



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว กฎหมายที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารงานของประเทศก็คือพระราชบัญญัติต่างๆ พระราชบัญญัติฉบับสำคัญที่มีอยู่มากกว่าสองร้อยฉบับนี้ครอบคลุมการบริหารราชการในสาขาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากวิวัฒนาการในการตรากฎหมายในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาได้มีการตราพระราชบัญญัติออกมาเพื่อให้การบริหารราชการของประเทศเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของประเทศในฐานะที่เป็นรัฐสมัยใหม่(modern state) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในด้านสังคมเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มมากขึ้น

ในบรรดาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ ในพระราชบัญญัติจำนวนมากมากกว่าร้อยฉบับ จะปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบที่เรียกว่า "คณะกรรมการ" หรือ "สภา" * อันเป็นองค์กรในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ให้แก่ฝ่ายปกครอง เช่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นๆ เพื่อเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายหรือแผนงานหรือวางหลักเกณฑ์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการในทางปกครองนั้นเอง หรือเป็นองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อพิพาท อันเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้นหรือตามกฎหมายอื่น เป็นต้น

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ได้รับการกำหนดสถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นของรัฐโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการนั้นๆ กระจายสอดแทรกอยู่ในระบบการบริหารงานของรัฐในลักษณะต่างๆ ซึ่งจากการดำเนินงานด้วยคณะกรรมการดังกล่าวได้ปรากฏว่ามีข้อวิเคราะห์วิจารณ์เกี่ยวกับ

* ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกโดยความหมายรวมว่า "คณะกรรมการ"

คณะกรรมการเหล่านี้ในด้านต่างๆ เช่น จำนวนอันมากมาย ความหลากหลายของรูปแบบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือกรณีการเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของการดำเนินงานของคณะกรรมการในบางแง่มุมอื่นเนื่องมาจากรูปแบบของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นกลุ่มบุคคล เช่น ปัญหาในการควบคุมคณะกรรมการ เป็นต้น และโดยที่ในเรื่องของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ยังมิได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันในลักษณะที่เป็นภาพรวมมาก่อน ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่า ในประเทศไทยปัจจุบันนี้มีคณะกรรมการประเภทใดบ้าง และคณะกรรมการเหล่านี้มีลักษณะในการดำเนินงานอย่างไร มีรูปแบบการจัดองค์กรอย่างไรหรือควรจะเป็นอย่างไร ตลอดจนมีระบบในการควบคุมการดำเนินงานอย่างไร หรือควรจะมีอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการทั้งหลายดังกล่าวกำลังมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในระบบการบริหารราชการของประเทศไทย

สำหรับแนวติดต่อปัญหาใหม่เบื้องต้นนั้นคือ ตามปกติแล้วการดำเนินงานโดยระบบคณะกรรมการ(committee system) ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานที่เป็นอุปกรณสำคัญอย่างหนึ่งในการการบริหารโดยทั่วไปทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ นั้น จะมีหลักพื้นฐานในการจัดองค์กรและการควบคุมโดยทั่วไปอยู่ประการหนึ่งตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร(Organization & Management) แต่อย่างไรก็ดีทฤษฎีและหลักการบริหารโดยระบบคณะกรรมการที่ปรากฏในภาคเอกชนนั้นก็ได้มีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากหลักการบริหารงานของรัฐอันมีลักษณะการจัดองค์กรที่ซับซ้อนและเป็นบริการสาธารณะ (public service) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและมุ่งรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ฉะนั้น เมื่อได้นำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีหลายลักษณะ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการในทางปกครอง และตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยแล้ว การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการดังกล่าวก็ย่อมจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่พิเศษแตกต่างออกไป ซึ่งทั้งนี้ก็แล้วแต่แนวคิดอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของงานในเชิงนั้นๆ เช่น กรณีที่กรรมการนั้นทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนการจัดองค์กรของคณะกรรมการที่ควรจะต้องมีกลไกเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์ของรัฐและสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย เป็นต้น

วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

1. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

จากความสำคัญของปัญหาในเรื่องการดำเนินราชการบริหารโดยระบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติในประเทศไทยในปัจจุบันที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาลักษณะของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้

ประการแรก เพื่อทราบลักษณะของการดำเนินราชการบริหารโดยระบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้เอง โดยจะศึกษาลักษณะอำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร และการควบคุมคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตของการศึกษาดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ประการที่สอง เพื่อทราบข้อดี ข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการดังกล่าว และ

ประการสุดท้าย เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการดำเนินราชการบริหารโดยระบบคณะกรรมการดังกล่าวในรูปของการจัดกลุ่มคณะกรรมการประเภทต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นภาพรวมเบื้องต้นสำหรับการศึกษาในระดับที่ละเอียดลึกซึ้งต่อไปสำหรับคณะกรรมการแต่ละประเภทเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการใช้คณะกรรมการในระบบการบริหารราชการของประเทศไทยต่อไป

2. ขอบเขตในการศึกษา

โดยที่ในการศึกษาปัญหาในเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วนี้มีข้อจำกัดอยู่มากในหลายๆประการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกำหนดขอบเขตของหัวข้อปัญหาให้ชัดเจนเพื่อให้ได้เนื้อหาที่เหมาะสมที่สุด ดังนี้

2.1 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นวิทยานิพนธ์ในทางสาขาวิชากฎหมายปกครอง (Administrative Law) โดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ในความสัมพันธ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมต้องเกี่ยวพันกับสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องกันได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) วิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และวิชาการจัดองค์การและการบริหาร (Organization and Management) เป็นต้น

2.2 วิทยาลัยนอร์ทฉบับนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในทางปกครองหรือใช้อำนาจทางปกครอง* ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "คณะกรรมการในทางปกครอง" ทั้งนี้ เนื่องจากระบบคณะกรรมการนั้นเป็นระบบที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป แม้ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เช่น ในฝ่ายนิติบัญญัติจะมีระบบคณะกรรมการ และฝ่ายตุลาการจะใช้ระบบองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็เป็นลักษณะของคณะกรรมการ ด้วยเช่นกัน

2.3 จากกลุ่มของคณะกรรมการในทางปกครองดังกล่าว วิทยาลัยนอร์ทฉบับนี้จะแยกศึกษาเฉพาะคณะกรรมการประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากยังมีคณะกรรมการในทางปกครองประเภทที่ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น พระราชกฤษฎีกา¹ กฎกระทรวง(หรือกฎทบวง)² ประกาศกระทรวง³ หรือระเบียบ

* หมายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับงานฝ่ายปกครอง (Administration) หรือคณะกรรมการนั้นใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการใช้ความหมายของคำว่า "ฝ่ายปกครอง" ในลักษณะกว้าง ดังนั้น วิทยาลัยนอร์ทฉบับนี้จึงจะรวมพิจารณาคณะกรรมการที่มีได้มีลักษณะเป็นราชการ เช่น คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอิสระ แต่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้มีอำนาจมหาชนด้วย (เช่น การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพ) แต่อย่างไรก็ดี มิได้รวมพิจารณาคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเนื่องจากแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นองค์การหนึ่งของรัฐแต่ก็มิได้มีฐานะเป็นฝ่ายปกครองเนื่องจากดำเนินการนั้นใช้กฎหมายเอกชนเป็นหลัก

¹ เช่น คณะกรรมการข้าราชการเทศบาล จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

² เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้งตามความในข้อ 3 ของกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

³ เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 10 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487

ต่างๆที่ออกตามมติของคณะรัฐมนตรี⁴ เป็นต้น ซึ่งจะมีจำนวนมากเกินไป ดังนั้น จึงเห็นสมควรจะเลือกพิจารณาศึกษาเฉพาะคณะกรรมการในระดับที่สำคัญคือกรณีคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ โดยหมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่มีฐานะเท่ากันด้วย ซึ่งได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

วิธีและลักษณะการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษา

1. วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์จากบรรดาเอกสารต่างๆ ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีบัญญัติให้มีคณะกรรมการ(รายชื่อพระราชบัญญัติดังปรากฏในภาคผนวก ก.1)

1.2 ตำรา และบทความทางวิชาการในทางกฎหมายปกครองต่างๆที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการทั้งของไทยและต่างประเทศ สำหรับตำรา หรือบทความของต่างประเทศนั้นจะใช้ตำราหรือบทความในทางกฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศทั้งสองดังกล่าวเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีหลักกฎหมายปกครอง (Administrative Law) ในรูปแบบที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวต่างกัน และแนวคิดจากประเทศทั้งสองดังกล่าวก็มีอิทธิพลต่อหลักกฎหมายในประเทศไทยมากที่สุดเพราะได้ไปศึกษาจากสองประเทศนี้กันมาก นอกจากนี้ จะพิจารณาถึงแนวคิดในประเทศอื่นๆประกอบด้วย เช่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ตานาดา ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิเคราะห์ปัญหาให้กว้างขวางออกไป

1.3 แนวคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองของประเทศไทย(ในที่นี้ส่วนใหญ่จะได้แก่คำวินิจฉัยหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁴เช่น คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเท จัดตั้งตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ออกโดยนายกรัฐมนตรีตามมติของคณะรัฐมนตรี

ตลอดจนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นองค์กรและเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในทางการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองโดยตรง) ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการต่างๆ อันเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงภาพและสถานะของคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติของประเทศไทยทั้งในระบบบริหารเองและในระบบตุลาการ

1.4 เอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายอื่นๆ ตลอดจนระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ หรือบทความจากหนังสือพิมพ์หรือข้อความจากสื่อมวลชนอื่นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหา

2. รูปแบบในการศึกษา

2.1 วิเคราะห์เพื่อจำกัดขอบเขตในการศึกษา การศึกษาในขั้นแรกจะเริ่มด้วยการนำบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการในพระราชบัญญัติต่างๆ มาวิเคราะห์แยกประเภทเพื่อจำกัดขอบเขตในการศึกษาที่กำหนดไว้ เฉพาะคณะกรรมการในทางปกครองเท่านั้น

2.2 วิเคราะห์เพื่อทราบลักษณะของคณะกรรมการที่ปรากฏตามกฎหมาย ในขั้นต่อมาจะเป็นการวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ โดยแยกพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร (โดยแยกตามการจัดองค์กรที่สำคัญ คือ แยกเป็นการจัดองค์กรทางด้านบุคลากร วิธีดำเนินงานและหน่วยธุรการ) และการควบคุมคณะกรรมการตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินั้นๆ เพื่อทราบถึงลักษณะที่เป็นอยู่ของคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ โดยจะนำลักษณะดังกล่าวมาจัดหมวดหมู่ในรูปของตารางแยกประเภท โดยเนื้อหาที่วิเคราะห์จะปรากฏอยู่ในเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ส่วนตารางแยกประเภทต่างๆจะแยกออกไปเป็นภาคผนวกท้ายวิทยานิพนธ์

2.3 วิเคราะห์ลักษณะของคณะกรรมการที่เป็นอยู่ตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับลักษณะของคณะกรรมการที่คล้ายคลึงกันของต่างประเทศเพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ในขั้นท้ายสุดจะเป็นการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ต่างๆ เช่น ในด้านการกำหนดหลักเกณฑ์ การปฏิบัติการทางปกครอง และวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นต้น ตามที่ปรากฏในต่างประเทศ เพื่อ

ประกอบกรวิเคราะห์ลักษณะของคณะกรรมการตามกฎหมายไทย โดยปัญหาต่าง ๆ ที่นำมาประกอบการวิเคราะห์สำหรับกรณีของคณะกรรมการในประเทศไทยนั้น จะพิจารณาจากเอกสารที่ปรากฏในระบบการดำเนินการของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทั้งในส่วนที่เป็นข้อดีและข้อเสีย เช่น คำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ซึ่งในเอกสารดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของนักนิติศาสตร์ของไทยที่มีต่อปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปอันเป็นการสนับสนุนแนวคิดที่มีต่อปัญหาที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในเบื้องต้น พร้อมทั้งเสนอแนะหลักเกณฑ์ที่คิดว่าเหมาะสมสำหรับระบบคณะกรรมการของประเทศไทยในปัจจุบัน

อนึ่ง การวิเคราะห์ทั้ง 3 ลักษณะจะกระทำโดยรวมกันไป โดยจะแยกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ นอกจากบทนำ และบทสรุปและข้อเสนอแนะ คือ

ส่วนที่ 1 แนวคิดและประเภทของคณะกรรมการ ประกอบด้วย 2 บท คือ

บทที่ 2 แนวคิดในการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ

บทที่ 3 การจัดประเภทคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราช

บัญญัติในประเทศไทย

ส่วนที่ 2 การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการ แยกเป็น 2 บท คือ

บทที่ 4 การจัดองค์กรคณะกรรมการในทางปกครองตาม

พระราชบัญญัติในประเทศไทย

บทที่ 5 การควบคุมคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราช

บัญญัติในประเทศไทย

ทั้งนี้ โดยจะกล่าวถึงเนื้อหาสาระในบทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

บทที่ 1 ตอบทงานี้ ซึ่งเป็นกรกล่าวถึงความเป็นมาและวามสำคัญของปัญหาวิตุประสงด์และขอบเขตในการศึกษา วิธีและลักษณะการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษา ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดในการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ ในบทนี้จะกล่าวถึงลักษณะและแนวคิดของระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปและการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการดำเนินราชการบริหาร ข้อดีและข้อเสียของระบบคณะกรรมการโดยเปรียบ

เทียบกับการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกา
 ดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวและโดยคณะกรรมการซึ่งทั้งสองระบบนี้จะต้อง
 มีความสัมพันธ์กันอยู่เสมอ ทั้งนี้ แล้วแต่รูปแบบการจัดองค์กรในองค์กรนั้น ๆ ว่า
 ต้องการจะใช้คณะกรรมการเพื่อวัตถุประสงค์ใด

บทที่ 3 การจัดประเภทคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติใน
ประเทศไทย เนื้อหาในบทนี้จะเข้าสู่รายละเอียดของคณะกรรมการในทางปกครอง
 ตามพระราชบัญญัติโดยตรง โดยในช่วงแรกจะแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้อง
 จัดประเภทของคณะกรรมการโดยใช้เกณฑ์ลักษณะอำนาจหน้าที่ จากนั้นจะเป็นการ
 วิเคราะห์ประเภทของคณะกรรมการ โดยจะแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ
 คือ กลุ่มแรก จะเป็นการจัดกลุ่มเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาการจัดองค์กรโดย
 จะเป็นการใช้ "สาระของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ" เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่ม ทั้งนี้
 เนื่องจาก มีแนวคิดที่ว่าคณะกรรมการควรจะมีลักษณะการจัดองค์กรแตกต่างกันไปตาม
 สาระของหน้าที่เพื่อความเหมาะสมกับหน้าที่นั้นๆ และกลุ่มที่ 2 จะเป็นการจัดกลุ่มเพื่อเป็น
 พื้นฐานในการพิจารณาการควบคุมคณะกรรมการโดยกรณีนี้จะใช้ "ลักษณะของการ
 กระทำ" เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในทาง
 ปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในหลาย ๆ ลักษณะ
 ซึ่งมีทั้งการกระทำที่เป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง หรือเป็นการกระทำทาง
 ปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะวินิจฉัยชี้ขาด
 ขอบพิพาท (รายละเอียดของลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่บัญญัติใน
 พระราชบัญญัติปรากฏตามภาคผนวก ข.) ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาใน
 ระบบการควบคุมคณะกรรมการ เนื่องจากยังมีความไม่แน่นอนในทางทฤษฎีเกี่ยวกับ
 ลักษณะการกระทำต่าง ๆ ของคณะกรรมการดังกล่าวในประเทศไทย ดังนั้น
 ในบทนี้จะศึกษาโดยแยกลักษณะการกระทำต่างๆของคณะกรรมการเป็นประเภทไว้
 เพื่อประโยชน์ในการหารูปแบบการควบคุมคณะกรรมการ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดใน
 บทที่ 5 ต่อไป

ส่วนที่ 2 การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการ

บทที่ 4 การจัดองค์กรคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

ในประเทศไทย บทนี้จะเป็นการแยกวิเคราะห์และเสนอแนะรูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ตามที่ได้วิเคราะห์เป็นพื้นฐานไว้แล้วในบทที่ 3 เช่น โดยการแยกประเภทตามลักษณะการจัดองค์กรและการบริหารเป็น คณะกรรมการนโยบาย หรือคณะกรรมการบริหาร หรือการแยกประเภทตามหลักกฎหมายปกครองเป็น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยตรง และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นต้น โดยจะแยกศึกษาตามหลักการจัดองค์กรที่สำคัญเป็น 3 ส่วน คือ การจัดองค์กรทางด้านบุคลากร วิธีการดำเนินงาน และหน่วยธุรการ ดังนี้

1. บุคลากร จะกล่าวถึงลักษณะของการจัดองค์กรทางด้านบุคลากรของคณะกรรมการในทางปกครองประเภทต่าง ๆ โดยจะวิเคราะห์และเสนอแนะรูปแบบการจัดองค์กรทางด้านบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในทางปกครองโดยตรงประเภทต่าง ๆ ตววจจะมีองค์ประกอบของกรรมการอย่างไร หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ตววจจะมีคุณสมบัติของกรรมการพิเศษไปจากคณะกรรมการอื่น ๆ อย่างไร เป็นต้น (รายละเอียดของการจัดองค์กรทางด้านบุคลากรตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรากฏในภาคผนวก ต. 1)

2. วิธีการดำเนินงาน ในส่วนวิธีการดำเนินงานนี้ตามปกติก็เป็นสิ่งที่สำคัญต่อระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปอยู่อย่างมากไม่ว่าคณะกรรมการประเภทใด ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ตววจจะต้องมีขั้นตอน วิธีการ และหลักเกณฑ์เพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะกรรมการนี้กระทำการที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เช่น คณะกรรมการควบคุมธุรกิจเอกชน หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทวิธีพิจารณานี้ย่อมจำเป็นที่จะต้องเพิ่มกลไกอื่นเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนขึ้นมาด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในบทนี้ว่าวิธีพิจารณาดัง ๆ นั้นตววจจะมีอะไรบ้าง (รายละเอียดของวิธีพิจารณาเท่าที่ได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติปรากฏอยู่ในภาคผนวก ต. 2)

3. หน่วยธุรการ ในบทนี้จะกล่าวถึงความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ ที่จะต้องมีหน่วยธุรการหรือหน่วยบริหารที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งแสดงให้เห็นองค์กร หน่วยธุรการของคณะกรรมการตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ (รายละเอียดปรากฏ ตามภาคผนวก ค. 3) และหลังจากนั้นจะเป็นการเสนอแนะแนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่กำหนดที่วินิจฉัยชี้ขาดว่าควรจะเป็นอย่างไร

บทที่ 5 การควบคุมคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติใน ประเทศไทย ในการดำเนินราชการบริหารโดยทั่วไปไม่ว่าจะโดยบุคคลคนเดียวหรือ โดยคณะกรรมการย่อมจะต้องมีการควบคุมตลอดจนการตามและตุลย์การใช้อำนาจของ องค์กรนั้นๆ ในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดทางด้าน การควบคุมคณะกรรมการในรูปแบบ ต่างๆ โดยพิจารณาประกอบ การควบคุมคณะกรรมการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ นั้นเอง (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ง.) และการเสนอแนะรูปแบบการควบคุม คณะกรรมการโดยยึดแนวทางที่ได้วิเคราะห์ลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในบทที่ 3 มาแล้วว่า การควบคุมคณะกรรมการที่กระทำกรในลักษณะต่าง ๆ นั้นควรจะเป็นไป อย่างไร

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ ในบทนี้จะเป็นการสรุปความและแนวคิดทั้งหมด ที่ได้กล่าวมาในบทต่าง ๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวคิดรวบยอดของ ระบบคณะกรรมการของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย (ซึ่งนี้จากที่ได้ เห็นรายละเอียดและปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทก่อน ๆ) ว่า ระบบคณะกรรมการในทางปกครองของประเทศไทยควรจะได้มีการปรับปรุงเรื่องใด บ้าง และแนวคิดต่อปัญหาทางด้าน การควบคุมคณะกรรมการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาระบบศาลปกครองต่อไปในอนาคตสำหรับประเทศไทยนั้น ควรจะเป็นอย่างไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

(1) เพื่อให้ได้รับทราบถึงลักษณะของคณะกรรมการของฝ่ายปกครองตาม พระราชบัญญัติในประเทศไทย พร้อมทั้งผลการวิเคราะห์ลักษณะของคณะกรรมการใน หัวข้อต่างๆตามที่ได้กำหนดไว้ และเห็นถึงข้อดี ข้อเสียของระบบคณะกรรมการใน แง่มุมต่าง ๆ ที่ควรจะได้มีการศึกษาโดยละเอียดในจุดนั้น ๆ ต่อไป

(2) เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหาในลักษณะเบื้องต้น
ดังนั้น จึงอาจจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่เป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของระบบ
คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย และนำไปสู่การศึกษาในระดับที่ลึกซึ่ง
ต่อไปในแง่มุมอื่นๆ เช่น การพัฒนาคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท
ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนโดยใช้หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีวิธีพิจารณา
ที่แน่นอน(ระบบ Tribunal) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง
ซึ่งจะนำไปเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองสำหรับ
ประเทศไทยต่อไป