520) *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ (พ.ศ.2471 - 2518)*
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ควอริช เวลส์ (2547) *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ* แปลโดย กาญจณี ละอองศรี
และยุพา ชุมจันทร์ กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช
- เจริญ ไชยชนะ (2523) *ประวัติศาสตร์ไทย: ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์จนถึงสมัยปัจจุบัน*
กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2547) “ระบบบริหารราชการและโครงสร้างส่วนราชการ” ในประมวลสาระ
ชุดวิชาการบริหารภาครัฐ เล่ม 1 หน่วยที่ 3 นนทบุรี สาขาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2545) “แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างระบบบริหารราชการ” วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2545) หน้า 11-19
- ชาร์ลส ไฮแอม และทักษิณี ทศรัตน์ (2542) *สยามดึกดำบรรพ์ยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสมัยสุโขทัย*
กรุงเทพมหานคร: ริเวอร์บุ๊กส์
- ดิเรก ถึงฝั่ง (2550) “ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย”
ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย เล่มที่ 1 หน่วยที่ 5 นนทบุรี
สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ถนอม อานามรัตน์และคณะ (2528) *ประวัติศาสตร์ไทยยุคก่อนประวัติศาสตร์ไทยถึงสิ้นอยุธยา*
กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2547) “ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์”
ในประมวลสาระชุดวิชา แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ เล่มที่ 1
หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- นคร พันธุ์ณรงค์ (2528) *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยสุโขทัย* กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช
- ประยูร กาญจนกุล (2545) “การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2547) หน้า 28-38
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2533) การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8 สาขาวิชา

วิทยาการจัดการ นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

_____. (2533) ประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 1-15 สาขาวิชาศิลปศาสตร์ นนทบุรี:

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

_____. (2541) ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 9-15 ฉบับปรับปรุง

สาขาวิทยาการจัดการ นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รอง ศยามานนท์ (2527) ประวัติศาสตร์ไทย กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการโครงการส่งเสริม

หนังสือตามแนวพระราชดำริ

วินิจ ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร บรรณาธิการ (2528) ระบบราชการไทย สภาพปัญหา

และข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน คณะ

รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผนวกท้ายบทความ

“พวกข้าราชการ”

วรเดช จันทรศร (2534) การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2541) การจัดโครงสร้างส่วนราชการ กรุงเทพมหานคร: นำกัการพิมพ์

_____. (2546) การบริหารราชการไทย: อดีตปัจจุบันและอนาคต (ฉบับปรับปรุง)

พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: กรุงชนพัฒนา

สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545) “การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ” วารสาร

ราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2545) หน้า 342-361

อุทัย เลาหวิเชียร, วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน, ดิน ปรัชพฤทธิ, กุลชน ธนาพงศธร, จุมพล หนิมพานิช

และกุสุมาลย์ เทพหัสดิน (2533) ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชาหลักและวิธี

การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 8, 9, 10, 11 และหน่วยที่ 12 นนทบุรี:

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อิสระ สุวรรณผล (2545) “ระบบราชการกับกระบวนการบริหารการปกครอง” ในเอกสาร

การสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 4 โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

- Davy, Thomas J. (1962). "Public administration as a field of study in the United State",
International Review of Administration Science. (June, 1962), pp. 63-78.
- Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. (1999). *Public administration : An action orientation*, 3rd ed. New York: Harcourt Brace Colledg Publisher.
- Jacobsen, G.A. and Lipman, M.H. (1965). *Political Science*. New York: Barn & Noble Books.
- Rosenbloom, David H., and Goldman, Deborah D. (1993). *Public administration: Understanding management politics, and law in the public sector*, 3rd ed.
New York: Mc Graw-Hill.
- Roskin, Michael G. Card, Robert L., Medeiros, James A., and Jones, Walter S. (1997).
Political Science: An introduction, 6th ed. (New Jersey: Pretice-Hall).

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายประเทศ อุดตมะบูรณ
วัน เดือน ปีเกิด	30 พฤศจิกายน 2485
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2508
สถานที่ทำงาน	-
ตำแหน่ง	ข้าราชการบำนาญของกระทรวงมหาดไทย