



J. H. P. 6

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961166237

สมเด็จพระสังฆราช

วันที่	19	ก.ค.	๒๕๕๐
เลขทะเบียน	๙	1140	๑1
เลขที่	๑๗	๒3	๕๐
		๕5๕	

(ก 2)

อนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพ
ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล
ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว.
ราชบัณฑิต

อดีตนายกราชบัณฑิตยสถาน

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส
วันพุธ ที่ ๑๐ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ราชบัณฑิตยสถาน

หน้าว่าง



ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร ภาณุจนกุล
ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว.

ชาติ ๑๕ มกราคม ๒๔๕๔

มตะ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙



—CART



เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทพร้อมคณะราชบัณฑิตและข้าราชการ
ในโอกาสที่ราชบัณฑิตยสถานได้รับการสถาปนาครบ ๘๐ ปี ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๗





เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท
เนื่องในโอกาสที่ได้รับพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลาเข็มศิลปวิทยา ประจำปี ๒๕๔๐
เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

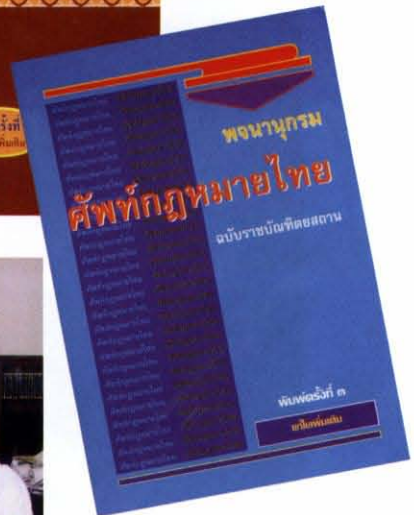


รับมอบงานบริหารเมื่อได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสถาน
ตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒





นำคณะราชบัณฑิตยสถาน ประกอบด้วย ราชบัณฑิต ภาควิชาสังคมศาสตร์และเจ้าหน้าที่
ราชบัณฑิตยสถานเข้าเฝ้าสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหา-
สังฆปริณายก เนื่องในวโรกาสทรงเจริญพระชนมายุ ครบ ๘๔ พรรษา (๓ ตุลาคม
พ.ศ. ๒๕๔๐) ณ วัดบวรนิเวศวิหาร เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐



เป็นประธานสำนักกรรมศาสตร์และการเมืองตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ ถึงวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ และประธานคณะกรรมการวิชาการในกองกรรมศาสตร์และการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการบัญญัติศัพท์สำนักกรรมศาสตร์และการเมือง คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ และได้จัดพิมพ์เผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการแล้ว



ร่วมงานสังสรรค์ราชบัณฑิต และภาคี
สมาชิกราชบัณฑิตยสถาน ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์
เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐



เป็นประธานในพิธีมอบรางวัลและประกาศ
เกียรติคุณแก่ผู้ชนะการประกวดรูปแบบตัวอักษรไทย
ณ ห้องประชุม ๑ ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๒๙
สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐



เป็นประธานในการประชุมราชบัณฑิตทั้ง
๓สำนักร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐
เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งแก้ไขปรับปรุงใหม่แทนพระราชบัญญัติฉบับ
พุทธศักราช ๒๔๘๕ และฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๘๗



นำผ้าพระกฐินพระราชทานไปถวาย ณ วัดนางชี เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐



เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเรื่อง “การแก้ ภาวะวิกฤตสังคมไทย” ณ ห้องประชุมราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐



ร่วมกิจกรรมในสัปดาห์ส่งเสริมพระพุทธศาสนา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐



ต้อนรับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ผู้ได้รับมอบหมาย จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้กำกับ ดูแลราชบัณฑิตยสถานที่ได้มาตรวจเยี่ยมราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑



ร่วมกิจกรรมในวันคล้ายวันสถาปนาราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์และโล่แก่ข้าราชการดีเด่น ณ ห้องประชุมราชบัณฑิตยสถาน



นำผ้าพระกฐินพระราชทานไปถวาย ณ วัดสามพระยา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑



แสดงปาฐกถาพิเศษนิตินิยม ครั้งที่ ๑๔ เรื่อง “นิตินิยมไทย” ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินทรงฟังปาฐกถาด้วย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑



ร่วมกิจกรรมในวันคล้ายวันสถาปนาราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๖๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้มอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์และโล่แก่ข้าราชการดีเด่น ณ ห้องประชุมราชบัณฑิตยสถาน



ต้อนรับพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษในงานสัมมนาโครงการปราชญ์เพื่อแผ่นดิน เรื่อง “ปรัชญาการพัฒนา : ทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ” ณ สถาบันข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์ อ.เมืองฯ จ.นนทบุรี เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒



ต้อนรับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร ผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้กำกับดูแลราชบัณฑิตยสถาน ที่ได้มาตรวจเยี่ยมราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒





แสดงปาฐกถา เรื่อง “การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” จัดโดย สำนักกรรมศาสตร์และการเมือง
ราชบัณฑิตยสถาน ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔



ราชบัณฑิต กรรมการ และข้าราชการร่วมกันมอบกระเช้าดอกไม้ เพื่อแสดงความยินดี
เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิด ในวันที่ ๑๕
มกราคมเป็นประจำทุกปี



ราชบัณฑิต และข้าราชการราชบัณฑิตยสถานร่วมงาน
ในโอกาสวันคล้ายวันเกิด ณ วัดยานนาวา กรุงเทพฯ
เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖



ราชบัณฑิต และข้าราชการ
ราชบัณฑิตยสถานร่วมงาน
ในโอกาสวันคล้ายวันเกิด ณ วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพฯ
เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๑๙
คำไว้อาลัยของศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช นายกราชบัณฑิตยสถาน	๒๓
ประวัติ	๒๔
การปกครองกรุงเทพฯ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	๓๑
รัฐบาลและฝ่ายปกครอง (Government and Administration)	๖๖
ศาลปกครอง	๗๙
กฎหมายปกครอง	๑๐๒
ธรรมของผู้ปกครองประเทศ (Moral Duties of the Ruler of the State)	๑๒๑
การจัดระเบียบราชการราชบัณฑิตยสถาน ตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔	๑๓๘
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ	๑๖๕

หน้าว่าง

คำนำ

วันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นวันที่ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ถึงแก่อนิจกรรมด้วยโรคชรา ณ โรงพยาบาลสมิติเวช นับเป็นวันที่ราชบัณฑิตยสถาน ต้องสูญเสียทรัพยากรบุคคลอันล้ำค่าไปอีกคนหนึ่ง หลังจากได้สูญเสียทรัพยากรบุคคลระดับนายกราชบัณฑิตยสถานไปแล้ว ๖ คน คือ วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นวันสูญเสีย ศาสตราจารย์ พระยาอนุমানราชธน ขณะดำรงตำแหน่งรักษาการนายกราชบัณฑิตยสถาน วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นวันสูญเสีย ศาสตราจารย์ สุกิจ นิมมานเหมินท์ ขณะดำรงตำแหน่งรักษาการนายกราชบัณฑิตยสถาน วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นวันสูญเสีย พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกราชบัณฑิตยสถาน (ครั้งที่ ๒) วันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นวันสูญเสีย ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ขณะดำรงตำแหน่งนายกราชบัณฑิตยสถาน วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นวันสูญเสีย พลโท พระยาศีลวิธานนิตเศ ขณะดำรงตำแหน่งนายกราชบัณฑิตยสถาน และ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นวันสูญเสีย ศาสตราจารย์ พันโท ดร. บุญพุกษ์ จาตุมาระ อดีตนายกราชบัณฑิตยสถาน ทรัพยากรบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นกำลังสำคัญที่ได้สร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการอันล้ำค่าให้แก่ราชบัณฑิตยสถาน และแก่ประเทศชาติ กอปรสูญเสียทรัพยากรบุคคลดังกล่าว จึงนับเป็นการสูญเสียครั้งสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ทำงานทั้งทางด้านการบริหาร และด้านวิชาการ มามาก ก่อนมาสมัครเป็นภาคีสมาชิกของสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน และได้รับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต ประเภทสังคมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ นับจากนั้นมา ท่านได้ทุ่มเทพลังสติปัญญาและพลังกายใจให้แก่การสร้างสรรค์ผลงานทั้งด้านบริหารและด้านวิชาการ แม้มีอายุถึง ๙๔ ปีแล้วท่านก็ยังมาประชุม สำนักและประชุมกรรมการวิชาการที่ท่านรับผิดชอบอยู่มิได้ขาด จนกระทั่งท่านป่วยหนัก ในครั้งสุดท้าย จึงได้ลาหยุดชั่วคราว โดยหวังว่า เมื่อหายป่วยแล้วจะมาประชุมตามปกติ แต่ในที่สุดท่านก็ได้จากไปโดยไม่กลับ

ในด้านบริหาร ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้รับเลือกจากราชบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์และการเมืองให้เป็นประธานสำนักฯ ติดต่อกันถึง ๖ วาระ (วาระละ ๒ ปี) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๔๐ และได้รับเลือกจากราชบัณฑิตทั้ง ๓ สำนัก คือ สำนักธรรมศาสตร์ และการเมือง สำนักวิทยาศาสตร์ และสำนักศิลปกรรม ให้เป็นนายราชบัณฑิตยสถาน ๑ วาระ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๒

ผลงานด้านบริหารในฐานะประธานสำนักฯ ที่สำคัญ คือ ท่านได้ปรับปรุงการประชุม สำนักฯ ให้มีการประชุมเดือนละ ๒ ครั้ง จากเดิมเดือนละครั้ง และให้มีการบรรยายผลงานทางวิชาการของราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกทุกครั้ง หลังจากการประชุมได้พิจารณางานด้านบริหารของสำนักฯ เสร็จแล้ว ทำให้ราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกมีโอกาสผลัดเปลี่ยนกัน นำเสนอผลงานทางวิชาการที่แต่ละคนค้นคว้าและเรียบเรียงเป็นบทความมาเสนอต่อที่ประชุม ผลงานเหล่านี้ส่วนมากได้นำลงพิมพ์ในวารสารราชบัณฑิตยสถานหรือนำไปปรับปรุงเป็นหนังสือหรือตำราของแต่ละคนต่อไป นับเป็นการส่งเสริมให้มีการค้นคว้าสรรพวิชาตามวัตถุประสงค์หลักของราชบัณฑิตยสถาน

ผลงานด้านบริหารในฐานะนายราชบัณฑิตยสถาน ท่านได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการหลายอย่างของราชบัณฑิตยสถานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ท่านเป็นผู้ยกร่างแก้ไขจากฉบับเดิม และได้ติดตามดูแลในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดหนึ่ง จนกระทั่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้ประกาศใช้ในสมัยที่ ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร เป็นนายราชบัณฑิตยสถาน

ในด้านวิชาการ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้สร้างสรรค์ผลงาน ๓ ประเภท คือ งานบัญญัติศัพท์ งานพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย และงานค้นคว้าเรียบเรียงเป็นคำบรรยายเสนอต่อที่ประชุมสำนักฯ

งานบัญญัติศัพท์ซึ่งท่านเป็นประธานดำเนินการ มีอยู่ ๓ สาขาวิชา คือ ศัพท์รัฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย และศัพท์เศรษฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย

ศัพท์รัฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ทำเสร็จและจัดพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้เพิ่มเติมและจัดพิมพ์มาแล้ว ๕ ครั้ง พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขณะนี้อยู่ใน

ระหว่างการทำทนิยามเป็นพจนานุกรมของคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ส่วนศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ทำเสร็จและจัดพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม และจัดพิมพ์มาแล้ว ๕ ครั้ง พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการใช้สิทธิในการจัดพิมพ์และจำหน่าย

ศัพท์เศรษฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย เริ่มทำโดยคณะอนุกรรมการบัญญัติศัพท์เศรษฐศาสตร์ซึ่งมีท่านเป็นประธาน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์และได้มีการประชุมเรื่อยมา ขณะนี้อยู่ในระหว่างการจัดทำให้แล้วเสร็จสมบูรณ์

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย เป็นงานที่ท่านริเริ่มให้จัดทำโดยให้เจ้าหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถานเก็บรวบรวมศัพท์กฎหมายไทยจากพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ รวมทั้งจากหนังสือและเอกสารทางกฎหมายอื่น ๆ แล้วนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาจัดทำทนิยาม เริ่มจัดทำเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้วเสร็จและพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมและจัดพิมพ์เผยแพร่ครั้งที่ ๒ เมื่อพ.ศ. ๒๕๔๓ ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผลงานทางวิชาการที่ท่านบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมืองรวมทั้งหมด ๑๕ เรื่อง บางเรื่องท่านได้ปรับปรุงเป็นบทความลงพิมพ์ในวารสารราชบัณฑิตยสถานบ้าง พิมพ์ในหนังสือที่ราชบัณฑิตยสถานจัดพิมพ์ในโอกาสสำคัญบ้าง ผลงานเหล่านี้ล้วนทรงคุณค่าทางวิชาการเป็นอย่างยิ่ง

ในงานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ราชบัณฑิตยสถานพิจารณาเห็นควรจัดพิมพ์บทความทางวิชาการของท่าน เพื่อเป็นธรรมบรรณาการแก่ผู้ไปร่วมในงานพระราชทานเพลิงศพ โดยได้คัดเลือกมาพิมพ์ในหนังสือนี้รวม ๖ เรื่อง คือ

๑. การปกครองกรุงเทพฯ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
๒. รัฐบาลและฝ่ายปกครอง
๓. ศาลปกครอง
๔. กฎหมายปกครอง
๕. ธรรมของผู้ปกครองประเทศ



๖. การจัดระเบียบราชการราชบัณฑิตยสถาน ตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน

พ.ศ. ๒๕๔๔

ราชบัณฑิตยสถานหวังว่า บทความเหล่านี้คงจะอำนวยประโยชน์แก่ท่านผู้สนใจศึกษาค้นคว้าวิชาทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ได้เป็นอย่างดี

ขออำนาจแห่งธรรมทานนี้และคุณความดีที่ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้เพียรบำเพ็ญมาโดยตลอด จงรวมเข้าเป็นพลวปัจจัย อำนวยสุขขสมบัติศุภกสิกรรมบุญผลแก่ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล โดยควรแก่คติวิสัยในภพนั้น ๆ ด้วยเทอญ

ราชบัณฑิตยสถาน

คำไว้อาลัย ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล

ของ

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

นายกราชบัณฑิตยสถาน

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๔๐ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกราชบัณฑิตยสถาน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๒ ท่านได้ทำงานวิชาการให้แก่ราชบัณฑิตยสถานหลายประการ เช่น เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ เป็นประธานคณะกรรมการบัญญัติศัพท์นิติศาสตร์ เป็นประธานคณะกรรมการบัญญัติศัพท์เศรษฐศาสตร์ เป็นประธานคณะกรรมการบัญญัติศัพท์สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง

ท่านเป็นราชบัณฑิตที่อาวุโสสูงสุดในสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ไม่เคยขาดประชุมสำนักโดยไม่จำเป็นเลย ได้แสดงความคิดความเห็นในที่ประชุมสำนักซึ่งเป็นที่ยอมรับของราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก ผลงานที่ท่านได้เขียนไว้ถือว่ามีคุณภาพ และนับได้ว่าท่านเป็นปรมาจารย์ในด้านกฎหมายปกครอง มีลูกศิษย์ลูกหาในประเทศเป็นจำนวนมาก

ท่านได้จากไปอย่างไม่มีวันกลับ ผมมั่นใจว่าผลบุญและวิทยาทานที่ท่านได้สร้างไว้จักอำนวยให้ท่านเป็นสุขในสุคติภพ



(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

นายกราชบัณฑิตยสถาน

ประวัติ

ของ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ราชบัณฑิต

ชื่อ	ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร นามสกุล กาญจนดุล สัญชาติ ไทย เชื้อชาติ ไทย ศาสนา พุทธ
วันที่เกิด	วันจันทร์ ที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๔
สถานที่เกิด	ตำบลถนนสว่าง อำเภอบางรัก จังหวัดพระนคร
ชื่อบิดา	หลวงชำนาญโกศัยศาสตร์ (ใหม่ กาญจนดุล)
ชื่อมารดา	นางชำนาญโกศัยศาสตร์ (แม่้น กาญจนดุล) นามสกุลเดิม เปรมัษเฐียร
อาชีพบิดา	เคยรับราชการที่กระทรวงเกษตรธิการ
ชื่อภริยา	คุณหญิงรัตนา กาญจนดุล นามสกุลเดิม ตันชัยย์
มีธิดา	๑ คน ชื่อ นางสาวจันทรา กาญจนดุล (นางจันทรา อินทรหุต) สมรสกับ นายจตุรงค์ อินทรหุต มีธิดา ๑ คน ชื่อ นางสาวภาภัส อินทรหุต และมีบุตร ๑ คน ชื่อ นายโสพัฒน์ อินทรหุต
อุปสมบท	๑ พรรษา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ที่วัดราชาธิวาสวิหาร กรุงเทพมหานคร มีฉายาว่า "กิตติพนฺธุโล" โดยมี พระศาสนโศภน (ปลอด อุตตการี ป.ธ.๙) ขณะที่ยังดำรง สมณศักดิ์เป็นพระธรรมโกศาจารย์ เป็นพระอุปัชฌาย์
เริ่มเข้ารับราชการตำแหน่ง	เสมียน กรมการเมือง กรมพลำภัง (กรมการปกครองปัจจุบัน) กระทรวงมหาดไทย
วันเริ่มรับราชการ	วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๓
ตำแหน่งครั้งสุดท้าย	ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ และปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ ผู้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (ระหว่าง

การปฏิบัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๕)
วันเกษียณอายุราชการ วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
อายุราชการรวม ๔๙ ปี ๒ เดือน (รวมเวลาราชการที่คูณด้วย) โดยรับราชการ ตั้งแต่เสมียนอันเป็นตำแหน่งขั้นต้น จนถึงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงอันเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ

วุฒิการศึกษา

๑. สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๘ โรงเรียนอัสสัมชัญ (แผนกฝรั่งเศส)
๒. เนติบัณฑิต โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม และคณะนิติศาสตร์ และ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. สำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงปารีส (Faculté de Droit Univerite de Paris) ได้รับประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงและปริญญาบัตรดังต่อไปนี้
 - ๓.๑ Diplôme d' Études Supérieures de Droit Public (ประกาศนียบัตร การศึกษาชั้นสูงในทางกฎหมายมหาชน)
 - ๓.๒ Diplôme d' Études Supérieures de Droit Public (ประกาศนียบัตร การศึกษาชั้นสูงทางเศรษฐศาสตร์)
 - ๓.๓ ปริญญาเอก Docteur en Droit
๔. ปริญญาบัตรและเข็มวิทยฐานะจากวิทยาลัยป้องกันอาญาจักรไทย กระทรวง กลาโหม (รุ่นที่ ๑)
๕. นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๖. รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งหน้าที่ในการงานในหน่วยงานอื่น ๆ

- เสมียนสังกัดกรมการเมือง กรมพลำบัง (กรมการปกครองปัจจุบัน) กระทรวงมหาดไทย
- รองเวร (ยศราชบุรุษ) กองการกงสุล กรมการเมือง และสำนักงานที่ปรึกษา กระทรวงการต่างประเทศ
- หัวหน้าที่ปรึกษาการเทศบาล(ภายหลังเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็นหัวหน้าผู้ตรวจการ

เทศบาล) ประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดธนบุรี กระทรวงมหาดไทย

- ปลัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กระทรวงมหาดไทย
- ผู้รักษาการในตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศบาลนครธนบุรี ในคณะเทศมนตรีชั่วคราวที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้ง เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีนครธนบุรี ออกจากตำแหน่งทั้งคณะ
- เลขาธิการกรมการค้าภายใน
- อธิบดีกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (ครั้งที่ ๑)
- อธิบดีกรมเศรษฐกิจสัมพันธ์ กระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์เดิม)
- อธิบดีกรมการค้าภายใน กระทรวงเศรษฐกิจ (ครั้งที่ ๒)
- ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ
- ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจผู้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (ระหว่างการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๕)
- คณบดีคนแรกผู้ก่อตั้งคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กรรมการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
- สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ตามธรรมนูญการปกครองของราชอาณาจักร (พุทธศักราช ๒๕๐๒)
- สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๑๑)
- กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการผู้จัดการทั่วไป บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา

ในราชบัณฑิตยสถาน

- ภาควิชาสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๔
- ราชบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ประเภทสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน) ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๔
- ประธานกรรมการของคณะกรรมการวิชาการราชบัณฑิตยสถาน จำนวน ๔ คณะ

ได้แก่ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย

- ประธานสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘-วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐
- นายกราชบัณฑิตยสถานตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐-วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดที่ได้รับพระราชทาน

๑. มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก
๒. มหาวิริยมงกุฏ
๓. ทูตียจุลจอมเกล้าวิเศษ
๔. เหรียญจักรพรรดิมาลา
๕. เหรียญกาชาดสมนาคุณชั้นที่ ๑
๖. เหรียญดุษฎีมาลาเข็มศิลปวิทยา ประจำปี ๒๕๔๐

งานหนังสือ ตำรา และบทความทางวิชาการดังต่อไปนี้

๑. หนังสือเรื่อง “สภาจังหวัด” ซึ่งเป็นหนังสือเล่มแรกที่ได้แต่งขึ้น เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

๒. หนังสือภาษาฝรั่งเศสเรื่อง “L' Organisation administrative de la Thaïlande” ตีพิมพ์โดย Librairie Arthur Rousseau (Paris) เป็นหนังสือวิทยานิพนธ์ในการทำปริญญาเอก Docteur en Droit

๓. คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง
๔. คำอธิบายกฎหมายปกครอง ๓ เล่ม (๑,๗๖๕ หน้า)
๕. คำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ โรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง
๖. คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์การปกครอง ชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์
๗. หนังสือเรื่อง “ศาลปกครอง”

๘. หนังสือประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย
๙. คำบรรยายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทฤษฎี-สัญญา-ตัวเงิน
๑๐. คำบรรยายกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน
๑๑. คำบรรยายกฎหมายปกครอง
๑๒. หนังสือศัพท์บัญญัติรัฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน
๑๓. พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน
๑๔. ศัพท์บัญญัตินิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน
๑๕. ศัพท์บัญญัติเศรษฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน
๑๖. ปาฐกถาเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
๑๗. นิติธรรมไทยซึ่งได้แสดงปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑๔ ณ ห้องประชุม สภานิติทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินทรงฟังปาฐกถาเรื่องนี้ด้วย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

นอกจากนี้ ได้เสนอมผลงานทางวิชาการต่อสำนักกรรมศาสตร์และการเมือง ช่วง พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๔๔ รวม ๑๕ เรื่องดังนี้

๑. ข้อวิจารณ์การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย (๒๑ มีนาคม ๒๕๒๗)
๒. ระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ (๓ เมษายน ๒๕๒๘)
๓. ประวัติและผลงานของศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล (๗ สิงหาคม ๒๕๒๘)
๔. หลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับเสรีภาพในทางศาสนา (๑๕ มกราคม ๒๕๒๙)
๕. อำนาจอธิปไตยและหลักการใช้อำนาจอธิปไตย (๗ มกราคม ๒๕๓๐)
๖. การปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหาร (๖ มกราคม ๒๕๓๑)
๗. การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ (๔ มกราคม ๒๕๓๒)
๘. บทกฎหมายของประเทศไทย (๓ มกราคม ๒๕๓๓)
๙. รัฐบาลและฝ่ายปกครอง (๒ มกราคม ๒๕๓๔)
๑๐. บริการสาธารณะ (๘ มกราคม ๒๕๓๕)

๑๑. บริการสาธารณะ (ต่อ) (๖ มกราคม ๒๕๓๖)
 ๑๒. ศาลปกครอง (๕ มกราคม ๒๕๓๗)
 ๑๓. การปฏิรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (๔ มกราคม ๒๕๓๘)
 ๑๔. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๓ มกราคม ๒๕๓๙)
 ๑๕. กฎหมายปกครอง (๘ มกราคม ๒๕๔๐)
-

หน้าว่าง

การปกครองกรุงเทพฯ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์*

กรุงเทพฯ เป็นนครหลวงของประเทศไทยแทนกรุงธนบุรีมาตั้งแต่เริ่มสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๕ ระบบการปกครองหรืออีกนัยหนึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารกรุงเทพฯ ได้มีการปฏิรูปรมาหลายครั้ง กล่าวคือ ในสมัยเริ่มแรกได้มีการมเมืองหรือกระทรวงนครบาลปกครอง จนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีการยุบกระทรวงนครบาลรวมเข้ากับกระทรวงมหาดไทย และได้ตั้งสมุหพระนครบาลเป็นผู้ปกครองกรุงเทพฯ ในฐานะที่เป็นมณฑลหนึ่งอย่างเดียวกับสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นผู้ปกครองมณฑลอื่น ๆ อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีกฎหมายปฏิรูประชากรบริหารใหม่โดยยุบมณฑลทั้งหมด และให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด กรุงเทพฯ จึงถูกลดฐานะมาเป็นจังหวัดเรียกชื่อว่า “จังหวัดพระนคร” ซึ่งเป็นนครหลวงของประเทศไทยต่อมาจนกระทั่งถึงต้นปี พ.ศ. ๒๔๘๗ จึงได้มีการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นราชการบริหารเดียวกัน เรียกว่า “นครบาลกรุงเทพธนบุรี” แล้วต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๗ นั้นเอง นครบาลกรุงเทพธนบุรีก็หมดสภาพไป กลับเป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีตามเดิม จังหวัดพระนครจึงกลับเป็นนครหลวงของประเทศไทยอีกวาระหนึ่ง จนกระทั่งถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกันเรียกชื่อใหม่ว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ต่อมาเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่โดยรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด กับองค์การบริหารนครหลวงและเทศบาลนครหลวงเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” โดยให้มีฐานะเป็นจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างเดียว ต่อมาในต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงได้มีกฎหมายปฏิรูปการปกครองกรุงเทพมหานครใหม่จากจังหวัดเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว ไม่มีฐานะเป็นจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคครอบคลุมอยู่ด้วยเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ

* จัดพิมพ์ในหนังสือที่ระลึกงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิชการพิมพ์, ๒๕๐๕).

ระบบการปกครองกรุงเทพฯ ตามที่ได้สรุปมาข้างต้นอาจแบ่งออกได้เป็น ๗ สมัย คือ

๑. สมัยที่มีกรมเมืองหรือกระทรวงนครบาลปกครอง
๒. สมัยที่เป็นมณฑลกรุงเทพฯ หรือกรุงเทพฯพระมหานคร
๓. สมัยที่เป็นจังหวัดพระนคร
๔. สมัยที่เป็นนครบาลกรุงเทพธนบุรี
๕. สมัยที่เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
๖. สมัยที่เป็นกรุงเทพมหานคร และมีฐานะเป็นจังหวัด
๗. สมัยที่เป็นกรุงเทพมหานครอันเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่น

บทที่ ๑

สมัยที่มีกรมเมืองหรือกระทรวงนครบาลปกครอง

การจัดระเบียบการปกครองนครหลวงของประเทศไทยในสมัยที่เริ่มตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ ขึ้นนั้น ได้ดำเนินตามระบบการปกครองราชธานีในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีกรุงเทพฯ เป็นราชธานีหรือนครหลวงอยู่ในความปกครองของกรมเมือง มีเสนาบดีกรมเมืองซึ่งในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้ทรงขนานนามใหม่ว่า “นครบาล” เสนาบดีคนหนึ่งในจตุสดมภ์เป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องที่ บังคับบัญชาขุนนางอำเภอและกำนันในเขตกรุงเทพฯ รักษาพระนคร และบังคับบัญชาศาลกระทรวงนครบาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีอุกฉกรรจ์มหันตโทษ รวมทั้งปกครองเรือนจำด้วย

การปกครองกรุงเทพฯ โดยมีกรมเมืองหรือกระทรวงนครบาลปกครองนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการปรับปรุงใหม่ในการปฏิรูปราชการบริหารส่วนกลางครั้งใหญ่ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๓๕ (ร.ศ. ๙๔ ถึง ร.ศ. ๑๑๑) ดังปรากฏข้อความตอนหนึ่งในประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) เกี่ยวกับกระทรวงเมืองซึ่งปกครองกรุงเทพฯ ว่า

“บัดนี้ทรงพระราชดำริว่า กระทรวงเมือง ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการเป็นคอมมิตตีบังคับการมาแต่ปี จอรัฏฐก จุลศักราช ๑๒๔๘ (ร.ศ. ๑๐๕) นั้น ได้จัดการแก้ไขเป็นแบบแผนขึ้นใหม่ ควรให้เลิกคอมมิตตีนั้นเสีย ให้คงเป็นเสนาบดีไปตามเดิม”

หลังจากการปฏิรูปการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางครั้งใหญ่ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้นเองได้มีประกาศจัดตั้งหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) แก้ไขประกาศฯ ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑ มีข้อความที่

เกี่ยวข้องกับกระทรวงนครบาลในข้อ ๒ ของประกาศฉบับนั้นดังต่อไปนี้

“ข้อ ๒ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานครกับเมืองที่ติดต่อกัลใกล้เคียงยังคงเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะกำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งอีกต่างหากในภายหน้านั้น คงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม...”

กระทรวงนครบาลได้ปกครองกรุงเทพฯ ตลอดมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๖๕ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ จึงได้มีประกาศรวมการปกครองท้องที่ และเป็นหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้รวมหน้าที่ราชการกระทรวงนครบาลเข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่กรมราชทัณฑ์ในกระทรวงนครบาลให้ออนไปขึ้นกระทรวงยุติธรรม กับให้ออนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการปกครองท้องที่อันเป็นหน้าที่เฉพาะกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาลนั้นให้มีสมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบอย่างเดียวกับสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ กระทรวงนครบาลจึงถูกยุบเลิกไปนับตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นต้นมา และกรุงเทพฯ ได้เปลี่ยนสภาพเป็นหน่วยการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาคนับแต่นั้นมา

บทที่ ๒

สมัยที่เป็นมณฑลกรุงเทพฯ หรือกรุงเทพพระมหานคร

กรุงเทพฯ ได้มีฐานะเป็นมณฑลมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ภายหลังจากรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็นมณฑล เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ (ร.ศ. ๑๑๓) แต่มีการปกครองแตกต่างกับมณฑลอื่น ๆ เพราะมีกระทรวงนครบาลอันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางปกครองโดยเฉพาะ จนกระทั่งได้ยุบกระทรวงนครบาลรวมเข้ากับกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๖๕ และให้มีสมุหพระนครบาลปกครองขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย อย่างเดียวกับสมุหเทศาภิบาลที่ปกครองมณฑลต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

มณฑลกรุงเทพฯ หรือที่เรียกชื่อเต็มว่า “มณฑลกรุงเทพพระมหานคร” นี้ ปรากฏตามประกาศ (ความจริงเป็นพระราชบัญญัติ) ขยายเขตกรุงเทพพระมหานคร ซึ่งประกาศ ณ วันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ว่าในชั้นเดิมได้รวบรวมหัวเมืองใกล้เคียงพระมหานคร มีเมืองปทุมธานี เมืองนนทบุรี เมืองนครเขื่อนขันธ์ (พระประแดง) และเมืองสมุทรปราการ เข้าสมทบตั้งขึ้นเป็นมณฑลหนึ่ง อยู่ในความบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ครั้งเมื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระมหานครได้ขยายออกไปในแถบทุ่งหลวงก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งเมืองธัญบุรี และเมืองมีนบุรีขึ้น รวมอยู่ในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย ต่อมาความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระมหานครและหัวเมืองที่ใกล้เคียงได้ขยายออกไปติดต่อถึงกันยิ่งขึ้น ถึงเวลาอันสมควรที่จะจัดการปกครองขยายเขตพระมหานครออกไปให้เหมาะสมและสะดวกแก่การปกครอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกมณฑลกรุงเทพฯ รวมทั้งท้องที่เมืองนนทบุรี เมืองมีนบุรี เมืองพระประแดง เมืองสมุทรปราการ เป็นเขตพระมหานคร อันเป็นผลให้ชื่อมณฑลกรุงเทพฯ เปลี่ยนเป็นกรุงเทพพระมหานคร

๒. ให้โอนเมืองธัญญบุรี เมืองปทุมธานี นอกจากเขตที่ได้กำหนดเป็นพระมหานคร แล้วไปขึ้นมณฑลอยุธยาในความปกครองของกระทรวงมหาดไทย

๓. ให้แบ่งเขตกรุงเทพพระมหานครออกเป็นจังหวัดดังนี้ คือ กรุงเทพฯ ฝั่งตะวันออก ลำน้ำเจ้าพระยา เป็นจังหวัดพระนคร กรุงเทพฯ ฝั่งตะวันตกลำน้ำเจ้าพระยา เป็นจังหวัดธนบุรี และแบ่งรอบนอกเป็นจังหวัดนนทบุรี จังหวัดมินบุรี จังหวัดพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งนี้ ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลจัดการกำหนดเขตท้องที่แล้วออกประกาศไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งต่อมาได้มีประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องกำหนดเขตท้องที่การปกครองกรุงเทพพระมหานคร ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ กำหนดเขตกรุงเทพพระมหานคร ขึ้นไว้ รวมทั้ง ๖ จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดมินบุรี จังหวัดพระประแดง และจังหวัดสมุทรปราการ

อนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่าเมืองเรียกว่า “จังหวัด” ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ เนื่องจากในเวลานั้นคงเรียกว่าเมืองบ้าง จังหวัดบ้างสับสนกันอยู่

เขตกรุงเทพพระมหานครตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๔ ให้ยุบเลิกจังหวัดธัญญบุรี รวมทั้งที่เข้าไปในปกครองของจังหวัดปทุมธานี มณฑลอยุธยา และให้ยุบเลิกจังหวัดพระประแดง รวมเข้าไปในปกครองของจังหวัดสมุทรปราการโดยลดฐานะจังหวัดธัญญบุรีลงเป็นอำเภอธัญญบุรี และลดฐานะจังหวัดพระประแดงลงเป็นอำเภอพระประแดง กรุงเทพพระมหานครจึงมีจังหวัดขึ้นอยู่เพียง ๔ จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ก่อนที่จะมีการยุบมณฑลทั้งหมดใน พ.ศ. ๒๔๗๖

กรุงเทพพระมหานครแม้ว่าจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับมณฑลอื่น ๆ แต่ผู้ปกครองจังหวัดในกรุงเทพพระมหานครไม่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เรียกว่านครบาลจังหวัด ดังจะเห็นได้จากประกาศพระบรมราชโองการตั้งนครบาลประจำจังหวัด ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ส่วนจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิบดีกรมพระนครบาลปกครองไปก่อน

นอกจากนี้ เฉพาะจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี แม้ว่าจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ แต่ก็ต่างกันในเรื่องที่ว่าจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีอำเภอ ๒ ชนิด คือ อำเภอชั้นใน และ อำเภอชั้นนอก

อำเภอชั้นในมีการจัดระเบียบแตกต่างกับอำเภอชั้นนอกในสาระสำคัญที่ว่า มิได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่บังคับทุกมาตรา และที่แตกต่างกับอำเภอชั้นนอกมากก็คือ อำเภอชั้นในแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลเท่านั้น ตำบลไม่ได้แบ่งออกเป็นหมู่บ้านเหมือนกับตำบลในอำเภอชั้นนอก นอกจากนี้ ตำบลในอำเภอชั้นในไม่มีพนักงานปกครองโดยเฉพาะ กล่าวคือ ไม่มีกำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันเหมือนกับตำบลในอำเภอชั้นนอก แต่ถ้าเสนาบดีกระทรวงนครบาลเห็นสมควรจะตั้งผู้ปกครองขึ้นในตำบลใดก็มีอำนาจตั้งได้

ส่วนอำเภอชั้นนอกนั้น หมายความว่าอำเภอที่จัดระเบียบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ อย่างเต็มรูป โดยแบ่งออกเป็นตำบล หมู่บ้าน และมีพนักงานปกครองตำบลหมู่บ้านอย่างครบถ้วน จังหวัดอื่น ๆ ที่ขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีไม่มีอำเภอชั้นใน คงมีแต่อำเภอชนิดเดียวที่จัดระเบียบเหมือนกับอำเภอชั้นนอก

อำเภอชั้นในของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีได้จัดแบ่งไว้แต่เดิมเพียง ๗ อำเภอ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีประกาศกระทรวงนครบาลยกเลิกอำเภอชั้นใน ๗ อำเภอ และตั้งอำเภอชั้นในขึ้นใหม่ ๒๕ อำเภอ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ เนื่องจากเห็นว่าอำเภอชั้นในที่ได้จัดแบ่งไว้แต่เดิมมีท้องที่กว้างใหญ่เกินไป อำเภอชั้นในที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ ๒๕ อำเภอนั้น เป็นอำเภอชั้นในที่อยู่ในเขตจังหวัดพระนคร ๑๙ อำเภอ และอยู่ในจังหวัดธนบุรี ๖ อำเภอ ซึ่งต่อมาภายหลังจำนวนอำเภอชั้นในได้ลดลงจาก ๒๕ อำเภอ เพราะได้มีการยุบรวมอำเภอชั้นในเข้าด้วยกันหลายอำเภอ คงเหลืออำเภอชั้นในในจังหวัดพระนคร ๘ อำเภอ และในจังหวัดธนบุรี ๔ อำเภอเท่านั้น ใน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อนที่จะมีการเลิกจัดระเบียบเป็นอำเภอชั้นใน และแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตแทนอำเภอ

การจัดระเบียบอำเภอชั้นในนี้เป็นไปตามประกาศพระบรมราชโองการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกาศ

ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพียงบางส่วนบางมาตราดังต่อไปนี้

๑. กำหนดเขตท้องที่การปกครอง

ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลมีอำนาจที่จะกระทำได้ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ทุกประการ

๒. การปกครองอำเภอ

ระเบียบการปกครองอำเภอให้กระทำตามความในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หมวดที่ ๕ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ ข้อ ๑-๒-๓ มาตรา ๖๔, ๖๕, ๖๖, ๖๗, ๖๘, ๖๙, ๗๐, ๗๑, ๗๒, ๗๓, ๗๔, ๗๕, ๗๖, ๗๗, ๗๘, ๗๙, ๘๐, ๘๑, ๘๒ (ว่าด้วยการตั้งอำเภอและการจัดตั้งกรมการอำเภอ)

๓. อำนาจหน้าที่กรมการอำเภอ

บรรดาอำนาจหน้าที่กรมการอำเภอตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๕๒ (เกี่ยวกับการฟ้องร้องบุคคลซึ่งแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่น หรือเป็นคนจรจัด) มาตรา ๘๖ ถึง ๙๒ (เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ การเก็บรักษา และการทำหนังสือสำคัญ การทะเบียนต่าง ๆ รวมทั้งการทำรายงานเหตุการณ์ในท้องที่) มาตรา ๙๙ และ ๑๐๐ (เกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรในยามอดตัดอดอาหาร) มาตรา ๑๐๓-๑๐๕ (ว่าด้วยการชันสูตร ตราสิน เปรียบเทียบปรับ) มาตรา ๑๐๘-๑๑๘ (ว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีแพ่ง การป้องกันโรค บำรุงการอาชีพ และการคมนาคม) มาตรา ๑๒๑-๑๓๒ (ว่าด้วยการรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ที่สาธารณประโยชน์ ที่วัดหรือกุศลสถานอย่างอื่น บำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากรและหน้าที่เบ็ดเตล็ด)

๔. การปกครองตำบล

ถ้าในที่ใดเสนาบดีกระทรวงนครบาลพิจารณาเห็นเป็นการสมควรที่จะให้มีผู้ปกครองตำบลขึ้นก็มีอำนาจที่จะตั้งได้ แต่ผู้ที่จะเป็นหัวหน้าตำบลได้นั้นต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และเสนาบดีกระทรวงนครบาลมีอำนาจที่จะกำหนดอำนาจและหน้าที่ผู้ปกครองตำบล อนุโลมตามความที่บัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ แพทย์ประจำตำบลได้ทุกประการ

อนึ่ง เมื่อเสนาบดีกระทรวงนครบาลพิจารณาเห็นเป็นการสมควร ก็มีอำนาจที่จะ สั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองตำบลตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ทุกเมื่อ

อำเภอชั้นใน ๒๕ อำเภอที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงนครบาล ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ นั้น ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ก็ยัง ให้คงดำรงอยู่ต่อไป โดยให้แบ่งการปกครองอำเภอในเขตกรุงเทพฯ เป็น ๒ ชั้น เรียกว่า เขต อำเภอชั้นในพระนครตอนหนึ่ง ภายนอกพระนครและหัวเมืองซึ่งได้จัดแบ่งชั้นการปกครอง มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาแต่เดิมแล้ว ให้เรียกว่า เขตอำเภอชั้นนอกพระนครอีกตอนหนึ่ง (ดู มาตรา ๑๑ และ ๑๒)

การจัดระเบียบอำเภอชั้นในเช่นนี้ยังคงใช้อยู่ตลอดมาในจังหวัดพระนครและจังหวัด ธนบุรีจนกระทั่งถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ในสมัยการปฏิวัติ ครั้งที่ ๒ จึงได้มีประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ปรับปรุงการจัดระเบียบ ราชการบริหารของกรุงเทพฯ ใหม่ โดยให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า “กรุงเทพมหานคร” แทนนครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี และได้แบ่งพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็นเขต แทนที่จะแบ่งออกเป็นอำเภอตามที่เคยเรียกมาแต่เดิม และให้มีหัวหน้าเขตเป็นผู้ปกครอง แทนนายอำเภอ แต่มิได้แบ่งออกเป็นเขตชั้นในและเขตชั้นนอก ทุกเขตในกรุงเทพมหานคร มีการจัดระเบียบเป็นอย่างเดียวกันทั้งสิ้น อำเภอชั้นในจึงเป็นอันหมดสิ้นไปนับแต่นั้นมา

บทที่ ๓

สมัยที่เป็นจังหวัดพระนคร

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว กรุงเทพมหานคร แม้จะไม่เรียกว่ามณฑลกรุงเทพฯ ก็ยังมีฐานะเป็นมณฑลอยู่ โดยมีสมุหพระนครบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าปกครอง และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศเป็นส่วนรวม มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลจังหวัด อำเภอ ตามรูปการปกครองเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วย ธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างแห่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ โดยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ ไม่มีมณฑลอยู่ด้วย มณฑลจึงเป็นอันถูกยุบเลิกไปทั้งหมด รวมทั้งกรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นมณฑลด้วย จังหวัดจึงเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดแทนมณฑล จังหวัดพระนครจึงได้เป็นนครหลวงของประเทศไทยแทนกรุงเทพมหานครสืบต่อมา

เหตุผลในการยุบเลิกมณฑลในสมัยนั้นก็เนื่องจากการคมนาคมและสื่อสารกับจังหวัดต่าง ๆ อาจทำได้โดยสะดวก สามารถส่งการจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังจังหวัดต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ไม่จำเป็นต้องมีมณฑลอยู่เหนือจังหวัดอีกให้เป็นการล่าช้าในการสั่งการตามลำดับชั้นจากมณฑลถึงจังหวัด ทั้งยังเป็นภาระประหยัดรายจ่ายของแผ่นดินได้อีกมากเมื่อมีการยุบเลิกมณฑลแล้ว

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้ปฏิรูปการบริหารราชการในจังหวัดใหม่ และจัดระเบียบเป็นรูปเดียวกันทุกจังหวัด รวมทั้งจังหวัดพระนครที่เป็นนครหลวงของประเทศด้วย ไม่มีการจัดระเบียบการปกครองเป็นพิเศษแต่อย่างใด กล่าวคือ ในการปกครองจังหวัดให้มีคณะกรรมการจังหวัดรับผิดชอบร่วมกันเป็นคณะในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น แทนที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปกครองจังหวัดเหมือนแต่ก่อน และได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัด

ในการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด กรรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนสังกัด และจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล ข้าหลวงประจำจังหวัดมีฐานะเป็นประธานของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น ไม่ได้เป็นหัวหน้ารับผิดชอบและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดเหมือนเมื่อสมัยที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด การที่จะวินิจฉัยข้อราชการในเรื่องที่สำคัญ ๆ ก็ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการจังหวัด และข้าหลวงประจำจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการจังหวัด

จังหวัดพระนครก็มีคณะกรรมการจังหวัดพระนครรับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดพระนครโดยเฉพาะ แต่มีข้อแตกต่างกับจังหวัดอื่นอยู่บ้างในข้อที่ว่า ในระยะแรก ๆ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีข้าหลวงประจำจังหวัดคนเดียวกันเรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี แม้ว่าจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีต่างก็มีคณะกรรมการจังหวัดของตนเองโดยเฉพาะ แต่มีข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นประธานคนเดียวกันทั้งสองคณะ นอกจากนี้จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรียังมีศาลากลางจังหวัดรวมอยู่ในสถานที่เดียวกันด้วย ระหว่างที่มีข้าหลวงประจำจังหวัดร่วมกัน ภายหลังจากต่อมาอีกหลายปีจึงได้แยกให้มีข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและข้าหลวงประจำจังหวัดธนบุรีเป็นสองคนและศาลากลางจังหวัดธนบุรีได้แยกออกไปตั้งในจังหวัดธนบุรีเป็นเอกเทศ แต่

อย่างไรก็ดี การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดฉะเชิงเทราที่ยังมีข้อที่เหมือนกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามเดิมในข้อที่แบ่งออกเป็นอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกเหมือนในสมัยที่รวมอยู่ในกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ใช้บังคับอยู่จนถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่บางประการ โดยให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ และเปลี่ยนภาคที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ อันเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง ให้เป็นภาคที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำนองเดียวกับมณฑลซึ่งถูกยุบเลิกไปโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยให้รวมจังหวัดหลาย ๆ จังหวัดเข้าเป็นภาค มีผู้ว่าราชการภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตภาค และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม แต่งตั้งไปประจำภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการภาคในการปฏิบัติราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ภายในเขตภาค ตามความจำเป็นของราชการแห่งกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ

เมื่อได้มีการจัดตั้งภาคขึ้นรวม ๙ ภาคโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พ.ศ. ๒๔๙๕ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งยังมีฐานะเป็นนครหลวงของประเทศไทยก็รวมอยู่ในภาค ๑

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ยังได้แก้ไขหลักการสำคัญในการบริหารราชการของจังหวัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการจังหวัดโดยให้มีความรับผิดชอบร่วมกันเป็นคณะข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นแต่เพียงประธานของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ทำให้ขาดหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดโดยตรงเป็นตัวตน เพราะข้าหลวงประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการจังหวัดเป็นเหตุ

ให้ความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเลือนลอย เพราะไม่มีผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจากเป็นมติของคณะกรรมการจังหวัดเป็นส่วนรวม แต่เมื่อมีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องขึ้น ก็กลับถือว่าเป็นความรับผิดชอบของข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งตามกฎหมายมิได้มีอำนาจเหนือคณะกรรมการจังหวัดแต่อย่างใด เพราะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละคนต่างก็ถือว่าตนมีอำนาจเท่าเทียมกับข้าหลวงประจำจังหวัด ในที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัดการประสานงานระหว่างหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัดกับข้าหลวงประจำจังหวัด ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชา ก็เป็นไปโดยไม่ราบรื่น เพื่อแก้ข้อบกพร่องดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงได้นำระบบการปกครองบังคับบัญชาแบบผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมาใช้ใหม่ และได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดกลับเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยตรง ส่วนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมส่งมาประจำเป็นแต่เพียงผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ในจังหวัดนั้น และอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนคณะกรรมการจังหวัดซึ่งยังคงให้มีอยู่ต่อไป ก็มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดเท่านั้น

บรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัด หรือกรมการจังหวัดมีอยู่ ก็โอนไปเป็นอำนาจและของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น

สำหรับการบริหารราชการส่วนอำเภอ ซึ่งเป็นสาขาการบริหารราชการของจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ได้ถือตามหลักการอย่างเดียวกันกับการบริหารราชการของจังหวัดโดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการของอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมที่ตนเป็นผู้แทน และอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังได้ยกเลิกคณะกรรมการอำเภอเสียด้วย หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอจึงไม่มีฐานะเป็นกรรมการอำเภอต่อไป บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอทั้งหมด

สำหรับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งจังหวัดธนบุรี ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ก็ยังคงแบ่งออกเป็นอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอกตามเดิม

การปกครองจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจัดระเบียบอย่างเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครเป็นหัวหน้าปกครอง มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดพระนคร เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ

บทที่ ๔

สมัยที่เป็นนครบาลกรุงเทพมหานคร

ใน พ.ศ. ๒๔๘๗ การปกครองจังหวัดพระนครตามระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นได้มีการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๘๗ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๗ พระราชกำหนดฉบับนี้บัญญัติให้รวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นราชการบริหารเดียวกัน เรียกว่า “นครบาลกรุงเทพมหานคร” โดยให้มีคณะกรรมการจังหวัดแต่ละคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการนครบาลกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการนครบาลกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ข้าหลวงนครบาลกรุงเทพมหานคร สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน โดยตำแหน่งรองข้าหลวงนครบาล ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ปลัดนครบาล และข้าหลวงตรวจการกรมอัยการ กับหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนส่วนอื่น ตามที่เจ้ากระทรวงจะได้แต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำนครบาลกรุงเทพมหานคร

รองข้าหลวงนครบาลและปลัดนครบาล จะให้มีมากกว่าหนึ่งตำแหน่งก็ได้

นครบาลกรุงเทพมหานครมีข้าหลวงนครบาลกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปกครอง มีอำนาจหน้าที่บรรดาที่ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอยู่ตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ของอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

บรรดาอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและข้าหลวงประจำจังหวัดธนบุรี ก็โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงนครบาลกรุงเทพมหานครด้วย

เมื่อได้มีการจัดตั้งนครบาลกรุงเทพมหานครขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๘๗ ตามพระราชกำหนดที่อ้างมาข้างต้น นครหลวงของประเทศไทยก็เปลี่ยนจากจังหวัดพระนครมาเป็นนครบาล

กรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน การจัดระเบียบการปกครองนครบาลกรุงเทพมหานครก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ยังเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหารอยู่ในเวลานั้น เว้นไว้แต่ส่วนที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๘๗ เช่น ส่วนประกอบของคณะกรรมการนครบาลกรุงเทพมหานคร ที่แตกต่างกับส่วนประกอบของคณะกรรมการจังหวัดอื่น ๆ และฐานะของข้าหลวงนครบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ แต่ข้าหลวงประจำจังหวัดในสมัยนั้นยังมีฐานะเป็นข้าราชการชั้นเอกเท่านั้น

นครบาลกรุงเทพมหานครดำรงอยู่ได้เพียง ๘ เดือนเศษ ก็สิ้นสภาพไป หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ที่ได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๘๗ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ตามความในมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๘๗ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ พระราชกำหนดนั้นก็อันตกไป อันมีผลเท่ากับถูกยกเลิก การจัดระเบียบราชการบริหารจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี จึงคืนกลับเข้าสู่สภาพเป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแยกออกจากกันตามเดิม จังหวัดพระนครก็กลับมาเป็นนครหลวงของประเทศไทยต่อไปอีกวาระหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๗

บทที่ ๕

สมัยที่เป็นนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี

ในระหว่างการปฏิวัติที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี” เนื่องจากคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองมาช้านาน การประกอบธุรกิจของประชาชนแต่ละจังหวัดก็ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน และการจัดหน่วยราชการบางหน่วยสำหรับรับใช้ประชาชนก็ได้กระทำในรูปให้มีหน่วยราชการรวมกัน คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรที่จะรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากขึ้น

นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีมีฐานะเป็นจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มีเขตท้องที่ตามที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับ

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีก็เรียกว่า ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี และตำแหน่งข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับราชการของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ก็ให้เรียกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่ต้องมีคำว่าจังหวัด เช่น ปลัดจังหวัด ก็เรียกว่า ปลัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี

นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีมีรองผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ๒ คน

สำหรับสถานที่ทำการที่เรียกว่าศาลากลางจังหวัดก็ให้เรียกว่าที่ทำการนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ก็ให้รวมเป็นองค์การบริหารเดียวกัน เรียกว่า องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี และสภาจังหวัดพระนครกับสภาจังหวัดธนบุรี อันเป็นสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดทั้งสองก็รวมเป็นสภาเดียวกัน เรียกว่า สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี บรรดาข้อบัญญัติจังหวัดระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและขององค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศให้ใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวข้างต้น คงใช้บังคับได้ต่อไปในเขตท้องที่เดิม จนกว่าองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับใด อ้างถึงจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น อ้างถึงนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีแล้วแต่กรณี

ลักษณะของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ นี้ จึงมีลักษณะเป็นจังหวัดอันเป็นหน่วยการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนขององค์การบริหารนครหลวงก็มีลักษณะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘

นอกจากนี้การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลก็ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครเดียวกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง โดยไม่มีชื่อจังหวัดต่อท้าย เทศบาลนครหลวงมีเขตตามที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีมีอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ มีผลใช้บังคับ

ในระหว่างการดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนครหลวง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง สภาเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่จะเห็นสมควร มีจำนวนไม่เกิน ๓๖ คน และมีคณะเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๘ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่จะเห็นสมควร

ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นการรวมตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ากับตำแหน่งนายกเทศมนตรีนคร

เทศบาลนครหลวงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนครตามกฎหมาย ว่าด้วยเทศบาล และตามที่จะมีกฎกระทรวงกำหนด และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แทนที่จะอยู่ใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนแต่ก่อน

การจัดระเบียบเทศบาลนครหลวงจึงมีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างกับเทศบาลอื่น ๆ ที่จัดระเบียบตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่อย่างไรก็ดี ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ นี้ ก็ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งเกี่ยวกับเทศบาลมาใช้บังคับแก่เทศบาลนครหลวงโดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว และคำว่าเทศบาลในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ให้หมายความรวมถึงเทศบาลนครหลวงด้วย

นครหลวงกรุงเทพธนบุรี จึงได้เป็นนครหลวงของประเทศไทยแทนจังหวัดพระนคร โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ อันเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

บทที่ ๖

สมัยที่เป็นกรุงเทพมหานครและมีฐานะเป็นจังหวัด

หลังจากที่ได้จัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้เกือบครบหนึ่งปีคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นมหานครที่มีประชากรหนาแน่น และเป็นศูนย์รวมของกิจการต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การพัฒนานครหลวงมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงระเบียบราชการบริหารส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตท้องที่การปกครองให้มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งสามารถทำงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สามารถบริการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ปฏิรูปนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่โดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมากขึ้น เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชานครหลวงอย่างใกล้ชิดด้วยการรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงอันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นจังหวัด เรียกชื่อใหม่ว่า “กรุงเทพมหานคร” และมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างเดียว ไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ด้วยเหมือนกับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

กรุงเทพมหานครมีเขตท้องที่ตามที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีอยู่ ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นี้ใช้บังคับ

การจัดระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานคร ตามบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีดังต่อไปนี้ คือ

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารตามนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และจะให้มียองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วยก็ได้

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังมีปลัดกรุงเทพมหานครคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำของกรุงเทพมหานคร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรุงเทพมหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจะให้มียองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เว้นแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นจังหวัดได้รวมเอาราชการขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้ยุบเลิกไปมารวมไว้เป็นราชการของจังหวัด อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี กรุงเทพมหานครยังมีสภากรุงเทพมหานคร อันมีลักษณะอย่างเดียวกันกับสภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วย ซึ่งเป็นข้อแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ

สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเขตละ ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับจำนวนเขตในกรุงเทพมหานคร แต่ใน ๔ ปีแรกของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกแทนการเลือกตั้งทั้งหมด

สภากรุงเทพมหานครมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาไม่เกิน ๒ คน ซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือก

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต มีหัวหน้าเขตคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการภายในเขต และให้มีผู้ช่วยหัวหน้าเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยหัวหน้าเขตปฏิบัติราชการก็ได้

แต่ละเขตแบ่งออกเป็นแขวง และจะให้มีหัวหน้าแขวงเป็นผู้ช่วยรับผิดชอบภายในแขวงก็ได้ แต่สำหรับเขตที่เคยเป็นอำเภอชั้นนอกมาแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง และกำนันเป็นหัวหน้าแขวงโดยตำแหน่ง จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

บทที่ ๗

สมัยที่เป็นกรุงเทพมหานคร อันเป็นทบวงการเมือง ที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และเปลี่ยนรูปการปกครองกรุงเทพมหานครเสียใหม่เป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แทนที่จะเป็นจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงเกิดมีขึ้นอีกแบบหนึ่ง คือ การจัดระเบียบกรุงเทพมหานคร ที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว ไม่มีจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคซ้อนอยู่ด้วยเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ

ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นองค์การแห่งราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษที่แตกต่างกับองค์การส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานคร อันมีฐานะเป็นจังหวัด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขต แทนที่จะแบ่งออกเป็นอำเภอ มีหัวหน้าเขตเป็นหัวหน้าแทนนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขตใดเขตหนึ่ง ถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งออกเป็นแขวงแทนที่จะแบ่งออกเป็นตำบล มีหัวหน้าแขวงคนหนึ่งเป็นหัวหน้าขึ้นตรงต่อหัวหน้าเขตก็ได้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ที่อ้างถึงพื้นที่จังหวัดให้หมายถึงพื้นที่กรุงเทพมหานคร
อ้างถึงพื้นที่อำเภอให้หมายถึงพื้นที่เขต อ้างถึงพื้นที่ตำบลให้หมายถึงพื้นที่แขวง

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นที่กรุงเทพมหานครต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบใด ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งใช้
บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใช้บังคับ ยังให้ใช้
บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่มี
อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใช้บังคับ โอนไปเป็นของ
กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ทั้งสิ้น

บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัติ
นี้ใช้บังคับก็คงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้
โดยนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ มาใช้บังคับเท่าที่
ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๑๘

การจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร

องค์กรของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

(๓) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

(๔) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าสำนัก

(๕) เขต

การตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยุบส่วนราชการ การแบ่งหน่วยงานภายในส่วนราชการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการ ต้องจัดทำเป็น พระราชกฤษฎีกา

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และมีรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ๔ คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ฉะนั้นการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจึง มิได้มีผู้บริหารเป็นคณะ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้ารับผิดชอบแต่ผู้เดียว อย่างเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้ง ๔ คน เป็นแต่ เพียงผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการในการบริหารงานเท่านั้น

นอกจากผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว กรุงเทพมหานคร ยังมีปลัดกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานครกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพ มหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจะให้มีรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือ ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ มอบหมายก็ได้ รวมทั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนในเมื่อปลัดกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ตามลำดับ ถ้าไม่มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้มีอาวุโสตามลำดับ เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกรุงเทพ มหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมีได้บัญญัติ เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่ง และประกาศในกรุงเทพกิจจานุเบกษา ให้รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพ มหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนัก หรือเทียบเท่าสำนักหัวหน้าเขต หัวหน้ากอง หรือข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้ากองขึ้นไป ปฏิบัติการแทน

ในนามปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนกลงไป ปฏิบัติราชการแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อน

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตำแหน่งที่มีการเลือกตั้ง ไม่ใช่ตำแหน่งที่มีการแต่งตั้ง

ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง และลับ กล่าวคือ ราษฎรในกรุงเทพมหานครผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง และการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งต้องกระทำโดยวิธีลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องสมัครเป็นคณะ และมีสิทธิเลือกตั้งต้องออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะด้วย

ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๓/๒๕๒๐ ตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมควรเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้อยู่ในตำแหน่ง ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ถ้ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ซึ่งตามข้อ ๘ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑ ให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับขั้นตอน และความมุ่งหมาย ในอันที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้) ออกใช้บังคับก่อนสิ้นกำหนดเวลา ๒ ปี ก็ให้ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งจนถึงวันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

เหตุผลในการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ก็เนื่องจากการแตกแยกอย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งมาเกินขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบประชาธิปไตย ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่วางระเบียบการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองอย่างเต็มที่ จึงต้องประสบอุปสรรคและไม่เกิดผลตามที่มุ่งหมายไว้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑ ฉบับนี้ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนการเลือกตั้ง ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ นอกจากนั้นยังได้แก้ไขระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการ กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจาก ๔ ปีเป็น ๒ ปีเป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้กำหนดมาตรการให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ สำหรับกรณีที่มีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องกระทำเช่นนั้น จึงทำให้เกิดขัดข้องและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติการ จนถึงกับต้องใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ ๓/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น แทนที่จะตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

ด้วยเหตุนี้ ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เสียใหม่ ใช้แทนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ ๓/๒๕๒๐ โดยยกเลิกมาตรา ๒๗ เดิม และให้ใช้ความในมาตรา ๒๗ ใหม่ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ

รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงด้วยเหตุใด ๆ นอกจากการพ้นจากตำแหน่ง โดยถึงคราวออกตามวาระ หรือโดยประชาชนออกเสียงเป็นประชามติให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ เข้าดำรงตำแหน่งแทนในระยะเวลาที่เหลือ

เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง โดยถึงคราวออกตามวาระ ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสุดวาระ แต่ถ้าตำแหน่งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการว่างทั้งหมด โดยเหตุอื่นนอกจากเหตุที่ถูกประชาชนออกเสียงเป็นประชามติให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ให้ทำการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน ๙๐ วัน และให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งโดยเริ่มนับวาระใหม่

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง โดยประชาชนออกเสียงเป็นประชามติให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ให้ถือว่าเป็นกรณีที่จำเป็นตามมาตรา ๑๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในการที่จะให้มีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นสมควรเข้าดำรงตำแหน่งแทน โดยจะแต่งตั้งผู้ที่ไม่มิผู้มีถิ่นที่อยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นเวลาติดต่อกัน จนถึงวันที่มีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ตามที่บังคับไว้สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งในมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือผู้ซึ่งเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของทางราชการไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอื่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น ให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ เพราะมีข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา ๒๗ ตีร ที่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ แต่ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงด้วยเหตุใด ๆ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งโดยถึงคราวออกตามวาระ หรือโดยประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ แต่จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการ หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับแต่งตั้งว่างลงก่อนสิ้นสุดเวลาที่ดำรงตำแหน่งได้ตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นสมควรเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าระยะเวลาของผู้ซึ่งตนแทน [ดูมาตรา ๒๗ ทวิ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒]

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ ยังได้บัญญัติให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามปกติให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับ กล่าวคือ ภายในวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๓ และให้ผู้ว่าราชการกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ (ดู มาตรา ๖)

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ถ้ายังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่ในเวลานั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ต่อมาในต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คือ ในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๓ มีวาระอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งทบวงนครบาลจะมีผลใช้บังคับ (ดูมาตรา ๔) และในกรณีที่ตั้งผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงก่อนถึงวันที่กฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งทบวงนครบาลมีผลใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีต้องตั้งบุคคลที่เห็นสมควรแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น

การที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้น ก็เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงการจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ใหม่ โดยกำหนดให้มีทบวงนครบาล สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการดำเนินการบริหารในเขตกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ รัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร เพื่อจะนำมาปรับปรุงใหม่ในการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๒๓ (สมัยสามัญ) เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ความยินยอมให้ถอนไปได้

๒. สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครสภาหนึ่ง เป็นองค์กรที่ประชุม ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในกรุงเทพมหานครผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เลือกตั้งขึ้นมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นมาใช้บังคับ โดยอนุโลมดังที่กล่าวมาข้างต้น

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งตามมาตรา ๔๑ ได้กำหนดไว้คราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภากรุงเทพมหานครมีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภาไม่เกิน ๒ คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเลือกตั้งจากสมาชิกของสภา ประธานและรองประธานสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ ๑ ปี (ดูมาตรา ๔๗)

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ ๓/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้อยุบสภากรุงเทพมหานคร และให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลง กับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมสมควรเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกิน ๔๕ คน ด้วยเหตุนี้ในระหว่างนั้นสภากรุงเทพมหานครจึงประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในตำแหน่งได้ ๒ ปี นับแต่วันแต่งตั้ง หรือถ้ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกรุงเทพมหานครที่ปรับปรุงใหม่ใช้บังคับก่อนครบกำหนด ๒ ปี อายุของสภากรุงเทพมหานครก็สิ้นสุดลงในวันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๒ และให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามที่กล่าวข้างต้น และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ (ดู มาตรา ๖)

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๓ ก่อนที่วาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะสิ้นสุดลงตามกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้น ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้

บังคับ คงมีวาระดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งทบวงนครบาลจะมีผลใช้บังคับ (ดู มาตรา ๔) และในระหว่างระยะเวลาตามมาตรา ๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งแทนได้ (ดู มาตรา ๕)

นอกจากนี้ ในกรณีนี้ที่ตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่างลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ แต่ในกรณีที่มีได้มีการแต่งตั้งดังกล่าว ให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเท่าที่เหลืออยู่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร (ดู มาตรา ๖)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรุงเทพมหานครแล้ว ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานครและการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานคร

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๔) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๕) การสาธารณสุขโรค

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๐) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

- (๑๒) การวิศวกรรมจราจร
- (๑๓) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๕) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๑๖) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๑๗) การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงพยาบาล และ
สาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- (๑๘) การสาธารณสุข
- (๑๙) การสังคมสงเคราะห์
- (๒๐) การส่งเสริมการกีฬา
- (๒๑) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๒๒) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
(ดู มาตรา ๖๖)

กิจการดังกล่าวข้างต้นนี้ กรุงเทพมหานครต้องจัดทำในเขตของกรุงเทพมหานคร
ถ้าจะจัดทำออกไปนอกเขตก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๙ คือ การ
นั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่
ภายในเขต หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และได้รับความเห็นชอบ
จากสภากรุงเทพมหานครกับได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในท้องที่ซึ่งจะ
เข้าไปดำเนินการ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบ
จากสภากรุงเทพมหานครในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครจะกระทำได้อีกแต่โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (ดู มาตรา ๖๗)

การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมีระเบียบปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้อีกแต่โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ประธานสภากรุงเทพมหานครต้องส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่สภาลงมติเห็นชอบเพื่อลงนาม แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร

การควบคุมกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดระเบียบตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง จึงต้องอยู่ใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลาง เช่นเดียวกับองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติ ราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้กรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และรัฐมนตรีจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายก็ได้ (ดู มาตรา ๘๗)

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ได้ปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการ (ดู มาตรา ๓๐ (๘))

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน (ดู มาตรา ๔๓)

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจ้าง และระเบียบอื่น ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

(๕) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชีและทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร (ดู มาตรา ๘๔)

นอกจากนี้ มาตรา ๘๕ ยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครไว้ว่า หน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นใดกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ก็ย่อมทำได้ โดยทำความตกลงกับกรุงเทพมหานคร

รัฐบาลและฝ่ายปกครอง*

Government and Administration

บทคัดย่อ

รัฐบาล

ในการปกครองรัฐจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ องค์กรเช่นว่านี้เรียกว่า รัฐบาล

รัฐบาล หมายความว่าบุคคลและคณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ จึงนิยมเรียกกันอย่างรวมๆ ว่า “ฝ่ายบริหาร”

รัฐบาลนั้น ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยประกอบด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีรวมกัน ไม่เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ฝ่ายปกครอง

รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้นคือ “ฝ่ายปกครอง”

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ทั้งปวงของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความว่ารวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

Government

To govern a state there must be an organ to conduct the public affairs, this organ is called “The Government”.

The Government is composed of a person and a body of persons who exercise the executive power to run the affairs of the State. For this reason we call the Government “The Executive”.

* จัดพิมพ์ในหนังสือที่ระลึกเนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเจริญพระชนมพรรษา ๕ รอบ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์

According to the Constitution of Thailand, the Government consists of the King and the Council of Ministers, not the Council of Ministers alone.

Administration

The Government has the duty to run the affairs of the State by forming policy as a guideline to conduct the government of the State. Besides the Government, there is a permanent body of persons called “The Administration” to run public services, according to the policy of the Government, to meet the common need of the public.

The Administration consists of State organizations and those officials of the State authorities who have the duty to run public services in the form of public administration; in other word “The Administration” consists of State organizations and the authorities of the Central Administration, The Provincial Administration and Local Administration as a whole.

รัฐบาล

๑. ความหมายของคำว่า “รัฐบาล” (Government)

ในการปกครองรัฐจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ องค์กรเช่นว่านี้ เรียกว่า “รัฐบาล”

คำว่า “รัฐบาล” หมายความว่า บุคคลและคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมีได้มีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ฉะนั้นจึงนิยมเรียกกันอย่างรวม ๆ ว่า “ฝ่ายบริหาร” (The Executive)

ส่วนประกอบของรัฐบาลย่อมกำหนดได้โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันแล้วแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ รัฐบาลมีส่วนประกอบ ๒ ส่วนคือ ส่วนประจำและส่วนที่ไม่ประจำ

ส่วนประจำนั้นเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลที่ถาวร ได้แก่ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีหน้าที่บริหารกิจการของประเทศจากเบื้องสูง ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ

ส่วนที่ไม่ประจำนั้นเป็นส่วนที่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระหรือตามวิถีแห่งการเมือง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี อันมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลตามระบอบการปกครองของไทยเวลานี้ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีร่วมกัน ไม่ใช่เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ ตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ตั้งคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ในภาษาราชการจึงได้ใช้คำว่า “รัฐบาลของพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”

ส่วนประกอบของรัฐบาลนั้น คนโดยมากเข้าใจว่ามีแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น และ บางทีก็เรียกว่า คณะรัฐบาล เนื่องจากในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการ แผ่นดินในนามของพระมหากษัตริย์ เพราะว่าในระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง แต่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร โดยกระทำในนามของพระมหากษัตริย์และกระทำการแทน พระมหากษัตริย์ แต่ถึงกระนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมี ส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจทุกส่วนทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการ สถาบันต่าง ๆ ของรัฐใช้อำนาจในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เช่น การออก กฎหมาย พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับ การตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ก็ทรงตั้ง การตัดสินคดีของศาลก็กระทำใน พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบด้วยประการใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ก็คือ คณะรัฐมนตรี บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนประกอบของรัฐบาลนั้นมีทั้งพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีร่วมกัน รัฐบาล จึงมีอยู่ตลอดเวลา เมื่อคณะรัฐมนตรีออกไป อีกส่วนหนึ่งก็ยังคงมีอยู่ คือพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ประกอบกันเข้าเป็นรัฐบาลตามเดิม ตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นเป็นตำแหน่งที่มั่นคงถาวร คือตามรัฐธรรมนูญของเรานั้นไม่ได้มีการเลือกตั้ง

หรือให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระเหมือนกับพระมหากษัตริย์ของประเทศมาเลเซีย ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทยเป็นตำแหน่งที่ถาวรไม่มีวาระ คือดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดพระชนม์ชีพและมีการสืบราชสันตติวงศ์ต่อไปด้วย กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงได้รับตำแหน่งประมุขของรัฐด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายที่เรียกว่าด้วย การสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ ประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

การตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงตั้ง ตามวิธีการในรัฐธรรมนูญของไทยย่อมาทำเป็น ๒ ขั้นตอน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีก่อน โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อได้มีพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีอื่น ๆ เพื่อประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยเลือกสรรจากบุคคลที่เห็นสมควรที่จะเข้าร่วมคณะกับตนได้แล้วพูลเกล้าฯ ถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงประกาศตั้งให้เป็นรัฐมนตรีต่อไป โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

คณะรัฐมนตรีนี้โดยนิตินัยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะเป็นแต่เพียงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ทั้งนี้อาจจะเปรียบเทียบกับเทศบาลซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการของเทศบาลหาได้เป็นนิติบุคคลไม่

ในบรรดาผู้ที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ย่อมกล่าวได้ว่า ฝ่ายที่มีอำนาจมากหรือมีบทบาทสำคัญที่สุดในการปกครองประเทศก็คือฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวก ปกครองประเทศ เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นผู้คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานของรัฐ ทั้งในด้านการปกครองและในด้านการเศรษฐกิจ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเนื่องจากได้ขยายกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าฝ่ายใด ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายอย่างไรในสมัยก่อน ๆ เดิมนี่ก็คงมีหน้าที่อยู่ตามเดิม ไม่ได้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ฝ่ายตุลาการหรือศาลก็เช่นเดียวกันคงมีอำนาจตัดสินคดีให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเดิม ไม่ได้เพิ่มขึ้น คงทำหน้าที่ในงานด้านเดียว แต่ฝ่ายบริหารต้องทำงานหลายด้านทั้งด้านการปกครองและ

ด้านเศรษฐกิจ และมีงานเพิ่มมากขึ้นเป็นอันมาก

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแต่ในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนาของรัฐบาลนั้น รัฐบาลมีกำลังเจ้าหน้าที่อย่างมากมาที่จะใช้ได้ กำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” ฉะนั้นโดยพฤตินัยรัฐสภาและศาลจึงไม่อาจที่จะใช้กำลังบังคับรัฐบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งของศาลได้เหมือนกับที่รัฐบาลสามารถบังคับให้พลเมืองปฏิบัติตาม แต่รัฐบาลเป็นฝ่ายที่ยอมรับปฏิบัติตามเองด้วยความสมัครใจ โดยเคารพต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๒. อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคนตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปรกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า บริการสาธารณะ (public service) กล่าวคือ ไม่มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ปกครองประเทศ แต่ยังมีฝ่ายปกครองซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อีกเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นกำลังในการปกครองประเทศอยู่ด้วย ลำพังแต่รัฐบาลซึ่งเมื่อพิจารณาจากส่วนประกอบแล้ว มีพระมหากษัตริย์ ๑ พระองค์ มีนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอีก ๔๐ กว่าคน ย่อมไม่อาจจะดำเนินการปกครองประเทศให้ทั่วถึงได้คงทำได้แต่กำหนดนโยบาย วางแนวทางหรือหลักการสำคัญให้ดำเนินการโดยมอบหมายให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับไปดำเนินการอีกชั้นหนึ่ง ฝ่ายปกครองประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก เฉพาะข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างประจำก็มีมากกว่า ๑ ล้านคน ถ้านับทหารเข้าด้วยก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมาก

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้นอาจจำแนกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ในฐานะของรัฐบาล (Government) อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกันอย่างหนึ่ง

(๒) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) อันเป็นอำนาจหน้าที่

ซึ่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวง การเมืองที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา

อำนาจหน้าที่ทั้ง ๒ ส่วนนี้ยากที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ แต่อาจวางแนวใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายของชาติ กิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะของรัฐบาลนั้น คือกิจการประเภทสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จัดทำเพื่อความดำรงอยู่ ความปลอดภัย ความเจริญ และความมั่นคงของประเทศ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจของชาติ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การติดต่อดำเนินงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเพื่อบริหารราชการของประเทศ

กิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่กิจการที่ปฏิบัติเป็นปกติธุระ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ เป็นการปฏิบัติในรายละเอียดที่มีกลไกในทางปฏิบัติมากมายหลายประการซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำอยู่เป็นประจำและการปฏิบัติกิจการในทางปกครองนั้น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนพร้อมด้วยข้าราชการและพนักงานตามกระทรวงทบวงกรมการเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองทุกเรื่องไปเหมือนกับกิจการในหน้าที่ของรัฐบาลเว้นแต่เรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงย่อมจะนำขึ้นเสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรีก่อนปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงและทบวงกรมการเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทนโดยตลอด กิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครองก็คือ กิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมการเมืองต่าง ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม การเกษตร การอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจ

กิจการอันอยู่ในอำนาจของรัฐบาลนั้นจะทำได้แต่โดยรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบกิจการนั้นร่วมกัน แต่กิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองรัฐบาลจะมอบให้องค์การปกครองอื่น ๆ รับผิดชอบจัดทำก็ได้ เช่น มอบอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้แก่เทศบาล หรือแม้แต่จะมอบให้เอกชนรับไปทำ

แทนก็ได้ เช่น การให้สัมปทานเอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า กิจการอันอยู่ในหน้าที่ของรัฐบาลและฝ่ายปกครองนั้น แม้จะแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ส่วนก็ดี แต่ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างสนิท เป็นการยากที่จะขีดเส้นแบ่งหน้าที่กันอย่างเด็ดขาด เช่น การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งชั้นสูง ก็ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบายและฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติให้นโยบายนั้นเป็นผลสำเร็จทั้ง ๒ ฝ่าย จึงมีส่วนเกี่ยวพันกันอยู่มาก

การแบ่งแยกองค์การบริหารของรัฐ ออกเป็นรัฐบาลและฝ่ายปกครองมิได้มีกฎหมายวางระเบียบไว้อย่างใดแต่เป็นการแบ่งแยกให้เห็นตามทฤษฎีเท่านั้น

ฝ่ายปกครอง

๑. ความหมายของคำว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administration)

คำว่า “ฝ่ายปกครอง” หมายความว่าถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหารกล่าวคือ หมายความว่าถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

ตามความหมายที่กล่าวข้างต้นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมหมายความรวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองส่วนกลางทั้งหมด รวมทั้งจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดจนเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการปกครองและใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่ใช่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ตามที่สามัญชนเข้าใจเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ แม้แต่กระทรวงกลาโหม ก็รวมเรียกว่า ฝ่ายปกครอง ด้วยเพราะมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง คืออำนาจหน้าที่ในการป้องกันประเทศ

ความหมายของคำว่า “ฝ่ายปกครอง” รวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร หรือจัดทำราชการบริหารอันเป็นราชการที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ราชการบริหารแยกออกจากราชการอันอยู่ในหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่เรียกว่า ราชการฝ่ายตุลาการ คำว่า ราชการบริหารเป็นที่สำคัญมากเพราะแยกให้เห็นว่าไม่ใช่งานทางนิติบัญญัติ หรืองานทางตุลาการ แต่เป็นงานของฝ่ายบริหาร

คำว่า “ราชการบริหาร” ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหาร โดยแบ่งราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี คำว่า “ฝ่ายปกครอง” ถึงแม้ว่าจะมีความหมายกว้างแต่ก็ไม่ได้หมายความรวมถึง

(๑) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเอกชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ผู้รับสัมปทาน บริการสาธารณะ เพราะว่าไม่ใช่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น ไม่มีแต่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่จัดทำ เอกชนก็ทำได้ เช่น การเดินรถประจำทาง การตั้งโรงไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะทั้งสิ้น และฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เอกชนรับสัมปทานไปทำแทนได้ แต่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเอกชนนั้นไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะ เพราะรัฐวิสาหกิจแม้ที่เป็นองค์การของรัฐบาลก็ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร กิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจจัดทำก็ได้ถือว่าเป็นราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจก็ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ

(๓) องค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภานิติบัญญัติรวมทั้งสมาชิกของสภานิติบัญญัติเพราะว่ามีได้เป็นฝ่ายบริหาร และมีส่วนในการใช้อำนาจบริหารด้วย แต่เป็นผู้มีส่วนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นคนละฝ่ายกับฝ่ายบริหาร และสมาชิกของสภานิติบัญญัติก็ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการแต่ประการใด เพราะฉะนั้น สภานิติบัญญัติและสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงไม่ใช่ฝ่ายปกครองแต่เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ใช้

อำนาจบริหาร

(๔) องค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ คือ ศาลและผู้พิพากษา เพราะว่า เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจตุลาการ ไม่ได้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ศาลและผู้พิพากษาเป็นองค์การและเจ้าหน้าที่ ฝ่ายตุลาการ ไม่ใช่องค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ศาลมิได้เป็นองค์การในสังกัด กระทรวงยุติธรรม เพราะกระทรวงยุติธรรมเป็นองค์การของฝ่ายบริหาร ผู้พิพากษาก็เป็น ข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายบริหาร จึงไม่รวมเป็นฝ่ายปกครองด้วย การที่ มีบทกฎหมายบางฉบับบัญญัติให้ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมจึงไม่ถูกต้อง

ฝ่ายปกครองมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ เป็นหัวหน้าในแขนง กิจการของกระทรวงที่รัฐมนตรีนั้นเป็นผู้ว่าการ รวมทั้งข้าราชการและพนักงานในสังกัด กระทรวงนั้น ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนองค์การของราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความควบคุมของราชการบริหารส่วนกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง นอกจากเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลและรับผิดชอบร่วมกับคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไป ของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบในฐานะที่เป็นเจ้ากระทรวงใน ราชการของกระทรวงที่ตนว่าการอีกด้วย ทั้งนี้หมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรี ในฐานะ ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการทบวงด้วย

การปฏิบัติงานของรัฐมนตรีนั้น ถ้าปฏิบัติงานรวมกันเป็นคณะ ก็ทำในฐานะที่เป็น รัฐบาล ถ้าทำงานแยกเป็นรายบุคคล ในฐานะที่เป็นผู้ว่าการกระทรวง ทบวงต่าง ๆ ก็มีฐานะ เป็นฝ่ายปกครอง เพราะฉะนั้นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีจึงมี ๒ สถาน คือ รับผิดชอบ ในนโยบายทั่วไปไปร่วมกับคณะรัฐมนตรี และต้องรับผิดชอบในราชการของกระทรวงหรือ ทบวงที่ตนว่าการอีกด้วย

๒. อำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความ ต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล ฉะนั้น ฝ่ายปกครองจึงอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล หน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่ง

แห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นหน้าที่ซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนมาก กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายใน และป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองเป็นเสมือนหนึ่งคนกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงถูกจำกัดทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง

ทางเบื้องบนฝ่ายปกครองจะรุกล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไม่ได้ กิจกรรมใดที่พาดพิงถึงเอกภาพทางการเมือง หรือประโยชน์ส่วนได้เสียสำคัญของประเทศชาติย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเป็นประจำตามปกติภายในขอบเขตแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล

ทางเบื้องล่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองย่อมถูกจำกัดโดยกิจกรรมที่เอกชนจัดทำอยู่ ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติการทุกอย่างเพื่อสนองความต้องการส่วนตัวของเอกชน เพราะความต้องการส่วนตัวของเอกชนนั้นมีอยู่มากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการในทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เอกชนเป็นผู้จัดสนองความต้องการของตนเอง โดยจัดทำกิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ตลอดจนบริการต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งจำกัดขอบเขตการแทรกแซงของฝ่ายปกครองไปในตัว กล่าวคือ กิจกรรมใดที่เอกชนทำได้ผลดีอยู่แล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการเหล่านั้นเป็นบริการสาธารณะเพราะเอกชนอาจโต้แย้งคัดค้านได้ ถ้าฝ่ายปกครองแทรกแซงเข้าไปจัดทำเป็นการแข่งขันกับกิจการของเอกชนหรือผูกขาดจัดทำเสียเองแต่ผู้เดียว

กิจการที่จัดทำโดยเอกชนมีมากกว่าบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเสียอีก แม้ว่าฝ่ายปกครองจะจัดทำบริการสาธารณะมากมายประเภทก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็มิได้จัดทำกิจการทุกสิ่งทุกอย่างเสียเองทั้งหมด เอกชนย่อมมีหน้าที่สนองความต้องการของตนเองด้วย ฝ่ายปกครองไม่อาจจัดทำกิจการเพื่อสนองความต้องการของเอกชนทุกชนิดได้ ฝ่ายปกครองจัดทำเฉพาะแต่กิจการใหญ่ ๆ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเท่านั้น ไม่ใช่ความต้องการส่วนตัวของเอกชนแต่ละคน

เมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์จะเห็นได้ว่าความต้องการของมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจ คือมนุษย์เราเกิดมาก็มีความต้องการซึ่งมนุษย์จะต้องบำบัดความต้องการอยู่ตลอดเวลาจนกว่าจะตายไป ความต้องการนี้เป็นความต้องการในทุกด้าน เช่น ในการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างน้อยก็ต้องการอาหาร ต้องการที่อยู่อาศัย ต้องการเครื่องนุ่งห่ม ต้องการยารักษาโรคอันเป็นปัจจัย ๔ นอกจากนั้นมนุษย์ยังมีความต้องการอื่น ๆ อีกมากมายตามความเจริญก้าวหน้าของสังคม เช่น ต้องการรถประจำทาง รถยนต์เพื่อติดต่อธุรกิจ ต้องการได้รับการศึกษาอบรม ต้องการแสงสว่างคือไฟฟ้า ต้องการน้ำสะอาดเพื่อใช้และดื่ม เมื่อมนุษย์เราเกิดมามีความต้องการเช่นนี้ มนุษย์ก็ต้องปฏิบัติกิจการต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งสิ่งของและบริการสำหรับบำบัดความต้องการให้หมดไป ซึ่งเรียกว่าเศรษฐกิจ ความต้องการส่วนตัวของเอกชน เช่น ต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม เป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องบำบัดความต้องการของตนเอง ฉะนั้น มนุษย์จึงต้องปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดมีรายได้เป็นเงิน แล้วเอาเงินนั้นไปแลกกับสิ่งที่ต้องการใช้ ทำให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนขึ้นในสังคม

ความต้องการของมนุษย์เราแยกออกได้เป็นความต้องการส่วนตัว คือทุกคนต่างก็มีความต้องการและจัดการบำบัดด้วยตนเอง แต่ว่ามนุษย์ที่รวมอยู่เป็นชุมชนใหญ่ ๆ เป็นเมือง เป็นประเทศก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งเรียกความต้องการส่วนรวม เช่น ต้องการไฟฟ้า ต้องการน้ำประปา ต้องการถนน เป็นความต้องการของส่วนรวมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการที่มนุษย์ในสังคมต้องการร่วมกันนี้ นอกจากสิ่งที่เป็นทรัพย์สินของต่าง ๆ แล้ว มนุษย์ยังต้องการได้รับความปลอดภัย ความสงบสุขที่จะดำรงชีวิตอยู่โดยปราศจากภัยที่อาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือเกิดจากธรรมชาติ เพราะฉะนั้น ฝ่ายปกครองก็ต้องบำบัดความต้องการโดยจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่มนุษย์ที่รวมกันเป็นชุมชน

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้วความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่นับว่าสำคัญนั้นมีอยู่ ๒ อย่าง คือ

(๑) ความต้องการได้รับความปลอดภัย

(๒) ความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต

มนุษย์เราจะดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสะดวกก็ต่อเมื่อมีความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย

และทรัพย์สิน ฉะนั้น ความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนปรารถนา แต่ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นมิได้มีแต่ความปลอดภัยเท่านั้น ประชาชนยังต้องการความสะดวกสบายต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตอีกด้วย เช่น ต้องได้รับการศึกษา ต้องการได้รับความสะดวกในการคมนาคมและการสาธารณสุขไปพร้อมกับอื่น ๆ อีกมากมาย

หน้าที่สนองความต้องการส่วนรวมเหล่านี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งจะต้องจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการอันเป็นสาธารณสุขไปโรค เช่น การไฟฟ้า การประปา เพราะกิจการที่เอกชนจัดทำอยู่อาจไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชน ถ้าฝ่ายปกครองไม่เข้าแทรกแซงจัดทำเสียเองแล้ว ประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความสะดวก เช่น การรักษาความปลอดภัยของประชาชน ถ้าปล่อยให้เอกชนรักษาความปลอดภัยโดยลำพังตนเองและฝ่ายปกครองไม่เข้าเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็ย่อมเป็นการแน่นอนว่าความปลอดภัยจะมีอยู่ไม่ได้ เพราะว่าสังคมมนุษย์ย่อมประกอบด้วยคนทั้งดีและชั่ว แม้ว่าคนดีจะมีอยู่เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่คนชั่วเพียงส่วนน้อยก็อาจก่อความสงบสุขและทำลายความปลอดภัยของประชาชนได้ เช่น เทียบปล้นทรัพย์ หรือวางเพลิง เพราะฉะนั้น ในเรื่องเช่นนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงโดยจัดให้มีกำลังตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อรักษาความปลอดภัยภายในเสียเอง นอกจากนี้การรักษาความปลอดภัยจากภายนอก ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อป้องกันประเทศมิให้ผู้ใดมารุกรานเช่นเดียวกัน ถ้าฝ่ายปกครองไม่จัดทำแล้ว ก็คงไม่มีเอกชนผู้ใดสามารถจัดทำได้ หน้าที่รักษาความปลอดภัยและหน้าที่อำนวยความสะดวกสบายเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้ง ๒ อย่างนี้ จึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในทางปกครอง รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เพราะเป้าหมายในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองก็คือ ประโยชน์สาธารณะ มนุษย์เราไม่อาจที่จะสนองความต้องการให้แก่ตนเองได้ทุกอย่าง กิจการของเอกชนอาจจะสนองความต้องการได้เพียงบางอย่าง แต่มีความต้องการที่สำคัญ ๆ อีกมากที่เอกชนไม่สามารถสนองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ๆ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสาธารณสุขไปโรคต่าง ๆ การสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างฝ่ายปกครองก็ทำให้โดยไม่คิดค่าบริการ เช่น การ

รักษาความปลอดภัยซึ่งเอกชนส่วนใหญ่ไม่สมควรจะทำ ความต้องการส่วนรวมที่จำเป็นซึ่งเอกชนไม่สมควรจะทำ หรือไม่อาจสนองความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น กิจกรรมในหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(๑) กิจกรรมที่จัดทำเพื่อคุ้มครอง

(๒) กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม

กิจกรรมที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชนและป้องกันรักษาประเทศนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะของรัฐ

กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมเป็นกิจกรรมที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของราษฎรและประเทศ และสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขูปโภค และกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมมีความเกี่ยวพันกึ่งกิจกรรมที่จัดทำเพื่อคุ้มครองอยู่มาก และในบางกรณีก็ไม่อาจแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เช่น การสังคมสงเคราะห์

ขอบเขตการแทรกแซงของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะมีมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่เหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม อันทำให้เกิดความต้องการชนิดใหม่ ๆ ขึ้นในหมู่ประชาชน แต่เมื่อพิจารณาตามภาวะการณ์ปัจจุบัน การแทรกแซงของรัฐทั้งในทางปกครองและในทางเศรษฐกิจมีแต่ขยายตัวออกไปทุกที เช่น ต้องขยายหน่วยงานของทางราชการตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้นใหม่ หรือขยายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมเดิมเพิ่มกิจการใหม่ ๆ ขึ้น จำนวนข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ทั้งนี้ เพื่อให้มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอแก่ปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจก็มีการก่อตั้งองค์การทางเศรษฐกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก และจัดทำไปในรูปที่ไม่ใช่ราชการเพื่อให้มีความคล่องตัว เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ศาลปกครอง*

ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง
ก่อนที่จะกล่าวถึงศาลปกครอง ควรที่จะทราบเสียก่อนว่า “คดีปกครอง”
คือ คดีประเภทใด

๑. คดีปกครอง

ในการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และวางแนวทางปฏิบัติไว้แล้วก็ตาม แต่ก็อาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้เสมอในทางปฏิบัติ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ทำการบกพร่องหรือกระทำกรใด ๆ อันทำให้ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เมื่อกรณีหรือเหตุดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจะมีทางอย่างไรหรือไม่ที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้กระทำภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย หรือทำให้การกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกเพิกถอนไป รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ปัญหาเรื่องนี้มีความสำคัญมาก และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองและระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

คดีปกครองนั้นหมายความถึง กรณีเกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งการกระทำในทางปกครอง

การให้คำนิยามคดีปกครองเช่นนี้เป็นการนิยามตามความหมายอย่างกว้าง เพราะหมายความถึงกรณีที่สามารถมีทางระงับได้โดยทางฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีพิพาทที่จะต้องดำเนินคดีทางศาล ทั้งนี้เพราะกรณีพิพาททั้งหลายที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นจะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป

คดีที่จะมีลักษณะเป็นคดีปกครองนั้นจักต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

*บรรยายในที่ประชุมสำนักกรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๗

(๑) คดีปกครองต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ถ้าไม่เกี่ยวข้องการดำเนินการบริการสาธารณะ กล่าวคือ ไม่ใช่การกระทำในทางปกครองก็ไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง

การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำของรัฐบาลและการกระทำในทางตุลาการ จะนำมาฟ้องร้องเป็นคดีปกครองไม่ได้ เพราะไม่ใช่การกระทำในทางปกครอง

(๒) คดีปกครองต้องมีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วยเสมอไป และไม่รวมถึงคดีที่เอกชนต่อเอกชนเป็นคู่ความ อันอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กล่าวคือ เป็นคดีที่เอกชนร้องเรียน หรือฟ้องร้องฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดดำเนินการบริการสาธารณะ ตามกฎหมายมหาชน ฉะนั้นคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นคดีปกครองเสมอไป และอาจจะเป็นคดีแพ่งก็ได้ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายเอกชน

(๓) กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองแตกต่างกับกระบวนวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ในข้อสำคัญที่ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองมีวัตถุประสงค์ที่จะตัดสินกรณีพิพาทระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในฐานะต่างกัน แต่วิธีพิจารณาคดีแพ่งคู่กรณีที่เกี่ยวข้องกันมีผลประโยชน์เหมือนกันและมีอำนาจทำนองเดียวกัน ส่วนคดีปกครองนั้นคู่กรณีสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องกัน คือ ฝ่ายปกครองและเอกชนต่างป้องกันประโยชน์ต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองป้องกันประโยชน์สาธารณะ แต่ฝ่ายเอกชนป้องกันประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ คู่กรณีก็มีอำนาจต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจมากกว่าเอกชนที่ไม่มีอำนาจเช่นว่านั้น จึงอยู่ในฐานะต่างกัน ไม่เหมือนกับคดีแพ่งที่คู่กรณีมีฐานะตามกฎหมายเสมอกัน

คดีปกครองได้แก่คดีประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ คดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ เพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำในทางปกครอง รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหาย เนื่องจากกระทำในทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย

ความมุ่งหมายสำคัญที่สุดในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองก็คือ การขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่เป็นการกระทำใน

ทางปฏิบัติอันไม่อาจมีการเพิกถอนได้ ก็ให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแทน แต่การดำเนินคดีปกครองทางศาลนั้น เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำในทางปกครองได้ เพราะจะเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจบริหาร จึงต้องใช้วิธีบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย การที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำในทางปกครองอาจจะทำให้โดยฝ่ายปกครองเองเท่านั้น

เมื่อเกิดมีคดีปกครองขึ้นก็จำเป็นต้องหาวิธีระงับคดีให้สิ้นสุดไปด้วยความยุติธรรม วิธีการที่จะระงับคดีปกครองนั้นเป็นเรื่องสำคัญของกฎหมาย และประเทศต่าง ๆ ก็มีได้ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างเดียวกัน ทั้งมิได้เป็นไปตามหลักการอย่างเดียวกับระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีอาญา ทั้งนี้ เพราะอาจทำได้ทั้งในทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและในทางศาล นอกจากนี้เมื่อใช้วิธีพิจารณาโดยทางศาลแล้วก็ยังมีปัญหาอีกว่า จะให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ฉะนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ระบบ คือ

๑. วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง
๒. วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม
๓. วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง

๒. การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศต่าง ๆ

สำหรับประเทศที่มีความคิดเห็นไปในทางที่ว่าไม่ควรจะมอบให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคดีปกครองเอง หรือมอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยเฉพาะแยกออกจากศาลยุติธรรม

วิธีดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองนั้นมีหลักดังต่อไปนี้

๑. ต้องวางระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นส่วน

๒. ต้องให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษา ซึ่งไม่อยู่ใต้อำนาจหรือใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง

๓. ให้อำนาจทั่วไปแก่ศาลปกครอง ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมด ที่มีได้มอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา

หลักทั้ง ๓ ประการนี้ เป็นหลักที่ควรดำเนินตามในประเทศที่จะตั้งศาลปกครอง ขึ้นใหม่ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามักจะมีได้ใช้หลักทั้ง ๓ นี้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ยังคงให้มีการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองและการพิจารณาคดีปกครองโดยศาล ปกครองควบคู่กันไป แล้วจึงค่อย ๆ เปลี่ยนให้เข้ารูปศาลปกครองในภายหลัง แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีวิธีการที่ให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคดีปกครองเองเหลืออยู่บ้างเสมอ

นอกจากนี้ ในชั้นแรก ๆ ที่ตั้งศาลปกครองขึ้น มักจะไม่ให้อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองอย่างเต็มที่ หรือบางทีก็จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้เป็นศาลที่มีอำนาจพิเศษ สำหรับพิจารณาคดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือบางทีก็ตั้งขึ้น ในรูปศาลซึ่งมีอำนาจจำกัดโดยมีกฎหมายระบุประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจไว้เพื่อจำกัดขอบเขต อำนาจของศาลปกครอง มิได้ให้อำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป ศาลปกครองที่ได้รับ อำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไปนั้น ส่วนมากเกิดขึ้นภายหลังที่ได้ดำเนินมาในรูป ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ ก็เพราะว่าในชั้นแรก ๆ ที่มีการตั้งศาลปกครองขึ้นใน ประเทศต่าง ๆ ยังเห็นกันว่าไม่ควรมอบอำนาจให้ศาลปกครองอย่างเต็มที่ และยังไม่ควรปล่อยให้ ศาลปกครองเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองโดยเด็ดขาดเสียทีเดียว จึงค่อย ๆ ผ่อนอำนาจให้ ทีละน้อย ๆ จนเข้ารูปศาลปกครองอย่างเต็มที่ในภายหลัง

การตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ตามที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มักจะสืบเนื่องมาจากการเลิกใช้ระบบพิจารณาคดีปกครอง ที่ให้ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยเอง และโอนอำนาจนั้นไปให้ศาลปกครอง แต่การให้อำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครอง แก่ศาลปกครองเช่นนี้มักจะทำเกินขอบเขตไปเสมอ เช่น มีการมอบอำนาจให้ศาลปกครอง พิจารณาในกรณีที่ใช้ดุลยพินิจด้วย โดยที่การวินิจฉัยว่าการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้น หาใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายไม่ แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในทางปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ที่จะพิจารณาโดยเฉพาะ เพราะเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเอง การมอบอำนาจนี้ให้แก่ศาล ปกครองจึงเท่ากับเป็นการมอบอำนาจบังคับบัญชาให้แก่ศาลปกครอง ในการควบคุม

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งเป็นการเกินขอบเขตอำนาจของศาลไป

อนึ่ง ในบางประเทศได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครอง ที่จะสั่งเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องที่ใช้ดุลยพินิจอีกด้วย ซึ่งความจริงเรื่องนี้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองมักจะไม่ได้รับมอบอำนาจให้สั่งแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครองด้วยอำนาจนี้โดยมากยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในทางปกครอง

นอกจากศาลปกครองแบบที่รับโอนอำนาจจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครอง ในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีศาลปกครองอีกแบบหนึ่ง คือศาลปกครองที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยการโอนอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยให้ศาลปกครองพิจารณาแทนผู้บังคับบัญชาในทางปกครองนั้น เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า การปราบปรามการกระทำผิดวินัยมีลักษณะคล้ายกับการปราบปรามการกระทำผิดอาญาอยู่มาก คือ

๑. การพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด
๒. การลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการปราบปราม

เมื่อการปราบปรามการกระทำผิดอาญา เป็นหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา การปราบปรามการกระทำผิดวินัยจึงได้โน้มเอียงในทางที่จะให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศจึงได้มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาการกระทำผิดวินัยในบางกรณีขึ้นด้วย เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ แต่ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาวินัยโดยทั่วไปนั้นมียุทธีย่อมมากตามธรรมดา มักจะเป็นศาลเฉพาะสำหรับพิจารณาวินัยของทบวงการเมืองบางแห่งเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าบริการสาธารณะต่าง ๆ ย่อมมีเทคนิคของงานแตกต่างกัน จะใช้หลักเดียวกันบังคับเป็นการทั่วไปย่อมเป็นการยาก และศาลปกครองเกี่ยวกับวินัยนี้ โดยมากไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างเด็ดขาด หากเป็นแต่ผู้สอบสวนคดีในขั้นต้นแล้วเสนอคำวินิจฉัยต่อผู้บังคับบัญชาในทางปกครองเพื่อสั่งการอีกชั้นหนึ่ง

๓. การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ความดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้มีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงกับได้มีการ

บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๕ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำร่างกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎร หรือ คณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี
- (๒) รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล
- (๓) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ยังได้กำหนดองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้มีกรรมการกฤษฎีกาสามัญสื่อนายเป็นอย่างน้อย กับกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยหนึ่งนายเป็นอย่างน้อย สามนายเป็นอย่างมาก นั่งประชุมด้วยกัน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ และมาตรา ๑๖ ได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือทบวงนั่งเป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของกระทรวงหรือทบวงนั้น

ถึงแม้ว่าจะได้มีพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายวางระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่ยกมาในมาตรา ๕ (๓) ขึ้นใช้บังคับแต่ประการใด จนกระทั่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ นับเป็นเวลานานถึง ๔๖ ปี แต่อย่างไรก็ดีในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ก็ได้มีความพยายามที่จะตั้งองค์กรสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองหลายครั้ง กล่าวคือ

๓.๑ ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าในระหว่างกรพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรรอการพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้ คงจะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาสมควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเวลานั้น

๓.๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๔๘๙ ต่อสภาผู้แทนในสมัยนั้น แต่คณะรัฐมนตรีได้ขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาก่อนรับหลักการ แล้วต่อมาอีก ๓ ปี คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐสภาแทนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ขึ้นใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่เอกชนที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่ได้รับความสะดวก ร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต (ดู มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒)

เรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ตั้งที่กล่าวมานี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและเป็นคดีปกครองทั้งสิ้น ฉะนั้น คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จึงเท่ากับเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ไม่มีผลบังคับเหมือนกับคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้เอง เพราะเมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้พิจารณาเป็นประการใดแล้ว ก็ต้องแจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการอีกชั้นหนึ่งตามที่เห็นสมควรซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จึงเป็นแต่เพียงผู้เสนอคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งการในขั้นที่สุดเท่านั้น

๓.๓ หลังจากที่ได้ใช้บังคับพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ แล้ว ๗ ปี ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ฟื้นความดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองให้พรรคการเมืองของรัฐบาล (พรรคเสรีมนังคศิลา) พิจารณา แต่มีหลักการที่แปลกออกไปจากศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามที่กล่าวมาข้างต้นกล่าวคือ จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นให้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมอันเป็นฝ่ายตุลาการแทนที่จะให้เป็นศาลที่แยกออกไปเป็น

อิสระจากฝ่ายตุลาการดังเช่นศาลปกครองของฝรั่งเศส และได้กำหนดประเภทคดีปกครองที่จะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองไว้ดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่ผู้เสียหายขอให้บอกล้างหนังสือสำคัญของทางราชการ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐซึ่งได้ออกเกินอำนาจของกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือบอกล้างการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งได้กระทำเกินอำนาจของกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย

(๒) คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามสัมปทาน หรือตามสัญญาระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐบาลกับเอกชน

(๓) คดีเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ

(๔) คดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่กับเอกชน

(๕) คดีเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาตำบล

(๖) คดีเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร

(๗) คดีซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาบัญญัติให้เป็นคดีปกครอง

ร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองดังกล่าว พรรคเสรีมนังคศิลาได้ลงมติให้รอไว้เสนอสภาผู้แทน ซึ่งใกล้จะมีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๐๐ แต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งประชาชนดำเนิรว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต ได้เกิดมีการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ถูกโค่นล้มไป ร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองดังกล่าวจึงถูกระงับไป

๓.๔ ใน พ.ศ. ๒๕๑๗ ความดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ได้ปรากฏเป็นรูปร่างแน่ชัดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๒ ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้โดยพระราชบัญญัติและให้เป็นศาลที่แยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากศาลยุติธรรม ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลอื่นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เป็นผู้วินิจฉัย (ดู มาตรา ๒๑๓)

หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้วก็ได้มีการเตรียมการขนานใหญ่ที่จะจัดตั้งศาลปกครอง และศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือ สาขาสังคม ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยกระทรวงยุติธรรมได้จัดส่งเจ้าหน้าที่หลายคณะไปศึกษาและดูงานศาลปกครองและศาลอื่น ๆ ในต่างประเทศ และได้มีการตราพระราชบัญญัติ อันมีบทบัญญัติไว้ล่วงหน้าให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีปกครอง หรืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง ที่จะจัดตั้งขึ้นรวม ๕ ฉบับคือ

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๔-๑๐๕ และ ๑๐๗ ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการที่ได้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้วินิจฉัยแล้ว แต่ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ในระหว่างที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ถูกสั่งลงโทษยังไม่ใช้บังคับตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๑ ที่ได้บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง เพราะกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ หรือขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ยกเว้นมาตรา ๒๖ (๔) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือเป็นที่สุด

ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และให้คำพิพากษาของศาลแพ่งเป็นที่สุด (ดู มาตรา ๔๐)

(๓) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๗๐ แล้ว หากผู้อุทธรณ์

ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ยอมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ใช่บังคับ

(๔) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน ผู้ประสงค์จะอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๐ คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครอง มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

(๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๙ ซึ่งให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองให้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดตามมาตรา ๑๑๔

มาตรา ๑๐๑ ซึ่งให้สิทธิแก่ปลัดเมืองพัทยา ที่จะนำเรื่องขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาโดยมิชอบ แต่ระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองให้นำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลจังหวัด (ดู มาตรา ๑๑๔)

นอกจากนี้ เพื่อเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ....ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อวางรากฐานของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในลำดับต่อไป

ตามบันทึกเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แถลงถึงข้อขัดแย้งหลายประการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในทันทีโดยได้กล่าวว่

“จริงอยู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้นย่อมมีประโยชน์ต่อราชการบริหารของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีองค์การใดปฏิบัติหน้าที่ควบคุมราชการบริหารและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะ ยิ่งกว่านั้นการกระทบกระทั่งระหว่าง

ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง หรือระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็มีอยู่ในระดับสูงและยากจะป้องกันได้ เพราะขาดองค์การผู้ชี้แนวทางการถูกต้องทางกฎหมายระหว่างหน่วยราชการเหล่านั้น แต่การจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยทันทีนั้นเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นไปไม่ได้ เพราะประเทศไทยยังขาดปัจจัยที่จะเกื้อหนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครอง

การที่หน่วยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีวิธีแก้ไขเท่าที่ใช้กันอยู่โดยทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันก็ได้แก่เอาผิดกับตัวผู้กระทำในทางความผิดอาญา หรือทางวินัยประการหนึ่ง แต่ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยแล้ว ก็ควรจะต้องมีการเยียวยา แก้ไขความเสียหายเหล่านั้นด้วยวิธีทางอื่นอีกด้วย การเอาผิดทางอาญานั้นเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวน ศาลและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่แล้ว แต่การเยียวยาแก้ไขความเสียหายโดยการเพิกถอนการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลของการกระทำนั้น ยังไม่มีองค์กรได้รับผิดชอบโดยเฉพาะ ซึ่งการป้องกันและแก้ไขการกระทำในส่วนนี้ก็คือ อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั่นเอง โดยศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยการกระทำของหน่วยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่การจะนำเอาระบบศาลปกครองมาใช้ได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการคือ

๑. การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีลักษณะพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทบทวนได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพร้อมที่จะเห็นชอบและยอมรับว่าการวินิจฉัยขององค์กร ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและความสมเหตุสมผล ซึ่งความพร้อมที่จะยอมรับในหลักการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เวลาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่หลักการอันเป็นเหตุผลของการวินิจฉัยยังไม่แน่นอน เพราะไม่มีองค์กรในลักษณะเช่นนี้มาก่อนในประเทศไทย

๒. องค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครองต้องมีความรู้ในการปกครองและกฎหมายเป็นอย่างดี เพื่อจะได้วินิจฉัยกรณีให้ถูกต้องสมควรตามความเป็นจริงและความยุติธรรม และ

ใช้หลักการอันเป็นเหตุผลของการวินิจฉัยให้เหมาะสมแก่สภาพของปัญหา โดยมีเป้าหมาย คือการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร การบริการ สาธารณะ ซึ่งถ้าองค์กรนี้ไม่มีความสามารถเช่นนั้นแล้วกรณีอาจเป็นไปได้ว่าองค์กรนี้มีได้ ไปควบคุม เพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย แต่จะกลายเป็นว่า องค์กรนี้ไปบั่นทอนให้การปกครองไร้ผลไร้ประสิทธิภาพ

๓. ประชาชนคนไทยไม่เคยชินต่อการเรียกร้องสิทธิอันควรมีควรได้ตามกฎหมาย และยิ่งกว่านั้น ในปัจจุบันการเล่นพรรคเล่นพวกในวงราชการก็มีอยู่มาก การเรียกร้องสิทธิ ที่คนพึงมีพึงได้ จึงมักตกเป็นผลร้ายแก่ผู้เรียกร้องอยู่เสมอ ฉะนั้นการเรียกร้องให้ปฏิบัติ ราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายด้วยความสงบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีใครจะปรากฏ และเนื่องจากศาลปกครองจะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้กล่าวหา ขึ้นก่อน ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จได้ก็แต่โดยการสร้างความรู้สึกสงวนสิทธิ ขึ้นในความรู้สึกของประชาชน พร้อมทั้งความกล้าที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็น ไปตามกฎหมายด้วยการจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี จึงขึ้นอยู่กับทัศนคติ และความรู้สึกของประชาชนเป็นสำคัญ และสิ่งที่ต้องกระทำก่อนอื่นก็คือ การสร้างความ มั่นใจในการใช้สิทธิให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุที่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการดังที่กล่าวข้างต้น สิ่ง ที่รัฐสภาพึงกระทำได้ในปัจจุบันก็คือ การสร้างรากฐานเหล่านั้นไว้ให้ครบเพื่อประโยชน์ ในการภายหลัง นั่นคือการมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ใน กฎหมายอย่างแท้จริง โดยมีใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางบั่นทอนการปฏิบัติราชการ ของฝ่ายปกครอง และจะต้องสร้างทัศนคติให้แก่ข้าราชการในฝ่ายปกครองว่า ศาลปกครอง เป็นองค์กรเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็น การสั่งงาน หรือปฏิบัติการนอกเหนือความต้องการของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้าย ก็คือ จะต้องสร้างศรัทธาให้แก่ประชาชน และกระตุ้นให้ประชาชนรู้สึกสำนึกในสิทธิอันควรมี ควรได้ของตน และเห็นด้วยกับวิธีแก้ปัญหาโดยวิถีทางที่สงบแต่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการ วางรากฐานดังกล่าวไม่มีกรณีใดดีไปกว่าการปรับปรุงแก้ไขงานของคณะกรรมการเรื่องราว ร้องทุกข์ให้เป็นไปเช่นเดียวกับการพัฒนาของระบบกฎหมายปกครองในต่างประเทศ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ นอกจากจะเป็นการหาประสบการณ์ให้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครองในอนาคต และเป็นการฝึกฝนนักกฎหมายปกครองที่เรามีอยู่อย่างจำกัด ตลอดจนทำให้ทัศนคติของประชาชนต่อฝ่ายปกครองดีขึ้นแล้ว ในประการสำคัญที่สุดก็คือ ระบบการร้องทุกข์เป็นการจัดองค์กรที่ประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ กับระบบงานประจำโดยมีคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นผู้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ซึ่งการประสานความร่วมมือนี้เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่จะจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นองค์การอิสระ เพราะอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอาจกระทบกระเทือนงานประจำอันมีลักษณะเป็นงานปกครองบางส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองได้ไม่มากนัก

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยกระทันหันโดยขาดรากฐานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะทำให้ประเทศไทยไม่มีทางที่จะวางระบบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้ แต่ก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ แทน รัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวนี้ก็มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองประการใด แต่ความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็ยังคงมีต่อไป แต่ก็ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น จนกระทั่งได้เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ แทน คณะรัฐมนตรีที่ได้จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ก็ได้ออกนโยบายที่จะริบเร่งจัดตั้งศาลเฉพาะเรื่อง เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษีขึ้น

๓.๕ ในระหว่างที่ใช้บังคับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้น ยกเลิกพระราช-

บัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๗๖ และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๙๒ กับพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้อีกสองฉบับ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มีหลักการสำคัญที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและกฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์และรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน และได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับเหตุผลที่ว่าเรื่องราวร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบเหตุของการร้องทุกข์มาแต่เบื้องต้น และสามารถวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจะช่วยให้กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีความชำนาญงานต่อเนื่องกับงานร่างกฎหมายและงานให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรรวมสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้แต่งตั้งเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กับคุณสมบัติของกรรมการกฤษฎีกาให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากขณะนี้ประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้สองทาง คือทางสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และทางสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สมควรรวมไว้แห่งเดียวกันคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ส่วนใหญ่ ก็มาจากร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ที่กล่าวมาข้างต้น และมีหลักการตรงกันที่จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่เตรียมวางรากฐานของศาลปกครอง ที่จะจัดตั้งขึ้นไปในภายหน้า เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นทีเดียว ตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในบันทึกเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ที่ได้นำมากล่าวไว้อย่างละเอียดข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบทัศนคติของฝ่ายปกครองในประเทศไทยอันมีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รอการจัดตั้งศาลปกครองมาจนกระทั่งทุกวันนี้

มีข้อที่ควรสังเกตว่า การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แทนคณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์นั้น ก็เป็นการกลับมาใช้หลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ใช้ระบบการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ แทนการตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลาถึง ๓๐ ปี โดยไม่บรรลุผลสำเร็จที่จะวางรากฐานในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามอุดมคติที่ตั้งไว้ และในที่สุดก็ต้องกลับมาตั้งต้นใหม่ อีกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองต่อไป

๓.๖ หลังจากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ความดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองก็ยังเป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ต่อไป ดังนั้นในตอนกลาง พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓ ลงมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงได้ตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษมีจำนวน ๑๕ คน ขึ้นตรวจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างของกระทรวงยุติธรรมจนแล้วเสร็จ และได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ให้ความเห็นชอบแล้วเสนอต่อไปยังวุฒิสภา เรื่องค้างพิจารณาอยู่ที่วุฒิสภา จนกระทั่งอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เนื่องจากมีการยุบสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงตกไป ไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๔. แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

การที่ได้รื้อการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานกว่า ๖๐ ปีนั้น ถ้าจะวิเคราะห์จากความเป็นมาในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีปัญหาสำคัญอยู่ ๓ ประการคือ

๓. ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักและยังไม่กล้าที่จะป้องกันรักษาสิทธิของตน เมื่อถูกลิดรอนสิทธิด้วยการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และแม้แต่ข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้าราชการการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชา ก็ยังไม่กล้าที่จะร้องเรียน หรือฟ้องร้องเพื่อป้องกันรักษาสิทธิของตน เนื่องจากความเกรงกลัวที่จะได้รับภัยหรือถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาที่ถูกตนฟ้องร้อง เพราะการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองยังมีไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นจำนวนมากมิใช่น้อยที่ไม่สำนึกในหน้าที่ว่าตนเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ใช่ชนายหรือผู้บังคับบัญชาประชาชน การจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขึ้นอยู่กับทัศนคติของประชาชนในการป้องกันรักษาสิทธิของตนมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการลิดรอนสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาสำคัญ ๓ ข้อที่กล่าวข้างต้นความจริงอาจจะแก้ไขได้ โดยไม่ต้องรอการจัดตั้งศาลปกครองไว้ดังที่เป็นมาแล้ว ถ้าวางรูปศาลปกครองให้ถูกต้องเหมาะสมกับความต้องการของฝ่ายปกครอง มิให้ศาลปกครองเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง หรือจำกัดความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยกำหนดประเภทคดีปกครองที่จะให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เฉพาะการเพิกถอนการกระทำในทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมายและคดีปกครองอื่น ๆ เฉพาะที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ เท่านั้น

สำหรับปัญหาข้อที่ ๑ ซึ่งฝ่ายปกครองเกรงกลัวว่าศาลปกครองอาจจะวินิจฉัยคดีปกครองไปในทางที่จะเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารราชการแผ่นดิน และบั่นทอนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ถ้าหากจะกำหนดประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองในขั้นเริ่มแรกที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เฉพาะคดีปกครองที่สำคัญ ๆ เช่น คดีที่ขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สิทธิแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะฟ้องศาลปกครองให้สั่งเพิกถอน ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือหนังสือสำคัญของทางราชการที่ออกให้แก่เอกชน เช่น โฉนด หรือ น.ส.๓ ที่ออกโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริตเท่านั้น ไม่รวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ที่ได้ออกโดยผ่านการ

กลั่นกรองของคณะกรรมการกฤษฎีกาและด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และไม่รวมถึงการกระทำในทางปฏิบัติที่มีได้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรของฝ่ายปกครองด้วย เพราะการกระทำในทางปฏิบัตินั้นควรให้อยู่ในความควบคุมของผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครองที่จะสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามควรแก่กรณี ในสายงานของฝ่ายปกครองเอง หรือถ้าการปฏิบัตินั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ก็ให้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ข้อวิตกที่ว่าศาลปกครอง อาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคขัดขวางการบริหารราชการของฝ่ายปกครองก็จะหมดไป เพราะศาลปกครองจะควบคุมแต่เฉพาะการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำในทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติ ยังคงอยู่ในอำนาจและในความควบคุมของฝ่ายปกครองต่อไปตามเดิม

ส่วนปัญหาข้อที่ ๒ ที่ว่าประเทศไทยยังขาดผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและมีความชัดเจนในด้านงานปกครองอยู่มาก ที่จะมาทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ก็อาจจะแก้ไขได้ด้วยวิธีเลือกสรรและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองที่แตกต่างกับวิธีสอบคัดเลือก และแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลปกครองควรจะเลือกสรรจากบุคคลซึ่งมีอาวุโสที่ได้เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในวิชาการกฎหมายปกครองและมีประสบการณ์เคยรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการชั้นสูงมาแล้ว ทำนองเดียวกับการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเชื่อว่าคงจะหาได้ เพราะจำนวนผู้พิพากษาศาลปกครองในชั้นแรกเริ่มนี้คงต้องการไม่เกิน ๒๐ คน ก็จะเพียงพอแก่จำนวนคดีปกครองที่จะมาสู่ศาล เมื่อมีการจำกัดประเภทคดีปกครองเฉพาะคดีที่จะให้ส่งฟ้องถอนการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีปกครองอื่น เฉพาะที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ

สำหรับปัญหาข้อที่ ๓ ที่ว่าประชาชนคนไทยและแม้แต่ข้าราชการประจำยังไม่กล้าที่จะป้องกันรักษาสิทธิและเสรีภาพของตนด้วยการฟ้องร้องฝ่ายปกครอง เมื่อถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพด้วยการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพราะเกรงกลัวที่จะ

ได้รับภัย หรือถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาที่ถูกตนฟ้องร้อง นั้น ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่ได้มีการตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้น ราษฎร และข้าราชการก็ได้ใช้สิทธิในการร้องทุกข์มากขึ้น และบางรายกลับใช้สิทธิร้องทุกข์ในเรื่องที่ตนไม่มีสิทธิ เรื่องที่ตนเองเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเสียด้วยซ้ำไป เช่น ราษฎรที่บุกrukเข้าไปครอบครองใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อถูกทางราชการขับไล่ก็ร้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยอ้างว่าตนได้ทำมาหากินในที่ดินนั้นมาเป็นเวลานานแล้วเป็นต้น พฤติการณ์เช่นว่านี้แสดงให้เห็นว่าราษฎรรู้จักใช้สิทธิร้องทุกข์มากเกินไปเสียอีก แต่อย่างไรก็ดี สำหรับราษฎรส่วนใหญ่ในชนบทก็ยังคงมีความเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่มาก จนไม่กล้าที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งจะต้องให้ความคุ้มครองป้องกันด้วยการดำเนินการให้มีการลงโทษทางวินัย หรือทางอาญาอย่างเฉียบขาดเป็นตัวอย่าง เพื่อกำจัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและถ้าจะกำหนดอำนาจของศาลปกครอง ให้มีอำนาจเฉพาะสั่งเพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร และคดีปกครองอื่น ๆ เฉพาะที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น ราษฎรและข้าราชการก็จะกล้าใช้สิทธิมากขึ้น เช่น ฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนโดยนอกเหนืออำนาจ หรือโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น การให้สิทธิฟ้องคดีเช่นว่านี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีทางควบคุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายได้เป็นอย่างดี ตามที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสเวลานี้

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย เมื่อคำนึงพฤติการณ์แวดล้อมและปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว เห็นควรดำเนินการตามหลักการดังต่อไปนี้

1. ต้องให้ศาลปกครองเป็นศาลที่แยกออกจากศาลยุติธรรม เพื่อป้องกันมิให้ศาลยุติธรรมอันเป็นฝ่ายตุลาการก้าวก่ายดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร โดยให้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างเป็นอิสระต่อกัน คือเป็นศาลที่มีสายงานคนละสายที่ขนานควบคู่กันไปศาลปกครองต้องไม่เป็นศาลที่ขึ้นอยู่กับสายงานของศาลยุติธรรม

๒. ต้องให้ศาลปกครองมีลักษณะเป็นศาลอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเด็ดขาดเหมือนกับศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครอง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเสนอคำวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองสั่งการโดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง ดังเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบัน

๓. ต้องให้ศาลปกครองแยกออกจากฝ่ายปกครองและเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง มีเจ้าหน้าที่แยกออกจากฝ่ายปกครองเป็นส่วนสัด ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องไม่อยู่ใต้อำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายบริหาร ควรจะให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตุลาการสำหรับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ผู้พิพากษาศาลปกครองควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายปกครองและมีประสบการณ์ด้านการปกครอง และต้องไม่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองประจำการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องไม่ใช่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลปกครอง เพราะเป็นผู้ที่ขาดประสบการณ์ในด้านการปกครอง

๔. ต้องไม่ให้ศาลปกครองทำหน้าที่อย่างอื่น นอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ต้องไม่ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในทางกฎหมาย หรือในทางปกครองอย่างคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องไม่ให้ศาลปกครองมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานปกครอง หรือใช้องค์การฝ่ายปกครองทำหน้าที่ศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อแยกศาลปกครองให้เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง

๕. ต้องกำหนดประเภทคดีปกครองที่จะมอบให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ชัดแจ้ง เพื่อมิให้ปะปนกับคดีแพ่งและคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมให้แน่ชัด ในชั้นเริ่มแรกที่ตั้งศาลปกครองขึ้นควรให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเหตุที่ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ใช้อำนาจโดย

ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของบทกฎหมาย คดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติ และสภาท้องถิ่นต่าง ๆ การคัดค้านหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือ คณะกรรมการของฝ่ายปกครองในกรณีต่าง ๆ เช่น อุทธรณ์คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการประเมิน ภาษีอากร และในกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในเวลานี้ก็มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการตั้งศาลปกครองขึ้น ๕ ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

คดีปกครองที่ควรมอบให้ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นใหม่ในประเทศไทยนั้น ไม่ควรให้รวมถึง

ก. คดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับคดีแพ่งนั้นถ้าเป็นการฟ้องฝ่ายปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายเนื่องจากการละเมิด หรือเนื่องจากสัญญาที่ทำตามกฎหมายเอกชน ก็ควรมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามเดิม ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังไม่มีหลักกฎหมายปกครองที่จะนำมาใช้เป็นหลักในการตัดสินคดี ในกรณีละเมิดในทางปกครอง เช่น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ซึ่งอาจตัดสินคดีตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไปได้ เมื่อไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ ฉะนั้น ศาลปกครองไทยก็ คงจะต้องตัดสินคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม จึงยังไม่ควรมอบคดีประเภทนี้ให้ศาลปกครองพิจารณา

ข. คดีปกครองที่มีบทกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจและให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะวินิจฉัยคำอุทธรณ์โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง เป็นที่สุด ควรให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองต่อไปตามเดิม เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง

ค. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมาย เอกชน

ง. คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

จ. คดีปกครองไม่ควรให้รวมถึงเรื่องการกระทำของรัฐบาล (Acte de Gouvernement) ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปไม่อาจฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบได้

ฉ. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองของรัฐบาลต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะศาลปกครองไทยย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปเพิกถอนการกระทำในทางปกครองเหล่านั้นได้

ข. คดีปกครองไม่ควรให้รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ศาลปกครองไม่ควรมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ยอมใช้บทกฎหมายบังคับ เพราะเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นการก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

๖. การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน

เมื่อมีศาลสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายคือ ศาลยุติธรรมฝ่ายหนึ่ง และศาลปกครองฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่น ย่อมจะเกิดมีปัญหาเรื่องอำนาจศาลาขัดกัน ขึ้นได้ เมื่อศาลทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันว่ามีอำนาจพิจารณาคดีเรื่องเดียวกัน หรือเมื่อศาลทั้งสองฝ่ายต่างวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเรื่องเดียวกัน และนอกจากเรื่องอำนาจศาล ยังอาจมีข้อขัดแย้งกันได้ เมื่อคำพิพากษาของศาลแต่ละฝ่ายวินิจฉัยข้อเท็จจริงขัดกันจนเป็นการปฏิเสธไม่ให้ความยุติธรรม

การขัดแย้งเรื่องอำนาจศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๗๙ ได้มอบให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย โดยบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีข้อขัดแย้งในคำพิพากษาระหว่างศาลสองฝ่ายว่าจะให้ใครเป็นผู้วินิจฉัยจึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้อย่างเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส จนต้องแก้กฎหมายให้ศาลคดีขัดกันเป็นผู้วินิจฉัย ทางที่ดีควรจะจัดตั้งศาลที่สามขึ้นสำหรับพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเหล่านี้โดยเฉพาะ เช่น ศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศส ดีกว่าที่จะมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่อย่างอื่นอยู่ด้วย เช่น เรื่องการวินิจฉัยว่าบทกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นหน้าที่สำคัญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลที่สามนี้ควรให้ประกอบด้วยผู้แทนของศาลปกครอง และผู้แทนของศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ควรให้มีฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเหมือนกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ก็คงจะทำได้เพราะจะขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๗๕ นอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรานี้เสียก่อน

แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ตามที่
บรรยายมานี้ เป็นหลักการที่ได้กำหนดขึ้นโดยเปรียบเทียบกับระบบการพิจารณาคดีปกครอง
ในประเทศต่าง ๆ ประกอบกับพฤติการณ์แวดล้อมในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางพิจารณา
ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยต่อไป

กฎหมายปกครอง*

กฎหมายมหาชนส่วนที่วางระเบียบเกี่ยวกับการปกครองรัฐมีอยู่ ๒ สาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง แม้ว่ากฎหมายทั้ง ๒ สาขานี้ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีส่วนเกี่ยวพันกันอยู่มาก แต่ก็อาจแยกพิจารณาตามวัตถุประสงค์ได้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

๑. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมือง โดยกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวย่อ ๆ คือ วางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมือง

ควรทำความเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นว่าคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Law) แตกต่างกับคำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) รัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องวิธีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งประมุขของรัฐ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี รวมทั้งอำนาจของประมุขของรัฐ การก่อตั้งสภานิติบัญญัติ (Legislature) (ที่ใช้คำว่าสภานิติบัญญัติก็เพราะเป็นคำกลาง เพราะว่าอาจมีสภาเดียวหรือ ๒ สภาก็ได้และสภาเดียวนั้นบางทีก็เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร บางทีก็เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ บางทีก็เรียกว่า สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้ ส่วนอีกสภาหนึ่งอันเป็นสภาที่ ๒ มักจะเรียกว่า Senate พุฒสภาหรือวุฒิสภา หากมี ๒ สภาก็รวมเรียกว่า รัฐสภา ถ้ามีสภาเดียวก็ไม่เรียกรัฐสภาแต่เรียกตามชื่อของสภานั้น ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติเรื่องสิทธิหน้าที่และความคุ้มกันที่ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ และถ้ามี ๒ สภา ก็กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองนั้น เรื่องการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารการตั้งศาลและความคุ้มกันที่ให้แก่ผู้พิพากษา ตุลาการ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองตลอดจนวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

* บรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นตัวบทกฎหมาย ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) เป็นหลักกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครอง รัฐในทางการเมือง ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย เพราะฉะนั้น การที่มีบางคนอ้างรัฐธรรมนูญโดยเรียกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรานั้นมาตรานี้จึงเป็นการเรียกที่ไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายไม่มีมาตรา แต่รัฐธรรมนูญเป็นตัวบทกฎหมายจึงแบ่งออกเป็นมาตรา ๆ

๒. กฎหมายปกครอง (Administrative Law) เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ หรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองไทยว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง และความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองตามที่จะได้อธิบายสาระสำคัญต่อไป

ถึงแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองจะมีลักษณะใกล้เคียงและเกี่ยวพันกันอยู่มากก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐก็มีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เป็นรายบุคคลแต่ักแสดงออกเป็นส่วนรวม เช่น มติมหาชน เป็นต้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐตามกฎหมายปกครอง มักมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์กับเอกชนเป็นรายบุคคลมากกว่าเป็นหมู่คณะ และเนื่องจากฝ่ายปกครองมีความเกี่ยวข้องกับเอกชนอยู่เป็นนิจ กฎหมายปกครองจึงต้องวางหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ต่อการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองบังคับเอกชนตามใจชอบ

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นวางหลักเกี่ยวกับการปกครองรัฐในทางการเมือง หรือที่เรียกว่า Political Organization คือ วางโครงสร้างของรัฐว่าประกอบด้วยสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ส่วนกฎหมายปกครองวางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครอง หรือที่เรียกว่า Administrative Organization เป็นรายละเอียดเฉพาะการใช้อำนาจบริหารบางส่วนที่เรียกว่า อำนาจในทางปกครองเท่านั้น

กฎหมายทั้งสองสาขานี้มีความเกี่ยวพันกันอยู่มากดังจะเห็นได้ว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่บางส่วนตามรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองด้วย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสาขางานที่ตนเป็นผู้ว่าการในกระทรวงนั้นด้วย ถ้าเปรียบกับต้นไม้ กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เปรียบได้กับลำต้นของต้นไม้ ส่วนกฎหมายปกครองเหมือนกับกิ่งและใบของต้นไม้ อันเป็นส่วนประกอบที่แตกสาขาออกไปจากลำต้น ฉะนั้น จึงแยกออกจากกันเด็ดขาดไม่ได้เพราะเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน

กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐหรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ และวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง

จากคำนิยามข้างต้นอาจจำแนกสาระสำคัญของกฎหมายปกครองออกได้ ๔ ประการ คือ

๑. กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน
๒. กฎหมายปกครองวางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ หรือ อื่นๆ หนึ่งการจัดระเบียบราชการบริหาร
๓. กฎหมายปกครองวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ
๔. กฎหมายปกครองวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

๑. กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน

ตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้นิยามคำว่า

“กฎหมายมหาชน” (Public Law) ไว้ว่า กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่วางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจปกครองเอกชนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา การที่ถือว่ากฎหมายปกครองเป็นสาขาของกฎหมายมหาชน ก็เพราะว่ากฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่จัดระเบียบการปกครองภายในของรัฐ ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองต้องมีความเกี่ยวข้องกับเอกชนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐอยู่เป็นประจำ

ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองจึงมีลักษณะแตกต่างกับกฎหมายแพ่ง ที่เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ กล่าวคือ

๑.๑ กฎหมายแพ่ง (Civil Law) เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน (Private Law) ไม่ใช่กฎหมายมหาชนเหมือนกับกฎหมายปกครอง กฎหมายเอกชน (Private Law) นั้น ตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายว่า เป็นกฎหมายที่วางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ในฐานะที่รัฐดำเนินการอย่างเอกชนเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลตามกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของเอกชน รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ จึงมีลักษณะแตกต่างกับกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน

๑.๒ กฎหมายปกครองและกฎหมายแพ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

กฎหมายแพ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน (Private Law) ซึ่งพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้นิยามไว้ว่า เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างบุคคล เกี่ยวกับสถานภาพ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม ละเมิด ทรัพย์สิน ครอบครัว มรดก ดังนั้น จึงไม่อาจจะนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้การปกครองได้อย่างเต็มที่ เหมือนกับที่ใช้บังคับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ทั้งนี้เพราะกฎหมายปกครองมีลักษณะที่แตกต่างกับกฎหมายแพ่งหลายประการ เป็นต้นว่า ความเกี่ยวพันตามกฎหมายระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับรัฐย่อมแตกต่างกับความเกี่ยวพันตามกฎหมายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเอกชนมาก เพราะข้าราชการมีความเกี่ยวข้องกับรัฐตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย

อำนาจกฎหมาย หากได้มีความเกี่ยวข้องกับรัฐตามสัญญาเหมือนกับลูกจ้างกับนายจ้างที่เป็นเอกชนไม่ นอกจากนี้ ยังมีระบบพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิธีการของกฎหมายปกครองในเรื่องการเวนคืนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์โดยมิต้องอาศัยความตกลงยินยอมของเอกชนผู้เป็นเจ้าของ ก็แตกต่างกับวิธีการโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนด้วยกันมาก

๑.๓ ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนตามกฎหมายปกครองมีลักษณะแตกต่างกับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับเอกชนตามกฎหมายแพ่ง

ลักษณะพิเศษอีกอย่างหนึ่งของกฎหมายปกครองก็คือการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายมหาชนด้วยการกระทำฝ่ายเดียว กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชน ผู้อยู่ใต้การปกครองได้ฝ่ายเดียวตามกฎหมาย เช่น การเรียกเก็บภาษีอากร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เป็นหลักที่แตกต่างกับหลักของกฎหมายเอกชนมาก เพราะกฎหมายเอกชนถือหลักความเสมอภาคในการแสดงเจตนาระหว่างคู่กรณีเป็นสาระสำคัญ วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เป็นวิธีการของกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ และเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายปกครองที่แสดงให้เห็นชัดว่ากฎหมายปกครองมีหลักอันเป็นเอกเทศจากหลักของกฎหมายเอกชนในเรื่องเดียวกัน เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาในทางปกครอง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หลักของกฎหมายปกครองก็อาจเหมือนกับหลักของกฎหมายแพ่งได้เมื่อใช้บังคับแก่มูลกรณีอย่างเดียวกัน ฉะนั้น หลักของกฎหมายแพ่งจึงมีส่วนที่จะช่วยสร้างหลักกฎหมายปกครองอยู่ด้วยเหมือนกัน เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายใหม่ที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ครบถ้วนเหมือนกับกฎหมายแพ่ง อันเป็นกฎหมายเอกชนที่เป็นกฎหมายเก่าแก่และมีหลักเกณฑ์ครบถ้วน

อนึ่ง ในบางครั้งก็มีการนำหลักของกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เช่น ในเรื่องนี้อันเกิดจากสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำตามกฎหมายแพ่ง และการจัดทำกิจการบางอย่างของฝ่ายปกครองโดยไม่ใช้วิธีการจัดทำในรูปบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชน แต่ใช้วิธีการจัดทำตามกฎหมายเอกชน เช่น ฝ่ายปกครองทำการค้าและอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

และจัดทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชน เป็นต้น

ฉะนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า แม้กฎหมายปกครองจะมีหลักของตนเองเป็นเอกเทศก็ยังคงอาศัยหลักของกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับด้วยในบางกรณี ยิ่งในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ และให้อำนาจศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองด้วยอย่างเช่นประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ศาลยุติธรรมย่อมจะนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับแก่คดีปกครอง เช่นในเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีละเมิด เป็นต้น ไม่เหมือนกับประเทศที่มีศาลปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองจะนำหลักกฎหมายปกครองอันเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับแก่คดีปกครองโดยไม่ได้อาศัยหลักของกฎหมายเอกชน

๒. กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ หรืออภินัยหนึ่งการจัดระเบียบราชการบริหาร

การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายปกครอง และการจัดระเบียบเช่นนี้กฎหมายปกครองของไทย เรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร การจัดระเบียบราชการบริหารนั้นแบ่งออกเป็นการจัดระเบียบทั่วไป เป็นส่วนรวมทั้งประเทศซึ่งเรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นศูนย์กลางในการอำนวยการปกครองทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ยังมีการจัดระเบียบตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง และยังมี การจัดระเบียบเฉพาะท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อีกด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายปกครองส่วนนี้ มีบทกฎหมายเป็นจำนวนมากวางระเบียบไว้เพื่อกำหนดโครงสร้างขององค์การฝ่ายปกครองว่ามืออย่างไร ส่วนประกอบแต่ละส่วนมีอำนาจหน้าที่อย่างไร องค์การฝ่ายปกครองต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันกันอย่างไร ซึ่งในประเทศไทยเวลานี้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นแม่บทที่วางโครงสร้างในการจัดระเบียบการปกครองภายในหรือการจัดระเบียบราชการบริหารเป็นส่วนรวมไว้ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลางมีองค์การซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวง การเมืองต่าง ๆ ในส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นจังหวัด จังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอ อำเภออาจ แบ่งออกเป็นกิ่งอำเภอ ถ้ามีความจำเป็นในทางปกครอง แต่โดยปกติแบ่งออกเป็นตำบล เลย์ทีเดียว ตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้านอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งเจ้าหน้าที่ออกไป ประจำอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักร

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนที่แยกออกไปจากราชการบริหารส่วนกลางไม่เป็นสาขาของราชการ บริหารส่วนกลางเหมือนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งในวงการกระทรวงมหาดไทยนิยม เรียกว่า “การปกครองท้องที่” แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนิยมเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น”

หน่วยงานฝ่ายปกครองต่าง ๆ นับแต่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การใหญ่ ของราชการบริหารส่วนกลาง ตลอดจนมาจนกระทั่งถึงองค์การของราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพิทยาย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกันในการดำเนินการทางปกครอง ตามอำนาจหน้าที่ แต่องค์การฝ่ายปกครองต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้ามิใช่หน่วยงานที่อยู่ในระดับ เดียวกันย่อมไม่มีอำนาจเท่าเทียมกัน ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างหน่วยงานปกครอง ต่างระดับจึงเป็นความเกี่ยวพันที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง หน่วยงานฝ่ายปกครอง ชั้นล่างต้องอยู่ในความบังคับบัญชาหรือในความควบคุมของหน่วยงานฝ่ายปกครองชั้นสูง ขึ้นไป เช่น กระทรวงมีอำนาจเหนือกรมในสังกัด กรมมีอำนาจเหนือจังหวัด จังหวัดมีอำนาจ ควบคุมเทศบาล เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายปกครองจึงต้องวางหลักความเกี่ยวพันระหว่าง หน่วยงานฝ่ายปกครองเหล่านี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของแต่ละหน่วยงานประสานกันทุก ระดับและไม่ขัดแย้งต่อกัน

เรื่องการจัดระเบียบราชการบริหารนี้ นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของกฎหมาย ปกครอง เพราะเป็นส่วนที่วางระเบียบการปกครองภายในของแต่ละประเทศ ฉะนั้น ทุก

ประเทศจึงต้องมีกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารด้วยกันทั้งนั้น ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะใช้ระบบกฎหมายปกครองอย่างไรประเทศฝรั่งเศสหรือไม่ ประเทศอังกฤษก็มีกฎหมายปกครองที่วางระเบียบราชการบริหารเหมือนกัน แต่ไม่มีหลักกฎหมายปกครองในส่วนอื่น ๆ เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีหลักกฎหมายปกครองเป็นพิเศษสำหรับใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองและกิจการของฝ่ายปกครอง เป็นต้นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส ไม่ใช่หลักความรับผิดเพื่อละเมิดตามกฎหมายแพ่ง แต่มีหลักของกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ สำหรับประเทศไทยก็ใช้หลักกฎหมายแพ่งบังคับไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือเอกชน แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นใช้บังคับเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วก็ตาม พระราชบัญญัตินี้เพียงแต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนในการกระทำต่าง ๆ ไม่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวเสมอไป และมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะ เมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

๓. กฎหมายปกครองวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะ

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งในการวางระเบียบเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางปกครอง ซึ่งรัฐเข้าแทรกแซงด้วยวิธีจัดทำและควบคุมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การฝ่ายปกครองหรือเอกชน

คำว่า บริการสาธารณะ (Public Service) นั้น หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุขูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

เนื่องจากบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับกิจการส่วนเอกชนมากเกี่ยวกับการก่อตั้ง การจัดระเบียบวิธี ดำเนินการและหลักกฎหมายที่ใช้บังคับ เช่น การจัดตั้งกระทรวงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ มิได้ใช้วิธีจดทะเบียนจัดตั้งเหมือนกับบริษัทจำกัด เป็นต้น ฉะนั้น จึงไม่อาจนำหลักแห่งกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับกิจการส่วนเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง มาใช้บังคับได้เสมอไป เพราะกิจการส่วนเอกชนมีความสำคัญและวัตถุประสงค์แตกต่างกับบริการสาธารณะมาก กล่าวคือ บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ที่จะสนองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน แต่กิจการส่วนเอกชนนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสนองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น จึงต้องมีกฎหมายวางระเบียบเป็นพิเศษสำหรับบริการสาธารณะ และกฎหมายที่วางระเบียบดังว่านี้ก็คือ กฎหมายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายปกครองก็มีได้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หรือสาระสำคัญเกี่ยวกับบริการสาธารณะเป็นหลักใหญ่แต่อย่างเดียว เพราะกฎหมายปกครองยังมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ด้วย ไม่เฉพาะแต่เรื่องบริการสาธารณะ เช่น เรื่องความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และในสมัยปัจจุบันนี้ฝ่ายปกครองมิได้จำกัดขอบเขตกิจกรรมของตนแต่เพียงการจัดทำหรือควบคุมกิจการสาธารณะเท่านั้น แต่ฝ่ายปกครองได้ขยายกิจกรรมออกไปเป็นอันมาก และได้เข้าแทรกแซงจัดทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชน จึงต้องอยู่ใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์ เพราะเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ และไม่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายปกครอง ทั้งนี้เพราะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องเข้าจัดการแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในบางกรณีไม่คล่องตัวหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้วิธีการอย่างเดียวกับเอกชน เช่น ตั้งองค์การของรัฐบาลหรือบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อทำกิจการค้า การธนาคาร หรือกิจการอุตสาหกรรม เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด องค์การคลังสินค้า กล่าวคือ จัดทำให้รูปแบบอย่างเอกชนไม่มีอำนาจพิเศษในทางปกครองเลย วิธีดำเนินการของฝ่ายปกครองเช่นนี้จึงไม่มีอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายปกครอง เช่น องค์การคลังสินค้า ซึ่งขายเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อป้องกันความขาดแคลน และช่วยรักษาระดับราคาให้แก่ประชาชนผู้บริโภคทั้งหลาย ก็ทำการค้าอย่างเดียวกับเอกชน

องค์การคลังสินค้าไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับซื้อหรือบังคับขายได้ เพราะไม่มีอำนาจในทางปกครองเหมือนกับส่วนราชการ

เมื่อกกล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายปกครองนั้นมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการจัดระเบียบวิธีดำเนินการสาธารณะ แต่สาระสำคัญของกฎหมายปกครองไม่ได้มีแต่เรื่องบริการสาธารณะเท่านั้น ยังมีส่วนอื่น ๆ อีกด้วยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

๔. กฎหมายปกครองวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

ในการปกครองประเทศนั้น อาจแบ่งบุคคลออกได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครองและฝ่ายผู้อยู่ใต้การปกครอง การที่ใช้คำว่า “ผู้อยู่ใต้การปกครอง” ไม่ใช่ “ผู้ถูกปกครอง” ก็เพราะว่าเอกชนในสมัยนี้เป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพทางการเมือง ไม่ถูกปกครองฝ่ายเดียว โดยไม่มีส่วนมีเสียงที่จะดำเนินการปกครองด้วยเหมือนในสมัยก่อน

ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองมีลักษณะแตกต่างกับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับเอกชน เพราะเป็นความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ได้ง่ายกว่าความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ทิศนคติเกี่ยวกับรัฐและบทบาทของรัฐในสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากตามสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้เกิดวิวัฒนาการแห่งหลักกฎหมายปกครองซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงไปตาม

ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้นอาจแยกพิจารณาได้สองด้านคือ

(๑) ความเกี่ยวพันที่ฝ่ายปกครองมีต่อเอกชนด้านหนึ่ง และ

(๒) ความเกี่ยวพันที่เอกชนมีต่อฝ่ายปกครองอีกด้านหนึ่ง

๔.๑ ความเกี่ยวพันซึ่งฝ่ายปกครองมีต่อเอกชน

ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้นเป็นความเกี่ยวพันระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองซึ่งไม่มีสิทธิเสมอภาคกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย

คำว่า “ฝ่ายปกครอง” ตามความหมายในกฎหมายปกครอง หมายความว่า

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด กล่าวคือ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลางที่เรียกชื่ออย่างอื่น รวมทั้ง จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา อันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปกครองและใช้อำนาจปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่ใช่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ แม้แต่ กระทรวงกลาโหมก็นับรวมเป็นฝ่ายปกครองด้วย เพราะมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง คือ การป้องกันประเทศ

อย่างไรก็ดี คำว่า “ฝ่ายปกครอง” แม้ว่าจะมีความหมายกว้างดังกล่าวยังตัน ก็ไม่หมายความรวมถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเอกชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะ องค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการด้วย เพราะมิได้มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร

ความเกี่ยวพันที่ฝ่ายปกครองมีต่อเอกชนมีหลักสำคัญสองประการ คือ

ก. หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

ข. หลักการให้ความเสมอภาคแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง

ก. หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยย่อมถือเป็นหลักสำคัญว่า การปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ มีบทกฎหมายวางระเบียบในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองไว้ก่อนแล้ว ซึ่งฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามบทกฎหมายนั้นๆ ไม่อาจวินิจฉัยและดำเนินการเห็นอกเห็นใจไปจากที่บทกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ นอกจากนี้บทกฎหมายที่ออกมาย่อมจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากผู้แทนปวงชน ซึ่งประกอบกันเป็นสภานิติบัญญัติเสียก่อน เท่ากับว่าประชาชนได้ให้ความยินยอมเห็นชอบ

โดยทางผู้แทนของตน หลักที่บังคับให้การปกครองเป็นไปตามกฎหมายนี้เป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอย่างสิทธิขาดได้ตามลำพัง การกระทำใด ๆ ในทางปกครองจำต้องอาศัยกฎหมายเป็นหลัก และฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ฝ่ายปกครองจะล่วงล้ำเสรีภาพหรือสิทธิส่วนบุคคลได้ก็ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

การออกคำสั่งหรือข้อห้ามใด ๆ ก็ดี ถ้าเป็นการตัดทอนเสรีภาพของบุคคล หรือทำให้บุคคลมีภาระหน้าที่ เช่น การเสียภาษีอากร การถูกเกณฑ์เป็นทหาร การควบคุมก่อสร้างอาคารและการอื่น ๆ ทำนองเดียวกับที่กล่าวมานี้ ฝ่ายปกครองจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ผู้อยู่ใต้การปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับตามชอบใจ

ข. หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง

นอกจากหลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะให้ผลปฏิบัติต่อประชาชนพลเมืองโดยเสมอภาคกันอีกด้วย การปฏิบัติของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอสำหรับทุกคน และเพื่อให้มีหลักประกันในความเสมอภาคนี้ บทกฎหมายจึงวางหลักเกณฑ์ไว้ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติในกรณีที่อนุญาตให้ล่วงล้ำสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไป โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ

หลักการให้ความเสมอภาคนี้เป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญยิ่งในการปกครอง ฝ่ายปกครองจักต้องคำนึงถึงจิตใจของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง เพราะคนไม่ใช่วัตถุสิ่งของ ย่อมมีสติปัญญาและความรู้สึกนึกคิดทางจิตใจที่อ่อนไหวได้ง่ายเมื่อถูกกระทบกระเทือน การปกครองคนนั้นเพียงแต่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องให้ความเสมอภาคอีกด้วย เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย เสรีภาพเปรียบเสมือนกับอาหารที่เราใช้บริโภคเพื่อบำรุงเลี้ยงร่างกายให้ดำรงอยู่ได้ ความเสมอภาคก็เหมือนกับอากาศที่คนเราหายใจเข้าไปซึ่งมีความจำเป็นแก่ชีวิตเท่า ๆ กับอาหาร คนเราย่อมจะเจ็บช้ำน้ำใจมาก ถ้าไม่ได้รับความเสมอภาค ถึงจะไม่มีเสรีภาพแต่ถ้าทุกคนก็ไม่มีเหมือนกันย่อมจะทนได้ มนุษย์ต้องการแม้แต่ความเสมอภาคในความทุกข์ยาก กล่าวคือ

ลำบากก็ลำบากด้วยกัน สบายก็สบายด้วยกัน แต่ถ้าไม่ได้รับความเสมอภาคย่อมทนไม่ได้ ดังนั้น หลักการให้ความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในการปกครอง

หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนี้เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่มีหลักสำคัญอยู่สามประการคือ

(๑) **เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับ** วางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้น และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่อง ๆ ไป เมื่อมีกรณีเกิดขึ้น โดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นกฎกระทรวงยอมทำไม่ได้ เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกกฎข้อบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะพึงเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปนั้น ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมาย เนื่องจากเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าโดยมิได้คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปย่อมไม่เป็นหลักประกันแก่เอกชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องแตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้ เอกชนย่อมไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่เหมือนกับในกรณีที่มีกฎข้อบังคับวางระเบียบไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปแล้ว ซึ่งเมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจที่จะบิดเบือนเป็นอย่างอื่น ๆ ถ้าปล่อยให้ไปทำตามดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควร และจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ จึงอาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลปฏิบัติที่ให้แก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่งได้

(๒) **บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับอย่างอื่น ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ** กฎหมายยอมมีผลบังคับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับเอกชนพลเมือง

เมื่อได้มีบทกฎหมายและกฎข้อบังคับวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไปไว้อย่างไรแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจที่จะให้เอกสิทธิแก่บุคคลใดโดยยกเว้นมิให้ปฏิบัติตาม หรือจะบังคับให้ต้องมีภาระหน้าที่เกินไปกว่าที่บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้นวางระเบียบบังคับไว้ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ๆ เว้นไว้แต่บทกฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่ถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แม้แต่กฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายปกครองเองตามอำนาจที่บทกฎหมายให้ไว้ ก็ย่อมมีผลผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน เพราะกฎข้อบังคับนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายแล้ว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเมื่อออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติแล้ว แม้นตนจะเป็นผู้ลงชื่อประกาศใช้กฎกระทรวงเองก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้นโดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะกฎกระทรวงนั้นมีลักษณะเป็นบทกฎหมาย จึงมีผลบังคับแก่ทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งนี้ก็เพื่อความเสมอภาค

(๓) ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพอ่อนหลักความเสมอภาคแม้แต่ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจได้

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยกรณีสำหรับบุคคลหนึ่งให้ผิดแผกแตกต่างกับกรณีสำหรับอีกบุคคลหนึ่งไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความลำเอียงและให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งนอกเหนือไปจากที่บทกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และจะบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายปกครองย่อมกำหนดหลักเกณฑ์ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไว้ล่วงหน้าโดยชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพึงเรียกร้องทรัพย์สินหรือบังคับให้เอกชนปฏิบัติการหรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงใด และยอมบัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่าในกรณีใดบ้างที่เอกชนจะพึงเรียกร้องอะไรจากฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง แต่เพื่อมิให้หลักนี้ตายตัวเกินไป ในบางกรณีกฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจได้ตามควรแก่กรณี เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่เพราะการรักษา

ประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักใหญ่ยิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือไว้เสมอ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้ ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่า การบังคับในกรณีเช่นนั้นจะไม่ได้ประโยชน์และไม่เป็นผลดีเหมือนกับที่การงดเว้นไม่บังคับแล้ว ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะเลือกใช้วิธีนั้น ทั้งนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับกาลเทศะและความเหมาะสม การที่ให้อำนาจให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ ย่อมทำให้สามารถสนองประโยชน์สาธารณะและใช้กฎหมายบังคับได้เหมาะสมแก่เหตุการณ์ยิ่งขึ้น เพราะในการปกครองย่อมจะมีเหตุการณ์ที่ยุ่ยากซับซ้อนที่กฎหมายจะกำหนดรายละเอียดไว้ล่วงหน้าให้คลุมไปถึงทุกกรณีนั้นย่อมทำไม่ได้ จึงต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้ในบางโอกาส เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และรู้ถึงความจำเป็นในทางปกครองดี จึงยอมอยู่ในฐานะที่จะใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี ในการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองก็ต้องยึดถือเอาประโยชน์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจจะได้ผลดีเพียงใด ย่อมอยู่ที่ความสุจริตใจและความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ

๔.๒ ความเกี่ยวพันซึ่งเอกชนมีต่อฝ่ายปกครอง

ความเกี่ยวพันในทางกฎหมายมหาชนระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนมีลักษณะพิเศษที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันเหมือนกับที่ความเกี่ยวพันตามกฎหมายเอกชน เพราะว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับเอกชนได้ตามกฎหมาย และเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง

ในกฎหมายเอกชนมีหลักทั่วไปอยู่ว่าบุคคลไม่อาจก่อให้เกิดหนี้แก่บุคคลอื่นได้ โดยไม่ได้รับความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อำนาจที่ฝ่ายปกครองมีเหนือเอกชนนั้น อาจจะทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอม เป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้รับมาจากกฎหมายและอำนาจทั่วไปของรัฐที่มีเหนือเอกชนพลเมือง แต่ทางฝ่ายเอกชนหาได้มีอำนาจเหนือฝ่ายปกครองในทำนองเดียวกันไม่ กฎหมายย่อมกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า ในกรณีใดบ้างที่เอกชนมีสิทธิขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการแก่ตนได้ มิได้ให้สิทธิเป็นการทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ทำนองเดียวกับอำนาจที่ฝ่ายปกครองมีเหนือเอกชน

เพราะฉะนั้น ความเกี่ยวพันที่เอกชนมีต่อฝ่ายปกครอง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นหลักใหญ่ ๆ ดังนี้

ก. เอกชนต้องเคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายทุกประการ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะลดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนให้ลดน้อยลงก็ตาม เป็นต้นว่า ต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากร ต้องรับราชการทหาร ฯลฯ

ข. เอกชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เมื่อเอกชนได้รับคำสั่งจากฝ่ายปกครอง ซึ่งสั่งโดยอำนาจกฎหมายให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการอันใด เอกชนจะต้องปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าเอกชนจะได้รับความคุ้มครองในสิทธิตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่สิทธินั้นหาได้ยกเว้นเอกชนให้พ้นจากหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพลเมืองไม่ เอกชนย่อมมีทั้งสิทธิและหน้าที่เป็นของคู่กันไป

หน้าที่ทั้งสองอย่างตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหน้าที่ทั่วไปของเอกชนตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเอกชนทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม สำหรับเอกชนบางคนหาได้มีแต่ เฉพาะหน้าที่ทั่วไปดังกล่าวเท่านั้นไม่ แต่ยังมีหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติโดยเฉพาะตัวอีกด้วย เป็นต้นว่า เอกชนซึ่งเป็นข้าราชการหรือเอกชนที่มีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ เช่น โรงเรียนของรัฐ กองทัพ เรือรบ ฯลฯ เหล่านี้ย่อมมีหน้าที่เป็นพิเศษจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับความสัมพันธ์ ซึ่งบุคคลนั้นมีต่อฝ่ายปกครองในฐานะ เช่นนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นข้าราชการก็ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาและระเบียบวินัยของทางราชการ ถ้าเป็นนักเรียนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยของโรงเรียน ถ้าเป็นทหารก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบวินัยของทหาร ถ้าเป็นนักโทษก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับสำหรับเรือนจำ หน้าที่เฉพาะตัวดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ซึ่งบุคคลบางคนก็เข้าลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นจะต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากผู้นั้นเสียก่อน และในกรณีเช่นนี้ เอกชนย่อมมีหน้าที่พิเศษเพิ่มขึ้นจากหน้าที่ทั่วไปของพลเมืองอีกโสดหนึ่งด้วย

ค. เอกชนย่อมได้รับความคุ้มครองป้องกันต่อการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครอง นอกจากความเกี่ยวพันในทางหน้าที่ซึ่งเอกชนมีต่อฝ่ายปกครองตามกฎหมายแล้ว เอกชนยังมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองป้องกันต่อการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครอง อีกด้วย ทั้งนี้เพราะฐานะของเอกชนในสมัยปัจจุบันมิได้เป็นผู้ถูกปกครองซึ่งต้องคอยฟัง

คำสั่งและปฏิบัติตามฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายเดียวเหมือนในสมัยก่อน ซึ่งถือว่าเอกชนเป็นข้าแผ่นดิน ไม่มีสิทธิมีเสียงในการปกครอง ด้วยอิทธิพลแห่งระบอบประชาธิปไตย เอกชนในสมัยปัจจุบันมีฐานะเป็นพลเมืองอย่างแท้จริง โดยมีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศด้วย มิใช่เป็นแต่ผู้ถูกปกครองฝ่ายเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อประเทศได้เจริญก้าวหน้าขึ้น บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ก็ได้เพิ่มมากขึ้นทุกที ทำให้เอกชนต้องติดต่อกว่พันกับฝ่ายปกครองอยู่เป็นเนืองนิจ ความยุ่งยากต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดแก่เอกชน เนื่องจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่เกินส่วน ทำให้เอกชนต้องเรียกร้องให้ได้รับหลักประกันในสิทธิของตนมากขึ้น หลักประกันเช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นได้โดยการออกกฎหมายเพิ่มขึ้นใหม่ หรือด้วยคำพิพากษาของศาลซึ่งรับรองป้องกันสิทธิของเอกชนตามที่มีอยู่โดยกฎหมาย เช่น บทกฎหมายที่ให้เสรีภาพแก่เอกชนในการที่จะชุมนุมกัน ในการพูด การเขียน การตั้งสมาคม เป็นต้น ส่วนในทางศาลก็ได้มีคำพิพากษามากหลายให้ความคุ้มครองแก่เอกชน เมื่อถูกฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่โดยพิจารณาลงโทษฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานผู้กระทำอันผิดกฎหมายให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชน เป็นต้น

ง. เอกชนเข้าร่วมมือกับฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ นอกจากจะได้รับความคุ้มครองป้องกันในสิทธิดังกล่าวมาแล้ว เอกชนยังมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองอย่างสำคัญอีกทางหนึ่ง โดยเข้าร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากกรณีต่อไปนี้

(ก) ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เอกชนยอมมีสิทธิเลือกตั้งเจ้าหน้าที่บางส่วน คือ สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้เข้าร่วมดำเนินการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง และสมาชิกสภาเทศบาลอาจได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเพื่อบริหารกิจการของเทศบาล เป็นต้น

(ข) เอกชนเข้ามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดก็คือเข้ารับสัมปทานบริการสาธารณะบางอย่างไปจัดทำแทนฝ่ายปกครอง ทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นเอกชนอยู่ตามเดิม มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่ประการใด ทั้งนี้โดยได้รับมอบหมาย

จากฝ่ายปกครองให้เข้าจัดทำบริการสาธารณะแทนในระยะเวลาที่กำหนดให้

(ค) เอกชนอาจจัดทำกิจการอันมีลักษณะอย่างเดียวกับฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าฝ่ายปกครองมิได้เป็นผู้ผูกขาดในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดแต่ผู้เดียว นอกจากในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ เอกชนจึงอาจจัดทำกิจการบางอย่างเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองได้ ถ้าไม่มีบทกฎหมายห้ามไว้ กิจการ เช่นว่านี้มีอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการอันเกี่ยวกับบริการสังคม เช่น การตั้งสถาน สงเคราะห์คนอนาถา คนพิการ เด็กกำพร้า การตั้งโรงเรียน การตั้งโรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่ามีสถาบันของเอกชนที่ตั้งเคียงคู่กับสถาบันของรัฐอยู่เป็นอันมาก

การที่เอกชนเข้าจัดทำกิจการดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองย่อมไม่กีดกันหวงห้าม แต่กลับจะสนับสนุนในเมื่อเห็นว่ากิจการที่เอกชนจัดทำนั้นเป็นสาธารณประโยชน์ เพราะ เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของฝ่ายปกครองไปส่วนหนึ่งที่จะไม่ต้องจัดทำเองทั้งหมด ฝ่าย ปกครองกลับช่วยส่งเสริมให้กิจการประเภทนั้นก้าวหน้าสมความต้องการของประชาชนอีกด้วย ฝ่ายปกครองจะยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องก็เพียงเท่าที่จะบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอันมีอยู่สำหรับกิจการประเภทนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิ และความปลอดภัยของประชาชน กฎหมายที่วางระเบียบเช่นว่านี้ก็คือกฎหมายปกครอง

ตามที่ได้อธิบายสาระสำคัญของกฎหมายปกครองมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายปกครองนั้นมีขอบเขตกว้างขวางมาก และประกอบด้วยบทกฎหมายมากมายซึ่ง กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปและบางครั้งก็ไปรวมอยู่ในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายอาญา โดยเฉพาะ อย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน กฎหมายวิธี พิพิจารณา ความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบสวน การสอบสวนอันเป็นวิธีรักษาความสงบ เรียบร้อยตามกระบวนการยุติธรรม แม้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ยังมีบทบัญญัติที่ เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เช่น เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

บทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองนั้นมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันตามเรื่อง ที่วางระเบียบบังคับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จัดระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พระราช-

บัญญัติควบคุมอาคาร และพระราชบัญญัติโรงงานเหล่านี้ เป็นต้น บทกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองทั้งสิ้น นอกจากนี้กฎหมายปกครองยังเป็นกฎหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่จะจัดทำกฎหมายปกครองเป็นประมวลกฎหมายโดยรวมหลักและบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้เป็นส่วนสัดในบทกฎหมายฉบับเดียวกันอย่างเช่นกฎหมายแขนงอื่น ๆ ซึ่งอาจรวมเป็นประมวลกฎหมายได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

วิชากฎหมายปกครองนี้ เป็นงานค้นคว้าทางวิชาการที่ข้าพเจ้าได้อุทิศเวลาค้นคว้าวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องกันมาเป็นเวลากว่า ๕๐ ปี ในการสอนวิชากฎหมายปกครอง เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่โรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย และต่อมาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีเจตนาที่จะสร้างหลักและทฤษฎีกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทย และพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทยไปในแนวทางที่ถูกต้องและก้าวหน้าตามแบบอย่างกฎหมายปกครองของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งกฎหมายปกครองได้ก้าวหน้ามาก และขอมอบผลงานชิ้นนี้ไว้เพื่อให้นักวิชาการกฎหมายปกครองสานต่อต่อไปให้กฎหมายปกครองของไทยพัฒนายิ่งขึ้นตามแนวทางที่ถูกต้อง



ธรรมของผู้ปกครองประเทศ*

Moral Duties of the Ruler of the State

บทคัดย่อ

ธรรมของผู้ปกครองประเทศที่เป็นหลักธรรมสำคัญในพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับการปกครองประเทศ มีอยู่ ๓ หลัก คือ

(๑) ทศพิธราชธรรม คือ ราชธรรม ๑๐ ประการ ที่พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศพึงทรงประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยาวัตร

(๒) ราชสังคหวัตถุ คือ ราชธรรม ๔ ประการ อันเป็นสังคหวัตถุของพระราชาที่ทรงปฏิบัติในการสงเคราะห์ประชาชน เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน ที่ทำให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีของกลุ่มชนในชาติ

(๓) จักรวรรดิวัตร คือ ราชธรรม ๑๒ ประการ ที่พระเจ้าจักรพรรดิผู้เป็นใหญ่เหนือเมืองขึ้นทั้งหลายที่อยู่ใต้พระบรมเดชานุภาพ พึงทรงประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยาวัตร

ธรรมเพื่อการปกครองประเทศทั้ง ๓ หลักนี้ เป็นหลักธรรมในพระพุทธศาสนา ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงถือเป็นราชจริยาวัตรมาแต่โบราณกาลจนถึงสมัยปัจจุบัน เสมือนหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ABSTRACT

The moral duties of the Ruler of the State, which are the basic Buddhist principles concerning the government of the State, can be classified into 3 principles:

- (1) "Dāsa-vidha-rājadhamma" or the ten moral duties of the King.
- (2) "Rāja-saṅgahavatthu" or the four moral duties of the King in doing favours to his people or virtues making for national integration.
- (3) "Cakkavatti-vatta" or the twelve duties of the Emperor, who is the paramount Ruler of satellite kingdoms under his sovereignty.

These three principles relating to the government of the State are observed by the Thai Kings, in like manner as an unwritten constitution, since the ancient time up to the present day.

* จัดพิมพ์ใน ๖๐ ปี ราชบัณฑิตยสถาน (กรุงเทพฯ : บริษัท เพื่อนพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๗), หน้า ๑๐๗-๑๑๘.

ระบอบการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่สมัยเริ่มแรกจนถึงสมัยปัจจุบัน ไม่ว่าจะจัดระเบียบการปกครองตามระบอบราชาธิปไตยหรือตามระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศตลอดมา ในสมัยที่ใช้ระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่าจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดขอบเขตแห่งพระราชอำนาจไว้โดยตรง เหมือนในสมัยที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย แต่ก็มีหลักธรรมในพระพุทธศาสนาส่วนที่เกี่ยวกับการปกครอง เป็นราชธรรมหรือธรรมของพระราชา ผู้ปกครองแผ่นดินกำหนดราชจริยวัตรไว้ให้พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติปฏิบัติ โดยจำกัดขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ แม้ในสมัยที่ทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิ เสรีเป็นรัฐธรรมนูญ

ธรรมของผู้ปกครองประเทศที่เป็นหลักธรรมสำคัญในพระพุทธศาสนามีอยู่ ๓ หลักคือ

- (๑) ทศพิธราชธรรม
- (๒) ราชสังคหัตถุ
- (๓) จักรวรรดิวัตร

หลักธรรมทั้ง ๓ นี้มีอรรถกถาอธิบายไว้ทั้งที่เป็นบทร้อยแก้วและบทร้อยกรอง บทร้อยกรองที่สำคัญได้แก่ หนังสือกวีนิพนธ์ “ตะเลงพ่าย” ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระปรมานุชิตชิโนรส ที่ได้ทรงนิพนธ์ไว้ในตอนสุดท้ายเป็นบทยอพระเกียรติสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ซึ่งได้อัญเชิญมาลงไว้ในบทความนี้ด้วย

ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรม คือ ราชธรรม ๑๐ ประการ ที่พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศพึงทรงประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยาวัตร

ทศพิธราชธรรมนี้ ปรากฏอยู่ในมหาหังสชาดก ขุททกนิกาย ชาดก เป็นพระพุทธรวณะ ซึ่งสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ว่า

“ทานํ สีลํ ปริจจาคํ อาชฺชวํ มหฺทพฺवं ตป
อกุโภธํ อวิหีสฺนุจ ขนฺติญฺจ อวิโรธนํ”

(๑) **ทาน** ทาน คือ ความเผื่อแผ่ให้ปัน ได้แก่ การพระราชทานทรัพย์ช่วยเหลือประชาชน

(๒) **ศีล** ศีล ได้แก่ ความประพฤติดีงาม การสำรวม รักษา และควบคุม พระอาการกาย วาจา ให้เรียบร้อย ละเว้นความชั่ว ประกอบแต่การสุจริต ปราศจากโทษควรครหา

(๓) **ปริจจาค** การบริจจาค ได้แก่ การเสียสละทรัพย์ทำบุญ เสียสละความสุขของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

(๔) **อาชฺชว** ความซื่อตรง ได้แก่ ความที่มีพระอัธยาศัยซื่อตรง ดำรงในสัตย์สุจริต

(๕) **มหฺทพฺवं** ความอ่อนโยน ได้แก่ ความที่มีพระอัธยาศัยอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่ง กระด้างหยาบค้าย

(๖) **ตป** ความมีอำนาจในตน ได้แก่ ความที่ทรงมีอำนาจในพระองค์ เพียรพยายามแผดลาภภิเลสมีให้ครอบงำจิต ระวังยับยั้งข่มใจได้ มุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจให้บริบูรณ์

(๗) **อกุโภธ** ความไม่โกรธ ได้แก่ การไม่ทรงพระพิโรธ ไม่เกรี้ยวกราด ลู่อำนาจ ความโกรธ จนเป็นเหตุให้กระทำการผิดทำนองคลองธรรม

(๘) **อวิหีสฺนุจ** ความไม่เบียดเบียนใคร ได้แก่ การที่ไม่ทรงเบียดเบียน บังคับกดขี่ราษฎรให้ได้ทุกข์ยากด้วยเหตุอันไม่ควรทำ

(๙) **ขนฺติญฺจ** ความอดทน ได้แก่ ความที่มีพระทัยมั่นคง มีความอดทนในสิ่งที่ควรอดทน อดทนต่องานที่ตรากตรำโดยไม่ท้อถอย

(๑๐) **อวิโรธน** ความไม่ประพฤตินิโคระเบียบ สถิตมั่นในธรรม ทรงรักษาความ
 ยุติธรรมไม่ให้แปรผันจากสิ่งที่เที่ยงตรงและระเบียบแบบแผนประเพณีอันดีงาม
 หนังสืออภินิหาร “ตะเลงพ่าย” ได้พรรณนาเรื่องทศพิธราชธรรม ไว้ดังต่อไปนี้

ทศพิธราชธรรม

(๑) ทาน

(การทำทาน)

พระเปรมปฏิบัติเบื่อง	ทศธรรม ถ้วนแฮ
ทานวัตรพัสดุสรรพ	สิ่งให้
ทวยเกษมมัวหมุ่พันิ	พกั พวก แคลนนา
วันละวันตั้งไว้	หกห้างแห่งสถาน

(๒) สีล

(การรักษาศีล)

เถลิงการกุศลสืบสร้าง	เบญจางค คีลเฮย
เนืองนิวัตรฤฎาวาง	ว่างเว้น
บำเพ็ญหฤทัยทาง	บุญเบือ บาปนา
แสงสัคมัคโมกข์ ^{**} เว้น	รอดหรือสงสาร

(๓) ปริจาคะ

(การบริจาคทรัพย์ทำบุญ)

สมภารพระก่อเกื้อ	การก ธรรมแฮ
ชินศาสนูปถัมภก	เพิ่มตั้ง
จตุราปัจเจศ ^{***} ยก	บริจาค ออกเอย
อวยแต่ชุมชี [†] ทั้ง	ทั่วแคว้นแขวงสยาม

* พันิพก แผลงมาจาก วณิพก - คนขอทาน ผู้รับทานทั่วไป

** แสงสัคมัคโมกข์ - แสงสวรรค์และทางพ้นทุกข์

*** จตุราปัจเจศ - บิณฑุทั้งสี่

(๔) อาชุชวี

(ความซื่อตรง)

พระงามอุชฎาพพร้อม	ไตรพิธ ทวารเฮย
กายกมลภาสิต	ชื่อซ้อง
บำเพ็ญเพิ่มสุจริต	เจริญสัตย์ สงวนนา
สิงคดปลดเปลื้องซ้อง	แต่ครั้งฤามี

(๕) มทุทว

(ความอ่อนโยน)

ปราณีมาโนชนน้อม	มฤท*
ในนิกรชนชู	ชุ่มเฝ้า
พระเอื้อพระเอ็นดู	โดยเที่ยง ธรรมนา
อดโทษโปรดเกศเกล้า	ผิดพลั้งสั่งสอน

(๖) ตป

(ความประพฤติดี)

สังวรอุโบสถสร้าง	ประดีทิน
มาสประมาณวารถวิล	สี่ถ้วน
อัษฎางคิกิริยีน***	ทรีย้งัด กามเอย
มละอิสริยสุขล้วน	โลกซ้องสรรเสริญ

* อุชฎาพ - ความตรง คือ ความซื่อตรง

** มฤท - ความอ่อน ความอ่อนโยน

*** อัษฎางคิกิริยีนทรีย - มีความเพียรรักษาศีลอุโบสถทั้งแปด

(๗) อุกุโธ

(ความไม่โกรธ)

ทรงเจริญมิตรภาพเพียง	พรหมาน*
ทิศทิศจรดทุกสถาน	แผ่แผ้ว
ซัดสัตว์ ^{**} เสพสำราญ-	รมย์ทั่ว กัณหา
เย็นยิ่งจันทรกานต์แก้ว	เกิดน้ำจ๋าแสง

(๘) อวิหิตญจ

(ความไม่เบียดเบียน)

เสด็จแสดงยศเยือกหล้า	แหล่งไผท
เพื่อพระกรรณาโน	เขตข้า
บ่กอบบ่ก่อกัณฑ์	พิบัติเบียด เบียนเอย
บานทุกหน้าถ้วนหน้า	นอบน้อมถวายพร

(๙) ขนฺติญจ

(ความอดทน)

ถาวรอธิวาสน์ ^{***} ค้ำ	ขันตี ธรรมฤ
ดำฤษณวิโรธราศี	ชุ่มชื้น
เพ็ญผลพุทธบารมี	วิมุตติสุข แสงวงนา
เนืองโลกโคกเสื่อมร้อน	สิ่งร้ายฤพาน

* พรหมาน - พระพรหม

** ซัดสัตว์ - สัตว์ในแผ่นดิน

*** อธิวาสน์ - ความอดกลั้น

(๑๐) อวิโรธน

(ความไม่ประพฤติดี)

พระญาณยลเยียงเบื่อง	โบราณ ริตนา
ในนิตราศาสตร์สาร	สืบไว้
บ่แปรประพฤติพาล	แผกฉบับ นูร์พีเฮย
โดยชอบกอบกิจได้	ธเรศตั้งแต่ปาง

ทศพิธราชธรรมนี้ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ (ในกฎหมายตราสามดวง ลักษณะพระธรรมศาสตร์) กล่าวไว้ว่า มโนสารฤาษีใช้สั่งสอนพระมหาสมุมติราชให้ตั้งมั่นอยู่ในราชธรรม ๑๐ ประการ

นอกจากนี้ ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ พระมหากษัตริย์ยังต้องทรงประพฤติธรรมอีก ๔ ประการ คือ

- (๑) พิจารณาซึ่งความชอบและความผิดแห่งผู้กระทำให้เป็นประโยชน์ และมีได้เป็นประโยชน์ต่อพระองค์
- (๒) ทะนุบำรุงซึ่งบุคคลผู้มีศีลสัตย์
- (๓) ประมูลมาซึ่งพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม
- (๔) รักษาพระนครราชเสมาให้สุขเกษมโดยยุติธรรม

ราชสังคหวัตถุ

ก่อนที่จะได้กล่าวถึง “ราชสังคหวัตถุ” อันเป็นสังคหวัตถุของพระราชา จะได้กล่าวถึงสังคหวัตถุสำหรับบุคคลทั่วไปเสียก่อน เพราะมีที่มาและรายละเอียดที่ไม่เหมือนกันบางประการ

* นิตราศาสตร์ - ตำราหลวงว่าด้วยแบบแผน คือ กฎหมายบ้านเมือง

สังคหวัตถุ คือ ธรรมเป็นเครื่องสงเคราะห์ที่ยึดเหนี่ยวใจบุคคลด้วยการบำเพ็ญประโยชน์ต่อกัน ซึ่งมีอยู่ ๔ ประการ

ใน**สังคหสูตร อังคุดตริกนิทาย จตุกกนิบาต** ซึ่งว่าด้วยสังคหวัตถุ ๔ ประการนั้นมีพระพุทธวจนะอธิบายไว้ดังนี้

“ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย **สังคหวัตถุ** (ธรรมเป็นเครื่องสงเคราะห์) ๔ ประการนี้ **สังคหวัตถุ ๔ ประการ**คืออะไร คือ ทาน (การให้ปัน) ๑ เปยยวัชชะ (เจรจาไพเราะ) ๑ อັถถจริยา (บำเพ็ญประโยชน์ต่อกัน) ๑ สมานัตตตา (ความวางตนสม่ำเสมอ) ๑ นี่แล ภิกษุทั้งหลาย **สังคหวัตถุ ๔ ประการ**

การให้ปัน ๑ เจรจาไพเราะ ๑ บำเพ็ญประโยชน์ ๑ การวางตนสม่ำเสมอในธรรมนั้น ๆ ตามควร ๑ เหล่านี้และเป็นธรรมเครื่องสงเคราะห์ในโลกเหมือนสลัก (ที่หัวเพลลา) คุมรถที่เล่นไปอยู่ ฉะนั้น ถ้าธรรมเครื่องสงเคราะห์เหล่านี้ไม่มีใช้มารดาหรือบิดาก็ไม่พึงได้รับความนับถือบูชาเพราะเหตุบุตรก็เพราะเหตุที่บัณฑิตทั้งหลายยังเกลียดแธธรรมเครื่องสงเคราะห์เหล่านี้อยู่ เพราะเหตุนั้น บัณฑิตเหล่านั้นจึงได้ถึงความเป็นใหญ่ และเป็นที่น่าสรรเสริญ”

ราชสังคหวัตถุ คือ ราชธรรม ๔ ประการ อันเป็นสังคหวัตถุของพระราชาที่ทรงปฏิบัติในการสงเคราะห์ประชาชน เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน ที่ทำให้เกิดมีความสมัครสมานสามัคคีของกลุ่มชนในชาติ ได้แก่

(๑) **สสุสมเอธ** ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหารให้บริบูรณ์และส่งเสริมเกษตรกรรม

(๒) **ปฐิสเมธ** ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงส่งเสริมข้าราชการ

(๓) **สมมาปาส** ความที่ทรงรู้จักผูกใจประชาชนด้วยการส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๔) **วจาเปยย** ตรัสวจาไพเราะ สุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล ทำให้เกิดความเข้าใจดีต่อกัน และความนิยมเลื่อมใส

ราชสังคหวัตถุ ๔ ประการนี้ ปรากฏอยู่ในอุชชยสูตร อังคุตตรนิกาย จตุกกนิบาต เป็นหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนาที่ปรับปรุงดัดแปลงคำสอนในศาสนาพราหมณ์ โดยกล่าวถึงคำศัพท์เดียวกัน แต่ให้ความหมายอันชอบธรรมที่ต่างออกไป และเพิ่มข้อที่ ๕ นิโรคคฺฉิ แปลว่า ไม่มีลี้มกลอน ขึ้นอีกข้อหนึ่ง ซึ่งหนังสือกวีนิพนธ์ “ตะเลงพ่าย” ก็ได้พรรณนาถึงธรรมข้อ ๕ นิโรคคฺฉิ ไว้ด้วย

ราชสังคหวัตถุนี้ ว่าโดยศัพท์ตรงกับ มหายุญ ๕ ของพราหมณ์ คือ (๑) อสฺสเมธึ (การฆ่าม้าบูชาญ) (๒) บุริสเมธึ (การฆ่าคนบูชาญ) (๓) สมมาปาสึ (ยัญอันสร้างแทนบูชาในที่ขว้างไม้ลอดบ่วงไปหล่นลง) (๔) วาชเปยยึ (การตี้มเพื่อพลังหรือเพื่อชัยชนะ) และ (๕) นิโรคคฺฉิ (ยัญไม่มีลี้มสลัก คือ ทัวไปไม่มีขีดชั้นจำกัด)

มหายุญ ๕ ที่พระราชพาฬิงฆาตามหลักศาสนาพราหมณ์นี้ พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม ของพระเทพเทวี (ประยูรย์ ปยุตฺโต) อธิบายไว้ว่า พระพุทธศาสนาสอนว่าเดิมทีเดียวเป็นหลักการสงเคราะห์ที่ดีงาม แต่พราหมณ์สมัยหนึ่งดัดแปลงเป็นการบูชาญเพื่อผลประโยชน์ในทางลาภสักการะแก่ตน ความหมายที่พึงต้องการซึ่งพระพุทธศาสนาสั่งสอน ๔ ข้อแรก มีดังกล่าวแล้วข้างต้น ส่วนข้อที่ ๕ นิโรคคฺฉิ ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ว่าเป็นผล แปลว่า ไม่มีลี้มกลอน หมายความว่า บ้านเมืองจะสงบสุขปราศจากโจรผู้ร้าย ไม่ต้องระวางภัย บ้านเรือนไม่ต้องลงกลอน

ราชสังคหวัตถุ (ตามหนังสือกวีนิพนธ์ ตะเลงพ่าย)

(๑) สสฺสเมธึ

(การบูชาด้วยข้าวกล้า)

โดชนแคลนกล้าคู่	โคไถ
ทรงประสาทเสมอใจ	จ่ายถ้วน
ปางผลเพิ่มพูนใน	นาราษฎร์ นั้นฤ
ส่วนสืบหยิบยกถ้วน	หนึ่งไว้ในฉาง

(๒) ปุริสเมธ

(การบูชาบุรุษ)

เสนาบดีเนื่องแหงหน้า	ในสนม
ทั่วทุกหมู่ทุกกรม	แต่งตั้ง
ผจงแจกธนสารสม	สิ่งชอบ เขาแฮ
หกมาสอาจอวยครั้ง	ขวบสิ้นคราสอง

(๓) สมมาปาสี

(บ่วงอันชอบ)

ไดปองพานิชย์สร้าง	สินศุนย์
เสนอลักษณ์เพื่อเอาฐร์	ท่านให้
ไตรพรรษเพิ่มทวิคุณ	คีนสง สนอนนา
บ่วงราชฎร์ปราศทุกขไร	สว่างร้อนผ่นเกษม

(๔) วาจาเปยย

(วาจาเป็นที่รัก)

เอมโฆชอมฤตอื่น	โองการ ท่านฤ
ในอเนกคณะบริพาร	ทุกหน้า
บ่หมิ่นประมาณฐาน	พฤตมิภาพ** เขาเฮย
ควรปู่คู่ลุ่นน้ำ	หนึ่งนั้นบัณฑูร***

* เสนอลักษณ์เพื่อเอาฐร์ - ถวายฎีกา (กัฏฐ์พหฺลวง) พระองค์ทรงเอาเป็นฐร์ประทานให้

** พฤตมิภาพ - ความเจริญอายุ

*** หนึ่งนั้นบัณฑูร - กิตร์สเรียกเขาตามนั้น

(๕) นีรคคัล

(การไม่มีลิมสลัก คือ ไม่ต้องใส่กลอนประตูบ้าน)

ไพบุลย์สงเคราะห์ถ้วน	ทวยชน
สังคฤหพัสดุผล	เพิ่มพ็อง
บำเพ็ญธรรมาดล	โจรจืด แลแฮ
ทวารเย่าเปล้าลิมป็อง	เปิดได้โดยถวิล

จักรวรรดิวัตร

จักรวรรดิวัตร คือ ธรรมเนียมของพระเจ้าจักรพรรดิ ผู้เป็นประมุขของจักรวรรดิ (Empire) อันเป็นราชอาณาจักรใหญ่ที่รวมประเทศต่าง ๆ ไว้เป็นเมืองขึ้น อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยหรือได้อำนาจการปกครองของพระเจ้าจักรพรรดิองค์เดียวกัน ในชมพูทวีป สมัยโบราณถือว่าพระเจ้าจักรพรรดิเป็นพระราชาธิราชผู้เป็นเจ้าของใหญ่เหนือกษัตริย์ทั้งหลายแห่งราชอาณาจักรที่เป็นเมืองขึ้น และเป็นผู้บังคับด้วยบุญญาธิการ มีรัตนะ ๗ ประการเป็นสิ่งประกอบพระบารมี คือ ช้างแก้ว ม้าแก้ว นางแก้ว ขุนคลังแก้ว ขุนพลแก้ว จักรแก้ว และแก้วมณี

จักรวรรดิวัตรนี้มาใน **จกักวัดติสุตร ทิพนิกาย ปาฎิกวรรค** เป็นธรรม ๑๒ ประการ ที่พระเจ้าจักรพรรดิทรงถือปฏิบัติเป็นพระจริยาวัตรในการปกครองแผ่นดินให้มีสันติสุข ซึ่งจำแนกออกได้ดังนี้

(๑) **อนโตชนสมิ พลกายสมิ** การที่ทรงอนุเคราะห์พระราชวงศ์ พระมเหสี พระสนม กำนัล และข้าราชการบริพารในพระราชสำนัก และทรงอนุเคราะห์เหล่าทหาร

(๒) **ขตติเยสุ** การที่ทรงอนุเคราะห์กษัตริย์แห่งเมืองขึ้นทั้งหลายที่อยู่ใต้พระบรมเดชานูภาพ

* โจรจืด - การโจรกรรมจาง คือเบาบาง

- (๓) **อนุนยเตสุ** การที่ทรงส่งเคราะห์พระราชวงศ์และข้าราชการบริพารที่ตามเสด็จ
- (๔) **พurahมณคหปติเกสุ** การที่ทรงเกื้อกูลและคุ้มครองพราหมณ์และคหบดีชน
- (๕) **เนคมชานปเทสุ** การที่ทรงส่งเคราะห์ชนชาวนิคมชนบทให้ดำรงชีพเป็นสุขตามวิสัย
- (๖) **สมณพurahมณเสุ** การที่ทรงอุปการะสมณพราหมณ์
- (๗) **มิกคปกุชีสุ** การที่ทรงคุ้มครองบรรดาสัตว์และนกมิให้ผู้ใดเบียดเบียนและทำอันตราย
- (๘) **อธมฺการปฏิกุเขโป** การที่ทรงห้ามปรามคนทั้งหลายมิให้กระทำการที่ผิดทำนองคลองธรรม
- (๙) **อธนานํ ธนานุปปทานํ** การพระราชทานทรัพย์สงเคราะห์ให้ผู้ขัดสนไร้ทรัพย์
- (๑๐) **สมณพurahมณเ อุปลงกมิตฺวา ปณฺหปุจฺจนํ** การเสด็จไปหาสมณพราหมณ์เพื่อทรงศึกษาและตรัสถามปัญหาเกี่ยวกับบุญและบาป ให้ทรงรู้แจ้งและประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (๑๑) **อธมฺราคสุส ปทานํ** การที่ทรงหักห้ามจิตไม่ให้เกิดอธรรมราคะในสถานอันไม่ควร
- (๑๒) **วิสมโลกสุส ปทานํ** การที่ทรงหักห้ามจิตไม่ให้ปรารถนาลาภอันไม่ควรได้

จักรวรรดิวัตร (ตามหนังสือกวีนิพนธ์ ตะเลงพ่าย)

(๑) อนฺโตชนสุมี พลกายสุมี

(ทรงจักรวรรดิวัตรในชนภายใน และหมู่พลทหาร)

ขุนชนบริรักษ์ทั้ง	หญิงชาย
ทั่วทุกนางทุกนาย	ไฝเฝ้า
ทรงขจัดอุปัทวันตราย	บาราศ ทุกข์นา
ใจใส่ไปคำเข้า	ขึ้นหน้าอำโฉม

(๒) ขตติเยสุ

(ในกษัตริย์ทั้งหลาย)

บรรรโลงเลี้ยงโลกด้วย	การุณ
ในขัตติยทุกชน	เขตดาว
อำนวยรัตน์วิบูล	นาเนก แลแฮ
มีอาทิราชหทัยห้าว	เห็จเพียงลมผัน

(๓) อนุยนฺเตสุ

(ในผู้ติดตามทั้งหลาย)

เนืองนันทน์ราธิปผู้	เผ่าพงศ์
โดยเสด็จดำเนินคง	คู่ให้
พระเอื้อพระอวยมง-	คลยัว ยานแฮ
ดุรงค์รคชพ่าหนีให้	ห่อนเว้นเป็นเฉลิม

(๔) พุราหมณคหปติเกสุ

(ในพราหมณ์และคหบดีทั้งหลาย)

เผติมผดุงชีพพร้อม	พราหมณ์ผอง
พัสตร์โกชนโหติภูณท์* กอง	กอบถ้วน
นายกเย่า** ปูนปอง	ประโยชน์ครบ ครันแฮย
สบสิ่งสำรด*** ล้วน	เครื่องใช้ไปเหลือ

* พัสตร์โกชนโหติภูณท์ - ผ้า, ของกิน, ภาชนะบูชาไฟ (เครื่องบูชาไฟตามพิธีพราหมณ์)

** นายกเย่า - เจ้าบ้าน - คหบดี, เย่า - ควรเป็น "เหย้า" แต่ต้องการ เอก

*** สำรด - ลายขอบเสื้อครุย, ผ้าที่ปักอย่างเดียวกับลายขอบเสื้อครุยใช้ผูกสะเอว

(๕) เนคมชานปเทศุ

(ในชาวนิคมและชาวชนบททั้งหลาย)

ผจงเจือแจจกทั้ง	ชนบท สิ้นนา
ในนอกนิคมคามหมด	ขอบขัน
ภยโยพระยศทศ-	ทศรุ่ม ร้อนฤ
เย็นเฉกพรหมฉัตรขัน	เช็ดฟ้าพุดฉาย

(๖) สมณพราหมณเสสุ

(ในสมณะและพราหมณ์ทั้งหลาย)

ทวยหลายลอยบาปร้าง	รำงับ ราดฤ
บริสุทิตศีลศีลสรรพ	สฤษฏ์รัง
สมณะหนึ่งนามนับ	นามหนึ่ง พราหมณ์นา
นฤนาถอาจอวยทั้ง	สิ่งถ้วนบริหาร

(๗) มิคคปุกชีสุ

(ในเนื้อและนกทั้งหลาย)

อภัยทานท่านแต่งตั้ง	ต่อสรรพ สัตว์เอย
มวลมฤคปักชีพรรค	แผ่กำง
อย่าเริ่มอย่าริรัน	ทำโทษ มันแฮ
ห้ามบให้ใครมล้าง	ลวงพันชนมกษัย

(๘) อธมฺมการปฏิกุเขโป*(ห้ามการไม่เป็นธรรม)*

หุทัยอนุเคราะห์ถ้วน	ทาสภู
บาปสร้างสร้างบุญชู	เขตทำว
เบญจาพิธไพอู	รอยเร็ด ลงถา
เพราะเพื่อพระนาถน้ำว	หน่วงโน้มในกุศล

(๙) อธนานิ ธนานุปปทานิ*(การให้ทรัพย์แก่ผู้ไร้ทรัพย์ทั้งหลาย)*

ชนใดใจขุนขึ้น	ธนแคลน
ทรงจ่ายรายทรัพย์แสน	สิ่งให้
อวรณ์ห่อนหวงแหน	หายิ่ง ยากแฮ
ชูปช่วยทวยธเรศได้	เสื่อมร็อนรอนเช็ญ

(๑๐) สมณพราหมณเ อุปสงกมิตวา ปญหปุจจนิ*(การเข้าไปหาสมณะพราหมณ์แล้วถามปัญหา)*

ปวงเป็นบาพรด*พร้อม	พรหมจรรย
มานะมละสบสรรพ์	สิ่งแก้
เสด็จสู่ศึกษาธรรม	ถามโทษ คุณแฮ
เสร็จทราบบาปบุญเค้า	ขาดข้อก้งขา

* ปวงเป็นบาพรด - ครูผู้ประพดติพรดทั้งปวง (คือสมณพราหมณ์)

(๑๑) อธมมราคสูตร ปทาน์

(ละความกำหนดในธรรม คือ ล่วงประเวณี)

ภวนายกนาถเกล้า	กษัตริย์
ขจัดจากอธรรมราศี	เกลียดไกล
ทุจจิตราคะดี	โดยกล่าว ใว์นา
ท้าวคมนิยฐานให้	ธิดาร้างห่างชวน

(๑๒) วิสมโลกสูตร ปทาน์

(การละความโลกอื่นไม่สม่าเสมอเสีย)

ไปดลมหิฉภาพ ^{**} เอื้อ	เอาสาร ทรัพย์เสีย
แห่งบให้เหตุพาล	โอบอ้าวง
โดยกิจกอบพลการ	ปองประโยชน์ ตนนา
นามวิสมโลก ^{***} มล้าง	เล่นนั้นนฤามี
พิธีทวาทศพร้อม	พรรณนา นีฤา
จักรพรรดิวัตรจรรยา	ชื่อชี่
เรื่องรุ่งราชกฤษฏา-	ธิดารเกียรติ เกริกแย
เจริญสวัสดิ์ขัดตียศกั	ก่อสร้างสืบแสง

สรุป

ธรรมของผู้ปกครองประเทศ ซึ่งประกอบด้วย **ทศพิธราชธรรม** **ราชสังคหวัตถุ** และ **จักรวรรดิวัตร** ที่ได้พรรณนามาข้างต้นนี้ เป็นหลักธรรมในพระพุทธศาสนาที่เป็นหลัก

* อคมนิยฐาน - ครูผู้ประพฤติพรตทั้งปวง (คือสมณพราหมณ์)

** มหิฉภาพ - ความปรารถนาใหญ่, ความมักมาก

*** วิสมโลก - โลกไม่เสมอ คือ โลกแรงขึ้นทุกที

สาระสำคัญในการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงถือเป็นพระราชจริยาวัตร สืบมาแต่โบราณกาลจนกระทั่งถึงสมัยปัจจุบัน เสมือนเป็นหลักแห่งรัฐธรรมนูญที่มีได้ บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันก็ได้ทรงบำเพ็ญ ธรรมของผู้ปกครองประเทศในการปกครองอาณาประชาราษฎร์โดยครบถ้วนตลอดมา สม ดังพระราชปฏิญญาที่ได้ทรงตั้งไว้ในวโรกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ว่า “เราจะครอง แผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” จนเป็นที่แซ่ช่องสรรเสริญกัน ทั่วไปทั้งในราชอาณาจักรไทยและในนานาประเทศ

การจัดระเบียบราชการราชบัณฑิตยสถาน* ตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔

คำสำคัญ : ระเบียบราชการ, ราชบัณฑิตยสถาน, พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔

ตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๖ ราชบัณฑิตยสถานเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามมาตรา ๔๖ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้ราชบัณฑิตยสถานมีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่ไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ราชบัณฑิตยสถานแม้ว่าจะมีฐานะเป็นกรมก็ได้มีการจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรเหมือนกับกรม แต่มีการจัดระเบียบขององค์กรเป็นพิเศษเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน

การแบ่งส่วนงานของราชบัณฑิตยสถาน แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ งานฝ่ายวิชาการและงานฝ่ายบริหาร

(๑) งานฝ่ายวิชาการแบ่งออกเป็นสำนักต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง สำนักวิทยาศาสตร์ และสำนักศิลปกรรม

(๒) งานฝ่ายบริหารแบ่งออกเป็นกองและฝ่ายงานบริหารทั่วไป ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กองธรรมศาสตร์และการเมือง กองวิทยาศาสตร์ และกองศิลปกรรม

อำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถานไว้ดังต่อไปนี้

* จัดพิมพ์ในวารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๔๖) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กรุงเทพ
วารสาร, ๒๕๔๖), หน้า ๖๒๑-๖๓๔.

(๑) ค้นคว้า วิจัย และบำรุงสรรพวิชา แล้วนำผลงานที่ได้สร้างสรรค์ออกเผยแพร่ให้เป็นคุณประโยชน์ แก่ประเทศและประชาชน

(๒) ติดต่อ แลกเปลี่ยนความรู้และประสานงานทางวิชาการกับองค์การปราชญ์และสถาบันทางวิชาการอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๓) ให้ความเห็น คำแนะนำ และคำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

(๔) ให้บริการทางวิชาการแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ สถาบันการศึกษา หน่วยงานของเอกชน และประชาชน

(๕) ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำพจนานุกรม สารานุกรม อักษรานุกรม อนุกรม-วิธาน การบัญญัติศัพท์ทางวิชาการสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำพจนานุกรมศัพท์วิชาการภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย และงานวิชาการอื่น ๆ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ภาษาไทย การอนุรักษ์ภาษาไทย มิให้แปรเปลี่ยนไปในทางที่เสื่อม และการส่งเสริมภาษาไทยซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชาติให้ปรากฏเด่นชัดยิ่ง

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน

การแบ่งส่วนงานทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถาน

ตามมาตรา ๘ ให้แบ่งงานทางวิชาของราชบัณฑิตยสถานออกเป็นสำนัก ดังนี้

(๑) สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง

(๒) สำนักวิทยาศาสตร์

(๓) สำนักศิลปกรรม

และยังได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นไว้ด้วยว่า การจัดตั้งสำนักขึ้นใหม่ การยุบ การรวม หรือการแยกสำนัก ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ ดังนั้น อาจตั้งสำนักขึ้นใหม่โดยแยกสำนักที่มีอยู่ ๓ สำนักแล้วได้ตามความเหมาะสม เช่น แยกสำนักวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นสำนักใหญ่ที่มีภาคีสมาชิกและราชบัณฑิตรวมกัน ๒ เท่าของสำนักอื่น ออกเป็น ๒ สำนัก โดยแยกประเภทวิชาเทคโนโลยีออกจากสำนักวิทยาศาสตร์ และตั้งเป็นสำนักเทคโนโลยีขึ้นใหม่อีกสำนักหนึ่งเพื่อให้สมกับ

ความสำคัญของวิชาเทคโนโลยี และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีโดยสร้างเทคโนโลยีของไทยขึ้นมา
เองให้มากขึ้น ไม่ต้องอาศัยเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่ละสำนักมีประธานสำนัก ๑ คน และเลขานุการสำนัก ๑ คน ซึ่งราชบัณฑิตแต่ละ
สำนักประชุมกันเลือกตามหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตยสถาน
แล้วนายกรัฐมนตรีเสนอชื่อไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งโดยประกาศราช-
บัณฑิตยสถาน (ดู มาตรา ๓๓)

ประธานสำนักและเลขานุการสำนักมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และอาจ
ได้รับเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ (ดู มาตรา ๓๑) ทั้งนี้
เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกัน ในการดำรงตำแหน่งประธานสำนักและเลขานุการสำนัก

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานสำนักและเลขานุการสำนักพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อ

(๑) ลาออกจากตำแหน่ง

(๒) พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๐ เมื่อตาย ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้อง
ห้ามตามมาตรา ๑๓ (๓) โดยเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือ
ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ
โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และตามมาตรา ๑๓ (๔) เมื่อที่ประชุมสภาราชบัณฑิต
มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

การแบ่งประเภทวิชาและการแบ่งสาขาวิชาของสำนักต่าง ๆ

การกำหนดประเภทวิชาในแต่ละสำนักและการแบ่งประเภทวิชาออกเป็นสาขา ต้อง
ทำเป็นข้อบังคับสภาราชบัณฑิตและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตามข้อบังคับสภา
ราชบัณฑิตว่าด้วยการกำหนดประเภทวิชาออกเป็นสาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดไว้
ดังต่อไปนี้

๑. สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง

สำนักธรรมศาสตร์และการเมืองแบ่งประเภทวิชาและสาขาวิชาในแต่ละประเภทไว้
ดังต่อไปนี้

ก. ประเภทปรัชญา แบ่งออกเป็น ๔ สาขาวิชา

๑. อภิปรัชญาและญาณวิทยา
๒. อັคฌวิทยา
๓. ตรรกศาสตร์
๔. ศาสนศาสตร์

ข. ประเภทสังคมศาสตร์ แบ่งออกเป็น ๑๐ สาขาวิชา

๑. นิติศาสตร์
๒. รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
๓. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
๔. จิตวิทยา
๕. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม
๖. เศรษฐศาสตร์
๗. บริหารธุรกิจ
๘. ภูมิศาสตร์
๙. ศึกษาศาสตร์
๑๐. นิเทศศาสตร์

ค. ประเภทประวัติศาสตร์ แบ่งออกเป็น ๓ สาขาวิชา

๑. ประวัติศาสตร์สากล
๒. ประวัติศาสตร์ไทย
๓. โบราณคดี

๒. สำนักวิทยาศาสตร์

สำนักวิทยาศาสตร์ แบ่งประเภทวิชาและสาขาวิชาแต่ละประเภทไว้ดังต่อไปนี้

ก. ประเภทวิทยาศาสตร์กายภาพ แบ่งออกเป็น ๘ สาขาวิชา

๑. คณิตศาสตร์
๒. ฟิสิกส์
๓. เคมี

- ๔. ดาราศาสตร์
- ๕. ธรณีวิทยา
- ๖. อุตุนิยมวิทยา
- ๗. สมุทรศาสตร์
- ๘. วิทยาการคอมพิวเตอร์

ข. ประเภทวิทยาศาสตร์ชีวภาพ แบ่งออกเป็น ๓ สาขาวิชา

- ๑. ชีววิทยา
- ๒. พฤกษศาสตร์
- ๓. สัตววิทยา

ค. ประเภทวิทยาศาสตร์ประยุกต์ แบ่งออกเป็น ๗ สาขาวิชา

- ๑. การประมง
- ๒. เกษตรศาสตร์
- ๓. วนศาสตร์
- ๔. วิศวกรรมศาสตร์
- ๕. พืชศาสตร์
- ๖. สัตวศาสตร์
- ๗. สัตวแพทยศาสตร์

ง. ประเภทวิทยาศาสตร์สุขภาพ แบ่งออกเป็น ๔ สาขาวิชา

- ๑. แพทยศาสตร์
- ๒. วิทยาศาสตร์การแพทย์
- ๓. เภสัชศาสตร์
- ๔. ทันตแพทยศาสตร์

จ. ประเภทเทคโนโลยี แบ่งออกเป็น ๔ สาขาวิชา

- ๑. เทคโนโลยีชีวภาพ
- ๒. เทคโนโลยีพอลิเมอร์
- ๓. เทคโนโลยีปิโตรเคมี

๔. การบริหารจัดการเทคโนโลยี

๓. สำนักศิลปกรรม

สำนักศิลปกรรมแบ่งประเภทวิชาและสาขาวิชาในแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

ก. ประเภทวรรณศิลป์ แบ่งออกเป็น ๘ สาขาวิชา

๑. ดันติภาษา
๒. นิรุกติศาสตร์
๓. ภาษาศาสตร์
๔. วรรณกรรมพื้นบ้าน
๕. วรรณกรรมร้อยแก้ว
๖. วรรณกรรมร้อยกรอง
๗. วรรณคดีเปรียบเทียบ
๘. ภาษาไทย

ข. ประเภทสถาปัตยกรรมศิลป์ แบ่งออกเป็น ๕ สาขาวิชา

๑. สถาปัตยกรรม
๒. ประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม
๓. ภูมิสถาปัตยกรรม
๔. นาเวสสถาปัตยกรรม
๕. การผังเมือง

ค. ประเภทวิจิตรศิลป์ แบ่งออกเป็น ๖ สาขาวิชา

๑. จิตรกรรม
๒. ประติมากรรม
๓. นาฏกรรม
๔. ดุริยางคกรรม
๕. ภาพพิมพ์
๖. สื่อผสม

ในกรณีที่มีปัญหาว่าสาขาวิชาใดอยู่ในสาขาวิชาที่กำหนดไว้ตามระเบียบหรือไม่

สำนักที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

สมาชิกของราชบัณฑิตยสถาน

ราชบัณฑิตยสถานมีสมาชิก ๓ ประเภท คือ

- (๑) ภาคีสมาชิก
- (๒) ราชบัณฑิต
- (๓) ราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์

(ดู มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔)

(๑) ภาคีสมาชิก

ภาคีสมาชิก ได้แก่ บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมีคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ ซึ่งสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกของสำนักใดสำนักหนึ่งตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตและสำนักนั้นได้มีมติรับเป็นภาคีสมาชิกแล้ว

๑. คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิกได้กำหนดไว้ดังนี้

(๑) มีสัญชาติไทย ดังนั้นผู้มีสัญชาติอื่นจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครเป็นภาคีสมาชิกได้

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์

(ดู มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔)

๒. ส่วนลักษณะต้องห้ามมีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) มีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

๓. คุณวุฒิของผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิกได้กำหนดไว้ดังนี้

(๑) ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง โดยได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรเทียบให้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือ

(๒) ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป

(๓) ได้คิดขึ้นใหม่หรือคิดแก้ไขให้ดีขึ้นซึ่งสิ่งประดิษฐ์ กรรมวิธีหรือหลักวิชา ซึ่งราชบัณฑิตยสถานเห็นว่าเป็นประโยชน์

(๔) ได้แต่งหรือแปลหนังสือซึ่งราชบัณฑิตยสถานเห็นว่าดีถึงขนาดและหนังสือ นั้นได้พิมพ์เผยแพร่แล้ว

(ดู มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ และ ข้อบังคับสภาราชบัณฑิตว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๕)

(๑) จำนวนภาคีสมาชิก ราชบัณฑิตยสถานมีจำนวนภาคีสมาชิกทั้งหมดได้ไม่เกิน ๒๐๐ คน เป็นภาคีสมาชิกสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ๕๐ คน สำนักวิทยาศาสตร์ ๑๐๐ คน และสำนักศิลปกรรม ๕๐ คน

(ดู มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ และข้อบังคับ สภาราชบัณฑิตว่าด้วยการกำหนดจำนวนภาคีสมาชิกและจำนวนราชบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๕)

(๒) การสมัครและวิธีการรับบุคคลเป็นภาคีสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน

(๑) ผู้ประสงค์จะสมัครเป็นภาคีสมาชิก ต้องยื่นใบสมัครต่อเลขาธิการราช- บัณฑิตยสถาน ตามแบบพิมพ์ที่กำหนด โดยมีราชบัณฑิตในสำนักวิชาที่ตนสมัครอย่างน้อย สองคนรับรองว่าผู้แสดงความจำนงนั้นสมควรเป็นภาคีสมาชิก

(๒) ผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิก จะสมัครได้เพียงสำนักเดียวและสาขาวิชา เดียวเท่านั้น

(๓) ผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิก ต้องส่งหลักฐานแสดงคุณสมบัติและหลักฐานแสดง ความสามารถของตนไปพร้อมกับใบสมัครด้วย

(๔) ประธานสำนักที่จะรับบุคคลเข้าเป็นภาคีสมาชิกต้องแต่งตั้งราชบัณฑิต ในสำนักเป็นคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานหนึ่งคน และกรรมการ อย่างน้อยสองคน เพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครเป็นภาคีสมาชิก โดยให้คณะกรรมการ พิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้สมัคร ทั้งปริมาณและคุณภาพ การเป็นที่ยอมรับทางวิชา การ การนำเสนอผลงานต่อที่ประชุมระดับผู้ฟังและระดับการประชุม เป็นต้น แล้วรายงาน ผลการคัดเลือกให้ที่ประชุมสำนักมีมติต่อไป

(๒) ราชบัณฑิต

ราชบัณฑิต ได้แก่ ภาควิชาซึ่งนายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตในประเภทวิชาสาขาใดสาขาหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน โดยคำแนะนำของสภาราชบัณฑิต (ดู มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔)

การกำหนดจำนวนราชบัณฑิตซึ่งจะมีได้ในแต่ละสำนัก การตั้งตำแหน่งราชบัณฑิตขึ้นใหม่ การตั้งราชบัณฑิตในตำแหน่งที่ว่าง รวมทั้งการเลือกภาควิชาเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต มาตรา ๑๗ ได้บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาราชบัณฑิต

๑. จำนวนราชบัณฑิต

ตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิต ว่าด้วยการกำหนดจำนวนภาควิชาและจำนวนราชบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ได้กำหนดจำนวนราชบัณฑิตไว้ทั้งหมดไม่เกิน ๑๓๐ คน โดยแบ่งเป็น

ราชบัณฑิตสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ๓๕ คน

ราชบัณฑิตสำนักวิทยาศาสตร์ ๖๐ คน

ราชบัณฑิตสำนักศิลปกรรม ๓๕ คน

๒. หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกภาควิชาเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต

ตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกภาควิชา เพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตในตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่หรือในตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕ ได้กำหนดไว้ว่า ภาควิชาซึ่งผู้มีสิทธิเข้ารับการเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นภาควิชาซึ่งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ราชบัณฑิตจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นภาควิชาซึ่งเท่านั้น จะแต่งตั้งจากบุคคลอื่นไม่ได้

(๒) ได้มีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับวิชาการที่ค้นคว้าได้ต่อสำนักตามระเบียบสภาราชบัณฑิต

(๓) ต้องเป็นผู้ที่ได้เข้าร่วมประชุมสำนักตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตว่าด้วยการ

ประชุมสำนัก พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖ ซึ่งได้กำหนดให้ราชบัณฑิตแต่ละสำนักประชุมกัน อย่างน้อยเดือนละ ๒ ครั้ง อย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ของจำนวนครั้งของการประชุมสำนักที่ ภาควิชาผู้หนึ่งเป็นสมาชิกอยู่ทั้งสองปี หรือในกรณีที่ เป็นภาควิชาสมาชิมาแล้วเป็นเวลา เกิน ๒ ปี ให้นำจำนวนครั้งของการประชุมสำนักย้อนหลังไปไม่เกิน ๓ ปีรวมกัน หากภาควิชาสมาชิผู้หนึ่งได้เข้าร่วมประชุมสำนักตั้งแต้อ้อยละ ๕๐ ของจำนวนครั้งและประชุมรวมกัน ขึ้นไป ก็ถือว่าได้เข้าร่วมประชุมสำนักครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในกรณีที่ภาควิชาสมาชิผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิชาการเกี่ยวกับ งานของสำนักหรือราชบัณฑิตยสถาน ให้นำครั้งการประชุมคณะกรรมการเป็นจำนวนครั้ง การประชุมสำนักด้วย ในกรณีที่จำนวนครั้งการประชุมสำนักมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ ๕๐ เมื่อ จำนวนครั้งที่เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวน ครั้งของการประชุมคณะกรรมการที่ภาควิชาสมาชิผู้หนึ่งเป็นกรรมการอยู่ทั้งสองปี หรือใน กรณีที่เป็นกรรมการมาแล้วเกินกว่าสองปี ก็ให้นำจำนวนครั้งการประชุมคณะกรรมการ ย้อนหลังไปไม่เกินสามปีรวมกันอย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ของจำนวนครั้งการประชุมคณะ กรรมการกันดังกล่าว และให้ถือว่าได้เข้าร่วมการประชุมสำนักครบตามเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในข้อนี้ด้วย

๓. การเลือกภาควิชาสมาชิเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตในตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือตำแหน่งที่ว่าง มีวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) นายกราชบัณฑิตยสถานต้องเสนอความเห็นและขออนุมัติให้มีการเลือกราช บัณฑิตต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจึงดำเนินการได้

(๒) ก่อนการเลือกหกสิบวันเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานต้องแจ้งแก่ภาควิชาสมาชิ ผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนด ที่ประสงค์จะเข้ารับการเลือกเป็นราชบัณฑิตให้ยื่น หนังสือแสดงความจำนงต่อเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ที่ประชุมราชบัณฑิตสำนักที่จะมีการเลือกต้องแต่งตั้งกรรมการเลือกภาควิ ชาสมาชิเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ราชบัณฑิตในสำนักเป็น ประธานหนึ่งคน เป็นกรรมการหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการหนึ่งคน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสองคน คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งต้องพิจารณากลับกรองผลงาน

ทางวิชาการรวมทั้งด้านอื่น ๆ ของภาคีสมาชิกผู้ยื่นความจำนงเข้ารับการเลือกนั้น ว่าสมควรจะได้รับเลือกเป็นราชบัณฑิตหรือไม่

เกณฑ์การพิจารณาถ่วงถ่วง มีดังนี้

(๑) เกณฑ์ผลงานทางวิชาการ ปริมาณและคุณภาพ

(๒) เกณฑ์การเป็นที่ยอมรับทางวิชาการ การนำเสนอผลงานต่อที่ประชุม ระดับผู้ฟัง ระดับการประชุม

(๓) เกณฑ์ความร่วมมือและช่วยเหลือกิจการของราชบัณฑิตยสถาน เป็นกรรมการวิชาการเข้าร่วมประชุมสัมมนา เป็นกรรมการเฉพาะกิจของราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น

การเลือกภาคีสมาชิกเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตในตำแหน่งที่ว่าง ต้องพิจารณาเลือกภาคีสมาชิกในประเภทและวิชาของสำนักตามตำแหน่งราชบัณฑิตที่ว่างนั้นก่อน ถ้าไม่มีภาคีสมาชิกดังกล่าวที่สมควรได้รับเลือก จึงให้เลือกภาคีสมาชิกในประเภทวิชาอื่นของสำนักได้

เมื่อสำนักมีมติเลือกภาคีสมาชิกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตแล้ว สำนักต้องแจ้งไปยังเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาราชบัณฑิตพิจารณา เมื่อที่ประชุมสภาราชบัณฑิตมีมติเห็นชอบแล้ว นายกสภาราชบัณฑิตต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตต่อไป

(๓) ราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์

ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีชื่อเสียงเกียรติคุณดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ในประเภทวิชาสาขาใดสาขาหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน และได้ให้ความร่วมมือปฏิบัติงานทางวิชาการอันเป็นประโยชน์แก่กิจการของราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์ โดยคำแนะนำของสภาราชบัณฑิต เช่น ราชบัณฑิตที่เคยทำประโยชน์ในทางวิชาการให้แก่ราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งลาออกจากตำแหน่งราชบัณฑิต หรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิดีเด่นที่ได้เป็นภาคีสมาชิกของราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งได้ให้ความร่วมมือปฏิบัติงานทางวิชาการแก่

ราชบัณฑิตยสถานมาเป็นเวลานานพอสมควร เช่น เป็นกรรมการในคณะกรรมการทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถาน อันเป็นประโยชน์แก่กิจการของราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น

จำนวนราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์ได้มีการกำหนดไว้เหมือนกับจำนวนภาคีสมาชิก และจำนวนราชบัณฑิต

(๔) หน้าที่ของสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน

ราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมสำนักที่ตนสังกัด และเสนอเรื่องเกี่ยวกับวิชาการที่ตนค้นคว้าได้ต่อสำนักตามระเบียบสภาราชบัณฑิตที่ออกตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔

(๕) สิทธิประโยชน์ของสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน

สิทธิประโยชน์ของสมาชิกราชบัณฑิตยสถานได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังต่อไปนี้

(๑) รับเงินอุปการะ

ตามระเบียบราชบัณฑิตยสถานว่าด้วยเงินอุปการะราชบัณฑิต และภาคีสมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้ราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกได้รับเงินอุปการะเป็นรายเดือน โดยราชบัณฑิตได้รับเงินอุปการะในอัตราเดือนละ ๑๒,๕๐๐ บาท ส่วนภาคีสมาชิกให้ได้รับเงินอุปการะในอัตรากึ่งหนึ่งที่ราชบัณฑิตได้รับคือ เดือนละ ๖,๒๕๐ บาท ส่วนราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์ไม่ได้กำหนดให้ได้รับเงินอุปการะ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ราชบัณฑิตที่เป็นประธานสำนักได้รับเงินอุปการะเพิ่มขึ้นจากเงินอุปการะราชบัณฑิตอีกหนึ่งในสาม

ราชบัณฑิตที่เป็นเลขานุการสำนักให้ได้รับเงินอุปการะเพิ่มขึ้นจากเงินอุปการะราชบัณฑิตอีกหนึ่งในสี่

ราชบัณฑิตที่อยู่ในตำแหน่งแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะเหตุป่วย พิการหรือทุพพลภาพ และราชบัณฑิตที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งสำนักที่ราชบัณฑิตนั้นประจำอยู่หรือเคยประจำอยู่มีมติว่าอยู่ในฐานะที่ควรอนุเคราะห์ มีสิทธิได้รับเงินอุปการะเป็นพิเศษในอัตรากึ่งหนึ่งที่ราชบัณฑิตได้รับ

เงินอุปการะราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก ได้กำหนดให้มีขึ้นโดยพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๑-๓๒ โดยถือว่าเอกสิทธิของสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งจะได้รับเงินอุปการะและมาตรา ๑๙ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ถือว่าเป็นสิทธิและประโยชน์อย่างหนึ่งของสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน เงินอุปการะนี้มีลักษณะเป็นเงินสงเคราะห์อย่างหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน เช่น ข้าราชการบำนาญผู้มีอายุสูง ซึ่งได้รับเงินบำนาญในอัตราต่ำ ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรี มิได้ถือว่าเป็นเงินเบี้ยประชุม หรือเงินประจำตำแหน่ง หรือเงินค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงานในหน้าที่แต่อย่างใด จึงให้ใช้คำว่าเงินอุปการะ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งบัญญัติให้ราชบัณฑิตที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติเพราะเหตุชรา พิกัด หรือทุพพลภาพให้มีสิทธิได้รับเงินอุปการะพิเศษตามระเบียบราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องมาปฏิบัติงานแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการที่ได้มีข้อกำหนดในระเบียบของราชบัณฑิตยสถานในข้อ ๕ ว่า “การจ่ายเงินอุปการะให้จ่ายเฉพาะเดือนที่เข้าประชุม เดือนใดไม่มีการประชุม หรือมีการประชุมแต่ราชบัณฑิต หรือภาคีสมาชิกผู้ใดไม่เข้าประชุมในงวดจ่ายเงินอุปการะ” จึงยังไม่ตรงกับเจตนาในการให้เงินอุปการะตามที่กล่าวมาข้างต้น

นอกจากสิทธิได้รับเงินอุปการะแล้ว ภาคีสมาชิกยังมีสิทธิระดับเข็มเครื่องหมายตามระเบียบสภาราชบัณฑิต และเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายในการประชุมสำนักหรือการประชุมสภาราชบัณฑิต แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

ราชบัณฑิตมีสิทธิระดับเข็มเครื่องหมายตามระเบียบสภาราชบัณฑิต และได้รับยกย่องในงานพระราชพิธี งานพิธีหรือสโมสรรสนิบาตของทางราชการเสมอด้วยข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี

ราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์มีสิทธิระดับเข็มเครื่องหมาย ตามระเบียบสภาราชบัณฑิต และได้รับความยกย่องในงานพระราชพิธี งานพิธีหรือสโมสรรสนิบาตของทางราชการเสมอด้วยข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดี กับมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาราชบัณฑิต ในฐานะที่ปรึกษา (ดู มาตรา ๑๙ พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๕)

(๖) การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกราชบัณฑิตยสถาน

วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกราชบัณฑิตยสถานทั้งสามประเภทมิได้มีการกำหนดไว้ คงอยู่ในตำแหน่งตลอดไป เว้นแต่จะพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัว ตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อ

๑. ตาย
๒. ลาออก
๓. ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ (๑) หรือ (๔) คือ ขาดจากการมีสัญชาติไทย
๔. มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๓) คือ เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือตามมาตรา ๑๓ (๔) หรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
๕. ที่ประชุมสภाराชบัณฑิตยสถานมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนราชบัณฑิตที่มาประชุม ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ขาดการประชุมสำหนักที่ตนเป็นภาคีสมาชิก หรือราชบัณฑิตเป็นเวลาติดต่อกันเกินหกเดือนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๒) มีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่ราชบัณฑิตพ้นจากตำแหน่ง นายกราชบัณฑิตยสถานต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ (ดู มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔)

การดำเนินงาน

ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน มีองค์กรและบุคลากรดังต่อไปนี้

๑. นายกรัฐมนตรี
๒. นายกราชบัณฑิตยสถานและอุปนายกราชบัณฑิตยสถาน
๓. สภाराชบัณฑิต
๔. สำนักวิชาการต่าง ๆ

๕. คณะกรรมการทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถานประจำสาขาวิชาต่าง ๆ
๖. คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน
๗. เลขานุการราชบัณฑิตยสถานและรองเลขานุการราชบัณฑิตยสถาน
๘. ส่วนราชการต่าง ๆ ของราชบัณฑิตยสถาน

๑. นายกรัฐมนตรี

เนื่องจากพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๖ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้ราชบัณฑิตยสถานเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง นายกรัฐมนตรีจึงเป็นบุคลากรสูงสุดของราชบัณฑิตยสถานที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถานและมีส่วนในการดำเนินงานของราชบัณฑิตยสถานหลายประการ ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ (ดู มาตรา ๕)

๒. นายกราชบัณฑิตยสถานและอุปนายกราชบัณฑิตยสถาน

บุคลากรที่มีความสำคัญมากในการดำเนินงานของราชบัณฑิตยสถานก็คือ นายกราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งสภาราชบัณฑิตประชุมเลือกจากบรรดาราชบัณฑิตเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกราชบัณฑิตยสถานคนหนึ่ง แล้วเสนอชื่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

ตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการเลือกนายกราชบัณฑิตยสถาน และอุปนายกราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕ ได้กำหนดวิธีการเลือกนายกราชบัณฑิตยสถานไว้ว่า ให้ที่ประชุมสภาราชบัณฑิตเลือกราชบัณฑิตคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ราชบัณฑิตแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อราชบัณฑิตได้หนึ่งชื่อโดยต้องมีราชบัณฑิตรับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ราชบัณฑิตผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก

นอกจากนี้ตามข้อ ๔ ยังได้กำหนดไว้ว่าก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานไม่น้อยกว่าหกสิบวัน สภาราชบัณฑิตต้องประชุมเลือกราชบัณฑิตเป็นนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานคนหนึ่ง เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวาระต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ขาดผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งจะต้องมีอยู่ตลอดเวลา เพราะว่านายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานมีตำแหน่งเป็นนายกสภาราชบัณฑิตอยู่ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

นายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

- (๑) เป็นนายกสภาราชบัณฑิตโดยตำแหน่ง (ตามมาตรา ๒๒ (๑))
- (๒) เป็นผู้แทนของราชบัณฑิตยสถานในการดำเนินงาน มาตรา ๗ (๒) คือ การติดต่อแลกเปลี่ยนความรู้ และประสานงานทางวิชาการกับองค์การปราชญ์ และสถาบันทางวิชาการอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (๓) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของราชบัณฑิตยสถานทางด้านวิชาการให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับระเบียบและมติของสภาราชบัณฑิต
- (๔) แต่งตั้งคณะกรรมการทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถาน ประจำสาขาวิชาต่าง ๆ คณะหนึ่งหรือหลายคณะ ตามมาตรา ๓๔ เพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถานตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๕) และ (๖)

นอกจากคณะกรรมการทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นเพื่อทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาราชบัณฑิต ส่วนอุปนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานนั้น ตามมาตรา ๒๒ (๒) และ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้บัญญัติให้มีอุปนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน ๒ คน ซึ่งสภาราชบัณฑิตประชุมเลือกจากราชบัณฑิต แล้วเสนอชื่อไปยังนายกรัฐมนตรีพร้อมกับผู้ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและตามข้อบังคับสภาราชบัณฑิตว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานและอุปนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ได้กำหนดให้เลือกอุปนายกคนที่ ๑ ก่อนแล้วจึงเลือกอุปนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถานคนที่ ๒ วิธีการเลือกอุปนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน ให้อนุโลมใช้วิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีราชบัณฑิตยสถาน

อุปนายกราชบัณฑิตยสถานมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ดังนี้

(๑) ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกราชบัณฑิตยสถาน ตามที่นายกราชบัณฑิตยสถานมอบหมาย

(๒) เป็นผู้รักษาการแทนนายกราชบัณฑิตยสถาน ในกรณีที่นายกราชบัณฑิตยสถานไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยให้อุปนายกคนที่ ๑ เป็นผู้รักษาการแทนก่อน ถ้าอุปนายกคนที่ ๑ ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงให้อุปนายกคนที่ ๒ เป็นผู้รักษาการแทน

อุปนายกราชบัณฑิตยสถาน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และอาจได้รับเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้เช่นเดียวกับนายกราชบัณฑิตยสถาน

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อุปนายกราชบัณฑิตยสถานพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากตำแหน่งอุปนายกราชบัณฑิตยสถาน หรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งสมาชิกราชบัณฑิตยสถานตามมาตรา ๒๐ (ดูมาตรา ๒๗)

๓. สภาราชบัณฑิต

ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของราชบัณฑิตยสถาน โดยพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการจัดตั้งสภาราชบัณฑิตขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่ประชุมใหญ่ของราชบัณฑิตยสถาน แทนการประชุมใหญ่ของราชบัณฑิตทุกสำนักร่วมกัน ซึ่งไม่มีฐานะเป็นองค์กรประจำ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ว่า ให้ตั้งสภาขึ้นในราชบัณฑิตยสถานสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาราชบัณฑิต”

สภาราชบัณฑิต ประกอบด้วยกรรมการดังต่อไปนี้

- (๑) นายกราชบัณฑิตยสถานเป็นนายกสภา
- (๒) อุปนายกราชบัณฑิตยสถาน ๒ คน เป็นอุปนายกสภา
- (๓) ราชบัณฑิตทุกคนเป็นกรรมการ

เลขานุการราชบัณฑิตยสถานเป็นเลขานุการสภา กับรองเลขานุการราชบัณฑิตยสถานเป็นผู้ช่วยเลขานุการสภา

สภाराชบัณฑิตีประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น ไม่มีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก

สภाराชบัณฑิตี มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายในการดำเนินงานด้านวิชาการตามอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน
 (๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดประเภทวิชาของสำนักต่าง ๆ และการแบ่งวิชาแต่ละประเภทออกเป็นสาขาวิชาต่าง ๆ

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับ และระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภाराชบัณฑิตี

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับ และระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภाराชบัณฑิตี ซึ่งถ้าจะให้ถูกต้อง ควรจะใช้คำว่า ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของราชบัณฑิตยสถาน และเรียกข้อบังคับสภाराชบัณฑิตีว่า ข้อบังคับราชบัณฑิตยสถาน หรือระเบียบราชบัณฑิตยสถาน อย่างเดียวกับกฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย ไม่ใช่ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัย เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานของราชบัณฑิตยสถานโดยทั่วไป ไม่ใช่งานที่เกี่ยวกับสภाराชบัณฑิตีโดยเฉพาะ เช่น เรื่องการประชุมสภाराชบัณฑิตี ตามมาตรา ๓๐ ซึ่งเรียกว่าข้อบังคับสภाराชบัณฑิตี

(๕) เลือกนายกราชบัณฑิตยสถาน อุปนายกราชบัณฑิตยสถานรวมทั้งมีมติให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งราชบัณฑิตและราชบัณฑิตกิตติมศักดิ์

(๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของสภाराชบัณฑิตี ซึ่งควรจะใช้คำว่า กิจการของราชบัณฑิตยสถาน ตามที่นายกราชบัณฑิตยสถานเสนอ

ตามมาตรา ๓๐ การประชุมสภाराชบัณฑิตีต้องเป็นไปตามข้อบังคับสภाराชบัณฑิตี ซึ่งได้มีการตราข้อบังคับการประชุมไว้โดยเฉพาะ มิได้นำข้อบังคับการประชุม และการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ โดยอนุโลมเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถานฉบับก่อน และได้มีการออกข้อบังคับสภाराชบัณฑิตีว่าด้วยการประชุมของสภाराชบัณฑิตี พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นไว้แล้ว

สภาราชบัณฑิตต้องมีการประชุมสภาราชบัณฑิตอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ (ดูมาตรา ๓๐)

๔. สำนักวิชาการต่าง ๆ

การดำเนินงานทางวิชาการในหน้าที่ของสำนักต่าง ๆ ได้แก่ การประชุมสำนักแต่ละสำนัก ซึ่งในปัจจุบันมี ๓ สำนักคือ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง สำนักวิทยาศาสตร์ และสำนักศิลปกรรม ในการส่งเสริมและบำรุงวิชาการตามประเภทและสาขาวิชาที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของแต่ละสำนัก ดังที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องการแบ่งประเภทวิชาและสาขาวิชาของสำนักต่าง ๆ ในตอนต้นของบทความนี้ และการจัดให้มีการแสดงปาฐกถา และการจัดการสัมมนาทางวิชาการต่าง ๆ

ในการดำเนินงานของสำนักแต่ละสำนักนั้น ทุกสำนักจะมีการประชุมสำนักเดือนละ ๒ ครั้งเป็นประจำ เพื่อบริหารการงานของสำนักและงานเกี่ยวกับสภาราชบัณฑิต และเพื่อให้ราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกของสำนักบรรยายแถลงเรื่องแต่ละเรื่องที่ค้นคว้าได้ต่อที่ประชุมสำนัก โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกของสำนักอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อที่ประชุม และผลงานเรียบเรียงหนังสือ ตำรา และงานที่ได้จากผลงานของสมาชิก โดยจัดพิมพ์เผยแพร่ในรูปของหนังสือ หรือนำลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารของราชบัณฑิตยสถาน

๕. คณะกรรมการทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถาน และคณะกรรมการประจำสาขาวิชาต่าง ๆ

คณะกรรมการทางวิชาการของราชบัณฑิตยสถานในปัจจุบันมีจำนวนถึง ๓๕ คณะ เป็นกรรมการบัญญัติศัพท์ ๙ คณะ คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรม ๒๐ คณะ คณะกรรมการจัดทำสารานุกรม ๖ คณะ คณะกรรมการเหล่านี้แต่เดิมก่อนการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่มีได้มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองแต่ประการใด ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการจัดตั้งคณะกรรมการ และการปรับปรุงคณะกรรมการ เพราะต้องรอการ

อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔๔ (๓) จึงบัญญัติให้นายกราชบัณฑิตยสถาน เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการทางวิชาการประจำสาขา วิชาการต่าง ๆ ได้โดยตรง

งานสำคัญที่จัดทำโดยคณะกรรมการทางวิชาการ ได้แก่

(๑) งานเกี่ยวกับการจัดทำพจนานุกรม สารานุกรม อักษรานุกรม อนุกรมวิธาน งานบัญญัติศัพท์วิชาการสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำพจนานุกรมศัพท์วิชาการภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหนังสือตำราภาษาต่างประเทศ

ก. พจนานุกรม (Dictionary) มาจากคำว่า “พจน” คำพูด หรือถ้อยคำ สนิทกับคำ “อนุกรม” (ลำดับ) คือ หนังสือรวบรวมคำที่มีใช้ในภาษาใดภาษาหนึ่งเรียงตามลำดับตัวอักษร เช่น พจนานุกรมภาษาไทยก็เรียงตามอักษร ก ถึง ฮ บอกวิธีออกเสียงอ่าน คำนิยาม ความหมายของคำแต่เพียงสั้นๆ และบอกประวัติที่มาของคำ

พจนานุกรมที่ราชบัณฑิตยสถานจัดทำขึ้นก็มีพจนานุกรมภาษาไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งเป็นที่นิยมและได้รับความเชื่อถืออย่างกว้างขวาง โดยส่วนราชการ โรงเรียน และประชาชนทั่วไป และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องระเบียบตัวสะกด ให้ส่วนราชการและโรงเรียนต่าง ๆ ใช้ในบรรดาหนังสือราชการและการศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียน งานจัดทำพจนานุกรมภาษาไทยเป็นงานหลักที่สำคัญยิ่งของราชบัณฑิตยสถาน

ข. สารานุกรม (Encyclopaedia or Encyclopeda) มาจากคำ “สาร” (หนังสือ) สนิทกับคำ “อนุกรม” (ลำดับ) เป็นหนังสือที่รวบรวมความรู้ทุกสาขาวิชา และจัดเรียงตามลำดับตัวอักษร อธิบายความหมายทางวิชาการของแต่ละคำอย่างละเอียด โดยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาดันหาจากเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ หลายเล่ม เพราะได้บรรจุความรู้ทุกแขนงวิชาไว้แล้วอย่างครบถ้วน

สารานุกรมที่ราชบัณฑิตยสถานจัดทำได้แก่ สารานุกรมไทยทั่วไป ที่ทำขึ้นไว้แล้วหลายเล่ม แต่ยังไม่ครบถ้วน และได้จัดทำสารานุกรมเฉพาะสาขาวิชาต่าง ๆ ได้แก่ สารานุกรมประวัติศาสตร์สากล สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย

ค. อนุกรมวิธาน (Taxonomy) (อนุกรม สมาสกับคำว่า วิธาน) ได้แก่ หนังสือประเภทอ้างอิงที่เกี่ยวกับการจำแนกสิ่งมีชีวิต เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสัตว์และพืช ตาม

กฎและหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์โดยพรรณาลักษณะของสัตว์และพืชนั้น ๆ

ราชบัณฑิตยสถานได้ริเริ่มงานจัดทำอนุกรมวิธาน โดยแยกเป็นอนุกรมวิธานสัตว์ และอนุกรมวิธานพืชแต่ยังไม่แล้วเสร็จ

ง. **อักษรานุกรม (Gazetteer)** เป็นหนังสืออ้างอิงอีกประเภทหนึ่งคล้ายกับ พจนานุกรมและสารานุกรม เรียกชื่อเต็มว่า อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ มาจากคำ “อักษร” (ตัวหนังสือ) สนธิกับคำ “อนุกรม” (ลำดับ) สมาสกับ “ภูมิศาสตร์” (วิชาว่าด้วยลักษณะสภาพที่ตั้ง สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ฯลฯ ของโลก) ความตามตัวอักษรคือ เรื่องภูมิศาสตร์ที่ลำดับตามตัวอักษร ราชบัณฑิตยสถานได้จัดทำอักษรานุกรมภูมิศาสตร์เสร็จสมบูรณ์ และนำออกเผยแพร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๖ และได้จัดพิมพ์ขึ้นเป็นครั้งที่ ๓ มีจำนวนชุดละ ๖ เล่ม

(๒) งานกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ภาษาไทย การอนุรักษ์และส่งเสริมภาษาไทย ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชาติ

เนื่องจากในสมัยปัจจุบันมีการใช้ภาษาไทยในการเขียน การอ่าน การพูดที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดภาษาวิบัติอยู่เสมอ ๆ แม้ราชบัณฑิตยสถานได้พยายามทักท้วง แก้ไขอยู่ตลอดมา แต่ยังไม่ได้ผลเท่าใดนัก เพราะมีเจ้าหน้าที่น้อยที่จะทำงานนี้ และมีได้ทำเป็นงานหลัก เหมือนกับการจัดทำพจนานุกรม และการบัญญัติศัพท์วิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถานฉบับใหม่จึงได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญอีกข้อหนึ่ง เพื่อให้ราชบัณฑิตยสถานดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยให้ถือว่าเป็นงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพราะภาษาไทยเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ที่ควรอนุรักษ์ไว้มิให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อม และควรจะต้องให้มีส่วนงานไว้เป็นประจำ เพื่อเผยแพร่หลักการภาษาไทยให้ถูกต้อง และคอยทักท้วง มีการใช้ภาษาไทยไม่ถูกต้อง โดยทำบทความเผยแพร่ทางสื่อสารมวลชน ทุกแขนง ตลอดจนจัดพิมพ์เอกสารแนะนำเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

๖. คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน

เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างสำนักต่าง ๆ ของราชบัณฑิตยสถาน พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถานขึ้นคณะหนึ่ง

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน ประกอบด้วย

(๑) อุปนายกราชบัณฑิตยสถานซึ่งนายกราชบัณฑิตยสถานมอบหมายเป็นประธาน กรรมการ และอุปนายกราชบัณฑิตยสถานอีกคนหนึ่ง เป็นรองประธานกรรมการ

(๒) ประธานสำนัก และเลขานุการสำนักทุกสำนักเป็นกรรมการ

(๓) ราชบัณฑิตซึ่งมิได้เป็นประธานสำนัก หรือเลขานุการสำนัก ซึ่งแต่ละสำนัก แต่งตั้งสำนักละ ๑ คน เป็นกรรมการ

(๔) เลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการ ราชบัณฑิตยสถาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งของกรรมการตาม (๓) การดำเนินงานและการประชุมของคณะกรรมการ เป็นไปตามระเบียบสภาราชบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๙ ที่ให้ สำนักพิจารณาแต่งตั้งราชบัณฑิตที่มีใช้ประธานหรือเลขานุการสำนักเป็นกรรมการในคณะกรรมการสำนักละหนึ่งคน โดยคัดเลือกจากราชบัณฑิตที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ บริหารงานและการดำเนินงานของราชบัณฑิตยสถานเป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถอุทิศเวลา มาปฏิบัติงานในฐานะกรรมการได้

ส่วนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว ให้ มีวาระคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระ ติดต่อกันมิได้

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอ ข้อแนะนำแก่ราชบัณฑิตยสถาน ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินกิจการของราช- บัณฑิตยสถาน โดยเสนอต่อนายกราชบัณฑิตยสถาน

คณะกรรมการอาจเชิญราชบัณฑิต ภาคีสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน มาให้ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อแนะนำ และอาจเสนอให้นายกราชบัณฑิตยสถานแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการใน กิจการเรื่องหนึ่งเรื่องใด คณะกรรมการต้องมีการประชุมกันอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

๗. เลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน และรองเลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถานฉบับก่อน นายกราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญที่มีอายุสูงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ รวมทั้งลูกจ้างในสังกัดราชบัณฑิตยสถาน และเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการงานของราชบัณฑิตยสถานทั้งด้านวิชาการและด้านการปฏิบัติงานประจำ ทำให้ต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของราชบัณฑิตยสถานด้วย จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยราชบัณฑิตยสถาน กำหนดระบบบริหารงานด้านวิชาการและด้านบริหารขึ้นใหม่ โดยให้นายกราชบัณฑิตยสถาน อุปนายกราชบัณฑิตยสถาน และเลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งมาจากการเลือกของราชบัณฑิต ปฏิบัติงานแต่เฉพาะในด้านวิชาการ พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงได้บัญญัติให้มีการแยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการออกจากกัน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ ให้มีเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการที่เป็นงานประจำของราชบัณฑิตยสถาน แทนเลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งตามกฎหมายเดิมให้มีการเลือกจากบรรดาราชบัณฑิต โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเดิมพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน และแต่งตั้งให้เป็นอุปนายกราชบัณฑิตยสถานเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งรวมเป็นสองคน และได้บัญญัติให้เลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน และรองเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยแต่งตั้งเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และให้เลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของราชบัณฑิตยสถาน และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติของสภาราชบัณฑิต (ดู มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔) และจะให้มีรองเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานช่วยปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

อนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น

ใช้บังคับพร้อมกับพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ แกไของค์ประกอบของ อ.ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง และกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเป็นรองประธานกรรมการ และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้จะต้องเป็น หรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๙ หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(๒) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๙ ในราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน ๕ คน

อ.ก.พ. มีเลขานุการหนึ่งคนซึ่ง อ.ก.พ. ตั้ง

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (๒) ถ้าออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (๒) หรือโอนไปรับราชการนอกราชบัณฑิตยสถาน ต้องพ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ

(ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๔ (มาตรา ๓))

๘. ส่วนราชการฝ่ายบริหารของราชบัณฑิตยสถาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบททั่วไปว่า ส่วนงานของราชบัณฑิตยสถานแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ งานฝ่ายวิชาการ ซึ่งได้อธิบายมาแล้วข้างต้น และงานฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นส่วนราชการฝ่ายประจำ ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างของทางราชการ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๓๖ แบ่งส่วนราชการฝ่ายประจำไว้ดังนี้

๑. สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของราชบัณฑิตยสถาน และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ
๒. กองธรรมศาสตร์และการเมือง มีอำนาจหน้าที่ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการ และงานธุรการของสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง
๓. กองวิทยาศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการ และงานธุรการของสำนักวิทยาศาสตร์
๔. กองศิลปกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและงานธุรการของสำนักศิลปกรรม

การแบ่งส่วนราชการของราชบัณฑิตยสถานดังกล่าวข้างต้นควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพื่อให้รับกับงานในหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถานตามพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถานที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่งอาจทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของราชบัณฑิตยสถาน และในขั้นแรกนี้ควรที่จะเพิ่มกองขึ้นอีกกองหนึ่งเรียกว่า กองสารนิเทศ เพื่อให้ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์แถลงผลงาน ให้ความเห็น คำแนะนำ และคำปรึกษาทางวิชาการแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และประชาชนทั่วไป เช่น เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ภาษาไทย การอนุรักษ์ภาษาไทย การส่งเสริมภาษาไทย ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชาติให้ปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้น เพราะยังหย่อนการประชาสัมพันธ์ในผลงานดังกล่าวอยู่มาก และควรให้กองนี้ทำหน้าที่เป็นกองวิชาการ ห้องสมุด และการให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และประชาชนทั่วไป ที่ขอคำปรึกษา รวมทั้งการจัดเจ้าหน้าที่เอกสารทางวิชาการที่ราชบัณฑิตยสถานได้จัดพิมพ์ขึ้นให้แพร่หลายแก่ประชาชนทั่วไปที่มีความสนใจ โดยประกาศโฆษณาทางสื่อสารมวลชนทุกแขนงเป็นงานประจำ

นอกจากนี้ยังปรากฏว่ากองต่าง ๆ ของราชบัณฑิตยสถานยังขาดนักวิชาการระดับปริญญาที่รู้ภาษาอังกฤษดี เพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฝ่ายวิชาการอยู่มาก ควรที่จะเพิ่มอัตรากำลังในด้านงานนี้ให้แก่กองต่าง ๆ ให้เพียงพอกับความจำเป็นในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของคณะกรรมการวิชาการที่มีหน้าที่บัญญัติศัพท์และนิยามศัพท์วิชาการสาขาต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยให้

นักวิชาการที่ทำหน้าที่เลขานุการ รวบรวมข้อมูลจากเอกสารประกอบต่าง ๆ เสนอคณะกรรมการพิจารณาบัญญัติศัพท์และนิยามศัพท์ โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการเป็นผู้รวบรวมเอง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและทำได้เพียงไม่กี่ศัพท์ในการประชุมแต่ละครั้ง

๙. บทสรุป

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ ของราชบัณฑิตยสถานเพื่อให้รับกับงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ โดยพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ควรจะได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบองค์กรทั้งที่มีอยู่เดิม และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้เหมาะสมหลายประการดังต่อไปนี้

(๑) การจัดแบ่งสำนักของราชบัณฑิตยสถานตามที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งยังมีการลักลั่นไม่เป็นไปตามระเบียบเดียวกัน เช่น การกำหนดให้สำนักวิทยาศาสตร์ เป็นสำนักแม่มีสมาชิกสองเท่าของสำนักอื่น ๆ ควรจะได้แยกออกเป็นสองสำนักคือ สำนักวิทยาศาสตร์และสำนักเทคโนโลยี ซึ่งควรจะได้แปลคำ เทคโนโลยี เป็นคำภาษาไทยว่า วิทยาการประยุกต์ หรือ ปยุกต์วิทยา ตามหนังสือศัพท์บัญญัติอังกฤษ - ไทย ไทย - อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน แทนที่จะใช้วิธีทับศัพท์ เพื่อให้การจัดระเบียบสำนักต่าง ๆ ของราชบัณฑิตยสถานเป็นไปตามระเบียบเดียวกัน และมีฐานะเท่าเทียมกับทุกสำนัก โดยไม่มีสำนักใหญ่และสำนักเล็ก ซึ่งทำให้ทุกสำนักมีฐานะเท่าเทียมกันโดยเสมอภาค เรื่องนี้อาจจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ วรรคสอง ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ส่วนการปรับปรุงส่วนราชการประจำของราชบัณฑิตยสถาน โดยตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ซึ่งอาจทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา เช่น การตั้งกองสารนิเทศขึ้นใหม่ก็ควรจะได้ริบดำเนินการเช่นเดียวกัน

(๒) สำหรับองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่คือ คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน ก็ควรจะให้ทำหน้าที่หลักไปในทางประสานงานสำนักต่าง ๆ เพราะในปัจจุบันสำนักต่าง ๆ ต่างจัดทำงานในหน้าที่ของตนไปโดยเอกเทศ ไม่มีการร่วมมือและประสานงานกันเท่าที่ควร เช่น งานบัญญัติศัพท์และงานจัดทำพจนานุกรมตามสาขาวิชาต่าง ๆ อาจจะบัญญัติศัพท์คำเดียวกันที่เป็นศัพท์ทั่วไป ไม่ใช่ศัพท์เฉพาะวิชาที่มีความหมาย

แตกต่างกันได้ และแต่ละสำนักก็ได้จัดพิมพ์เป็นศัพท์บัญญัติหรือพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานออกเผยแพร่ต่อประชาชนแล้ว คณะกรรมการส่งเสริมกิจการราชบัณฑิตยสถาน จึงควรทำหน้าที่ตรวจสอบและประสานงานในเรื่องนี้ด้วย และควรทำหน้าที่ในการวางแผน และโครงการ เพื่อดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถานให้ครบถ้วนบริบูรณ์ยิ่งขึ้น

อนึ่ง กฎหมายว่าด้วยราชบัณฑิตยสถานฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารงานด้านวิชาการ งานด้านบริหารให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสะดวกขึ้น โดยกำหนดให้มีการวางระเบียบเป็นข้อบังคับและระเบียบของราชบัณฑิตยสถาน แทนที่จะบัญญัติไว้ในตัวบทแห่งพระราชบัญญัติ จึงไม่จำเป็นต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทแห่งพระราชบัญญัติ ซึ่งทำได้ยากกว่ามาก เช่น การกำหนดจำนวนราชบัณฑิต การเลือก และการแต่งตั้งราชบัณฑิต ในตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่หรือในตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งตามพระราชบัญญัติเดิมได้กำหนดวิธีการไว้ในตัวบทแห่งพระราชบัญญัติ แต่ตามกฎหมายฉบับใหม่ ได้ให้กำหนดเป็นข้อบังคับของราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น นอกจากนี้ในบางเรื่อง เช่น เรื่องการจัดตั้งสำนักขึ้นใหม่ การรวมและการแยกสำนักก็อาจทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทแห่งพระราชบัญญัติ



คำสั่งราชบัณฑิตยสถาน

ที่ ๑๖๗ / ๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ
ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ราชบัณฑิต อดีตนายกราชบัณฑิตยสถาน

เพื่อให้การดำเนินงานการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ราชบัณฑิต อดีตนายกราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักกรรมศาสตร์และการเมือง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย จึงขอแต่งตั้งคณะกรรมการดังมีรายชื่อต่อไปนี้

- | | | | |
|-----|--|-----------|----------------------------|
| ๑. | ศาสตราจารย์ไพฑูรย์ พงศบุตร | ราชบัณฑิต | ประธานกรรมการ |
| ๒. | ศาสตราจารย์สุมน อมรวิวัฒน์ | ราชบัณฑิต | กรรมการ |
| ๓. | ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ | ราชบัณฑิต | กรรมการ |
| ๔. | ศาสตราจารย์สมบูรณ์ สุขสำราญ | ราชบัณฑิต | กรรมการ |
| ๕. | นางสาวอุทัย สว่างสาม | | กรรมการ |
| ๖. | ผู้อำนวยการกองธรรมศาสตร์และการเมือง
(นางสาวศิริพร อินทรเชียรศิริ) | | กรรมการ |
| ๗. | ศาสตราจารย์พิเศษอดิศักดิ์ ทองบุญ | ราชบัณฑิต | กรรมการและเลขานุการ |
| ๘. | นางจำเรียง จันทระประภา | | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๙. | นายสำรวย นักการเรือน | | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๐. | นางกนกวรรณ ทองตะโก | | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๑. | นางสาวจินดารัตน์ โพธิ์นอก | | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓



(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

นายกราชบัณฑิตยสถาน

