# ภาค 4 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

## บทที่ 15 การบริหารราชการ

### 1) ความนำ

การปกครองประเทศมีอำนาจอยู่ **2 ระดับ**

* ระดับสูงสุด คือ **อำนาจของรัฐบาล/คณะรัฐมนตรี** ซึ่งอยู่ในฐานะ **ผู้กำหนดนโยบาย (Policy)** และ **อำนวยการให้เกิดผล** อำนาจระดับนี้เรียกว่า **อำนาจบริหาร (Executive Power)**
* ระดับรองลงมา คือ **อำนาจของกระทรวง–ทบวง–กรม** ซึ่งทำหน้าที่ **บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย** อำนาจระดับนี้กำหนดไว้ใน **กฎหมายปกครอง (Administrative Law)** และเรียกว่า **อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน**

**การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน** คือ การจัดองค์การของรัฐให้ **ใครทำอะไร มีอำนาจ–หน้าที่–ความรับผิดชอบอย่างไร** เพื่อให้การบริหาร/การปกครอง **เดินตามนโยบายของรัฐบาล** จุดมุ่งหมายสูงสุด คือ **ให้บริการและสนองความต้องการของประชาชน**

### 2) หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยกำหนดให้มี **ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน** ดังนี้

1. **ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง**
2. **ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค**
3. **ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น**

หลักจัดระเบียบการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ใช้โดยทั่วไปมี **2 หลักใหญ่** คือ **หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)** และ **หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)**

* **หลักการรวมอำนาจ** คือการวางระบบราชการที่ **อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง** (กระทรวง–ทบวง–กรม) และให้ **ข้าราชการสายบังคับบัญชาเดียวกัน** ดำเนินการปกครอง **ทั่วราชอาณาจักร**
* **หลักการกระจายอำนาจ** คือการที่รัฐ **มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรท้องถิ่น/องค์การอื่นที่ไม่ใช่ส่วนกลาง** เพื่อทำ **บริการสาธารณะบางอย่าง** อย่างมี **อิสระตามสมควร** อยู่เพียง **ภายใต้การควบคุม** ของส่วนกลาง **ไม่ใช่การบังคับบัญชา**

ในทางปฏิบัติ หลายประเทศใช้ **แบบผสม** ระหว่างสองหลักนี้ (จะใช้ **เฉพาะการกระจายอำนาจอย่างเดียว** โดย **ไม่เหลือการรวมอำนาจ** เลย **ย่อมทำไม่ได้** เพราะจะกระทบ **เอกภาพของรัฐ**) ไทยเอง **เคยใช้การรวมอำนาจอย่างเดียว** ในสมัย **สมบูรณาญาสิทธิราชย์** ก่อน **24 มิถุนายน 2475** ต่อมาจึง **ใช้แบบผสม** ตาม **ปรัชญาประชาธิปไตย** ว่า **ยิ่งศรัทธาในการปกครองตนเองมาก ก็ยิ่งกระจายอำนาจมาก**

เมื่อพิจารณากฎหมายปัจจุบัน จะเห็นว่าไทย **ใช้แบบผสม** อย่างชัดเจน—

* **ส่วนกลาง** และ **ส่วนภูมิภาค** ใช้ **หลักการรวมอำนาจ**
  + **ราชการบริหารส่วนกลาง** จัดเป็น **สำนักนายกรัฐมนตรี/กระทรวง/ทบวง/กรม**
  + **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** จัดเป็น **จังหวัด** และ **อำเภอ**
  + การมอบให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนส่วนกลางในพื้นที่ เป็น **การแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)** ซึ่งเป็น **กลไกหนึ่งของการรวมอำนาจ** เพื่อให้การบริหาร **มีประสิทธิภาพมากขึ้น**
* **ส่วนท้องถิ่น** ใช้ **หลักการกระจายอำนาจ** โดยจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ เช่น **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)**, **เทศบาล**, **สุขาภิบาล** เป็นต้น

โดยภาพรวม **โครงสร้างไทย “โน้มไปทางรวมอำนาจ” มากกว่า “กระจายอำนาจ”** เพราะนอกจากส่วนกลางมี **กระทรวง–ทบวง–กรม** แล้ว ในพื้นที่ทั่วประเทศยังมี **ข้าราชการส่วนกลางเป็นตัวแทน** ปฏิบัติราชการ **ตามสายบังคับบัญชาจากส่วนกลาง** (ลักษณะ **แบ่งอำนาจ** ซึ่งยังเป็นส่วนหนึ่งของ **รวมอำนาจ**) ขณะที่องค์กรท้องถิ่น **ทับซ้อนพื้นที่** กับ **จังหวัด–อำเภอ** (ส่วนภูมิภาค) แต่ **ราชการส่วนภูมิภาคมิได้ยกเลิก** และยังทำงานคู่กันอยู่

**กรุงเทพมหานคร** แม้เป็น **องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมือง **หลายกิจการก็ยังไม่ได้รับมอบอำนาจเต็ม** ต้องให้ **กระทรวง–ทบวง–กรมส่วนกลาง** ดำเนินการ และในหลายจังหวัด **ผู้ว่าราชการจังหวัด** ยังคงเป็น **หัวหน้าฝ่ายบริหารของ อบจ. โดยตำแหน่ง** ควบคุม **เทศบาล** และมี **นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ** เป็น **กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง** เป็นต้น

ในบางยุค เช่น เมื่อใช้ **ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502** สมาชิกสภาเทศบาล **มาจากการแต่งตั้ง** และ **ข้าราชการส่วนกลางในพื้นที่** ยังได้รับแต่งตั้งเป็น **คณะเทศมนตรี** (เช่น **ปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี**, **นายอำเภอเมือง** และ **ผู้กำกับการตำรวจภูธรเป็นเทศมนตรี**) ยิ่งสะท้อนว่า **ส่วนกลางแทรกแซงและควบคุมท้องถิ่นอย่างเข้ม** จน **ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเอนเอียงไปทาง “รวมอำนาจ”** มากกว่าจะ **“กระจายอำนาจ”**

#### แผนผังองค์การบริหารราชการไทย

* **รัฐบาล**
  + นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
* **ราชการบริหารส่วนกลาง**
  + สำนักนายกรัฐมนตรี
  + ทบวงมหาวิทยาลัย
  + กระทรวงกลาโห
  + กระทรวงการคลัง
  + กระทรวงการต่างประเท
  + กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  + กระทรวงคมนาคม
  + กระทรวงมหาดไทย
  + กระทรวงพาณิชย์
  + กระทรวงยุติธรร
  + กระทรวงศึกษาธิการ
  + กระทรวงสาธารณสุข
  + กระทรวงอุตสาหกรร
  + กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
  + กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
* **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค**
  + **จังหวัด**
  + **อำเภอ**
    - **กิ่งอำเภอ**
  + **ตำบล**
    - **สภาตำบล**
  + **หมู่บ้าน**
* **ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น**
  + **องค์การบริหารส่วนจังหวัด**
  + **เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล)**
  + **กรุงเทพมหานคร** → **เขต/แขวง**
  + **เมืองพัทยา**
  + **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)**

### 3) ระบบราชการไทย

การบริหารราชการจำเป็นต้องมี **ระเบียบและกระบวนการ** ให้การทำงาน **เป็นระบบ มีขั้นตอน และเชื่อมโยงกัน** ระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีโครงสร้าง **สายบังคับบัญชา (Hierarchy)** มีการ **แบ่งงานเป็นส่วน ๆ** มี **หน่วยงานหลากหลาย** และมีกฎเกณฑ์–ระเบียบ–แบบแผนควบคุมการทำงาน ตามแนวคิด **“Bureaucracy” ของแม็กซ์ เวเบอร์**

ลักษณะเด่นของระบบราชการไทย

1. **จัดหน่วยงานเป็นชั้นระดับ**: กระทรวง → ทบวง → กรม → กอง → แผนก/ฝ่าย มี **อำนาจ–หน้าที่–การบังคับบัญชาเชื่อมจากบนลงล่าง** โครงสร้าง **เป็นลูกโซ่หลายชั้น** ทำให้ **อำนาจตัดสินใจระดับล่างน้อย** และ **ไม่ค่อยกระจายอำนาจ** จุดประสงค์เพื่อให้ **หน่วยเหนือ (มีประสบการณ์กว่า) ควบคุม–ตัดสินใจ** แต่ปัญหาคือ **ล่าช้า** ตามขั้นตอน (**Red Tape**)
2. **ยึดกฎหมาย–ระเบียบ–ข้อบังคับเป็นหลัก** เพื่อให้งาน **มีมาตรฐานเดียวกัน** แต่การเคร่งแบบแผนมากไป **ทำให้ไม่คล่องตัว** เน้น **วิธีปฏิบัติมากกว่าเป้าหมาย** จนอาจ **ล่าช้า** หรือ **บางงานเดินต่อไม่ได้**
3. **พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วน** แต่หาก **ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ชัด** จะเกิด **หน่วยงานซ้ำซ้อน** มักมาจากการ **ตั้ง/ขยายหน่วยใหม่โดยไม่พิจารณารอบคอบ** ทำให้ **งานทับซ้อน–ประสานยาก**
4. **การสรรหาแบบระบบคุณธรรม (Merit System)** คัดเลือกคนมีความสามารถ กำหนดค่าตอบแทนตาม **หน้าที่–ความรับผิดชอบ** แต่ในทางปฏิบัติ **ยังมีระบบอุปถัมภ์/เล่นพรรคเล่นพวก** ปะปนอยู่

### 4) ข้าราชการ

ในทางปฏิบัติ “**ข้าราชการ**” หมายถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น และได้รับเงินเดือนจาก **งบประมาณแผ่นดิน** โดยรวมแบ่งได้ **2 กลุ่มใหญ่** คือ **ข้าราชการประจำ** และ **ข้าราชการการเมือง**

#### 4.1 ข้าราชการประจำ

ผู้ดำรงตำแหน่ง **ทำงานประจำในกระทรวง–ทบวง–กรม** ขับเคลื่อนงานให้เป็นไปตาม **นโยบายรัฐบาล** ต้องผ่าน **สอบแข่งขัน/คัดเลือก** ตาม **ระบบคุณธรรม** มีการพิจารณา **ความดีความชอบ–เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี** รับราชการเป็น **อาชีพต่อเนื่อง** โดยทั่วไป **เกษียณเมื่ออายุ 60 ปี**

**ประเภทของข้าราชการประจำ** ได้แก่ **ข้าราชการพลเรือน**, **ข้าราชการทหาร**, และ **ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น** เป็นต้น ส่วน **ข้าราชการพลเรือน** ยังแบ่งย่อย เช่น **ข้าราชการพลเรือนสามัญ**, **ข้าราชการพลเรือนในพระองค์**, **ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ**, **ข้าราชการครู**, **ข้าราชการตำรวจ**, **ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย**, **ข้าราชการอัยการ**, **ข้าราชการตุลาการ**, **ข้าราชการรัฐสภา**, **ข้าราชการส่วนจังหวัด**, และ **ข้าราชการกรุงเทพมหานคร** เป็นต้น

การปฏิบัติราชการอยู่ภายใต้ **กฎ–ระเบียบ–ข้อบังคับ** มี **วินัยข้าราชการ** เป็นเครื่องมือควบคุม **ความประพฤติและมาตรฐานงาน** เพื่อ **ความเรียบร้อยและประสิทธิภาพ**

#### 4.2 ข้าราชการการเมือง

คือผู้ดำรงตำแหน่งที่ **รับผิดชอบด้านนโยบาย** ทำหน้าที่ **กำหนดทิศทางประเทศ** และ **ควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบาย** ตำแหน่งทางการเมือง **ได้มาจากกระบวนการเมือง** (เช่น ต้องได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็น **นายกรัฐมนตรี**) หรือ **แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองตามกฎหมาย** (เช่น **เลขานุการรัฐมนตรี**) การออกจากตำแหน่ง **เป็นไปตามวาระ/เหตุทางการเมือง** เช่น **ครบวาระ 4 หรือ 5 ปี** หรือ **พ้นตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ**

**ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร** ต้อง **รับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน** ตำแหน่งหลักตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ได้แก่

1. **นายกรัฐมนตรี**
2. **รองนายกรัฐมนตรี**
3. **รัฐมนตรีว่าการกระทรวง**
4. **รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี**
5. **รัฐมนตรีว่าการทบวง**
6. **รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง**
7. **รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง**
8. **ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี**
9. **ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี**
10. **ที่ปรึกษารัฐมนตรี/ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี**
11. **เลขาธิการนายกรัฐมนตรี**
12. **รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง**
13. **โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี**
14. **รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี**
15. **ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี**
16. **เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี**
17. **เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง**
18. **เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง**
19. **ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง**
20. **ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง**

นอกจากนี้ กฎหมายกรุงเทพมหานคร **กำหนดตำแหน่งการเมือง** เพิ่มเติม เช่น **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร**, **รองผู้ว่าฯ**, **เลขานุการ/ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ**, **เลขานุการประธาน/รองประธานสภากรุงเทพมหานคร**, **ประธานที่ปรึกษา** และ **ที่ปรึกษาของผู้ว่าฯ**

### 5) การเมืองกับการบริหาร

นักวิชาการจำนวนหนึ่งแยกให้ชัดว่า **“การเมือง”** คือ **การกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ** (เป็นหน้าที่ของ **ฝ่ายการเมือง** ซึ่ง **มาจากประชาชน**) ส่วน **“การบริหาร”** คือ **การปฏิบัติตามนโยบาย** เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (เป็นหน้าที่ของ **ข้าราชการประจำ** ในฐานะ **กลไกรัฐ**)

**ในไทย** บทบาทของ **ฝ่ายการเมือง** กับ **ฝ่ายประจำ** มัก **ก้าวก่ายกัน** เพราะ **แยกขอบเขตกันไม่เด็ดขาด** หลายยุคสมัย **ข้าราชการประจำมีส่วนกำหนดนโยบายเหนือฝ่ายการเมือง** ทั้งจากกรณี **ข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งการเมืองเอง** (เช่น นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี) และกรณีที่ **นักการเมืองต้องพึ่งข้อมูล–ข้อวิเคราะห์จากระบบราชการ** จนกลายเป็นว่า **นักการเมืองทำหน้าที่ “ประทับตรา” ให้ข้อเสนอของราชการ**

แม้โครงสร้างฝ่ายการเมือง **มีอำนาจวางนโยบายและควบคุมการปฏิบัติ** แต่ในความจริง **ยากจะควบคุมระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ** เพราะระบบราชการ **ใหญ่ ซับซ้อน เชื่อมโยงกันเป็นใย** จนหัวหน้ารัฐบาล **ยากจะเข้าใจได้ถี่ถ้วน** ปัญหาสำคัญจึงคือ **ฝ่ายการเมืองควบคุมฝ่ายบริหารไม่ได้** หลายครั้ง **ข้าราชการประจำยังมีอิทธิพลเหนือฝ่ายการเมือง** และ **ดำเนินการต่างไปจากเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง** โดยยากแก่การ **ติดตามตรวจสอบ**

กล่าวได้ว่า **ข้าราชการประจำมีอิทธิพลสูงในการปกครอง**—หากไม่ขึ้นสู่ตำแหน่งการเมืองเอง ก็ **เป็นผู้เสนอข้อมูลและทิศทาง** ให้ฝ่ายการเมืองวางนโยบาย ซึ่งย่อม **โน้มไปตามมุมมองของระบบราชการ** โดยเฉพาะยามที่ **การเมืองไร้เสถียรภาพ** ข้าราชการประจำ **ยิ่งบทบาทสูง** เพราะ **ทำงานสืบต่อโดยอาชีพ**

นอกเหนือระบบราชการ **พลังอื่น ๆ ในสังคมไทย** ไม่ค่อยมีสมรรถภาพจะ **ถ่วงดุลหรือควบคุมระบบราชการ** ได้ จึงมักลงเอยว่า **อำนาจตัดสินใจสำคัญ ๆ อยู่ในรั้วราชการ**

### 6) ความส่งท้าย

**การบริหารราชการแผ่นดิน** มีความสำคัญยิ่ง เพราะ **กระทบประชาชนโดยตรง** ระบบบริหารเป็น **เครื่องมือของรัฐบาล** ในการแปลง **นโยบาย** ให้เป็น **ผลลัพธ์** และเป็น **ปัจจัย** ให้ระบบการเมือง **สนองความต้องการของประชาชน** ได้จริง ดังนั้นระบบบริหารต้อง **มีประสิทธิภาพ** และ **ข้าราชการต้องซื่อสัตย์สุจริต** มุ่ง **รับใช้ประเทศชาติและประชาชน**

แม้นักการเมืองจะ **เข้าใจปัญหา** และเสนอนโยบาย **ถูกทางเพียงใด** หาก **ไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำ** ก็ **ไม่อาจสัมฤทธิ์ผล** เพราะรายละเอียดปฏิบัติ **อยู่ในมือราชการ** ข้อวิจารณ์ว่า **ระบบราชการล้าสมัย–ล่าช้า** สำคัญ **สู้ “คนในระบบ” ไม่ได้** หากข้าราชการ **มีทัศนคติรับใช้ประชาชน** ปฏิบัติหน้าที่ด้วย **ความสุจริต–รับผิดชอบต่อส่วนรวม** ถือว่าตนเป็น **ผู้รับใช้ของประชาชน** รัฐย่อม **ส่งบริการถึงประชาชนได้จริง** ข้าราชการจึงมี **บทบาทใหญ่ต่อความมั่นคง–ความรุ่งเรืองของชาติ**—ประเทศจะ **ก้าวหน้า** หรือ **เสื่อมถอย** ย่อมขึ้นอยู่กับ **คุณภาพของข้าราชการ** ไม่น้อยเลยทีเดียว.