

สารบัญ

ความเบื้องต้น.....	23
1. ความหมายและลักษณะของกฎหมาย	23
2. ระบบกฎหมายที่สำคัญที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย	26
3. การแบ่งประเภทกฎหมาย	32
4. การแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน	33
5. การแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชน	36
6. ความแตกต่างและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง	38
6.1 ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ	38
6.2 ความหมายของกฎหมายปกครอง	39
6.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง	42
7. กฎหมายกับการพัฒนาประเทศ	44
7.1 กฎหมายกับประชาชน	44
7.2 กฎหมายปกครองกับการพัฒนาประเทศ	45
ภาค 1 หลักการที่เป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง.....	49
บทที่ 1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย.....	50
1. กำเนิดทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย	50
2. ความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ	56
บทที่ 2 หลักนิติรัฐ.....	64
1. ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ	64
2. แนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ	65
2.1 แนวความคิด	65
2.2 สาระสำคัญ	66
3. กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร	67
4. กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร	68

4.1 พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับ ดั่งเช่นพระราชบัญญัติ	68
4.2 รัฐธรรมนูญ	68
4.3 กฎหมายจารีตประเพณี	69
4.4 หลักกฎหมายทั่วไป	70

บทที่ 3 ประโยชน์สาธารณะ..... 71

1. แนวความคิดพื้นฐาน	71
2. การจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ	72
2.1 การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง	72
2.1.1 แนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐควบคุม การใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน	72
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐควบคุม การใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน	72
2.1.3 มาตรการในการใช้อำนาจรัฐควบคุม การใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชน	74
2.1.4 การจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐควบคุม การใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชน	74
2.2 บริการสาธารณะ	75
2.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ	75
2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ	75
2.2.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	79
2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ	82

ภาค 2 การจัดองค์กรของรัฐ..... 85

บทที่ 1 การจัดองค์กรของรัฐในต่างประเทศ..... 86

1. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนิติบุคคล	86
1.1 ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย	86
1.2 ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง	87
2. นิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ	88
2.1 นิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส	88

2.1.1 รัฐ	88
2.1.2 นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ	91
2.2 นิติบุคคลมหาชนในประเทศเยอรมัน	94
2.2.1 องค์การหมู่คณะมหาชน	94
2.2.2 องค์การบริการมหาชน	94
2.2.3 มูลนิธิมหาชน	94

บทที่ 2 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ ในประเทศไทย..... 95

1. องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ	95
1.1 องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	95
1.2 องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	102
1.3 องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558	104
2. ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง	105
2.1 ความหมายและองค์ประกอบขององค์กรของรัฐ “ฝ่ายบริหาร”	105
2.2 ความหมายและองค์ประกอบขององค์กรของรัฐ “ฝ่ายปกครอง”	106
3. นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนไทยและปัญหาความเป็นนิติบุคคล ของรัฐในประเทศไทย	109
3.1 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนไทย	109
3.1.1 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรม	110
3.1.2 การเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	111
3.2 ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย	111
3.2.1 ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของนักกฎหมายไทย	111
3.2.2 ผลกระทบจากความเข้าใจว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล	118
3.3 แนวทางและความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนสภาพความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ	120
3.3.1 แนวทางในการเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการ	120



3.3.2	ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสลาย	
	ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	121
4.	การจัดองค์กรของรัฐในสหพันธรัฐและในรัฐเดี่ยว	122
4.1	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของสหพันธรัฐ	122
4.2	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของรัฐเดี่ยว	124
5.	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ	
	และหลักการกระจายอำนาจ	124
5.1	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ	124
5.1.1	การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	124
5.1.2	การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือ	
	การแบ่งอำนาจการปกครอง	125
5.2	การจัดองค์กรของรัฐโดยหลักการกระจายอำนาจ	125
5.2.1	การกระจายอำนาจทางเขตแดน	125
5.2.2	การกระจายอำนาจทางบริการ	126
5.2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กร	
	ที่ได้รับการกระจายอำนาจ	126
บทที่ 3	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ.....	128
1.	แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ	
	ในรูปของส่วนราชการ	128
2.	ความหมายและลักษณะของส่วนราชการ	131
2.1	ความหมายของส่วนราชการ	131
2.2	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของส่วนราชการ	133
2.2.1	หลักเกณฑ์การจัดตั้ง	133
2.2.2	อำนาจหน้าที่	133
2.2.3	โครงสร้างของการจัดองค์กรและระบบการทำงาน	
	ของส่วนราชการ	133
3.	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของการบริหารราชการส่วนกลาง	135
3.1	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	
	พ.ศ. 2534	135
3.1.1	การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี	135
3.1.2	การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง	138
3.1.3	การจัดระเบียบราชการในกรม	138
3.1.4	การจัดตั้ง การรวม การโอนหรือการยุบส่วนราชการ	
	ที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม	139

3.1.5 การบริหารราชการในต่างประเทศ	139
3.1.6 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	140
3.1.7 การปฏิบัติราชการแทน	140
3.1.8 การรักษาราชการแทน	141
3.1.9 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	142
3.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545	143
3.2.1 การปรับโครงสร้างและภารกิจของส่วนราชการ ระดับกระทรวงและระดับกรม	143
3.2.2 การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักนายกรัฐมนตรี	144
3.2.3 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหม	145
3.2.4 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงการคลัง	145
3.2.5 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงการต่างประเทศ	146
3.2.6 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	146
3.2.7 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์	147
3.2.8 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	147
3.2.9 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงคมนาคม	147
3.2.10 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	148
3.2.11 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร	148
3.2.12 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงพลังงาน	148
3.2.13 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงพาณิชย์	149
3.2.14 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงมหาดไทย	149
3.2.15 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงยุติธรรม	149
3.2.16 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงแรงงาน	150
3.2.17 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงวัฒนธรรม	150
3.2.18 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	150
3.2.19 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการ	150
3.2.20 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงสาธารณสุข	151
3.2.21 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงอุตสาหกรรม	151
3.2.22 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	151
3.3 การจัดโครงสร้างของส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ	152
3.3.1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	152

3.3.2	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546	152
3.3.3	การปรับโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่ การศึกษาโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	153
3.3.4	กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ	154
3.3.5	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	154
4.	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	157
4.1	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	157
4.1.1	การจัดระเบียบราชการในจังหวัด	157
4.1.2	การจัดระเบียบราชการในอำเภอ	159
4.2	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457	160
4.2.1	การจัดระเบียบการปกครองตำบล	160
4.2.2	การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน	163
บทที่ 4	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ.....	164
1.	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน	164
1.1	ข้อสมมติเบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	164
1.2	การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	166
1.2.1	การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	166
1.2.2	การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	168
1.2.3	การปฏิรูประบายนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	171
1.2.4	การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	175
1.2.5	การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น มากขึ้น	176
1.2.6	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	181
1.3	การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	181
1.3.1	การให้ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ	182
1.3.2	โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฯ	182

1.3.3	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ	183
1.3.4	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ	183
1.3.5	การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง	
	ส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ	183
1.3.6	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง	
	ส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ	184
1.4	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	184
1.4.1	เทศบาล	186
1.4.2	องค์การบริหารส่วนตำบล	191
1.4.3	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	195
1.4.4	กรุงเทพมหานคร	200
1.4.5	เมืองพัทยา	207
1.5	การงดการทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ	
	ผู้บริหารท้องถิ่นไว้เป็นการชั่วคราวโดยประกาศของคณะรักษา	
	ความสงบแห่งชาติ	212
1.6	การกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว	
	โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	213
2.	การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจทางบริการ	215
2.1	การจัดองค์กรของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจ	215
2.1.1	ข้อจำกัดของการจัดองค์กรของรัฐในรูปของส่วนราชการ	
	ในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม	
	และพาณิชย์กรรม	215
2.1.2	ข้อความคิดทางกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจ	216
2.1.3	การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ	220
2.1.4	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล	221
2.1.5	การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจ	222
2.1.6	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	224
2.1.7	ข้อบกพร่องของการจัดทำบริการสาธารณะ	
	ในรูปของรัฐวิสาหกิจ	225
2.2	การจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบที่มีอิสระส่วนราชการ	
	หรือรัฐวิสาหกิจ	226

2.2.1	บริการสาธารณะบางประเภทไม่เหมาะสมกับรูปแบบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่สามขึ้นมำดำเนินการ	226
2.2.2	การจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามขึ้นเป็นรายองค์กร	229
2.2.3	การจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามขึ้นโดยให้มีกฎหมายกลาง	230
ภาค 3	บุคลากรภาครัฐ.....	235
บทที่ 1	บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	236
1.	บุคลากรขององค์กรของรัฐ “ฝ่ายการเมือง”	236
1.1	ตำแหน่งข้าราชการการเมือง	236
1.2	การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่ง	238
2.	บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เป็นส่วนราชการ	239
2.1	บุคลากรของราชการส่วนกลาง : กระทรวง ทบวง กรม	239
2.1.1	ข้าราชการ	240
2.1.2	ลูกจ้างของส่วนราชการ	241
2.1.3	พนักงานมหาวิทยาลัย	241
2.1.4	พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข	241
2.1.5	พนักงานราชการ	242
2.2	บุคลากรของราชการส่วนภูมิภาค : จังหวัด อำเภอ	242
3.	บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	243
3.1	บุคลากรของเทศบาล	243
3.2	บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	243
3.3	บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล	243
3.4	บุคลากรของกรุงเทพมหานคร	244
3.5	บุคลากรของเมืองพัทยา	244
4.	บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ	244
4.1	กรรมการของรัฐวิสาหกิจ	244
4.2	ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ	244
4.3	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	245
5.	บุคลากรขององค์การมหาชน	245
5.1	บุคลากรขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ	245

5.2	บุคลากรขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	246
5.2.1	กรรมการขององค์การมหาชน	246
5.2.2	ผู้บริหารขององค์การมหาชน	246
5.2.3	พนักงานขององค์การมหาชน	246
บทที่ 2	บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ	248
1.	บุคลากรที่เป็น “ฝ่ายการเมือง”	248
1.1	สมาชิกรัฐสภา	248
1.1.1	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	248
1.1.2	สมาชิกวุฒิสภา	249
1.2	ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง	249
2.	บุคลากรที่เป็น “ฝ่ายประจำ”	249
บทที่ 3	บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ	250
1.	บุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญ	250
1.1	บุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นตุลาการ	250
1.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ	250
2.	บุคลากรของศาลยุติธรรม	252
2.1	บุคลากรของศาลยุติธรรมที่เป็นตุลาการ	252
2.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม	252
3.	บุคลากรของศาลปกครอง	252
3.1	บุคลากรของศาลปกครองที่เป็นตุลาการ	252
3.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของศาลปกครอง	253
4.	บุคลากรของศาลทหาร	253
4.1	บุคลากรของศาลทหารที่เป็นตุลาการ	253
4.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของศาลทหาร	253
บทที่ 4	บุคลากรขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	254
1.	บุคลากรขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	254
1.1	บุคลากรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	254
1.1.1	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	254
1.1.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	256
1.2	บุคลากรของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	256

1.2.1	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	256
1.2.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	256
1.3	บุคลากรของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	256
1.3.1	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	256
1.3.2	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	257
1.3.3	บุคลากรของหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน	257
1.4	บุคลากรของผู้ตรวจการแผ่นดิน	257
1.4.1	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	257
1.4.2	บุคลากรของหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน	257
2.	บุคลากรขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	257
2.1	บุคลากรของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	257
2.1.1	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	257
2.1.2	หน่วยธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	258
2.2	บุคลากรขององค์กรอัยการ	258
บทที่ 5 สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือน.....		259
1.	ความหมายของข้าราชการพลเรือน	259
2.	องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน	260
2.1	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	260
2.2	คณะกรรมการสามัญ	260
2.3	คณะกรรมการวิสามัญ	262
2.4	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	262
3.	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	263
3.1	องค์ประกอบ	263
3.2	อำนาจหน้าที่	263
4.	บททั่วไป	263
4.1	ประเภทของข้าราชการพลเรือน	263
4.2	คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน	265
5.	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	266
5.1	การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและ เงินประจำตำแหน่ง	266

5.1.1	การเปลี่ยนประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ	266
5.1.2	การเปลี่ยนระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ	266
5.1.3	หลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง	267
5.1.4	การกำหนดตำแหน่ง	270
5.1.5	การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง	270
5.2	การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้ง	270
5.2.1	วิธีการสรรหา	270
5.2.2	การบรรจุและการแต่งตั้ง	271
5.2.3	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง	271
5.3	การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ	272
5.4	วินัยและการรักษาวินัย	272
5.5	การดำเนินการทางวินัย	274
5.6	การออกจากราชการ	275
5.7	การอุทธรณ์	275
5.8	การร้องทุกข์	278
6.	ข้าราชการพลเรือนในพระองค์	279
7.	บทเฉพาะกาล	279

ภาค 4 การกระทำทางปกครอง..... 281

บทที่ 1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง..... 282

1.	หลัก : การกระทำทางปกครองคือผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง	282
2.	ข้อยกเว้น : การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้	284
2.1	การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร	284
2.2	การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	284
2.3	การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ	285
2.4	การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขององค์กรเอกชน	285

บทที่ 2 ประเภทของการกระทำทางปกครอง.....	286
1. “นิติกรรมทางปกครอง”.....	288
1.1 ความหมายของ “นิติกรรมทางปกครอง”.....	289
1.2 ลักษณะของ “นิติกรรมทางปกครอง”.....	289
2. ความหมายและลักษณะของ “ปฏิบัติการทางปกครอง”.....	291
บทที่ 3 ประเภทของ “นิติกรรมทางปกครอง”.....	293
1. “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ”.....	295
2. “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”.....	296
3. ผลทางกฎหมายของการจำแนก “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” และที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”.....	297
บทที่ 4 ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	299
1. ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	299
2. สารสำคัญของพระราชบัญญัตินี้.....	300
2.1 ความรับผิดชอบของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน.....	300
2.2 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่.....	300
2.3 เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผล แห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่.....	300
2.4 การไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน.....	300
2.5 กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ.....	300
ภาค 5 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	301
บทที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	302
1. อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ.....	302
1.1 อำนาจผูกพัน.....	302
1.2 อำนาจดุลพินิจ.....	302
2. ความหมายและการจำแนกประเภทการควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	303
2.1 ความหมายของ “การควบคุม”.....	303
2.2 การจำแนกประเภทการควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	304

3. ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กร ของรัฐฝ่ายบริหาร	305
บทที่ 2 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายใน ฝ่ายบริหาร	313
1. แนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	313
2. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายนี้ในต่างประเทศ และในประเทศ	314
3. สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	316
3.1 ขอบเขตการบังคับใช้	316
3.2 หลักการที่สำคัญ	316
บทที่ 3 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ภายหลังการดำเนินการโดยองค์กรภายนอก	322
1. มาตรการต่างๆ ในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กร ของรัฐฝ่ายบริหารภายหลังการดำเนินการโดยองค์กรภายนอก	322
1.1 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร	322
1.2 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กร ทางการเมือง	322
1.3 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ	323
2. ข้อแตกต่างระหว่างมาตรการต่างๆ ในการควบคุม	323
2.1 การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไป	323
2.2 การควบคุมโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.	323
2.3 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กร ทางการเมือง	324
2.4 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ	324
บทที่ 4 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	326
พุทธศักราช 2550	326
1. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา	326
2. การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีปัญหา ด้านการทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาล ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	327

2.1 การตรวจสอบทรัพย์สิน	327
2.2 การถอดถอนจากตำแหน่ง	327
2.3 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	328
3. การตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	328
4. การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	328
5. การควบคุมการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	329
6. การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรศาล	329

บทที่ 5 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ..... 330

1. เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง	332
2. รูปแบบของศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ	335
3. ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา	336
3.1 ยุคแรก (พ.ศ. 2476-พ.ศ. 2516) เป็นยุคของการหาข้อสรุปว่า ควรหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย	336
3.2 ยุคที่สอง (พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2538) เป็นยุคของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลคู่”	337
3.3 ยุคที่สาม (พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน) เป็นยุคที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่	339

บทที่ 6 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542..... 344

1. โครงสร้างของศาลปกครอง	344
1.1 ชั้นศาล	344
1.2 การจัดตั้ง	344
2. เขตอำนาจของศาลปกครอง	346
2.1 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	346
2.2 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	360

3.	ระบบตุลาการศาลปกครอง	362
3.1	ระดับตำแหน่ง	362
3.2	จำนวน	362
3.3	คุณสมบัติ	362
3.4	ลักษณะต้องห้าม	365
3.5	การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	365
3.6	การปฏิบัติหน้าที่และหลักประกันความเป็นอิสระ	366
4.	คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)	367
4.1	องค์ประกอบ	367
4.2	อำนาจหน้าที่	367
5.	วิธีพิจารณาคดีปกครอง	368
5.1	การฟ้องคดีปกครอง	368
5.1.1	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	368
5.1.2	การยื่นคำฟ้อง	369
5.1.3	ระยะเวลาในการฟ้องคดี	369
5.2	การดำเนินคดีปกครอง	370
5.2.1	การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยคู่กรณีหรือบุคคลอื่น	370
5.2.2	องค์คณะพิจารณาพิพากษา	370
5.2.3	การสอบสวนและสรุปสำนวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวน	370
5.2.4	การพิจารณาคดี	371
5.2.5	การเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีโดยผู้แถลงคดีปกครอง	371
5.3	คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	372
5.3.1	การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	372
5.3.2	ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	372
5.3.3	การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองหรือการขอให้พิจารณาใหม่	373
6.	หน่วยธุรการของศาลปกครอง : สำนักงานศาลปกครอง	374
6.1	สถานะของสำนักงานศาลปกครอง	374
6.2	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง	374
6.2.1	งานธุรการของศาลปกครอง	374
6.2.2	งานช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครองและการดำเนินการบังคับคดี	374

6.2.3 งานวิชาการ	374
6.3 การบริหารงานของสำนักงานศาลปกครอง	375
6.3.1 เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง	375
6.3.2 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	375
6.3.2.1 องค์ประกอบ	375
6.3.2.2 อำนาจหน้าที่	375
6.4 ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	375
6.5 พนักงานคดีปกครอง	376
6.6 การงบประมาณ	376

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only