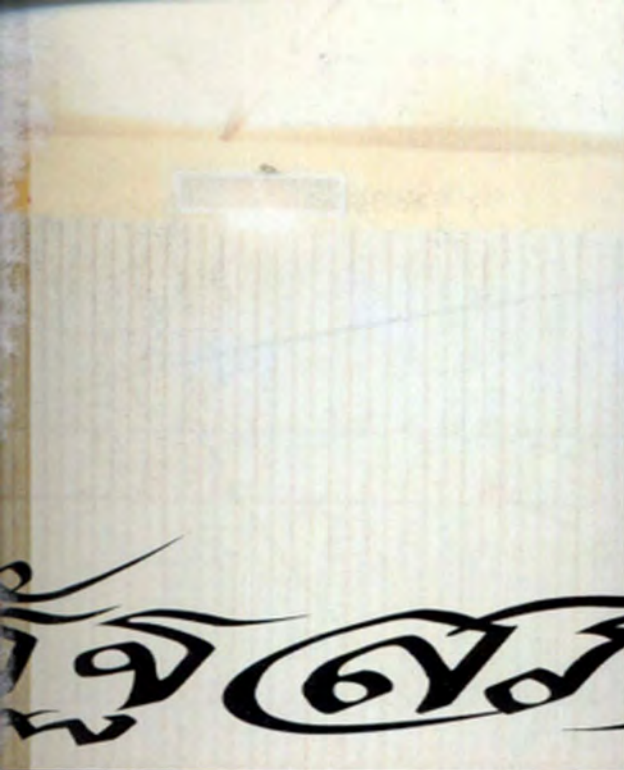




รัฐสภาสาร

ปีที่ 48 ฉบับที่ 9 เดือน กันยายน 2543

ISSN 0125-0957



เรื่องในเล่ม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

1

✍ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

**นักการเมือง พรรคการเมือง
สิ่งที่จำเป็นต้องปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง**

19

✍ ประหยัด หงษ์ทองคำ

มุมมองเชิงปรัชญากับหน้าที่ไปเลือกตั้ง

24

✍ พีระพจน์ รัตนมาลี

หลักการดำเนินคดีในศาลปกครองไทย

48

✍ ร.อ. นิติน ออรุ่งโรจน์

ภาพรวมของพฤติกรรมองค์การ

58

✍ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์

**ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**

73

✍ วิรัช วิรัชนิภากร

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภา

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

สำนักงานหนังสือรัฐสภา

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น 5 C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 2450063, 2450066

ขอรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

Legislative Institutional Repository of Thailand



รํถนารม



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์	ปั่นบำรุงกิจ
นางพรพิมล	ถิรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์	วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์	ชจรศิลป์
------------	----------

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปริยาดี	พระทอง
------------	--------

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม	เชาวน์ศิริ
-------------	------------

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร	รักเมือง
-------------	----------

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา	จูยีนยง
นางสาวอารีวรรณ	พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ	เรืองสอน
นายก้องเกียรติ	ผือโย
นายวิทยา	องค์อศิวชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ	กันเกษแก้ว
นางภรณ์	คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์	เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี	คำมัน

บทบรรณาธิการ

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย ไม่ควรเป็นเพียงการปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ผู้แทนที่มีคุณธรรมและความสามารถเท่านั้น ส่วนหนึ่งต้องให้อำนาจทางการเมืองโดยตรงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น และในจุดนี้เองที่สะท้อนเห็นถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าให้สิทธิหรืออำนาจแก่ประชาชนอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นในด้านการออกเสียงประชามติ หรือเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง หรือให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าสู่สภาโดยตรง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนควรที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม เพราะถือว่าเป็นผลประโยชน์ที่เกิดต่อตนเองและประเทศชาติ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญ รัฐจะต้องส่งเสริมและให้การสนับสนุนกับประชาชนด้วย เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาทางสถาบันการเมือง การปฏิรูปการเมือง และคุณภาพที่ดีของนักการเมือง

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้นำบทความที่เกี่ยวข้องกับ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” ที่ศึกษาถึงความหมาย ความสำคัญ และช่องทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีบทความที่น่าสนใจในประเด็นต่างๆ เช่น นักการเมือง พรรคการเมือง สิ่งที่ต้องปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง หลักการดำเนินคดีในศาลปกครองไทย ภาพรวมพฤติกรรมองค์กร และผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ตอนจบมาให้ท่านผู้อ่านได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป



บรรณาธิการ



สารบัญ



การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน **1**

✍ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

นักการเมือง พรรคการเมือง
สิ่งที่จำเป็นต้องปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง **19**

✍ ประหยัด หงษ์ทองคำ

มุมมองเชิงปรัชญากับหน้าที่ไปเลือกตั้ง **24**

✍ พีระพจน์ รัตนมาลี

หลักการดำเนินคดีในศาลปกครองไทย **48**

✍ ร.อ. นิติน ออรุ่งโรจน์

ภาพรวมของพฤติกรรมองค์การ **58**

✍ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์

ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย **73**

✍ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ



LIRT



การมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน

“เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ที่ต้องทุ่มเทความสามารถและจิตใจในการ
เข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมือง เพราะการเมืองเป็นเรื่องของชีวิตของทุกคน
อย่างไม่มีข้อแม้หรือข้ออ้างใดๆ ทั้งสิ้น”

ดร.อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด*

คำนำ

แนวคิดหรือมโนทัศน์ (Concept) เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ของประชาชน เป็นมโนทัศน์ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งในการศึกษาทางสังคมวิทยาการเมือง (Political sociology) และโดยข้อเท็จจริงแล้วมโนทัศน์หรือแนวคิดเช่นนี้มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเนื่องจากในสังคมเช่นนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่างๆ มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง เพราะระบบได้เปิดช่องทางหรือโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความต้องการทางการเมืองได้และมันเป็นตัวชี้วัดสำคัญอันหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นแกนหลักแห่งการเคลื่อนไหวของ

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น



LIRT



สังคมการเมือง ที่ยืนยันหลักการว่า ในสังคมประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน, กล่าวคือประชาชนมีสิทธิและอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นตัวการส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาขึ้น ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ได้เปิดช่องทางและมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการรัฐธรรมนูญ หากประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จะส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายเพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกำหนดคุณภาพของนักการเมือง และสถาบันทางการเมืองไปในตัว ทำให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสสื่อสารความหมายซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น แล้วในที่สุดจะทำให้สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดังนั้น การศึกษาและการให้ความสนใจต่อเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นหัวข้อที่ควรค่าแก่ความสนใจ ดังเห็นได้จากเนื้อหาที่จะกล่าวต่อไป

การมีส่วนร่วมทางการเมืองคืออะไร

มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากมาย ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกัน ทั้งในมุมมองที่กว้างและแคบ ขึ้นอยู่กับจุดยืนและแนวคิด (Perspectives) ของนักคิดและนักวิชาการแต่ละสาขาวิชาและวัตถุประสงค์ของการศึกษานั้นๆ โดยทั่วไปมีนักวิชาการอยู่สองสาขาที่สนใจศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาแต่ดั้งเดิม คือนักรัฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาการเมือง ดังเห็นได้จากการให้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้แตกต่างกันดังนี้เช่น

McClosky (1968 : 252) เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล และการกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ

Weiner (1971 : 56-58) ได้เสนอความเห็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการในที่สุดเขาได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าคือ การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดจากความสมัครใจ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และอาจเกิดขึ้นเป็นครั้ง

คราวหรือเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง อาจจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ก็ได้ โดยที่การกระทำดังกล่าวนี้ ก็เพื่อต้องการมีอิทธิพลในการจัดสรรนโยบายสาธารณะและการบริหารนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นก็ตาม

Rush และ Althoff (อ้างถึงในสถิติ นิยมญาติ, 2524 : 25) เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือ การที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องพัวพันในระดับต่างๆ ของระบบการเมือง

Nie and Verba (1975 : 53) เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมในทางที่สอดคล้องกฎหมายของประชาชนซึ่งอาจมีมากหรือน้อย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการกำหนดเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นรัฐบาล หรือการดำเนินงานของรัฐบาล โดยทั้งสองเน้นย้ำว่า การกระทำนั้นต้องหวังผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐบาลหรือการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองในรัฐบาล ฉะนั้นผลที่หวังจึงอยู่ที่การเลือกนโยบาย หรือเลือกตัวบุคคล หรือเลือกทั้งนโยบายและตัวบุคคล

นรนิติ เศรษฐบุตร (ไม่ระบุปีพิมพ์ : 1-11) มีความเห็นสอดคล้องทำนองเดียวกับ Nie และ Verba ดังที่กล่าวมา โดยเห็นว่าการกระทำที่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งหวังจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสำคัญ หากเป็นการกระทำที่ไม่หวังจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลสำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Sherman และ Kolker (1987 : 17) กล่าวอย่างสั้นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองคือความพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองจากภายนอก

จากการให้นิยามความหมายของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมา เราอาจสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า เป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพล¹ ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้อาจมีความสำคัญแตกต่างกันไป

เมื่อลักษณะที่สำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือ การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐในระดับต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงอาจเป็นไปได้ทั้งในแนวทางที่ถูกกฎหมายและวิถีทางที่ไม่สอดคล้องกฎหมาย

¹อิทธิพล (Influence) ในที่นี้หมายถึง ความสามารถในการโน้มน้าวหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ รวมตลอดทั้งความสามารถในการแปรเปลี่ยนการตัดสินใจให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนพึงปรารถนา



(Illegitimate)² และเป็นการกระทำที่ใช้ความรุนแรง (Violence) เช่น การทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สิน การปลุ่วัติ การตบสังหารผู้นำทางการเมือง การก่อการจลาจล ฯลฯ อย่างไรก็ตาม วิธีที่การเหล่านี้วิญญูชนที่มีสามัญสำนึกก็ไม่ควรพึงกระทำในสังคมประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยมีเนื้อแท้ของการปฏิเสธความรุนแรงใดๆ และถึงแม้ว่าผู้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกดดันรัฐบาล แต่ก็อาจไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมว่าจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใด (รังสิมันต์ บุญยประณานนท์, 2537 : 14-15) ส่วนบุคคลที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้เฉยเมยทางการเมือง (Political pathy) ซึ่งหมายถึงสภาวะที่บุคคลหลบตัวเองออกจากกิจกรรมเหล่านั้น หรือไม่รู้สึกแยแสต่อกิจกรรมทางการเมืองใดๆ

ทำไมประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง

นักวิชาการหลายท่านได้พรัชี้ให้เห็นข้อดีมากมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น เชื่อว่ามันเป็นที่มาของความมีชีวิตชีวา เป็นบ่อเกิดของความยุติธรรม ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมือง เป็นพลังแห่งการสร้างสรรค์ เป็นเกราะป้องกันระบบการกดขี่ ตลอดจนยังเป็นมรรควิธี (Means) ที่จะดึงเอาความฉลาดและความสามารถของประชาชนออกมาให้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเพื่อแสดงออกถึงความต้องการระหว่างกันนั้นในลักษณะต่างๆ จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็โดยอาศัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น

นักปราชญ์ทางการเมืองบางท่านถึงกับอ้างว่า การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้เข้าร่วมเองและต่อสังคมส่วนใหญ่ กล่าวคือ การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองช่วยให้มนุษย์สูงส่งขึ้น ทำให้บุคคลมีความรู้สึกว่าเป็นผู้มีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองยังเป็นตัวกระตุ้นเตือนให้ผู้ปกครอง ได้คำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน รวมทั้งยังเป็นการช่วยขยายขอบข่ายของความรู้ทางการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้นอีกด้วย การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงส่งเสริมให้ระบอบการปกครอง

² มีนักวิชาการทางสังคมวิทยาการเมืองที่ได้เสนอความคิดเห็นในประเด็นนี้ไว้อย่างละเอียด อาทิเช่น Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson. No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries. Cambridge : Harvard University Press, 1982.



แบบประชาธิปไตยพัฒนา ทำให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสสื่อสารความหมายซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น

ตามความเป็นจริงแล้ว บุคคลใดก็ตามที่ละเลยเพิกเฉยหรือไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจะด้วยเหตุใดก็แล้วแต่ เขาเหล่านั้นย่อมเป็นบุคคลที่มีอำนาจน้อยกว่าคนอื่น กรณีนี้แม้ว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองไม่อาจจะมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพได้ทุกคนก็ตาม แต่ก็ยังดีกว่าและได้เปรียบกว่าผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ เลย ทั้งนี้ก็เพราะว่าผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ เลยนั้น ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจ หรือมีส่วนแบ่งในอำนาจได้เลย นี่จึงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าสิทธิในการเข้าร่วมกับกิจกรรมทางการเมือง เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับองค์ประกอบอื่นๆ (ดูรายละเอียดใน สถิตย์ นิยมญาติ, 2524 : 17)

ประการสำคัญ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ช่วยให้อำนาจในสังคมมีการกระจายตัว ซึ่งหากในระบบสังคมใดสังคมหนึ่งมีอำนาจกระจุกตัวหรือรวมศูนย์ (Centralization) อยู่ที่จุดใดจุดหนึ่งมากเกินไป จะทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในระบบได้ง่าย แล้วมีผลทำให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายขึ้นตามมา และในที่สุดอาจทำให้ระบบสังคมแตกสลายได้ง่ายขึ้นเช่นกัน สภาวะเช่นนี้เราเรียกว่า สภาวะของความขัดแย้งหรือความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural violence) ซึ่งแก้ไขได้ยากมาก แต่ถ้าให้อำนาจมีการกระจายตัว (Decentralization) ไปด้วย ระบบจะทำให้ระบบมีเสถียรภาพ ความหลากหลายและการกระจายอำนาจ จึงเป็นประเด็นหลักของการป้องกันความรุนแรงและการรักษาเสถียรภาพของระบบ จากแนวคิดเช่นนี้ทำให้เกิดข้อคิดที่ว่าในทุกๆ ระบบของสังคมไม่ควรมีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการตัดสินใจอยู่ ณ จุดเดียวกัน ระบบต่างๆ ที่ว่ามานี้รวมถึงระบบเศรษฐกิจ การเมือง ระบบการศึกษา และระบบวัฒนธรรม หากแต่ควรส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายและมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ให้มากที่สุด

มีตัวอย่างในอดีตที่น่าสนใจอีกตัวอย่างหนึ่งคือ อะเล็กซิส เดอ ทอคเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ทางการเมืองสำคัญของฝรั่งเศสท่านหนึ่ง เมื่อครั้งที่ท่านเดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศสหรัฐอเมริกา ท่านได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ว่า เป็นประเทศที่เป็นแบบอย่างของการปกครองประชาธิปไตยที่ดีประเทศหนึ่ง กล่าวคือเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในทำนองเดียวกันก็มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับยุโรปในสมัยนั้น เช่น ตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคม การทำมา





หากิน ที่ดินทำกิน ทรัพย์สินสมบัติ สิทธิและโอกาสทางการเมืองเป็นต้น ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และเรียนรู้วิธีการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย แสดงว่าพลังทางการเมืองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น การแก้ไขปัญหาล่าช้า การลดช่องว่างระหว่างชนชั้น และการพัฒนาสังคมในด้านอื่น ๆ (จิรโชค วีระสัย, 2529 : 37)

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กล่าวมานี้ มักขัดแย้งกับสังคมเผด็จการและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เสมอที่ไม่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากเชื่อว่าประชาชนไม่สามารถปกครองตนเองได้ (Self government) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองจะนำมาซึ่งความวุ่นวาย ทำให้ยากแก่การปกครอง ดังนั้น จึงภาระเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองแต่ละฝ่ายเดียวที่จะกำหนดความเป็นไปของสังคม หรือแม้กระทั่งชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน ในระบอบเช่นนี้จึงไม่ต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และแสดงออกถึงความต้องการของพวกเขาเองได้

พัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย

นับตั้งแต่อดีต ประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ลักษณะสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์หรืออำมาตยาธิปไตย กล่าวคือเจ้าขุนมูลนายมีอิทธิพลเหนือชีวิตความเป็นอยู่และการตัดสินใจของไพร่และข้าทาสบริวารอย่างมากในแทบทุกเรื่อง ระบบเช่นนี้ดำเนินมาช้านานจนกลายเป็นความยินยอมพร้อมใจกันทั้งสองฝ่าย ผลคือทำให้คนไทยไม่มีแนวคิดหรือประสบการณ์ในเรื่องการปกครองตนเอง (หรือลดการพึ่งพาตนเองน้อยลงเพราะต้องพึ่งเจ้าหรือนาย) ไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาค การใช้หลักการและเหตุผล ความยุติธรรมในสังคม จิตสำนึกเรื่องของส่วนรวม การมีอิสระในการตัดสินใจ ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแนวคิดสำคัญในระบอบประชาธิปไตย นานๆ เข้าก็เลยยกอำนาจของตนเองให้แก่ชนชั้นผู้ปกครอง และเห็นว่าชนชั้นปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีเรื่องการเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ไม่ได้มาจากจิตสำนึกของประชาชนในการต่อสู้เพื่อต้องการปลดปล่อยตนเองเพื่อให้หลุดพ้นจากการถูกกักกัน ให้ตนมีสิทธิเสรีภาพและเกิดความเสมอภาคขึ้นในสังคมแต่อย่างใด หากแต่เกิดจากการหิบบิ้นให้ของชนชั้นผู้ปกครองในสมัยนั้น

หรือกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยในปี 2475 ก็ไม่ได้มาจากการต่อสู้เรียกร้องที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประชาชนส่วนใหญ่แต่อย่างใด แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดจากคนกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการศึกษาดีในสมัยนั้น นำโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่เป็นหัวหน้าคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายหลังไม่นานคณะผู้ก่อการที่มีหัวก้าวหน้าถูกคุกคาม กล่าวคือกลุ่มของปรีดีถูกกวาดล้างอย่างรุนแรง การสูญเสียปรีดีส่งผลต่อการหยุดชะงักและการเติบโตของอุดมการณ์ประชาธิปไตยในสังคมไทย รวมทั้งการสลายตัวอย่างสิ้นเชิงของคณะราษฎรสายพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรพลเรือนเข้มแข็งที่สุดหลัง 2475 ทำให้พลังที่จะถ่วงดุลกับพลังของอำนาจนิยมและอนุรักษนิยมสลายตัวไปด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้นมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองที่เป็นฐานที่มั่นสุดท้ายก็ถูกเสนอให้มีการตัดคำว่า “การเมือง” ออกจากชื่อเดิมของมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นเป็นต้นมาการปกครองส่วนใหญ่ก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของทหารและข้าราชการประจำ (ในอดีตผู้นำทางการเมืองมักเป็นผู้มีอำนาจทางทหาร) แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นผู้นำที่มีอำนาจทางการเงินและมีอิทธิพลทางธุรกิจแทน

หรือแม้กระทั่งกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็เป็นภาพของการต่อสู้ระหว่างอำนาจเผด็จการทหารกับ นักเรียน นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน และนายทุนน้อยซึ่งหากเปรียบเทียบกับสัดส่วนของประชากรทั้งประเทศแล้วก็นับว่าเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่เข้าร่วมในการต่อสู้เรียกร้อง

หรือกรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ที่ประชาชนสามารถเอาชนะอำนาจเผด็จการทหารจนสามารถจัดวางจรรยาบรรณ์ทางการเมืองได้นั้น ผู้เข้าร่วมต่อสู้เรียกร้องก็จำกัดวงแคบเฉพาะชนชั้นกลางในเมือง (หรือที่บางท่านเรียกว่ามีอบมือถือ) เป็นส่วนใหญ่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังไม่กระจายไปอย่างทั่วถึงคนในระดับล่างทั้งในเมืองและชนบทอย่างแท้จริง

คงมีเพียงเหตุการณ์เดียวเท่านั้นในประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของไทย ที่ดูเหมือนว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดคือกระแสการเรียกร้องให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร. (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ในเดือนตุลาคม 2540 ที่มีการคาดกันว่ามีประชาชนเข้าร่วมทั้งประเทศประมาณ 2 ล้านคนเศษ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของประชากรไทยทั้งประเทศที่มีกว่า 60 ล้านคนแล้ว ก็นับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยอยู่ดี



ผลจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตย ทำให้พวกเขาสาดจิตสำนึกและขาดการตระหนักถึงในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และการมีอำนาจของตนเอง³ เราจึงเห็นได้ว่าในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น ประชาชนไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง และประชาชนก็ไม่ได้เป็นผู้กำหนดทางเลือกของสังคมว่าจะดำเนินไปในทิศทางใดอย่างแท้จริงเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองไทย ประกอบกับในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา มีการยึดอำนาจหรือทำรัฐประหารหลายครั้ง ทำให้พัฒนาการของประชาธิปไตยขาดความต่อเนื่องเมื่อคนรุ่นปู่ ย่า ตา ยาย และพ่อ แม่ ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดประสบการณ์ของการมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย จึงเป็นการยากที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรม และอุดมการณ์ประชาธิปไตยแก่คนรุ่นลูกหลานได้

ในปัจจุบันแม้ยอมรับกันว่าสังคมไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว แต่คนไทยส่วนใหญ่ก็ยังมีวิถีชีวิตแบบไพร่อยู่ คือไม่เอาใจใส่หรือมีความเฉยเมยทางการเมืองมาก เห็นว่าการเมืองเป็นกิจกรรมของคนบางกลุ่มที่มีอำนาจและมีเงิน ประชาชนทั่วไปไม่ควรเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด สาเหตุเพราะคนไทยส่วนใหญ่ไม่เอาใจใส่หรือมีความเฉยเมยทางการเมืองนี้เอง จึงเป็นช่องทางให้นักฉวยโอกาสหรือผู้ที่อำนาจเงินหรือมีอิทธิพลในท้องถิ่นบางคนที่ต้องการแสวงหาอำนาจและตำแหน่งทางการเมือง ใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การซื้อเสียง การฉ้อโกงทุกรูปแบบ ฯลฯ เพื่อให้ตัวเองบรรลุเป้าหมายได้

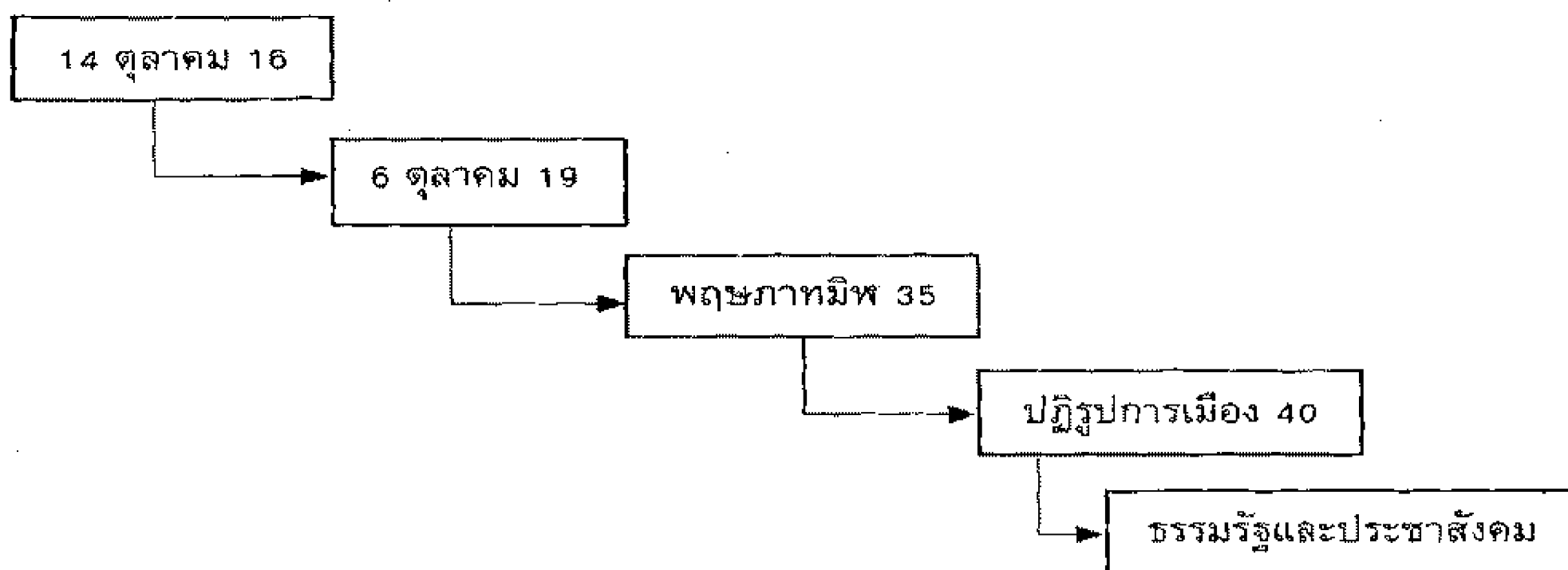
ในหลักการของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นถือว่า อำนาจในทางการเมืองการปกครองเป็นของประชาชนทุกคน และถือว่าประชาชนทุกคนต้องมี “การปกครอง

³ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันคือ ในการเลือกตั้งทุกระดับชาวบ้านยอมขายสิทธิขายเสียงให้แก่นักการเมืองที่ขาดอุดมการณ์แต่หวังผลชนะการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงว่าวิธีการแข่งขันทางการเมืองของเขาจะถูกต้องหรือไม่ อันที่จริงแล้วระบบการเมืองที่ใช้เงินเป็นใหญ่นี้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความไม่มีอุดมการณ์ของผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยจึงกลายเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนจำนวนน้อยที่ใช้ทั้งพรรคพวกและเงินในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อนำอำนาจนั้นไปหาผลประโยชน์ในตำแหน่งที่จะได้รับต่อไป ผู้นำประเทศนี้จึงไม่ได้ดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูใน เกரியงค์ศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. อนาคตผู้นำทางการเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า, กรุงเทพฯ : ชัคเชสมีเดีย. 2539.

ตนเองร่วมกัน” เพื่อประโยชน์สุขของสังคมร่วมกัน ดังนั้นบทบาททางการเมืองการปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงควรเริ่มตั้งแต่ การทำความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองตนเองในแต่ละคนเป็นเบื้องต้น กล่าวคือเมื่อเกิดมาก็ต้องเรียนรู้และฝึกฝนที่จะพึ่งพาตนเองให้มาก จนเมื่อเติบโตใหญ่ผ่านการศึกษาเล่าเรียนแล้วก็ต้องประกอบอาชีพเพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ ต้องรู้จักรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่และความประพฤติของตนเองให้มาก จากนั้นก็ต้องรู้จักปกครองตนเองร่วมกันตั้งแต่ในระดับครอบครัว โรงเรียน ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงการปกครองตนเองร่วมกันในระดับประเทศทั้งประเทศ กล่าวคือเมื่ออยู่ในครอบครัวก็ต้องเป็นครอบครัวที่พึ่งตนเองได้ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในครอบครัว และถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างครอบครัว รวมถึงในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ โดยสมาชิกทุกคนต้องรู้จักทำมาหากินในทางที่สุจริต รู้จักที่จะช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อย รู้จักที่จะช่วยกันกำหนดกติกาต่างๆ ร่วมกันออกมาใช้ แล้วช่วยกันดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกานั้นๆ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียม ความรัก และความปรารถนาดีต่อกัน รวมทั้งการรู้จักร่วมมือกันที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนและสังคมที่ตัวเองอยู่อาศัย (วิสุทธิ โพธิ์แท่น, เอกสารคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง, ไม่ระบุปีพิมพ์)

ในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าจำนวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยจะไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศแล้ว แต่เราอาจกล่าวสรุปได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นยุคแรกที่ประชาชนไทยซึ่งหมายรวมทั้งนักเรียน นิสิตนักศึกษา นายทุนน้อย และคนชั้นกลางบางกลุ่ม มีการตื่นตัวทางการเมืองและมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนมากที่สุด ผลพวงของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ได้ปลุกจิตสำนึกให้คนในสังคมที่เข้าร่วมในเหตุการณ์ดังกล่าวมีจิตใจที่เสียสละ มีความรับผิดชอบต่อบ้านเมือง และเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนสันตะเทือนมาสู่ปรากฏการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญๆ ของไทยในระยะหลังต่อมา เช่น เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, พฤษภาทมิฬ 2535, และการปฏิรูปการเมืองด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540, พลังของประชาชนที่ดูเหมือนว่าค่อยๆ เติบโตและเข้มแข็งขึ้นจากการผ่านประสบการณ์การต่อสู้ในเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมา ก่อให้เกิดกระแสแนวคิดหลัก 2 เรื่องที่สำคัญในปัจจุบันคือ แนวคิดเรื่องธรรมรัฐ (Good governance) และประชาสังคม (Civil society) ซึ่งเกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันขณะที่สังคมไทยประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี 2540 (ดูแผนภาพที่ 1)





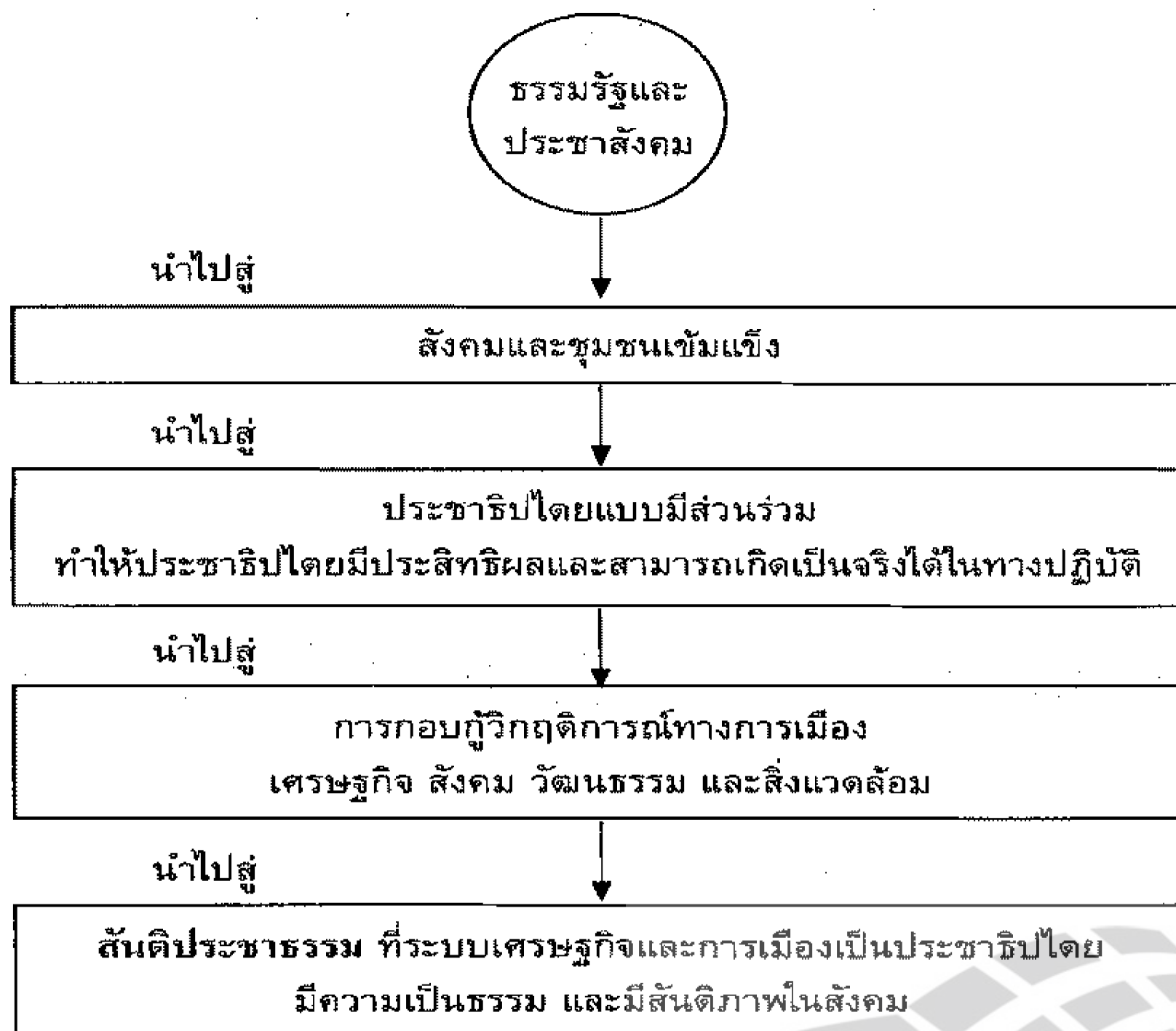
แผนภาพที่ 1 : แสดงลำดับเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย

โดยนัยความหมายของแนวคิดทั้งสองค่อนข้างสอดคล้องกัน และเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ *ประการแรก* แนวคิดทั้งสองเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในสังคม โดยเรียกร้องให้มีการยกระดับความสัมพันธ์และความร่วมมือในส่วนต่างๆ ของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการปกครองและการบริหารประเทศที่โปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ *ประการที่สอง* คนที่มารวมตัวกันนั้นต้องมีจิตสำนึกร่วมกันว่าทุกคนเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ของสังคม *ประการที่สาม* มีการจัดองค์กรหรือการจัดการ (Civic organization) เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะ *ประการที่สี่* มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย (Civic network) ในกลุ่มคนที่มีแนวคิดและอุดมการณ์คล้ายกัน เพื่อให้เกิดพลังในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้เกิดอำนาจที่สามของสังคม

ถ้าแนวคิดทั้งสองได้รับการยอมรับและสามารถเจริญเติบโตมากขึ้นในสังคมไทย ผลที่เกิดขึ้นตามาคือ จะทำให้ภาคสังคมและชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น และประการสำคัญคือ จะทำให้แนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่คือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) มีประสิทธิผล และสามารถเกิดขึ้นเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ อันจะช่วยกอบกู้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายลงให้ฟื้นกลับคืนมาได้ และทำให้เศรษฐกิจและการเมืองดำเนินไปสู่เส้นทางสันติประชาธรรม ตามที่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เคยวาดหวังไว้ในอดีต



กล่าวคือเป็นระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มีความเป็นธรรม และมีสันติภาพของคนในสังคม (ดูแผนภาพที่ 2)



แผนภาพที่ 2 : แสดงการก่อตัวของแนวคิดธรรมรัฐและประชาสังคมกับผลที่ตามมา

ในระยะหลังมานี้ ขบวนการของกลุ่มคนดังกล่าวได้เชื่อมโยงกับประชาชนระดับล่าง (Glass - roots) หรือผู้ยากไร้ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการของกลุ่มคนระดับล่างในภาคชนบทที่เกิดจากการกระตุ้นและการฟูมฟักของบรรดากลุ่มเอ็นจีโอต่างๆ เมื่อประมาณราว 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จนทำให้กลุ่มคนระดับล่างมีความเข้มแข็งและมีการขยายเครือข่ายไปสู่พื้นที่ต่างๆ ในเขตชนบทมากขึ้น



ความจริงแล้ว การที่ขบวนการธรรมรัฐและประชาสังคมมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ของสังคม นับว่ามีความชอบธรรมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ผู้คนยังมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และไม่มีความเท่าเทียมกันในหลายด้าน มีการละเลยต่อปัญหาคนจน และที่ซึ่งอำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นี่ย่อมเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าทั้งขบวนการธรรมรัฐและประชาสังคมทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี เสน่ห์ จามริก⁴ ได้ให้ข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า กลุ่มคนระดับล่างในภาคชนบทต้องพยายามแสวงหาฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือการต้องพึ่งตนเองให้ได้ ไม่ใช่การมุ่งเรียกร้องเอาจากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันก็ต้องมุ่งรักษาบูรณาการของความเป็นชุมชนท้องถิ่นเอาไว้ ความจริงแล้วชนบทมีบทบาทและเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ปัญหาชนบทจึงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาเฉพาะของพื้นที่ชนบทและคนชนบทเท่านั้น การทำให้ชนบทสามารถพึ่งตนเองได้หรือกลับสู่ความสมดุลนั้นควรมีเป้าหมายในการพัฒนาต่างๆ ดังนี้ (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2536) คือ

ประการแรก ในการพัฒนาจำเป็นต้องมุ่งรักษาและสร้างควมมีภูมิปัญญาท้องถิ่นเดิม ตลอดจนการกลั่นกรองเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าซึ่งเป็นภูมิปัญญาภายนอกให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพชนบท แล้วดูดซับให้กลายเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในที่สุด

ประการที่สอง ต้องมุ่งรักษาความพอดีในความต้องการกับขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการ ซึ่งหมายถึงความพอดีระหว่างรายรับกับรายจ่าย ความพอดีระหว่างการกู้เงินกับขีดความสามารถในการคืนเงินกู้ ความพอดีระหว่างความต้องการทางวัตถุกับทางจิตใจ

ประการที่สาม การฟื้นฟูรักษา และเสริมสร้างความเป็นธรรมชาติให้เกิดขึ้นในชนบท เพราะนอกจากเพื่อการดำรงอยู่และการประกอบอาชีพด้วยดีของคนในชนบทแล้ว ความเป็นธรรมชาติคือเอกลักษณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของชนบท

ประการที่สี่ การมุ่งฟื้นฟูรักษา และเสริมสร้างควมมีคุณธรรมของคนชนบทให้กลับคืนดังเดิม เพื่อการดำรงอยู่ด้วยดีของคนชนบทรวมทั้งจะส่งผลดีต่อคนเมือง ดังนั้น บทบาทที่สำคัญ

⁴ ข้อเสนอจากการปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการประชาสังคมครั้งที่ 2 เรื่อง “ทิศบ้านทางเมือง : บนเส้นทางประชาสังคมไทย.” 18-21 พฤษภาคม 2543 ณ วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา จ. นครปฐม

ของชนบทในปัจจุบันและอนาคตจึงอาจอยู่ที่การเป็นฐานหรือที่มั่นสุดท้ายของควมมีคุณธรรมของ
ประเทศ ขณะที่สังคมเมืองต้องเผชิญกับปัญหาความเสื่อมทางจริยธรรมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ประการที่ห้า การมุ่งฟื้นฟูควมมีเอกลักษณ์และศักดิ์ศรี เอกลักษณ์และศักดิ์ศรีเดิม
ชนบทมีอยู่ไม่น้อย เช่น การมีภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนเอง การมีธรรมชาติที่น่าอยู่ การมี
คุณธรรมที่สูงกว่าคนเมือง รวมทั้งการมีประเพณี ศิลปวัฒนธรรมที่งดงามของตน โดยแท้จริงแล้ว
ชนบทเป็นฐานทางสังคมที่ทำหน้าที่รักษาและสืบทอดศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น การพัฒนา
จึงควรมุ่งสู่การฟื้นฟูรักษา และเสริมสร้างความมีเอกลักษณ์และศักดิ์ศรีของชนบทให้ฟื้นกลับคืน
มาให้ได้

ข้อเสนอที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะเป็นไปได้ ก็ต่อเมื่อสังคมชนบทตั้งอยู่บนฐานของการมีผู้นำ
ที่ดี มีการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนระดับต่างๆ สูงพอสมควร มีความเป็นปึกแผ่นทางสังคม มี
องค์กรทางสังคมที่เข้มแข็ง รวมทั้งมีความรู้ข้อมูลข่าวสารที่เท่าทันกับโลกภายนอก

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างไร

โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมี
ส่วนร่วมทางการเมืองได้ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

- **การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voting)** ถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญ
ในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการ
กำหนดตัวผู้ปกครองประเทศในระดับต่างๆ ทั้งนี้จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนมีสิทธิและ
เสรีภาพเต็มที่ในการลงคะแนนเสียง และมีการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับ
เลือกตั้งเท่าที่จำเป็นเท่านั้น กติกาและการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปด้วยความสุจริตและมีความยุติธรรม
การเลือกตั้งต้องมีขึ้นในระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอน ตลอดจนต้องยึดหลักการที่ว่า ประชาชน
แต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคนละหนึ่งเสียงเท่านั้น (Beetham และ Boyle,
1995 : 34)

ในทางปฏิบัติประชาชนควรมีหน้าที่ที่จะต้องเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถไปเป็น
ตัวแทนของตนในระดับต่างๆ เพราะถ้าประชาชนเลือกผู้แทนดี ก็จะได้สภาที่ดี สภาที่ดีก็จะมีกา
รตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ดีเป็นรัฐบาล รัฐบาลดีก็จะกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับควม
ต้องการของประชาชน รวมทั้งกำกับดูแลให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายและทำสิ่งที่ดีเป็น
ประโยชน์แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็ควรช่วยกันตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล
นักการเมือง และข้าราชการด้วย ไม่ใช่ถือว่าเมื่อไปเลือกตั้งเสร็จแล้วก็หมดหน้าที่ของตนเอง





มีข้อสังเกตว่า โดยทั่วไปแล้วผลงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง มักศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าการออกเสียงเลือกตั้งเป็นการวัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ง่ายและมีความชัดเจนมากที่สุด (ประสิทธิ์ สันติกาญจน์, 2530 : 5) แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงเลือกตั้งแล้ว ยังมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ อีกมาก คือ

- **การออกเสียงประชามติ (Referendum)** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ อย่างไรก็ดี ประเทศที่มีได้มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ อย่างชัดเจน ประชาชนก็อาจแสดงประชามติได้โดยวิธีการต่างกัน เช่น แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนสาขาต่างๆ หรือแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Poll) เป็นต้น

- **การควบคุมตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล** การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีการกำหนดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างชัดเจนและกว้างขวาง เช่น กำหนดให้รัฐบาลต้องตีพิมพ์ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี หรือผลการตัดสินใจดำเนินโครงการสำคัญต่างๆ ที่น่าสนใจคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหมวด 10 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 303 และ 304 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. และข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ผ่านสื่อมวลชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะ เช่น การเขียนจดหมายหรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่ผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้มักเป็นพวกที่มีความรู้ดี มีข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาก และมีความสนใจติดตามข่าวสารการเมืองมากอยู่เป็นประจำ จึงสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้

- **การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น** เป็นการที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ประชาชนตามหลักการปกครองตนเองในแต่ละพื้นที่ โดยถือคติว่าประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นผู้เข้าใจปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ได้ดีที่สุด กรณีของไทยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญหมวด 9 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง 290 โดยพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งอาจสรุปได้ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ หนึ่ง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น สอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน



การเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น สาม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

– *การมีกิจกรรมร่วมกับพรรคการเมือง* เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงอาจใช้ช่องทางนี้ในการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง ตลอดจนการควบคุมให้พรรคการเมืองดำเนินนโยบายและกิจกรรมในทางที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น โดยทั่วไปการเข้ามามีกิจกรรมร่วมกับพรรคการเมืองนั้นสามารถกระทำได้นับตั้งแต่การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเข้าร่วมประชุมและร่วมแสดงความคิดเห็น การช่วยรณรงค์หาเสียงในระหว่างการเลือกตั้ง การบริจาคเงินช่วยเหลือให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนชื่นชอบ การชักชวนให้ประชาชนเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคที่ตนชอบ เป็นต้น

– *การรวมตัวกันเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มบำเพ็ญประโยชน์ กลุ่มตามความสนใจ* เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันและสร้างพลังในการต่อรองด้วยเหตุผลอย่างสันติกับกลุ่มอื่นๆ เพื่อไม่ให้มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน แต่เพื่อสร้างสังคมที่ทุกกลุ่มทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข เช่น กลุ่มเกษตรกรกรทำนาหากสามารถรวมกลุ่มเชื่อมโยงกันได้ทั้งประเทศอย่างเข้มแข็งก็จะสามารถเจรจาต่อรองกับพ่อค้าคนกลางให้สามารถทำการขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสม แต่ถ้ารวมตัวกันไม่ติดก็อาจถูกเอาเปรียบจากการถูกกดราคาข้าวได้ เป็นต้น

– *การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community activists)* ซึ่งหมายถึงการตั้งกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม หรือการร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชนและกิจกรรมสาธารณะ หรือติดต่อกับทางราชการในการแก้ไขปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนมักเป็นบุคคลที่มีความเสียสละและมีความกระตือรือร้นสูงทำให้มีความผูกพันทางใจกับชุมชนมาก

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในลักษณะอื่นๆ อีก เช่น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มพลังผลักดัน (Pressure groups) หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movements) การบริจาคทุนให้แก่โครงการรณรงค์กิจกรรมสาธารณะต่างๆ การติดต่อกับผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ของตน การติดต่อสื่อสารกับฝ่ายรัฐบาล การเข้าร่วมประชุมสัมมนาหรือการจัดอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของบ้านเมือง การเข้าร่วมชุมนุมสนับสนุนหรือคัดค้านโดยสุจริตใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม การเข้าร่วมถกเถียงปัญหาทางการเมือง การให้ความรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนบ้านในชุมชน เป็นต้น



บทสรุป

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นรากฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ในที่นี้หมายถึงการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือการเลือกผู้นำรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมายมีมากมาย ในสังคมไทยระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำสืบเนื่องจากอิทธิพลของสังคมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบดั้งเดิม แต่อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นยุคแรกที่คนไทยได้มีการตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด จนมีผลกระทบก่อให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญๆ ของไทยต่อมา และเกิดแนวคิดที่สำคัญสองเรื่องในปัจจุบันคือธรรมรัฐและประชาสังคม ซึ่งหากแนวคิดทั้งสองนี้สามารถเป็นที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับในวงกว้างมากขึ้น จะทำให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งขึ้น โดยทั่วไปแล้วในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในหลายลักษณะด้วยกัน หากคนไทยมีความตื่นตัวและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นตามช่องทางต่างๆ ที่กล่าวมา จะช่วยเสริมให้สังคมไทยเข้มแข็งมากขึ้น แล้วจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งในตัวผู้นำ ระบบบริหารและการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปในแนวทางที่มีความสุจริต มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นเช่นกัน





บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. อนาคตผู้นำการเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : ชัดเชส มีเดีย. 2539.
- จิรัช วิระชัย. สังคมวิทยาการเมือง. (พิมพ์ครั้งที่ 7) ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2536.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. “แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง.” ใน เอกสารประกอบการประชุม สัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ท้องถิ่น. ไม่ระบุปีพิมพ์ (เย็บเล่ม).
- ประสิทธิ์ สันติกาญจน์. การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล. คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- รังสิมันต์ บุญประภานนท์. การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง คณะกรรมการชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาล ต.ทางเกวียน อ.แกลง จ.ระยอง ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. “ประชาชนกับบทบาททางการเมือง”. เอกสารเผยแพร่เพื่อการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง, ไม่ระบุปีพิมพ์ (แผ่นปลิว).
- สถิตย์ นิยมญาติ. สังคมวิทยาการเมือง. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช. 2524.
- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในชนบท”. พฤศจิกายน 2536.
- Beetham, David and Kevin Boyle. *Introducing Democracy : 80 Questions and Answers*. Cambridge : Blackwell Publishers Inc., 1995.
- Huntington, Samuel P. and Nelson, Joan M. *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries*. Cambridge : Harvard University Press, 1982.
- Leonard Binder at al.,(eds) *Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1971.
- Nie, Norman H. and Sidney Verba. “Political Participation.” ใน Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. *Handbook of Political Science*. Vol. 4 Massachusetts : Addison – Wesley Publishing Company, 1975.



Mcclosky, Herbert. "Political Participation" **International Encyclopedia of the Social Science**. Vol. 12 (1968).

Sherman, Arnold K. and Kolker, Aliza. **The Social Bases of Politics**. Belmont, California : Wadsworth Publishing Company. 1987.

Weiner, Myron. "Political Participation" : Crisis of the Political Process." In Leonard Binder at al., (eds.) **Crisis and Sequences in Political Development**. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1971.



“บันทึกการเมือง พรรคการเมือง สิ่งที่จำเป็นต้องปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง”

ประยุทธ์ หอช่ทองคำ

สัญญาณการยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ยังไม่ทัน
จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน แต่ปีกลองทางการเมืองเริ่มดังระเบ็งแซ่เหมือนลางบอกเหตุอะไรบางอย่าง

เช่นมีการกล่าวหาระหว่างนักการเมืองว่า พรรคการเมืองบางพรรคกำลังดำเนินการทาง
การเมืองที่เรียกว่า “ตกเขี้ยว” ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความสนใจแก่สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
ว่ามันคืออะไร เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เพิ่งเกิด หรือมีมานานแล้ว และปรากฏการณ์ทาง
การเมืองที่เรียกว่า “ตกเขี้ยว” นี้จะมีผลทางการเมืองในอนาคตอย่างไร จะเป็นอุปสรรคหรือปัจจัย
ต่อกระบวนการปฏิรูปการเมืองที่ทุกฝ่ายปรารถนาให้เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งครั้งใหม่ที่จะเกิด
ขึ้นอย่างช้าภายในปี พ.ศ. 2543 หรือถ้าเป็นปีสากลก็อาจเรียกได้ว่าเป็นปี “Y2K”

ว่าที่จริงผู้เขียนไม่ชอบศัพท์คำว่า “ตกเขี้ยว” ที่จะนำมาใช้กับพฤติกรรมทางการเมืองนี้เลย
เพราะมีเจตนาสื่อเสียใจเพื่อความสะใจมากกว่าความหวังดี และแท้ที่จริงแล้ว ความหมายดั้งเดิม
ของคำว่า “ตกเขี้ยว” หมายถึงการที่เกษตรกรไม่ว่าจะเป็นชาวนาหรือ ชาวสวนผลไม้ ที่ขาดทุน
ทรัพย์ที่จะใช้ลงทุนประกอบอาชีพของตน เช่นไม่มีทุนที่จะใช้ซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง หรือแม้แต่
เกษตรกรบางอาชีพ อาจไม่มีทุนที่จะซื้อพันธุ์พืชที่จะนำมาเพาะปลูกเสียด้วยซ้ำไป เช่นชาวนา
อาจไม่มีทุนที่จะซื้อข้าวพันธุ์มาหว่านเป็นกล้า เพื่อทำนาอันเป็นอาชีพหลักของเขา ซึ่งเกษตรกร
เหล่านี้ก็จำเป็นต้องพึ่งสถาบันการเงินของรัฐ หรือนายทุนเอกชน

ผู้ที่พึ่งสถาบันการเงินของรัฐไม่ได้ จะเป็นด้วยเหตุผลอะไรก็ตามที่ เช่น มีคุณสมบัติไม่
ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรืออาจจะไม่มีหลักทรัพย์จำประกันเพียงพอ
เกษตรกรพวกนี้ก็จำเป็นต้องหันไปพึ่งนายทุนเอกชน ถึงแม้จะต้องตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบทุก
ประการรวมทั้งต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราสูงก็จำเป็นต้องยอมทน



เกษตรกรที่ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของนายทุนเอกชนดังกล่าว นอกจากจะต้องชำระหนี้เป็น ตัวเงินบางส่วนแล้ว ยังต้องยอมให้นายทุนได้ผลประโยชน์จากพืชผลที่ผลิตได้บางส่วน เป็นการ ชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยอีกด้วย ทั้งนี้จะมากน้อยอย่างไร หรือมีอัตราแบ่งปันผลประโยชน์กัน อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับ การเจรจาตกลงระหว่างนายทุนกับเกษตรกรนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่ มัก จะเป็นอัตราที่นายทุนได้เปรียบอย่างมหาศาล ส่วนเกษตรกรนั้นเสียเปรียบแน่ เพราะเกษตรกร ไม่มีอำนาจต่อรอง ขณะเดียวกันความเชื่อและความจำเป็นของเกษตรกร ก็เป็นเหตุอันสำคัญ ที่ทำให้เขาต้องตกอยู่ในฐานะเช่นนั้นโดยไม่มีทางเลือก

นี่คือที่มาของคำว่า “ตกเชียว” เพราะส่วนใหญ่การตกลงให้กู้ยืมระหว่างเกษตรกรกับ นายทุน จะกระทำกันระหว่างที่พืชพันธุ์ธัญญาหาร หรือผลไม้ที่เกษตรกรใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ เริ่มผลิดอกออกผล เช่น ข้าว กำลังเจริญงอกงามในท้องนา หรือ เงาะ ลำไย ทุเรียน ลิ้นจี่ ฯลฯ กำลังผลิดอกออกผลงามสะพรั่งอยู่ในสวน หรือตามสภาพข้อเท็จจริงก็คือ ผลผลิตทางการเกษตร ของลูกหนี้ กำลังอยู่ในภาวะเชียวขจีอยู่ในแหล่งผลิต ซึ่งเป็นหลักประกันที่นายทุนจะมีความมั่นใจ ว่าเขาจะไม่เสียเปรียบ หรือหนี้เขาจะไม่สูญ

ต่อมาคำว่า “ตกเชียว” ได้ถูกนำมาใช้กับกิจการนอกกฎหมายประเภทหนึ่ง คือ การค้า ประเวณี

โดยผู้ประกอบการอาจจะเป็นพ่อเล้าแม่เล้า หรือนายทุนที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง ต้องการ เด็กหญิง หรือแม้แต่เด็กชาย เพื่อนำมาเป็นสินค้า ก็จะไปตกลงกับพ่อแม่ หรือผู้ปกครองเด็กที่ ยากจน และมีปัญหาต้องการเงินมาใช้จ่าย หรือแก้ปัญหาคงของครอบครัวที่ประกันอยู่โดยนายทุน หรือพ่อเล้าแม่เล้าเหล่านี้จะออกเงินให้ผู้มีปัญหาการเงินเหล่านี้กู้ โดยมีข้อตกลงแลกเปลี่ยนว่า เมื่อ บุตรหลานของเขาเติบโตพอที่จะตกเป็นสินค้าทางการมหรณ์ได้แล้ว นายทุนก็จะนำเด็กเหล่านั้นไป เป็นสินค้าตามแหล่งประกอบการของเขาตามข้อตกลง

ส่วนการนำเอาคำว่า “ตกเชียว” มาใช้กับกิจกรรมทางการเมืองนั้น ความหมายอันเป็น ที่เข้าใจในหมู่ของนักการเมือง ผู้สังเกตการณ์ทางการเมือง รวมถึงสื่อมวลชนก็คือ กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมือง ที่มุ่งประสงค์ชัยชนะในการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึง กฎ กติกา มารยาทใดๆ ทั้งสิ้น ก็จะดำเนินการทุกรูปแบบเพื่อให้ลูกพรรคของตนได้รับเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงการทุจริตในการเลือกตั้งทุกรูปแบบแล้ว สิ่งที่พรรคการเมืองที่ขาดอุดมการณ์ ทางการเมืองที่ดี โดยเคารพตนเองและหลักการของระบอบประชาธิปไตย และเห็นว่าการชนะ การเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องเป็นผลสำเร็จทางการเมืองของตน กลุ่มการเมืองหรือ

พรรคการเมืองเหล่านี้ มักนิยมใช้วิธีการชักจูงให้นักการเมืองที่มีแวว หรือมีโอกาสชนะการเลือกตั้ง ละทิ้งพรรคการเมืองเดิม ย้ายมาสังกัดพรรคการเมืองของตน โดยมีข้อเสนอที่น่าสนใจเป็นการ แลกเปลี่ยน เช่นให้ทุนสำหรับการเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง หรืออาจมีข้อเสนอเกี่ยวกับตำแหน่งทาง การการเมืองเป็นเครื่องล่อใจ บางรายเมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วอาจได้รับเงินเป็นค่าใช้จ่ายประจำเดือน อีกจำนวนหนึ่งด้วย ซึ่งข้อเสนอเพื่อให้ได้ตัวนักการเมืองที่มีคุณสมบัติเหล่านี้มาสังกัดพรรค ของตนจะมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของนักการเมืองผู้นั้น รวมทั้งกลยุทธ์ในการต่อรอง เป็นสำคัญ

กลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ทางการเมืองที่ลึกล้ำยากที่จะสร้างเป็น สูตรสำเร็จหรือสอนให้เลียนแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเรื่องจริงที่เคยเกิดในกิจกรรมทาง การการเมืองเรื่องหนึ่งในอดีต ครั้งนั้นนักการเมืองฝ่ายค้านได้เข้าข้อเสนอยุติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอยุติ ดังกล่าวเกินจำนวนขั้นต่ำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึง 13 คน

ท่านนายกรัฐมนตรีขณะนั้นไม่ต้องการให้มีการอภิปราย ไม่ใช่กลัวแพ้ในการลงมติหรือไม่ สนับสนุนหลักการของระบอบประชาธิปไตย หากแต่ท่านเกรงว่าจะมีนักการเมืองบางคนใช้โอกาส และกติกาของระบอบประชาธิปไตยเล่นเกมสกปรก โดยนำเอาเรื่องส่วนตัวที่เป็นเท็จ และไม่เกี่ยว กับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีมาอภิปรายในสภา ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้ท่านเสียหาย แต่ยังเป็นการสร้างความต่างปรือยแก่ระบอบและสถาบันทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ท่านจึงให้คนใกล้ชิดคลี่คลายปัญหานี้

จึงได้มีการเจรจาต่อรองให้นักการเมืองที่เข้าใจถึงปัญหา ถอนชื่อออกจากญัตติดังกล่าว เพื่อให้ยุติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตกไป เพราะสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรลงชื่อไม่ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

มีรายงานผลการเจรจาต่อรองเป็นการลับว่า นักการเมืองที่ฉลาดและเข้าใจง่ายต่อการเจรจา ได้รับผลตอบแทนน้อยกว่านักการเมืองที่ค่อนข้างจะหัวทึบ กว่าจะพูดจาเข้าใจต้องใช้เวลาต่อ รองและอธิบายกันกว่าสิบชั่วโมงนับเป็นร้อยเท่าตัว

เห็นไหมล่ะ การเจรจาต่อรองเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล เพียงใด

แต่ไม่ได้หมายความว่า นักการเมืองที่ย้ายพรรคนั้นจะเป็นนักการเมืองประเภท “ตกเจียว” ไปทั้งหมด



LIRT



เพราะมีนักการเมืองบางคนที่เขาจำเป็นต้องย้ายพรรคด้วยเหตุผลอื่น มิใช่เหตุผล “ตกเขียว”

นักการเมืองบางคนต้องย้ายพรรคเพราะเขตเลือกตั้งเปลี่ยนแปลง ทำให้พรรคพิจารณาให้ลงสมัครในเขตที่มีคะแนนนิยมไม่แน่นอน มีโอกาสแพ้เลือกตั้งค่อนข้างมาก เขตเลือกตั้งที่ตนมีโอกาสชนะ พรรคก็เสนอให้สมาชิกคนอื่นลงสมัครแทน ทางเลือกของนักการเมืองประเภทนี้ก็มีอยู่สองทาง คือยอมเสี่ยงที่จะแพ้การเลือกตั้งโดยปฏิบัติตามมติของพรรคหรือถ้าต้องการชนะการเลือกตั้งก็ต้องหาพรรคการเมืองใหม่สังกัด

นักการเมืองที่ต้องเปลี่ยนพรรคอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ไม่อาจอยู่ในพรรคเดิมได้ เพราะได้สร้างวีรกรรมอันไม่เป็นที่ยอมรับของบรรดาสมาชิกและกรรมการบริหารพรรคส่วนใหญ่ไว้อย่างไม่อาจให้อภัยได้ นักการเมืองประเภทนี้ถ้าไม่หาที่อยู่ใหม่ ยังขึ้นอยู่ที่เดิมแล้ว นอกจากอนาคตทางการเมืองจะไม่ “รุ่ง” แล้ว ยังต้องตกอยู่ในสภาพ “ขำวนอกนา” อีกด้วย

เหตุผลที่นักการเมืองต้องย้ายพรรค อ่างกันสดๆ ร้อนๆ เมื่อเร็วๆ นี้ “ได้ทำโพลสอบถามประชาชนผู้ให้การสนับสนุนแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้ย้ายพรรค เพราะพรรคเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาของเขาได้ และไม่สนับสนุนยกย่องตนตามสมควร มาอยู่พรรคใหม่อาจสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในการเลือกตั้งคราวหน้า”

ฟังคำชี้แจงแถลงเหตุผลของการต้องย้ายพรรคข้างต้นแล้วก็เกิดความเข้าใจและเห็นใจ เข้าใจว่าอยู่พรรคเดิมไม่ได้เพราะไม่ให้เกียรติ ไม่ให้โอกาสที่จะให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เห็นใจว่านักการเมืองทุกคนมีเป้าหมายสูงสุดที่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มิใช่การรับใช้แก้ปัญหาให้แก่ประชาชน

แต่ที่ผู้เขียนเล่าเรียนมา ครูท่านย้านักหนาว่า “นักการเมืองคือผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง ประกอบทั้งเป็นผู้มีจิตสำนึกว่าตนอยู่ในฐานะที่สุขสบายแล้ว ควรจะได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ของตนทำงานเพื่อแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างเต็มสติปัญญาและเสียสละ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ ส่วนลาภยศสรรเสริญ ที่ตนจะได้รับควรเกิดจากสังคมมอบให้เป็นการตอบแทนคุณความดีและผลงานซึ่งจะเป็นสิ่งที่จีรัง ยั่งยืน และชอบด้วยศีลธรรม”

อนึ่ง การที่นักการเมืองตัดสินใจสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด ครูบาอาจารย์ท่านสอนไว้ให้นักหนาว่าเป็นเพราะ “มีอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในหลักการสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนที่มาร่วมกันเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเดียวกัน จะต้องเห็นพ้องต้องกันในนโยบายหลักทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

มิใช่เหตุผลอื่นเพราะพรรคการเมืองเป็นชุมชนทางการเมืองของมนุษย์ มิใช่สมาคมการกุศล หรือบริษัทธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร”

แต่เหตุผลที่นักการเมืองไทยจำนวนมากตกลงถึงความจำเป็นต้องย้ายพรรคนั้น ไม่มีรายใดที่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นที่ยอมรับทางวิชาการเลย เพราะอะไรจึงเป็นเช่นนั้น

คำตอบที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุดก็เห็นจะได้แก่ นักการเมืองของเรายังไม่เข้าใจว่า พรรคการเมืองคืออะไร อะไรเป็นหลักการสำคัญที่ดึงดูดให้คนตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และสมาชิกของพรรคการเมืองควรจะมีบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองอย่างไร หากแต่นักการเมืองเข้าใจว่า พรรคการเมืองคือที่รวมกันของคนที่มีวัตถุประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง (หรือที่สื่อมวลชนเรียกว่า “ชมรมของนักเลือกตั้ง”) และปัจจัยสำคัญที่นักการเมืองสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด เพราะพรรคการเมืองนั้นมีทรัพยากรที่จะช่วยให้ชนะการเลือกตั้งอย่างสมบูรณ์ ส่วนอุดมการณ์ทางการเมืองหรือนโยบายหลักทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของคนจะรวมตัวเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น เป็นเพียงวลีหรูๆ ที่นักการเมืองจะนำมาใช้ในโอกาสที่มีคุณประโยชน์หรือแสดงภูมิเท่านั้น แต่ด้วยสำนึกอันแท้จริงแล้ว นักการเมืองประเภทมือดีอดสาปปากถือศีลไม่มีหลักการเช่นนี้อยู่ในจิตวิญญาณแต่ประการใด ฉะนั้นในอดีตหรือแม้แต่ปัจจุบัน การเลือกตั้งแต่ละครั้ง นักการเมืองจึงมีภารกิจในการย้ายพรรคเป็นมหกรรมสำคัญ เข้าทำนองว่า น้ำที่ไหลเย็น ปลาที่ชุกชุม ป่าที่โหนดมสมบูรณ์ สัตว์ป่าก็อยู่อาศัยกันหนาแน่น

แล้วนักการเมืองจะเป็นเช่นนั้นหรือ นักการเมืองมิใช่มนุษย์ผู้ประเสริฐและมีเกียรติสูงดังที่ท่านกล่าวขานกันหรือ



มุมมองเชิงปรัชญา กับหน้าที่ไปเลือกตั้ง

พีระพจน์ รัตนมาลี*

1. บทนำ

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้
ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(มาตรา 68 วรรคหนึ่งและสอง)

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มิฉะนั้นจะต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ ซึ่งมีสิ่งที่น่าสนใจก็คือบรรยากาศภายหลังการเลือกตั้งของไทยทุกครั้งจะมีบรรดาสื่อมวลชนทุกประเภทสะท้อนความคิดเห็นของกลุ่มประชาชน นักวิชาการ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งยังพาดพิงไปถึงการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย โดยปัญหาหลักของการวิพากษ์วิจารณ์ก็คือ ความไม่เป็นธรรมของระบบการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการ

*วิทยากร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ใช้อำนาจ อิทธิพล หรือการใช้เงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ตลอดจนใช้อิทธิพลทางการเงินในการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง (เอกสารทางวิชาการ, 2530)

สิ่งที่ปรากฏในสังคมไทย ก็คือ ภายหลังจากการเลือกตั้งแทบทุกครั้งมักมีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนว่า มีการซื้อสิทธิขายเสียงจำนวนมาก มีเงินหมุนเวียนในตลาดจำนวนมาก การเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา มีการโกงการเลือกตั้ง มีการฉ้อในการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองที่ผ่านมานั้นโดยเฉพาะระบบเลือกตั้งไม่ได้เกื้อกูลให้มีระบอบประชาธิปไตยที่ดีขึ้น มันเป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีการใช้เงิน ให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ให้มีการโกงกินตลอดเวลา (อานันท์ ปันยารชุน, 2540) สภาพการณ์และข้อเท็จจริงทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปรากฏการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาบางประการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งมักปรากฏอยู่ทั่วไปในการเลือกตั้งทุกระดับ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ซื้อเสียงกันอย่างมากนั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แล้ว จะมุ่งกอบโกยเพื่อถอนทุนคืนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน มักใช้เวลาและบารมีของความเป็น ส.ส. แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องบางคน ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขและความเดือดร้อนของประชาชน โดยอ้างว่าได้จ่ายเงินซื้อเสียงและสิ่งตอบแทนในระหว่างการเลือกตั้งแล้วจึงหมดบุญคุณต่อกันและเมื่อ ส.ส. ที่ซื้อเสียงเหล่านี้ได้มีโอกาสบริหารบ้านเมืองหรือเป็นรัฐมนตรีจะมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ความพยายามที่แสดงออกถึงการรับรู้ถึงปัญหาดังกล่าวของฝ่ายบ้านเมือง สามารถดูได้จาก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งได้ให้ความหมายของคำว่า “การซื้อสิทธิขายเสียง” นั้นหมายถึง

(1) การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดจัดให้ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลอื่นใด เพื่อจูงใจให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด

(2) การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลใดเรียก หรือรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เพื่อจะลงหรือจัดให้มีการลงคะแนน หรืองดเว้น หรือจัดให้มีการงดเว้น ไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้ใด หรือ





(3) การกระทำอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกับที่กล่าวมาใน (1) หรือ (2) ซึ่งเป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2538)

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ต่อการตระหนักรู้ของฝ่ายบ้านเมืองถึงความรุนแรงของปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้พอสมควร แต่อีกสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่น่าสนใจก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น สะท้อนให้เห็นว่า โดยภาพรวมแล้วคนชนบทไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันสูงมากขณะที่คนเมืองหรือคนกรุงเทพฯ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันค่อนข้างน้อย โดยพิจารณาได้จากข้อมูล การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งพบว่า จังหวัดสระแก้ว มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด คือ ร้อยละ 87.71 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่กรุงเทพฯ มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพียงร้อยละ 48.97 ซึ่งเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่า ร้อยละ 50 และหากจะได้พิจารณาลงไปในรายละเอียด ก็มีข้อมูลที่น่าสนใจก็คือ กิ่ง อ.เขาฉกรรจ์ จ.สระแก้ว มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดของประเทศ คือ ร้อยละ 98.67 ส่วนที่ไปใช้สิทธิน้อยที่สุดของประเทศ คือ เขตดุสิต กรุงเทพฯ ที่ไปใช้สิทธิเพียงร้อยละ 39.75 จากทั้งหมด 888 อำเภอจากทั่วประเทศ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2540) คำถามที่ตามมาก็คือ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ต่อเรื่องดังกล่าวมีข้อมูลจากงานวิจัยที่น่าสนใจที่ว่า โดยสาเหตุที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพฯ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยไม่ได้เกิดจากการไม่ทราบหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ทั่วถึง คนกรุงเทพฯ มีโอกาสรับทราบข้อมูลการเลือกตั้งมากกว่าคนในต่างจังหวัดเพราะสื่อประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง จากการสอบถามประชาชนในกรุงเทพฯ พบว่า พรรคการเมืองและผู้สมัคร ส.ส. ในกรุงเทพฯ มีการสร้างฐานคะแนนเสียงประชาชนแบบเข้าถึงประชาชนน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนกับผู้สมัครหรือพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจมีที่ทำการพรรคแต่ผู้สมัครหรือผู้แทนในกรุงเทพฯ ไม่มีสถานที่ติดต่อหรือสำนักงาน ส.ส. ที่ประชาชนสามารถติดต่อโดยตรงเหมือนกับ ส.ส. ในต่างจังหวัด ที่มีสำนักงานอย่างเปิดเผยรับคำร้องทุกข์และความต้องการจากประชาชนตลอดเวลาหรือมีกำหนดเวลาที่แน่นอน ผู้สมัคร ส.ส. ในกรุงเทพฯ มักจะใช้สื่อโฆษณา จ้างรถสองแถวติดเครื่องขยายเสียง ทำแผ่นป้ายขนาดใหญ่และขนาดเล็กปิดประกาศโฆษณาตามถนนหรือตรอกซอกซอย นอกจากนี้ ประชาชนมีความเห็นว่าบทบาทของ ส.ส. กรุงเทพฯ ในสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยมาก มีเพียงบางรายที่มีบทบาทประจำ ประชาชนต้องการให้ ส.ส. ในกรุงเทพฯ สร้างความสัมพันธ์ไม่ใช่เฉพาะช่วงหาเสียง แต่ต้องการทราบที่อยู่ สำนักงาน บ้านพักและเบอร์

โทรศัพท์ซึ่งติดต่อได้ ถ้า ส.ส. ในกรุงเทพฯ ได้สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะเป็นประโยชน์เช่นนี้ก็จะช่วยให้ประชาชนในกรุงเทพฯ ไม่เบื่อหน่ายการเลือกตั้งและใช้สิทธิมากขึ้น (กรมการปกครอง, 2539) อีกทั้งอาจเป็นเพราะว่า คนกรุงเทพฯ มองไม่เห็นความแตกต่างที่มีนัยสำคัญระหว่างนโยบายหรือตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในขณะนั้นๆ ...โดยมีข้อมูลจากงานวิจัยที่พบว่า ประชาชนชั้นกลางที่มีการศึกษาดำกว่าปริญญาตรีตอบสนองต่อการรณรงค์ของทางราชการ ผู้สมัครและพรรคการเมืองสูง จึงไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสูง แต่ประชาชนชั้นกลางที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปทั้งๆ ที่มีความรู้พื้นฐานสูงกว่า มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่เป็นกลุ่มที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำที่สุด (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, 2542)

แม้ว่าจะมีเสียงกระแสะกระแหสจากคนเมืองหรือคนชั้นกลางในสังคมเสมอว่า การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคนชนบทนั้น ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้ผ่านการคิด ไตร่ตรองด้วยตนเอง แต่เป็นการออกไปใช้สิทธิเพื่อตอบแทนระบบอุปถัมภ์ หรือเป็นเพราะถูกซื้อเสียงไว้แล้ว ในขณะที่อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่า คนเมืองนี้เองที่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าคนชนบท แต่คนเมืองก็เอาแต่วิพากษ์วิจารณ์ ปั่นด่า แต่ไม่เคยทำอะไรอย่างเป็นชิ้นเป็นอัน แม้กระทั่งออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน เป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นถึงข้อได้เปรียบของคนทั้งสองกลุ่ม จึงมีความพยายามในการหาทางออกโดยควรที่จะได้มีการทบทวนถึงที่มาที่ไปของปรากฏการณ์และพฤติกรรมดังกล่าว และตอบคำถามที่ว่าทำอย่างไร จะลดประสิทธิภาพของอำนาจเงิน และอำนาจอื่นใดที่มีอิทธิพลในการเลือกตั้งลงไปได้บ้าง

2. แนวคิดและวิวัฒนาการ

โดยเหตุที่ในระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการเมืองและการเลือกตั้งของไทยไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง ธุรกิจการเมืองในลักษณะนี้ไม่เอื้ออำนวยให้คนดีที่มีความสุจริต มีความสามารถได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง จากปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างรุนแรงของไทย ประกอบกับจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองที่ค่อนข้างต่ำมาก จึงได้มีการสร้างมาตรการขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยนำแนวคิดที่จะกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ อันเป็นการขยายจำนวนผู้เลือกตั้งให้มากขึ้นจนการใช้เงินมีอิทธิพลน้อยลงโดยกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง ผู้ซึ่งไม่อาจไปเลือกตั้งได้ต้อง



แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าส่วนผู้ที่ไม่แจ้งล่วงหน้าและไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควรจะเสียสิทธิบางประการ (กรอบเบื้องต้น, 2540) ซึ่งเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ และปรากฏมานานแล้ว ดังความเห็นที่ว่า การกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคลนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีจำนวนมาก จนทำให้มีผู้คิดที่จะนำระบบการบังคับให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาใช้กับประเทศไทย (หยุดแสงอุทัย, 2512) จนมาถึงช่วงการปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนในทางการเมืองสูงมาก จึงได้มีการหยิบยกแนวคิดที่จะให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งขึ้นมาพิจารณา อีกทั้งการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยเห็นว่า น่าจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหนทางที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โดยมีเหตุผลรองรับความมุ่งหมายดังกล่าวดังต่อไปนี้

- การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจแทนคนทั้งประเทศซึ่งมีผลต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อพูดถึงความสำคัญแล้วย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเสียภาษีและการเกณฑ์ทหารซึ่งเป็นหน้าที่ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในช่วงที่บ้านเมืองกำลังประสบวิกฤติศรัทธาในทางการเมืองซึ่งต้องการการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นความจำเป็นและสมเหตุสมผลที่สุด

- การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ ทำให้มีผู้ไม่ไปใช้สิทธิเป็นจำนวนมากโดยเฉลี่ยถึงครึ่งต่อครึ่งจึงกลายเป็นจุดอ่อนของระบบที่ทำให้เกิดการซื้อเสียงและทุจริตเลือกตั้งได้ง่ายจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้มีเงินและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้าครอบงำการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ยิ่งผู้คนเบื่อหน่ายการเลือกตั้งเท่าไรก็จะทำให้เงินและอิทธิพลมีบทบาทต่อการเลือกตั้งมากขึ้นเท่านั้น

- ธรรมดาๆ ของการแก้ไขปัญหาคือซื้อเสียงและทุจริตเลือกตั้ง ก็คือ ต้องทำให้ทุกคนไปเลือกตั้ง จนทำให้หน่วยเลือกตั้งคึกคักทั้งวันถึงขนาดยืนรอคิวรับบัตรเลือกตั้งจนหมดเวลา จึงจะทำให้การซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น และการทุจริตเลือกตั้งทำได้ยากมาก เพราะผู้คนเต็มไปหมด ไม่โหล่งเล่งเหมือนอย่างที่ผ่านมา ดังนั้น การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการป้องกันการซื้อเสียงและทุจริต (คณิน บุญสุวรรณ, 2540)

รวมทั้งได้มีการนำประเด็นดังกล่าวไปสู่การทำประชาพิจารณ์พร้อมกับประเด็นอื่นๆ ซึ่งมีความคิดเห็นสะท้อนจากกลุ่มตัวอย่างของประชาชน โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 81.80 (คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์, 2540) ซึ่งเป็นข้อมูล



หนึ่งที่น่าสนใจโดยในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการกำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง จนกลายเป็นบทบัญญัติ มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3. หน้าที่ไปเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง หากผู้สมัครได้รับเลือกตั้งโดยวิธีการซื้อเสียง ก็ย่อมเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อถอนทุนและทำให้คนดีมีความสามารถแต่ไม่ประสงค์จะซื้อเสียงไม่เสนอตัวเข้าสู่ระบบการเมือง มาตราหนึ่งที่จะช่วยลดการซื้อเสียงก็คือ การกำหนดการเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ (ประชาชนได้อะไรจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2540) หากจะมองในเชิงวิเคราะห์ก็จะพบว่ามีข้อพิจารณาที่น่าสนใจจากวิทยานิพนธ์ของ วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ ที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประเทศต่างๆ นั้น มีข้อพิจารณาโดยภาพรวมที่สำคัญ ก็คือ

- การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง นำมาซึ่งสถานการณ์ที่ประชาชนทั้งหมดได้ช่วยกันตัดสินใจว่า ใครจะเป็นผู้ปกครองพวกเขาหรือใครจะเป็นรัฐบาล ซึ่งพวกเขาจะได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยพร้อมใจกันไปลงคะแนนเลือกตั้งเมื่อถึงวันเลือกตั้งในอัตราที่สูงมาก เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายข้างมาก ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

- ทำให้อัตราการลงคะแนนของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในทุกประเทศที่มีการบังคับ โดยเฉพาะอัตราการลงคะแนนเสียง เพราะนับตั้งแต่มีการบังคับให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละประเทศ อัตราการลงคะแนนเสียงจะสูงมากและคงที่อย่างสม่ำเสมอมาจนถึงปัจจุบัน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า การบังคับให้ออกไปออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนเกิดความเคยชินในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน

- ช่วยลดความแตกต่างในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามตัวแปรประเภทต่างๆ ทุกประเภท ได้แก่ อายุ การศึกษา ระดับความเป็นเมืองของชุมชน รายได้ การนับถือ



ศาสนาและเพศ รวมทั้งตัวแปรด้านความสนใจทางการเมือง ซึ่งในแต่ละประเภทจำนวนผู้ลงคะแนน ความแตกต่างมีน้อยมากเมื่อเทียบกับในช่วงที่ไม่มีการบังคับให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง

– เป็นการช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองทั้งหลายในการชักชวน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งผู้สนับสนุนพรรคของตนให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่า เป็นการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยการให้ประชาชนใช้เวลาเพียงเล็กน้อยจากการชักนำของ พรรคการเมืองที่ตนศรัทธาให้ออกมาลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าจะเป็นการบังคับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไปเลือกตั้งโดยที่ยังไม่ทราบถึงแนวทางว่าจะเลือกใครหรือพรรคการเมืองใดหรือไม่

– ผลพลอยได้ก็คือ ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถูกต้องและสมบูรณ์กว่าเดิม เพราะ ภายหลังการเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องมีการตรวจสอบบัญชีผู้เลือกตั้งอย่างละเอียด เพื่อติดตาม เกี่ยวกับการไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน ทำให้มีการแก้ไขบัญชีผู้เลือกตั้งให้ถูกต้อง สมบูรณ์อยู่เสมอ

ความพยายามที่จะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นั้นได้มีการ ศึกษาข้อมูลจากหลายๆ ส่วนหลายๆ ด้านโดยในอีกทางหนึ่งนั้น ก็คือ การตรวจสอบจากตัวบท กฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งเท่าที่จะสามารถหาข้อมูลได้ปรากฏว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของ ประเทศต่างๆ นั้นจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการไปเลือกตั้งแต่ไม่ได้กำหนดโทษหรือ จำกัสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่จะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งเท่าที่ สามารถตรวจสอบตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศต่างๆ คงพบแต่เพียงที่มีการบัญญัติไว้โดย ชัดเจนในกฎหมายบางประเทศ เช่น

– ออสเตรเลีย มีการบัญญัติไว้ว่า ภายใน 3 เดือนหลังจากวันเลือกตั้ง เจ้าพนักงานเลือก ตั้งประจำเขตจะประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปลงคะแนนเสียง และมีหนังสือแจ้งบุคคลนั้นให้ชี้แจงว่า เหตุใดจึงไม่ไปเลือกตั้ง โดยให้โอกาส 2 ครั้ง ถ้าบุคคลนั้นไม่ตอบหนังสือแจ้งครั้งแรก ให้เจ้าพนักงาน ออกหนังสือแจ้งเป็นครั้งที่ 2 หากบุคคลนั้นชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งได้ว่ามี เหตุอันสมควรหรือที่จริงได้ไปลงคะแนนแล้วหรือยอมเสียค่าปรับ 20 เหรียญ เจ้าพนักงานก็จะตัด ชื่อออกจากบัญชีผู้ไม่ไปลงคะแนน โดยถือว่าบุคคลนั้น ไม่เป็นผู้ไม่ไปเลือกตั้ง แต่ถ้าบุคคลนั้น ไม่อาจชี้แจงเหตุผลที่ไม่ไปเลือกตั้งได้ หรือแจ้งเท็จต่อเจ้าพนักงานจะมีความผิดต้องโทษปรับ 50 เหรียญ

– ฟิลิปปีนส์ มีการบัญญัติไว้ว่า การไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษ ปรับ 100 เปโซ และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รวมทั้งไม่มีสิทธิได้รับการ แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ใน Public office เป็นเวลา 1 ปี

สิงคโปร์ มีการบัญญัติไว้ว่า ถ้าผู้ใดไม่ไปเลือกตั้งจะถูกลบชื่อออกจากทะเบียน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้าสามารถแสดงเหตุผลให้เป็นที่ยอมรับแก่นายทะเบียนเลือกตั้งก็จะได้รับการเพิ่มชื่อกลับไปตามเดิม แต่ถ้าไม่สามารถแสดงเหตุผลให้เป็นที่ยอมรับแก่นายทะเบียนเลือกตั้งได้ จะต้องจ่ายเงิน 5 เหรียญ ซึ่งจะได้รับการเพิ่มชื่อ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปลงทะเบียนก่อน ฉะนั้น ถ้าไม่ได้รับการจดทะเบียนก็จะมีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับประเทศบางประเทศที่กำหนดหน้าที่การไปเลือกตั้ง โดยใช้ถ้อยคำว่า civic duty เช่น อิตาลี และโปรตุเกส นั้น ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดโทษไว้ แต่อาจถูกลงโทษในทางสังคมแทน โดยในอิตาลีถ้าผู้ใดไม่ไปเลือกตั้ง เมื่อไปติดต่อส่วนราชการจะถูกจัดลำดับไว้ท้ายสุด เพราะถือว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี (คณะกรรมการการวิสามัญ, 2538) สิ่งที่เป็นข้อคิดที่สำคัญก็คือ ในประเทศกำลังพัฒนานั้น อำนาจและอิทธิพลที่มีผลต่อการเลือกตั้งอาจชัดเจนตรงไปตรงมา แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งระบอบประชาธิปไตยยังรากลึกมานาน มีการเลือกตั้งจนเป็นเรื่องปกติ แต่อำนาจเงินและอิทธิพลยังคงเป็นปัญหาอยู่ การต่อสู้ทางการเมืองมีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนมากยิ่งขึ้น ผู้สมัครยังต้องพึ่งพาเงินจำนวนมากในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเองผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง เงินจึงยังคงเป็นปัจจัยหลักต่อการแข่งขันในการเลือกตั้ง (ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์และคณะ, 2538) อันเป็นภาพสะท้อนสู่สังคมไทยที่ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงของคนเมืองนั้นไม่ใช่ไม่มี เพียงแต่การซื้อเสียงคนเมืองนั้นต้อง “แยบยล” กว่า การซื้อสิทธิขายเสียงของคนในชนบท โดยผ่านระบบอุปถัมภ์เช่นเดียวกันแต่ด้วยเนื้อหาและรายละเอียดที่ต่างกัน เท่านั้น

ผลจากความพยายามในการปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้ประชาชนคนไทยต้องปรับตัวครั้งสำคัญโดยเฉพาะในการเลือกตั้งระดับชาติ ด้วยเหตุเพราะคนไทยจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก ภายใต้แนวคิดที่ถือว่า วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงจะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง (พีระพจน์ รัตนมาลี, 2541) และต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งแบบเขตเดียวคนเดียวตามแนวคิดที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งแบบ 1 คน 1 เสียงจึงจะเท่าเทียมกัน และ ส.ส. แบบ party list ที่สะท้อนแนวคิดในการที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง (เอกสารวิชาการ, 2530) โดยที่มีแนวคิดหลักที่สำคัญก็คือ เพื่อผลักดันคนดีเข้าสู่วงการเมืองได้ง่ายขึ้น (อัมภางค์ ปาณิกบุตร, 2510) ภายใต้การควบคุมดูแลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



4. วิเคราะห์หน้าที่ไปเลือกตั้งเชิงปรัชญา

เมื่อวันเสาร์ที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมา ประชาชนคนไทยได้แห่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างคับคั่งเป็นประวัติศาสตร์ โดยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของไทย มีผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกว่า 48 ล้านคนทั่วประเทศ ประชาชนที่เข้ามาประกอบอาชีพในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ต่างหลังไหลออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ภูมิลำเนาของตัวเอง โดยการรถไฟฯ ได้เพิ่มขบวนรถไฟไปยังภาคอีสานและเหนืออีก 4 ขบวน ซึ่งทุกขบวนแน่นขนัด หลายคนต้องนั่งไปบนหลังคารถไฟ ไม่แตกต่างจากช่วงเทศกาลปีใหม่หรือสงกรานต์ ส่วนบริเวณหมอชิต 2 ก็มีประชาชนไปใช้บริการจำนวนมหาศาลจนบริษัทขนส่ง ไม่สามารถจัดรถโดยสารมารองรับได้อย่างเพียงพอ จนกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งต้องออกมาขอโทษประชาชน (ไทยโพสต์, 2543)

สิ่งที่น่าสนใจตามมาก็คือ มีการกล่าวกันว่า เหตุที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมากมายนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะตัวบทกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ ในขณะที่อีกบางส่วนเห็นว่า เป็นความเข้าใจผิดของประชาชน เรื่องการเสียสิทธิ ที่ประชาชนเกรงว่าจะเสียสิทธิที่เกี่ยวกับการให้บริการ หรือสวัสดิการจากภาครัฐ เช่น การรักษาพยาบาล ในขณะที่อีกบางส่วนตระหนักรู้และต้องการไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งแรกของไทย ซึ่งคงไม่ง่ายนักที่จะให้คำตอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า เป็นเพราะเหตุใดกันแน่ หรือเป็นเพราะเหตุอื่นมากกว่า แต่หากมองย้อนเพื่อวิเคราะห์เรื่องการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ด้วยมุมมองทางปรัชญาการเมือง อันจะเป็นการตั้งคำถามที่ว่า การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น ดีจริงหรือไม่ นำไปสู่การปกครองที่ดีได้หรือไม่ การกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดที่ยุติธรรมแล้วหรือ ซึ่งการตอบคำถามนั้นคงไม่สามารถตอบอย่างลอยๆ โดดๆ จากบริบทของสังคมไปได้ แต่คงต้องใช้สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละเรื่องมารวมพินิจวิเคราะห์ นี่คือตัวอย่างคำถามพื้นฐาน ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

4.1 หน้าที่ไปเลือกตั้งว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

“สิ่งที่เป็นประเด็นพิพาทที่สำคัญก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของใคร? อันส่งผลสะท้อนต่อไปว่า การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นั้น จริงๆ แล้ว มันควรเป็นเรื่องสิทธิหรือหน้าที่!”

อำนาจอธิปไตย (sovereignty) คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน (วิชญ์ เกรื่องาม, 2530)



อำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีปัญหาขึ้นมว่า แล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร

ปัญหาข้างต้น วิชาญ เจริญงาม ได้ให้ข้อมูลว่า ได้มีผู้อธิบายไว้หลายทฤษฎี ตามลำดับวิวัฒนาการ ดังนี้

- (1) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า
- (2) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา
- (3) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์
- (4) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
- (5) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีที่ (1) - (3) เป็นทฤษฎีเดิมที่ปัจจุบันไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับจึงมิได้ยกมาอธิบายในที่นี้ ฉะนั้น จึงเหลือเฉพาะทฤษฎีที่ (4)-(5) ที่จะได้พิจารณาต่อไป กล่าวคือ

4.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนฯ ขึ้นทำการแทนตน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ ในหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งรูสโซ เห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช้กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลที่สำคัญตามมา คือ การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ ซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ (มานิตย์ จุมปา, 2541)

4.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ



ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ “ชาติ” ชาติเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)

ดังนั้น ผลที่ตามมา คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ไม่ใช่สิทธิ (มานิตย์ จุมปา, 2541)

ในทางปฏิบัตินั้น หลายประเทศกำหนดให้เป็นสิทธิ ในขณะที่อีกหลายประเทศก็กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ แต่หากย้อนกลับไปพิจารณาในเรื่องปรัชญาการเมือง ก็จะทำให้เห็นว่า ด้วยเหตุเพราะความเป็นมาของสิทธิเลือกตั้งและการออกเสียงเลือกตั้งนั้นมีวิวัฒนาการที่ยาวนานในทางประวัติศาสตร์การเมือง โดยเกิดจากความคิดผสมในทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เมื่อเกิดระบอบประชาธิปไตยและตั้งแต่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาปฏิบัติใช้ในสังคมแล้ว แนวความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งได้วิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จนกระทั่งในสังคมประชาธิปไตย หากจะได้มองในเชิงฐานคิด ก็จะพบว่า ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้ ยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอยู่ 2 แบบ คือ

- ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ
- ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

โดยทั้ง 2 ทฤษฎีนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการว่าด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดและเด็ดขาดในประเทศ เป็นของใคร กล่าวคือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น การออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิส่วนบุคคลและควรเป็นดุลพินิจของแต่ละบุคคลที่จะทำหรือไม่ทำการใดๆ ก็ได้ ไม่ควรมีใครมาบีบบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียง ส่วนทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้ง



จึงมิใช่เรื่องของแต่ละบุคคลอีกต่อไปทำให้บุคคลอาจถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ (วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, 2533)

หากพิจารณาความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” กับความในมาตรา 68 ที่ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง...” ก็จะได้เห็นว่าความในมาตราทั้งสองขัดแย้งกันในเรื่องพื้นฐานแนวคิดตั้งที่ได้อธิบายไว้แล้ว เป็นข้อที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่า เหตุใด ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแล้วทำไมรัฐธรรมนูญกลับ “บังคับ” ให้ประชาชนต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง น่าจะเป็นเรื่องที่ประชาชนมีสิทธิเลือกและตัดสินใจเองว่าจะออกไปเลือกตั้งหรือไม่ อีกทั้งหากจะได้พิจารณาถึงเหตุความขัดแย้ง ก็อาจเห็นได้จาก การพิจารณาของในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปที่ละมาตราไม่ได้พิจารณาในองค์รวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการบัญญัติตามฝ่ายเสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตราๆ ไป คงคาดไม่ถึงหรือไม่ได้มีการพิจารณาถึงความสอดคล้องต้องกันในเชิงปรัชญาการเมือง ภายหลังที่มิมติแต่ละมาตราไปแล้วก็มีการมอบหมายให้พิจารณาในเรื่องความสอดคล้องต้องกันในข้อกฎหมายเท่านั้น

ภาพสะท้อนที่สำคัญภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วในระยะหนึ่ง ก็คือมีการส่งประเด็นปัญหาต่างๆ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความในหลายๆ เรื่องหลายๆ ประเด็น อีกทั้ง ด้วยเหตุที่กฎหมายไทย นั้นโดยส่วนใหญ่เขียนขึ้นจากมุมมองของรัฐที่พยายามจะเข้าไปจัดการทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลรองรับหรือวิธีการนั้นๆ จะเห็นได้ว่า รัฐจึงมักมีการกำหนดให้ประชาชนต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ หากไม่ทำตามประชาชนจะต้องถูกลงโทษ เช่นเดียวกับการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้ง มิฉะนั้นจะต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางอย่าง แต่กฎหมายกลับไม่เคยกำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะมีโทษอย่างไร

4.2 หน้าที่ไปเลือกตั้งว่าด้วยการปกครองที่ดี

“การปกครองที่ดี นั้น มีแนวคิดพื้นฐานอยู่ 2 แนว คือ เป็นเรื่องของคนกับระบบ หรือผู้ปกครองกับรูปแบบการปกครอง ที่จะต้องพิจารณาว่าจะใช้อะไรเป็นหลักสำคัญ อันส่งผลสะท้อนไปยังแนวคิดที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในเชิงวิเคราะห์ว่า จะนำไปสู่การปกครองที่ดีได้หรือไม่”



4.2.1 แนวคิดที่ให้ผู้ปกครองเป็นหลัก

นักปรัชญาการเมืองยุคโบราณ เชื่อว่า การปกครองที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครองมากกว่ารูปแบบการปกครอง ไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบใด ถ้าผู้มีอำนาจสูงสุดไว้ซึ่งคุณธรรมแล้วรูปแบบการปกครองนั้นก็ห่างไกลจากรูปแบบการปกครองที่ดี รูปแบบการปกครองที่มหาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจเป็นการปกครองที่เลวที่สุดก็ได้ เช่นเดียวกันกับที่รูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนคนเดียวอาจจะเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดก็ได้ นักปรัชญาการเมืองอย่าง อริสโตเติล เคยย้ำถึงประเด็นการที่ผู้ปกครองมีหรือไม่มีคุณธรรมเป็นสำคัญที่จะสามารถทำให้รูปแบบการปกครองเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีหรือเลว ถ้ามหาชนผู้มีอำนาจสูงสุดไว้ซึ่งคุณธรรม รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็สามารถกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่เลวที่สุดได้ (ไชยันต์ ไชยพร, 2543)

ภาพสะท้อนที่สำคัญ ก็คือ การที่รัฐพยายามโฆษณาชวนเชื่อต่อประชาชนให้เลือกคนดีมีคุณธรรมเข้าสภา แต่ในขณะที่รัฐเองก็ยังไม่สามารถนิยามได้ว่า คนดี คือคนแบบไหน เมื่อนิยาม “คนดีมีคุณธรรม” ที่ชัดเจนยังไม่ได้แล้วจะให้ประชาชนเลือก คนดีมีคุณธรรม ด้วยเกณฑ์ใด ได้อย่างไร รวมทั้ง การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการคิดภายใต้เกณฑ์เชิงปริมาณ โดยคิดแต่เพียงว่า ให้คนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากเท่าใดยิ่งเป็นการดี ซึ่งเป็นการคาดหวังว่าจะทำให้ได้ “คนดี” แท้ที่จริงแล้วมันเป็นไปได้จริงหรือไม่ ทำให้ได้คนดีจริงหรือไม่ คนที่เป็นที่นิยมชมชอบเป็นคนดีจริงหรือไม่ ทำไม ส.ส. ต่างจังหวัดบางคนที่คุณในจังหวัดนั้นบอกว่า “ดี” แต่คนกรุงเทพร้อง “ยี้” หรือเป็นเพราะว่า คนดี กับ คนที่ถูกเลือกโดยคนส่วนใหญ่ นั้นมักไม่ใช่คนเดียวกัน หรือว่าความดีไม่ใช่สิ่งที่เป็นสากล เพราะคนดีของคนกรุงเทพฯ กับคนดีของคนสุพรรณบุรี ไม่เหมือนกัน

จะเห็นได้ว่า มาตรการที่บังคับให้คนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งภายใต้แนวคิดดังกล่าวมีความคาดหวังที่จะให้มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากๆ อันเป็นการคาดหวังในเชิงปริมาณว่า จะทำให้ได้คนดีที่เป็นสากลนั้น เป็นอีกประเด็นที่ควรพิจารณาตามปรัชญาการเมืองโบราณ เพราะเกณฑ์ในเชิงปริมาณไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันว่า จะได้ “คนดีแบบสากล” ไปเป็นตัวแทนได้ หรือแท้ที่จริงแล้วเพียงต้องการให้ดูเหมือนว่ามีคนจำนวนมาก เพื่อเป็นฐานรองรับความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจเท่านั้นไม่ว่าในโลกของความเป็นจริงจะมีผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากหรือน้อยเท่าใดก็ตาม แต่มีแนวคิดหนึ่งที่สำคัญมากก็คือ แนวคิดที่ได้วิเคราะห์ว่าความผิดพลาดทางปัญญาที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมนุษยชาติก็คือ มนุษย์นั้นมิได้มีเหตุผลชนิดเดียวกัน



หมดแต่มนุษย์ สามารถหาเหตุผลให้กับสิ่งที่ตนต้องการได้เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้ ความมีเหตุมีผลของมนุษย์จึงมิใช่สิ่งที่เป็นสากลที่สามารถค้นหาและสถาปนาขึ้นเป็นกฎสากลได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2540) รวมทั้งแนวคิดที่ว่าในหมู่มนุษย์ด้วยกันเองก็มีพลังดิ้นรนไม่เท่ากัน คนที่มีพลังเข้มข้นมากกว่า จะฉลาดกว่าหรือเข้มแข็งมากกว่าและจะเอาเปรียบคนที่โง่กว่าหรืออ่อนแอกว่า การเอาเปรียบเหล่านี้แหละที่ศาสดาทั้งหลายเรียกว่ากิเลส บางคนกิเลสหนาแต่ก็รู้จักแสดงบทบาทเป็นคนกิเลส บางเพื่อได้รับการยกย่องสรรเสริญและเอาเปรียบคนอื่น (นิตเช่ อ้างจากกิริติ บุญเจือ, 2524) สะท้อนให้เห็นว่า การมีระบบควบคุมตรวจสอบ คือความแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการในประเทศเผด็จการอำนาจอยู่ในมือของคนๆ เดียวหรือกลุ่มเดียว ทั้งอำนาจนิติบัญญัติบริหาร แม้กระทั่งตุลาการ ไม่มีระบบการตรวจสอบควบคุม การดุลหรือถ่วงอำนาจผู้เผด็จการ แม้จะเป็นคนดี หรือเจตนาดีสักแค่ไหน แต่สุดท้ายก็ทนต่อความหอมหวานเย้ายวนของอำนาจไม่ได้

4.2.2 แนวคิดที่ให้รูปแบบการปกครองเป็นหลัก

ในอีกมุมมองหนึ่ง ที่ติดบนพื้นฐานนักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ซึ่งมีการโจมตีนักปรัชญาการเมืองในอดีตในประเด็นการปิดกั้นเรื่องคุณธรรมเป็นปฐมปัจจัย เนื่องจากปัญหาที่ว่า คุณธรรมทางการเมืองที่แท้จริงคืออะไรก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ อีกทั้งจะหาผู้มีคุณธรรมนั้นได้อย่างไร ก็เป็นปัญหามาจากที่ว่า ไม่รู้ว่าอะไรคือคุณธรรมที่แท้จริง หรือแม้จะรู้ว่าคุณธรรมที่แท้จริงคืออะไร การหาผู้มีคุณธรรมที่ว่ำนั้นก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย คงต้องรอโชคชะตาฟ้าดินประทานมา อาจจะนานๆ สักครั้งหนึ่ง และไม่มีหลักประกันที่แน่นอนอะไรได้เลย การรอคอยผู้ปกครองที่ดีมีคุณธรรมจึงเป็นเรื่องเพ้อฝัน ทำอย่างไรที่จะมีการเมืองการปกครองที่สร้างความแน่นอนให้กับประชาชนพลเมือง โดยไม่ต้องรอคนดีมีคุณธรรมต่างหากเป็นประเด็นที่น่าสนใจมากกว่านั้นคือการสร้างสถาบันการเมืองให้สามารถถ่วงดุลและคอยกำกับดูแลกันเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพลเมืองทั่วไป ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มพลังต่างๆ นั่นคือให้มีความยุติธรรม ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของพลเมืองทุกคนที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น การแยกการใช้อำนาจสังคมทางการเมืองช่วยให้เกิดสถาบันต่างๆ ที่แยกกันใช้อำนาจตามอำเภอใจ

การแยกการใช้อำนาจสูงสุดและสถาบันทางการเมือง จึงเป็นปรากฏการณ์ของรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นตามมาจากปรัชญาการเมืองของนักคิดทางการเมืองสมัยใหม่ มองเตสกีเยอ เป็นปรัชญาการเมืองสมัยใหม่คนสำคัญที่เสนอแนวคิดดังกล่าวนี้ขึ้น



ในช่วงต้นศตวรรษที่ 18 เขาเน้นการแบ่งแยกอำนาจและให้ความสำคัญกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองมากกว่าให้ความสำคัญกับตัวผู้ปกครอง

การกล่าวว่า นักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่เน้นที่การแบ่งแยกอำนาจและการออกแบบ โดยกำหนดคุณลักษณะและรายละเอียดของสถาบันทางการเมือง ก็อาจดูไม่เป็นธรรมนัก เพราะในขณะที่นักปรัชญาการเมืองเหล่านี้ไม่เน้นหรือกำหนดลักษณะของผู้ปกครอง แต่เขากลับมีคุณลักษณะหรือธรรมชาติของพลเมืองอยู่ในใจของเขา ดังนั้น รูปแบบการปกครองที่พวกเขาออกแบบขึ้นนั้นก็สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องธรรมชาติของประชาชนที่เขาจินตนาการหรือได้ภาพมาจากสังคมที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองแบบอำนาจสมบูรณ์ของฮอบส์ หรือรูปแบบการปกครองแบบอำนาจจำกัดของล็อก หรือรูปแบบแบ่งแยกการใช้อำนาจของมอนเตสกีเออ หรือรูปแบบการปกครองที่ให้เจตจำนงทั่วไปของพลเมืองเป็นเครื่องชี้นำสูงสุดของการใช้อำนาจ ก็ล้วนแต่มีประเด็นเกี่ยวกับ ลักษณะของประชาชนพลเมืองเป็นฐานในการสร้างทฤษฎีการปกครองเหล่านี้ทั้งสิ้น (ไชยันต์ ไชยพร, 2543)

หากย้อนมามองเรื่อง การออกเสียงเลือกตั้งนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไทยเรายึดถือหลักที่ว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคล ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยไม่เคยมีการบังคับให้บุคคลให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกที่ผ่านมา ซึ่งเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้การออกไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ แต่ก็มีข่าวคราวในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างมากมาจนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สามารถประกาศรับรองผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจนต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกถึง 35 จังหวัด กว่า 70 คน จากทั้งหมด 200 คน ในขณะที่ ส.ส.ร. มุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่จะสามารถลดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง หรืออาจทำให้การซื้อเสียงมีผลต่อการเลือกตั้งน้อยลง นี่คือปรากฏการณ์หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ที่ได้มีความพยายามออกแบบ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมีการกำหนดเรื่อง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และอื่นๆ เช่น คุณสมบัติขั้นต่ำ อายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการจัดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอื่นๆ หรือแม้กระทั่งการกำหนดให้ประชาชน 5 หมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. และ



อื่นๆ หรือเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น อันเป็นการเน้นกระบวนการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ก็เป็นประเด็นหนึ่ง ซึ่งนักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ก็คำนึงถึงการปกครองที่ดี ภายใต้แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับระบบหรือรูปแบบการปกครองมากกว่าตัวบุคคลหรือผู้ปกครองแต่ท้ายที่สุดก็มุ่งหวังอยู่ภายในว่าจะได้ “คนดี” นั่นเอง

สิ่งสำคัญก็คือการตระหนักรู้ว่า มนุษย์ขนาดมาตรฐานนั้น เราจะหวังให้มีความคิดสร้างสรรค์หรือความเข้มแข็งขนาดเป็นผู้สร้างประวัติศาสตร์ย่อมไม่ได้ (อิบูกะ, 2530 อ้างในชัยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2540) แล้วเหตุใดจึงไม่มีแห่งหนึ่งตำบลให้กับคนดีประเภทอัจฉริยะบุคคลหรือประเภทวีรบุรุษ หรืออย่างไร และอีกประเด็นก็คือ ประชาธิปไตยไม่ใช่คำตอบในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่รัฐพยายามสร้างและพัฒนาตามแนวกระแสหลักของโลกประชาธิปไตยมิใช่การปกครองที่ดีที่สุด แต่ริสโตเติลได้บอกมากกว่า 2000 ปีแล้วว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เลวน้อยที่สุด เป้าหมายหลักมิใช่อยู่ที่ว่าคำกล่าวนี้ถูกต้องหรือไม่ เพียงแต่อยากให้ผู้ที่รักประชาธิปไตยอย่างหัวปักหัวปำได้จุดคิดขึ้นมาบ้างจะได้ไม่หังการจนเกินงาม

4.3 หน้าที่ไปเลือกตั้งว่าด้วยความยุติธรรม

“การกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ นั้น ยุติธรรมหรือไม่ ก่อนที่จะอธิบายเพื่อตอบคำถามดังกล่าวคงต้องย้อนเข้าไปหานิยามของคำว่า “ยุติธรรม” เสียก่อนว่ามันคืออะไร”

“ความยุติธรรมคืออะไร?” ถือได้ว่าเป็นคำถามอมตะที่เริ่มถามขึ้นเมื่อสองพันห้าร้อยกว่าปีที่แล้ว ซึ่งนักคิดทางการเมืองที่ผ่านมามากก็พากันขบคิดหาคำตอบทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมตลอดมา โดยเพลโต เป็นคนแรกที่ตั้งคำถามว่า อะไรคือความยุติธรรมที่แท้จริง

ภายใต้ปรัชญาความคิดของเพลโตนั้น ความยุติธรรมที่แท้จริงย่อมต้องสัมพันธ์อย่าง เป็นเนื้อเดียวกันกับความดี ความถูกต้อง และต้องมีความเป็นสัจธรรม ซึ่งก็หมายความว่าความยุติธรรมที่แท้จริงนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่ถูกต้อง รวมทั้งต้องมีความเป็นสากล ไม่ว่าเราจะใช้ความหมายของความยุติธรรมนี้ในที่ไหนใดและเวลาใดก็ตาม การนิยามความหมายของความยุติธรรมนั้นมีหลายแนวคิด แต่ทว่าทุกความหมายมีศักยภาพที่จะนำผลประโยชน์แก่ผู้กำหนดความหมาย หรือผู้ที่ยึดถือความหมายนั้น เช่น

ความหมายที่ 1 : ความยุติธรรม คือ การพูดความจริง และการคืนหรือให้สิ่งที่คนคนหนึ่งควรจะได้ ย่อมจะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่กำหนดหรือยึดถือความหมายดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ที่กำหนดหรือเชื่อยอมหวังว่าจะได้ประโยชน์จากการเป็นคนซื่อสัตย์ของเขา และหวังว่าจะได้ประโยชน์จากการที่คนอื่นเป็นคนซื่อสัตย์เช่นกัน



ความหมายที่ 2 : ความยุติธรรม คือ การช่วยเหลือเพื่อนและทำร้ายศัตรู กล่าวคือ คนที่เที่ยงธรรมนั้น คือคนที่ “ไม่มำน้อง ไม่ฟ้องนาย ไม่ขายเพื่อน” นั่นคือ ผู้ที่ยึดถือความเป็นพวกเดียวกันเหนือสิ่งอื่นใดเป็นเกณฑ์ของความยุติธรรม ซึ่งเขาผู้นั้นย่อมหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อเป็นพวกเดียวกันย่อมไม่ทำร้ายกัน

ความหมายที่ 3 : ความยุติธรรม คือ ผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแรงกว่า แม้ว่าจะดูขัดต่อสามัญสำนึกของคนทั่วไป แต่เราก็จะพบเสมอว่าคนแต่ละประเภทจะกำหนดความหมายของความยุติธรรมแตกต่างกันไปแต่ไม่ว่าเขาจะเป็นคนประเภทใดและให้ความหมายของความยุติธรรมในแบบใด ก็ไม่สามารถก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตัวไปได้เลย และสิ่งที่จะทำให้นิยามของความยุติธรรมใดๆ สัมฤทธิ์ผลได้ก็คืออำนาจที่เหนือกว่า เพราะอำนาจที่เหนือกว่าย่อมจะทำให้ นิยามของความยุติธรรมใดๆ สัมฤทธิ์ผลตามนั้น (ไชยันต์ ไชยพร, 2541)

หากจะได้พิจารณาเรื่อง ความยุติธรรมในการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ดังนั้น ในลำดับแรก การเลือกตั้งคงต้องคิดภายใต้ความคิดที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง จึงจะมีความยุติธรรม ซึ่งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งน่าจะต้องเป็นสิ่งเดียวกันกับความเสมอภาคและความเท่าเทียมตามนัยของการนิยามเรื่องความยุติธรรมตามความหมายที่ 1 และ 2 แล้ว ในลำดับต่อมา จะเห็นได้ว่า ความยุติธรรมตามความหมายดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ กฎหมายจะต้องกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ในความเป็นจริงนั้น การกำหนดในเรื่องผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นเท่าเทียมแต่ใช้ว่าทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ด้วย เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีแล้วยังกำหนดให้ทุกคนต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการนั้น มันยุติธรรมแล้วหรือ! นี่เป็นข้อหนึ่งที่ทำให้มองเห็นว่า การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น เป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมให้กับ “บางคน” ในสังคมในการก้าวขึ้นสู่อำนาจรัฐเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่ในการเขียนกฎหมาย ก็เขียนโดย “แอบ” แบ่งชนชั้นผู้คนในสังคม ออกเป็นชนชั้นที่จบปริญญาตรีกับชนชั้นที่จบต่ำกว่าปริญญาตรี คำถามก็คือ เกณฑ์เรื่องการศึกษามันสามารถแบ่งชนชั้นของคนได้จริงหรือ! รวมทั้งมีข้อพิจารณาที่ว่า จำเป็นด้วยหรือที่จะต้องเขียนกฎหมายบังคับให้ผู้ที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับการเมืองต้องออกไปใช้สิทธิทางการเมืองด้วย

หากจะไต่มองไปยังเนื้อหาของกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติตามมาในภายหลังอันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็ยังมีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ เช่น การบัญญัติเนื้อหาในราย



ละเอียดนั้น เสมือนเป็นการเขียนกฎหมายให้มีผลข้ามกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติการเสียสิทธิในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส./ส.ว. แต่มีบางส่วนมีการไปตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับชาติแต่กลับถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการไปกระทบสิทธิของคนในชนบทโดยตรง รวมทั้ง การเสียสิทธิในเรื่องอื่นๆ โดยภาพรวมแล้วน่าจะกระทบต่อคนชนบทมากกว่าคนเมือง นี่หรือคือความยุติธรรมที่นักกฎหมายบัญญัติให้กับประชาชน

ในความเป็นจริงนั้น คนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่ นั้น ที่ผ่านมามีคนที่มีความรู้สูง เป็นคนเมือง เป็นคนชั้นกลางในสังคมไทย โดยเฉพาะข้อมูลจากงานวิจัยของธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ที่พบว่า คนชั้นกลางที่มีความรู้สูง เป็นกลุ่มที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำสุด ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดเรื่องการเลือกตั้งที่ปรากฏนั้น จึงไม่น่าจะตรงเป้าหมาย หากต้องการกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยมีข้อพิจารณาที่ว่า น่าจะเป็นการตัดสิทธิสมัคร หรือได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ ด้วยเหตุที่คนกลุ่มนี้ต่างหากที่ควรได้รับการกล่อมเกลาและกระตุ้นเตือนให้ทำหน้าที่พลเมืองและให้มีจิตสำนึกเพื่อชาติบ้านเมืองยิ่งกว่าคนในชนบทด้วยซ้ำไป

หรือว่า แท้ที่จริงแล้ว ความยุติธรรม คือ ผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแกร่งกว่า ตามนิยามในความหมายที่ 3 ซึ่งดูเหมือนว่า จะขัดกับสามัญสำนึก และขัดกับความรู้สึกของคนทั่วไปเป็นอย่างมาก แต่นักปรัชญาการเมือง อย่างเช่นเพลโต และอริสโตเติล ต่างก็เชื่อว่า มนุษย์โดยธรรมชาตินั้นแบ่งได้ 3 ประเภท ตามลักษณะจิตของเขานั้นคือ คนที่มีจิตรักในความรู้ คนที่มีจิตรักในเกียรติ และคนที่มีจิตรักความสุข และทั้งสองคนเชื่อว่า คนที่มีจิตรักในความรู้ หรือ philosopher เท่านั้น ที่จะเป็นคนดีมีคุณธรรมที่แท้จริงได้ และคนประเภทนี้เท่านั้นที่สมควรจะมีสิทธิทางการเมืองการปกครองเหนือคนอื่น ๆ ทั้งปวง ถ้าเราสมมุติว่า สำหรับเพลโตแล้วความยุติธรรมคือผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแกร่งกว่าทางจิตหรือปัญญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความยุติธรรมคือผลประโยชน์ของ philosopher ซึ่งเป็นผู้มีความเหนือกว่าทางจิตหรือปัญญา และสมมุติว่า ความยุติธรรมตามความเข้าใจของอริสโตเติล คือ การที่ผู้ที่มีปัญญาหรือคุณธรรมนั้นมีสิทธิอำนาจเหนือกว่าผู้ที่ไม่มีความดี คุณธรรม ข้อสรุปที่เราได้ก็คือ ความยุติธรรมของนักคิดทั้งสองมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันเลย จุติร่วมในเรื่องความยุติธรรมก็คือ ความยุติธรรมย่อมไม่ใช่ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันสืบเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า มนุษย์นั้นไม่ได้มี



ความเท่าเทียมกันและมีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติ ทราซิมาคุส เชื่อว่าสังคมต้องประกอบด้วย ผู้ที่แข็งแรงกว่าและผู้ที่ย่อนแอกว่า ซึ่งเป็นเรื่องที่ทั้งเพลโตและอริสโตเติลต่างก็เห็นด้วย เพียงแต่ ความแข็งแรงกว่าและความอ่อนแอกว่านี้เป็นคุณภาพทางจิตหรือปัญญามากกว่าทางกายหรือพลังกำลัง ซึ่งเพลโตเห็นว่า ความแข็งแรงทางจิตเป็นความแข็งแรงที่แท้จริง

ตราบโดที่สังคมยังประกอบไปด้วยผู้ที่มีความแตกต่างกันในลักษณะดังกล่าวแล้ว ความ ยุติธรรมย่อมไม่สามารถเป็นสิ่งที่เดียวกันกับความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน ในทำนองกลับ กัน การทำให้คนในสังคมเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันกลับเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความอยุติธรรม ขึ้น ความยุติธรรมจะเป็นความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อ สังคมประกอบไปด้วยผู้ที่มี ความเท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคทางอำนาจทางกายหรือทางจิตปัญญา (ไชยันต์ ไชยพร, 2541) จะเห็นได้ว่าแม้ว่า ความยุติธรรม ในความหมายนี้ แม้จะดูขัดกับความรู้สึก ขัด กับสามัญสำนึก แต่กลับเป็นนิยามที่สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้ เช่นในการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่มีคนกลุ่มหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนทั้งประเทศ แต่ เขียนกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและกีดกันคนอื่นออกไป ทำให้ประชาชนที่มีการศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรี ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะกฎหมายเขียนให้คน 2 กลุ่ม สามารถมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน มันไม่เสมอภาคกัน มันไม่ เท่าเทียมกัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่แล้วเป็นได้แต่เพียง “ผู้เลือก” แต่ไม่มีโอกาสเป็น “ผู้ถูกเลือก” นี่แหละคือโฉมหน้าที่แท้จริงของความยุติธรรมในโลกแห่งความเป็นจริงคงสร้างได้แค่ เพียงความยุติธรรมตามกฎหมาย และสร้างให้ความยุติธรรมเป็นอุดมการณ์ความเชื่อเท่านั้น โดย ในเรื่องนี้มีผู้เคยให้ความเห็นว่า กฎหมายกับความยุติธรรมนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ไม่ใช่ว่าถ้ามี กฎหมายแล้วความยุติธรรมจะเกิดขึ้นโดยปริยายอย่างที่มักนิยมเชื่อกัน ด้วยความยุติธรรมตาม กฎหมายไม่ได้มีรากฐานใดๆ มารองรับนอกจากตัวกฎหมายเอง กฎหมายจึงเป็นเพียงการสร้าง ความชอบธรรมให้กับอำนาจและความรุนแรงที่ตนเองสร้างขึ้นมา ฐานรากแห่งอำนาจของ กฎหมายจึงเป็นฐานรากที่เปื่อยยุ่ยเปล่า จับต้องไม่ได้ ไม่มีอยู่จริง เป็นเพียงมายาคติเท่านั้น ส่วน การที่คนเคารพกฎหมาย ก็มีใช้เพราะเห็นว่ากฎหมายคือความยุติธรรม แต่เพราะเห็นว่ากฎหมาย มีอำนาจบังคับใช้รุนแรงมากกว่า (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2540)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำกล่าวที่ว่าทุกคนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย มันจะเป็น จริงได้อย่างไรในเมื่อกฎหมายเองก็ไม่มีเสมอภาคในตัวมันตั้งแต่แรกแล้ว รวมทั้ง คงต้อง พิจารณาถ้อยคำยอดอมตะที่ว่า “ชนชั้นใดเขียนกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น” และหากจะมองที่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็เช่นกันจะพบว่า ชั้นที่เขียนกฎหมายหรือสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือ ชั้นที่จบปริญญาตรีแล้วทั้งสิ้น แล้วคนเหล่านี้ก็ได้ช่วยกันเขียนกฎหมาย
เพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกตน โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ที่กำหนดให้คน
ที่จบปริญญาตรีแล้วเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเป็นรัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. หรือกรรมการในองค์กรต่างๆ
ของรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิแค่เพียงออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

สิ่งที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นความพยายามที่มุ่งประสงค์จะสะท้อนให้เห็นถึงบางแง่มุม
ในเชิงปรัชญาอันเนื่องมาจากการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งคงไม่สามารถกระทำได้อย่างลอยๆ โดดๆ จากบริบทของสังคมไปได้
อย่างแน่แท้

5. บทส่งท้าย

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทย นั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาถือว่าเป็นสิทธิ แต่จาก
ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งเป็นภาพสะท้อนอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งจริงในสังคมไทยจึงได้
มีการทบทวนถึงสิ่งต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้มีการนำแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งเป็น
หน้าที่และนำมาพิจารณาในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นฐานของการปฏิรูปการเมืองไทย
โดยการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของคนไทย หากจะได้พิจารณาถึงข้อมูล
ระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ก็จะได้เห็นว่า ในการกำหนด
ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น ได้รับการตอบรับจากสังคมเป็นอย่างดี แต่การกำหนดเรื่องการเสีย
สิทธิ นั้น มีความเห็นแตกต่างต่างกันอย่างมากมายทั้งในช่วงร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ
และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา รวมถึงรายละเอียดของเนื้อหาในขั้นสุดท้าย แม้
จะหาข้อยุติได้แล้ว แต่ก็ยังมีแนวคิดที่แตกต่างกันอย่างมาก

สิ่งที่ควรจะได้พิจารณาและตั้งข้อสังเกต ก็คือ สิ่งที่เป็นภาพสะท้อนที่สำคัญถึงการทำงาน
ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ชอบเขียนกันในตอนสุดท้ายเสมอว่า “ทั้งนี้ ตามที่
กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเท่ากับเป็นการยื่นดาบอาญาสิทธิ์ของประเทศชาติให้กับฝ่ายบริหารในฐานะ
ผู้ใช้กฎหมาย ทั้งๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดเนื้อหากฎหมายและ
กลั่นกรองกฎหมาย แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเองกลับโอนอำนาจให้กับผู้อื่น แล้วมาทำหน้าที่เฉพาะการ
ควบคุม ตรวจสอบในภายหลัง (ซึ่งไม่ค่อยได้ผลนัก) โดยอาจลืมไปว่าสิ่งสำคัญที่สุดของฝ่าย
นิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย คำถามที่สำคัญ



เอ ทำไมไม่เขียนให้ชัดเจน ทำไมไม่หาทางเขียนให้ประชาชนรู้เรื่อง เพราะกฎหมายใดๆ ก็ตาม
ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ

ข้อสังเกตจากอดีต ซึ่งเป็นภาพสะท้อนประเด็นที่สำคัญ คือ ในการพยายามรณรงค์เพื่อ
ด้านการซื้อขายเสียง เช่น คำขวัญที่ว่า “ขายเสียงขายสิทธิ เหมือนขายชีวิตขายชาติ”
หลายคนคงเคยเห็น ได้ยิน ได้ฟัง ถ้อยคำดังกล่าว รวมทั้งอาจเคยเจอพูดต่อๆ กันไปอย่าง
เองปากโดยไม่รู้ตัวว่าถ้อยคำดังกล่าวนั้นแฝงไว้ด้วยอำนาจแห่งการกดทับ แฝงไว้ด้วยการใช้อำนาจ
ทางการเมืองอย่างมหาศาล เพราะเท่ากับเป็นการโยนบาปและความผิดทั้งหมดของการเลือกตั้ง
รัฐบาลว่าไม่ได้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม นั้นให้กับ “คนขาย” มันมิใช่ความผิดของ “คนซื้อ”
ยแม้แต่น้อย และรัฐเองก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลยหรืออย่างไร แถมยังดีตราการขายดังกล่าว
เป็นการขายชีวิต หรือแม้กระทั่งเป็นการขายชาติ นั้นเลยทีเดียว ความแตกต่างในความคิดเห็น
ทางการเมืองของคนไทย เคยนำไปสู่การใช้อาวุธเข้าประหัดประหารกัน วันนี้ความแตกต่างกันที่
ความรู้ ความเข้าใจ และสำนึกร่วมกัน ทำให้คนไทยประหัดประหารกันด้วยวาจา ทะ กัดทับกัน
ด้วยสื่อ ตราหน้าเพื่อนร่วมชาติว่า “ขายชาติ” พักลงตรงนี้หน่อยเถอะ นี่คือทางออกของสังคมไทย
หรือไม่!

คำถามที่ตามมาก็คือ การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น จริงๆ แล้วมันมีในโลก
หรือไม่ ที่ว่าบริสุทธิ์นั้น บริสุทธิ์เพียงใด มันจะปลอดจากค่านิยมของใครต่อใครได้หรือ ที่ว่า
ยุติธรรมนะ ยุติธรรมสำหรับใคร เพียงแต่ยุติธรรมตามกฎหมายนะเพียงพอแล้วละหรือ การแก้
ปัญหาคงมิใช่เพียงการเปลี่ยนถ้อยคำใหม่ให้เหมาะสม ไม่ให้ไปกระทบใคร หัวใจในการแก้ปัญหา
ใช้ที่ตรงนี้ เพราะสิ่งที่ยังไม่เคยเปลี่ยนคือ ความรู้สึก และมุมมองของรัฐที่กดทับประชาชนอยู่ตลอด
เวลา และภาครัฐชอบดีตราประชาชนด้วยทัศนคติ ค่านิยม โดยวิธีคิดง่ายๆ ทั้งๆ ที่โลกมันเปลี่ยน
ไปมากแล้ว แต่มุมมองของรัฐไม่เคยเปลี่ยน โลกมันหลากหลายและสลับซับซ้อนกว่าที่รัฐเคยคิด
การที่รัฐพยายามสอนคนทั้งประเทศว่า การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น เป็นการ
พูดที่เรียกว่า เอาดีเข้าตัว เอาชั่วให้คนอื่น เป็นการนำเสนอของรัฐเพื่อให้ตนเอง “ดูดี” และชอบ
กรรมที่จะปกครอง แต่ไม่สนใจคิดจริงๆ ว่า ทำได้จริงรึเปล่า ที่สำคัญ ผู้ที่พูดและย้ำ คือรัฐ ซึ่งเป็น
ผู้ที่มีอำนาจอยู่ในมือ และมักมีผู้ใช้สิ่งนี้เป็นเงื่อนไขในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งตน ไม่เคยคิดที่จะ
ปล่อยอำนาจให้คนอื่น แม้จะเป็นคนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การเลือกตั้งนั้นไม่ใช่กระบวนการ
ที่ดีที่สุดแต่ก็เป็นกระบวนการที่ดีกว่าการแต่งตั้งตรงที่อย่างน้อยก็มีการตรวจสอบ แต่วิธีการที่รัฐ
เลือกใช้มาตลอดก็คือ การตัดปัญหา โดยไม่มีความพยายามในการแก้ปัญหา ซึ่งต้องแก้ไขอย่าง



ตรงจุดและต่อเนื่องจริงจังของผู้ใช้อำนาจอรัฐ ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่เพียงต่อวัน
ระเบิดออกมา ด้วยเหตุที่รัฐอาจความคุ้นชินกับการตัดสินใจจากข้างบนมานานแสนนาน แต่ทว่า
สถานการณ์มันเปลี่ยนไป ทั้งนี้เพราะวันนี้ทุกสิ่งทุกอย่างต้องถามประชาชนก่อน ราชการจึงต้อง
ปรับตัว ผู้บริหารและรัฐเองก็ต้องปรับตัวตามให้ทัน

ทั้งหลายทั้งปวงคงทำให้เห็นภาพของความพยายามอย่างมากมาในการที่จะเขียน
กฎหมายให้คนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนบางครั้งอาจหลงลืมไปว่า ในโลก ความจริงนั้นมันเป็น
ไปได้หรือไม่ หรือควรจะหาหนทางที่จะทำอย่างไรที่จะเอื้ออำนวยเพื่อให้ประชาชนปรับเปลี่ยน
พฤติกรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น ภาพสะท้อนที่สำคัญจากปรากฏการณ์ดังกล่าว
ก็คือ ความพยายามของผู้ปกครองบ้านนี้เมืองนี้ที่พยายามใช้กฎหมายเข้าจัดการกับสังคมไทย แม้
จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐสมัยใหม่นั้น กฎหมายมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่าได้ลืม
ไปว่า ไม่มีกฎหมายใดที่จะเขียนมนุษย์ให้เป็นอย่างนั้น อย่างนี้ และไม่มีกฎหมายใดที่จะเขียนให้
ได้ผลดีเท่ากับการมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน เพื่อจะได้ตระหนักว่าการพยายามเสริม
สร้างให้เกิดขึ้นและพัฒนาการในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ถูกกดทับมานาน
แสนนานนั้นสำคัญเช่นไร และส่งผลกระทบต่อจิตสำนึกทางการเมืองโดยองค์รวมอย่างไร อีกทั้ง
ขอได้โปรดอย่าได้คิดแต่เพียงว่า เมื่อได้รัฐธรรมนูญใหม่ ได้กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่
มีคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งแล้วจะได้ “คนดี” และเมื่อได้คนดีเข้ามาด้วย
ระบบเลือกตั้งที่เข้มงวดแล้วจะสามารถแก้ปัญหาในระดับโครงสร้างทั้งหมดได้เอง

การเลือกตั้ง ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะ
ถือเป็นหนทางในการ “สำแดงเจตนารมณ์” ของประชาชนในการกำหนดแนวทางในการปกครอง
ประเทศ เป็นวิธีการในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่อย่าลืมนะว่า ในหลายๆ ประเทศที่มีได้ใช้
การปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ส่วนการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น
หน้าที่นั้น ยังคงมีคำถามถึงความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไป
ประชาชนได้ตระหนักรู้ จนส่งผลให้มีผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างล้นหลาม เสมือนเป็นมหกรรม
เทศกาล หรืองานบุญประเพณีอะไรบางอย่าง ก็น่าจะเป็นปรากฏการณ์ที่ดี และส่งผลดีต่อความ
พยายามในการปฏิรูปการเมืองไทยในอีกทางหนึ่ง

“เลือกตั้งครั้งต่อไป

ถามใจคุณซิว่า

คุณจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งรีเปล่า?”



LIRT



บรรณานุกรม

กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : 17 พฤศจิกายน 2539 : กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2540.

คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์. “ผลสำรวจคำวิจารณ์ของประชาชนในช่วงประชาพิจารณ์” (16 พฤษภาคม - 26 มิถุนายน 2540).

คณะ บัญชีสุพรรณ. “20 มาตรการปฏิรูปการเมือง” (สิงหาคม 2540).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 82/2538 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง. ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2538. (เอกสารอัดสำเนา).

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี : หนังสือทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์. ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

ไชยันต์ ไชยพร. “เลือกคนดีมีคุณธรรมเข้าสภาไทย ส.ว. ถ่วงดุลตรวจสอบ ส.ส. : มุมมองจากหอคอย” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. ปีที่ 46 ฉบับที่ 42 (19-25 มีนาคม 2543).

ไชยันต์ ไชยพร. “ความยุติธรรม ตอนที่ 1” วารสารรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ไทยโพสต์. (5 มีนาคม 2543)

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและเกียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง” เอกสารประกอบการสัมมนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

พระพจน์ รัตนมาลี. “วุฒิสภาพของประชาชน” วารสารรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ฟริดริค นิตเช. วิถีอภิมนุษย์. กิรติ บุญเจือ แปล. : สำนักพิมพ์วิชาการ. กรุงเทพฯ, 2524.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.



รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541. สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา.

รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,
2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์และอาภัสรา จิณตนะพัฒน์. “รูปแบบและการทำงานของจัดการ
และการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ”. (12 กันยายน 2538)

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ
ประชาชน, 2540.

วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและเหตุผล. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2533.

วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธการพิมพ์,
2530.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและการเลือกตั้ง. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

อัมพางค์ ปาณิกบุตร. “การเลือกตั้งระบบสัดส่วนและเขตละ 1 คน” แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป
การเมือง. : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. กรุงเทพฯ, 2540.

อานันท์ ปันยารชุน. “ระบอบประชาธิปไตยกับสังคมโลกและประเทศไทย” รัฐธรรมนูญฉบับ
ประชาชน กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน, 2540.

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย. โครงการ
การศึกษาต่อเนื่อง; คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. ศูนย์บริการข้อมูล
และกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2542.





หลักการดำเนินคดี ในศาลปกครองไทย

ร.อ. นิติน ออรุ่งโรจน์*

1. บทนำ

ได้เกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แต่ก็มีเหตุทำให้รัฐบาลที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ต้องยุบสภา ผู้แทนราษฎรส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องตกไปตลอดมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศต่างหากจากศาลอื่นในรูปแบบของศาลคู่ โดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ¹

หลังจากนั้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วมีมตินำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ และในท้ายที่สุดก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมาเรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” มีเนื้อหากล่าวถึง โครงสร้าง เขตอำนาจศาลปกครองที่โดย

*ประจำแผนกคดีแพ่งและสัญญา กองนิติกรรมการมพระธรรมนูญ, นบ.น.ม. (สาขากฎหมายมหาชน)

¹โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 276-280



หลักแล้วมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ยกตัวอย่าง เช่น กระทรวงกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวง กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ หรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการทหาร แล้วแต่กรณี ได้กระทำการ² โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรรวมทั้งกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตลอดจนพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฯลฯ เป็นต้น³ แต่มีข้อยกเว้นบางประการ ได้แก่ กรณีคดีพิพาทในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง⁴ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึง ระบบตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง บทเฉพาะกาล และที่สำคัญก็คือ วิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 3 บัญญัติว่า

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

² โปรดดู ร.อ.นิธิน ออรุ่งโรจน์, “นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองในราชการทหาร”. วารสารพระธรรมนุญ เล่มที่ 44 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2542), หน้า 62-67

³ โปรดดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคแรก

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9 วรรคสอง



2. การดำเนินคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินคดีปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหมวดวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ใน มาตรา 54-66 โดยในการดำเนินคดีปกครองนั้นศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี¹ ได้ตามที่เห็นสมควร² และตุลาการศาลปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นได้อันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม³

ทั้งนี้ การดำเนินคดีปกครองได้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนที่สำคัญเรียงลำดับ ดังนี้

2.1 การสอบสวนคดี

2.1.1 แต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองได้ได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นแล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน⁴

2.1.2 ตุลาการเจ้าของสำนวนรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง⁵ โดยดำเนินการดังนี้

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 3 บัญญัติว่า

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 วรรคสาม

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63 วรรคแรก

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 56 วรรคสอง

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 56 วรรคสองตอนท้าย



LIRT



1) เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้าง หรือข้อแย้งของแต่ละฝ่ายและให้คู่กรณีแสดงหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้¹ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าคู่กรณีไม่ได้ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม²

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดข้างต้น หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล³

2) ให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนเว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่เปิดเผยดังกล่าวศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้⁴

2.1.3 ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็น

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป⁵ และถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าได้มีการแสวงหาความจริงที่สมบูรณ์ดีแล้ว ก็ให้ถือเป็นอันยุติขั้นตอนการสอบสวนคดีเพื่อเข้าสู่การพิจารณาคดีขั้นตอนต่อไป

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57 วรรคสอง

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57 วรรคสาม

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57 วรรคสี่

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 55 วรรคสอง

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57 วรรคสอง





2.2 การชี้ขาดคดี

2.2.1 แต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครอง

ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้นที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยการแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้¹

2.2.2 ผู้แถลงคดีจัดทำสรุปและความเห็น

ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา และให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะผู้พิพากษา²

2.2.3 ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบ

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน³

2.2.4 การนั่งพิจารณาคดี

องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษา⁴ โดยในการนั่งพิจารณาคดีจะต้องมีการดำเนินการดังนี้

1) ต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองเห็นสมควร ห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองจะมีคำสั่งห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาหรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ เช่นว่านั้นได้⁵

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคสามและวรรคสี่

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคแรก

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59 วรรคสอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59 วรรคแรก

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 วรรคแรกและวรรคสอง



LIRT



2) ให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยัน หรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้¹

3) ให้ผู้แถลงคดีปกครองมาชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา และมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณา² ซึ่งถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปก็ให้จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา³ หลังจากนั้นก็จะเป็นการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งได้ให้สิทธิผู้แถลงคดีปกครองที่จะอยู่ร่วมในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีด้วย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น⁴

3. หลักการดำเนินคดีในศาลปกครองไทย

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินคดีในศาลปกครองไทยนั้นยึดหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสอันเป็นต้นแบบของศาลปกครองในระบบศาลคู่ที่ประเทศไทยนำมาใช้เป็นแบบอย่าง ซึ่งขอแยกพิจารณาดังนี้

3.1 หลักทั่วไปของการดำเนินคดีปกครอง

ถึงแม้การดำเนินคดีปกครองจะมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและอาญา แต่การดำเนินคดีปกครองก็ได้รับอิทธิพลจากการดำเนินคดีแพ่งและอาญามาบ้าง ดังนั้น จึงนำหลักการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมบางประการมาใช้ในศาลปกครอง อันได้แก่

3.1.1 หลักปราศจากความลำเอียงหรือหลักความไม่ลำเอียง (Impartialité) ของตุลาการ

เป็นหลักที่กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองผู้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีด้วยความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่หรือลำเอียงเข้าข้างคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59 วรรคสอง

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคแรก

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคสอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคแรก





และในพร้อมกันนั้นก็จะต้องไม่จงใจกลั่นแกล้งคู่กรณีอีกฝ่ายด้วย ซึ่งหลักปราศจากความลำเอียงนี้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (freedom from bias) ที่ใช้อยู่ในศาลประเทศอังกฤษ¹ อันเป็นหลักการที่สร้างความเชื่อมั่นประการหนึ่งแก่สาธารณชนว่าศาลปกครองจะไม่ลำเอียงเข้าข้างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จะสามารถดูลงไว้ซึ่งความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะคัดค้านตุลาการศาลปกครองได้เสมอตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเหตุอื่นที่มีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม²

3.1.2 หลักโต้แย้งกัน (procédure contradictoire) หรือหลักในอันที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตน (les droits de la défense)

ในบางครั้งตุลาการศาลปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอย่างไม่สมบูรณ์ หรืออาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากได้รับทราบข้อเท็จจริงนั้นก็อาจทำให้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่จะวินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity)³ ที่บุคคลทุกคนย่อมมีเหตุผลของตนเอง ศาลปกครองจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสแสดงความเห็นของตนโต้แย้งข้อความที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ มีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานนำสืบหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อเสนอข้ออ้างหรือข้อเถียงของตน⁴ ซึ่งหากเปรียบเทียบกันแล้วก็จะมีลักษณะเหมือนกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ที่ยึดถือกันว่าจะต้องให้โอกาสคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดงความคิดเห็นของตน⁵ อันเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ common law

¹ L. Neville Brown and John S. Bell. *French Administrative Law* (Oxford : Clarendon Press, 1993) p. 217

² โปรดดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 63 วรรคแรก

³ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4, 26, 28

⁴ โปรดดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 วรรคสอง, 57 วรรคสอง, 59 วรรคแรกและวรรคสอง

⁵ L. Neville Brown & J.F. Garner, *French Administrative Law* (London : Butterworths), p. 57



3.1.3 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

ถึงแม้การดำเนินคดีปกครองในชั้นสอบสวนจะเป็นความลับเพราะเป็นเรื่องระหว่างศาลกับคู่กรณี แต่ในการนั่งพิจารณาคดีในชั้นชี้ขาดคดีนั้นการพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเป็นหลัก ยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าสมควรห้ามเปิดเผยเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ¹ ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องเสื่อมเสียไป ซึ่งศาลปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมให้มีความสมดุลกันมากที่สุด

3.2 หลักเฉพาะของการดำเนินคดีปกครอง

โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่เอกชนผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือบังคับเอากับประชาชนได้เพียงฝ่ายเดียว ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรือเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับจากการกระทำทางปกครองนั้น แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาที่เป็นเรื่องพิพาทกันระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความกัน และใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแสวงหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ที่ต้องการความรวดเร็ว ประหยัด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งสองฉบับดังกล่าวเน้นไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatory system) อันเป็นระบบการดำเนินคดีที่ผลภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง บันทอนกำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง² เอกชนแทบจะไม่มีโอกาสได้ครอบครองพยานหลักฐานดังกล่าวเลยเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องเอกชนที่เป็นโจทก์เพราะไม่มีพยานหลักฐานมาสืบ การดำเนินคดีปกครองจึงมีหลักเฉพาะดังต่อไปนี้

¹ โปรดดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 60 วรรคแรกและวรรคสอง

² โปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม), หน้า 27



3.2.1 หลักการไต่สวน (Procédure Inquisitorial)¹

เป็นหลักการที่แตกต่างจากระบบกล่าวหาที่ผู้พิพากษาเป็นเพียงคนกลาง คอยกำกับการดำเนินคดี และการนำสืบพยานหลักฐานที่มาจากคู่ความ ในขณะที่การดำเนินคดีแบบไต่สวนนี้ศาลปกครองจะต้องมีหน้าที่สืบหาข้อเท็จจริงด้วย โดยไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีนำมากล่าวอ้างเท่านั้น ศาลปกครองจะค้นหากฎหมายด้วยตนเองโดยไม่จำกัดแต่เพียงการสอบสวนหรือข้ออ้างของแต่ละฝ่ายที่น่าเสนอต่อศาลปกครอง² ตุลาการศาลปกครองจะต้องมีความกระตือรือร้น มีบทบาทในการดำเนินคดี ไม่วางเฉยแต่ก็ต้องไม่ให้เสียความเป็นกลาง ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายดังกล่าวเพียงพอแล้ว³ ทำให้ไม่มีการถามค้านถามตั้งที่คู่กรณีจะนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการบิดเบือนความเป็นจริง

3.2.2 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

การดำเนินคดีในศาลปกครองไทยนั้นจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในแต่ละกระบวนการตลอดเวลา กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะถูกตรวจสอบความเห็นโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา ส่วนในชั้นชี้ขาดคดีนั้น ผู้แถลงคดีปกครองซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองที่ไม่เคยทำสำนวนคดีที่ตนถูกมอบหมายให้รับผิดชอบมาก่อนก็จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบความเห็นขององค์คณะดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ด้วยการให้จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นในการวินิจฉัยคดีเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีโอกาสชี้แจงด้วยวาจาและอยู่ร่วมในการพิจารณาคดี ตลอดจนมีสิทธิอยู่ร่วมในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดี ถึงแม้จะไม่มีสิทธิออกเสียงก็ตาม⁴ ซึ่งเรียกว่าระบบการพิจารณา 3 ฝ่าย (tripartite) อันจะทำให้ได้ความคิดใหม่ (fresh thinking) เข้ามาในการดำเนินคดี เพราะถ้าหากกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองที่เคยพิจารณาคดีตั้งแต่ชั้นสอบสวนคดีมาทำความเห็นในการพิจารณาชั้นชี้ขาดคดีนี้อีก ก็มักจะมีแนวโน้มที่ตุลาการผู้นั้นจะให้ความเห็นในทางคดีเหมือนเดิมที่เคยให้ไว้ในชั้นสอบสวน เป็นเหตุให้สิทธิของเอกชนผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความคุ้มครอง

¹ ศาลทหารก็ยึดหลักการไต่สวนเป็นหลักการดำเนินคดีในศาลทหารเช่นเดียวกัน โปรดดู พล.ท. ประดิษฐ์ สุนทรารชุน ในกระบวนการยุติธรรมทหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร), 2515

² L.Neville Brown & J.F.Gamer, op.cit., p.57

³ โปรดดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 56 วรรคสอง, 57 วรรคสอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58 วรรคแรก วรรคสองและวรรคสาม



อีกทั้ง การให้ผู้แสดงคดีปกครองทำความเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นเป็นมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่อาจพิพากษาไปโดยขาดความรอบคอบ หรือใช้อำนาจพิพากษาโดยบิดเบือน (abuse of power) ได้ เพราะคำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเห็นของผู้แสดงคดีปกครองและความเห็นขององค์คณะพิจารณาพิพากษาเปรียบเทียบควบคู่กันไปเสมอ องค์คณะพิจารณาพิพากษาจึงไม่อาจจะใช้อำนาจพิพากษาไปในทางอื่นที่มีขอบได้ ถ้าไม่สามารถหาเหตุผลที่ดีกว่ามาหักล้างความเห็นของผู้แสดงคดีปกครอง แตกต่างจากคำพิพากษาของศาลอื่นที่แสดงออกมาเพียงคำฟ้องและความเห็นของศาลเท่านั้น หากมีความเห็นทางคดีของผู้ใช้อำนาจทางตุลาการอื่นใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลกันไม่ ดังนั้น หากจะคาดหวังให้คำพิพากษาของศาลปกครองเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการ องค์คณะพิจารณาพิพากษาก็จะต้องแสดงเหตุผลที่มีน้ำหนักหักล้างเหตุผลของผู้แสดงคดีปกครองได้อย่างเพียงพอ

4. สรุป

การดำเนินคดีปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองอันเป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน เพราะเหตุว่ามีหลักการดำเนินคดีที่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือข้าราชการที่อยู่ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นสาเหตุทำให้ประสิทธิภาพของส่วนราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสียไป ซึ่งนับจากนี้นักกฎหมายไทยในปัจจุบันควรหันมาศึกษา วิเคราะห์ และวิจารณ์ภายใต้วิธีวิธีที่ถูกต้องเพื่อให้ศาลปกครองและหลักกฎหมายปกครองจะได้พัฒนาต่อไปในอนาคต



ภาพรวมของพฤติกรรมองค์กร

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์*

องค์กรเป็นระบบสังคม (Social Systems) ซึ่งหากใครได้เข้ามาทำงานหรือบริหาร องค์กรจะต้องเข้าใจการทำงานของคนเหล่านั้นว่าเป็นอย่างไร ในองค์กรต่างๆ จะต้องเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและคน เทคโนโลยีจะมีความยุ่งยากในตัวเองแต่เมื่อมีเรื่องคนเข้ามาเกี่ยวข้อง จะยิ่งทำให้ระบบสังคมมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก

พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กรค่อนข้างที่จะทำนายได้ยาก ทั้งนี้ก็เพราะคนมีความต้องการ และมีระบบค่านิยมเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามเราสามารถทำความเข้าใจพฤติกรรมของคนได้ตามกรอบของพฤติกรรมศาสตร์ การบริหาร หรือศาสตร์อื่นๆ¹ บทความนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายภาพรวมของ พฤติกรรมองค์กรตั้งแต่ความหมาย วิธีการศึกษา ตัวแบบ ประวัติความเป็นมา และวิชาที่สนับสนุนพฤติกรรมองค์กร

ความหมายของพฤติกรรมองค์กร

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของพฤติกรรมองค์กรแตกต่างกันไปดังนี้

Richard M. Hodgetts และ Steven Altman กล่าวว่า พฤติกรรมองค์กร หมายถึง ลักษณะวิชาที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย การทำความเข้าใจ การทำนาย และการควบคุมพฤติกรรม มนุษย์ในสภาพแวดล้อมขององค์กร²

Keith Davis และ John W. Newstrom ได้ให้ความหมายพฤติกรรมองค์กรไว้ว่า หมายถึง การศึกษาและใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์เกี่ยวกับการทำงานของคนในองค์กร³

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



Robert A. Baron และ Jerald Greenberg อธิบายว่า พฤติกรรมองค์การ หมายถึง การค้นหาความรู้ทางพฤติกรรมทั้งหมดในองค์การ โดยการศึกษอย่างเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์การ มีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นคือการเพิ่มประสิทธิผลขององค์การและความเป็นอยู่ที่ดีของปัจเจกบุคคล⁴

R.Wayne Mondy และคณะ ได้นิยามคำว่าพฤติกรรมองค์การว่าหมายถึง การวิเคราะห์ผลของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และโครงสร้างพฤติกรรมภายในองค์การ⁵

Stephen P. Robbins ได้ให้ความหมายพฤติกรรมองค์การว่า หมายถึง สาขาวิชาที่ศึกษาผลกระทบของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และโครงสร้างที่มีต่อพฤติกรรมภายในองค์การโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประยุกต์ใช้ความรู้ดังกล่าวสำหรับปรับปรุงประสิทธิผลขององค์การ⁶

จากคำนิยามของนักวิชาการต่างๆ ข้างต้น อาจสรุปได้ว่า พฤติกรรมองค์การหมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์การโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิผลขององค์การ

วิธีการศึกษาพฤติกรรมองค์การ

ในการศึกษาพฤติกรรมองค์การจำเป็นต้องอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific methods) เพื่อช่วยให้เกิดความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมและองค์การ ซึ่งการที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต่อนั้นจะต้องอาศัยวิธีการวิจัย (Research methods) โดยใช้เทคนิคต่างๆ ดังนี้⁷

1. การสังเกตตามธรรมชาติ (Natural observation) เป็นวิธีการวิจัยอย่างหนึ่งโดยการสังเกตอย่างง่ายๆ เกี่ยวกับเหตุการณ์หรือกระบวนการในการทำงานที่เกิดขึ้นในองค์การ เช่น สมมติว่าผู้สังเกตต้องการทราบว่า พนักงานมีปฏิกิริยาอย่างไรเกี่ยวกับการรวมบริษัท โดยผู้สังเกตได้เข้าไปหาข้อมูลในบริษัท และสังเกตคำพูดและการกระทำของพนักงานที่มีต่อการรวมบริษัท เราเรียกวิธีการแบบนี้ว่า การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participate observation)

2. วิธีการกรณีศึกษา (Case method) เป็นวิธีการวิจัยอย่างหนึ่งที่ศึกษาองค์การอย่างละเอียดและลึกซึ้ง วิธีนี้อาจใช้การสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เพื่อสร้างหลักการทั่วไปเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การหรือกระบวนการทำงานในองค์การ

3. การสังเกตอย่างเป็นระบบ (Systematic observation) เป็นวิธีการวิจัยอย่างหนึ่งที่มีการสมมติตัวแปร (Variables) ต่างๆ ขึ้นมา วิธีนี้มี 3 ขั้นตอนคือ (1) พิจารณาตัวแปรต่างๆ เช่น ลักษณะของประชากร องค์การ หรือสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อพฤติกรรมองค์การ (2) มีการ





วัดตัวแปรต่างๆ เพื่อหาความแม่นยำเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการวัดดังกล่าวจะใช้การสำรวจ (Surveys) โดยออกแบบสอบถาม และมีการวิเคราะห์ด้วยวิธีการทางสถิติ และ (3) ตัดสินใจว่า ตัวแปรต่างๆ มีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นหรือไม่ เช่น การใช้สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation coefficients) ซึ่งมีค่าระหว่าง -1 ถึง $+1$ หากตัวแปรหนึ่งเพิ่มขึ้น อีกตัวแปรหนึ่งเพิ่มขึ้นด้วยเรียกว่าความสัมพันธ์ทางบวก (Positive correlation) เช่น $+0.30$, $+0.82$ เป็นต้น และหากตัวแปรหนึ่งเพิ่มขึ้น อีกตัวแปรหนึ่งลดลงเรียกว่า ความสัมพันธ์ทางลบ (Negative correlation) เช่น -0.18 , -0.57 เป็นต้น ตัวอย่างเช่น หากเราพบว่าความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์ทางลบกับการลาออกจากงาน แสดงว่าพนักงานมีความพึงพอใจในงานมาก การลาออกจากงานก็ลดลง ทำให้เราสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงการลาออกจากงานจากการเปลี่ยนแปลงความพึงพอใจในงานได้อย่างถูกต้อง

4. การทดลอง (Experimentation) เป็นวิธีการวิจัยอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ วิธีนี้มี 2 ขั้นตอน คือ (1) การค้นหาตัวแปรที่เชื่อว่าจะมีผลกระทบต่อลักษณะของพฤติกรรมองค์การที่เรียกว่า ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) และ (2) ตัวแปรที่เป็นผลมาจากตัวแปรอิสระได้แก่ ลักษณะพฤติกรรมองค์การเรียกว่า ตัวแปรตาม (Dependent variables) ตัวอย่างการทดลองเช่น การศึกษาผลกระทบทางอารมณ์ของผู้สัมภาษณ์ที่มีต่อวิธีการประเมินผลผู้สมัครงาน โดยผู้เข้าร่วมเป็นผู้สัมภาษณ์มืออาชีพที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มผู้สัมภาษณ์ที่มีอารมณ์ดี เนื่องจากเป็นผู้ได้รับข้อมูลป้อนกลับที่ดี กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มผู้สัมภาษณ์ที่มีอารมณ์ไม่ดี เนื่องจากเป็นผู้ได้รับข้อมูลป้อนกลับที่ไม่ดีและกลุ่มที่สาม เป็นผู้ที่ไม่ได้รับข้อมูลป้อนกลับและไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์แต่อย่างใด หลังจากการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนสุดท้าย คือ การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ด้วยสถิติ โดยกำหนดสมมติฐานว่า ผู้สัมภาษณ์ที่มีอารมณ์ดี จะให้คะแนนผู้สมัครสูงมาก ผู้สัมภาษณ์ที่มีอารมณ์ไม่ดี จะให้คะแนนผู้สมัครต่ำมาก ส่วนกลุ่มควบคุมคือผู้ที่ไม่ได้รับข้อมูลป้อนกลับ จะให้คะแนนปานกลาง ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวพบว่า เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้

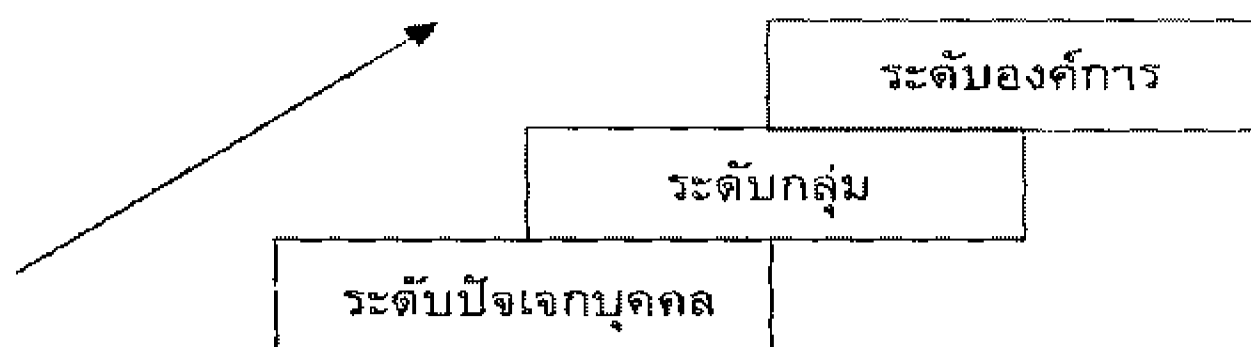
5. ทฤษฎี (Theory) เป็นความพยายามของนักวิทยาศาสตร์ที่จะตอบคำถามว่า “ทำไม” ซึ่งเกี่ยวข้องกับความพยายามในการทำความเข้าใจอย่างถูกต้องว่า ทำไมเหตุการณ์ต่างๆ จึงเกิดขึ้น หรือทำไมกระบวนการต่างๆ จึงมีลักษณะเฉพาะตัว ทฤษฎีนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ (1) แนวความคิดพื้นฐานได้แก่ เป้าหมาย การจูงใจ กลยุทธ์ในการทำงาน และ (2) การยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดต่างๆ โดยทั่วไปทฤษฎีหนึ่งๆ จะมีกระบวนการดังนี้ (1) การทำนาย



จะต้องมาจากทฤษฎีที่เรียกว่า สมมติฐาน (Hypothesis) (2) การทำนายจะต้องทดสอบด้วยการวิจัยจริง (3) หากได้รับการยืนยันความเชื่อมั่นในความถูกต้องของทฤษฎีเพิ่มขึ้น (4) หากไม่ได้รับการยืนยันความเชื่อมั่นในทฤษฎีก็ลดลง และ (5) ทฤษฎีจะต้องมีการแก้ไขใหม่เพื่อจะได้กำหนดการทำนายใหม่ หรือทฤษฎีถูกปฏิเสธไป

ตัวแบบของพฤติกรรมองค์การ

ในการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้



1. ระดับปัจเจกบุคคล (Individual level) เมื่อปัจเจกบุคคลได้เข้ามาอยู่ในองค์การก็จะนำคุณลักษณะต่างๆ ติดตัวมาด้วย ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการทำงานได้แก่ คุณลักษณะส่วนบุคคลเช่น อายุ เพศ สถานภาพการสมรส ฯลฯ บุคลิกภาพ ค่านิยมและทัศนคติ ความสามารถ การรับรู้ การจูงใจ การเรียนรู้ การตัดสินใจของปัจเจกบุคคล เป็นต้น

2. ระดับกลุ่ม (Group level) พฤติกรรมของคนในกลุ่มจะเป็นที่รวมของปัจเจกบุคคลที่มีพฤติกรรมแตกต่างกันไป การศึกษาในระดับนี้ก็คือ การศึกษาพฤติกรรมกลุ่มได้แก่การติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจของกลุ่ม ภาวะผู้นำ อำนาจและการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ความขัดแย้งที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมกลุ่ม เป็นต้น

3. ระดับองค์การ (Organization system level) ถือว่าเป็นระดับสูงสุด เป็นการรวมโครงสร้างพฤติกรรมปัจเจกบุคคลและพฤติกรรมกลุ่มเข้าด้วยกันได้แก่ โครงสร้างและการออกแบบองค์การ วัฒนธรรมองค์การ เป็นต้น





ประวัติความเป็นมาของพฤติกรรมองค์การ

ในการศึกษาและทำความเข้าใจสภาพการณ์องค์การจำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ (Historical perspectives) ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดองค์การในปัจจุบัน แนวความคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ประกอบด้วย 3 แนวความคิดคือ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structural perspectives) ได้แก่ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีคลาสสิก ระบบราชการ ทฤษฎีการตัดสินใจ (2) แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ (Human perspectives) ได้แก่ มนุษยสัมพันธ์ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม ภาวะผู้นำ และ (3) แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกัน (Integrative perspectives)⁹

1. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structural perspectives) เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการออกแบบงานภายในองค์การได้แก่

ทฤษฎีองค์การก่อนปี ค.ศ. 1900

ถึงแม้ว่าในสมัยนี้ยังไม่มีทฤษฎีเกิดขึ้นก็ตาม แต่ Adam Smith ได้เขียนหนังสือ An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations ขึ้น¹⁰ Smith ได้เสนอหลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ซึ่งเป็นรากฐานสำหรับกระบวนการประกอบเครื่องจักรในเวลาต่อมา Smith กล่าวว่า ผู้ประกอบหัตถกรรมทำเข็มได้แบ่งงานออกเป็นหลายฝ่าย จนเป็นเหตุให้มีการแบ่งงานทำเข็มออกเป็น 18 ฝ่าย การแบ่งงานกันทำดังกล่าวจะทำให้คนงานแต่ละคนทำงานเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะทำให้ปริมาณทำเข็มในแต่ละวันเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น Smith ยังให้ความสำคัญกับการนำเครื่องจักรมาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่คนงานอีกด้วย

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management)

Frederick Taylor ผู้ได้รับฉายาว่า บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ได้เสนอหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ขึ้นมา หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นหลักการและการปฏิบัติที่จะทำให้งานดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีระบบการจัดการดีขึ้น โดยอาศัยปรัชญาของการจัดการต่อไปนี้¹¹

1. ประยุกต์วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการจัดการด้วยวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว
2. ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อคัดเลือกพนักงานให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน
3. ตระเตรียมพนักงานให้ได้รับการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์



4. สร้างความร่วมมืออย่างฉันท์มิตรระหว่างฝ่ายจัดการและพนักงาน โดยการแบ่งหน้าที่ระหว่างผู้จัดการและคนงานอย่างชัดเจน

5. ฝ่ายจัดการจะต้องจัดเตรียมงานและมอบหมายงานให้แก่คนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบหมายงานที่เหมาะสมและมอบความรับผิดชอบแก่คนงาน

ทฤษฎีการบริหารทั่วไปหรือทฤษฎีคลาสสิก (General management theory or Classical theory)

Henri Fayol และ Chester Barnard ได้พัฒนาทฤษฎีการบริหารทั่วไปหรือที่เรียกว่าทฤษฎีองค์การแบบคลาสสิกขึ้นมา Fayol เป็นนักบริหารชาวฝรั่งเศสและได้เขียนหนังสือชื่อ General and Industrial Management Fayol เห็นว่าหน้าที่ของผู้บริหารได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุมงาน นอกจากนั้นเขาได้เสนอหลักการบริหาร 14 หลักดังนี้¹²

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจหน้าที่
3. วินัย
4. เอกภาพของการบังคับบัญชา
5. เอกภาพของการอำนวยการ
6. หลักผลประโยชน์ส่วนบุคคลควรเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม
7. การจ่ายค่าตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
10. ความเป็นระเบียบเรียบร้อย
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงของบุคคล
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความรักใคร่ในหมู่คณะ

สำหรับ Barnard ซึ่งเคยเป็นประธานบริษัท New Jersey Bell Telephone ได้เขียนหนังสือ The Functions of the Executive ขึ้น¹³ เขาเชื่อว่าหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารคือการส่งเสริมความร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ



ทั้ง Fayol และ Barnard เห็นว่าลักษณะสำคัญขององค์การมี 4 ประการคือ

ประการแรก องค์การจะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialize) หมายความว่างานจะถูกจัดแบ่งไปตามกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มลูกค้า กลุ่มสถานที่ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หรือกลุ่มตามหน้าที่

ประการที่สอง เอกภาพของการบังคับบัญชา (Unity of command) สมาชิกขององค์การแต่ละคนจะต้องมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

ประการที่สาม ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (Scalar chain of command) จะต้องกำหนดให้ชัดเจนภายในองค์การตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงไปจนถึงคนงาน

ประการที่สี่ ผู้บริหารควรประสานงาน (Coordinate) โดยใช้กลไกที่ทำให้แน่ใจว่า มีการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างกลุ่มต่างๆ

ระบบราชการ (Bureaucracy)

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้เสนอระบบราชการ (Bureaucracy) ว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพเพราะเหตุว่าเป็นองค์การที่เป็นระเบียบ เป็นระบบ มีเหตุผล มีรูปแบบ และความถูกต้อง

คนทั่วไปมักจะให้ความหมายของระบบราชการไปในทางที่ไม่ดีเช่น มีความล่าช้า เป็นต้น แต่ Weber กลับเห็นว่า ระบบราชการจะให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทุกคนโดยองค์การ ระบบราชการจะไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว เพราะมีกฎระเบียบที่เข้มงวด ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทุกคน¹⁴

ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision theory)

ในปี ค.ศ. 1950 Herbert Simon และ James March ได้เสนอทฤษฎีการตัดสินใจ¹⁵ พวกเขาได้ขยายแนวความคิดตัวแบบระบบราชการที่เน้นความมีเหตุมีผล Simon และ March เห็นว่าเนื่องจากมนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผลอย่างจำกัด (Limited rationality) ดังนั้นปัจเจกบุคคลจะต้องตัดสินใจไปตามความพอใจ (Satisfice) โดยตกลงเลือกทางเลือกที่สามารถทำได้มากกว่าการค้นหาทางเลือกที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด (Optimal choices)

2. แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ (Human perspectives) แนวความคิดนี้เกิดจากการที่นักทฤษฎีรู้สึกว่ปัญหาความไม่พอใจและปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไม่อาจแก้ไขด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างได้ นักวิจัยจึงหันมาสนใจมนุษย์ในองค์การมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านมนุษยสัมพันธ์ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม และทฤษฎีภาวะผู้นำ

สำนักมนุษยสัมพันธ์ (Human relations school)

ในปี ค.ศ. 1924 บริษัท Western Electric Company ร่วมกับ The National Academy of Science ได้ศึกษากลุ่มงานที่โรงงาน Hawthorne¹⁶ การศึกษารั้งแรกเป็นการศึกษาผลกระทบของแสงสว่างที่มีต่อผลผลิตของคณงานในแผนกต่างๆ ของบริษัทว่า จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงใด โดยนักวิจัยได้เพิ่มความเข้มของแสงสว่างมากขึ้นและลดความเข้มของแสงสว่างลง ผลลัพธ์ก็คือ คณงานยังคงรักษาการผลิตเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น การศึกษาต่อมาโดย Elton Mayo, Friz Roethlisberger, William Dickson และคณะได้ศึกษาผลกระทบของการหยุดพักในการทำงาน มีวันทำงานสั้นลง และมีการจ่ายค่าจ้างแบบใหม่ มีการนิเทศงานเกี่ยวกับผลผลิต โดยคาดว่าจะมีปัจจัยบางอย่างนอกเหนือจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตของคณงาน จากการสังเกตและการสัมภาษณ์พนักงาน ทำให้นักวิจัยพบว่า พนักงานที่เข้าร่วมการทดลอง รู้สึกว่า ตนเองได้รับการเอาใจใส่จากฝ่ายจัดการเป็นพิเศษ ทำให้มีขวัญและกำลังใจดีขึ้นส่งผลให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น จึงเรียกการศึกษานี้ว่า Hawthorne effect ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทักษคติและความรู้สึกของคณงานจะมีอิทธิพลต่อผลผลิต

จากการค้นพบดังกล่าว ทางบริษัทจึงได้มีโครงการสัมภาษณ์คณงานเกี่ยวกับความรู้สึกที่มีต่องาน ผลที่ได้รับก็คือ ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างขวัญและกำลังใจกับการนิเทศงาน อันนำไปสู่การสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับผู้นิเทศงานต่อไป

ในการทดลองครั้งสุดท้าย นักวิจัยได้พบการก่อรูปเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของคณงาน เมื่อนักวิจัยได้สังเกตกลุ่มจากห้องพันขดลวดโทรศัพท์พบว่า คณงานได้สร้างบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการขึ้นมา มีการควบคุมและจำกัดระดับการผลิตโดยกลุ่มเอง

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม (Group dynamics)

สาเหตุของการขาดแคลนเนื้อสัตว์ในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ Kurt Lewin นักจิตวิทยาทางสังคมของมหาวิทยาลัยไอโอวา ได้สนใจศึกษาวิธีการเปลี่ยนนิสัยของแม่บ้านในการบริโภคเนื้อสัตว์ให้น้อยลง¹⁷ Lewin เชื่อว่าสตรีมักถูกคาดหวังจากครอบครัวพ่อแม่ และแม่บ้านคนอื่นๆ ที่ไม่ต้องการเสริมอาหารชนิดอื่นๆ ซึ่งบรรทัดฐานนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนนิสัยได้ เขาได้เสนอวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการให้แม่บ้านได้แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเกี่ยวกับชนิดของอาหารที่เสริม ผลจากการทดลองพบว่า แม่บ้านที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของกลุ่มเกิน 10 ครั้งจะมีการเปลี่ยนนิสัยมากกว่าแม่บ้านที่รับฟังการบรรยายเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวจะทำให้เข้าใจผลกระทบภายในกลุ่มงานมากขึ้น



ภาวะผู้นำ (Leadership)

ปี ค.ศ. 1950 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ Bales และ McGregor ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารและผู้นำในองค์การ Bales ได้กล่าวถึงความสำคัญของกลุ่มที่จะต้องมีความผู้นำในการทำงานและผู้นำทางสังคม (Task and social leaders) ผู้นำในการทำงานจะช่วยให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายโดยการทำงานของกลุ่ม ส่วนผู้นำทางสังคมจะช่วยให้สมาชิกของกลุ่มมีความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน¹⁸

สำหรับ McGregor ได้อธิบายรูปแบบของผู้บริหารไว้ว่าในทฤษฎี X เชื่อว่า คนงานไม่ชอบทำงานจึงต้องควบคุมและข่มขู่ว่าจะลงโทษ ส่วนทฤษฎี Y เชื่อว่าคนงานรู้สึกว่าการทำงานเหมือนกับการเล่นหรือการพักผ่อนโดยจะปฏิบัติงานด้วยตัวเองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งการเรียนรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบด้วยตนเอง¹⁹

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกัน (Integrative perspectives) แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา จะเป็นการรวมแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์เข้าด้วยกันได้แก่

สำนักสังคมเทคนิค (Sociotechnical school)

ในปี ค.ศ. 1950 นักทฤษฎีได้เริ่มศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีกับกลุ่มงาน สำนักสังคมเทคนิคมีข้อสมมติว่า ผู้บริหารไม่อาจหลีกเลี่ยงเทคโนโลยีหรือกลุ่มงานในการทำความเข้าใจระบบงานได้ สมาชิกของสำนักสังคมเทคนิคได้แก่ Trist, Bamforth, Rice และ Emery²⁰

Trist และ Bamforth ได้อธิบายการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีเหมือนถ่านหินอังกฤษ แต่เดิมนั้นคนงานเคยทำงานอย่างอิสระ มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเอง แต่เมื่อเทคโนโลยีเหมือนถ่านหินได้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น การจัดการด้านการแบ่งงานเฉพาะด้านมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องลดการมีส่วนร่วมของคนงานลงซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และการจัดการแบบคลาสสิก โดยการแบ่งงานเฉพาะด้านจะทำให้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น แต่คนงานเหมือนถ่านหินกลับไม่ชอบการแบ่งงานดังกล่าว พวกเขายังพอใจทำงานร่วมกับผู้อื่นและทำงานหลายอย่างมากกว่า

Trist และ Bamforth ได้เปรียบเทียบการทำงานของกลุ่มงานที่มีการแบ่งงานเฉพาะด้านกับกลุ่มงานที่ยังรักษาโครงสร้างทางสังคมแบบเดิม เมื่อมีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามา ปรากฏว่ากลุ่มที่มีการแบ่งงานเฉพาะด้านมีการเหน็ดเหนื่อยมากขึ้นและผลผลิตกลับลดลง นักวิจัยจึงสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีควรจะทำไปพร้อมๆ กับระบบสังคมในองค์การ



LI RT



ทฤษฎีระบบ (Systems theory)

ทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีที่เสนอโดย Katz และ Kahn พวกเขาถือว่าองค์การเป็นระบบเปิด ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ เหมือนกับระบบทางกายภาพ เช่น ร่างกายของมนุษย์ จุลินทรีย์ หรือเซลล์ ลักษณะที่สำคัญของทฤษฎีระบบคือ²¹

- ประการแรก ในระบบหนึ่งประกอบด้วยระบบย่อยที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน
- ประการที่สอง องค์การเป็นระบบเปิดและมีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอ
- ประการที่สาม มีการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อรักษาคุณภาพของระบบ
- ประการที่สี่ มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และหน้าที่หลายอย่าง จนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

แนวความคิดของทฤษฎีระบบจะเริ่มจากพลังงานของปัจจัยนำเข้า (Inputs) เข้าสู่กระบวนการแปรรูป (Transformation processes) ให้เป็นปัจจัยนำออก (Outputs) ส่วนข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) จะทำหน้าที่ปรับปรุงปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปรรูปเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และรักษาคุณภาพของระบบ

ทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency theory)

ทฤษฎีสถานการณ์หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการปรับองค์การให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ

Burn และ Stalker ได้อธิบายความแตกต่างของระบบการบริหารว่า ระบบแบบเครื่องจักร (Mechanistic systems) คือ ลักษณะของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และการจัดการแบบคลาสสิก ส่วนระบบแบบมีชีวิต (Organic systems) จะมีความยืดหยุ่นและมีโครงสร้างแบบหลวม โดยยอมให้พนักงานมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า²²

ส่วน Woodward ได้ค้นพบรูปแบบโครงสร้างองค์การที่เป็นผลมาจากเทคโนโลยีขององค์การได้แก่เทคโนโลยีแบบเป็นหน่วย (Unit) เทคโนโลยีแบบการผลิตขนาดใหญ่ (Mass production) และเทคโนโลยีแบบกระบวนการผลิตอย่างต่อเนื่อง (Continuous process) เขาเห็นว่าระบบแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic systems) เหมาะสำหรับการใช้เทคโนโลยีแบบการผลิตขนาดใหญ่ เช่น การผลิตเข็มหมุด การขนย้ายโลหะแท่ง หรือหัตถกรรมที่ต้องใช้เครื่องมือขนาดเล็ก ส่วนระบบแบบมีชีวิต (Organic systems) เหมาะสำหรับเทคโนโลยีแบบเป็นหน่วย เช่น งานใช้ฝีมือ หรือเทคโนโลยีแบบกระบวนการผลิตอย่างต่อเนื่องเช่น โรงกลั่นน้ำมันและแก๊สเป็นต้น²³



ในปัจจุบันความคิดเกี่ยวกับการออกแบบองค์การได้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ มากขึ้น โดยทฤษฎีสถานการณ์ได้ขยายขอบเขตไปศึกษาภาวะผู้นำ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม อำนาจและการออกแบบงาน เป็นต้น²⁴

แนวทางบทบาทของผู้บริหาร (Management roles approach)

Henry Mintzberg ได้ศึกษาการทำงานของผู้บริหาร จากการสังเกตดังกล่าว Mintzberg พบว่างานของผู้บริหารมี 10 บทบาท หรือ 3 ด้าน คือ²⁵

ด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล (Interpersonal contact) มี 3 บทบาทได้แก่

1. เป็นประมุข (Figurehead) ผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่เป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนขององค์การ

2. เป็นผู้นำ (Leader) ผู้บริหารจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ มีการจูงใจ และพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา

3. เป็นผู้ติดต่อ (Liaison) ผู้บริหารจะต้องสร้างข่ายการติดต่อข้อมูลข่าวสารในองค์การ

ด้านกระบวนการข้อมูลข่าวสาร (Information processing) มี 3 บทบาท ได้แก่

1. เป็นเครื่องรับข่าวสาร (Monitor) ผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่รับรู้ข่าวสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ

2. เป็นผู้กระจายข่าว (Disseminator) ผู้บริหารจะต้องส่งข้อมูลข่าวสารทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและค่านิยมไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา

3. เป็นโฆษก (Spokesperson) ผู้บริหารจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติงานแก่ประชาชนที่อยู่นอกองค์การ

ด้านการตัดสินใจ (Decision making) มี 4 บทบาทได้แก่

1. เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ผู้บริหารจะต้องออกแบบและมีความคิดสร้างสรรค์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ

2. เป็นผู้ขจัดปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) ผู้บริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เมื่อองค์การประสบกับความล้มเหลว

3. เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource allocator) ผู้บริหารจะต้องควบคุมและจัดสรรทรัพยากรได้แก่ คน เงิน เครื่องมือ และเวลา

4. เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) ผู้บริหารจะต้องมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองในกิจกรรมต่างๆ



LIRT

วิชาที่สนับสนุนพฤติกรรมองค์การ

พฤติกรรมองค์การจัดว่าเป็นพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์ (Applied behavioral science) ซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ ดังนี้²⁶

1. จิตวิทยา (Psychology) เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการวัด การอธิบาย และการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์และสัตว์ นักจิตวิทยาจะให้ความสนใจและทำความเข้าใจพฤติกรรมปัจเจกบุคคล (Individual behavior) โดยนักจิตวิทยาสมัยแรกจะให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาความเหนื่อยล้า ความเบื่อหน่าย และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน แต่เมื่อไม่นานมานี้ นักจิตวิทยาได้เพิ่มความสนใจเกี่ยวกับการเรียนรู้ การรับรู้ บุคลิกภาพ การฝึกอบรม ภาวะผู้นำ ความต้องการและแรงจูงใจ ความพึงพอใจในงาน การตัดสินใจ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การวัดทัศนคติ เทคนิคการคัดเลือกพนักงาน การออกแบบงาน และความเครียดในการทำงาน

2. สังคมวิทยา (Sociology) ในขณะที่นักจิตวิทยาได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล นักสังคมวิทยากลับให้ความสนใจระบบสังคม สังคมวิทยาจะศึกษาความสัมพันธ์และความเป็นอยู่ของมนุษย์สิ่ง que นักสังคมวิทยาได้ให้การสนับสนุนพฤติกรรมองค์การมากที่สุด คือ การศึกษาที่เรียกว่าพฤติกรรมกลุ่ม (Group behavior) ในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่เป็นทางการ และองค์การที่ซับซ้อน พฤติกรรมองค์การได้รับประโยชน์จากนักสังคมวิทยาในเรื่องเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของกลุ่ม วัฒนธรรมองค์การ ทฤษฎีและโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ เทคโนโลยีองค์การ ระบบราชการ การติดต่อสื่อสาร อำนาจ ความขัดแย้ง และพฤติกรรมระหว่างกลุ่ม

3. จิตวิทยาสังคม (Social psychology) นักจิตวิทยาสังคมจะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดของจิตวิทยาและสังคมวิทยา โดยเน้นอิทธิพลของคนที่มีต่อผู้อื่น ดังนั้นสิ่งที่ได้รับจากนักจิตวิทยาสังคมได้แก่การศึกษาการเปลี่ยนแปลง (Change) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักจิตวิทยาสังคมให้ความสำคัญกับการวัด ความเข้าใจ และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ การติดต่อสื่อสาร และวิธีการที่จะทำให้กิจกรรมของกลุ่มสามารถตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลจนเป็นที่น่าพอใจ รวมทั้งการตัดสินใจของกลุ่ม

4. มานุษยวิทยา (Anthropology) นักมานุษยวิทยาศึกษาสังคมเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับความเป็นอยู่และกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ งานของนักมานุษยวิทยาจะเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้เราได้เข้าใจความแตกต่างทางด้านค่านิยมพื้นฐานทัศนคติ และพฤติกรรมของคนในประเทศต่างๆ และในองค์การต่างๆ ที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ นักมานุษย-



วิทยายังทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร สภาพแวดล้อมองค์กรและความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมประจำชาติต่างๆ อีกด้วย

5. รัฐศาสตร์ (Political Science) นักรัฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมในองค์กร โดยการศึกษาพฤติกรรมปัจเจกบุคคลและกลุ่มภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ได้แก่ ความขัดแย้ง การจัดสรรอำนาจและการสร้างอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นต้น





เชิงอรรถ

¹Keith Davis and John W. Newstrom, **Human Behavior at Work : Organizational Behavior**, (McGrow – Hill, 1989) p.4.

²Richard. M. Hodgetts and Steven Altman, **Organization Behavior**, (W.B. Saunders, 1979) p.5.

³Keith Davis and John W. Newstrom, **Op.cit.**,p.5.

⁴Robert A Baron and Jerald Greenberg, **Behavior in Organization : Understanding and Managing the Human Side of Work**, (Boston : Allyn and Bacon, 1990), p.4.

⁵R.Wayne Mondy, et al, **Management and Organizational Behavior**, (Boston : Allyn and Bacon, 1990), p.13.

⁶Stephen P. Robbin **Organizational Behavior : Concepts, Controversies, and Applications** (Englewood Cliffs, NJ : Prentice – Hall, 1993),p.7.

⁷Robert A Baron and Jerald Greenberg, **Op.cit.**,pp. 18-26.

⁸Stephen P.Robbin, **Op.cit.**, pp. 47-50.

⁹R.Wayne Mondy, et al, **Op.cit.** p.27.

¹⁰Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations**, (New York : Modern Library, 1937 : orig, pub. 1776)

¹¹Frederick W. Taylor. **The Principles of Scientific Management**, (New York : Harper and Brothers, 1911). pp. 36-37.

¹²Henri Fayol, **General and Industrial Management**, trans. C. Storrs (London : Pitman, 1949). pp. 2-13.

¹³Chester I. Barnard, **The Functions of the Executive**, (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1938)

¹⁴Max Weber, **Essays on Sociology**, ed. and trans. H.H. Gerth and C.W. Mills (New York : Oxford University Press, 1947),pp. 196-198.



¹⁵Herbert Simon, **Administrative Behavior**, (New York : Macmillan, 1957);
Herbert Simon and James March, **Organization**, (New York : John Wiley & Sons, 1958)

¹⁶Friz, J. Roethlisberger and William J. Dickson, **Management and the Worker**, (Cambridge, MA. : Harvard University Press, 1939)

¹⁷Kurt Lewin, "Forces Behind Food Habits and Methods of Change," **Bulletin of the National Research Council**, 108 (1943), pp. 35-65.

¹⁸R.F. Bales, "Task Roles and Social Roles in Problem Solving Groups," in **Readings in Social Psychology**, ed. E. Maccoby, T.M. Newcomb, and E. L. Hartley. (New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1958), pp. 437-447.

¹⁹Douglas McGregor, **The Human Side of Enterprise**, (New York : McGraw - Hill, 1960)

²⁰E.K. Trist and K.W. Bamforth "Some Social and Psychological Consequence of the Long Wall Method of Coal Getting," **Human Relations**, 4 (1951), pp. 3-38 ;
A.K. Rice, **The Enterprise and Its Environment**, (London : Tavistock, 1963); F.E. Emery and I.L. Trist, "Socio-technical Systems," in **Management Science : Models and Techniques**, (London : Pergamon, 1960)

²¹Daniel Katz and Robert L.Kahn, **The Social Psychology of Organizations**, (New York: John Wiley & Sons, 1978)

²²T. Burns And G.M. Stalker, **The Management of Innovation**, (London : Tavistock, 1961)

²³Joan Woodward, **Industrial Organization : Theory and Practice**, (London : Oxford University Press, 1965)

²⁴Henry Mintzberg, **Structure in Five : Designing Effective Organizations**, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1983)

²⁵Henry Mintzberg, **The Nature of Managerial Work** (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1979)

²⁶Stephen P.Robbins, **Op. cit.**, pp. 17-19.



LIR



ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (ต่อ)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

ส่วนที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ

บทสุดท้ายของการวิจัยนี้ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ โดยส่วนแรก คือ สรุป อีกส่วนหนึ่งคือ ข้อเสนอแนะ

1. สรุป

หลังจากพิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมานับ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในที่สุดได้นำมาสู่ส่วนสุดท้ายของการวิจัยเรื่องนี้ คือ สรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งในส่วนแรกนี้เป็นสรุป

ในเวลาเดียวกันนี้ สมควรที่จะกล่าวไว้ในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า เนื่องจากการเรียกชื่อ รูปแบบการบริหารระดับจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทยนั้นแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจง่ายและสอดคล้องกับหัวเรื่องที่ทำวิจัยครั้งนี้ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเรียก “จังหวัด” หรือ “มลรัฐ” ของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า “จังหวัด” รวมทั้งเรียก “ผู้ว่าราชการจังหวัด” หรือ “ผู้ว่าการมลรัฐ” ของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และเนื่องจากวัตถุประสงค์



สำคัญประการหนึ่งของการวิจัยเรื่องนี้ได้เน้นเรื่อง รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะฉะนั้นในที่นี้จึงสรุปแยกตามเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย

1.1 รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด

1.1.1 การบริหารราชการแผ่นดินอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน หรือ แบ่งเป็น 3 ส่วน ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการเมือง การปกครอง การบริหาร ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ โดยสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน นั่นก็คือ ในกรณีของสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นรัฐบาลกลาง (federal government) กับรัฐบาลในจังหวัด (state governments) ส่วนในกรณีของญี่ปุ่นแบ่งเป็นรัฐบาลในส่วนกลาง (central government) กับรัฐบาลในท้องถิ่น (local governments) โดยการบริหารรูปแบบจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเป็นลักษณะของรัฐบาลในท้องถิ่น และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับฝรั่งเศสกับไทยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานที่สำคัญของราชการบริหารส่วนกลาง พร้อมกับมีจังหวัดเป็นหน่วยงานสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีเทศบาลเป็นหน่วยงานสำคัญของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

1.1.2 รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริการะบายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ขณะที่รัฐบาลในส่วนกลางของญี่ปุ่นกระบายอำนาจให้แก่จังหวัดในลำดับรองลงมา สำหรับฝรั่งเศสและไทยนั้น รัฐบาลในส่วนกลางมิได้กระบายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่เป็นลักษณะของการที่รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจให้แก่จังหวัด ที่เป็นเช่นนี้เพราะจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าวแล้ว และตามหลักสากลไม่มีการกระบายอำนาจเกิดขึ้นได้ในหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่การกระบายอำนาจจะมีขึ้นได้เฉพาะในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับการกระบายอำนาจให้แก่จังหวัดในกรณีของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น รวมทั้งการมอบอำนาจในกรณีของฝรั่งเศสและไทยนั้นจะมีมากหรือน้อยส่วนใหญ่อขึ้นอยู่กับสภาพทางการบริหาร เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศและจังหวัดนั้นๆ

1.1.3 ลักษณะของรัฐมีส่วนสัมพันธ์กับรูปแบบหรือลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ถ้าเป็นรัฐเดี่ยว ส่วนใหญ่จะยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง ดังเช่น ฝรั่งเศสและไทย ยกเว้นกรณีของญี่ปุ่น แต่ถ้าเป็นสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางยึดหลักการกระจายอำนาจ



LI RT



ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดมากที่สุด และมี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยกเว้นกรณีของญี่ปุ่นที่แม้มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวแต่ ก็ได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมากและต่อเนื่องรวม ทั้งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า ลักษณะของรัฐไม่ ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น มิใช่ปัจจัย สำคัญที่ส่งผลต่อการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่การรวมอำนาจหรือ การกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดนั้นมีแนวโน้มว่าขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศว่าสนับสนุน หรือต้องการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดหรือไม่เพียงใด กล่าวโดยย่อ ลักษณะ ของรัฐเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่นำมาพิจารณาประกอบด้วยเท่านั้น

1.1.4 การบริหารรูปแบบจังหวัดมีความสำคัญและมีวิวัฒนาการมาช้านาน รวมทั้ง เป็นหัวใจของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ สำหรับปัจจัยสำคัญ ที่มีส่วนทำให้การบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มความสำคัญมากขึ้นมีอย่างน้อย 5 ประการ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร ปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่งครอบคลุมการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชน การเพิ่มขึ้นของจำนวนและระดับการศึกษาของประชากร ปัจจัยทางด้านการเมือง โดยเฉพาะ กระแสประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การเข้ามามีส่วนร่วมและการบริหารตนเองของชุมชน สิทธิของชุมชน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัจจัยทางด้านการบริหาร ซึ่งครอบคลุมการ พัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว ยังรวมไปถึงความคาดหวังของ สาธารณชนที่จะได้รับบริการทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจเพิ่มขึ้นอีกด้วย

1.1.5 ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีโครงสร้างจังหวัดที่แบ่งเป็น 2 ระดับคือ หน่วยงานระดับบนหรือระดับจังหวัด (top-tier government) กับหน่วยงานระดับล่าง หรือระดับเทศบาล (low-tier government) ในจำนวนนี้มี 2 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่นที่มีโครงสร้างจังหวัดที่มีหน่วยงานทั้ง 2 ระดับเหมือนกันคือสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีโครงสร้างที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยต่างมีโครงสร้างจังหวัดที่มีหน่วยงานระดับล่างเท่านั้นที่สังกัดราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสและไทยสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หน่วย งานระดับบนของฝรั่งเศสจะสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสก็





ยังมีแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ากับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ขณะที่หน่วยงานระดับบนของไทยมีฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีสภาจังหวัด

1.1.6 สำหรับลักษณะการจัดตั้งฝ่ายบริหารของจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น นั้น เป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของระบบหัวหน้า (chief system) หรือระบบประธานาธิบดี (presidential system) ความหลากหลาย (pluralism) การกระจายอำนาจ นักการเมือง และการเลือกตั้ง ส่วนฝรั่งเศสและไทยเป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของการรวมอำนาจ ข้าราชการประจำและการแต่งตั้ง

1.1.7 หน่วยงานในจังหวัดระดับล่างของประเทศต่างๆ จะมีหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญซึ่งใช้กันอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น มีอยู่ 4 แบบ คือ (1) เทศบาลแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)-สภาเทศบาล (the mayor-council form), (2) เทศบาลแบบคณะกรรมการ (the commission form), (3) เทศบาลแบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form) หรือ เทศบาลแบบผู้จัดการเทศบาล (city manager), และ (4) เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรง-สภาเทศบาล (the strong executive and direct election-council form) โดยสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างหลายรูปแบบ ที่สำคัญคือ รูปแบบเทศบาล (municipalities) ซึ่งรูปแบบเทศบาลที่ใช้ในหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างเป็นส่วนใหญ่ คือ แบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) -สภาเทศบาล อนึ่ง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติไว้อย่างแน่นอนตายตัวว่า ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง แต่ผลจากการปกครองประเทศแบบสาธารณรัฐ ผิดกับการไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งหรือการปกครองแบบกษัตริย์ของอังกฤษ ทำให้ต้องแยกตัวมาก่อตั้งเป็นสหรัฐอเมริกาขึ้น เหล่านี้ ได้มีส่วนสำคัญทำให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนการเลือกตั้งตลอดมาตั้งเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในทุกจังหวัด และมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็มีหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลบางส่วนที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นด้วย แต่มาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้จัดการเทศบาล ดังเห็นได้จากเทศบาลแบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form) ที่ใช้อยู่ในบางจังหวัดด้วย



ส่วนฝรั่งเศสรูปแบบหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างที่สำคัญคือเทศบาล (communes) โดยรูปแบบเทศบาลที่ฝรั่งเศสใช้อยู่เป็นส่วนใหญ่คือ แบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)-สภาเทศบาล เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพียงแต่บัญญัติให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นเท่านั้นที่สมาชิกสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่มิได้บัญญัติให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้กว้างๆ เช่นนี้ ได้ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสอาจมาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้

สำหรับญี่ปุ่น หน่วยงานในจังหวัดระดับล่างคือ เทศบาล โดยรูปแบบเทศบาลซึ่งญี่ปุ่นใช้อยู่เป็นส่วนใหญ่ นั้น เป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรง-สภาเทศบาล อนึ่ง รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นของตน (direct popular vote) ซึ่งนับว่าแตกต่างจากทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ในส่วนของไทยมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นในระดับต่างๆ ทั้งหมด 6 รูปแบบ ซึ่งใช้ในระดับต่างๆ กัน อันได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด, (2) เทศบาล (มี 3 ระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล), (3) สุขาภิบาล (แบ่งเป็น สุขาภิบาลที่ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้ง และสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการมาจากการแต่งตั้ง), (4) องค์การบริหารส่วนตำบล, (5) เมืองพัทยา, และ (6) กรุงเทพมหานคร เฉพาะหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างมี 4 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา โดยไม่รวมรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบกรุงเทพมหานคร เนื่องจากทั้งคู่มิใช่หน่วยงานระดับล่างของจังหวัด แต่เป็นหน่วยงานระดับจังหวัดในฐานะที่สองและฐานะที่สาม ตามลำดับ ซึ่งมีได้นำมาพิจารณารวมในส่วนนี้ได้ ดังได้กล่าวไว้แล้ว

สำหรับหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างที่สำคัญที่ไทยนำมาใช้คือ เทศบาล (municipalities) โดยรูปแบบเทศบาลที่ใช้อยู่ส่วนใหญ่เป็นแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)-สภาเทศบาล เช่นเดียวกับเทศบาลส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้กำหนดให้องค์การหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้





ยังบัญญัติให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางดั้งเดิม มิได้แล้ว

1.1.8 หากสรุปภาพรวมที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดทั้งในระดับบนและระดับล่าง รวมทั้งที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ก็จะพบว่า เป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลาย (diversity) ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น มีหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนหรือผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งมีหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างหรือเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติคือนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนไทย หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติคือนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เป็นต้น

1.1.9 โดยทั่วไปกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารรูปแบบจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารท้องถิ่นอื่นคือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งเห็นได้จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย สำหรับญี่ปุ่น แต่เดิมเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เรียกว่า กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) เป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงมหาดไทยของไทยมีขนาดใหญ่โตและมีอำนาจหน้าที่มาก ขณะที่กระทรวงมหาดไทยของต่างประเทศกลับมีลักษณะตรงกันข้าม

1.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2.1 ในอดีต ก่อนที่ประเทศที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจะเปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดอยู่ในมือของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การบำบัดทุกข์บำรุงสุข ตลอดจนความปลอดภัยของประชาชน อีกทั้งกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงมหาดไทยนั้นกว้างขวางและมีวิวัฒนาการควบคู่กับราชการบริหารแผ่นดินมาช้านาน ลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นในญี่ปุ่น ฝรั่งเศสและไทย เฉพาะญี่ปุ่น ความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นได้ลดน้อยลงหลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ประกอบกับสหรัฐอเมริการวมทั้งประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่ชนะสงครามได้ปฏิรูปการ



LI RT



เมืองการปกครองและการบริหารราชการของญี่ปุ่น ที่สำคัญคือ ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด อันเป็นผลให้มีนักการเมืองระดับจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานระดับจังหวัดแทนข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยนั้น ข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยยังคงมีความสำคัญและดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประจำสืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศขึ้นมา อำนาจหน้าที่ในการบริหารจังหวัดอยู่ในมือของนักการเมืองระดับจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ โดยก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น ในระยะแรกของการก่อตั้งประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาจังหวัด

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal executive powers) หรืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ กับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal executive powers) ซึ่งหมายถึงอำนาจที่แม้กฎหมายไม่ได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็นำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจชักจูง (power to persuade) อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัว ความชำนาญ และประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนอย่างมาก นอกเหนือจากอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีการกิจ (functions) หรือ กิจกรรม (activities) ต่อสาธารณะหลายอย่างด้วย เป็นต้นว่า เข้าร่วมงานเลี้ยง งานสังสรรค์ งานแต่งงาน งานบุญงานกุศล และพิธีเปิดกิจการภารกิจหรือกิจกรรมต่อสาธารณะเหล่านี้คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น หรือบางประเทศได้รวมอยู่กับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของจังหวัดด้วย

1.2.3 อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย อาจจัดกลุ่มได้อย่างน้อย 10 ประการ โดยเป็นการจัดแบ่งในภาพรวมเพื่อให้เห็นแนวทางและขอบเขตอำนาจหน้าที่คร่าวๆ เท่านั้น อนึ่ง ขอบเขตการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดของ



แต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน อีกทั้งอำนาจหน้าที่แต่ละประการของผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละประเทศอาจมีรายละเอียดข้อปลีกย่อย หรือขอบเขตที่แตกต่างกันด้วย อำนาจหน้าที่ทั้ง ๑๐ ประการ มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง บริหารงานราชการและการประสานงาน

ประการที่สอง ควบคุม กำกับ ดูแล

ประการที่สาม แต่งตั้งและถอดถอน

ประการที่สี่ ปรับปรุงหน่วยงาน

ประการที่ห้า จัดทำงบประมาณ

ประการที่หก รักษาความสงบเรียบร้อย

ประการที่เจ็ด เสนอร่างกฎหมาย

ประการที่แปด ยับยั้งร่างกฎหมาย

ประการที่เก้า เรียกประชุมสภาจังหวัด

ประการที่สิบ อภัยโทษและลดโทษ

จากอำนาจหน้าที่ทั้ง 10 ประการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกามีอำนาจครบทั้ง 10 ประการ ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นมีอำนาจ 9 ประการ โดยไม่มีอำนาจอภัยโทษและลดโทษ ส่วนฝรั่งเศสซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้น มีอำนาจหน้าที่น้อยที่สุด คือมีเพียง ๓ ประการเท่านั้น อันได้แก่ การบริหารงานราชการ การควบคุมกำกับดูแล และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่มาก จนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 เมื่อกฎหมายการกระจายอำนาจ ปี ค.ศ. 1982 ประกาศใช้ ได้ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดฝรั่งเศสลดน้อยลง อำนาจหน้าที่เดิมของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกโอนไปให้แก่ประธานสภาจังหวัดหรือสภาจังหวัด ซึ่งล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในส่วนของไทยซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แต่มีมากกว่าฝรั่งเศส โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ สำหรับอำนาจหน้าที่ที่ขาดไปเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งอำนาจอภัยโทษและลดโทษ

1.2.4 เป็นที่น่าสนใจว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลสำคัญคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม



LIRT



และการเมืองอย่างมากในจังหวัด ทำให้ประชาชนในจังหวัดต้องการบริการและมีความคาดหวังที่จะได้รับบริการจากจังหวัดมากขึ้น ในทิศทางตรงกันข้าม อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะฝรั่งเศสลดลงอย่างมากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีแนวโน้มลดลง

1.2.5 แม้ว่าในทางกฎหมายหรือในทางทฤษฎี อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเท่าเทียมกันในแต่ละจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ หรือตามสภาพความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนจะแตกต่างกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนอาจนำไปใช้อย่างเต็มที่หรือลดน้อยลงได้ตามสถานการณ์ เช่น ในสถานการณ์ที่รุนแรงผู้ว่าราชการจังหวัดอาจใช้อำนาจอย่างเข้มงวด หรือในสถานการณ์ปกติอาจใช้อำนาจอย่างอะลุ่มอล่วยก็ได้ข้อสำคัญก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้อำนาจหน้าที่ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของจังหวัด สำหรับเหตุผลของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนแตกต่างกันนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ความแตกต่างของแต่ละจังหวัด ข้อจำกัดทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกต่างของลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะความแตกต่างของลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดจาก 2 สาเหตุ คือ สาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายใน เป็นต้นว่า ภูมิหลัง ประสบการณ์ทางการศึกษาและการเมือง คุณสมบัติตลอดจนจิตสำนึกของผู้ว่าราชการจังหวัด และสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นต้นว่า ความเป็นมาของจังหวัด สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร รวมทั้งจำนวนประชากรของจังหวัด รวมตลอดไปถึงนโยบายของรัฐบาลในส่วนกลาง และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2.6 อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่มากหรือน้อย และไม่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบต้องถูกจำกัดในหลายกรณี ที่สำคัญเช่น ถูกจำกัดโดยสมาชิกสภาจังหวัด เจื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัด และการตัดสินใจของรัฐบาลในส่วนกลาง ยกเว้นไทย เนื่องจากไทย ไม่มีสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยจึงไม่ถูกจำกัดโดยสภาจังหวัด เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบถูกจำกัดโดยเงื่อนไขที่เหมือนกัน เช่น



ถูกจำกัดโดยรัฐบาลในส่วนกลางก็ตาม แต่การถูกจำกัดนั้นอาจแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยย่อมถูกจำกัดโดยรัฐบาลในส่วนกลางมากกว่าของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลในส่วนกลางของฝรั่งเศสและไทยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอีกทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทย เป็นต้น

1.2.7 โดยปกติแล้ว ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่ฐานะเดียว คือ ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (local government official) หรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัด เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่ 2 ฐานะ คือเพิ่มฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง (agent of the national government) ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย เข้าไปอีกฐานะหนึ่ง เช่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทย

1.2.8 เนื่องจากหน่วยงานของจังหวัดมี 2 ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ลักษณะอำนาจหน้าที่ของจังหวัดจึงแบ่งเป็น 2 ระดับ เช่นเดียวกันคือ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจังหวัดในระดับบน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการวางแผนและให้บริการหลัก เช่น การวางแผนรวม การจัดการศึกษา การสร้างถนนทางด่วน การจราจร กิจการตำรวจ การให้บริการดับเพลิง การจัดการเกี่ยวกับของเสียสวัสดิการ การคุ้มครองผู้บริโภค และกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจังหวัดในระดับล่างไม่ได้นำมาเสนอไว้ในที่นี้ด้วย เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

1.2.9 สำหรับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการใช้อำนาจของจังหวัดด้วยนั้น โดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลาง และอีกส่วนหนึ่ง เป็นไปตามกฎหมายที่จังหวัดออกเอง โดยกฎหมายของส่วนหลังจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับส่วนแรก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ กฎหมายที่จังหวัดออกมาเอง จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในระดับชาติ เห็นได้จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วนไทยเนื่องจากจังหวัดของไทยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ดังนั้น ไทยจึงไม่มีกฎหมายที่จังหวัดออกเอง อนึ่ง อำนาจหน้าที่ของจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นแต่เพียงขอบเขตหรือแนวทางให้กับจังหวัดและผู้ว่าราชการ



จังหวัดเท่านั้น โดยมีได้หมายความว่า จังหวัดจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการอย่างเคร่งครัดหรือเท่าเทียมกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่เน้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดบางประการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนและประสบการณ์ของจังหวัดซึ่งแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดด้วย

1.2.10 เป็นธรรมดาที่ประเทศซึ่งมีการบริหารรูปแบบจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องบัญญัติกฎหมายมารองรับ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับแต่ที่สำคัญและใช้อยู่ในปัจจุบันมีดังนี้ สหรัฐอเมริกา กฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (the U.S. Constitution) และยังมีรัฐธรรมนูญของจังหวัด (state constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ส่วนฝรั่งเศส กฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 และกฎหมาย ลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งสำหรับญี่ปุ่น ที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 และ The Local Autonomy Law, 1947 สำหรับญี่ปุ่นนี้มีข้อสังเกตว่า แม้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทางด้านการเมืองและการบริหารมาจากสหรัฐอเมริกามากพอสมควรก็ตาม แต่รัฐบาลในระดับจังหวัด หรือเรียกว่าการบริหารระดับจังหวัด (prefectural government) ในแต่ละจังหวัดของญี่ปุ่นกลับไม่มีรัฐธรรมนูญของจังหวัด (prefectural constitution) หรือไม่มีกฎหมายของตนเองมากำหนดสาระสำคัญเช่น รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ เหมือนกับสหรัฐอเมริกา ในสภาพที่เป็นจริงก็คือ สาระสำคัญดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งบัญญัติโดยรัฐบาลในส่วนกลาง (a series of national laws) ของญี่ปุ่น ลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาเพราะในแต่ละจังหวัดของสหรัฐอเมริกานั้นมีรัฐธรรมนูญของตนเอง (state constitution) โดยรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัดได้กำหนดสาระสำคัญ เช่น รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในจังหวัดของตนเองไว้ ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของประเทศ (U.S. Constitution) หรือกฎหมายของรัฐบาลกลาง (federal government) ในส่วนของไทย เฉพาะกฎหมายที่สำคัญและใช้อยู่ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

1.2.10 การที่รัฐบาลในส่วนกลางควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้นมีหลายวิธีที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งสรุปได้ว่า (1) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือควบคุมโดยรัฐสภา หมายถึง ฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติมีอำนาจออกกฎหมายซึ่งส่งผลถึงการ



บริหารของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและการป้องกันประเทศ ในเวลาเดียวกัน ฝ่ายบริหารของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจในการออกกฎหมายมาใช้บังคับในจังหวัดของตนเองได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐบาลระดับชาติ ตัวอย่างเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น นอกจากนี้ ในบางประเทศดังเช่น ไทย ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนที่มีต่อข้าราชการประจำและข้าราชการของหน่วยการบริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 196-198 (2) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร หมายถึงการที่รัฐบาลในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการเข้าไปควบคุม ดูแล และแนะนำจังหวัดรวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ในฝรั่งเศส เรียกว่า La tutelle administrative หรือ Tutelage ซึ่งแปลว่า การอบรมสั่งสอน หรือในไทยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมทางการคลังและการบริหารงานบุคคลของจังหวัด เป็นต้น และ (3) ควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ หมายถึงจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนอกเหนือจากถูกควบคุมโดยศาลยุติธรรมซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแล้ว ยังถูกควบคุมโดยศาลปกครองอีกด้วย ดังเช่นในฝรั่งเศส มีศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับไทยก็มีศาลปกครองเช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276-280

1.3 การเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.1 เมื่อนำระบบการเมืองการบริหารตามหลักสากลมาเทียบเคียง ก็จะพบว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นนั้นสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นแม่บทของประเทศที่ใช้ระบบนี้ ส่วนญี่ปุ่นนั้นได้รับแนวคิดไปจากสหรัฐอเมริกาหลังจากถูกสหรัฐอเมริกาและประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรครอบครองในช่วงพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยไม่อาจนำระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบผสมมาเทียบเคียงได้ เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมาจากการแต่งตั้ง และต่างก็มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนเหตุผลสำคัญที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและมีราชการบริหารส่วนภูมิกานั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ไทยได้รับแนวคิดทางด้านการบริหารและการปกครองมาจากฝรั่งเศส เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดของไทย



ยกเว้นกรุงเทพมหานครล้วนมาจากการแต่งตั้ง แต่เป็นที่น่ายินดีที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 นั้น ในมาตรา 282 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 282 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

เช่นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 282 นี้มีความหมายครอบคลุมจังหวัดด้วย กล่าวคือ ถ้าจังหวัดใดมีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ จังหวัดนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น และเมื่อจังหวัดนั้นได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะต้องมี ลักษณะสำคัญซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 285 ที่ว่า

“มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ”

เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่จัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางแบบเดิมต่อไปอีกมิได้แล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศที่ว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้” นั้น จะต้องถูกนำไปขยายความในกฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร และนำมาใช้กับจังหวัดที่มีความพร้อมได้หรือไม่ ถ้านำมาใช้ได้ ในอนาคตประชาชนในบางจังหวัดก็จะมีโอกาสเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดสำหรับจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีความพร้อม ที่สำคัญก็ต้องเปลี่ยนพื้นที่หรือจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งนั้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก่อนจึงจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้



1.3.2 ระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางแก่จังหวัดนั้น
ว่ามีผลต่อการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมาก เห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและ
ญี่ปุ่นมีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสูงมาก
จึงส่งผลให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่ฝรั่งเศสและไทยไม่มีการกระจายอำนาจแต่เป็น
ลักษณะของการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค จึงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการ
แต่งตั้ง

อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพียงแต่
เป็นตัวชี้วัดสำคัญถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวชี้วัดถึงระดับการ
กระจายอำนาจหรือระดับการให้อำนาจแก่จังหวัดได้อีกด้วย พร้อมกันนี้ ยังกล่าวได้อีกว่า ใน
ประเทศประชาธิปไตยอาจมีการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่า
รัฐบาลในส่วนกลางของแต่ละประเทศต้องการให้มีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่
จังหวัดมากน้อยเพียงใด ถ้าต้องการให้มีระดับการกระจายอำนาจมากก็จัดให้มีการเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าไม่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจหรือเพียงแต่มอบอำนาจให้แก่จังหวัด
บางส่วนก็จัดให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีวิวัฒนาการมานานและมีวิวัฒนาการ
ควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีจังหวัดใดของประเทศที่นำมาเปรียบเทียบมี
ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนับแต่เริ่มแรก แต่มี 2 ประเทศ คือ ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น
ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนับแต่เริ่มแรกถึงปัจจุบัน ส่วนอีก 2 ประเทศคือ
สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในระยะเริ่มแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ต่อจากนั้น จึง
มาจากการเลือกตั้ง โดยสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ใช้เวลาประมาณ 54 ปี และ 75 ปีตามลำดับ จึง
เปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจนกระทั่งปัจจุบัน

การที่ประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสและไทยดำรงอยู่ได้อย่าง
มั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฝรั่งเศสและไทยมีการปกครองโดยกษัตริย์ โดยการ
บริหารงานรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดขึ้นในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งมีการ
บริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ เพราะประเทศต้องการความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกัน ดังนั้น จึงส่งผลให้รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีลักษณะรวม
อำนาจด้วย รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยก็มีเหตุผลทำนองเดียวกันกับฝรั่งเศส



1.3.4 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดด้านการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดรัฐบาลตัวแทน (representative governments) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้แพร่หลายอย่างมากในประเทศประชาธิปไตย ซึ่งรวมทั้งญี่ปุ่นที่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนที่การแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางสำหรับฝรั่งเศสและไทย มีรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้นสอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลตัวแทนดังกล่าว แต่การบริหารในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัดมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน เพราะมาจากการแต่งตั้ง

1.3.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารรูปแบบจังหวัดพร้อมทั้งเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในโครงสร้างจังหวัดคือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ในจังหวัดส่วนใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นบุคคลที่มีเกียรติ และประชาชนรู้จักมาก ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้นๆ ความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กล่าวมานี้ปรากฏอยู่ในทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มว่าจะได้รับความสนใจจากประชาชนในจังหวัดมากกว่า เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นนักการเมืองในระดับจังหวัด แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ และก็เป็นธรรมดาที่ส่วนใหญ่แล้ว นักการเมืองย่อมจะต้องได้รับความสนใจมากกว่าข้าราชการประจำ เพราะนักการเมืองส่วนใหญ่เกี่ยวข้อง ใกล้ชิด และขอคะแนนเสียงจากประชาชนเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามา แม้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งแล้ว นักการเมืองก็จำเป็นต้องสร้างผลงานให้ปรากฏ เพื่อจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกในครั้งต่อไป ลักษณะดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏในตัวข้าราชการประจำซึ่งมีลักษณะทั่วไปในการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่จำเป็นต้องหาเสียง และไม่ต้องสร้างผลงานเพื่อเรียกร้องความสนใจจากประชาชน แต่ต้องสร้างผลงานเพื่อเอาใจผู้แต่งตั้งซึ่งอยู่ในส่วนกลางเป็นหลัก

1.3.6 การมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของฝรั่งเศสและไทยได้เผชิญกับปัญหาอุปสรรคที่มีส่วนสำคัญทำให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง มีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำ เช่น ขาดหรือไม่อาจใช้ความคิดสร้างสรรค์ ติดบึงอยู่กับระเบียบข้อบังคับ ทำตัวเป็นนายประชาชนตลอดจนไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ตอบสนองความต้องการ



ของสาธารณชน ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น มีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำเหล่านี้น้อย

1.3.7 สืบเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ ได้มีส่วนส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีอิสระในการบริหารราชการอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่ละจังหวัดมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดคุณสมบัติ ระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการลงโทษหรือถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวคือ ญี่ปุ่น นั้น รัฐบาลในส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) จะเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าว

เฉพาะฝรั่งเศสและไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับญี่ปุ่น รัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนกลางเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมทั้งการสับเปลี่ยน โยกย้าย ถอดถอน และลงโทษผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย โดยแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทยหรือจากข้าราชการประจำของกระทรวงอื่นได้ตามความเหมาะสม การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อจำกัดเป็นพิเศษ แต่แต่งตั้งโดยใช้ดุลยพินิจหรือความเห็นชอบของรัฐบาลในส่วนกลางดังกล่าว เพราะฉะนั้น ย่อมส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผูกพัน ชื่นตรง และต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในส่วนกลางและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมีแนวโน้มว่าแต่งตั้งจากข้าราชการประจำที่มีพื้นเพอยู่ในจังหวัด โดยส่วนใหญ่จะคำนึงถึงความสามารถในการบริหารงานรวมทั้งความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีควบคู่ไปด้วย สำหรับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและผ่านการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี ตัวอย่างในกรณีของฝรั่งเศสผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนสำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาระดับสูงคือ สถาบันการบริหารแห่งชาติ (Ecole National d' Administration, ENA.) หรือในกรณีของไทยผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนสำเร็จจากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.)

นอกจากนี้แล้ว ตามกฎหมายของฝรั่งเศส การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำโดยคำสั่งของประธานาธิบดี (presidential decree) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอ อีก

ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีวาระอยู่ในตำแหน่งที่แน่นอน (no fixed term) แต่โดยทั่วไปแล้วประมาณ 2-3 ปี สำหรับไทยพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง อีกทั้งวาระอยู่ในตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยก็ไม่แน่นอน โดยทั่วไปแล้วประมาณ 4 ปี

1.3.8 ผู้ว่าราชการจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับลัทธิคุณสมบัตินี้ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นผู้มีลักษณะผู้นำที่มีความชำนาญสูงในการบริหารงาน โดยมีลักษณะการบริหารงานแบบมืออาชีพ ประการที่สอง เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติราชการประจำ และประการที่สาม เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ

1.3.9 ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และไทยไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ล้วนมีจุดมุ่งหมายในการเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (2) เพื่อความพึงพอใจส่วนตัว (3) เพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป และ (4) เพื่อช่วยเหลือชุมชน

1.3.10 ในส่วนของประชาชนในจังหวัดคาดหวังที่จะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบต่าง ๆ กันอย่างน้อย 3 แบบ คือ (1) แบบที่เป็นตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (executive representation) (2) แบบที่มีความเป็นกลาง (neutral competence) และ (3) แบบที่มีลักษณะผู้นำในการบริหาร (executive leadership) ในเวลาเดียวกัน ทั้ง 3 แบบนี้ เป็นลักษณะของวิวัฒนาการเรียงตามลำดับกัน 3 ระยะ ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า หลังจากสหรัฐอเมริกาผ่านการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งแล้ว ได้วิวัฒนาการผ่านระยะที่หนึ่ง ระยะที่สอง และกำลังอยู่ในระยะที่สามหรือแบบที่สาม ขณะที่ญี่ปุ่นมีแนวโน้มว่าอยู่ในระยะที่สามทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา สำหรับฝรั่งเศสและไทยนั้น ยังไม่เข้าสู่ระยะที่หนึ่ง เพราะต่างมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง แต่ในอนาคตฝรั่งเศสและไทยอาจมีแนวโน้มที่จะวิวัฒนาการไปสู่ระยะที่หนึ่งหรือแบบที่หนึ่งซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

1.3.11 ถึงแม้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทยได้ผ่อนคลายกระแสเรียกร้องโดยเปิดโอกาสให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม โดยตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 แล้วก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่หมดสิ้นไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่





หนึ่งซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมดูแลและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความเป็นอิสระมากเท่าที่ควร อีกทั้งในจังหวัดก็ยังคงมีการบริหารระดับจังหวัดซ้ำซ้อนกันอยู่ 2 รูปแบบ คือรูปแบบจังหวัดและรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ เพราะฉะนั้น แนวคิดหรือการเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังไม่หมดสิ้นไป โดยเฉพาะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงที่ต้องยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค และต้องการให้ภายในจังหวัดมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

1.3.12 ที่ผ่านมาเป็นการสรุปผลการวิจัยที่ได้จากการวิจัยเอกสารและข้อเท็จจริงต่างๆ ในลำดับต่อไปนี้เป็นสรุปผลการวิจัยที่ได้จากการวิจัยสนาม โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่บริสุทธิ์และยุติธรรมจนเป็นที่ยอมรับกันได้ทั่วไป อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อมและควรนำแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาเป็นแนวทางในการดำเนินการเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมอื่นได้ โดยไม่ควรมาจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และไม่ควรที่จะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่มาก แต่อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวก็ยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เหมาะสมกับตำแหน่งและเกียรติยศที่ได้รับ ซึ่งครอบคลุมถึงการบริหารงานในลักษณะไม่ใกล้ชิดกับประชาชน และบางส่วนทำตัวเป็นนายประชาชน นอกจากนี้ ในเชิงเปรียบเทียบ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ มีความสัมพันธ์ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง

ขณะเดียวกัน ผลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในแนวลึกสรุปได้ว่ารูปแบบและโครงสร้างของจังหวัดเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรก ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากฝรั่งเศส อีกลักษณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้รูปแบบและโครงสร้างในแต่ละลักษณะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีการบริหารและการปกครองรวมทั้งผู้มีอำนาจของแต่ละประเทศ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และข้าราชการระดับสูง จะนำลักษณะใดมาใช้ ส่วน



อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยปรกติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะได้รับมอบอำนาจหน้าที่น้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของไทยนั้นมียอำนาจหน้าที่มากพอสมควร แต่การบริหารราชการยังไม่มีเอกภาพมากเท่าที่ควร

2. ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยและการวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย เท่าที่ผ่านมามีทั้งหมดนี้ ได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะซึ่งเป็นหัวข้อสุดท้าย โดยแนวทางการเสนอแนะจะเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ที่ต้องการนำข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น รวมทั้งผลการวิจัยเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ข้อเสนอแนะมีดังต่อไปนี้

2.1 การที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาจากการแต่งตั้งใน 75 จังหวัดของไทยนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมการเมืองการบริหารของไทย อีกทั้งการเลือกตั้งยังไม่มีคามบริสุทธิ์ยุติธรรมมากเพียงพอ แต่ในยุคปัจจุบันที่กระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจได้รับความนิยมนอย่างแพร่หลายทั้งภายนอกและภายในประเทศไทย รวมทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ผนวกกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากและไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย นอกจากนี้ ความคาดหวังของประชาชนที่ไม่เพียงแต่ปรารถนาจะได้ผู้บริหารระดับจังหวัดที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น แต่ยังปรารถนาที่จะได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลง พร้อมกับสร้างความเจริญก้าวหน้า ให้ประโยชน์ และให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้การบริหารระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไม่อาจตอบสนองความต้องการและให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพนั้น มีแนวโน้มว่าเกิดจาก “ระบบ” หรือ “โครงสร้างใหญ่” ซึ่งครอบคลุมรูปแบบ



และโครงสร้างของจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อันมิใช่เกิดจาก “ตัวบุคคล”

จากสาเหตุที่กล่าวผ่านมานี้ วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น จะต้องมุ่งเน้นพัฒนาที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่ดังกล่าว นั่นก็คือ การปรับปรุงแก้ไขให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนที่การปรับปรุงแก้ไขที่ตัวบุคคลหรือโครงสร้างย่อยหรือการแก้ไขเล็กๆ น้อยๆ ดังที่เคยกระทำมาแต่เดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนี้ได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 283 ว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.....” จากบทบัญญัตินี้ทำให้จังหวัดที่มีความพร้อมในระดับที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในส่วนกลางและกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และเมื่อใดก็ตามที่จังหวัดซึ่งมีความพร้อมและได้รับสิทธิที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จังหวัดนั้นก็จะเปลี่ยนฐานะจากสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกับมีโอกาสดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองได้ โดยหลังการเปลี่ยนฐานะแล้วการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดที่มีความพร้อมและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็จะเหลือเพียง 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการบริหารรูปแบบมหานคร สำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี สมุทรปราการ นครศรีธรรมราช สงขลา และภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดอื่นที่มีแนวโน้มว่ายังไม่มี ความพร้อม เช่น จังหวัดติดยาแดนต่างๆ หรือจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของชาติ

อนึ่ง การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินไทยที่สำคัญ แรงต่อต้านจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่ผู้วิจัยเชื่อว่า ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงนี้จะป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การพัฒนาในขั้นต่อไป และถ้าพิจารณาย้อนไปในอดีตก็จะเห็นถึงวิวัฒนาการในลักษณะที่ว่าเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมาจากการแต่งตั้งซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดและการปกครองระบอบดังกล่าวได้สร้างความ



LI RT



เจริญก้าวหน้าให้กับประเทศไทยมาในช่วงหนึ่งและในระดับหนึ่ง ต่อมาเมื่อโลกและประเทศต่างๆ ได้มีวิวัฒนาการหรือเปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยก็ได้มีวิวัฒนาการในทำนองเดียวกันคือ ผ่านยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยุคเผด็จการทหาร และยุคประชาธิปไตยครึ่งใบมาแล้ว ในที่สุดก็มาสู่ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ เพราะฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการและยุคสมัย ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงควรให้โอกาสและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าว

2.2 เพื่อช่วยให้การเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงมีกรอบหรือมีขอบเขตที่ชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดหลักการหรือกรอบของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงและพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น ดังนี้

2.2.1 เป็นประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจ และประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมตลอดไปถึงมีการควบคุมดูแลและตรวจสอบมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2.2.2 ประชาชนได้รับบริการมากขึ้น รวดเร็วขึ้น รวมทั้งทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2.3 ปรับปรุงแก้ไขจากรูปแบบเดิมที่เป็นอยู่หรือทำให้ดีกว่ารูปแบบเดิม

2.2.4 เน้นหรือพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขโครงสร้าง หรือระบบใหญ่เป็นหลัก มิใช่ที่โครงสร้างย่อยหรือระบบย่อย

2.2.5 หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารและอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้น

2.2.6 เอื้ออำนวยให้การบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น

2.2.7 หัวหน้าฝ่ายบริหารมีโอกาสพบปะ ใกล้ชิด และคลุกคลีกับประชาชนมากขึ้น

2.2.8 อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางที่กำกับดูแลลดน้อยลง

2.2.9 ไม่ขัดกับกระแสการเมือง ความรู้สึก หรือความต้องการของประชาชนส่วนรวม

2.2.10 สอดคล้องกับหลักการกระจายสิทธิ์และความรับผิดชอบไปสู่ชุมชน (community rights and responsibility)

2.2.11 ไม่ทำให้ข้าราชการประจำเสียขวัญและกำลังใจ แต่มีโอกาสดำเนินการไม่น้อยกว่าเดิม



2.2.12 มีโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะนำไปใช้ และจะบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม

2.3 เพื่อให้การเสนอแนะสอดคล้องกันทั้งระบบสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ในที่นี้จึงเสนอแนะภาพรวมของปัจจัยสำคัญต่างๆ อันได้แก่ (1) รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด (2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (3) ระบบอื่นที่เกี่ยวข้อง (4) กฎหมายที่จำเป็น ตลอดจน (5) มาตรการอื่น โดยนำเสนอไว้ในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จำแนกตามปัจจัยสำคัญ

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
1. รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด	1.1 มีโครงสร้างจังหวัดที่แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน และระดับล่าง โดยระดับบนหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด ส่วนโครงสร้างจังหวัดระดับล่างที่สำคัญ คือ รูปแบบเทศบาล รูปแบบสุขาภิบาล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล 1.2 โครงสร้างจังหวัดระดับบนของจังหวัดมีเพียงรูปแบบเดียว ส่วนโครงสร้างจังหวัดระดับล่างอาจมีหลายรูปแบบได้ 1.3 มีโครงสร้างจังหวัดทั้งระดับบนและระดับล่างแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาจังหวัด ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นหัวหน้า 1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด 1.5 เฉพาะพื้นที่ในจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับไทยในกรณีที่มี ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
๒. อำนาจหน้าที่ของผู้ ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือก ตั้งโดยตรง	2.1 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นเป็นหลัก 2.2 ใช้อำนาจหน้าที่อย่างมีอิสระตามบทบัญญัติของกฎหมาย 2.3 ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมิได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง 2.4 มีอำนาจมาก ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่า เช่น มีอำนาจบริหาร ปกครองบังคับบัญชา ควบคุมดูแล บริหารงานบุคคล และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตลอดจนอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ เป็นต้น 2.5 เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ไปในลักษณะที่ก้าวก่าย ข้ำซ้อนและสับสน ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สัมพันธ์กันทั้ง 3 ส่วน ให้ชัดเจน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาลในส่วนกลางและจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดูตารางที่ 7.2 2.6 มีอำนาจบริหารงบประมาณ และมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ การพาณิชย์ และทรัพย์สินของจังหวัด เป็นต้น
3. ระบบอื่นที่เกี่ยวข้อง	3.1 ยังคงมีระบบการปกครอง การเมือง และการบริหารของประเทศแบบเดิม คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พร้อมกันนี้ควรทำชี้แจงและทำความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยว่า การเลือก



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
4. กฎหมายที่จำเป็น	ตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงไม่จำเป็นต้องใช้เฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ดังเช่น สหรัฐอเมริกา เท่านั้น แต่ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศก็นำการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงไปใช้อย่างประสบผลสำเร็จได้ด้วย ดังเช่น ญี่ปุ่น และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของไทย 3.2 ยังคงมีลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวแบบเดิมในเวลาเดียวกัน ควรทำความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงไม่จำเป็นต้องใช้เฉพาะในประเทศที่ประกอบขึ้นด้วยหลายรัฐ หรือเป็นสหพันธรัฐ ดังเช่น สหรัฐอเมริกา เท่านั้น แต่ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวดังเช่น ญี่ปุ่น ก็นำไปใช้อย่างประสบผลสำเร็จได้ด้วยโดยญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวแบบกระจายอำนาจมาก 3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีฐานะเป็นนักการเมือง หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการการเมือง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291-296 ด้วย เช่น ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีการถอดถอนจากตำแหน่ง ตลอดจนมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4.1 มีรัฐธรรมนูญสนับสนุนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 282-290 ได้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงอยู่แล้ว 4.2 ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ.....(ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) พ.ศ. มาใช้บังคับ

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
5. มาตรการอื่น	เฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วแต่กรณี 5.1 มีมาตรการอื่นควบคู่ไปด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ซึ่งควรดำเนินการในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ขั้นตอนที่หนึ่ง ลดความสำคัญของเมืองหลวงลงบ้าง ด้วยการกระจายความเจริญไปสู่เมืองหลัก สู่ท้องถิ่น หรือสู่ชนบท แทนการกระจุกตัวกันอยู่ในเมืองหลวง ขั้นตอนที่สอง สนับสนุนการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น อันหมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร การกระจายโอกาส และการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง ซึ่งครอบคลุมการสนับสนุนให้นำพลังของประชาชนในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ โดยรัฐบาลในส่วนกลางต้องให้จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282-284 รวมทั้งการไม่เข้าไปก้าวก่ายการบริหารงานมากเกินไปจนความจำเป็น หรือมิใช่ให้ความเป็นอิสระเพียงร้อยละ 20 ส่วนอีกร้อยละ 80 ยังคงอยู่ในอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง นอกจากนี้แล้ว ยังควรส่งเสริมทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนให้มีแหล่งรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกท้องถิ่นเพื่อให้จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีรายได้และพึ่งตนเองมากที่สุดอีกด้วย



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	ขั้นตอนที่สาม ส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้มแข็ง ภายใต้ระบบแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม พร้อมกับจัดการผูกขาดของภาคเอกชนหรือนายทุนบางกลุ่ม ขั้นตอนที่สี่ พัฒนาหรือปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด รวดเร็ว และคล่องตัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยมุ่งไปที่การปฏิรูปที่โครงสร้างใหญ่ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่โครงสร้างย่อย เช่น การบริหารงานบุคคล การควบคุมกำกับดูแลและการประเมินผลงาน ตลอดจนจิตใจหรือจิตสำนึกของข้าราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ขั้นตอนที่ห้า พัฒนาหรือปฏิรูประบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนับสนุนให้การเลือกตั้งทุกระดับเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ขจัดการซื้อสิทธิขายเสียง ตลอดจนนำระบบควบคุมตรวจสอบมาใช้ให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง เป็นต้น ขั้นตอนที่หก เสริมความเข้มแข็งให้แก่ชาติด้วยการสร้างความสามัคคีภายในชาติ ขั้นตอนที่เจ็ด กลไกหรือหน่วยงานของรัฐและประชาชนต้องให้ความสนใจและคอยสอดส่องควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) อย่างเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ขั้นตอนที่แปด มีการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีการประเมินผลในโอกาสต่อไปด้วย ขั้นตอนที่เก้า ควรประชาสัมพันธ์ผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งโดยตรง



LIRIT

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	5.2 แนวทางที่เสนอแนะในที่นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย โดยเน้นที่ “ระบบ” คือ รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก แต่กระนั้นก็ตามก็มีได้ละเอียดที่จะกล่าวถึงการพัฒนาที่ “ตัวบุคคล” พร้อมกันไปด้วย เช่น พัฒนาตัวข้าราชการประจำและนักการเมืองทุกระดับ ตลอดจนประชาชน รวมทั้งพัฒนาการบริหารงานบุคคลและการประเมินผล เป็นต้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งระบบและตัวบุคคลล้วนมีความสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง 5.3 ควรประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองและข้าราชการประจำและนักการเมืองทุกระดับ นักธุรกิจ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่องว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงไม่กระทบกระเทือนถึงความเป็นรัฐเดี่ยว ไม่กระทบกระเทือนถึงสถาบันกษัตริย์ ไม่นำไปสู่การขาดเอกภาพในการบริหารประเทศ อีกทั้งไม่นำไปสู่การแยกตัวเป็นอิสระของจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ที่ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” และมาตรา 2 ที่ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” รวมทั้งมาตรา 282 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” สำหรับตัวอย่างประเทศที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงและประสบความสำเร็จใน



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	การพัฒนาประเทศอย่างมากคือญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นมีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งประกอบด้วยเกาะต่าง ๆ รวมทั้งยังมีสถาบันกษัตริย์ด้วย แต่ญี่ปุ่นก็มิได้มีปัญหาเรื่องการขาดเอกภาพในการบริหารหรือการแยกตัวเป็นอิสระ ยิ่งไปกว่านั้น ในกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเช่นกันที่สำคัญก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงของไทยมิได้กระทำในทุกจังหวัดแต่จะกระทำเฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เพราะฉะนั้น จังหวัดชายแดนหรือจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจึงไม่อาจมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ 5.4 แม้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะมีข้อดี แต่ก็ มีข้อเสียบางประการที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เช่น เกิดความแตกแยกในจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดคนละพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น อาจเกิดการซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งใช้ระบบอุปถัมภ์ช่วยเหลือเกื้อกูลประชาชน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามา เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้บริหารในระดับสูง ตลอดจนการเป็นประชาธิปไตยที่ใช้เงินมาก (money politic) ดังนั้น แนวทางแก้ไขข้อเสียดังกล่าวนี้ ทางภาครัฐและประชาชนต้องมีหน่วยงานและกลไกที่ต้องคอยสอดส่องดูแลและให้ความสนใจในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติมาตรการการควบคุมตรวจสอบไว้ด้วยแล้ว โดยครอบคลุมถึงการมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียง การมีระบบตรวจสอบและควบคุม ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชน



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีของไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	ได้เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ที่สำคัญก็คือ ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งไม่อาจอยู่ในตำแหน่งมากกว่า 2 วาระ หรือ 8 ปี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการผูกขาดและการสร้างอิทธิพลภายในจังหวัด และยังเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงานในจังหวัดได้ด้วย พร้อมกันนี้ ควรทำความเข้าใจด้วยว่า ในสภาพปัจจุบัน การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงหรือการกระจายอำนาจแม้มีข้อเสียบางประการ แต่ในเวลาเดียวกัน ก็จะมีข้อดีและมีประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมมากกว่าการแต่งตั้งหรือการรวมอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว 5.5 ควรสร้างและปลูกฝังบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เช่น ข้าราชการประจำ นักการเมืองประชาชน และสื่อมวลชน ให้มี “ใจ” หรือ “จิตใจ” หรือ “จิตวิญญาณ” (spirit) ที่จะพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดและสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มิฉะนั้นแล้วการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอาจเกิดขึ้นได้ หรือเกิดขึ้นอย่างช้า หรือไม่อาจบังเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติได้ ในส่วนของนักการเมืองก็ควรมีเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่ต้องการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดและสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อย่างต่อเนื่องและมั่นคงควบคู่ไปกับการเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงที่มีความพร้อมในการแก้ไขปัญหายุ่งยากที่จะตามมาจากข้าราชการประจำระดับสูงบางส่วนที่เสียผลประโยชน์ด้วยการมีเจตนารมณ์ดังกล่าวนั้นอาจแสดงออกโดยประกาศเป็น



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	นโยบายพรรคการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจนพร้อมทั้งระบุด้วยว่าจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อใดและอย่างไร 5.6 แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะสนใจเรื่องปากท้องหรือเรื่องการทำมาหากินมากกว่า แต่ก็ควรปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก ตลอดจนรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพ หน้าที่ และความรับผิดชอบในท้องถิ่นของตนด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้ามีความเดือดร้อนทั้งที่เกิดขึ้นกับตนเองหรือส่วนรวมในท้องถิ่นของตนก็จะรับผิดชอบโดยใช้สิทธิและเสรีภาพในการร้องเรียนหรือเรียกร้อง อันมีใช้ลักษณะของต่างคนต่างอยู่ หรือนิ่งเฉย 5.7 ในอนาคตควรเปลี่ยนการบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมืองพัทยา สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบเทศบาลทั้งหมด หรือให้เหลือรูปแบบน้อยที่สุดเพื่อป้องกันการสับสน และให้สอดคล้องกันทั้งระบบ 5.8 ปัจจุบันเป็นยุคที่โลกไร้พรมแดนหรือเป็นยุคที่เรียกว่า ยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีอย่างมาก ฉะนั้นการรับ (adopt) แนวคิดรูปแบบ และเนื้อหาสาระทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงตามระบอบประชาธิปไตยของต่างประเทศเข้ามาใช้เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงได้ยากพอสมควร เพราะเป็นการแสดงออกถึงความทันสมัย (modernization) และการเป็นประชาธิปไตย ในกรณีของไทยถ้าพึงการรับแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาสาระของการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาถ้าประชาชนไม่มี



ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีที่ไทยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
	ความพร้อมทางวัตถุและจิตใจ หรือไม่มีจิตสำนึก และไม่เข้าใจในสิ่งที่รับเข้ามาอย่างเพียงพอแล้ว อาจเกิดลักษณะที่เรียกว่า สมัยใหม่แต่ไม่พัฒนา (modernization without development) ได้ โดยผลที่ตามมาคือ ความสับสน บั่นป่วนวุ่นวาย และความเสียหายจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยเฉพาะการนำสิ่งที่รับมา เช่น สิทธิเสรีภาพ และความเป็นอิสระในการบริหารตนเองไปใช้เกินขอบเขตหรือใช้ไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้น เพื่อป้องกันผลเสียที่จะตามมาดังกล่าว และเพื่อให้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงบังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ ควรดำเนินการตามกระบวนการหรือขั้นตอน 5 ประการดังต่อไปนี้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง การรับแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามา ขั้นตอนที่สอง การนำแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาสาระดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ (adapt หรือ apply) ให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศและประชาชนไทย ขั้นตอนที่สาม ในส่วนของประชาชนไทยต้องมีพื้นฐานความรู้และเข้าใจในสิ่งที่รับมา หรือมีความพร้อมมากเพียงพอ ขั้นตอนที่สี่ การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง หมายถึงนำแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาสาระดังกล่าวไปปฏิบัติเป็นประจำ อันเป็นลักษณะของการฝึกฝนอยู่ตลอดเวลา และ ขั้นตอนที่ห้า การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้นำแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาสาระดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ ซึ่งก่อนการปรับปรุงแก้ไขต้องประเมินผลด้วย



ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลางและจังหวัด จำแนกตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาลในส่วนกลางและจังหวัด ตลอดจนอำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ในส่วนกลาง	อำนาจหน้าที่ของทั้ง รัฐบาลในส่วนกลาง และจังหวัด	อำนาจหน้าที่ของจังหวัดและ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มา จากการเลือกตั้งโดยตรง
1. การบริหารประเทศ 2. การเงินการคลัง 3. ผลิตเงินตรา 4. การทูต กิจการต่างประเทศและการทำสนธิสัญญา 5. การรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ รวมทั้งการจัดกองทัพ 6. การประกาศสงคราม 7. การจัดตั้งศาล 8. การมอบยศและตำแหน่ง 9. การไปรษณีย์และการสื่อสาร 10. การไต่ถามนาคระหว่างประเทศ 11. การจัดตั้ง และกำกับดูแลจังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น 12. การรักษาความสงบเรียบร้อยหลัก	1. การจัดเก็บภาษี 2. การกู้ยืมเงิน 3. การจัดการเลือกตั้ง 4. การบังคับใช้กฎหมาย 5. การจัดทำระบบขนส่งมวลชน 6. การจัดทำระบบกำจัดขยะ และระบบบำบัดน้ำเสีย 7. การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 8. การรักษาความสงบเรียบร้อยบางส่วน	1. บริหารงานในจังหวัด และประสานงาน 2. การควบคุม กำกับ ดูแล 3. การปรับปรุงหน่วยงาน 4. การแต่งตั้งถอดถอน 5. การเปรียบเทียบคดีละเมิด และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา 6. กิจกรรมด้านนิติบัญญัติ 7. การพาณิชย์ 8. การเกษตร และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ 9. การไฟฟ้าและการประปา 10. การศึกษา และการกีฬา 11. การสาธารณสุข 12. สวัสดิการ และการสังคมสงเคราะห์ 13. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 15. การทะเบียนและใบอนุญาต 16. การก่อสร้าง 17. การขนส่งและการจราจร 18. การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในส่วนกลาง

ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Barbara Hinckley and Sheldon Goldman, *American Politics and Government : Structure, Process, Institutions, and Policies* (Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1990), p. 57.

2.4 ไทยมีการบริหารระดับจังหวัดที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ ดังนั้น จึงส่งผลให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีผู้บริหารระดับจังหวัดที่เรียกชื่ออย่างอื่น 3 รูปแบบเช่นเดียวกัน อันได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง คือ “รูปแบบจังหวัด” เป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยรูปแบบนี้มีจำนวน 75 แห่งทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

รูปแบบที่สอง คือ “รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด” เป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย รูปแบบนี้เป็นรูปแบบปกติหรือรูปแบบทั่วไปที่ใช้อยู่ทั่วประเทศ มีจำนวน 75 แห่ง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามรูปแบบที่หนึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบอีกตำแหน่งหนึ่ง

แต่เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งใช้มา 42 ปี พร้อมทั้งบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบที่หนึ่งนั้นไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกต่อไป โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในบทเฉพาะกาล มาตรา 82 วรรคสาม ได้บัญญัติให้ทุกจังหวัดดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้ แต่ขณะที่ผู้วิจัยเขียนรายงานผลการวิจัยเรื่องนี้ (พฤศจิกายน 2540) ยังไม่มีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำรูปแบบที่สองนี้มาเสนอไว้ด้วยเพื่อแสดงให้เห็นความเป็นมาของการบริหารระดับจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด

รูปแบบที่สาม คือ “รูปแบบกรุงเทพมหานคร” เป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รูปแบบนี้เป็นรูปแบบพิเศษมีจำนวน 1 แห่ง โดยใช้อยู่ในเมืองหลวง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร



พ.ศ. 2528

การบริหารระดับจังหวัดของไทยทั้ง 3 รูปแบบนี้ โดยภาพรวมแล้วมีลักษณะเป็นพิเศษแตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และเป็นลักษณะเฉพาะที่ไทยสร้างขึ้นมาเองโดยไม่ได้ยืมถือหรือใช้ระบบใดระบบหนึ่งของต่างประเทศโดยเฉพาะ แต่ได้นำแนวคิดบางส่วนของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกามาใช้ ลักษณะเช่นนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือมีความเป็นตัวของตัวเอง และจะยิ่งเป็นข้อดีมากขึ้นถ้าการบริหารระดับจังหวัดประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน แต่ข้อเสียคือ เป็นรูปแบบครึ่งๆ กลางๆ ขาดแนวคิดที่ชัดเจน ไม่เป็นระบบและไม่ประสานสอดคล้องกันทั้งระบบ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสน รวมทั้งถูกกล่าวหาได้ง่ายว่าไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่กระจายอำนาจมากเท่าที่ควร ดังเห็นตัวอย่างได้จากรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ประกาศใช้ รวมทั้งรูปแบบกรุงเทพมหานครซึ่งผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งหรือเป็นข้าราชการประจำทั้งที่ตามหลักการสากลแล้วควรมาจากการเลือกตั้ง¹ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ผนวกกับผู้วิจัยมีความปรารถนาที่ไม่เพียงแต่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่ยังประสงค์ให้ในแต่ละจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวอีกด้วย ผู้วิจัยจึงขอเสนอตัวแบบ (model) ที่สำคัญ 3 ตัวแบบ ซึ่งในอนาคตผู้ที่เห็นด้วยหรือผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งหรือมากกว่าไปเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ได้

ตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในทุกจังหวัด

¹ ดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไอร์, 2540.

ตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่หนึ่ง

1) ให้เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม² ในทุกจังหวัด ซึ่งมีจำนวน 75 จังหวัด เหตุผลสำคัญที่เสนอเช่นนี้ เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในทุกจังหวัดของไทยซึ่งไม่รวมกรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค (รูปแบบที่หนึ่ง) นอกจากดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดแล้วยังดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (รูปแบบที่สอง) อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย กล่าวโดยย่อก็คือ ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติรูปแบบหนึ่งนั้นมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โครงสร้างหรือลักษณะเช่นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารของไทยในปัจจุบัน เพราะฉะนั้น ในขั้นตอนที่หนึ่งนี้ ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้นายก

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคสาม ได้บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ เห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “...หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น...” ซึ่งหมายถึงหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นอาจมาจากการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ได้ แต่สำหรับกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเท่านั้น

“มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น....”





องค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดเป็นผู้เลือก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเองจำนวน 1 คนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด³

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครอบคลุมทั้งการออกข้อบัญญัติ การจัดเก็บภาษี เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้งรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 2-4 คน เป็นต้น

3) อำนาจหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการ แต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคลดน้อยลง แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ด้วย เช่น อำนาจกำกับดูแล ยับยั้ง และสอบสวนการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิก กอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง มีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1) ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่ กฎหมายกำหนด สำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี สมุทรปราการ นครศรีธรรมราชและภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดที่อยู่ติดชาย แดนหรือจังหวัดที่มีปัญหาด้านความมั่นคงของชาติย่อมมีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดย ตรงได้ยากมาก การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าวนี้ จะส่งผลให้ภายในจังหวัดนั้นมีผู้ ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำนองเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร (รูปแบบ ที่สาม) แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบที่ใช้เฉพาะในเมืองหลวงของไทย

³ ขณะที่ผู้วิจัยเสนอแนวคิดตามขั้นตอนที่หนึ่งในรายงานการวิจัยฉบับนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 โดยได้บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และในบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้ และให้ ดำเนินการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งในขณะที่ผู้วิจัยเขียนรายงานการวิจัยนี้ ยังไม่ มีการดำเนินการดังกล่าว คาดว่ากระทรวงมหาดไทยจะกำหนดให้ดำเนินการเลือกนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดทั่วประเทศในวันที่ 26 ธันวาคม 2540.



ซึ่งมีเพียงแห่งเดียว ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามขั้นตอนที่สองของตัวแบบที่หนึ่งนี้จะนำไปใช้ในจังหวัดอื่นบางจังหวัดซึ่งมีความพร้อมตามที่กฎหมายกำหนด

2) จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่จะเกิดขึ้นใหม่ภายในจังหวัดนี้ สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

3) ยกเลิกการบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดทั้ง 2 รูปแบบ อันได้แก่ รูปแบบจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค(รูปแบบที่หนึ่ง) และรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (รูปแบบที่สอง) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงส่งผลให้หลังจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงตามขั้นตอนที่สองของตัวแบบที่หนึ่งนี้แล้ว การบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดนั้นจะมีเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

4) การบริหารราชการของจังหวัดแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เดิมในขั้นตอนที่หนึ่งของตัวแบบที่หนึ่งนี้ แบ่งเป็น 3 ส่วน เพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ด้วย) นอกจากนี้ความสัมพันธ์ที่มีขึ้นจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางกับจังหวัดรูปแบบใหม่ซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5) การบริหารรูปแบบจังหวัดที่เกิดขึ้นใหม่จะประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดที่ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด ลักษณะเช่นนี้คล้ายคลึงกับการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่น

6) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนไม่เกิน 3 คน

7) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ..... (ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง)

8) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจมากโดยได้รับโอนอำนาจมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงยังไม่ต้องได้รับความไว้วางใจหรือไม่ต้องประนีประนอมกับสภาจังหวัด อีกทั้งสภาจังหวัดก็ไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาจังหวัด ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นไปใน



ทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร

9) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี และอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระหรือ 8 ปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาดและการสร้างอิทธิพลในจังหวัด

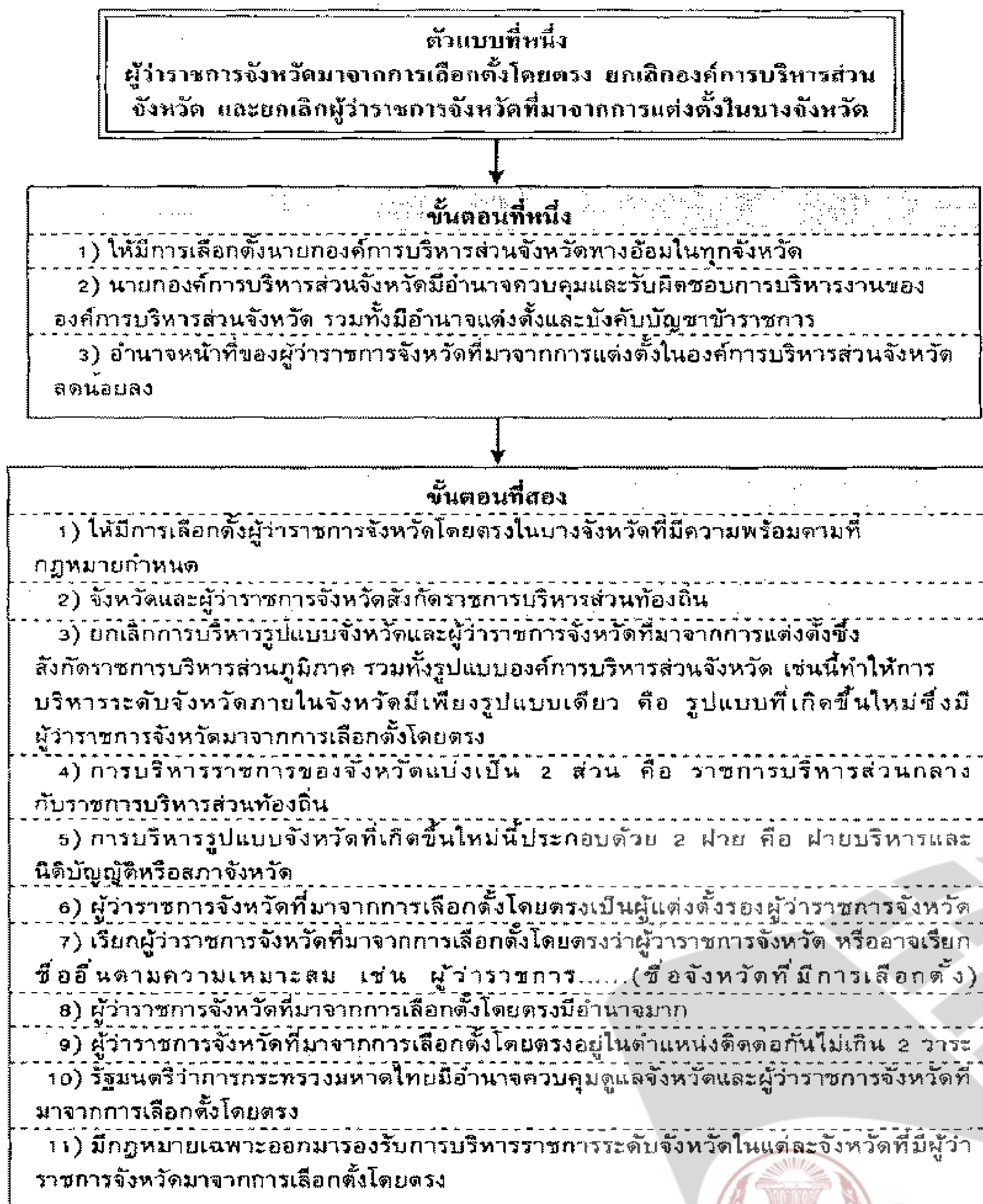
10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

11) มีกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะออกมารองรับการบริหารราชการระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำนองเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยเรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ..... (ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง) พ.ศ..... ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ..... หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการขอนแก่น พ.ศ..... เป็นต้น
ดูภาพที่ 7.1 และภาพที่ 7.2 ประกอบ



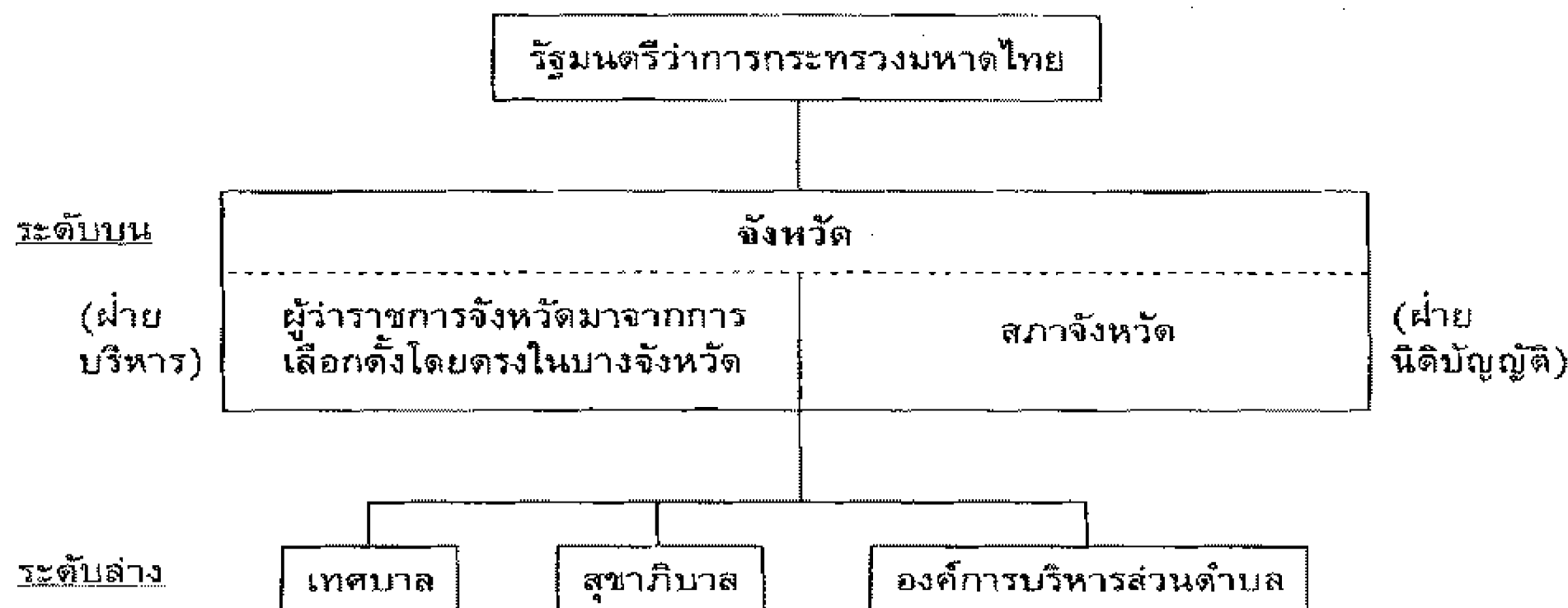


ภาพที่ 7.1 ตัวแบบที่หนึ่ง





ภาพที่ 7.2 โครงสร้างการบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดตามตัวแบบที่หนึ่ง (ขั้นตอนที่สอง)



อนึ่ง มีเหตุผลอย่างน้อย 6 ประการ ที่มีส่วนสำคัญทำให้ผู้วิจัยต้องเสนอแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในขั้นตอนที่สองไว้ด้วย กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารของไทย อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และประเทศชาติ

ประการที่สอง สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสนับสนุนหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การบริหารท้องถิ่น ตลอดจนให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

ประการที่สาม ผู้วิจัยยังต้องการให้ในจังหวัดที่จะมีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียว เพื่อป้องกันการบริหารงานที่ซ้ำซ้อนและสับสน

ประการที่สี่ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทางอ้อมนั้น แม้นับได้ว่าเป็นการลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มากเพียงพอ เพราะในเวลาเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางด้านการกำกับดูแลและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า การ

บริหารราชการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นอิสระมากเท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่แน่ใจว่าจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย เช่นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย ยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ในจังหวัดรวมทั้งในการควบคุมกำกับดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

ประการที่หก ผู้วิจัยยังต้องการให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นในจังหวัด โดยเฉพาะรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พัฒนาไปสู่การมีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยตามหลักสากล และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางก่อนที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในขั้นตอนต่อไป สำหรับสุขาภิบาลบางแห่งที่ยังคงมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งนั้น ในอนาคตควรจะได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองทั้งหมดทุกแห่งพร้อมกับมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมด้วย

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่หนึ่ง เหมือนกับขั้นตอนที่หนึ่งของตัวแบบที่หนึ่งข้างต้น

ขั้นตอนที่สอง มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1) มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย สำหรับจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมนั้นได้ยกตัวอย่างไว้แล้วข้างต้น

2) ยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค (รูปแบบที่หนึ่ง) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงส่งผลให้หลังจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงแล้ว การบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดนั้นจะมีเพียง 1 รูปแบบ คือ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเท่านั้น

3) การบริหารราชการของจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เดิมในขั้นตอนที่หนึ่งของตัวแบบที่สองนี้ แบ่งเป็น 3 ส่วน เพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ด้วย) นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่มีขึ้นจะเป็นความสัมพันธ์



ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

4) การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ประกอบด้วย 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่เกิน 3 คน

6) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ..... (ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง)

7) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจมาก โดยได้รับโอนอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ไม่เพียงแต่เท่านั้น การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวยังไม่ต้องได้รับความไว้วางใจหรือประนีประนอมกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะเช่นนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร

8) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี และอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระหรือ 8 ปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาดและการสร้างอิทธิพลในจังหวัด

9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

10) มีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับการบริหารราชการระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำนองเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยเรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ..... (ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง) พ.ศ. ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ



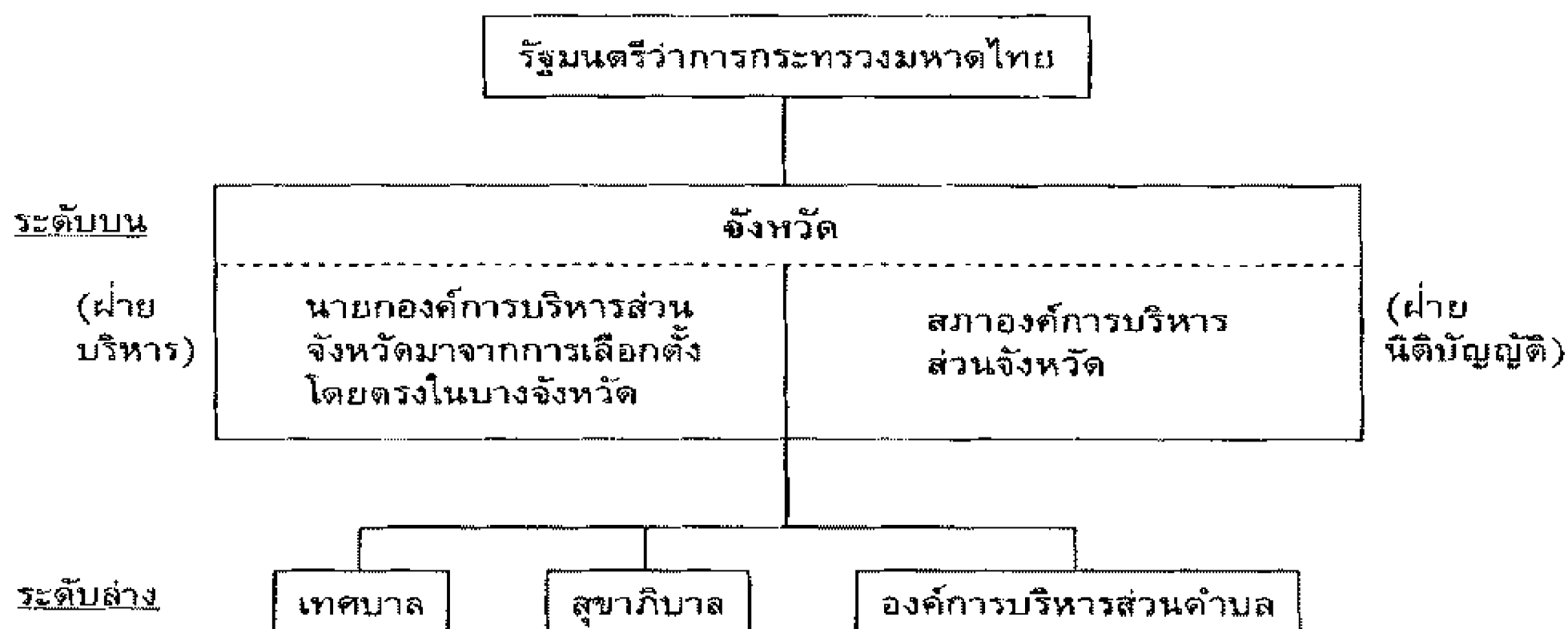
การเชียงใหม่ พ.ศ. เป็นต้น ดูภาพที่ 7.3 และภาพที่ 7.4 ประกอบ

ภาพที่ 7.3 ตัวแบบที่สอง





ภาพที่ 7.4 โครงสร้างการบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดตามตัวแบบที่สอง (ขั้นตอนที่สอง)



ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในทุกจังหวัด แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนที่หนึ่ง เหมือนกับขั้นตอนที่หนึ่งของตัวแบบที่หนึ่งข้างต้น ขั้นตอนที่สอง มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

- 1) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัดเช่นเดิม
- 2) จังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม
- 3) การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดิม

- 4) ยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค (รูปแบบที่หนึ่ง) ในทุกจังหวัด เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดนั้นจะมีเพียง 1 รูปแบบ คือ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (รูปแบบที่สอง) เท่านั้น

- 5) การบริหารราชการระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการ



บริหารส่วนท้องถิ่น (เดิมในขั้นตอนที่หนึ่งของตัวแบบที่สามนี้ แบ่งเป็น 3 ส่วน เพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ด้วย) นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่มีขึ้นจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

6) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่เกิน 3 คน

7) เรียกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมนี้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ..... (ชื่อจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง)

8) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยได้รับโอนอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งถูกยกเลิกไป แต่ในการบริหารราชการต้องได้รับความไว้วางใจและต้องประนีประนอมกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำนองเดียวกับระบบรัฐสภา

9) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี และอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระหรือ 8 ปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาดและการสร้างอิทธิพลในจังหวัด

10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

11) ไม่ต้องมีออกกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นอีกเพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่มีอยู่เดิมเท่านั้น ดูภาพที่ 7.5 และภาพที่ 7.6 ประกอบ



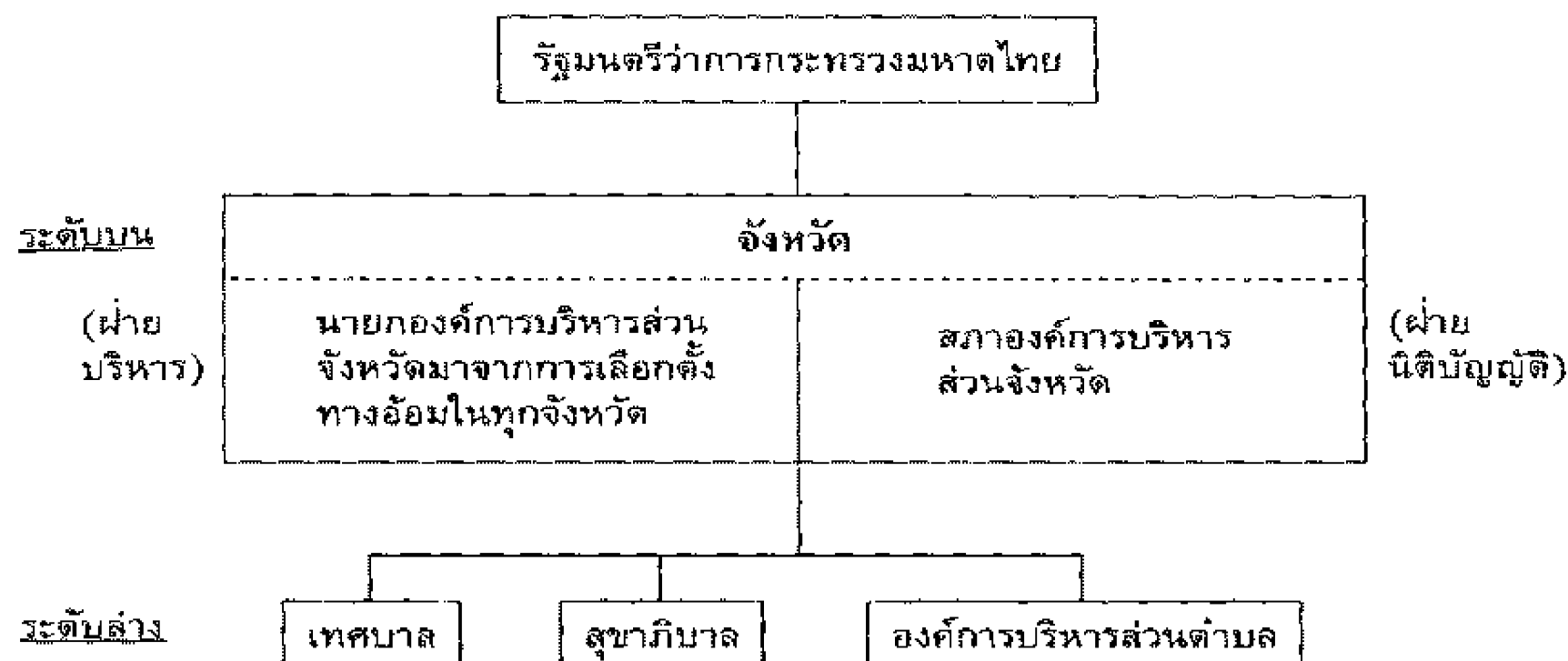


ภาพที่ 7.5 ตัวแบบที่สาม





ภาพที่ 7.6 โครงสร้างการบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดตามตัวแบบที่สาม (ขั้นตอนที่สอง)



2.5 ตัวแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอแนะทั้ง 3 ตัวแบบที่ผ่านมานี้ ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 7.3 พร้อมกับนำข้อคล้ายคลึงและข้อแตกต่างของ 3 ตัวแบบมาแสดงไว้ในตารางที่ 7.4 ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นข้อเสนอแนะที่เป็นภาพรวมและเข้าใจได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งหรือหลายตัวแบบแล้วนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป



ตารางที่ 7.8 สรุปเปรียบเทียบตัวแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอแนะทั้ง 3 ตัวแบบ

ตัวแบบที่เสนอแนะ/ สาระสำคัญ	ตัวแบบ ที่หนึ่ง	ตัวแบบ ที่สอง	ตัวแบบ ที่สาม
ขั้นตอนที่หนึ่ง			
เลือกตั้งนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด	*	*	*
ขั้นตอนที่สอง			
ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการ เลือกตั้งโดยตรง	*		
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง		*	
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม			*
ยกเลิกองค์การบริหารส่วน จังหวัด	*		
ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มา จากการแต่งตั้งในบางจังหวัด	*	*	
ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มา จากการแต่งตั้งในทุกจังหวัด			*





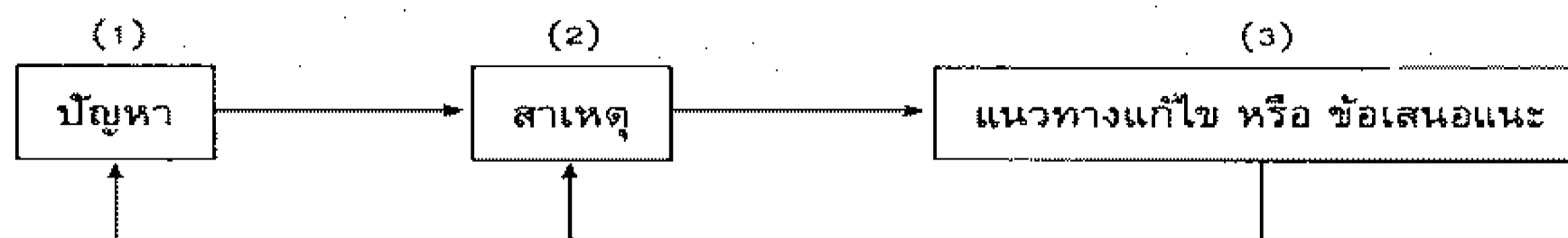
ตารางที่ 7.4 ข้อคล้ายคลึงและข้อแตกต่างกัน 3 ตัวแบบ

ข้อคล้ายคลึง	ข้อแตกต่าง
1. ทั้ง 3 ตัวแบบล้วนเสนอให้ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งและยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค (รูปแบบที่หนึ่ง)ภายในจังหวัด	1. ตัวแบบที่หนึ่งและตัวแบบที่สองต่างเสนอให้ดำเนินการเฉพาะในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนตัวแบบที่สามเสนอให้ดำเนินการในทุกจังหวัดพร้อมกัน
2. ทั้ง ๓ ตัวแบบล้วนเสนอให้ยกเลิกการบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่หลายรูปแบบภายในจังหวัด ยกเว้นรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยเสนอให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวในแต่ละจังหวัดเท่านั้น	2. ตัวแบบที่หนึ่งและตัวแบบที่สองต่างเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดและมีอำนาจมาก โดยไม่ต้องประนีประนอมหรือต้องขอความไว้วางใจจากสภาจังหวัดหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี ขณะที่ตัวแบบที่สามเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยต้องประนีประนอมหรือต้องขอความไว้วางใจจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
	3. ตัวแบบที่หนึ่งเสนอให้นำการบริหารระดับจังหวัดรูปแบบใหม่มาใช้ โดยมีลักษณะทำนองเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ตัวแบบที่สองและตัวแบบที่สามต่างเสนอให้พัฒนาจากรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้วภายในจังหวัด
	4. การดำเนินการให้สำเร็จตามตัวแบบที่หนึ่งและตัวแบบที่สองนั้นต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับในแต่ละจังหวัดที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ตัวแบบที่สามเพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ก็ใช้ได้ในทุกจังหวัด



2.6 แนวคิดและตัวแบบเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้เสนอมาทั้ง 3 ตัวแบบนี้ ย่อมต้องมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ฉะนั้น เพื่อช่วยให้การเสนอแนะเด่นชัดขึ้น ผู้วิจัยจึง นำปัญหาของผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือผู้คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รองอธิบดี ตลอดจน ปลัดจังหวัด มาวิเคราะห์โดยใช้ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ก็จะช่วยให้เห็นปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะได้อย่างชัดเจนขึ้นในเวลาเดียวกัน เพื่อให้ข้อเสนอแนะมีโอกาสนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้มากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำปัญหาที่เกิดจากผู้ นำประเทศ รัฐบาล และนักการเมืองระดับชาติซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดมาวิเคราะห์โดยใช้กรอบดังกล่าวนี้ควบคู่กันไปด้วย ดูภาพที่ 7.7 และภาพที่ 7.8 ประกอบ

ภาพที่ 7.7 กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



คำอธิบายกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา

ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็น “ปัญหา” หรือ เป็นสิ่งที่นำมาพิจารณาศึกษา หรือเป็นสิ่งที่มีลักษณะ ไม่ดี ไม่พร้อม หรือไม่สมควร ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขต่อไป ตัวอย่าง เช่น ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงาน หมายถึง การบริหารงานไม่ดีเท่าที่ควร หรือปัญหาการประสานงาน หมายถึง การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร หรือไม่มีการประสานงาน เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง เป็น “สาเหตุ” ของปัญหา ซึ่งมีข้อสังเกตดังนี้

1) ถ้าพิจารณาในแง่ที่ว่า “สาเหตุ” นั้นน่าจะเกิดก่อนปัญหา ในกรณีเช่นนี้ ก็อาจนำสาเหตุมาเป็นขั้นตอนที่หนึ่ง แล้วนำ “ปัญหา” ไปเป็นขั้นตอนที่สองได้ แต่ในกรณีนี้ได้นำ “ปัญหา” มาไว้ขั้นตอนที่หนึ่ง เพราะจะต้องรู้ก่อนว่าเกิดปัญหาใดขึ้น จากนั้นจึงหา “สาเหตุ” ที่ก่อให้เกิดปัญหานั้นเป็นขั้นตอนต่อไป



2) ในการพิจารณาหาสาเหตุนั้น ต้องมีอย่างน้อย 2 สาเหตุ ทั้งนี้ เพราะไม่มีปัญหาใดในโลกที่เกิดจากสาเหตุเดียว เช่น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างน้อยต้องเกิดจาก ตัวผู้บังคับบัญชา ตัวผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดจากการขาดเครื่องมือเครื่องใช้ และขาดงบประมาณ เป็นต้น

3) ข้อความใดข้อความหนึ่งที่น่ามาใช้นั้น อาจเป็นได้ทั้ง ปัญหาหรือ สาเหตุก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่า จะนำข้อความนั้นไปใช้หรือมองในแง่ใด เช่น ปัญหาประสานงาน ซึ่งหมายถึง การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร ถือเป็นปัญหา แต่อาจนำไปใช้เป็นสาเหตุก็ได้ถ้ามองในแง่ที่ว่า การที่เกิดปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุที่ไม่ประสานงาน เป็นต้น

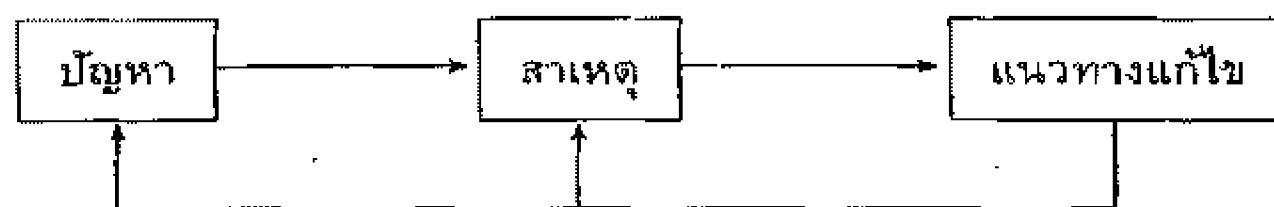
ขั้นตอนที่สาม เป็น “แนวทางแก้ไข” หรือ “ข้อเสนอแนะ” ซึ่งต้องสอดคล้องกับสาเหตุและปัญหา โดยแนวทางแก้ไขต้องเป็นไปในลักษณะที่แก้ไขสาเหตุและปัญหาได้ ทั้งนี้ต้องนำแนวทางแก้ไขไปปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อไปด้วย





ภาพที่ 7.8 การนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหามาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



1. ปัญหาของผู้ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

1.1 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อว่าจะทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารประเทศ ประเทศชาติขาดความมั่นคงและจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนหรือการแยกตัวเป็นจังหวัดหรือรัฐอิสระ

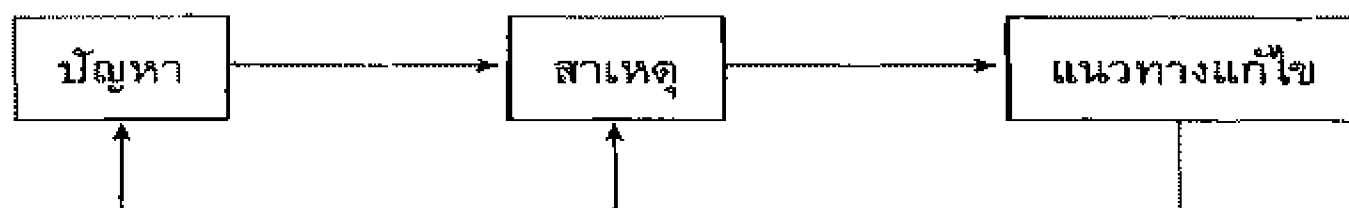
1.1 ประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทุกฝ่ายเข้าใจว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 1 และมาตรา 2 แต่สอดคล้องกับมาตรา 282 อีกด้วย นอกจากนี้ควรทำความเข้าใจด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะกระทำเฉพาะในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่กระทำพร้อมกันในทุกจังหวัด ดังนั้น จังหวัดใดที่อยู่ใกล้ชายแดนหรือมีปัญหาด้านการมั่นคงจึงไม่อาจมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงได้



LIART

ภาพที่ 7.8 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



1. ปัญหาของผู้ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (ต่อ)

1.2 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อว่า นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชื่อเสียง และการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

1.3 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารงานมากเพียงพอ

1.2 นำมาตรการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมวดที่ 10 มาตรา 291-311 มาใช้ในการควบคุม ตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองที่ชื่อเสียง รวมทั้งดำเนินการกับการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

1.3 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีระดับการศึกษาสูงขึ้น เช่น อย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานมาไม่น้อยกว่า 5-10 ปี และกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระหรือ 8 ปี เป็นต้น

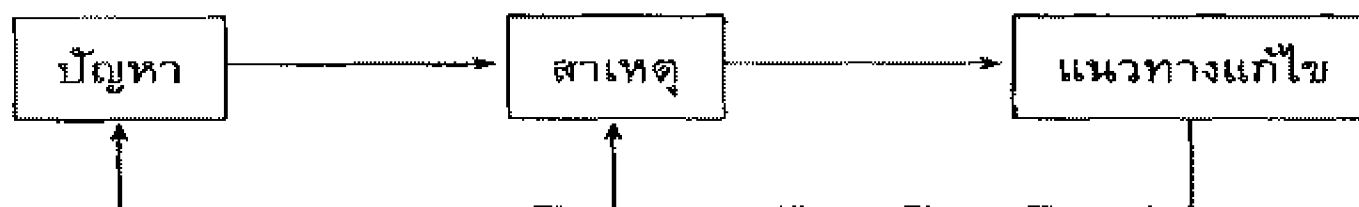


LIRT



ภาพที่ 7.8 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



1. ปัญหาของผู้ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (ต่อ)

1.4 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อว่าขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมการบริหารของไทย

1.5 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อว่า จะทำให้เกิดการแตกแยกภายในจังหวัด

1.4 ชี้แจงทำความเข้าใจว่าขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมบางอย่างอาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงต้องสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและที่สำคัญที่สุดก็คืออำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติ

1.5 ชี้แจงโดยยกตัวอย่างประเทศที่เจริญก้าวหน้า เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นหรือยกตัวอย่างการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร ที่ประชาชนมิได้แตกแยกกัน ความแตกแยกที่เกิดขึ้นเป็นเพียงความแตกต่างทางความคิด แต่กลับสร้างความเจริญมากขึ้น

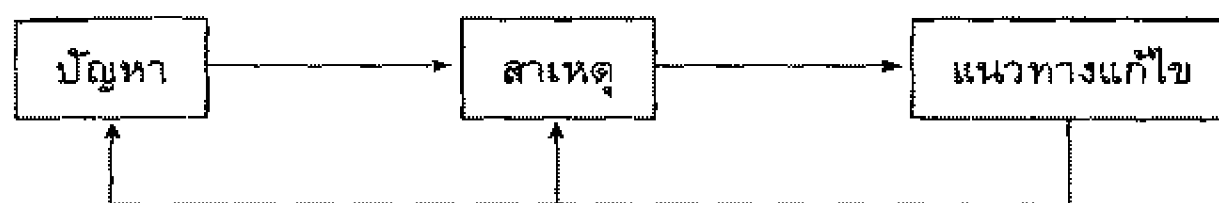


LIRT



ภาพที่ 7.8 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



1. ปัญหาของผู้ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (ต่อ)

1.6 ส่งผลให้ข้าราชการประจำระดับสูงต้องเสียอำนาจ และเสียผลประโยชน์

1.6 ปลุกฝังจิตสำนึกให้รู้จักเสียสละเพื่อความเจริญก้าวหน้าของส่วนรวมและลูกหลาน โดยไม่ยึดมั่นในตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่ชั่วคราวจนเกินขอบเขต

1.7 ส่งผลให้ข้าราชการประจำระดับเสียความรู้สึกและทำใจยอมรับได้ยาก

1.7 ชี้แจงทำความเข้าใจถึงผลดีของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและการกระจายอำนาจซึ่งมีผลดีมากกว่าผลเสีย

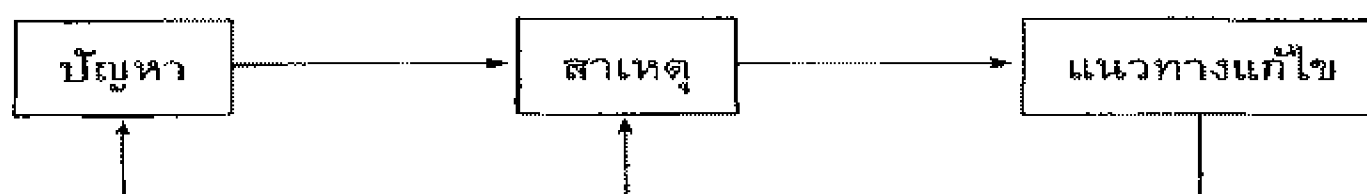


LIART



ภาพที่ 7.8 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



2. ปัญหาจาก
ผู้นำประเทศ
รัฐบาลและ
นักการเมือง
ระดับชาติ
(ต่อ)

2.1 ขาดเจตนาธรรมณ์ ขาดนโยบาย
ทางการเมือง และยังไม่เห็นความ
สำคัญของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
จังหวัด

2.2 เกรงการต่อต้านจากข้าราชการ
ประจำระดับสูง รวมทั้งอาจไม่ได้
ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติราชการ

2.3 เกรงข้าราชการระดับสูงเสีย
ขวัญและกำลังใจ

2.1 ประชาชนควรเรียกร้องและแสดง
ความต้องการที่จะให้มีการเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงอย่าง
จริงจังและต่อเนื่องผ่านทางสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดของตน
เพื่อกระตุ้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และให้นำความต้องการดังกล่าวไป
กำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองต่อไป

2.2 นักการเมือง นักวิชาการ ประชาชน
และสื่อมวลชนต้องมีความเป็นอัน
หนึ่งอันเดียวกันในการรณรงค์ สนับสนุน
และผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
จังหวัด

2.3 มีมาตรการ เช่น จัดตำแหน่งรอง
รับข้าราชการประจำระดับสูงอย่างชัดเจน



LIART

2.7 หากพิจารณาในแง่ของวิวัฒนาการ (evolutionary approach) ก็จะทำให้ผู้วิจัยเสนอแนะได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ต่อจากนี้ไป จะมีการเรียกร้องเพื่อให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเมื่อใดก็ตามที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงแล้วปัญหาที่จะตามมาและหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ ประชาชนในจังหวัดจะต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากวิวัฒนาการของลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดดังนี้ หนึ่ง ปัญหาที่เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นกลาง และ สอง ปัญหาที่เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดภาวะผู้นำ

ปัญหาที่เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นกลาง หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะนำระบบพวกพ้อง เครือญาติ หรือคนใกล้ชิดเข้ามาบริหารงานในจังหวัด โดยอาจแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งทั้งที่สำคัญและไม่สำคัญ หรือแม้กระทั่งนำบุคคลดังกล่าวมาลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ที่มีการเลือกตั้งภายในจังหวัด เช่น ตำแหน่งในเทศบาลหรือในองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อใดก็ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ใช้ตำแหน่งที่ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเข้าไปช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวให้เข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ลักษณะเช่นนี้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นกลาง ส่วนปัญหาที่เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดภาวะผู้นำ หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ อ่อนแอไม่อาจพัฒนาหรือสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนและจังหวัดได้มากเท่าที่ควร

เมื่อถึงระยะเวลาในแต่ละช่วงที่กล่าวมานี้ ก็เป็นบทบาทและหน้าที่ของประชาชนที่จะค้นหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเป็นกลาง และมีลักษณะผู้นำ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้ อาจแก้ไขได้โดยนำระบบควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับอย่างเคร่งครัด ดังที่ได้เสนอแนะไว้แล้วข้างต้น รวมตลอดไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล สื่อมวลชน และประชาชนต้องให้ความร่วมมือในการสอดส่องดูแลและร้องเรียนเมื่อพบความไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นภายในจังหวัด

2.8 ข้อเสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ต่อจากนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งจะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานในจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้อาจนำไปใช้ประโยชน์ได้ในกรณีต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง เมื่อแนวคิดและตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในหัวข้อ 2.1-2.6 ข้างต้นนั้น ไม่มีผู้เห็นด้วยและไม่อาจนำไปดำเนินการได้



กรณีที่สอง เมื่อแนวคิดและตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบนั้นได้รับความสนใจและนำไปใช้ แต่อยู่ในระหว่างการดำเนินงานเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

กรณีที่สาม นำไปใช้ในทุกจังหวัดที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้ในจังหวัดดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งตามเดิมต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งที่สำคัญมีอย่างน้อย 6 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการ พร้อมกับยึดหลักการจัดการ การให้บริการการประสานงาน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจนให้ความสนใจกับการให้บริการประชาชนทั้งกิจกรรมเล็กและกิจกรรมใหญ่

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรออกนอกสถานที่เพื่อพบปะและใกล้ชิดประชาชนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะหรือเข้าพบได้สะดวก การวางตัวเรียบง่ายและลดการทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายจะมีส่วนช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

ประการที่สาม แม้การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปของคณะกรรมการ แต่ในอดีตมีบ่อยครั้งที่มีข่าวเกี่ยวกับการวิ่งเต้นผ่านทางข้าราชการประจำระดับสูงหรือนักการเมืองระดับชาติ หรือแม้กระทั่งข่าวเกี่ยวกับการแต่งตั้งพรรคพวกที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันเดียวกันเข้าไปเป็นจำนวนมากผิดปกติ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละครั้งควรเป็นไปด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงจากทุกฝ่าย ควบคู่ไปกับการมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเป็นที่ยอมรับทั่วไป อันมิใช่ลักษณะที่เมื่อใดก็ตามถ้าบุคคลที่ตนเองต้องการสนับสนุนอยู่ในลำดับที่มีอาวุโสสูงก็นำหลักอาวุโสมาใช้ในการพิจารณาแต่งตั้ง แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลที่ตนเองต้องการสนับสนุนมีอาวุโสต่ำกว่าบุคคลอื่นแต่มีความรู้ความสามารถ กลับนำหลักความรู้ความสามารถมาใช้แทน หรือถ้าบุคคลที่ตนเองสนับสนุนขาดทั้งอาวุโสและความรู้ความสามารถ ก็พยายามอ้างเรื่องความเหมาะสมและนำมาใช้ในการพิจารณาแต่งตั้ง เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สี่ กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการหรือวิธีการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดว่าได้รับความนิยมจากประชาชนมากน้อยเพียงใด ออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน ตลอดจนให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด วิธีการ



หนึ่งที่สามารถทำได้คือ การวิจัยหรือส่งแบบสอบถาม โดยให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ทำวิจัย ซึ่งจะมีส่วนทำให้ผลการวิจัยออกมาในทิศทางที่เป็นอิสระทางวิชาการและได้ความเป็นจริงมากขึ้น

ประการที่ห้า เพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรมีการวิจัยเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาวิจัยจากตัวแปรหรือตัวชี้วัดที่เน้นเรื่องอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ เช่น

- 1) อำนาจบริหารงานราชการ และการประสานงาน
- 2) อำนาจควบคุม กำกับ ดูแล
- 3) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน
- 4) อำนาจปรับปรุงหน่วยงาน
- 5) อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย
- 6) การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากนี้แล้ว ยังอาจทำวิจัยเรื่อง การใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่หรือทำกิจกรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีตัวแปร เช่น จำนวนเวลา (หรือจำนวนร้อยละ) ที่ใช้ในการบริหารงานของจังหวัด การปฏิบัติงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ การพบปะสาธารณชน การปฏิบัติงานพิธี การทำงานกับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่างๆ การปฏิบัติราชการกับรัฐบาลในส่วนกลาง หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น และการทำกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

ประการที่หก ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรเตรียมตัวและเตรียมใจให้พร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดนั้นมีความพร้อมที่สอดคล้องบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ





บรรณานุกรม

1. สหรัฐอเมริกา

1.1 ภาษาไทย

พงษ์станต์ พันธุลาก, *การเมืองสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

1.2 ภาษาอังกฤษ

Alan Rosenthal. *Governors and Legislators : Contending Powers*.

Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1990.

Ann O'M. Bowman and Richard C. Kearney. *State and Local Government*. Boston : Houghton Mifflin, 1990.

Barbara Hinckley and Sheldon Goldman. *American Politics and Government : Structure, Process, Institutions, and Policies*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1990.

Carl E. Van Horn. ed. *The State of the States*. Third Edition, Washington D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 1996.

Charles Press and K. VerBurg. *State and Community Governments in a Dynamic Federal System*. New York : Harper Collins, 1991.

Charles v. Hamilton. *American Government*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1982.

Coleman B. Ransone, Jr. *The American Governorship*. Westport, Connecticut : Greenwood, 1982.

David C. Nice, *Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations*. New York : St. Martins Press, 1987.

Deil s. Wright. *Understanding Intergovernmental Relations*. Third Edition, California : Brooks/Cole, 1988.



- Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn. *American Government and Politics : National, State, and Local*. New York : D. Van Nostrand Company, Inc., 1961.
- Herbert Kaufman. *Politics and Policies in State and Local Governments*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1963.
- James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin. *State and Local Politics : Government by the People*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1990.
- John G. Grumm and Russell D. Murphy. *Governing States and Communities*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1991.
- John H. Ferguson and Dean E. McHenry. *The American System of Government*. New York : McGraw Hill, 1973.
- John J. Harrigan. *Politics and Policy in States and Communities*. New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994.
- J.W. Peltason *Understanding the Constitution*. New York : Holt, Rhinehart and Winston, Inc., 1970.
- Larry Sabato. *Goodbye to Good-time Charlie*. Second Edition, Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1984.
- Robert L. Lineberry George C. EdwardsIII and Martin P. Wattenberg. *Government in America : People Politics and Policy*. Second Edition, Harper Collins College Publishers, 1995.
- Richard P. Nathan, Fred C. Doolittle, and Associates. *Reagan and the States*. Princeton : Princeton University Press, 1987.
- Robert S. Lorch. *State and Local Politics : The Great Entanglement*. Fifth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1995.
- Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen. *State and Local Politics*. New York : McGraw-Hill's College Core Books, 1994.
- Thad L. Beyle. *Governors and Hard Times*, Washington D.C. : Congressional Quarterly





Press, 1992.

Thomas C. Dye. *Politics in States and Communities*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1991.

Virginia Gray Herbert Jacob and Kenneth N. Vines. eds.. *Politics in the American States*. Fourth Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1983.

Virginia Gray Herbert Jacob and Robert Albritton. eds. *Politics in the American States*. Fifth Edition, Illinois : Scott, Foresman, Glenview, 1990.

Wool and Robert H. Binstock. *America's Political System : A Text with Cases*. Fifth Edition, New York : McGraw-Hill, Inc., 1991.

2. ฝรั่งเศส

2.1 ภาษาไทย

วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2540.
 สะอาด ปายะนันท์. *การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ*, กรุงเทพมหานคร อ.ส. การพิมพ์, 2527.
 อูชา ไบหยก, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส*, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

2.2 ภาษาอังกฤษ

Anthony H. Birch, *The British System of Government*. Nine Edition, London : Routledge, 1993.

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors). *Comparative Politics Today : A world View*. Third Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1984.

James C.F. Wang, *Comparative Asia Politics : Power, Policy, and Change*. Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1994.

Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden, *Comparative Politics : Nations and Theories in a Changing World*. Englewood Cliffs, New Jersey



: Prentice Hall, Inc., 1993.

L. Neveill Brown and J.F. Garner. *French Administrative Law*. Second Edition, London : Butter Worths & Co., 1973.

Michael Curtis (editor). *Introduction to Comparative Government*, Third Edition, New York : Harper Collins College Publishers, 1993.

Michael G. Roskin *Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics*. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1992.

Michael Keating *The Politics of Modern Europe : The State and Political Authority in the Major Democracies*. England : Edward Elgar Publishing Limited, 1993.

Michel Crozier. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago : University of Chicago Press, 1964.

Roy C. Macridis (editor). *Modern Political Systems : Europe*. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978.

Taylor Cole (editor). *European Political Systems*. Second Edition, New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1961.

Walter Darnell Jacobs and Harold Zink. *Modern Governments*. Third Edition, New York : D. Van Nostrand Company, Inc., 1966.

William Safran, *The French Polity*. Fourth Edition, White Plains, New York : Longman Publishers, 1995.

3. ญี่ปุ่น

3.1 ภาษาไทย

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “ปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่า : กรณีของญี่ปุ่น,” รัฐสภาสาร ปีที่ 42 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2537, หน้า 86-87.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พรศักดิ์ จิรไกรศิริ (บรรณาธิการ). *กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2524.



วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2540.

3.2 ภาษาอังกฤษ

Charles F. Bingman. *Japanese Government Leadership and Management*. Hongkong : MacMillan Press, 1989.

Europa Local Government Center. *Comparative Study on the Local Public Administration in Asia and Pacific Countries*. Europa Local Government Center, Tokyo. Tokyo : Daich-Hoki Shuppan Co., 1984.

George McTuman Kahin (Editor). *Major Governments of Asia*. Second Edition, New York : Cornell University Press, 1963.

Jamed C.F.Wang. *Comparative Asian Politics : Power, Policy, and Change*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1994.

Japan Culture Institute. *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tokyo : The Japan Culture Institute, 1979.

Kishimoto Koichi. *Politics in Modern Japan : Development and Organization*. Third Edition, Tokyo : Japan Echo Inc., 1988.

Michael Curtis (editor). *Introduction to Comparative Government*. Third Edition, New York : Harper Collins College Publishers, 1993.

Nippon Steel Human Resources Development. *Nippon : The Land and its People*. Tokyo : Nippon Steel Human Resources Development Co., Ltd., 1993.

Robert E. Ward. *Japan's Political System*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1967.

The International Society for Educational Information. *The Japan of Today*. Tokyo : the International Society for Educational Information, Inc., 1989.



LI RT



4. ไทย

4.1 ภาษาไทย

- กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ. 114 พระนคร : โรงพิมพ์ บำรุงนุกูลกิจ, ร.ศ. 114.
- กระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผน การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในระบบบริหารราชการไทย และการจัดการในการบริหารงานของรัฐในประเทศไทย. เอกสารโรเนียว, กระทรวงมหาดไทย, ตุลาคม 2527.
- กระทรวงมหาดไทย. หนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ส่วนท้องถิ่น, 2512.
- เกร็ดการบริหารและการปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518. คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เรื่อง ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, กรุงเทพมหานคร : กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.
- ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจน์ สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์ การพิมพ์, 2519.
- จุลจักรพงษ์. เจ้าชีวิต, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2514.
- จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย, ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : สารนิพนธ์ของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ. สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.
- จำเนียร ชวนะพงศ์. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2529.
- ชลอ ธรรมศิริ. ระบบบริหารราชการส่วนจังหวัดในประเทศไทย. พระนคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางรัฐศาสตร์ วิชากฎหมายปกครองพิสดาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์เนศพรีนท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.



- ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *ผู้ว่าราชการจังหวัด*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2536.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย*. พระนคร : วิทยานิพนธ์เพื่อ
 รับปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503.
- ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธา, *รวมสารบทความ*, กรุงเทพมหานคร : บริษัท เลิฟแอนด์ลิฟเพรส-
 จำกัด, 2536.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร, *การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.
- ประยูร กาญจนดุล, *กฎหมายปกครอง*, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2491.
- ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2523.
- ประยูร กาญจนดุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1*. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม-
 ศาสตร์และการเมือง, 2493.
- ประวัติศาสตร์ไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดละเชิงเทรา พ.ศ. 2528* กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร
 พิมพ์, 2528.
- ประยัด หงษ์ทองคำ, *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร
 : นำอักษรการพิมพ์, 2519.
- ภารดี มหาขันธ์, *ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย*. กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, 2527.
- รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 3 การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น พระนคร : โรง
 พิมพ์ บริษัทประชาชน, 2516.
- รัฐศาสตร์นิเทศ*, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2516), 113-114.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐ
 อเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2540.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *รายงานผลการวิจัย เรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต :
 กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง*. กรุงเทพมหานคร : คณะ
 กรรมการการปกครอง วุฒิสภา และ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2537.
- ศักดิ์ ผาสุนิรันด, *การปกครองของไทย*, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับ พระยาราชเสนา, *เทศาภิบาล*, พระนคร
 : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *พงศาวดารสยาม เล่ม 1*. พระนคร :



โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2468.

สมพงศ์ เกษมสิน. *การปกครองของไทย*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515.
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
ราชการในส่วนภูมิภาค หน่วยที่ 1-6*. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
นำกังการพิมพ์, 2535.

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
การปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7*. พิมพ์ครั้งที่ 3, นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช, 2533.

สุขุม นวลสกุล วิทยานภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. *การเมืองและการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่
5, กรุงเทพมหานคร : 2524.

หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ 28 กุมภาพันธ์ 2537. หน้า 3.

หลวงนรกิจบริหาร. *คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. พระนคร : โรงพิมพ์ไทย
วัฒนาพานิช, 2517.

หอพระสมุดวชิรญาณ. *พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ*. พระนคร
: โรงพิมพ์ไศภณพิพรรฒธนากร, 2469.

อมร รักษาสัตย์ และขันติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ). *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*.
(พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย), 2508.

อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ 60 ปี บริบูรณ์ 2435-
2495. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495.

เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ 1 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน
ท้องถิ่น, 2506.

4.2 ภาษาอังกฤษ

Chamber's Encyclopaedia Volume VIII, London: George Newness Ltd., 1961.

Danald P. Warwick and Samuel Osherson (eds). *Comparative Research Methods*.
New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1973.

Daniel Wit. *A comparative Survey of Local Government and Administration*.
Bangkok : Kurusapha Press, 1967.



Encyclopaedia Britannica, Inc., 1996.

Encyclopaedia of Social Science Vol. X. New York : The Macmillan Co., 1953.

G. Montagu Harris. *Comparative Local Government.* (Great Britain : William Brendon and Son. Ltd., 1984.

Haris G. Montagu. *Comparative Local Government.* Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948.

North Carolina Insight 12, no 2 (March 1990) : 43.

The Royal Institute of Public Administration, *New Sources of Local Revenue, Report of a Study Group of The Royal Institute of Public Administration.* London : George Allen & Unwin Ltd., 1956.

Virginia Gray, Herbert Jacob, and Kenneth N. Vines (eds.). *Politics in the American States.* Fourth Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1983.

William V. Holloway. *State and Local Government in the United States.* New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951.



พิมพ์ที่ 

ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ **ชวนพิมพ์** 469 ถนนพระสุเมรุ แขวงบวรนิเวศน์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทร. 2803542, 2810541, 2813180, 2822114, แฟกซ์ 2813181 นายจิโรจน์ ศรีสงคราม ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2543



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand