

# ระบบบริหารราชการไทย

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์  
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์





1

## บทที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ

แนวคิดระบบราชการเป็นพื้นฐานที่ทำให้เรามีความเข้าใจถึงระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือเรียกอีกได้หลายอย่างว่าการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารสาธารณะก็ได้เป็นการศึกษาถึงการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีบทบาทต่อการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในรัฐนั้น เพราะระบบบริหารราชการเป็นกิจกรรมทางสังคมที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับชีวิตของประชาชนในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ กิจกรรมทางด้านสังคมหรือกิจกรรมด้านการเมือง ระบบบริหารราชการนับเป็นส่วนที่มีบทบาทและความสำคัญต่อประชาชนสูงที่สุด





1

## ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ

ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารราชการในหัวข้อนี้ จะเป็นการอธิบายถึง ความเป็นมาของระบบบริหารราชการ ความหมายของระบบบริหารราชการ ความสำคัญของระบบบริหารราชการซึ่งจะทำให้เห็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นของระบบบริหารราชการ

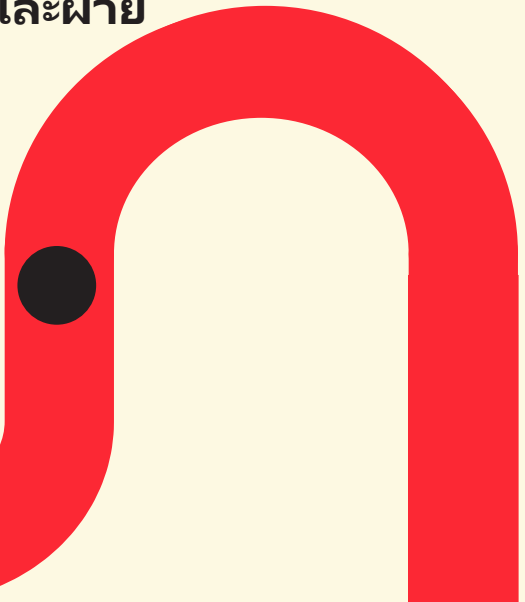
**1.1** ความเป็นมาของระบบบริหารราชการวิเชียร วิทญ์อดม ได้อธิบายถึงความเป็นมาของระบบบริหารราชการไว้ว่า คำว่าระบบราชการได้มีการใช้เป็นครั้งแรกเป็นภาษาฝรั่งเศส โดยรัฐมนตรีพาณิชย์ของฝรั่งเศสเป็นผู้ใช้คำว่า **Bureaucracy** โดยมีความหมายว่า "รัฐบาลที่กำลังทำหน้าที่อยู่" แต่ถ้าจะแยกคำออกมาพิจารณาดูแล้ว จะเห็นได้เป็น 2 คำ คือ **Bureau** กับ **Cracy** ซึ่งคำว่า **Bureau** ในภาษาฝรั่งเศสหมายถึงโต๊ะหรือสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนคำว่า **Cracy** มาจากคำว่า **Kratia** ในภาษากรีก ซึ่งหมายถึงการปกครองหรือความเข้มแข็งดังนั้น ความหมายตามรากศัพท์ดั้งเดิมจึงหมายถึงการปกครองโดยข้าราชการต่อมาคำว่า **Bureaucratic** ได้แพร่หลายเข้าไปในเยอรมัน ในศตวรรษที่ 19



1

## ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ

**1.2** ความหมายของระบบบริหารราชการ ความหมายที่สำคัญของระบบบริหารราชการ ได้มีผู้นิยามไว้ ดังต่อไปนี้ **ติน ประชัญพฤทธิ์** ได้ อธิบายความหมายของระบบการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจ หมายถึง เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเสมือน **รังสิโยกฤษฏ์** ได้ให้ความหมายของ ระบบบริหาร (Administration) หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนคำว่า ราชการ (Public) หมายถึง ข้าราชการหรือกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการ พลเรือนและราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย





1

## ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารราชการ

**1.3** ความสำคัญของระบบบริหารราชการ ระบบบริหารราชการมีความสำคัญต่อชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชนในประเทศต่าง ๆ อย่างมาก เนื่องจากมีบทบาทต่อการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของพลเมือง ในรูปของการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีอยู่มาก ครอบคลุมกิจกรรม ที่สำคัญและจำเป็นในชีวิตของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย นอกจากนั้นอาจ ดำเนินการในรูปของนโยบาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มต่าง ทั้งด้านบวกและด้าน ลบ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ทุกนโยบายมักมีผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้เสียผลประโยชน์บ้างน้อยบ้าง ในเวลาเดียวกัน





2

## หน้าที่ของระบบบริหารราชการ

หน้าที่ของระบบบริหารราชการออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

**2.1** หน้าที่ประเภทการให้บริการ ได้แก่ งานที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่เป็นบริการของสังคม หรือหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ

**2.2** หน้าที่ประเภทการควบคุมและจัดระเบียบ ได้แก่ งาน ที่มีวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงการตลาด การค้าเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างหน่วยผลิต หรือกลุ่มผู้ผลิต

**2.3** หน้าที่ในการสนับสนุน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานราชการซึ่งเป็น หน่วยงานที่ไม่ได้ทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้หน่วยงานประเภทอื่นๆของรัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2.4** หน้าที่ประเภทสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานซึ่งทำภารกิจใน ด้านการสงเคราะห์และช่วยเหลือประชาชนจากความสูญเสียต่าง 1 ช่วยเหลือประชาชนให้มีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น

**3**

## องค์ประกอบของระบบบริหารราชการ

องค์การแบบราชการซึ่งมีองค์ประกอบที่มีสาระสำคัญ โดยสรุปดังนี้

- 1) จะต้องมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาพรรคพวก 10
- 2) การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระบบความสามารถหรือระบบคุณธรรมไม่ใช่ระบบ
- 3) การปฏิบัติดำเนินงานต้องเป็นแบบพิธีการ มีการแบ่งงานออกเป็นพิเศษเฉพาะด้านอย่างมีสัดส่วนและสัมพันธ์กัน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระบุไว้อย่างชัดเจน
- 4) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ต้องได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความสามารถต่องานในหน้าที่นั้น
- 5) ความสัมพันธ์ของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ต้องมีลักษณะไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลักและต้องแยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากทรัพย์สินขององค์การ





4

## หลักในการจัดระเบียบระบบบริหารราชการ

การจัดระเบียบบริหารราชการ โดยในประเทศต่าง ๆ มีการใช้หลักการ อยู่ 3 ประการ

### 4.1 หลักการรวมอำนาจการปกครอง

การรวมอำนาจการปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครอง ประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่

"ส่วนกลาง" กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการ ปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ



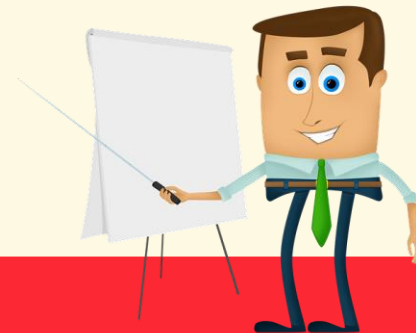


4

## หลักในการจัดระเบียบระบบบริหารราชการ

**4.2** หลักการกระจายอำนาจการปกครองการกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ

**4.3** หลักการแบ่งอำนาจนอกจากหลักการรวมอำนาจการปกครองและหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หลักดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้กันอยู่ข้างในบางรัฐ หลักการแบ่งอำนาจการปกครองนี้ถูกนำมาใช้กับรูปแบบของรัฐที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วยหลักการรวมอำนาจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน





**5**

## ความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการกับศาสตร์สาขาต่าง ๆ

- 5.1** สาขาวิชารัฐศาสตร์
- 5.2** สาขาวิชาสังคมวิทยาสังคมวิทยา
- 5.3** สาขาวิชาจิตวิทยาสังคมจิตวิทยาสังคม
- 5.4** สาขาวิชาจิตวิทยาจิตวิทยา
- 5.5** สาขาวิชาปรัชญาตรรกวิทยาและจริยศาสตร์
- 5.6** สาขาวิชามานุษยวิทยา
- 5.7** สาขาวิชานิติศาสตร์
- 5.8** สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
- 5.9** สาขาวิชาประวัติศาสตร์



6

## สภาพแวดล้อมของระบบบริหารราชการ

**6.1** ความหมายของสภาพแวดล้อม การที่จะเข้าใจระบบบริหารราชการได้ดี จำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ทั้งการบริหารและปัจจัยแวดล้อมประกอบ ความสัมพันธ์ต่างๆ

**6.2** ประเภทสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการ ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อระบบบริหารราชการมีหลายประการแตกต่างกันไป เพราะตามหลักแนวคิดเชิงระบบและแนวคิดเชิงสถานการณ์





7

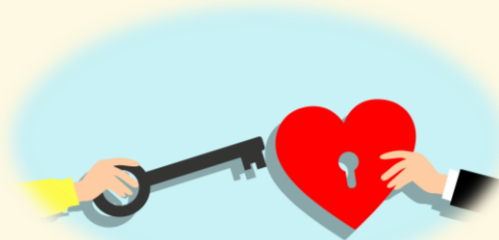
## คุณลักษณะของระบบบริหารราชการที่ดี

### 7.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นระบบบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม

### 7.2 การมีความสุจริตและโปร่งใส

เป็นระบบบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ





7

## คุณลักษณะของระบบบริหารราชการที่ดี

**7.3** การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นระบบบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมตามปกติ

**7.4** การมีกลไกการเมืองที่ชอบธรรม

เป็นระบบบริหารราชการที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม



7

## คุณลักษณะของระบบบริหารราชการที่ดี

**7.5** การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจนเป็นระบบบริหารราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้ สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

**7.6** การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคคล และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการประชาชนที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

# สรุป

สภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ ดังนั้นระบบบริหารราชการสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้หลายด้าน เช่น เศรษฐศาสตร์ การบริหาร จิตวิทยา กฎหมาย รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา เป็นต้น นอกจากนี้คุณลักษณะของระบบบริหารราชการที่ดีต้องมีทั้งระบบและกลไกในการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ สำหรับระบบบริหารราชการไทยนอกจากมีระเบียบในการปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายแล้วยังได้นำหลักธรรมาภิบาลหรือวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการเพื่อสร้างประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ

