

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย The reform of Thai Government Administration

พิศิษฐ์ เชาวนลักษณ์สกุล¹

Pisit Chaovaluksakul

sakdipatchao@gmail.com

Received: 20/07/63 Revised: 28/07/63 Accepted: 28/07/63

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอการศึกษา การเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐจารีต รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงรัฐประชาธิปไตยปัจจุบัน และต้องการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยกับรัฐต่างประเทศ เพื่อนำมากำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐจารีต รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และรัฐประชาธิปไตยสมัยคณะราษฎร การจัดการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในแต่ละยุคจะเหมาะสมกับรัฐไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัย เมื่อใดที่รัฐไทยเกิดขาดความสมดุล การเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดขึ้น จากการที่การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เริ่มขาดความสมดุล และไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ทำให้เกิดการบริหารงานของรัฐที่ซ้ำซ้อน ล้าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการแบบรวมศูนย์หรือรัฐราชการกลับกลายเป็นอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในปัจจุบันไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

¹ นักวิชาการอิสระ

บทความนี้เป็นการนำเสนอการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง จัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกัน โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ออกไป แล้วนำกลุ่มจังหวัดมาปรับเป็นมณฑลเพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย โดยให้มีรัฐมนตรีประจำมณฑล และให้นายกองค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัด) ในมณฑลมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารมณฑล (Board) โดยตำแหน่งเพื่อให้การจัดนโยบายสอดคล้องในพื้นที่ เพราะนโยบายจะเกิดทั้งจากบนสู่ล่าง (Top-Down) และล่างสู่บน (Bottom-up) จะทำให้ส่วนกลาง มณฑลและท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง มีความสอดคล้องกันอย่างสมดุลตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: การบริหารราชการแผ่นดิน; มณฑล; คณะกรรมการบริหารมณฑล

Abstract

The objective of this article is to present the study of the transition of Thai government administration from conservative state, absolute state to democratic state and the comparison between Thai government administration with those of other countries, in order to establish a consistent new Thai government administration that conform to democracy.

The transition of Thai state government administration from conservative state, absolute state and democratic state during Khana Ratsadon regime, in each period created a new balance and when there is a lack of balance, change will occur. Currently, Thai government

administration faced imbalance and was inconsistent with current conditions which caused redundant, delayed, ineffective state administration, not responding to people's needs and not in line with the principle of democracy. Especially, the centralized bureaucracy in the bureaucratic state became an obstacle to the administration of the country. It caused the current government administration not to be able to solve various problems, especially the provincial administration which also caused duplication affect delay, leakage, inefficiency and failure.

This research proposed a new reformation of Thai government administration by people centered, decentralization and establish a central and consistent local authority structure. The repeal provincial administration and establish new counties and ministers, linkage the central state and local government by policy. The county executive board consist of the county minister and the chief executive of the provincial administrative organization act as the board of governor in the position to make the policy alignment in the area that the central administration, county and local administration connect to people and make sure that policy occurred from top to bottom and bottom to top is consistent balance in according to the principle of democracy.

Key word: government administration; county; county executive board

คำนำ

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัย”รัฐจารีต” ซึ่งได้ถูกวางระบบไว้ตั้งแต่สมัยอยุธยา เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปกครองในขณะนั้น โดยนำระบบศักดินามาใช้ในการเป็นเครื่องมือสำหรับการถือครองที่ดินโดยให้ทำมาหากินตามยศ ศักดิ์หรืออาจเรียกว่าระบบกินเมือง โดยเจ้าที่ดินเหล่านี้จะอาศัยแรงงานจากไพร่ในการก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ และยังเป็นเครื่องมือในการค้ำราชบัลลังก์ของกษัตริย์ เพราะใช้เป็นระบบควบคุม และจำกัดอำนาจของขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้ขุนนางมั่งคั่งจนเกินไป จนจะเป็นอันตรายแก่สถาบันกษัตริย์ แต่ระบบนี้ก็เปิดโอกาสให้ขุนนางกดขี่ขูดรีดแรงงานและผลผลิต จากไพร่ ทาส อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ก็ถูกใช้สืบทอดจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ศักดิ์ภักดิ์ เชาวน์ลักษณะสกุล, 2557, หน้า 14, 22)

ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงเล็งเห็นว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินระบบจารีตหรือรัฐศักดินาทำให้อำนาจตกไปอยู่ที่ขุนนาง พระองค์จึงทรงปรับเปลี่ยนรัฐสยามจากรัฐจารีตมาเป็นรัฐรวมศูนย์หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และทรงจัดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือราชการส่วนกลาง ที่สำคัญคือกระทรวง ส่วนภูมิภาค คือ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และทรงเลิกการปกครองแบบ”กินเมือง” และปรับเปลี่ยนมาใช้ “ข้าราชการ” ที่มีความรู้ความสามารถแทน ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 ทรงจัดตั้ง”มณฑลเทศาภิบาล” ขึ้น มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบราชการส่วนกลาง ภายใต้การกำกับดูแลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเมื่อ พ.ศ. 2440 ได้ยกเลิกตำแหน่ง “เจ้าเมือง” เปลี่ยนเป็นว่าราชการเมือง (เดช บุญนาค, 2548, หน้า 116 – 145)

จากนั้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่ม”คณะราษฎร” ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจรัฐขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการปกครองหัวเมืองโดยส่งเสริมให้

ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น มีการจัดตั้ง”เทศบาล” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้มีการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และยกเลิกมณฑลออกไปคงเหลือจังหวัดกับอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2535) และในปี พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยน”ข้าหลวงประจำจังหวัด”เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” จนถึงปัจจุบัน

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ในปัจจุบันดูจะไม่เหมาะสม ขาดความสมดุล เกิดการทับซ้อนกัน ระหว่างโครงสร้างการบริหารรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เป็นการให้อำนาจจากส่วนกลางมากเกินไป โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งแต่งตั้งและรับนโยบายจากส่วนกลางเข้าไปดูแลในท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ แต่คงเหลืออำนาจให้ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ระบบนี้อาจเหมาะกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในอดีตเช่นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในปัจจุบันนั้น ไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆได้อย่างถูกต้อง เกิดสภาพล่าช้า ซ้ำซ้อน ไร้ไหล ขาดประสิทธิภาพ จนอาจกล่าวได้ว่าล้มเหลว (มานะ มหาสุวีริชัย, 2536, หน้า 121 -122)

จากสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด - 19 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพ การสั่งการของส่วนกลางแบบรวมศูนย์ภายใต้พระราชบัญญัติโรคระบาดฯ ไม่สามารถส่งประสิทธิภาพได้ และไม่สามารถยับยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด - 19 ได้ จนกระทั่งจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดอุทัยธานีต้องออกประกาศปิดจังหวัดของตนเอง สวนทางกับนโยบายของส่วนกลาง ทำให้หลายๆ จังหวัดได้นำแบบอย่างไปใช้ จนกระทั่งกรุงเทพมหานครต้องประกาศปิดกรุงเทพมหานครตามไปด้วย ทำให้เกิดการกระจายประชาชนออกไปสู่ต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อการขยายตัวของเชื้อไวรัสโควิด - 19 ออกไป

ต่างจังหวัดด้วย จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ขึ้น กรณีนี้ได้แสดงให้เห็นชัดเจนต่อความล้มเหลวของการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐไทยในปัจจุบัน

หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

หลักการทั่วไปในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นสากล โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union State) จะใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิดได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ จะใช้หลักการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐหรือจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยหลักการในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 25-28)

1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบการรวมอำนาจปกครอง

1.1 มีการรวมอำนาจในการบังคับขึ้นต่อส่วนกลาง เช่น ทหารและตำรวจ ประเทศที่มีโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจปกครอง ย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหาร ตำรวจเป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง เพราะหากมีความจำเป็นที่

จะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับให้เป็นตามกฎหมายได้อย่างเด็ดขาดและทัน่วงที ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคง ส่วนกลางจะสามารถเรียกใช้กองกำลังทหาร ตำรวจ ได้ทันที

1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง คือการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการชั้นสูงสุด ให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่อื่น เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง และที่ส่งไปประจำในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ (Hierarchy) ทำให้การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการบังคับบัญชา อันหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

มานิต จุมปา (2548, หน้า 3) ได้กล่าวถึงข้อดีของการปกครองแบบรวมอำนาจว่า ทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคงมีเอกภาพ เพราะการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง และเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการปกครองอื่น เพราะทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการสามารถหมุนเวียนไปได้ทุกพื้นที่ของรัฐ ไม่ต้องมีการซื้อทรัพย์สินใหม่ เหมือนกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่หลักการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ อาจทำให้การดำเนินการขาดประสิทธิภาพได้ เพราะการจัดการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง อาจไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของ

ประชาชนที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ และการจัดการระบบสูง อาจมีความล่าช้าเพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง

สำหรับข้อเสียของรูปแบบการรวมอำนาจปกครอง นั้นทวิชฌ์ บรมมานนท์ (2549, หน้า 20) อ้างว่า การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครอง ด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครอง หรือ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค อันได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น สามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด นั่นคือ การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค นั่นเอง ทั้งนี้ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจสั่งการทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อันเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางให้ราชการดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว จึงอาจมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า179-180)

2. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบบการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 15)

1) ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ดังนั้นถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะมีเกิดขึ้น

2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลาง จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา

3) ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแบ่งอำนาจของตนให้ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่อง หรือบางขั้นตอนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลาง จะเห็นสมควรและอำนาจที่แบ่งให้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

กล่าวโดยสรุปหลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นหลักการที่บริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้แทนส่วนกลางจึงยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักแห่งการแบ่งอำนาจปกครองนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง

3. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 183)

การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐมีภารกิจพื้นฐานในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การป้องกันการรุกรานจากต่างชาติการค้าเงินการทางการทูต และการสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ อีกทั้งจัดให้มีระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยรัฐจะต้องทำภารกิจเหล่านี้ให้สำเร็จ เพราะภารกิจดังกล่าวคือเหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐ และทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์และรับผิดชอบทำภารกิจเพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐขึ้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541, หน้า 5-8)

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินต่างประเทศ

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศนั้น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ เขียนได้นำเสนอประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย และมีการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว แต่จัดโครงสร้างอำนาจรัฐ 2 ส่วนคือส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นคือประเทศญี่ปุ่น มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้นำประเทศที่มีการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ แต่เป็นรัฐเดี่ยว และจัดโครงสร้างอำนาจรัฐเป็น 2 ส่วนอย่างประเทศเวียดนาม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วย เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ข้อดีข้อเสีย อันจะเกิดประโยชน์ต่อการที่ผู้เขียนจะนำเสนอรูปแบบโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ที่สมดุล และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป ดังต่อไปนี้

1. รัฐเดี่ยวที่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน

1.1.การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศฝรั่งเศส โครงสร้างภายนอก

ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงแบบเสียงข้างมาก มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีระบอบรัฐสภาแบบ 2 สภา สภาสูง มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งทางตรง การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง (Central Government) มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ (โกวิทย์ กระจ่าง, 2540, หน้า 57-58)

ราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสนั้น ได้แก่ จังหวัด (Department) (Norton, 1994, p. 142) จังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรบริหารประกอบไปด้วย สภาจังหวัด (Le Conseil General) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสภาจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ส่วนจังหวัดที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคนั้น ก็ยังคงดำรงอยู่คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดในการบริหารงานของจังหวัด และในแต่ละเขตจังหวัด ยังมีการแบ่งการปกครองออกเป็นอำเภอ (Arrondissement) ในแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอ (sous-prefet) เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 6)

ราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จังหวัด เทศบาล และภาค ทั้งนี้ภาคได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982

1.2. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศสวีเดน

โครงสร้างภายนอก

ประเทศสวีเดนมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (counties) และเทศบาล (municipalities)

ราชการส่วนกลางของประเทศสวีเดน อันได้แก่ กระทรวงต่างๆนั้น จะมีขนาดเล็กมาก (Norton, 1994, p. 296) เป็นเพราะบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางนั้น มีจำกัดมาก คือมีบทบาทเพียงการกำหนดนโยบายในระดับชาติ และการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น (Norton, 1994, p. 301)

เขต (County) เป็นหน่วยการปกครองที่มี 2 สถานะ คือ เป็นตัวแทนของรัฐ หรือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The County as a State Administrative Region) กับเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง (The County as a Self-Governing Authority) ซึ่งทั้งสองลักษณะจะมีพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นพื้นที่เดียวกัน (Norton, 1994, p. 297)

เทศบาล (Municipalities) เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower – tier) ที่มีอำนาจและความเป็นอิสระในการตัดสินใจและให้บริการสาธารณะ อย่างเช่น ในด้านการวางแผน การเคหะสาธารณสุขปโภคต่างๆ รวมถึงงานสวัสดิการสังคม

2. รัฐเดี่ยวที่จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 2 ส่วน

2.1.การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างภายนอก

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศแบ่งออกได้เป็น 2 ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่น คือ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) (Norton, 1994, p. 462) โดยที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) โดยกำหนดให้จังหวัด และเทศบาลเป็น “องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Ordinary Local Public Entities)” นอกจากนั้นแล้ว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ยังมี “องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Public Entities)” อีกจำนวนหนึ่งด้วย องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านั้นได้แก่ Special Wards , Cooperatives of Local Public Entities, Local Development Corporations, and Property Wards

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่น คือ การบริหารงานของรัฐบาลผ่านทางกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies) รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกรัฐสภา (Members of the Diet) และรัฐมนตรีทุกคนรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วยนั้น จะต้องเป็นพลเรือน (civilian) และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องร่วมกันกับรับผิดชอบต่อสภา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ลักษณะโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบระบบโครงสร้างสองชั้น (Two-tiered system of local government) โดยที่มีจังหวัด (Prefecture) เป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) และมีเทศบาล (Municipality) เป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower tier) (โกวิท กระจ่าง, 2540, หน้า 43)

โครงสร้างภายใน

โครงสร้างการบริหารงานภายในของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายผู้บริหารแยกออกจากกัน โดยที่โครงสร้างทั้งสองส่วนจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยฝ่ายสภาจะทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย และการอนุมัติงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายหรือสิ่งที่เป็นผลจากการตัดสินใจของฝ่ายสภามาปฏิบัติให้เกิดผล

3. การจัดการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเดี่ยวแบบ 2 ส่วนของประเทศปกครองระบอบคอมมิวนิสต์

3.1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศเวียดนาม

เวียดนามปกครองด้วยระบบสังคมนิยม ซึ่งกำหนดให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้นำของประชาชนทุกชั้น และกำหนด

แนวนโยบายในการบริหารประเทศแก่รัฐบาล การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเวียดนามในปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายนอก

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางโครงสร้างการปกครอง แบ่งเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่

1) องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) เป็นองค์การที่สมาชิกได้มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่บัญญัติและแก้ไขกฎหมาย แต่งตั้งประธานาธิบดีตามที่พรรคคอมมิวนิสต์เสนอ การรับรองและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอรวมทั้งการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

2) องค์การฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี รวมทั้งพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งองค์การบริหารพรรคคอมมิวนิสต์ที่สำคัญ คือ

- สมัชชาของพรรค มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารระดับสูงของพรรค

- คณะกรรมการกลางของพรรค ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพรรค

- กรมการเมือง เป็นองค์การบริหารสูงสุด เป็นศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด

- เลขาธิการพรรค เป็นผู้นำสูงสุดของพรรค

การปกครองท้องถิ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ใช้รูปแบบรัฐบาลระดับท้องถิ่น (Provincial People's Committee) มีคณะกรรมการประชาชนประจำ

ท้องถิ่นนั้นๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎระเบียบต่างๆ ที่บัญญัติโดยองค์กรของรัฐที่อยู่ในระดับสูงกว่า แต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการประชาชน (Provincial People's Committee) ทำหน้าที่บริหารงานภายในท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่บัญญัติโดยองค์กรของรัฐที่อยู่ในระดับสูงกว่าระบบการบริหารราชการท้องถิ่นของเวียดนามแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ซึ่งจะได้รับการงบประมาณจากส่วนกลางโดยตรง รวมทั้งข้าราชการจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากส่วนกลางจึงมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานระดับเมืองและระดับตำบล

โครงสร้างภายใน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ เมืองใหญ่และเมืองชนบท ความสัมพันธ์ของส่วนราชการทั้ง 2 ส่วน มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ผสมกับการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทมีอิสระในการบริหารจัดการ มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกได้โดยตรงจากประชาชน ส่วนการรวมศูนย์อำนาจ คือ อำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากส่วนกลาง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่สูงกว่าจึงจะสามารถดำเนินการได้ (พลยมณ สิ้นหนัง, 2558)

วิวัฒนาการโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน จากรัฐจารีต สุรัฐ ประชาธิปไตย

จากวิวัฒนาการโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการบริหารส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีสถานภาพ 2 สถานะ คือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และเป็นผู้บริหารสูงสุด

ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ทั้งที่ปัจจุบันโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) นั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัดนั้นๆ จึงทำให้เกิดการทับซ้อนกันระหว่างโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์ต่อส่วนกลาง เป็นการให้อำนาจส่วนกลางมากเกินไป โดยส่วนภูมิภาคนั้นได้รับแต่งตั้งและรับนโยบายจากส่วนกลางเข้าไปดูแลในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ คงเหลืออำนาจให้ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ระบบนี้อาจจะเหมาะกับโครงสร้างอำนาจรัฐในอดีตที่จำนวนประชากรยังมีจำนวนไม่มาก และส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่ปัจจุบัน บ้านเมืองเจริญเพิ่มขึ้นมากแล้ว มีประชากรจำนวนมาก สังคมมีความซับซ้อนกว่าเดิม ดังนั้นโครงสร้างอำนาจรัฐในปัจจุบันไม่อาจจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง เกิดสภาพล่าช้า รัวไหล ขาดประสิทธิภาพ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐล้มเหลว จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อ โควิด - 19 จะทำให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจรัฐในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ การสั่งการของส่วนกลางล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ แม้จะประกาศใช้สภาวะตามพระราชบัญญัติโรคระบาดฯ โดยการรวมศูนย์ก็ไม่เกิดประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมโรคระบาดได้ การสั่งการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขัดแย้งกัน จนรัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นแต่ก็ยังไม่แก้ปัญหาไม่ได้

หากมองย้อนกลับไป ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงอุปสรรคในสมัยนั้นคือขุนนางและการจัดโครงสร้างอำนาจแบบรัฐจารีตนั้น เอื้อต่อขุนนางและเจ้าประเทศราชมากกว่าพระองค์ ดังนั้นพระองค์จึงจัดโครงสร้างอำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ขึ้นและใช้ “ข้าราชการ” มาเป็นตัวถ่วงดุลและคานกับขุนนาง แต่ในปัจจุบัน “ข้าราชการ” กลับเป็นอุปสรรคอย่างมากในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานส่วนภูมิภาค เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์นั้นเหมาะสมกับการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะศูนย์กลางคือพระมหากษัตริย์ แต่สำหรับการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐประชาธิปไตยนั้น

ศูนย์กลางคือประชาชน ดังนั้นการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐปัจจุบันยังเป็นรัฐรวมศูนย์แบบเดิมที่ไปรวมศูนย์ที่ “รัฐราชการ” อันถือว่า ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อันถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการประชาชนเป็นใหญ่ จึงทำให้ประเทศไทยจึงยังวนเวียนอยู่กับวงจรอุบาทว์ ระหว่างรัฐบาลเลือกตั้งของประชาชนกับรัฐบาลจากการรัฐประหาร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใหม่ที่สมดุลและสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ข้อเสนอจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ไทยใหม่

ผู้เขียนขอเสนอการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง จัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. โครงสร้างภายนอก

ยังคงสภาพโครงสร้างการปกครอง ระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ในระบบบัญชีรายชื่อ ตามแบบรัฐธรรมนูญ 2540 มีสภาเดียวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากพลเรือนทั้งหมด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหมดต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อสภาเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แบ่งส่วนราชการเป็น 3 ส่วน ส่วนกลาง ส่วนมณฑลและส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างภายใน

2.1 ส่วนกลาง บริหารผ่านกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดิม โดยรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อ ตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยเพิ่มตำแหน่ง

รัฐมนตรีประจำมณฑลขึ้นมาอีกตำแหน่ง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง

2.2 ส่วนมณฑล ยกเลิกส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดออก ปรับกลุ่มจังหวัด 9 กลุ่มจังหวัดเดิมเป็น “มณฑล” เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสหรือตามแบบพระพุทธเจ้า หลวงรัชกาลที่ 5 เดิม เช่นกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมี 8 จังหวัดคือเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยาและแม่ฮ่องสอน ฝ่ายบริหารให้ มี “รัฐมนตรีมณฑล” ทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารมณฑล ทำหน้าที่เฉพาะกำกับดูแลด้านนโยบาย และเป็น ตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ต่อส่วนกลางหรือรัฐบาล (Bottom - up) และสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การ ปฏิบัติ (Top - Down) เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และกำหนดให้นายกองคการ บริหารเขตของเขต (จังหวัดเดิม) ภายในมณฑลมาทำหน้าที่กรรมการบริหารโดยตำแหน่ง โดยไม่แบ่งแยกฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ เป็นคณะกรรมการบริหารคล้ายกับประเทศสวีเดน เพื่อให้ท้องถิ่นส่วนมณฑลและส่วนภูมิภาคทำงานสอดคล้องกันโดยมีประชาชนเป็น ศูนย์กลาง จะทำให้ส่วนกลาง ส่วนมณฑลและท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ทำใ้ นโยบายจากบนสู่ล่าง และจากล่างสู่บนความสอดคล้องกันอย่างสมดุล และประสิทธิภาพ เพราะมีการกระจายอำนาจ และประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย

2.3 ส่วนท้องถิ่น มี องค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัดเดิม) , เทศบาลและ องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษ (กทม.)

2.3.1 องค์การบริหารส่วนเขต (จังหวัดเดิม) ฝ่ายบริหาร นายกองคการ บริหารส่วนเขต (อบจ.เดิม) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการ

เลือกตั้งโดยอ้อมตามจำนวนที่กำหนด โดยให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของนายกเทศบาล ในเขตพื้นที่

2.3.2 เทศบาล ฝ่ายบริหารนายกเทศบาล มาจากเลือกตั้งโดยตรง และ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2.3.3 องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษเช่นกรุงเทพมหานคร เป็นการ ปกครองพิเศษแบ่งส่วนราชการเป็น 2 ระดับ คือ เขตและแขวง

- เขต ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ ให้หัวหน้าแขวง (เขตเดิม) มาทำหน้าที่โดยตำแหน่ง

- แขวง (เขตเดิม) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนฝ่ายนิติ บัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน

สรุป

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่นำเสนอข้างต้น จะทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งอำนาจกันกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีการผสมผสานอย่างลงตัวและสมดุล และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคกับ ส่วนท้องถิ่น ก็ราบรื่นเพราะส่วนมณฑล ก็มีผู้บริหารของท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมใน คณะกรรมการบริหารนโยบาย และส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากทั้ง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท กระจ่าง. 2540. *การวางแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2549. *การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. 2538. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานะ มหาสุวีระชัย. 2536. *แนวความคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด*. โครงการการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มานิต จุมปา. 2548. *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิตไกรพจน์. 2541. *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน ก.พ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- ศักดิ์ภัท เขาวนลัทธิสกุล. 2557. *การสร้างรัฐ-ชาติสยามกับการควบรวมนครรัฐในล้านนา สมัยรัชกาลที่ 5*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เดช บุนนาค. 2548. *การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458*. *กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พลยมณ สีนหัง. 2558. การเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นประเทศไทยกับประเทศเวียดนาม. *วารสารราชภัฏพระนคร*, 10(1). 188-205.

อานนท์ อภาภิรม. 2545. *รัฐศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Region Government*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Giovanni Sartori. 1965. *Democratic Theory*. New York: Federick A. Praeger.