



รัฐสภาสาร

๕๙ ● ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน ๒๕๔๐

เรื่องในเล่ม

- ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
 สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย
 ↳ รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ๑
- บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด : ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด
 ↳ จิตรา พรหมชุติมา ๑๙
- การสั่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย - สหรัฐฯ
 ↳ สมชาติ ธรรมศิริ ๔๗
- ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน
 ↳ ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา ๑๒๕





รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LI RT



รัฐสภาสาร

ปีที่ 45 ฉบับที่ 4 เดือน เมษายน 2540 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานของจังหวัดมากที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นบุคคลสำคัญที่ประชาชนให้การยอมรับ เคารพนับถือ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีส่วนสำคัญ ในการบริหารและประสานงาน โดยการนำนโยบายการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และนำความเจริญมาสู่จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารที่สำคัญของประเทศ

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความเกี่ยวกับเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด คือ เรื่องบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด : ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด รายงานผลการวิจัย เรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (ตอนที่ 1) และเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐฯ มาเสนอต่อท่านผู้อ่านที่สนใจได้ศึกษาหาความรู้ต่อไป

บรรณาธิการ

**ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย
Governors : The United States of America,
France, Japan, and Thailand :
Comparative and Analytical Studies**

รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ



ความนำ

บทความที่จะนำเสนอต่อไปนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือ เรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย” โดยผู้เขียน มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพิจารณาศึกษาและเปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของต่างประเทศและของไทยในแง่มุมต่างๆ ซึ่งข้อมูลส่วนหนึ่งได้จากหนังสือต่างประเทศ และจากอินเทอร์เน็ตชั้นเนตเวิร์ค (international network) เรียกว่า อินเทอร์เน็ต (internet) แล้วนำส่วนที่เหมาะสมมาประยุกต์สำหรับประเทศไทย การพิจารณาศึกษา จะให้ความสำคัญกับเรื่อง ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหลัก

เนื่องจากหนังสือเรื่องนี้มีความยาวมาก จึงจำเป็นต้องแบ่งการนำเสนอออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ตามลำดับ หลังจากนั้น เป็นส่วนที่กล่าวด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และท้ายสุดส่วนที่ 6 เป็นการสรุปและเสนอแนะ โดยส่วนที่นำเสนอครั้งแรกนี้เป็นส่วนที่ 1

ผู้เขียนหวังว่า การพิจารณาศึกษาและเปรียบเทียบเรื่องดังกล่าวนี้ คงจะบังเกิดประโยชน์แก่ผู้สนใจพอสมควร และหากมีข้อบกพร่องใดๆ เกิดขึ้น ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ทุกประการ และยินดีที่จะปรับปรุงแก้ไขต่อไป

(ส่วนที่ 1)

ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา

คำว่า **state governor** ของสหรัฐอเมริกา ควรเรียกหรือแปลว่า ผู้ว่าการมลรัฐ หรือ ผู้ว่าราชการมลรัฐ เนื่องจากสอดคล้องกับความเป็นจริงของสหรัฐอเมริกาที่มีมลรัฐ (state) แต่ไม่มีจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ขอใช้ คำว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อเรื่องของหนังสือ รวมทั้งให้สอดคล้องกับส่วนอื่นๆ ในหนังสือนี้ที่ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

การพิจารณาศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาในที่นี้ แบ่งเป็น 3 ส่วน ใหญ่ๆ ได้แก่

1. ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน
2. รูปแบบและโครงสร้างมลรัฐ
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน

สหรัฐอเมริกาได้รับยกย่องให้เป็นประเทศแม่บทประชาธิปไตยตามระบบประธานาธิบดี (presidential system) ในเวลาเดียวกัน สหรัฐอเมริกายังเป็นประเทศมหาอำนาจทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และวิทยาการ ประเทศต่างๆ รวมทั้งไทย ได้นำเอาแนวคิดทางด้านการเมือง การบริหาร ตลอดจนการบริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้ ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกามีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

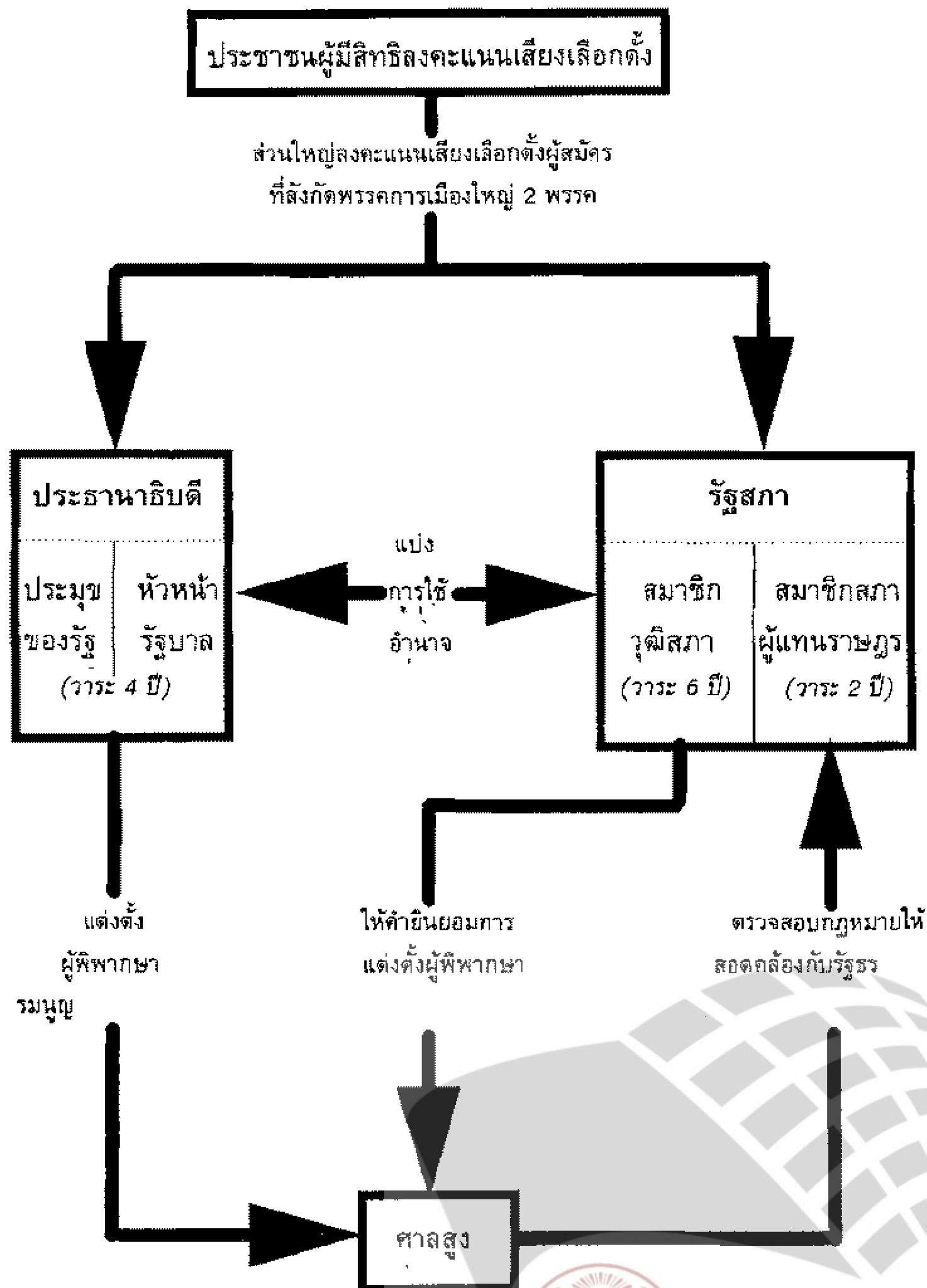
1.1 รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States of America) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศในระดับชาติ ได้บัญญัติให้การเมืองและการบริหารของประเทศเป็นระบบประธานาธิบดี และเป็นระบบที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหรัฐ หรือ สหพันธรัฐ (federal state) มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐ (chief of

state) และเป็นหัวหน้ารัฐบาล (chief of government) โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (direct election) และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ (two terms) หรือ 8 ปี อำนาจของประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ประธานาธิบดีบริหารประเทศโดยไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (Congress) ซึ่งเป็นระบบ 2 สภา (bicameralism หรือ bicameral legislature) โดยแบ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) กับ วุฒิสภา (Senate) สำหรับอำนาจอริปไตยของประเทศ แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (executive power) ซึ่งใช้โดยประธานาธิบดี (President) อำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ใช้โดยรัฐสภา (Congress) และอำนาจตุลาการ (judicial power) ใช้โดยศาล (Court) อำนาจอริปไตยต้องถูกแบ่งแยก ตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ (seperation of powers, checks, and balances)¹ การเมืองและการบริหารประเทศตามระบบประธานาธิบดีที่กล่าวมานี้แตกต่างจากระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งอังกฤษเป็นประเทศแม่บทของระบบนี้ โดยญี่ปุ่นและไทย ซึ่งเป็นประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ได้นำมาประยุกต์ใช้ ดังนั้น จึงนำทั้ง 2 ระบบมาเสนอเปรียบเทียบไว้ด้วย รูปภาพที่ 1 และ ภาพที่ 2 ประกอบ

¹ Robert L. Lineberry George C. Edwards III and Martin P. Wattenberg, *Government in America : People Politics and Policy* (Second Edition, Harper Collins College Publishers, 1995), pp. 35, 278, 302.

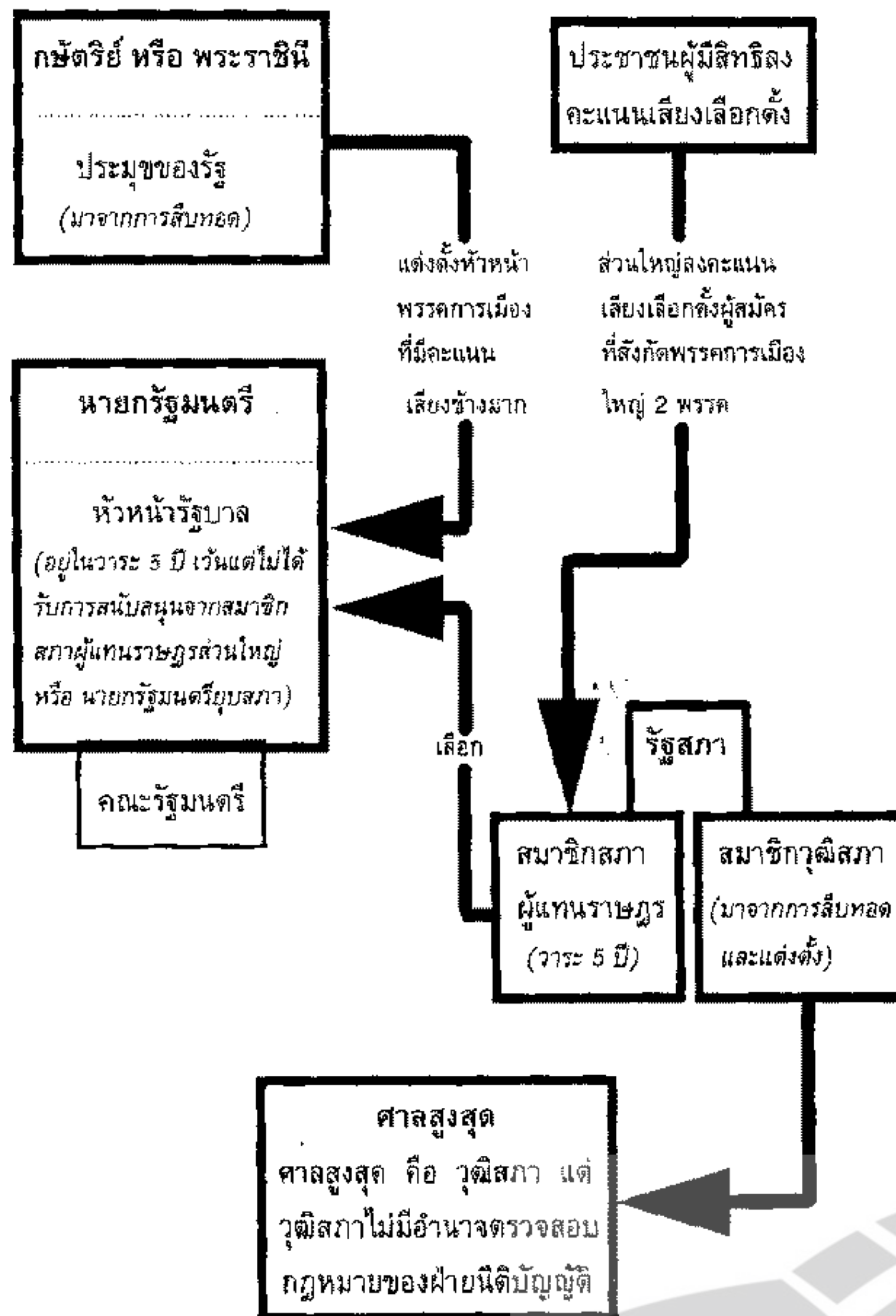


ภาพที่ 1 การเมืองและการบริหารตามระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

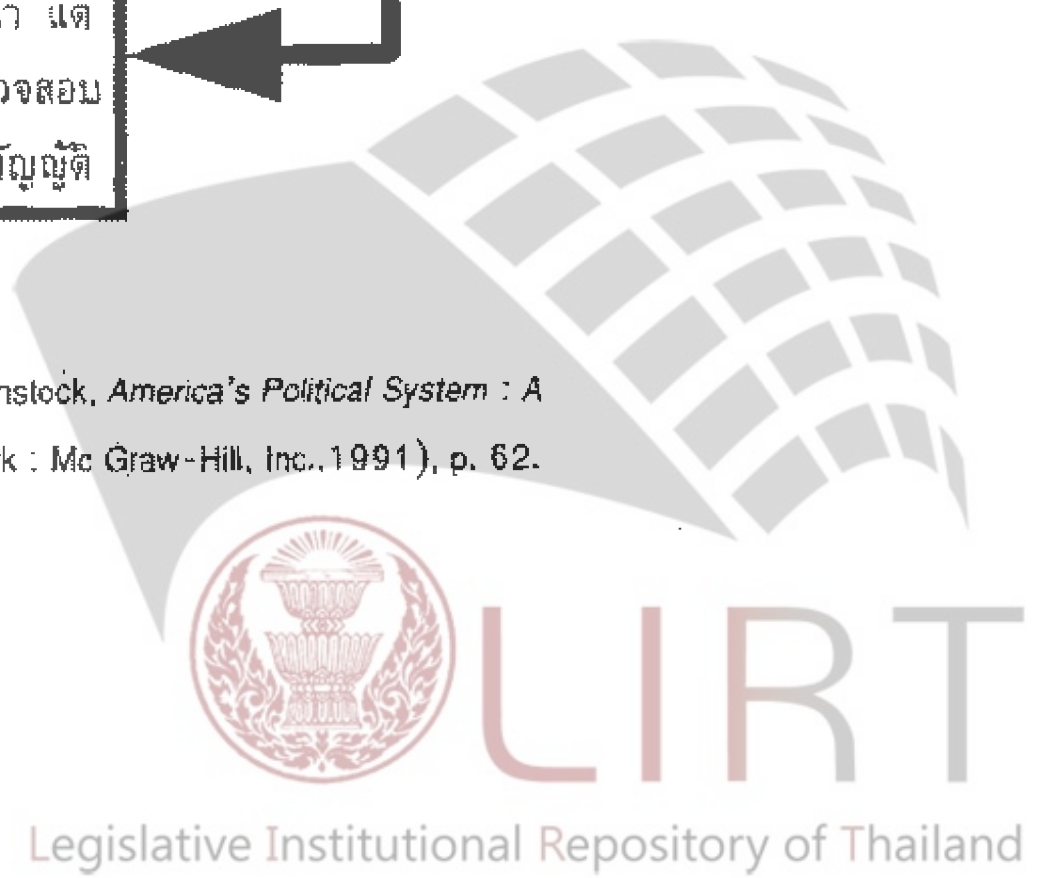


ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Wool and Robert H. Binstock, *America's Political System : A Text with Cases* (Fifth Edition, New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1991), p. 61.

ภาพที่ 2 การเมืองและการบริหารตามระบบรัฐสภาของอังกฤษ



ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Woolf and Robert H. Binstock, *America's Political System : A Text with Cases* (Fifth Edition, New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1991), p. 62.



1.2 หากพิจารณาอย่างผิวเผิน อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ หรือ 3 ส่วนคือ

1.2.1 การบริหารของรัฐบาลกลาง (federal government) หรืออาจเรียกว่า การบริหารของรัฐบาลในระดับชาติ (national government) มีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีที่ทำการอยู่ที่ทำเนียบขาว (White House) ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C.) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ

1.2.2 การบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ (state government) ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 50 มลรัฐ, 1 เมืองหลวง (capital) ซึ่งหมายถึงกรุงวอชิงตัน ดี.ซี., และ 4 ดินแดน (territories), สหรัฐอเมริกาไม่นับกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เป็นมลรัฐ แต่ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงและรัฐบาลกลาง

1.2.3 การบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่น (local government) ในมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบและหลายระดับ

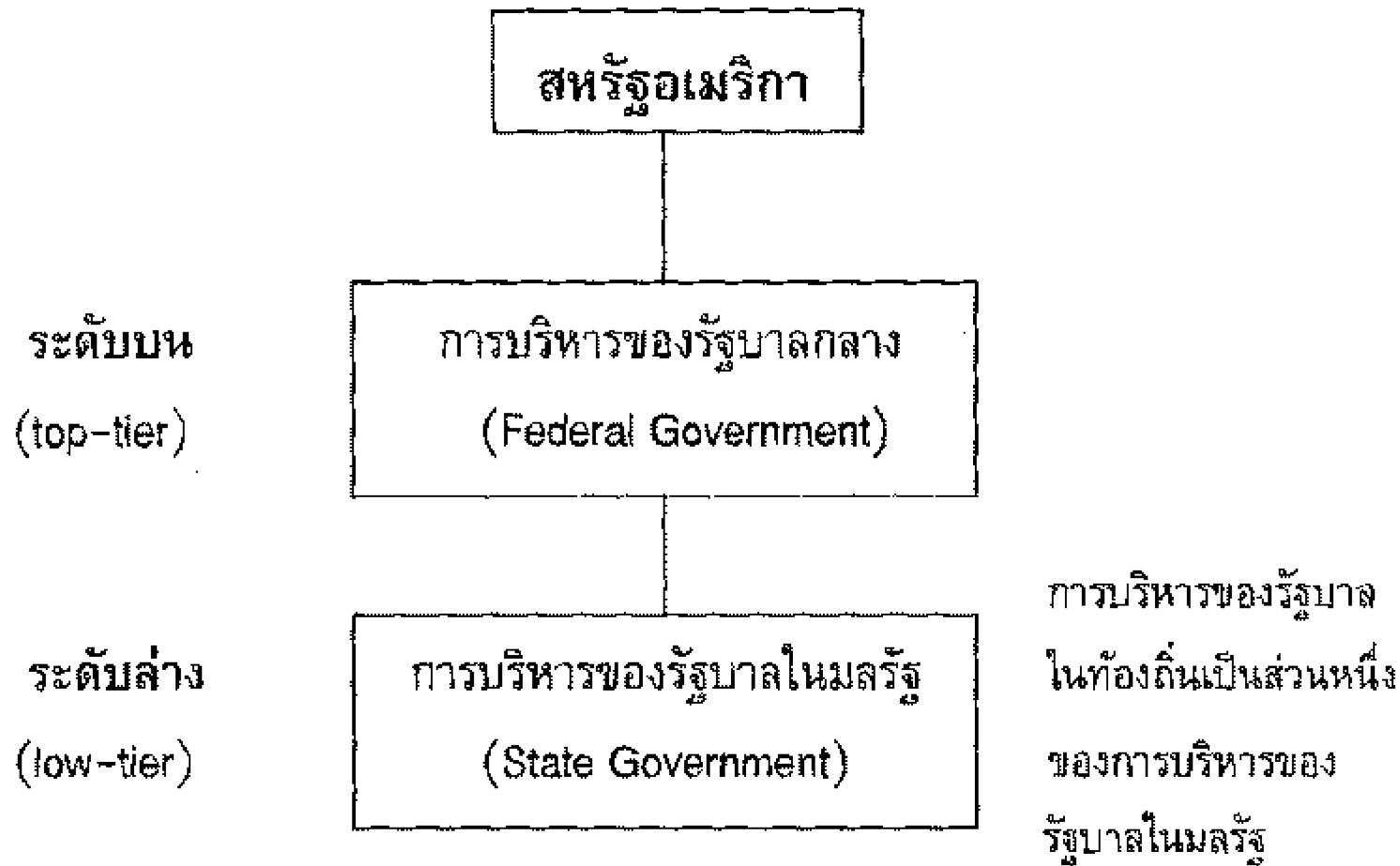
แต่ในทางทฤษฎีและเมื่อพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ระดับเท่านั้น โดยเป็นการบริหารของรัฐบาล 2 ระดับ (two-tier government) ได้แก่ การบริหารของรัฐบาลกลาง และการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ โดยการบริหารของรัฐบาลกลางถือว่าเป็นระดับบน (top-tier government) ส่วนการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐถือว่าเป็นระดับล่าง (low-tier government) โดยรวมการบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่น (local government) ไว้กับการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ หรือในระดับล่างด้วย ปัจจุบันมีหน่วยการบริหารของรัฐบาลในท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในหลายระดับ รวมกันประมาณ 80,000 แห่ง²

ในที่นี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการแบ่งออกเป็น 2 ระดับดังกล่าว รูปภาพที่ 3 ประกอบ

² Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *State and Local Politics* (New York : McGraw-Hill, 1994), p.p. 5, 21.



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา



1.3 โดยทั่วไป ลักษณะของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ เอกรัฐ หรือ รัฐเดี่ยว (unitary state) และ สหรัฐ หรือ สหพันธรัฐ (federal state) โดยสหรัฐอเมริกามีลักษณะของรัฐเป็นแบบหลัง ลักษณะเช่นนี้ ได้มีส่วนสำคัญและสัมพันธ์กับการที่สหรัฐอเมริกาจัดระบบการเมืองการบริหารประเทศเป็นแบบสหพันธรัฐ (federalism) ซึ่งเป็นระบบที่แบ่งการบริหารราชการบริหารแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาออกเป็น 2 ระดับ โดยแบ่งเป็นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลในระดับชาติ และรัฐบาลในมลรัฐ มีการแบ่งแยกและจำกัดอำนาจของรัฐบาลแต่ละระดับไว้³ พร้อมกันนั้น อำนาจของรัฐบาลแต่ละระดับยังแตกต่างกัน โดยรัฐบาลแต่ละระดับมีอำนาจออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับมาใช้ในการบริหาร ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระแยกจากกันในส่วน ทั้งนี้สอดคล้อง

³ Robert L. Lineberry George C. Edwards III and Martin P. Wattenberg, op.cit., p. 52.

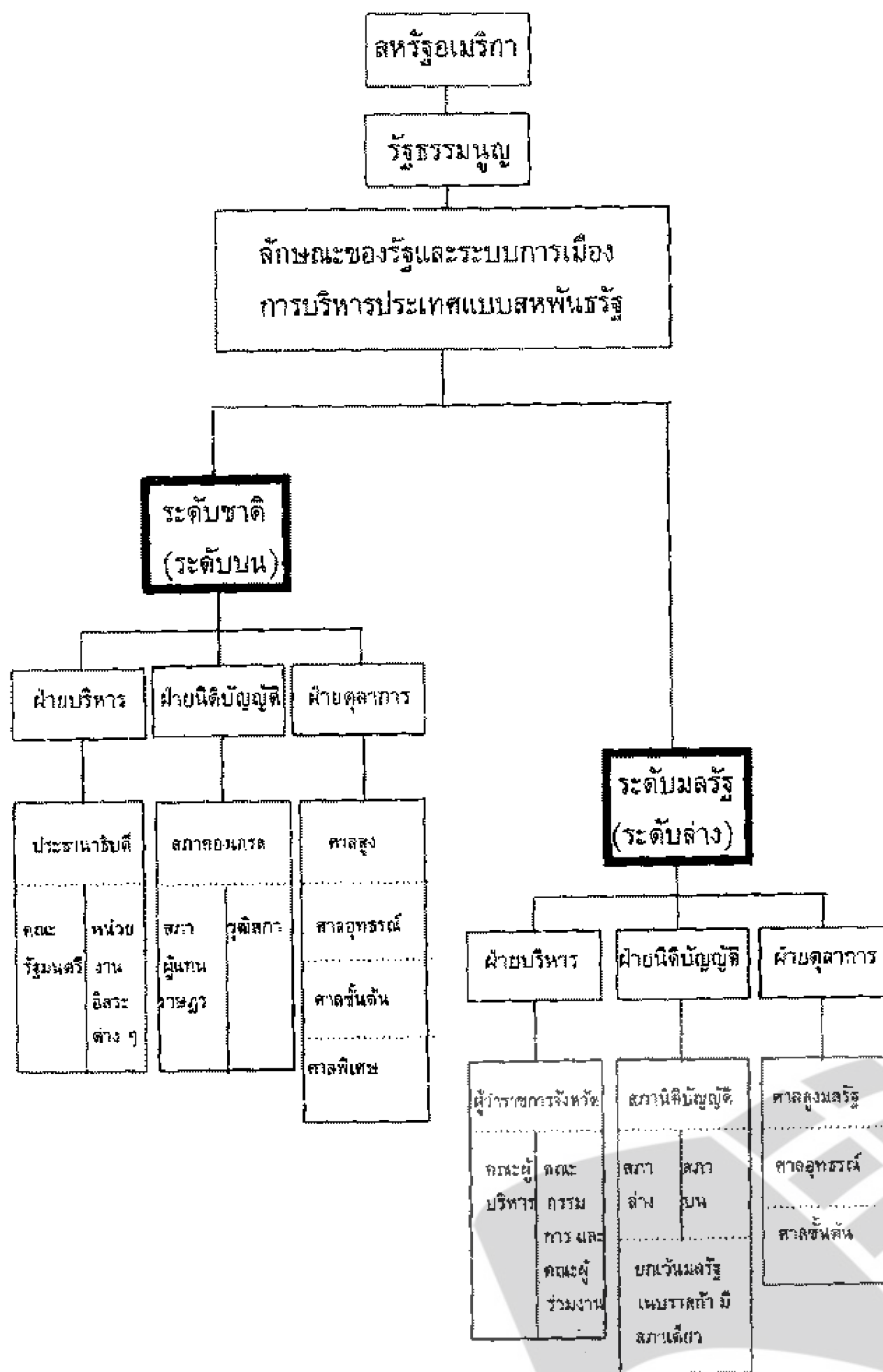


กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา⁴ อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลในมลรัฐเท่านั้น สำหรับอำนาจของรัฐบาลในท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นต่างๆ นั้น ได้รับมาจากรัฐบาลในมลรัฐ⁵ กล่าวโดยย่อ ระบบการเมืองการบริหารประเทศที่สหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบันคือ สหพันธรัฐ สำหรับประเทศอื่นที่นำระบบนี้ไปใช้ตามความเหมาะสมของประเทศของตน เช่น เยอรมัน (German) แคนาดา (Canada) และสวิส (Switzerland) เป็นต้น ดู การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาภายใต้ลักษณะของรัฐและระบบการเมืองการบริหารประเทศแบบสหพันธรัฐ ในภาพที่ 4

⁴ Charles V. Hamilton, *American Government* (Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1982), p. 79.

⁵ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, p. 4.

ภาพที่ 4 การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาภายใต้ลักษณะของรัฐ และระบบการเมืองการบริหารประเทศแบบสหพันธรัฐ



1.4 การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งแยกและจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับไว้นั้น สืบเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า การบัญญัติเช่นนี้จะช่วยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ราบรื่น และประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น ในที่นี้จึงนำเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และการจำกัดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มาเสนอเปรียบเทียบไว้ในตารางด้วย โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

- อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่รัฐบาลกลาง
- อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญมอบให้ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลในมลรัฐ
- อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่รัฐบาลในมลรัฐ
- พร้อมทั้งนี้ ยังได้เปรียบเทียบข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

กลางและรัฐบาลในมลรัฐไว้ด้วย ดูตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 ตามลำดับ



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามอบให้แก่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลในมลรัฐ จำแนกตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลในมลรัฐ ตลอดจนอำนาจของรัฐบาลในมลรัฐ

อำนาจหน้าที่ของ รัฐบาลกลาง	อำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาล กลาง และรัฐบาลในมลรัฐ	อำนาจหน้าที่ของ รัฐบาลในมลรัฐ
<ol style="list-style-type: none"> 1. ผลิตเงินตรา 2. ติดต่อและดำเนินกิจการ กับต่างประเทศ 3. ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับสำหรับการ พาณิชย์กับต่างประเทศ และมลรัฐต่าง ๆ 4. เตรียมการรวมทั้งจัดให้มี กองทัพบกและกองทัพเรือ 5. ประกาศสงคราม 6. จัดตั้งศาลในระดับที่ต่ำกว่าศาลสูง 7. จัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์ 8. ออกกฎหมายที่จำเป็น และเหมาะสมให้สอดคล้อง อำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เก็บภาษี 2. กู้ยืมเงิน 3. จัดตั้งศาล 4. บัญญัติกฎหมายและบังคับ ใช้กฎหมาย 5. ให้ใบอนุญาตจัดตั้ง ธนาคารหรือบริษัท 6. ใช้จำนองประมาณเพื่อ สวัสดิการสังคมทั่วไป 7. นำทรัพย์สินส่วนบุคคล มาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ค่าตอบแทน หรือ ค่าชดเชยแก่บุคคลอย่าง เหมาะสม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งรัฐบาลในท้องถิ่น 2. กำหนดมาตรการการค้า ภายในมลรัฐ 3. จัดการเลือกตั้ง 4. ให้สัตยาบันในการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของ รัฐบาลกลาง 5. กำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย และ ศิลธรรมจรรยา 6. ใช้อำนาจต่าง ๆ ที่ รัฐธรรมนูญของประเทศ มิได้บัญญัติว่าให้เป็น อำนาจของรัฐบาลกลาง หรือที่รัฐธรรมนูญของ ประเทศมิได้บัญญัติห้าม รัฐบาลในมลรัฐใช้หรือ ดำเนินการ

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



ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจำกัด หรือมิได้มอบให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลในมลรัฐ จำแนกตามข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลในมลรัฐ ตลอดจนข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในมลรัฐ

ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ ของรัฐบาลกลาง	ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ ของทั้งรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลในมลรัฐ	ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ ของรัฐบาลในมลรัฐ
1. ห้ามเก็บภาษีสินค้า ขาออกระหว่างมลรัฐ 2. ห้ามละเมิดกฎหมาย หรือรายการแสดงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน (the Bill of Rights) 3. ห้ามเปลี่ยนแปลง อาณาเขตของมลรัฐ	1. ห้ามมอบยศหรือ บรรดาศักดิ์ 2. ห้ามมิให้มีทาส 3. ห้ามนำเชื้อชาติ สีผิว เพศ หรืออาชีพในอดีต มาเป็นข้ออ้างในการ จำกัดสิทธิในการลง คะแนนเสียงเลือกตั้ง ของประชาชน	1. ห้ามเก็บภาษีขาเข้า หรือภาษีขาออก 2. ห้ามผลิตเงินตรา 3. ห้ามเป็นสมาชิกหรือ ทำสนธิสัญญาระหว่าง ประเทศ 4. ห้ามยกเลิกข้อผูกพัน ตามสัญญา 5. ห้ามจำกัดสิทธิประโยชน์ หรือความคุ้มครองที่ให้ แก่ประชาชน หรือปฏิเสธ กระบวนการยุติธรรม และ การปกป้องดูแลที่ประชาชน สมควรได้รับจากกฎหมาย

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



LIART

2. รูปแบบและโครงสร้างมลรัฐ

การบริหารงานของรัฐบาลในท้องถิ่น (local governments) และรัฐบาลในมลรัฐ (state governments) นับว่าเป็นหัวใจ (vital part) ของระบบการเมืองการบริหารของสหรัฐอเมริกา และเนื่องจากรัฐบาลกลาง (federal government) ต้องอาศัยการบริหารงานรัฐบาลดังกล่าวเป็นกลไกหรือแขนขาเพื่อนำโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติ (to implement programs) รัฐบาลกลางจึงมอบความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณให้อย่างมาก อันส่งผลให้รัฐบาลในท้องถิ่น และรัฐบาลในมลรัฐมีกิจกรรมและการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ในส่วนของตนเพิ่มมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลในท้องถิ่นและรัฐบาลในมลรัฐ จึงมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของระบบการเมืองการบริหารของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก⁶ กล่าวยืนยันได้ว่า ในช่วง 15-20 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มการบริหารงานของรัฐบาลในท้องถิ่นและรัฐบาลในมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานของรัฐบาลในมลรัฐได้ช่วยกำหนดและควบคุมทิศทางการบริหารงานของมลรัฐให้ผ่านการเปลี่ยนแปลงและช่วงวิกฤตได้ อีกทั้งยังมีความสามารถในการจัดหาและให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในมลรัฐอีกด้วย⁷ ฉะนั้น ในส่วนนี้จึงมุ่งพิจารณาศึกษาไปที่การบริหารงานของรัฐบาลในมลรัฐ โดยแบ่งเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ รูปแบบ และโครงสร้างมลรัฐ

2.1 รูปแบบ

ระบบการเมืองการบริหารประเทศของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ (federalism) ซึ่งเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศ (The Constitution of the United States of America) โดยสหพันธรัฐดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นระบบที่แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐบาลระดับชาติ หรือระดับบน กับ

⁶ Ibid., pp. 19-20, 117.

⁷ Ibid., pp. 3, 13.

รัฐบาลระดับล่าง โดยในที่นี้ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับระดับล่าง แต่เนื่องจากในสหรัฐไม่มีจังหวัด (department หรือ prefecture หรือ province) ดังนั้น จึงเรียกรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาในระดับล่างนี้ว่าเป็น รูปแบบมลรัฐ (state) ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับรูปแบบจังหวัดของฝรั่งเศส (department) รูปแบบจังหวัดของญี่ปุ่น (prefecture) และรูปแบบจังหวัดของไทย (province)

เมื่อเป็นเช่นนี้ รูปแบบมลรัฐจึงเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศในระดับชาติ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกามีได้มีเพียงรัฐธรรมนูญในระดับชาติเท่านั้น ในแต่ละมลรัฐซึ่งมีการบริหารรูปแบบมลรัฐนั้นก็มียุทธวิธีของตนเองซึ่งเรียกว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐ (state constitution) ด้วย โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ จะมีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ⁸ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐนอกจากจะกำหนดโครงสร้างการบริหารของมลรัฐ พร้อมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในมลรัฐแล้ว ยังบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่รวมทั้งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ตลอดจนนโยบายแห่งมลรัฐ (state's policy) ไว้ด้วย ลักษณะเด่นที่สำคัญของรัฐธรรมนูญของมลรัฐส่วนใหญ่คือ มีเนื้อหาที่เจาะจงรวมทั้งมีจำนวนบทบัญญัติ (provisions) หรือจำนวนคำมากกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศ ตัวอย่างเช่น มลรัฐที่มีรัฐธรรมนูญยาวมากที่สุดคือ รัฐธรรมนูญของมลรัฐอลาบามา (Alabama's constitution) ซึ่งมีประมาณ 174,000 คำ และรัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก (New York's constitution) มีประมาณ 80,000 คำ ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศมีประมาณ 7,000 คำ⁹ ในปี ค.ศ. 1990 เมื่อนำรัฐธรรมนูญของมลรัฐทุกมลรัฐมาพิจารณาพบว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐมีความยาวเฉลี่ย 28,000 คำ โดยมลรัฐที่ยังมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง (urban)

⁸ Ibid., p. 8

⁹ Wool and Robert H. Binstock, *America's Political System : A Text with Cases* (Fifth Edition, New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1991), p. 531-532.

มาก เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) นิวยอร์ก (New York) และเท็กซัส (Texas) ก็ยังมีรัฐธรรมนูญที่ยาวมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ได้เกิดการปรับปรุงสำคัญในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ เช่น ตัดรายละเอียดที่ไม่จำเป็นออกไป¹⁰ กระนั้นก็ตาม อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า โครงสร้างของมลรัฐ และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะพิจารณาศึกษาต่อไปตามลำดับนั้น ส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐด้วย

ปัจจุบันการบริหารรูปแบบมลรัฐมีความสำคัญอย่างยิ่ง และหากพิจารณาศึกษาต่อไปก็จะพบว่า มีปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบริหารรูปแบบนี้เพิ่มความสำคัญขึ้น ดังนี้

ประการแรก การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร (population increase) ประชากรของสหรัฐอเมริกามีจำนวนเพิ่มขึ้น คือ ในปี ค.ศ. 1950 มีจำนวนประชากร 151 ล้านคน ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 เพิ่มขึ้นเป็น 250 ล้านคน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก อัตราการเกิด (birth rates) สูงในช่วงปี ค.ศ. 1950 และอายุเฉลี่ยของประชากร (life expectancy) เพิ่มขึ้นจาก 68 ปี ในปี ค.ศ. 1950 เป็น 75 ปี ในปี ค.ศ. 1990 นอกจากนี้แล้ว จำนวนประชากรที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศ (immigration) สูงมากขึ้น คือ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีมากกว่า 600,000 คนต่อปี

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจากสาเหตุเหล่านี้ ได้ส่งผลให้รัฐบาลในมลรัฐ ต้องเข้ามา มีบทบาทและความรับผิดชอบในการเพิ่มบริการในด้านต่าง ๆ มากขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านสังคมสงเคราะห์

ประการที่สอง การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชน (migration) ในที่นี้หมายถึง ประชาชนจากส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จากไร่นา (farm) และเมืองเล็ก (small town) ย้ายเข้ามาอยู่ในมหานคร (cities) เห็นได้จากในปี ค.ศ. 1840 ประชาชน

¹⁰ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, op.cit., pp. 9-10.



อเมริกันร้อยละ 90 อาศัยอยู่ในไรนา แต่ในปี ค.ศ. 1990 ประชาชนร้อยละ 77 อาศัยอยู่ในมหานครและเมือง (cities and towns) โดยมหานครที่ใหญ่ที่สุดคือ มหานครนิวยอร์ก (New York City) ในปี ค.ศ. 1840 มีประชากร 369,000 คน ต่อมาในปี ค.ศ. 1860 มีประชากรเกือบ 1,000,000 คน และหลังจากการย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศของชาวยุโรป (European immigration) ในระหว่างปี ค.ศ. 1890 - ค.ศ. 1920 จำนวนประชากรในมหานครนิวยอร์กมีประมาณ 5,600,000 ล้านคน ทำนองเดียวกันมหานครชิคาโก (City of Chicago) ในปี ค.ศ. 1840 มีประชากร 4,000 คน ต่อมาอีก 20 ปี จำนวนประชากรเพิ่มเป็น 112,000 คน และในปี ค.ศ. 1920 จำนวนประชากรในมหานครชิคาโกมีประมาณ 2,500,000 คน

การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลในมลรัฐและรัฐบาลในท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลในมลรัฐต้องเพิ่มบริการต่างๆ เช่น การศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการสาธารณสุข รวมทั้งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำประปา ตลอดจนระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ให้แก่ประชาชนในมลรัฐ

ประการที่สาม ความคาดหวังของสาธารณชน (*rise of public expectations*) หมายถึง ประชาชนทั่วไปในมลรัฐเริ่มมีความคาดหวังที่จะได้รับบริการทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจเพิ่มขึ้น อธิบายได้ว่า ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ประชาชนอเมริกันมีรายได้สูงขึ้นและมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น สภาพเช่นนี้ได้ส่งผลให้ประชาชนเริ่มคาดหวังที่จะได้รับบริการต่างๆ จากมลรัฐเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ประชาชนในมลรัฐก็เริ่มเชื่อว่า รัฐบาลในมลรัฐของตนมีขีดความสามารถที่จะจัดบริการต่างๆ ให้สนองความต้องการของตนได้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น นอกเหนือจากบริการพื้นฐานทั่วไปหรือบริการทางด้านวัตถุแล้ว ประชาชนยังมีความปรารถนาจะได้รับบริการอื่นๆ ที่ช่วยให้สภาพจิตใจของประชาชนดีเพิ่มขึ้นด้วย เป็นต้นว่า สวนสัตว์ พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ และสถานพักผ่อนหย่อนใจ บริการทางด้านจิตใจเหล่านี้จะมีส่วนช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ความคาดหวังของสาธารณชนเช่นนี้ มีส่วนสำคัญทำให้รัฐบาลในมลรัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในมลรัฐเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก¹¹

¹¹ Ibid., pp. 118-119.



2.2 โครงสร้างมลรัฐ

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐซึ่งมีการบริหารราชการรูปแบบมลรัฐนั้นมี ผู้ว่าราชการจังหวัด (state governor) จำนวน 1 คน เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารของมลรัฐ โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนในมลรัฐรู้จักผู้ว่าราชการจังหวัดของตนมากกว่าเจ้าหน้าที่ของมลรัฐต่างๆ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด (lieutenant governor) อัยการสูงสุด (state attorney general) ผู้อำนวยการกองคลัง (state treasurer) ผู้สอบบัญชี (state auditor) และเลขาธิการของมลรัฐ (secretary of state) เป็นต้น¹²

โครงสร้างคณะผู้บริหาร (state cabinet หรือ cabinet officers หรือ cabinet members) ในแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐที่จะกำหนด ความแตกต่างส่วนหนึ่งเห็นได้จากการเรียกชื่อตำแหน่งที่ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีส่วนที่คล้ายคลึงกันด้วย เห็นได้จาก โครงสร้างคณะผู้บริหารของมลรัฐส่วนใหญ่ จำนวน 42 มลรัฐได้กำหนดให้มีตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการมลรัฐ (deputy governor) เพียงตำแหน่งเดียว โดยเรียกว่า lieutenant governor ขณะเดียวกัน ใน แต่ละมลรัฐจะมีตำแหน่งเลขาธิการของมลรัฐ (secretary of state) อัยการสูงสุด (state attorney general) ผู้อำนวยการกองคลัง (state treasurer) และผู้อำนวยการสถานศึกษาของมลรัฐ (state school administrator) มลรัฐละ 1 ตำแหน่ง โดยตำแหน่ง state treasurer อาจเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น director of finance หรือ commissioner of taxation and finance ก็ได้¹³ โครงสร้างคณะผู้บริหารที่กล่าวมานี้มีลักษณะที่เรียกว่า คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง (plural executive) อันเป็นระบบที่คณะผู้บริหารระดับสูงส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹⁴ คณะผู้บริหารของมลรัฐนั้นมีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่มีขนาดใหญ่กว่าเดิม

¹² Charles V. Hamilton, p. 75.

¹³ Wool and Robert H. Binstock, op.cit., pp. 534.

¹⁴ Robert S. Lorch, State and Local Politics : The Great Entanglement (Fifth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1995), p. 140.



โดยปัจจุบันประกอบด้วยบุคคลที่มีความสามารถและมีความเชี่ยวชาญมากขึ้น¹⁵

ในคณะผู้บริหารนั้น นอกจากมีบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว ยังประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกาแต่งตั้งด้วย โดยบุคคลที่อยู่ในคณะผู้บริหารส่วนใหญ่ มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น หัวหน้าหน่วยงานราชการที่สำคัญต่างๆ (the heads of major departments) ของมลรัฐ¹⁶ อีกทั้งยังประกอบด้วยบุคคลบางส่วน ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการอิสระชุดต่างๆ (independent elected boards หรือ commissions) ของมลรัฐด้วย เช่น หัวหน้าหน่วยงานการศึกษา (the head of the department of education) และ หัวหน้าหน่วยงานทางหลวง (the head of the department of highways) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการการศึกษา (state board of education) และคณะกรรมการทางหลวง (the highway commission) ตามลำดับ เป็นต้น¹⁷

คณะกรรมการชุดต่างๆ นั้น มีอยู่ในทุกมลรัฐจำนวนคณะกรรมการมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ โดยบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹⁸ มีอำนาจหน้าที่บริหารงานและให้บริการ อธิบายโดยย่อได้ว่า กิจกรรมหลายอย่าง เช่น เกษตรกรรม สุขภาพอนามัย การคมนาคม การธนาคาร สาธารณูปโภค (public utilities) ตลอดจนงาน ราชทัณฑ์ จะถูกควบคุม ดูแลโดยคณะกรรมการเฉพาะด้านชุดต่างๆ เช่น คณะกรรมการสาธารณสุข (a state board of health), คณะกรรมการสาธารณูปโภค (a state public utilities commission), คณะกรรมการสถานพยาบาล (a state board of hospitals) และ

¹⁵ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, p. 13.

¹⁶ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 125.

¹⁷ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *The State of the States* (Third Edition, Washington D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 1996), p. 82 ; and Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 125.

¹⁸ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 125.

คณะกรรมการเรือนจำ (a state commission on prison) เป็นต้น นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีคณะกรรมการอื่นอีกซึ่งทำหน้าที่ออกใบอนุญาตต่างๆ (licences) เช่น ใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ จำหน่ายเหล้า (liquor) ตลอดจนล่าสัตว์และตกปลา¹⁹

นอกจากคณะผู้บริหารและคณะกรรมการของมลรัฐแล้ว ยังมีคณะผู้ร่วมงาน (staff) ของมลรัฐ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะมีขนาดเล็กใหญ่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร กล่าวคือ มลรัฐที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น เท็กซัส (Texas) และนิวยอร์ก (New York) มีคณะผู้ร่วมงานประมาณ 50 - 70 คน มลรัฐที่มีจำนวนประชากรปานกลางมีประมาณ 40 คน ส่วนมลรัฐที่มีจำนวนประชากรน้อยมีประมาณ 10 - 25 คน²⁰

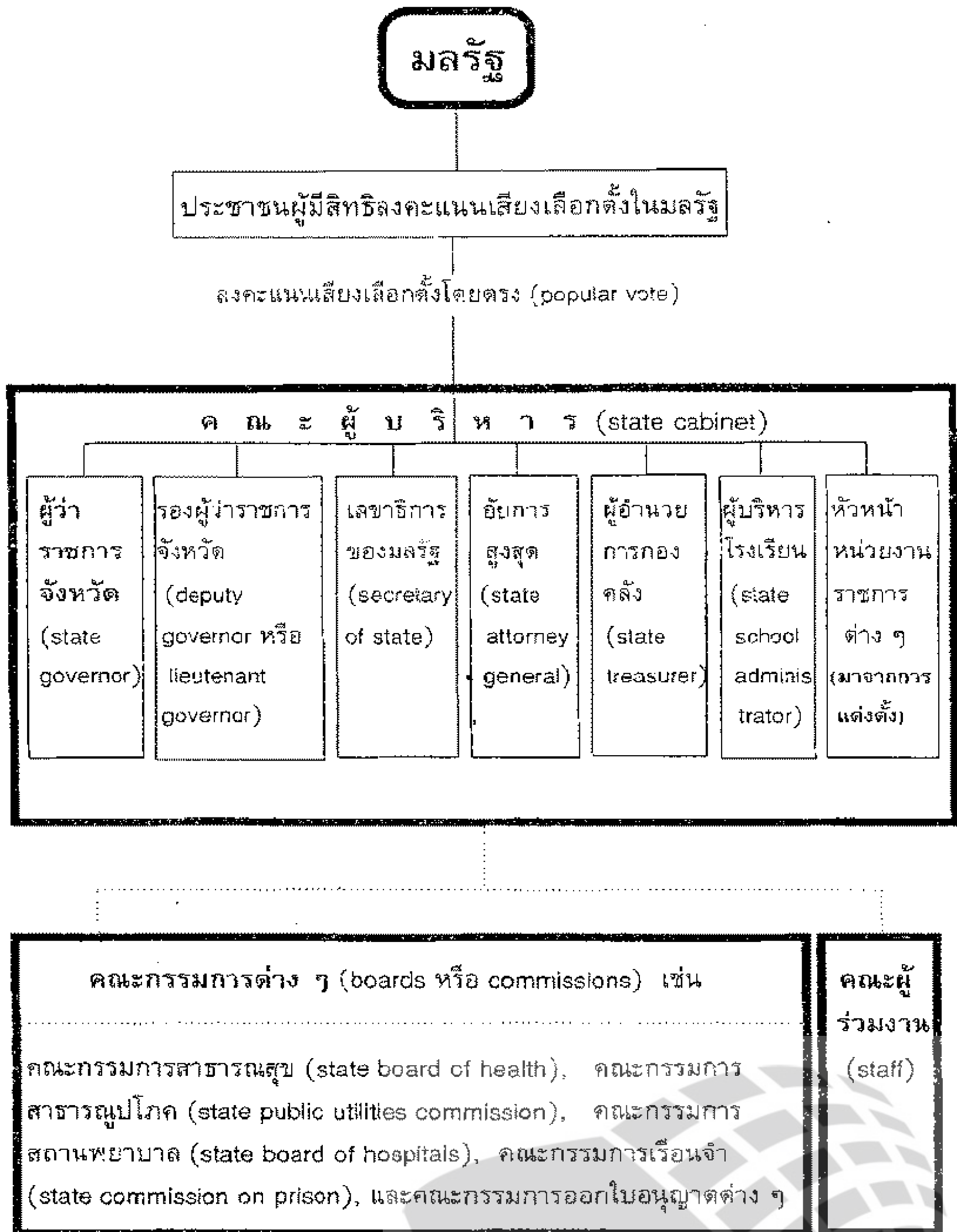
สรุป โครงสร้างมลรัฐ ที่สำคัญประกอบด้วย คณะผู้บริหารของมลรัฐ ซึ่งแบ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด คณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะผู้บริหาร ที่มาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดและจากคณะกรรมการชุดต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการ และคณะผู้ร่วมงาน ด้วย คูภาพที่ 5 ประกอบ

¹⁹ Wool and Robert H. Binstock, op.cit., pp. 533-534.

²⁰ Robert S. Lorch, op.cit., pp. 114-115, 120.



ภาพที่ 5 โครงสร้างมลรัฐ



3. ผู้ว่าราชการจังหวัด

หลังจากพิจารณาศึกษาเรื่อง รูปแบบมลรัฐ และโครงสร้างมลรัฐผ่านไปแล้ว ลำดับต่อไปนี้จะพิจารณาศึกษาเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารรูปแบบมลรัฐพร้อมทั้งเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในโครงสร้างมลรัฐแล้ว ในมลรัฐส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นนักการเมืองที่ประชาชนรู้จักมากที่สุด และยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่ได้รับความสนใจอย่างมากในวงการเมืองของสหรัฐอเมริกา²¹ โดยเฉพาะการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเผชิญกับการบริหารงานที่ท้าทาย ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ก็ยังมีส่วนทำให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับความสนใจมากขึ้น²² ในที่นี้แบ่งการพิจารณาศึกษาเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 3 ส่วนคือ ความเป็นมาและที่มา อำนาจหน้าที่ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

3.1 ความเป็นมาและที่มา

เนื่องจากเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีมากพอสมควร ดังนั้นเพื่อป้องกันการสับสนและเพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น จึงแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ ความเป็นมา และ ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.1 ความเป็นมา

ช่วงที่อังกฤษครอบครองอาณานิคมต่างๆ (colonies) ในทวีปอเมริกา ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะจัดตั้งเป็นประเทศนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการพระราชทาน (the royal governors) มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจาก

²¹ John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities* (New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994), p. 250.

²² Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p. 77.



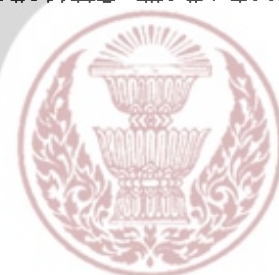
การแต่งตั้งและขึ้นตรงต่อกษัตริย์อังกฤษ (the British crown) และบ่อยครั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการพระราชทานถูกส่งโดยตรงมาจากอังกฤษ²³ ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวนี้มีอำนาจกว้างขวางมาก รวมทั้งมีอำนาจยับยั้งการกระทำต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติของอาณานิคมซึ่งมาจากการเลือกตั้งด้วย ต่อมาเมื่อชาวอาณานิคม (colonists) มีความรู้สึกต่อต้านชาวอังกฤษและอาณาจักรอังกฤษ (British Empire) เพิ่มมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการพระราชทานก็ไม่ใช่ที่นิยมของชาวอาณานิคมมากขึ้น ๆ ด้วย²⁴ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1776 ชาวอาณานิคมได้ทำการปฏิวัติ (the American Revolution) และประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ซึ่งอาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เป็นการปฏิวัติต่ออังกฤษหรือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจากการพระราชทานนั่นเอง²⁵ หลังจากนั้นเป็นต้นมา ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้นในบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจเคลือบแคลงสงสัย อันส่งผลให้ มลรัฐส่วนใหญ่ในระยะแรกกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (selected governor) มาจากการคัดเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (selected by the legislature) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้เพื่อต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมของตัวแทนของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะแรกนั้นมีอำนาจไม่มาก และอยู่ในตำแหน่งไม่นานเพียงวาระละ 1 หรือ 2 ปีเท่านั้น²⁶ โดยใน 10 มลรัฐจากทั้งหมด 13 มลรัฐเริ่มแรกที่รวมตัวกันเป็นสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในตำแหน่งวาระละ 1 ปี ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ และนอกจากมีความสำคัญในระดับมลรัฐแล้วยังเป็นพื้นฐานสำคัญไปสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีหรือตำแหน่งอื่นในระดับชาติต่อไปด้วย

²³ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 124.

²⁴ 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), p. 106.

²⁵ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p.124.

²⁶ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E.Cronin, *op.cit.*, p. 106.



ต่อมาในปี ค.ศ. 1830 ผู้ว่าราชการจังหวัด (elected governor) จึงเริ่มมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐแทนที่การคัดเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนั้น จำนวนปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในตำแหน่งก็เพิ่มขึ้นด้วย เห็นได้จากในปี ค.ศ. 1956 ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 19 มลรัฐถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (state constitutions) ให้อยู่ในตำแหน่งได้วาระเดียวคือ 2 ปี (a single two-year term) แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 - 1994 มี 3 มลรัฐ อันได้แก่ นิว แฮมป์เชอร์ (New Hampshire) โรด ไอแลนด์ (Rhode Island) และเวอร์มอนท์ (Vermont) ที่ยังคงยึดถือวาระละ 2 ปี²⁷ และอยู่ติดต่อกันก็วาระก็ได้²⁸ ส่วนอีก 47 มลรัฐขยายเวลาเป็นวาระละ 4 ปี โดยอยู่ติดต่อกันได้เพียง 2 วาระ หรือไม่จำกัดวาระ ล่าสุดในปี ค.ศ. 1995 มีเพียง 2 มลรัฐคือ นิว แฮมป์เชอร์ และ เวอร์มอนท์ เท่านั้นที่ยึดถือวาระละ 2 ปี ส่วนอีก 48 มลรัฐ ยึดถือวาระละ 4 ปี และใน 48 มลรัฐนี้ มี 30 มลรัฐกำหนดให้อยู่ติดต่อกันได้เพียง 2 วาระ ส่วนอีก 18 มลรัฐไม่จำกัดวาระ²⁹

ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดใน 50 มลรัฐของสหรัฐอเมริกา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ (chief executive officer) และเป็นนักการเมือง (politician) ตำแหน่งนี้มีที่มาคล้ายคลึงกับตำแหน่งประธานาธิบดีคือ ต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเมื่อรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (the federal constitution) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ (the Constitution of the United States of America) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 22 (Amendment XXII) เมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้จำกัดการอยู่ในตำแหน่งของประธานาธิบดีไว้วาระละ 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้หลายมลรัฐเริ่มต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกันด้วย เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ระบบสหพันธรัฐ (federalism) ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้รัฐบาลทั้ง

²⁷ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, p. 129.

²⁸ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 266 ; and James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 108.

²⁹ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p. 79.

ในระดับชาติและในระดับมลรัฐมีรูปแบบสถาบันที่คล้ายคลึงกัน³⁰ อันมีผลต่อความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่รัฐมีความคาดหวังที่จะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในแต่ละช่วง ความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวนี้มีส่วนแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เช่นกัน โดยนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ประชาชนคาดหวังที่จะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบต่างๆ กันอย่างน้อย 3 แบบคือ แบบที่เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (executive representation) แบบที่มีความเป็นกลาง (neutral competence) และแบบที่มีลักษณะผู้นำในการบริหาร (executive leadership) ดังจะได้นำเสนอเรียงตามลำดับต่อไปนี้

แบบแรก คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังกล่าวแล้วว่า นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาเริ่มก่อตั้งประเทศและมีผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการคัดเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1830 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1830-1900 ประชาชนปรารถนาที่จะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐ ความปรารถนาเช่นนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อ (belief) ที่ว่า ฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ความเชื่อนี้ได้นำไปสู่แนวคิด (concepts) ที่สอดคล้องกันหลายแนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 แนวคิดคือ แนวคิดทางประชาธิปไตยของแจ็กสัน (Jacksonian democracy) แนวคิดของระบบพวกพ้อง (spoils system) และแนวคิดในการเลือกตั้งแบบที่มีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนอยู่ในใบลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (long ballot) อธิบายได้ว่า

³⁰ Barbara Hinckley and Sheldon Goldman, American Politics and Government : Structure, Process, Institutions, and Policies (Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1990), pp. 73 - 74.



แนวคิดแรก เป็นแนวคิดทางการบริหารที่เกิดขึ้นในช่วงที่ประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็กสัน (Andrew Jackson) อยู่ในตำแหน่งระหว่างปี ค.ศ. 1829-1837 แนวคิดนี้มีสาระสำคัญคือ **รัฐบาลควรมีการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป**

แนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ (patronage system) โดยเฉพาะการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากได้รับเลือกเข้ามาแล้ว ได้ว่าจ้างหรือนำพวกพ้องที่สนับสนุนตนเข้ามาอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ด้วย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับระบบพวกพ้องเชื่อว่า แนวคิดนี้จะมีส่วนช่วยให้การบริหารราชการในมลรัฐสอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า สถานการณ์ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้น จำนวนประชาชนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศ (immigrants) และเข้ามาอยู่ในชุมชนเมืองมีเพิ่มมากขึ้น ประชาชนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศได้เริ่มเข้าไปครอบงำชาวเมืองที่อยู่เดิม โดยลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครที่เป็นพวกพ้องของตนเข้าไปอยู่ในฝ่ายบริหารของมลรัฐ และเพื่อเป็นการตอบแทน เมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้งก็จะว่าจ้างประชาชนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศซึ่งสนับสนุนตนเองเข้ามาทำงานในหน่วยงานของมลรัฐ เช่น ในหน่วยงานดับเพลิง และหน่วยงานตำรวจ เป็นต้น

แนวคิดที่สาม เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งแบบที่มีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนอยู่ในใบลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มิใช่มีแต่รายชื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงรายชื่อเดียว เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นลักษณะของแนวคิดไม่เพียงแต่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่ได้สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนเข้ามาอยู่ในฝ่ายบริหารด้วย ฝ่ายสนับสนุนเชื่อว่า แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามที่นักปรัชญาอเมริกันในยุคแรกของการจัดตั้งประเทศ โดยเฉพาะ เจมส์ แมดดิสัน (James Madison) ได้เขียนไว้ในเอกสารของสหพันธรัฐ หมายเลข 10 และ 51 (Federalist Papers no. 10 and no. 51) เพื่อปลุกฝังแก่ชาวอเมริกันว่า การรวมอำนาจเป็นสิ่งที่อันตราย (the concentration of power is dangerous) ในทำนองเดียวกัน นักปรัชญาอเมริกันอื่นก็ได้สนับสนุนการแบ่งแยก



อำนาจจากบุคคลหนึ่งไปให้แก่บุคคลหลายคนด้วย อันส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่แม้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดในมลรัฐ แต่ก็ต้องถูกแบ่งแยกอำนาจและถูกจำกัดอำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากกาเลือกตั้งนั้นด้วย

จากความเชื่อและแนวคิดที่ผ่านมานี้ ได้มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเข้าไปบริหารงานในมลรัฐ พร้อมกับสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารของมลรัฐด้วย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมีความเชื่อว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบนี้จะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานของมลรัฐบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปมากกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม ในไม่ช้าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็เกิดข้อบกพร่องขึ้น ข้อบกพร่องที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและกลไกทางการเมืองของผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายมลรัฐได้ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร (widespread abuses) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง นำกฎหมายไปใช้ในทางมิชอบ ใช้นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ตลอดจนบริหารงานขาดประสิทธิภาพ การใช้อำนาจไปในทางไม่ถูกไม่ควรเช่นนี้ ได้ถูกนักปฏิรูปการเมืองการบริหารหัวก้าวหน้าโจมตีในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20³¹

แบบที่สอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีความเป็นกลาง เมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักปฏิรูปการเมืองการบริหารได้เรียกร้องให้ปลดพวกพ้องของผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากวงราชการของมลรัฐในเวลาเดียวกัน ได้เสนอให้การให้บริการของมลรัฐแก่ประชาชนเป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นกลางทางการเมือง พร้อมกันนั้น ยังเรียกร้องให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีความเป็นกลางด้วย การเรียกร้องเหล่านี้ สะท้อนถึงการสนับสนุนให้นำระบบคุณธรรม (merit systems)

³¹ John J. Harrigan, op.cit., pp. 251-252.



มาใช้ในมลรัฐ เห็นได้จากในปี ค.ศ. 1883 ระบบบริหารข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา (the United States Civil Service System) ได้จัดตั้งขึ้น ในปีเดียวกัน มลรัฐนิวยอร์ก (New York) ได้ประกาศใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือน (a civil service act) และในปีต่อมา มลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะเดียวกัน ปัจจุบันทุกมลรัฐได้นำแนวคิดของระบบคุณธรรมไปใช้ในการบริหารข้าราชการพลเรือนของมลรัฐ นับตั้งแต่การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการ การทดลองปฏิบัติราชการ และการสิ้นสุดการปฏิบัติงานของข้าราชการของมลรัฐ เป็นต้น

ในขณะที่ระบบคุณธรรมและความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในช่วงนั้น ก็ได้มีส่วนช่วยให้การให้บริการของหน่วยงานของมลรัฐไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนได้ปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับครูอาจารย์ที่มีคุณวุฒิ จัดระบบการว่าจ้างครูอาจารย์ ตลอดจนมีคณะกรรมการการศึกษาซึ่งประกอบด้วยประชาชนในมลรัฐเข้ามาช่วยบริหารการศึกษาของมลรัฐ เป็นต้น สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอิทธิพลทางการศึกษาเฉพาะเรื่องงบประมาณในภาพรวมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีความเป็นกลาง แต่ก็มีข้อบกพร่องเกิดขึ้นตามมาหลายประการด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หน่วยงานในมลรัฐบริหารงานไม่สอดคล้องกับนโยบายของมลรัฐ ขาดการประสานงาน เกิดความแตกแยก เกิดความซ้ำซ้อนในความรับผิดชอบและการให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ความต้องการของประชาชนที่จะได้รับการจากมลรัฐเพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและด้านต่าง ๆ สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลให้จำนวนหน่วยงานของมลรัฐต้องเพิ่มมากขึ้นด้วย และบางส่วนเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น special districts และ licensing boards ประกอบกับการที่หน่วยงานอิสระมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่



ของตนเองโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปควบคุมดูแลได้ไม่มาก การบริหารงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร³²

แบบที่สาม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีลักษณะผู้นำในการบริหาร ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 ข้อบกพร่องต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีความเป็นกลางดังกล่าวแล้วได้เร่งเร้าให้เกิดการเรียกร้องผู้ว่าราชการจังหวัดแบบอื่นอีก คือ **แบบที่มีลักษณะผู้นำในการบริหาร** นักวิชาการการเมืองการบริหารต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะผู้นำในการบริหารที่เข้มแข็ง (strong executive leadership)³³ เพื่อจะได้กำหนดและควบคุมนโยบายการให้บริการตลอดจนกำกับดูแลข้าราชการประจำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะ ผู้นำในการบริหารที่เข้มแข็งยังจะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด 2 แบบแรกดังกล่าวแล้ว รวมตลอดทั้งช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลในมลรัฐมีเอกภาพ และลดความแตกแยกของหน่วยงานต่างๆ ในมลรัฐด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีลักษณะผู้นำในการบริหารเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสายเลือดใหม่ (new breed) คือ มีการศึกษาสูงและได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี³⁴ และในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีนโยบายต่างประเทศของตนเอง โดยเฉพาะการเดินทางไปยังประเทศต่างๆ เพื่อจำหน่ายผลผลิตพร้อมทั้งชักชวนชาวต่างชาติให้มาท่องเที่ยว และลงทุนในมลรัฐของตน ตลอดจนมีสำนักงานการค้าสำหรับติดต่อค้าขายกับต่างประเทศด้วย³⁵

³² *Ibid.*, pp. 252-253.

³³ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p.78.

³⁴ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 253.

³⁵ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, pp. 107 & 125.



สรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยอาณานิคม ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของอาณาจักรอังกฤษ (British Empire) และ หลังจากก่อตั้งประเทศขึ้นแล้ว ก็ยังคงมีผู้ว่าราชการจังหวัดสืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสำคัญ มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบกิจการของ มลรัฐเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชนที่จะได้รับบริการเพิ่มมากขึ้น ผนวกกับทรัพยากรในมลรัฐที่มีปริมาณลดน้อยลง (rising aspirations and scarcity of resources)³⁶ ในส่วนของประชาชนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันก็คาดหวังจะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบแตกต่างกันไป สำหรับปัจจุบันคาดหวังที่จะได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบที่มีลักษณะผู้นำเข้มแข็ง เพราะประชาชนคาดหวังจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำของมลรัฐเป็นผู้บริหารหน่วยงาน เป็นผู้แก้ไขปัญหาอุปสรรค เป็นผู้ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นผู้มีความเข้มขันในการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไม่ทำหน้าที่เพียงเป็นประธานของมลรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นนักบริหารด้วย³⁷

3.1.2 ที่มา

ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาศึกษาได้จากคุณสมบัติทั่วไป (general qualifications) หรือคุณสมบัติตามกฎหมาย (legal qualifications) ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ (state constitution) จะกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้³⁸ ที่สำคัญคือ ต้องเป็นชายหรือหญิง เป็นผู้มีสัญชาติอเมริกัน (citizen) ในบางมลรัฐระบุให้เป็นผู้ที่มีสัญชาติอเมริกัน

³⁶ Ibid., p. 111.

³⁷ Ibid., p. 110.

³⁸ 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), p. 337.



ตามจำนวนปีที่กำหนด หรือในมลรัฐส่วนใหญ่ระบุให้อาศัยอยู่ในมลรัฐตามจำนวนปีที่กำหนด เช่น 5 ปี³⁹ สำหรับอายุของผู้สมัคร มลรัฐส่วนใหญ่กำหนดไว้อย่างต่ำ 30 ปี ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้อย่างต่ำเพียง 18 ปี⁴⁰

นอกจากคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในทางปฏิบัติหรือในสภาพความเป็นจริง การจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้สมัครยังต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ อีก เช่น ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองอย่างเข้มแข็ง มีประสบการณ์ทางการเมืองโดยตรง และมีความผูกพันกับกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญในมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มศาสนา กลุ่มชาวไร่ชาวนา หรือกลุ่มธุรกิจ เป็นต้น⁴¹ ดังนั้น ในที่นี้จึงนำคุณสมบัติอื่นๆ นอกเหนือจากคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาเสนอไว้ด้วยเฉพาะที่สำคัญ ๆ มีอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ต้องเป็นผู้สมัครที่มีภูมิหลังเหมาะสม (*appropriate background*) อีกประการหนึ่งคือ ต้องเลือกเส้นทาง (*route*) หรือกลยุทธ์ในการหาเสียงได้อย่างเหมาะสมที่สุด (*most appropriate strategy for a campaign*) สำหรับคุณสมบัติประการแรกนั้น เกิดจากการที่ผู้สมัครมีอายุระหว่าง 40-55 ปี พร้อมกับมีประสบการณ์ หรือมีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับศีลธรรมและศาสนาในมลรัฐ นอกจากนี้ เท่าที่ผ่านมาผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เป็นชายผิวขาว⁴² นับถือคริสต์ศาสนิกายโปรเตสแตนท์ (*Protestant*)⁴³ และเป็นนักกฎหมาย (*lawyers*) มีรายได้และการศึกษาสูง รวมตลอดไปถึงการมีอาชีพการงานที่มีเกียรติสูงกว่าประชาชนในมลรัฐทั่วไป สำหรับผู้สมัคร

³⁹ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p.110.

⁴⁰ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 266.

⁴¹ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, pp. 337-338.

⁴² James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p.110.

⁴³ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 118.



ที่เป็นหญิงและได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างมาก รวมทั้งมีเงินทุนสนับสนุนมากเพียงพอด้วย⁴⁴ ในเวลาเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้น ผู้สมัครส่วนใหญ่ต้องสังกัดพรรค เดโมแครต (Democrat) มากกว่าพรรครีพับลิกัน (Republican)⁴⁵

เมื่อผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณสมบัติทางด้านภูมิหลังดังกล่าวแล้ว ผู้สมัครยังจะต้องตัดสินใจด้วยว่าจะใช้กลยุทธ์หรือใช้เส้นทาง (route) ไດ หรือเตรียมตัวอย่างไรเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย โดยเส้นทางที่ใช้มีอยู่อย่างน้อย 4 เส้นทาง คือ เส้นทางทางการเมือง (political promotion route) เส้นทางจากการเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคมมาก่อน (preeminent citizen route) เส้นทางผสมผสาน (combination route) และเส้นทางของประชาชนทั่วไป (populist route)

เส้นทางแรก เส้นทางทางการเมือง เป็นเส้นทางที่ผู้สมัครใช้กันมากที่สุด คือเส้นทางที่ผู้สมัครใช้ประสบการณ์จากการเป็นนักการเมือง หรือใช้การดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ เป็นเส้นทางที่จะก้าวไปสู่การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ มาก่อน โดยเฉพาะตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อัยการสูงสุด หรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่น⁴⁶ เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ จิมมี่ คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีชื่อเสียงมาก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดของมลรัฐ (Georgia)

⁴⁴ John J. harrigan, *op.cit.*, p. 264.

⁴⁵ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 118.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 118.

เส้นทางที่สอง เส้นทางของการเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคมมาก่อน ซึ่งตรงกันข้ามกับเส้นทางแรก เป็นเส้นทางที่ผู้สมัครก้าวสู่การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาศัยการเป็นบุคคลที่ประชาชนรู้จักในวงสังคม เช่น เคยเป็นดาราหรือนักแสดงที่มีชื่อเสียงมาก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ตัวอย่างเช่น โรนัลด์ รีแกน (Ronald Reagan)

เส้นทางที่สาม เส้นทางผสมผสาน เป็นการผสมผสานเส้นทางแรกและเส้นทางที่สอง คือใช้ประสบการณ์จากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมลรัฐควบคู่กับการเป็นที่รู้จักและยอมรับของประชาชนเพื่อนำไปสู่การได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น เจอร์รี บราวน์ (Jerry Brown) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นบุตรชายของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีชื่อเสียงที่สุดคนหนึ่ง ได้อาศัยชื่อเสียงของบิดาและครอบครัว ผนวกกับการติดต่อและขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองคนสำคัญในมลรัฐนำไปสู่การได้รับเลือกตั้งเป็นเลขาธิการของมลรัฐ (secretary of state) จากนั้นจึงใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองที่ได้รับนั้นสร้างผลงานให้ประชาชนในมลรัฐรู้จักและยอมรับจนกระทั่งเป็นผู้มีชื่อเสียง ในที่สุดได้ก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เส้นทางที่สี่ เส้นทางของประชาชนทั่วไป เป็นเส้นทางสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่แตกต่างจาก 3 เส้นทางที่กล่าวมาแล้ว เลสเตอร์ แม็ดด็อกซ์ (Lester Maddox) เป็นตัวอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดของมลรัฐจอร์เจีย ที่ใช้เส้นทางนี้ อธิบายได้ว่า แม็ดด็อกซ์ไม่เคยมีตำแหน่งทางการเมืองและไม่เคยเกี่ยวข้องกับทางการเมืองอย่างจริงจังในมลรัฐจอร์เจียมาก่อน จนกระทั่งกฎหมายสิทธิของประชาชนปี ค.ศ. 1964 (the Civil Rights Act, 1964) ประกาศใช้ ผลจากกฎหมายนั้น แม็ดด็อกซ์ถูกกฎหมายบังคับให้ยกเลิกการแบ่งแยกผิว (desegregation) ในร้านอาหารที่ตนเองเป็นเจ้าของ ในช่วงแรกแม็ดด็อกซ์ไล่ลูกค้าผิวดำออกจากร้านอาหารโดยใช้ขวาน แต่ในที่สุดได้ปิดร้านอาหารโดยไม่ยอมรับการยกเลิกการแบ่งแยกผิว ในการเลือกตั้งผู้ว่า



ราชการจังหวัดที่กำลังจะมีขึ้น แม้ดอกรู้ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโดยใช้ชานเป็นสัญลักษณ์ในการหาเสียงและประสบความสำเร็จ⁴⁷

อเนกแม้การเตรียมตัวเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโดยใช้กลยุทธ์หรือใช้เส้นทางใดจะมีความสำคัญสำหรับการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่อนาคตหรืออาชีพในอนาคตของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีส่วนสำคัญด้วย, สำหรับอนาคตของผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่คือ การได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอีก⁴⁸ หรือบางส่วนต้องการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้เป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่สูงกว่า⁴⁹ เป็นต้นว่า ตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (senator) ในระดับชาติ หรือ ตำแหน่งรัฐมนตรี (cabinet) ในระดับชาติ

ในส่วนของการเสนอชื่อผู้สมัครและการเลือกตั้ง (nomination and election) รัฐธรรมนูญของมลรัฐเกือบทุกมลรัฐกำหนดให้ผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสมัครเอง หรือเสนอชื่อของตนเองโดยตรง (direct primary) แต่มีบางมลรัฐ เช่น นิวยอร์ก (New York) และ อินเดียน่า (Indiana) กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมัคร โดยผ่านขั้นตอนการคัดเลือกของพรรคการเมือง หรือผ่านการประชุมของพรรคการเมือง (party convention) ในมลรัฐ นอกจากนี้ ในบางมลรัฐได้กำหนดให้กลุ่มคนหรือคณะกรรมการเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมัคร เมื่อได้รายชื่อผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ประชาชนในมลรัฐจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (popular vote หรือ direct vote of the people) ผู้สมัครเพียงคนเดียวจากรายชื่อผู้สมัครทั้งหมด ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดจะได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้

⁴⁷ John J. Harrigan, *op.cit.*, pp. 264-268.

⁴⁸ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 111.

⁴⁹ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, p. 340.

รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุด สภาผู้แทนราษฎร (the lower house) ของมลรัฐจะเป็นผู้เลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่ากัน⁵⁰

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งหรืออยู่ในวาระ (term) มากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ถึงปัจจุบันมีเพียง 2 มลรัฐ อันได้แก่ นิว แฮมป์เชอร์ และ เวอร์มอนท์ เท่านั้นที่กำหนดไว้วาระละ 2 ปี โดยอยู่ติดต่อกันก็วาระก็ได้ ส่วนอีก 48 มลรัฐกำหนดไว้วาระละ 4 ปี และในจำนวนนี้มี 30 มลรัฐที่กำหนดให้อยู่ติดต่อกันได้เพียง 2 วาระ ในขณะที่อีก 18 มลรัฐไม่จำกัดวาระ⁵¹ สำหรับการนับวาระนั้น โดยทั่วไปแล้ว หลังจากวันที่ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งมาแล้ว การอยู่ในวาระ 4 ปี จะเริ่มนับตั้งแต่วันแรกของเดือนมกราคมเป็นต้นไป⁵² การที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดไว้วาระละ 4 ปี เพราะจะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีโอกาสและมีเวลาบริหารงานได้มากกว่าเดิม

หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะได้เงินค่าตอบแทน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับเงินค่าตอบแทนระหว่าง 35,000- 130,000 เหรียญอเมริกัน ต่อปี ตัวอย่างเช่น มลรัฐเมน (Maine) ได้รับปีละ 35,000 เหรียญอเมริกัน ส่วนมลรัฐนิวยอร์ก (New York) ได้รับปีละ 130,000 เหรียญอเมริกัน โดยปัจจุบันค่าตอบแทนเฉลี่ยสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกมลรัฐปีละประมาณ 80,000 เหรียญอเมริกัน นอกจากนี้แล้ว ใน 46 มลรัฐได้จัดหาจวนหรือบ้านพักสำหรับผู้บริหาร (executive mansion) ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และในมลรัฐส่วนใหญ่ได้มีเงินค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย⁵³ อาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่

⁵⁰ Ibid., p. 338.

⁵¹ Thad L. Beyle, "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p. 79.

⁵² James MacGregor Burns, J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 110.

⁵³ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 266.



มีอยู่เห็นได้จากในปี ค.ศ. 1900 ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเงินเดือนปีละประมาณ 75,000 เหรียญอเมริกัน รายได้จำนวนนี้น้อยกว่าบุคคลที่ทำงานในภาคเอกชน ซึ่งปริมาณการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชาชนและจำนวนงบประมาณใกล้เคียงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหารของ บริษัท ไอ บี เอ็ม (the chairman of IBM) ได้รับเงินเดือน 841,000 เหรียญอเมริกัน ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ได้รับเงินเพียงปีละ 85,000 เหรียญอเมริกัน ซึ่งน้อยกว่า 10 เท่า เช่นนี้อาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้บุคคลหลายคนที่มีความสามารถไม่ต้องการสมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁴

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (removal) นั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ครบวาระ และเมื่อใดก็ตามที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดว่างลง เนื่องจากตาย ไร้ความสามารถ หรือไม่อยู่ในมลรัฐ ใน 42 มลรัฐกำหนดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด (a lieutenant governor) เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ส่วนมลรัฐที่เหลือกำหนดให้เลขาธิการของมลรัฐ (secretary of state) หรือให้ประธานวุฒิสภา (president of the senate) เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน⁵⁵ พร้อมกันนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นๆ เช่น ตาย กระทำคามผิดทางอาญา และกระทำความผิดทางการเมืองอย่างร้ายแรง ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้กำหนดกระบวนการลงโทษหรือถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดไว้หลายวิธี วิธีการหนึ่งที่ทุกมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐโอเรกอน (Oregon) ใช้สำหรับถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดที่กระทำความผิดทางการเมืองอย่างร้ายแรง คือ กระบวนการพิจารณาลงโทษผู้บริหาร (an impeachment process) ทำนองเดียวกับการถอดถอนประธานาธิบดีในระดับชาติ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 จนถึงปัจจุบัน มีผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 5 คนที่ถูกถอดถอนด้วยกระบวนการนี้

⁵⁴ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, p. 118.

⁵⁵ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 266.



ไม่เพียงแต่เท่านั้น ใน 13 มลรัฐกำหนดให้มีการเรียกอำนาจคืนหรือถอดถอน (a recall) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวเท่านั้นที่ต้องออกจากตำแหน่งด้วยการนี้เมื่อปี ค.ศ. 1921 นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ใน 2-3 มลรัฐ ยังกำหนดให้ถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดออกได้ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความสามารถทางร่างกายหรือทางจิตใจ⁵⁶

เนื่องจากมีผู้ประสงค์เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ และสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง สังคมหรือมลรัฐ และประเทศชาติได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างผลประโยชน์ทางตรง เช่น มีรายได้ มีตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ ส่วนทางอ้อม เช่น มีชื่อเสียง เกียรติยศ และได้รับการยกย่อง การสร้างผลประโยชน์เหล่านี้ ขึ้นอยู่กับผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนว่ามีจุดมุ่งหมายในการสมัครอย่างไร ดังนั้น ในที่นี้จึงนำจุดมุ่งหมายของการสมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด มาเสนอไว้ด้วย ที่สำคัญมี 4 ประการคือ

ประการแรก เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (personal gain) ผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนเชื่อว่า การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะช่วยให้มีโอกาสหาผลประโยชน์ให้กับตนเองได้

ประการที่สอง เพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป (a stepping-stone to higher public office) หรือเพื่อเป็นกระดานกระโดด (springboard) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไปสู่การเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี (presidential or vice presidential candidates) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แฟรงคลิน รูสเวล (Franklin Roosevelt) จิมมี่ คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) และ โรนัลด์ รีแกน (Ronald Reagan) รวมทั้งบิล คลินตัน

⁵⁶ *ibid.*, p. 266.



(Bill Clinton) ล้วนเป็นประธานาธิบดีที่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาก่อน ข้อมูลในอดีตพบว่า ในการเลือกตั้งทั้งหมด 51 ครั้ง มีจำนวน 44 ครั้ง ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีมาจากผู้ที่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผลก็คือผู้สมัครดังกล่าวจำนวน 16 คน ได้เป็นประธานาธิบดี

ประสบการณ์ทางด้านการเมืองและการบริหารจากการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดในมลรัฐใหญ่ นับได้ว่าเป็นการฝึกฝนอย่างดีเลิศสำหรับการก้าวไปสู่ตำแหน่งในระดับชาติ จากข้อมูลพบว่า จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดคิดเป็นร้อยละ 15 ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลกลาง และประมาณร้อยละ 10 ได้ประสบความสำเร็จในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก (Senator) โดยในปี ค.ศ. 1986 ผู้ที่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 16 คน ดำรงตำแหน่งในสภาสูง (the Senate) อย่างไรก็ดี ผู้ที่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดประมาณร้อยละ 60 ออกจากวงราชการกลับไปประกอบกิจการทางกฎหมาย หรือทำงานในธุรกิจเอกชน หรือพักผ่อนไม่ทำธุรกิจใด (retiring)

ประการที่สาม เพื่อความพึงพอใจส่วนตัว (enjoy) ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนพึงพอใจกับสถานภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนอำนาจที่จะได้รับจากการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้เพราะจะได้ควบคุมดูแลงบประมาณสำคัญ บุคลากร และมีโอกาสตัดสินใจที่ส่งผลถึงประชาชนเป็นจำนวนมากในมลรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนชอบและรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญเมื่อได้รับเชิญไปปรากฏตัวต่อหน้าสื่อมวลชน และสาธารณชน รวมทั้งยินดีกับการรับเชิญไปพูดสนทนาปราศรัยกับกลุ่มชนใหญ่เหล่านี้ล้วนเป็นแรงจูงใจให้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สี่ เพื่อช่วยเหลือชุมชน (contribute to the community) ผู้สมัครบางส่วนสมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะต้องการอุทิศเวลา และความรู้ความสามารถ เพื่อช่วยเหลือชุมชนต่างๆ ในมลรัฐ โดยถือว่าการช่วยเหลือชุมชนต่างๆ เป็น



งานที่ทำหายอย่างมาก เช่น การลดอาชญากรรม การปรับปรุงการศึกษา การสร้างงานใหม่ และการลดภาษี เป็นต้น⁵⁷

3.2 อำนาจหน้าที่

หลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่มาก โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำอำนาจหน้าที่ไปสร้างประโยชน์ได้อย่างมากมายมหาศาล และในทางตรงกันข้ามอาจนำไปสร้างมหันตภัยได้เช่นกัน ด้วยความสำคัญเช่นนี้ จึงนำเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมาพิจารณาศึกษาไว้ในที่นี้ โดยมีสาระสำคัญแบ่งตามหัวข้อต่างๆ ดังนี้

3.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (executive powers) ของมลรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐส่วนใหญ่จะบัญญัติให้อำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารของมลรัฐอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (the supreme executive power shall vested in the Governor) . . . ทำนองเดียวกับที่รัฐธรรมนูญของประเทศบัญญัติให้อำนาจของฝ่ายบริหารของประเทศอยู่ที่ประธานาธิบดี⁵⁸ สำหรับอำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปอาจแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal executive powers) กับ อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal executive powers)

ประเภทแรก อำนาจอย่างเป็นทางการ หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้ หรือเรียกว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตั้งจะได้นำเสนอต่อไป

⁵⁷ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, op.cit., p. 126.

⁵⁸ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op.cit. p.112.

ประการที่สอง อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง อำนาจที่แม้กฎหมายไม่ได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็นำมาใช้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจชักจูง (power to persuade)⁵⁹ อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัว ความชำนาญ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบความสำเร็จจะใช้อำนาจชักจูงเสมอ โดยใช้เพื่อขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งใช้เพื่อขจัดความขัดแย้งของบุคคลหรือกลุ่มต่างๆด้วย เช่น ชักจูงให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ให้ประชาชนสนับสนุนโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ให้ภาคเอกชนบริจาคเงินสนับสนุน ให้ประชาชนลดการกีดกันผิว หรือเลิกการแบ่งพรรคแบ่งพวก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจแบ่งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจอย่างเป็นทางการ อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ และอำนาจเฉพาะกิจ (ad hoc powers)⁶⁰ เช่น อำนาจจัดการเฉพาะในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤต (crisis manager) ซึ่งครอบคลุมทั้งอุทกภัย วาตภัย และอัคคีภัยอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในมลรัฐ

3.2.2 นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีภารกิจ (functions) หรือกิจกรรม (activities) ต่อสาธารณะหลายอย่างด้วย เป็นต้นว่า เข้าร่วมงานเลี้ยง งานสังสรรค์ งานแต่งงาน พิธีเปิดกิจการ ติดต่อกับประชาชนทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ หรือแม้กระทั่งในสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แลกสนนโยบายและผลงานทางโทรทัศน์ พบปะใกล้ชิดประชาชนด้วยการสัมผัสมือ (shake hands) รวมทั้งประสาน

⁵⁹ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, op.cit., p. 132.

⁶⁰ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op.cit., p. 113.



งานประจำในสำนักงาน (office routine) การติดต่อและพบปะประชาชน (contacts with the people) การทำงานหนังสือ (paper work) การปรากฏตัวต่อสาธารณะ (public appearances) และการปฏิบัติกิจกรรมทางสังคม (social activities)⁶¹

3.2.3 สำหรับอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ที่สำคัญมีอย่างน้อย 9 ประการ คือ

ประการแรก มีอำนาจจัดทำงบประมาณ (budgetary powers) เป็นอำนาจจัดเตรียมงบประมาณของมลรัฐ แล้วเสนอเป็นร่างกฎหมายงบประมาณ เพื่อให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐพิจารณาและให้ความเห็นชอบ⁶² จากนั้นจึงประกาศใช้เป็นกฎหมายในบึงบประมาณถัดไป เดิมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 อำนาจนี้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ แต่ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกลุ่มบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบ สภานิติบัญญัติของมลรัฐไม่จำเป็นต้องเห็นชอบกับร่างกฎหมายงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดเสมอไป แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีการประสานงาน และประนีประนอมกันจนร่างกฎหมายนั้นประกาศใช้ และเนื่องจากกฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายสำคัญมากกว่ากฎหมายอื่นเป็นส่วนใหญ่ เพราะเกี่ยวข้องกับรายรับรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ของมลรัฐ ดังนั้น ในบางมลรัฐจึงจำกัดอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายงบประมาณไว้ด้วย⁶³

⁶¹ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, pp. 340-342.

⁶² Charles V. Hamilton, *op.cit.*, p.75.

⁶³ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, pp. 344-345.



ประการที่สอง มีอำนาจออกกฎหมาย (legislative powers) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการจัดทำกฎหมายต่างๆ (lawmaking process) เพื่อนำมาใช้บังคับในมลรัฐ โดยเฉพาะการจัดเตรียมร่างกฎหมาย แล้วเสนอให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐพิจารณาและให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงประกาศใช้เป็นกฎหมายของมลรัฐ โดยกฎหมายต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐและรัฐธรรมนูญของประเทศ⁶⁴ ตัวอย่างกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออก เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งงานและการหย่าร้าง การจรรยา และการออกเสียงเลือกตั้ง รวมตลอดไปถึงการกำหนดงบประมาณสำหรับการศึกษา ที่อยู่อาศัย และการคมนาคมขนส่งรวมของหน่วยการบริหารท้องถิ่น⁶⁵ กฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออก (executive orders) นั้น มีที่มาแตกต่างจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก (statutes or formal acts passed by the legislature) แต่ต่างมีผลใช้บังคับได้เหมือนกัน⁶⁶

ประการที่สาม มีอำนาจยับยั้ง (veto powers) คำว่า veto มาจากภาษาละติน (Latin) และตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า I forbid⁶⁷ ซึ่งอาจแปลว่าการใช้อำนาจยับยั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ขยายความได้ว่า เป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของมลรัฐต่อฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของมลรัฐส่วนใหญ่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายแต่เพียงบางส่วน

⁶⁴ Ibid., pp. 345-346.

⁶⁵ Wool and Robert H. Binstock, op.cit., p. 538.

⁶⁶ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op.cit., p. 116.

⁶⁷ Robert S. Lorch, op.cit., p. 133.

(item veto หรือ can reject only a part of a bill) ซึ่งแม้แต่ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ก็ยังไม่มีอำนาจนี้⁶⁸ ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มีอำนาจยับยั้งแต่เพียงบางส่วนนี้ ยกเว้นมลรัฐ นอร์ท คาโรไลนา (North Carolina) มลรัฐเดียวเท่านั้นที่ไม่ได้ให้อำนาจยับยั้งใดๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁹ ส่วนอีก 7 มลรัฐที่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายทั้งฉบับ (veto of entire bills) สำหรับการที่จะลบล้างการใช้อำนาจยับยั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และของสมาชิกวุฒิสภารวมกัน⁷⁰ ซึ่งในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐลบล้างการใช้อำนาจยับยั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยมาก⁷¹

ประการที่สี่ มีอำนาจเรียกประชุมสภานิติบัญญัติสมัยพิเศษ (to call special legislative sessions) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย หรือปัญหาของมลรัฐที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจแก้ไขได้ หรือไม่เต็มใจที่จะแก้ไข ผลที่ตามมาก็คือ มีบ่อยครั้งที่การเรียกประชุมสภานิติบัญญัติสมัยพิเศษของผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านร่างกฎหมายได้สำเร็จ⁷²

ประการที่ห้า มีอำนาจควบคุมดูแลและบริหารงาน (powers of supervision and administration) ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงอุดมศึกษา การคมนาคมขนส่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การพักผ่อนหย่อนใจ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กำหนดกฎเกณฑ์ในการทำธุรกิจ ควบคุมสุราและยารักษาโรค ตลอดจนสุขภาพอนามัยและสวัสดิการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในบางมลรัฐได้แต่งตั้งคณะผู้ร่วมงานพิเศษ (special staff) หรือมอบให้เจ้าหน้าที่

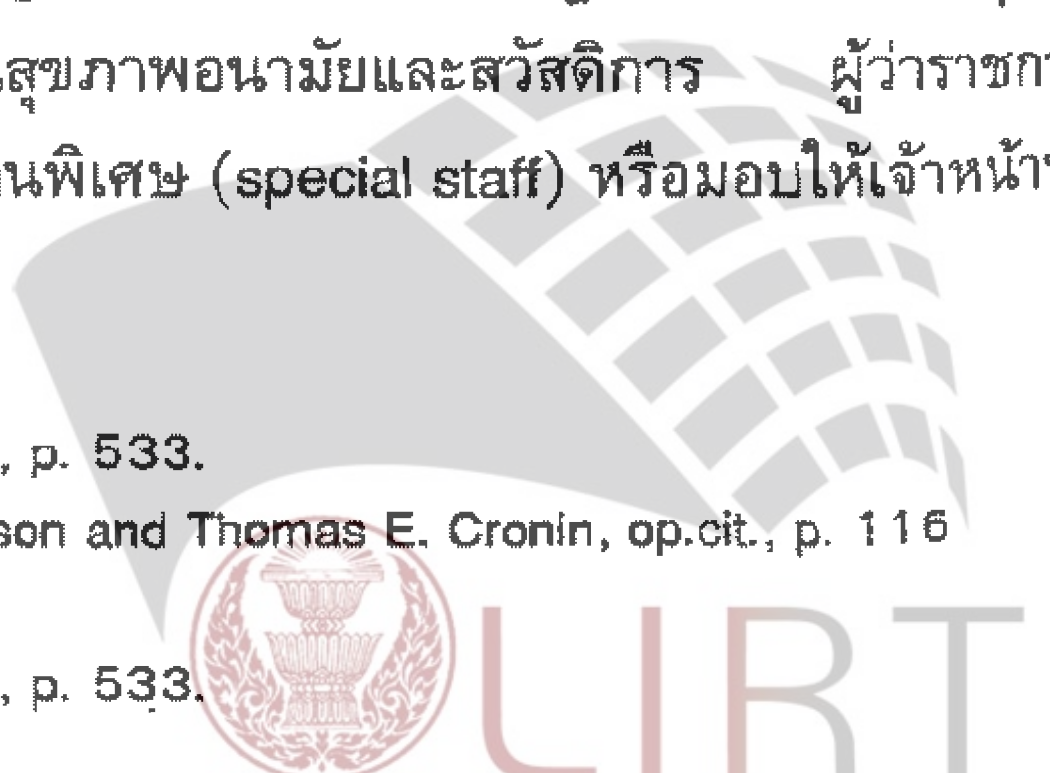
⁶⁸ Charles V. Hamilton, op.cit., p. 75.

⁶⁹ Wool and Robert H. Binstock, op.cit., p. 533.

⁷⁰ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op.cit., p. 116

⁷¹ Charles V. Hamilton, op.cit., p. 134.

⁷² Wool and Robert H. Binstock, op.cit., p. 533.



ของมลรัฐในคณะผู้บริหาร (cabinet officers หรือ cabinet members) ทำหน้าที่ควบคุมดูแล และบริหารงานหน่วยงานของทางราชการแทน⁷³

ประการที่หก มีอำนาจปรับปรุงหน่วยงาน (reorganizational powers) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดของมลรัฐ (reorganize the bureaucratic agencies of the state) ทำนองเดียวกับที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจปรับปรุงหน่วยงานที่สังกัดในระดับชาติ⁷⁴ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1956 มีเพียง 2 มลรัฐเท่านั้นที่ให้อำนาจนี้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กฎหมาย (executive order) สำหรับปรับปรุงหน่วยงานในสังกัดของมลรัฐ แต่กฎหมายที่ออกนั้นต้องผ่านการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 มี 22 มลรัฐที่ให้อำนาจนี้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจการปรับปรุงหน่วยงานอาจเกิดได้จากเหตุผล แต่เหตุผลที่สำคัญคือ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหายุ่งยากในการบริหารงานควบคุมไปกับการช่วยให้การให้บริการของหน่วยงานของมลรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁷⁵

ประการที่เจ็ด มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน (powers of appointment and removal) ผู้ว่าราชการจังหวัดในมลรัฐส่วนใหญ่ ไม่เพียงแต่มีอำนาจควบคุมดูแล บริหารงาน ตลอดจนถึงบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของมลรัฐเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในคณะผู้บริหารของรัฐ (cabinet members)⁷⁶ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของมลรัฐ (high-levels state officials) ในหน่วยงานราชการต่างๆ (departments) ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าหน่วยงานทางด้านการเกษตรกรรม สาธารณสุข ทางหลวง ประกันภัย และสวัสดิการ เป็นต้น กระนั้นก็ตาม อำนาจแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีได้เป็นอิสระอย่างเต็มที่ ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ

⁷³ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 123.

⁷⁴ Wool and Robert H. Binstock, *op.cit.*, p. 533.

⁷⁵ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, pp. 81-82.



ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่งตั้งด้วย นั่นก็คือ ในหลายมลรัฐกำหนดให้การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐดังกล่าวต้องได้รับการยินยอม (consent) จากวุฒิสภา (Senate) และใน 2-3 มลรัฐกำหนดให้ผ่านการรับรอง (confirm) จากสภานิติบัญญัติของมลรัฐทั้งสองสภา⁷⁷ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานราชการต่าง ๆ (department heads) ซึ่งคณะกรรมการอิสระที่มาจากการเลือกตั้งชุดต่างๆ (independent elected boards หรือ commissions เป็นผู้แต่งตั้ง⁷⁸ อีกทั้งไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย⁷⁹ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการกองคลัง และเลขาธิการของมลรัฐ เป็นต้น มีข้อยกเว้นในบางกรณีคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในบางมลรัฐมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งวุฒิสมาชิกที่ว่างลงเนื่องจากการตาย ลาออก หรือถูกปลดออกจากตำแหน่ง โดยบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระของตำแหน่งที่เข้ามาแทนเท่านั้น⁸⁰

ประการที่แปด มีอำนาจให้อภัยโทษและลดโทษ (pardon powers) อำนาจนี้เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดสืบต่อกันมานาน สำหรับใช้ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าโทษทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดบางคนได้รับจากคำพิพากษาของศาลไม่เหมาะสม และเนื่องจากอำนาจนี้เกี่ยวข้องกับคำพิพากษา

⁷⁶ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 125.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 126.

⁷⁸ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p. 127.

⁷⁹ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, pp. 342-343.

⁸⁰ Wool and Robert H. Binstock, *op.cit.*, p. 534.



ของศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนอาจไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย
ดังนั้น ในบางมลรัฐผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอภัยโทษ (pardon
boards)⁸¹ ขึ้นเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งการต่อไป

ประการที่เก้า มีอำนาจทางการทหาร (military powers)
เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดวิกฤตการณ์ (crisis) ที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง
ให้แก่มลรัฐ เป็นต้นว่า น้ำท่วม แผ่นดินไหว เพลิงไหม้ หรือการจลาจล ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีอำนาจทางการทหารในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองกำลังป้องกันชาติของ
มลรัฐ (state national guard) และอาจใช้อำนาจนี้สั่งการให้นำกองกำลังดังกล่าวออกมา
เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษากฎหมาย⁸²

3.2.4 อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 9
ประการที่กล่าวผ่านมานี้ ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว เป็นอำนาจที่ไม่ตายตัวเสมอไป
อาจนำไปใช้อย่างเต็มที่ หรือลดน้อยลงได้ตามสถานการณ์⁸³ เช่น ในสถานการณ์ที่รุนแรง
อาจใช้อำนาจอย่างเข้มงวด หรือในสถานการณ์ปกติ อาจใช้อำนาจอย่างอะลุ่มอล่วย
ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้อำนาจหน้าที่ไปในทิศทางที่สอดคล้อง
กับหลักการ เนื้อหาสาระ และนโยบายของมลรัฐ ซึ่งทั้งหมดนี้ส่วนใหญ่ได้บัญญัติ
ไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ดังนี้

⁸¹ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, p. 345; and
James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 117.

⁸² Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, *op.cit.*, p. 345.

⁸³ Robert S. Lorch, *op.cit.*, p. 138.



1) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (separation of powers) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารในมลรัฐเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐไม่มอบอำนาจให้อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ พร้อมทั้งมิให้แต่ละฝ่ายใช้อำนาจขัดแย้งหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) รายการแสดงสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) รัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ด้วย โดยสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่เป็นไปในการทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐได้เพิ่มสิทธิเสรีภาพบางประการให้แก่ประชาชนในมลรัฐด้วย ตัวอย่างเช่น มลรัฐฟลอริดา (Florida) ได้มีกฎหมายพื้นฐานดั้งเดิมเรียกว่า สิทธิในการทำงาน (right to work) ซึ่งช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสหภาพ (union) โดยบัญญัติให้บุคคลใดที่ปฏิบัติงานและมีรายได้จากธุรกิจหรือกิจการที่มีสหภาพ บุคคลนั้นต้องเป็นสมาชิกของสหภาพด้วย

3) การจัดเก็บภาษีและการจัดการด้านการเงิน (taxation and financing) อำนาจในการจัดเก็บภาษีและการจัดการด้านการเงินเป็นหลักการสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐมอบให้แก่รัฐบาลในมลรัฐ โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่ได้จำกัดอำนาจการเก็บภาษีของมลรัฐ รวมทั้งระบุบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่ต้องเสียภาษีไว้ด้วย เช่น โบนัสไม่ต้องถูกเก็บภาษี พร้อมกันนั้น ยังบัญญัติถึงแหล่งรายได้ของมลรัฐ เช่น ต้องนำภาษีที่มลรัฐเก็บได้จากน้ำมันเป็นเงินไปแบ่งให้เป็นรายได้ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง เป็นต้น ไม่เพียงแต่เท่านั้น รายได้ของมลรัฐจะต้องไม่ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

4) งบประมาณสมดุล (balanced budgets) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติให้มลรัฐจัดทำงบประมาณรายรับกับงบประมาณรายจ่ายให้สมดุลกัน ขณะเดียวกัน เกือบทุกมลรัฐจำกัดจำนวนหนี้สิน และมลรัฐส่วนใหญ่ห้ามใช้จ่ายเงินรายรับ

5) การจำกัดอำนาจของรัฐบาลในท้องถิ่น (limitations of power of local government) โดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญของมลรัฐได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับ

กับอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในท้องถิ่นไว้ด้วย ที่น่าสนใจก็คือ ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของมลรัฐส่วนใหญ่ได้ให้อิสระและเปิดโอกาสแก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลนคร (cities) ให้มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้นเอง (home rule) โดยมลรัฐเข้าไปแทรกแซงหน่วยการบริหารท้องถิ่นลดน้อยลง⁸⁴

3.2.5 นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปีที่ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพิ่มขึ้น⁸⁵ ทั้งนี้เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ ในมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว

3.2.6 สำหรับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มขึ้นมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก การมีโอกาสบริหารงานได้ยาวนานกว่าเดิม (longer terms) ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า เมื่อปี ค.ศ. 1956 ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 19 มลรัฐถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐให้อยู่ในตำแหน่งได้วาระเดียวคือ 2 ปี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986-1995 มีเพียง 2 มลรัฐเท่านั้นที่ยังคงยึดถือวาระละ 2 ปี โดยไม่จำกัดวาระส่วนอีก 48 มลรัฐ ขยายเวลาเป็นวาระละ 4 ปี โดยอยู่ติดต่อกันได้เพียง 2 วาระ หรือไม่จำกัดวาระ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานได้ยาวนานกว่าเดิมเช่นนี้ ถือว่ามีส่วนสำคัญช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

⁸⁴ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, pp. 8-9.

⁸⁵ John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 258 ; and Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, p. 133; and James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 106.



ประการที่สอง การมีคณะผู้ร่วมงานที่มีจำนวนและความรับผิดชอบมากกว่าเดิม (larger staffs and responsibilities) เพื่อช่วยกำกับ ดูแล และตรวจสอบการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การมีจำนวนคณะผู้ร่วมงานมากขึ้นไม่เพียงจะช่วยให้มีผู้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังช่วยให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดคล่องตัวขึ้นด้วย แม้ว่าจะมีข้อเสียบางประการ เช่น เกิดระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ และโอกาสที่การบริหารงานจะเกิดความสับสนมีมากขึ้นก็ตาม⁸⁶ เห็นได้จากในปี ค.ศ. 1960 โดยเฉลี่ย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคณะผู้ร่วมงานน้อยกว่า 7 คน แต่ในปี ค.ศ. 1990 โดยเฉลี่ย มีจำนวนมากถึง 50 คน สำหรับคณะผู้ร่วมงานที่สำคัญ เช่น

- หัวหน้าคณะผู้ร่วมงาน (chief of staff) โดยทั่วไปทำหน้าที่พิจารณาตัดสินว่าใครควรจะพบผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะใช้เวลานานเท่าใดในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง
- ที่ปรึกษาทางด้านการเมือง (a trusted political confidant) ทำหน้าที่กำหนดกรอบหรือเรื่องเกี่ยวกับนโยบายให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด
- ผู้ประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ (a legislative liaison) ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ เพื่อให้ช่วยสนับสนุนนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดในสภานิติบัญญัติของมลรัฐ
- ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (a legal counsel) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย
- เลขานุการด้านสื่อมวลชน (a press secretary) ทำหน้าที่ประสานงานติดต่อกับสื่อมวลชน

⁸⁶ Thad L. Beyle "Being Governor" in Carl E. Van Horn (Editor), *op.cit.*, p. 80.

ประการสุดท้าย การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงาน (improvement of administrative efficiency) ในหลายมลรัฐได้ดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงองค์การบริหารงานของมลรัฐ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การให้บริการและการประสานงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐทั่วไปได้ลดจำนวนหน่วยงาน โดยลดจำนวนคณะกรรมการย่อย หรือหน่วยงานย่อยต่าง ๆ จำนวน 100 หน่วยงาน เหลือเพียง 10 หน่วยงานใหญ่ และที่สำคัญคือ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งและโยกย้ายหัวหน้าหน่วยงานใหญ่นั้นด้วย เพราะฉะนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานของมลรัฐได้มีส่วนสำคัญช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในมลรัฐส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและเข้มแข็งขึ้น (strengthen gubernatorial power)⁸⁷

3.2.7 แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุดของมลรัฐ และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพิ่มมากขึ้นและเข้มแข็งขึ้นก็ตาม แต่อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกจำกัดในหลายกรณี (limits on executive power) คือ

กรณีแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแบ่งอำนาจบริหาร (share executive powers) กับเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐดังกล่าว แยกต่างหากจากการเลือกตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้สอบบัญชี และเลขาธิการของมลรัฐ⁸⁸ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ แม้อยู่ในคณะผู้บริหารของมลรัฐด้วยและจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ไม่อาจละเลยความสำคัญของวิชาชีพของตนเองได้ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้มีอำนาจเลือกตั้ง (constituents) ตนเองเข้ามาด้วย ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจใช้อำนาจบริหารกับเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

⁸⁷ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, pp. 129-131.

⁸⁸ Charles V. Hamilton, *op.cit.*, p. 75.



กรณีที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแบ่งอำนาจบริหารกับสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แยกต่างหากจากการเลือกตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งสำคัญก็คือ โอกาสที่สมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขึ้นอยู่กับประชาชนที่มีอำนาจเลือกตั้งอย่างมาก เพราะฉะนั้น เมื่อต่างฝ่ายมาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับสมาชิกสภานิติบัญญัติต้องเอาอกเอาใจประชาชนที่มีอำนาจเลือกตั้งในมลรัฐมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และมีการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน เหล่านี้มีส่วนสำคัญทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจใช้อำนาจบริหารกับสมาชิกสภานิติบัญญัติได้มาก

กรณีที่สาม ข้าราชการประจำ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของมลรัฐและของหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้ง จะได้รับความช่วยเหลือและปกป้องโดยกฎระเบียบของข้าราชการและสหภาพ (civil service and union rules) ซึ่งตนเองสังกัดหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย เช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่ออำนาจบริหารและอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

กรณีที่สี่ ผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งจะอยู่ในตำแหน่งโดยเฉลี่ยประมาณ 4 ปี ในขณะที่ข้าราชการประจำของมลรัฐอยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานมากกว่า ฉะนั้น การอยู่ในตำแหน่งที่ไม่นานมีส่วนทำให้ข้าราชการประจำบางส่วนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่ห้า สถานการณ์บางอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจควบคุมหรือใช้อำนาจบริหารได้ เช่น เงื่อนไขหรือข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจของมลรัฐที่ส่งผลต่อการใช้จ่ายและรายได้ของมลรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น การตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในมลรัฐนั้น รัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตันดี.ซี. เป็น

ผู้ตัดสินใจ⁸⁹ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจใช้อำนาจบริหารของตนเองได้ และจำเป็นต้องยอมรับเนื่องจากกฎหมายและงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นประจำ

3.2.8 การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ฉะนั้นในที่นี้จึงให้ความสนใจกับการพิจารณาศึกษาคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการคือ มีลักษณะผู้นำ (provide leadership) มีความชำนาญสูงในการบริหารงาน (strong administrative skills) เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ (monitor bureaucratic performance) และ เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ (coordinator) ดังจะได้อธิบายเรียงตามลำดับต่อไปนี้

ประการแรก มีลักษณะผู้นำ อำนาจหน้าที่ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจนำไปใช้ให้เกิดคุณประโยชน์ได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความสามารถในการนำ (ability to lead) หรือไม่มีลักษณะผู้นำ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะผู้นำนั้น ครอบคลุมถึงความสามารถในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะแก้ไข โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง ไม่อยู่ภายใต้การบีบบังคับของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด และมีจิตสำนึกเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม นอกจากนี้ยังต้องตัดสินใจและดำเนินการด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์หรือวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย⁹⁰

เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น ในหัวข้อคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดประการแรกนี้ จึงพิจารณาศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้อง 2 เรื่องพร้อมกันไปด้วย อันได้แก่ ลักษณะผู้นำแบบต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด (leadership styles of governors) ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 แบบ และปัจจัยที่มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำซึ่งพิจารณาจากบทบาทและการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

⁸⁹ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, pp. 131-132.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 17, 127.



1) ลักษณะผู้นำแบบต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด การพิจารณาศึกษาลักษณะผู้นำแบบต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดครั้งนี้ จะได้ประโยชน์ 2 ประการ คือ อธิบายให้เห็นถึงลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละช่วงเวลา และแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบต่าง ๆ มีผู้เขียนไว้น้อยมาก แต่อาจแบ่งได้อย่างน้อย 4 แบบ คือ ผู้ใช้อำนาจกึ่งเผด็จการ (the demagogue) ผู้มีนโยบายผลักดันโครงการ (the policy entrepreneur) ผู้ไม่สมหวัง (the frustrated warrior) และผู้เฝ้าดูแล (the caretaker)

แบบที่หนึ่ง ผู้ใช้อำนาจกึ่งเผด็จการ เป็นลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจกึ่งเผด็จการในการบริหารงานในมลรัฐ เช่น ใช้อำนาจและวิธีการต่าง ๆ นานาเพื่อให้ศาลตีความรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของตนเอง ยักย้ายถ่ายเทงบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง ตลอดจนตอบโต้คู่แข่งอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวก็ได้ช่วยให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จในหลายประการด้วย เช่น ประชาชนยากจนได้รับความช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนของมลรัฐได้รับหนังสือเรียนฟรี วางรากฐานโครงสร้างทางหลวง รวมตลอดไปถึงการประกาศใช้นโยบายเฉลี่ยความมั่งคั่ง (Share Our Wealth) ตัวอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำแบบนี้คือ ฮิวอี้ ลองจ์ (Huey Long) ของมลรัฐหลุยส์เซียน่า (Louisiana) ซึ่งเรียกตนเองว่า the Kingfish โดย ลองจ์ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงปี ค.ศ. 1928-1931

แบบที่สอง ผู้มีนโยบายผลักดันโครงการ เป็นลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนรู้จักกันมากในช่วงทศวรรษที่ 1960 ติดต่อกันไปถึงช่วงแรกของทศวรรษที่ 1970 อันเป็นช่วงที่รัฐบาลในมลรัฐเน้นนโยบายผลักดันและขยายโครงการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน เช่น โครงการที่อยู่อาศัย โครงการทางหลวง และโครงการการศึกษา เป็นต้น ลักษณะผู้นำแบบผู้มีนโยบายผลักดันโครงการนี้เป็นที่นิยมอย่างมากในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว และงบประมาณสำหรับสนับสนุนโครงการให้บริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ตัวอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดตามลักษณะผู้นำแบบนี้คือ เนลสัน รอคกีเฟลเลอร์ (Nelson Rockefeller) ของมลรัฐนิวยอร์ก ในช่วงปี ค.ศ.

1959-1973 นอกจากนี้ ยังเกิดขึ้นในช่วงที่ บิล คลินตัน ของมลรัฐอาร์คันซอส (Arkansas) เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงปี ค.ศ. 1979-1981

แบบที่สาม ผู้ไม่สมหวัง เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำที่มีนโยบายผลักดันและขยายโครงการให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน เช่นเดียวกับแบบผู้มีนโยบายผลักดันโครงการ แต่ไม่อาจดำเนินการตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จได้ จนในที่สุดต้องออกจากตำแหน่งตามวาระด้วยความพลาดหวัง ตัวอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำแบบนี้คือ อเวอร์ฮอลล์ แฮร์ริแมน (Averall Harriman) ในช่วงปี ค.ศ. 1955-1959 และ ฮิว คาร์เรย์ (Hugs Carey) ในช่วงปี ค.ศ. 1975-1979

แบบที่สี่ ผู้เฝ้าดูแล โดยทั่วไปแล้วเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีแนวคิดอนุรักษนิยม (Conservative) คือไม่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจกึ่งเผด็จการในการบริหารงาน พร้อมทั้งไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดัน หรือขยายโครงการให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน แต่ต้องการเพียงรักษาสถานภาพเท่าที่เป็นอยู่ในมลรัฐเท่านั้น บ่อยครั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำแบบนี้ เคยดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาก่อน และเมื่อโอกาสอำนวยก็สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับเลือกตั้งเข้ามา ผู้ว่าราชการจังหวัดหลายคนมีลักษณะผู้นำเช่นนี้ เมื่ออยู่ในช่วงเวลาที่เป็นต้องตัดทอน หรือประหยัดรายจ่ายของมลรัฐ เช่น ในช่วงทศวรรษที่ 1980⁹¹

2) ปัจจัยที่มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำ นั่นก็คือ ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า นับตั้งแต่ช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 จนกระทั่งปัจจุบัน ประชาชนสหรัฐอเมริกานิยมชมชอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำ โดยมีแนวโน้มเป็นผู้มีลักษณะผู้นำเข้มแข็ง (strong leadership) สำหรับปัจจัยที่มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำนั้น ส่วนหนึ่งอาจพิจารณาได้จากบทบาท (roles) และการดำเนินงานตามบทบาทต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 3

⁹¹ John J. Harrigan, *op.cit.*, pp. 262-264.



ตารางที่ 3 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และลักษณะการดำเนินงานตามบทบาท

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	ลักษณะการดำเนินงานตามบทบาท
1. ผู้นำของมลรัฐ (Chief of State)	เป็นประธานหรือร่วมงานพิธีต่างๆ, เป็นตัวแทนของมลรัฐในกรงวอชิงตัน ดี.ซี. รวมทั้งในองค์กรหรือสมาคมระหว่างมลรัฐ เช่น สมาคมผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งชาติ
2. ผู้นำในการออกกฎหมาย (Chief of Legislator)	เสนอร่างกฎหมายและร่างงบประมาณไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ, ส่งรายงานสภาพการณ์ประจำปีของมลรัฐ, ประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ (lobbies) และต่อรองกับสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐเพื่อให้ผ่านร่างกฎหมายต่างๆ ที่ได้เสนอไป, พร้อมทั้งมีอำนาจยับยั้ง (ยกเว้นในมลรัฐนอร์ท คาโรไลนา)
3. ผู้นำการบริหาร (Chief Administrator)	แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของมลรัฐ, วางกฎระเบียบสำหรับคณะกรรมการกิจการต่าง ๆ (commissions), ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหาร (boards), สั่งการให้ผู้บริหารต่าง ๆ ของมลรัฐรายงานผลการปฏิบัติงาน, และจัดเตรียมงบประมาณของมลรัฐ
4. ผู้นำทางทหาร (Military Chief)	เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองกำลังป้องกันชาติของมลรัฐ (state national guard) กองกำลังนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษากฎหมายเฉพาะในภาวะที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่มลรัฐ หรือเกิดการจลาจล
5. ผู้นำพรรคการเมือง (Chief of Party)	ในระบบพรรคการเมือง 2 พรรค โดยปรกติแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่สำคัญที่สุดในมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ, แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้นำพรรคการเมืองจะควบคุมผู้สมัคร

ตารางที่ 3 (ต่อ)

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	ลักษณะการดำเนินงานตามบทบาท
	<p>รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐได้ไม่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจใช้อิทธิพลสนับสนุนผู้สมัครได้ และเพื่อเป็นการตอบแทนเมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติก็จะสนับสนุนร่างกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด</p>
<p>6. ผู้นำในการแสดงความคิดเห็นสาธารณะ (Leader of Public Opinion)</p>	<p>ปรากฏตัวต่อสาธารณชน ให้สัมภาษณ์ ตอบคำถาม แก่สื่อมวลชนและประชาชนเพื่อขอการสนับสนุนโครงการหรือร่างกฎหมาย, มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สร้างความนิยมให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ร่วมปลูกต้นไม้ในวันปลูกต้นไม้ของมลรัฐ (Arbor Day)</p>
<p>7. ผู้ตัดสินชี้ขาดสุดท้าย (Ultimate Judge)</p>	<p>ถึงแม้ว่าศาลหรือผู้พิพากษาจะได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจในฐานะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดสุดท้าย โดยเฉพาะอำนาจให้อภัยโทษ, ลดหย่อนผ่อนโทษคำพิพากษา, อนุญาตปลดปล่อยตัวชั่วคราว, ลดโทษจากประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังมีอำนาจอนุญาตให้ส่งผู้ร้ายข้ามมลรัฐ</p>
<p>8. ผู้จัดการในภาวะวิกฤต (Crisis Manager)</p>	<p>เมื่อเกิดความเสียหายทางธรรมชาติอย่างร้ายแรงหรือเกิดภาวะวิกฤตขึ้น ส่วนใหญ่แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข</p>

ที่มา : John J. Harrigan, Politics and Policy in States and Communities
(New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994), p. 254.



ประการที่สอง มีความชำนาญสูงในการบริหารงาน ทั้งในระดับมลรัฐและระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น โดยมีลักษณะการบริหารงานแบบมืออาชีพ (professionalization)⁹² มิใช่เป็นแค่เพียงมือสมัครเล่น (amateur)

ประการที่สาม เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ ให้คุณและให้โทษพร้อมกับส่งเสริมข้าราชการประจำให้มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความเชี่ยวชาญในสาขางาน (politically neutral and technically expert civil servants)

ประการที่สี่ เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อช่วยให้การบริหารและการให้บริการประชาชนเกิดประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ใช้เวลาประมาณครึ่งหนึ่งของเวลางานทั้งหมดเพื่อประสานงานและประสานกิจกรรมกับหน่วยงานต่าง ๆ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณสมบัติเป็นผู้ประสานงานเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแสดงออกในหลายลักษณะ เช่น

1) เป็นสื่อกลาง (intermediary) ระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลในมลรัฐกับรัฐบาลกลาง และระหว่างรัฐบาลในมลรัฐกับรัฐบาลในท้องถิ่น

2) เป็นผู้ประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ (lobbyist) หรือเป็นผู้เจรจาต่อรอง (negotiator) กับรัฐบาลกลาง รัฐบาลในท้องถิ่น และรัฐสภา การขยายตัวของสมาคมผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งชาติ (the National Governor's Association, NGA.) นับเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นสื่อกลางและเป็นผู้ประสานงานอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าวมาแล้ว⁹³

⁹² Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, pp. 13, 17.

⁹³ *Ibid.*, pp. 116-117, 127-130.

ในสหรัฐอเมริกา มีการรวมตัวของ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น สมาคมผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งชาติ (the National Governor's Association) สมาคมนี้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในมลรัฐทำหน้าที่ประสานงานทั้งอย่างเป็นทางการ (coordination) และอย่างไม่เป็นทางการ (lobby) พร้อมกับเจรจาต่อรอง (negotiate) กับรัฐบาลกลางและรัฐสภา (Capital Hill) ทำการศึกษาวิจัย (conduct research) เรื่องสำคัญเร่งด่วน ตลอดจนจัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสาร (publicize issues)⁹⁴ มลรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ในสมาคมนี้นอกจากจะมีที่ทำการของตนเองในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อช่วยประสานงานกับรัฐสภา (Congress) และของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ถือว่าเป็นคุณสมบัติหรือภารกิจส่วนหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระบบสหพันธรัฐ⁹⁵

3.2.9 ประมาณปี ค.ศ. 1980 นักวิชาการคนหนึ่งคือ ทัด แอล. เบย์ลีย์ (Thad L. Beyle) ได้ศึกษาและแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการใช้อำนาจหน้าที่หรือความแตกต่างของการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal powers) ของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละมลรัฐ โดยศึกษาและวิเคราะห์จากเกณฑ์ดังนี้

- 1) อำนาจแต่งตั้ง (appointive powers) จำนวน 46 ประการ
- 2) อำนาจจัดทำงบประมาณ (budget-making powers)
- 3) อำนาจจัดการในองค์กร ซึ่งรวมทั้งอำนาจปรับปรุงองค์การ (organizational powers) และ
- 4) อำนาจยับยั้ง (veto powers)

อนึ่ง นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว เกณฑ์ที่ใช้ในการศึกษาหรือวิจัยเรื่อง การใช้อำนาจหรือลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจใช้เกณฑ์อื่นได้อีก เช่น ปริมาณงานที่ทำสำเร็จ (hard work) ความสามารถในการบริหารงาน (competence) การอุทิศเวลาให้กับการบริหารงาน (dedication) ความสามารถในการ

⁹⁴ Ibid., pp. 128-129.

⁹⁵ Charles V. Hamilton, *op.cit.*, pp. 74-75.



สนองความต้องการของมลรัฐ (ability to meet the needs of their states) การศึกษา
ประสบการณ์ ปริมาณอำนาจอย่างเป็นทางการที่กฎหมายของมลรัฐมอบให้แก่ผู้ว่าราชการ
จังหวัด เป็นต้น⁹⁶ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนักวิชาการที่ศึกษาหรือวิจัยเป็นผู้เลือกหรือกำหนดว่า
จะใช้เกณฑ์ใด

ในการศึกษาครั้งนั้น เบลย์ แบ่งการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่า
ราชการ 50 คน ใน 50 มลรัฐของสหรัฐอเมริกา ออกเป็น 4 ระดับ คือ

ระดับแรก เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมากที่สุด
(very strong governors) มีจำนวน 8 มลรัฐ

ระดับที่สอง เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็ง
(strong governors) มีจำนวน 15 มลรัฐ

ระดับที่สาม เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างปานกลาง
(moderate power governors) มีจำนวน 21 มลรัฐ

ระดับที่สี่ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างอ่อนแอ (weak
governors) มีจำนวน 6 มลรัฐ⁹⁷

การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 4
ระดับนั้น เริ่มจากมลรัฐที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมากที่สุดไปสู่
อ่อนที่สุด โดยในแต่ละระดับ (ยกเว้น ระดับที่ 4) ได้จัดแบ่งเป็นกลุ่มที่มีลักษณะการใช้
อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่คล้ายคลึงกัน (similar powers) ไว้ด้วย สำหรับชื่อของ

⁹⁶ John J. Harrigan, *op. cit.*, p. 262.

⁹⁷ Thad L. Beyle, "Governors" in Virginia Gray, Herbert Jacob, and Kenneth N. Vines
(eds.), *Politics in the American States* (Fourth Edition, Boston : Little, Brown and Company,
1983), pp. 202, 454-459.

มลรัฐในแต่ละระดับนั้น เรียงตามลำดับตัวอักษรภาษาอังกฤษ ตัวอย่างเช่น ในระดับที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มข้นมากที่สุด มี 8 มลรัฐ โดย 3 มลรัฐแรก อันได้แก่ นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) เพนซิลวาเนีย (Pennsylvania) และยูทาห์ (Utah) มีลักษณะการใช้อำนาจที่คล้ายคลึงกัน ส่วนอีก 4 มลรัฐ ได้แก่ ฮาวาย (Hawaii) แมร์แลนด์ (Maryland) แมสซาชูเซต (Massachusetts) และมินนิโซต้า (Minnesota) เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีลักษณะการใช้อำนาจที่คล้ายคลึงกัน ที่เหลือคือ นิวยอร์ก (New York) จัดว่าเป็นมลรัฐที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้มแข็งที่สุด แต่ลักษณะการใช้อำนาจแตกต่างจาก 2 กลุ่มแรก⁹⁸ ดูตารางที่ 4 ประกอบ

ตารางที่ 4 การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา จำแนกตาม
ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมากที่สุด เข้มแข็ง ปานกลาง และอ่อนแอ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ใช้อำนาจอย่าง เข้มแข็งมากที่สุด (Very Strong Governors) (8)	ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ใช้อำนาจอย่าง เข้มแข็ง(Strong Governors) (15)	ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ใช้อำนาจอย่าง ปานกลาง (Moderate Power Governors) (21)	ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ใช้อำนาจอย่าง อ่อนแอ (Weak Governors) (6)
1. New Jersey Pennsylvania Utah 2. Hawaii Maryland Massachusetts Minnesota 3. New York	1. Alaska Maine Montana Tennessee 2. Arizona Colorado Delaware Idaho Iowa 3. California Connecticut Illinois Michigan South Dakota Wyoming	1. Indiana Oregon Rhode Island Vermont 2. Alabama Arkansas New Mexico Oklahoma Washington 3. Florida Georgia Kansas Kentucky Louisiana North Dakota West Virginia 4. Missouri Nebraska Ohio Virginia Wisconsin	Mississippi Texas South Carolina New Hampshire North Carolina Nevada

ที่มา : Thad L. Beyle, "Governors" in Virginia Gray, Herbert Jacob, and Kenneth N. Vines (eds.), Politics in the American States (Fourth Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1983), pp. 202, 454-459.

อีกประมาณ 10 ปีต่อมา คือในปี พ.ศ. 1990 เบลีย์ได้ศึกษาการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 50 มลรัฐไว้อีก ดังนั้นจึงนำมาเสนอเปรียบเทียบกับครั้งที่ผ่านมามีไว้ในที่นี้ด้วย การศึกษาครั้งหลังนั้น เบลีย์ศึกษาและวิเคราะห์จากเกณฑ์ดังนี้

1) ความสามารถของการอยู่ในตำแหน่ง (tenure potential) ที่สำคัญ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในอำนาจหรือในตำแหน่งต่อไปได้อีกวาระหนึ่งหรือไม่ และระยะเวลาที่อยู่ในอำนาจ

2) อำนาจการแต่งตั้ง (appointive power) ที่สำคัญ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของมลรัฐจำนวนเท่าใด

3) อำนาจจัดทำงบประมาณ (budget powers) ที่สำคัญเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอิทธิพลต่องบประมาณของมลรัฐเพียงใด

4) อำนาจจัดการกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายงบประมาณ (legislative budget-changing authority) ที่สำคัญเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสามารถในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้เพียงใด

5) อำนาจยับยั้ง (veto powers) ที่สำคัญเช่น เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการยับยั้งร่างกฎหมาย และ

6) อำนาจควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยผ่านทางพรรคการเมือง (party control) ที่สำคัญเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้มแข็งในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติผ่านทางพรรคการเมืองเพียงใด

ผลการศึกษาการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผู้แทนที่กล่าวมานี้ สรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมากที่สุดมี 1 มลรัฐ, เข้มแข็งมี 4 มลรัฐ, ปานกลางมี 38 มลรัฐ, และอ่อนแอมี 7 มลรัฐ ระยะเวลาเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมีแนวโน้มว่าอยู่ในมลรัฐที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง และมั่งคั่ง (urban and affluent) พร้อมทั้งมีการแข่งขันกันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ อย่างมาก⁹⁹ ดูตารางที่ 5 ประกอบ

⁹⁹

John J. Harrigan, op. cit., p. 255.



ตารางที่ 5 การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา จำแนกตามผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งมากที่สุด เข้มแข็ง ปานกลาง และอ่อนแอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้ อำนาจอย่างเข้ม แข็งมากที่สุด (Very Strong Governors) (1)	ผู้ว่าราชการ จังหวัดที่ใช้ อำนาจอย่างเข้ม แข็ง (Strong Governors) (4)	ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจ อย่างปานกลาง (Moderate Power Governors) (38)		ผู้ว่าราชการ จังหวัดที่ใช้อำนาจ อย่างอ่อนแอ (Weak Governors) (7)
Maryland	New York Massachusetts South Dakota West Virginia	Alabama Arizona Alaska Arkansas California Colorado Connecticut Delaware Florida Georgia Hawaii Idaho Illinois Indiana Iowa Kansas Kentucky Louisiana Maine	Michigan Minnesota Mississippi Missouri Montana Nebraska New Jersey New Mexico North Dakota Ohio Oklahoma Oregon Pennsylvania Tennessee Utah Virginia Washington Wisconsin Wyoming	Nevada New Hampshire North Carolina Rhode Island South Carolina Texas Vermont

ที่มา : Thad L. Beyle, "The Powers of Governor in North Carolina" North Carolina Insight 12, no. 2 (March 1990) : 43. North Carolina Center for Public Policy Research, Raleigh, North Carolina.

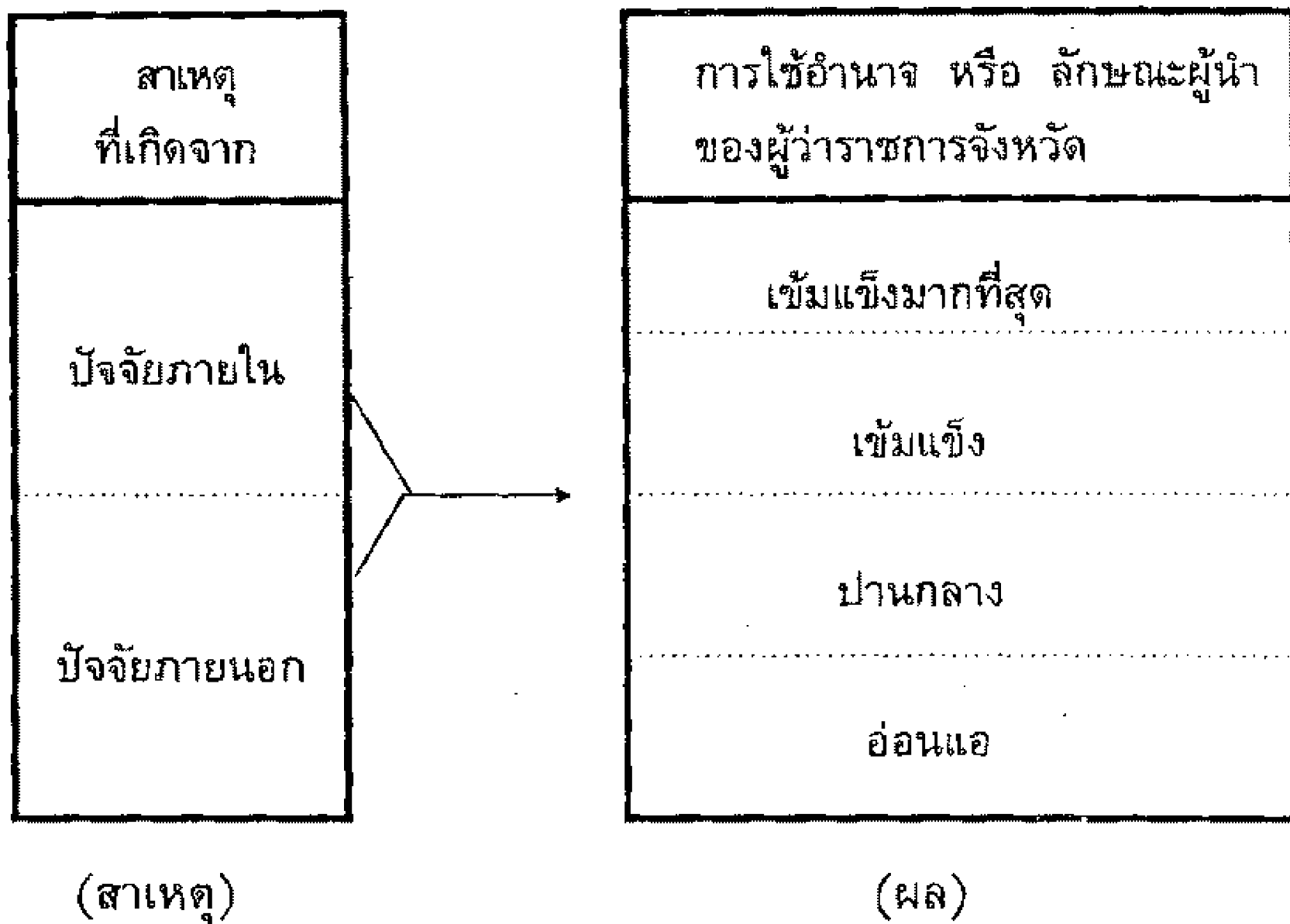
จากการศึกษาของเบลีย์ทั้ง 2 ช่วง จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 2 ช่วง คือประมาณปี ค.ศ. 1980 กับ ปี ค.ศ. 1990 นั้นแตกต่างกัน และแม้กระทั่งลักษณะการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละช่วง รวมทั้งในแต่ละมลรัฐก็แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้สาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

3.2.10 การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจหรือมีลักษณะผู้นำที่แตกต่างกัน ดังเห็นได้จากการนำเสนอของ เทด แอล. เบลีย์ ที่ผ่านมานั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ส่วนคือ สาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายใน และสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

ตัวอย่างของสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายใน เช่น ภูมิหลัง ประสบการณ์ทางการศึกษาและการเมือง คุณสมบัติ และจิตสำนึกของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ส่วนตัวอย่างของสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น ประวัติความเป็นมาของมลรัฐ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และจำนวนประชากรของมลรัฐ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลกลาง และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ดูภาพที่ 6 ประกอบ

ภาพที่ 6 สาเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจหรือลักษณะผู้นำแบบต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด



3.2.11 อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า มลรัฐที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจหน้าที่หรือลักษณะผู้นำเข้มแข็งมากนั้น จะใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษา สาธารณสุข ทางหลวง และสวัสดิการ มากเป็นเงาตามตัวด้วย ประกอบกับการใช้จ่ายของมลรัฐขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยกว่าความมั่งคั่ง ร่ำรวยของมลรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ การส่งเสริมให้มลรัฐมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะผู้นำเข้มแข็งมาก ดังที่ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน จึงมิได้หมายความว่ามลรัฐนั้นจะมีการลงทุนในโครงการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย¹⁰⁰

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 270.

3.2.12 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีผลต่อการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด และหากพิจารณาศึกษาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้เวลาทำกิจกรรมต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด เพื่อให้ทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมใดมากน้อยเพียงใด ก็จะพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้เวลามากที่สุด คือ ร้อยละ 29 ในการบริหารงานของมลรัฐ และได้ใช้น้อยที่สุด คือ ร้อยละ 6 ในการนำกิจกรรมทางการเมืองไปปฏิบัติ รวมทั้งรับสมัครและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ดูตารางที่ 6 ประกอบ

ตารางที่ 6 เวลาในการทำกิจกรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด

กิจกรรม	เวลาที่ใช้ (ร้อยละ)
1. บริหารงานของมลรัฐ	29
2. ทำงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ	16
3. พบปะสาธารณชน	14
4. ปฏิบัติงานพิธี	14
5. ทำงานกับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ	9
6. ทำงานกับรัฐบาลกลาง	7
7. ทำงานกับรัฐบาลในท้องถิ่น	7
8. ทำกิจกรรมทางการเมือง	6
9. รับสมัครและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ	6
10. ทำกิจกรรมเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เช่น ปรีกษาหารือกับคณะผู้ร่วมงาน อ่านหนังสือ และโทรศัพท์	16

ที่มา : Thad L. Beyle, "The Governor as Chief Legislator" in *State Government* (The Council of State Governments, Winter 1978), p. 3.



3.2.13 เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของมลรัฐซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานรูปแบบมลรัฐ กอปรกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มาก ดังนั้น หากนำความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะทางด้านกำลังคนและงบประมาณ มาเทียบเคียงกับความรับผิดชอบของภาคเอกชน ก็จะพบว่าอาจเทียบเคียงได้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดหรือประธานคณะกรรมการของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (a larger industrial corporation) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าต่างเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือหลักการพื้นฐานของมลรัฐหรือห้างหุ้นส่วนดังกล่าว มีการบริหารงาน ประสานงานที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อประชาชนหรือพนักงานหลายพันคน ตลอดจนควบคุม กำกับ ดูแลการให้บริการหรือผลผลิตต่าง ๆ ที่มีมูลค่ามหาศาล¹⁰¹

3.2.14 ท้ายสุดในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนกันในทุกมลรัฐ¹⁰² แต่ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน มีบางส่วนแตกต่างกันบ้าง เช่น อำนาจยับยั้ง ทั้งนี้เพราะในแต่ละมลรัฐมีประวัติความเป็นมา และมีรัฐธรรมนูญของตนเอง อำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน ยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับอำนาจหน้าที่มากก็ย่อมส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานได้คล่องตัวมากกว่าอำนาจหน้าที่น้อย อย่างไรก็ตาม ลำพังอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้ผู้ว่าราชการใช้อำนาจได้อย่างคล่องตัวและเข้มแข็งได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีปัจจัยอื่น ๆ อีก เป็นต้นว่า พลังผลักดันส่วนตัวควบคู่กับความเชี่ยวชาญในการเป็นผู้นำของมลรัฐ¹⁰³ การใช้อำนาจชักจูงของผู้ว่าราชการจังหวัด (ability to persuade) คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการสนับสนุนของประชาชนในมลรัฐด้วย¹⁰⁴

101

Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *op.cit.*, pp. 117-118.

102

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), p. 337 ; and James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 107.

103

John J. Harrigan, *op.cit.*, p. 271.

104

James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, *op.cit.*, p. 113.

3.3 ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

มีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่มีส่วนสำคัญทำให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกจำกัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายมลรัฐไม่อาจมีลักษณะผู้นำที่เข้มแข็งได้ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ

3.3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายบริหารของรัฐบาลในมลรัฐต้องเผชิญหน้ากับปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานและคณะกรรมการในมลรัฐ กล่าวคือ หน่วยงานราชการ (departments) หน่วยงาน (agencies) และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (boards หรือ commissions) ทั้งในสังกัดของมลรัฐและในสังกัดของรัฐบาลกลางได้จัดตั้งขึ้น และบางส่วนต้องการเป็นอิสระจากการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานนั้นมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (head) มาจากการเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระ หรือมีคณะกรรมการอิสระ (independent board or commission) เป็นผู้บริหารงานของหน่วยงานราชการ ตัวอย่างเช่น หัวหน้าหน่วยงานการศึกษา (Education Department Head) และ หัวหน้าหน่วยงานเกษตรกรรม (Agricultural Department Head) ต่างมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) และคณะกรรมการสาธารณูปโภค (Public Utilities Commission) เป็นต้น โดยต่างเป็นคณะกรรมการอิสระ และคณะกรรมการบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ลักษณะการเป็นอิสระของหน่วยงานหรือคณะกรรมการเหล่านี้ นับว่ามีส่วนสำคัญทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจน้อยมากที่จะเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานในเรื่อง บุคลากร หลักสูตร และวิธีการให้ความรู้แก่สาธารณชนของหน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าว¹⁰⁵ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารงานโดยริเริ่มและร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและคณะกรรมการต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบาย ตลอดจนบริหารงานให้ประชาชนในมลรัฐได้รับประโยชน์มากที่สุด¹⁰⁶

¹⁰⁵ John J. Harrigan, *op.cit.*, pp. 258-259.

¹⁰⁶ Charles V. Hamilton, *op.cit.*, p. 74.



3.3.2 เนื่องจากในมลรัฐมีเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหาร เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการคลังของมลรัฐ ผู้สอบบัญชีและเลขาธิการของมลรัฐ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ต่างได้รับเลือกตั้งเข้ามาเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของตนอย่างเป็นอิสระ¹⁰⁷ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของมลรัฐเหล่านี้เกิดความยำเกรงผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยลง (owe little obedience to the governor)¹⁰⁸ ยิ่งไปกว่านั้น บางส่วนยังสังกัดพรรคการเมืองตรงข้ามกับผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰⁹ เหล่านี้ มีส่วนทำให้การประสานงานและการร่วมมือเพื่อกำหนดนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากพอสมควร สำหรับเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารและมาจากการเลือกตั้งนั้นในแต่ละมลรัฐมีจำนวนไม่เท่ากัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะ จำนวนประชากร ขนาดและงบประมาณของแต่ละมลรัฐแตกต่างกัน ดูตารางที่ 6 และตารางที่ 7 ประกอบ

¹⁰⁷ Ibid., p. 74.

¹⁰⁸ Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn, op. cit., p. 337.

¹⁰⁹ John J. Harrigan, op.cit., p. 258.



ตารางที่ 6 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และจำนวนมลรัฐที่มีตำแหน่งดังกล่าว

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง	จำนวนมลรัฐ
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor)	50
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด (Lieutenant Governor)	42
3. อัยการสูงสุด (Attorney General)	43
4. เลขาธิการของมลรัฐ (Secretary of State)	36
5. ผู้อำนวยการกองคลัง (Treasurer)	38
6. ผู้สอบบัญชี (Auditor)	25
7. หัวหน้าหน่วยงานการศึกษา (Education Department Head)	16
8. หัวหน้าหน่วยงานเกษตรกรรม (Agricultural Department Head)	12
9. คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education)	12
10. ผู้อำนวยการกองบัญชี (comptroller)	12
11. คณะกรรมการสาธารณูปโภค (Public Utilities Commission)	11
12. หัวหน้าคณะกรรมการประกันภัย (Insurance Commission Head)	10
13. คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (University Board of Regents)	5

(อนึ่ง ในบางมลรัฐ ตำแหน่งเดียวกัน แต่อาจเรียกชื่อแตกต่างกัน)

ที่มา : The Book of the States 1992-93 (Lexington, Kentucky : Council of State Governments, 1992), pp. 74-75. ใน John J. Harrigan, Politics and Policy in States and Communities (New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994), p. 259.



LIERT

ตารางที่ 7 จำนวนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และจำนวนมลรัฐที่มีจำนวนตำแหน่งดังกล่าว

จำนวนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง	จำนวนมลรัฐ
10 หรือมากกว่า	2
8-9	15
6-7	21
4-5	5
3 หรือน้อยกว่า	7
รวม	50

ที่มา : The Book of the States 1992-3 (Lexington, Kentucky : Council of State Governments, 1992), pp. 74-75. ใน John J. Harrigan, Politics and Policy in States and Communities (New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994), p. 259.

3.3.3 ในทุกมลรัฐ มีคณะกรรมการของมลรัฐออกใบอนุญาต (licensing boards) ซึ่งควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพสาขาต่าง ๆ พร้อมกับมีหน่วยงานของมลรัฐที่บริหาร ควบคุม ดูแล และตรวจสอบ (administrative and regulatory agencies) การดำเนินงานของหน่วยงานภาคเอกชน (private enterprise) เช่น ควบคุมดูแลมลพิษ การให้บริการทางสุขภาพอนามัย และการเพิ่มขึ้นของสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีบ่อยครั้งที่คณะกรรมการหรือหน่วยงานของมลรัฐบางส่วนถูกกล่าวหาว่าให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานของภาค

เอกชนมากกว่ารักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ยิ่งเมื่อใดก็ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีนโยบายที่จทำให้หน่วยงานภาคเอกชนหรือเจ้าของอุตสาหกรรมเสียผลประโยชน์แล้ว เมื่อนั้น หน่วยงานภาคเอกชนและเจ้าของอุตสาหกรรมก็จะสนับสนุนคณะกรรมการและ หน่วยงานของมลรัฐดังกล่าวอย่างมาก ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานของ ภาคเอกชน เช่นนี้ นับเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานและการใช้อำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างยิ่ง¹¹⁰

3.3.4 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (interest groups) ในมลรัฐได้เข้ามา มีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญของมลรัฐอย่างมาก กล่าวคือ ยิ่งกลุ่มผล ประโยชน์ในมลรัฐมีความเข้มแข็งมาก รัฐธรรมนูญในมลรัฐนั้นก็ยิ่งมีบทบัญญัติ หรือ เนื้อหาสาระมากขึ้น โดยกลุ่มผลประโยชน์จะผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมลรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มของตน¹¹¹ ผลที่ตามมาก็คือ นอกจาก รัฐธรรมนูญของมลรัฐมีความยาวมากกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศ ดังยกตัวอย่างให้เห็น แล้วข้างต้นแล้ว การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกจำกัดโดยกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ อีกด้วย

3.3.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรค ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) ความเป็นอยู่ส่วนตัวถูกรบกวน
- 2) ชีวิตในครอบครัวถูกรบกวน
- 3) ความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) ปัญหาอุปสรรคจากการทำงานกับรัฐบาลกลาง
- 5) ปัญหาอุปสรรคจากการทำงานกับหนังสือพิมพ์

¹¹⁰ Ibid., pp. 258-259.

¹¹¹ Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, op. cit., p. 10.

- 6) ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานพิธี
- 7) ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานติดต่อกันนานหลาย ชั่วโมง
- 8) ปัญหาอุปสรรคจากการตัดสินใจอย่างเข้มงวด
- 9) ความขัดแย้งกันของหน่วยงานต่าง ๆ
- 10) ปัญหาอุปสรรคจากการจัดตั้งและการรักษา คณะผู้ร่วมงานให้อยู่ร่วมปฏิบัติงาน¹¹²

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา การปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลในมลรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เกิดขึ้นในทุกรัฐ¹¹³ สำหรับแนวทางแก้ไขหรือวิธีการที่จะช่วยให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเข้มแข็งขึ้นนั้น นักปฏิรูปการเมืองและการบริหารในระดับมลรัฐได้เสนอแนะไว้ 7 ประการคือ

ประการแรก รวมอำนาจกระบวนการจัดทำงบประมาณไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สอง ยกเลิกการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารต่าง ๆ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนโยบายได้

ประการที่สาม ลดจำนวนหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ในมลรัฐ (independent state agencies)

ประการที่สี่ ถอดถอนอำนาจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการบริหารหน่วยงานราชการโดยตรง¹¹⁴

¹¹² James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op. cit., p. 123.

¹¹³ Thad L. Beyle, "Being Governor" in Carl E. Van Horn (editor). op.cit., p.5.

¹¹⁴ John J. Harrigan, op.cit., pp. 259-260.

ประการที่ห้า เพิ่มอำนาจแต่งตั้ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอิสระในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานราชการต่างๆ ของมลรัฐ (department heads) ยกเว้น ศาลและหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานราชการที่พิจารณาแล้วว่าจำเป็นต้องเป็นอิสระอย่างแท้จริง¹¹⁵

ประการที่หก กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจน

ประการที่เจ็ด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรควบคุมเองหรือมีคณะผู้ร่วมงานเพื่อดูแลงานทางด้านงบประมาณ บัญชี การรายงาน การจัดซื้อ บุคลากร และการวางแผน¹¹⁶

แม้แต่ละมลรัฐจะมีความแตกต่างกัน แต่หลายมลรัฐก็ได้นำข้อเสนอแนะเหล่านี้ไปใช้ปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารในมลรัฐของตน เพื่อช่วยให้ผู้ว่าราชการมีลักษณะผู้นำที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานของมลรัฐได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ด้วยเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐใช้อิทธิพล (more influence than governor) เหนือหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของมลรัฐมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด¹¹⁷

¹¹⁵ Robert S. Lorch, op. cit., p. 140.

¹¹⁶ James MacGregor Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin, op. cit., p.123.

¹¹⁷ John J. Harrigan, op. cit., p. 260.

สรุป

การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาตามระบบสหพันธรัฐได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของมลรัฐ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมกันนั้น รูปแบบและโครงสร้างของมลรัฐได้มีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้นควบคู่ไปกับการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้นด้วย เห็นได้จากรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากจากการเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐแทนการแต่งตั้ง และระยะเวลาการอยู่ในวาระของผู้ว่าราชการจังหวัดยาวขึ้นกว่าเดิม ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีคณะผู้บริหาร (cabinet members) และคณะผู้ร่วมงาน (staffs) ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญสูงขึ้น และมีขนาดใหญ่กว่าเดิม รวมตลอดไปถึงการที่ผู้ว่าราชการมีลักษณะผู้นำ เป็นบุคคลที่เป็นมืออาชีพและมีความสามารถในการบริหารงานทั้งในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รูปแบบโครงสร้างของมลรัฐ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเผชิญกับปัญหาอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนทั้งจากภายในมลรัฐ ภายนอกมลรัฐ ตลอดจนภายนอกประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากนั้น การมีโอกาสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะช่วยเป็นพื้นฐานสำคัญก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติที่สูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงตำแหน่งประธานาธิบดีด้วย

บรรณานุกรม

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 Governoship*. Westport, Connecticut: Greenwood, 1982.

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



LIIRT

- Deil s. Wright. *Understanding Intergovernment 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 Hill, 1995.

Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen. *State and Local Politics*. New York: McGraw-Hill's College Core Books, 1994.

Thad L. Beyle. *Governorss and Hard Times*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1992.

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

Virginia Grey 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 Albrition. 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.



LIIRT

**บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด :
ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด**

จิตรา พรหมขัติมา



Legislative Institutional Repository of Thailand

สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ และเป็นกลไกของรัฐบาลของส่วนราชการในส่วนกลางและของกระทรวงมหาดไทย ที่จะนำเอานโยบายการบริหารการ จัดสรรทรัพยากรต่างๆ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามนโยบาย สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นองค์กรหนึ่งทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดย ส่วนรวม

ในการศึกษา “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด” เพื่อ ต้องการที่จะศึกษาความต้องการ ความรู้สึก และความปรารถนาของประชาชนที่มีต่อ บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เกิดดุลยภาพมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาในแง่นี้หมายถึง การเอาความรู้ที่ได้จากประชาชนร้อยกรองกลับคืนไปให้ ประชาชน เพื่อให้มีการจัดความสัมพันธ์ที่ดี ทำให้กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการ จังหวัดมีระบบระเบียบที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจ และเข้าใจ ความต้องการของประชาชน เพราะความต้องการที่รัฐหรือส่วนราชการหยิบยื่นให้ นั้นเป็น ความเข้าใจของฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

แนวความคิดในการศึกษาเรื่องนี้เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่า

1. สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่มีมาช้านาน แต่ยังไม่มีการศึกษา อย่างลึกซึ้งในแง่วัฒนธรรมความคิดของประชาชนเพื่อการพัฒนา
2. การศึกษาวิจัยที่ผ่านมาเรายังขาดแนวทางการศึกษาวิเคราะห์บทบาท ผู้ว่า ราชการจังหวัดอย่างเป็นกระบวนการ (Process)
3. การศึกษาวิจัยนี้ต้องการส่งเสริมวัฒนธรรมทางวิชาการ กล่าวคือ เราขาดวิชา การและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

1. ศึกษาประวัติความเป็นมาของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด



LIART

2. มุ่งจะสำรวจความรู้สึกนึกคิด ความต้องการ ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในทัศนคติของประชาชนว่าเป็นอย่างไร
3. เพื่อนำความคิดของประชาชนมาพัฒนาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ประชากรที่ศึกษา

ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วยประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ จำนวนตัวอย่างที่ใช้ในการหาข้อมูลทั้งสิ้น 4,500 ตัวอย่าง จากประชากร 15 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ตรัง สตูล นครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี ตราด ลำปาง แพร่ เชียงใหม่ นครราชสีมา หนองคาย บุรีรัมย์ เพชรบุรี และกาญจนบุรี จังหวัดละ 3 อำเภอ รวมเป็น 45 อำเภอ

ผลการศึกษานี้เพื่อจะเสนอให้เห็นถึงทัศนคติ ความคิดเห็น ความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงอะไรคือจุดด้อยหรือจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่จะพัฒนาสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดและบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตควรเป็นอย่างไร

รากฐานและจุดกำเนิดสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

รากฐานและจุดกำเนิดของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสัมพันธ์กับจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณมานับเป็นพันๆ ปี

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองของไทยสมัยนานเจ้าได้บ่งบอกให้เห็นว่าหลักการปกครองและหลักการบริหารราชการบางอย่างของไทยนานเจ้า ได้มีการนำมาเป็นประเพณีราชการ ที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบันนี้และปรากฏให้เห็นอยู่ดังเช่นตำแหน่งเจ้าเมือง

ด้วยเหตุนี้ การที่จะทำความเข้าใจถึงสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจโครงสร้างการจัดการปกครองและระบบการบริหารราชการไทยสมัยนานเจ้ามาก่อน เพราะถือว่าเป็นรากฐานสำคัญอันจะนำไปสู่การเข้าใจ



LIART

เรื่องราวและวิวัฒนาการของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยต่อๆ มาจนถึงปัจจุบันได้
อย่างเป็นกระบวนการและเป็นระบบ

สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดกับวัฒนธรรมการปกครองของไทย

วัฒนธรรม หมายถึง สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นทั้งหมดเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่
เกิดจากการเรียนรู้ ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติ ความรู้สึก วิถีชีวิต ฯลฯ รวมทั้งผล
ผลิตของพฤติกรรมทั้งหมดที่ได้มา อันได้แก่ แนวความคิด ค่านิยมหรือคุณธรรม และสิ่ง
ทั้งหลายที่เป็นมรดกทางสังคมที่บรรพบุรุษของเราได้สะสมไว้และตกทอดมาถึงคนรุ่นต่อ
มาได้โดยการเรียนรู้จากสัญลักษณ์นั้นๆ

กล่าวโดยสรุปวัฒนธรรมจะมีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบของสถาบัน กำหนด
พฤติกรรมของมนุษย์และควบคุมสังคมนั้นๆ

สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่ยังคงความเป็นเอกลักษณ์
ของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองไทยตลอดมา วัฒนธรรมเช่นนี้ก็เหมือนกับ
วัฒนธรรมอื่นๆ ที่เกิดจากความเชื่อความรู้ที่สะสมกันมายาวนานจนกลายเป็นประเพณี
และวัฒนธรรมที่คนในสังคมยอมรับ สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการ
ปกครองของไทยที่ควบคู่กับประวัติศาสตร์การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย
เสมือนหนึ่งด้านหัวด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน ภายใต้รากฐานและอุดมการณ์การ
ปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งการบริหารราชการออกเป็นการบริหารราช
การส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยน่านเจ้า สมัยกรุงสุโขทัย สมัย
อยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงปัจจุบัน กล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นสถาบันการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อการปกครองของไทยที่
สืบสายต่อๆ กันมานับเป็นพันๆ ปีตราบจนถึงทุกวันนี้

อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการ
บริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ สำหรับจังหวัดถือได้ว่าเป็น



LIART

ราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดเป็นหน่วยที่นำนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติให้บังเกิดผล เป็นจุดประสานเชื่อมโยงการปกครองส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบราชการในจังหวัดและอำเภอ ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเปรียบเสมือนตัวจักรสำคัญยิ่งของการปกครองการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนรับผิดชอบในการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการ “ปกครอง ดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน” เพื่อทำบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขนั่นเอง

ในสมัยก่อนการทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขตามหัวเมือง เจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความมุ่งหมายจะรักษาความเรียบร้อยในพื้นที่ไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง เมื่อเจ้ากระทรวงในกรุงเทพเห็นว่าเมืองใดสงบ ไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดี

การปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับอย่างรวดเร็ว ความต้องการของคนในปัจจุบันมีอยู่อย่างกว้างขวาง ดังนั้น การปกครองให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันคงมิใช่หมายถึงเพียงแต่การทำให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้ายเท่านั้น แต่จะทะนุบำรุงบ้านเมืองในยามปกติด้วย แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่จะปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีภาระหนักกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความต้องการมากขึ้น การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้บริการสวัสดิการประชาชนในการปกครองนับวันจะเป็นภาระหนักและสลับซับซ้อนมาก หากจะพิจารณาความต้องการของประชาชนแล้ว จะพบว่า ความต้องการของประชาชนหลากหลาย เช่น ด้านความเป็นธรรม ด้านอาชีพ ด้านการเกษตร ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข โภค ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ สิ่งบำรุงความสุข

อำนวยความสะดวก ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านรักษา
สิ่งแวดล้อม ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ความต้องการเสรีภาพในทาง
การเมือง ความต้องการบริการจากรัฐ ความต้องการมีฐานะทางสังคม และความต้องการ
ด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

จากความต้องการของประชาชนที่ยกตัวอย่างมานั้น จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีภาระหน้าที่ที่หนักและมีขอบเขตกว้างขวางมาก เมื่อพิจารณาจากความต้องการ
ของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนด
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา
2. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
3. การบริหารราชการตามนโยบาย
4. บริหารราชการตามคำแนะนำ
5. บริหารราชการในการควบคุมดูแล
6. รับผิดชอบในราชการอำเภอ
7. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
8. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายเกี่ยว
กับการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้น

2. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการพัฒนาประเทศ

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการพัฒนาประเทศ พิจารณาได้ 2 บทบาทคือ

1. บทบาทตามที่กำหนดในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับตามระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บทบาทในการปกครองท้องที่ บทบาทในการบริหารและ
ดูแลราชการส่วนท้องถิ่น บทบาทเกี่ยวกับงานนโยบาย บทบาทเกี่ยวกับการวางแผน
พัฒนาจังหวัด บทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน บทบาท



ในการสั่งการและอนุมัติตามกฎหมาย บทบาทเกี่ยวกับงานด้านการเงิน บทบาทในการเร่งรัดและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน บทบาทตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น

2. บทบาทนักบริหาร ได้แก่ บทบาทของนักบริหารโดยทั่วไป บทบาทของนักบริหารการพัฒนา บทบาทในด้านการพัฒนาการเมือง การปกครองและการบริหาร บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ บทบาทในการพัฒนาชนบท บทบาทในการพัฒนาสังคม บทบาทในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคและต่อความเจริญของบ้านเมือง รวมทั้งต่อความผาสุกของประชาชน

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในข้อเท็จจริงผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานได้ตามอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบที่อยู่ได้อย่างแท้จริง ดังจะพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยอันเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาค ปัจจัยดังกล่าวนี้นับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก เพราะแม้แต่รัฐบาลก็ยังไม่สามารถแก้ไขหรือขจัดความขัดแย้งระหว่างข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติกับหลักการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปกครองส่วนภูมิภาคได้อย่างจริงจัง สิ่งที่เป็นปัญหาพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาคนี้ ได้แก่ ปัญหาเรื่องเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด แต่มีได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด การขาดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาในด้านการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่เหมือนกันของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเพียงพอในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในจังหวัด รวมทั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายก

รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงยับยั้งการกระทำนั้นๆ ไว้ชั่วคราว อันมีผลทำให้งานล่าช้าและกระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในบางครั้ง

2. ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยอันเนื่องมาจากพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การไม่ให้ความสนใจและความสำคัญแก่งานของกระทรวง กรมอื่นเท่าที่ควร การไม่มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเหมาะสม การสนับสนุนกลุ่มอิทธิพลในจังหวัด ไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ภริยาเข้ามาก้าวก่ายงาน การทำงานแบบเผด็จการ จะเอาแต่ผลงานไม่คำนึงถึงจิตใจของข้าราชการและประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนไม่เข้าใจบทบาทของตนเองที่ถูกต้อง การเอาใจใส่ข้าราชการฝ่ายปกครองมากกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นๆ

ปัจจัยภายในดังกล่าว หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า มีสภาวะแวดล้อมบางประการที่เป็นสาเหตุสำคัญ ส่งผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดพฤติกรรมดังกล่าว คือ

2.1 ความรู้และขีดความสามารถ โดยปกติความรู้และขีดความสามารถจะเพิ่มพูนขึ้นได้หากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจและพึงเรียนรู้อยู่เสมอและขณะเดียวกันจะเสื่อมถอยลงได้หากไม่พยายามปรับปรุงตัวเองให้ทันต่อเหตุการณ์ และส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ และเกิดพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว

2.2 ระดับจิตใจ ทักษะคติและค่านิยม เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดลึกซึ้งและฝังรากในแต่ละบุคคล การเปลี่ยนแปลงระดับจิตใจ ทักษะคติและค่านิยมของแต่ละคนไม่สามารถจะกระทำได้ในฉับพลัน ประสบการณ์ส่วนตัวและชีวิตในการทำงานได้สะสมจนตกผลึกในแต่ละคน จนกลายเป็นค่านิยมที่ตนยึดถือ สิ่งแวดล้อมในระบบราชการ บทเรียนในอดีตทั้งต่อตัวเองและการเรียนรู้จากกรณีบุคคลอื่นทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนเลือกยึดถือตามค่านิยมที่ตนพึงพอใจ ตนถนัดและตนเชื่อว่าถูกต้อง

3. ปัจจัยนอกบังคับ สภาวะแวดล้อมที่อยู่นอกบังคับของนักบริหาร แม้ว่าในบางเรื่องพอจะหาทางหลบหลีกหรือแก้ไขปัจจัยนอกบังคับได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับศิลปะและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลมากกว่า ปัจจัยภายนอกนี้เองอาจทำให้การบริหาร

งานของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานและอุดมการณ์ที่เคยยึดถือปฏิบัติมาก่อน

4. ปัจจัยอันเนื่องมาจากการแทรกแซงทางการเมือง การแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนรวม การแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบของข้อเสนอให้โอนผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดจากสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่มีเหตุผลที่จะช่วยแก้ปัญหาหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ การแก้ไขปัญหามุ่งไปยังปัญหานั้นๆ โดยตรงมากกว่า เช่นการจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยินยอมมอบอำนาจของตนเองในส่วนกลางให้แก่จังหวัดอย่างเต็มที่ได้อย่างไร หรือแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณให้แก่จังหวัดอย่างไร รวมทั้งการแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับความซ้ำซ้อน สับสนจากการแบ่งส่วนราชการต่างๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อย่างไร เพื่อให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้อยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดเหนือกว่าข้าราชการทั้งหมดในจังหวัด และได้มีอำนาจสิทธิขาดที่จะดำเนินการใดๆ ได้อย่างเต็มที่

5. ปัจจัยอันเนื่องมาจากการบรรจุแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีจุดอ่อนบางประการ

แม้ว่าจะมีระบบประเมิน เลือกรรในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย จะได้กระทำอย่างเป็นระบบ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาตัวบุคคลให้ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดก็ตาม แต่อาจมีจุดอ่อนบางประการ กล่าวคือ การประเมินบุคคลก่อนการเลือกรรและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อาจไม่มีระบบที่รัดกุมและมีข้อมูลเพียงพอ เป็นเหตุให้บางครั้งอาจได้บุคคลไม่เหมาะสมไปดำรง

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังถือหลักอาวุโสสำคัญมากกว่าความรู้ความสามารถ

จากปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาค รวมทั้งเกียรติภูมิของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนรวม

ผลจากการศึกษาวิจัย

ผลจากการวิจัย “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด”
สรุปได้ดังนี้

ข้อมูลเบื้องต้นของประชากรที่ศึกษา

ประชากรที่ตอบคำถาม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
หญิง	2,042	45.9
ชาย	2,371	53.3
อาชีพ		
1. ค้าขาย	1,149	25.8
2. เกษตรกร	508	11.4
3. ทำธุรกิจส่วนตัว	553	12.4
4. รับจ้าง	1,073	24.1
5. อื่นๆ	1,148	25.8
(ข้าราชการ, รัฐวิสาหกิจ, นิสิตนักศึกษา)		
รวม	4,446	100



ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดจากวัฒนธรรมความคิดพบว่า

1. ทักษะคิดความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของระบบราชการในภาพรวม

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ารระบบการทำงานของราชการไม่ว่าในอดีตและปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือระบบราชการมีการพัฒนาระบบการทำงานน้อยมาก

2. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการพัฒนา

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการพัฒนาเป็นอย่างดี กล่าวคือ ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัดพร้อมๆ กันด้วย

3. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

จากการวิจัยพบว่า ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ประชาชนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

4. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างดี กล่าวคือ รู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีชื่อเรียกแต่เดิมว่าเจ้าเมืองหรือข้าหลวงจังหวัดมาก่อน

5. ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนคติความนึกเห็นต่อคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่ประชาชนให้ความรักและเคารพ เป็นบุคคลที่มีความทันสมัยและมีความคิดสร้างสรรค์

6. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในด้านการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนมีความต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานโดยยึดกฎระเบียบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งจะต้องคอยช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วย

7. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการมากที่สุด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ประชาชนยังต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีคุณสมบัติเป็นผู้นำด้วย

8. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อบทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ในสภาพปัจจุบันประชาชนมีความรู้สึกว่า บทบาทความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนมีน้อยลง

9. ทักษะคติความนึกเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการเป็นนักปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการให้ความเป็นธรรม

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนนั้น ประชาชนมีความเห็นในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร

10. ทักษะคติความนึกเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

จากการวิจัยพบว่า บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องนี้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าคุณผู้ว่าราชการจังหวัด



เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎร

11. ทิศนคติของประชาชนกับการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาจังหวัดอย่างไรหรือไม่ นั้น ซึ่งในเรื่องนี้ประชาชนมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการนำเอาความรู้สมัยใหม่และเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาบ้าง

12. ความเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานในภาพรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่าประชาชนมีทัศนคติที่ต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ประชาชนมีความเห็นว่าในส่วนรวมผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ทำงานดี มีความรับผิดชอบ เสียสละและสร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่รักใคร่และนับถือของประชาชนในจังหวัด

13. ความคิดเห็นของประชาชนกับบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนยังเห็นความสำคัญที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการทำหน้าที่ในการปกครองดูแลจังหวัดและเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง

14. ผลงานที่ประชาชนต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำ

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเรียงลำดับตามความสำคัญได้ดังนี้

14.1 ให้การส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่ราษฎร

14.2 แก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด

14.3 การส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน

14.4 การปราบปรามโจรผู้ร้าย

14.5 สร้างสิ่งสาธารณูปโภค

14.6 การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

15. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนคาดหวังจะได้จากผู้ว่าราชการจังหวัด
ในอนาคต

จากการวิจัยพบว่า ประชาชนต้องการความผูกพันและความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคือเจ้าเมืองหรือผู้นำของจังหวัด ประชาชนปรารถนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลากับการออกมาเยี่ยมเยียนพบปะพูดคุยถามถึงทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการจากบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษารวบรวม “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด” ทำให้เราได้รับทราบถึงทัศนคติ ความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพบว่าภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนมีต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดคงเป็นบทบาทของความเป็นผู้ปกครองที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลประชาชนภายในจังหวัด บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนต้องการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะจากในอดีตหรือปัจจุบันก็คือบทบาทการทำหน้าที่ผู้นำบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และการสามารถผูกจิตใจคน จิตใจราษฎรเอาไว้ให้ได้

ดังนั้น เราอาจจะอธิบายผลที่ได้รับจากการศึกษารวบรวมนี้ได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันที่สืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของประชาชนชาวไทยมาตั้งแต่ครั้งโบราณ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองตลอดมา วัฒนธรรมเช่นนี้ก็เหมือนกับวัฒนธรรมอื่นๆ ที่เกิดจากความเชื่อ ความรู้ที่สะสมกันมาชานานจนกลายเป็นประเพณีและวัฒนธรรมที่คนในสังคมไทยยอมรับ



LI RT

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด” นี้ นำมาสู่ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตได้ดังนี้

1. จุดด้อยหรือจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการวิจัยได้ทำให้ทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีจุดด้อยหรือจุดอ่อนในการทำงานอยู่ โดยเฉพาะการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างบทบาทความเป็นผู้นำ และไม่สามารถอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้ ซึ่งประเด็นนี้หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างภาพลักษณ์เหล่านี้ออกมาให้ประชาชนเห็นได้อย่างชัดเจน จุดด้อยนี้จะกลายเป็นจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด และจะทำให้มีการนำผู้ว่าราชการจังหวัดเอามาโจมตีทางสื่อมวลชนในลักษณะการมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้กลุ่มผู้มีอิทธิพล หรืออยู่ภายใต้กลุ่มคนร้าย

แนวทางการแก้ไขปัญหา

บทบาทในการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาร้องเรียนต่างๆ ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะในปัจจุบันการร้องเรียนขอความเป็นธรรมนอกจากจะเป็นโดยการร้องเรียนโดยตรงแล้ว การร้องเรียนในลักษณะเป็นกลุ่มผู้ชุมนุมก็เริ่มมีแนวโน้มสูงมากขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน การแก้ไขปัญหานั้นน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดคือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกไปสดับรับฟังปัญหาของประชาชนก่อนที่ประชาชนจะเดินทางมาหาผู้ว่าราชการจังหวัดเอง โดยข้อเท็จจริงปัญหาของประชาชนมีมากมายและหลากหลาย แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรอย่างใกล้ชิดแล้วจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างฐานมวลชนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างดีอีกด้วย กล่าวโดยสรุปผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำตัวเสมือนเป็นญาติที่ใกล้ชิดของประชาชน

ข้อจำกัด

สภาพของงานผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องรับผิดชอบงานมีมากมายโดยเฉพาะงานเอกสาร งานประชุม ซึ่งจะต้องเสียเวลาไปกับงานเหล่านี้ในแต่ละวันจนทำให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นว่าต้องนั่งทำงานอยู่บนศาลากลางจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ หรือต้องใช้เวลาไปกับการตรวจงานหนังสือเป็นส่วนใหญ่ ข้อจำกัดนี้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีเวลาออกไปเยี่ยมเยียนประชาชนได้บ่อยๆ เหมือนกับเจ้าเมืองในสมัยก่อนๆ ได้ซึ่งมีงานน้อยกว่า และผู้คนพลเมืองก็มีน้อยกว่า

ข้อเสนอแนะ

แต่อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจะแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการปรับปรุงและพัฒนาระบบของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีประสิทธิภาพดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมอบอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ รับผิดชอบงานให้มากขึ้น ยกเว้นงานสำคัญๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดูแลอย่างใกล้ชิด
- (2) กระจายงานให้ผู้อื่นรับผิดชอบดูแลแทนมากขึ้น
- (3) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้รวดเร็วขึ้น
- (4) จัดให้มีการประสานงานภายในหน่วยงานของจังหวัดให้ดี ไม่ให้มีความขัดแย้งอันจะนำมาสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด
- (5) ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเรื่องหรือปัญหาบางเรื่องเกินขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอาจจะเกี่ยวข้องกับปัญหาของกระทรวง ทบวง กรมอื่น หรือเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสบกับปัญหาการดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้าไปช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องโดดเดี่ยวต่อสู้กับปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาร้องเรียนโดยลำพัง กระทรวงมหาดไทยก็ต้องยอมรับว่าสภาพปัญหาต่างๆ หรือข้อเรียกร้องบางปัญหาเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน บางปัญหาเป็นปัญหาของนักการเมือง บางปัญหาเป็นปัญหาของประเทศ การปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับภาระผู้เดียวย่อมเป็น



ปัญหาหนักพอสมควร ดังนั้น การเข้าไปช่วยเหลือของกรม กองต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญมาก และจะช่วยแก้ไขปัญหาการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทางหนึ่ง

2. โอกาสในการพัฒนาสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการวิจัยทำให้เราได้ทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนว่า ประชาชนต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถสร้างความเชื่อถือ สร้างความเป็นผู้นำได้

แนวทางการแก้ไขปัญหา

การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำในลักษณะโปร่งใส สร้างความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานให้กับประชาชนทราบ

ข้อจำกัด

การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะขาดการประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะ

การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ ความสามารถแล้ว คุณสมบัติเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตจะต้องพิจารณาคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วย

คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสม มีดังนี้คือ

1. เป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตอย่างฉลาดแหลมคม รู้ทันคน
2. มีความเป็นผู้นำ กล้าหาญ รับผิดชอบและตัดสินใจรวดเร็วเฉียบขาด
3. ประชาชนให้ความศรัทธา ยอมรับได้ ไม่สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชน
4. ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลต่างๆ
5. เป็นบุคคลสามารถสร้างบารมีให้เกิดขึ้นกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ดังนั้น การสร้างความเคารพ ความศรัทธาและยอมรับได้ของประชาชนในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมนำมาสู่เกียรติภูมิของผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และรวมถึงรัฐบาลด้วย

3. จุดแข็งของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการศึกษาวิจัยทำให้เราได้ทราบข้อมูลว่า ในทัศนคติของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นประชาชนยังมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้ที่มีความเสียสละและสร้างความเจริญให้กับจังหวัด เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในจังหวัดอยู่

อย่างไรก็ดีแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีจุดแข็งแต่ขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนซึ่งควรจะนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

4. ทิศทางของบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

สิ่งที่ประชาชนคาดหวังจากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความผูกพันและใกล้ชิดกับราษฎรให้มากขึ้น อย่างน้อยเพื่อรับทราบปัญหาของราษฎรของตนเหมือนมีพระคุณอุ่ใจแก่ชาวไร่ชาวนา อีกทั้งพ่อค้าชาวประชาทั่วไป

นอกจากนี้ผลงานที่ประชาชนต้องการจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ การส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ราษฎร ด้วยเหตุนี้เราจะเห็นได้ว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นปัญหาข้อเรียกร้องของราษฎรที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปช่วยเหลือในด้านการส่งเสริมอาชีพ และรายได้หรือในอนาคตเราอาจจะมองไปได้ว่า ปัญหาปากท้องเป็นปัญหาที่ประชาชนกำลังได้รับความเดือดร้อน ประชาชนมีความปรารถนาต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในด้านจัดการตลาดนั่นเอง



สรุป

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสถาบันการปกครองที่มีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัด และพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานนับเป็นพันๆ ปี จากบทบาทของความเป็น “เจ้าเมือง”^{*} มาสู่บทบาทของความเป็น “ข้าหลวงจังหวัด” และ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” นั้น แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่ว่าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองตลอดมาในอันที่จะสนองนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้อยู่ดีกินดีและมีสุข อันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองที่สืบสานต่อๆ กันมาตราบนับถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีผลการวิจัยได้นำไปสู่การอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า วัฒนธรรมเป็นตัวถ่ายทอดการเรียนรู้ของประชาชนในบริบทของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด

^{*} ผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยก่อนมีชื่อเรียกไว้ ดังนี้

- | | |
|--------------|---------------|
| 1. กินเมือง | 2. นั่งเมือง |
| 3. ผ่านเมือง | 4. สร้างเมือง |



การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย - สหรัฐฯ

สมชาติ อรรถศิริ



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและสภาพปัญหา

ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาได้ร่วมมือกันในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยมีการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างกันเป็นครั้งแรก คือ หนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา ลงชื่อกันที่กรุงเทพฯ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2465 และได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันกันเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2466 ต่อมาได้มีการทำสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2526 มีผลยกเลิกสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกาฉบับวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2465 และกำหนดหลักการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสองขึ้นใหม่ โดยได้มีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาดังกล่าวขึ้นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ให้เป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งความในสนธิสัญญานั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาส่งผู้ร้ายข้ามแดนมิได้บัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนนัก จึงทำให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจและนำไปสู่ข้อโต้แย้งในวิธีการปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐคู่สัญญาได้ร้องขอให้ประเทศไทยจัดส่งตัวบุคคลสัญชาติไทยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แต่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในรัฐผู้ร้องขอ ไปยังผู้ร้องขอเพื่อดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมของรัฐผู้ร้องขอซึ่งมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับองค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องขอขององค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องขอ ข้อต่อสู้ของบุคคลผู้ซึ่งจะต้องถูกพิจารณาส่งตัวไปตามคำร้องขอนั้น ตลอดจนสิทธิที่จะปฏิเสธคำร้องขอไม่ว่าจะโดยการอาศัยหลักห้ามส่งคนชาติไปเพื่อให้ได้รับการลงโทษโดยรัฐอื่น หรือโดยหลักอื่นใด



วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อแสดงให้เห็นถึงขั้นตอน กระบวนการในการพิจารณาและวินิจฉัยในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทย ตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฉบับวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2526
2. เพื่อทราบถึงพันธกรณีของประเทศไทยตามสนธิสัญญาทวิภาคีฉบับนี้

สมมติฐาน

ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฉบับวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ทั้งนี้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยไปยังสหรัฐอเมริกาในกรณีที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ร้องขอให้ส่งตัวนั้น อำนาจในการใช้ดุลพินิจให้ส่งตัวเป็นอำนาจของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ในการส่งตัวนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบตัวบุคคลและองค์ประกอบ เงื่อนไขการส่งตัวโดยศาลยุติธรรมไทยก่อน

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะพันธกรณีของประเทศไทย ในอันที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฉบับวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2526 และขั้นตอน กระบวนการในการพิจารณาและวินิจฉัยของประเทศไทยในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนตามสนธิสัญญาฉบับดังกล่าว



บทที่ 2

ความเป็นมาและความสำคัญของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ความหมาย

หลักกฎหมายในเรื่องอำนาจของรัฐในการฟ้องคดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาพิจารณาคดีและพิพากษาลงโทษของรัฐนั้น ได้ยอมรับถึงอำนาจดังกล่าวไว้ 4 หลักการด้วยกันคือ¹

1. หลักอาณาเขต (Territorial Principle) คือรัฐมีอำนาจเหนือบุคคลไม่ว่าสัญชาติใดในอันที่จะลงโทษผู้ซึ่งกระทำความผิดในอาณาเขตของรัฐนั้น ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบได้กับหลักในประมวลกฎหมายอาญาของไทย มาตรา 4, 5, 6

2. หลักสัญชาติ (Nationality Principle) หลักนี้ถือว่ารัฐมีอำนาจเหนือบุคคลสัญชาติของตนไม่ว่าจะอยู่ที่ใด แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้กระทำความผิดได้เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศนั้นเสียก่อนจึงจะลงโทษได้ หลักนี้ยังขยายไปถึงการที่ผู้ได้รับผลร้ายหรือผู้เสียหายเป็นคนสัญชาติของรัฐ รัฐก็อาจลงโทษผู้ที่ก่อผลร้ายหรือก่อความเสียหายได้เช่นกัน สำหรับประเทศไทยก็มีหลักลงโทษคนต่างด้าวที่กระทำความผิดต่อคนไทยนอกราชอาณาจักรเหมือนกัน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 8 (ข)

3. หลักป้องกันตนเอง (Protective Principle) เนื่องจากรัฐมีสิทธิที่จะดำรงชาติของตน ดังนั้นจึงมีสิทธิที่จะระงับตลอดจนลงโทษผู้ที่กระทำการอันได้ว่าเป็นอันตรายและกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐทางการเมือง เช่น การคบคิดกันล้มล้างรัฐบาล หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐทางเศรษฐกิจ เช่น การปลอมแปลงเงินตรา หนังสือเดินทาง ฯลฯ แม้ว่าการกระทำจะเกิดนอกดินแดนและผู้กระทำจะมิใช่

¹ ดูรายละเอียดใน นพนิธิ สุริยะ, Lecture Notes 2 กฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2537) หน้า 39-49.



คนสัญชาติของรัฐที่เสียหาย รัฐที่เสียหายก็มีอำนาจที่จะลงโทษบุคคลเหล่านั้นได้ สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการนำหลักป้องกันตนเองบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 7 วรรค 1 และ 2

4. หลักป้องกันสากล (Universal Principle) เป็นหลักที่ให้รัฐทุกรัฐมีอำนาจในการจับกุม พิจารณา ลงโทษการกระทำผิดบางประการ ไม่ว่าจะการกระทำผิดนั้นจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด โดยไม่จำกัดคำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิด โดยทั่วไปแล้วความผิดดังกล่าวมีแนวปฏิบัติว่าจะต้องเป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบสุข ส่วนรวมของสังคมระหว่างประเทศความผิดดังกล่าว เช่น ความผิดฐานโจรสลัด ความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม ความผิดฐานจี้เครื่องบิน (Hijacking) ซึ่งกฎหมายไทยได้ให้อำนาจศาลไทยลงโทษความผิดฐานโจรสลัดซึ่งเรียกว่าการชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ในทะเลหลวง โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 7 (3)

แต่การใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness of Law Enforcement) นั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นยังคงอยู่ในเขตดินแดนของรัฐนั้นหากผู้กระทำความผิดหลบหนีไปนอกอาณาเขตของรัฐนั้นแล้ว โดยทั่วไปรัฐนั้นก็ไม่อาจฟ้องร้องผู้กระทำความผิดนั้นได้ นอกจากจะได้ตัวบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นมาอยู่ในเขตอำนาจศาลของรัฐนั้น

ดังนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปยังรัฐอื่น และรัฐที่เกิดการกระทำความผิดนั้นต้องการที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป ก็อาจทำได้ 2 วิธีการด้วยกันคือ ประการแรกรัฐที่เกิดการกระทำความผิดนั้นร้องขอต่อรัฐที่ผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปอาศัยอยู่ดำเนินคดีให้ซึ่งจะกระทำได้แค่ไหน เพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐที่รับคำขอนั้น ประการที่สองรัฐที่เกิดการกระทำความผิดนั้นร้องขอให้รัฐที่ผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปอาศัยอยู่ทำการส่งตัวผู้กระทำความผิดนั้นกลับคืนมาดำเนินคดีในรัฐที่เกิดการกระทำความผิดขึ้น กระบวนการในการส่งตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนมายังรัฐที่เกิดการกระทำความผิดนี้ เรียกว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน” (Extradition) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือและช่วยเหลือกันระหว่างประเทศ ในการที่จะได้ตัวผู้กระทำความผิด กลับมาลงโทษในรัฐที่เกิดการกระทำ

ความผิด วิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้อาจกระทำได้ก่อนที่ศาลของรัฐนั้น จะได้ดำเนินการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด

ความเห็นที่ว่า การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ เป็นความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษในรัฐที่ความผิดได้เกิดขึ้น ได้มีการยอมรับอย่างชัดแจ้งโดย Lord Russell ผู้เป็นประธานศาล Queen's Bench ของประเทศอังกฤษ โดยกล่าวในคดี Arton (No. 1), (1896) 1 Q.B. 108 หน้า 111 ว่า “กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition Law) ต้องการให้ผู้กระทำความผิดทางอาญาถูกลงโทษ และหลักตามกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือปฏิบัติต่อกันระหว่างรัฐในการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดในทางอาญากลับมาลงโทษในรัฐที่เกิดการกระทำความผิด”²

สำหรับความหมายของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ ได้มีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Oppenheim : การส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือการส่งมอบตัวผู้ต้องหาหรือผู้ต้องคำพิพากษาให้แก่รัฐที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในดินแดนของรัฐนั้น โดยรัฐที่บุคคลผู้นั้นปรากฏตัวอยู่³

Chief Justice Fuller ในคดี Terlinder V. Ames : การส่งผู้ร้ายข้ามแดนคือการส่งมอบโดยรัฐหนึ่งให้แก่อีกรัฐหนึ่ง ซึ่งบุคคลผู้ต้องหาหรือต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนอกดินแดนของรัฐผู้ส่งมอบ และภายในเขตอำนาจของรัฐที่ร้องขอและมีอำนาจในการดำเนินคดีและลงโทษบุคคลนั้น⁴

² D.W. Greig, *International Law*, (London : Butterworths, 1970), p.322.

³ L. Oppenheim, *International Law*, Vol. 1, 8th ed., 1955. p. 696.

⁴ Charles Cheney Hyde, *International Law*, Vol. 2, 2nd ed., 1951. p. 1012.



Hackworth : การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นการส่งมอบตัวบุคคลผู้ที่หลบหนีจากรัฐหนึ่งไปอยู่ในอีกรัฐหนึ่ง ใช้กับผู้หลบหนีซึ่งได้กระทำความผิดและได้หลบหนีไปก่อนที่จะได้มีการดำเนินคดีหรือผู้ที่ถูกฟ้องร้องและต้องคำพิพากษาให้ลงโทษแล้ว แต่ได้หลบหนีไปจากที่คุมขัง⁵

Draft Convention on Extradition โดย The Harvard Law School : การส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือการส่งมอบบุคคลอย่างเป็นทางการโดยรัฐหนึ่งให้แก่รัฐอื่นเพื่อดำเนินคดีหรือลงโทษ⁶

John Burke : การส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือการส่งคืนบุคคลผู้ซึ่งได้กระทำความผิดทางอาญาในประเทศหนึ่ง โดยผู้มีอำนาจในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปอาศัยอยู่ โดยส่งไปยังประเทศที่ความผิดได้กระทำลง⁷

ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ : การส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือการส่งมอบตัวผู้ต้องหาหรือผู้ซึ่งต้องคำพิพากษาให้ลงโทษแล้วไปยังรัฐซึ่งผู้นั้นต้องหาว่าได้กระทำความผิดอาญา หรือถูกพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาแล้วในดินแดนของรัฐที่ขอให้ส่งตัวโดยรัฐซึ่งบุคคลผู้นั้นปรากฏตัวอยู่⁸

จูลสิงห์ วสันตสิงห์ : การส่งผู้ร้ายข้ามแดน หมายถึงการที่รัฐหนึ่งยินยอมส่งตัวบุคคลที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา หรือบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่าได้กระทำความผิดอาญา ให้แก่อีกรัฐหนึ่งที่ร้องขอ ซึ่งเป็นรัฐที่มีอำนาจฟ้องและพิจารณาพิพากษาความผิดของบุคคลดังกล่าว⁹

⁵ Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law*, Vol.4, 1943. p.1.

⁶ *Harvard Draft Convention on Extradition*, Supplement to the American Journal of International Law, Vol. 29, 1935. P.21.

⁷ John Burke, *Osborn's Concise Law Dictionary*, 6th ed., (London : Sweet and Maxwell, 1976), p. 141.

⁸ ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ, *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคดีอาญา* ตอนที่ 2 แผนกคดีอาญา (เอกสารประกอบคำบรรยายมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2518), หน้า 79.

⁹ จูลสิงห์ วสันตสิงห์, "คดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน", *อัยการนิเทศ* เล่ม 43 ฉบับที่ 1 (2524), หน้า 69.

ประวัติความเป็นมา

การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้ปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกในเอกสารทางการทูตที่เก่าแก่ที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยปรากฏอยู่ในสัญญาสันติภาพระหว่างฟาโรห์รามเซสที่ 2 (Rameses II) แห่งอียิปต์กับเจ้าชายฮัททุสที่ 3 (Hattusili III) แห่งฮิตไทต์ ซึ่งได้จัดทำขึ้นประมาณ 1,280 ปี ก่อนคริสต์ศักราช โดยมีข้อความตอนหนึ่งได้กล่าวถึงการจัดให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นพลเมืองของฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหลบหนีและถูกพบตัวในดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนไปลงโทษ สำหรับกฎหมายการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนในระยะแรก ๆ ได้ตราขึ้นโดยประเทศอังกฤษ ได้แก่กฎหมายส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนของอังกฤษ ซึ่งรวมถึงสนธิสัญญาจำนวน 5 ฉบับ ที่ได้มีการจัดทำขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1174-1794¹⁰

การใช้คำว่า การส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือ Extradition นี้เพิ่งมีการนำมาใช้ในเอกสารทางราชการครั้งแรกในกฎหมายฎีกาของฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1791 และฝรั่งเศสได้นำมาใช้ในสนธิสัญญาปี ค.ศ. 1828 โดยที่ก่อนหน้านี้ในปี ค.ศ. 1802 ยังคงใช้คำว่า Restitute หรือ Remettre อยู่ใน Treaty of Amiens โดยที่ภาคีของสนธิสัญญาดังกล่าวได้ใช้ในความหมายที่ว่ารับผูกพันตนในอันที่จะส่งบุคคลผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดที่หลบหนีไปให้แก่กัน อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการใช้คำว่า Extradition แล้ว คำว่า Extradition นี้ก็เป็นที่ยอมรับแพร่หลายต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ในช่วงก่อนศตวรรษที่ 18 นั้น ประเทศต่างๆ ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของประเทศผู้ถูกร้องขอในการที่จะส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน โดยถือเป็นดุลพินิจของประเทศผู้ถูกร้องขอเพียงลำพังที่จะจัดให้มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่ และในสมัยนี้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นสามารถกระทำได้ในทุกประเภทความผิด

¹⁰ I.A.Shearer, Extradition in Interantional law, (U.K.: Manchester University Press, Oceana Publication Inc.,1971) p.5.

¹¹ Harvard Draft Convention On Extradition, op. cit., p. 66.

ในศตวรรษที่ 18 การส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้พัฒนามาสู่การทำ ความตกลงในรูปแบบของสนธิสัญญามากขึ้น และมีแนวโน้มที่กำหนดความผิดที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ชัดเจนขึ้น โดยมากจะจัดส่งตัวผู้ที่กระทำความผิดในทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ ในสมัยนี้ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการไม่ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไว้เพียงสองกรณีคือ ความผิดทางการเมือง และความผิดฐานหลบหนีราชการทหาร นอกจากนั้นแล้วกรณีที่เกิดขึ้นยังคงมีน้อยมาก เนื่องจากการคมนาคมยังไม่ก้าวหน้าการหลบหนีข้ามประเทศจึงกระทำได้ยาก

ในศตวรรษที่ 19 การคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศพัฒนามากขึ้นทั้งทางรถยนต์, รถไฟ เรือเดินสมุทรและสายการบินระหว่างประเทศ ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีข้ามประเทศได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว ยากต่อการที่เจ้าหน้าที่ผู้รักษา กฎหมายจะติดตามจับกุม จึงเป็นเหตุให้ประเทศต่างๆ ต้องร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวโดยจัดทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้น รวมทั้งการตรากฎหมายภายในเกี่ยวกับเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้นบังคับใช้ด้วย

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในทางหลักนิติศาสตร์แล้ว อาจจำแนกเหตุผลทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตัวของหลักกฎหมายการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก พิจารณาในเรื่องหลักอธิปไตยแห่งรัฐ ในสถานะของความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐจะมีอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เป็นอิสระจากอำนาจอื่น ๆ และจากรัฐอื่น รัฐจึงมีเสรีภาพที่จะดำเนินการประการใดก็ได้ภายในเขตแดนของตน และมีอำนาจเหนือพลเมืองของตนทั้งในและนอกเขตแดนของรัฐ จากเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องละเว้นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของรัฐอื่นด้วย ดังนั้นรัฐจึงไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปดำเนินการจับกุมบุคคลที่ได้กระทำความผิดในดินแดนของตนแล้วหลบหนีไปอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น ผู้กระทำความผิดจึงมีโอกาที่จะรอดพ้นจากการถูกลงโทษในความผิดที่ได้กระทำไว้

ประการที่สอง การแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ในการปราบปรามอาชญากรรม โดย Grotius ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1625 ในหนังสือชื่อ De Jur

Belli ac Pacis ว่า “เนื่องจากไม่มีประเพณีแห่งรัฐที่จะยินยอมให้รัฐอื่นเข้าไปในดินแดนของตนพร้อมด้วยอาวุธ โดยต้องการดำเนินการลงโทษและทั้งไม่เป็นการสะดวกด้วย ดังนั้นรัฐที่ผู้กระทำผิดหลบหนีมาอยู่จึงพึงกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างนี้ คือ ลงโทษผู้กระทำผิดนั้นเองตามคำขอร้อง หรือส่งมอบบุคคลนั้นแก่รัฐที่ร้องขอเพื่อดำเนินคดี” ซึ่งต่อมาได้เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าการปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องระหว่างประเทศและต้องให้ความร่วมมือกันเพราะรัฐไม่ควรให้ประเทศตนเป็นที่พำนักอาศัยของอาชญากรรมต่างชาติในความผิดอาญาธรรมดา เพราะนอกจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องคอยเฝ้าระวังบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองแล้ว รัฐยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ได้เสียของพลเมืองของตนอีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้บรรดารัฐต่างๆ เห็นว่า วิธีที่ถูกต้องในการรักษาหลักความยุติธรรม โดยที่ไม่ขัดกับหลักอธิปไตยแห่งรัฐ และมีประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมมากที่สุด ก็คือ วิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ที่มาของหลักกฎหมายการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อป้องกันการหลบหนีการลงโทษของผู้กระทำผิดอาญาที่อาศัยการหลบหนีข้ามเขตแดนไปในประเทศอื่น โดยประเทศต่างๆ ได้ร่วมมือกันส่งตัวผู้กระทำผิดอาญาดังกล่าวไปยังประเทศที่เกิดการกระทำความผิดใน เพื่อให้ประเทศนั้นได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของตนต่อผู้หลบหนีที่ได้รับตัวคืนมา โดยความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นอาจกระทำขึ้นในรูปของสนธิสัญญาหรือโดยตราขึ้นเป็นกฎหมายภายในก็ได้ กฎหมายส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนในปัจจุบันจึงมีอยู่หลายรูปแบบ ทั้งในรูปแบบที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสารบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม จากหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ได้มีการปฏิบัติบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอาจสรุปได้ในภาพรวมดังนี้

1. การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ และไม่จำเป็นต้องมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนเสมอไป แม้ไม่มีสนธิสัญญาก็ส่งได้
2. ต้องพิจารณาฐานความผิดที่ขอตัวไป



3. โทษจำคุกต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี
4. มีหลักว่ารัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองของตนไม่ว่ากระทำความผิดที่ไหนในโลก และรัฐจะไม่ส่งคนมีสัญชาติของตนให้แก่รัฐอื่น ยกเว้นบางประเทศที่ถือหลักว่า ต้องพิจารณาพิพากษาคดีนั้นยังที่เกิดเหตุ
5. ความผิดทางการเมืองจะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดน
6. มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับกันว่าต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายทั้งสองรัฐ
7. บางประเทศกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ของไทย ต้องเป็นความผิดซึ่งกฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี
8. ถ้ามีสนธิสัญญาก็ต้องเป็นไปตามนั้น

สำหรับกรณีที่ไม่มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนนั้น โดยหลักแล้วจะไม่ส่งตัวผู้กระทำความผิดทางการเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือกันมานานาประเทศทั่วไป แต่หลักนี้เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 นี้เองและเป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักปฏิบัติของหลายประเทศที่มีมาก่อนหน้านั้น เพราะแต่เดิมการส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนตามคำขอของรัฐใดรัฐหนึ่ง มุ่งหมายที่จะส่งเฉพาะความผิดทางการเมืองเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้เป็นผลจากทัศนคติทางการเมืองภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษ สนธิสัญญาฉบับแรกที่ระบุข้อความห้ามส่งผู้กระทำความผิดทางการเมืองข้ามแดนได้แก่ สนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างฝรั่งเศสกับเบลเยียมในปี ค.ศ.1834 ซึ่งต่อมาหลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปทั้งในการทำสนธิสัญญาและในกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ



บทที่ 3

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยตามสนธิสัญญาไทย-สหรัฐ

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐ ได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้วโดยปรากฏอยู่ในรูปของสนธิสัญญาและกฎหมายภายใน ซึ่งสนธิสัญญาและกฎหมายภายในของไทยที่ได้มีการบังคับใช้เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐนี้มีอยู่ 4 ฉบับด้วยกันคือ

1. หนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา
2. สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
3. พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472
4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533

1. หนังสือสัญญาส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา

หนังสือสัญญาฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาฉบับแรก ระหว่างไทย-สหรัฐว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยได้มีการลงนามกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2465 และต่อมาได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกันเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2466 โดยผู้แทนฝ่ายไทย คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ กับผู้แทนฝ่ายสหรัฐคือ เอ็ดเวิร์ด อี โปรดี (Edward E. Brodie) อัครราชทูตพิเศษผู้มีอำนาจเต็มประจำกรุงสยาม (ในขณะนั้นประเทศไทยยังใช้ชื่อว่าสยาม)

หนังสือสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญคือประเทศคู่สัญญาจะต้องส่งตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในฐานที่กำหนดไว้ (คนต้องหาหรือพิจารณาเป็นสัจแล้วว่ามิโทษอาญาใดๆ ดังระบุไว้) ซึ่งได้กระทำความผิดในเขตอำนาจศาลของประเทศคู่สัญญาและ



ได้พบตัวอยู่ในดินแดนของกลุ่มสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแต่การส่งตัวดังกล่าวนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีพยานหลักฐานแสดงความผิดที่เป็นโทษนั้นครบถ้วนตามกฎหมายของประเทศที่พบตัว (ให้ส่งเฉพาะแต่เมื่อมีหลักพยานแสดงความผิดที่เป็นโทษอาญานั้นอันตามกำหนดกฎหมายแห่งถิ่นที่ไปพบตัว)

ความผิดที่จะขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนตามหนังสือสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดโดยอาศัยหลักฐานความผิด โดยระบุความผิดเป็นฐานความผิดอย่างชัดเจน เช่น โทษมีภรรยาพร้อมกันสองคน โทษข่มขืนกระทำชำเรา โทษทวนสาบาน ฤาพรางในสัจจาธิฐาน (Perjury or subornation of perjury) ฯลฯ โดยรวมถึงผู้ช่วยเหลือในการกระทำผิดทั้งก่อนและหลังการกระทำผิดด้วย

อย่างไรก็ตาม หนังสือฉบับนี้ได้ยกเว้นว่าจะไม่ส่งตัวผู้กระทำความผิดทางการเมืองให้แก่กัน ส่วนในเรื่องการส่งตัวคนชาติของตนให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น หนังสือสัญญาฉบับนี้ใช้ข้อความที่มีความหมายว่า จะส่งตัวหรือไม่ส่งตัวก็ได้ โดยไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ที่บังคับให้ต้องส่ง (ตามบทสัญญานี้ ประเทศทำสัญญาใหญ่นี้ แต่ละฝ่ายไม่จำเป็นต้องส่งตัวพลเมืองของตนให้แก่กัน: Under the stipulations of this Treaty, neither of the High Contracting Parties shall be bound to deliver up its own citizens)

ลักษณะพิเศษของหนังสือสัญญาฉบับนี้ อีกประการหนึ่งก็คือในส่วนของการสิ้นสุดการบังคับใช้ได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้มีผลบังคับใช้เพียงสิบปี แต่หากครบกำหนดแล้วคู่สัญญาไม่มีการบอกเลิกสัญญา ก็ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป หลังจากนั้นแล้วหากต้องการเลิกสัญญาจะต้องแจ้งความประสงค์จะเลิกสัญญาก่อนเวลาที่ประสงค์ 1 ปี

2. สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

สนธิสัญญาฉบับนี้ได้ลงนามเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ณ กรุงวอชิงตัน โดยผู้แทนไทย คือ พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย และผู้แทนสหรัฐ คือ นายวิลเลียม เฟรนช์ สมิธ (William French Smith) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ

ยกเลิกหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกาที่ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 ความผิดที่จะขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนตามสนธิสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดโดยอาศัยหลักอัตราโทษ โดยกำหนดให้ส่งตัวได้เฉพาะในความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายของกลุ่มสัญญาทั้งสองฝ่าย โดยการจำคุกหรือกักขังในรูปแบบอื่น เป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งปี แต่มีข้อยกเว้นห้ามมิให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในกรณีที่เป็นความผิดทางการเมืองที่มีได้กระทำโดยการปลงชีวิตหรือกระทำผิดโดยเจตนาต่อชีวิตหรือร่างกายของประมุขรัฐคู่สัญญา และมีให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่เป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ

สำหรับการส่งตัวคนชาติรัฐผู้รับการร้องขอนั้น สนธิสัญญาฉบับนี้ยึดแนวทางเดียวกับหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา แต่ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมไว้มากกว่า กล่าวคือ ภาคคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไม่ผูกพันที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดน แต่ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐที่ได้รับการร้องขอ ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดนได้หากในดุลพินิจของฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาเห็นสมควรที่จะส่งตัว ในกรณีที่ประเทศไทยเป็นรัฐที่ได้รับการร้องขอเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจจะส่งคนชาติข้ามแดนได้หากมิได้ถูกห้ามให้กระทำเช่นนั้น

สนธิสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

3. พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ถือขึ้นตอนปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ได้ทำไว้โดยมีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันไปตามแต่จะได้ตกลงกับประเทศคู่สัญญาแต่ละประเทศ

พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักการในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนที่สำคัญไว้หลายประการด้วยกันกล่าวคือ

3.1 การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไม่จำเป็นต้องมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน



LIART

หลักการนี้ให้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “แม้ว่าไม่มีสัญญาส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนก็ดี ถ้ารัฐบาลสยามพิจารณาเห็นเป็นการสมควร ก็อาจส่งตัวบุคคลผู้ต้องหาหรือที่พิจารณาเป็นสัจย์ว่ากระทำผิดมีโทษอาญาภายในเขตอำนาจศาลของต่างประเทศใดๆ ให้แก่ประเทศนั้นๆ ได้แต่การกระทำความผิดเช่นว่านี้ ต้องเป็นความผิดที่กฎหมายสยามกำหนดโทษจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้รัฐบาลไทยมีอำนาจส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศที่มีได้ทำการตกลงในเรื่องนี้กับประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติยังคงยึดถือหลักประเพณีในทางระหว่างประเทศอยู่ โดยยึดถือหลักปฏิบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) โดยจะส่งตัวให้ในกรณีที่ประเทศที่ร้องขอ นั้นได้มีการยอมรับปฏิบัติในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนให้กับประเทศที่เป็นผู้รับคำร้องขอในลักษณะเดียวกันมาก่อน

3.2 หลักการกระทำความผิดตามกฎหมายของรัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับ (Double Criminality)

หลักการนี้อยู่ในความตอนท้ายของมาตรา 4 ที่กำหนดให้ความผิดที่ขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนนี้ จะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย เพราะหากไม่ยึดถือหลักการนี้แล้ว แม้บุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัวจากกระทำความผิดในรัฐอื่น แต่หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดตามกฎหมายไทยก็ยังคงต้องถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ตามกฎหมายไทยอยู่ ตราบใดที่ยังคงพำนักอยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะส่งตัวบุคคลผู้บริสุทธิ์ให้ไปรับโทษในต่างประเทศในการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดในรัฐผู้ส่งตัว

3.3 หลักความผิดร้ายแรง (Serious offenses)

หลักข้อนี้กำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นจะต้องเป็นความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งโดยทั่วไปจะระบุความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนเอาไว้และอัตราโทษขั้นต่ำในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องเป็นอัตราโทษที่สูงพอสมควรซึ่งนิยมกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่น้อย

กว่าหนึ่งปี ดังนั้นหากเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ (Petty offenses) จะไม่นิยมส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ก็ใช้หลักการนี้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามในสนธิสัญญาบางฉบับได้กำหนดให้ความผิดที่กระทำหากต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 6 เดือนก็ให้รับตัวข้ามแดนได้ สนธิสัญญาเหล่านี้ได้แก่ European Convention on Extradition มาตรา 2 a 1.1 และ The Benelux Extradition Treaty of June 27, 1962 มาตรา 2 a 1.1.

3.4 หลักไม่ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีความผิดทางการเมือง (Political offenses)

หลักการนี้เกิดจากแนวคิดที่ปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างเบลเยียมกับฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1834 โดยมีเหตุผลเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิต่อสู้กับรัฐบาลที่เป็นทรราชย์ได้โดยไม่ต้องถูกลงโทษ

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533

โดยที่ประเทศไทยใช้ระบบเคียงคู่ ในการนำเอาข้อตกลงระหว่างประเทศมาบังคับใช้ในประเทศ ดังนั้นสนธิสัญญาใดๆ ก็ตามที่จะมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยได้ จะต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการเสียก่อน ดังนั้น แม้ว่าจะได้มีการให้สัตยาบัน สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้วก็ตาม สนธิสัญญาดังกล่าวไม่อาจบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยได้ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่ออนุวัติการให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน จึงจะสามารถบังคับใช้ต่อหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทย

ในชั้นเดิมหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา พ.ศ. 2465 ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐฉบับแรก



LIART

(สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไทยทำอย่างเป็นทางการกับต่างประเทศฉบับแรก คือสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันในระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษ พ.ศ. 2454) ได้กระทำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีรัฐสภา จึงไม่ปรากฏว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวจะต้องให้รัฐสภาอนุวัติการแต่อย่างใด คงปรากฏแต่เพียงมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาเท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการอนุวัติการประการหนึ่งโดยประกาศพระบรมราชโองการ ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติในปัจจุบัน

ในระยะแรกของการบังคับใช้หนังสือสัญญาฉบับดังกล่าว กระบวนการพิจารณาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน คงปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในหนังสือสัญญาเป็นหลัก จนกระทั่งได้มีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยจึงปรากฏชัดเจนมากขึ้น

ต่อมาเมื่อมีการทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับใหม่ระหว่างไทย-สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งประเทศไทยได้ตรากฎหมายอนุวัติการ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533 อันมีผลเป็นการเลิกหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา พ.ศ. 2465 กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยตามพันธกรณีไทย-สหรัฐ จึงต้องดำเนินการตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ร่วมกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533 ดังกล่าวต่อไปนี้

ความผิดอันเป็นเหตุที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

1. ความผิดที่จะถือว่าเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อกำหนดดำเนินคดีหรือบังคับตามคำพิพากษาลงโทษหรือโทษตามคำสั่งกักขังได้ ก็ต่อเมื่อความผิดนั้นลงโทษได้ตามกฎหมายของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย โดยการจำคุกหรือการกักขังในรูปแบบอื่นเป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีหรือโดยการลงโทษที่หนักกว่า

สำหรับการบังคับลงโทษหรือกักขังตามคำสั่งในความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนดังกล่าวจะให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันได้ หากระยะเวลาของโทษหรือคำสั่งกักขังที่เหลือจะต้องรับโทษต่อมีระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือน

2. ความผิดที่จะถือว่าเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หากความผิดนั้นประกอบด้วยการเตรียม หรือการพยายามกระทำความผิด การช่วยเหลือหรือส่งเสริม การสนับสนุน การให้คำปรึกษาหรือการเป็นผู้จัด หรือการเป็นผู้สมคบไม่ว่าก่อน หรือหลังการกระทำสำหรับความผิดที่ระบุไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าความผิดดังกล่าวลงโทษได้ตามกฎหมายของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย โดยการจำคุกหรือกักขังในรูปแบบอื่นเป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีหรือโดยการลงโทษที่หนักกว่า

3. ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วยสำหรับการกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศไทย เพื่อกระทำความผิดไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้และสำหรับการวางแผนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพื่อกระทำความผิดดังกล่าว

4. เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อนี้ ให้ถือว่าเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

ก. ไม่ว่ากฎหมายของภาคีสัญญาจะจัดความผิดอยู่ในประเภทเดียวกัน หรือจะเรียกชื่อความผิดเดียวกัน หรือไม่ก็ตาม หรือ

ข. ไม่ว่าจะเป็ความผิดซึ่งกฎหมายสหพันธ์ของสหรัฐกำหนดให้มีการพิสูจน์ว่ามีการขนส่งระหว่างมลรัฐ หรือการใช้ไปรษณีย์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นที่กระทบกระเทือนการค้าระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม เรื่องดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์เพียงเพื่อให้อำนาจศาลแก่ศาลมลรัฐของสหรัฐ

5. เมื่อให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนฐานใดฐานหนึ่งได้แล้ว อาจจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดอื่น ซึ่งระบุไว้ในคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นไปตามเงื่อนไขสำหรับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ยกเว้นเงื่อนไขที่เกี่ยวกับระยะเวลาของโทษหรือคำสั่งกักขังที่ระบุไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้



ข้อจำกัดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐ มีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

1. จะไม่มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่ความผิดที่ได้กระทำลงนั้นเป็นความผิดทางการเมือง โดยได้กำหนดในสนธิสัญญาข้อ 3 (1) (ก) (ข)

“1. จะไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ถ้า

ก. ความผิดที่ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นความผิดทางการเมือง หรือ

ข. เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความมุ่งประสงค์ทางการเมือง”

อย่างไรก็ตามไม่ได้มีการระบุไว้ว่าความผิดทางการเมืองนี้เป็นความผิดทางการเมืองประเภทความผิดทางการเมืองโดยแท้ (pure political offense) หรือประเภทความผิดทางการเมืองสัมพัทธ์ (relative political offense) หรือไม่จำกัดประเภท ซึ่งในเรื่องนี้คงต้องรอดูผลในทางปฏิบัติของประเทศไทยต่อไป

แต่ในกรณีที่การกระทำความผิดทางการเมืองนี้ได้กระทำโดยการปลงชีวิตหรือกระทำความผิดโดยเจตนาต่อชีวิตหรือต่อร่างกายของประมุขแห่งรัฐภาคีสถิติสนธิสัญญานี้ หรือกระทำต่อสมาชิกในครอบครัวของบุคคลนั้น รวมทั้งการพยายามกระทำความผิดดังกล่าว สนธิสัญญานี้ยกเว้นไม่ให้ความคุ้มครอง และมีให้ถือว่าเป็นความผิดทางการเมือง ดังนั้นบุคคลผู้กระทำความผิดดังกล่าวจึงอาจถูกส่งตัวข้ามแดนได้

2. จะไม่มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ในกรณีที่ความผิดที่ได้กระทำลงนั้นเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะแต่ความในข้อนี้ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าความผิดทางทหารโดยเฉพาะนี้ เป็นความผิดฐานหลบหนีราชการทหาร หรือเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทหาร ซึ่งทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันอยู่มาก ดังนี้

ความผิดฐานหลบหนีราชการทหารนี้ ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันถือว่า เป็นความผิดที่ไม่อาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันได้ โดยถือเป็นหลักสากลทั่วไป แม้ว่าหลักการนี้ยังไม่เป็นที่รับรองโดยประเทศต่าง ๆ ทั้งหมด โดยถกเถียงกันในประเด็นที่ว่าความผิดประเภทนี้ จะถือเป็นความผิดอาญาว่าเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงได้หรือไม่เพียงใด ซึ่ง

บางประเทศก็เห็นว่า เป็นแต่บางประเทศว่าไม่เป็น นอกจากนี้ บางประเทศถือว่าเป็น ความผิดที่ร้ายแรง เพราะเกิดขึ้นบ่อย ๆ แต่อีกบางประเทศเห็นว่าไม่ร้ายแรงอะไรเลย เพราะไม่เกิดขึ้นในประเทศตนเลย และถ้าถูกจับตัวได้ ก็ขึ้นศาลทหารไม่ใช่ศาลธรรมดา

อย่างไรก็ดี หลักสากลนี้ ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ทหารบกหลบหนีราชการ เท่านั้น จึงจะไม่เป็นเหตุให้ขอส่งตัวแก่กันได้ ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าเป็นกรณีที่ทหารเรือหรือทหารอากาศหลบหนีราชการทหาร โดยหลบหนีออกจากเรือ หรือเครื่องบิน กองทัพอากาศซึ่งประจำอยู่ ขณะจอดอยู่ ณ ท่าเรือหรือท่าอากาศยานต่างประเทศ ย่อมถือ ว่าเป็นความผิดอันจะส่งข้ามแดนได้ เพราะถือว่าการกระทำความผิดต่อความปลอดภัย ของเรือหรือเครื่องบิน ถ้าไม่มีการปราบปรามกันโดยเด็ดขาดเข้มงวดแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเดินทางเรือหรือการบินได้

ส่วนความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายทหาร เป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายทหาร แต่ไม่ใช่ความผิดฐานหลบหนีราชการทหาร

ตัวอย่างความผิดประเภทนี้ เช่น การทรยศ, การจารกรรม, การยุยงให้ละ ทิ้งหน้าที่หรือหลบหนีราชการทหาร

ความผิดประเภทนี้ถือว่า ไม่อาจส่งข้ามแดนได้ ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเป็น ทหารบกหรือทหารเรือ โดยอาศัยหลักเหตุผลที่ถือกันว่า ความผิดประเภทนี้ มีลักษณะ เดียวกับความผิดในทางการเมือง

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในกรณีทหารที่กระทำผิดได้กระทำความผิด อาญาสามัญอื่น ๆ เช่น ฆ่าคนตาย หรือทำร้ายร่างกายในขณะที่กระทำผิดต่อกฎหมาย ทหารด้วยแล้ว เช่น ในขณะที่ยุยงให้พวกทหารละทิ้งหน้าที่ มีบางคนไม่เห็นด้วย ผู้กระทำผิดจึงฆ่าหรือทำร้ายร่างกายคนที่ไม่เห็นด้วย กรณีเช่นนี้ ทหารผู้กระทำผิดนั้น จะต้องถูกส่งตัวฐานกระทำผิดอาญาสามัญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำผิดนั้นจะต้องถูก นำตัวขึ้นฟ้องต่อศาลทหาร

3. การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนที่อาจถูกลงโทษประหารชีวิตตามกฎหมายของรัฐที่ ร้องขอ อาจถูกปฏิเสธโดยรัฐที่ได้รับการร้องขอได้ ในกรณีที่ความผิดดังกล่าวไม่อาจถูก ลงโทษประหารชีวิตตามกฎหมายของรัฐที่ได้รับการร้องขอ ซึ่งเป็นข้อจำกัดโดยลักษณะ



ของการลงโทษ (restriction based on the nature of the penalty) แต่ถ้าหากว่าความผิดนั้นเป็นความฐานมาผู้อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของรัฐที่ได้รับการร้องขอ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่ร้องขอให้หลักประกันว่าจะเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจจกโทษของรัฐที่ร้องขอเพื่อขอให้เปลี่ยนโทษประหารเป็นโทษที่เบากว่านั้น หากมีการลงโทษประหารชีวิต รัฐผู้รับคำร้องขอก็ต้องส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไป

วิธีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน

1. เริ่มด้วยมีคำขอจากรัฐบาลต่างประเทศโดยทางทูต (Request for the extradition of fugitive criminals) ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ (ในกรณีที่ไม่มีทูตก็ให้กงสุลทำหน้าที่แทน) ซึ่งคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องแนบ เอกสาร คำแถลง หรือพยานหลักฐานอื่นๆ ซึ่งระบุรูปพรรณสัณฐาน และที่อยู่ที่อยู่อาจเป็นไปได้ของบุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัว คำแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี รวมถึงเวลาและสถานที่ที่ความผิดได้เกิดขึ้น และบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุงค์ประกอบสำคัญและที่กำหนดฐานความผิดที่ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับความผิด และบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอายุความเพื่อการฟ้องคดีหรือเพื่อการดำเนินการลงโทษสำหรับความผิด

2. เอกสารที่นำส่งทั้งหมดโดยรัฐที่ร้องขอจะต้องแปลเป็นภาษาไทย

3. ต้องมีหลักฐานประกอบคำร้องขอ กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้ที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้ว ก็ให้ส่งสำเนาคำพิพากษาหรือถ้าเป็นผู้ต้องหา ก็ต้องมีสำเนายหมายจับ มีหลักฐานเพียงพอที่จะส่งขังผู้ต้องหา เพื่อส่งไปให้ศาลพิจารณาได้ หากความผิดนั้นกระทำในประเทศไทย

4. กระทรวงการต่างประเทศจะส่งคำขอไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีอำนาจตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ขอให้ออกหมายสั่งจับกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้จับจำเลยก็ได้

5. ศาลจะแจ้งกระทรวงยุติธรรม แล้วดำเนินการไต่สวน

6. ถ้าเป็นกรณีรีบด่วน รัฐบาลต่างประเทศจะขอให้ควบคุมจำเลยไว้พลางก่อนก็ได้ โดยแถลงประเภทความผิดให้ชัดเจน และว่าได้ออกหมายสั่งจับแล้วด้วย ระหว่างที่คำร้องขอตามระเบียบกับหลักฐานยังไม่มาถึง ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้ถ้าหากว่ามีพยานหลักฐาน ซึ่งอาจปรากฏตามหนังสือของกระทรวงต่างประเทศว่าได้ ออกหมายสั่งจับแล้วความผิดนั้นอยู่ในประเภทส่งตัวได้และไม่มีลักษณะทางการเมือง ถ้าศาลไม่ได้รับหลักฐานภายในสองเดือนนับแต่วันศาลออกคำสั่งก็ต้องปล่อยตัวไป

7. เมื่อจับตัวได้แล้ว ต้องนำตัวขึ้นสู่ศาลโดยไม่ชักช้า แล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ศาลไม่ควรอนุญาตให้ประกันตัวไป

การพิจารณาคดีเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน คู่ความอุทธรณ์ได้ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยแล้วเป็นอันเสร็จเด็ดขาด การพิจารณาของศาลชั้นต้นนั้น ศาลชั้นต้นจะฟังข้อต่อสู้ได้เฉพาะกรณีที่อ้างว่าไม่ใช่เป็นผู้ที่ถูกร้องขอความผิดนั้นไม่อยู่ประเภทที่ส่งข้ามแดนได้ หรือเป็นความผิดอันมีลักษณะทางการเมือง การที่ขอให้ส่งข้ามแดนนั้นความจริงเพื่อจะเอาตัวไปส่งโทษสำหรับความผิดอย่างอื่นมีลักษณะทางการเมืองและสัญชาติของจำเลย ถ้าศาลเห็นว่าหลักฐานไม่เพียงพอก็จะสั่งปล่อยตัวไป เมื่อพ้น 48 ชั่วโมงนับแต่อ่านคำสั่งปล่อยตัวไป

การพิจารณาคดีผู้ร้ายข้ามแดนนั้น เป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์มีหน้าที่วินิจฉัยการอุทธรณ์ และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นที่สิ้นสุด หากข้อเท็จจริงตามศาลชั้นต้นวินิจฉัยมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ ศาลอุทธรณ์ไม่มีอำนาจแก้ไข ศาลอุทธรณ์ฟังพิจารณาแต่เพียงว่าศาลชั้นต้นมีพยานหลักฐานที่จะออกคำสั่งได้หรือไม่เท่านั้น

ดังนั้น กระบวนการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนของไทยจะเริ่มจากกระทรวงการต่างประเทศได้รับคำร้องขอจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย แล้วจึงแจ้งกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานอัยการสูงสุดตามลำดับ แล้วจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าไม่สมควรให้ส่งตัวก็ให้ยุติการดำเนินการ แต่หากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าสมควรส่งตัว ก็ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งขังตัวบุคคลผู้นั้นเพื่อกำหนดการส่งตัวต่อไป



บทที่ 4

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นคนสัญชาติไทย

โดยทั่วไปแล้วรัฐจะไม่ส่งคนที่มีสัญชาติของรัฐนั้นไปให้รัฐอื่นลงโทษเพราะว่าต้องการที่จะป้องกันคนสัญชาติตน และหวังเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จัดว่าเป็นข้อจำกัด โดยลักษณะของบุคคลผู้ถูกร้องขอ (restriction based on the nature of the requested person) ซึ่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ก็ได้ยอมรับหลักการนี้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ความว่า

“เมื่อใดศาลพิเคราะห์เห็นว่าจำเลยเป็นคนในบังคับสยามก็ดี หรือมีข้อสงสัยหรือมีความยุ่งยากในเรื่องระเบียบอันเกี่ยวกับการรับรองเอกสาร หรือวิธีการทำคำขอให้ส่งข้ามแดนก็ดี ให้ศาลรายงานหรือเสนอคดีกระทรวงยุติธรรม ก่อนที่จะออกคำสั่งให้ปล่อยตัวจำเลย”

สำหรับในเรื่องการส่งตัวบุคคลสัญชาติรัฐผู้ส่งนี้ ในสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ได้กำหนดไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 กล่าวคือ สนธิสัญญานี้ให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารของภาคีแต่ละฝ่ายว่าจะส่งตัวหรือไม่ก็ได้ ดังบัญญัติไว้ในข้อ 8 (1) ความว่า

“ภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไม่ผูกพันที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดน ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐที่ได้รับการร้องขอ ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดนได้ หากในดุลพินิจของตนเห็นสมควรที่จะกระทำเช่นนั้น ในกรณีที่ประเทศไทยเป็นรัฐที่ได้รับการร้องขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจจะส่งคนชาติของตนข้ามแดนได้ หากมิได้ถูกห้ามให้กระทำเช่นนั้น”

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไทยได้เคยส่งตัวผู้มีสัญชาติไทยไปพิจารณาคดีในสหรัฐอเมริกาตามร้องขอของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยครั้งแรกได้ส่งนายทง ศิริปรีชาพงษ์ และในครั้งที่สองได้ส่งตัวนายวู ซางลี หรือนายมีชัย ประทุมมะณี โดยทั้งสองกรณี

ผู้ที่ถูกส่งตัวได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานลักลอบนำยาเสพติดเข้าสหรัฐอเมริกา

การส่งตัวนายทง ศิริปรีชาพงษ์ ไปสหรัฐอเมริกา

ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน คำขอนี้อาจริเริ่มโดยผู้ว่าการมลรัฐหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) ก็ได้ โดยคำขอนั้นจะต้องระบุโดยชัดแจ้งถึงข้อหาที่ผู้ถูกขอให้ส่งตัวได้กระทำความผิด ซึ่งข้อหา นั้นจะต้องเป็นข้อหาที่กำหนดให้ส่งตัวข้ามแดนได้ตามสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทย-สหรัฐ จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of State) ก็จะส่งคำขอมายังดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา

สำหรับกรณีนี้ ประเทศไทยได้รับหนังสือ ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2537 จากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ร้องขอให้รัฐบาลไทย ส่งตัวนายทง ศิริปรีชาพงษ์ ซึ่งมีสัญชาติไทยไปยังสหรัฐอเมริกา เพื่อดำเนินคดีที่ศาล สหรัฐประจำเขตแคลิฟอร์เนียเหนือ (North California) ในข้อหาว่าได้กระทำความผิดฐานลักลอบนำเข้าและสมคบกันลักลอบนำเข้ากัญชาจากเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปยังสหรัฐอเมริกา โดยการกระทำหลายครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2516-2530 โดยพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาได้ยื่นฟ้องนายทง ศิริปรีชาพงษ์ เป็นจำเลยต่อศาล แคลิฟอร์เนียเหนือ ซึ่งศาลได้มีคำสั่งรับฟ้องและออกหมายจับจำเลยเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534

เมื่อกระทรวงการต่างประเทศไทยได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ก็ได้ส่งมายังกระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2538 ให้ฟ้องจำเลยต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขังจำเลยไว้เพื่อส่งตัวจำเลยข้ามแดนไปดำเนินคดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 มาตรา 3, 6, 7, 8, 11, 12, 15 พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533 มาตรา 4 สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา



ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2526 ข้อ 1,2,3,8,19 ซึ่งศาลอาญาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ให้ขังนายทง ศิริปรีชาพงษ์ ไว้เพื่อส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป (รายละเอียดปรากฏในคดีศาลอาญาหมายเลขแดงที่ ผ.9/2538 ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ นายทง ศิริปรีชาพงษ์ จำเลย)

อย่างไรก็ตาม นายทง ศิริปรีชาพงษ์ ได้อุทธรณ์คำสั่งศาลอาญาต่อศาลอุทธรณ์แต่ศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลอาญา โดยมีคำสั่งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2538 จากนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการส่งตัวนายทง ศิริปรีชาพงษ์ ไปยังสหรัฐอเมริกา ตามคำขอของสหรัฐอเมริกา และได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลเขตแคลิฟอร์เนียเหนือแล้ว โดยการพิจารณาคดีจะได้กระทำตามกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาต่อไป

ข้อกฎหมายเกี่ยวกับคนชาติ

จากกรณีดังกล่าวได้มีประเด็นที่สำคัญเกิดขึ้นคือประเด็นที่ว่ารัฐบาลไทยสามารถส่งคนสัญชาติไทยเป็นผู้ร้ายข้ามแดนตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลได้ให้เหตุผลไว้อย่างกระจ่างชัด ดังความตอนหนึ่งของคำสั่งในคดีดังกล่าว ดังนี้

“ปัญหาข้อ 6 รัฐบาลไทยมีอำนาจส่งคนสัญชาติไทยไปดำเนินคดีประเทศสหรัฐอเมริกาได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาถ้อยคำในข้อ 8 วรรค 1 แห่งสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว จะเห็นว่าแม้ภาคีสัญญาไม่ผูกพันที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดนแต่ก็ไม่ห้ามการส่งคนชาติข้ามแดน ในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เงื่อนไขในการส่งคนชาติข้ามแดนแม้ประการเดียว คือ ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจให้ส่ง แต่ในกรณีฝ่ายไทยนั้นสนธิสัญญาบัญญัติเงื่อนไขว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจจะส่งคนชาติของตนข้ามแดนได้ หากมิได้ถูกห้ามให้กระทำเช่นนั้น คำว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้น หมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคือ

คณะรัฐมนตรี ดังนั้นการส่งคนชาติข้ามแดนจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 2 ประการคือ คณะรัฐมนตรีต้องใช้ดุลพินิจให้ส่งและจะต้องมิได้ถูกห้ามให้กระทำเช่นนั้น ซึ่งเงื่อนไขประการหลังนั้นย่อมหมายถึงการไม่มีกฎหมายใด ๆ ห้ามไม่ให้ส่ง แต่จากถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่ได้ความชัดเจนว่า กฎหมายที่ห้ามนั้นหมายถึงกฎหมายอะไร ซึ่งหากตีความว่ากฎหมายที่ห้ามนั้นคือพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่ห้ามส่งคนสัญชาติไทยข้ามแดนเนื่องจากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 เป็นกฎหมายฉบับเดียวในขณะนี้ที่ห้ามส่งคนสัญชาติไทยข้ามแดน ก็เท่ากับว่าการส่งคนสัญชาติไทยไม่อาจกระทำได้เลยแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะใช้ดุลพินิจให้ส่งก็ตาม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นสนธิสัญญาก็น่าจะมีข้อความที่ให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจ และหากพิจารณาเจตนารมณ์ของคู่สัญญาขณะเจรจาทำกันแล้ว ทั้งสองฝ่ายน่าจะต้องยึดหลักความเท่าเทียมกันและการปฏิบัติตอบแทนกัน เมื่อสนธิสัญญาในส่วนของสหรัฐอเมริกากำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจในการส่งคนชาติของตนข้ามแดนได้ บทบัญญัติในส่วนของไทยก็ควรตีความในทำนองเดียวกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติพันธกรณีในลักษณะตอบแทนกันได้ เมื่อเปรียบเทียบสนธิสัญญาฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับก่อนที่ทำเมื่อ พ.ศ. 2465 ข้อ 8 จะเห็นว่าสัญญาฉบับก่อนนั้นไม่มีข้อความให้ดุลพินิจฝ่ายบริหารในการส่งคนชาติข้ามแดนไว้เลย และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่าที่ไม่แย้งกับข้อความในหนังสือกับรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2526 นี้เอง สนธิสัญญาฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 จึงต้องใช้บทบัญญัติในสนธิสัญญาในเรื่องสัญชาติบังคับถือว่าขณะนี้ยังไม่มีความหมายที่ห้ามให้กระทำเช่นนั้น รัฐบาลไทยจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจส่งจำเลยไปให้ประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินคดีได้”



ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการที่จะจัดส่งบุคคลสัญชาติไทย ไปดำเนินคดีที่สหรัฐอเมริกา ตามคำร้องขอ ภายใต้สนธิสัญญาฉบับนี้ นั้น อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลไทยว่าจะส่งตัวหรือไม่ส่งตัวก็ได้

ในกรณีที่รัฐบาลมีดุลพินิจให้ส่งตัวจะขอให้ศาลมีคำสั่งขังผู้นั้น เพื่อรอการส่งตัวการพิจารณาของศาลนี้ศาลจะพิจารณาให้ได้ความตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 กล่าวคือ

“มาตรา 12 ศาลจะต้องเป็นที่พอใจว่า

- (1) จำเลยเป็นตัวบุคคลที่ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนแน่แล้ว
- (2) มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งขังผู้ต้องหา เพื่อส่งไปให้ศาลพิจารณาได้ หากว่าความผิดนั้นได้กระทำในกรุงสยาม
- (3) ความผิดนั้นอยู่ในประเภทที่จะส่งตัวจำเลยข้ามแดนได้ และไม่ใช่ว่าเป็นความผิดอันมีลักษณะในทางการเมือง

พยานหลักฐานนั้นจะเป็นพยานบุคคลมาเบิกความต่อศาล หรือจะเป็นถ้อยคำพยานที่ได้จัดบันทึกส่งมา (ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับรองว่าถูกต้อง) ก็ได้”

เมื่อศาลเป็นที่น่าพอใจว่าคดีมีหลักฐานเพียงพอแล้ว ก็พึงมีคำสั่งให้ขังจำเลยไว้เพื่อส่งตัวข้ามแดนไปเท่านั้น โดยที่ศาลไม่ต้องมีคำสั่งว่าให้ส่งตัวข้ามแดนไป เพราะการที่จะวินิจฉัยว่าให้ส่งตัวข้ามแดนไปนั้น ได้วินิจฉัยแล้วโดยฝ่ายบริหารคือรัฐบาลก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีบทบาทสำคัญในการป้องกันปราบปรามอาชญากรที่หลบหนีไปพำนักในดินแดนของรัฐต่าง ๆ ที่มีใช้รัฐที่มีความผิดได้กระทำขึ้น ซึ่งนับว่าอาชญากรเหล่านี้มีมากขึ้น และหลากหลายขึ้น เช่น อาชญากรในการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ ยาเสพติด ค้าหญิง ค้าอาวุธสงคราม ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่ได้หยิบยกขึ้นมาศึกษาเท่านั้น ประเทศไทยได้มีการจัดทำสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันนี้กับอีกหลายประเทศ คือสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันระหว่างกรุงเทพฯกับอังกฤษ พ.ศ. 2454, อนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างสยามและเบลเยียม พ.ศ. 2479, สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2522 สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2524 และล่าสุดเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 รัฐสภาได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งได้มีการลงนามกันไว้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2536

ในอนาคตจึงควรจะทวีความร่วมมือ ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แพร่หลายกว้างขวางยิ่งขึ้นในรูปของสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) และควรกำหนดหลักการและหลักปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจกำหนดรายละเอียดเหล่านี้ในรูปของกฎหมายเอกรูป (Uniform Law) ตลอดจนเร่งรัดขั้นตอนการให้สัตยาบัน (Ratification) และการตรากฎหมายอนุวัติการในประเทศที่ใช้ระบบเคียวกูให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนนั้นมิได้เป็นประโยชน์แต่เฉพาะรัฐผู้ร้องขอเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อรัฐผู้ส่งตัวด้วย ที่พลเมืองของรัฐจะสามารถอยู่อาศัยได้โดยสงบสุข โดยปราศจากอาชญากรมาอยู่ร่วมด้วย



บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์

วิชา ลีม่วงศ์. “ความผิดทางการเมืองในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

บทความ

พรชัย ด่านวิวัฒน์. “การก่อการร้ายระหว่างประเทศ : ข้อยกเว้นของความผิดทางการเมือง (ศึกษาเฉพาะกรณีความหมายตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา)” ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

กนิง ฤไชย. “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. นิตยภัณฑิพย์ เล่ม 28 ตอน 1 (2514) : 82-96.

ประสพสุข บุญเดช. “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. มหาบัณฑิตย์ เล่ม 48 (ธันวาคม 2535) : 117-139.

ประสิทธิ์ นรินทรางกูร ณ อยุธยา. “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. สราญรมย์ (10 กุมภาพันธ์ 2502) : 87-105.

สุวิทย์ แสงทอง. “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. วารสารอัยการ (12 พฤษภาคม 2532) : 23 -31.

วิเชียร เจนสวัสดิชัย. “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. สราญรมย์ (10 กุมภาพันธ์ 2519) : 114-123.



LIART

ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา



Legislative Institutional Repository of Thailand

- 5 เมษายน 2540 - นายประกอบ มุกอระ ตัวแทนคนไทยจากชมรมศิษย์เก่า ลอสแอนเจลิส สมาคมคนไทยแห่งแคลิฟอร์เนียภาคใต้ และสมาคมสื่อมวลชนไทยแห่งสหรัฐอเมริกา ได้เข้า ยื่นหนังสือต่อนายอมร รักษาสัตย์ ประธานคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ เพื่อแสดงให้คนไทยในต่างประเทศมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงในการ เลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย โดยไม่ต้องกลับมาใช้สิทธิ ในประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ต้องไปใช้ สิทธิด้วยตนเองในภูมิลำเนาที่มีอยู่ในทะเบียนบ้านจึงทำให้ คนไทยในต่างประเทศต้องสละสิทธิ เพราะจะมีปัญหาเรื่อง ค่าใช้จ่ายและเวลา ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงหวังว่าจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย
- 14 เมษายน 2540 - นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น ประธานคณะอนุกรรมการ เตรียมการจัดทำประชาพิจารณ์ เปิดเผยถึงแผนการทำ ประชาพิจารณ์ ซึ่งจะมีขึ้นหลังเสร็จสิ้นการยกร่าง รัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับส่งให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะ ประเด็นที่ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ อาทิ เช่น ปัญหาสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มา ของนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งการกำหนดให้การใช้สิทธิในการเลือกตั้งเป็น หน้าที่ของประชาชน
- ส่วนวิธีการทำประชาพิจารณ์ ทางคณะอนุกรรมการฯ จะจัดทำคู่มือให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกจังหวัด โดยจะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับผู้ชำนาญการและผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขาอาชีพ 80-100 คน
2. ระดับผู้ปฏิบัติการและผู้มีประสบการณ์ชำนาญตามสาขาอาชีพ 200 คน
3. ระดับประชาชนทั่วไป 500 คน

- 16 เมษายน 2540** - นายแพทย์สันต์ หัตถิรัตน์ แกนนำสมาพันธ์ประชาธิปไตยเปิดเผยว่า องค์การประชาธิปไตย 1,288 องค์การ เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ระบุที่มาของนายกรัฐมนตรีควรเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง นอกจากนี้ทางองค์การประชาธิปไตยทั้ง 1,288 องค์การ ได้ร่วมกันพิจารณาถึงผลเสียของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงว่า อาจเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ และปัญหาการถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งถึง 4 ปี ถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่ฟังเสียงประชาชน ก็ไม่มีมาตรการใดๆ ที่จะถอดถอนอำนาจได้
- 18 เมษายน 2540** - พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี กล่าวภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ที่ประชุมเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เป็นจำนวนเงินหนึ่งล้านแปดพันแปดสิบล้านบาท โดยให้สำนักงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบให้แต่ละกระทรวงนำกลับไปพิจารณาอีกครั้งว่า จะมีการเพิ่มเติมในส่วนใดก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งในวันที่ 21 พฤษภาคมศกนี้ นอกนั้นจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เข้าสู่การพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

20 เมษายน 2540

- นายคณิน บุญสุวรรณ โฆษกคณะกรรมการยกร่าง
รัฐธรรมนูญ แถลงว่าคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญได้
ข้อสรุปเบื้องต้น ในหมวดรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีแล้ว
แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงแก้ไขตามเสียง
ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และ
การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในช่วงการจัดทำ
ประชาพิจารณ์ต่อไป คณะทำงานกำหนดให้นายก
รัฐมนตรีมาจาก ส.ส.ตามสัดส่วนรายชื่อพรรคการเมือง
(PARTY LIST) เท่านั้น นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีจะ
ต้องมาจากการโหวตคะแนนเสียงของ ส.ส. ในสภาผู้แทน
ราษฎร ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ภายใน 30 วัน
ถ้าภายใน 15 วัน หากไม่มีผู้ใดได้คะแนนถึงกึ่งหนึ่ง
ประธานรัฐสภาต้องนำรายชื่อผู้ได้รับคะแนนสูงสุดขึ้น
ทูลเกล้าฯ ถวาย แต่หากหลังจากนั้น 15 วัน ยังไม่อาจ
เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ก็เป็นอันต้อง
ยุบสภา

ในส่วนของที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
นั้นได้มีการปรับสัดส่วนระหว่าง ส.ส.จากการแบ่งเขต
เรียงเบอร์กับ ส.ส.ตามสัดส่วนรายชื่อพรรคการเมือง
จากเดิมที่กำหนดไว้ 400 : 100 คน คณะทำงานเห็น
ควรให้ปรับเปลี่ยนเป็น 350 : 150 คน เพื่อให้ ส.ส.ที่
ได้จากระบบพรรคการเมืองสามารถคานอำนาจ ส.ส.ที่
มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตรวมเบอร์ได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ



นอกจากนี้ คณะทำงานได้กำหนดให้ผู้ที่ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. หากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรี นั้น เป็น ส.ส. ที่มาจากการแบ่งเขตเรียงเบอร์ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม แต่ถ้ามาจากระบบสัดส่วน เมื่อเป็นรัฐมนตรีแล้ว ให้เลื่อนลำดับถัดไปขึ้นมาเป็น ส.ส. แทน

23 เมษายน 2540 - นายอรรถสิทธิ์ ทวีพิสัยสิทธิ์ เผยภายหลังการประชุมพรรคความหวังใหม่ ว่า ที่ประชุมพรรคได้มีมติตั้งคณะผู้บริหารจำนวน 13 คน ประกอบด้วย

1. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน
2. นายสุขวิช รังสิตพล เป็นรองประธาน
3. นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
4. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์
5. นายเรืองวิทย์ ลิกค์
6. นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์
7. นายชิงชัย มงคลธรรม
8. นายโกศล พลกุล
9. นายเกรียง กัลป์ตินันท์
10. นายชัย การวัฒนาศิริกุล
11. นายภูษณ ปรีย์มาโนช
12. นายบุรินทร์ หิรัญบูรณะ
13. นายเสนาะ เทียนทอง เป็นเลขานุการ

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งแต่งตั้ง นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นผู้อำนวยการพรรค นายทศพล สังขทรัพย์ นายอรรถสิทธิ์ ทวีพิสัยสิทธิ์ เป็นรองผู้อำนวยการพรรค



LI RT

ฝ่ายการเมือง และนายพิสุทธ์ อังจันทร์เพ็ญ เป็นรอง
ผู้อำนวยการพรรคฝ่ายบริหาร

27 เมษายน 2540

- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้มีมติที่จะให้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้นายกรัฐมนตรีมาจาก 2 ทาง คือ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีเลือกตั้งของพรรคการเมือง และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเดี่ยวเบอร์เดียว

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นให้มีจำนวน 30 คน รวมทั้งนายกรัฐมนตรี ส่วนที่เหลืออีก 19 คน ให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ที่ไม่มีสิทธิ์เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี

28 เมษายน 2540

- ที่พรรคพลังธรรม มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2540 เพื่อเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคพลังธรรม โดยมี นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ รักษาการหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม และสมาชิกได้เสนอชื่อ นางสาวรัตน์ เกตุราพันธ์, นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นหัวหน้าพรรค แต่เนื่องจาก พลตรีจำลอง ศรีเมือง ไม่ได้เข้าประชุมจึงถือว่าไม่มีสิทธิ์ในตำแหน่งดังกล่าว ส่วนนางสาวรัตน์ ได้กล่าวกับที่ประชุมว่า จะไม่รับตำแหน่งใดๆ ในพรรค

หลังจากนั้นการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคพลังธรรมนั้นปรากฏว่า สมาชิกพรรคพลังธรรมได้มีมติให้ นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ โดยมีเสียงสนับสนุน 70 เสียง จากสมาชิกที่เข้าประชุมทั้งหมด 107 เสียง

