

# บทที่ 16

## การบริหารราชการ

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

### 1. ความนำ

การปกครองประเทศมีอำนาจอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับสูงสุด คืออำนาจของรัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวก โดยวางนโยบาย (Policy) ไว้ อำนาจการปกครองระดับนี้เรียกว่า อำนาจบริหาร (executive power) ระดับรองลงมา คืออำนาจของกระทรวงทบวงกรมซึ่งดำเนินการปฏิบัติ (administer) ให้เป็นไปตามนโยบาย อำนาจระดับนี้มีกำหนดไว้ในกฎหมายปกครอง (administrative law)<sup>1</sup> หรือเรียกว่าอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดระเบียบในการปกครองประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์การในการบริหารกิจการของรัฐ โดยกำหนดว่ามีการจัดองค์การบริหารราชการไว้อย่างไร มีหน้าที่อะไร และมีอำนาจความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารหรือปกครองประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการหรือสนองความต้องการของประชาชน<sup>2</sup>

### 2. หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันนี้ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>3</sup>

การจัดระเบียบในทางการปกครอง หรือการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น มีหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลัก ที่วางระเบียบราชการบริหารโดยกำหนดให้อำนาจในการปกครองรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่ง

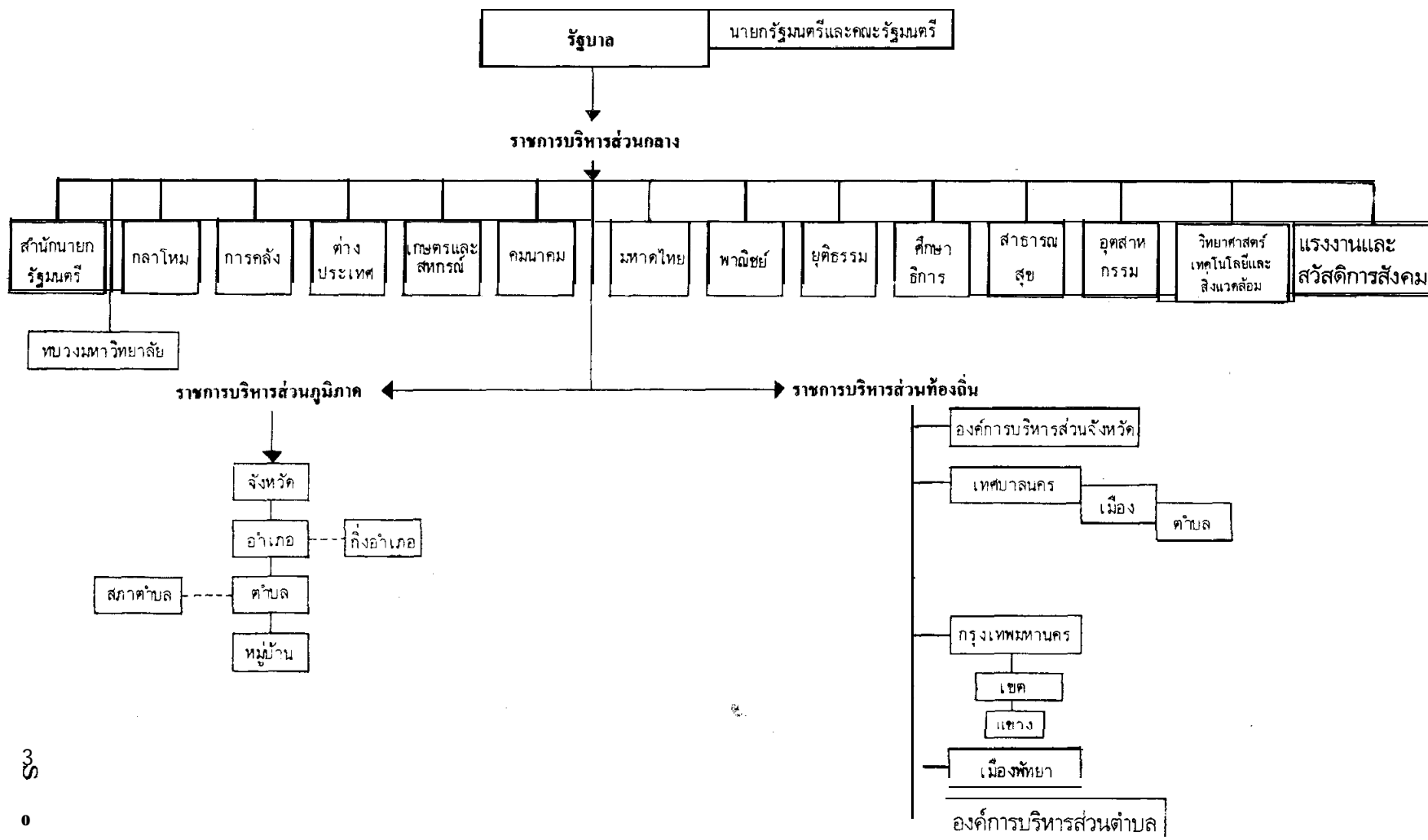
ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกัน ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ<sup>4</sup> ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้ท้องถิ่น หรือองค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุม เท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ<sup>5</sup> บางประเทศอาจใช้หลักการรวมอำนาจแต่เพียง แบบเดียวก็ได้ เช่น ประเทศไทย เคยใช้หลักรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางอย่างเดียว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 หรือจะใช้ แบบผสมทั้งสองอย่าง แต่จะใช้การจัดระเบียบบริหารราชการโดยกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเดียวโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเลยย่อมทำไม่ได้ เพราะจะเป็น การทำลายเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการ รวมอำนาจปกครอง เพื่อควบคุมดูแล แนะนำประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น และกระจายอำนาจบางอย่างให้กับท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย<sup>6</sup> การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนี้จะมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเชื่อถือในปรัชญาแห่งประชาธิปไตย ถ้าศรัทธาประชาธิปไตยมาก ก็กระจายมาก ถ้าเลื่อมใสแต่น้อยก็กระจายแต่น้อย

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย เมื่อพิจารณาตามกฎหมายระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าใช้หลักการรวมอำนาจปกครองผสมกับหลักการ กระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และระเบียบ บริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคจัดเป็นจังหวัด และอำเภอ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ได้รับแบ่งอำนาจ ในการปกครองและการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน จากส่วนกลางไปดำเนินการในเขตการปกครอง ต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง<sup>7</sup> (Deconcentration) อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นการจัดระเบียบการรวม อำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการ กระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย โดยภาพรวมแล้วมีลักษณะโน้มไปใน ทางรวมอำนาจปกครองมากกว่ากระจายอำนาจปกครอง เพราะนอกจาก กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้จัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจปกครอง

แล้ว การปกครองส่วนภูมิภาคในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นตัวแทนประจำอยู่ในเขตการปกครองดังกล่าว และเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางด้วย เป็นการจัดการปกครองแบบแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองด้วย ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีรูปการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วประเทศในเขต พื้นที่ของจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซ้อนกันอยู่โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็มีได้ล้มเลิกไป และดำเนินกิจการในส่วนที่รับผิดชอบอยู่ด้วย แม้แต่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพฯ ก็ตาม กิจการหลายอย่างกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการ นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด และอำเภอในส่วนภูมิภาคมีข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเทศบาล นายอำเภอ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคนหนึ่ง เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เป็นต้น หรือในบางยุคบางสมัย เช่น ในระยะที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง 2502 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ใช้วิธีแต่งตั้งและข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรี คือ ปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี นายอำเภอเมือง และผู้กำกับการตำรวจภูธรเป็นเทศมนตรี เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ราชการบริหารส่วนกลางได้แทรกแซงและควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจนทำให้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นโน้มไปในทางรวมอำเภอปกครองมากกว่าทางกระจายอำนาจปกครอง

แผนภูมิการจัดองค์การบริหารราชการของไทย



### 3. ระบบราชการไทย

การบริหารราชการย่อมต้องมีระเบียบปฏิบัติเป็นกระบวนการ เพื่อให้กิจการที่ดำเนินเป็นไปอย่างมีแบบแผน ขึ้นตอน และเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ระบบราชการนับเป็นองค์การที่ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ มีโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นสายบังคับบัญชา (Hierarchy), มีการแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วน มีหน่วยงานต่าง ๆ และมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนควบคุมการทำงาน ตามแบบฉบับการดำเนินกิจการที่ แม็กซ์ เวเบอร์ เรียกว่า “Bureaucracy”<sup>8</sup>

ระบบราชการไทย มีลักษณะการจัดองค์การและการบริหารดังต่อไปนี้

1. มีการจัดหน่วยราชการเป็นระดับ คือ เป็น กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และฝ่าย โดยมีสายงานอำนาจหน้าที่ และการบังคับบัญชาเป็นระดับเชื่อมโยงจากระดับบนสู่ระดับล่าง การจัดโครงสร้างของหน่วยราชการมีลักษณะเป็นลูกโซ่มากระดับ และอำนาจในการตัดสินใจในระดับล่างมีน้อย ไม่มีลักษณะกระจายอำนาจ จุดประสงค์เพื่อให้หน่วยเหนือซึ่งถือว่ามีประสบการณ์สูงกว่ามีความรอบคอบในการตัดสินใจดีกว่าเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจ แต่มีปัญหาคือ ทำให้เสียเวลาในการเสนอตามขั้นตอนเกิดความล่าช้าที่เรียกว่า Red Tape

2. ยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นหลักปฏิบัติ โดยจุดประสงค์เพื่อให้งานของราชการเป็นระเบียบแบบแผนแบบเดียวกัน การปฏิบัติงานตามกฎหมายเกณฑ์นี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะเน้นในระเบียบวิธีการและคำนึงถึงแต่มาตรฐานงานให้เป็นแบบเดียวกันมากกว่าการมุ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ การต้องเคร่งครัดตามกฎหมายระเบียบแม้จะเป็นผลดีในการควบคุมแต่ทำให้งานล่าช้าและบางครั้งไม่อาจดำเนินไปได้

3. พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วนกัน แต่การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ชัดเจน จึงมักปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เกิดจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบ ทำให้มีปัญหาในการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน

4. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามหลักการใช้หลักคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและความรับผิดชอบ ตามระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ในทางปฏิบัตินั้น การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหรือการให้ความดีความชอบนั้นมีไม่น้อยที่เป็นไปตามแบบระบบอุปถัมภ์ คือยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก

ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติราชการภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยมีวินัยข้าราชการเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหน่วยราชการ และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย

#### 4.2 ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมือง คือ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย เป็นฝ่ายที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และคอยควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ข้าราชการการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งตามวิถีทางของการเมือง หรือเหตุผลทางการเมือง เช่น ข้าราชการการเมืองตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เข้าดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยปกติต้องได้รับเสียงสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมืองบางตำแหน่งก็เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดย











