

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่องโดยเป็นไปพร้อมกับการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้ตามความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่จัดโครงสร้างส่วนราชการต่าง ๆ โดยอาศัยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ “ส่วนกลาง” คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ¹ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจึงมีอำนาจที่จะกระทำการทางปกครองได้ทั่วประเทศ มีผลผูกพันองค์กรและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติตาม ตลอดจนมีอำนาจให้คุณและลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนภายใต้สังกัด

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ²

1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง

ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองจะไม่ยอมให้กำลังทหารเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งกำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะกำลังทหารมีความสำคัญและจำเป็นต่อการปกป้องคุ้มครองเอกราชและอธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกรานประเทศอื่น และกำลังตำรวจก็จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้นหากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ย่อมเสี่ยงต่อการแตกแยกของรัฐ อีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลังในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับ ดังนั้น การที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางได้ จำเป็นต้องมีการรวมกำลังเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น เพื่อสามารถใช้กำลังบังคับได้อย่างเด็ดขาดและฉับพลัน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อความปลอดภัยของรัฐเอง

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 62.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: เอ็กสปอร์ทเน็ต, 2550), หน้า 22-24.

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญประการนี้ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วอาณาเขตของรัฐ องค์กร เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กร เจ้าหน้าที่ที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณโทษแก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น มีการกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐมีตำแหน่งสูงต่ำต่อกันเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา และองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยไปยุติเด็ดขาดอยู่ที่ส่วนกลาง หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจง ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วินิจฉัยรองรับการมีอำนาจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชน ดังนั้น ตามหลักการรวมอำนาจปกครองความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชานี้เองทำให้การรวมกำลังทหารตำรวจและการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางดังกล่าวข้างต้นมีผลเกิดขึ้นจริงได้ และยังเป็นเสมือนโซ่ที่ผูกพันท้องถิ่นต่าง ๆ ในอาณาเขตของรัฐให้ขึ้นต่อส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนดอันเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั่นเอง

จากหลักการและลักษณะสำคัญดังกล่าวของหลักการรวมอำนาจจึงได้นำมาจัดโครงสร้างส่วนราชการในรูป “การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง” (Central Administration)

การบริหารราชการส่วนกลาง³

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศจะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลจะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง

³ ไกรวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (9), หน้า 139.

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 1 มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมการลงทุน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การปฏิบัติการกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ” ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง⁴

การจัดส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นไปดังต่อไปนี้⁵

- (1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กรมประชาสัมพันธ์
- (3) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เป็นส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- (4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- (6) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (7) สำนักงบประมาณ
- (8) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- (9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (11) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (12) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (13) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- (14) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (15) สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความ

สามัคคีปรองดอง

⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5 (1)

⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7

เป็นส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

2. กระทรวง

ในกระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ และในกระทรวงมีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง ให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย แต่ถ้าหากกระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจจะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ หรือถ้าหากกระทรวงใดมีภารกิจเพิ่มขึ้นก็อาจมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ตามกระบวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย⁶

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีกระทรวงดังต่อไปนี้⁷

- (1) กระทรวงกลาโหม
- (2) กระทรวงการคลัง
- (3) กระทรวงการต่างประเทศ
- (4) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (5) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (6) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม
- (9) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- (10) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (11) กระทรวงพลังงาน
- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย
- (14) กระทรวงยุติธรรม

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (16), หน้า 76.

⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 19 พ.ศ. 2562 มาตรา 5

- (15) กระทรวงแรงงาน
- (16) กระทรวงวัฒนธรรม
- (17) กระทรวงศึกษาธิการ
- (18) กระทรวงสาธารณสุข
- (19) กระทรวงอุตสาหกรรม

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีดังต่อไปนี้⁸

(1) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) สำนักงานราชบัณฑิตยสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(5) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(6) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ให้ส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

3. กรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ว่า มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม โดยในกรมหนึ่งมีอธิบดีหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชา

⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 19 พ.ศ. 2562 มาตรา 46

ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลตามเป้าหมาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะมีรองอธิบดีเพื่อช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้⁹

กรมอาจแบ่งส่วนราชการได้เป็น 2 ประเภทคือ สำนักงานเลขานุการกรมและกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง โดยสำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม ส่วนกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากนั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ¹⁰

2. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง¹¹

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง¹²

1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะมี

2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

¹¹ โกวิท พงวงาม, การปกครองท้องถิ่น: ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ, (กรุงเทพฯ: เอ็กซีเพอร์เน็ท, 2555), หน้า 68.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้วในเชิงบรรณที่ (17), หน้า 26.

3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใดสุดแท้แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ในส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

อย่างไรก็ดี หลักการแบ่งอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจปกครองในสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹³

1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะว่าการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง¹⁴ แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของราชการบริหารส่วนกลาง

2) เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจะถือหลักการแต่งตั้ง (Nomination) เป็นเกณฑ์ แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (Election) ของราษฎรในท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีประโยชน์หลายประการ คือ¹⁵

1) การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนรูปจากการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมทำได้ง่ายขึ้น โดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของ

¹³ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 180-181.

¹⁴ Emmanuel Vital Durand, *Les Collectivités Territoriales en France*, (Paris: Hachette, 1994), p. 13.

¹⁵ ประยูร กาญจนดุล, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (28), หน้า 181-182.

ท้องถิ่นนั่นเอง แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

2) การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3) ในท้องที่ที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลางได้สะดวกขึ้นโดยทางผู้ว่าราชการจังหวัด

4) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองมีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังหย่อนความสามารถในการที่จะปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเองอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ในกรณีเช่นนี้จึงต้องยับยั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้ก่อนและจัดเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนินการปกครองท้องที่ต่าง ๆ แทนที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นมาบริหารกิจการของท้องถิ่นนั่นเอง ต่อเมื่อราษฎรมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้จึงค่อยกระจายอำนาจการปกครอง

จากหลักการและลักษณะสำคัญดังกล่าวของหลักการแบ่งอำนาจจึงได้นำมาจัดโครงสร้างส่วนราชการในรูป “การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค” (Provincial Administration)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้¹⁶

1. จังหวัด
2. อำเภอ

1. จังหวัด¹⁷

การจัดระเบียบราชการของจังหวัดที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

- 1) ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ใน

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51

¹⁷ โกวิท พงงาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (9), หน้า 140-141.

ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น

4) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตาม que ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้ เป็นต้น

2. อำเภอ¹⁸

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ

3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้¹⁹

(ก) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านด้วย²⁰ โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

ตำบล²¹

การจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้ง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 66

²⁰ เดิมทีเดียว พรบ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้มีกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนราชการอันมีฐานะเป็นหน่วยย่อยของอำเภอแต่ใหญ่กว่าตำบล แต่ในปี พ.ศ. 2550 ได้มีประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 46 ก หน้า 14 ยกฐานะกิ่งอำเภอทั้ง 81 แห่งในขณะนั้นขึ้นเป็นอำเภอทั้งหมด ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยจึงไม่มีการปกครองในรูปแบบของกิ่งอำเภอต่อไป

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141-142.

ตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล²²

การจัดระเบียบปกครองตำบล

1) กำนัน ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขต ตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันมิได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดยศเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนันอันไม่ถือว่าเป็น เงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจ ตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

2) แพทย์ประจำตำบล ในตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการ จัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

3) สารวัตรกำนัน ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนัน เป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

หมู่บ้าน²³

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้น ใหม่ว่า บ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้าน หนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านถ้าเป็นท้องที่ที่มี ราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย²⁴

การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

1) ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรใน หมู่บ้าน

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142-143.

²⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

3) คณะกรรมการหมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้านให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผ3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความอิสระ ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง²⁵ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ อันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตนเองออกมาแล้วมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนตนโดยให้มีความเป็นอิสระทางด้านบุคลากรจากส่วนกลาง²⁶

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง²⁷

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็มีความ

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (16), หน้า 63.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (17), หน้า 28-29.

อิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแล²⁸ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ²⁹

ก. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางเขตแดน” มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

²⁸ อำนาจในการควบคุมกับอำนาจบังคับบัญชานั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ภายในองค์กรนิติบุคคลมหาชนด้วยตนเอง เช่น การบังคับบัญชาภายในหน่วยงาน ในขณะที่อำนาจในการควบคุมจะใช้ระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนแห่งหนึ่งกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอีกแห่งหนึ่ง อำนาจในการควบคุมจะมีได้แต่โดยกฎหมายกำหนดเท่านั้น และในทุกกรณีศาลปกครองจะเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจบังคับบัญชาและการใช้อำนาจในการควบคุม อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (16), หน้า 68.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

ข. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางบริการ” เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมีได้ อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่ แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬาหรือวัฒนธรรม วิธีการกระจาย อำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาล ไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมี ผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

จากหลักการและลักษณะสำคัญดังกล่าวของหลักการกระจายอำนาจจึงได้นำมาจัด โครงสร้างส่วนราชการในรูป “การบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น” (Local Administration)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจ หน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น³⁰

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ³¹ ได้แก่

- 1) ราชการส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป ได้แก่³²
 - 1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.3 เทศบาล
- 2) ราชการส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่

³⁰ ไกรวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (9), หน้า 143.

³¹ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มี อำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2562) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 7,852 แห่ง (ที่มา: ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563)

³² ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 กำหนดให้ สุขาภิบาล เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัด ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของสุขาภิบาล โดยที่ตำแหน่ง ของประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลบางประเภทจะมาจากตำแหน่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธาน โดยตำแหน่ง ต่อมาด้วยผลทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศในขณะนั้นได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลโดยผลของกฎหมายดังกล่าว และให้ดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลต่อไป

2.1 กรุงเทพมหานคร

2.2 เมืองพัทยา