

ส่วนที่ 1

แนวคิดและประเภทของคณะกรรมการ

บทที่ 2

แนวคิดในการดำเนินงานการบริหารโดยคณะกรรมการ

หลักการจัดองค์กรในทางการบริหารโดยทั่วไป

ตามหลักกฎหมายมหาชน ในรัฐประชาธิปไตยจะมีการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะแบ่งองค์กรดังกล่าวเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ในส่วนรายละเอียดของการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าว จะเป็นเอกเทศหรือตามและตลยกันเพียงไรนั้น ก็แล้วแต่สภาพทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ นั้น

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร(Executive Power)อันเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่เช่นว่านี้มีอีกเรียกกันว่า "รัฐบาล" ซึ่งหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐของรัฐบาลนี้ นอกจากจะเป็นการบริหารให้บังเกิดไปตามกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว รัฐบาลยังมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศอีกด้วยและเรียกกันอย่างรวมๆว่า "ฝ่ายบริหาร"(The Executive)¹

สำหรับในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข²ได้กำหนดองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศดังกล่าวไว้ในหมวด 7 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เรียกว่า "คณะรัฐมนตรี" ดังความในมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "พระมหากษัตริย์

¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13.

² มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

คณะรัฐมนตรีนี้จะทำหน้าที่ในฐานะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในการบริหารกิจการของประเทศ ซึ่งในการบริหารกิจการของรัฐนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือแขนงในการดำเนิน"ราชการบริหาร"* ซึ่งก็ได้แก่องค์กรทางการปกครองต่างๆ ซึ่งเรียกในความหมายเฉพาะว่า"ฝ่ายปกครอง" (administration)

ในการดำเนินราชการบริหารในประเทศไทยดำเนินการภายใต้การบริหารของรัฐบาลโดยผ่านทางองค์กรทางการปกครองทั้งหลายจะเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง อันเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐของประเทศไทยจะมีการจัดองค์กรหลักตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน³ เป็น 3 ส่วนใหญ่

*เป็นคำซึ่งท่าน ศ.ประยูรฯ ใช้ในคำอธิบายของท่านเนื่องจากเห็นว่ามีความหมายตรงว่าหมายถึงราชการของฝ่ายบริหารไม่ใช่ราชการของฝ่ายอื่น เช่น ราชการฝ่ายตุลาการเป็นต้น และเป็นคำเดิมที่ใช้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 แต่เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมายฉบับปัจจุบันใช้คำว่า"ระเบียบบริหารราชการ" (ซึ่งท่าน ศ.ประยูรฯ เห็นว่าคำนี้ฟังดูเสมือนคำสั่งหรือข้อบังคับวางระเบียบการปฏิบัติราชการ(order หรือ regulation) ไม่ใช่เป็นการจัดระเบียบองค์การ(organization)) ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้หากกล่าวโดยทั่วไปจะใช้ว่า"ราชการบริหาร" แต่หากอ้างตัวบทกฎหมายจะใช้คำว่า"ระเบียบบริหารราชการ" ซึ่งมีความหมายเดียวกัน

³ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 เป็นหลัก

คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁴ ดังนี้

ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย

1. พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
2. คณะรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ และโดยรัฐธรรมนูญรูปของรัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลในระบบรัฐสภา(parliamentary government) กล่าวคือจะต้องมีเสียงข้างมาก(majority)ในสภาและตลอดระยะเวลาในการบริหารประเทศจะถูกควบคุมโดยรัฐสภา
3. การจัดระเบียบบริการราชการส่วนกลาง⁵ ให้จัดแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีก็มีฐานะเป็นกระทรวงประกอบด้วยกระทรวงต่างๆ ดังนี้⁶ คือ

⁴สรุปความจากประยูร กาญจนดุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-276. และประทาน ตงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 197-258.

⁵การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งใช้แทนพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้ออกเลิกไป นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเป็นรายๆ ไปอีกหลายฉบับ

⁶เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2515 ที่ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. กระทรวงคมนาคม
7. กระทรวงพาณิชย์
8. กระทรวงมหาดไทย
9. กระทรวงยุติธรรม
10. กระทรวงศึกษาธิการ
11. กระทรวงสาธารณสุข
12. กระทรวงอุตสาหกรรม
13. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และ
14. ทบวงมหาวิทยาลัย

รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงเป็นไปตามบทบัญญัติใน
ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค⁷

เมื่อพิจารณาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ประกอบกับพระราช
บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของ

⁷ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกจากที่กำหนดไว้เป็นหลัก
ใหญ่ๆ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ที่วางระเบียบราชการบริหารเป็นส่วนรวม
แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม
วางรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กับประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2515 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326
ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบบริหารตำบลตามระเบียบพิเศษ กับพระราช
บัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

ประเทศไทยเวลานี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ (3) กิ่งอำเภอ (4) ตำบล (5) หมู่บ้าน

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 47 ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ไม่ได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านด้วย แต่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 63 ว่าการจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ฉะนั้นกฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีถึงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดระเบียบบริหารโดยทั่วไป และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ด้วย

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁸

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่สองระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไปในประเทศ และระบบพิเศษซึ่งใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามระบบทั่วไปนั้น เมื่อพิจารณาตามข้อ 65 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วในปัจจุบันมีอยู่สามแบบคือ

⁸ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมวางระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมวางระเบียบเกี่ยวกับสุขาภิบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมวางระเบียบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่วางระเบียบเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 วางระเบียบเมืองพัทยาในรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล

ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามระบบพิเศษในเวลานี้มีอยู่สองแบบคือ

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา

องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังกล่าวย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกันในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ แต่องค์การฝ่ายปกครองต่างๆ เหล่านี้ถ้ามิใช่องค์การที่อยู่ในระดับเดียวกันย่อมไม่มีอำนาจเท่าเทียมกัน ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างองค์การปกครองต่างๆ ระดับจึงเป็นความเกี่ยวพันที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง องค์การฝ่ายปกครองชั้นล่างต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือในความควบคุมขององค์การฝ่ายปกครองชั้นสูงขึ้นไป เช่น กระทรวงมีอำนาจเหนือกรมในสังกัด กรมมีอำนาจเหนือจังหวัด จังหวัดมีอำนาจควบคุมเทศบาล เป็นต้น ความเกี่ยวพันเหล่านี้จะผูกวางหลักไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการต่างๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลในการจัดระเบียบราชการบริหารคือหลักการรวมอำนาจปกครอง(Centralization) หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค(Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง(Decentralization)

และสำหรับในส่วนกฎหมายปกครองที่วางระเบียบเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* และวิธีจัดทำบริการสาธารณะอื่นเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองและ

*"บริการสาธารณะ" ในเบื้องต้นนี้ขอให้ความหมายว่าหมายถึงกิจการที่อยู่ในความหมายการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือรวมทั้งราชการที่กระทรวง ทบวงการเมืองต่างๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำโดยใช้วิธีดำเนินการอย่างเอกชน ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนรับไปทำแทน ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย(ดู ประยูร กาญจนตุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.)

กฎหมายปกครองที่วางระเบียบความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน นั้น กฎหมายที่มีบทบาทในการวางระเบียบดังกล่าวมากที่สุดก็คือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ* ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้มากที่สุดยิ่งกว่าบทกฎหมายใดๆ เพราะพระราชบัญญัติเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นประจำตามปกติ เมื่อวางระเบียบบังคับความประพฤติของบุคคลรวมทั้งองค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าบทกฎหมายอื่น ๆ นอกจากรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติต่างๆนี้จะออกมาเมื่อรองรับภารกิจของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น โดยในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเหล่านี้จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลและองค์การในฝ่ายปกครองทั้งที่ได้รับการจัดตั้งไว้เดิมอยู่แล้ว หรือจะกำหนดให้มีขึ้นใหม่แล้วแต่ความเหมาะสม และจากพระราชบัญญัติที่วางระเบียบดังกล่าว จะปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติอยู่เป็นจำนวนมากกว่าร้อยละสิบกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การในรูปของ "คณะกรรมการ" หรือ "สภา" ซึ่งเป็นองค์การในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการสาธารณะด้วยการดำเนินการราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว

ในการบริหารกิจการใดกิจการหนึ่งย่อมต้องมีผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การและรับผิดชอบการดำเนินการนั้นตลอดจนเป็นหัวหน้าของการ

* บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นเป็นที่มาของกฎหมายปกครอง นอกจากกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยหลักการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารอีก คือ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล ได้แก่พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และประกาศพระบรมราชโองการ และกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ได้แก่กฎกระทรวง กฎท่าง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะในส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ดำเนินการดังกล่าว ลักษณะที่ปรากฏนี้เป็นลักษณะที่ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับบุคคลคนเดียวที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในองค์กรนั้นๆ(individual responsibility)

สำหรับกรณีการบริหารราชการในระบบรัฐสภา(parliamentary government) อันเป็นการปกครองระบอบหนึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันมีแนวคิดที่ว่า ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา(accountability) โดยรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนในหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นเจ้ากระทรวง (ทั้งนี้ หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการทบวงด้วย)⁹ อันเป็นหลักความรับผิดชอบในระดับการเมือง หรือใน สภาผู้แทนบริหาร หรือหลักความรับผิดชอบของรัฐสภาในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกระทรวงและความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการในลำดับต่างๆ ร่องลงมา เช่น อธิบดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ฯลฯ ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา ในระดับสูงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือความรับผิดชอบ ตามกฎหมายอื่นอันได้แก่พระราชบัญญัติต่างๆ ความรับผิดชอบต่างๆของบุคคล ดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการบริหารงานหรือการดำเนินราชการโดยบุคคลคนเดียว

2. ลักษณะการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว

2.1 อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ(ระดับฝ่ายบริหาร)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและ ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา เราจะเห็นลักษณะของการดำเนินราชการบริหาร บุคคลคนเดียวได้จากการที่ความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะตกอยู่กับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆในสภาผู้แทนบริหาร ings นี้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่กำหนดไว้เป็นหลักใหญ่ว่าการบริหารราชการของบุคคลดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ

⁹ มาตรา 152 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

รัฐสภา¹⁰ ทั้งนี้ โดยสมาชิกสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้¹¹ หรือมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้¹² จากบทบัญญัติทั้งหลายดังกล่าว จึงทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องมีความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการบริหารงานในหน้าที่ของตน ซึ่งตนจะต้องมีความรับผิดชอบเป็นขั้นที่สูงสุดในระดับฝ่ายบริหารหรือระดับการเมืองนี้

2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายที่เป็นแม่บทใหญ่ในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าว และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติถึงลักษณะของการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวไว้ สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลต่างๆ เรียงตามลำดับสูงสุด จากนายกรัฐมนตรีมาเป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงลงไปจนถึงระดับกรม ฯลฯ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวที่สำคัญคือตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งมี 2 ส่วน คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลส่วนหนึ่ง และในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีกส่วนหนึ่ง โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้โดยสรุปดังนี้

ก. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจดังนี้¹³

¹⁰ มาตรา 135, เรื่องเดียวกัน.

¹¹ มาตรา 136, เรื่องเดียวกัน.

¹² มาตรา 137, เรื่องเดียวกัน.

¹³ ข้อ 9 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯ.

- (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน
 - (2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของ
กระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง
 - (3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง
ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม
 - (4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาสำรอง
ราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
 - (5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรง
ตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง
 - (6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษา
ของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการในต่าง
 - (7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี
 - (8) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย
- ข. นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจ
บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹⁴
- สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่
ในการบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงหรือ
ทบวง¹⁵ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวง นั้น ก็มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วย
สั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น¹⁶

¹⁴ ข้อ 8, เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ข้อ 21 และ ข้อ 27, เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

ในแต่ละกระทรวง¹⁷ จะจัดระเบียบราชการของกระทรวงเป็นสำนักงาน
 เลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่าง
 อื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งในแต่ละองค์การดังกล่าวจะมีเลขานุการรัฐมนตรี ปลัด
 กระทรวง และอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา
 และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ และในแต่ละกรมจะแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงาน
 เลขานุการกรม กองและแผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่า
 กองหรือแผนกโดยมีเลขานุการกรม ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก
 หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว เป็นผู้บังคับ
 บัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ¹⁸

และสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้นในแต่ละองค์การก็จะ
 มีกฎหมายกำหนดจัดระเบียบไว้ให้มีบุคคลคนหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุม
 ดูแล เช่น ในจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น¹⁹

2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการต่างๆที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป
 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราช
 บัญญัติต่างๆกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ เช่น กรณีรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงต่างๆมีจะบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่างๆโดยทั่วไป
 ไว้ในมาตราที่เรียกว่าบทริกษการ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ อำนาจรักษาการตาม
 พระราชบัญญัติ อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ออกประกาศ หรือ

¹⁷ข้อ 19, เรื่องเดียวกัน.

¹⁸หมวด 2-4 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218.

¹⁹ดูเชิงอรรถ 8, 9.

ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินั้น²⁰ นอกจากนี้จะเป็นการกำหนด
อำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายดังกล่าวไว้ในตัวพระราชบัญญัตินั่นเอง²¹

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆก็จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะต่างๆเช่นเดียวกัน
(ยกเว้นในบทริษการที่จะกำหนดเฉพาะอำนาจของรัฐมนตรีให้เป็นผู้รักษาการเท่านั้น)
เช่น อำนาจของอธิบดี²² หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ²³ ซึ่งก็เป็นลักษณะของการ
ดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวประเภทหนึ่ง

²⁰เช่น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามา
ในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ
แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้าย
พระราชบัญญัตินี้ กำหนดกิจการอื่นและออกประกาศเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้"

หรือมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า
"ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี
อำนาจ . . . หรือออกระเบียบเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้"

²¹เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา 6
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 ที่บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์
ในการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา
กำหนด . . ."

²²เช่น อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ตามมาตรา 12 แห่ง
พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า ". . . ฯลฯ . . . การขออนุญาตการอนุญาตและ
การออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด"

²³เช่น อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ว่าราชการ
จังหวัด ในฐานะ "ผู้อนุญาต" ตามนิยามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติยา
พ.ศ. 2510 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่
บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ขาย หรือนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งยาแผน
ปัจจุบัน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต . . . ฯลฯ . . ." เป็นต้น

3. ข้อดี ข้อเสียของการบริหารงานโดยบุคคลคนเดียวโดยทั่วไป

3.1 ข้อดีของการบริหารงานโดยบุคคลคนเดียว

3.1.1 เป็นความจำเป็นที่ต้องมีหัวหน้าเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบที่แน่นอนในการบริหารราชการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการต่างๆขององค์กรในชั้นที่สุดในระดับหนึ่ง

3.1.2 ก่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการขององค์กร เนื่องจากบุคคลนั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ในทันที

3.1.3 ประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

3.2 ข้อเสียของการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียว

3.2.1 อาจขาดความรอบคอบในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหากบุคคลนั้นไม่มีคุณสมบัติที่เพียงพอสำหรับงานนี้ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลของงาน

3.2.2 อาจเกิดอคติ ทัศนคติ ในการวินิจฉัยปัญหา เนื่องจากเป็นการยึดถือความคิดของบุคคลนั้นๆเพียงคนเดียว

3.2.3 ไม่เหมาะสมกับงานในลักษณะที่ต้องเป็นการระดมความคิด การประสานงาน หรือการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

การดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ

จากที่ได้กล่าวถึงลักษณะของการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวมาแล้วข้างต้น จะพบว่าแม้ว่าการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวจะมีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นความจำเป็นที่ต้องจัดองค์กรด้วยลักษณะดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามก็มิงานในบางลักษณะที่จำเป็นจะต้องระดมความคิดจากคณะบุคคลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจจะจัดองค์กรสำหรับงานดังกล่าวในลักษณะของ "คณะกรรมการ" (committee)

ถ้าหากจะกล่าวถึงระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปนั้น อาจจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นด้วยวัตถุประสงค์หลายประการเป็นต้นว่า เพื่อกำหนดที่บริหารกิจการอย่างหนึ่ง

อย่างใด หรือเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาหารือแก่องค์การหรือบุคคลหรือเพื่อ
 ปรึษางานหรือกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเพื่อทำหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวน
 ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญในข้อที่ว่าอาจจะ
 ดำเนินการใดให้สำเร็จในตัวเอง โดยมีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ให้ไว้
 และคณะกรรมการบางคณะก็มีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพิจารณาหาข้อยุติ
 ออกมาเป็นมติแล้วทำรายงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับคณะ
 กรรมการนั้นๆ เพื่อดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป²⁴

สำหรับความหมายของ "คณะกรรมการ" นั้น ก็มีผู้กล่าวไว้ในที่ต่างๆ แต่ก็พอสรุป
 ลักษณะของคณะกรรมการได้ว่า "คณะกรรมการ" (committee) นั้น หมายถึง "กลุ่มของ
 คนที่เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในองค์การโดยอาศัย
 ความเห็นของกลุ่มซึ่งร่วมพิจารณาปัญหาในรูปขององค์ประชุม (quorum)" กลุ่มของ
 คณะกรรมการนี้อาจจะรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ
 คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมักจะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่าย
 ต่างๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ไขปัญหานั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่วุ่นวายภายในองค์การ²⁵

การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการนั้น มีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจาก
 การบริหารงานในรูปอื่นๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมงานและสั่งการเป็น
อำนาจร่วมกันจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
รวมอยู่ที่คณะบุคคล (collective responsibility) และโดยที่การบริหารงานในรูปของ
คณะกรรมการเป็นการกระทำร่วมกันของคณะบุคคลเช่นนี้ จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมใน
วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นหลักประกันได้ว่าการวินิจฉัยตกลงใจใดๆ

²⁴ ประทาน ดงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร"
รัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม, 2508), : 28-29.

²⁵ ฉงฮุย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร :
 ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 310.

อาจจะบังเกิดผลดีในแง่ของความสุจริต ยุติธรรมอีกด้วย เช่น ในกรณีที่จะมีการลงโทษ ข้าราชการหรือรับอุทธรณ์ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากข้าราชการและประชาชนในกรณี ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมก็อาจจะมองเห็นได้ชัดว่า อำนาจในการพิจารณามีได้ตกอยู่กับผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะที่จะให้ตุลาการให้โทษได้ ซึ่งอาจจะมีการวิ่งเต้นหรือใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องสมควรได้ การพิจารณาเช่นนี้ หากมีคณะกรรมการขึ้นก็อาจจะเป็นการหาข้อยุติ ซึ่งอาจใช้เสียงข้างมาก หรือตามเห็นเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการแล้วก็จะพ้นข้อ ตรหานินทาต่าง ๆ นานาได้²⁶

2. ลักษณะการดำเนินงานราชการบริหารโดยคณะกรรมการ

จากแนวคิดในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่าคณะกรรมการนั้นเป็นรูปแบบการบริหารที่ใช้กันอยู่ทั่วไปทั้งการบริหารงานของเอกชนและของรัฐในส่วนของการบริหารงานของรัฐซึ่งมีลักษณะของงานที่กว้างขวางซับซ้อนมากกว่าการบริหารงานของเอกชน จะมีคณะกรรมการในรูปแบบต่างๆมากกว่า

การบริหารราชการโดยระบบกลุ่มบุคคลในระดัปลำดับสูงสุดของฝ่ายบริหารก็ได้แก่ องค์การคณะรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การกลุ่มในระดัปลำดับการเมืองตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สำหรับกลุ่มบุคคลที่เรียกกันว่า "คณะกรรมการ" นั้น มักจะหมายถึงกลุ่มบุคคลในระดัปลำดับภายในของฝ่ายบริหารหรือในระดัปลำดับปกครองซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบเพื่อทำหน้าที่ต่างๆกัน และกรณีหนึ่งคือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ดี การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการก็ย่อมจะมีข้อดี ข้อเสีย โดยทั่วไปตามลักษณะของกลุ่มบุคคล ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ที่จะนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารงานจะพิจารณาหาวิธีที่เหมาะสมที่สุดในการจัดสรรอำนาจหน้าที่หรือจัดขอบเขตของอำนาจ เพื่อให้การบริหารงานหรือการดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

²⁶ ประทาน ดงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบกรรมการในการบริหาร", : 9.

3. ข้อดี ข้อเสียของการบริหารงานโดยคณะกรรมการโดยทั่วไป²⁷

3.1 ข้อดี ของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

3.1.1 เพื่อที่จะให้มีการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาคำติหรือยุ่งยากจะเห็นได้ว่าไม่อาจเป็นเรื่องที่เกิดจากความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาขอคำแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่จะมีขึ้นเพื่อที่จะสามารถตัดสินใจปัญหาได้อย่างถูกต้อง

3.1.2 คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคล การวินิจฉัยตกลงใจในทุุกี่จะต้องได้รับการอภิปรายหรือมีมติกันด้วยเหตุผล หากใช้การกระทำของตนคนเดียว ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำด้วยอารมณ์อันก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เป็นการให้ตุลาหรือให้โทษแก่ข้าราชการหรือในกรณีที่จะมีการประมูลซื้อขายของทางราชการ เป็นต้น

3.1.3 คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงานอันก่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออยู่ในขั้นวางแผนหรือใหม่เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาคำติซึ่งจะต้องมีการลงมติตกลงกันเสียก่อนทำงานจะก้าวไปได้ เนื่องจากบรรดาผู้ที่มาประกอบกันเป็นคณะกรรมการย่อมมาจากที่ต่างๆกัน

3.1.4 เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการอื่นเป็นที่ปรึกษานั้นหตอยให้มีความคิดเห็นหรือกลั่นกรองหาเหตุผลให้ใกล้ความจริงมากที่สุด แล้วผู้นำนั้นๆก็จะนำมาประกอบการ

²⁷ รวบรวมจาก ธงชัย สิ้นติวณัษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า 331-335.
 ประทาน ตงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร", : 34-37.
 และวีรนาถ มานะกิจและพรรณิ ประเสริฐวงษ์, การจัดองค์การและการบริหาร (Organization & Management), (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 229-231.

พิจารณาวินิจฉัยสิ่งการต่อไป ซึ่งทำให้ข้อวินิจฉัยสิ่งการนั้นๆเต็มไปด้วยเหตุผลและมี หลักการที่ถูกต้อง

3.1.5 เป็นสื่อกลางสำหรับสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับบุคคลสองฝ่าย ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และเพื่อเข้าไปสู่หนทางประนีประนอมในปัญหาต่างๆ เช่น คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เป็นต้น

3.1.6 เป็นทางหนึ่งที่จะพัฒนาหรือนำเอาความรู้ความสามารถของตน มาใช้ให้เป็นประโยชน์ คือผู้ที่เป็นการจะสามารถนำความรู้ ความคิด และสติปัญญา ออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่องค์กรได้เต็มที่

3.1.7 เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล การใช้คณะกรรมการจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่างๆ เข้ามามีโอกาสฝึกฝนและหา ประสบการณ์ เพราะเป็นการเข้าไปร่วมศึกษาหรือทำงานร่วมกับฝ่ายอื่นๆ และนอกจาก นั้น บรรยากาศของที่ประชุมของคณะกรรมการยังเปิดโอกาสให้สมาชิกมีโอกาสหาความ ชำนาญในการพูดเสนอแนะต่อกลุ่มให้เหตุผล ให้ความคิดเห็น และโต้แย้งข้อสงสัยสนุน ความคิดเห็นของตนได้

3.2 ข้อเสียในการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

3.1.2 ก่อให้เกิดความล่าช้าและสูญเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารเพราะ ในการถกเถียงปัญหาสำคัญ กว่าจะตัดสินใจปัญหาใดๆได้จะต้องมีการเสียเวลาในการ ดำเนินการถกเถียงโดยฝ่ายต่างๆ และบางครั้งต้องมีการประชุมหลายครั้ง หรือในเมื่อ คณะกรรมการไม่ได้ประชุมโดยสม่ำเสมอ ซึ่งอาจเป็นเพราะกรรมการไม่ว่าง หรือไม่ ครอบงำจึงต้องเลื่อนการประชุมออกไป

3.2.2 อาจเป็นการตัดสินใจปัญหาไปในลักษณะที่พยายามจะประนี ประนอมกันมากกว่าด้วยเหตุผล ปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภายในกลุ่มขาด ความตั้งใจจริงที่จะโต้แย้งกันด้วยเหตุผล และบางครั้งอาจเป็นเพราะสมาชิกบางฝ่าย ไม่อยากที่จะสนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่น และแม้ว่าบางครั้งการประนีประนอมอาจจะเป็น สิ่งจำเป็น แต่การใช้วิธีการตัดสินใจปัญหาโดยถือทางสายกลางเป็นเกณฑ์ก็มีใช้เป็นหลัก ประกันที่แน่นอนว่าข้อยุติดังกล่าวจะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุด

3.2.3 เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการมีลักษณะเป็นกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้ ความรับผิดชอบจึงกระจายไปภายในกลุ่ม และยากที่จะกำหนดว่าใครจะต้องรับผิดชอบในเรื่องใด และจะต้องรับผิดชอบต่อมากกว่าคนอื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติภายในคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากตามที่กำหนดขึ้นในกลุ่ม

3.2.4 เป็นการปิดความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่นในกรณีที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการโดยตรงแล้วไม่ประสงค์จะให้ผลของคำสั่งหรือการปฏิบัติของตนปรากฏออกมา ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธีสั่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอื่นเป็นวิธีการหนึ่งของการปิดความรับผิดชอบได้

3.2.5 เป็นมูลเหตุอื่นหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ทั้งนี้ โดยเหตุที่มีการเปิดโอกาสให้อภิปรายโต้เถียงกันในระหว่างกรรมการ บางครั้งก็อาจความขัดแย้งหรือไม่ชอบพอกันได้ เพราะต่างฝ่ายต่างอาจถือถือผลประโยชน์หรือความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่

จากข้อดีและข้อเสียของการดำเนินงานทั้งสองลักษณะดังกล่าว ในทางปฏิบัติที่นำมาใช้ในการดำเนินราชการบริหารของประเทศไทย โดยทั่วไปแล้วมีคำหนึ่งถึงความเหมาะสมของการจะนำระบบทั้งสองมาใช้ เช่น งานในลักษณะที่นิยมใช้รูปแบบคณะกรรมการ มักใช้กับกรณีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการยา ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 หรือเพื่อเป็นองค์กรนโยบาย เช่น คณะกรรมการนโยบาย(ทางด้านการขนส่งทางบก) ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และที่สำคัญคือเมื่องานนั้นเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปของประชาชน เช่น คณะกรรมการพิจารณาในเรื่องวินัยตามกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือธุรกิจของเอกชนต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปโดยความรอบคอบ และเป็นธรรมมากที่สุด เพราะมิได้ติดอยู่กับความคิดเห็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

และโดยนัยกลับกันก็มักจะใช้ระบบการดำเนินงานโดยบุคคลคนเดียวกับงานที่มิได้กระทบกับสิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานของฝ่าย

ปกครองที่เป็นบริการสาธารณะโดยทั่วไปที่ดำเนินงานโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น การปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการออกบัตรประชาชนโดยเจ้าพนักงาน
 ของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เป็นต้น
 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันภาระหน้าที่ของรัฐจะเกี่ยวข้องกับและกระทบต่อ
 สิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น งานในบางลักษณะที่เดิมใช้บุคคลคนเดียวเป็น
 ผู้ปฏิบัติแต่ต่อมาจำนวนเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องของเริ่มมากขึ้น อาจมีปัญหาในเรื่องผล
 ประโยชน์ของหลายฝ่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็นไปโดยรูป
 แบบคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น กรณีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
 เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจต่าง ๆ ในระยะหลัง ๆ มา นี้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุม
 ยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ที่ให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวฉบับเก่าปี พ.ศ. 2476 ที่ให้บุคคล
 เดี่ยวคือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้อนุญาตเกี่ยวกับการนำเข้าซึ่งยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ มา
 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นต้น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวและโดยคณะกรรมการ

ในการดำเนินการราชการบริหารนั้นแม้ว่าบางส่วนจะเป็นการดำเนินการโดยบุคคล
 เดี่ยวและบางส่วนจะเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการ แต่การดำเนินการทั้งสอง
 ลักษณะนี้จะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีดุลยภาพระหว่างกันอยู่ในระดับหนึ่ง

จากรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการในทางปกครองต่างๆตามพระราชบัญญัติ
 นั้น อาจจะสรุปลักษณะของความสัมพันธระหว่างการดำเนินการโดยบุคคลคนเดียวและ
 โดยคณะกรรมการเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ไปได้เพื่อเป็นข้อสังเกตเบื้องต้น ได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่บุคคลคนเดียวอยู่เหนือคณะกรรมการ เช่น กรณี
 คณะกรรมการทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา อำนาจตัดสินใจยังคงเป็นของเจ้าหน้าที่
 ฝ่ายปกครองที่เป็นบุคคลคนเดียวที่มีอำนาจกระทำกรณีนั้น เช่น กรณีคณะกรรมการที่
 ปรึกษาการเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือคณะกรรมการวิชาการ
 ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นต้น

2. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่คณะกรรมการอยู่เหนือบุคคลคนเดียว เช่น กรณี
 คณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย หรือบริหารงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็น

บุคคลคนเดียวจะต้องปฏิบัติตาม เช่น กรณีคณะกรรมการกลางกำหนดราตาสินค้าและ
ป้องกันการค้าผูกขาด ตามพระราชบัญญัติกำหนดราตาสินค้าและป้องกันการค้าผูกขาด พ.ศ.
2522 เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการตามและดูขมวดซึ่งกันและกัน เช่น กรณี
คณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งเป็นองค์การควบคุมและให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งคณะกรรมการ
จะควบคุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นบุคคลคนเดียวในเรื่องที่สำคัญ ๆ โดยให้การ
ดำเนินงานจะต้องผ่านความเห็นชอบ หรือการอนุมัติของคณะกรรมการก่อน แต่ในเรื่อง
อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะขอคำปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ เช่น กรณีคณะกรรมการควบคุม
ยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ต่างๆเหล่านี้จะแสดงให้เห็นได้จากการวิเคราะห์ในบท
ต่อไป ซึ่งเป็นการเข้าสู่รายละเอียดของระบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอันเป็น
เนื้อหาสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้