

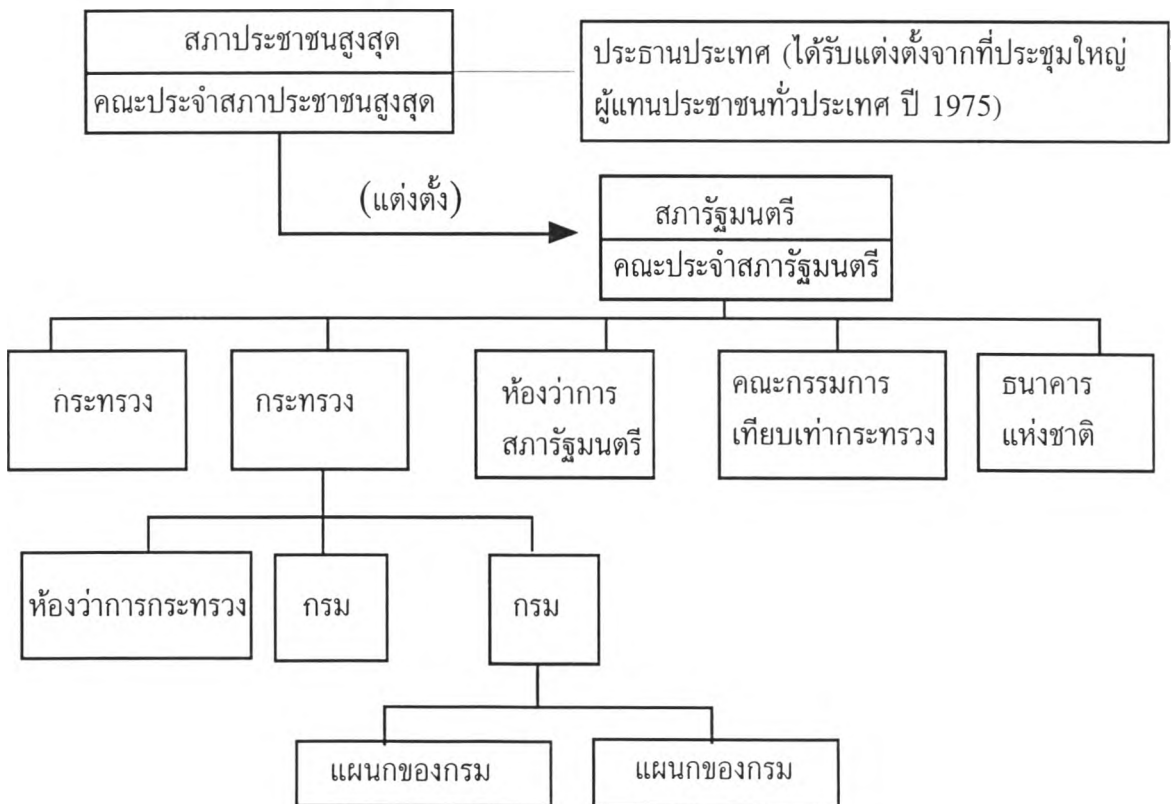
บทที่ 2

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.1 ระเบียบราชการบริหารส่วนกลางแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การประกาศสร้างตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของชาติลาว โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบราชาธิปไตยไปสู่ระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้ให้กำเนิดสถาบันการเมืองใหม่ขึ้นในราชการบริหารส่วนกลางนั่นก็คือ สถาบันประธานประเทศ ดังนั้น ราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงประกอบด้วยประธานประเทศ คณะรัฐบาล กระทรวง ทบวงการเมืองระดับกระทรวงและรัฐกร (ข้าราชการ)

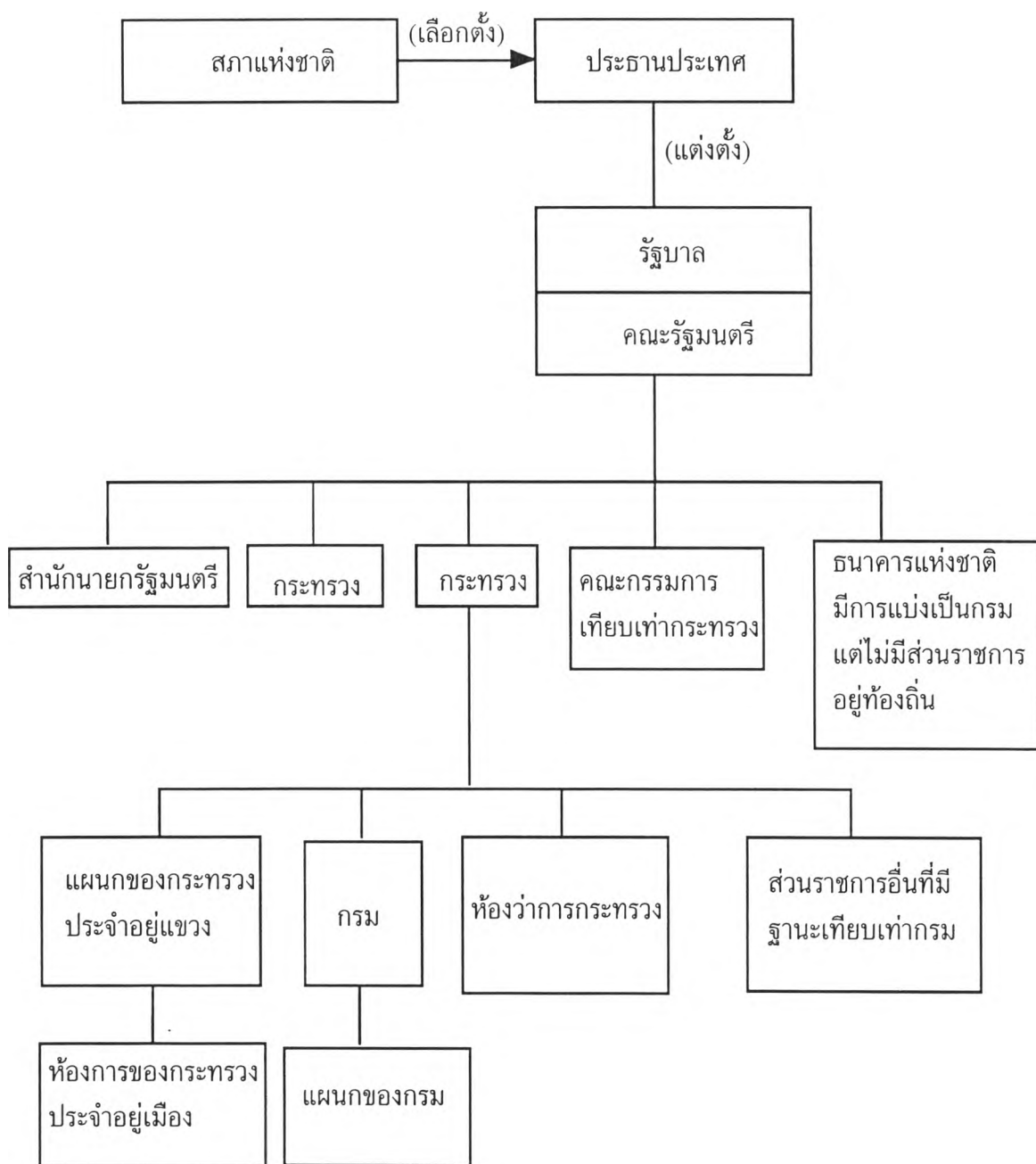
ก. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.



(-----) ไม่มีกฎหมายกำหนด

(————) สายบังคับบัญชา

ข. แผนภูมิการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1991.



2.1.1 ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.1.1.1 ประธานประเทศในยุคก่อนการประกาศการใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1991

สถาบันประธานประเทศได้รับการก่อตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 และถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศลาวที่มีสถาบันนี้

ในระยะซุ่มปีแรกของการก่อตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐของระบอบใหม่ได้ดำเนินการคุ้มครองรัฐคุ้มครองสังคมโดยถือเอาตามมติคำสั่งเป็นสำคัญ บรรดากฎหมายต่างๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาประชาชนสูงสุดในขณะนั้น โดยเฉพาะสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ I แม้ว่าสภาประชาชนสูงสุดซึ่งตามปกติแล้วเป็น องค์กรอำนาจรัฐสูงสุดมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ แต่สภาประชาชนสูงสุดชุดที่ I ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพราะว่าสภาประชาชนสูงสุดในขณะนั้นเป็นเพียงองค์กร ที่ทำหน้าที่สมานความสามัคคีของประชาชนบรรดาชนเผ่าเท่านั้น ซึ่งเห็นได้จากผู้แทนของสภาประชาชนที่มาจากหลายชนชาติชนเผ่าและหลากหลายสาขาอาชีพ

สถาบันประธานประเทศก็เช่นเดียวกันกับสถาบันการเมืองอื่นในระบอบนั้นที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ อำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน การดำเนินงานของประธานประเทศในระบอบนั้นเป็นไปตามทำเนียบสากลเท่านั้น เช่น การต้อนรับแขกกระดับสูงของต่างประเทศหรือเป็นตัวแทนให้รัฐบาลในการไปเยี่ยมเยือนสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นๆ ซึ่งตามทำเนียบสากล ประมุขรัฐจะเป็นผู้ดำเนินงาน เช่น อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งตัวแทนที่มีอำนาจเต็มของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้ไปประจำอยู่ต่างประเทศ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวกับคืนประเทศ หรืออำนาจหน้าที่ในการมอบเหรียญชัย นามยศต่างๆ ของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการให้อภัยโทษนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาประชาชนสูงสุด¹

ถึงอย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของประธานประเทศในการเสนอตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อสภาประชาชนสูงสุดก็ได้มีขึ้นตั้งแต่เริ่มมีสถาบันนี้ ซึ่งแสดงออกในมติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 โดยกำหนดไว้ว่า เนื่องจากมีการลบล้างระบอบราชาธิปไตย และสร้างตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เห็นตามการเสนอของเจ้าสุพานวงศ์ประธานประเทศที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศมีมติดังนี้

¹ มติครั้งปฐมฤกษ์ฉบับปรับปรุงของสภาประชาชนสูงสุดว่าด้วยที่ตั้งและบทบาท โครงสร้างการจัดตั้งและระบอบวิธีทำงาน ปี 1975.

ก. โครงสร้างการจัดตั้งของรัฐบาลประกอบด้วย 12 กระทรวง 2 คณะกรรมการ ธนาคารแห่งชาติและสำนักนายก

ข. แต่งตั้งคณะรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 ท่าน รองนายกรัฐมนตรี 4 ท่าน รัฐมนตรีว่าการ 16 ท่าน หัวหน้าคณะกรรมการ 2 ท่าน ผู้อำนวยการธนาคารแห่งชาติ 1 ท่าน รัฐมนตรีช่วยว่าการ 17 ท่าน รองหัวหน้าคณะกรรมการ 2 ท่าน² นั้นแสดงให้เห็นว่าการแต่งตั้งคณะรัฐบาลชุดแรกของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นไปตามการเสนอของประธานประเทศ แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

นอกจากนี้ประธานประเทศยังมีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมทุกวาระประชุมของสภาประชาชนสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างรัฐบัญญัติและร่างเอกสารต่างๆ ต่อสภาประชาชนสูงสุดและอำนาจหน้าที่ประกาศใช้บรรดามติ รัฐบัญญัติของสภาประชาชนสูงสุด³

2.1.1.2 ประธานประเทศในยุคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1991

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 1991 อำนาจหน้าที่ของประธานประเทศจึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยสถาบันประธานประเทศได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ V ของรัฐธรรมนูญ ปี 1991 และบัญญัติให้ประธานประเทศเป็นประมุขรัฐแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นตัวแทนให้ประชาชนลาวทุกคนเผ่า ทั้งอยู่ภายในและต่างประเทศ⁴

ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามการบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1991 มี 2 ฐานะ คือ เป็นทั้งประมุขรัฐและเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เพราะว่าประธานประเทศและรัฐบาลล้วนแต่เป็นองค์การบริหารรัฐ ระดับส่วนกลางแต่ประธานประเทศเป็นองค์การบริหารรัฐสูงสุด⁵

ในฐานะที่เป็นประมุขรัฐประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

² มติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐบาล ส.ป.ป. ลาว วันที่ 2 ธันวาคม 1975

³ มติครั้งปฐมฤกษ์ฉบับปรับปรุงของสภาประชาชนสูงสุดว่าด้วยที่จัดและบทบาท โครงสร้างการจัดตั้งและระบอบวิธีทำงาน ปี 1975

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1991, มาตรา 56

⁵ ผาย อุลา, คำสอน กฎหมายรัฐธรรมนูญลาว (โรงเรียนการปกครองและคุ้มครองแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี), โรเนียว

ประธานประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนให้แก่รัฐเกี่ยวกับงาน การต่างประเทศ เช่น แต่งตั้งตัวแทนที่มีอำนาจเต็มของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปประจำอยู่ต่างประเทศ หรือเรียกกลับคืนประเทศ รับรองตัวแทนที่มีอำนาจเต็มของต่างประเทศ ที่มาประจำอยู่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว⁶ และอำนาจหน้าที่ในการต่างประเทศอีก ประการหนึ่งก็คือ ประกาศให้สัตยาบัน หรือลงนามสนธิสัญญา สัญญาทุกฉบับที่ได้ลงนามกับต่าง ประเทศ⁷ การประกาศให้สัตยาบันบรรดานิติกรรมเหล่านี้จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อสภาแห่งชาติได้ให้การ รับรองแล้วเท่านั้น

ในฐานะที่เป็นประมุขรัฐประธานประเทศจะมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นงาน ภายในประเทศ ดังนี้ ประธานประเทศมีอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่สภาแห่ง ชาติได้ตกลงรับรองเอาแล้ว⁸ และประธานประเทศก็เป็น 1 ใน จำนวน 6 องค์การจัดตั้งและ บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณาตามการบัญญัติของ มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991 นอกนั้น ประธานประเทศยังมีอำนาจในการออกรัฐบัญญัติ และรัฐคำสั่งตามการเสนอของคณะประจำสภา แห่งชาติ⁹ การออกรัฐบัญญัติก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991 ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศ ประธานประเทศเป็น เพียงผู้เสนอให้สภาประชาชนสูงสุดเป็นผู้ออกรัฐบัญญัติ และประธานประเทศเป็นผู้ประกาศใช้หลัง จากที่สภาประชาชนสูงสุดได้ให้การรับรองแล้วเท่านั้น แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับการรับรองปี 1991 อำนาจดังกล่าวนี้จึงได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศ ทว่าทั้งนี้จะต้องมาจาก การเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติเท่านั้นหน้าที่ของประธานประเทศ ทว่าทั้งนี้จะต้องมาจาก การเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติเท่านั้นจึงจะออกได้¹⁰ รัฐบัญญัติเป็นเอกสารคล้ายคลึงกับ กฎหมาย ซึ่งหมายถึง บรรดาระเบียบการที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ของคนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายอยู่ที่ว่ารัฐบัญญัตินั้นคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้เสนอประธาน ประเทศเซ็นประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 52.2 และรัฐบัญญัติเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย แล้วมีคุณค่าต่ำกว่ากฎหมาย แต่สูงกว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐบัญญัติก็กระทำออกส่วนมาก

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, มาตรา 53 (12)

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 (10)

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 (1)

⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 (2)

¹⁰ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความสำคัญของเอกสารนิติกรรมและระเบียบการต่างๆ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 64/นย. ลงวันที่ 2 เมษายน 1993

ในระหว่างที่สภาแห่งชาติไม่ประชุม¹¹ สำหรับรัฐดัลด์นั้น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีข้อยุติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใด ทั้งนี้เพราะว่ามติครั้งปฐมฤกษ์ฉบับปรับปรุงของสภาประชาชนสูงสุด กำหนดให้สภาประชาชนสูงสุดมีหน้าที่ดัดแปลงแก้ไขหรือยกเลิกบรรดารัฐดัลด์ ข้อตกลงและคำสั่งของสภารัฐมนตรีที่พิจารณาเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹² จะเห็นได้ว่ารัฐดัลด์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภารัฐมนตรี แต่ขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 100/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978 และกฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรีเลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ลงวันที่ 18 สิงหาคม 1982 ล้วนแต่กำหนดให้สภารัฐมนตรี มีอำนาจออกได้เพียงดัลด์เท่านั้น โดยกำหนดไว้ว่าดัลด์มติ ข้อตกลง แจ้งการและคำสั่งของสภารัฐมนตรีจะออกโดย ที่ประชุมครบคณะของสภารัฐมนตรีหรือที่ประชุมคณะประจำสภารัฐมนตรี¹³ และสภารัฐมนตรีออกดัลด์และข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในทั้งดินแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว¹⁴ ซึ่งไม่มีมาตราใดของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้กล่าวถึงรัฐดัลด์แต่อย่างใด ภายหลังที่รัฐธรรมนูญ ปี 1991 จึงกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศรัฐดัลด์เป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้เฉพาะราย โดยประธานประเทศจะออกรัฐดัลด์เพื่อเป็นการตกลง แต่งตั้ง เลื่อนชั้น ประดับเหรียญชัย ประกาศใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งตามการเสนอของนายกรัฐมนตรีเฉพาะการแต่งตั้งและเลื่อนชั้นนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าเฉพาะนายพลอยู่ในกองกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ, แต่งตั้งโยกย้ายหรือปลดตำแหน่งเจ้าแขวงและเจ้าครองกำแพง¹⁵ รัฐดัลด์ก็เช่นเดียวกับรัฐบัญญัติโดยประธานประเทศ จะออกได้ก็ต่อเมื่อมีองค์กรและบุคคลต่าง ๆ เสนอขึ้นมาเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเสนอของนายกรัฐมนตรีและคณะประจำสภาแห่งชาติ และอีกประการหนึ่งก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1991 นิติกรรมที่ประกาศใช้กฎหมายมีชื่อเรียก

¹¹ ผาย อูลา, คำสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญลาว, หน้า 10.

¹² มติครั้งปฐมฤกษ์ฉบับปรับปรุงของสภาประชาชนสูงสุด ว่าด้วยที่ตั้งและบทบาทโครงสร้างการจัดตั้งและระบอบวิธีทำงาน ปี 1975.

¹³ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 10/ปท ลงวันที่ 3 สิงหาคม 1978, มาตรา 7

¹⁴ กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี เลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ลงวันที่ 18 สิงหาคม 1982, มาตรา 1 (2)

¹⁵ ดัลด์ของนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยความสำคัญของเอกสาร นิติกรรมและระเบียบการต่าง ๆ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 64/นย ลงวันที่ 21 เมษายน 1993

ที่แตกต่างกันไป เช่น คำตกลงของประธานประเทศ¹⁶ หรือคำลัดของประธานประเทศ¹⁷ ถึงอย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วนิติกรรมของประธานประเทศที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเฉพาะรายแล้ว จะออกมาในรูปของรัฐคำลัดอย่างเดียวกัน

ในฐานะเป็นประมุขรัฐ ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นแม่ทัพกำลังประกอบอาวุธประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการตกลงเลื่อนชั้นหรือปลดชั้นนายพลตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการตกลงประดับเหรียญชัยคำแห่งชาติ เหรียญเกียรติคุณ เหรียญชัยและนามยศสูงสุดแห่งรัฐ

ในฐานะที่เป็นประมุขรัฐประธานประเทศมีอำนาจในการระดมพลทั่วไปหรือเป็นภาคส่วน ตกลงภาวะฉุกเฉินในทั่วประเทศหรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง อำนาจนี้ไม่เคยใช้เพราะนับแต่สร้างระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมาถึงปัจจุบันบ้านเมืองอยู่ในความสงบ และไม่เกิดเหตุร้ายถึงขั้นวิกฤติที่จำเป็นต้องประกาศภาวะฉุกเฉินหรือระดมพลเลย

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวข้างต้นนั้นแล้ว ประธานประเทศในฐานะเป็นประมุขรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการให้อภัยโทษกรรม ปัจจุบันการให้อภัยโทษแก่นักโทษในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ยังไม่มีระเบียบการใดที่กำหนดวิธีการดำเนินการหรือกำหนดบุคคลหรือองค์กรใดเป็นผู้เสนอให้อภัยโทษกรรม แต่ในทางปฏิบัติทั้งคณะประจำสภาแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอให้ประธานประเทศอภัยโทษกรรมแก่นักโทษ

ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นอกจากจะมีฐานะเป็นประมุขรัฐแล้วยังมีฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารด้วย กล่าวคือ ประธานประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐบาล แล้วเสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณารับรองอำนาจหน้าที่นี้ แม้จะมีขึ้นตั้งแต่แรกเมื่อสถาบันประธานประเทศได้รับการก่อตั้งขึ้น แต่มาถึงปี 1982 อำนาจนี้ได้ยุติลงโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี แต่มาถึงปี 1982 อำนาจนี้ได้ยุติลงโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี เลขที่ 1/82/ส.ป.ส. กำหนดให้สภารัฐมนตรีได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยสภาประชาชนสูงสุด¹⁸ โดยสภาประชาชนสูงสุดแต่งตั้งประธานสภารัฐมนตรี และประธานสภารัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกอบรัฐบาลและนำเสนอขอความไว้วางใจจากสภาประชาชนสูงสุด¹⁹ และการแต่งตั้งหรือปลดสมาชิกสภารัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาประชาชนสูงสุดตามการเสนอ

¹⁶ คำตกลงของประธานประเทศ ว่าด้วยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 10/ป.ท. ลงวันที่ 3 สิงหาคม 1978

¹⁷ คำลัดของประธานประเทศ ว่าด้วยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน เลขที่ 025/ปธปท ลงวันที่ 19 ตุลาคม 1988

¹⁸ กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี 1/82/ส.ป.ส. ลงวันที่ 20/7/82. มาตรา 2

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 6

ของประธานสภารัฐมนตรี แต่ในระหว่างสองสมัยประชุมของสภาประชาชนสูงสุด การแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งสมาชิกสภารัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของคณะประจำสภาประชาชนสูงสุด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาประชาชนสูงสุดในสมัยประชุมถัดไป²⁰

ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานประเทศมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือปลดตำแหน่งของผู้นำสูงสุดขององค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้แก่ เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี²¹

ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารประธานประเทศ เป็นประธานที่ประชุมรัฐบาลในเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น²² และรัฐบาลรายงานการดำเนินงานของตนต่อประธานประเทศในเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นก็จะเชิญประธานประเทศมาเป็นประธานที่ประชุมรัฐบาล หรือที่ประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลกับคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาปัญหาสำคัญของชาติ²³

ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานประเทศมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่สภาแห่งชาติได้ให้การรับรองแล้ว แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาสามสัปดาห์นับจากวันที่สภาได้ให้การรับรองกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยประธานประเทศจะเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาครั้งใหม่อีกครั้ง กฎหมายที่ได้นำออกพิจารณากันใหม่นั้น ถ้าสภาแห่งชาติหากยังคงยืนยันเอาตามร่างเดิมแล้ว ประธานประเทศต้องประกาศใช้ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน²⁴ การประกาศใช้กฎหมายโดยประธานประเทศนั้นเป็นการรับรองว่ากฎหมายฉบับนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ กรณีที่ประธานประเทศเห็นว่ากฎหมายนั้นมีความไม่ถูกต้องหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ประธานประเทศก็มีอำนาจเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาครั้งใหม่²⁵

ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานประเทศมีอำนาจในการยับยั้งมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสภาแห่งชาติได้ภายในกำหนดเวลาสี่สัปดาห์โดยในระยะเวลาสี่สัปดาห์นี้สภาแห่งชาติได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว ประธานประเทศมีอำนาจนำเอาปัญหาไม่ไว้วางใจออกให้สภาแห่งชาติพิจารณาครั้งใหม่ ในการพิจารณาครั้งใหม่นั้น ถ้าว่าการลงมติครั้งใหม่รัฐบาลยังไม่ได้รับความไว้วางใจอีก รัฐบาลก็ต้องลาออก²⁶

²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ.1991, มาตรา 53 (4)

²² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 (7)

²³ กฎหมายรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป. ลาว เลขที่ 01/95 ลงวันที่ 8/3/1995, มาตรา 28

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, มาตรา 47

²⁵ ผาย อูลา, คำสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญลาว, หน้า 14

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, มาตรา 64

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991 ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงความรับผิดชอบของประธานประเทศต่อองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาแห่งชาติมีอำนาจในการปลด ประธานประเทศออกจากตำแหน่งได้ โดยกำหนดให้สภาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เลือกตั้ง และปลดตำแหน่งประธานประเทศ และรองประธานประเทศ ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ²⁷ นั้นแสดงว่าประธานประเทศ จะต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการทำหน้าที่ประธานประเทศเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลแต่อย่างใด เพราะประธานประเทศไม่ได้บริหารรัฐโดยตรงแต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาล²⁸ โดยเหตุฉะนั้นรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของตน

ประธานประเทศได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติในสมัยประชุมครั้งปฐม-ฤกษ์ของสภาแห่งชาติแต่ละชุด โดยประธานประเทศและรองประธานประเทศได้รับการเสนอจาก คณะประจำ สภาแห่งชาติให้ที่ประชุมสภาแห่งชาติเลือกตั้งตามวิธีการเปิดเผยหรือเป็นความลับ²⁹

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991 ไม่ได้ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานประเทศไว้แต่อย่างใด ประธานประเทศอาจ ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาแห่งชาติ เช่น อดีตประธานประเทศ หนูรัก พูมิสวัน ได้รับเลือก ให้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่งประธานสภาแห่งชาติ หรืออดีต ประธานประเทศ ไกสรพรมวิหาร ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศในขณะที่ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (นายกรัฐมนตรีไม่ใช่สมาชิก สภาแห่งชาติ)

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะไม่ กำหนดคุณสมบัติของประธานประเทศไว้ก็ตาม แต่ประธานประเทศก็เป็นรัฐกรคนหนึ่งตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระเบียบรัฐกร แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังนั้นผู้จะ มาดำรงตำแหน่งประธานประเทศจะต้องตอบสนองเงื่อนไขคุณสมบัติของรัฐกรลาวเสียก่อน โดยผู้ จะถูกบรรจุเข้ารับราชการของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติลาว (2) มีอายุ 18 ปีขึ้นไป (3) เป็นผู้ที่มีความเห็นดีเห็นพร้อมทั้งระบบอบการ เมืองประชาธิปไตยประชาชน (4) เป็นพลเมืองดีไม่ถูกศาลประชาชนตัดสินลงโทษจำคุก ตัด อิสระภาพ ไม่ถูกปฏิบัติวินัยไล่ออกจากองค์กรของรัฐ หรือถูกไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจโดยมีความ

27 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40(5)

28 ผาย อุลา, คำสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญลาว, หน้า 18

29 ระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการปรับปรุงสภาแห่งชาติ เลขที่ 26/ค.ป.จ ลงวันที่ 27 เมษายน 1994

ผิดทางวินัย (5) มีสุขภาพดีโดยมีการรับรองจากสภาการแพทย์ (6) มีคุณสมบัติ (7) มีเงื่อนไขครบถ้วนตามระเบียบการเฉพาะของแขนงการที่ตนต้องการทำงาน³⁰

ประธานประเทศจะถือว่าได้รับเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าประชุม และมีวาระดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระของสภาแห่งชาติชุดที่ทำการเลือกตั้งประธานประเทศ โดยมีอายุการ 5 ปี³¹

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานประเทศ เพื่อช่วยงานและกระทำการแทนประธานประเทศในเวลาประธานประเทศ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ การกำหนดให้มีรองประธานประเทศนั้นเป็นการบัญญัติขึ้นมาใหม่ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1991 นั้น ในเมื่อประธานประเทศไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ก็จะมีผู้ว่าการแทนประธานประเทศเป็นผู้ว่าการแทน

รองประธานประเทศได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติ โดยได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุม คุณสมบัติและวิธีการดำเนินการเลือกตั้งรองประธานประเทศ คล้ายกับคุณสมบัติและวิธีการเลือกตั้งประธานประเทศ

2.1.2 คณะรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.1.2.1 คณะรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1991 (1975-1991)

คณะรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้รับการก่อตั้งขึ้นในเวลาเดียวกันกับสภาประชาชนสูงสุด ในวันที่ 2 ธันวาคม 1975 โดยที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศและได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเลขที่ 100/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978 ว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกฎหมายเลขที่ 01/82 ส.ป.ส. ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 1982 ว่าด้วยสภารัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

องค์ประกอบของคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยมติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศนั้นมีองค์ประกอบที่ควบคุมไปถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการ และรองหัวหน้าคณะกรรมการด้วย โดยมติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแห่ง

³⁰ คำลัดของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบรัฐกรแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, มาตรา 10

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, มาตรา 54

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 ท่าน รองนายกรัฐมนตรี 4 ท่าน รัฐมนตรีว่าการ 16 ท่าน (4 ท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรี) หัวหน้าคณะกรรมการ 2 ท่าน ผู้อำนวยการธนาคาร 1 ท่าน รัฐมนตรีช่วยว่าการ 17 ท่าน รองหัวหน้าคณะกรรมการ 2 ท่าน³² คณะรัฐบาลชุดนี้ได้รับการเสนอเข้าที่ประชุมใหญ่ ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศในวันที่ 2 ธันวาคม 1975 โดยประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว องค์ประกอบรัฐบาลดังกล่าวได้รับการปฏิบัติเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงมีกฎหมายเลขที่ 100/ส.ป.ส. ออกมาจึงมีการเปลี่ยนแปลง

คณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเลขที่ 100/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978 ได้กำหนด โครงสร้างของรัฐบาลค่อนข้างชัดเจนกว่ามติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ และด้วยกฎหมายฉบับนี้เองที่เรียกชื่อสภารัฐมนตรีแทนคำว่า คณะรัฐบาลโดยกำหนดให้สภารัฐมนตรีเป็นองค์การคุ้มครองรัฐชั้นสูงสุด³³ คณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับเลขที่ 100/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1987 ทำให้รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งหลุดพ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐบาลทั้งนี้ก็เพราะสภารัฐมนตรีจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี บรรดารองนายกรัฐมนตรี บรรดารัฐมนตรี และบรรดาหัวหน้าองค์การเทียบเท่ากระทรวง³⁴ สภารัฐมนตรีเป็นองค์การแห่งอำนาจบริหารสูงสุดของรัฐ รับผิดชอบคุ้มครองชีวิตสังคมในทุกด้าน และทุกการเคลื่อนไหวของรัฐตามแนวทางนโยบายของพรรคและกฎหมายของรัฐ³⁵ ฉะนั้นจึงเห็นว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการและรองหัวหน้าองค์การ เทียบเท่ากระทรวงซึ่งเมื่อก่อนเป็นสมาชิกคณะรัฐบาลแต่ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ใช่สมาชิกคณะรัฐบาล หรือสมาชิกสภารัฐมนตรีอีกต่อไป และแม้ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการจะมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมตามการมอบหมายของรัฐมนตรีก็ตามแต่ก็มีสิทธิ์เสนอความเห็นเท่านั้นไม่มีสิทธิ์ออกเสียงแต่อย่างใด³⁶

กฎหมายฉบับ 100/ส.ป.ส. ไม่ได้กำหนดถึงที่มาของสภารัฐมนตรี เพียงแต่กำหนดความรับผิดชอบของสภารัฐมนตรีต่อสภาประชาชนสูงสุด ในฐานะที่สภาประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรติดตามตรวจสอบตราสภารัฐมนตรี โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและบรรดาสมาชิกสภา

³² มติของที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐบาล สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลงวันที่ 2 ธันวาคม 1975

³³ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 100/ส.ป.ส. วันที่ 30 กรกฎาคม 1978, มาตรา 3

³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 2

³⁵ กฎระเบียบชั่วคราวด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรี วันที่ 31 กรกฎาคม 1978, มาตรา 1

³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

รัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาประชาชนสูงสุด ในงานที่เกี่ยวกับงานของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรับผิดชอบงานในกระทรวงของตนต่อสภาประชาชนสูงสุดด้วย³⁷

สภารัฐมนตรีตามกฎหมายเลขที่ 100/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978 ปฏิบัติงานเป็นองค์คณะ ทุกปัญหาจะต้องได้รับการตกลงในที่ประชุมของสภารัฐมนตรีซึ่งมีการประชุมสองแบบคือ ที่ประชุมครบคณะและที่ประชุมคณะประจำของสภารัฐมนตรี ที่ประชุมครบคณะนั้นสมาชิกสภารัฐมนตรีทุกคนจะต้องเข้าร่วม สำหรับที่ประชุมคณะประจำสภารัฐมนตรีนั้นจะมีเพียงนายกรัฐมนตรี บรรดารองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการสำนักงานนายกรัฐมนตรี ที่ประชุมครบคณะของสภารัฐมนตรี หรือที่ประชุมคณะประจำสภารัฐมนตรีเป็นองค์การตกลงผ่านด่าลัด มติ ข้อตกลง แจ้งการและคำสั่งของสภารัฐมนตรี³⁸ วิธีการดำเนินงานของสภารัฐมนตรีตามกฎหมายฉบับนี้เป็นไปในรูปแบบทำงานเป็นองค์คณะ ทั้งนี้โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดรวมศูนย์ โดยในระบอบนี้การจัดตั้งของรัฐบาลได้หันไปสู่ระบอบสภารัฐมนตรี เพื่อการปฏิบัตินโยบายทางภายในและต่างประเทศ ของพรรคแบบรวมศูนย์ โดยการประชุมพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับโครงการและปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้อง ถึงชะตากรรมของประเทศชาติ³⁹

อำนาจหน้าที่ของสภารัฐมนตรีถือว่าได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกเพราะก่อนหน้านี้อำนาจรัฐบาล จะดำเนินงานตามมติของที่ประชุมพรรคเป็นสำคัญ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นผู้ขยายผลของที่ประชุมครบคณะของศูนย์กลางพรรค ด้วยการเริ่มต้นวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมให้เป็นไปตามแนวทางนโยบายและมติต่าง ๆ เหล่านั้น⁴⁰ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับเลขที่ 100/ส.ป.ส. ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภารัฐมนตรีไว้ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปโดยได้กำหนดให้สภารัฐมนตรีเป็นองค์การคุ้มครองรัฐชั้นสูงสุด และสภารัฐมนตรีเป็นผู้จัดตั้งขึ้นนำ การปฏิบัติแนวทางนโยบายของพรรคและกฎหมายของรัฐ เล็งใส่การก่อสร้างสังคม สังคมนิยม⁴¹ แต่อำนาจหน้าที่หน้าที่ละเอียดได้กำหนดไว้ในกฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วยการจัดตั้ง และการเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรีในมาตราที่ 2 หมวดที่ 3 ซึ่งกำหนดให้สภารัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴²

³⁷ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 100/ ส.ป.ส. ลงวันที่ 30/7/78, มาตรา 2

³⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7

³⁹ พงสะหวัด บุนผา, การขยายตัวของรัฐลาว, สำนักพิมพ์และจำหน่ายหนังสือแห่งรัฐ ส.ป.ป.ลาว 1996, หน้า 167

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167

⁴¹ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 100/ส.ป.ส., มาตรา 2

⁴² กฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรี, มาตรา 2

1. ชี้นำอย่างเป็นเอกภาพในงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรัฐที่ขึ้นกับกระทรวง, องค์การเทียบเท่ากระทรวงและคณะกรรมการปกครองแขวงในทั่วประเทศ
2. ชี้นำการสร้างและปฏิบัติบรรดาแผนการขยายเศรษฐกิจขยายวัฒนธรรม
3. ป้องกันความสงบ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
4. ป้องกันสิทธิ ผลประโยชน์ของประชาชน
5. วางและคุ้มครองการใช้งบประมาณของรัฐ คุ้มครองการเงินของชาติ
6. ปฏิบัติคำสั่งระดมพล คำสั่งประกาศภาวะฉุกเฉินและทุกมาตรการที่จำเป็น เพื่อป้องกันประเทศชาติ
7. แก้ไข หรือยกเลิกบรรดาข้อตกลงที่ไม่สมเหตุผลของกระทรวงขององค์การเทียบเท่ากระทรวงสภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองชั้นต่างๆ

หัวหน้าของสภารัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 100/ส.ป.ส. เรียกว่า นายกรัฐมนตรี กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี มีเพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น เช่น นายกรัฐมนตรีชี้นำงานของสภารัฐมนตรี และทำการแทนสภารัฐมนตรีในการชี้นำงานของบรรดากระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง ทบวง องค์การที่ขึ้นกับสภารัฐมนตรีและคณะกรรมการปกครองชั้นต่างๆ⁴³ และนายกรัฐมนตรีชี้นำงานของสภารัฐมนตรี และทำการแทนสภารัฐมนตรีในการชี้นำงานของบรรดากระทรวงและคณะกรรมการปกครองชั้นต่างๆ ที่บัญญัติให้ถูกต้องตามแนวทางนโยบายของพรรค กฎหมายของรัฐ และข้อกำหนดต่างๆ อยู่ในกฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรี⁴⁴

นายกรัฐมนตรีมีรองนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นคนช่วยงานต่างๆ โดยบรรดารองนายกรัฐมนตรีจะช่วยนายกรัฐมนตรีในการชี้นำทั่วไป และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ทำการแทนนายกรัฐมนตรีชี้นำงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือองค์การเทียบเท่ากระทรวง หรือองค์การ ที่ขึ้นกับสภารัฐมนตรี⁴⁵

⁴³ กฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรี, มาตรา 10

⁴⁴ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 100/ส.ป.ส ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978, มาตรา 8 (2)

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11

สมาชิกของสภารัฐมนตรีอีกประเภทหนึ่งก็คือ รัฐมนตรีซึ่งก็เช่นเดียวกับ นายกรัฐมนตรี คือ กฎหมายไม่ได้กำหนดที่มาและกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่ง กฎหมายมีเพียงกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้เท่านั้น โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ หัวหน้าองค์การเทียบเท่า กระทรวง หัวหน้าองค์การที่ขึ้นกับสภารัฐมนตรีเป็นผู้ชี้งานทั้งหมดที่ขึ้นกับขอบเขตความรับผิดชอบของตนและรับผิดชอบต่อสภารัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบงานในกระทรวงของตน ต่อสภาประชาชนสูงสุดและต่อสภารัฐมนตรี รัฐมนตรีรับผิดชอบและมีอำนาจอย่างเต็มส่วนในการปฏิบัติงานในกระทรวงของตน เพื่อบรรลุแนวทงนโยบายของพรรคกฎหมายของรัฐ⁴⁶

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือหัวหน้าคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงอาจมี รัฐมนตรีช่วยว่าการคนหนึ่งหรือมากกว่านั้น แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการไม่ใช่สมาชิกสภารัฐมนตรี เป็นเพียงผู้ช่วยงานรัฐมนตรี หรือทำการแทนเมื่อได้รับมอบอำนาจ และบางครั้งอาจได้เข้าร่วมประชุมของสภารัฐมนตรีตามการมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการลงคะแนนออกเสียง⁴⁷

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 100/ส.ป.ส ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978 ได้ถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมายเลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ว่าด้วยสภารัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 1982 กฎหมาย ฉบับนี้มีการกำหนดเนื้อหาค่อนข้างชัดเจนกว่าฉบับที่ผ่านมา

กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 1/82/ส.ป.ส.กำหนดที่มาของสมาชิกสภารัฐมนตรีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภารัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ของสภารัฐมนตรีได้ชัดเจนขึ้น

สภารัฐมนตรีที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ได้กำหนดให้สภาประชาชนสูงสุดเป็นผู้จัดตั้งสภารัฐมนตรี⁴⁸ ประธานสภารัฐมนตรีเป็นคนเสนอรายชื่อคณะรัฐบาลต่อสภาประชาชนสูงสุดโดยตรง และไม่ต้องยื่นผ่านประธานประเทศแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้สภาประชาชนสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภารัฐมนตรี ประธานสภารัฐมนตรีเป็นผู้ประกอบรัฐบาลและนำเสนอขอความไว้วางใจจากสภาประชาชนสูงสุด⁴⁹

โครงสร้างของรัฐบาลก็ไม่ได้แตกต่างไปจากกฎหมายฉบับ 100/ส.ป.ส. กล่าวคือ องค์การสูงสุดของสภารัฐมนตรียังเป็นทีประชุมครบคณะของสมาชิกสภารัฐมนตรี โดยมีหน้าที่พิจารณา ปัญหาสำคัญของประเทศชาติ ทีประชุมนี้จะจัดให้มีการประชุมในทุกๆ 3 เดือน สำหรับการดำเนินงานประจำวันนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภารัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย

⁴⁶ กฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสภารัฐมนตรี วันที่ 31 กรกฎาคม 1978, มาตรา 17

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18

⁴⁸ กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี เลขที่ 1/82/ส.ป.ส., มาตรา 2

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

ประธานสภารัฐมนตรี รองประธานสภารัฐมนตรีคนหนึ่ง บรรดารองประธานสภารัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการสำนักงานสภารัฐมนตรี กฎหมายฉบับนี้ก็เหมือนกับฉบับที่ผ่านมาที่กำหนดให้บรรดารัฐมนตรีช่วยว่าการและรองหัวหน้าคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงไม่ใช่สมาชิกสภารัฐมนตรี

สภารัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับ 1/82/ส.ป.ส. ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นองค์กรปฏิบัติและบริหารสูงสุดของอำนาจรัฐของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว⁵⁰ สภารัฐมนตรีมีอำนาจอย่างเต็มส่วนในการแก้ไขทุกปัญหาของการคุ้มครองรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาประชาชนสูงสุด และของคณะประจำสภาประชาชนสูงสุด อำนาจหน้าที่ละเอียดของสภารัฐมนตรีที่กำหนดอยู่ในกฎหมายฉบับ 1/82/ส.ป.ส. นั้นยกมาจากอำนาจหน้าที่ของสภารัฐมนตรีที่กำหนดอยู่ในกฎระเบียบชั่วคราวว่าด้วย การจัดตั้งและเคลื่อนไหว ของสภารัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่บางอย่างได้รับการเพิ่มเติมเข้ามา เช่น อำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยกำหนดให้สภารัฐมนตรีชี้แจงงานการต่างประเทศของรัฐบาลพื้นฐานแนวทางของพรรคจัดให้มีการเจรจาลงนามหรือประกาศยกเลิกสนธิสัญญา ระหว่างรัฐบาลที่ได้เซ็นกับต่างประเทศ⁵¹

หัวหน้ารัฐบาลตามการกำหนดของกฎหมายฉบับเลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ไม่ได้เรียกว่านายกรัฐมนตรีแต่เรียกว่าประธานสภารัฐมนตรี มาจากการแต่งตั้งของสภาประชาชนสูงสุดโดยกำหนดให้ประธานสภารัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และชี้แจงการดำเนินงานของสภารัฐมนตรี⁵² แม้ว่ากฎหมายฉบับ 1/82/ส.ป.ส. จะกำหนดว่าประธานสภารัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของสภาประชาชนสูงสุดไว้ซึ่งแตกต่างจากกฎหมาย ฉบับเลขที่ 100/ส.ป.ส.ที่ไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีมาจากที่ใด แต่ทั้งสองฉบับก็ไม่ได้กำหนดมาตรฐานหรือคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลไว้แต่อย่างใด ถึงอย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้ได้ชัดเจนพอสมควร

กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรีฉบับเลขที่ 1/82/ส.ป.ส. ได้ให้อำนาจแก่ประธานสภารัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง โดยเป็นผู้ประกอบสมาชิกสภารัฐมนตรีและนำเสนอขออนุมัติต่อสภาประชาชนสูงสุดเสนอความคิดความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและปลดสมาชิกในสภารัฐมนตรีต่อสภาประชาชนสูงสุด หรือในระหว่างสองสมัยประชุมให้เสนอต่อคณะประจำสภาประชาชนสูงสุด⁵³ นอกนั้นกฎหมายฉบับเลขที่ 1/82/ส.ป.ส.ยังกำหนดอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก คือ⁵⁴

⁵⁰ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี เลขที่ 1/82/ส.ป.ส ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 1982, มาตรา 4

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

⁵² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21

⁵³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22

1. จัดการการทำงานของสภารัฐมนตรี และของคณะประจำสภารัฐมนตรี
2. เรียกประชุมและเป็นประธานของที่ประชุมของสภารัฐมนตรี และคณะประจำสภารัฐมนตรี
3. ทำการแทนรัฐบาลในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
4. ชี้นำ ตรวจสอบ ประสานงานการทำงานของบรรดากระทรวง คณะกรรมการแห่งรัฐ และองค์การต่างๆ ที่ขึ้นกับรัฐบาล
5. ให้คำแนะนำแก่บรรดาสมาชิกสภารัฐมนตรีและบรรดาหัวหน้าองค์การแห่งรัฐต่างๆ และ
6. ในกรณีเร่งด่วนมีอำนาจตัดสินใจปัญหาบางประการของการคุ้มครองรัฐ

ประธานสภารัฐมนตรีมีรองประธานสภารัฐมนตรีคนหนึ่ง และบรรดา รองประธานสภารัฐมนตรี บรรดา รองประธานสภารัฐมนตรีอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ หรือได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่อื่นๆ เช่น เป็นผู้รับผิดชอบกลุ่มงาน จำนวนหนึ่งตามการกำหนดของสภารัฐมนตรี หรือเป็นหัวหน้าองค์การต่างๆ ที่ขึ้นกับสภารัฐมนตรีในระหว่างบรรดา รองประธานสภารัฐมนตรี มีแต่รองประธานสภารัฐมนตรีคนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถว่าการแทนประธานสภารัฐมนตรีในกรณีที่ประธานสภารัฐมนตรีไม่อยู่⁵⁵ ซึ่งนี่ก็เป็นกรณีหนึ่งที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี ฉบับที่ 100/ส.ป.ส. ที่ไม่มีการกำหนดการว่าการแทนนายกรัฐมนตรีเลย

บรรดา รองประธานสภารัฐมนตรีอื่นๆ มีหน้าที่ช่วยประธานสภารัฐมนตรี ในการประสานงานและตรวจสอบการดำเนินงานของบรรดากระทรวง คณะกรรมการแห่งรัฐ และองค์กร อื่นๆ ตามการมอบหมายของประธานสภารัฐมนตรี นอกนั้นยังเป็นผู้กลั่นกรองคำ เสนอร่างดำลัด และคำตกลงต่างๆ ที่จะเสนอเข้าที่ประชุมของสภารัฐมนตรี

สมาชิกสภารัฐมนตรียังประกอบด้วยบรรดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และ ประธานคณะกรรมการแห่งรัฐ สำหรับรัฐมนตรีช่วยว่าการยังคงไม่ใช่สมาชิกสภารัฐมนตรีเหมือน ดังที่ผ่านมา กฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรีลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1982 ไม่ได้กำหนดที่มาของ รัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการแห่งรัฐไว้แต่อย่างใด มีเพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่าง กว้างๆ เท่านั้น แต่ก็ถือว่าชัดเจนว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีปี 1978

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการแห่งรัฐได้รับการ บัญญัติไว้ในมาตราเดียวกันกับหัวหน้าองค์การอื่นๆ ที่ขึ้นกับรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ละเอียดดัง นี้⁵⁶

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25

1. ปฏิบัติการชั้นนำและตรวจรายงานต่างๆ แขนงการต่างๆ กรมกองต่างๆ ที่ขึ้นกับเขตอำนาจของตน
2. ดำเนินมาตรการอันจำเป็นเพื่อปฏิบัติแผนการประจำปี และแผนการ 5 ปี
3. ยกร่างแผนการพัฒนาของแขนงการที่ตนรับผิดชอบ ปฏิบัติงบประมาณแห่งรัฐ ยกร่างกฎหมาย ร่างนโยบายระเบียบการต่างๆ
4. รายงานให้สภารัฐมนตรีทราบเกี่ยวกับการทำงานด้านต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ ข้อบกพร่องและทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องถึงผลประโยชน์ของรัฐ
5. ดำเนินการร่วมมือกับต่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีพื้นฐานแนวทางของพรรคและกฎหมายของรัฐ ตามระเบียบหลักการที่มีแล้ว

สมาชิกสภารัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งตามการบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรีฉบับ 1/82/ส.ป.ส. ก็คือ ประธานคณะกรรมการตรวจตราพรรคและรัฐ ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทุกองค์กรของรัฐ นับตั้งแต่ระดับกระทรวงลงไป ยกเว้นสำนักงานว่าการสภารัฐมนตรี

2.1.2.2 คณะรัฐบาลยุคหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.1991

ปี 1991 สภาประชาชนสูงสุดชุดที่ II ได้รับรองเอารัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และรัฐบาลก็ได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ VI เริ่มแต่มาตรา 56 ถึงมาตรา 61 รัฐบาลตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ เป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ ดังนั้น ชื่อเรียก สภารัฐมนตรีจึงถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลงมาใช้คำว่ารัฐบาลแทน การเปลี่ยนแปลงชื่อจากสภารัฐมนตรี มาเป็นรัฐบาลนั้นชี้ให้เห็นถึงความ เปลี่ยนแปลงทางหลักการในการทำงานของรัฐบาลซึ่งเมื่อก่อนจะเน้น ความเป็นองค์คณะมากกว่า แต่พอประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1991 จะให้ความสำคัญแก่ตัว บุคคล ของนายกรัฐมนตรีมากกว่า

องค์ประกอบของรัฐบาลตามการกำหนดของรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้แตกต่างจากกฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี บรรดา รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง⁵⁷ รัฐธรรมนูญได้ กำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีไว้ค่อนข้างชัดเจนพอสมควร ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น โดยประธานประเทศแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสมาชิก

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1991, มาตรา 58

รัฐบาลแล้วเสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณารับรอง⁵⁸ การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น มีสองขั้นตอน กล่าวคือ เริ่มแรกประธานประเทศเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และให้สภาแห่งชาติพิจารณา รับรอง ขั้นตอนต่อมา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกอบคณะรัฐมนตรีและเสนอให้ประธานประเทศแต่งตั้งและนำเสนอขอความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง⁵⁹ จะเห็นได้ว่าการเสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเมื่อก่อนที่นายกรัฐมนตรีหรือประธานสภารัฐมนตรีมีอำนาจเสนอโดยตรงต่อสภาประชาชนสูงสุดโดยไม่ผ่านประธานประเทศ

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 56 และ 57 ของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ดูแลความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในการปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านของรัฐ เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ป้องกันชาติ ป้องกันความสงบและการต่างประเทศ⁶⁰

อำนาจหน้าที่โดยละเอียดของรัฐบาลได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายและมติของสภาแห่งชาติ รัฐดำลัด รัฐบัญญัติของประธานประเทศ
2. เสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ ร่างรัฐดำลัด ร่างรัฐบัญญัติต่อประธานประเทศ
3. รัฐบาลเป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนการงบประมาณประจำปีของรัฐ แล้วนำเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาและรับรอง
4. จัดให้มีการชี้แนะและตรวจตราการดำเนินงานขององค์การคุ้มครองแรงงานและองค์การปกครองท้องถิ่น
5. ออกดำลัด มติ ตกกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคนิค ป้องกันชาติ ป้องกันความสงบและการดำเนินงานด้านต่างประเทศ
6. จัดตั้งและตรวจตราการทำงานของกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ
7. เชินสนธิสัญญา สัญญากับต่างประเทศ และชี้แนะการปฏิบัติสนธิสัญญา และสัญญาที่ได้เชินไว้

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 56 วรรค 2

8. งดการปฏิบัติหรือยกเลิกข้อตกลงคำสั่งของกระทรวง องค์การเทียบเท่า กระทรวงองค์การที่ขึ้นกับรัฐบาล และองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งขัดกับกฎหมาย

9. อำนาจและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งของประธานประเทศและผ่านการรับรองของสภาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อย่างใด โดยผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติหรือคนนอกก็ได้ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่ ในการชี้แนะ และอำนวย ควบคุมงานของรัฐบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการขึ้นงานของกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวงและองค์การอื่น ๆ ที่ขึ้นกับรัฐบาลขึ้นงานของเจ้าแขวงและเจ้าครองกำแพงนคร⁶¹ สำหรับอำนาจในการแต่งตั้งรัฐกร (ข้าราชการ) นั้นก็มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรัฐกรตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการลงไปถึงระดับเจ้าเมืองโดยกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการ รองประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองกำแพงนครและเจ้าเมือง⁶²

นายกรัฐมนตรีอาจมีรองนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นคนช่วยงานนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีอาจมอบให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่แทนตนในเวลาขัดข้อง⁶³

รัฐธรรมนูญปี 1991 ไม่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่รัฐมนตรี หรือประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงไว้แต่อย่างใดเลย คงมีเพียงการเข้าสู่ตำแหน่งของบรรดาระดับรัฐมนตรีเท่านั้น โดยประธานประเทศแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐบาล แล้วเสนอต่อสภาแห่งชาติรับรอง⁶⁴

รัฐธรรมนูญปี 1991 ได้กำหนดถึงอายุการของรัฐบาลซึ่งแตกต่างจากกฎหมายว่าสภารัฐมนตรีทั้งสองฉบับที่ผ่านมาที่ไม่ได้กำหนดปัญหาไว้แต่อย่างใด โดยกำหนดให้รัฐบาลมีอายุการ 5 ปี⁶⁵ ถึงอย่างไรก็ตามรัฐบาลอาจจะไม่สามารถบริหารงานจนครบอายุการของตนก็ได้หากรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจในการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาแห่งชาติ โดยสภาแห่งชาติอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือคนใดคนหนึ่ง⁶⁶ ในรัฐบาล ถ้าหากว่าคณะประจำสภาแห่งชาติ หรือหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดได้ยกปัญหาความไม่ไว้วางใจนี้

61 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60

62 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 วรรค 2

63 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 วรรค 3

64 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 วรรค 2

65 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรค 2

ขึ้นมา ถึงอย่างไรก็ตามในระยะเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง ภายหลังสภาแห่งชาติได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว ประธานประเทศก็มีอำนาจนำเอาปัญหาไม่ไว้วางใจออกให้สภาพิจารณาคืนใหม่ การพิจารณาครั้งที่สองต้องห่างจากครั้งที่หนึ่งสี่สิบแปดชั่วโมง ถ้าว่าในการลงมติไม่ไว้วางใจครั้งใหม่ รัฐบาลยังคงไม่ได้รับความไว้วางใจอีกครั้ง รัฐบาล ต้องลาออก⁶⁶

วันที่ 8 มีนาคม 1995 สภาแห่งชาติ ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 01/95 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังมีผลบังคับใช้จนมาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ได้อย่างชัดเจนที่สุดเท่าที่มีมา นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดหลักการและวิธีทำงานของรัฐบาลอีกด้วย

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามการกำหนดของกฎหมายว่าด้วยรัฐบาล ฉบับเลขที่ 01/95 ได้ถือเอาหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยรัฐบาลจะเคลื่อนไหวปฏิบัติหน้าที่การงานของตน ตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตยบนพื้นฐาน รัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาว เป็นแกนนำ และถือเอาบรรดาคณะกรรมาชน และองค์การจัดตั้งสังคม เป็นกำลังแรง และใช้วิธีการศึกษาอบรม เศรษฐกิจ และบริหาร เพื่อคุ้มครองรัฐ คุ้มครองเศรษฐกิจ - สังคม⁶⁷ หลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตยเป็นการรวมเอาปัจจัย 2 อย่างมาเข้ากัน นั่นก็คือ รวมศูนย์และประชาธิปไตย โดยทั้งรับประกันการขึ้นอย่างรวมศูนย์บนพื้นฐานประชาธิปไตย และทั้งรับประกันการเปิดกว้างประชาธิปไตย ภายใต้การนำอย่างรวมศูนย์บนพื้นฐานประชาธิปไตยติดพันกับประชาธิปไตยบนพื้นฐานการนำอย่างรวมศูนย์องค์การรัฐชั้นสูงกว่า ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การรัฐชั้นต่ำกว่า⁶⁸

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลตามการกำหนดของกฎหมายว่าด้วยรัฐบาล ฉบับเลขที่ 01/95 นั้น ส่วนมากยกออกมาจากมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1991 โดยมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่บางอย่างเข้ามา เช่น อำนาจในการกำหนดเขตแดน ระหว่างเมืองต่อเมือง และอำนาจหน้าที่ในการป้องปราบการละเมิดกฎหมาย โดยรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ตกลงสร้างตั้งหรือยุบเลิก เมืองและเขตแดนเมือง จัดตั้งดำเนินการตรวจตราของรัฐ เพื่อดำเนินการละเมิดกฎหมาย การทุจริตในวงราชการ และแก้ไขคำร้องทุกข์ของประชาชนบนพื้นฐานระเบียบกฎหมาย

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 61

⁶⁷ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขที่ 01/95 ลงวันที่ 8 มีนาคม 1995, มาตรา 3

⁶⁸ ผายอุลา, คำสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญลาว, หน้า 20.

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล เลขที่ 01/95 ได้กำหนดวิธีการดำเนินการประชุมของรัฐบาลไว้อยู่ที่หมวด III โดยการประชุมจะจัดให้มีขึ้นเดือนละครั้ง นอกจากสมาชิกรัฐบาลได้เข้าร่วมแล้ว รองรัฐมนตรีและคนนอกอาจจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมแต่ก็ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ประชุมรัฐบาลตกลงปัญหา หรือลงมติโดยถือเอาตามคะแนนเสียงส่วนมาก และในกรณีจำเป็นและรีบด่วน นายกรัฐมนตรี หรืออย่างน้อยสองส่วนสามของจำนวนสมาชิกรัฐบาลทั้งหมดอาจเสนอให้มีการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีก็ได้รับการกำหนดอีกครั้งในกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลฉบับนี้ โดยประธานประเทศเป็นคนแต่งตั้ง และปลดตำแหน่งคณะรัฐมนตรีแล้วนำเสนอ ต่อสภาแห่งชาติรับรองเอา คณะรัฐมนตรีก็เหมือนกับประธานประเทศที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดคุณสมบัติของผู้จะมาดำรงตำแหน่งนี้ ดังนั้น ก็เช่นกันกับประธานประเทศคณะรัฐมนตรี ถือว่าเป็นรัฐกรตามคำลัดว่าด้วยรัฐกร เลขที่ 172/นย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีต้องตอบสนองคุณสมบัติที่กำหนดอยู่ในคำลัดฉบับนี้ด้วย

นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งและปลดออกจากตำแหน่งโดยประธานประเทศโดยการรับรองของสภาแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลชี้นำ และอำนวยการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล⁶⁹

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายฉบับที่ 0/95 ส่วนมากคล้ายคือกับการกำหนดของกฎหมายฉบับที่ผ่านมา เช่น อำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ในการชี้นำ และตรวจตราการปฏิบัติ มติของที่ประชุมรัฐบาล และอำนาจหน้าที่ในการชี้ทำงานทั้งหมดของรัฐบาลของ กระทรวง ทบวง และองค์การอื่นๆ ที่ขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี⁷⁰

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลฉบับเลขที่ 01/95 ได้ยกบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้เด่นขึ้น แม้ว่าอำนาจหน้าที่บางอย่างจะลดบทบาทลงก็ตาม เช่น อำนาจหน้าที่ในการประกอบรัฐบาล ซึ่งเมื่อก่อนนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ประกอบและเสนอโดยตรงต่อสภาประชาชนสูงสุด ซึ่งตามกฎหมายฉบับปัจจุบันนั้น นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเพียงประกอบคณะรัฐบาล และเสนอให้ประธานประเทศเป็นผู้แต่งตั้งและเสนอให้สภาแห่งชาติรับรองเอาแต่อำนาจ หน้าที่สำคัญอื่นๆ ที่เมื่อก่อนต้องได้รับการตกลงโดยที่ประชุมรัฐบาลจึงเป็นอันใช้ได้นั้นในกฎหมายฉบับ เลขที่ 01/95 กลับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีคนเดียว เช่น อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งรัฐกรชั้นสูง ซึ่งเมื่อก่อนเป็นหน้าที่ของที่ประชุมรัฐบาล แต่ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เช่น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการรองประธาน

⁶⁹ มาตรา 2 กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 1995

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

คณะกรรมการเทียบเท่า กระทรวง หัวหน้าทบวง หัวหน้าและรองหัวหน้าองค์การเทียบเท่าทบวง อธิบดีกรม รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองกำแพงนคร หัวหน้าเขตพิเศษ และเจ้าเมือง⁷¹ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเลื่อนชั้นหรือปลดชั้นพันเอกอยู่ในกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบอีกด้วย⁷²

อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งที่เน้นให้เห็นถึงการยกบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้เด่นชัดขึ้นนั่นก็คือ อำนาจหน้าที่ในการออกนิติกรรมระดับรัฐบาล ซึ่งในเมื่อก่อนนิติกรรมที่ออกมาจากรัฐบาล จะเป็นมติของที่ประชุมรัฐบาล และนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้ลงนามแทนคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลฉบับเลขที่ 01/95 นี้ จะบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถออกนิติกรรมต่างๆ ได้ โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ออกคำสั่ง คำสั่ง และคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดตั้งปฏิบัตินโยบาย ระเบียบ กฎหมายและแผนการของรัฐบาล⁷³

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแล้ว นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ต่อสภาแห่งชาติ และต่อประธานประเทศ⁷⁴ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีรายงานต่อประธานประเทศนั้น เป็นการกำหนดขึ้นมาใหม่ ซึ่งเมื่อก่อนนายกรัฐมนตรีเพียงแต่รายงานต่อสภาประชาชนสูงสุดเท่านั้น

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาวฉบับเลขที่ 01/95 ยังกำหนดสิทธิส่วนบุคคลของนายกรัฐมนตรีไว้อีกด้วย เช่น สิทธิในการมอบหมายอำนาจ หรือสิทธิและหน้าที่ในการลาออกจากตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่มอบอำนาจหน้าที่ให้รองนายกรัฐมนตรี เวลาไม่อยู่หรือขัดข้อง⁷⁵ และลาออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะเหตุผลด้านสุขภาพหรือด้วยเหตุผลอื่นๆ⁷⁶ สำหรับกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออก ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพ หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายไม่ได้กำหนดถึงสถานภาพของรัฐบาลไว้ว่าจะสิ้นสุดลงหรือไม่อย่างไร

นายกรัฐมนตรีมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นคนช่วยงาน กฎหมายไม่ได้กำหนดว่ารองนายกรัฐมนตรีมีจำนวนเท่าไร และไม่ได้จัดระดับรองนายกรัฐมนตรีดังกฎหมายฉบับที่ผ่านมา รองนายกรัฐมนตรีอาจจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กระทรวงหนึ่งก็ได้ รองนายกรัฐมนตรีเป็นคนช่วยงาน นายกรัฐมนตรีและอาจจะได้รับผิดชอบงานใดงานหนึ่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่อยู่

71 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (5)

72 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (6)

73 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (7)

74 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (8)

75 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (9)

76 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 (10)

หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้รองนายกรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ปฏิบัติ หน้าที่แทน การมอบหมายให้ว่าหน้าที่แทนนั้นต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดเนื้อหาและระยะเวลา อย่างชัดเจน⁷⁷

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับ เลขที่ 01/95 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง ค่อนข้างชัดเจน โดยรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁷⁸

1. นำเอามติของที่ประชุมรัฐบาลไป ขยายผลและจัดให้มีการปฏิบัติใน แขนงการที่ตนรับผิดชอบ
2. ชี้้นำการปฏิบัติแผนการของแขนงของตนพร้อมทั้งคุ้มครองและตรวจตรา การปฏิบัติแผนการนั้น
3. ออกระเบียบการและออกมาตรการต่างๆ เพื่อการปฏิบัติงานในแขนง การของตน
4. งดการปฏิบัติข้อตกลงคำสั่งขององค์การ ชั้นล่างที่ขึ้นกับแขนงการของ ตนและมีอำนาจเสนอแก้ไข หรือลบล้างข้อตกลง คำสั่งของแขนงการอื่น หรือของแขวง กำแพงนคร เขตพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบ หลักการ และผลประโยชน์ของแขนงการของตน
5. ออกข้อตกลงคำสั่ง คำแนะนำเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานการ เคลื่อนไหวของการคุ้มครองตามแขนงการ
6. เสนอร่างกฎหมาย ร่างคำสั่ง เกี่ยวกับแขนงการของตนต่อรัฐบาล
7. ลงนามสัญญากับต่างประเทศเกี่ยวกับงานของแขนงการของตนตามการ อนุมัติของรัฐบาล
8. แต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งรองอธิบดีกรม หัวหน้าแผนก รองหัวหน้า แผนก หัวหน้าห้องการระดับเมืองของแขนงของตน

รัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงมีรัฐมนตรีช่วยว่า การและรองประธาน คณะกรรมการ เป็นผู้ช่วยงาน และปฏิบัติงานตามการมอบหมายของ รัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการ ในกรณีนี้ที่รัฐมนตรี หรือประธานคณะกรรมการไม่สามารถ ทำหน้าที่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลขัดข้องหรือไม่อยู่ รัฐมนตรีช่วยว่าการจะว่าการแทน โดยการมอบ หมายอย่างเป็นทางการที่มีกำหนดเวลาและเนื้อหาของการทำงานที่แทนนั้น อย่างชัดเจน ในกรณีที่เข้าร่วมประชุมรัฐบาลแทนนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการจะมีอำนาจ เพียงเสนอความเห็น

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24

เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงมติคะแนนเสียง และรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการมีสิทธิในการเสนอลาออกจากหน้าที่ได้ หากเห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้⁷⁹

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวฉบับที่ 01/95 ยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสภาแห่งชาติ ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาล และประธานประเทศ ซึ่งความสัมพันธ์ทั้งสองประเภทนี้ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชั้นล่าง กับองค์กรชั้นสูงกว่าโดยกฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ และประธานประเทศ โดยรัฐบาลมีพันธะรายงานการดำเนินงานประจำปีของตนต่อสภาแห่งชาติ เสนอแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และงบประมาณแห่งรัฐ การดัดแก้งบประมาณแห่งรัฐ เพื่อให้สภาแห่งชาติพิจารณาหรือสมาชิกสภาแห่งชาติ มีอำนาจซักถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือสมาชิกรัฐบาลท่านใดท่านหนึ่ง⁸⁰ และนอกจากนี้รัฐบาลยังมีหน้าที่ รายงาน การดำเนินงานของตนต่อประธานประเทศ ⁸¹

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาแห่งชาติ และประธานประเทศแล้วกฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรตุลาการ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรของสังคมอีกด้วย ความสัมพันธ์ประเภทนี้เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเท่าเทียมกัน โดยรัฐบาลจะประสานงานกับองค์กรเหล่านั้น เพื่อหาแนวทางดำเนินงานคุ้มครองสังคมให้ดีรัฐบาลประสานงานกับศาลประชาชนสูงสุด และองค์การอัยการประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติ กฎหมายและสะกัดกัน อาชญากรรม⁸² และเพื่อรับประกันให้การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องประสานงานกับแนวลาอสร้างชาติ คณะชาวนุ่ม สหพันธ์กรรมบาล สหพันธ์แม่หญิง และองค์การจัดตั้งสังคมอื่น เพื่อปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น⁸³

ถึงอย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด และคงมีเพียงแต่การแต่งตั้งผู้ปกครองขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้เท่านั้น จึงแตกต่างจากกฎหมายฉบับที่ผ่านมาที่มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และท้องถิ่นไว้ค่อนข้างชัดเจน

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24 (9) (10)

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28

⁸² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29

⁸³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30

2.1.3 กระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวง

2.1.3.1 การจัดระเบียบภายในกระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวง

การจัดระเบียบภายในของบรรดากระทรวง และทบวง การเมืองระดับกระทรวง ที่ผ่านมาก่อนจะมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1995 ได้มีกระบวนการวิวัฒนาการที่สับสนพอสมควร นับตั้งแต่การเสนอให้มีจัดตั้งองค์กร เหล่านี้ขึ้นมา จนไปถึงการจัดระเบียบภายในขององค์กรเหล่านี้ โดยเริ่มแรกหลังจากมีการประกาศสร้างตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวขึ้นแล้ว ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เสนอให้ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ สร้างตั้งรัฐบาลขึ้น อันประกอบด้วย 12 กระทรวง คณะกรรมการ 2 องค์กร สำนักงานนายกรัฐมนตรี และธนาคารแห่งชาตินั้นแสดงให้เห็นว่ากระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวงได้รับการสร้างตั้งขึ้น โดยองค์กรอำนาจรัฐสูงสุด ซึ่งในขณะนั้นก็คือ ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ โดยได้รับการเสนอจากประมุขรัฐ คือ ประธานประเทศ บรรดาองค์กรเหล่านั้นประกอบด้วย กระทรวงการเงิน กระทรวงศึกษาธิการ กีฬา และวัฒนธรรม กระทรวงป้องกันประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงภายใน นครบกเก่า และสังคม กระทรวงโฆษณาการแถลงข่าว วัฒนธรรม และท่องเที่ยว กระทรวงคมนาคม โยธาธิการและขนส่ง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการผลิตกสิกรรมป่าไม้และชลประทาน กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า กระทรวงไปรษณีย์ โทรคมนาคม คณะกรรมการแผนผังแห่งชาติ คณะกรรมการชนชาติ ธนาคารแห่งชาติ และสำนักงานนายกรัฐมนตรี⁸⁴

ถึงปี 1978 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับเลขที่ 100/ส.ป.ส.ได้กำหนดให้มีเพียง 15 กระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงเท่านั้น โดยได้ตัดคณะกรรมการชนชาติออก แต่กฎหมายได้กำหนดให้สภารัฐมนตรีเป็นผู้เสนอการสร้างตั้งเพิ่มเติม หรือยุบเลิก กระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงให้สภาประชาชนสูงสุดเป็นผู้อนุมัติ หรือคณะประจำสภาประชาชนสูงสุด เป็นผู้อนุมัติ ในระหว่างสองสมัยประชุมของสภาประชาชนสูงสุด⁸⁵ ช่วงระยะนี้โครงสร้างของกระทรวงต่างๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ส่วนมากจะเป็นการเปลี่ยนชื่อเรียกกระทรวงและคณะกรรมการเหล่านั้นเท่านั้น และมาถึง ปี1982 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญด้วยจุดประสงค์เพื่อจะปฏิบัติ

⁸⁴ มติของที่ประชุมผู้แทนประชาชนทั่วประเทศเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐบาล แห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว วันที่ 2 ธันวาคม 1995

⁸⁵ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภารัฐมนตรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับเลขที่ 100/ส.ป.ป. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1978, มาตรา 4.

แผนการแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม 5 ปี ครั้งที่ 1 ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของงานรัฐบาลด้วยการทำให้โครงสร้างรัฐบาลใหญ่ขึ้น⁸⁶ และกฎหมายว่าด้วยสภารัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 1/82 ส.ป.ป.ได้กำหนดให้มีการเพิ่มจำนวนกระทรวงขึ้นอีก จาก 12 กระทรวง เป็น 14 กระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง เพิ่มขึ้นอีกจาก 2 คณะกรรมการมาเป็น 4 คณะกรรมการ ในนั้นมี กระทรวงบางกระทรวงตั้งขึ้นมาใหม่ และกระทรวงบางกระทรวงก็แยกจากกระทรวงที่มีอยู่และออกมาตั้ง กระทรวงใหม่และบรรดากระทรวงต่างๆ ก็ได้มีการปรับปรุงภายในโดยเพิ่มจำนวนกรมขึ้น กระทรวงหนึ่งๆ กรมได้เพิ่มขึ้นจาก 10 กรมไป ถึง 20 กรม โดยเฉพาะบรรดากระทรวงในแผนการเศรษฐกิจ⁸⁷ การจัดระเบียบภายในกระทรวง ดังเช่นว่านี้ได้ดำเนินจนมาถึงระยะการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ครั้งที่ 2 (1989-1991) จึงมีการเปลี่ยนแปลงและนี่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เช่นกัน ทั้งนี้เพราะว่าในบรรดากระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงนั้นได้ยุบเลิกหน่วยงานระดับกรม จะมีเพียงหน่วยงานเล็กๆ ที่ขึ้นตรงต่อรองรัฐมนตรีเท่านั้น นี่คือปัญหาหนึ่งที่สภารัฐมนตรีเห็นได้จากบทเรียน ในระยะผ่านมานั้นก็คือ ขอด ระหว่างกลาง อยู่ภายในกระทรวงต่างๆ ดังนั้น จึงได้ตกลงยกเลิกไม่ให้มีหน่วยงานระดับกรม ⁸⁸

ถึงอย่างไรก็ตาม การยกเลิกไม่ให้มีหน่วยงานระดับกรมนี้ได้ดำเนินไปเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น หลังจากนั้นก็หันมาจัดตั้งกรมขึ้นมาใหม่

ความไม่มีเสถียรภาพในการจัดระเบียบ ภายในกระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงได้ยุติลงเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยรัฐบาล ปี 1995 และได้กำหนดการจัดระเบียบภายในกระทรวงไว้ในหมวดที่ VI ว่าด้วย กระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดจำนวนกระทรวงไว้อย่างตายตัว ดังเช่นกฎหมายฉบับที่ผ่านมา เพียง แต่กำหนดว่าโครงสร้างของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความต้องการของงานในแต่ละระยะ โดยกำหนดให้กรงจักรของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกอบด้วยกระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงซึ่งได้รับการรับรองโดยสภาแห่งชาติ การกำหนดโครงสร้างรัฐบาลให้เป็นไปตามความเรียกร้องของงานของชาติในแต่ละระยะ การเสนอให้มีการจัดตั้ง หรือยุบเลิก กระทรวง หรือคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงต่อสภาแห่งชาตินั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและสภาแห่งชาติเป็นองค์กรตกลงสร้างตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง และองค์การเทียบเท่ากระทรวง⁸⁹ กระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงแบ่งส่วนราชการออกเป็นห้องการ กระทรวงและห้องการคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง กรม แผนกต่างๆ และสถาบัน ซึ่งกำหนด

⁸⁶ พงสวดี บุบผา, การขยายตัวของรัฐลาว, หน้า 177.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี⁹⁰ ในแต่ละกระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงจะมีส่วนราชการ 2 ส่วนราชการที่จะต้องมี คือกรมจัดตั้งและพนักงาน (กรมบุคลากร) และห้องการกระทรวง หรือห้องการคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง (สำนักงานปลัดกระทรวง)

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงได้รับการบัญญัติ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลเป็นครั้งแรก โดยฉบับที่ผ่านมาไม่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล ฉบับเลขที่ 01/95 ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงและคณะกรรมการ เทียบเท่าไว้อย่างกว้างๆ โดยกำหนดให้กระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงเป็นกรงจักรของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นเสนาธิการให้แก่รัฐบาล และคุ้มครองมหากาตเกี่ยวกับแขนงการของตนในขอบเขต ทั่วประเทศ ในฐานะที่กระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงเป็นเสนาธิการให้แก่รัฐบาล และทำหน้าที่ในการคุ้มครอง มหากาตนั้น มาตรา 22 กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลฉบับเลขที่ 01/95 ได้กำหนดให้กระทรวงและคณะกรรมการ เทียบเท่ากระทรวงมีอำนาจหน้าที่ ในการเป็นผู้กำหนด นโยบาย แผนการยุทธศาสตร์ของแขนงการตนเพื่อเสนอต่อรัฐบาล และนำเอานโยบายแผนการที่ผ่านความเห็นชอบแล้วนั้นไปปฏิบัติให้ปรากฏผลเป็นจริง และดำเนินการสร้างบุคลากรในแขนงการของตน และร่วมมือกับต่างประเทศตามการอนุมัติของรัฐบาล

กระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงในปัจจุบันได้รับการรับรองเอาโดยมติตกลง ของสภาแห่งชาติ ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 1993 และประกาศออกโดยรัฐคำสั่งของประธานประเทศ ฉบับ เลขที่ 31/ส.ป.ป ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 1993 ประกอบด้วย 16 กระทรวง และคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงซึ่งได้แก่ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการเงิน กระทรวงเกษตรและป่าไม้ กระทรวงคมนาคม ขนส่งไปรษณีย์และก่อสร้าง กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการค้ากระทรวงป้องกันชาติ (กลาโหม) กระทรวงภายใน (มหาดไทย) กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแอลงข้าวและวัฒนธรรม คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐและธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนายกรัฐมนตรีได้รับการกำหนด อยู่ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้สำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นหนึ่งในบรรดาองค์กรคุ้มครองรัฐระดับ ส่วนกลางในกรงจักรรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรเสนาธิการและช่วยงานแก่นายกรัฐมนตรี ช่วยประสานและรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐบาล ช่วยค้นคว้าและประสานงานปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวพันถึงงานของรัฐบาลในการบริหารและคุ้มครองรัฐให้เป็นเอกภาพในทั่วประเทศ⁹¹

⁹⁰ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 1995.มาตรา 20

⁹¹ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 159/นย ลงวันที่ 14 กันยายน 1994, มาตรา 1

สำนักงานนายกรัฐมนตรีประกอบด้วย 2 ภาคส่วนใหญ่ คือ ภาคส่วนที่ขึ้นกับห้องว่าการสำนักงานนายกรัฐมนตรี และภาคส่วนที่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี ภาคส่วนที่ขึ้นกับห้องว่าการ ประกอบด้วยกรมเลขานุการ กรมการเงินและพัสดุ กรมจัดตั้งและบุคลากร กรมบริหาร และพิธีการ กรมสำเนาเอกสาร และกรมพัฒนาชนบท

ภาคส่วนที่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีได้แก่ กรมการบินพลเรือน กรมแผนที่แห่งชาติ องค์การท่องเที่ยว องค์การเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ สถาบันค้นคว้าวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ คณะกรรมการคุ้มครองการลงทุนของต่างประเทศ และร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ กรมปกครองและคุ้มครองรัฐกร

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่างประเทศได้รับการกำหนดอยู่ในคำลัดของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในบรรดาองค์กรคุ้มครองรัฐระดับส่วนกลางในกรงจักรรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่เป็น เสนาธิการให้แก่ศูนย์กลางพรรคและรัฐบาลในการค้นคว้า และปฏิบัติแนวทางนโยบายในงานด้านต่างประเทศ⁹²

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมได้รับการกำหนดอยู่ในคำลัดของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมเป็นองค์กรคุ้มครองรัฐระดับส่วนกลางเป็นเสนาธิการให้แก่ รัฐบาลเกี่ยวกับงานค้นคว้า สร้างร่างกฎหมาย คุ้มครองกฎหมายโฆษณาเผยแพร่กฎหมาย คุ้มครอง ระบบยุติธรรม สร้างรัฐกร ปกป้องกฎหมาย ยกกระดับความเคารพกฎหมาย ประกอบส่วนในการรักษาและสร้างประเทศ เล็งใส่การสร้างและขยายระบอบประชาธิปไตยประชาชน⁹³

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการเงินได้รับการกำหนดอยู่ในคำลัดของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงการเงินเป็นองค์กรคุ้มครองรัฐระดับส่วนกลางในกรงจักรรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เป็นเสนาธิการให้ศูนย์กลางพรรคและรัฐบาลในงานที่เกี่ยวกับการเงิน และมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติการคุ้มครองแผนการเงินในขอบเขตทั่วประเทศให้เป็นไปอย่างรวมศูนย์เป็นเอกภาพ ตามแนวทางนโยบายของพรรค และกฎหมายของรัฐ ทำให้การเงินแห่งชาติมีเสถียรภาพและมั่นคง ตอบสนองความต้องการทางการเงินให้แก่การพัฒนา เศรษฐกิจสังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ ส่งเสริมให้การผลิทธิกิจขยายตัวและทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนับวันดีขึ้น⁹⁴

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ได้รับการกำหนดอยู่ในคำลัดของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงเกษตรและป่าไม้เป็นองค์กรคุ้มครองรัฐในระดับส่วนกลางมีฐานะเท่าเทียมกระทรวงและคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงอื่น ๆ

⁹² คำลัดของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 94/นย ลงวันที่ 1 ธันวาคม 1992, มาตรา 1

⁹³ คำลัดของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 94/นย ลงวันที่ 1 ธันวาคม 1992, มาตรา 1

⁹⁴ คำลัดของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 104/นย ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 1993, มาตรา 1

ในกรงจักรรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เป็น เสนาธิการให้แก่รัฐบาลในการจัดทำแผนการและคุ้มครองมหากาตตามสายงานอย่างเป็นทางการ งานเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการเกษตรป่าไม้ และแหล่งน้ำ แต่ส่วนกลางจนถึงท้องถิ่นในขอบเขตทั่วประเทศ⁹⁵

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์ และก่อสร้างได้รับการกำหนดอยู่ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างเป็นหนึ่งในบรรดาองค์กรคุ้มครองรัฐระดับส่วนกลาง มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงอื่นๆ ในกรงจักรรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่เป็นเสนาธิการให้แก่ศูนย์กลางพรรคและรัฐบาลในการวางแผนปฏิบัติและคุ้มครองงาน คมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างในขอบเขตทั่วประเทศ⁹⁶

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม และหัตถกรรมได้รับการกำหนดอยู่ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นองค์กรรัฐบริหารเศรษฐกิจเทคนิค ระดับส่วนกลางในกรงจักรรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่เป็นเสนาธิการให้แก่ศูนย์กลางพรรค และรัฐบาลในการวางแผนปฏิบัติและคุ้มครองแขนงการเกี่ยวกับงานอุตสาหกรรมหัตถกรรมในขอบเขตทั่วประเทศ⁹⁷

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ-สังคม ได้รับการกำหนดอยู่ในคำสั่งรัฐของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหนึ่งใน บรรดาองค์กรคุ้มครองรัฐระดับส่วนกลางในกรงจักรรัฐบาลมี อำนาจหน้าที่เป็น เสนาธิการ ให้รัฐบาลในการ วางแผนปฏิบัติและคุ้มครองมหากาต ตามสายงานอย่างเป็นทางการ แต่ส่วนกลางถึงท้องถิ่น ในขอบเขต ทั่วประเทศ เกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแรงงานสังคม สงเคราะห์ บำนาญ นักรบเก่า คุ้มครองประกันสังคม ให้สอดคล้องกับแผนนโยบายของพรรค และระเบียบกฎหมายของรัฐที่วางออกให้บรรลุเป็นจริง⁹⁸

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการได้รับการกำหนดอยู่ใน คำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหนึ่งในกรงจักรรัฐบาล เกี่ยวกับงานการศึกษา ในการวางแผนกำหนดนโยบายพร้อมทั้งชี้นำปฏิบัติและงานการศึกษา ใน ขอบเขตทั่วประเทศ⁹⁹

⁹⁵ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 84/นย ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 1991, มาตรา 1

⁹⁶ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 07/นย ลงวันที่ 1 มกราคม 1993, มาตรา 1

⁹⁷ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 69/นย ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1993, มาตรา 1

⁹⁸ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 81/นย วันที่ 30 ตุลาคม 1995, มาตรา 1

⁹⁹ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 61/นย วันที่ 10 พฤษภาคม 1993, มาตรา 1

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขได้รับการกำหนดอยู่ใน คำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหนึ่งในบรรดางค์กรคุ้มครอง รัฐในการวางแผนและคุ้มครองการดำเนินงานการพัฒนาด้านสาธารณสุข และรักษาสุขภาพให้แก่ ประชาชน¹⁰⁰

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแผนการแห่งรัฐ ได้รับการ กำหนดอยู่ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้คณะกรรมการแผนการแห่งรัฐเป็นองค์ คุ้มครองรัฐระดับส่วนกลาง ในกรงจักรรัฐบาล เป็นเสนาธิการให้แก่ ศูนย์กลางพรรค และ รัฐบาลในการประสาน ค้นคว้าปฏิบัติและคุ้มครอง บรรดางานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การร่วมมือกับสากลและการลงทุนของต่างประเทศ¹⁰¹

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย โดย ประชาชนลาวได้รับการกำหนดอยู่ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดให้ธนาคาร แห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นองค์การนิติบุคคลที่มีอายุการดำเนินงานอย่างไม่จำกัด เป็นองค์การเทียบเท่ากระทรวงทำหน้าที่คุ้มครองรัฐ ในกรงจักรรัฐบาลทำหน้าที่เป็นธนาคารกลาง ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว¹⁰²

นอกจากบรรดางค์กรที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นแล้วยังมีห้องว่าการ สำนักงานประธานประเทศอีกองค์กรหนึ่ง ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ห้องว่าการสำนักงาน ประธานประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐคำสั่งของประธานประเทศ โดยกำหนดให้ห้องว่าการสำนักงาน ประธานประเทศเป็นองค์การวิชาการ ช่วยงาน และรับใช้การดำเนินงานของประธานประเทศ สร้าง ตั้งขึ้นและยุบเลิกตามรัฐคำสั่งของประธานประเทศมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง¹⁰³

อำนาจหน้าที่ของห้องว่าการสำนักงานประธานประเทศ ได้รับการ กำหนดอยู่ในมาตรา 2 ของรัฐคำสั่ง เลขที่ 76/ส.ป.ป. โดยกำหนดให้เป็นองค์กร ช่วยประธาน ประเทศในการค้นคว้าปัญหาต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ ประสานงานกับบรรดาแขนงการ ระดับส่วนกลางจนถึงท้องถิ่น และบริการรับใช้ประธานประเทศ ตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ

ห้องว่าการสำนักงานประธานประเทศมีหัวหน้าห้องว่าการซึ่งมีฐานะ เทียบเท่า รัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานประเทศเป็นหัวหน้ารัฐกรทั้งหมด นอกนั้นยังมี รองหัวหน้าห้องว่าการ และอธิบดีกรมต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กรมค้นคว้าวิจัยสภาพการณ์ กรมพิธีการและร่วมมือกับต่างประเทศ กรมคุ้มครอง บริหารและบุคลากร หัวหน้าห้องว่าการ สำนักงานประธานประเทศ ได้รับการ แต่งตั้ง และปลดออกจากตำแหน่ง โดยประธานประเทศ ตามการเสนอของศูนย์กลางพรรค

¹⁰⁰ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 73/นย วันที่ 10 พฤษภาคม 1993, มาตรา 1

¹⁰¹ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 132/นย วันที่ 30 สิงหาคม 1993, มาตรา 1

¹⁰² คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 95/นย วันที่ 22 มิถุนายน 1993, มาตรา 1

2.1.3.2 การจัดระเบียบภายในกรมที่ขึ้นกับกระทรวงหรือคณะกรรมการเทียบเท่า
กระทรวง

กรมที่สังกัดกระทรวงและห้องการกระทรวง(สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นส่วนราชการใหญ่ของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง ตามที่กำหนดไว้ ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งของกระทรวง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ละเอียดของกรม จะได้รับการกำหนดโดยข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีกทอดหนึ่ง

กรมแบ่งออกเป็นแผนกหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบเท่าแผนก (กอง ศูนย์ สถานี สถาบัน) แต่ละกรม มีอธิบดีกรม เป็นผู้บังคับบัญชาผู้กร และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการของกระทรวง นอกนั้นยังมีรองอธิบดีกรมเป็นผู้ช่วยงาน อธิบดีกรมในการปฏิบัติราชการ

ห้องการกระทรวง (สำนักงาน ปลัดกระทรวง) ก็มีการแบ่งส่วนราชการคล้ายกับกรม และมีหัวหน้าห้องการ (ปลัดกระทรวง) เป็นผู้บังคับบัญชาผู้กรในสังกัดของห้องการกระทรวง

แผนกหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ๆ ได้รับการสร้างตั้งขึ้นตามข้อตกลงว่าด้วย โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกรม ซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ตามการกำหนดของข้อตกลงฉบับดังกล่าว ในแต่ละแผนกมีหัวหน้าแผนกและรองหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาผู้กรและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในแผนกนั้น

2.1.4 รัฐกร (ข้าราชการ)

2.1.4.1 สถานะกฎหมายของรัฐกรก่อนการประกาศใช้คำสั่งฉบับเลขที่ 71/นย ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993 ว่าด้วยระเบียบรัฐกร

รัฐกรแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีการแบ่งรัฐกรออกเป็น รัฐกรฝ่ายการเมือง และรัฐกรฝ่ายประจำ คงมีเพียงการแบ่งระหว่างระหว่างรัฐกรฝ่ายพลเรือน กับฝ่ายกำลังประกอบอาวุธ (ทหาร ตำรวจ) เท่านั้น

¹⁰³ รัฐคำสั่งของประธานประเทศว่าด้วยการจัดตั้งห้องว่าการ สำนักงานประธานประเทศ ฉบับเลขที่ 76/ส.ป.ป , มาตรา 1

ก่อนการประกาศใช้คำสั่งเลขที่ 171/นย นั้นไม่มีกฎหมายฉบับใด กำหนดสถานะของรัฐกรไว้แต่อย่างใด การบรรจุ โยกย้าย รัฐกร กระทำไปอย่างเป็นเอกเทศ การคุ้มครองพนักงานรัฐกรไม่รวมศูนย์ และการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ยังไม่ชัดเจน¹⁰⁴

ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง หรือ โยกย้ายรัฐกรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการปกครองแขวงกำแพงนครจะมีอำนาจหน้าที่ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปฏิบัติวินัยบรรดาหัวหน้า รองหัวหน้าแผนกที่ประจำอยู่ แขวง กำแพงนคร โดยความเห็นชอบจากแขวงการ ที่เกี่ยวข้องอยู่ส่วนกลาง¹⁰⁵

การจัดชั้นของรัฐกร มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อปฏิบัติทางด้านระบบ เงินเดือน เงินอุดหนุนต่าง ๆ เท่านั้น เช่น แจ้งการของสภารัฐมนตรี เลขที่ 02/ปสล ลงวันที่ 30 เมษายน 1987 เกี่ยวกับเงินเดือนของพนักงาน โดยแบ่งรัฐกรออกเป็น 5 ชั้น ด้วยกันคือ ชั้นต้น ชั้นกลาง ชั้นสูง แต่ละชั้นมี 8 อันดับ และชั้นเชี่ยวชาญหนึ่งมี 7 อันดับ เชี่ยวชาญ 2 มี 6 อันดับ หรือมติตกลงของสภารัฐมนตรีว่าด้วยการตัดแก้เกี่ยวกับระบบเงินเดือนใหม่ของรัฐกร เลขที่ 97/ปสล ได้แบ่งรัฐกรออกเป็น 6 ประเภท คือ ชั้นชั้นนำ ชั้นเชี่ยวชาญ ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ชั้นจัตวา

2.1.4.2 สถานะทางกฎหมายของรัฐกรหลังการประกาศใช้คำสั่งฉบับที่ 171/นย ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993 ว่าด้วยระเบียบรัฐกร

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบรัฐกร (ข้าราชการ) ฉบับเลขที่ 171/นย ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ถือว่าเป็นระเบียบการที่กำหนดเกี่ยวกับรัฐกรได้ชัดเจนที่สุด เท่าที่มีมาในอดีตระเบียบฉบับนี้ ได้กำหนดการบรรจุการเข้าเป็นรัฐกร การทดสอบงาน การบรรจุเข้าชั้น กำหนดเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นและเลื่อนชั้นของรัฐกร สิทธิและหน้าที่ของรัฐกร และ มาตรการทางวินัยต่อรัฐกร

คำสั่งฉบับนี้ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐกรไว้ค่อนข้างแคบและไม่ชัดเจน เท่าไรนักโดยกำหนดให้รัฐกรของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นบุคคลที่ได้รับบรรจุ และได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงานอย่างเป็นทางการอยู่กระทรวงคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง และท้องถิ่น อยู่ที่ทำการตัวแทนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอยู่ต่างประเทศ ได้รับ

¹⁰⁴ ปูน พวงพิटक และคนอื่น ๆ, "การคุ้มครองพนักงานในกรงจักรรัฐอยู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว" (บทวิทยานิพนธ์ระบบชั้นสูง โรงเรียนการปกครองและคุ้มครองแห่งชาติ 1944). หน้า 30.

¹⁰⁵ ข้อกำหนดของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคว่าด้วย งานการคุ้มครองพนักงาน ฉบับเลขที่ 11/กมสพ. วันที่ 5 มิถุนายน 1990, มาตรา 11.

ประเทศ ได้รับเงินเดือน เงินอุดหนุนต่าง ๆ จากคลังงบประมาณแห่งรัฐ ทหาร ตำรวจ ไม่จัดอยู่ในบัญชีรัฐกร และจะมีระเบียบการกำหนดเฉพาะ¹⁰⁶

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากลุ่มรัฐกรที่เป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือรัฐกรที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าไปทำงานอยู่ในองค์กรของพรรค หรือองค์การจัดตั้งมหาชนอื่น ๆ จะเป็นรัฐกรหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรัฐกรจำนวนนี้ก็มีฐานะเดียวกับรัฐกรทั่วไป และอยู่ในความดูแลของกรมปกครองและคุ้มครองรัฐกรของสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นรัฐกรแขนงการอื่น ๆ ทั่วไป

รัฐกรแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับการแบ่งออกเป็น 6 ประเภทชั้นด้วยกันคือ

รัฐกรชั้นการนำระดับสูงหรือเรียกว่า ชั้น 6 มี 4 ชั้นด้วยกัน และผู้ที่ได้รับการจัดเข้าเป็นรัฐกรประเภทนี้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ตั้งแต่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับรองรัฐมนตรีขึ้นไปถึงระดับนายกรัฐมนตรี ประธานประเทศ และประธานสภาแห่งชาติ

รัฐกรที่จัดอยู่ในประเภทที่ 5 หรือเรียกว่าชั้น 5 ประกอบด้วย 15 ชั้นด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่พ้นจากตำแหน่งในชั้นที่ 6 และผู้ที่เลื่อนชั้นมาจากชั้น 4

สำหรับรัฐกรประเภทที่ยังเหลือจะจัดเข้าในชั้น 4 ชั้น 3 ชั้น 2 และชั้นหนึ่ง ตามประกาศนียบัตร และในแต่ละชั้นจะมี 15 ชั้น

จำนวนรัฐกรที่สังกัดอยู่ในแต่ละกระทรวง องค์กรของส่วนกลาง แขวง กำแพงนคร และเมือง จะต้องได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี แต่ในการปฏิบัติตัวจริง องค์กรที่เกี่ยวข้องจะเป็นคนเสนอ จำนวนให้แก่กรมปกครอง และคุ้มครองรัฐกรเป็นผู้เสนออนุมัติต่อไป

การบรรจุเข้าเป็นรัฐกร จะต้องผ่านการเลือกเฟ้น การสอบคัดเลือก หรือสอบแข่งขัน แล้วแต่กรณี และหลังจากนั้นจะต้องผ่านระยะการทดสอบงาน ถ้าสามารถผ่านระยะทดสอบงานได้ผู้นั้นก็จะได้รับการบรรจุเข้าเป็นรัฐกร ซึ่งในแต่ละกระทรวง หรือองค์กรเทียบเท่ากระทรวง และแต่ละแขวง หรือเมือง จะมีคณะกรรมการบรรจุเข้าชั้น เป็นผู้พิจารณาการบรรจุรัฐกร แล้วเสนอให้กรมปกครองและคุ้มครองรัฐกร เป็นผู้อนุมัติ

รัฐกรอาจได้รับการเลื่อนชั้น หรือเลื่อนชั้นแล้วแต่กรณี ซึ่งปกติแล้ว การเลื่อนชั้นจะกระทำโดย 2 ปี จะเลื่อนชั้นหนึ่งชั้น

สำหรับการเลื่อนชั้นนั้นจะกระทำได้ใน 2 กรณี คือ เลื่อนชั้นตามอายุราชการ และเลื่อนชั้น ตามวิธีการสอบเลื่อนชั้น

¹⁰⁶ คำลัดของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบรัฐกร ฉบับเลขที่ 171/นย ลงวันที่ 11/11/1993, มาตรา 1

การแต่งตั้งรัฐกรให้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในส่วนราชการนั้น จะกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่สูงกว่าแล้วลดหลั่นกันลงมา เช่น ประธานประเทศแต่งตั้ง และปลดตำแหน่งคณะรัฐมนตรี แล้วเสนอ สภาแห่งชาติรับรองเอา แต่งตั้งเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร และเอกอัครราชทูต ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งระดับรองรัฐมนตรี รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองกำแพงนคร เจ้าเมือง หัวหน้ากรม (อธิบดีกรม) หรือตำแหน่งเทียบเท่า ตามการเสนอของคณะจัดตั้งศูนย์กลาง และกรมการปกครอง และคุ้มครองรัฐกร รัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง รองอธิบดีกรม หรือตำแหน่งเทียบเท่า บรรดาหัวหน้าแผนกสังกัดกรม หัวหน้าแผนก อยู่แขวง กำแพงนคร และหัวหน้า ห้องการประจำเมือง ตามการเสนอของกรมจัดตั้ง (บุคลากร) เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร เป็นคนแต่งตั้งหัวหน้า และรองหัวหน้า ห้องว่าการแขวงกำแพงนคร (สำนักงานจังหวัด) และหัวหน้าหรือรองหัวหน้า แขวงการที่ขึ้นกับห้องว่าการ แต่งตั้ง รองเจ้าเมืองและนายบ้าน และผู้มีอำนาจแต่งตั้งรัฐกรคนสุดท้ายก็คือ เจ้าเมือง โดยเป็นคนแต่งตั้งหัวหน้า รองหัวหน้า ห้องว่าการเมือง (สำนักงานอำเภอ) หัวหน้าหรือรองหัวหน้าหน่วยงาน ที่สังกัดห้องว่าการเมือง แต่งตั้งรองนายบ้าน และคณะกรรมการบ้าน

รัฐกรมีสิทธิได้รับบำนาญ เมื่อครบเงื่อนไขที่ระบุไว้ใน มาตรา 32 ของด้าลัด ฉบับเลขที่ 171/นย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วโดยจะรับบำนาญ เมื่ออายุ 60 ปี สำหรับชาย และหญิง 55 ปี และได้ทำงานมาแล้วอย่างน้อย 25 ปี การออกบำนาญเป็นกรณีหนึ่งที่ทำให้สถานภาพการเป็นรัฐกรสิ้นสุดลง นอกจากนั้น ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก ที่ทำให้สถานภาพของรัฐกรสิ้นสุดลงได้ เช่น เสียชีวิต ลาออกจากราชการ ถูกให้ออก โดยหน่วยงานถูกยุบเลิก หรือจากการหลุดพ้นจํานวนพล และถูกไล่ออก เพราะมีความผิดทางวินัย

รัฐกรอาจถูกปฏิบัติวินัยในรูปการต่าง ๆ เช่น กล่าวเตือน บันทึกกลงในประวัติ งดการเลื่อนขั้น โยกย้าย ปลดออกจากตำแหน่ง หรือไล่ออกจากราชการ การปฏิบัติวินัยรัฐกร จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัย ซึ่งมีอยู่ในแต่ละกระทรวง องค์กรเทียบเท่า กระทรวง และมีอยู่ในแต่ละแขวง กำแพงนคร ซึ่งในระดับกระทรวงนั้นจะมีรัฐมนตรี หรือตัวแทนเป็นประธาน อธิบดีกรมจัดตั้ง (กรมบุคลากร) เป็นรองประธาน หัวหน้า ของผู้ผิดวินัย เป็นกรรมการ และตัวแทนองค์การมหาชนเป็นกรรมการ สำหรับระดับแขวงกำแพงนครนั้น ประกอบด้วย เจ้าแขวง หรือ เจ้าครองกำแพงนคร เป็นประธาน หัวหน้าฝ่ายบุคลากรของแขวง กำแพงนครเป็นรองประธาน หัวหน้าหน่วยงานของผู้ผิดวินัยเป็นกรรมการและตัวแทน องค์การมหาชนเป็นกรรมการ

รัฐกรจะได้รับการปกป้องจากรัฐ ถ้าหากกระทำการตามหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบแล้วก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น

2.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางของราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ดังนั้น ราชการบริหารส่วนกลางของราชอาณาจักรไทยจึงประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี กระทรวง และทบวงการเมืองส่วนกลางและข้าราชการ

2.2.1 พระมหากษัตริย์

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วยสองส่วนคือ ส่วนประจำ และส่วนไม่ประจำ ส่วนประจำ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ และส่วนไม่ประจำ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ และคณะรัฐมนตรี รวมกันเป็นรัฐบาล โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตั้งคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ในทางภาษาราชการจึงใช้คำว่ารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว¹⁰⁷

สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยนั้นเป็น สถาบันที่ได้รับการยกย่องและเป็นที่ยศที่เคารพสักการะที่สุด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประเพณีการปกครองของไทยนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้หลายประการ เช่น พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน¹⁰⁸

ในทางด้านนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายต่างๆ ได้ อาทิเช่น พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือปกป้องภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้¹⁰⁹ และพระมหากษัตริย์ ก็ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย¹¹⁰

¹⁰⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 28.

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 201.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 217

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 218

นอกเหนือจากพระราชอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายได้อีก ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น เก้าสิบวันแล้วมิได้ พระราชทานคืนมารัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรี นำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ลง พระปรมาภิไธยแล้ว¹¹¹

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพไทยโดยทรงเป็นองค์ประมุข ของกองทัพไทยทั้งหมด โดย พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย¹¹²

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจหลายประการเช่น พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา¹¹³ หรือพระราชอำนาจในการทำสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศโดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือองค์ระหว่างประเทศ¹¹⁴

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้พ้นไปจากตำแหน่งข้าราชการระดับสูงทั้งข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่งเว้นแต่กรณีพ้นจากตำแหน่ง เพราะความตาย¹¹⁵

นอกจากพระราชอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะให้สถาปนาหรือถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษอีกด้วย

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94

¹¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 223

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 224

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 227

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตามที่รองรับอยู่ในรัฐธรรมนูญ ดูเหมือนคล้ายจะเป็นเพียงรูปแบบดังเช่น พระราชอำนาจของกษัตริย์ของประเทศอื่น ๆ แต่ความเป็นจริงแล้วคำที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คือ การจะมองว่าพระราชอำนาจเหล่านั้นทรงมีการใช้จริงหรือไม่ จะต้องดูที่ประเพณีการปกครองของไทยมาประกอบอย่างเช่น พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย ในกรณีของกฎหมายหมิ่นประมาทเมื่อเร็ว ๆ นี้ กฎหมายหมิ่นประมาทที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้ว และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าจำกัดดุลพินิจของศาล และไม่สอดคล้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชนก็ไม่ปรากฏว่ามีการลงพระปรมาภิไธย และไม่ปรากฏว่าเมื่อเกิน 90 วันไปแล้ว มีการหยิบยกขึ้นโดยรัฐสภา เพื่อการลงมติยืนยันแต่อย่างใด¹¹⁶

ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจดังที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่พระองค์ก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากมีผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการเป็นคนรับผิดชอบ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองในการใช้พระราชอำนาจเลย เพราะรัฐมนตรี ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเองเป็นผู้เสนอและลงนามรับสนองเรื่องนั้น จึงต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเสนอและลงนามรับสนองนั้น¹¹⁷

ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญเป็นตำแหน่งที่มั่นคงถาวร ไม่มีวาระและจะดำรงตำแหน่งตลอดพระชนมายุ การสืบราชสมบัติเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วย การสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม พระองค์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2.2.2 คณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วยสองส่วนคือ พระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์เป็นส่วนประกอบที่มีอยู่ตลอดเวลา สำหรับคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนที่มีวาระและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามวิถีแห่งการเมือง

¹¹⁶ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม II (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 194.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

คณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน¹¹⁸

คณะรัฐมนตรีเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านสองขั้นตอน ซึ่งขั้นตอนแรกเป็นการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขั้นตอนที่ 2 เป็นการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในขั้นตอนแรก พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี และมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118(7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรเดียวกัน¹¹⁹

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน

นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามการบัญญัติของกฎหมายต่างๆ จะมี 2 ฐานะด้วยกันคือ ฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีอีกฐานะ หนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะอย่างเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹²⁰

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ตามการกำหนดของ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจากอำนาจนี้นายกรัฐมนตรีอาจจะสั่งให้ราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคและราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงานเกี่ยวกับ การปฏิบัติราชการและในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของ คณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเหล่านั้นได้ด้วย นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่มอบหมายงานกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่ง หรือหลายทบวงหรือกระทรวงให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีหรือแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งก็ได้ แต่ถ้าข้าราชการดังกล่าวหากมีตำแหน่ง

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 201

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 201

¹²⁰ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 201.

อธิบดี หรือ เทียบเท่าขึ้นไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้ง ที่ปรึกษา คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหรือแม้แต่คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดหนึ่งก็ได้

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติงานในสำนักงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบ ปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงใช้บังคับได้ และจะต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายฉบับอื่นๆ

นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยทั่วไปคือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในสำนักงานนายกรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานในสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะอย่างเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹²¹

หลังจากมีพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นคนสรรหาบุคคลที่เห็นว่าสมควรเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงประกาศตั้งเป็นรัฐมนตรี และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับรัฐมนตรีนั้นอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคนนอกก็ได้ รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (12) (13) หรือ (14) (15) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท (6) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสมาชิก ยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1) และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เช่น สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุด บรรดาส่วนราชการที่กล่าวมานี้เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงหรือทบวงใด และมีฐานะเป็นกรม

รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการสั่งการและปฏิบัติราชการตามการมอบหมายของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีอาจได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้กำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่ง หรือหลายทบวง หรือกระทรวงก็ได้ หรืออาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดา

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะกรม แต่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรืออาจได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้รักษาราชการแทน นายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และเป็นผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดังนี้¹²²

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบราชการกระทรวงและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวงที่สังกัดกระทรวงนั้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ และเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามบทกฎหมายนั้น ๆ
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการของกระทรวงหรือการกระทำของข้าราชการในสังกัด
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง

รัฐมนตรีอาจมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ซึ่งการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย และในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง จะเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคนนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน นอกจากบรรดารัฐมนตรี ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นยังมีบรรดารัฐมนตรี อีกจำนวนหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง

คณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย พ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีลาออก

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 206.

รัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 206 หรือ กระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา 208 และ มาตรา 209 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ได้ ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ในการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และเมื่อวุฒิสภาลงมติให้ ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 307 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2.3 กระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวงส่วนกลาง

2.2.3.1 การจัดระเบียบภายในกระทรวงและทบวงการเมืองส่วนกลาง

องค์กร ของราชการบริหารส่วนกลางแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสังกัดกระทรวง กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง การจัดตั้ง หรือยุบ ส่วนราชการที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ กระทรวงและทบวงการเมืองระดับกระทรวงส่วนกลางมีฐานะเป็นกระทรวงมีดังต่อไปนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และทบวงมหาวิทยาลัย

การจัดระเบียบภายในสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามการกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตามการกำหนดของพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีแบ่งเป็น สำนักและสำนักงานต่างๆ ซึ่งในส่วนราชการเหล่านี้จะแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และส่วนที่เหลือขึ้นกับ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักและสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมี

1. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง มีเลขาธิการและรองเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง และฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ
2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
3. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
4. สำนักงานงบประมาณ
5. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

6. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
7. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
8. สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
9. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
10. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
11. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน บรรดาเลขาธิการ และรองเลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนัก หรือสำนักงานที่กล่าวมาข้างต้นนี้ล้วนแต่เป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ นอกจากนั้น ยังมีสำนักงานต่างๆ ที่มีข้าราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี รองจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ :
 12. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
 13. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 14. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 15. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
 16. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
 17. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ
 18. สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 19. กรมประชาสัมพันธ์
 20. กรมวิเทศสหการ

สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป ของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดินและราชการอื่น ตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการ ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่นๆ มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

กระทรวงเป็นส่วนราชการใหญ่ในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งในแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ

การจัดระเบียบภายในกระทรวงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

กระทรวงได้รับการจัดระเบียบราชการภายในดังนี้

1. สำนักเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักปลัดกระทรวง
3. กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและอาจมีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยสั่งหรือ ปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป ของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรี มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง มีปลัดกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการอื่นในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี มีความรับผิดชอบในการควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และกำกับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับเร่งรัดและติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ราชการของส่วนราชการในกระทรวง ปลัดกระทรวงอาจมีรองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการก็ได้

กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

กรมมีอธิบดีกรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม ในกรมหนึ่งอาจมีรองอธิบดีกรม หรือผู้ช่วยอธิบดีกรม หรือมีทั้งผู้ช่วยและรองอธิบดีกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีกรม และช่วยอธิบดีกรมปฏิบัติราชการ

2.3.2.2 การจัดระเบียบภายในกรม

กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง อาจมีการแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใด โดยเฉพาะมีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

2.2.4 ข้าราชการ

ข้าราชการฝ่ายบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย สองส่วนคือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น ๆ การแต่งตั้งและออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกและรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการทบวง

ข้าราชการการเมือง นอกจากรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ลาออก ถูกสั่งให้ออก รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ผู้สั่งแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ขาดคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง

ข้าราชการประจำมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน แต่ถ้าหากแยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ จะมีสองประเภทคือ ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ประเภทที่ 2 ได้แก่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และประเภทสุดท้ายได้แก่ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่

ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศ ในกรณีพิเศษโดยเหตุผลทางการเมือง ตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 3 ประเภทตำแหน่ง และ 11 ระดับตำแหน่ง ตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาชีพ เฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และตำแหน่งบริหารระดับสูง หรือบริหารระดับกลาง

การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้บรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้บรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้บรรจุ และแต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง

การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ จะได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นคำชมเชย หรือเชิดชูเกียรติรางวัลหรือการได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามควรกรณี แต่ข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กระทำผิดทางวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันสมควรงดโทษ ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก

ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จหรือการลาออกมีผลตามกฎหมายแล้ว ถูกสั่งให้ออก ถูกสั่งลงโทษปลดหรือไล่ออก

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การกลาง บริหารบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะอนุกรรมการสามัญ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะอนุกรรมการวิสามัญและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีองค์ประกอบคือ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 5 คน กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน และกรรมการได้รับเลือกจากข้าราชการจำนวน 5 คน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่

คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือนพิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน และอำนาจหน้าที่อื่น ตามการกำหนดของกฎหมาย

คณะอนุกรรมการสามัญ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการสามัญ ประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม และคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการสามัญ ประจำกระทรวง มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในกระทรวง พิจารณาเกี่ยวกับเรื่อง การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามการกำหนดของกฎหมาย คณะอนุกรรมการสามัญ ประจำกรมและประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน และการจัดและการพัฒนาส่วนราชการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามการกำหนดของกฎหมาย

คณะอนุกรรมการวิสามัญได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อทำการใดๆ แทน

สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ และบริหารงานของสำนักงาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ต่างๆ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และดำเนินงานตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาทะเบียนประวัติ และการควบคุมเกษียณอายุ ของข้าราชการพลเรือน และหน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด

2.3 เปรียบเทียบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของราชอาณาจักรไทย

2.3.1 เปรียบเทียบระหว่างประธานประเทศกับพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ไทยและประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ล้วนแต่มีฐานะเป็นประมุขรัฐในฐานะที่เป็นประมุขรัฐ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยและอำนาจหน้าที่ของประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ส่วนมากก็คล้ายกับประมุขรัฐ โดยทั่วไปที่มีทำเนียบปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นสากล เช่น ดำรงตำแหน่งจอมทัพ อำนาจในการประกาศสงคราม หรือทำสัญญากับต่างประเทศ มีอำนาจในการสถาปนาหรือถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรืออำนาจในการให้อภัยโทษ ฯลฯ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว ทั้งสองสถาบันยังมีอำนาจในการ แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในตำแหน่งระดับสูง และมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระมหากษัตริย์ไทย และประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันแต่ทั้งสองสถาบันก็มีความแตกต่างกันมาก เช่น การเข้าสู่ตำแหน่งหรือความรับผิดชอบทางการเมือง

พระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญเป็นตำแหน่งที่มั่นคงถาวร ไม่มีวาระและจะดำรงตำแหน่งตลอดพระชนมายุ การสืบราชสมบัติเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการะไม่ได้ พระองค์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อบริหารราชการแทนพระองค์¹²³ ในขณะที่ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวกลับมีการเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างสภาแห่งชาติจะเป็นผู้เลือกตั้งประธานประเทศในการประชุมครั้งปฐมฤกษ์ของสภาแห่งชาติแต่ละชุด ตามเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจากนี้ยังมีรองประธานประเทศเป็นผู้ช่วยงานและอาจว่าการแทนได้ในกรณีที่ประธานประเทศไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

นอกจากความแตกต่างในการเข้าสู่ตำแหน่งของสองสถาบันดังที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วทั้งสองสถาบันยังมีความรับผิดชอบทางการเมืองที่แตกต่างกันอีก กล่าวคือพระมหากษัตริย์ไทย แม้ว่าจะทรงใช้พระราชอำนาจดังที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่พระองค์ก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้เสนอ และลงนามรับสนองในเรื่องนั้น รัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเสนอและลงนามรับสนองนั้น อีกประการหนึ่งพระมหากษัตริย์ไทยยังเป็นสถาบันที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้ ซึ่งตรงข้ามกับประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแม้ว่าจะไม่มีความรับผิดชอบในทางด้านการเมืองอันเป็นการกระทำของรัฐบาลก็ตาม แต่ในกรณีอันเป็นการกระทำส่วนตัวของประธานประเทศเองแล้วจะต้องได้รับผิดชอบต่อองค์กรที่เลือกตั้งประธานประเทศก็คือสภาแห่งชาติ และอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ และประธานประเทศไม่มีบุริมสิทธิในการได้รับการยกเว้นจากการ กล่าวหาหรือฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น¹²⁴

2.3.2 เปรียบเทียบระหว่างคณะรัฐมนตรีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และคณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศล้วนแต่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ส่วนประกอบของการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไม่น้อย

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 16

¹²⁴ ผาย อูลา, คำสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญลาว, หน้า 18.

ความแตกต่างที่ถือว่าเป็นพื้นฐานของคณะรัฐมนตรีทั้งสองประเทศนั้น ได้แก่ ส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบการเมืองการปกครองนั่นเอง โดยราชอาณาจักรไทยมี ระบอบการเมืองการปกครองที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และในรัฐบาลแต่ละชุดส่วนมาก จะเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร และแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลส่วนมากเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่นๆ ในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องได้มาจากการเลือกตั้ง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวส่วนมากเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ในสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาที่ แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันมาช้านานแล้วและสำหรับรัฐมนตรีอื่นอาจเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ สำหรับคณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นเพราะระบอบการเมืองการปกครอง มีพรรคเดียวก้ำอานาจตั้งนั้นรัฐบาลจึงไม่ใช่รัฐบาลผสม กฎหมายแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน ลาว ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมีจำนวน เท่าไรก็ได้ สำหรับบุคคลที่จะประกอบเข้าเป็นคณะรัฐมนตรีนั้น ตามการกำหนดของกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ปี 1993 ได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์การบริหารและตุลาการ¹²⁵ ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าคณะรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภาแห่งชาติ ในมาตราเดียวกันก็มีข้อยกเว้นว่าถ้ากรณีจำเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติอาจจะดำรงตำแหน่งในบรรดาองค์การเหล่านั้นได้ แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่ากรณีจำเป็น หมายถึงอะไร และถ้าสมาชิกสภาแห่งชาติดำรงตำแหน่งในองค์การบริหาร หรือตุลาการแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาแห่งชาติคนดังกล่าวจะเป็นอย่างไร อีกประการหนึ่งในขณะที่ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการของคณะรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทยถือว่าเป็นสมาชิกรัฐบาล แต่สำหรับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแล้ว กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งรองรัฐมนตรีไม่ใช่สมาชิกรัฐบาล แม้ว่าอาจได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เพื่อเข้าร่วมประชุมของคณะรัฐมนตรีได้แต่ก็มีสิทธิ์เพียงให้ความคิดเห็นเท่านั้น ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงใดๆ ทั้งสิ้น

2.3.3 เปรียบเทียบระหว่างกระทรวง ทบวง การเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม ของราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรไทย มีบรรดากระทรวงหลักๆ ที่คล้ายกันและบรรดากระทรวงเหล่านั้นก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายกัน แต่การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงนั้นมีความแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือในกระทรวงของราชอาณาจักรไทย ได้รับการจัดระเบียบราชการเป็นสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงาน

¹²⁵ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ปี พ.ศ.1993, มาตรา 49

ปลัดกระทรวงและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งแตกต่างจากบรรดากระทรวงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ในกระทรวงไม่มีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี แต่กลับมีกรมจัดตั้งพนักงาน ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับงานบุคคลของกระทรวงนั้นๆ

ความแตกต่างในการจัดระเบียบภายในกระทรวงระหว่าง กระทรวง ทบวง กรม ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกระทรวง ทบวง กรม ของราชอาณาจักรไทย อีกประการหนึ่งก็คือ ส่วนราชการที่มีชื่อเรียกว่าเขต ตามการบัญญัติของพระราชบัญญัติบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนด กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตโดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่วนราชการประจำเขตนี้ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แม้ว่าจะตั้งสำนักงานอยู่ในต่างจังหวัดก็ไม่ถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาค ฉะนั้นจึงไม่ขึ้นอยู่กับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด¹²⁶ ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นเขต คงมีเพียงแยกส่วนราชการออกไปประจำอยู่ในแขวงกำแพงนครต่าง ๆ ซึ่งคล้ายกับราชการส่วนภูมิภาคของไทย

ความแตกต่างอีกประการหนึ่ง ก็คือ ผู้ตรวจราชการ สำหรับราชอาณาจักรไทยนั้นตามการบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติไว้ว่า กระทรวง ทบวง กรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรให้มีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรม ก็ย้อมตั้งผู้ตรวจราชการขึ้น โดยผู้ตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายสำหรับ กระทรวง ทบวง กรม ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่มีตำแหน่งดังกล่าวการตรวจตราราชการอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อทำการตรวจราชการแทนก็ได้

2.3.4 เปรียบเทียบระหว่างข้าราชการของราชอาณาจักรไทย และรัฐกรของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ข้าราชการฝ่ายบริหารของราชอาณาจักรไทย โดยทั่วไปแล้วมีความแตกต่างจากรัฐกรของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเริ่มจากการแบ่งส่วน หรือ จำแนกระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งรัฐกรแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีการแบ่งส่วนดังกล่าว ตำแหน่งสูงสุดของรัฐกรโดยทั่วไป ไม่หยุดอยู่ที่ตำแหน่งปลัดกระทรวงตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารของราชอาณาจักรไทยแต่อาจได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

¹²⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยาย กฎหมายปกครอง, หน้า 231.

ก็ได้ เช่น ตำแหน่งรองรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยไม่มีการลาออกจากราชการบริหารเสียก่อน ซึ่งไม่เหมือนกรณีของราชอาณาจักรไทย ที่คณะรัฐมนตรีมีการแบ่งแยกอย่างขาดตัวกับข้าราชการประจำ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งมีระเบียบข้าราชการการเมืองเฉพาะ

นอกจากความแตกต่างอันเป็นพื้นฐานข้างต้นแล้ว ยังมีความแตกต่างในการบรรจุข้าราชการเข้าในตำแหน่งต่างๆ ซึ่ง การบรรจุรัฐกรของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบันนี้ แม้ว่ามีระเบียบกำหนดเกี่ยวกับการบรรจุรัฐกรแล้วก็ตาม แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน อาทิเช่น ตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการเมือง ซึ่งอาจเทียบได้กับตำแหน่งปลัดอำเภอของราชอาณาจักรไทยนั้น ในปัจจุบันนี้ตำแหน่งดังกล่าวไม่มีการสอบบรรจุเหมือนดังกรณีของประเทศไทยแต่กลับได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งโดยเจ้าเมืองของเมืองนั้นๆ

2.4 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.4.1 ความหมายของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นจากหลักการแบ่งอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจทางปกครองนี้ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ข้าราชการตามแต่ที่รัฐบาลจะเห็นสมควร เพื่อนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การแบ่งอำนาจดังกล่าวมีกฎเกณฑ์ หรือองค์ประกอบที่สำคัญคือ¹²⁷

1. เป็นการแบ่งอำนาจบางประการ หรือบางขั้นตอนจากส่วนกลางให้ตัวแทนของราชการส่วนกลางนำไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับส่วนใหญ่ ซึ่งตัวแทนของราชการส่วนกลางนั้นก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด เป็นต้น
2. เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ซึ่งได้รับอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การบริหารเป็นไปโดยสะดวก และมีความต่อเนื่องในการนำนโยบายมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตามส่วนกลางก็ยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข วินิจฉัยสั่งการของราชการส่วนภูมิภาคได้
3. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ในอำนาจบังคับของส่วนกลาง เช่น การบรรจุแต่งตั้งและถอดถอน เป็นต้น

¹²⁷ สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, (คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 284.

4. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติ และควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการ งบประมาณแผ่นดิน

จากลักษณะต่างๆ ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แยกข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ออกไปตั้งที่ทำการอยู่ส่วนต่างๆ ของประเทศ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชน และจะดำเนินงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ ของรัฐบาล

2.4.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคแห่งราชอาณาจักรไทย

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแห่งราชอาณาจักรไทยแบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน¹²⁸

จังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในเวลานี้ จังหวัดได้รับการตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตตามพระราชบัญญัติ จังหวัดรวมทั้งที่หลาย ๆ อำเภอ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองดังนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ส่งไปประจำจังหวัด คณะกรรมการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และประชาชน และทั้งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการหรือมีทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำสั่งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม, มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

¹²⁸ ประยูร กาญจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 253.

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่จังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของ กระทรวง ทบวง กรม หรือมติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของ ข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ซึ่งคราวหลังรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ประสานงาน และร่วมมือกับข้าราชการ ทหาร ข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขต หรือภาคในการพัฒนา จังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ

6. เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการ หรือแผนพัฒนา จังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบตามกฎหมาย

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุแต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการ ส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย¹²⁹

ในแต่ละจังหวัดนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังมี ปลัดจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการทั่วไป และเป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกรมปกครองกระทรวงมหาดไทย

ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแล้วยังมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งไปประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ และยังมีคณะกรรมการจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง ตามการมอบหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดและมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

¹²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, มาตรา 57.

จังหวัดมีศาลากลางจังหวัดเป็นสำนักงานใหญ่ และแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงาน จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่างๆ ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ โดยมีหัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ในจังหวัดหนึ่งประกอบด้วยหลายอำเภอ ซึ่งการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในอำเภอหนึ่ง จะมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัด กรมปกครอง กระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่งมาปฏิบัติราชการประจำอำเภอ

นายอำเภอมิหน้าที่

1. บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใด มิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ที่จะต้องรักษาการให้เป็นตามกฎหมายนั้นด้วย

2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. ควบคุมดูแล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย¹³⁰

นอกจากนายอำเภอแล้ว ในอำเภอหนึ่งจะมีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับนายอำเภอ

อำเภอแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

สำนักงานอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ และมีนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็น ผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ในอำเภอหนึ่งถ้ามีท้องที่กว้างขวางซึ่งมีความยุ่งยากในการตรวจตรา แต่ท้องที่นั้นมีพลเมืองไม่พอที่จะตั้งให้เป็นอำเภอได้ หรือมีพลเมืองมากแต่ท้องที่เล็กและห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอนั้น อาจจะตั้งเป็นกิ่งอำเภอก็ได้ ในอำเภอหนึ่ง ๆ อาจจะมีหลายกิ่งอำเภอก็ได้

กิ่งอำเภอได้รับการตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าหนึ่งคน และมีปลัดอำเภอ ผู้ช่วย 1 คน เป็นหัวหน้าที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ และอาจมีปลัดอำเภออีกหลายคน ตามปริมาณงานของกิ่งอำเภอ กิ่งอำเภอแบ่งส่วนราชการ ออกเป็นที่ทำการปกครองกิ่ง อำเภอ และส่วนต่าง ๆ หรือสำนักงานประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ตั้งขึ้นในกิ่งอำเภอนั้น

อำเภอและกิ่งอำเภอมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลต่าง ๆ ตำบล ตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดเขตของตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เจ้าหน้าที่ปกครองในตำบลประกอบด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน สภาตำบล

กำนัน เป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แพทย์ประจำตำบลได้รับการแต่งตั้ง จากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผู้ได้รับแต่งตั้งจะต้องเป็นคนที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ และมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

กำนันมีสารวัตรกำนัน 2 คน เป็นคนช่วยงาน โดยกำนันเป็นคนเลือก ด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากเจ้าหน้าที่ปกครองที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แล้วตำบลยังมีสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้าน ในตำบลและแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบลปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล ตามที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด

ตำบลแบ่งเขตการปกครองส่วนย่อยออกเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตและประกาศตั้งหมู่บ้าน โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยหมู่บ้านมีเจ้าหน้าที่ปกครองดังนี้ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ผู้ใหญ่บ้านมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ในหมู่บ้านใดมีความจำเป็นก็อาจมีมากกว่า 2 คนได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย หรือในหมู่บ้านใดผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบก็ให้มีได้ ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยราษฎร จำนวนหนึ่ง ตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

2.4.3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

กฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาดูคำนิยามข้างต้นและการจัดระเบียบราชการ บริหารส่วนภูมิภาคของราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นว่ารูปแบบการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ภายหลังจากที่มีการประกาศรัฐธรรมนูญปี 1991 มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน คือ การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกอบด้วย แขวง กำแพงนคร เมือง และบ้าน

แขวงหรือกำแพงนคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามการบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991 ซึ่งในแต่ละแขวงประกอบด้วยเมืองต่างๆ แขวงหรือกำแพงนคร ได้รับการสร้างตั้ง หรือยุบ เลิก โดยมติของสภาแห่งชาติตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี¹³¹ แขวงหรือกำแพงนครมีเจ้าหน้าที่ปกครองดังนี้ เจ้าแขวงหรือเจ้าครองกำแพงนคร รองเจ้าแขวงหรือรองเจ้าครองกำแพงนครและหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวงต่าง ๆ ได้ส่งไปประจำอยู่แขวงกำแพงนครนั้น

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991, มาตรา 40 (8)

เจ้าแขวงหรือเจ้าครองกำแพงนครได้รับการแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี และมีรองเจ้าครองกำแพงนคร รองเจ้าแขวงเป็นผู้ช่วยงาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของกรมปกครอง และคัมครองรัฐกร สำนักนายกรัฐมนตรี เจ้าแขวงหรือเจ้าครองกำแพงนคร เป็นตัวแทนรัฐบาลอยู่ในแขวงกำแพงนครนั้น ๆ เป็นผู้นำเอานโยบายของรัฐบาลไปขยายผลอยู่ในเขตปกครองของตน

เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹³²

1. รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จัดให้มีการปฏิบัติตามทุกมติคำสั่งที่องค์การชั้นสูงวางออกอย่างเข้มงวด
2. ชี้นำและตรวจตราการดำเนินงานของทุกฝ่าย ทุกระดับ ที่ขึ้นกับขอบเขตความรับผิดชอบของตน
3. งดการปฏิบัติและยกเลิกข้อตกลงของทุกฝ่าย ที่อยู่ในระดับตน และระดับล่างที่ขัดต่อกฎหมาย
4. พิจารณาและแก้ไขคำร้องทุกข์ และข้อเสนอของประชาชนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในแต่ละแขวงหรือกำแพงนคร นอกจากเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร และรองเจ้าแขวง รองเจ้าครองกำแพงนครแล้ว ยังมีหัวหน้าห้องว่าการแขวงกำแพงนคร ซึ่งมีหน้าที่เป็นหัวหน้าที่ทำการของแขวงกำแพงนคร หัวหน้าห้องว่าการแขวง กำแพงนคร ได้รับการแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยเจ้าแขวงหรือเจ้าครองกำแพงนคร¹³³

ในแขวง กำแพงนครหนึ่ง จะแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นหลายเมือง ซึ่งการสร้างตั้ง หรือยุบเลิก การแบ่งเขตระหว่างเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล¹³⁴ ในเมืองหนึ่งจะมีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชารัฐกรในเมืองนั้นเจ้าเมืองได้รับการแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรีและมีรองเจ้าเมืองเป็นผู้ช่วย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ที่เมืองนั้นสังกัดอยู่ เจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 1991 นอกจากบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวงได้ส่งไปประจำเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับงานของกระทรวงนั้น

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1991, มาตรา 40 (8)

¹³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63

¹³³ คำลัดของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบรัฐกร ฉบับเลขที่ 171/นย ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993, มาตรา 20.

¹³⁴ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล ปี 1995, มาตรา 11 (5)

เมืองมีการแบ่งส่วนราชการคล้ายกับแขวงกำแพงนคร โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นห้องว่าการเมือง มีหัวหน้าห้องว่าการเป็นผู้บังคับบัญชารัฐกร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยเจ้าเมือง มีหน้าที่ทั่วไปและเป็นเสนาธิการให้แก่เจ้าเมือง และส่วนราชการที่กระทรวงส่งไปประจำ หรือเรียกว่า ห้องการ ในนั้นจะมีหัวหน้าห้องการ เป็นผู้บังคับบัญชารัฐกรในห้องการนั้น

บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในปัจจุบันนี้ บ้านหรือเรียกว่าหมู่บ้านได้รับการสร้างตั้งขึ้นโดยการอนุมัติของเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ตามการเสนอของเจ้าเมือง มีนายบ้านเป็นผู้ปกครองสูงสุด นายบ้านได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในบ้าน และมีอำนาจหน้าที่ตาม คำลัดของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารบ้านเลขที่ 102/นย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1993

นายบ้านมีรองนายบ้านหนึ่งหรือสองคน และคณะกรรมการบ้านเป็นผู้ช่วยงาน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยเจ้าเมือง ตามการเสนอของนายบ้าน คณะกรรมการบ้านปัจจุบันมี 3 คณะกรรมการด้วยกัน คือ คณะกรรมการเศรษฐกิจ คณะกรรมการวัฒนธรรมสังคม คณะกรรมการป้องกันชาติป้องกันความสงบโดยมีนายบ้านและรองนายบ้านเป็นหัวหน้าของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะบัญญัติให้หน่วยการปกครองที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ตาม แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการแบ่งอำนาจไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นแบบมอบอำนาจ ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐบาลได้มอบหรือแบ่งอำนาจบางประการหรือบางขั้นตอนจากส่วนกลางให้ตัวแทนของราชการส่วนกลางนำไปปฏิบัติและโดยการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง บรรดาเจ้าหน้าที่เหล่านั้นล้วนแต่อยู่ในอำนาจบังคับของส่วนกลางและงบประมาณก็เป็นไปตามการอนุมัติและการควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณของ แผ่นดิน

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคแห่งราชอาณาจักรไทย มีความคล้ายคลึงกับการจัดระเบียบบริหารท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันบ้างในบางกรณี เช่นกรณีของการปกครองส่วนภูมิภาคระดับตำบลของราชอาณาจักรไทย เพราะในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันไม่มีระดับนี้อยู่ แต่ถึงกระนั้นก็ตามในเขตห่างไกล ทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวก ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นก็ยังคงรักษารูปแบบการปกครองระดับนี้ไว้อยู่ ซึ่งเรียกว่า ตาแสง และในปัจจุบันได้มีความพยายามยุบเลิก หน่วยการปกครองระดับนี้ให้หมดไป