

# สารบัญ

หน้า

## บทนำ

1.	หลักการและเหตุผลวัตถุประสงค์การศึกษา	2
2.	วัตถุประสงค์	4
3.	ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ	4
4.	ขอบเขตการศึกษา	5
5.	ระเบียบวิธีศึกษา	6
5.1	รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร	6
5.2	การจัดสัมมนาในกลุ่มเฉพาะเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	6
5.3	จัดทำโครงสร้างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	7
5.4	การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟัง ความคิดเห็น	7
6	แผนการดำเนินงาน	7
1.6.1	ระยะที่หนึ่ง	7
1.6.2	ระยะที่สอง	8
1.6.3	ระยะที่สาม	9
1.6.4	ระยะที่สี่	10

## ส่วนที่ 1 : สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย

บทที่ 1 :	แนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	13
1.1	ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย	13
1.2	ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	16
1.2.1	ความแตกต่างของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน	16
1.2.2	ประเภทของนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	17

# สารบัญ

	หน้า
1.3 สาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย	20
1.3.1 สาเหตุจากแนวคิด	21
1.3.2 สาเหตุจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม	21
1.4 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม	23
1.4.1 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่ไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย	23
1.4.2 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2466	25
1.5 การเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	30
1.6 การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน	31
<b>บทที่ 2 : โครงสร้างทางกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐาน ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	<b>34</b>
2.1 โครงสร้างของส่วนราชการ	33
2.2 อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ	35
2.3 ระบบงบประมาณ	36
2.4 ระบบมอบอำนาจ	37
2.5 ระบบบริหารงานบุคคล	39
2.5.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ	39
2.5.2 การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ	42
2.6 ระบบทรัพย์สิน	43
2.7 การเป็นคู่ความในคดี	44
<b>บทที่ 3 : ปัญหาจากการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	<b>46</b>
3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย	47

# สารบัญ

	หน้า
3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล	48
3.2.1 กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใด มีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ	48
3.2.2 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน	50
3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง	52
3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน	56
3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม	56
3.5.1 ระบบงบประมาณ	57
3.5.2 ระบบการมอบอำนาจ	58
3.5.3 ระบบบริหารงานบุคคล	59
3.6 สรุป	60
<b>บทที่ 4 : ความพยายามในการแก้ไขปัญหาในเรื่อง ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	<b>62</b>
4.1 การกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	63
4.2 การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงาน ในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ”	65
4.3 การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	67
4.4 การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ	68
4.5 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่ทำให้ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม อ่อนตัวลงโดยยังไม่ยกเลิกความเป็นนิติบุคคล	71
4.5.1 การปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีการปรับ อำนาจหน้าที่และระบบการบริหาร	71

# สารบัญ

	หน้า
4.5.2 ปัญหาในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยการจัดกลุ่มภารกิจ	72
4.6 สรุป	74

## ส่วนที่ 2 : แนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

<b>บทที่ 1 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส</b>	<b>79</b>
1.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน	81
1.1.1 รัฐ	81
1.1.2 นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ	83
1.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	84
1.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง	84
1.2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	95
<b>บทที่ 2 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศเยอรมัน</b>	<b>103</b>
2.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน	104
2.1.1 องค์การหมู่คณะมหาชน	104
2.1.2 องค์การบริการมหาชน	105
2.1.3 มูลนิธิมหาชน	106
2.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	106
2.2.1 การบริหารราชการระดับสหพันธ์	106
2.2.2 การบริหารราชการในระดับมลรัฐ	113
2.3 ระบบบริหารงานบุคคล	114
2.4 ระบบงบประมาณ	115
2.5 สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของนิติบุคคล	116

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 3 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ</b>	<b>117</b>
3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมาย	117
3.1.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการปกครอง	118
3.1.2 ระบบกฎหมาย	119
3.2 ระบบบริหารราชการส่วนกลาง	119
3.2.1 รัฐมนตรี	120
3.2.2 คณะรัฐมนตรี	121
3.2.3 คณะองคมนตรี	122
3.2.4 กระทรวง	122
3.2.5 องค์การบริหารจัดการ	124
3.2.6 องค์การมหาชนอิสระ	125
3.3 ระบบบริหารงานบุคคล	125
3.4 ระบบงบประมาณ	126
<b>บทที่ 4 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา</b>	<b>128</b>
4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	128
4.4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง	129
4.4.2 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลมลรัฐ	131
4.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	132
4.3 การจัดตั้งกระทรวง	134
4.4 ระบบมอบอำนาจ	140
4.5 ระบบงบประมาณ	141
4.6 ระบบบริหารงานบุคคล	144

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 5 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย</b>	<b>149</b>
5.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน	149
5.1.1 รัฐ	151
5.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	151
5.1.3 องค์การสาธารณะที่เป็นนิติบุคคล	151
5.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	152
5.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง	152
5.2.2 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	154
5.3 ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลาง	160
5.3.1 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น	160
5.3.2 กฎหมายคณะรัฐมนตรี	161
5.3.3 กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ	161
5.4 การจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการ	163
5.5 ระบบมอบอำนาจ	164
5.6 ระบบงบประมาณ	166
5.7 ระบบบริหารงานบุคคล	167
<b>บทที่ 6 : เปรียบเทียบระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ</b>	<b>169</b>
6.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชนและความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	169
6.2 ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม	170
6.3 การฟ้องร้องคดีต่อรัฐ	170
6.4 ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	170

## ส่วนที่ 3 : ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

บทที่ 1 : แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	173
1.1 เปรียบเทียบการคงนิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	174
1.2 แนวทางการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	176
1.2.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	176
1.2.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	178
3.1.1 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	179
1.2.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมโดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง	180
1.2.4.1 แผนการดำเนินการระยะแรก	180
1.2.4.2 แผนการดำเนินการระยะที่สอง	180
1.3 บทวิเคราะห์แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	186
1.3.1 แนวทางที่ 1: การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	187

# สารบัญ

	หน้า
1.3.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	187
1.3.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลาย ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	189
1.3.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและ สลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ	189
<b>บทที่ 2 : แผนดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	<b>191</b>
2.1 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 1: การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	192
2.2 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	192
2.3 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดโดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	193
2.4 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบบริหาร ราชการฐานกระทรวง	194
2.4.1 แผนการดำเนินการระยะแรก : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	194
2.4.2 แผนการดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการ	294



# สารบัญ

	หน้า
2.4.2.1. ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้	195
2.4.2.2. ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับกระทรวง	204
<b>บทที่ 3 : การเตรียมการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจาก การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	<b>205</b>
3.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง	206
3.1.1 ปัญหาและผลกระทบ	206
3.1.1 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	206
3.2 การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กระทรวง	207
3.2.1 ปัญหาและผลกระทบ	207
3.2.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	207
3.3 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร	208
3.3.1 ปัญหาและผลกระทบ	208
3.3.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	208
3.4 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง	208
3.4.1 ปัญหาและผลกระทบ	208
3.4.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	209
3.5 ปัญหาความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการ อันเนื่องมาจากการที่องค์กรสามารถถูกจัดตั้ง โอน หรือรวมได้โดยพระราชกฤษฎีกา	209
3.5.1 ปัญหาและผลกระทบ	209
3.5.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	209
3.6 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ	210
3.6.1 ปัญหาและผลกระทบ	210
3.6.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	210

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 4 : แนวทางและความเป็นไปได้ในการยกเลิก ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด</b>	<b>211</b>
4.1 ระบบมอบอำนาจ	213
4.2 ระบบงบประมาณ	215
4.3 ระบบบริหารงานบุคคล	216
4.4 ระบบการฟ้องร้องคดี	217
<b>บทที่ 5 : ประเด็นพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย</b>	<b>218</b>
5.1 ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่	219
5.1.1 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใหม่	219
5.1.2 กำหนดวิธีการจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการที่เป็น กระทรวงหรือส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง	219
5.1.3 ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง	219
5.1.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน	219
5.1.5 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด กำหนดให้การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา	220
5.2 ยกร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่	220
5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535	221
5.3.1 ยกเลิก อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม	221
5.3.2 ปรับปรุงบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 46 ถึงมาตรา 70 ว่าด้วยการบรรจุและการแต่งตั้ง	223
5.3.3 ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญใน ต่างทบวงหรือต่างกรม ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจาก ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่าย	224

# สารบัญ

---

	หน้า
5.3.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ให้สอดคล้องกับการยกเลิก อ.ก.พ.กรม	226
5.4 ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	227
5.5 ปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	228
<b>บทสรุป</b>	<b>229</b>
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>232</b>

# สารบัญตาราง

---

	หน้า
<b>บทนำ</b>	
ตารางที่ 1.1    แสดงแผนปฏิบัติการวิจัย	11
<b>ส่วนที่ 2 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ</b>	
ตารางที่ 5.1    จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น	158
ตารางที่ 5.2    จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรีและเลขานุการกระทรวงของญี่ปุ่น	162
ตารางที่ 5.3    การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาตของกระทรวงต่างๆ ว่าเป็นไปโดยกฎหมายในระดับใด	165
ตารางที่ 5.4    งบประมาณปี 2003 ของประเทศญี่ปุ่น	166
ตารางที่ 6.1    เปรียบเทียบระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ	171
<b>ส่วนที่ 3 : ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ</b>	
ตารางที่ 1.1    เปรียบเทียบการคงนิติบุคคลของส่วนราชการกับ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	174

# สารบัญแผนภาพ

---

	หน้า
<b>ส่วนที่ 2</b>	
แผนภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการแห่งชาติของประเทศไทย	94
แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงต่างประเทศของประเทศไทย	110
แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย	110
แผนภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับส่วนท้องถิ่น	159