



๑.1) ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ

ในบทนี้จะกล่าวถึงหลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการวิจัยโดยไต่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ในส่วนที่ 1 เกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนที่ 2 เกี่ยวกับหลักการจัดองค์การและในส่วนที่ 3 เกี่ยวกับหลักการประสานงาน

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รูปแบบซึ่งยังคงเป็นหลักถือกันมาโดยตลอดนับแต่ได้มีการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2476 คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ยึดถือหลักการรวมอำนาจซึ่งมีลักษณะการรวมอำนาจในการบริหารทั้งหมดไว้ในส่วนกลางและการใช้อำนาจในการบริหารนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ¹ ส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยึดถือหลักการแบ่งอำนาจซึ่งมีหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินงานบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติงานตามเขตต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ส่วน-

¹สมาน ริงส์โยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, การบริหารราชการ (กรุงเทพมหานคร: อักษรการพิมพ์, 2522), หน้า 12.

กลางแต่งตั้งทั้งสิ้น¹ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยึดถือหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบริหารกิจการบางส่วนให้แก่องค์กรบริหารอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตต่าง ๆ ไปดำเนินการโดยตนเองไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของการบริหารราชการส่วนกลาง (เพียงแต่คอยควบคุม) เท่านั้น² และถึงแม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงสาระสำคัญบางประการ เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ทั้งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ขึ้น จนกระทั่งหลังสุดได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2515 แต่หลักการก็ยังคงไว้ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน 3 ลักษณะข้างตนอยู่

การบริหารราชการส่วนกลาง

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 5 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็น

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง
3. ทบวงซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
4. กรม

การบริหารราชการส่วนกลางหรืออย่างก็ ใช้คำว่า "ราชการบริหารส่วนกลาง" หมายถึง ราชการหรือบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้ปกครองได้จัดดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน เป็นส่วนรวมทั้งอาณาเขตของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษา

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริศนาคามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503) หน้า

² สมาน รังสีโยกฤษฎา และสุธี สุทธิสมบุญ, การบริหารราชการ, หน้า 17.

การรักษาความสงบเรียบร้อย การคมนาคมขนส่ง การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมสาธารณสุข—
สุข เป็นต้น ราชการส่วนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบ วางนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาตลอด
จนควบคุมการปฏิบัติราชการทั่วทั้งราชอาณาจักร"¹ นอกจากนั้นยังสามารถพิจารณาความหมาย
ของการบริหารราชการส่วนกลางในแง่ของการรวมศูนย์การบริหารราชการหรือการรวมอำนาจ
และขอบเขตของการดำเนินการดังนี้

ก. การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนด
นโยบาย การวางแผน ควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญ ๆ

ข. การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการรวมอำนาจการบริหารราชการไว้ที่นายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามหลักการรวมอำนาจ

ค. การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงอำนาจในการบริหารราชการซึ่งมีใจจำ-
กัดเฉพาะในส่วนกลางตามเขตราชธานีในสมัยกรุงสุโขทัย และสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่การบริหาร
ราชการส่วนกลางครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทุกส่วนของประเทศด้วย²

* อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางนั้นมีมากมายและกว้างขวางพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ชัดเจน ซึ่งในหน้าที่ความรับผิดชอบนี้มีทั้งหน้าที่ที่จำเป็นที่ราชการส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบและปฏิบัติเอง โดยตรงซึ่งมีอยู่หลายประการ เช่น กิจการระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เป็นต้นและมีหน้าที่ที่สามารถมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำในภูมิภาคต่าง ๆ ตามหลักการแบ่งอำนาจไว้เช่นกัน ซึ่งในการนี้ราชการส่วนกลางจะมอบหมายหน้าที่บางอย่างให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้ปฏิบัติจัดทำ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในจังหวัด และอำเภอต่าง ๆ หรืออาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ราชการบริหารส่วน

¹บุญวัฒน์ วิสกุล, "การบริหารราชการไทย," ใน การเมืองและสังคม ประชศ
นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 371

²สมาน รังสีโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, การบริหารราชการ, หน้า 56.

ทองดิน เป็นค้ำประกัน¹ โดยที่ราชการส่วนกลางนั้นอยู่ในฐานะฝ่ายอำนาจการ กำหนดคนโย-
บาย วางแผน ประสานการปฏิบัติ กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่
ได้รับแบ่งอำนาจให้ปฏิบัติตรงตาม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้และทั้งนั้นโดยมี
ขอบเขตในการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนทอง-
ดิน เฉพาะในงานซึ่ง เป็นกรใหม่บริการแก่ประชาชนโดยตรงใน เขตรับผิดชอบของราชการส่วน
ภูมิภาค และราชการส่วนทองดินนั้น ๆ ซึ่งในกรณี^{ที่}ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องกำ-
หนดนโยบายและแนวทางในการแบ่งมอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ราชการส่วนภูมิ-
ภาคและราชการส่วนทองดินตามสมควรแก่ความรับผิดชอบและหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในการนี้ได้
แบ่งการบริหารราชการส่วนกลางออกได้ดังนี้

1. (สำนักนายกรัฐมนตรี)

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะ เป็นกระทรวงอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของ
นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นหัวใจ
ของการบริหารราชการ อาทิ การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การจัดการเกี่ยวกับตัวข้า-
ราชการและบุปถิปติงงานของรัฐ และการงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น ตลอดจนการ เร่งรัดและติด
ตามผลการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งกิจการที่มีใ้ค้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระ-
ทรวง ทบวงกรมใด

2. (กระทรวง และ ทบวง)

กระทรวง และทบวง หมายถึงส่วนราชการที่แบ่งออก เป็นกลุ่มงานขนาดใหญ่ที่สุด
รับผิดชอบงานตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515) กระทรวงและทบวง มีหน้าที่สำคัญหลายประการ เมื่อพิจารณา
ทางหลักการบริหารในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการทั้งหมด กล่าวคือ

1. กำหนดนโยบายการดำเนินงานของกระทรวง และของทบวง

¹ เอนก สิทธิประศาสน์, นายอำเภอ . หมู่บ้านคึกคักบำรุงสุขของประชาชน (กรุง
เทพมหานคร . โรงพิมพ์ส่วนทองดิน, 2523), หน้า 36.

2. วางแผนดำเนินงาน และประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ใน
กระทรวง และทบวง

3. กำกับ เร่งรัด และติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัด

4. ควบคุมการดำเนินงาน ของส่วนราชการในสังกัด

3. (กรม)

กรม เป็นส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง

เนื่องจากกรมมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับกระทรวง ประกอบกับการบริหารราชการในหลายกรณี เช่น การวางแผนพัฒนา การขออัตรากำลังและงบประมาณดำเนินการ กรมสามารถดำเนินการได้เอง จึง เป็นเหตุให้กรมมีอิสระในการดำเนินงาน และบางกรมมีบทบาทไม่น้อยไปกว่ากระทรวง การที่กรมมีอิสระในการบริหารงานอาจช่วยให้เกิดความคล่องตัว และแก้ไขปัญหาด้าน เหตุการณ์ แต่ถ้ามองพิจารณาในแง่ของการบริหารราชการของกระทรวงย่อมไม่ เป็นผลดีเท่าที่ควร

* การบริหารราชการส่วนกลางในรูปของกระทรวง ทบวง กรม นี้หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็น เขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำ เขต เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการโดยหัวหน้าส่วนราชการประจำ เขตมีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทางวิชาการ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงาน เขตซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมนั้นก็ไว้

กล่าวโดยสรุปหน้าที่ของส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม นั้น อยู่ในฐานะของฝ่ายอำนวยการ เป็นหน่วยงานกลางในการกำกับการบริหารราชการโดยตลอดทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้อาจมอบหมายหน้าที่บางประการให้ราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ หรือให้ราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจไปปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นหน้าที่หรือภาระกิจที่เป็นความรับผิดชอบ เป็นหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางจะต้องปฏิบัติจัดทำเอง คั้งนั้นหน้าที่สำคัญของ

ราชการส่วนกลางจึงมีขอบเขตเป็นการทั่วไป ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย การดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด
2. วางแผนดำเนินงานและประสานการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ
3. กำกับ เร่งรัด และติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัด
4. ควบคุมการดำเนินงานของส่วนราชการในสังกัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 42 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้¹

1. จังหวัด
2. อำเภอ

โดยหลักการแล้ว การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตาม เขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนใน เขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตาม เขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริการราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือราชการส่วนภูมิภาคคือสาขาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินการแทน เนื่องจากราชการส่วนกลางมีงานกว้างขวาง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศ การมีสำนักงานกลางที่ในกระทรวง ทบวง กรม อำนาจการอยู่ที่ เมืองหลวงแต่แห่งเดียวไม่อาจอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ทั่วถึง จึงต้องแยกสาขาออกไปตั้งปฏิบัติราชการอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ² ทั้งการจัดรูป

¹ แต่เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 5 มีภาคเป็นราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยรวมท้องที่หลายจังหวัด ต่อมาได้ยกเลิกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499

² จรุง สุกภาพ, บรรณาธิการ, การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 255

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยยึดถือหลักแบ่งอำนาจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากใน 2 ประการคือ

ประการแรก การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้รัฐบาลสามารถให้บริการแก่ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในเขตนั้น ๆ

ประการที่สอง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้รัฐบาลสามารถให้บริการแก่ประชาชนในภูมิภาคด้วยความรวดเร็ว

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีข้อที่ควรคำนึง เป็นหลักปฏิบัติซึ่งขอสรุปไว้ดังนี้

ก. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคมิใช่ เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง

ข. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนมีวินัย เป็นเครื่องบังคับ และมีอำนาจบังคับบัญชามีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของคนทุกประการ

ค. ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ เฉพาะบาง เรื่องบาง ประการ เท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนอกจากจะคำนึงการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 เป็นหลักแล้ว ยังคำนึงการจัดการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมประกอบด้วยกัน ซึ่ง เมื่อพิจารณาตามนัยดังกล่าวนี้แล้ว จึงสามารถแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกได้เป็น 1. จังหวัด 2. อำเภอ (และกิ่งอำเภอ) 3. ตำบล 4. หมู่บ้าน ซึ่งในที่นี้จะได้พิจารณาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เฉพาะรูปจังหวัดเท่านั้น

จังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 กำหนดให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้น เป็นจังหวัดและให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติ-

บุคคล การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลง เขตจังหวัดไทรบุรี เป็นพระราชาธิบดีผู้ดี

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารงานของจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้นมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคใน เขตจังหวัด และรับผิดชอบราชการของจังหวัดและอำเภอด้วย นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารงานของจังหวัดแล้ว บางจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในประการของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ข้อ 53 จึงมีอยู่กว้างขวางดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งแจ้งของผู้ตรวจราชการใน เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
4. ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นและอยู่ในบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง

กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

6. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ

7. บรรจุ แต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษ ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและคามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

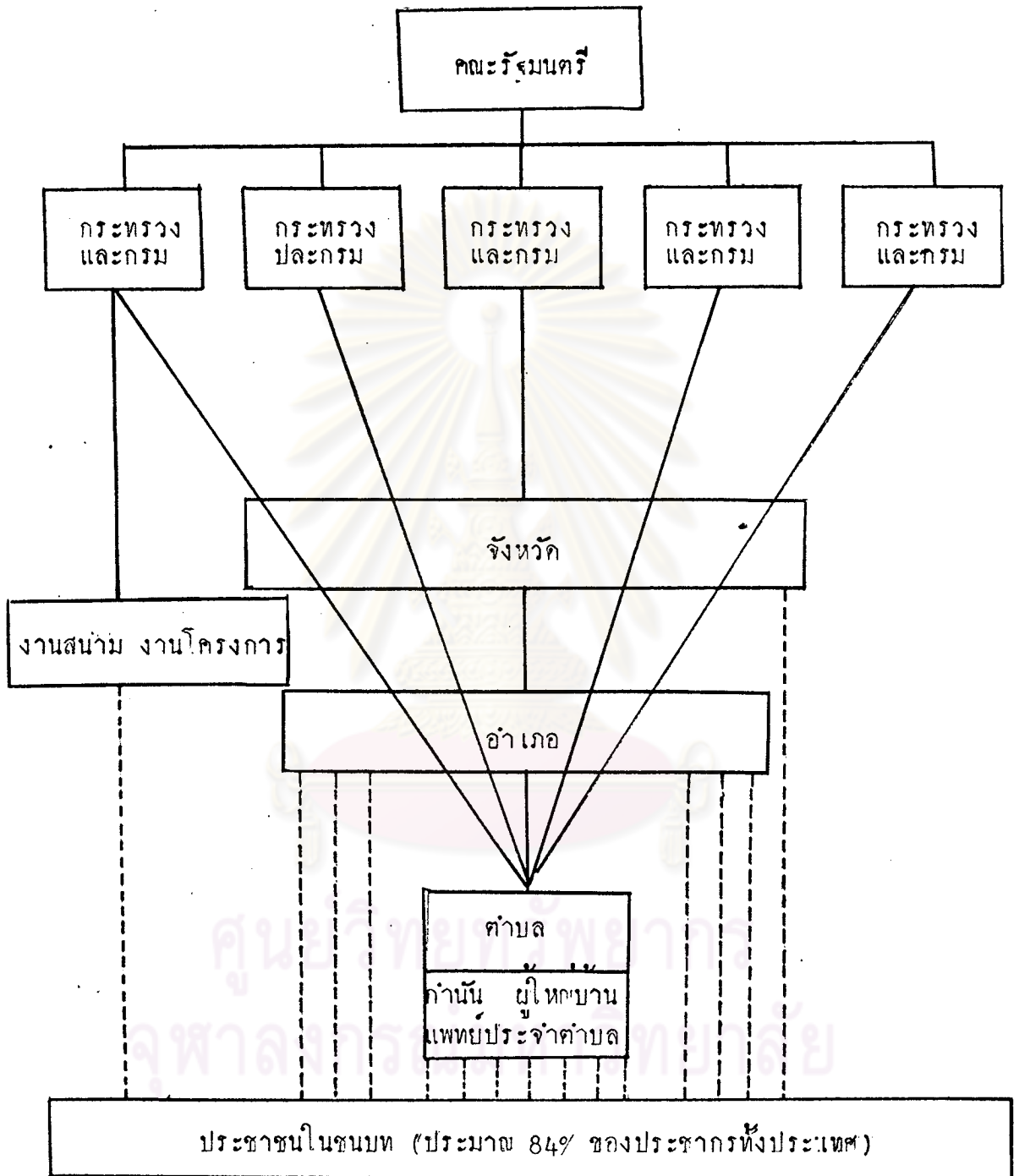
หัวข้อส่วนราชการประจำจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัด บางจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำหน้าที่ เป็นผู้ช่วย เหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ในจังหวัด เช่น ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด กำกับการค้ารถจักรยานจังหวัด พาณิชยจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สัสดีจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด พินาศการจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด เป็นต้น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีไม่เท่ากันทุกจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็น และความเหมาะสมที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งหน่วยงานของตนในจังหวัดต่าง ๆ และให้ขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าไม่จัดตั้ง เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ก็ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ไม่ขึ้นตรงต่อจังหวัด แต่เป็นส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลาง โดยตรง เป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ดังได้พิจารณามาแล้วข้างต้น

นอกจากนั้นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดยังเป็นคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น อันประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานโดยตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด(ถ้ามี) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการ

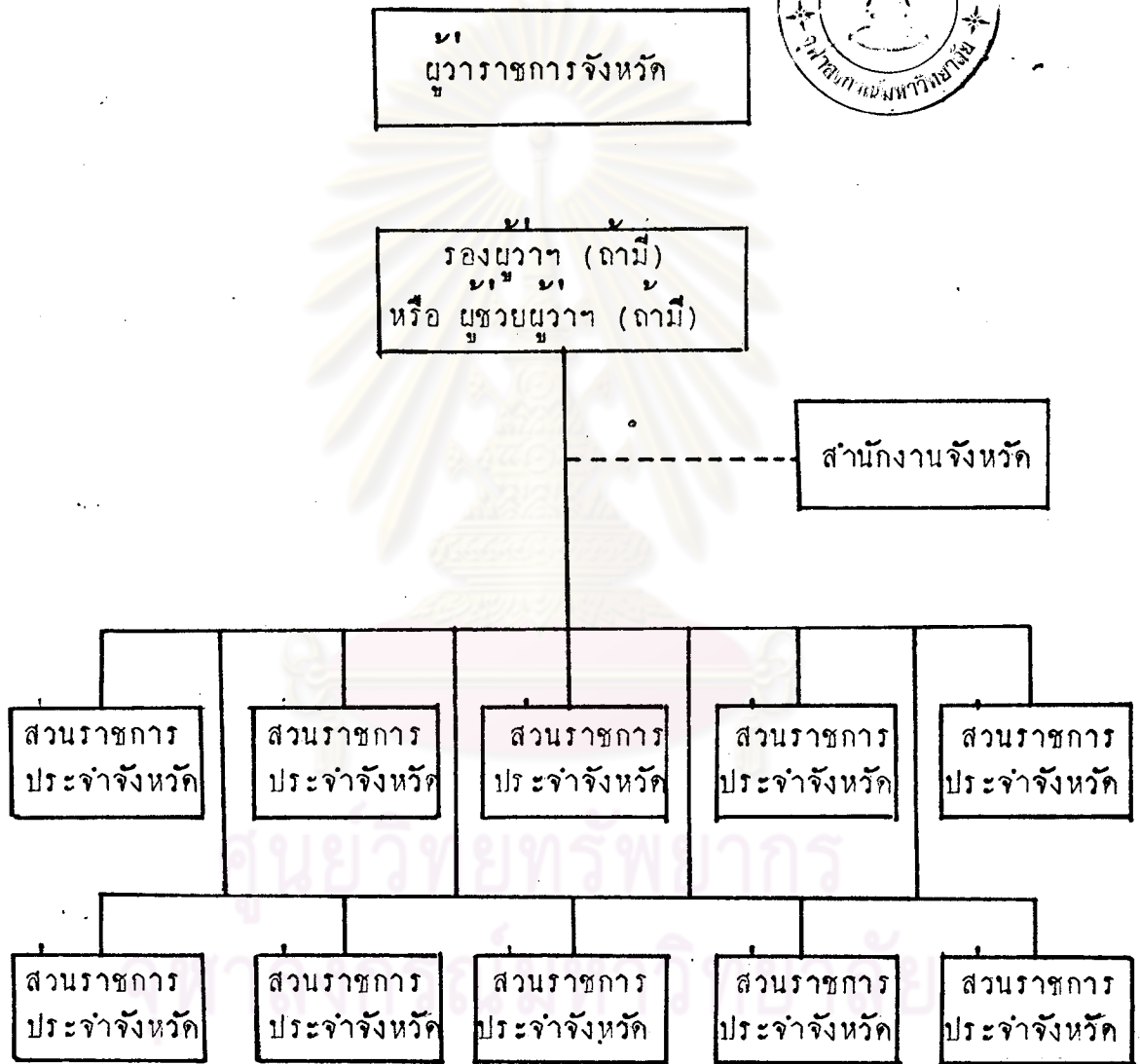
แผนภูมิที่ 1.

แสดงระบบการให้บริการประชาชน



ที่มา : นิพนธ์ ศศิธร ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินไทย รายงานการประชุมไท่หนทางวิชาการ ครั้งที่ 3 เล่ม 5 (กรุงเทพฯ: สมาคมไทยอเมริกา, 2516) หน้า 441.

แผนภูมิที่ 2.
การจัดองค์การของจังหวัด



ที่มา : โสภณ ปภากพันธ์ และชาติรี คิเรกศรี การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย
เอกสารโร เนี่ยว เย็บ เล่ม, หน้า 22.

จังหวัด(ถ้ามี) ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทุกส่วนราชการควย

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. ๒๕๑ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด เป็นดังนี้

1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ
2. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมใดตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

จากหลักการ เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคทั้งนี้กล่าวมาโดยสังเขปแล้วข้างต้น จึงจะได้สรุปถึงหลักแห่งความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กับราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด ดังนี้

1. ในความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กับราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด เป็นไปในลักษณะของการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค หรือจังหวัด ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจในการบริหารงาน การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการบางส่วนแก่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ได้ไปปฏิบัติงานประจำอยู่ในจังหวัด โดยที่การบังคับบัญชา การงบประมาณและการสนับสนุนด้านต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางอยู่ซึ่ง เป็นผลให้ราชการส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากราชการส่วนกลาง

2. โดยหลักการทั่วไปแล้วราชการส่วนกลางจะอยู่ในฐานะฝ่ายอำนาจการ และวิชาการ มีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย วางแผนโครงการ ควบคุมตรวจสอบ ประสานงาน กำกับเร่งรัดติดตามผล และงานด้านวิชาการต่าง ๆ เช่น งานที่ปรึกษา งานให้ความช่วยเหลือประสานงาน งานให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง และที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

รวมทั้งให้การสนับสนุนหน่วยงานในสังกัดในค่านงบประมาณ กำลังคนและ เครื่องมือ เครื่องใช้ ในการนี้ราชการส่วนกลางจะแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะ เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการนำบริการจากรัฐไปสู่ประชาชนทั่วไปตามที่ได้รับแบ่งและมอบหมายให้ตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ

3. แม้โดยหลักการแล้ว ราชการส่วนกลางจะอยู่ในฐานะฝ่ายอำนวยความสะดวกตามเหตุผลข้างต้น แต่โดยข้อเท็จจริงในการบริหารราชการแล้วราชการส่วนกลางก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในเชิงปฏิบัติการโดยตรงซึ่งไม่สามารถมอบอำนาจการ ปฏิบัติงานให้หน่วยงานระดับอื่น ๆ ได้ซึ่งงานดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางโดยตรง เช่น งานเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ งานเกี่ยวกับความมั่นคง และกำลังทหารของประเทศ งานนโยบายระดับชาติ งานที่เกี่ยวกับวิชาการและ เทคนิคโดยเฉพาะ เป็นต้น งานในลักษณะดังกล่าว เป็นงานที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และ เป้าหมายการให้บริการไม่จำกัดเฉพาะประชาชน หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง งานในลักษณะนี้เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของราชการส่วนกลาง จากงานดังกล่าวราชการส่วนกลางสามารถปฏิบัติจัดทำได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมอบให้หน่วยงานระดับอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ต้อง เป็นการปฏิบัติงานซึ่ง เป็นความจำเป็น เฉพาะของราชการส่วนกลางจริงๆ เพราะ มิฉะนั้นแล้วหากราชการส่วนกลาง รับผิดชอบในส่วนที่ควรมอบให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นแล้วก็จะ เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและ เกิดผลเสียหายในการปฏิบัติงานได้

แนวความคิด เกี่ยวกับการจัดองค์การ

ในหลักการบริหารงานโดยทั่วไปนั้น "การจัดองค์การ" (Organizing) เป็นองค์ประกอบสำคัญขั้นมูลฐานที่สำคัญขั้นหนึ่งในทุก ๆ องค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความเห็นของนักคิดและนักบริหารตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์¹ และแม้ในปัจจุบันการศึกษาทางด้านการบริหารได้เปลี่ยนแปลงและเจริญรุดหน้าไปอย่างมากมาย แต่แนวความคิดในค่านของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ก็ยังคงได้รับการพิจารณาในฐานะองค์ประกอบสำคัญขั้นพื้นฐานของ

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 28.

องค์การทุกองค์การและโดย เฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการทั้งนี้ เพราะคุณสมบัติของระบบราชการย่อมมีความจำเป็นในการจัดองค์การในลักษณะที่มีความแน่นอนตายตัว ชัดเจนและเป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนที่วางไว้อย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็น เรื่องของโครงสร้างขององค์การ การจัดองค์การ การบังคับบัญชา หรืออำนาจหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดเป็นลักษณะที่สำคัญของการจัดองค์การแทบทั้งสิ้น

แนวความคิดในการจัดองค์การมีพื้นฐานมาจากความคิดที่ว่าการทำงานขององค์การนั้นมีภารกิจมาก ยากที่บุคคลเพียงคนเดียวจะทำเองโดยลำพังได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำภารกิจขององค์การมาแบ่งกันปฏิบัติจัดทำ ตามความรู้ความสามารถของบุคคลและความเหมาะสมของงาน¹ ทั้งนี้ไม่ว่าองค์การดังกล่าวจะเป็นองค์การที่มีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เป็นองค์การธุรกิจหรือองค์การทางราชการ หรือที่เราเรียกว่า "ระบบราชการ"

"การจัดองค์การ"² หมายถึง "ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ"

Edwin B. Flippo ได้ให้ความหมายของ "การจัดองค์การ" ไว้ว่า "กระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ในที่สุดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสัมพันธ์ และรวมกัน เข้า เป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพสามารถทำงานมุ่งสูง เป้าหมายรวมจนสำเร็จลงได้"³

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 104.

²ธงชัย สันติงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519) หน้า 65.

³Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach, 2 ed. (Boston : Allyn and Bacon, 1970), p 129.

ผู้สื สักขมานะ ได้ให้ความหมายของ "การจัดองค์การ" ไว้โดยพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นสำคัญว่า "หมายถึงการวางระเบียบในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสมดุศลกัน โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละหน่วย พร้อมทั้งกำหนดตัวปฏิบัติงานนั้น ๆ โดยการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ว่าใครมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุแผนที่กำหนดไว้"

องค์ประกอบสำคัญในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นองค์การในลักษณะใด องค์ประกอบสำคัญที่ถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่จะต้องพิจารณาและให้ความสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดองค์การและวางรูปแบบขององค์การให้เหมาะสมสนองวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น มีอยู่หลายประการ ซึ่งในที่นี้จะได้ศึกษาและพิจารณาเฉพาะส่วนสำคัญที่เกี่ยวกับการวิจัย ดังนี้

หน้าที่การงาน

หน้าที่การงานคือสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่าง ส่วนกวรที่จะกำหนดหน้าที่การงานอย่างใดคนนั้นจะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย ดังนั้นหน้าที่การงานจึงหมายถึงการทำงานที่สามารถระบุได้ว่า เป็นงานประเภทใด มีความแตกต่างจากงานอื่น ๆ อย่างไรและ สามารถทราบถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์การนั้น ๆ ด้วย

หน้าที่การงานนอกจากจะเป็นการแบ่งงานออกไปเป็นแต่ละส่วนแต่ละอย่างแล้ว ยังช่วยให้ทราบว่า หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก และหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานรอง หรือหน่วยงานช่วยขององค์การอีกด้วย

การแบ่งการทำงาน

การแบ่งการทำงานหรือการแยกงานกันทำนี้ มีลักษณะเป็นการแบ่งภาระกิจขององค์การมาช่วยกันปฏิบัติจัดทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยปกติภาระกิจหน้าที่การ

งานขององค์การย่อมมีอยู่เป็นจำนวนมากยากที่ผู้บริหารหรือบุคคลคนเดียว หรือบุคคลจำนวนไม่มากจะปฏิบัติจัดทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยลำพัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำภาระกิจหน้าที่การงานทั้งหลายมาแบ่งแยกออก เพื่อให้สมาชิกขององค์การและผู้ร่วมงานช่วยกันปฏิบัติจัดทำตามความสามารถ

หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในองค์ประกอบของการจัดองค์การได้แก่การแบ่งลักษณะของหน่วยงานในองค์การอันใดแก่การแบ่งเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานอุนกร (Staff) การแบ่งแยกลักษณะของงานหรือหน่วยงานช่วยให้แยกการปฏิบัติงานให้ কেনชัดและป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกันซึ่งมีข้อพิจารณาในการแยกหน่วยงานจากกันดังนี้คือ

ก. หน่วยงานหลัก หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ หน่วยงานหลักนี้มักจะทำหน้าที่ติดต่อกับผู้มารับบริการหรือสมาชิกขององค์การโดยตรง

ข. หน่วยงานที่ปรึกษา หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพื่อให้หน่วยงานหลักสามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่ปรึกษายัง แบ่งออก เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชาการ เช่น หน่วยงานวิชาการหรือวิจัยวางแผน กับหน่วยงานที่ปรึกษาคานบริการ ได้แก่หน่วยงานคานบุคคล-ลากร และหน่วยงานคานการเงิน เป็นต้น

ค. หน่วยงานอุนกร หมายถึงหน่วยงานช่วยบริการแก่หน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษา ลักษณะของงาน เป็นงานคานธุรการและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานอื่น เป็นส่วนใน

หลัก เอกภาพในการบังคับบัญชา

หลัก เอกภาพในการบังคับบัญชามาจากแนวความคิดที่ต้องการให้ผู้บริหารในหน่วยงานใดมีความรับผิดชอบตามที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างสมบูรณ์ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารควรอย่างยิ่งที่จะได้ปกครองบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยสมบูรณ์แต่เพียงผู้เดียว เพราะเหตุว่าในหน่วยงานหนึ่ง ๆ หากมีบุคคลที่สามารถจะสั่งการไปยังผู้อื่นที่อยู่รวมปฏิบัติงานในหน่วยงานใดมากหลายคนแล้ว ผู้ปฏิบัติงานก็อาจปฏิบัติไม่ถูกต้อง และเกิดความขัดแย้งได้ในทางปฏิบัติดังนั้นองค์ประกอบ

สำคัญอันหนึ่งในการจัดองค์การของหน่วยงานต่าง ๆ จึงเน้นในเรื่องการที่จะให้ผู้บริหารได้มี
เอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างสมบูรณ์¹

Fayol Gulick และ Erwick Gulick ได้ให้ความเห็นถึงหลักเอกภาพทางการ
บริหาร หรือ หลักเอกภาพในการบังคับบัญชาไว้ในหนังสือ " The Papers on the Science
of Administration" ไว้ว่า

เอกภาพในการบังคับบัญชา หรือ เอกภาพในการอำนวยความสะดวกให้หัวหน้างานเพียงคนเดียว
เป็นสิ่งสำคัญ การควบคุมดูแลโดยหัวหน้าหลาย ๆ คนจะก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงและขัด
แย้งกัน เพื่อที่จะให้ส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติภารกิจได้อย่างถูกต้องจะต้องมีการบังคับบัญชา เป็น
อันหนึ่งอันเดียวกันอยู่ที่ออกขององค์การ ในทำนองเดียวกันหัวหน้าหน่วยในองค์การจะต้อง
เป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกกิจกรรมในหน่วยนั้นจากศูนย์กลางด้วย.²

ศาสตราจารย์ สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายของ "หลักเอกภาพในการบังคับ-
บัญชา" หรือ "เอกภาพทางการบริหาร" ไว้ว่า

การบริหารงานที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง
คณะใดโดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุให้ชัดแจ้งลงไป
ไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา เพียงไร ฎ. ไทน์ ทั้งนี้เพื่อป้องกัน
การขัดแย้งกันหรือความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานก้าวร้าว การสั่งงานซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นหากจัดให้
อำนาจควบคุมและความรับผิดชอบมารวมกันอยู่ที่หนึ่งทีใด คณะบุคคลใดหรือคณะบุคคลใด
ใด ก็ถือว่าการบริหารงานนั้น ๆ มีเอกภาพทางการบริหาร³

หรืออีกนัยหนึ่ง เอกภาพในการบังคับบัญชา หรือ เอกภาพทางการบริหาร "เป็นการ
ยืนยันถึงหลักการที่ภายในองค์การและหน่วยงานระดับหนึ่งจำเป็นที่จะต้องมีผู้บังคับบัญชาสูง
สุดเพียงคนเดียวซึ่งบุคคลแต่ละคนภายในองค์การควรจะรายงาน ไปยังผู้บังคับบัญชาเพียง

¹สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทย-
วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 170.

²เฟลิกซ์ เอโนโกร และ ลอยด์ จี. ไนโกร, การบริหารธุรกิจแผนใหม่, แปล
โดย คิน ปรัชญพฤตย์ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2522), หน้า 206.

³สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 119.

คน เคี้ยว เท่านั้น. การรายงานไปยังผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคนจะก่อให้เกิดความยุ่งยากกับบุคคล"¹

กล่าวโดยสรุป เอกภาพในการบังคับบัญชา หรือเอกภาพทางการบริหาร เป็นองค์ประกอบสำคัญในหลักการจํากัดการและสำคัญอย่างยิ่งสำหรับองค์การทุกองค์การ เพราะในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบแก่บุคคลในองค์การโดย เฉพาะผู้บริหารนั้น ผู้ได้รับมอบหมายที่จะต้องมีอำนาจในการบังคับบัญชาบุคคล และหน่วยงานทั้งมวลในองค์การนั้น ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดศูนย์กลางในการปฏิบัติงานขององค์การให้ เป็นไปตาม เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานซึ่งขาดเอกภาพในการบริหารงานซึ่งผู้บริหารไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาบุคคลและหน่วยงานภายในองค์การได้ การบริหารงานภายในองค์การนั้นย่อมประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เป็นอย่างยิ่งยากแก่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การจํากัดการของส่วนราชการ

มีการใช้คำซึ่ง เป็นภาษาทางราชการซึ่งมีความหมายนัยเดียวกับคำว่า "การจํากัดการ" ในความหมายทั่วไปซึ่งได้แก่คำว่า "การแบ่งส่วนราชการ" ซึ่งในที่นี้ สมาน รังสโยกฤษณ์ และสุชี สุทธิสมบุรณ์ได้ให้รายละเอียดและหลัก เกณฑ์สำคัญ ๆ ในการพิจารณาการแบ่งส่วนราชการไว้ดังนี้²

การแบ่งส่วนราชการ (Organizing) หมายถึงการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารประเทศออกเป็นส่วนต่าง ๆ และช้อยแบ่งหน้าที่ลกลดกันไปตามลำดับ ตั้งแต่ส่วนที่ใหญ่ที่สุดแบ่งออกเป็นกระทรวง และทบวง แต่ละกระทรวง ทบวง แบ่งออกเป็นกรม กรมแบ่งออกเป็นกอง กองแบ่งออกเป็นแผนก หรือเป็นการภายในออกเป็นฝ่าย หรืองาน จนกระทั่งถึงส่วนที่ เล็กที่สุดคือตำแหน่งซึ่ง เป็นกลุ่มหน้าที่ที่มอบหมายให้คนหนึ่งผู้ได้รับมอบ

¹สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 239.

²สมาน รังสโยกฤษณ์ และสุชี สุทธิสมบุรณ์, การบริหารราชการ, หน้า 30-37.

ความจำเป็นในการแบ่งส่วนราชการ

ก. การแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ถ้าพิจารณาในด้าน เหตุผลและความจำเป็นแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

ข. การแบ่งส่วนราชการ เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ตามลักษณะความชำนาญ เฉพาะ
งาน

ค. การแบ่งส่วนราชการ เป็น เรื่องที่ต้อง เปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่เสมอ

ง. การแบ่งส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการสอดแทรก เทคนิคและวิธีการบริหาร
สมัยใหม่

จ. การแบ่งส่วนราชการช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ฉ. การแบ่งส่วนราชการ เป็นลักษณะที่แสดงถึงความเจริญเติบโตและการคำ-
รณอยู่ของส่วนราชการ

หลักการแบ่งส่วนราชการ

การแบ่งส่วนราชการมีหลักเบื้องต้น ดังนี้

ก. การแบ่งส่วนราชการต้อง เหมาะกับความมุ่งหมายได้หาและสภาพแวดล้อม
ของหน่วยราชการ

ข. ส่วนราชการย่อยที่จัดแบ่งให้แก่กรม หรือหน่วยราชการใดต้องคลุมถึงหน้าที่
สำคัญของกรมหรือหน่วยราชการนั้นทุกอย่าง

ค. การจัดกลุ่มนงานต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกัน

ง. การจัดแบ่งส่วนราชการต้องพิจารณาถึงปริมาณงานว่าควรจะเป็นส่วนราชการ
การระดับใด

จ. การแบ่งส่วนราชการควรจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้
ให้ชัดเจน เพื่อจะได้เป็นแนวสำหรับข้าราชการในส่วนราชการนั้นยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่
ทุกคนรู้หน้าที่และความรับผิดชอบและความมุ่งหมายของส่วนราชการ การปฏิบัติงานของส่วนราชการ
| การให้ชัดเจนนั้น จะทำให้เกิดผลเสีย 3 ประการคือ

๑. เกิดงานซ้อนงาน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน
และในต่าง กระทรวง ทบวง กรม

* 2. เกิดแย่งงานกันทำ ทั้งในระหว่างกระทรวง ทบวง กรมและในกระทรวง ทบวง กรมเดียวกัน

* 3. เกิดละเลยไม่ทำงานบางอย่าง ซึ่งมักจะพบอยู่เสมอว่า มีงานบางอย่างที่ทางราชการควรจะทำเข้าใ้ค่าเนินการ แต่ไม่ปรากฏว่า มีกระทรวง ทบวง กรมใดไปดำเนินการทั้งนี้ก็เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม หนึ่งคิดว่า ควรจะเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น จึงได้กำหนดให้ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของแผนกหรือกองในสังกัดของตน

จ. การแบ่งส่วนราชการควรจะให้ มีจำนวนผู้บังคับบัญชาที่เหมาะสม

ช. การแบ่งส่วนราชการควรหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดงานซ้อนงานระหว่างส่วนราชการ

ข. การแบ่งส่วนราชการต้องไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องการสั่งงานและการรับคำสั่ง กล่าวคือการแบ่งส่วนราชการที่คั้นนี้จะสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการคนหนึ่งรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา เพียงคนเดียว

ฅ. การแบ่งส่วนราชการควรจะให้ เกิดดุลยระหว่างส่วนราชการ

หลักการประสานงาน

ความหมายของการประสานงาน

1. การประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกัน และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติงาน เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันไม่ทำงานซ้อนขัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การนั้น¹

2. การประสานงานคือการที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน²

¹ ผู้สื : สักขมานะ, การบริหารธุรกิจ (กรุงเทพมหานคร. มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 57.

² เกษม อุทยานิน และ เกษม สุวรรณกุล, "การประสานงาน" หลักบริหาร (กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์สวนทองดิน กรมการปกครอง, 2510), หน้า 305.

3. การประสานงานคือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติกิจกรรม ปฏิบัติงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์ และสำเร็จ เป้าหมายในเวลาที่กำหนด

4. การประสานงานหมายถึงการทำให้มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ความมุ่งหมายของการประสานงาน

การประสานงาน เป็นวิธีการอย่างหนึ่งซึ่งนำมาใช้ในการบริหารงานโดยถือว่าเป็นวิธีการที่จำเป็นอันจะมองข้ามไปเสียมิได้ เนื่องจากมีความมุ่งหมายหลายประการดังต่อไปนี้

1. ความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการประสานงานก็คือ เพื่อช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อช่วยในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และระหว่างบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การ เป็นไปอย่างราบรื่นและไฉฉล
3. เพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งภายในองค์การทั้งระหว่างหน่วยงานย่อยและระหว่างปฏิบัติงานด้วยกันซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ
4. เพื่อแก้ปัญหที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหาการก้าวล่วงงานซึ่งกันและกัน ปัญหางานซ้ำซ้อน

เทคนิคในการประสานงาน

1. การจัดโครงสร้างขององค์การและกำหนดหน้าที่การงานให้ชัดเจน หมายถึงการจัดแบ่งหน่วยงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงาน โดยมีการแบ่ง เป็นหน่วยงานบริหารทั่วไปและหน่วยงาน เฉพาะกิจซึ่งมีความชำนาญ เฉพาะอย่าง การจัดโครงสร้างขององค์การที่มีระบบ เช่นนี้จะช่วยให้สามารถกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน เป็นประโยชน์ในการป้องกันการขัดแย้งหรือการก้าวล่วงงานซึ่งกันและกัน และทำให้สะดวกแก่หน่วยงานภายนอกรวมทั้งประชาชนผู้มาติดต่อ เป็นการวางแนวทางที่ดีในการประสานงานต่อไป

2. การจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น ปรับปรุงสายทางเดินของงาน สร้างมาตรฐานในการทำงาน รวบรวมงานที่คล้ายคลึงกันหรือลักษณะไปในแนวเดียวกัน เข้าไว้ด้วยกัน วิเคราะห์ระบบงาน เพื่อหาวิธีทำงานให้ง่ายเข้า, ปรับปรุงแบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อให้เกิด

ประโยชน์แก่การปฏิบัติงานมากที่สุด เป็นต้น

3. การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการติดต่อสื่อสาร เป็น เครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของการประสานงานจึงควรจัดให้มีระบบการติดต่อที่ดี เพื่อให้ทุกคนในองค์การทราบแนวทางปฏิบัติงาน เพื่อที่จะไปปฏิบัติให้สอดคล้องไปในแนวเดียวกันอย่างมีมาตรฐาน การติดต่อสื่อสารทำได้ทั้งแบบพบปะพูดคุยกัน (Oral หรือ Face to Face Communication) และระบบเขียน เป็นลายลักษณ์อักษร

4. การจัดตั้งคณะกรรมการ จัดว่าเป็นวิธีการประสานงานที่ดีวิธีหนึ่ง เพราะคณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในองค์การ การจัดตั้งคณะกรรมการนี้อาจจัดใหม่ทั้งคณะกรรมการประสานงานโดยตรง และใหม่ทั้งคณะกรรมการประสานงาน เฉพาะ เรื่องสำหรับงานที่ต้องการความชำนาญ เฉพาะด้าน ในองค์การหรือหน่วยงานที่มีขนาดเล็กอาจไม่มีความจำเป็นถึงกับจะตั้งคณะกรรมการประสานงาน แต่ในองค์การหรือหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีหน่วยงานย่อยสลับซับซ้อนมากมาย การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานจึงมีความจำเป็น และเป็นการระดมความคิด (Brain - Storming)

5. การใช้วิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมการปฏิบัติงานให้ประสานกันอย่างมีระบบ

6. การติดตามผลงาน การติดตามผลงานทำให้สามารถวางแผนล่วงหน้าได้ว่าโครงการต่อไปควรจะทำให้มีการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างไร หรือควรแก้ไขปรับปรุงการประสานงานอย่างไร จึงจะสามารถป้องกันมิให้เกิดผิดพลาดต่าง ๆ ขึ้น หรืออย่างน้อยถ้าเกิดขึ้นเมื่อใดก็มีวิธีการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยการคาดการณ์ล่วงหน้าจากการศึกษาผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาแล้วนั้นเอง

7. การประชุม การประชุมถือ เป็น เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดความรับผิดชอบโดยส่วนรวมขององค์การและก่อให้เกิดความร่วมมือขึ้นพื้นฐานด้วย อันจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการประสานงานให้ก้าวหน้าต่อไป

8. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ เป็น เรื่องที่มีความสำคัญมีใช้น้อยในการบริหารงาน เพราะการมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้อง เหมาะสม จะทำให้ปริมาณงานกระจายกันไปอย่างทั่วถึงทุก ๆ หน่วย ซึ่งนอกจากจะช่วยแบ่งภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแล้ว ยัง เป็นการ เสริม

สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับ
 เกี่ยวกันอีกด้วย เพราะการมอบหมายอำนาจหน้าที่แบบการกระจายอำนาจนี้ จะทำให้เกิดความ
 รู้สึกเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย เพราะได้รับอำนาจหน้าที่เสมอกัน เป็นการผู้มีคิให้เกิดความรับผิดชอบ
 ชอบต่องานในหน้าที่ของแต่ละคนแต่ละฝ่าย ยิ่งกว่านั้นยังมีผลโดยตรงต่องานทำให้สายทาง เส้น
 ของงานสะดวกคล่องตัว ไม่เกิดการจุกแน่นอยู่ที่ใดที่หนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย