

คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ  
ในประเทศไทย

นางสาวสิริพันธ์ พลรบ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974 - 576 - 108 - 7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

015367

I 17498879

ADMINISTRATIVE COMMITTEES  
UNDER THAI LAWS

MISS SIRIPHAN POLROB

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

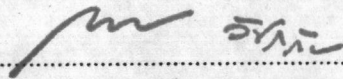
1989

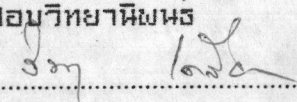
ISBN 974 - 576 - 108 - 7


หัวข้อวิทยานิพนธ์    คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย  
โดย                            นางสาวสิริพันธ์ พลรบ  
ภาควิชา                        นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา        รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ สุวรรณโณ

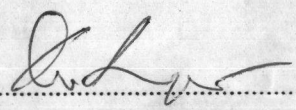
---


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

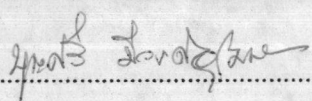
  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร. กาว วิชาภัย)

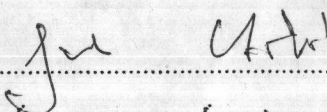
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เดือองาม)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ สุวรรณโณ)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. อม จินทรสมบุรณ์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ จริณ กีกิตติงกุล)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. กุทัย หงส์ศิริ)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สิริพันธ์ พลรบ : คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย  
(ADMINISTRATIVE COMMITTEES UNDER THAI LAWS) อ.ที่ปรึกษา :  
รศ.ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ. 326 หน้า.

รัฐในยุคปัจจุบันหรือที่เรียกกันว่า "รัฐสมัยใหม่" จะมีภาระหน้าที่ในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มมากขึ้น การจัดการปกครองของรัฐจึงเพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น จึงได้มีการจัดการปกครองในลักษณะของกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า "คณะกรรมการ" ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ อันเป็นการรองรับการขยายตัวของภาระหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังให้ระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของรัฐ ดังจะเห็นได้จากจำนวนอันมากมายของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งที่สำคัญและกำลังมีบทบาทในระบบการบริหารงานของประเทศในปัจจุบัน ก็คือ กลุ่มของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติต่าง ๆ กว่าร้อยฉบับ โดยในการดำเนินงานของรัฐ โดยคณะกรรมการเหล่านี้มีบทบาทที่เด่นชัดประการหนึ่งคือ ความหลากหลายของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในชุดหนึ่ง ๆ ซึ่งความปะปนของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการของคณะกรรมการทั้งทางด้านบุคลากร วิธีการดำเนินงาน และหน่วยธุรการ ตลอดจนการควบคุมคณะกรรมการดังกล่าวด้วย เนื่องจากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในแต่ละลักษณะ ไม่ว่าจะมองในด้านหลักวิชาการจัดการปกครองและการบริหารซึ่งอาจแยกได้ เป็นหน้าที่ในทางนโยบายให้คำปรึกษา ฯลฯ หรือในด้านหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งแยกออกเป็นอำนาจหน้าที่ภายในของฝ่ายบริหาร หรืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมตามอำนาจหน้าที่แต่ละลักษณะดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน ควรจะต้องมีการจัดการ และการควบคุมการดำเนินงานที่พิเศษยิ่งไปกว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางบริหารตามธรรมดาโดยทั่วไป เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลกระทบต่อทั้งประโยชน์โดยรวมของรัฐ และสิทธิและหน้าที่ของเอกชนโดยตรง เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนะแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว โดยสมควรให้มีการแยกประเภทของคณะกรรมการตามลักษณะอำนาจหน้าที่แต่ละลักษณะ ทั้งตามหลักวิชาการจัดการปกครองและการบริหาร และหลักกฎหมายปกครองดังที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการจัดการจัดการและการควบคุมคณะกรรมการประเภทนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับแนวความคิดของต่างประเทศในระบบสากล ซึ่งประสบปัญหาเช่นเดียวกันนี้ และได้พัฒนาแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาเป็นลำดับ ได้แก่ แนวคิดของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันที่ได้มีการแยกลักษณะการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองออกเป็น "นิติกรรม" ประเภทต่าง ๆ เช่น นิติกรรมทางปกครอง หรือนิติกรรมทางตุลาการ เป็นต้น เพื่อจัดระเบียบการดำเนินงานและการควบคุมที่เหมาะสมสำหรับนิติกรรมประเภทนั้น ๆ หรือประเทศในกลุ่มคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษก็ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกระทำขององค์กรไทรบูนัลส์ที่มีอำนาจหน้าที่หลายลักษณะ ควบคุมการแยกประเภทการกระทำของไทรบูนัลส์ดังกล่าว ออกเป็นการกระทำในทางปกครอง การกระทำกึ่งตุลาการ หรือการกระทำในทางตุลาการ เป็นต้น เช่นเดียวกัน

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์ .....  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์ .....  
ปีการศึกษา ..... 2531 .....

ลายมือชื่อนิติ ..... สิริพันธ์ พลรบ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... 23/02 .....

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SIRIPHAN POLROB : ADMINISTRATIVE COMMITTEES UNDER THAI LAWS. THESIS  
ADVISOR : ASSOC. PROF. BORWORNSAK UWANNO. 326 pp.

Where a state which nowadays called a "modern state" performs more social, economic and political functions. Its structure will thus be more complex so a committee system is formed to serve such expanded functions.

Thailand is one of a country using a committee system as evidenced of a large number of administrative committees in which an important one is a group established under more than a hundred of Acts. In performing state duties by these committees, there occurred a distinct question of mixed functions of a single committee which then resulted in the organization; whether personnel, procedure or secretariate, as well as control problems of such committee. It is since a body performs a different function, not only classifying by Organization & Management principle as a policy or an advisory body etc., but also by administrative law theory as a body performs an internal administrative function or a body performs a function relating to an individual, should have its own specific structure, for example, in case a committee provided to perform a judicial function, its organization and control system should be special than that which provided to perform a general administrative function because its decision will directly affect both public interests and individual rights.

This thesis is aimed to clarify the above mentioned question by proposing a hypothesis that a mixed functions administrative committee should be categorized into a type according to the nature of each function in order to be a basis of the consideration of the organization or control system of such committee. The hypothesis is supported by the universal doctrines concerning a classification of functions of an administrative body both in the civil laws countries like France and Germany which classifying their juristic acts of administrative body into a kind of "acte", i.e., "acte administratif" or "acte juridictionnel", and in the common laws countries like England which developing its judicial review principle upon Tribunals by classifying their acts into an "administrative", "quasi-judicial" or "judicial" act.

ภาควิชา .....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา .....2531

ลายมือชื่อนิติต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ส.ศิริพันธ์ ๒๕๓๒

## กิตติกรรมประกาศ

ณ ที่นี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ศ. ดร. อมร จินทรสมบุรณ์ ท่านกรรมการร่างกฎหมายประจำตุณฑิเกษพล เจียมวิจิตร พร้อมทั้งท่านผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดร.รองพล เจริญพันธ์ ท่านทั้งสามผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาาระดับสูงและผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้าตามลำดับ เนื่องด้วยท่านได้ให้ความกรุณาสนับสนุนข้าพเจ้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านเลขาธิการฯ ซึ่งนอกจากท่านจะได้ให้คำแนะนำทางวิชาการอันมีประโยชน์ยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าแล้ว ท่านยังกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้อย่าง

ขอกราบขอบพระคุณท่าน รศ. ดร.บวรศักดิ์ สุวรรณโณ ผู้ซึ่งแนะนำให้ข้าพเจ้าเริ่มศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ในหัวข้อนี้ ตลอดจนกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ขอกราบขอบพระคุณท่านตบตีตตะนิติศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร.ศ. ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการในการสอบเข้าตรงวิทยานิพนธ์ ท่าน ศ. ดร.วิชญ์ เตรื่องาม พร้อมทั้งท่านอาจารย์เจริญ ภักดีอนากุล จากกระทรวงยุติธรรม ท่านอาจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ จากตบตีตตะนิติศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร และท่านอาจารย์ ดร. กุฑย หงส์สิริ จากกรมอัยการที่กรุณาสละเวลาจากภาระหน้าที่ในงานประจำมาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและความรู้อันมีค่าอย่างยิ่ง เพื่อให้ข้าพเจ้าได้แก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ให้มีสาระมากขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ที่มีผลงานทางวิชาการทุกท่านที่ข้าพเจ้าได้นำมาอ้างอิงและใช้เป็นแบบแผนในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณพ่อแม่ และขอบคุณพี่ ๆ และน้อง ที่คอยให้กำลังใจและความช่วยเหลือหาหน้บการแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด

และขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ร่วมสำนักงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดของหลายฐสภานัที่กรุณาเอื้อเฟื้อข้อมูลทางวิชาการและอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ จนถึงการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย ภาตวิชา นิติศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร ที่ได้ให้ความสะดวกและความช่วยเหลือต่าง ๆ ด้วยดี และท้ายที่สุดอันไม่อาจลืมได้คือพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ที่เฝ้าก่ายทอดกำลังใจอันอบอุ่น ซึ่งข้าพเจ้าต้องขอระลึกถึงไว้ ณ ที่นี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา.....	3
วิธีและลักษณะของการศึกษา.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	10

### ส่วนที่ 1 แนวคิดและประเภทของคณะกรรมการ

บทที่

2. แนวคิดในการดำเนินราชการบริหารโดยใช้คณะกรรมการ.....	12
หลักการจัดองค์กรในทางบริหารโดยทั่วไป.....	12
การดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว.....	18
1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียว... 18	18
2. ลักษณะการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวโดยทั่วไป..... 19	19
3. ข้อดี ข้อเสีย ของการบริหารงานโดยบุคคลคนเดียวโดยทั่วไป..... 24	24
การดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ.....	24
1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการ... 24	24
2. ลักษณะการดำเนินราชการบริหารโดยคณะกรรมการโดยทั่วไป..... 26	26
3. ข้อดี ข้อเสีย ของการบริหารงานโดยคณะกรรมการโดยทั่วไป..... 27	27
ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินราชการบริหารโดยบุคคลคนเดียวและโดย คณะกรรมการ.....	30

บทที่

<b>3. การจัดประเภทคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ</b>	
<b>ในประเทศไทย.....</b>	<b>32</b>
<b>ความจำเป็นในการจัดประเภทคณะกรรมการ.....</b>	<b>32</b>
<b>การจัดประเภทคณะกรรมการเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการจัดองค์ก</b>	
<b>ระกรรมการ.....</b>	<b>35</b>
1. ประเภทของคณะกรรมการตามหลักการจัดองค์การและ	
<b>การบริหารโดยทั่วไป.....</b>	<b>39</b>
2. ประเภทของคณะกรรมการตามหลักกฎหมายปกครอง.....	<b>39</b>
<b>การจัดประเภทคณะกรรมการเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการควบคุม</b>	
<b>คณะกรรมการ.....</b>	<b>40</b>
1. แนวคิดที่นำมาประกอบในการพิจารณาแยกลักษณะอำนาจหน้าที่	
<b>ของคณะกรรมการ.....</b>	<b>41</b>
1.1 แนวคิดในการแยกลักษณะอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง	
<b>เพื่อจัดระบบการควบคุมของกลุ่มประเทศที่มีศาลปกครอง.....</b>	<b>41</b>
1.1.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	<b>41</b>
1.1.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	<b>58</b>
1.2 แนวคิดในกลุ่มประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุม	
<b>ฝ่ายปกครอง (ประเทศอังกฤษ).....</b>	<b>59</b>
2. การพิจารณาแยกลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครอง	
<b>เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการควบคุมคณะกรรมการ</b>	
<b>ในประเทศไทย.....</b>	<b>64</b>



ส่วนที่ 2 การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการ

บทที่

**4. การจัดองค์กรคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ**

ในประเทศไทย.....	65
แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรคณะกรรมการที่สำคัญ.....	65
การจัดองค์กรทางด้านบุคลากร.....	65
1. กรรมการ.....	67
1.1. คุณสมบัติของกรรมการโดยทั่วไป.....	67
1.1.1 พิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร.....	67
1.1.1.1 คณะกรรมการนโยบาย.....	67
1.1.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา.....	68
1.1.1.3 คณะกรรมการบริหาร.....	69
1.1.1.4 คณะกรรมการปฏิบัติการ.....	70
1.1.2 พิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง.....	71
1.1.2.1 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป....	71
1.1.2.2 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท....	71
ก. คณะกรรมการประเภท Tribunals.....	71
ข. คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดที่มีเขตอำนาจทั่วไป..	72
1.2 ประเภทของกรรมการ.....	72
1.2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง.....	73
1.2.2 กรรมการโดยการแต่งตั้ง.....	73
1.2.3 กรรมการโดยการเลือกตั้ง.....	75
2. ประธานกรรมการและเลขานุการ.....	76
2.1 คุณสมบัติและหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	76
2.2 หน้าที่ของเลขานุการ.....	77

	๗
	หน้า
การจัดองค์กรทางด้านวิธีการดำเนินงาน.....	77
1. วิธีการดำเนินงานภายใน.....	77
1.1 การประชุม.....	77
1.1.1 ผู้ริเริ่มให้มีการประชุม.....	77
1.1.2 องค์ประชุม.....	77
1.1.3 การดำเนินการประชุม.....	78
1.1.4 การลงมติ.....	78
1.2 การมอบอำนาจของคณะกรรมการหรือของกรรมการ.....	79
2. วิธีดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก.....	81
2.1 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป 81	81
2.1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แน่นอน.....	81
2.1.2 การรับฟังความดีเห็นของบุคคลภายนอก.....	81
2.1.3 การสอบสวน.....	82
2.1.4 การกำหนดเงื่อนไขสำหรับการพิจารณา.....	82
2.1.5 การต้องทำคำสั่ง ฯลฯ เป็นหนังสือ.....	82
2.1.6 การให้เหตุผลของการทำคำสั่ง.....	83
2.2 วิธีพิจารณาโดยเฉพาะของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย	
ชี้ขาดข้อพิพาท.....	83
2.2.1 การมีอิสระของกรรมการ.....	83
2.2.2 ความมั่นคงในตำแหน่งของกรรมการ.....	83
2.2.3 การไม่มีส่วนได้เสียของกรรมการ.....	83
2.2.4 การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีใช้สิทธิโต้แย้ง.....	84
การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการ.....	85
1. การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่	
ในทางปกครองโดยทั่วไป.....	85
2. การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่	
วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท.....	86

บทที่

5. การควบคุมคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

ในประเทศไทย.....	90
ความจำเป็นในการควบคุมคณะกรรมการในทางปกครอง.....	90
ความหมายของคำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครอง".....	91
ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยทั่วไป.....	92
รูปแบบการควบคุมฝ่ายปกครองในทางกฎหมายโดยทั่วไป.....	93
1. การควบคุมก่อนมีการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการควบคุมแบบ ป้องกัน.....	94
1.1 การควบคุมโดยองค์กร.....	94
1.1.1 Conseil d'Etat แบบฝรั่งเศส.....	94
1.1.2 องค์กรที่เป็นเพียงที่ปรึกษา.....	95
1.1.3 การควบคุมโดยคำสั่งของศาลในประเทศอังกฤษ.....	96
1.2 การควบคุมโดยการกำหนดหลักวิธีพิจารณาสำหรับฝ่าย ปกครอง.....	96
1.2.1 การกำหนดหลักวิธีพิจารณาเป็นกฎหมายลายลักษณ์ อักษรที่แน่นอน.....	96
1.2.2 การกำหนดหลักวิธีพิจารณาโดยหลักกฎหมายทั่วไป..	96
1.3 การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม.....	96
1.3.1 วิธีการโต้แย้ง(Procédure Contradictoire).....	97
1.3.2 การปรึกษาหารือ (Consultations).....	98
1.3.3 การไต่สวนทั่วไป(Enquêtes Publiques).....	98
1.4 การควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้อและเข้าถึงเอกสาร ราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง.....	100
1.4.1 การให้ประชาชนรับรู้อและเข้าถึงเอกสารราชการ.....	100
1.4.2 การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง.....	101

2. การควบคุมภายหลังมีการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการควบคุมแบบแก้ไข.....	102
2.1 การควบคุมภายใน(ฝ่ายปกครอง).....	102
2.1.1 องค์การควบคุม.....	103
2.1.2 กลไกในการควบคุม.....	104
2.2 การควบคุมภายนอก.....	104
2.2.1 การควบคุมทางศาล.....	105
2.2.1.1 ขอบข่ายในการควบคุม.....	105
2.2.1.2 ลักษณะของศาลที่ควบคุม.....	106
ก. ระบบที่ใช้ศาลยุติธรรม(ระบบศาลเดี่ยว).....	106
ข. ระบบที่ใช้ศาลปกครอง(ระบบศาลคู่).....	117
ค. ระบบที่ศาลปกครองรวมอยู่ในศาลอำนาจศาลยุติธรรม.....	124
ง. ระบบที่ให้ศาลปกครองเป็นศาลพิเศษอิสระ.....	124
2.2.2 การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ.....	126
การควบคุมคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย..	127
1. การควบคุมก่อนมีการกระทำของคณะกรรมการ.....	127
1.1 การควบคุมโดยองค์กร.....	127
1.1.1 องค์กรให้ความเห็นชอบ.....	127
1.1.1.1 บุคคลคนเดียว.....	127
1.1.1.2 คณะบุคคล.....	127
1.1.2 องค์กรที่ปรึกษา.....	128
องค์กรที่ปรึกษาตามกฎหมายพิเศษ.....	128
ก. คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย)ตามพรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.....	128
ข. กรมอัยการตามพรบ.พนักงานอัยการ พ.ศ.2498..	129

1.2 การควบคุมโดยการกำหนดหลักวิธีพิจารณา.....	130
1.2.1 การกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ ..	130
1.2.2 การต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนในทางราชการที่ดี.....	131
1.3 การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม.....	133
1.3.1 วิธีกาไรโต้แย้ง.....	133
1.3.2 การปรึกษาหารือ.....	134
1.3.3 การสอบสวนหาข้อเท็จจริงและไต่สวนทั่วไป.....	134
1.4 การควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง.....	134
1.4.1 การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ.....	134
1.4.2 การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง.....	135
2. การควบคุมภายหลังมีการกระทำของคณะกรรมการ.....	135
2.1 การควบคุมภายใน.....	135
2.1.1 โดยการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ.....	135
2.1.1 อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี.....	135
2.1.2 อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	136
2.1.2 โดยการร้องทุกข์ตามพรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522..	137
2.2 การควบคุมภายนอก.....	145
2.2.1 การควบคุมโดยศาลยุติธรรม.....	145
2.2.1 การควบคุมโดยศาลปกครอง.....	165
 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	 166
 บรรณานุกรม.....	 175
ภาคผนวก.....	185
ประวัติผู้เขียน.....	326