



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พัฒนาการของระบบการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีลักษณะไม่สลับซับซ้อนมากนัก ลักษณะการปกครองในสมัยนั้นถือเอาป้องกันประเทศเป็นหลัก มีการจัดระเบียบการปกครองแบบง่าย ๆ ไม่ยุ่งยาก จากการศึกษาถึงพัฒนาการการเมืองการปกครองของไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าลักษณะเด่นของการเมืองการปกครองไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีลักษณะดังนี้ คือ ความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดระเบียบการปกครองทั้งราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในราชการบริหารส่วนกลางจัดระเบียบบริหารโดยยึดหลักจตุสดมภ์ ซึ่งประกอบด้วย กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบออกเป็น 4 ส่วน และมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งสมุหกลาโหม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองทางภาคใต้และตำแหน่งสมุหนายก มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองทางภาคเหนือ ทำให้เกิดความสับสนและซับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีการจัดการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชปกครองอย่างหลวม ๆ หัวเมืองชั้นใน เจ้าเมืองปกครองจะเป็นเพียง "ผู้รั้ง" หัวเมืองชั้นนอก จะให้เจ้าเมืองปกครองในระบบ "กินเมือง" และให้หัวเมืองประเทศราชปกครองกันเองความผูกพันระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ กับราชธานีจึงเป็นไปอย่างหละหลวม ทำให้เกิดศูนย์อำนาจขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งคอยหาโอกาสที่จะตั้งตนเป็นใหญ่ ลักษณะการปกครองดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำลายเอกภาพของชาติอย่างยิ่ง นอกจากลักษณะการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศแล้วในบางครั้งศูนย์กลางอำนาจของประเทศ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ไม่ได้มีความมั่นคง อำนาจของพระมหากษัตริย์บางพระองค์จะตกอยู่ใต้อิทธิพลของ

ขุนนางชั้นสูงและพระบรมราชวงศ์ หากพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจาภาพเข้มแข็งปกครองบ้านเมืองได้อย่างเด็ดขาด สมัยนั้นบ้านเมืองก็จะสงบเรียบร้อย ลักษณะความไม่แน่นอนของสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงถือเป็นลักษณะเด่นประเภทหนึ่งของการเมืองปกครองไทยในสมัยโบราณ ซึ่งสืบทอดมาจนถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น นอกจากลักษณะการจัดระเบียบการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศและความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ยังต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากมหาอำนาจต่างประเทศ เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งกำลังแผ่อิทธิพลคุกคามประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย สภาพการณ์ดังกล่าวเช่นนี้ ส่วนเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบการปกครองของไทย จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองแบบจารีตประเพณีของไทยให้เป็นแบบทันสมัยอย่างอารยประเทศ ขบวนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของไทย เริ่มตั้งแต่โครงสร้างการบริหารระดับสูง คือ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ในปี พ.ศ. 2417 เพื่อเป็นสถาบันทางการเมืองที่สนับสนุนในการตั้งอำนาจจากกลุ่มขุนนางชั้นสูงกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ โครงสร้างการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวงเพื่อแก้ปัญหาความสับสนและซ้ำซ้อนของงานราชการแจกแจงหน้าที่และความรับผิดชอบและให้มีฐานะเท่ากันทุกกระทรวงโดยมีการจัดองค์กรบริหารคล้ายกันหมดทุกกระทรวง เมื่อศูนย์กลางอำนาจ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ และระบบราชการบริหารส่วนกลางมีความมั่นคงแล้ว จึงมีการรวมอำนาจปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization of Power) เพื่อสร้างเอกภาพของประเทศ โดยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาเป็นมณฑล ยกเลิกระบบกินเมืองและส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากส่วนกลางไปปกครองบังคับบัญชา นอกจากนี้ ยังมีพระบรมราชโองบายยุบประเทศราชให้เข้ารวมอยู่ในราชอาณาจักร ใช้การปกครองในระบบมณฑลเทศาภิบาล วางระเบียบให้ทุกหัวเมืองถือปฏิบัติตนเองเดียวกันหมด และให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ในปี พ.ศ. 2437 จนกระทั่งสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็สามารถจัดตั้งมณฑลได้ทั่วทั้ง

ประเทศ โดยมีพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 และข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีข้าหลวง ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านปกครองบังคับบัญชาตลอดหลั่นกันตามลำดับชั้น

นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารระดับต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ประเทศชาติให้มีเอกภาพยิ่งขึ้นแล้ว ยังมีการปรับปรุงกลไกในกระบวนการบริหาร อาทิเช่น การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี พ.ศ. 2416 เพื่อรวมอำนาจและผลประโยชน์ด้านการคลังให้เป็นของรัฐโดยตรง มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการพระคลัง ในปี พ.ศ. 2417 เพื่อเป็นการย้ายให้กรมต่าง ๆ เลิกการเก็บภาษีของกรม และให้ถือเป็นหน้าที่ของหอรัษฎากรพิพัฒน์แต่เพียงผู้เดียว การเลิกระบบทาสโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาส ลูกไท ในปี พ.ศ. 2417 เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยและเพื่อแสดงถึงความไม่เป็นอารยะของประเทศ การยกเลิกระบบไพร่ โดยการปลดปล่อยราษฎรให้เป็นอิสระไม่ต้องผูกมัดกับการทําราชการ กฎหมายสำคัญที่ใช้ในการสลายระบบไพร่คือพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448 กำหนดให้ชายฉกรรจ์ต้องเข้ารับราชการเป็นทหาร ทำให้เกิดระบบทหารประจำการขึ้นแทนการเกณฑ์ไพร่พลอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต นอกจากนี้ยังมีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้มีความทันสมัยและ เป็นที่ยอมรับของประชาคมอาเซียน เพื่อเตรียมพร้อมในการเจรจาขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ไทยประสบอยู่ โดยการปรับปรุงระบบกฎหมายที่ยึดหลักกฎหมายตราสามดวงมาเป็นระบบประมวลกฎหมาย จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นทำหน้าที่บังคับศาลที่จะชำระความซึ่งอยู่กระจายตามกรมต่าง ๆ ให้รวมอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว

ผลจากการปฏิรูประบบการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดระบบราชการในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงลักษณะสำคัญจากการยึดถือจารีตประเพณีมาเป็นระบบราชการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานอำนาจหน้าที่ ตามหลักเหตุผลและกฎหมายอย่างเป็นทางการ ก่อให้เกิดสถาบันข้าราชการประจำซึ่งมีลักษณะ เป็นระบบราชการเต็มรูป และมีการจัดโครงสร้าง

และรูปแบบที่ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศทางตะวันตก อย่างไรก็ตาม นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีผลทำให้ชนชั้นนำในระบบราชการไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าครอบครองอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แทนที่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะการมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา มีส่วนช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบราชการ เช่น การมีบทบัญญัติให้ระบบราชการมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตลอดหลั่นกันไป ทำให้ระบบราชการปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและจากฝ่ายประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ ตลอดจนการสร้างความเป็นอิสระให้กับระบบราชการจากฝ่ายการเมืองและประชาชนด้วยการให้หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการบริหารเป็นนิติบุคคล เป็นต้น สภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำในระบบราชการสามารถมีบทบาทและเข้าครอบงำระบบการเมืองได้อย่างง่ายดายโดยมิได้รับการต่อต้านจากสถาบันการเมืองอื่น ๆ แต่อย่างใด

จากผลการศึกษาที่ผ่านมาพอจะสรุปถึงลักษณะของระบบราชการไทยได้ดังนี้

1. เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีสถานภาพและบทบาทเหนือกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ โดยสามารถครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ ระบบราชการไทยมิได้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติหรือทำหน้าที่บริหารราชการเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง การครอบงำของระบบราชการไทยต่อสถาบันการเมืองอื่น ๆ เช่นนี้ จึงเป็นเหตุให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะเป็นระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)
2. มีลักษณะการจัดรูปองค์กรที่เน้นการรวมอำนาจ การตัดสินใจและการสั่งการไว้ในหน่วยราชการบริหารส่วนกลางอย่างมาก หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลางอย่างเข้มงวด และมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตลอดหลั่นลงมา

3. มีลักษณะของการผสมผสานระหว่างสิ่งที่ เป็นแบบดั้งเดิมของไทยกับสิ่งที่ลอกเลียนมาจากต่างประเทศ เช่น ลักษณะที่เป็นระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณธรรมในระบบราชการ

4. ลักษณะการจัดโครงสร้างของระบบราชการ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สวนทางกับโครงสร้างของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด แต่มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบกฎหมายปกครอง เช่น ไม่อาจสร้างทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนได้อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล และมีโครงสร้างที่วุ่น

จากลักษณะสำคัญของระบบราชการไทยดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบราชการ มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ระบบราชการไทยรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นกลับเป็นไปในลักษณะ เชื้องช้าและมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารของไทยที่มีมาเกือบทุกฉบับจะเพิ่มอำนาจควบคุมองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ปรับปรุงองค์การบริหารราชการบริหารให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม อำนาจในการกำกับควบคุมดูแลก็ยังคงอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกระจายอำนาจในทางปกครอง

(Decentralization) เมื่อกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปแล้ว ส่วนกลางต้องมีอำนาจที่จะควบคุม ซึ่งหากไม่มีอำนาจที่จะควบคุมในทางปกครองก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจทางปกครอง เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครอง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดหน้าที่ตามความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งผู้บริหาร ตลอดจนการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนหรือรักษาราชการแทน เพื่อให้ระบบงานที่ซับซ้อนมีระเบียบปฏิบัติเป็นแบบแผนว่าราชการบริหารส่วนกลางมีหน่วยงานอะไร ราชการส่วนภูมิภาคมีหน่วยงานอะไร ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานใด และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนกลาง ที่แบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ว่ามีหน่วยงานที่เป็นกระทรวงกี่กระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่อย่างไร มีกรมในสังกัดกี่กรม และทบวงกัทบวง มีอำนาจหน้าที่อย่างไร เป็นทบวงอิสระหรือขึ้นกับกระทรวงใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง เช่น มีการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรี ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นก็ เป็นไป เพื่อสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตอบสนองต่อผู้มีอำนาจในขณะนั้น ๆ ที่ต้องการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อสนองความต้องการของผู้บริหาร ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ เพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจ รัฐธรรมนูญของไทยจึงตกอยู่ในสภาพของการบัญญัติขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของผู้มีอำนาจในแต่ละสมัย แม้ว่าการเมืองการปกครองไทยจะมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่ก็มีสภาแต่งตั้งในขณะเดียวกันด้วย โดยมิชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุค เช่น วุฒิสภาบ้าง พหุสภาบ้าง หรือสมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นต้น ทำให้ระบอบการปกครองไทยไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่เพราะสภาแต่งตั้งดังกล่าวแบ่งอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองไว้ ส่วนการปรับปรุงกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม จะมีการปรับปรุงอยู่เสมอ เนื่องจากการพัฒนาของระบบราชการไทยซึ่งมีการขยายหน่วยงานครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นตัวเชื่อมโยงระบบการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเข้ากับโครงสร้างอำนาจทางการบริหารในระบบราชการ ซึ่งแม้ในระยะแรกของการมีกฎหมายดังกล่าว กฎหมายทั้งสองจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการ

ควบคุมและจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจบริหารของระบบราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ บราควัวระบบราชการไทยโดยเฉพาะข้าราชการประจำและข้าราชการทหาร ซึ่งเป็นตัวแทนของระบบราชการไทยกลายเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็ง และมีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเหนียวแน่นจนปราศจากการควบคุมจากกลุ่มพลังอำนาจต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่ผ่านมานับแต่ครั้งจะเน้นที่การจัดองค์กรของรัฐและอำนาจขององค์กรเหล่านั้น แทนที่จะเน้นในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กร โดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจ ตลอดจนการมีบทบัญญัติให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางกฎหมาย ยิ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของระบบราชการไทยที่ต้องการแยกตนเป็นอิสระ และหลุดพ้นจากการควบคุมของฝ่ายการเมือง แต่ในขณะที่เดียวกันการสร้างความเป็นอิสระให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในรูปนิติบุคคลนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในวิทยานิพนธ์นี้

ผลจากการศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า หากเรายอมรับการจัดระเบียบบริหารราชการภายในรัฐ โดยแท้จริงแล้วเป็นเพียงเทคนิคเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของรัฐเท่านั้น มิใช่เป็นไปเพื่อสร้างสภาพภาพและความเข้มแข็งและรวมศูนย์อำนาจให้กับระบบราชการไทยแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ภายในระบบราชการแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็มิได้เป็นอิสระและไม่ขึ้นต่อกัน เพราะส่วนประกอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรงบประมาณ วัสดุ กิจกรรม ล้วนแต่เป็นของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้นจึงมีทฤษฎียอมรับว่า "รัฐ" เป็นนิติบุคคลทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน แม้จะไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบังคับกำหนดไว้ก็ตาม และหากกฎหมายไทยยอมรับว่า "รัฐ" เป็นนิติบุคคลตามความเป็นจริงแล้ว จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจที่แจ่มชัดยิ่งขึ้นในโครงสร้างของรัฐและการดำเนินกิจการของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกัน เนื่องจากทุกองค์กรภายในล้วนเป็น

ส่วนหนึ่งของ "รัฐ" หรือของ "ประเทศไทย" ทั้งสิ้น รัฐจึงเป็นองค์กรเดียวที่สามารถกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของตน นิติบุคคลอื่น ๆ จะมีขึ้นได้ หรือจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น รัฐจึงเป็นองค์กรที่ควบคุมนิติบุคคลอื่นทั้งหมด สามารถกระทำกิจการได้ทุกอย่าง ซึ่งต่างกับองค์การมหาชนที่เป็นองค์การกระจายอำนาจที่ตั้งขึ้นโดยรัฐ เพื่อทำกิจกรรมเฉพาะอย่าง ที่รัฐมอบหมายเท่านั้น การยอมรับสภาพที่แท้จริงว่า "รัฐ" เป็นนิติบุคคลตามความเป็นจริง และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบบริหารราชการไทยหมดสิ้นไป และเกิดความเข้าใจได้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ออกมาอย่างมากมาย เช่นที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้