

## การเมืองและการจัดการ : การปกครองไทย

### POLITICS AND ADMINISTRATION: THE THAI GOVERNANCE SYSTEM

พันเอกชยพล คำสุวรรณ

Colonel Chayaphon Comsuwan

จิรวัดน์ วัฒนถนอม

Jirawat Watthanathanom

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

MahamakutBuddhist University Srilanchang Campus

E-mail: chayaphol.kam@student.mbu.ac.th



วันที่รับบทความ: 15 กรกฎาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ: 5 สิงหาคม 2568;

วันที่ตอบรับบทความ: 6 สิงหาคม 2568

Received: July 15, 2025; Revised: August 5, 2025; Accepted: August 6, 2025

#### บทคัดย่อ

การเมืองและการจัดการการปกครองเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐไทย การศึกษาประเด็นเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ ปัญหาปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนาในอนาคต บทความฉบับนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์วิวัฒนาการของการเมืองไทย โครงสร้างการปกครองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยเน้นการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการจากเอกสารงานวิจัย และรัฐธรรมนูญ เพื่อสะท้อนถึงสถานการณ์จริง และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** การเมืองไทย, การปกครอง, ประชาธิปไตย, การกระจายอำนาจ

#### Abstract

This academic article aims to explore the development of Thai politics and governance through a critical analysis of historical evolution, current political structures, and administrative practices. It highlights the transitional journey from absolute monarchy to constitutional democracy, examining the persistent challenges such as military influence, weak political institutions, and centralized administration. The study also emphasizes the importance of

decentralization, public participation, and good governance in strengthening democracy in Thailand. Synthesizing academic literature and research findings, the article proposes strategic reforms to improve political stability, governmental transparency, and citizen engagement in policymaking. Ultimately, this article seeks to contribute to ongoing discussions on democratic development and effective governance in the Thai context.

**Keywords:** Thai politics, governance, democracy, decentralization, public participation, political reform

## บทนำ

การเมืองไทยเป็นระบบที่มีพลวัตและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ภายใต้บริบทของสังคมที่หลากหลายและความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ระบบการปกครองไทยมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยและมีบทบาทของกองทัพและชนชั้นนำทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงในหลายช่วงเวลา แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจ แต่ปัญหาหลัก เช่น ความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาล ความเหลื่อมล้ำในการบริหารราชการและการขาดธรรมาภิบาล ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ระบบการปกครองของประเทศไทยมีรากฐานจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้วางรากฐานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และมอบ อำนาจให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการในพื้นที่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553)

แม้ว่าโครงสร้างการปกครองดังกล่าวจะได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจยังคงดำรงอยู่ในระบบการปกครองไทยจนถึงปัจจุบัน ภายหลังจาก เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีความพยายามในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นให้ มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานยังคงอยู่ที่ ส่วนกลางเป็นหลัก (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) การปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งสำคัญเกิดขึ้น ภายหลังกฎธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจ การปกครองสู่ท้องถิ่น และนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ความสัมพันธ์ ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงประสบปัญหาและความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจ และ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) บทความนี้มุ่งศึกษา ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และ นำเสนอแนวทางในการปฏิรูปความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการปกครองที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและ

สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงใน ปัจจุบันรวมทั้งพร้อมรองรับความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาระบบ การบริหารงานในอนาคตในทุกมิติ

## เนื้อหา

### แนวคิดและทฤษฎี

1. **พัฒนาการทางการเมืองไทย** ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยไทยยังมีลักษณะกึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยบทบาทของทหารและชนชั้นนำยังคงมีอิทธิพลอย่างมากในระบบการเมือง “การเมืองไทยเป็นการ ผสมผสานระหว่างอำนาจแบบเก่ากับแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งสร้างความขัดแย้งในตัวเอง” (Connors, 2007)

2. **โครงสร้างการปกครองของประเทศไทย** การปกครองแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมสูงแม้จะมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เช่น อบจ., เทศบาล และอบต. ยังประสบปัญหาในด้านงบประมาณและอำนาจหน้าที่ “การ กระจายอำนาจในไทยเป็นเพียงการมอบหมาย ไม่ใช่การโอนอำนาจที่แท้จริง” (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2563)

3. **ปัญหาการเมืองและการจัดการการปกครอง** ความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลง นโยบายการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการความอ่อนแอของพรรคการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ ยังไม่ทั่วถึง

4. **บทบาทภาคประชาชนและธรรมาภิบาล** การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรากฐานของ ประชาธิปไตย ประชาชนควรมีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบและกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยต้องมีพื้นที่ ปลอดภัยในการแสดงออกทางความคิดอย่างสร้างสรรค์ “ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต้องสร้างจากรากฐานของ ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผู้นำทางการเมือง” (Diamond, 1999)

5. **แนวทางพัฒนาระบบการเมืองและการปกครองไทย** ปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการให้โปร่งใส และมีประสิทธิภาพเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และรับผิดชอบส่งเสริมการศึกษาทางการเมือง ให้กับประชาชนทุกระดับ ผลักดันกลไกการตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนหลัก ตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การบริหาร ราชการส่วนกลาง การ บริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ชาญชัย แสวง ศักดิ์, 2555) การบริหาร ราชการส่วนกลางประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และ กรมต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย วางแผน ออกกฎหมาย และควบคุมการบริหาร ราชการในภาพรวมของประเทศ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ ให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนในการบริหารราชการในพื้นที่ โดยแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในเขตพื้นที่ของตน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2556) ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการที่ รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานผ่านองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นแนวคิดที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจการ ตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารราชการมีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ (ไพฑูรย์ วัฒนศิริ ธรรม, 2550) แนวคิดนี้มีรากฐานจากแนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่ที่เน้นความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ ในทางตรงกันข้าม แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดที่เน้นการถ่ายโอน อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด (ทศพรศิริสัมพันธ์, 2551) แนวคิดนี้มีรากฐานจาก แนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

อมร รักษาสัตย์ (2546) ได้เสนอว่า การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการ ผสมผสานระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม โดยภารกิจที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงและนโยบายระดับชาติอาจใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ การจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นควรใช้วิธีการกระจายอำนาจ

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงจัดการกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล (โกวิทย์ พวงงาม, 2552 : 133 และ พิมพงา เฟ็งนาเรนทร์, 2554 :32)

1.. ความสัมพันธ์ในเชิงจัดการกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 1-3) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจของ รัฐ และภารกิจของท้องถิ่น

2. ภารกิจของรัฐ

2.1 ภารกิจทางปกครอง ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯลฯ ซึ่งภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ และโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

2.2 ภารกิจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม อาทิเช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ ซึ่งภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบ ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

2.3 ภารกิจทางสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม อาทิเช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งภารกิจนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

3 ภารกิจของท้องถิ่น ภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจนี้ เป็นเรื่องของรัฐไม่ สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน อาทิเช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน เป็นต้น

### ความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ที่การควบคุมกำกับดูแลซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการ ควบคุมกำกับดูแลย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ การควบคุมกำกับดูแลนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ (โกวิท พวงงาม, 2552 : 134-135) คือ การควบคุมกำกับดูแลโดยตรง และการ ควบคุมกำกับดูแลกำกับโดยอ้อม

1) การควบคุมกำกับดูแลโดยตรง ควบคุมกำกับดูแลโดยตรง สามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกันคือ

1.1) การควบคุมกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การควบคุมกำกับดูแลลักษณะนี้ยังแยกได้ออกเป็นการควบคุมกำกับดูแลตัวบุคคลกับการควบคุม กำกับดูแลองค์กร ทั้งนี้ การควบคุมกำกับดูแลตัวบุคคล มีวิธีการคือ การที่ส่วนกลาง มีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลขององค์กรที่ถูกควบคุมได้เป็นต้น และ การใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลของผู้มีอำนาจกำกับดูแลต่อองค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นต้องมีขอบเขต ซึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้เพราะกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ ละเลยไม่ปฏิบัติงาน ส่วนการควบคุมกำกับดูแลองค์กร มีวิธีการก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ ซึ่งการยุบสภาท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และสามารถกระทำได้ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นกับกรณีการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 :72-73)

1.2) การควบคุมกำกับดูแลการกระทำ การควบคุมกำกับดูแลลักษณะนี้ เป็นการควบคุมกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วยภายใต้เงื่อนไขบางประการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 73)

จะกล่าวต่อไปก็คือ องค์กรกำกับดูแลแต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำการตามขอบเขตอำนาจของตนเท่านั้น วิธีการควบคุมกำกับดูแลการกระทำมีอยู่สามประการ คือ การให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติ ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายที่เรียกว่า เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ การสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้งและการสั่งยกเลิกเป็นกรณีนิติกรรมที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ และการดำเนินการแทน คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้เตือนแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2548 : 23-24)

2) การควบคุมกำกับดูแลโดยอ้อม การควบคุมกำกับดูแลโดยอ้อม ก็สามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

2.1) การให้เงินอุดหนุน เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากองค์การบริหารราชการส่วนกลางมีทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้ เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม และตามที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนกลางไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่า ท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดโดยเฉพาะซึ่งท้องถิ่นจะนำเงินอุดหนุนจำนวนนี้ไปใช้ในรูปแบบอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด (วุฒิสาร ตันไชย, 2548 : 24-25)

2.2) การใช้สัญญามาตรฐาน กรณีนี้ สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่ง บุคคลหนึ่งกระทำขึ้นโดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง และการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของไทย และในส่วนที่เกี่ยวข้องการกระจายอำนาจปกครองมีตัวอย่างเช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า จะต้องทำตาม

ตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และการเปลี่ยนแปลงสัญญาในสาระสำคัญหรือร่างสัญญาขึ้นมาใหม่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 :76)

ก. อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ระดับล่าง อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

ข. อำนาจกำกับดูแลนั้น ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือ เพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแล ปฏิบัติการตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การกำกับดูแลย่อมมีความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นองค์กรที่กำกับดูแลจึงเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลที่จะยกเลิก เพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้ว องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไป มีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของแต่ละนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานภายในรัฐหรือองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจกำกับดูแลนั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กร กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจปกครองทั้งหลาย ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยนั้นจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล

## สรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการสร้างระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงหลายครั้งในอดีตชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ฝังรากลึกในโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการแผ่นดิน

หากประเทศไทยต้องการบรรลุเป้าหมายในการเป็นรัฐประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จำเป็นต้องปฏิรูประบบการเมืองและการปกครองอย่างจริงจัง โดยเน้นธรรมาภิบาล ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระดับ

การพัฒนาและปฏิรูปการเมืองไทยต้องอาศัยทั้งเจตจำนงทางการเมืองจากผู้นำ และการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องจากภาคประชาชน ระบบการปกครองที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในครั้งนี้นั้นเห็นว่ารูปแบบ โครงสร้างการปกครองไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แม้ จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจผ่านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติยังคง ประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ซึ่งยังคงเป็นรูปแบบของสายการบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง กับผู้ใต้บังคับบัญชาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดติดกับระบบราชการแบบดั้งเดิม การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องดำเนินการ ในหลายมิติ ทั้งการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี ดังนี้ ประการแรก ควรมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งภารกิจระหว่าง หน่วยงานในระดับต่าง ๆ ประการที่สอง ควรมีการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคจากการเป็น ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงไปเป็นผู้ประสานงาน สนับสนุน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สาม ควรมีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอน และปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการ ของพื้นที่มากขึ้น ประการที่สี่ ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การ วางแผน การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ประการที่ห้า ควรมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ให้ สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจและ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ประการสุดท้าย ควรมีการติดตามและประเมินผล การดำเนินการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันรวมทั้งพร้อมรองรับความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาระบบการบริหารงานในอนาคตในทุกมิติ

## เอกสารอ้างอิง

- เกரியงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2558). การปฏิรูประบบราชการไทย : แนวคิดและแนวทางการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ซีเค็สเสมีเดีย.
- โกวิทย์ พวงงาม, (2552). คู่มือประชาชนสำหรับการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (2550). ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพรินทร์ เจนกิจ. (2558). การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารการเมืองการปกครอง, 5(2), 219-239.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). การคลังท้องถิ่นสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2559). การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารพัฒนาสังคม, 18(1), 1-25.
- ชลิตา ศรมณี. (2557). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2552). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: พี.เอ.อี.พี.วิง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2554). การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). ความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2560). แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน. วารสารการบริหารราชการแผ่นดิน, 3(1), 5-28.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2559). ธรรมชาติกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: คบไฟ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2551). วิฤตการเมืองไทย: รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย และการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: มติชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2557). กฎหมายมหาชน: การเปลี่ยนแปลงผ่านกฎหมายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2555). รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์แห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.

- ประเวศ วะสี. (2554). ประเทศไทยทิศทางที่เป็นไปได้. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน. ปัญหาและแนวทางแก้ไข.  
วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 14(2), 109-132.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2563). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิมพ์งา เห่งนาเรนทร์. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- ลิขิต อีรวิน. (2553). การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2561). การเมืองไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง. สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย.(2548). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: บริษัท  
เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
- ศิริพร เจริญไชย. (2558). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 6(2), 160-177.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ  
ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. ศูนย์การเตรียมความ  
พร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2557). รายงานการศึกษาการแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2556). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- Connors, M. K. (2007). Democracy and National Identity in Thailand. NIAS Press.