



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

เรื่องในเล่ม

- การกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลัง สู่ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า 1
ดร.จรัส สุวรรณมาลา
- การกระจายอำนาจ หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา 21
ประหยัด หงษ์ทองคำ
- การเมืองระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน 39
ประทาน คงฤทธิศึกษากร
- รายงานผลการวิจัยเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใน 47
อนาคต กรณีศึกษาจังหวัด นนทบุรี นครราชสีมา และระนอง
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- การขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 61
ภิญโญ จิตรแก้ว
- การรับสัมปทาน หรือการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด 73
ตัดตอนระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- รัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1) 83
สีดา สอนศรี
- ข่าวหน้าสนใจประจำเดือน 93

● ปีที่ 42 ฉบับที่ 11 เดือน พฤศจิกายน 2537 ●



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070-2441071

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุ่งทองใน คูสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323-2441324

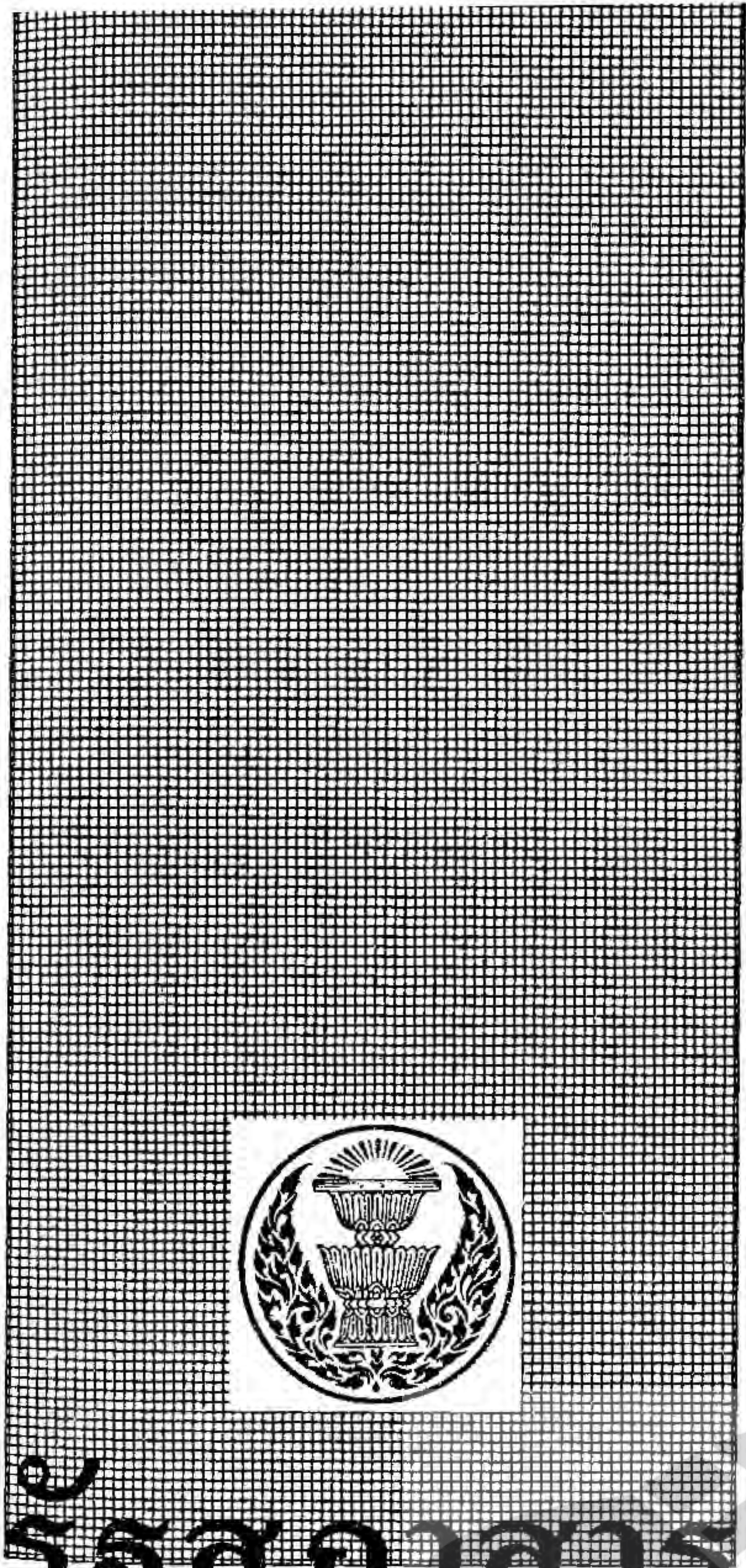
บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือนำเงินสด
ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์คูสิต กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าเช่าสูง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LI RT



รัฐสภาสาร

ปีที่ 42 ฉบับที่ 11 เดือน พฤศจิกายน 2537 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นับเป็นนิมิตหมายที่ดีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรวมในการปกครองตนเอง ทั้งในด้านการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตน การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและบทความที่น่าสนใจ เรื่อง การรับสัมปทาน หรือการเป็นคู่สัญญา อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การขยายฐานอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1) เพื่อให้ท่านผู้สนใจใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

การกระจายอำนาจ

ทางการเมืองและการคลัง
ผู้ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

● ดร. จรัส สุวรรณมาลา



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร และการคลังของไทยในอนาคต เพื่อเป็นแนวทางในการวิพากษ์วิจารณ์ และ พัฒนานโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยต่อไป

1. อดีตและปัจจุบัน

ถ้ามองสังคมไทยจากสายตาของนักบริหารชุมชน เมืองไทยเราประกอบขึ้นด้วยชุมชนขนาดใหญ่ย่อย ตั้งแต่ชุมชนเมืองใหญ่อย่าง กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ หาดใหญ่ ฯลฯ ไปจนถึงชุมชนเมืองขนาดกลางและเล็กอย่างนครพนม ศรีราชา อ่างทอง กันตัง กระบี่ ชุมแพ ฯลฯ และชุมชนชนบทระดับตำบลหมู่บ้านต่างๆ อันที่จริงชีวิตคนเราจะผูกพันกับบริการของชุมชนตั้งแต่เกิดจนตาย เราเริ่มต้นชีวิต (เกิด) ที่โรงพยาบาลของชุมชน โตขึ้นก็เข้าโรงเรียนในชุมชน ใช้บริการพื้นฐานต่างๆ ที่ชุมชนร่วมกันจัดให้มีขึ้น เช่น ถนนหนทาง การเก็บขยะ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พิธีการทางศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

แต่ก็อาจจะเป็นเรื่อง "แปลกแต่จริง" ที่ชีวิตของคนไทยเราไม่ว่าจะอยู่ในชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบท มักจะสัมผัสกับบริการของรัฐบาลระดับชาติมากกว่าบริการที่ได้จากชุมชนของตนเอง นับตั้งแต่ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การรักษาความปลอดภัย การควบคุมดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม บริการสาธารณสุข การศึกษา การจราจร ฯลฯ และยิ่งน่าแปลกใจมากขึ้นที่พบความจริงว่ารัฐบาลระดับชาติได้ก้าวเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการในระดับชุมชนย่อยๆมากขึ้นทุกวัน เช่น เข้าไปจัดการแก้ปัญหาจราจร กำจัดขยะ กำจัดยุงลาย ฯลฯ โดยอ้างเหตุผลว่า "ปัญหาเหล่านี้ยิ่งใหญ่เกินความสามารถของท้องถิ่น" อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชนต่างๆ ปัจจุบันนี้ประมาณร้อยละ 80-100 ถูกส่งตรงมาจากรัฐบาลระดับชาติ เมื่อท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการพื้นฐานน้อยลง ผู้คนในชุมชนจึงพากันไปพึ่งพาส.ส. และรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้น ดูเหมือนทั้งรัฐบาลและ ส.ส. ระดับชาติจะพอใจกับการ "เล่นการเมืองท้องถิ่น" อย่างเป็นอยู่นี้มาช้านาน แม้ว่าจะต้องสาละวนอยู่กับการจัดสรรเงินงบประมาณในการชุดบ่อน้ำ ตัดถนน สร้างโรงเรียน สะพาน สถานีอนามัย กำจัดยุงลาย ฯลฯ ในชุมชนต่างๆ จนไม่มีเวลาไปคิดถึงปัญหา



4 รัฐศาสตร์

ระดับชาติเลยก็ตามที

รัฐบาลระดับชาติไปทำกิจกรรมระดับท้องถิ่นมันเสียหายตรงไหน?

อันที่จริงก็ไม่ใช่เรื่องเสียหาย หรือต้องห้าม หรือผิดประเพณีแต่อย่างใด ถ้ารัฐบาลระดับชาติทำได้ดี มีประสิทธิภาพ ฉับไว เป็นที่พอใจของผู้รับบริการ ก็ชอบที่จะให้รัฐบาลระดับชาติดำเนินการได้ทุกอย่าง

แต่จริงๆ แล้วรัฐบาลระดับชาติไม่สามารถจัดการให้ได้ผลดีไปหมดทุกอย่าง ถึงแม้จะได้ใช้ความพยายามมากสักปานใดก็ตาม ให้ลองนึกถึงบริษัทใหญ่ๆ ที่มีธุรกิจซื้อขายสินค้าหลายประเภท มีสาขาการผลิต จำหน่าย และให้บริการทั่วประเทศ มีประชาชนทุกคนเป็นลูกค้า ถ้าบริษัทนี้ใช้ระบบการจัดการแบบรวบอำนาจไว้ที่สำนักงานใหญ่ใน ส่วนกลางต้องตัดสินใจตั้งแต่เรื่องวางแผนการตลาด การผลิต ฯลฯ ไปจนถึงการรับคนงาน การโยกย้ายรักษาความปลอดภัยของบริษัทในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ยอมให้ผู้จัดการสาขาคัดสินใจอะไรได้เลย บริษัทแบบนี้อนาคตเป็นอย่างไร? ถึงไม่จบปริญญาเอกทางการบริหาร ก็คงตอบได้ว่า.....ไปไม่รอด

รัฐบาลไทยนั้นมีขนาดใหญ่โตและมีภารกิจที่ซับซ้อนยิ่งกว่าบริษัทใดๆ ถ้าใช้วิธีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (ที่ทำเนียบรัฐบาล ที่รัฐสภา ที่กระทรวง-กรมต่างๆ) อย่างที่เป็นอยู่ที่นี่ ก็ยังไม่ต้องสงสัยว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร ประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้รู้ว่าปัญหาในท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มขึ้นและทั้งยังซับซ้อนมากขึ้นตามสภาพของการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและพลวัตทางเทคโนโลยี ปัจจุบันนี้รัฐบาลใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการเข้าไปจัดบริการหลายประเภทให้แก่ชุมชนโดยตรงมากขึ้น เช่น เข้าไปทำโครงการกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะ แก้ปัญหาจราจร และปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับมลภาวะ ฯลฯ เป็นต้น ใน 10-20 ปีข้างหน้า ปัญหาท้องถิ่นจะยิ่งทวีคูณมากขึ้นเป็นหลายเท่าตัว ถ้ารัฐบาลระดับชาติจะต้องคอยตามแก้ปัญหาเหล่านี้ให้กับทุกชุมชน ต่อไปจะทำไหวหรือ?



2. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : จะเริ่มต้นที่ตรงไหน?

เมื่อไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า รัฐบาลระดับชาติควรจะคืนอำนาจหน้าที่ที่เป็นของชุมชนท้องถิ่นไปให้เขาจัดการกันเอง และช่วยท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพชุมชนเหล่านั้นให้สามารถช่วยตัวเองได้ การคืนอำนาจหน้าที่เหล่านี้ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการกันเองจะก่อประโยชน์ต่อรัฐบาลกลาง ต่อท้องถิ่น และต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในอนาคต แต่จะเริ่มกันอย่างไร?

การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจควรจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐบาลระดับต่างๆ (รัฐบาลระดับชาติ-รัฐบาลท้องถิ่น) ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ควรจะได้กำหนดให้ชัดเจนว่าหน้าที่หรือกิจกรรมใดควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และกิจกรรมใดที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการเอง การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ควรจะอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกันคือ

- (1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และ
- (2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

"หลักผลประโยชน์สาธารณะ" ที่กล่าวถึงนี้ก็คือว่ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่นๆ หรือที่เรียกกันตามภาษาวិชาเศรษฐศาสตร์ว่าไม่มี "ผลล้นออก" (Spillover effects) ก็ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาติ หรือระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อยๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

สำหรับหลักการประการที่สองที่เรียกว่า "หลักประสิทธิภาพ" นั้นมีอยู่ว่า การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์



6 รัฐสวัสดิการ

แก่ผู้คนที่จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี อันว่าบริการสาธารณะ หรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า "Public goods" นั้นมักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการ จึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน

ภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น

ถ้าพิจารณาตาม "หลักผลประโยชน์สาธารณะ" แล้ว อาจกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ของชุมชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะ และไม่มีผลกระทบต่อชุมชนอื่นๆ มีหลายประเภท เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท บริการเก็บขนทำลายขยะและสิ่งปฏิกูล การวางผังชุมชน การจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำทิ้ง และกำจัดน้ำเสียในชุมชน บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขชุมชน บริการด้านการป้องกันและรักษาความปลอดภัยภายในชุมชน การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนและเส้นทางคมนาคมภายในชุมชน การจัดให้มีระบบขนส่งมวลชน การควบคุมมลพิษ และการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตาม "หลักประสิทธิภาพ" แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่สามารถจัดการผลิตเองได้ทั้งหมด อีกทั้งอาจไม่มีความจำเป็นต้องจัดการผลิตบริการเหล่านี้เองทั้งหมด จึงควรเลือกวิธีการจัดผลิตและจัดหา (Production and provision) บริการสาธารณะให้แก่ชุมชนได้หลายลักษณะ กล่าวคือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดผลิตบริการเองภายในชุมชน หรือร่วมกับชุมชนอื่นที่อยู่ใกล้เคียง ตัวอย่างกิจกรรมในกลุ่มนี้คือ บริการเก็บกวาดขนและทำลายขยะการจัดให้มี



LIIRT

รัฐศาสตร์ 7

และบำรุงรักษาระบบระบายน้ำทิ้งและกำจัดน้ำเสีย การบรรเทาสาธารณภัย การจัดระบบการจราจรและระบบการขนส่งมวลชนภายในชุมชน การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง การให้บริการระบบประปาชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดผลิตบริการภายใต้มาตรฐานและการสนับสนุนของรัฐบาลระดับชาติ ตัวอย่างกิจกรรมในกลุ่มนี้ได้แก่ บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข การควบคุมมลภาวะ (การรักษาสภาวะแวดล้อม) สาเหตุที่ท้องถิ่นต้องเลือกวิธีการผลิตแบบนี้ก็เพราะ บริการเหล่านี้เป็นการวางรากฐานการพัฒนาทางสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมการจัดบริการเหล่านี้จึงต้องมีมาตรฐาน จะทำกันตามมีตามเกิดดังเช่นบริการที่ใช้ประโยชน์วันต่อวัน อาทิ การเก็บขยะ หรือใช้ถนนหนทาง น้ำกินน้ำใช้ ฯลฯ นั้นไม่ได้ หรือจะทำตามความพอใจความนึกคิดของใครบางคนก็ย่อมไม่ได้เช่นกัน ในเรื่องนี้จึงควรให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้กำหนด "มาตรฐาน" ของบริการด้านการศึกษา (กำหนดมาตรฐานของหลักสูตรการเรียนการสอน กำหนดมาตรฐานของผู้สอนและวิธีการสอน) ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการผลิตคือจัดให้มีโรงเรียน จ้างครู-บุคลากรต่างๆ มาทำหน้าที่สอนหนังสือ และควบคุมให้การสอนได้ผลตามมาตรฐานกลางที่กำหนดขึ้น

ท้องถิ่นหลายๆ แห่งอาจจัดบริการเหล่านี้ร่วมกันก็ได้ เช่น มีโรงเรียนมัธยมวิทยาลัยอาชีวศึกษา หรือมีโรงพยาบาลที่สามารถให้มีบริการทางการแพทย์เฉพาะทาง หรือใช้เครื่องมือช่วยตรวจวินิจฉัยโรคที่ทันสมัย (ราคาแพงๆ) ร่วมกันก็ได้ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลระดับชาติอาจจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนท้องถิ่นในด้านบุคลากร เทคโนโลยี และเงินงบประมาณดำเนินการ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดบริการเหล่านี้ให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้หรือจะเข้ามาจัดการผลิตเองทั้งหมดก็ได้เช่นเดียวกัน

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ตัวอย่างกิจกรรมประเภทหลังสุดนี้ก็คือ การจัดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น ไฟฟ้าโทรศัพท์ การเคหะชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การจัดผลิตและการให้บริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ต้องทำเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ จึงจะประหยัดจึงควรจัดผลิตใน



LIART

8 รัฐสภา

ลักษณะเป็น Pool-down services' ในระดับชาติ หรืออย่างน้อยก็ต้องดำเนินการในระดับภูมิภาค ในประเทศไทยเรารัฐบาลระดับชาติได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่จัดผลิตและให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งก็นับว่าเป็นการวางรากฐานที่ค้ำอยู่แล้ว จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ผ่านมาพบว่าเงินลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคในท้องถิ่นต่างๆ ประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคของรัฐบาลระดับชาติที่ได้ไปลงทุนจัดบริการให้แก่ชุมชนน้อยใหญ่ทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้การจัดการในเรื่องนี้ยังมีปัญหาอยู่มากพอสมควร ทั้งนี้เพราะแผนการลงทุนขยายบริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ยังมิได้มีการประสานงานกับแผนพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจอาจจะคิดว่าบริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ จะไปจัดทำตรงไหนเมื่อไรก็มีแต่คนเขาอยากได้ทั้งนั้น เพราะเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีพของคน ในขณะที่เดียวกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ปฏิบัติตัวเป็นผู้รับบริการที่เจียมเนื้อเจียมตัวเสมอมา รัฐวิสาหกิจเขามาลงทุนจัดบริการให้ก็เหมือนพระมาโปรดผู้ทุกข์ยาก ดังนั้น เขาจะมาทำอะไรตรงไหนเมื่อไรก็ต้องอำนวยความสะดวกแก่เขาบางครั้งจะมาขุดถนนวางท่อระบายน้ำ ปักเสาไฟฟ้า หรือวางสายโทรศัพท์ ฯลฯ ก็ต้องยอมให้เขาเสมอ

การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชนในชุมชนบางแห่งนั้น ผู้ลงทุนได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน ไม่ใช่มาลงทุนให้แบบทอಕ್ಕฐินที่ผู้ลงทุนไม่ได้หวังอะไรเลยเสมอไป ฉะนั้น ต่อไปภายหน้าท้องถิ่นควรจะมียุทธศาสตร์มากกว่านี้ เฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง กล่าวคือ ท้องถิ่นจะต้องมีแผนกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นที่รัดกุมชัดเจน (ไม่ใช่แผนพัฒนาที่ทำกันอยู่ในปัจจุบัน) เมื่อรู้ว่าท้องถิ่นจะพัฒนาไปทิศทางไหน จะต้องลงทุนก่อสร้างหรือพัฒนาสาธารณูปโภคประเภทไหนเมื่อไรแล้วต่อไปก็ไปชักชวนใครต่อใครมาลงทุนร่วมกับท้องถิ่นจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานเอกชนก็สุดแล้วแต่ ในการร่วมลงทุนนั้น ไม่จำเป็นว่าท้องถิ่นจะต้องไปหาเงินมาลงขันกับเขาเสมอไป ท้องถิ่นอาจมีทรัพย์สินอื่นมาร่วมลงทุน เช่น ที่ดิน หรือ



LI RT

รัฐสภา 9

พื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ หรือแม้กระทั่งการอำนวยความสะดวก การให้สิทธิแก่ผู้ลงทุนผูกขาดการขายบริการในชุมชนก็ได้ เมื่อท้องถิ่นอยู่ในฐานะผู้ร่วมลงทุน ก็ควรมีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขการให้บริการ เช่น จะเริ่มขยายบริการไปที่บริเวณไหน ในปริมาณเท่าใด เมื่อใด จะเก็บค่าบริการในอัตราเท่าใด ท้องถิ่นจะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ของกิจการเหล่านี้บ้างหรือไม่ ฯลฯ เป็นต้น

รัฐบาลแห่งชาติ : จะมีอะไรทำ?

อาจจะมีบางคนวิตกกังวลว่า ถ้าท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการพื้นฐานในชุมชนของตนเองได้หมดแล้ว รัฐบาลระดับชาติซึ่งปัจจุบันนี้ทำทุกเรื่องก็จะไม่มีงานทำ กลายเป็นรัฐบาลเกษียณอายุไปโดยปริยาย รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีคงจะเหงาซิม เพราะจะไม่มีเรื่อง "งบบุงลาย" ไม่มีงบประมาณขุดบ่อน้ำ ทำถนนในหมู่บ้านไปใช้เพิ่มพูนฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองระดับชาติอีกต่อไป

อันที่จริงรัฐบาลระดับชาติยังมีกิจกรรมที่จะต้องทำอีกมากมายมหาศาล นับตั้งแต่เรื่องการป้องกันประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การดูแลระบบการเงินการคลังของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมของประเทศ การกระจายรายได้และความเท่าเทียมระหว่างภูมิภาคและระหว่างกลุ่มบุคคล การให้หลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ในด้านการจัดทำกิจกรรมในเชิงควบคุม การพัฒนา และการให้บริการก็ยังมีอีกมาก เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาภูมิภาค (โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ภาคใต้ ภาคเหนือ โครงการเมืองหลัก ฯลฯ เป็นต้น) การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในระดับภูมิภาค เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ แหล่งน้ำ และการจัดบริการประเภท Pool-down services ทั้งหลาย อาทิ การจัดตั้งวิทยาลัย มหาวิทยาลัย การจัดตั้งโรงพยาบาลศูนย์ ฯลฯ เป็นต้น

ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาตินั้น นอกจากจะสามารถจัดทำได้เองโดยตรงแล้ว ยังอาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมบางประเภทตาม



LIIRT

10 รัฐสภาสาร

นโยบายของรัฐบาลกลางก็ได้ โดยอาจใช้มาตรการเงินอุดหนุน การให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค บุคลากร หรือแม้กระทั่งการสั่งการโดยตรงก็ได้ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่รัฐอิสระ หากแต่เป็นองค์กรของรัฐภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง (รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎหมายจัดตั้ง ควบคุมตรวจสอบให้การปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย และสามารถเข้าแทรกแซงได้เมื่อจำเป็น)

โดยสรุปแล้ว รัฐบาลระดับชาติควรทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณประโยชน์ในระดับชาตินักการเมืองระดับชาติควรเล่นการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศชาติโดยส่วนรวม (ไม่ใช่เป็นนักการเมืองระดับชาติ แต่ไปเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน) กระทรวงทบวงกรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการระดับชาติควรทำหน้าที่กำหนดแผนทิศทางและนโยบายเฉพาะด้านในระดับชาติ บุกเบิกด้านการพัฒนาทางวิชาการสมัยใหม่เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น และจัดทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระดับภูมิภาค การควบคุมจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การจัดบริการ Pool-down services บางประเภท ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดบริการที่จำเป็นพื้นฐานของชุมชน

3. โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเทศบาลหน้า

ภารกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายระดับ หากพิจารณาตั้งแต่ระดับชุมชนล่างสุดก็จะมีกลุ่มภารกิจของชุมชนเมืองน้อยใหญ่ และชุมชนชนบทระดับหมู่บ้านตำบลภารกิจเหล่านี้เป็นการจัดบริการพื้นฐานภายในชุมชนของตนเอง เช่น การจัดบริการเก็บขยะ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน การจัดหาแหล่งน้ำกินน้ำใช้ภายในชุมชน การจัดการศึกษาและบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น

ในระดับที่สูงขึ้นไปจากระดับชุมชนย่อย ๆ ก็มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหลายชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น การจัดบริการร่วมกันระหว่างชุมชน อาทิ การจัดบริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการระบบประปา หรือการจัดการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เช่น โรงเรียนมัธยม) หรือการจัดให้มีโรงพยาบาลที่ให้บริการ



LIART

ชั้นทุติยภูมิ (โรงพยาบาลชุมชน--โรงพยาบาลจังหวัด) หรือการจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (แหล่งน้ำกินน้ำใช้ ป่าไม้ ที่สาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น) ซึ่งเกี่ยวข้องกับชุมชนหลาย ๆ แห่ง ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ควรมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงกว่าชุมชนย่อย ๆ ขึ้นมารับผิดชอบ เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์ การร่วมมือกันระหว่างชุมชนย่อยต่าง ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ว่านี้น่าจะเป็นหน่วยงานในระดับจังหวัดเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ "ผลล้นออก" (Spillover effects) ได้กว้างขวางพอสมควร

ดังนั้น โดยสรุปแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคตจึงควรมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ (1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน (ซึ่งอาจแบ่งเป็นชุมชนเมือง--เทศบาล และชุมชนชนบท--"สภาตำบล" ก็น่าจะได้) และ (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสองระดับนี้ทำหน้าที่ต่างกันดังที่ได้กล่าวแล้ว

อนึ่ง ใคร่ขอตั้งข้อสังเกตไว้ในที่นี้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เสนอไว้มีข้อแตกต่างจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกล่าวคือปัจจุบันนี้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือเป็นรูปแบบทั่วไป 3 แบบ (เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) และ รูปแบบพิเศษอีก 2 แบบ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) นอกจากนั้นก็ยังมีการเสนอกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาอีก 1 แบบ ทั้งหมดนี้แบ่งเขตการปกครองออกจากกัน แต่ทำหน้าที่เหมือน ๆ กัน และในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็มีหน่วยราชการจำนวนมากทำหน้าที่เช่นเดียวกัน และในพื้นที่เดียวกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและสูญเปล่าในภาครัฐบาลอันเนื่องมาจากการจัดระบบการบริหารราชการที่ค่อย ๆ ขยายตัวใหญ่ขึ้นทีละเล็กทีละน้อยจนกลายเป็นปลาหมึกยักษ์ที่พิการ (เพราะหนวดพันกันเอง) ทำมาหากินไม่ได้อย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ในทางตรงกันข้าม ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอไว้จะมีขนาดเล็กและระดับซ้ำซ้อนน้อยกว่าเดิม ไม่มีการปฏิบัติภารกิจที่ซ้ำซ้อน และจะมีศักยภาพในการปรับตัวและสนองตอบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกได้รวดเร็ว แม่นยำ และมีความน่าเชื่อถือได้ (Public



12 รัฐสภาสาร

accountability) สูงกว่าระบบเดิมมาก

4. การเปลี่ยนผ่าน (Transition Period)

ประเด็นสำคัญที่ควรได้กล่าวถึงในลำดับต่อมาก็คือ การกำหนดกลยุทธการกระจายอำนาจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบจำลองที่ได้เสนอไว้ข้างต้นนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงที่สุดในกระบวนการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ข้างต้นจะเกิดขึ้นภายในระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ บรรดากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะต้องปรับเปลี่ยนภารกิจหลักจากการเป็นหน่วยปฏิบัติงานและให้บริการมาเป็นหน่วยงานค้ำหนุนนโยบายและวิชาการเป็นหลัก และถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติการและบริการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน เว้นแต่จะมีภารกิจด้านปฏิบัติการและบริการบางประเภทที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับชาติเท่านั้นที่ยังคงเหลือไว้ให้หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

เมื่อปรับภารกิจหลัก ก็ต้องปรับโครงสร้างการบริหารให้สนองตอบภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบบริหารราชการแผ่นดินตามแบบจำลองใหม่นี้จะมีเพียง 2 ระดับเท่านั้นคือ การบริหารราชการในส่วนกลาง (ของรัฐบาลระดับชาติ) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ) ส่วนราชการของรัฐบาลในระดับชาติจะมีขนาดเล็กลง และมีทักษะด้านวิชาการและการกำหนดนโยบายกลยุทธ์ระดับมหภาคสูง ในขณะที่หน่วยราชการท้องถิ่นจะมีขนาดใหญ่และมีทักษะเชิงปฏิบัติการและมีความชำนาญเฉพาะด้านสูง หน่วยราชการในส่วนกลางมีอำนาจการสั่งการและอำนวยความสะดวกให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนำนโยบายหลักในระดับชาติไปปฏิบัติ นอกจากนี้ หน่วยราชการส่วนกลางจะมีภารกิจหลักในการประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็น "พี่เลี้ยง" ของหน่วยราชการระดับท้องถิ่นในทางวิชาการ และอื่น ๆ ตามความเหมาะสม



LIIRT

ภาพจำลองระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอไว้นี้ นับว่าห่างไกลจากสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างมาก การเดินไปสู่เป้าหมายเช่นนี้จึงต้องใช้เวลานานพอสมควร และจะต้องใช้กลยุทธการเปลี่ยนแปลงที่รัดกุม ในที่นี้จะใคร่ขอเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนซึ่งประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลักคือ

- (1) การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากหน่วยราชการในส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และ
- (2) การกระจายอำนาจจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น

ในขั้นตอนแรกนั้น จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นจังหวัดในปัจจุบัน การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวนี้อาจกระทำได้โดยการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการและการปฏิบัติการในพื้นที่ลงไปให้หน่วยงานระดับจังหวัด พร้อมกันนั้นก็พัฒนาศักยภาพของส่วนราชการระดับภูมิภาคให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจที่จะลงมาสู่ภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการนี้ อาจจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารในระดับภูมิภาคให้มีเอกภาพ และสนองตอบปัญหาของชุมชนในจังหวัดนั้น ๆ เป็นหลักสำคัญ (ไม่ใช่เพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยราชการในส่วนกลางเป็นหลักอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน)

จุดมุ่งหมายหลักของการปรับเปลี่ยนในขั้นตอนแรกนี้อยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับหน่วยปฏิบัติการและจัดบริการมากขึ้นระดับหนึ่ง การให้คงหน่วยราชการส่วนภูมิภาคไว้ในขั้นนี้ นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณจากกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางลงไปสู่หน่วยราชการระดับจังหวัดที่สังกัดกรมเดียวกันเป็นไปด้วยความราบรื่น โดยผ่านระบบการบังคับบัญชาตามสายงานที่มีอยู่แล้ว

อึ่งหน่วยราชการในส่วนกลางบางแห่งอาจสามารถถ่ายโอนอำนาจหน้าที่งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการบางประเภทลงไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็ได้ ถ้าหากกิจกรรมนั้น ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยและอยู่ในวิสัยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถรับไปดำเนินการได้ทันที



14 รัฐศาสตร์

การถ่ายโอนอำนาจในส่วนนี้ควรต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับการโอนภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขั้นตอนที่สอง เมื่อจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยต่าง ๆ ได้พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจนพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจในระดับหนึ่งแล้วในขั้นต่อไปจะเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ซึ่งดำเนินกิจกรรมในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค) ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และในขั้นตอนเดียวกันนี้ก็จะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้น ในขณะที่ "จังหวัด" ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเดิมต้องสลายตัวไป ดังนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมารองรับการกระจายอำนาจในขั้นนี้จึงมี 2 ประเภทเท่านั้นคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยต่าง ๆ

5. การคลังท้องถิ่น : แบ่งงาน--แบ่งเงิน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำกิจกรรมที่รับผิดชอบได้ต้องมีบุคลากร งบประมาณ และเทคนิคการจัดการ (เรียกกันตามหลักการบริหารว่า "3 Ms" คือ Man Money และ Management) ที่ดีและเพียงพอมีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้มากกว่าปัจจุบันนี้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงน้อยนิดลำพังแต่ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานท้องถิ่น กับจัดทำกิจกรรมเล็กๆน้อยๆ ก็หมดแล้ว ดังนั้น ข้อเสนอที่จะให้ท้องถิ่นจัดบริการพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลกลางจัดทำอยู่เป็นส่วนใหญ่ นั้น ไม่น่าจะเป็นไปได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาด้านบุคลากรในระบบราชการของท้องถิ่นก็ยิ่งน่าเป็นห่วง เพราะขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพ มีแต่คนที่ท้องถิ่นจ่ายเงินเดือนให้ แต่จะหาคนที่รักและอุทิศตัวให้กับท้องถิ่นจริง ๆ ไม่ค่อยมี บุคลากรเหล่านั้นกลับไปสวามิภักดิ์ต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นหน่วยบริหารงานบุคคลกลางของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

หลายคนเป็นกังวลว่า ถ้ากระจายอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นจริง ๆ อย่างที่ว่านี้แล้วรัฐบาลในส่วนกลางคงต้องมีภาระการใช้จ่ายเงินมากขึ้นอีกหลายเท่าตัว เพราะต้อง



LI RT

จ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก เพื่อให้พบกับความจำเป็นในการใช้จ่าย จัดทำกิจกรรมของท้องถิ่น หรือไม่เช่นนั้น ท้องถิ่นก็คงจะไปขูดรีดภาษีเอาจากผู้คนใน ท้องถิ่นมากขึ้น แล้วก็ไม่ค่อยแน่ใจว่าเงินที่ท้องถิ่นเก็บภาษีมาได้เอง หรือได้จากเงิน อุดหนุนของรัฐบาลในส่วนกลางจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการให้บริการประชาชนมาก น้อยเพียงใด ก็เห็น ๆ กันอยู่ในปัจจุบันนี้ว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นนั้นมักจะจ่าย เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการพนักงานท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่าเป็นรายจ่ายประเภท เพิ่ม "ไขมัน" เป็นส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ใช้ในการพัฒนาบริการเพื่อท้องถิ่นจริง ๆ มากนัก

ข้อกังวลทั้งหลายทั้งปวงนี้มีส่วนจริงอยู่มากพอสมควร อย่างไรก็ตาม ความกังวล เหล่านี้มักจะตั้งอยู่บนความเชื่อหรือแนวความคิดที่ติดกรอบการมองระบบการบริหารงานคลัง ภาครัฐที่เป็นอยู่ในขณะนี้ผู้เขียนใคร่ที่จะแสดงความคิดเห็นเชิงโต้แย้งความคิดความเชื่อเหล่านี้ใน 2 ประการดังนี้

ประการแรก มีนักวิเคราะห์การเงินการคลังภาครัฐหลายคนยึดถือแนวความคิดที่ ว่ารัฐบาลระดับใด (รัฐบาลระดับชาติ--รัฐบาลท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าใดก็ให้ถือ เป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น เช่น รัฐบาลระดับชาติเก็บภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นรายได้ของ รัฐบาลระดับชาติ และไม่ใช้ของรัฐบาลท้องถิ่น (เข้าทำนองของใครของมัน) ฉะนั้น ถ้า ท้องถิ่นจะจัดทำกิจกรรมอะไรก็ต้องหาเงินมาใช้เอง (คือต้องเก็บภาษีมาใช้จ่ายเอาเอง) จะหวังพึ่งเงินภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บยอมไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้นับว่าเป็นความเข้าใจผิดในหลักการบริหารงานคลังภาครัฐอย่างยิ่ง ก่อนอื่น ควรแยกเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริการออกจากเรื่องการบริหาร การจัดเก็บภาษีให้ชัดเจน เพราะสองเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันได้ในทุกกรณีในการ วางระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การแบ่งหน้าที่ในการจัดเก็บ ภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงความสะดวก ความเป็น ธรรม ความประหยัดและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนั้น ภาษี บางประเภทยังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค



16 รัฐสภา

ในขณะที่เป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ภาษีบางชนิดจึงต้องให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้จัดเก็บ รัฐบาลระดับท้องถิ่นเก็บไม่ได้ เพราะจะเกิดความยุ่งยาก และมีปัญหาหลายอย่างตามมา ในทำนองเดียวกันก็อาจมีภาษีบางประเภทที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ผลดีกว่า ประหยัดกว่า และถูกต้องมากกว่าให้รัฐบาลกลางจัดเก็บ

แต่เงินที่ได้จากการเก็บภาษีอากรทั่วไป (General Tax) ไม่ว่าจะรัฐบาลระดับไหนเป็นผู้จัดเก็บ ควรถือเป็นรายได้ของรัฐทั้งสิ้น เงินเหล่านี้มาจากแหล่งเดียวกัน คือ จากประชาชนผู้รับภาระภาษีทั้งปวง ส่วนประเด็นที่ว่ารัฐบาลระดับไหนควรมีสิทธิที่จะใช้เงินเหล่านี้มากน้อยเท่าไฉนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภารกิจของรัฐบาลแต่ละระดับ ที่ไหนมีภารกิจมากก็ต้องใช้เงินมากตามสัดส่วนที่จำเป็น จะมาถือสิทธิเอาว่าใครเก็บมากก็เป็นเจ้าของเงินและมีสิทธิใช้เงินเพียงผู้เดียวย่อมไม่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม โดยประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศนั้น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้มักจะให้ป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะเมื่อท้องถิ่นจัดเก็บภาษีส่วนนี้เองก็สามารถวางแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ทั้งระบบ (ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย) แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่าท้องถิ่นอาจต้องดึงรายได้จากภายนอก (เช่นจากเงินภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ เงินกู้ เงินร่วมลงทุน ฯลฯ เป็นต้น) เข้ามาใช้จ่ายจัดทำกิจกรรมของท้องถิ่นด้วยก็ได้ ถ้าหากท้องถิ่นมีกิจกรรมมากและต้องใช้เงินงบประมาณสูง ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นที่สามารถเก็บภาษีได้มากเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายก็สามารถส่งเงินไปให้รัฐบาลกลางได้เช่นเดียวกัน เรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น

นอกจากนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในบางประเทศอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นการพิเศษ (Special Tax) เช่นเก็บภาษีบางประเภทในอัตราสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเก็บภาษีชนิดใหม่ในบางช่วงเวลาหรืออาจจะเก็บเป็นการถาวรก็ได้ รายได้จาก "ภาษีท้องถิ่น" เหล่านี้ย่อมถือเป็นรายได้เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ และถือว่าเป็นความเสียสละของผู้คนในชุมชนนั้น ๆ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือจัดบริการบางประเภทดีหรือมีคุณภาพสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ จะเอาไปรวมเข้าเป็นรายได้ของรัฐส่วนรวมไม่ได้



LIIRT

ข้อโต้แย้งอีกประการหนึ่งก็คือความเชื่อที่ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองในปัจจุบันนี้ติดขัดอยู่ที่เรื่องเงินเพียงตัวเดียว ถ้ารัฐบาลระดับชาติจัดสรรเงินอุดหนุนไปให้ท้องถิ่นในจำนวนมากพอ หรือถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถหารายได้มาใช้จ่ายอย่างเพียงพอแล้ว ทุกอย่างก็จะค่อย ๆ ดีขึ้นไปเอง

ผู้เขียนใคร่ขอโต้แย้งว่า เงินอาจไม่ใช่เรื่องหลักของปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย ถึงแม้ใครต่อใครที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการปกครองท้องถิ่นมักจะให้ความเห็นโดยสรุปตรงกันว่า ท้องถิ่นขาดเงินและต้องการรายได้เพิ่มมากกว่านี้อีกไม่น้อยกว่าสามเท่าตัว (ความจริงหน่วยราชการอื่น ๆ ก็บ่นเรื่องงบประมาณไม่พอเช่นเดียวกัน) แต่การมองว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้เพราะขาดเงินดังที่ว่ากันนั้น อาจจะเป็นวิธีการมองปัญหาที่ง่ายเกินไป (oversimplified) จนอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการสำคัญผิดในตัวปัญหา และอาจนำไปสู่การค้นหาวิธีการแก้ปัญหาคือผิด ๆ ต่อไปได้

ถ้าจะพิจารณาตามหลักหรือทฤษฎีการบริหารแล้ว ปัญหาการกระจายอำนาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่ปัญหาทางการเงินการคลัง ทฤษฎีการบริหารสอนให้ "แบ่งงานกันก่อนแบ่งเงิน" เสมอ กล่าวคือต้องจัดองค์การ กำหนดภารกิจกันให้เสร็จเรียบร้อยว่าใครจะทำอะไร แล้วค่อยพูดกันต่อไปว่าใคร (หน่วยงานไหน) จะต้องใช้เงิน ใช้คน และทรัพยากรอื่น ๆ จำนวนเท่าไร จากนั้นจึงคิดถึงวิธีการหาเงินและการจัดการด้านการเงินการคลังในลำดับต่อมา ถ้าเกิดปัญหาเงินไม่พอจ่าย (ขาดเงิน) ก็ต้องแก้ปัญหามาโดยการเพิ่มวงเงินลงทุนหรือเงินหมุนเวียน สดแล้วแต่กรณี

ดังนั้น ถ้าจะสรุปสั้น ๆ ก็คือว่า การแก้ปัญหาระบบการกระจายอำนาจของไทยเราควรเริ่มต้นด้วยการจัดแบ่งภารกิจ โครงสร้างและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงค่อยไปจัดการเรื่องระบบการเงินการคลังในลำดับต่อมา การเริ่มต้นด้วยการแบ่งงานกันก่อนแบ่งงานย่อมไม่ถูกหลักการบริหาร หากจะเลือกใช้วิธีนี้ก็คงจะลงเอยเช่นเดียวกับการปรับปรุงส่วนราชการที่ผ่านมา

คือหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ (จะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วย



18 รัฐสภา

ราชการของรัฐบาลกลางก็ตามที่) ขยายตัวเติบโตออกไปตามกำลังเงินที่อัดฉีดเข้าไป และก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ เราควรเอาบทเรียนที่ผิดพลาดเหล่านี้มาดูเพื่อจะได้ไม่ผิดซ้ำอีก มีแต่คนโง่เท่านั้นที่ทำอะไรผิดซ้ำซากอยู่เสมอ ๆ

เมื่อได้แบ่งงาน--แบ่งเงินกันแล้ว จึงค่อยตรวจสอบดูว่าภาครัฐบาลยังมีปัญหาขายได้ไม่พอจ่ายอีกหรือไม่ ถ้าจะมองจากรอบศักยภาพทางการคลังภาครัฐในปัจจุบันนี้ อาจจะสามารถทำได้ว่าไม่น่าจะมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เพราะทราบกันคืออยู่ทั่วไปว่ารัฐบาลระดับชาติมีรายได้เหลือจ่ายอยู่ปีละไม่น้อย ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นบ่นกันว่าไม่มีเงินจ่ายและรัฐบาลกลางก็ไม่ยอมแบ่งเงินให้ท้องถิ่นใช้เพราะยังยึดถือประเพณีความเชื่อที่ผิดๆ กันอยู่ว่าใครหาเงินมาได้ก็เป็นของผู้นั้น ถือกรรมสิทธิ์ในรายได้นั้นแต่ผู้เดียว ดังนั้นจึงควรจะเริ่มต้นปรับโลกทัศน์กันเสียใหม่ว่า เงินภาษีอากรที่ช่วยกันจัดเก็บมานั้นเป็นของรัฐโดยส่วนรวม ต้องนำมาจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ หากได้ดำเนินการเช่นว่านี้แล้ว ก็อาจพบว่ารัฐบาลไม่ได้มีปัญหาเรื่องการเงินการคลังแต่ประการใดเลยก็เป็นได้ นอกจากนั้น อาณิสัยของการแบ่งงานกัน--จัดโครงสร้าง หน้าที่กันใหม่นี้จะช่วยขจัดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและจะช่วยประหยัดเงินงบประมาณได้จำนวนมากอีกด้วย

6. สังกัษ

ท้ายนี้ ผู้เขียนไม่ประสงค์ที่จะสรุปความที่กล่าวมาแล้ว เพราะคิดว่าได้นำเสนอแนวความคิดอย่างชัดเจนดีแล้ว แต่ใครที่จะตั้งข้อสังเกตไว้ในที่นี้ 2 ประการคือ ประการแรกเป็นที่ทราบกันดีว่าการปฏิรูประบบราชการไทยเราต้องเริ่มต้นนับหนึ่งครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จในระดับที่พอจะมองเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลขาดปัจจัยหลัก 2 ประการคือ

- (1) ไม่มีเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ชัดเจนเพียงพอ (อาจจะใช้ภาษานักวางแผนกลยุทธ์ว่าขาด vision) และ
- (2) ไม่มี ความมุ่งมั่น (commitment) ที่จะทำให้สำเร็จตามเป้าหมาย



LIART

ประการที่สอง ผู้คนที่ชอบตั้งคำถามเรื่องความพร้อมของการกระจายอำนาจมักจะถามว่า เรามีความพร้อมกันมากน้อยเพียงใด แล้วก็มักมีคนตอบคำถามนี้ว่า "ประชาชนไม่พร้อม" อันที่จริงคำตอบเช่นว่านี้ดูเหมือนจะมาจากฝ่ายข้าราชการ ผู้ซึ่งเป็นห่วงเป็นใยในความอยู่รอดของบ้านเมืองเสมอมา อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนกลับเห็นว่าฝ่ายที่ไม่พร้อมมากที่สุดน่าจะเป็นระบบราชการ และผู้คนในระบบราชการนั่นเอง ไม่ใช่ใครที่ไหน ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้จากข้อเขียนที่น่าเสนอไว้ข้างต้นที่ว่า "การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงที่สุดในกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจนั้นจะเกิดขึ้นภายในตัวระบบราชการเป็นส่วนใหญ่" ความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาส่วนหนึ่งก็มาจากความไม่พร้อม (ที่จะปรับเปลี่ยนตัวเอง) ของระบบราชการนี้เช่นเดียวกัน

รัฐบาลกลางก็เหมือนพ่อแม่ที่รักหวงลูกแบบสุด ๆ (ลูกในที่นี้คือรัฐบาลท้องถิ่น) คอยป้อนน้ำป้อนข้าว ให้นั่งนอนอยู่เฉย ๆ จนลูกอายุย่างเข้าวัย 70 ขวบ ก็ยังไม่รู้จักช่วยตัวเอง (ซ้ำยังมีท่าทีว่าจะพิการปัญญาอ่อนเสียอีก) จะคิดทำงานหาเงินใช้เองบ้างก็กลัวจะลำบาก กลัวเสียคะแนนนิยมทางการเมือง

ก็จะไปทำอะไรให้ลำบากยากเย็นทำไม ในเมื่อพ่อแม่ได้จัดการทุกสิ่งทุกอย่างให้หมดแล้ว เงินสำหรับใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ประจบประแจงขอ (เงินอุดหนุน) เอาจากพ่อแม่ได้เสมออยู่แล้ว

อย่างนี้ยังมาบ่นว่าพ่อแม่ไม่ใช่อะไรอีก?

อนิจจา พ่อแม่รังแกฉัน





Legislative Institutional Repository of Thailand

การเมืองระดับท้องถิ่น

ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

● ประทาน คงฤทธิศึกษากร



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐบาลที่มี วาพณา ชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญของนโยบายในด้านการเมืองการปกครอง ประการหนึ่งคือนโยบายในด้านการกระจายอำนาจว่า

"1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเบื้องต้น จึงควรที่จะมาพิจารณาถึงความหมายและหลักสำคัญของการกระจายอำนาจก่อน แล้วจึงควรพิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องและประเด็นที่กำลังเป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเวลานี้ คือสมควรที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยัง

คำว่า "การกระจายอำนาจ" นั้นได้มีผู้ให้นิยามไว้มากมายหลายท่านด้วยกันส่วนใหญ่หลักการสำคัญเหมือนกัน จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของถ้อยคำ และรายละเอียด ดังเช่น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า "เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง"¹

¹ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535 หน้า 171.

24 รัฐสภา

ดร.ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจปกครองอาจแยกได้ 2 ความหมาย

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตัวเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น²

การกระจายอำนาจหมายถึง "กระบวนการหรือสถานการณ์ที่อำนาจและความรับผิดชอบได้เปลี่ยนไปจากรัฐบาลไปยังส่วนอื่นๆ โดยทั่วไปได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น ความหมายโดยทั่วไปหมายรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองกับการจัดสรรอำนาจ ระหว่างองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งกับองค์กรของทางราชการ"³

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า "การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้มีการจัดองค์การกันขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น" และอาจจะแยกแยะให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ น่าจะมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการจัดองค์การของประชาชนที่จะเข้ามารับภาระ อันเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศ แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง

² ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย พระนคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2503 หน้า 11.

³ A Dictionary of modern Politics (2nd edition), Europa Publications Limited, 12 Bedfordl Square, london 1993 p. 125.

2. มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลคืออย่างแท้จริง
3. ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตัวเอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจ

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชน จะต้องมีส่วนร่วมเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐบาลไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้นจึงมีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ นั่นคือ ความสามารถ หรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในอันที่จะรับภาระในการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดผลดีในการกระจายอำนาจ ความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจดังกล่าวได้แก่

1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ไม่ว่าจะป็นงานเล็กหรืองานใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ ประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้ก็คือเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการทำงาน ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอุปสรรคปัญหาน้อยกว่าองค์กรที่ยังขาดความพร้อมในด้านการเงิน ดังนั้นการพิจารณาเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลัง ของท้องถิ่นนั้นเป็นเบื้องต้น

2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิปกครองตนเองนั้น จะต้องพิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความรู้ความเข้าใจในหลักการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองดีเพียงใด เช่นประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสำนึกรับผิดชอบ หรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุผลอันไม่ชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเห็นแก่อำิสสินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแกมบังคับจากผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งการเลือก



ตั้งโดยเหตุผลดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีแก่การเมืองการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้ได้รับเลือกตั้งก็มักจะไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน หากแต่จะรับผิดชอบต่อพวกพ้อง คนใกล้ชิด ผู้มีอิทธิพลที่มีส่วนช่วยเหลือให้เขาได้รับเลือกตั้งยิ่งไปกว่านั้นการเลือกตั้งต้องใช้เงินทองจำนวนมากเพื่อให้ได้ชัยชนะ เมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเขาย่อมใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบเพื่อถอนทุนคืน และเตรียมไว้สำหรับเป็นทุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การที่ประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาดศาล เช่นเมื่อเลือกตั้งแล้วมีการแบ่งแยกประชาชนในท้องถิ่นเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคี ย่อมจะเป็นบ่อเกิดให้พลังอำนาจของประชาชนที่จะร่วมทำกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นแตกแยกไม่อาจจะร่วมกันสร้างความสำเร็จในกิจการใดๆ ได้หรือการที่ประชาชนขาดความเป็นตัวของตัวเอง ททางการเมืองไม่เห็นความสำคัญว่ากิจกรรมอันเรียกว่าการเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่ประชาชนทุกคนจะต้องเอาใจใส่และถือว่าเป็นภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบโดยสม่ำเสมอ ไม่ทอดทิ้งดูดาย พฤติกรรมของประชาชนดังกล่าวย่อมจะเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่อาสาสมัครที่จะรับใช้ประชาชนถือโอกาสใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และก่อให้เกิดผลเสียแก่ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และจะมีผลสืบเนื่องไปถึงการที่ประชาชนจะเกิดความเบื่อหน่ายท้อถอย และไม่เห็นถึงคุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจอันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองตนเอง ผลสุดท้ายการกระจายอำนาจนั้นก็ล้มเหลว

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่รับมอบหมายภารกิจหน้าที่บางประการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวไปปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเองให้เกิดผลดี ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่รับผิดชอบบริหารการอันเป็นหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจแทนที่จะเป็นประโยชน์หรือเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น จะกลับเป็นโทษ หรือเป็นผลร้าย



แก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตัวเอง ผลที่เกิดขึ้นก็คือต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลเช่น เจ้าหน้าที่ของอำเภอหรือจังหวัดมาทำหน้าที่ดังกล่าวให้ตั้งกรรมการกระจายอำนาจในรูปสภาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือภารกิจหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกผูกขาดบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจ หรืออิทธิพลในท้องถิ่น โดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วม หรือรับรู้การกระทำซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป ลักษณะของการบริหารกิจการดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดี และไม่เป็นที่ไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ในที่สุดประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็จะไม่ได้รับการดูแลอย่างแท้จริง ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับผู้ที่มีสิทธิมีอำนาจในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

คำอธิบายถึงความหมาย หลักการของการกระจายอำนาจ และข้อพิจารณาหลักการของการกระจายอำนาจ และข้อพิจารณาว่าท้องถิ่นประเภทใดสมควรจะรับการกระจายอำนาจได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ หรือความพร้อมของท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการกระจายอำนาจที่ได้มีการกล่าวถึงและมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางก็คือประเด็นการกระจายอำนาจโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ก่อนอื่นขอทำความเข้าใจต่อสาธารณชนในเบื้องต้น เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดพลาดอันจะนำไปสู่การโต้แย้งกันในเรื่องเดียวกันแต่คนละประเด็น เรื่องเดียวกันก็คือเรื่องการกระจายอำนาจ แต่คนละประเด็นก็คือฝ่ายหนึ่งยืนยันในหลักการว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการของส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะนำเอานโยบายและโครงการในการบริหารราชการของรัฐบาลไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลดีในท้องที่ต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาล รัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้เพื่อบรรจุตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาล รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติ



28 รัฐสภา

หน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบ ต่อรัฐบาลและราชการ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่เกิดผลดี หรือเกิดความบกพร่องเสียหาย ผู้บังคับบัญชาทางราชการมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบและลงโทษได้ตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดหรือระดับเมืองนั้น อาจจะเรียกชื่อตำแหน่งนี้ว่า "นายกเมือง" หรือ "นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" แล้วแต่จะชอบชื่อใด หรือไม่ชอบทั้งสองชื่อจะเสนอชื่ออะไรใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของส่วนรวมก็ได้ แต่โปรดอย่าเรียกตำแหน่งนี้ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เลย เพราะจะทำให้เกิดความสับสนและถกเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุด ตำแหน่งนายกเมืองหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้เป็นตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นอันเกิดจากการกระจายอำนาจ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกันกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้ เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

สิ่งที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้ต่อไปก็คือ การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะใดจึงเหมาะสม ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การปกครองท้องถิ่น ควรจะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนพื้นที่ที่ความเจริญและความสามารถของประชาชนยังไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการพัฒนาท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สามารถเปลี่ยนฐานะมาเป็นท้องถิ่นที่จะดำเนินการบริหารโดยประชาชน หรือตัวแทนของประชาชนรูปใดรูปหนึ่งต่อไปในอนาคตอันใกล้ และเหมาะสม ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอแนวคิดว่าการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น ควรจะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้



1. พื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะรับการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งได้
2. ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าพอใจ
3. พื้นที่นั้นควรจะมีขนาดที่เหมาะสมกับความสามารถตามข้อ 1 และ 2 และไม่ควรกว้างใหญ่จนเกินกำลังความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่นเติมพื้นที่ของจังหวัดตั้งจะเห็นได้จากความไม่สำเร็จของการบริหารกิจการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมา
4. องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปควรจะมีพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์การและต้องมีพื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกันเพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และความขัดแย้งกันทางกฎหมาย ประกอบทั้งประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปใด ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเมื่อร่าง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบลที่รัฐสภากำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ ผ่านความเห็นชอบมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย จะทำให้มีองค์การปกครองท้องถิ่น 2 รูปซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การหนึ่งกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งเป็นการผิดหลักการ

ข้อพิจารณาถึงสถานภาพและปัญหาบางประการของการปกครองท้องถิ่น รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่บริหาร "กิจการส่วนจังหวัด" ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง โดยหลักการ แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล แต่บริการใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายเทศบาล สุขาภิบาล หรือกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถให้บริการกิจการส่วนจังหวัดในเขต เทศบาลและสุขาภิบาลได้ เช่น การบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ เป็นต้น กิจการอันเป็น



30 รัฐสภาสาร

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 31 ดังกล่าวได้แก่

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก
6. การจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครอง ดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาคูหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นมีข้อที่หน้าสังเกตและน่าวิเคราะห์เพราะมีผลกระทบที่สำคัญต่อสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้



1. กิจการหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น เป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เกิดผลในลักษณะรูปธรรมได้ ดั้งนั้น เช่น หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

2. กิจการหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น ปัจจุบันได้โอนให้หน่วยงานอื่นรับภารกิจไปจัดทำแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การศึกษาประชาบาล สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการรับไป งาน ในด้านการไฟฟ้า การไฟฟ้าภูมิภาครับไป งานประปา การประปาภูมิภาครับไป เป็นต้น

3. กิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบางลักษณะ เป็นกิจการที่ ต้องใช้เครื่องมือที่มีราคาแพง หรือใช้งบประมาณในการจัดทำหรือดำเนินการสูง ซึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจรับผิดชอบได้ เพราะมีงบประมาณจำกัด* เช่น กิจการ ในด้านการบรรเทาสาธารณภัย สนามกีฬา สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สิ่งเหล่านี้ ต้องใช้เงินลงทุนดำเนินการค่อนข้างมาก ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ไม่อยู่ใน ฐานะที่จะดำเนินการได้ เพราะงบประมาณจำกัด กิจการด้านสาธารณสุข การป้องกัน การบำบัดโรค และการจัดให้มีและบำรุงสถานพยาบาล นอกจากนี้จะเป็นกิจการที่ใช้งบประมาณดำเนินการสูงแล้ว ยังเป็นกิจการที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ความเสียสละสูง แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณจำกัด ประกอบทั้ง โอกาสในความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลในสายงานดังกล่าวมี ลักษณะที่ไม่มือนาคตและขาดความเจริญก้าวหน้าตามสมควร จึงยอมทำให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เกิดผลดีได้อย่างแท้จริง

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และ จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีความซ้ำซ้อนกันหลายประการ เช่น ซ้ำซ้อนกันเรื่องของพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกัน ซ้ำซ้อนกันในเรื่อง ของหน้าที่ ซึ่งว่ากันที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่ยากที่จะแยกแยะถึงความแตกต่าง ระหว่าง หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของจังหวัด หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยิ่ง

*งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีประมาณปีละ 60 ล้านบาท โดยเฉลี่ย



ไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ก็ได้แก่ข้าราชการผู้มีตำแหน่งและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการให้แก่จังหวัดอย่างเต็มเวลาอีกด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ระดับเสมียนพนักงานอีกจำนวนหนึ่ง ความซ้ำซ้อนระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีเลยถ้าพิจารณาในด้านหลักการบริหารราชการที่ดี ดังนั้นการบริหารราชการในพื้นที่ของจังหวัด ถ้าจะมีสถานภาพเดียวน่าจะเป็นผลดีกว่า เพราะจะทำให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงาน และขณะเดียวกันจะเป็นการรวมและระดมทรัพยากรและพลังงานต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดผลดีแก่การบริหารราชการของจังหวัดอย่างแท้จริง

5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะของการเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบนัก และถ้าจะพิจารณากันอย่างถ่องแท้ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 197, 198 และมาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า

ม. 197 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ม. 198 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ม. 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 มาตราดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น นั้น ๆ



อีกด้วยในด้านองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารซึ่งมีอยู่ 2 ระบบ หรือ 2 แบบ คือระบบบริหารแบบผู้บริหารโดยคณะบุคคล (collective administration) เช่นการบริหารเทศบาลหรือระบบบริหารแบบผู้บริหารที่แท้จริงเพียงคนเดียว (single executive) เช่นการบริหารกรุงเทพมหานคร องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ฝ่าย รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นหลัก การใช้วิธีการแต่งตั้งบุคลากรทางการเมืองขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ต้องพิจารณาใช้ด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นจริง ๆ และควรมีลักษณะเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการถาวร เช่นการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวจากบุคคลภายนอก หรือข้าราชการบางตำแหน่งในท้องถิ่นนั้นเข้ามาบริหารกิจการเทศบาลเป็นการชั่วคราว เพื่อรอให้สภาเทศบาลได้พิจารณาเลือกตั้งคณะเทศมนตรีชุดถาวรเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการเทศบาลต่อไป ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและชอบด้วยหลักการ แต่การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นเป็นการถาวร ย่อมเป็นการขัดทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้วิธีการแต่งตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการถาวรย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างไม้อาจจะหาเหตุผลอื่นใดมาหักล้างได้

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ตำแหน่งหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้มีอำนาจควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะนี้ได้แก่การตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในจังหวัดของตน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นใดมีลักษณะไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งให้ดำเนินการต่อไป หรือมีอำนาจที่จะเรียกเอกสาร บุคคล มาตรวจสอบ



สอบถามได้ หรือพิจารณาเห็นว่าร่างกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่นใดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นมาแล้วมีลักษณะหรือบทบัญญัติที่เคลือบคลุม ไม่ถูกต้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะยับยั้งไม่ลงนามประกาศใช้ ซึ่งมีผลที่สภาท้องถิ่นจะต้องกลับไปพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนอีกตำแหน่งหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด จริงอยู่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักการ 2 ประการคือ มติของสภาจังหวัดนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด หรือมติของสภาจังหวัดนั้นมีได้บัญญัติเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

จะเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 2 ตำแหน่งนั้นมีสถานภาพและบทบาทที่ขัดแย้งกันอย่างง่ายตาย และโอกาสที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้ความขัดแย้งระหว่างสถานภาพและบทบาทของ 2 ตำแหน่งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็มีได้มาก ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นหลายจังหวัดที่เป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มีการพิจารณาด้วยเหตุผลและหลักวิชาว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีสถานภาพเป็นเช่นไร จึงจะถูกต้องและเหมาะสม

ข้อพิจารณาในการกำหนดสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ได้มีการพิจารณาบททวนว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีสถานภาพที่แท้จริงเป็นเช่นใด ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการ ในตอนก่อนได้วิเคราะห์ไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีความ



ซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ในความรับผิดชอบภารกิจหน้าที่และบุคลากรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทั้งสองนี้ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารกิจการ ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก็ถูกใช้เพื่อการปฏิบัติราชการในลักษณะที่เรียกว่า คำนำพริกละลายแม่น้ำ ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่การสร้างผลงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั้งในฐานะของหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นของนานาอารยประเทศประกอบทั้งมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ย่อมไม่เป็นผลดีและสร้างความสับสนในความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชน ต่อกิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ อีกด้วย ความผิดปกติดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะเกิดผลเสียในด้านการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนของหน่วยงานที่มีชื่อว่าจังหวัดใน 2 ฐานะดังกล่าวเท่านั้น หากจะมีผลเสียต่อความต้องการของประชาชนต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยรวมอีกด้วย ผลเสียทั้ง 2 ประการนี้มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะกล่าวโดยกว้าง ๆ ว่า ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การเมืองการปกครอง และการบริหารกิจการอย่างสับสนเป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขาดหลักประกันในสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ขาดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ขาดหลักประกันในการที่จะมีชีวิตในอนาคตที่แจ่มใสในที่สุดประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองที่สับสนดังกล่าว ก็จะถูกผู้มีอำนาจหาผลประโยชน์ในรูปแบบประชาธิปไตยจอมปลอมตลอดเวลา ดังนั้น จึงสมควรที่จะพิจารณากำหนดสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถูกต้องต่อความเป็นจริงและหลักวิชาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนี้

1. เปลี่ยนสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากองค์การปกครองท้องถิ่นมารวมเป็นหน่วยเดียวกับจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อความประหยัด เพื่อประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารราชการ และเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทก่อนประกอบกับเหตุผลที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบ และมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการปก



ครองท้องถิ่นสากลอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพขององค์การบริหารเสียใหม่ เพื่อจะได้ร่วมพลังและทรัพยากรใช้พัฒนาพื้นที่ของจังหวัดให้ถูกทางต่อไปอาจจะมีปัญหาถามว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว จะไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือไม่เป็นการรื้อรอนสิทธิการปกครองตนเองของประชาชนหรือ ขอตอบคำถามเช่นนี้ว่า ไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองและไม่เป็นการรื้อรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด เหตุผลก็คือตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง ชุมชนที่เหมาะสมจะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรกชุมชนนั้นจะต้องมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถที่จะรับภาระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตัวเองตามหลักการปกครองตนเอง ประการที่สองประชาชนในชุมชนนั้นจะต้องมีความสนใจและความตื่นตัวทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจเพราะกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับภาระหน้าที่บริหารกิจการ และจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง ประการที่สามชุมชนนั้นจะต้องมีความพร้อมในด้านการเงินหรือรายได้อันจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า เมื่อพิจารณาฐานะท้องที่ใดขึ้นมาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ท้องที่นั้นจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร ประชาชนในท้องที่ควรจะมีอาชีพหลักอันได้แก่ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จึงจะทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีอากรมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ถ้าเป็นท้องที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และเป็นเกษตรกรรมที่ล้มสมัยด้วยแล้วก็เป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าท้องที่ลักษณะดังกล่าวไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

ความจริงแล้วไม่มีเหตุผลหรือความถูกต้องแต่ประการใดเลยที่จะต้องจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ทุกตารางนิ้วอย่างที่เรากำลังผิดพลาดกันอยู่ในขณะนี้ อดีตที่ผ่านมาเกือบร้อยปีแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นทดลองในรูปสุขาภิบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ.



2448 ปรากฏว่าสมุหเทศาภิบาล และเจ้าเมืองหลายแห่งปรารถนาที่จะให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นการทั่วไป แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือกับราชการเพื่อพัฒนาการเมืองในส่วนนี้ โดยทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในกิจการสุขาภิบาลยังไม่รู้ไม่เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์คือยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้น ก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความนิยมของราษฎร ยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล¹ จึงได้ร้องขอความคิดเห็นในเรื่องนี้

2. โดยที่พิจารณาเห็นว่า "สภาจังหวัด" ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงตามหลักการและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น เป็นองค์กรที่มีคุณประโยชน์ทั้งในด้านการพัฒนาการเมือง และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทเป็นอย่างยิ่ง จึงเห็นสมควรให้องค์กร "สภาจังหวัด" เอาไว้ โดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในหลักการสำคัญดังนี้

2.1 เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการทั่วไปและการบริหารราชการของจังหวัด ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล

2.2 ให้คำแนะนำ และข้อมูล ต่อการทำ "แผนพัฒนาจังหวัด"

2.3 เป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะให้ข้อมูล ข่าวสาร และความ ต้องการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการหรือเป็นแนวทางในการบริหารราชการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2.4 เป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

¹กระทรวงมหาดไทย 'เรื่องสุขาภิบาล' พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513) หน้า 241.

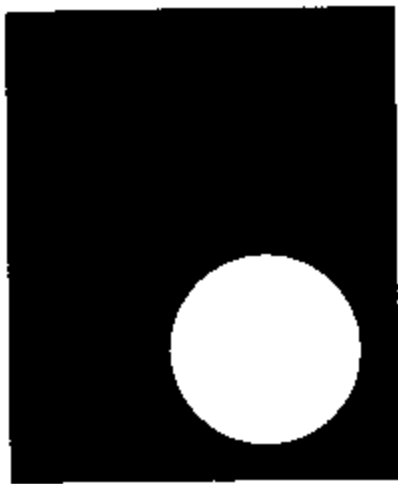


2.5 ให้มีคณะกรรมการของสภาจังหวัดในชุดต่าง ๆ ตามความจำเป็น เช่น คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบ คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาจังหวัด ฯลฯ โดยคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง อุปสรรค ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของจังหวัดแล้วเสนอต่อสภาจังหวัด เพื่อให้สภาจังหวัดเสนอหรือให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

บทบาทของสภาจังหวัดตามแนวความคิดข้างต้น จะมีคุณประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ถ้าทุกฝ่ายจะช่วยกันพัฒนา โดยไม่คิดต่อต้านหรือคิดรังเกียจโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ยึดติดอยู่กับสิ่งเก่าที่เมื่อไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยต่อไป

เมื่อยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุผลว่าซ้ำซ้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้วเพื่อให้ประชาชนต้องเสียโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลควรส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลให้จริงจังและมีผลในเชิงรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยการเร่งรัดให้กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลใช้บังคับโดยเร็ว และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นแล้วรัฐจะต้องให้การอุดหนุนแก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการเงิน วิชาการ เครื่องมือ เจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจะปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณประโยชน์และเกิดความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเต็มใจ ผลสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดย่อมเป็นความจริงที่ทุกคนปรารถนา แต่ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะฝ่ายราชการ นักการเมือง และประชาชนในท้องถิ่นจะต้องพร้อมใจกันสนับสนุนกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงใจและต่อเนื่องไม่เช่นนั้นแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงชื่อที่ปรากฏในกฎหมายที่จัดตั้งเหมือนกับองค์การปกครองท้องถิ่นหลายรูปที่เป็นมาในอดีตเท่านั้น





การกระจายอำนาจ

หลักการและองค์ประกอบที่หน้าพิจารณา

● - ประหยัด หนึ่งท้องถิ่น

การกระจายอำนาจของท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
● ประหยัด หนึ่งท้องถิ่น



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภา 41

ในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 6 มีนาคม 2537 ที่ผ่านมามีผลการเลือกตั้งปรากฏว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในจำนวน 55 ที่นั่งนั้น พรรคพลังธรรมได้ 23 ที่นั่ง พรรคประชากรไทยได้ 19 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 7 ที่นั่ง พรรคกิจสังคมได้ 5 ที่นั่ง และพรรคอิสระได้ 1 ที่นั่ง

จากผลการเลือกตั้งที่ปรากฏจะเห็นได้ว่า พรรคพลังธรรมมีจำนวนสมาชิกสภา - กรุงเทพมหานคร หรือ สก.ลดลง ซึ่งเดิมเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากอย่างแท้จริงในสภา กรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตก็เช่นเดียวกัน เมื่อรวมทุกๆ เขตแล้ว ปรากฏว่า พรรคพลังธรรมก็ได้เพียง 114 ที่นั่ง ซึ่งเดิมมีถึง 230 ที่นั่ง

กล่าวได้ว่าคะแนนนิยมของพรรคพลังธรรมลดลง และการที่คะแนนเสียงของพรรคพลังธรรมเป็นเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น คือ การปกครองและการบริหารงานกรุงเทพมหานคร และการเมืองระดับชาติด้วย เพราะการเมืองระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครก็เป็นไปตามระบบพรรคการเมืองเช่นเดียวกันทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความผูกพันและความสัมพันธ์กัน

โดยเฉพาะโครงสร้างของการปกครองกรุงเทพมหานครนั้น จริงอยู่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งข้อเท็จจริง ปัจจุบันนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้แก่ พรรคพลังธรรม และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกสภาก่อนการเลือกตั้ง สก., สข. เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2537 นั้น เสียงข้างมากแทบจะทั้งหมดของสภาเป็นสมาชิกพรรคพลังธรรมทั้งสิ้น แต่การเลือกตั้งเมื่อ 6 มีนาคม 2537 ปรากฏว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 4 พรรคการเมือง และอิสระ 1 คน

การบริหารงานกรุงเทพมหานครนั้นเป็นรูปแบบดังกล่าวมาย่อมเป็นรูปแบบแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งจะตรงกับรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา (Mayor and Council) ของเทศบาลสหรัฐอเมริกา



LI RT

42 รัฐสภา

แต่โครงสร้างรูปแบบกรุงเทพมหานครที่กำหนดกลับเป็นรูปแบบผสมระหว่าง
รัฐบาลโดยรัฐบาล (Parliamentary System) กับรูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (separation
of powers)

เมื่อเป็นเช่นนี้ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครก็ยังมีอำนาจเช่นเดียวกับสภาตามรูปแบบ
รัฐบาลโดยรัฐสภา คือ อำนาจในการเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และ
อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ด้วย เช่น อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม อำนาจการ
เปิดอภิปราย ตลอดจนอำนาจในการเป็นกรรมการสภา

จากข้อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภากรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว ก็
เห็นได้ว่าการทำงานหรือการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้อง
ระมัดระวังตัวมากขึ้น เพราะมิได้มีเสียงข้างมากของสภากรุงเทพมหานครสนับสนุนอย่าง
ท่วมท้นเหมือนครั้งก่อนเสียแล้ว การตราข้อบัญญัติต่างๆ บังคับใช้เป็นข้อบัญญัติสำคัญๆ
เช่น งบประมาณ ก็จะต้องระมัดระวังมากยิ่งขึ้น การตรวจสอบควบคุมโดยสภา ก็จะต้อง
เข้มงวดมากขึ้น

ลักษณะของการบริหารหรือการทำงานของฝ่ายบริหารที่กล่าวมา เป็นเพราะด้วย
สภากรุงเทพมหานครจะต้องแบ่งเป็น 2 ฝ่าย หรือสองกลุ่มแน่นอน คือ เป็นฝ่ายผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานครกลุ่มหนึ่ง และเป็นฝ่ายค้านอีกกลุ่มหนึ่ง

ฝ่ายที่สนับสนุนผู้บริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องมี 30 เสียง

คือพรรคพลังธรรม 23 เสียง และพรรคประชาธิปัตย์ 7 เสียง และฝ่ายค้านก็จะเป็น
พรรคประชากรไทยร่วมกับพรรคกิจสังคม เป็น 24 เสียง คือ ประชากรไทย 19 เสียง
และกิจสังคม 5 เสียง โดยเฉพาะพรรคอิสระ 1 เสียงนั้นตามรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา
และเสียงก้ำกึ่งเช่นนี้ พรรคอิสระย่อมเป็นเสียงอันสำคัญมากในกระบวนการบริหารงาน
ของฝ่ายบริหาร

การรวมกลุ่มจะเป็นไปตามความคาดหมายนี้หรือไม่ จะต้องดูการเลือกตั้งประธาน และรองประธานสภา กล่าวคือ ถ้าประธานสภาเป็นพรรคพลังธรรม และรองประธาน สภาคนที่หนึ่งเป็นพรรคประชาธิปัตย์ รองประธานสภาคนที่สองเป็นพรรคพลังธรรมแล้วนั้น หมายความว่า พลังธรรมกับประชาธิปัตย์รวมตัวกันในสภาท้องถิ่น หรือ สภากรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ดี การบริหารงานกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น และเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นที่เข้าใจว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากการเลือกตั้ง สก. และ สข.

ผลแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้น จะเห็นได้ว่า

1. การปกครองกรุงเทพมหานครปัจจุบัน จะมีใช่เป็นการปกครองโดยพรรคเดียว ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองโดยปราศจากฝ่ายค้าน การถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ

2. การปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครนั้น ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร จะต้องอาศัยเสียงข้างมาก แต่เสียงข้างมากก็อยู่ด้วยเสียงสนับสนุน 2 พรรค คือ พรรคพลังธรรมและพรรคประชาธิปัตย์

ดังนั้นนโยบาย ความคิดเห็นในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็อาจจะดีขึ้น ในด้านการผลักดันนโยบายของทั้ง 2 พรรค และก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ ในการบริหารเช่นเดียวกันเกี่ยวกับการใช้นโยบายในการบริหารเพราะเสียงในสภาที่เป็นเสียงข้างมาก หากพรรคพลังธรรมและพรรคประชาธิปัตย์เกิดการขัดแย้งขึ้นเมื่อใดในนโยบาย หรือผล ประโยชน์ในทางการเมืองก็อาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้

3. การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยสภาพในปัจจุบันจะมีการควบคุม โดยฝ่ายสภากรุงเทพมหานครได้ดีขึ้น เพราะมีพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคกิจสังคม เป็นฝ่ายค้าน ทั้งนี้เท่ากับพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคกิจสังคมจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมได้ว่าการบริหารหรือการทำงานจะต้องสนองตอบต่อเจตนารมณ์และความ ต้องการของคนกรุงเทพมหานครอย่างไรบ้าง

4. ต้องกล่าวเป็นความจริงว่า การบริหารงานกรุงเทพมหานครโดยคณะผู้บริหาร



44 รัฐสภาฯ

และฝ่ายสภากรุงเทพมหานครที่เป็นไปก่อนการเลือกตั้ง สก. และ สข. เมื่อ 6 มีนาคม 2537 นั้น ประชาชนไม่พอใจในผลงานและบทบาทพรรคการเมืองของพรรคพลังธรรม เพราะความไม่พอใจนั้นไม่มีทางปฏิเสธซึ่งนั่นก็คือผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ว่า คะแนนนิยมหรือคะแนนเสียงของพรรคพลังธรรมลดลง ในที่นี้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปถึงแม้จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสียงจะก้ำกึ่งกัน อยู่เช่นนี้ การบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็ได้หมายความว่า เสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะอันตราย ถูกโค่นล้มคงมีใช้เช่นนั้น เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ในปัจจุบัน เป็นการกำหนดโครงสร้างรูปแบบให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกจากกัน ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ทั้งนี้ถึงแม้ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครจะควบคุมได้บ้างแต่ก็คงจะไม่ถึงกับมีผลทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง ยกเว้นแต่กรณีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการละเลย ไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุเสียหายอย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรี สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้

อนึ่งในกรณีเดียวกันนี้ สภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ มติของสภากรุงเทพมหานครในข้อนี้จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแจ้งมติของสภากรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ดีระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ยังได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการถ่วงดุลย์ของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจ



ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการ อาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพ มหานครเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้และถ้าปรากฏว่า การ ดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือการ ดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่น นอกจากการยุบ สภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจ ให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นภาววิเคราะห์ถึงระบบโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น การปกครองท้องถิ่น และเป็นการเมืองระดับท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบที่ ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ก็จริงอยู่ แต่ทั้งฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ยังมี อำนาจที่คานกันและถ่วงดุลย์อำนาจกันอยู่ดังได้กล่าวมาแล้ว

จึงสรุปได้ว่า ผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเขตมีผลกระทบต่อการบริหารและการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครได้ โดยกรณีที่เกี่ยวข้องในสภากรุงเทพมหานครนั้น ฝ่ายสนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายตรงข้ามมีคะแนนเสียงก้ำกึ่งกันอยู่ การเมืองระดับท้องถิ่นในลักษณะของการคาน กันและถ่วงดุลย์อำนาจกันได้เช่นนี้ ย่อมเป็นผลดีต่อการบริหารงานที่จะต้องระมัดระวัง กระทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์และความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น จะทำให้เกิดผลดี มีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นผลดีแก่การปกครองกรุงเทพมหานครต่อไป





Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานผลการวิจัย

เรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต
กรณีศึกษาจังหวัด นนทบุรี นครราชสีมา และระนอง

● วิรัช วิรัชนิการรณ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานผลการวิจัยเรื่อง "การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง" นี้ ให้ความสนใจอย่างยิ่งกับการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบเทศบาล และรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อปัญหาอุปสรรคจากการนำการปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบมาประยุกต์ใช้ ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อรายละเอียด หรือผลที่ตามมาจากการนำการปกครองท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ ตลอดจนเสนอรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม พร้อมทั้งเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการศึกษานี้ เป็นกรณีศึกษาเฉพาะที่จังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง โดยมีระยะเวลาในการศึกษา 2 เดือน ข้อมูลส่วนใหญ่รวบรวมจากข้อมูลภาคสนาม คือจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนจากหลายกลุ่มอาชีพ จำนวน 757 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.1 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยกลุ่มตัวอย่างต้องเป็นผู้ที่มีหรือเคยมีบทบาทหน้าที่และ/ หรือ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องและเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทยพอสมควร นอกจากนี้ ยังรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ การสังเกตสภาพการณ์ และการสัมภาษณ์แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการบริหารและการปกครองท้องถิ่นไทย

ผลการศึกษาปรากฏว่า

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (municipality) ที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ที่สำคัญมีอยู่ 4 แบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แก่

1.1 เทศบาลแบบนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล (the mayor-council form) เทศบาลแบบนี้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งยังแบ่งเป็นนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง (strong mayor-council) และนายกเทศมนตรีที่ไม่เข้มแข็ง (weak mayor-council form)

1.2 เทศบาลแบบคณะกรรมการ (the commission form)



50 รัฐศาสตร์

1.3 เทศบาลแบบสภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form)

1.4 เทศบาลแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาเทศบาล (the direct election and strong executive form)

2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ในทุกจังหวัดของไทยในปัจจุบันและใช้ติดต่อกันเป็นเวลานาน ยกเว้น ในกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปแบบที่ได้รับแนวคิดส่วนใหญ่มาจากเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลรูปแบบนี้มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาเทศบาลหล่อหลอมอำนาจเข้าด้วยกัน (fusion or power) หรือร่วมมือกันทำงาน แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในเทศบาลตามจังหวัดต่าง ๆ ของไทยก็คือ นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่จะไม่เข้มแข็ง (the weak mayor) มีอำนาจไม่มาก ไม่มั่นคงในตำแหน่ง การคุมเสียงข้างมากหรือการได้รับเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลมีความสำคัญมาก จึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องประนีประนอมและต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล หรือต้องเอาใจสภาเทศบาลมากกว่าประชาชนที่เลือกตั้งเข้ามา ที่สำคัญก็คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) กล่าวคือประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจึงไปเลือกตัวนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนเทศมนตรี เทศบาลรูปแบบนี้สอดคล้องกับรูปแบบของรัฐบาลตามระบบรัฐสภา (parliamentary system) ของไทย

3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแบบหนึ่งโดยเป็นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างไปจากเทศบาลแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในประเทศไทย โดยรูปแบบกรุงเทพมหานครได้รับแนวคิดส่วนใหญ่มาจากรูปแบบเทศบาลแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาเทศบาล (the direct election and strong executive form) อันเป็นแบบที่

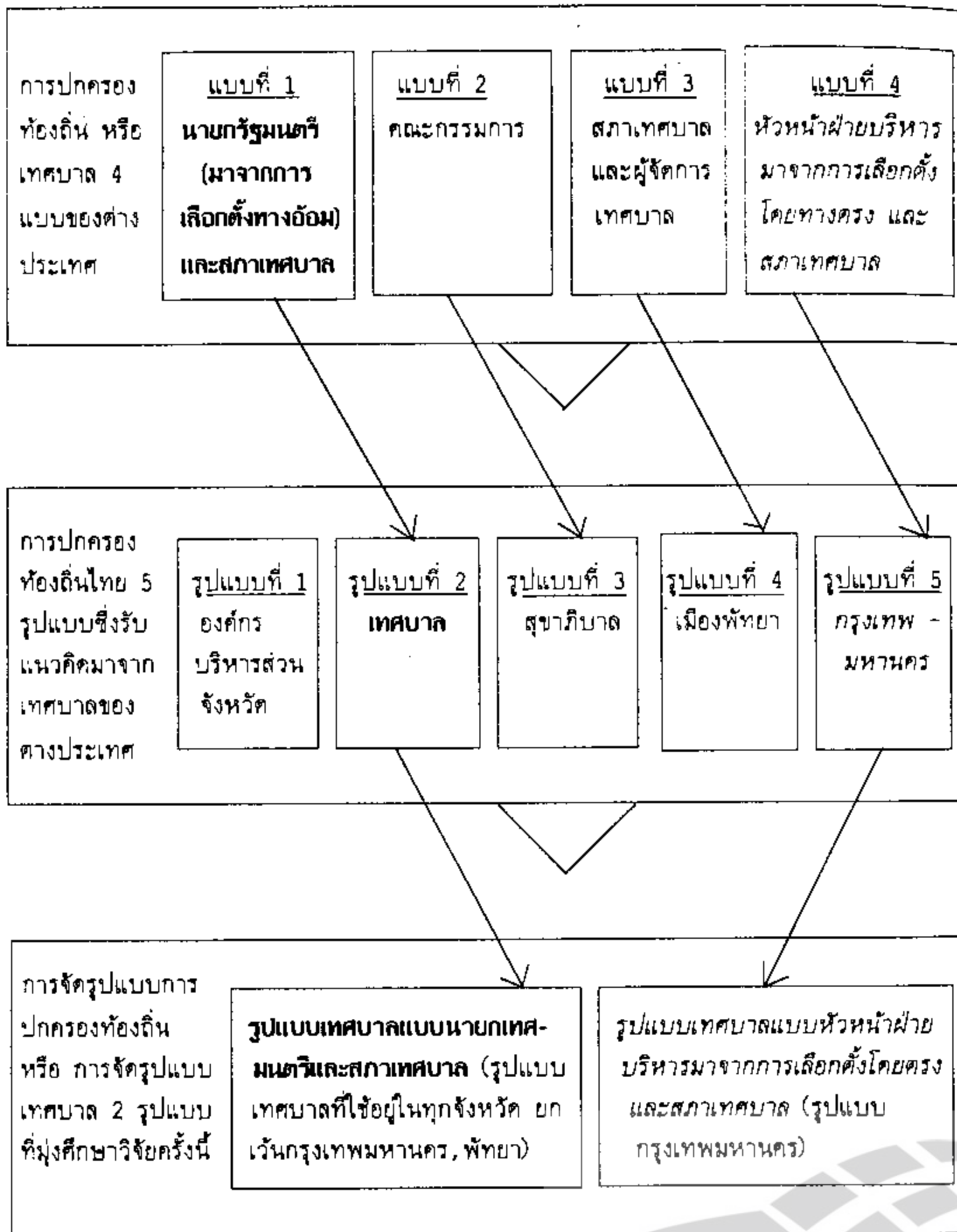


LI RT

มีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกับรูปแบบของรัฐบาลตามระบบประธานาธิบดี (presidential system) คือประชาชนเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง (direct election) ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาลเลือกตั้งแยกต่างหาก อีกทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีความคล่องตัว เข้มแข็ง มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะผู้บริหาร รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงานมาก (strong executive) นอกจากนี้แล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารยังไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา คือไม่ต้องขอความยินยอมจากสภาในการบริหารงาน อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดและไม่ถ่วงดุลกันทำให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องคอยพะวงว่าจะถูกสภาเทศบาลชี้แจงการบริหารงานมากนัก

4. สำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น คือรูปแบบสุขาภิบาล และเมืองพัทยา ได้รับแนวคิดส่วนใหญ่มาจากเทศบาลแบบคณะกรรมการ และแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลตามลำดับ ส่วนรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบที่ไม่อาจเทียบเคียงได้กับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศดังกล่าว ภาพ 1 ประกอบภาพที่ 1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย





5. เมื่อเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กับรูปแบบกรุงเทพมหานครแล้วพบว่า เทศบาลเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมอย่างมากกว่า เพราะเป็นการบริหารงานที่มีรูปแบบชัดเจน เป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ สอดคล้องกับรูปแบบของรัฐบาลตามระบบรัฐสภาของไทย รวมทั้งประชาชนเคยชินและยอมรับอย่างกว้างขวาง

6. ในส่วนของความคิดเห็นต่อรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตนั้น พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าทำให้เกิดการซื้อสิทธิและขายเสียงมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะทำให้ได้ผู้ที่ไม่เหมาะสมเข้ามาบริหารงาน เช่น ผู้ที่ขาดความรู้ความสามารถ หรือผู้มีอิทธิพล นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม เนื่องจากขาดงาน ขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มากเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น นักการเมืองมีโอกาสแทรกแซงข้าราชการประจำในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งระบบควบคุม กำกับ คุดูแล นักการเมืองยังไม่เข้มแข็งและรัดกุมเท่าที่ควร

7. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในอนาคต ควรมีเพียงรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น โดยแบ่งเป็นเทศบาลหลายระดับ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลอำเภอ และเทศบาลตำบล เป็นต้น พร้อมกันนั้น ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่า เนื่องจากประชาชนคุ้นเคยกับการปกครองรูปแบบเทศบาลมานาน และการมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวจะทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสน การปกครองมีเอกภาพ และเป็นแบบอย่างเดียวกัน อีกทั้งยังสอดคล้องกับการเมืองในระดับชาติที่แม่แต่นายกรัฐมนตรีก็ยังมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

8. ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อันเป็นโครงสร้างของ



54 รัฐสภาสาร

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ได้ให้เหตุผลว่าจะทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจนำอำนาจไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ง่าย ในเวลาเดียวกัน การควบคุม ดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางกระทำได้ยากมากขึ้น และยังขัดกับการเมืองการปกครองตามระบบรัฐสภาของไทย พร้อมทั้งไม่สอดคล้องกับการเมืองในระดับชาติ แต่จะไปสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี

9. ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างอีกประเด็นหนึ่งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นว่าข้าราชการประจำไม่ควรดำรงตำแหน่งในคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่าการที่ข้าราชการประจำไม่อยู่ในโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนอกจากสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการปกครองท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว ยังทำให้ประชาชนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระ มีความภูมิใจเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้มีโอกาสฝึกหัดการพึ่งตนเองโดยไม่ต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือรับคำสั่งจากข้าราชการอีกด้วย

10. ในส่วนของความคิดเห็นต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับไม่ควรมีมาก ทั้งนี้ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่าการมีอำนาจหน้าที่มากนอกจากอาจทำให้ฝ่ายบริหารนำอำนาจไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องได้ง่ายแล้ว ยังมีส่วนทำให้การตัดสินใจในการบริหารงานท้องถิ่นผิดพลาดได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อฝ่ายบริหารขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงาน นอกจากนี้แล้ว ยังทำให้รัฐบาลในส่วนกลางควบคุมกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจมากได้ยากขึ้น

11. เมื่อนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยมาเปรียบเทียบกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่นไทยมากที่สุด รองลงมาได้แก่ รูปแบบ



LIIRT

กรุงเทพมหานคร รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบสุขาภิบาล และรูปแบบเมืองพัทยา ตามลำดับ และเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือรูปแบบกรุงเทพมหานครนั้น ส่วนใหญ่จะมีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป และส่วนใหญ่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป เช่นนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ มีประสบการณ์ และระดับการศึกษาสูงพอสมควร

12. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าผู้บริหารของจังหวัดโดยตรง พร้อมทั้งไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้เหลือเพียงการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้ง 2 ประเด็นนี้ พอที่จะนำมาเทียบเคียงได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาครั้งนี้ได้ชี้ชัดออกมาว่าการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวมของไทยมากที่สุดคือรูปแบบเทศบาล อันเป็นรูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งใช้กันอยู่ในทุกจังหวัดของไทยยกเว้นใน กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่เพียงแต่คุ้นเคยกับรูปแบบเทศบาลเท่านั้น รูปแบบเทศบาลยังมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่นและรูปแบบนี้ยังนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกท้องถิ่น แม้แต่ในท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมอย่างมาก ดังเช่น เทศบาลตำบลแหลมฉบัง แต่หากนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร มาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นแล้วก็จะไม่ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและการบริหารของท้องถิ่นนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิมตรงกันข้าม อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครจึงยังไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยมากกว่าเท่ากับรูปแบบเทศบาล ส่วนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรมีเพียงรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้นโดยแบ่งเป็นเทศบาลหลายระดับ และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต



56 รัฐสภา

ควรเป็นโครงสร้างที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม และข้าราชการประจำไม่ควรมีบทบาทหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น สำหรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตนั้น ไม่ควรมีมากเกินไป

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้และสอดคล้องกับการสรุป ชำงต้น ข้อเสนอแนะจึงมีดังต่อไปนี้

1. แม้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจะเหมาะสมกับท้องถิ่นไทยมากกว่ารูปแบบอื่น แต่เทศบาลก็มีปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงหรือพัฒนาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนักรการเมืองในท้องถิ่น ข้าราชการประจำในท้องถิ่น ประชาชน ตลอดจนนโยบายการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวมควรเป็นรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว โดยแบ่งเป็นเทศบาลหลายระดับ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลอำเภอ และเทศบาลตำบล เป็นต้น และเพื่อให้เห็นถึงลำดับขั้นของการพัฒนาของเทศบาล จึงได้นำเทศบาลระดับต่าง ๆ ที่เสนอไว้มาเทียบเคียงกับระดับการศึกษา นั่นก็คือ เทศบาลนครอาจเทียบได้กับระดับอุดมศึกษา เทศบาลเมืองเทียบได้กับระดับมัธยมศึกษา เทศบาลอำเภอเทียบได้กับระดับประถมศึกษา ส่วนเทศบาลตำบลเทียบได้กับระดับอนุบาล ที่สำคัญก็คือในอนาคตควรเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ รวมตลอดไปถึงการกำหนดชั้นตอนและหลักเกณฑ์การยกฐานะสภาตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ที่จะมีขึ้นในอนาคตหากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. มีผลบังคับใช้ให้เป็นเทศบาลอย่างชัดเจน พร้อมกับกำหนดไว้ด้วยว่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกกี่ปีจึงจะได้รับยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดเป็นต้น

3. โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นโครงสร้างที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม และข้าราชการประจำไม่ควรมีบทบาทหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นโดย



LI RT

อาจอยู่ในฐานะที่ปรึกษา หรือผู้สนับสนุนทางวิชาการหรือเทคโนโลยี

4. อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคตไม่ควรมีมากเกินไป โดยรัฐบาลในส่วนกลางควรกระจายอำนาจด้านเศรษฐกิจคือกระจายรายได้ กระจายอำนาจด้านสังคมคือกระจายโอกาส พร้อมกับกระจายอำนาจด้านการเมืองคือกระจายอำนาจการเมืองการปกครองและการบริหารแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดสมควร โดยให้มากที่สุดพอที่จะเป็นอิสระ (autonomy) สำหรับการบริหารงานในท้องถิ่น แต่ไม่ควรมากถึงกับทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลุดพ้นหรือแยกตัวจากการควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางได้ (independence) ที่สำคัญก็คืออำนาจหน้าที่ดังกล่าวที่มอบให้แก่เทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณและลักษณะงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับด้วย

5. แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองในอนาคตที่ได้เสนอไว้ในข้อ 2. - 4. มีดังนี้

5.1 ออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ใหม่ และยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ รวมทั้งยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้ใช้ฉบับใหม่แทน

5.2 ยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495

5.3 ยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

5.4 ยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

5.5 ยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

5.6 แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

5.7 หากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภามีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.



58 รัฐศาสตร์

2537 หรือ 2538 ให้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้อง

5.8 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

6. ควรมีมาตรการหรือแนวทางเสริมต่าง ๆ เพื่อให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ตามที่ได้เสนอไว้บังเกิดผลในทางปฏิบัติหรือมีผลบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง เช่น มีแผนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและกำหนดขั้นตอนการพัฒนาให้ชัดเจน ระบุสาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ รวมทั้งการปรับปรุงการจัดสรรภาษีให้กับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

7. พึงทำความเข้าใจแก่บุคคลทุกฝ่ายว่า การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นโดยตรง แม้มีส่วนสำคัญทำให้ประชาชนได้มีความรู้สึกว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ถ้าพึงการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็มีใช้หลักประกันที่จะทำให้เชื่อมั่นว่าท้องถิ่นจะได้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีคุณภาพ คือมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ พร้อมทั้งมีคุณธรรมควบคู่ไปด้วยเช่น มีความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ขยันขันแข็งและอดทน เป็นไปได้ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอาจไม่เหมาะสม หรือไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยก็ได้ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ควรทำความเข้าใจด้วยว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงนั้นไม่อาจนำมาใช้ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นเสียแต่ท้องถิ่นนั้นจะประกอบด้วยประชาชนที่มีความพร้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือมีคนชั้นกลางมากพอสมควร อันมิใช่มีแต่คนยากจนเป็นส่วนใหญ่ ในเวลาเดียวกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ต้องมีความรู้ความสามารถ หรือมีความเหมาะสม (eligible voters) และประการสำคัญก็คือ กลไกต่างๆ ในสังคมต้องมีความเข้มแข็งและมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน พรรคการเมือง กลุ่มพลังกดดัน (pressure group) และกลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

8. ตามหลักการประชาธิปไตยนั้น รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ซึ่ง



LIIRT

อาจารย์เรียกว่า "ระบบ" นั้น แม้มีความสำคัญ แต่ก็ไม่ควรละเลยเรื่อง "ตัวบุคคล" ทั้งนี้เพราะบ่อยครั้งที่ปัญหาเกิดจากตัวบุคคลมากกว่าระบบ เช่นเดียวกับการพยายามเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งทางอ้อม เป็นเลือกตั้งทางตรง หรือเปลี่ยนจากรูปแบบเทศบาล เป็นรูปแบบพิเศษ ดังเช่น รูปแบบกรุงเทพมหานคร และหากมุ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปที่ระบบแต่เพียงส่วนเดียวแล้ว ก็อาจทำให้แก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด และไม่ได้ผล ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบควบคู่ไปกับการพัฒนาตัวบุคคล เช่น พัฒนาตัวข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนให้มีทั้งคุณภาพและคุณธรรมทำนองเดียวกับที่กล่าวไว้ข้างต้น

9. การที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครนั้น มิได้หมายความว่ารูปแบบดังกล่าวไม่ดี เพียงแต่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมสังคม และประชาชนในช่วงนี้ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตเป็นไปได้ที่อาจนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มาประยุกต์ใช้ได้

10. เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับความเป็นจริงและเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน เพราะฉะนั้น จึงควรเปลี่ยนชื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารจาก "ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร" เป็น "นายกเทศมนตรีมหานครกรุงเทพ-ธนบุรี" เพราะรูปแบบกรุงเทพมหานครแท้ที่จริงก็คือเทศบาลรูปแบบหนึ่งซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก มีความเจริญ และมีรายได้มาก นั่นเอง อีกทั้งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนั้นได้ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพกับธนบุรี และธนบุรีในประวัติศาสตร์มีความสำคัญมากเคยเป็นราชธานีของไทยด้วย พร้อมกันนั้น อาจพิจารณาแยกกรุงเทพมหานครเป็นเทศบาลย่อยหลายเทศบาลเนื่องจากปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างขวางมากและได้รับการดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งขัดกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่เน้นในเรื่องความใกล้ชิดและการเอาใจใส่ดูแลได้อย่างทั่วถึง

11. ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้อาจนำไปใช้เป็นแนวทางเพื่อศึกษาวิจัยในแนวคิดหรือในจังหวัดอื่นๆ ทำนองเดียวกันได้อีก และสำหรับแนวทางการวิจัยที่ควรศึกษาต่อไปนั้นควรเป็นการศึกษาวิจัยถึงความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร



60 รัฐสภา

ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร หรือศึกษาริฉัยถึงปัญหาอุปสรรค และประสิทธิภาพในการบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าว หรือศึกษา ถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบันและในทศวรรษหน้า เป็นต้น



● การขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

● ภิญโญ จิตรแก้ว *

* กศ.บ , ม.บ. , ม.บ.ก. , น.ม. (จุฬาลงกรณ์)





Legislative Institutional Repository of Thailand

การเลือกตั้ง เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของระบอบประชาธิปไตยในการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล และในทางการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตยแล้วควรจะให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง (Universal Suffrage) แต่อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการออกกฎหมายกำหนดคุณสมบัติกีดกันบุคคลบางประเภทไม่ให้มีสิทธิเลือกตั้งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ คุณสมบัติเกี่ยวกับอายุ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีเหตุผลในการกำหนดอายุไว้แตกต่างกันแล้วแต่เหตุผลภายในของแต่ละประเทศ

การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากแนวความคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมืองประการหนึ่ง โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้เพียงใด การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจในรัฐบาลขณะนั้นในการที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายในเรื่องนี้ ดังเช่น พรรคการเมืองที่มีนโยบายในทางเสรีนิยม (Liberal) มักจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางโดยกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สูงมากนัก และมีแนวโน้มที่จะลดอายุให้ต่ำลงมา ส่วนพรรคการเมืองที่มีนโยบายในทางอนุรักษนิยม (Conservative) มักจะกำหนดอายุไว้สูง เนื่องจากต้องการรักษารฐานคะแนนเสียงของตน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สูงอายุ สำหรับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมนั้น ส่วนใหญ่จะกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ต่ำเพื่อเปิดโอกาสให้กรรมกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีสิทธิเลือกตั้ง และยังเป็นการส่งเสริมให้ความคิดทางสังคมนิยม หรือลัทธิสังคมนิยมแทรกซึมเข้าไปในหมู่บ้านเยาวชนเร็วที่สุด

นอกจากนี้การกำหนดเกณฑ์อายุยังได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในทางสังคมวิทยา และจิตวิทยา โดยเห็นว่าผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรจะต้องมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะตัดสินใจในทางการเมืองได้อย่างมีจิตสำนึก และในทางจิตวิทยา พบว่า บุคคลอายุน้อยชอบที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีกิจกรรมโลดโผน มีความมุ่งหมายจะให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม ซึ่งก็ได้แก่พรรคการเมืองที่มีนโยบายในทางเสรีนิยม ส่วนผู้ที่มี



64 รัฐศาสตร์

อายุมากขึ้น ก็มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีหลักฐานดีขึ้น ความคิดเห็นเช่นในวัยหนุ่มก็เปลี่ยนแปลงไป ต่อมาจึงกลับกลายเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีนโยบายในทางอนุรักษนิยม ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยในการกำหนดอายุที่สำคัญประการหนึ่งและเมื่อพิจารณาถึงการกำหนดอายุตามกฎหมายมหาชน ส่วนใหญ่ประเทศต่าง ๆ ก็ได้กำหนดเกณฑ์อายุในการใช้สิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้ใกล้เคียงกัน อันเป็นไปตามหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิ (Equality of Right) ซึ่งเป็นหลักการขั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตย

การกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทย ส่วนใหญ่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 และ 2489 ที่กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งอายุไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้กำหนดไว้ 20 ปีมาโดยตลอดเป็นเวลากว่า 60 ปี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญ ปี 2534 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน หลักการที่สำคัญในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทยก็คือ ยึดถืออายุบรรลุนิติภาวะเป็นเกณฑ์อายุในการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้บุคคลอายุ 20 ปีบริบูรณ์เป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย พันสภาพจากการเป็นผู้เยาว์ และสามารถกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ในทางการเมืองจึงมีผู้เห็นว่า ควรให้เฉพาะผู้ที่บรรลุนิติภาวะมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการที่ได้กล่าวอ้างในการร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ นอกจากนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังได้ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยที่ถือว่า ผู้ที่ได้บวชเรียนแล้วนับว่าเป็นผู้ใหญ่ และก่อนที่จะบวชก็ต้องมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ จึงใช้เกณฑ์อายุ 20 ปีเป็นเกณฑ์อายุในการให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา หลังจากการที่ประชาชน นักเรียน นิสิต และนักศึกษา ได้แสดงออกถึงความกระตือรือร้นในทางการเมือง โดยการเรียกร้องให้รัฐบาลในขณะนั้นประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วจนก่อให้เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ขึ้นมานั้นก็ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้น กล่าวคือ ได้มีการยอมรับเยาวชนที่อยู่ในวัยนักเรียน นิสิต นักศึกษาว่ามีความรู้ ความสามารถ และมีความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองมากขึ้น จึงทำให้ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมามีผู้เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะบุคคลอายุ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งจึงน่าจะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และได้มีความ



LIART

พยายามที่จะขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ผู้มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ มีแนวความคิดในทางอนุรักษ์นิยม กล่าวคือไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์อายุที่เคยยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน

2. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ยึดถือเกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะ คือ 20 ปี เป็นเกณฑ์ในการให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เนื่องจาก อายุบรรลุนิติภาวะเป็นเกณฑ์อายุในการใช้สิทธิทางแพ่ง ส่วนการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นเกณฑ์อายุในการใช้สิทธิทางการเมือง จึงเป็นการใช้สิทธิคนละประเภท

จากเหตุผลข้างต้นทั้ง 2 ประการนี้ สำหรับในต่างประเทศไม่ได้ถือเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน แต่จะคำนึงถึงเหตุผลในทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา กฎเกณฑ์ทางด้านกฎหมาย ตลอดจนสภาพการณ์ในปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากประเทศต่างๆ ได้ขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น (โปรดดูตาม ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงร้อยละของประเทศที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำแนกอายุ

| อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง | จำนวนประเทศ | % |
|-------------------------|-------------|-------|
| 15 | 2 | 1.5 |
| 16 | 2 | 1.5 |
| 17 | 2 | 1.5 |
| 18 | 96 | 72.7 |
| 19 | 3 | 2.3 |
| 20 | 8 | 6.1 |
| 21 | 19 | 14.4 |
| รวม | 132 | 100.0 |



66 รัฐสภาสาร

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในจำนวนประเทศที่เป็นเอกราชทั่วโลก 132 ประเทศมีถึง 96 ประเทศที่ได้มีการขยายฐานอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้เหลือเพียง 18 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 72.7 จึงทำให้ทราบถึงแนวโน้มที่ประเทศต่าง ๆ จะให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนอย่างกว้างเป็นอย่างดี เหตุผลที่สนับสนุนให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งก็คือ ในปัจจุบันเยาวชนของชาติได้รับการศึกษาในระดับเฉลี่ยที่สูงขึ้น มีความรู้พอสมควรที่จะต้องให้ความสนใจต่อปัญหาบ้านเมืองอยู่ในวัยที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองเป็นอันมาก นอกจากนี้หากพิจารณาโดยความเป็นธรรมแล้ว เด็กหรือเยาวชนที่อายุกว่า 18 ปีขึ้นไป หากกระทำผิดทางอาญาก็จะต้องขึ้นศาลทั่ว ๆ ไปอย่างผู้ใหญ่ไม่ใช่ศาลคดีเด็กและเยาวชนซึ่งมีวิธีการลงโทษอย่างผู้กระทำผิดผู้ใหญ่ และเมื่อพิจารณาถึงการกำหนดเกณฑ์อายุตามกฎหมายอื่น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี กฎหมายหลายฉบับก็เห็นว่าบุคคลในวัยนี้มีวุฒิภาวะเช่นเดียวกับผู้ที่มีอายุสูงกว่า ฉะนั้นเมื่อกฎหมายเห็นว่าบุคคลที่มีอายุกว่า 18 ปี เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบชั่วดีอย่างเช่น ผู้ที่มีอายุ 20 ปี หรือผู้ใหญ่ จึงลงโทษในทางคดีสิทธิเสรีภาพบางประการเสมอผู้ใหญ่ได้แล้ว เหตุใดจึงไม่ยอมให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเสมอผู้ที่มีอายุ 20 ปี จึงไม่มีเหตุผลประการใดที่จะไปกำจัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่อ่อนอายุเช่นนี้

จากการศึกษาการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเลือกตั้ง พบว่า การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมีความแตกต่างจากหลักการสากลอยู่มากไม่ว่าจะเป็นการยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณี การยึดถืออายุบรรลุนิติภาวะซึ่งเป็นการใช้สิทธิในทางแพ่ง มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมือง นอกจากนี้ การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปีนั้น ยังไม่เป็นธรรมต่อพลเมืองของประเทศไทยที่มีอายุต่ำกว่าแต่มีความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป ดังนั้น การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 60 ปีมาแล้ว ในขณะที่สภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การศึกษา ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนความก้าวหน้าทางด้านสื่อมวลชนได้มีการพัฒนาไปมากดังจะเห็นได้จากประเทศต่าง ๆ ได้มีการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงมาเป็นลำดับ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 103 กำหนดให้บุคคลอายุ 20 ปี



LI RT

ขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอีกต่อไป

ตารางที่ 1 แสดงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ

| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|----------------|-------------------------|
| 1. อิหร่าน | 15 |
| 2. ฟิลิปปินส์ | 15 |
| 3. คิวบา | 16 |
| 4. นิการากัว | 16 |
| 5. เซเชอนเลส | 17 |
| 6. สุรินัม | 17 |
| 7. อัฟกานิสถาน | 18 |
| 8. อัลบาเนีย | 18 |
| 9. อัลจีเรีย | 18 |
| 10. แอนดอร์รา | 18 |
| 11. แอนติกัว | 18 |
| 12. ออสเตรเลีย | 18 |
| 13. บาฮามาส์ | 18 |
| 14. บังกลาเทศ | 18 |
| 15. บาฮาคอส | 18 |
| 16. เบลเยียม | 18 |
| 17. เบริซ | 18 |
| 18. เบนิน | 18 |
| 19. โบลิเวีย | 18 |
| 20. บราซิล | 18 |
| 21. บัลกาเรีย | 18 |
| 22. พม่า | 18 |



| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|---------------------|-------------------------|
| 23. แคนาดา | 18 |
| 24. เซด | 18 |
| 25. ซิสี | 18 |
| 26. จีน | 18 |
| 27. โคลัมเบีย | 18 |
| 28. โคโบโรส | 18 |
| 29. คองโก | 18 |
| 30. คอสตาริกา | 18 |
| 31. เซกโกสโลวาเกีย | 18 |
| 32. เดนมาร์ก | 18 |
| 33. โดมินิกา | 18 |
| 34. โดมินีกัน | 18 |
| 35. เอกวาดอร์ | 18 |
| 36. อียิปต์ | 18 |
| 37. เอลซาวาดอร์ | 18 |
| 38. เอธิโอเปีย | 18 |
| 39. ฟินแลนด์ | 18 |
| 40. ฝรั่งเศส | 18 |
| 41. เยอรมันตะวันออก | 18 |
| 42. เยอรมันตะวันตก | 18 |
| 43. กานา | 18 |
| 44. กรีซ | 18 |
| 45. เกรนาดา | 18 |
| 46. กัวเตมาลา | 18 |
| 47. กินี | 18 |



| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|---------------------------|-------------------------|
| 48. กายนา | 18 |
| 49. ฮอนดูรัส | 18 |
| 50. ฮังการี | 18 |
| 51. ไชล์แลนด์ | 18 |
| 52. อินเดีย | 18 |
| 53. อินโดนีเซีย | 18 |
| 54. อิรัก | 18 |
| 55. ไอร์แลนด์ | 18 |
| 56. อิสราเอล | 18 |
| 57. อิตาลี | 18 |
| 58. จาไมกา | 18 |
| 59. จอร์แดน | 18 |
| 60. กิริบาคี | 18 |
| 61. ลิเบีย | 18 |
| 62. ลักเซมเบิร์ก | 18 |
| 63. มัลตา | 18 |
| 64. มัลดีฟส์ | 18 |
| 65. เม็กซิโก | 18 |
| 66. มองโกเลีย | 18 |
| 67. โมซัมบิก | 18 |
| 68. นามิเบีย | 18 |
| 69. เนเธอร์แลนด์ | 18 |
| 70. เนเธอร์แลนด์แอนทิลลีส | 18 |
| 71. นิวซีแลนด์ | 18 |
| 72. ไนจีเรีย | 18 |



70 รัฐสภา

| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|----------------------|-------------------------|
| 73. นอร์เวย์ | 18 |
| 74. ปานามา | 18 |
| 75. ปาปัวนิวกินี | 18 |
| 76. ปรากวีย์ | 18 |
| 77. เปรู | 18 |
| 78. โปแลนด์ | 18 |
| 79. โปตุเกส | 18 |
| 80. โรมาเนีย | 18 |
| 81. เนวิส | 18 |
| 82. เกรนาดา | 18 |
| 83. ซานมาริโน | 18 |
| 84. โซโลมอนไอส์แลนด์ | 18 |
| 85. โซมาเลีย | 18 |
| 86. อัฟริกาใต้ | 18 |
| 87. ชิสเกย์ | 18 |
| 88. สเปน | 18 |
| 89. ศรีลังกา | 18 |
| 90. สวีเดน | 18 |
| 91. แทนซาเนีย | 18 |
| 92. ตรินิแดด | 18 |
| 93. สหภาพโซเวียต | 18 |
| 94. อังกฤษ | 18 |
| 95. สหรัฐอเมริกา | 18 |
| 96. อุรุกวัย | 18 |
| 97. เวเนซุเอลา | 18 |



LI RT

| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|---------------------|-------------------------|
| 98. เวียดนาม | 18 |
| 99. ยูโกสลาเวีย | 18 |
| 100. แครี | 18 |
| 101. แซมเบีย | 18 |
| 102. ซิมบับเว | 18 |
| 103. ออสเตรเลีย | 19 |
| 104. เคนยา | 19 |
| 105. เยเมน | 19 |
| 106. บารห์เรน | 20 |
| 107. ญี่ปุ่น | 20 |
| 108. ลิกเทอนสไตน์ | 20 |
| 109. สวิตเซอร์แลนด์ | 20 |
| 110. ไต้หวัน | 20 |
| 111. ไทย | 20 |
| 112. ตูนิเซีย | 20 |
| 113. ตุรกี | 20 |
| 114. บอทสวานา | 21 |
| 115. เบอร์กินา ฟาโก | 21 |
| 116. คาเมอรูน | 21 |
| 117. ไชปรัส | 21 |
| 118. ฟิจิ | 21 |
| 119. กาบอน | 21 |
| 120. แกมเบีย | 21 |
| 121. กูเวต | 21 |
| 122. เลบานอน | 21 |



| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง |
|--------------------|-------------------------|
| 123. มาลาวี | 21 |
| 124. มาเลเซีย | 21 |
| 125. โมนาโก | 21 |
| 126. โมร็อกโก | 21 |
| 127. เนปาล | 21 |
| 128. ปากีสถาน | 21 |
| 129. เซนต์ลูเชีย | 21 |
| 130. เซียร์ราเลโอน | 21 |
| 131. สิงคโปร์ | 21 |
| 132. ทรานเกย์ | 21 |

* ผู้เขียนได้จัดทำตารางรายการข้างต้นโดยการรวบรวมข้อมูล ที่ได้จาก : Ian Gorvin, **Elections Since 1945 : A Worldwide Reference Compendium** (New York : Longman, 1989)

การรับสั่งปากาน

หรือการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนระหว่าง
หน่วยงานของรัฐกับสมาธิภคภคหรือสมาธิภคภคผู้แทนราษฎร

● วิธ วิธนิภคภค



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

1. ความน่าและสภาพปัญหา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อห้ามในเรื่องการรับสัมปทาน หรือการเป็น คู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายฉบับ กอปรกับรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้อย่างกว้างๆ ทำให้ในบางครั้งอาจเกิดความไม่เข้าใจ และต้องมีการตีความ นอกจากนี้แล้วในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจหรือธุรกิจอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชน ระบบโทรคมนาคม ระบบไฟฟ้าหรือ พลังงาน เป็นต้น โดยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะจะเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในทางราชการ และทางการเมืองมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่บุคคลเหล่านั้นก็เหมือนปุถุชนทั่วไปที่ต้องการความก้าวหน้าทั้งทางด้านการเมือง สังคม และแม้กระทั่งด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่บุคคลดังกล่าวจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องหรืออยู่ในวงการธุรกิจด้วยไม่มากนักน้อย จากสาเหตุที่กล่าวมานี้ มีส่วนสำคัญทำให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน รวมตลอดไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจเรื่องรัฐธรรมนูญเกิดความสงสัยว่า รัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตหรือมีข้อห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปรับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน มากน้อยเพียงใด

2. ข้อเท็จจริง

แบ่งการเสนอเป็น 2 ส่วนย่อยคือ ความเป็นมา พร้อมกับความหมายของสัมปทาน และการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

2.1 ความเป็นมา

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง 2537 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 ฉบับ และมีรัฐธรรมนูญเพียง 4 ฉบับเท่านั้น ที่ได้บัญญัติถึงข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภา



76 รัฐสภาสาร

ผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อห้ามในการรับสัมปทาน หรือการเป็นคู่สัญญาที่ลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน กล่าวคือ

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 80

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 103

2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 86 และมาตรา 97

2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 96 และมาตรา 108 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 96 สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่กรณีที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อน ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 108 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากการที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติใน (2) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ซึ่งเป็น คณะกรรมาธิการร่วมของพรรครัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน และวุฒิสภา โดยมีนาย



LI RT

ประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามของ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไว้ด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 102 และมาตรา 114 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช.... ที่ได้ส่งมอบให้รัฐสภาพิจารณา ว่า

มาตรา 102 วุฒิสมาชิกต้อง

(1) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทาง ตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(1)

(2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทาง ตรงหรือทางอ้อม

(3)

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 96 และมาตรา 108 รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ยกร่างขึ้นในมาตรา 102 และมาตรา 114 ดังกล่าวมาข้างต้น ได้บัญญัติ ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการรับสัมปทาน และการเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะเป็นการ ผูกขาดตัดตอนไว้เช่นเดียวกัน แต่ในฉบับร่างฯ ได้เพิ่มข้อความ " หรือคงไว้ซึ่งสัมปทาน " ไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม พอที่จะกล่าวถึงสาระสำคัญของข้อห้ามดังกล่าวได้ 3 ประการคือ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องไม่เป็นผู้

1) รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ

2) เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ



รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

3) ทั้งข้อ 1) และ 2) จะต้องไม่กระทำทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

2.2 ความหมายของสัมปทาน และการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน มีดังนี้

2.2.1 ความหมายของสัมปทาน

2.2.1.1 พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 808 ได้ให้ความหมายไว้ว่า สัมปทาน เป็นคำนาม หมายถึง "การอนุญาตให้มีสิทธิที่จะทำได้แต่ผู้เดียวในกิจการบางอย่าง เช่น เหมืองแร่ และป่าไม้"

2.2.1.2 สัมปทาน อาจเทียบเคียงคำภาษาอังกฤษว่า concession ซึ่ง Webster's Dictionary, 1979 ได้ให้ความหมายไว้ว่า concession เป็นคำนาม ซึ่งหมายถึง "(1) การที่รัฐบาล หรือบริษัทเอกชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของภาครัฐ หรือภาคเอกชน รับรองหรือให้สิทธิพิเศษต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการใช้ที่ดิน การขายอาหาร การรับจ้างฝากหมวกและเสื้อคลุม หรือสิทธิอื่นๆ ในสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือในสถานที่จัดมหรสพการแสดง หรือในที่อื่นๆ (2) การยอมรับหรือรับรองให้มีสิทธิในที่ดิน สิทธิในการค้าขาย หรือสิทธิอื่นๆ"

2.2.2 ความหมายของการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน การผูกขาดตัดตอน เป็นศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับคำภาษาอังกฤษว่า monopoly ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ไม่ได้ให้ความหมายของคำๆ นี้ไว้ แต่ให้ความหมายคำว่า ผูกขาด และ ตัดตอน ดังนี้

2.2.2.1 ความหมายคำว่า "ผูกขาด" และ "ตัดตอน"

1) "ผูกขาด" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 561 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผูกขาด เป็นคำกริยา หมายถึง "สงวนสิทธิไว้แต่ผู้เดียว"

2) "ตัดตอน" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 340 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ตัดตอน เป็นคำกริยา หมายถึง "แบ่งหรือตัดเอาบางส่วน"

2.2.2.2 คำว่า monopoly ซึ่ง Webster's New World Dictionary, 1960 ได้ให้ความหมายว่าหมายถึง "(1) การควบคุมหรือผูกขาดสินค้าหรือบริการบางอย่าง หรือการมีอำนาจในการกำหนดราคา โดยไม่มีการแข่งขัน (2) สิทธิ



พิเศษในการดำเนินธุรกิจหรือการให้บริการเฉพาะอย่างที่รัฐมอบให้ (3) การเป็นเจ้าของ หรือควบคุมสิ่งใดสิ่งหนึ่ง"

จากความหมายข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า สัมปทาน หมายถึงการที่รัฐรับรองสิทธิหรือให้สิทธิพิเศษในการทำกิจการ หรือการจัดบริการบางอย่างแก่บุคคลเดียว ส่วน การผูกขาดตัดตอน หมายถึงการได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินธุรกิจหรือจัดบริการเฉพาะ อย่างจากรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีการแข่งขันอย่างเสรี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้สรุปได้ว่า คำว่าสัมปทาน มีความหมายใกล้เคียง หรือคล้ายคลึงกับคำว่า การผูกขาดตัดตอน โดยสัมปทานไม่ว่าจะกระทำในระดับจังหวัดเช่น สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานป่าไม้ สัมปทานรังนก สัมปทานเดินรถระหว่างจังหวัดหรือ การกระทำในระดับประเทศ เช่น สัมปทานสุรา สัมปทานนุหรี หรือสัมปทานโทรศัพท์ เหล่านี้ถือว่าเป็นการผูกขาดหรือตัดตอนมากระทำแต่เพียงบางส่วน รวมตลอดไปถึงการ จำกัดการแข่งขัน หรือไม่มีการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเสรีทั้งสิ้น จะต่างกันแต่เพียงขนาดหรือผลประโยชน์ของสัมปทานเท่านั้น

3. ประเด็นที่ควรพิจารณา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า " เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน " ประกอบกับคำ ว่าสัมปทานมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า การผูกขาดตัดตอนดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในที่นี้จะ พิจารณาเฉพาะคำว่า การผูกขาดตัดตอน แต่เพียงคำเดียว โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการ เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากสภาพปัญหาข้างต้น ทำให้มีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ และควรนำมาพิจารณาดังนี้

3.1 การเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน มีความหมาย และขอบเขต แค่นั้น เพียงใด

3.2 กิจการใดเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

3.3 สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิในการรับจ้าง หรือรับ สัมปทาน หรือดำเนินกิจการ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่เพียงใด



3.4 มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติใดซึ่งพอที่จะนำมาเทียบเคียงได้กับเรื่องการผูกขาด คัดตอน หรือไม่ อย่างไร

4. ข้อพิจารณาและความคิดเห็นของผู้เขียน

ความคิดเห็นที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัว ซึ่งอาจไม่ตรงกับความคิดเห็นของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอข้อ มูลเบื้องต้น พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นควบคู่ไปด้วยตามความรู้และความเข้าใจที่มีอยู่ โดยผู้เขียนหวังว่าเนื้อหาสาระจากบทความนี้ อาจใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา หรือเป็นแนวทางในการตีความของบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง รวมทั้งประเด็นที่ควรพิจารณาข้างต้น ทำให้ผู้เขียนได้พิจารณาและมีความเห็นว่า

การเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดคัดตอน น่าจะหมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าเป็นคู่สัญญาหรือดำเนินกิจการใดๆ กับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยกิจการนั้นต้องมีขนาดใหญ่หรือค่อนข้างใหญ่ ได้รับหรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตอบแทนสูง และนำไปสู่การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีคู่แข่งอย่างเสรีในการดำเนินกิจการนั้นๆ ตัวอย่างเช่น การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเดินรถประจำทางระหว่างจังหวัด กิจการติดตั้งโทรศัพท์ทั่วประเทศจำนวน 3 ล้านเลขหมาย กิจการป่าไม้ในจังหวัด กิจการเหมืองแร่ กิจการเกี่ยวกับระบบการขนส่งมวลชน กิจการรับส่งพัสดุไปรษณีย์ หรือกิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือพลังงาน เป็นต้น จากความหมายดังกล่าวนี้ ทำให้กำหนดขอบเขต หรือหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบสำคัญของการเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดคัดตอนได้ว่า ต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นกิจการของรัฐ โดยกิจการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าเป็นคู่สัญญาหรือดำเนินงานนั้น ต้องเป็นกิจการของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- 2) ลักษณะหรือขนาดของกิจการ ต้องเป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือค่อนข้างใหญ่
- 3) ผลตอบแทนของกิจการ กิจการนั้นต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สูง



4) ไม่มีคู่แข่ง สิทธิที่ได้รับจากรัฐเป็นลักษณะที่รวมอยู่กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เดียวหรือรวมอยู่ในวงจำกัดเท่านั้น โดยไม่มีคู่แข่งอย่างเสรี หรือจำกัดการแข่งขันในการ ดำเนินกิจการนั้นๆ

โดย ข้อ 1) ถึง ข้อ 4) นั้น อาจเกิดจากการกระทำทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

อนึ่ง ในระหว่างการยื่นข้อเสนอแข่งขัน หรือมีคู่แข่งในการประมูลเพื่อให้ได้เป็นคู่ สัญญา กับหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดต่อนั้น ไม่อาจ นำมาเป็นข้ออ้างในเรื่องการไม่มีคู่แข่งได้ ทั้งนี้เพราะการยื่นข้อเสนอ หรือประมูลแข่งขัน ดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการ (means) หนึ่งในที่อาจนำไปสู่การผูกขาดตัดตอนหรือไม่ก็ได้ ส่วน การผูกขาดตัดต่อน ถือว่าเป็นจุดหมายปลายทาง หรือผล (end)

ตัวอย่างการยื่นข้อเสนอแข่งขันหรือการประมูลเพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่นำไปสู่การเป็นคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดต่อน เช่น การ ประมูลหรือแข่งขันเพื่อสร้างถนนระหว่างจังหวัด การประมูลหรือแข่งขันเพื่อเดินรถประจำ ทางระหว่างจังหวัด ซึ่งกิจการเดินรถนั้นมีขนาดใหญ่และมีผลประโยชน์ตอบแทนสูง เป็นต้น สำหรับตัวอย่างที่การแข่งขันหรือการประมูลเพื่อให้ได้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจอันไม่มีลักษณะของการผูกขาดตัดต่อน เช่น การประมูล หรือแข่งขัน หรือ ประกวดราคาเพื่อซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับใช้ในอำเภอใดอำเภอหนึ่งและการประมูลหรือ แข่งขันเพื่อรับจ้างซ่อมแซมของทางราชการอาคารใดอาคารหนึ่งเป็นต้น จะเห็นได้ว่า ตัวอย่างในกรณีแรกนั้น สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจกระทำได้ แต่ กรณีหลังกระทำได้

สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรไว้ก็เพราะไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีตำแหน่งใน ทางการเมืองหรือมีอำนาจหน้าที่ทางราชการมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั่วไป นำ ตำแหน่งอำนาจหน้าที่นั้นไปใช้เพื่อประกอบการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง และเอา เปรียบบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร



สรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจรับจ้าง ทำกิจการ หรือ เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้ ตราบเท่าที่การรับจ้าง หรือการทำ กิจการ หรือการเป็นคู่สัญญานั้นไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนตามขอบเขต หรือ หลักเกณฑ์ 4 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐ มักจะทำสัญญากับนิติบุคคลมากกว่าบุคคลธรรมดา เนื่องจากเห็นว่ามีความมั่นคงและมีหลัก ประกันน่าเชื่อถือมากกว่า ดังนั้น ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญจึงน่าจะครอบคลุมถึงนิติบุคคลที่มีสมาชิกทั้งสองประเภทดังกล่าวได้เข้าร่วมมี อำนาจดำเนินการอยู่ด้วย

ส่วนกฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งพอที่จะนำมาเทียบเคียงได้กับเรื่องการผูกขาดตัด ตอนนั้น ปัจจุบันมีอยู่เพียงฉบับเดียวคือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ ผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะในมาตรา 29-31 ได้กล่าวถึงการผูกขาด หรือจำกัดการ แข่งขันในการประกอบธุรกิจไว้ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั่วไปมี สิทธิดำเนินกิจการ ทำธุรกิจหรือจัดบริการใดๆ ได้ แต่ถ้าหากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมี พฤติกรรมที่ทำให้ราคาสินค้าหรือบริการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่เป็นธรรมชาติหรือผิดไปจาก ความเป็นจริงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องแล้ว ถือเป็นการผูกขาดและมีความผิด จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ พอที่จะเทียบเคียงกับเรื่องการผูกขาดตัดตอนที่พิจารณา มาแล้วได้ในส่วนที่ว่า การผูกขาดตัดตอนโดยทั่วไปแล้วต่างก็มีลักษณะของการสร้าง ประโยชน์ให้แก่ตนเองมากกว่าส่วนรวม พร้อมทั้งไม่มีการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นการเอา



รัฐธรรมนูญ

กับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1)

● สีดา ชอนศรี ●

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฟิลิปปินส์ คือ ฉบับปี ค.ศ. 1935 มี 18 มาตรา ซึ่ง คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์เป็นผู้ร่าง ทั้งที่สหรัฐฯหวังที่จะให้ ประชาชนฟิลิปปินส์มีรูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยตามระบบประธานาธิบดี ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้ ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ ทั้งยังส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมของบุรุษและสตรีด้วย ชาวฟิลิปปินส์ถูก ปลุกฝังมาตั้งแต่สหรัฐฯเข้าครอบครอง (ปี ค.ศ. 1898) ให้ยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นแม่ แบบในการปกครองประเทศและให้ถือรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่จะไม่แก้ไขกันได้โดยง่าย เพราะการร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกนั้นได้กระทำกันอย่างระมัดระวัง และยึดถือผล ประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักในระยะยาว คณะกรรมาธิการที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะ มาจากบุคคลภายนอกที่มีชื่อเสียงและบารมีในวงการกฎหมายที่ไม่มีส่วนได้เสียจาก รัฐธรรมนูญนั้น รวมทั้งตัวแทนขององค์กรต่าง ๆ ด้วย เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เสร็จทางรัฐบาลก็ได้หวั่นเสียงประชามติประชาชนทั้งประเทศ โดยชี้ให้ประชาชนเห็นว่า ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากรัฐธรรมนูญนั้นอย่างไร การหวั่นเสียงมีลักษณะเป็นคำ ถามและคำตอบและในคอนท่ายของการหวั่นเสียงประชามติ จะให้ประชาชนตอบว่ายอมรับ หรือไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนั้น และนำเข้าไปที่ประชุมวุฒิสมาชิกอีกครั้งเพื่อ พิจารณาขั้นสุดท้าย การหวั่นเสียงประชามติกระทำเหมือนการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่มีสิทธิลง ทะเบียนเท่านั้นที่จะหวั่นเสียงได้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งจะให้เวลาผู้มาลงทะเบียนระยะหนึ่ง และผู้มาลงทะเบียนเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิลง ทะเบียนเพื่อเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

การกระทำการหวั่นเสียงประชามตินั้นจะได้ผลต่อเมื่อประชาชนในประเทศนั้นมีการ ศึกษาในระดับหนึ่งที่จะเข้าใจถึงผลดีผลเสียของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้ฝึกฝนวิธีการเป็น ประชาธิปไตยด้วย ชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ขณะนั้นมีการศึกษาตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึง ระดับชาติจากการสนับสนุนทางการศึกษาของสหรัฐฯ และได้รับการฝึกให้เข้าใจถึง ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยนั้นมิใช่หมายถึงการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงการสอนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ มีความ



86 รัฐสภาสาร

คิดริเริ่มที่จะพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ และรัฐก็มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริม และกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1935 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ทั้งสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ทดลองใช้กับการปกครองประเทศ และปรากฏว่าได้ผลดี จนกระทั่งปี ค.ศ. 1946 เมื่อสหรัฐทำให้เอกราชแก่ฟิลิปปินส์แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงนำมาใช้อย่างสมบูรณ์มิได้แก้ไขแต่ประการใด และใช้มาจนกระทั่งปี ค.ศ. 1972

หลังเดือนกันยายน 1972 แม้มาร์กอสจะได้ประกาศกฎอัยการศึก แต่มิได้ฉีกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทิ้งไป เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ตัวเขาเองจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แต่เขาใช้ช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญบางมาตราเพิ่มอำนาจให้ตัวเอง อย่างเช่นในข้อที่ให้มีการประกาศกฎอัยการศึกอย่างไม่มีกำหนด เป็นต้น แม้มาร์กอสจะใช้อำนาจเผด็จการมาเป็นเวลานานก็ตาม ก็ยังใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1935 อยู่ ยังมีการเลือกตั้งและการหยั่งเสียงประชามติอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตัวเอง แต่การหยั่งเสียงและการเลือกตั้งทุกครั้งก็มีการแต่งตั้งพรรคพวกของตัวเองเข้าไปควบคุมและให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้เลือกตั้งในระดับต่าง ๆ กัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการคอร์รัปชันกันอย่างมหาศาล และประเทศก็ต้องล่มจมในที่สุด ฉะนั้นไม่ว่าประเทศใดก็ตาม ถ้าหากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่คำนึงถึงประเทศชาติโดยรวมเป็นหลักแล้ว ก็สามารถใช้ช่องโหว่ในรัฐธรรมนูญเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มนั้น

จากการใช้อำนาจเผด็จการมาเป็นเวลา 13 ปีของมาร์กอส ทำให้เขาได้สร้างเครือญาติบริวารขึ้นมาคุมเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ทั้งประเทศ ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นในธุรกิจสำคัญ ๆ ของประเทศ เช่น ธุรกิจไฟฟ้า ธุรกิจสับปะรด ธุรกิจเบียร์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อพลังประชาชนได้โค่นอำนาจของมาร์กอสเองลงในปี ค.ศ. 1986¹ ประเทศ

¹ดูเพิ่มเติมที่ สีดา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่พลังประชาชน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.)

ฟิลิปปินส์จึงล่มสลาย เพราะนักธุรกิจฝ่ายมาร์กอสได้หนีออกนอกประเทศและถูกดำเนินคดี จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อมาร์กอสหมดอำนาจ ก็เป็นการล่มสลายทางเศรษฐกิจของประเทศชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง

และจากนั้นมา คอราซอน อากีโน ก็ได้ตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเอารัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1935 กลับมาใช้อีกครั้ง แต่ได้เปลี่ยนในข้อที่เกี่ยวกับการประกาศกฎอัยการศึกว่า "ประธานาธิบดีจะประกาศกฎอัยการศึกในกรณีที่มีการกบฏหรือการรุกรานได้ไม่เกิน 60 วัน และจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้รัฐสภาทราบภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการประกาศกฎอัยการศึกและรัฐสภาจะต้องยอมรับด้วยเสียงข้างมาก ถ้าหากจะต้องยืดเวลาการใช้กฎอัยการศึกต่อไปอีก ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อน"² ซึ่งรัฐธรรมนูญข้อนี้เป็นการแก้ไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1935 นอกจากนั้นได้มีการเพิ่มเติมในข้อที่ว่า "ให้ฐานทัพสหรัฐออกไปจากประเทศหลังจากหมดข้อตกลงระหว่างกันที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา คือในปี ค.ศ. 1991 ยกเว้นวุฒิสมาชิกจะเห็นด้วยให้มีฐานทัพอยู่ต่อไป หรือรัฐสภาต้องการให้รัฐบาลหยุดเสี่ยงประชามติประชาชนทั่วประเทศว่าจะให้ต่อสนธิสัญญาเรื่องฐานทัพหรือไม่"³ และในที่สุดวุฒิสมาชิกก็มีมติด้วยเสียงข้างมากให้ฐานทัพออกไปจากฟิลิปปินส์ภายในปี 1992⁴

รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์มีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย เพราะในฉบับปี ค.ศ. 1935 นั้น ได้ครอบคลุมทุกเรื่อง แม้กระทั่งการให้สิทธิประชาชนทั้งหญิงและชายเท่าเทียมกันสตรีมีสิทธิเท่าเทียมบุรุษในการพัฒนาประเทศ⁵ จะพบว่าสตรีฟิลิปปินส์มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้นำระดับหมู่บ้าน นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด

² Ang 1986 Konstitusyon ng Republic ng Pilipinas. p.26.

³ Ibid., p. 77.

⁴ คู่มือเรื่องฐานทัพสหรัฐในฟิลิปปินส์ที่การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) หน้า 33-38.

⁵ Any 1986 Konstitusyon. op.cit., p.4,61.



รัฐมนตรีและประธานาธิบดี โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดสตรีนั้นมีเป็นจำนวนมาก

รัฐธรรมนูญที่คตินั้นไม่จำเป็นต้องมีมาตรามากมาย แต่จะต้องมีกฎหมายรองรับในรายละเอียดอีกครั้งแต่นั้นหมายถึงว่าประชาชนต้องศรัทธาและถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่จะล้มเสี้ง่าย ๆ มิได้ สิ่งใดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนควรยึดถือเป็นสิ่งสำคัญ และจะละเมิดเสียมิได้ ในฟิลิปปินส์แม้แต่มาร์กอสเองก็ยังใช้รัฐธรรมนูญในระยะเวลาที่เขาประกาศกฎอัยการศึก แต่เนื่องจากเขาเป็นนักกฎหมายที่เก่งมาก จึงสามารถใช้ช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญเพิ่มอำนาจให้ตัวเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเขาก็มิได้ละเมิดรัฐธรรมนูญ หรือฉีกรัฐธรรมนูญทิ้งไป

ชาวฟิลิปปินส์ถือว่าถ้าสิ่งใดที่เป็นผลประโยชน์ของชาติก็ควรพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นสิ่งที่ถาวรและประชาชนทุกคนเคารพ เช่น กรณีเรื่องฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ และกรณีเรื่องประกาศกฎอัยการศึก ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1986 เป็นต้น

การปกครองของฟิลิปปินส์เป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งไม่เหมือนกับของไทย เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งจะมีทุกระดับ ตั้งแต่ประธานาธิบดีจนถึงผู้นำท้องถิ่นระดับเล็ก (Barangay) มีกำหนดอายุและการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการกำหนดวาระของตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี จะต้องเป็นผู้ที่เกิดในฟิลิปปินส์ มีอายุอย่างน้อย 40 ปี และใช้ชีวิตอยู่ในฟิลิปปินส์อย่างน้อย 10 ปี ก่อนมีการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีมีวาระ 6 ปี และเป็นได้วาระเดียว ส่วนรองประธานาธิบดีมีวาระ 6 ปี เช่นกัน แต่สามารถสมัครได้ไม่เกิน 2 วาระ

2. วุฒิสมาชิกทั้งหมด 24 คน มาจากภูมิภาค 12 ภูมิภาค เป็นผู้ที่เกิดในฟิลิปปินส์ อายุอย่างน้อย 35 ปี และอาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์อย่างน้อย 2 ปีก่อนวันเลือกตั้ง มีกำหนดอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี และสมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 2 วาระ แต่มีรัฐธรรมนูญมาตราที่ 18 ปี ค.ศ. 1992 เพิ่มเติมไว้ว่า ผู้ที่ได้คะแนนเสียงจากลำดับที่ 1-12 ในปี ค.ศ. 1992 จะอยู่ในวาระได้ 6 ปี และอีก 12 คนนั้น อยู่ได้ 3 ปี เพราะฉะนั้นวุฒิสมาชิกเหล่านี้



จะต้องสมัครรับเลือกตั้งใหม่เมื่อครบ 3 ปี คือในปีหน้า

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีไม่เกิน 250 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 วาระ

4. ในระดับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และหัวหน้าหมู่บ้าน ฯลฯ มีวาระ 3 ปี และเป็นได้ไม่เกิน 3 วาระ เช่นกัน

ตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้สมัครมีความรู้จบปริญญาตรี โดยเฉพาะประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและวุฒิสมาชิกจะต้องเป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียงปรากฏต่อประชาชนทั่วไป และที่สำคัญผู้สมัครทั้งหมดต้องไม่มีตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่แสวงหาผลประโยชน์ ถ้าเป็นอยู่ก็ต้องลาออกมาสมัครรับเลือกตั้ง

จากการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ของฟิลิปปินส์นั้น ทำให้ประชาชนตื่นตัวกันมาก เพราะถ้าหากผู้สมัครไม่ได้ทำตามนโยบายที่วางไว้แล้ว เชื่อแน่ว่าจะไม่ได้รับเลือกในครั้งต่อไป แม้แต่ในระดับท้องถิ่นก็ตาม อย่างเช่น ประธานาธิบดีรามอส ได้แถลงนโยบายครั้งสุดท้ายก่อนการเลือกตั้งว่าจะแก้ปัญหาเรื่องการขาดไฟฟ้ามาในอันดับแรก ต่อมาก็แก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอิทธิพลของมากอส และการพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับคืนมาเหมือนเดิม และเมื่อเขาได้รับเลือกตั้ง เขาใช้เวลาอยู่เป็นเวลา 1 ปี เพื่อที่จะให้บริษัทเอกชนต่างชาติต่าง ๆ เข้ามาสร้างโรงไฟฟ้าภายในประเทศ เหตุที่ต้องใช้เวลาอย่างมากเช่นนี้เพราะเขาต้องเกลี้ยกล่อมสมาชิกรัฐสภาให้เห็นด้วยกับนโยบายของเขา เนื่องจากพรรคที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งมีใช้พรรคของเขาคุมสภาอยู่ในที่สุจริตสภาก็ลงมติยินยอม เขาจึงสามารถแก้ปัญหาได้ โดยมีบริษัทในไต้หวัน เกาหลี และสหรัฐฯ เข้ามาลงทุนผลิตไฟฟ้า ซึ่งในขณะนี้ได้แก้ไขคล่องไปแล้ว ทำให้มีบริษัทต่างชาติหลายบริษัทเข้าไปลงทุนที่อ่าวซูบิก มินดาเนา เซบู ฯลฯ เพราะเสถียรภาพทางการเมืองมีความมั่นคง และไม่มีปัญหาเรื่องไฟฟ้าที่จะกระทบกระเทือนต่อการลงทุน อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ นายกเทศมนตรีมะนิลา คือ ลิม ก็ ได้ทะเลาะแหล่งโสเภณีในมะนิลา และสร้างเขตโสเภณีให้เป็นศูนย์การค้า จนทำให้ผู้คนในมะนิลาเสื่อมใสและพร้อมที่จะเลือกเขาอีกในปีหน้า ปัจจุบันแต่ละจังหวัดก็แข่งขันกันดึงนักลงทุนเข้ามา เพื่อพัฒนารายได้สู่จังหวัด เพราะจังหวัดสามารถจัดการกับภาษีและ



๑๐ รัฐศาสตร์

การใช้จ่ายต่าง ๆ ของตัวเองโดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลกลางสามารถส่งเงินจำนวนหนึ่งมาช่วยเหลือด้วย จึงเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จังหวัดใดได้ผู้ว่าราชการและนายกเทศมนตรีมีความสามารถ ก็จะทำให้จังหวัดนั้นพัฒนาไปได้ไกล

สำหรับประเทศไทยนั้น ถ้าจะกระทำเช่นนี้คงยาก เพราะจะต้องมีกฎหมายรองรับประชาชนต้องยอมรับด้วย และต้องได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสามารถ ถ้าเปลี่ยนระบบโดยกระทันหัน ผู้นำเหล่านั้นก็ต้องปรับตัว และอีกประการหนึ่งถ้าหากจังหวัดใดมีเจ้าพ่ออยู่แล้ว ถ้าจัดให้มีการเลือกตั้ง เจ้าพ่อเหล่านั้นก็จะได้รับเลือกตั้งตลอดไป ถ้าหากรัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระของการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้

สำหรับของฟิลิปปินส์เอง แม้จะได้กำหนดวาระของผู้ได้รับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อครบวาระ ก็จะมีคนในครอบครัวมาสืบทอดเจตนารมณ์แทน คือสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนั้นแทน จึงกลายเป็นว่าตระกูลนี้ตระกูลนั้น ครอบครัวจังหวัดนั้นจังหวัดนี้ แต่ผู้สมัครเหล่านั้น แม้จะมาจากตระกูลเดียวกันก็ตาม ก็ต้องแลคองผลงานให้ประชาชนเห็น เพราะมีการแข่งขันกันในระดับภาคและจังหวัด ที่จะทำให้ประชาชนในจังหวัดกินดีอยู่ดี รวมทั้งพัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ ด้วย แม้จะเป็นเจ้าพ่อก็ตาม แต่เป็นเจ้าพ่อที่สร้างประโยชน์ให้ท้องถิ่นการเมืองในฟิลิปปินส์จึงเป็นการเมืองแบบเครือญาติบริวาร (Crony system)

นอกจากการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดของชาวฟิลิปปินส์คือ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะจัดตั้งองค์กรประชาชนเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของท้องถิ่น ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และรัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ความสะดวกเป็นที่ปรึกษาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งในข้อนี้ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด ด้วยเหตุนี้เองจึงมีองค์กรต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์หลายหมื่นองค์กร ที่จดทะเบียนอย่างถูกต้อง และด้วยเหตุนี้เองจึงได้มีองค์กรสังเกตการณ์เลือกตั้งของเอกชนที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (COMELEC) (มี 6 ท่าน) จะต้องยอมรับจดทะเบียนให้เป็นองค์กรที่สังเกตการณ์เลือกตั้งได้ โดยไม่เกี่ยวกับองค์กรสังเกต



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

การณของรัฐฯ แต่เป็นเครื่องมือของรัฐในการสอคล้องดูแลความยุติธรรมในการเลือกตั้ง⁶ ซึ่งในข้อนี้ประเทศไทยยังมีได้สิทธิแก่องค์กรของประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ยังมีรัฐคอยควบคุมอยู่ จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐในระบบประชาธิปไตยควรให้เสรีภาพและการยอมรับองค์กรของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดขึ้นด้วย มิใช่ระบุนิว้ในรัฐธรรมนูญแล้วแต่มีได้ปฏิบัติตามที่ระบุนิว้และที่สำคัญควรจะให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ว่รัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างไร ให้ประโยชน์กับประชาชนอย่างไรด้วย แม้รัฐบาลจะไม่สามารถหยั่งเสียงประชามติให้ประชาชนยอมรับ หรือไม่ยอมรับได้ แต่ควรประชาสัมพันธ์ให้มีลักษณะถามคอบแจกให้แก่ประชาชนทราบ เพราะรัฐธรรมนูญมิใช่ของรัฐบาลฝ่ายเดียว แต่เป็นของประชาชนชาวไทยทุกคนด้วย จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลที่จะดำเนินการในยุคโลกาวัตร์ที่ไม่มีพรมแดน

⁶ Ibid., p.38



Legislative Institutional Repository of Thailand



ข่าว นำเสนอใจประจำเดือน



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

ทำเนียบในที่ประชุมประจำเดือน

รัฐสภาสาร 95

1 พฤศจิกายน 2537

- ศาสตราจารย์มารุต บุณนาท ประธานรัฐสภากล่าวว่า ไม่มีผู้ใดที่จะตั้งการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้ยึดเยื่อออกไปได้ แต่ที่ล่าช้าเป็นเพราะสมาชิกอภิปรายกันมาก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่สำคัญ และคาดว่าจะสามารถลงมติวาระที่ 3 ได้ในราวต้นเดือนธันวาคมคคนี้
- นายสุวโรช พะลัง โฆษกคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ได้แถลงผลการประชุมว่า คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องการออก น.ส. 3 ที่บที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วนำไปขายให้เทศบาลเมืองพัทธยา โดยตั้งประเด็นการพิจารณา 2 ประเด็น ประเด็นแรก การออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่สอง การนำเงินภาษีจำนวน 93.5 ล้านบาทไปซื้อที่ดินดังกล่าว เกินจริงไปหรือไม่ การพิจารณาในประเด็นแรกได้ข้อยุติแล้ว เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ได้เพิกถอนสิทธิ์ที่ดิน จำนวน 140 ไร่ดังกล่าวแล้ว ส่วนประเด็นที่สอง จะได้พิจารณาหาข้อเท็จจริงต่อไป
- หม่อมหลวงเสรี ปราโมช อธิบดี ส.ส.กทม. พรรคประชาธิปไตย บุตรของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อธิบดีนายกรัฐมนตรี กับ คุณหญิงยุศนา ปราโมช ได้ถึงแก่กรรมแล้วในวันนี้เมื่อเวลา 00.30 น. ด้วยโรคมะเร็งลำไส้ใหญ่

2 พฤศจิกายน 2537

- นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนำรัฐมนตรีใหม่จำนวน 14 คน เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งหน้าที่
- ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ



LI RT

แก้ไขเพิ่มเติมต่อจากการประชุมครั้งที่แล้วเมื่อพิจารณาถึงมาตรา 3 ซึ่งแก้ไขมาตรา 100 ประธานรัฐสภาได้สั่งเลื่อนการพิจารณาไปในคราวประชุมครั้งต่อไป

3 พฤศจิกายน 2537

- นายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา ส.ส.กทม. พรรคพลังธรรม อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวถึงการตั้งกลุ่ม ส.ส. 23 คน ของพรรคพลังธรรมหลังจากมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าไม่ใช่เป็นการเคลื่อนไหวนอกพรรค แต่เป็นการตั้งขึ้นเพื่อช่วยกันทำงาน
- พลตรี จำลอง ศรีเมือง รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคพลังธรรม ไม่วิตกเรื่อง ส.ส. ของพรรคตั้งกลุ่ม 23 ขึ้น โดยกล่าวว่า เรื่องนี้ไม่มีปัญหาจนถึงขั้นแยกตัวไปตั้งพรรคใหม่ ทุกคนมีความหวังดีต่อพรรค
- ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 111 จึงได้เลื่อนการพิจารณาไปในคราวประชุมครั้งต่อไป

4 พฤศจิกายน 2537

- มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2537 ของหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภา (IPU) สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) และองค์การรัฐสภาอาเซียน (AIPO)
- ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา กล่าวว่า ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้หารือเกี่ยวกับการกำหนดวันประชุมซึ่งตกลงว่าจะให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณา



- ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะวันพฤหัสบดี ตั้ง
แต่เวลา 9.00 - 22.00 น. ส่วนวันพุธตั้งแต่เวลา
13.00 - 20.00 น. จะเป็นการประชุมสภาผู้แทน
ราษฎรเพื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ตามระเบียบวาระ
- นายวิระ มุสิกพงศ์ แกนนำคนสำคัญทางภาคใต้ของ
พรรคความหวังใหม่ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระแสข่าวการ
ลาออกจากพรรคความหวังใหม่ว่า ขอให้สถานการณ์
ต่าง ๆ ภายในพรรคสงบลงก่อนแล้วจะเปิดเผย เวลานี้
ขออยู่อย่างสงบ
 - ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กรรมา
ธิการพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 2 ฉบับ และลงมติให้
แก้ไขเพิ่มเติม ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. , ร่าง พ.ร.บ.
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ.

5 พฤศจิกายน 2537

- นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงผลการ
บริหารงานมาครบ 2 ปี โดยมีการถ่ายทอดสดทาง
สถานีโทรทัศน์ ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. และเปิดโอกาสให้
สื่อมวลชนได้ซักถามปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่ได้ซักถามเกี่ยว
กับปัญหาการจราจร ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาเงิน
เฟ้อ รวมทั้งยังได้ซักถามเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของ
นายกรัฐมนตรีในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา

6 พฤศจิกายน 2537

- นางสุการ์ตน์ เกตุราพันธุ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
คมนาคม เลขาธิการพรรคพลังธรรม เปิดเผยว่า
พรรคพลังธรรม จะจัดทำรายละเอียดการจัดตั้งบริษัท
มหาชนเพื่อแก้ปัญหาจราจร โดยจะนำเข้าหารือกับ



LIIRT

พรรคร่วมรัฐบาลก่อนนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

7 พฤศจิกายน 2537

- นายเกษม รุ่งธนเกียรติ ส.ส. สุรินทร์ พรรคคหวังใหม่ สมาชิกกลุ่ม 16 เปิดเผยว่า ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม 16 และได้แจ้งให้นายสุชาติ ศันเจริญ ส.ส. ฉะเชิงเทรา พรรคชาติพัฒนา ซึ่งเป็นแกนนำ ส.ส. กลุ่ม 16 ทราบแล้ว ส่วนเหตุผลการลาออกครั้งนี้ นายเกษมกล่าวว่า เพื่อมาทำงานทางการเมืองในส่วนองพรรคความหวังใหม่ได้อย่างเต็มที่

8 พฤศจิกายน 2537

- นายสมพร ศรีวงษ์ โฆษกพรรคเสรีธรรม แถลงผลการประชุมพรรคว่า พรรคเสรีธรรมยังยืนยันมติเดิมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ สนับสนุนมาตรา 198 และ 199 ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างมาก นอกจากนั้น โฆษกพรรคเสรีธรรมยังกล่าวอีกว่าหัวหน้าพรรคได้ขอให้ ร.ต.หญิง พนิกา เกษมมงคล ส.ส. ฉะเชิงเทรา ซึ่งแจ้งกรณีมีชื่ออยู่ในสมาชิกกลุ่ม 16 เนื่องจาก ร.ต.หญิง พนิกา เป็นกรรมการประสานงานสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) อาจถูกมองได้นำความลับของรัฐบาลไปบอกกลุ่ม 16 อย่างไรก็ดี ตาม ร.ต.หญิง พนิกา ก็ได้ชี้แจงในที่ประชุมพรรคว่าไม่มีรายชื่อเป็นสมาชิกกลุ่ม 16 ตามที่เป็นข่าว แต่มีความเกี่ยวพันกันในฐานะเพื่อน ส.ส. เท่านั้น
- ร.ต.หญิง พนิกา เกษมมงคล กล่าววว่า ไม่ได้ร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง กับกลุ่ม 16 ที่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาล แต่ได้เคยร่วมประชุมหารือกับกลุ่ม 16 ในช่วง



แรกที่มีการตั้งกลุ่ม

- ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา แถลงว่า ระหว่างวันที่ 14 - 18 พฤศจิกายน 2537 รัฐสภาไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ที่จังหวัดเชียงใหม่โดยมีสมาชิกจากประเทศในภูมิภาคนี้จำนวน 18 ประเทศ เข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือ เรื่องผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคนี้และหาทางร่วมมือกัน ในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม

9 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเลือก นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง แทนนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ได้ลาออก

10 พฤศจิกายน 2537

- น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะแกนนำกลุ่ม 23 ส.ส. ของพรรคพลังธรรม ให้สัมภาษณ์ที่รัฐสภาว่า ทางกลุ่ม 23 ส.ส. ยืนยันว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลชุดนี้ต่อไป เพราะเคยทำงานร่วมกันมา ส่วนการดำเนินงานของกลุ่มก็คงมต่อไปเพื่อต้องการให้พรรคเป็นพรรคสากล ไม่ใช่เป็นพรรคของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น
- พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ให้สัมภาษณ์กรณีมีการรวมกลุ่ม 23 ส.ส. ในพรรคพลังธรรม ว่า ตนไม่เห็นด้วยกับการแบ่งกลุ่มภายในพรรค เพราะจะกลายเป็นว่ามีหลายกลุ่ม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีกับใคร
- ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว เมื่อได้



LIART

พิจารณาไปจนถึงมาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 131 จึงได้เลื่อนการพิจารณาไปในคราวประชุมครั้งต่อไป

11 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมวุฒิสภา ได้พิจารณาให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. , ร่าง พ.ร.บ. ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519 และฉบับที่ 17 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2519 พ.ศ.
- นายพีระพงศ์ ถนอมพงษ์พันธ์ อดีต ส.ส. กทม. พรรคพลังธรรมในฐานะหัวหน้าพรรคหลักสยาม ได้ยื่นเอกสารขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่กระทรวงมหาดไทยแล้วในวันนี้โดยให้สัมภาษณ์ว่า พรรคหลักสยามเปิดกว้างสำหรับคนรุ่นใหม่ คนอาวุโสที่มีความคิดทางการเมืองที่ก้าวหน้าทันสมัย ไม่ใช่พรรคของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- น.พ.ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยหรือ คพป. ได้แถลงที่รัฐสภา ว่า คพป. ได้สรุปความเห็นกรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ว่าด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้แล้ว โดยมีการเสนอระบบรัฐสภา 3 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร, สภาสูง (วุฒิสภา) , สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งสภาสุดท้ายนี้ได้มาจากผู้คนที่หลากหลายสาขาอาชีพที่มีคุณค่า และเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน



LIART

นี้ไม่มีอำนาจทางการเมือง แต่ว่ามีอำนาจหักท้วงเรื่องที่สำคัญได้ น.พ.ประเวศ ยังกล่าวอีกว่า จะเสนอแนวความคิดนี้ให้ประชาชนได้รับทราบ ในการประชุมฟังความเห็น สาธารณชน ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2537 ที่รัฐสภา

14 พฤศจิกายน 2537

- พล.ต.จำลอง ศรีเมือง รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคพลังธรรม ได้นำรัฐมนตรีใหม่ของพรรคพลังธรรม เข้าเฝ้าสมเด็จพระสังฆราช โดย พลตรีจำลอง ได้กล่าวภายหลังการเข้าเฝ้า ว่า สมเด็จพระสังฆราช ทรงประทานพร 4 ประการ คือ สัจจะ ธรรมะ ชินติ และจาคะ ซึ่งตนจะนำโอวาทที่ได้รับไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้สมเด็จพระสังฆราชยังได้ประทานพระพุทธรูป ไพร่พินาศให้อีกด้วย

15 พฤศจิกายน 2537

- นายสมภพ โทตระกิตย์ สมาชิกวุฒิสภากล่าวไม่เห็นด้วยที่กระทรวงมหาดไทยจะเสนอให้เพิ่มเติมข้อความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 198 มาตรา 199 เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง เนื่องจากในบทเฉพาะกาลได้กำหนดเวลาดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไว้ถึง 4 ปีแล้ว ตนขอยืนยันว่า ใน 4 ปี สามารถแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ทันอย่างแน่นอน ความจริงแล้ว 2 ปีก็น่าจะพอ และถ้าให้ผมเป็นประธานคณะกรรมการในการแก้ไขกฎหมาย ผมจะทำให้เสร็จเรียบร้อยภายในเวลาปีเดียว
- ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง นายมานะ มหาสุวีระชัย ดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการ



นายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง นายอารีเพ็ญ อุตรสินธุ์
 ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
 น.ส.สุมาลี พูลศิริกุล ดำรงตำแหน่งเลขานุการ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายเฉลิมชัย อุฬารกุล
 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 พาณิชย์ นายमुख สโลมาน ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย
 เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นาย
 วิลาศ จันทร์พิทักษ์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวัลลภ ยิ่งตรง
 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 สาธารณสุข และนายถวิล ไพโรจน์ อติครองประธาน
 สภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังธรรม ดำรงตำแหน่งที่
 ปรีกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

- นายอติสร เพ็ญเกษ อติศรีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
 ศึกษาธิการ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญ
 พิจารณาร่าง พ.ร.บ.สถาบันราชภัฏฯ เปิดเผยว่า
 ขณะนี้คณะกรรมการได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.สถาบัน
 ราชภัฏเกือบเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับสาระสำคัญในร่าง
 พ.ร.บ.ดังกล่าว คณะกรรมการได้พยายามยกร่าง
 ตามความต้องการของอาจารย์ทั่วประเทศ ยกเว้นเรื่อง
 การเป็นนิติบุคคลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากผ่านความ
 เห็นชอบจากสภา สถาบันราชภัฏก็ได้ความเป็นอิสระ
 และความคล่องตัวอย่างเต็มที่ตามที่ต้องการ ทางด้าน
 นางลลิตา ฤกษ์สำราญ ส.ส. กทม. พรรคประชากรไทย
 ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ ชูคดีดังกล่าว
 เปิดเผยว่า คณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตแนบท้ายร่าง
 พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวไว้ด้วยว่า หากสถาบันราชภัฏ
 ใดมีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลก็สามารถทำ



ได้อย่างไรก็ตามการเสนอขอเป็นนิติบุคคลต้องนโยบาย
ของรัฐบาลในสมัยนั้นด้วย

- นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
หัวหน้าพรรคเสรีธรรม กล่าวว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
มาตรา 198, 199 เรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากหน้ามือเป็น
เป็นหลังมือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในตำแหน่ง
และยังคงทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ดูแล
แฉ่งงานด้านสาธารณสุข การศึกษาเหมือนเดิม แต่หาก
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องการมาบริหารท้องถิ่น ซึ่งจะดูแล
เรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ก็ต้องลงสมัคร
รับเลือกตั้ง

16 พฤศจิกายน 2537

- นายคณิน บุญสุวรรณ ส.ส.ชลบุรี รองหัวหน้าพรรค
เอกภาพ กล่าวว่า หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่สามารถ
ตกลงกันได้ในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198,
199 ก็ควรจะแยกกันไป เพราะเรื่องการกระจายอำนาจ
ถือเป็นนโยบายของรัฐบาล
- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาเห็นชอบร่าง
พ.ร.บ. จำนวน 6 ฉบับ พิจารณาเห็นชอบร่าง
พ.ร.บ. ที่วุฒิสภาแก้ไข จำนวน 2 ฉบับ และไม่เห็น
ชอบด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ที่คณะกรรมการร่วมกัน
พิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ
พลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

17 พฤศจิกายน 2537

- แกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้าน อาทิ พล.อ.ชาติชาย
ชูนทะวัน หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา นายบรรหาร
 ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย นายมนตรี
 พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคม นายชัยภักดิ์



ศิริวัฒน์ หัวหน้าพรรคราษฎร ได้ประชุมร่วมกันในวันนี้ หลังการประชุม นายบรรหาร กล่าวว่ พรรคร่วมฝ่ายค้านทั้งหมดได้ให้สัตยาบันว่า จะไม่เข้าร่วมกับรัฐบาลชุดนี้อย่างเด็ดขาด หากรัฐบาลมีปัญหาขัดแย้งกัน มีทางเดียวคือ ยุบสภาและยืนยันว่าการร่วมทำสัตยาบันในครั้งนี้ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 แต่อย่างใด

- ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว ในมาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 131 เกี่ยวกับเอกสารสิทธิคุ้มครองหลังจากสมาชิกว อภิปรายแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติคือ ไม่ให้การคุ้มครอง ส.ส. หากมีการถ่ายทอดสดการประชุมด้วยคะแนนเสียง 134 ต่อ 135 ส.ส. ฝ่ายค้านจึงขอให้นับคะแนนใหม่ซึ่งปรากฏว่าได้คะแนนเสียงเท่ากันคือ 147 ต่อ 147 จึงเป็นหน้าที่ของประธานในที่ประชุมจะต้องชี้ขาด นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมขณะนั้นกล่าวว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎร จึงขอพักการประชุม 5 นาที เมื่อประชุมต่อศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภาขึ้นทำหน้าที่ประธานที่ประชุมจึงสั่งให้เลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ไปในคราวประชุมครั้งต่อไป

18 พฤศจิกายน 2537

- ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา เปิดเผยว่า ขณะนี้รัฐสภาได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อน้อมรำลึกในวโรกาสครบรอบ 100 ปี แห่งวันพระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาผู้นำและบุคลากรเพื่อสร้าง



LI RT

ความมั่นคงต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศ โดยได้รับงบประมาณจากรัฐบาล จำนวน 32 ล้านบาท ในการทำหน้าที่ฝึกอบรม วิจัยค้นคว้า เผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง การบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย แก่ สมาชิกรัฐสภา นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชนในวงวิชาชีพต่าง ๆ สถาบันนี้จะมีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปก่อน จนกว่าจะมีร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นกรมขึ้นตรงต่อรัฐสภาต่อไป

- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดสัมมนา รับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาการเมืองไทย โดยมีตัวแทนประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้าร่วมสัมมนาที่รัฐสภาหลังจากศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภากล่าวเปิดการสัมมนาแล้ว นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ได้บรรยายในหัวข้อ การพัฒนาการเมืองไทย สรุปความว่าประชาธิปไตย ผ่านมา 62 ปี มีการพัฒนาอย่างลุ่ม ๆ คอน ๆ มีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการ มีวิกฤตการณ์หลายครั้งที่ทำให้ประเทศชาติต้องบอบช้ำจึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยโดยทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการ ปฏิรูปจิตสำนึกในทางการเมือง
- รัฐมนตรีใหม่ของพรรคพลังธรรม ตีศประกาศแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน ณ ที่ทำการพรรคพลังธรรม ปรากฏว่า พลตรี จำลอง ศรีเมือง รองนายกรัฐมนตรี มีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สิน ประมาณ 7 แสนบาท พ.ศ.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวง



การต่างประเทศ มีเงินฝากและทรัพย์สินรวม 6,000 ล้านบาท นางสุตารัตน์ เกยุราพันธุ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม มีทรัพย์สิน ประมาณ 800 ล้านบาท นายวิจิต ทรัพย์ชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีทรัพย์สินประมาณ 600 ล้านบาท นางพิมพ์มา จันทร์ประสงค์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีทรัพย์สินประมาณ 300 ล้านบาท นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สิน ประมาณร้อยกว่าล้านบาท นายอุตร ตันติสุนทร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีทรัพย์สินประมาณห้าสิบลกว่าล้านบาท นายกระแสน ชนะวงศ์ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สินประมาณ 35 ล้านบาท พลเรือโท โรช วิภักดิ์ภูมิประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม มีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สินประมาณ 38 ล้านบาท นายสถิต สันติเมทนีดล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สิน ประมาณ 27 ล้านบาท

20 พฤศจิกายน 2537

- นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล เลขาธิการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) เปิดเผยว่า วิปรัฐบาลยังจะปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯ เสียอย่างมากที่สุดที่ให้แก้ไขในมาตรา 198, 199 เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ส่วนความพยายามของกระทรวงมหาดไทยที่จะให้แก้ไข ควรจะมีเหตุผลที่ชัดเจนกว่าที่เคยได้แจ้งมา



LIIRT

คำอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภา 107

21 พฤศจิกายน 2537

- นายถวิล ไพรสณฑ์ อธิบดีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เปิดเผยว่า ตนจะเป็นผู้เสนอให้วิปรัฐบาลแก้ไขกฎหมายสภาตำบลแทนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 198, 199 และให้สัมภาษณ์ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอาจเสร็จไม่ทันในสมัยประชุมนี้ เพราะประเด็นที่เหลืออยู่ล้วนแต่มีความสำคัญที่ต้องหารือกันอย่างละเอียด อาทิ เรื่อง คุณสมบัติของรัฐมนตรี งบประมาณ และ บทเฉพาะกาล
- นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ข้อเสนอของ นายถวิล ไพรสณฑ์ อธิบดีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่จะให้คงข้อความในมาตรา 198, 199 ตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างมากไว้แล้วให้ไปแก้ที่กฎหมายสภาตำบล นับเป็นวิธีการที่ง่ายกว่าการที่จะไปแก้ไขในร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ

22 พฤศจิกายน 2537

- นายอดิศร เพียงเกษ อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ พรรคพลังธรรม กล่าวว่า รัฐบาลไม่ควรยกเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198, 199 ให้เป็นเรื่องของรัฐสภา เพราะนโยบายของรัฐบาลได้ประกาศไว้อย่างชัดเจนที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งหากพรรคร่วมรัฐบาลไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องนี้ รัฐบาลก็ควรขับพรรคที่ไม่เห็นด้วยออกไปหรือคืนอำนาจให้แก่ประชาชนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่
- นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวในกรณีนี้ นายทศพร เทพบุตร สามีของนางอัญชลี เทพบุตร ส.ส.ภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ เลขานุการของตนเอง ได้รับเอกสารสิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



LIART

(สปก.4-01) ว่า เป็นเพราะได้ครอบครองทำการเกษตรมาเป็นเวลานาน มีอาชีพทำการเกษตรมาก่อน จึงอยู่ในข่ายได้รับเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว

- นายเนวิน ชิดชอบ ส.ส.บุรีรัมย์ พรรคชาติไทย แกนนำ กลุ่ม 16 เปิดเผยว่า ส.ส.กลุ่ม 16 จะเดินทางไปจังหวัดภูเก็ต เพื่อตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ว่าเป็นการออกให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยจริงหรือไม่
- ศาลยกฟ้องคดีญาติผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ เดือน พฤษภาคม 2535 ที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจาก พลเอก สุจินดา คราประยูร อดีตนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีกฎหมายนิรโทษกรรมยกเว้นผู้กระทำความผิดแล้ว
- คณะรัฐมนตรีรับทราบคำสั่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้นายปริญญา เจตภาวิวัฒน์ ส.ส.นราธิวาส เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) . รับทราบคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่งตั้งให้ นายแก้ว บัวสุวรรณ ส.ส.เพชรบูรณ์ เป็นเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายไพฑูรย์ แก้วทอง) และคณะรัฐมนตรีอนุมัติแต่งตั้ง นายสนิท จันทรวงศ์ ส.ส. อุบลราชธานี เป็นเลขานุการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ) ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

23 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร รับทราบพระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งให้ นายจรัส เขมะจารุ เป็นองคมนตรี จากนั้นที่ประชุมได้รับรองรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 2 จำนวน 3 ครั้ง และอภิ



LI RT

ที่ประชุมจะพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่ประชุมได้ลงมติตั้ง
ขอมกรรมาธิการสามัญประจำสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลง
จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณารับหลักการ แห่งร่าง
พ.ร.บ. จำนวน 6 ฉบับ และพิจารณาเห็นชอบด้วย
กับร่าง พ.ร.บ. อีก 2 ฉบับ

- นายจำลอง ครุฑขุนทด ส.ส.นครราชสีมา พรรค
ชาติพัฒนา หนึ่งใน ส.ส.กลุ่ม 16 แฉลงหลังการ
ประชุม ส.ส.กลุ่ม 16 ที่รัฐสภา ว่า ส.ส.กลุ่ม 16
จะลงไปในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดตรัง
พังงา ภูเก็ต กระบี่ สุราษฎร์ธานี เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม
กรณีผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 นั้น มีคุณสมบัติ
ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ดังกล่าวต้องการให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็น
ของตนเอง

24 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
แก้ไขเพิ่มเติมต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว เมื่อได้
พิจารณาถึง มาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 172
ทวิ จึงเลื่อนการพิจารณาไปในคราวประชุมครั้งต่อไป
- มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนมากเดินทางมาชุมนุมกันที่
บริเวณหน้ารัฐสภา เพื่อคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
มาตรา 198,199 จนกระทั่ง นายพิศาล
มุลศาสตราพร เลขาธิการพรรคความหวังใหม่
ในฐานะตัวแทนของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าพรรคความหวังใหม่
ได้ออกมาพบกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พร้อมกับกล่าว
ยืนยันว่า ทางพรรคความหวังใหม่จะพยายามอย่างสุด
ความสามารถโดยจะต่อสู้ถึงที่สุด เพื่อรักษาเกียรติ



กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อไป กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงได้ทยอยกันเดินทางออกจากหน้าบริเวณรัฐสภาไป

25 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณารับหลักการร่าง พ.ร.บ. จำนวน 5 ฉบับ และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. โอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.
- นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงกรณีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน (สปก.4-01) ที่จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ผู้มีฐานะดีได้รับเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวว่า หากฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ จะได้มอบหมายให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ชี้แจงรวมทั้งจะให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมด

26 พฤศจิกายน 2537

- มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 198,199 ซึ่งพรรคความหวังใหม่ไม่เห็นด้วยนั้น พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าพรรคความหวังใหม่กล่าวว่าอาจจะมีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาหารือกันใหม่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีว่ามีเหตุผลอย่างไร และยังกล่าวอีกว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงกระดาษแผ่นเดียว ถ้าไปอ่อนไหวกับเรื่องนี้ก็อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้นได้
- นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล ส.ส.กระบี่ พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 198,199 ว่า ปัญหานี้เป็นเรื่องที่ผู้ใหญ่ใน



รัฐบาลต้องหารือทำความเข้าใจกันส่วนข้อเรียกร้องของ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในองค์การ
บริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น สามารถทำได้โดยการ
นำเข้าพิจารณากันในสภาเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

27 พฤศจิกายน 2537

- นายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ข้อขัดแย้งใน
ปัญหาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 198, 199
คงไม่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และกล่าวอีก
ว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ออกมานั้นได้แสดงเจตนาพร้อมอย่าง
ชัดเจนที่ยังคงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ มติคณะ
รัฐมนตรีเปรียบเสมือนกฎหมายอย่างหนึ่ง เป็นข้อตกลง
สำหรับรัฐมนตรีทุกคน ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
จะต้องปฏิบัติตาม

28 พฤศจิกายน 2537

- นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ รัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรี พรรคความหวังใหม่ ปฏิเสธข่าวที่พรรค
มีมติถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลโดยกล่าวว่า พรรค
ความหวังใหม่ยังไม่มีมติดังกล่าว และเชื่อว่าปัญหาที่มี
อยู่จะสามารถพูดคุยกันได้ และถ้าคณะกรรมาธิการ
วิสามัญฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะ
ยอมให้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 198, 199 รัฐบาล
ก็ไม่น่าจะขัดข้อง มติคณะรัฐมนตรีก็สามารถเปลี่ยนแปลง
ได้
- นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงมหาดไทย ให้สัมภาษณ์ว่า พรรค
ความหวังใหม่ จะต้องฟังเหตุผลการอภิปรายในสภาเป็น
หลักในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา



198,199 และจะต้องพยายามโน้มน้าวคณะกรรมการวิสามัญฯ เสียข้งมากในสภาให้มีการแก้ไขข้อคำ ซึ่งถือว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย และอยากขอร้องให้ทุกฝ่ายยุติการพุดจากกันนอกสภา โดยขอให้รอการพิจารณาในสภาแทน

29 พฤศจิกายน 2537

- นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ได้สั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ที่จังหวัดภูเก็ตแล้ว ว่าได้ออกเอกสารสิทธิให้แก่คนร่ำรวย ดังที่มีการกล่าวหา กันหรือไม่ หากพบว่าผู้มีเอกสารสิทธิคนใดได้มาโดยขัดกับกฎหมายก็จะดำเนินการทันที เพราะถือว่าไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย

30 พฤศจิกายน 2537

- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้รับรองรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 18 ปีที่ 2 จำนวน 5 ครั้ง และก่อนที่จะพิจารณาเรื่องอื่น ที่ประชุมได้พิจารณาดังข้อมกกรรมการวิสามัญประจำสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา จนถึงบัญญัติตราเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัติจึงได้เลื่อนการพิจารณาไปในคราวประชุมครั้งต่อไป



LIIRT

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล นายมนตรี ตักทวิรัตน์ นายสราวุธ สิบสภาร

บรรณาธิการ

นางสุภาวรัตน์ วะภาคย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายโสภณ ชจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางกาญจนา ชัยสุวรรณ

เหรียญกษาปณ์

นายประวิธ ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

| | |
|-----------------------|------------------------|
| นายจินดา เจริญพรรณ | นายสัมพันธ์ แก้วอาจ |
| นางสาวรัชณี อังตระกูล | นายบุญเรือง บุรภัคดี |
| นางอัจฉรา อุทัยนง | นายวิระพันธ์ มุขสมบัติ |
| นายจเร พันธุ์เป็รื่อง | นายอัครเมศวร์ ทองนวล |
| นายสมบัติ ทวีศิลป์ | นายสันติย์ โลหะชาละ |

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นางอุไรพร รอดม่วง นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กัทเกษแก้ว นางสาวสายฝน อันไบบเล็ก



LI RT



Legislative Institutional Repository of Thailand