

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๑ ฉบับที่ ๙ เดือน กันยายน ๒๕๕๖



เรื่องในฉบับ

● พรรคตีสถาบันหลักของระบบการเมือง

● กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

● ผู้ว่าฯ ซึอีโอดันลบ

● คลองคอดอดกระ - ฉบับผังเมือง

Kra Canal : Urban Planning and Urban Design





รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. ๐-๒๒๔๔-๑๐๗๑, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคราทรไทย (ชั้น ๕ C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

บอกฉบับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900001665

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐาภรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาตะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญกึ่ง

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยเนย
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องคคีwitz

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวรัชฎา ยศพลพิพัฒน์

คอมพิวเตอร์กราฟิก

องค์การคำของคุรุสภา

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

Ussnการ

พรรคการเมือง เปรียบเสมือนเป็นบ้านหลอม ผู้ที่มีอุดมการณ์และมีความคิดที่คล้ายคลึงกัน มาอยู่รวมกัน โดยอยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมือง และนโยบายของแต่ละพรรคการเมือง นั้น ๆ ดังนั้นพรรคการเมือง จึงเป็นสถาบันแรก ที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการดำเนินงานทางการเมืองอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ การกำหนดนโยบายของพรรค การคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อไปเป็นตัวแทนของประชาชน การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ การเป็นฝ่ายค้านในสภา การขยายอุดมการณ์ไปยังกลุ่มชนต่างๆ ตลอดจนไปจนถึงการเผยแพร่ และอบรมความรู้ทางการเมือง การปกครองและประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมือง คณะผู้จัดทำจึงได้นำเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองมาเสนอต่อผู้อ่าน อีกทั้งยังมีบทความอื่นๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งท่านสามารถหาอ่านได้จากรัฐสภาสารฉบับนี้



บรรณาธิการ

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

รัฐสภาสาร

๑ พรรคคือสถาบันหลักของระบบการเมือง
ศ.ดร.ลิขิต อีระเวคิน

๑๑ กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง
รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช

๒๗ ผู้ว่าฯ ซีอีโอตำแหน่ง
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

๔๓ คลองคอคอดกระ - ฉบับผังเมือง
ดร.ระหัตถ์ โจรนประดิษฐ์





พรรคคือสถาบันหลักของระบบการเมือง

ศ.ดร.ลิขิต อีร์เวคิน*

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สถาบันเบื้องต้นที่ถือเป็นสถาบันหลัก ได้แก่ พรรคการเมือง กล่าวได้ว่าสังคมใดก็ตามที่ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ การพัฒนาการเมืองในสังคมนั้นก็จะมีอ่อนแอไปด้วย ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถ้าการพัฒนาของพรรคการเมืองอยู่ในระดับต่ำในแง่การจัดตั้ง ในแง่อุดมการณ์ทางการเมืองและวินัยพรรค รวมถึงตลอดทั้งบุคลากรที่เป็นระดับชั้นนำทางการเมืองของพรรค ไม่พัฒนาถึงขีดที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพรรคที่แข็งแกร่ง ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ด้วยดี

พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันหลัก หรือเป็นกลไกหลักของระบบประชาธิปไตย ดังนั้นถ้าจะหวังให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพัฒนาไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการส่งเสริมให้การพัฒนาพรรคการเมืองเป็นไปได้อย่างดีในลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองแบบทันสมัย มีการจัดตั้งเป็นสถาบันถาวร มีกระบวนการทางการเมืองภายในพรรค เช่น การบริหารเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย อุดมการณ์ของพรรคจะต้องเข้มข้นและถ่ายทอดเป็นนโยบายที่สืบทอดเป็นระยะเวลานาน มีกิจกรรมทั้งในฤดูเลือกตั้งและในยามปกติที่ต่อเนื่อง สามารถคัดสรรสมาชิกได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เป็นแหล่งที่สามารถกล่อมเกลารเรียนรู้ทางการเมืองให้กับสมาชิกพรรค เป็นแหล่งผลิตผู้นำทางการเมือง สร้างบุคลิกของสมาชิกที่มีลักษณะประจำตัว เช่น ถ้าเป็นสมาชิกพรรคนั้นก็จะมีแนวความคิดเยี่ยงนั้น เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองจะพัฒนาได้นั้นจะต้องมีการจัดตั้งเป็นสถาบันที่แข่งขัน มีจิตวิญญาณ กล่าวคือ มีอุดมการณ์ที่เข้มข้น สมาชิกพรรคมีความผูกพันต่ออุดมการณ์และนโยบาย ขณะเดียวกันการบริหารพรรคอยู่บนฐานของความมีเหตุมีผล ใช้หลักวิชาการ มีบุคลากรที่สามารถปฏิบัติงานได้ กลุ่มผู้นำพรรคต้องเป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์ มีบารมีทางการเมือง เป็นที่นำเชื่อถือของคนในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความเป็นผู้นำทางการเมือง

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย แต่โดยโครงสร้างของการจัดตั้งผู้บริหารพรรคจะต้องมีอำนาจสั่งการให้เกิดความสัมฤทธิ์ผล โดย



LI RT

* ปริญญาโท Laws and Diplomacy มหาวิทยาลัย Tufts และปริญญาเอกรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Brown ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรองประธานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง สมาผู้แทนราษฎร



ลูกพรรคจะต้องอยู่ในกรอบและวินัยในระดับหนึ่ง แต่กรอบและวินัยนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยโดยขั้นพื้นฐาน นอกเหนือจากนี้ โดยธรรมชาติของการจัดตั้ง และโดยธรรมชาติของการจัดตั้งในรูปแบบปิรามิด ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีการบังคับบัญชาลดหลั่นตามลำดับโดยวินัยพรรคและข้อบังคับของพรรคเป็นเกณฑ์ การให้เกียรติต่อผู้ซึ่งอยู่บนยอดปิรามิดของพรรคโดยสมาชิก และโดยผู้บริหารที่ด้อยอาวุโสก็เป็นสิ่งจำเป็น แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ด้วยเหตุด้วยผล ในแง่นโยบาย หรือในแง่หลักวิชาการได้

แต่จุดสำคัญก็คือ พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างโครงสร้างที่เป็นกลไกบวกกับโครงสร้างที่เป็นชีวภาพ กล่าวคือ นอกจากความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและความรับผิดชอบ ยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว ความผูกพันในแง่มีอุดมการณ์ร่วม มีจิตวิญญาณซึ่งในส่วนนี้บารมีของแต่ละบุคคล ความสามารถในการความสัมพันธ์มนุษย์ ความน่าเคารพนับถือในแง่คุณวุฒิ และความอาวุโส ก็ย่อมเป็นสิ่งซึ่งปรากฏในองค์กรที่เป็นพรรคการเมืองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยหรือในระบบอื่นก็ตาม นั่นคือข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถมองข้ามได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ยังมีลักษณะเป็นสังคมจารีตอยู่ การให้เกียรติกันในแง่คุณวุฒิ วิทยวุฒิ ยังเป็นสิ่งซึ่งจำเป็น แต่ขณะเดียวกันภายใต้บรรยากาศสังคมแบบใหม่ ความมีเหตุมีผล ความมีหลักวิชาการ ก็ต้องเป็นแกนสำคัญของการทำกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงไม่ใช่สถาบันของปัจเจกบุคคล หากแต่เป็นส่วนสำคัญของระบบและของสังคม การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรค ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติในที่สุด ในแง่ของประชาชนและสื่อมวลชนก็มีความสำคัญที่จะต้องคอยติดตามทั้งทางตรงในทางสร้างสรรค์โดยมีทัศนคติที่ว่าพรรคการเมืองไม่ใช่กลุ่มบุคคลใด หากแต่เป็นสถาบันการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องมองว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันซึ่งเป็นสมบัติของสังคม ไม่ใช่เฉพาะของมวลสมาชิกเท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ถ้าเมื่อพรรคการเมืองเดินทางไปในทิศทางที่ผิด หรือไม่พัฒนาเป็นสถาบันที่แข็งแกร่ง ผลเสียก็อาจจะตกแก่ประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากไม่สามารถหาหน้าที่เสริมสร้างระบบการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เนื่องจากไม่เป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูปและพัฒนาการเมือง ดังนั้น การที่ปล่อยให้พรรคใดพรรคหนึ่งพัฒนาจนแข็งแกร่งจนกลายเป็นพรรคเดียวที่กุมอำนาจด้วยการทำลายพรรคการเมืองอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่ง ย่อมจะนำไปสู่การขาดการถ่วงดุล ง่ายต่อการนำไปสู่เผด็จการของพรรคเด่นพรรคเดียว สภาวະดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย



ดังนั้น จึงสามารถกล่าวในลักษณะฟันธงได้ว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักของระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสมบัติของคนทั้งชาติ ไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประชาชนโดยเฉพาะสื่อมวลชนจึงมีภารกิจสำคัญในการช่วยส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาไปสู่สถาบันที่จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างการถ่วงดุลระหว่างพรรคต่างๆ การมุ่งเป็นปฏิปักษ์ มุ่งทำลายต่อพรรคหนึ่งพรรคใดด้วยความอคติทางการเมือง หรือเนื่องจากการรับอามิสสินจ้าง หรือเนื่องจากจุดยืนทางการเมือง จนนำไปสู่การเกิดระบบเผด็จการทางการเมืองโดยพรรคเด่นพรรคเดียว คือ การทำลายกระบวนการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในส่วนของสมาชิกพรรคและผู้บริหารพรรค ทุกครั้งที่มีการตัดสินใจอันใดก็ตามจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผลในทางบวกและทางลบที่เกิดต่อพรรคนั้นมีใช้เกิดเฉพาะสมาชิกพรรคและผู้บริหารพรรค แต่ย่อมจะมีผลต่อกระบวนการประชาธิปไตยทั้งหมด และในที่สุดก็ย่อมกระทบถึงศักยภาพแห่งการพัฒนาการเมืองอันจะส่งผลทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อสังคมและประเทศชาติ

พรรคการเมืองคือสถาบันหลักของประชาธิปไตย และเป็นสมบัติของสาธารณชน

พรรคการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งนับเวลาได้เกือบหกทศวรรษ แต่ก็ปรากฏว่าระบอบประชาธิปไตยได้ประสบปัญหาต่างๆ มีลักษณะล้มลุกคลุกคลาน มีการถูกกระทำให้ชะงักงันโดยการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง จนผลสุดท้ายก็มีเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งสำคัญคือ การลุกฮือของประชาชนเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนมาถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และประชาธิปไตยที่เกือบจะเต็มใบในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่ก็เป็นเรื่องที่น่าผิดหวังยิ่งเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตของรัฐมนตรี การผ่านโครงการใหญ่ๆ มากมายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาที่ใหญ่หลวง การแทรกแซงระบบราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง จนเกิดความเสียหายและกำลังใจในหมู่ข้าราชการประจำ กรณีของกรมตำรวจ ซึ่งมีการเปลี่ยนมติดการแต่งตั้งโยกย้ายต่างๆ ที่ผ่านคณะรัฐมนตรีไปแล้วเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๓๓ เป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดที่สุด นอกจากนี้ข้าราชการซึ่งเป็นสถาบันเก่าแก่ก็กำลังเผชิญกับการคุกคามของการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสภาพการตกต่ำของฐานะของข้าราชการ จนมีการกล่าวว่า เป็นคนจนใหม่และลดฐานะจากศักดินามาสู่ยาก



ที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ ท่ามกลางความพลวัตทางธุรกิจ จนเกิดเศรษฐกิจใหม่ขึ้นมากมายนั้น ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนกลับมากขึ้น นอกจากนี้ชนบทยังไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร มีการขายที่นาทำกินเนื่องจากราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้น ทำให้เกิดชาวนาไร้ที่ทำกินมากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงยิ่ง โดยเฉพาะถ้าจะมองในแง่ปัญหาระยะยาว

ประเด็นสำคัญคือ การวิเคราะห์ปัญหาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นที่จะต้องมีการมองภาพทั้งในแง่ภาพรวมคือ มหภาค (macro-level) และจุดเฉพาะคือ จุลภาค (micro-level) โดยต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมคือ สถานการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

กรอบมหภาคที่จะใช้ในการวิเคราะห์การเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นมองได้จากการแบ่งโครงสร้างการเมืองออกเป็นสามระดับคือ โครงสร้างส่วนบนซึ่งเป็นโครงสร้างการเมืองการบริหารหรือกลไกการเมืองและกลไกรัฐ อันประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล (และระบบราชการ) ซึ่งกลไกการเมืองและกลไกรัฐดังกล่าว ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเพื่อคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศในฐานะตัวแทน คนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นฐานสำคัญ จึงต้องมีการเน้นการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการปกครองตนเอง โดยเฉพาะในชนบทที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น เพราะนี่คือกุญแจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเปรียบเสมือนฐานรากของอาคารประชาธิปไตยในระดับชาติโครงสร้างส่วนนี้จัดเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยได้ผล จำเป็นต้องมีการเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนกับโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้กระบวนการเป็นรูปแบบที่ครบวงจรกลไกที่เป็นตัวเชื่อมก็คือ พรรคการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่สองประการ กล่าวคือ ทำหน้าที่ในฐานะสถาบันสำคัญในโครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนกลางในแง่ตัวเชื่อมในลักษณะเครือข่ายของสาขาพรรคในต่างจังหวัดและชนบท ซึ่งในระบบสังคมนิยม พรรคและสาขามีบทบาทสำคัญยิ่ง แต่ในระบอบประชาธิปไตย กลไกที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างพื้นฐานยังมีกลุ่มผลักดัน (pressure group) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และสื่อมวลชน (mass media) ซึ่งถ้าจะเขียนเป็นผังจะเห็นความสัมพันธ์ดังนี้ คือ





โครงสร้างส่วนบน
(Super-structure)
ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง
การเลือกตั้ง รัฐสภา และรัฐบาล (และข้าราชการ)



โครงสร้างส่วนกลาง
(Intermediate structure)
ประกอบด้วย พรรคการเมือง
และกลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน



โครงสร้างพื้นฐาน
(Infrastructure)
ประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่น

นอกจากโครงสร้างใหญ่ๆ ซึ่งเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ยังต้องมีการโยงสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาประกอบการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อจะได้ตระหนักถึงตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่อุปสรรคการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะการแก้ไข ปัญหาต่อไป แต่เนื่องจากความจำกัด คงจะมีการกล่าวถึงตัวแปรต่างๆ ดังกล่าวในการวิเคราะห์ โดยสังเขปในส่วนที่จะปรากฏในหนังสือเรื่อง *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* ซึ่งแต่งโดยผู้เขียน แต่ในบทความนี้จะพูดเฉพาะส่วนของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองไทย (ในฐานะโครงสร้างส่วนบน)

พรรคการเมือง เป็นสถาบันที่สำคัญมากในระบบประชาธิปไตยรองจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในระบบประชาธิปไตยย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองต่างๆ มีโครงสร้างและปฏิบัติหน้าที่ได้ดีมากน้อยเพียงใด เพราะพรรคการเมืองต้องทำหน้าที่ทั้งในระดับโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนกลางซึ่งเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง



พรรคการเมืองไทยขณะนี้ มีข้อดีข้อเสียดังนี้ คือ

ส่วนดี

ก. พรรคการเมืองไทยมีการจัดตั้งได้ดีพอสมควร บางพรรคมีประวัติยาวนาน เป็นการบ่งชี้ว่าองค์กรพรรคในแง่การจัดตั้งสถาบันอยู่ในขั้นน่าพอใจ อย่างน้อยที่สุดในแง่ของโอกาสการพัฒนานั้น เห็นได้ชัดว่าดีกว่าพม่าซึ่งไม่มีโอกาสในการพัฒนาหรือเมื่อเทียบกับสิงคโปร์ก็เห็นได้ว่าระบบพรรคของไทยเป็นระบบที่พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทมากกว่าพรรคฝ่ายค้านในสิงคโปร์ ยิ่งในประเทศสังคมนิยม เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนและสหภาพโซเวียต ยิ่งเห็นเด่นชัดขึ้น

ข. พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่ฝึกการเมืองและพัฒนาความรู้และทักษะในระบบประชาธิปไตย หลายคนเรียนความรู้และทักษะจากการได้เข้าคลุกคลีในพรรค และหลายคนมีชีวิตในทางการเมืองเนื่องจากเข้าปฏิบัติภารกิจทางการเมืองในพรรค

ค. พรรคการเมืองไทยเป็นแหล่งที่สร้างผู้นำทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่อยู่นอกวงราชการ ซึ่งดูแลการบริหารราชการแผ่นดินได้มีโอกาสเข้าสู่การเมืองเป็น ส.ส. เป็นรัฐมนตรีโดยอาศัยการไต่เต้าในพรรคจนได้มีโอกาสเข้าทำประโยชน์ให้แก่สังคมและประเทศชาติ โอกาสดังกล่าวนี้จะขาดไปถ้าไม่มีระบบพรรคการเมือง

ง. พรรคการเมืองกำลังกลายเป็นสถาบันที่สำคัญ เพราะตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องมีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมือง นอกเหนือจากข้าราชการประจำคือทหาร และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง กล่าวง่าย ๆ คือ พรรคการเมืองไทยได้กลายเป็นส่วนสำคัญของสถาบันในสังคมไทย

ข้อเสีย

แต่ในส่วนของความบกพร่องนั้น พรรคการเมืองไทยมีปัญหาดังต่อไปนี้คือ

ก. พรรคการเมืองส่วนใหญ่ถูกรอบด้วยนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะต้องอาศัยเงินในการบริหารพรรค ขณะเดียวกันนักธุรกิจได้ใช้พรรคการเมืองเพื่อการไต่เต้าไปสู่ศูนย์กลาง ทำให้พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นตัวแทนของนักธุรกิจ และคนมีเงินมากกว่าเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้จะมีนโยบายว่าจะทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ก็ตาม

ข. พรรคการเมืองไทยไม่ใช่พรรคมวลชน หรือที่เรียกกันว่า mass party และไม่มีประวัติการต่อสู้กับลัทธิลัทธิอาณานิคม หรือเกิดจากการร่วมรบกันมา เพียงแต่เป็นศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน จนกล่าวได้ว่าเป็นเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ที่จดทะเบียนและเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง

ค. อุดมการณ์ของพรรคการเมืองไทยจะคล้าย ๆ กัน และพยายามเป็นตัวแทนของชนชั้นต่างๆ ตั้งแต่ นักธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ชาวนา ข้าราชการ ฯลฯ ไม่มีพรรคการเมืองที่เป็น



ตัวแทนของชนชั้นคนยากคนจน เช่น พรรคกรรมกรของอังกฤษ จะมีก็คือพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งผิดกฎหมาย หรือในอดีตก็มีพรรคสังคมนิยมการเลือกสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งในเมืองไทยจึงไม่ได้ขึ้นกับนโยบาย แต่ขึ้นต่อบุคคลในพรรคว่าเป็นคนอย่างไร บางคนสนับสนุนเพราะหัวหน้าพรรคเป็นคนสะอาด หรือพรรคนั้นมีลักษณะธรรมะธรรมโม แต่ไม่ใช่เพราะนโยบาย

ง. พรรคการเมืองไทยขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิและอุทิศชีวิตให้กับพรรคอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่อาศัยวิธีการฉ้อโกง ใดๆ เพราะความไม่แน่นอนว่าระบบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้นานแค่ไหน เพียงใด ดังนั้น การบริหารกิจการพรรคจึงมีลักษณะชั่วคราว

จ. พรรคการเมืองไทย ยังไม่สามารถจะกลั่นกรองคัดสรรตัวบุคคล แม้บุคคลที่มีภูมิหลังไม่ชอบมาพากล แต่มีเงินสนับสนุนพรรค ก็รับเข้ามาเพื่อเป็นฐานกำลังเมื่อพรรคไม่สามารถระดมสมาชิกได้ ก็ไม่สามารถรองรับบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีได้ ทำให้ระบบคัดสรรบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งการเมืองมีปัญหา

ฉ. เนื่องจากพรรคการเมืองถูกรอบโดยตัวบุคคลที่มีบารมี จึงมีการแตกกันเป็นกลุ่มๆ โดยแต่ละกลุ่มจะมีผู้ยึดผู้อุปถัมภ์ ลักษณะอุปถัมภ์ภายในพรรคก่อให้เกิดสภาวะของมุ้งหลายมุ้ง การบริหารพรรคจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มไครกลุ่มมัน เป็นก๊กเป็นเหล่า

ช. ผู้บริหารระดับสูงของพรรคเป็นนักธุรกิจ หรืออดีตข้าราชการ การบริหารจึงออกมาในรูปการบริหารบริษัท และผู้ยึดผู้อุปถัมภ์เองก็ได้รับเงินเดือนตอบแทนจากผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มของตน ส.ส. จึงมีสภาพเป็นลูกจ้างบริษัทพรรคก่อให้เกิดปัญหาในด้านจริยธรรมและขวัญกำลังใจ ในส่วนของข้าราชการนั้น มีวิธีการบริหารพรรคคล้ายๆ กับการบริหารงานของกรม

ซ. เนื่องจากการขาดอุดมการณ์อย่างเหนียวแน่น เนื่องจากการเป็นสมาชิกพรรคอิงผลประโยชน์ การเปลี่ยนพรรคจึงเกิดขึ้นดาษดื่น หรือการแตกจากพรรคเดิมมาเป็นพรรคใหม่ จึงเกิดขึ้นจนเป็นภาวะปรกติ ผลก็คือ การขาดบุคลากรที่ผูกพันกับพรรคเป็นเวลานาน การพัฒนาพรรคจึงไม่เติบโตเต็มที่ การแตกมาตั้งพรรคใหม่ ทำให้จำนวนของพรรคมีมาก ระบบสองพรรคจึงเกิดได้ยาก มีการแตกตัวตลอดเวลา

ข้อบกพร่องทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ทำให้การพัฒนาพรรคไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่น่าจะเป็น การเป็นฐานเสริมระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มสมบูรณ์ ข้อสำคัญที่สุดคือ ความรู้สึกของคนภายนอกที่ว่าพรรคคือเวทีของการต่อสู้ทำหั้นเพื่อแย่งกันเป็นใหญ่ และมีลักษณะชั่วคราวไม่ใช่สถาบันที่ผูกพันต่ออุดมการณ์ และเป็นตัวแทนของประชาชน แต่หากเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเล็กๆ ซึ่งอาศัยระบบประชาธิปไตยเพื่อการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มต้นจากการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยการผ่านพรรค



ทางแก้ที่สำคัญที่สุดคือ พรรคจะต้องเป็นสถาบันที่รวมคนที่มีอุดมการณ์เพื่อรับใช้มวลชน และประเทศชาติ ปลอดภัยจากการครอบงำของอำนาจเงิน อำนาจมืด และต้องเคร่งครัดในการรับสมาชิก โดยเฉพาะต้องคัดสรรกรรมการระดับบริหาร ถ้าหากพรรคไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมานี้ การพัฒนาพรรคการเมืองไทยคงจะดำเนินไปได้อย่างเชื่องช้า จะขาดน้ำหนักและความศักดิ์สิทธิ์ หหมดสถานะที่จะเป็นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และอย่างดีที่สุดก็เป็นที่ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดระเบียบเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายเท่านั้น

พรรคการเมือง (ในฐานะโครงสร้างส่วนกลาง)

พรรคการเมืองในฐานะที่เป็นโครงสร้างส่วนกลางนั้น จะต้องมีโครงสร้างและหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ในแง่โครงสร้าง

พรรคการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างพื้นฐานได้นั้น จะต้องการวัดโครงสร้างในลักษณะที่สามารถแผ่เข้าไปถึงทุกหมู่บ้าน กล่าวคือ จะต้องมีสาขาพรรคในลักษณะเครือข่ายโยงใยทุกหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด กับศูนย์กลางพรรคในเมืองหลวง

การประชุมสมัชชาพรรคจะต้องประกอบด้วยตัวแทนจากจังหวัด ในขณะเดียวกัน การประชุมสมัชชาพรรคจังหวัด จะต้องประกอบด้วยสมาชิกจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และอำเภอเมือง ในลักษณะรวมศูนย์และกระจายอำนาจในขณะเดียวกัน

สมาชิกพรรคต้องประกอบด้วยคนของท้องถิ่น กระจายไปในสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อให้ทุกส่วนมีโครงสร้างที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การทำหน้าที่โครงสร้างส่วนกลางในฐานะตัวเชื่อมจึงเกิดขึ้นได้

ในแง่หน้าที่

พรรคจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมในลักษณะต่อไปนี้คือ

ก. ทำหน้าที่เสนอความเห็น นโยบายความต้องการของสาขาพรรคระดับต่างๆ เข้าสู่สำนักงานใหญ่พรรค ในส่วนที่สาขาพรรคมีอำนาจตัดสินใจได้ก็ดำเนินการได้ ข้อสำคัญต้องมีการสื่อสารประสานงานระหว่างสำนักงานใหญ่พรรคและสาขาพรรคในระดับต่างๆ

ข. พรรคจะทำหน้าที่ปลุกเร้าความสนใจทางการเมืองในท้องที่ต่างๆ โดยสาขาพรรคในระดับต่างๆ ในระดับท้องถิ่น จนไปถึงระดับชาติ โดยการใช้สื่อสารทางการเมือง การยกย่องอภิปรายนโยบายทางการเมือง การบริหาร สังคมและเศรษฐกิจ



ค. พรรคจะทำหน้าที่การกล่อมเกลาริเริ่มรู้ทางการเมือง สร้างค่านิยมและอุดมการณ์ ประชาธิปไตย การปฏิบัติการณ์ในสถาบันพรรค กระบวนการประชุมถกเถียงปัญหา และการตัดสินใจ เป็นการสร้างค่านิยมและแนวทางปฏิบัติ ในท้องถิ่นโดยสาขาพรรคเป็นแกนนำ

ง. พรรคจะทำหน้าที่ฝึกทักษะสมาชิกพรรคทางการเมือง พัฒนาความเป็นผู้นำในระดับต่างๆ และการคัดสรรบุคคลซึ่งจะมีโอกาสได้เต้าจากระดับล่างขึ้นมาในระดับที่สูงขึ้น

ทั้งหมดนี้คือการเกิดกระบวนการเชื่อมโยงประชาชนซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนล่างกับ โครงสร้างส่วนบน นอกเหนือจากการปกครองท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ปูพื้นฐานระบบการปกครองตนเองและระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่สำคัญทั้งในโครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนกลาง และในกรณีที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่โครงสร้างพื้นฐานมีการเลือกตั้งโดยเอาพรรคเป็นแกนนำ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พรรคก็จะทำหน้าที่สมบูรณเบ็ดเสร็จทั้งสาม โครงสร้าง

สรุป

ถ้าจะปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปทุกส่วนที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบน โครงสร้างส่วนกลางและโครงสร้างพื้นฐาน ตามผังที่ได้นำมาให้เห็น แต่ถ้าหากทรัพยากรจำกัดจุดที่จะต้องเริ่มต้นในโครงสร้างส่วนบนได้แก่พรรคการเมือง เพราะเป็นสถาบันหลักที่สำคัญที่สุดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในการจัดตั้งหาสมาชิก ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง สร้างอุดมการณ์ กำหนดนโยบาย ฯลฯ

ในส่วนที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย ด้วยการปกครองตนเอง เพื่อให้เกิดความผูกพันต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สร้างทักษะในการปกครองบริหาร รับผิดชอบต่อชุมชนของตน และที่สำคัญจะเป็นเสมือนฐานรากของอาคารประชาธิปไตย

ดังนั้น ถ้าจะเอาเฉพาะตัวแปรหลักๆ ก็ต้องเริ่มด้วยการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ระบุไว้แล้วทั้งสองส่วน โดยการกระจายอำนาจนั้นระบุไว้ชัดในมาตรา ๗๘ และมาตรา ๒๘๒, ๒๘๐ ในส่วนของพรรคการเมืองนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ระบุมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓๒๘ เช่น การสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ การสนับสนุนการเงิน รวมทั้งทำให้การตั้งพรรคการเมืองง่ายขึ้น โดยเริ่มต้นด้วยบุคคลเพียง ๑๕ คน มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สามารถจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองกับคณะกรรมการเลือกตั้ง



แต่ที่สำคัญเงินสนับสนุนการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองซึ่งได้จากงบประมาณแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๕ ทำให้มีการส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอาชีพยิ่งขึ้น โดยเงินช่วยเหลือพิจารณาจากจำนวนสมาชิก จำนวนสาขาพรรค และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญ โครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในส่วนใหญ่มิมีส่วนส่งเสริมการให้ความรู้ การปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชน ซึ่งเป็นการเผยแพร่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐

เกี่ยวพันกับการพัฒนาพรรคการเมืองก็คือปัญหาการใช้เงินซื้อเสียง ซึ่งก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งขึ้น เพื่อดูแลการเลือกตั้งไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมขณะเดียวกันการควบคุมการบริหารงานของพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับรายได้ของพรรคเช่นเงินบริจาค และค่าใช้จ่าย รวมตลอดทั้งบทบัญญัติที่ให้มีการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมตลอดทั้งกรรมการผู้บริหารพรรค ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรฐานเสริมที่จะทำให้การพัฒนาการเมืองดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ระบบการเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วย เขตเดียวคนเดียว ๔๐๐ คน และการเป็น ส.ส. แบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค ย่อมจะมีส่วนทำให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องสร้างภาพของพรรคให้ดีขึ้นด้วยการเสนอนโยบายที่เป็นแก่นสาร มีความเป็นไปได้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ขณะเดียวกันการเสนอตัวบุคคลซึ่งมีชื่อเสียงในสังคม ในวงการต่างๆ ก็จะมีส่วนทำให้พรรคเป็นที่รวมของบุคคลที่มีภูมิหลัง การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ประวัติของความซื่อสัตย์สุจริต ความสามารถและความชำนาญการ ซึ่งจะเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาพรรคและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยซึ่งมีส่วนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองต่อไป

พรรคการเมืองที่ดีจึงเป็นพรรคที่มีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย มีการขยายสาขาไปอย่างกว้างขวางเพื่อให้เป็นพรรคของมวลชนอย่างแท้จริง มีการคัดสรรตัวบุคคลโดยคำนึงทั้งความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต มีกลุ่มทำงานที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาของสังคมนโยบายและแผนปฏิบัติในลักษณะที่เป็นไปได้และสอดคล้องกับ ทฤษฎีการและวิทยาการที่มีอยู่ที่สำคัญที่สุด สมาชิกพรรคโดยเฉพาะแกนนำจะต้องเป็นบุคคลที่มีอุดมการณ์ มีความเสียสละ มีคุณธรรม มีความมานะกล้าหาญ มีความอดทนหรือขันดีอย่างสูง ซื่อสัตย์สุจริต มีความมั่นคงในปณิธานทางการเมืองตั้งศิลาในภูผาที่สามารถจะทนต่อความร้อนจากแสงแดด สายฝน และพายุได้





กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

รศ.ดร.จุมพล นิ่มพานิช*

ความนำ

กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งหลายต่างก็พยายามที่จะใช้อิทธิพล (Influence) ต่อรอง (Bargaining) ให้รัฐบาลนำเอาข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มของตนไปปฏิบัติเป็นนโยบายหรือกิจกรรมของรัฐ

กลยุทธ์ (Strategy) ที่กลุ่มมักจะใช้เพื่อให้การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้ผลก็คือ การพยายามแสดงให้เห็นว่าในการเรียกร้องของกลุ่มตนไม่ใช้การเรียกร้องเพื่อกลุ่มของตนเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการเรียกร้องที่มีผลประโยชน์ส่งไปถึงกลุ่มอื่น ๆ ด้วย ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจะแตกต่างไปจากพรรคการเมืองที่มีบทบาทหน้าที่ในแง่ของการรวบรวมการเรียกร้องหรือรวบรวมการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ไปเสนอรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการเมืองและกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในบทความนี้จะเป็นการกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการเมืองและกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย หลังจากนั้นจะเป็นการกล่าวถึงความสำคัญของสองสถาบันการเมืองดังกล่าว ที่สถาบันการเมืองแรกมีบทบาทในแง่ของการเรียกร้อง แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ สำหรับสถาบันการเมืองหลังมีบทบาทในแง่ของการนำข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวเสนอต่อรัฐบาล ดังได้กล่าวมาเป็นสังเขปข้างต้น และจบบทนี้ด้วยการกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง ในแง่ของเป้าหมายว่ากลุ่มผลประโยชน์ไม่ต้องการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล เพียงแต่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจหรือนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลสนองตอบต่อข้อเรียกร้องหรือความต้องการของตนหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ในขณะที่พรรคการเมืองมีเจตนารมณ์หรือการตกลงร่วมกันที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การมีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล

Legislative Institutional Repository of Thailand

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มสธ. วุฒิ ค.บ., ร.ม., สค.ม., รด.



๑. ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง

นักรัฐศาสตร์เวลาพูดถึงระบบการเมือง (Political System) จะให้คำจำกัดความหรือให้ความหมายของระบบการเมืองไว้ต่างๆ กัน

อาทิ Robert A. Dahl จะให้คำจำกัดความว่าระบบการเมืองหมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรืออำนาจที่ชอบธรรม^๑ จากที่ Robert A. Dahl ให้ความหมายของระบบการเมืองในลักษณะดังกล่าว Roy C. Macridis ได้เพิ่มเติมว่าระบบการเมืองเป็นเรื่องของกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม^๒

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐบาล โดยหวังว่าจะได้ความเชื่อฟังและการปฏิบัติตามจากประชาชนในขณะนั้น ซึ่งความหมายของระบบการเมืองที่ Roy C. Macridis ได้ให้คำจำกัดความดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับความหมายของระบบการเมืองที่ David Easton ได้ให้ไว้ว่า หมายถึงแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าและการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม การจัดสรรหรือการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่านั้น ๆ^๓

จากความหมายของระบบการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบใด จะต้องมีความโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดความสัมพันธ์ การบังคับให้มีการปฏิบัติตาม นอกเหนือไปจากการที่กลไกนั้นจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม

การทำหน้าที่ดังกล่าวอาจแบ่งเป็นสองขั้นตอน **ขั้นตอนแรก** เป็นเรื่องของการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า

ขั้นตอนที่สอง เป็นเรื่องของการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่านั้นๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้ระบบการเมืองอยู่ได้โดยรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบ เช่น ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ถือว่าสถาบันทางการเมืองทั้งหลายต่างมีส่วนสำคัญในการจรรโลงไว้ซึ่งเสถียรภาพ (Stability) ของระบบการเมืองแบบนี้

^๑ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1963 pp. 4-6.

^๒ Roy C. Macridis and Bernard Brown (ed.,) *Comparative Politics : Notes and Readings* Home-wood : Dorsey Press, 1964 p.1.

^๓ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน David Easton, *A Framework for Political Analysis* N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1965, David Easton *A System Analysis for Political Life*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1965.



ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ถ้าเป็นไปตามขั้นตอนข้างต้น ก็จะเริ่มจากขั้นตอนแรกของการดำเนินการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าก่อน ดังปรากฏในกรณีของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอันได้แก่ การกำหนดนโยบายในเรื่องราคาอ้อย ในกรณีของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อย หากจะให้การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าคือการกำหนดนโยบายในเรื่องราคาอ้อย ที่พวกตนได้รับประโยชน์จากการจัดสรรดังกล่าว ก็จะต้องมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลหรือกลไกรัฐที่รับผิดชอบในการกำหนดราคาอ้อยที่เป็นไปตามความต้องการของตน

ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองที่กลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยสามารถทำได้

อย่างไรก็ตาม ในการเรียกร้องของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยดังกล่าว กลุ่มโรงงานที่ผลิตน้ำตาลอาจไม่เห็นด้วย เพราะถ้ารัฐบาลตอบสนองโดยกำหนดนโยบายการซื้ออ้อยที่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อย อาจทำให้ราคาน้ำตาลที่ผลิตออกมามีราคาที่สูง ในกรณีดังกล่าวการเรียกร้องของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยอาจไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะจะต้องมีการต่อสู้ขัดแย้งกันในเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลในเรื่องของการกำหนดราคาอ้อย

อย่างไรก็ตาม ตามขั้นตอนของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า การเรียกร้องหรือความต้องการของทั้ง ๒ กลุ่ม ที่ต่อสู้ขัดแย้งกัน ในแง่ของหลักการ จะมีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่เข้ามาดำเนินการในการประนีประนอมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างทั้ง ๒ กลุ่ม ซึ่งโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวก็คือ พรรคการเมือง ซึ่งถ้าพรรคสามารถประนีประนอมความขัดแย้งหรือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทั้ง ๒ มีข้อยุติลงได้ พรรคก็จะรวบรวมกลั่นกรองความต้องการหรือผลประโยชน์นั้นเสนอรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่จะทำหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า นั่นก็คือการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ หลังจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนที่สองคือขั้นของการนำนโยบายหรือการจัดสรรที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ ๑



แผนภูมิที่ ๑ แสดงขั้นตอนการกำหนดรูปแบบหรือการจัดระหว่างแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม



จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายการรับซื้อหรือในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมตามกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว หากไม่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง อาทิ พรรคการเมืองเข้ามาไกล่เกลี่ยประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง ๒ กลุ่ม ก็อาจจะเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมการเมืองได้ ในส่วนของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร้อ้อย หากไม่เคลื่อนไหวเรียกร้องให้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอันได้แก่การกำหนดราคาอ้อยให้มีราคาสูงขึ้น ก็อาจจะทำให้สมาชิกหรือชาวไร้อ้อยไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จึงต้องมีการเคลื่อนไหว แม้ในการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะทำให้กลุ่มโรงงานน้ำตาลไม่พอใจเพราะจะทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้น^๔

^๔ จุมพล หนิมพานิช, *ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ๒๕๒๒-๒๕๒๕*, วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.



ตรงนี้จึงทำให้มีการขัดแย้งในผลประโยชน์ที่นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกัน ซึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าการต่อสู้ดังกล่าวเป็นเรื่องธรรมดา

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป

ดังได้กล่าวมาแล้วถึงความหมายความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งบทบาทโดยสังเขปของกลุ่มผลประโยชน์ว่า นอกจากมารวมตัวกันเพื่อต้องการมีอิทธิพลเหนือการวางหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน การทำหน้าที่ในการจัดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

สำหรับพรรคการเมืองในแง่ของหลักการ ถือว่าเป็นโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ (Political Modernization) หรือที่กำลังพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ที่โครงสร้างทางการเมือง (Political Structure) จะมุ่งเน้นไปในเรื่องของหลักอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) ที่ประชาชนจะเป็นฐานของความชอบธรรม (Legitimacy) จะมีการแยกแยะโครงสร้างและการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation and Specialization) ประชาชนจะมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน (Equality) ภายใต้กฎหมายเดียวกัน จะมีสิทธิทางการเมืองเท่ากัน ที่สำคัญรัฐจะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหามากขึ้น จะมุ่งเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่^๕

ในระบบการเมืองสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างทางการเมืองดังที่กล่าวข้างต้น พรรคการเมืองถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการระดับประการการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีแบบแผนแน่นอน นอกจากนั้นแล้วพรรคยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อกลางทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ในแง่ของที่มา กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความคิดอุดมการณ์คล้ายคลึงกัน มารวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเป็นรัฐบาล ด้วยวิธีการส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำเนินการปกครองหรือบริหารประเทศ ในแง่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ

^๕ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven Conn. : Yale University Press, 1968 pp.34-35 และ F. Lamond Tullis, *Politics and Social Change in Third World Countries*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1973, p.55





ประการที่หนึ่ง เป็นการรวมตัวของบุคคลที่ประกาศตัวออกมาว่าเป็น Republican หรือ Democrat หรือ Conservative หรือ Labour

ประการที่สอง กลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันดังกล่าวได้มารวมตัวกันอย่างมีระเบียบ มีการจัดโครงสร้างอย่างดี มีระเบียบ ทั้งนี้เพื่อทำให้จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล

ประการที่สาม สังคมส่วนใหญ่ยอมรับความถูกต้องชอบธรรม (Legitimacy) ในสิทธิของการจัดตั้งพรรคขึ้นมา

ประการที่สี่ กิจกรรมการเผยแพร่เป้าหมายของพรรค ทำโดยวิธีการผ่านกลไกที่เป็นตัวแทนทางการปกครอง

ประการสุดท้าย จะต้องการคัดเลือกผู้สมัครและส่งผู้สมัครหรือตัวแทนเข้ารับการเลือกตั้ง

สำหรับหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญได้แก่

การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนนับว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมือง ซึ่งวิธีการที่จะให้ความรู้นั้นทำได้หลายวิธี เช่น การอภิปรายหรือแถลงนโยบายของพรรคในทุกๆ ด้าน ผ่านทางสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ ให้ความรู้พรรคมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาของประเทศเช่นไร ขณะเดียวกันพรรคอาจจะพยายามปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเรื่องของหน้าที่ที่จะละเลยมิได้

การเป็นฝ่ายค้าน ตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคที่มีเสียงข้างมากเท่านั้นที่มีโอกาสจะได้จัดตั้งรัฐบาล สำหรับพรรคที่ได้มีเสียงข้างมากก็จะต้องทำหน้าที่ฝ่ายค้าน หน้าที่ของฝ่ายค้านถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญ เพราะจะต้องคอยทำหน้าที่เป็นเสมือนกระจกเงาให้รัฐบาลได้ทราบว่ามีสิ่งใดที่รัฐบาลบริหารงานขาดตกบกพร่องไปบ้าง หรือมีสิ่งใดที่รัฐบาลควรจะทำเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน

การเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในแง่ของหลักการ กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ที่ตนเชื่อหรือยึดถือ ประเด็นนี้หมายความว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคก็จะต้องคอยทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กลับกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ด้วย

การปลุกกระตมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองให้มากขึ้น ซึ่งหน้าที่อันนี้ช่วยป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรือทางอาวุธ



การทำหน้าที่ในการสร้างและฝึกฝนผู้นำทางการเมืองที่ดีเพื่อผลิตออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพ (Professional Politicians) ที่มีความสามารถและพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานาธิบดี ผู้ว่าการมลรัฐ นายกเทศมนตรี ซึ่งสถาบันอื่นไม่ว่าจะเป็นสถาบันราชการ กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันการศึกษา ฯลฯ ล้วนแต่มีความเหมาะสมไม่เหมาะสมในการสร้างผู้นำทางการเมืองเท่าพรรคการเมือง

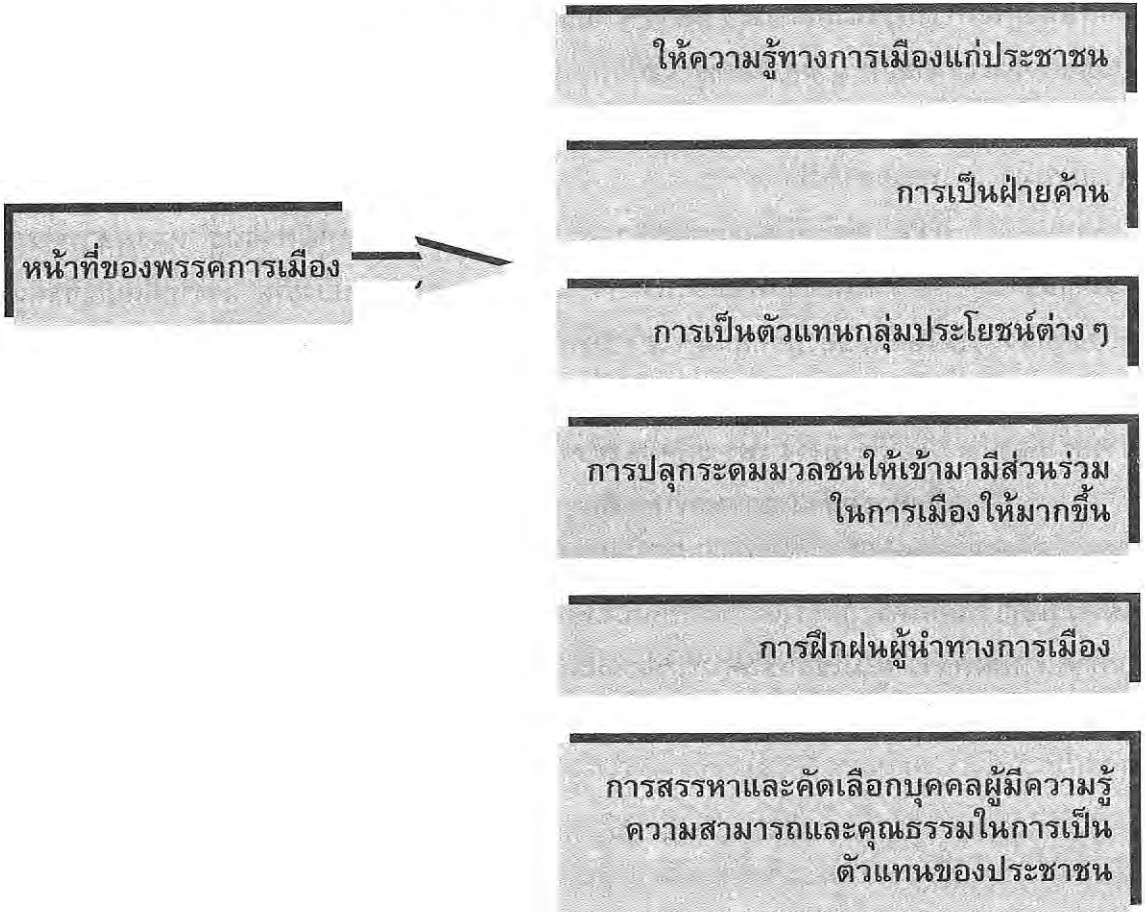
การทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม ในการเป็นตัวแทนของประชาชน โดยการตรวจสอบประวัติ ผลงานที่เคยอุทิศตนต่อสังคมส่วนรวมในอดีตของบุคคลนั้นๆ ความรู้ความสามารถ ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ประชาชนไม่ต้องมาเสียเวลาศึกษาผลงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งจะทำให้เสียเวลาเป็นอันมาก และบางครั้งก็อาจจะไม่ได้ความจริง เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งจะโฆษณาโอ้อวดเกินความจริงไปก็ได้

เมื่อพรรคสามารถสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้สามารถ มีคุณธรรม มาเป็นตัวแทนของประชาชนได้ พอถึงเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้ง พรรคมีหน้าที่ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าหน้าที่นี้เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมือง และถ้าพรรคไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ไปใช้สิทธิ์ในการลงคะแนนเสียง จะไม่มีโอกาสรู้ว่าตนควรจะเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นไรเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับตน





แผนภูมิที่ ๒ แสดงหน้าที่ของพรรคการเมือง



จากที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทโดยสังเขปของกลุ่มผลประโยชน์และโดยเฉพาะพรรคการเมืองในแง่ของที่มา ลักษณะ และหน้าที่ของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในแง่ของการทำหน้าที่ทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่ **กลุ่มผลประโยชน์** ทำหน้าที่ในแง่ของการจัดการ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับพรรคการเมืองเช่นเดียวกับ **พรรคการเมือง** ที่นอกจากทำหน้าที่ต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ การเป็นฝ่ายค้าน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน สรรหาคัดเลือกตัวบุคคลเป็นตัวแทนประชาชน ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และปลุกระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ยังทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ



แผนภูมิที่ ๓
แสดงการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในแง่ของการเชื่อมโยงระหว่าง
ประชาชนกับพรรคการเมือง



จากการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทางการเมืองทั้ง ๒ สถาบัน ดังนี้

- ต่างมีส่วนในการช่วยระดมช่วยจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีระบบ
- ต่างเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เพียงแต่กรณีของกลุ่มผลประโยชน์ การทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การเชื่อมโยงเป็นการเชื่อมโยงที่ผ่านพรรคการเมือง ส่วนกรณีของพรรคการเมืองการเชื่อมโยง พรรคสามารถเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง ในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้าตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Gabriel Almond

นอกจากทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะมีความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ในแง่ของการทำหน้าที่ในส่วนของปัจจัยนำเข้า (Input) ตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Gabriel Almond^๖ เหมือนกัน

เพราะตามแนวทางดังกล่าว Almond เห็นว่าโครงสร้างของระบบการเมือง ประกอบด้วยหน้าที่ที่แตกต่างกัน การดำเนินการของโครงสร้างของระบบการเมือง (Political System) ประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีหน้าที่ที่ Almond และคณะ ได้แบ่งแยกไว้ จะมี ๓ ระดับ คือ

- ระดับที่หนึ่ง หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ
- ระดับที่สอง หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้า ให้เป็นปัจจัยนำออกของระบบ

^๖ Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics : A Developmental Approach*; Boston, Little Brown and Company, 1966.

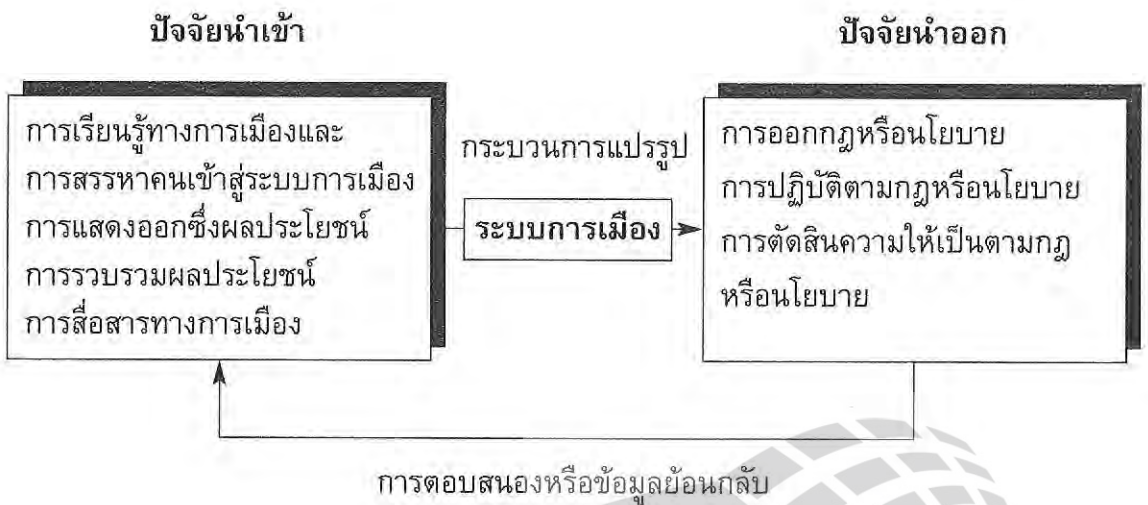




ระดับที่สาม หน้าที่ด้านการบำรุงรักษาระบบ (Maintenance) และการปรับตัว (Adaptation) เพื่อความอยู่รอดของระบบ (Survival)

หน้าที่ที่ Almond เห็นว่าน่าจะทำให้ระบบการเมืองดำรงหรืออยู่รอดได้คือ หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก (Conversion process) หน้าที่ปัจจัยนำเข้าดังกล่าว ได้แก่ การให้การเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) และการสรรหาคณะเข้าสู่ระบบการเมือง (Political Recruitment) หน้าที่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation) หน้าที่การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) หน้าที่การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)

สำหรับหน้าที่ด้านปัจจัยนำออกได้แก่ การออกกฎหรือนโยบาย (Rule-Making) การปฏิบัติตามกฎหรือนโยบาย (Rule-Application) และการตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหรือนโยบาย (Rule-Adjudication) ดังแผนภูมิที่ ๔



แผนภูมิที่ ๔ แสดงแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Almond

ที่มา : Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics : A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Company, 1966; Gabriel A. Almond "Introduction : A Functional Approach to Comparative Politics" in Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Development Areas*, N. J. Princeton University Press, 1960.



ในทฤษฎีของ Almond และคณะ หน้าที่ต่างๆ อาทิ การให้การเรียนรู้ทางการเมือง หรือการอบรมขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) ก็คือหน้าที่ในการชักจูงให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีโครงสร้างหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ครอบครัว โรงเรียน และสถาบันทางการเมือง อาทิ พรรคการเมือง

สำหรับหน้าที่ในการสรรหาคนเข้าสู่ระบบทางการเมือง (Political Recruitment) ก็จะเป็นเรื่องของโครงสร้าง อันได้แก่ ระบบราชการ พรรคการเมือง

ส่วนการทำหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ในหลักการโครงสร้าง หน้าที่นี้ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์

สำหรับหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) มักเป็นเรื่องของโครงสร้างอันได้แก่ พรรคการเมือง (หรือบางครั้งเป็นเรื่องของระบบราชการ)

ส่วนการทำหน้าที่ในเรื่องการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้นอกจากกลไกรัฐที่มีหน้าที่นี้แล้วก็จะมีสื่อมวลชน

นั่นคือส่วนของโครงสร้างสำคัญๆ ที่ทำหน้าที่ในส่วนของปัจจัยนำเข้า

ในส่วนของปัจจัยนำออกซึ่งได้แก่การออกกฎหมายหรือนโยบาย (Rule Making) การปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย (Rule Application) และการตัดสินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย (Rule Adjudication) โครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือนโยบายคือ สถาบันนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภา ส่วนโครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายก็คือ สถาบันบริหาร อันได้แก่ ระบบราชการ ส่วนโครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายได้แก่ สถาบันตุลาการ อันได้แก่ ศาล ดังแผนภูมิที่ ๖





หน้าที่	โครงสร้าง
การให้การเรียนรู้ทางการเมืองและการสรรหา คนเข้าสู่ระบบการเมือง (Political Socialization & Recruitment)	➢ ครอบครั้ว สถาบันศาสนา โรงเรียน สถาบันทางการเมือง อาทิจ พรรคการเมือง
การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation)	➢ กลุ่มผลประโยชน์
การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation)	➢ พรรคการเมือง
การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)	➢ สื่อมวลชน กลไกรัฐ
การออกกฎหมายหรือนโยบาย (Rule-Making)	➢ สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา)
การปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย (Rule-Application)	➢ สถาบันบริหาร (รัฐบาล ระบบราชการ)
การตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย (Rule-Adjudication)	➢ สถาบันตุลาการ (ศาล)

แผนภูมิที่ ๖ แสดงถึงหน้าที่ทั้งปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกโดยโครงสร้างต่าง ๆ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Almond และคณะ ซึ่งในกรณีของการเมืองระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian) โครงสร้างที่ทำหน้าที่ทั้งแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และรวบรวมผลประโยชน์อาจได้แก่ระบบราชการ

๓. ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กลุ่มผลประโยชน์เกิดจากการที่บุคคลมารวมตัวกัน ซึ่งการรวมตัวกันดังกล่าวมีลักษณะ

- เป็นการรวมผลประโยชน์ของบุคคลของกลุ่มบุคคลเข้าด้วยกัน
- บุคคลที่มารวมกันนั้นนอกจากมีผลประโยชน์ร่วมกันแล้วยังมีทัศนคติร่วมกัน





- การมารวมตัวกันโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อที่จะได้มีอิทธิพลผลักดันในการที่จะให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจยอมรับหรือยอมตามความคิดหรือความต้องการของกลุ่ม
 - การใช้อิทธิพลผลักดันหรือกดดันรัฐบาลข้างต้น กลุ่มไม่ได้มุ่งหวังที่จะได้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่มุ่งหวังเพียงแค่มีอิทธิพลต่อการวางหรือการกำหนดนโยบายของทางราชการของรัฐบาล
 - บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวข้างต้นตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ถือเป็นบทบาทหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือเป็นบทบาทในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มตน
 - บุคคลที่มารวมตัวกันมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกันในอันที่จะทำให้การเรียกร้องหรือความต้องการของกลุ่มของตนกลายเป็นความต้องการของสังคม
- จากที่กล่าวถึงลักษณะของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองที่บุคคลที่มารวมตัวกันมีลักษณะดังต่อไปนี้
- การมารวมตัวกันเป็นการรวมตัวในรูปของกลุ่มหรือคณะบุคคล
 - สมาชิกหรือบุคคลที่มารวมตัวกันดังกล่าวข้างต้นมีความคิดหรืออุดมการณ์แบบเสรีนิยมเหมือนกัน เป็นต้น
 - สมาชิกที่มารวมตัวกันเป็นเรื่องของความสมัครใจ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการบังคับ
 - บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่เป็นบทบาทหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์
 - ที่สำคัญก็คือการมารวมกันเป็นพรรคการเมือง นอกจากต้องการแก้ไขปัญหาร่วมกันแล้ว ยังต้องเป็นรัฐบาลหรือเป็นผู้บริหารประเทศ^๗

^๗ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ “พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และ มติมหาชน” และปริษา หงษ์ไกรเลิศ “พรรคการเมือง” ในประเด็น นันทิกะกุล, *พัฒนาการเมืองการปกครอง* (บทบรรณาธิการ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕ หน้า ๑๕๑-๑๗๓; Richard C. Remy, Larry Elowitz and William Berlin, op. cit., pp. 552-553; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York; James Sunquist *Dynamic of the Party System*, Washington D.D. : Brooking Institution, 1983; Harmaon Zeigler, *Political Parties in Industrial Democracies*, Itasca, III : Peacock Publishers, 1992.



ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ แสดงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

	กลุ่มผลประโยชน์	พรรคการเมือง
๑. เหตุผลของการมาร่วมตัวกัน	เพราะมีวัตถุประสงค์ มีผลประโยชน์และมีทัศนคติร่วมกัน	มีอุดมการณ์ความคิดคล้ายคลึงกัน
๒. บทบาทหน้าที่หลัก	ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์เรียกร้องหรือความต้องการ	ทำหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์
๓. เป้าหมายของการมาร่วมตัวกัน	เพื่อใช้อำนาจอิทธิพลต่อการวางหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล	เพื่อต้องการเป็นรัฐบาลหรือผู้บริหารหรือปกครองประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่านอกจากกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะมีความสำคัญต่อการเมืองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ขณะเดียวกันทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างส่งเสริมสนับสนุนหรือเกื้อกูลระหว่างกันได้ ในแง่ที่ถ้าพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปพรรคการเมืองนั้นๆ จะมีเสถียรภาพจะสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ถ้าพรรคการเมืองใดก็ตามได้รับการจัดตั้งขึ้นมานอกจากมิได้มีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนแล้ว ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เพราะพรรคไม่เห็นความจำเป็นของการที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องมาสนับสนุน โดยทั่วไปพรรคการเมืองนั้นๆ มักจะขาดเสถียรภาพในการดำเนินการ ในแง่ดังกล่าวกลุ่มผลประโยชน์สามารถส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองได้ ซึ่งในกรณีของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างสนับสนุนเกื้อกูลระหว่างกัน

กล่าวคือเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดก็ตามสนับสนุนพรรคจะด้วยการเงินหรือสนับสนุนพรรคด้วยคะแนนเสียง พรรคก็มักจะตอบแทนกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ ด้วยการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ โดยอาจจะนำเอาปัญหาความต้องการกลุ่มที่สนับสนุน



เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของพรรคในการบริหารประเทศ หรืออาจตอบสนองของกลุ่มผลประโยชน์นั้นด้วยการยอมทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเหล่านั้น

ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง เช่นกรณีของประเทศไทยที่ในอดีตพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาส่วนใหญ่ไม่ได้มีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้มีการสนับสนุนจากมวลชน หากแต่เป็นการจัดตั้งพรรคที่เกิดจากผู้สนใจทางการเมืองไม่กี่คนมารวมตัวกัน ในแง่ดังกล่าวทำให้พรรคที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา มีลักษณะเป็นพรรคส่วนบุคคล ทำให้การดำเนินการทางการเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้เวลาพรรคมีโอกาเข้าไปบริหารประเทศก็ไม่ค่อยทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สำคัญก็คือเมื่อใดก็ตามผู้นำพรรคซึ่งเป็นผู้มีบารมีล้มหายตายจากไป หรือมีอันเป็นไปพรรคก็มีอันเป็นไปตามไปด้วย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างมีความสำคัญต่อการกระบวนการทางการเมือง และต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะตามขั้นตอนของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมตามที่กล่าวมาแล้ว หากไม่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง อาทิ พรรคการเมืองเข้ามาใกล้เคียงประนีประนอม ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง ๒ กลุ่มก็อาจจะเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมการเมืองได้

ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองทั้ง ๒ จะเห็นได้ว่าต่างมีส่วนช่วยในการระดมช่วยในการจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีระบบ ต่างทำหน้าที่ในฐานะปัจจัยนำเข้าตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่เหมือนกัน ในส่วนของความแตกต่างระหว่างโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองทั้ง ๒ จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างใน ๓ ประเด็น ประเด็นแรก เป็นความแตกต่างในเหตุผลของการมารวมตัวกัน ประเด็นที่สอง เป็นความแตกต่างในแง่ของบทบาทหน้าที่หลัก ประเด็นที่สาม เป็นความแตกต่างในแง่ของเป้าหมายของการมารวมตัวกัน

โดยทั่วไปในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา มักมีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง ทำให้การดำเนินการทางการเมืองมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีระบอบการปกครองนี้แต่ไม่มีความมั่นคง พรรคการเมืองที่จัดตั้งมาได้มีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ ขณะเดียวกันไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง เวลาดำเนินการทางการเมืองมักไม่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล



ผู้ว่าฯ ซีอีโอด้านลบ

วิรัช วิรัชนิภาวารรณ

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ แม้จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ก็เป็นเรื่องน่าสนใจและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมากไม่น้อย รัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีติดต่อกันมา แต่ไม่ได้กล่าวถึงข้อเสียหรือด้านลบไว้ด้วย ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดนี้เมื่อนำมาใช้ในระดับจังหวัดของราชการไทยมีข้อเสียมากกว่าข้อดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นนโยบายหรือเป็นความต้องการของฝ่ายการเมืองระดับชาติซึ่งประชาชนเลือกตั้งเข้ามาและมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับผู้เขียนได้ระลึกถึงคำกล่าวที่ว่า “นโยบายอยู่เหนือเหตุผล” ซึ่งบุคคลสำคัญ เช่น จูเลียต ซีซาร์ อดอล์ฟ ฮิตเลอร์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ น่าจะได้เคยนำคำกล่าวนี้ไปใช้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องยอมรับอย่างไม่ค่อยเต็มใจ แต่ขอมีส่วนร่วมด้วยการนำข้อมูลและความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับผู้ว่าฯ ซีอีโอในด้านลบมาเสนอไว้ในบทความนี้ อย่างน้อยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอให้รัดกุม สมบูรณ์แบบ และเหมาะสมกับการบริหารจัดการระดับจังหวัดในส่วนภูมิภาคของไทยมากขึ้น

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ของนายกรัฐมนตรีน

เพื่อช่วยเพิ่มความรู้และความเข้าใจแนวคิดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ให้มากและชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอนำความเห็นของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายการเมืองที่มุ่งนำแนวคิดนี้มากำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้ฝ่ายประจำนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือผู้รับจ้างเขียนวิสัยทัศน์อาจนำไปใช้เป็นแนวทางหลักสำหรับเขียนวิสัยทัศน์เพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอที่สำคัญของนายกรัฐมนตรีน มีดังนี้

๑) แนวคิดผู้ว่าฯ CEO ไม่ใช่เรื่องพิเศษ หากแต่เพียงหาบุคคลขึ้นเป็น “เจ้าภาพ” เพราะไม่ยอมรับผิดชอบไม่ยากถูกตำหนิ การเป็นเจ้าภาพไม่จำเป็นต้องเป็น “One Man Show”

๒) คำว่า CEO คือ Chief Executive Officer แปลว่า เป็นประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่ามีผู้บริหารหลายคนมาอยู่รวมกัน แล้วมีท่านหนึ่งเป็นประธาน นั่นคือ การเอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการเป็นคณะผู้บริหารแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทั้งจังหวัด การเป็นประธานที่ประชุม นั้น ไม่ใช่การทำหน้าที่เพียงแคเป็นประธานของที่ประชุม เพราะจะไม่เกิดประโยชน์อะไรในการบริหารประเทศ การชี้ให้ผลดีกันพูดแต่ไม่สามารถจุดประกายความคิด



ชักนำความคิดหรือจับประเด็นของการประชุมได้ ก็ไม่เกิดประโยชน์ เพราะฉะนั้น ผู้ว่า ในฐานะประธานผู้บริหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิด ช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน

๓) ทุกครั้งที่มีปัญหาผู้บริหารต้องเจาะปัญหาให้รู้จัก โดยใช้ **Operation Research Team** หรือ **Team OR** องค์กรประกอบ ก็คือ คณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรู้หลากหลาย ในวิชาการต่างสาขามารวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน หรือ **Multidisciplinary** ควรผสมผสานกันระหว่างระบบราชการ (Bureaucracy) กับกลยุทธ์ในการจัดการ (Management Strategy) เพื่อมิให้เกิดความสูญเปล่า (Redundant) เนื่องจากต่างคนต่างถือประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ทั้งๆ ที่สามารถเกื้อกูลกันได้

๔) ต้องใช้ **Can-do Attitude** คือ ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานนั้นมีความเป็นไปได้เกินร้อยละ ๖๐ ลงมือทำได้เลย อีกร้อยละ ๔๐ ค่อยคิดแก้ไขต่อไป

๕) ผู้ว่า เมื่อเป็นเจ้าภาพแล้ว อย่า “ตั้งรับ” เพียงอย่างเดียว ต้อง “รุก” ด้วย คนที่มีหน้าที่ตั้งรับคือ ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่า จะต้องเป็นผู้ช่วยผู้ว่า คอยผสมผสานปัญหาให้กลมกลืนระหว่างหน่วยงาน อยากให้ผู้ว่า เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัด

๖) ผู้ว่า ต้องกล้าคิดนอกกรอบ (Think out of the box) อย่าให้ธรรมชาติเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าแก้กฎหมาย ระเบียบ กติกา ฯลฯ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

๗) การบริหารจัดการในจังหวัดต้องไม่ฝืนธรรมชาติ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ คนจังหวัดเชียงใหม่เป็นคนใช้น้อย กินน้อย เศรษฐกิจเชียงใหม่จะโตได้ต้องมีการท่องเที่ยวและมีการแปรรูปสินค้าการเกษตร เป็นต้น

๘) ผู้ว่า ต้องมีภาวะผู้นำ (Leadership) ต้องสู้กับความจริง (Face the Fact) เมื่อผู้ว่าเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี แล้วต้องรายงาน ๒ ฉบับ ฉบับหนึ่งส่งสำนักนายกรัฐมนตรี และอีกฉบับส่งกระทรวงมหาดไทย

๙) เอกอัครราชทูตเป็น CEO นอกประเทศส่วนผู้ว่า จะต้องเป็น CEO ในประเทศ

๑๐) ข้อมูลทุกอย่างจะเชื่อมโยงด้วยระบบคอมพิวเตอร์ มีการวิเคราะห์ปัญหาในระดับมหภาค-จุลภาค (Macro-Micro) ตลอดเวลา โดยผู้ว่าวิเคราะห์มหภาคของจังหวัด แต่เป็นจุลภาคของประเทศ

๑๑) เรื่องการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ผู้ว่า เปรียบเสมือน “อธิบดีจังหวัด” ต้องมีอำนาจให้คุณให้โทษข้าราชการในจังหวัดได้ มิใช่มีอำนาจล้นฟ้า แต่เป็นการให้ภาวะผู้นำแก่ผู้ว่า มิฉะนั้นจะไม่ใช่ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี และไม่ใช่ว่า “เจ้าภาพ”



๑๒) ในการรับรู้และแก้ไขปัญหาของจังหวัดทั้งหมด ผู้ว่าฯ จะต้องรับฟังประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ต้องดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยให้การกระจายอำนาจที่มีอยู่มารวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (piecemeal)

ความหมาย

คำว่า ซีอีโอ (CEO) มาจากคำภาษาอังกฤษที่ว่า Chief Executive Officer ใช้ในการบริหารงานของภาคเอกชน เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำมาปรับใช้ใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กล่าวถึง “การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” โดยจัดทำเป็น “โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” (คบพ.) คำว่า ซีอีโอ นั้น นายกรัฐมนตรีแปลว่า “ประธานคณะผู้บริหาร” แต่ในที่นี้แปลว่า “ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด” สำหรับภาคเอกชนอาจเรียกว่า “หัวหน้าลูกจ้าง” หรือ “หัวหน้าพนักงาน” ดังจะได้กล่าวต่อไป

แนวคิดซีอีโอในภาคเอกชน คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของบริษัทที่ได้รับแต่งตั้งและมอบอำนาจหน้าที่จากคณะกรรมการอำนวยการหรือบอร์ดของบริษัทให้อำนาจในการจัดการ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการใช้อำนาจจัดการบริษัทอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการทำให้บริษัทกำไรหรือขาดทุน เจริญหรือเสื่อมจึงจำเป็นต้องมีอำนาจดังกล่าว ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นซีอีโอของภาคเอกชนยังต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง และซื่อสัตย์สุจริต บริษัทจะให้ค่าตอบแทนสูงพร้อมกับจัดสวัสดิศุอุปกรณณ์ให้อย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถจัดการกิจการทั้งหลายของบริษัทให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ถ้าผู้ทำหน้าที่เป็นซีอีโอจัดการกิจการล้มเหลวหรือไม่ได้ตามวัตถุประสงค์คณะกรรมการอำนวยการของบริษัทก็จะสั่งปลดได้

ในเมื่อแนวคิดซีอีโอเป็นลักษณะของการจ้างหัวหน้างานหรือจ้างคนที่มีความสามารถมาเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติงาน พร้อมกับมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ การปฏิบัติงานของซีอีโอจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงลักษณะของ “การรวมอำนาจ” ได้ เข้าทำนอง “ถ้าไม่รวมอำนาจหรือสั่งลูกน้องไม่ได้ก็ไม่ใช่ซีอีโอ” เมื่อซีอีโอปฏิบัติงานสำเร็จตามเป้าหมายก็ได้ค่าตอบแทนสูง แต่ถ้าทำไม่สำเร็จก็อาจถูกไล่ออก ประกอบกับซีอีโอไม่ใช่ “เจ้าของหรือประธานคณะกรรมการอำนวยการหรือบอร์ดของบริษัท” แต่บุคคลดังกล่าวนี้มีอำนาจจ้างและเลิกจ้างซีอีโอ ดังนั้น จึงอาจเรียกซีอีโอได้อีกอย่างหนึ่งว่า “หัวหน้าลูกจ้าง” หรือ “หัวหน้าพนักงาน” สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นซีอีโอได้ เพราะเป็น “หัวหน้าเจ้าพนักงาน” ที่รัฐบาลมีฐานะเป็นนายจ้าง



แนวคิดซีอีโออาจถือว่าเป็น “แนวทาง” หรือ “วิธีการ” หรือ “เทคนิค” ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับหน่วยงานของภาคเอกชนของต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป รวมทั้งในภาคเอกชนของไทย

การนำแนวคิดซีอีโอมาปรับใช้ในประเทศไทยและความเป็นมา

สืบเนื่องมาจากความเชื่อและข้อเท็จจริงที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดของไทย ล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐบาลจึงได้นำการบริหารจัดการตามแนวคิดซีอีโอมาปรับใช้ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเรียกว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ”

ก่อนหน้านั้นในปี ๒๕๔๔-๒๕๔๕ เป็นเวลา ๑ ปี รัฐบาลดังกล่าวได้จัดทำโครงการทดลองนำแนวคิดซีอีโอไปปฏิบัติในพื้นที่ ๕ จังหวัด และในจังหวัดเปรียบเทียบบอีก ๕ จังหวัด ต่อมาในปี ๒๕๔๖ รัฐบาลได้ประกาศเจตนาแน่วแน่ที่จะนำแนวคิดซีอีโอมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐในระดับจังหวัด ๗๕ จังหวัดตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

กล่าวได้ว่า แนวคิดทำนองเดียวกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้ได้เคยปรากฏให้เห็นบ้างในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ในยุคนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มิได้นำแนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนมาใช้ และมีได้จัดทำโครงการทดลอง ๑ ปี แนวคิดเพิ่มอำนาจในสมัยดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น

ย้อนไปในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มี “แนวคิดการเทศาภิบาล” หรือ “แนวคิดสมุหเทศาภิบาล” ที่พอเทียบเคียงได้กับแนวคิดซีอีโอเกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบอำนาจหรือให้ดาบอาญาสิทธิ์ให้แก่ข้าราชการระดับสูงหรือสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาทุกมณฑล รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและมีอำนาจเหนือเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนที่สังกัดในมณฑลเทศาภิบาลนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ไปปฏิบัติราชการบางเรื่องต่างพระเนตรพระกรรณ

การเทศาภิบาล เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ไว้วางใจรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไป ดำเนินการส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้มีความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ได้แบ่ง



ส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับเป็นมณฑล จังหวัดหรือเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วน จัดเป็นแผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบทุกข์ บำรุงสุข ด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราชน

ข้อสังเกตที่เป็นต้นฉบับของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ซึ่งหมายถึง การเรียนการสอนและการวิจัย รวมทั้ง ประโยชน์ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเสนอข้อมูลเพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ตระหนักถึงข้อเสียของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะได้นำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ให้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสมบูรณ์มากขึ้น การนำเสนอต่อไปนี้จะมุ่งเฉพาะต้นฉบับของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งมีหลายประการประกอบกัน

๑) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ชัดหรือแย้งกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศ แม้จะมีกระแสต่อต้านในลักษณะที่ว่า “การกระจายอำนาจที่มากเกินไป จะเป็นผลร้ายมากกว่าการ รวมอำนาจ” ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถต่อต้านกระแสโลกปัจจุบันได้ โดยเฉพาะกระแสโลกที่สนับสนุน หลักการสำคัญ เช่น ระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย ระบบเปิด ความโปร่งใส การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อประชาชน และชุมชนเป็นต้น สำหรับประเทศไทยหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ สอดคล้องกับกระแสโลกดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย ในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค โดยการเมืองการปกครอง และการบริหารของประเทศในทุกระดับดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน สอดคล้องกัน ส่งผลกระทบ ถึงกัน และไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่าย

หากพิจารณาศึกษาแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจะพบว่า มีแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับ กระแสโลกรัฐธรรมนูญไทย และการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

๑.๑) **แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการรวมอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน ของส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่ตนๆ เดียว** เอกลักษณะของซีอีโอที่สำคัญคือ การรวม อำนาจไว้ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ หรือ “ถ้าสั่งไม่ได้ก็ไม่ใช่ซีอีโอ” ดังนั้น ภายใต้แนวคิดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจกล่าวถึง “การมีส่วนร่วม” ได้อย่างเต็มที่หรือเต็มภาคภูมิ เพราะถ้าเปิดโอกาส ให้มีส่วนร่วมเมื่อใด ก็ไม่เข้าลักษณะของซีอีโอ การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงคำกล่าวอ้างเพื่อ



ให้ดูดีหรือเพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับเท่านั้น การมีส่วนร่วมหากมีขึ้นจะเป็นลักษณะกลายเป็นไม้ประดับ เช่น การที่หัวหน้าส่วนราชการเข้าร่วมประชุมกับผู้ว่าฯ ซีอีโอมีแนวโน้มที่จะเป็นลักษณะ “ว่าอะไรว่าตามกัน” หรือ “เชื่อผู้นำ จังหวัดเจริญ” หรือ “ใช้ครับพี่ดีครับท่าน” หากมีการแสดงความคิดเห็น ก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือพูดเพื่อสนับสนุนความคิดและการกระทำของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ผู้เข้าร่วมประชุมที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่จะหุบปากเงียบ และยึดหลัก “พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง” หรือ “พูดไปก็เท่านั้นเออยอยู่เฉยๆ ดีกว่า” เพราะหากแสดงความคิดเห็นอาจถูกเขม่น หรือโยกย้ายได้

เมื่อใดก็ตามที่มอบอำนาจและดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอเพียงคนเดียวก็จะไปสอดคล้องกับแนวคิดเผด็จการ ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และเมื่อใดอำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไปก็จะยิ่งทำให้คนๆ นั้น ประพฤติทุจริตได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely) อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าแนวคิดเผด็จการจะมีข้อเสียเสมอไป เผด็จการอาจเหมาะสมในบางยุคบางสมัย บางโอกาส และเฉพาะในช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น แต่ถ้าใช้แนวคิดเผด็จการไปนานๆ โอกาสที่จะหลงอำนาจ หรือประพฤตินิยมขบถยิ่งเกิดได้ง่าย อย่างไรก็ตาม แนวคิดเผด็จการจะประสบผลสำเร็จดำรงอยู่ได้และได้รับการยกย่องสรรเสริญ ผู้ที่ใช้อำนาจเผด็จการต้องมีคุณสมบัติพิเศษ มีคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่วแน่และมั่นคง หรือยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทาง

ภายใต้การบริหารงานที่นำแนวคิดเผด็จการหรือแนวคิดรวมอำนาจไปใช้ในทางปฏิบัติโดยรวมอำนาจอย่างกว้างขวางไว้ที่คนๆ เดียว เป็นที่รู้จักกันและคนไทยได้รับบทเรียนเสมอมาว่า การควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ตรวจสอบเกรงกลัวอิทธิพล อำนาจ บารมีและผลกระทบในแง่ลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานโดยผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจเทียบเคียงได้กับหน่วยงานภาคเอกชน เช่น ธนาคาร หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือบริษัทห้างร้านหลายแห่งในอดีตยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ที่ต้องล้มเลิกกิจการไป หน่วยงานดังกล่าวได้นำแนวคิดซีอีโอที่รวมอำนาจในการบริหารไปใช้ปฏิบัติ และแต่ละหน่วยงานมีฝ่ายควบคุมตรวจสอบภายใน แต่ก็ไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะลูกน้องไม่กล้าควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ใหญ่หรือหัวหน้าลูกจ้าง หรือถ้าดำเนินการควบคุมตรวจสอบก็ทำเพียงเป็นพิธีเพื่อตบตาเท่านั้น

สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยแม้มีข้อเสียหรือข้อบกพร่องก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วน่าจะดีกว่าแนวคิดเผด็จการ สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตยแม้มีข้อระบอบที่ดี



ที่สุด แต่เลวน้อยที่สุด” เช่นนี้ น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แนวคิดนี้ ยิ่งได้รับการสนับสนุนมากขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำหรือถ้อยคำบางคำก็ไม่อาจนำมาใช้กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอได้อย่างแท้จริง เช่น “การกระจายอำนาจ” ดังกล่าวแล้วว่า แนวคิดซีอีโอเป็นแนวคิดรวมอำนาจ ดังนั้น จึงอยู่กับคนละชั้นหรือตรงกันข้ามกับแนวคิดการกระจายอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อข้าราชการไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำให้อำนาจแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น แต่ถ้าข้าราชการดังกล่าวให้อำนาจแก่ข้าราชการด้วยกัน เช่น ข้าราชการในส่วนกลางมองอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจเรียกว่ากระจายอำนาจ แต่เรียกว่า “แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ” นอกจากนี้แล้ว คำว่า “การบูรณาการ” และ “การพัฒนา” ทั้ง ๒ คำนี้สอดคล้องและไปด้วยกันได้กับแนวคิดประชาธิปไตยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย และการบริหารในระบบเปิดมากกว่า

กล่าวโดยย่อ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนี้มุ่งสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพตามกฎหมายให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอในลักษณะที่ทวนกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย และยังขัดขวางการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ที่สำคัญคือ การสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพไม่จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเผด็จการหรือการรวมอำนาจ อาจอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยเฉพาะในยุคที่สังคมโลกและประเทศไทยยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๑.๒) **แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสนับสนุนการสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง** ประเทศทั่วโลกเป็นจำนวนมากแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น แท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือบางประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับประเทศที่แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนอย่างชัดเจน มีให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี ๒ ประเทศ คือ ไทยและฝรั่งเศส แบ่งเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประเทศ



ทั้งหลายให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคน้อยมาก หรือยิ่งน้อยลง ๆ พร้อมกับสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ๆ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะประเทศดังกล่าวยึดมั่นและศรัทธาว่า (๑) หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (๒) หลักการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย (๓) ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่าใด ประเทศก็ยิ่งเจริญมากขึ้นเท่านั้น และ (๔) ประสิทธิภาพและเอกภาพเกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ มิใช่เกิดจากแนวคิดเผด็จการและการรวมอำนาจ เห็นตัวอย่างได้จากสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ประเทศดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจพร้อมกันไปด้วย

สำหรับฝรั่งเศสแม้เป็นประเทศประชาธิปไตยแต่มีการกระจายอำนาจน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากฝรั่งเศสมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด่นชัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งไทยได้นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมาใช้ด้วย และแม้ฝรั่งเศสก็ยังไม่ถึงระดับที่นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้

ในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตำราส่วนใหญ่ของไทยถือว่าใช้หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ แท้ที่จริง หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจก็คือหลักการรวมอำนาจนั่นเอง เนื่องจากการมอบอำนาจให้กับข้าราชการด้วยกัน ไม่ว่าจะข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่กับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจปูนบำเหน็จรางวัลและลงโทษในส่วนกลาง หรือในเมืองหลวง หรือออกไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่างๆ ห่างจากผู้บังคับบัญชาก็ตาม ดังนั้นในกรณีของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจึงเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง ประชาชนไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจนั้นด้วย แต่ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างแน่นอนและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป ดังนั้น การส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงเป็นลักษณะของแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก หลักการประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจ

หากมองย้อนไปก่อนปี ๒๕๔๐ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถึงกับกล่าวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวก ๒ ใบ” คือ ดำรงตำแหน่งเป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ในที่สุดเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนได้ร่วมมือกันปรับเปลี่ยน



จนสำเร็จ โดยออกกฎหมายลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้สวมหมวกเพียงใบเดียว หรือให้ดำรงตำแหน่งแรกเพียงตำแหน่งเดียวและให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ลักษณะเช่นนี้ ถือว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทยครั้งสำคัญยิ่งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้ลดความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคพร้อมกับสนับสนุนการกระจายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้ ได้รับการรองรับและสนับสนุนอย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ โดยเฉพาะ ในมาตรา ๗๘ ที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในจังหวัดที่มีความพร้อม รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายมาตรา ตั้งแต่มาตรา ๒๘๒ ถึง มาตรา ๒๙๐

แต่อีก ๔ ปีต่อมา (พ.ศ. ๒๕๔๔) นับแต่ปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกลดอำนาจลงอย่างมาก ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญดังกล่าว เหตุการณ์กลับปรากฏว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา ที่กล่าวมานี้ไม่นับรวมก่อนหน้าที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจะปรากฏออกมานั้น มีกระแสข่าวออกมาในระยะสั้นๆ ว่า จะมีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็ไม่มีการยืนยันอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การหาเหตุผลที่มีน้ำหนักมาตอบสังคมว่า เหตุใดจึงสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างมากและไม่เคยมีมาก่อน แทนที่จะสนับสนุนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน้าที่ของผู้สนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่ต้องทำให้สังคมยอมรับให้ได้ก่อนที่จะนำมาใช้จริง

๑.๓) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แบ่งราชการบริหารแผ่นดินของไทยออกเป็น ๓ ส่วน โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เนื่องจากตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง (๑) การปกครองของประชาชน คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง (๒) การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง คือ ประชาชนในท้องถิ่น เลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง มิใช่แต่งตั้งฝ่ายบริหารมาจากบุคคลภายนอกท้องถิ่น และ (๓) การปกครองเพื่อประชาชน คือ ผลประโยชน์ต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ แต่เป็นลักษณะของการที่



หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน (autonomy) เท่าที่กฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจไว้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยยังคงรับงบประมาณ มีความสัมพันธ์ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไม่มากหรือก็น้อย เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙๐ ก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งจึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้

มีข้อสังเกตที่น่าเป็นห่วงต่อไปคือ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การฝังใจ ยึดมั่น และกล่าวอ้างอยู่เสมอๆ ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร มีการซื้อสิทธิ์ซื้อเสียง และเกิดการทุจริตหรือคอร์รัปชันในระดับรากหญ้า มีการกระจายการโกงไปสู่ท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงการไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดหรือเรียนถูกเรียนผิดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคจะได้มีโอกาสปกครองและใช้อำนาจในท้องถิ่นเองต่อไปเรื่อยๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจและผลประโยชน์กันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

๑.๔) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ได้ เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอถูกนำไปใช้จริงก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวมาแล้ว สิ่งที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดา เป็นธรรมชาติ เมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะขายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทาง



ปฏิบัติผนวกกับรัฐบาลไม่เคยมีแนวคิดที่สนับสนุนหรือมีแผนงานที่จะส่งเสริมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ บทบัญญัติมาตรานี้จึงถูกละเลยถาวร

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ หากนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจังทั่วประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ เมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอระลึกลู่ลู่อยู่เสมอว่าตนเองต้องแสดงผลงานให้ปรากฏ มิฉะนั้นอาจถูกโยกย้ายหรือสำรองราชการได้ ดังนั้น ในการแสดงผลงานจึงจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังภายในจังหวัดทั้งทางตรงและทางอ้อม แม้จะมีกฎหมายห้ามผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดขวางการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวย่อมต้องถูกกระทบแน่นอน เช่น ถูกดึงทรัพยากรและกำลังคนเพื่อเข้าไปร่วมในแผนการพัฒนาจังหวัด อีกทั้งโครงการต่างๆ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ร่วมกันคิด วางแผน และตัดสินใจไว้ อาจต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการของทางจังหวัดหรือความต้องการของผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานของตนเองได้อย่างเต็มที่ และยิ่งอาจเป็นการซ้ำซ้อนกันอีกด้วยเนื่องจากอยู่ในจังหวัดเดียวกันและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน อำนาจของข้าราชการประจำหรือผู้ว่าฯ ซีอีโอที่มีมากมหาศาลและเป็นบุคคลที่มาจากนอกท้องถิ่นจะเข้าครอบงำอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะถูกเลี้ยงไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อยๆ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและมาจากเจตนาารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัดนั่นเอง

ไม่เท่านั้น ยังเป็นการย้อนกลับไปสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อ ๔ ปีก่อน และนำเสียดายที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารตลอดจนการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกจังหวัด ยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีเมืองพัทยาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ การสนับสนุนเหล่านี้จะไม่มี ความหมายหรือถูกลดความสำคัญลง และถึงแม้ว่าในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมานับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะพบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นยุคของการเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง นักประชาธิปไตยควรให้โอกาสหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนา มิใช่หันกลับไปสู่แบบเดิมซึ่งการปกครองแบบเดิมได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านาน และได้แสดงออก อย่างซ้ำซากแล้วว่าไม่ได้ผล รัฐบาลและประชาชนในยุคนี้จึงหันมาสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่น แทนมากขึ้น



ดังนั้น ถ้านำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้ก็เท่ากับว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับผลกระทบด้วยไม่มากนัก และอาจมองไปได้ว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเลือกว่าจะสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการประจำให้เข้มแข็ง หรือจะสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็งทางใดทางหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนได้ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน และใช้เวลานานมากในการพัฒนาการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับจังหวัดไปสู่การลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดได้สำเร็จในปี ๒๕๔๐ แต่ดูจะเป็นการร้ายเกินไปหรือเปล่าที่จะกลับไปใช้ระบบเดิม

๒) **แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด** การนำบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมากโดยมาจากภายในกระทรวงเดียว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปี ๒๕๔๖ มีผู้ว่าฯ ซีอีโอจำนวน ๗๕ คนล้วนมาจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ขณะที่ประเทศไทยมี ๒๐ กระทรวง โดยกระทรวงอื่น เช่น กลาโหม สาธารณสุข ศึกษาฯ หรือเกษตรฯ บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าฯ ซีอีโอที่มึความรู้ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่หนึ่งคน แม้รัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์ว่าจะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอได้ในปีที่สองหรือในปี ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ระบุจำนวนไว้อย่างชัดเจนว่า จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจำนวนกี่คน หรือคิดเป็นร้อยละเท่าใดของผู้ว่าฯ ซีอีโอทั้งหมด และจะเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ หรือไม่ ดังนั้น โอกาสที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน ๕ จังหวัดในอดีต ก็ได้้นำบุคคลในระดับเดียวกันจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอแม้แต่คนเดียว

๓) **แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย** แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอได้รับแนวคิดมาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชน ก็จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมีได้ต้องการเพียง “ผลกำไร” (profits) เท่านั้น แต่ต้องการหาแสวงหา “ผลกำไรสูงสุด” (maximum profits) จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ คือ “การให้บริการสาธารณะ” (public services) ต่อประชาชนและสังคม อีกทั้งในช่วงที่โลกและประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัท ห้างร้าน ธนาคาร และสถาบันการเงินจำนวนมากไม่น้อยที่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับซีอีโอและมีเอกภาพในการบริหารอย่างมาก แต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับ



รัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของซีไอโอ ในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบ ถ่วงดุลโดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชนภายใต้การบริหารงานของซีไอโอ ถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

ยังมีข้อแตกต่างอีกคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาดและการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าว เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่นๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการ ยุติธรรม และการก่อสร้าง ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าฯ ซีไอโอจึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารงานของทางราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย และหากอำนาจไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีไอโอ กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของ ตำรวจ อัยการศาล และราชทัณฑ์ จะยังคงรักษาความเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันการศึกษาจะถูกแทรกแซงหรือไม่เพียงใด เป็นปัญหาที่ต้องการคำตอบให้ชัดเจน เหล่านี้จำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน เหมือนกับการยกเว้นไม่ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ ซีไอโอเข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของ ทหารหรือไม่เพียงใด

ยิ่งไปกว่านั้น ทุกวันนี้ยังไม่มีตัวชี้วัดอย่างชัดเจนเพียงพอ หรือมีในระดับที่ทำให้ประชาชนและสังคมยอมรับ หรือเชื่อมั่นได้ว่าประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงาน ในระดับจังหวัดจะเพิ่มขึ้นอย่างมากเพียงพอและคุ้มค่าหากนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีไอโอไปใช้

๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนได้นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีไอโอ ไปประยุกต์ใช้อย่าง ไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดอยู่บ้างแล้ว กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้ “ศาสตร์” หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารงานแล้ว ในบาง สถานการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ภาวะผู้นำที่มีความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยว การเอาจริงเอาจัง ความ แน่วแน่มั่นคง รวมทั้งใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตวิญญาณที่รัก ชาดรักแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง เหล่านี้เป็นการใช้ “ศิลป์” หรือ “ศิลปะในการบริหารงาน” ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงานระดับจังหวัดภายใต้แนวทางหรือวิธีการที่ใช้ ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในบางจังหวัดได้เช่นกัน ในอนาคตแม้ว่ารัฐบาลจะ นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีไอโอไปใช้ปฏิบัติทั่วประเทศ แต่ถ้าผู้ว่าฯ ซีไอโอบางคนมีศิลปะดังกล่าวไม่ได้ มาตรฐานที่สังคมยอมรับประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารงานก็อาจจะเกิดขึ้นได้ กล่าวอีก



อย่างหนึ่งได้ว่า แนวคิดการแก้ปัญหาในระดับจังหวัดโดยการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ในการบริหาร งาน คน และเงิน ด้วยการออกกฎหมายมาบังคับ อาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร หากผู้ว่าฯ ซีอีโอไม่สามารถใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่สุดก็จะเข้าทำนองที่ว่า ไทยเป็นประเทศที่ออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมามากมาย แต่เกิดความสับสนวุ่นวายหรือไม่อาจนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thailand, land of laws, but disorder)

๕) ภายใต้รัฐบาลในปัจจุบันมีผลงานชิ้นโบว์แดงในระดับจังหวัดที่สามารถดำเนินงานสำเร็จโดยไม่ได้นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้ เห็นได้อย่างชัดเจนและปฏิเสธได้ยาก คือนโยบายปราบปรามยาเสพติดหรือยาบ้าในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง ๗๕ จังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ทำให้ได้รับการยกย่องทั้งจากภายในและต่างประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวมิได้เกิดจากการนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้แม้แต่น้อย เบื้องหลังความสำเร็จนี้เกิดจากผู้ว่าฯ รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด จึงยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะนำแนวคิดซีอีโอไปใช้ให้เสียชื่อเสียง

เป็นที่เชื่อแน่ว่า ในอนาคตหากนายกรัฐมนตรีคนเดิมนี้พ้นจากตำแหน่งไป มีแนวโน้มว่าแนวคิดนี้ก็คงจะต้องถูกยกเลิกไปด้วย หรือถ้าไม่ถูกยกเลิกก็จะถูกปล่อยปละละเลย ความเข้มงวดเอาจริงเอาจังในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน ความรู้ความสามารถและความเป็นมืออาชีพก็แตกต่างกัน แต่ผู้ที่ยังคงได้รับประโยชน์โดยตรงและถาวรคือ ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลเหล่านี้ แทนที่จะให้มีผู้ว่าฯ ซีอีโอในทุกจังหวัด ควรที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่เดิมนี้ปฏิบัติงานโดยยึดถือวิสัยทัศน์หรือแนวทางการบริหารจัดการ ๒๐ ประการของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ธรรมดา (extraordinary person) แทน ก็น่าจะได้ผลไม่แตกต่างกัน ทั้ง ๒๐ ประการมีดังนี้

- ๑) ต้องมีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพในทุกกิจกรรมหรือในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน
- ๒) ปฏิบัติงานอย่างทำทนายด้วยการกำหนดนโยบายหลักหรืองานชิ้นโบว์แดงที่ต้องทำ และพยายามทำให้สำเร็จ หรือปฏิบัติงานให้เสร็จก่อนกำหนดเวลาที่ได้ประกาศไว้
- ๓) กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน เช่น ระยะเวลาการปฏิบัติงานว่าจะแล้วเสร็จภายในกี่วันกี่เดือน หลีกเลี่ยงการพูดว่า จะพยายามให้เร็วที่สุด โดยไม่ระบุเวลา
- ๔) ตั้งเป้าหมายหรือระบุจำนวนปริมาณงานที่จะทำให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน เช่น จะสร้างบ้านหรือสร้างโรงเรียนจำนวนเท่าใด จะสร้างกลุ่มพลังประชาชนจำนวนกี่กลุ่ม



๕) มุ่งผลสำเร็จของงาน โดยเริ่มจากจิตใจที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่มุ่งความสำเร็จ (achievement consciousness) มิใช่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ (bureaucracy consciousness) สำหรับการปฏิบัติงาน ต้องเป็นลักษณะมุ่งผลผลิต (product) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ติดยึดอยู่กับกระบวนการ (process) หรือระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป พร้อมกันนั้น ควรหลีกเลี่ยงการบริหารงานด้วยปากที่อ้างประชาชนพร่ำเพรื่อโดยผลงานไม่ปรากฏชัดเจน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำพูดดังต่อไปนี้ “การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง” แต่ไม่ได้บอกว่าทั้งหมดมีกี่ระดับ “เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องใช้เวลามากในการแก้ไขปัญหา” หรือบริหารงานด้วยการตั้ง “คณะกรรมการซื้อเวลา” ขึ้นมาเพื่อถ่วงเวลาหรือปล่อยให้เวลาเป็นผู้นแก้ไขปัญหาแทน

๖) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก

๗) แสดงลักษณะผู้นำที่กล้าได้กล้าเสีย ไม่แหงก๊ก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานแบบพบกันครึ่งทาง หรือมุ่งรับแต่ความชอบอย่างออกนอกหน้า โดยไม่กลัวรับผิดชอบเมื่อผิดพลาด กล้าให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้กระทำความดี เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้นำจับ และผู้เสียสละชีวิตเพื่อชาติ

๘) กล้าคิด ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอนตลอดจนติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งในช่วงเวลาวิกฤตด้วย

๙) กล้าคิดและทำนอกกรอบ ซึ่งอาจยึดถือคำกล่าวที่ว่า “ประวัติศาสตร์ของชาติบ้านเมืองจำนวนไม่น้อยเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แหกกฎ” (history is made by those who break the rules)

๑๐) กล้าคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้า เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการแสดงความมั่นใจให้ปรากฏ

๑๑) บริหารจัดการในเชิงรุกทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความคิดริเริ่ม พร้อมนำเสนอสิ่งแปลกใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยค่อย ๆ ปล่อยออกมาตามจังหวะเวลา

๑๒) ประชาสัมพันธ์ผลงานอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้มีสื่ออาชีพ

๑๓) ตอบโต้หรือสวนผู้ต่อต้านอย่างทันทีทันควันเพื่อสกัดกั้นและกำราบผู้ต่อต้านในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและตนเองด้วย

๑๔) จัดตั้งทีมตรวจสอบและติดตามผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชารวมทั้งทำวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล ความนิยม และความต้องการของประชาชน

๑๕) เลือกผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีฝีมือและควบคุมสั่งการได้

๑๖) วางตำแหน่งคนของตัวเองไว้ในตำแหน่งสำคัญและในทุกวงการ

๑๗) ไม่เปิดโอกาสให้มีคู่แข่งหรือให้ใครมามีชื่อเสียงเทียบเท่าหรือมาทำบิหารมี



๑๘) นำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อย่างจริงจัง

๑๙) การให้เกียรติและยกย่องครอบครัว

๒๐) ไม่สำรวย ไม่วางฟอร์ม วางก้าม ไม่ติดยึดกับตำแหน่ง รู้จักพอและพร้อมที่จะลงจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ก็ตั้งความปรารถนาสำหรับอนาคตของตนเองไว้ด้วย เช่น มิได้เป็นแค่รัฐบุรุษหรือเป็นผู้นำของประเทศเท่านั้น แต่ปรารถนาที่จะเป็นมหาบุรุษของโลก

สรุป

รัฐบาลได้เสนอแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเพื่อสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารงาน คน และเงิน ในระดับจังหวัด โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจน ยาเสพติด และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ แนวคิดนี้มีทั้งข้อดีและข้อบกพร่องคละกันไป

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมุ่งพัฒนา “ระบบ” บริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยอาจเชื่อว่า “การมีระบบที่ดี จะมีส่วนช่วยป้องกันมิให้คนเลวกล้าทำความเลว ขณะที่การมีระบบเลว จะมีส่วนทำให้คนดีไม่อยากทำความดี คนดีถูกกลืน และอาจกลายเป็นคนเลวในที่สุด”

ตั้งเห็นตัวอย่างได้จากระบบราชการ ข้าราชการใหม่เป็นจำนวนมากเข้าสู่ระบบด้วยความคิดและการกระทำที่ “ริเริ่ม” แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในระบบที่เลว ก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป็น “รักษาสถานภาพเดิม” และในที่สุดก็จะกลายเป็นสภาพ “ท้อแท้ถดถอย” สำหรับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนั้น ไม่อาจจัดอยู่ในประเภทระบบที่ดีได้ง่ายเพราะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี เว้นแต่ข้อเสียจะได้รับการแก้ไข ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ แต่เมื่อฝ่ายการเมืองยึดหลัก “นโยบายอยู่เหนือเหตุผล” และมุ่งที่จะนำไปใช้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ผู้เขียนทำได้เพียงเสนอความเห็นด้านลบไว้เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขแนวคิดดังกล่าว ให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น ทั้งยังอาจช่วยลดแรงต่อต้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยได้บ้าง





คลองคอคอดกระ - ฉบับผังเมือง

Kra Canal : Urban Planning and Urban Design

ดร.ระหัตถ์ โรจนประดิษฐ์*

อารัมภบท

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยคลองคอคอดกระที่ได้รับทุนรัชดาภิเษกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปี ๒๕๔๖ ด้วย แม้จะเป็นทุนที่เล็กน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับทุนวิจัยของหน่วยงานต่างๆ ของไทย หรือของต่างชาติที่ได้รับ แต่ก็ตั้งใจศึกษาวิจัยอย่างเต็มที่และมุ่งหวังให้เป็นผลงานที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากการวิจัยอื่นๆ ของโครงการนี้ โดยเน้นการศึกษาในฐานะนักผังเมือง ซึ่งจะเป็นครั้งแรกที่คลองคอคอดกระจะถูกวิเคราะห์ในศาสตร์แขนงนี้ แต่ในที่สุดก็พบว่าความเป็นเอกลักษณ์ที่แท้จริงควรจะมาจากการเขียนอย่างเที่ยงตรงจากใจจริงของนักวิจัยคนหนึ่ง เพื่อหาคำตอบอันยุติธรรมที่สาธารณชนต้องการจะทราบเกี่ยวกับคลองคอคอดกระ บทความนี้วิจัยจากประสบการณ์ที่เป็นสถาปนิกนักวางผังท่าเรือ ๑๒ ปี อบรมของสหพันธ์ท่าเรืออาเซียน (APAA Asean Port Authorities Association, Singapore) และเมื่อเรียนปริญญาเอกที่สหราชอาณาจักร ก็ได้ทำโครงร่างวิทยานิพนธ์ (Proposal) Kra Canal จนได้คำตอบที่สงสัยอยู่ตลอดมาเมื่ออยู่ในวงการท่าเรือว่า

“ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีล้ำสมัยเช่นนี้ คลองคอคอดกระที่มีอายุกว่า ๒๐๐ ปี ยังคงมีพลังอำนาจ (Sea Power) อยู่หรือไม่?”

การที่เลือกวิจัยด้านผังเมืองส่วนหนึ่งได้รับคำแนะนำจาก พล.ร.ต. สมภพ ภิรมย์ ศิลปินแห่งชาติ ราชบัณฑิต ซึ่งท่านมีความรู้ความสามารถอย่างยิ่งทางด้านสถาปัตยกรรมและราชนาวิ ได้ศึกษาและรวบรวมการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับคลองคอคอดกระมากมายที่ท่านได้อนุเคราะห์ให้เป็นข้อมูลในการวิจัยนี้ รวมทั้งท่านได้ให้แนวทางและปรัชญาในการศึกษา ที่ทำให้เปิดโลกทัศน์และวิสัยทัศน์ใหม่ของคลองคอคอดกระในด้านผังเมืองและสภาพแวดล้อมดังนี้

* B.Arch (CU), Msc. Urban Planning (CU), Cert. Port Planning (Asean APAA, Singapore)
Ph.D. Urban Design (Oxford)



“สถาปนิกคือผู้เนรมิต มิใช่คิดแต่เพียง
 ความสุนทรีย์ของอาคารเท่านั้น
 ต้องมีจิตสำนึก ในเรื่องผังเมือง สิ่งแวดล้อม
 และสังคมมนุษยชาติ ชั่วนี้รันดร”
 (ณ บ้านพักซอยสายลม วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๖)

ภาค ๑ บริบทของโครงการ

คลองคอคอดกระในสายตาของชาวบ้านทั่วๆ ไปนั้นเป็นเรื่องของตำนานบทหนึ่งมานานกว่าสองร้อยปีแล้ว และหาได้เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนไม่ แต่ได้เริ่มอยู่ในสายตาของผู้บริหารทั้งหลาย หลังจากปี ๒๕๔๐ ที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางวิกฤติเศรษฐกิจของเอเชีย ขบวนการขุดคลองคอคอดกระได้เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ทุกช่วงเวลา ๒๐-๓๐ ปี เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ หลายครั้งที่เรานึกถึงคลองคอคอดกระอันเป็นตำนานนี้ว่าอาจเป็นความหวังในการกู้สถานการณ์วิกฤติเหล่านี้ได้ ขณะที่หลายคนบอกว่าเป็นโครงการสองร้อยปีที่ล้าสมัยแล้ว ปัจจุบันนี้ระบบโลกาภิวัตน์ได้ทำให้โลกพัฒนาเทคโนโลยีล้ำยุคและอาจเปลี่ยนแปลงการขนส่งทางทะเล จนทำให้คลองคอคอดกระหมดความสำคัญลงแล้ว กรณีนี้เราควรจะพิจารณาจากผู้รู้ลึกซึ่งมากกว่า นั่นก็คือเสียงจากสิงคโปร์ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย เพราะคลองคอคอดกระจะขุดและกำหนดความอยู่รอดของประเทศของเขา ดังนั้นตราใบที่หนังสือพิมพ์ของสิงคโปร์โจมตีประเทศไทยทุกครั้งที่จะมีการศึกษาคลองคอคอดกระ แสดงว่าคลองนี้ยังทรงพลังอำนาจอยู่

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ที่ทำการวิเคราะห์วิจารณ์คลองนี้ด้วยมุ่งหวังว่าผลสรุปของพวกเขาจะเป็นประเด็นชี้ขาดการตัดสินใจโครงการคลองคอคอดกระให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง โดยที่ผลสรุปทั้งหลายมักจะนำเสนอไปสู่ผลลัพธ์ที่พวกเขาเตรียมไว้ในใจแล้ว ความเบี่ยงเบนทางการศึกษาเหล่านี้ก็ทั้งความที่คลองไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันจึงทำให้สังคมไทยเริ่มไม่สนใจและเบื่อหน่ายกับโครงการนี้ อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นเรื่องใกล้ตัวหรือน่าเบื่อหน่ายต่อประชาชนก็ตาม ก็ควรจะต้องเผยแพร่ให้พวกเขาได้ทราบว่าคลองคอคอดกระนี้มีใช่เป็นเพียงโครงการสาธารณูปโภคธรรมดาทั่วไป แต่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องที่สุดกับการดำรงชีวิตของพวกเขาในอนาคต เพราะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับโลกเหมือนกรณีค้นพบบ่อน้ำมัน ที่ทำให้ประชาชนประเทศเพื่อนบ้านอย่างบรูไนมีชีวิตร่ำรวยตั้งประเทศพัฒนาแล้วหรือประชาชนอย่างประเทศอิรัก ที่จะทนทุกข์ทรมานไปอีกนานจากการมีบ่อน้ำมันมหาศาลแต่ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของตนได้



อย่างไรก็ตามความหมายของคลองคอคอดกระนั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงแต่ลักษณะทางกายภาพและองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่านั้น การกำหนดความสำคัญของโครงการเฉพาะในขอบเขตจำกัดเช่นนี้ทำให้กระบวนการค้นคว้าวิจัยมุ่งสู่ปัจจัยทางสังคมศาสตร์ (เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง) คือเริ่มจากการกำหนดเส้นทางเส้นใดเส้นหนึ่งในสิบเส้นทางคอคอดกระ แล้วพยายามพิสูจน์ว่าคลองในแนวทางนี้คุ้มค่าที่สุดที่สร้างงานสร้างเงิน สังคมศิวิไลซ์ และประเทศไทยเป็นสุข แล้วจึงพิจารณาปัจจัยทางกายภาพโดยแก้ปัญหาทางภูมิศาสตร์ การก่อสร้างเทคโนโลยีต่างๆ เมื่อพิสูจน์ได้ว่าคุ้มค่าทั้งสองประเด็นก็พยายามผลักดันให้มีการขุดคลองคอคอดกระ แต่คลองคอคอดกระมีความหมายมากกว่านั้น กล่าวคือ เป็นพลังสมุทธานุภาพ (Sea Power) อันเกิดจากการตัดแปลงสภาพภูมิศาสตร์ มิใช่การใช้สภาพภูมิศาสตร์ที่มีอยู่เดิมให้เป็นประโยชน์ที่มีผลประโยชน์มหาศาลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร เป็นต้น ต่อผู้ที่ครอบครอง (Controller) และมีผลเสียหายต่อผู้มีอำนาจเดิม ในที่นี้ผู้ที่ครอบครอง (Controller) อาจมิใช่ผู้ที่ทำการลงทุน (Producer) หรือเจ้าของประเทศ (Local People) ก็ได้ จากนั้นจะเห็นว่าการถึงจะแก้ปัญหาเทคโนโลยีกับการลงทุนแล้วก็ยังมีปัญหาหลักที่สำคัญอยู่เบื้องหลังอีกคือ มีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ไม่มีการเสมอตัว จึงจะมีการแข่งขันช่วงชิงกันมากกว่าความร่วมมือและก่อกำเนิดในประเทศเล็กๆ ที่ดึงดูดใจให้มีการช่วงชิงผลประโยชน์อย่างง่ายตายจากประเทศมหาอำนาจ

ตัวอย่างในการสัมมนาการคมนาคมขนส่ง บก เรือ อากาศ (Air Sea Land Transportation 2003) ที่วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ๑๘ มกราคม ๒๕๔๖ วิทยากรท่านหนึ่งคือ รศ.ดร. กมลชนก สุทธิวาทีพันธุ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งท่านไม่เห็นด้วยกับการขุดคลองคอคอดกระ กล่าวถามข้าพเจ้าที่ร่วมบรรยายในกรณีการขนส่งทางทะเลว่าคลองคอคอดกระคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่ ก็ได้ตอบว่าคุ้มค่าทางการลงทุนแต่ไม่ควรจะขุดในขณะนี้ หากเราไม่สามารถจะคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิสภาพเหนือคลองได้คือคุ้มค่าสำหรับผู้ลงทุนซึ่งอาจไม่ใช่คุ้มค่าสำหรับประเทศไทย

หลังจากนั้นเดือนกุมภาพันธ์ก็มีการทำสงครามจัดระเบียบโลกใหม่ที่อิรัก ทำให้มีตัวแปรใหม่ว่าหากขุดคลองคอคอดกระแล้วประเทศไทยอาจจะถูกจัดระเบียบโลกใหม่ ด้วยเหตุผลที่เป็นทางผ่านยาเสพติด เป็นสวรรค์สำหรับผู้ก่อการร้าย หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนกับประชาชนสี่จังหวัดภาคใต้ แล้วแต่จะอ้าง เป็นต้น ผู้ครอบครองอาจจะไม่ใช่ผู้ลงทุนเสียแล้ว และปัญหาการเมืองก็มีให้พิจารณาเพียงสี่จังหวัดภาคใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย จีน หรืออังกฤษเท่านั้นแล้ว เป็นเรื่องที่



เป็นไปได้มากหากผลประโยชน์มหาศาลเช่นนี้ ประเด็นคือประเทศไทยมีกุตโลบายในการรักษาสมดุลของอำนาจได้อย่างไรมากกว่า เช่นเดียวกับการที่เราไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของใครด้วยพระบารมีบูรพกษัตริย์ปกเกล้าในอดีต หากทำได้ควรจะพิจารณาชุดคลองคอคอดกระสอดคล้องกับกุตโลบายนั้น ลำดับความสำคัญของการพิจารณาโครงการควรจะเปลี่ยนแปลงในลักษณะใหม่กล่าวคือ

การวิจัยในอดีต	๑. ความคุ้มค่า	๒. การลงทุน	๓. เทคโนโลยี	๔. กุตโลบาย
การวิจัยในอนาคต	๑. กุตโลบาย	๒. ความคุ้มค่า	๓. การลงทุน	๔. เทคโนโลยี

กรณีนี้ขอยกคำแนะนำของ ดร.วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร ราชบัณฑิต สำนักประวัติศาสตร์และการเมือง ซึ่งท่านมีความรู้เป็นอย่างดีทางด้านเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความอนุเคราะห์รายงานการประชุมคลองคอคอดกระและการพัฒนาแหลมทอง โดยสถาบันวิจัยสังคม ๒๕๒๙ และได้ให้แนวทางที่น่าสนใจว่าคลองคอคอดกระน่าจะยังคงมีผลประโยชน์มหาศาลแต่เราควรดำเนินการโดยประเทศไทยเอง หากยังไม่พร้อมก็ควรจะรอเวลาที่เหมาะสมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติไว้ก่อน มิฉะนั้นจะกลายเป็นการเปิดผลประโยชน์ให้ต่างชาติ เช่นเดียวกับกรณีกาชชกรรมชาติในอ่าวไทยที่เรายังขุดไม่ได้ แต่กลับให้สัมปทานบริษัทน้ำมันต่างชาติขุดออกไปทุกวันนี้

ในกระบวนการศึกษาคลองคอคอดกระปัจจุบันมีข่าวที่น่าสนใจเป็นระยะคือ

● A Panama Canal for Asia? by Richard S. Ehrlich

In August 2002, Hong Kong-based Phuket Passproject Ltd. Co. made a surprise offer of 50 million U.S. dollars to finance a feasibility study of the Kra Canal. But the company demanded Thai officials immediately sign a contract, which caused opposition politicians and others to suspect it was a shady deal. The contract reportedly stipulated that the results of the study would become joint property of the Thai government and the company, and not be released to competitors or the public without the company's permission. Bangkok Post (9 September 2002)

● Postbag : Kra canal is quite simply a fantasy

The Kra canal fantasy has emerged again and Gen Chavalit is again at the centre of it. Apparently Thailand's security situation (viz the South and with Burma) is in such a positive and stable state that the country's defence minister can focus on long-term



economic and internal affairs. Let's review : A shadowy foreign company that no one has ever heard of _ described as a "Singapore Malaysian firm based in Hong Kong" _ has supposedly offered to pay \$50 million for it to perform a feasibility study of the Kra canal concept. Somehow another group of shadow companies, all apparently connected to former generals and politicians, are also circling. Bangkok Post (2 October 2002)

เมื่อปลายปี ๒๕๔๕ นี้มีข่าวว่า คณะกรรมการแห่งชาติอนุญาตให้บริษัท ภูเก็ตพาสโปรเจ็ค ใ้งบประมาณรัฐบาลไทยเป็นเงิน ๒,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อขอศึกษาเรื่องคลองคอคอดกระ จึงเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไปเกิดความกังขาและมีการให้ความคิดเห็นต่าง ๆ นานา ในเวลาต่อมา หนังสือพิมพ์ก็ขยายความอีกว่าบริษัท ภูเก็ตพาสโปรเจ็ค นี้เป็นความร่วมมือของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียที่มีฐานการลงทุนอยู่ที่ฮ่องกง ทำให้ผู้ที่คิดว่าคลองคอคอดกระที่จะได้รับการสนับสนุนจากจีนเพื่อแข่งขันกับช่องแคบมะละกาของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียแท้จริง เป็นบริษัทของทั้งสองประเทศนี้ กรณีนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของสงครามคลองคอคอดกระที่แปลความหมายได้หลายประการ คือ

- อาจจะเป็นได้ว่า....ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียได้วางแผนครอบครองคลองคอคอดกระโดยใ้งบประมาณศึกษาเป็นทุนมหาศาลเสียเองในนามของบริษัทอื่น
- หรือ.....ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียไม่สามารถยับยั้งการลงทุนของประเทศจีนจากฐานที่ฮ่องกงได้ จึงปล่อยข่าวว่าเป็นบริษัทของพวกเขาเพื่อให้เกิดความเคลือบแคลงในสังคมไทย ต่อผลการวิเคราะห์ของคณะกรรมการนี้ในการร่วมมือกับประเทศจีน
- หรือ.....ถูกทุกข้อคือประเทศจีน, สิงคโปร์ และมาเลเซียร่วมมือกันทั้งหมดในการครอบครองคลองคอคอดกระของประเทศไทย

ขอยกตัวอย่างที่ได้จากประสบการณ์ในการติดต่อกับ Dr. Dolbani Mijan ชาวมาเลเซียที่เรียนด้วยกันใน Oxford ปี ๒๐๐๑ โดยได้อธิบายกรณีโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ที่เป็นความร่วมมือจะให้ป็นศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้าทางทะเลแทนสิงคโปร์ (อาจจะเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ประเทศไทยต้องการลดกำลังการขนส่งทางเรือของประเทศสิงคโปร์ก่อน) จึงมีคำถามว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียจะไม่ถูกกระทบกระเทือนหรือ คำตอบก็คือประเทศมาเลเซียมีสัญญาแบบเดียวกับอีกฉบับหนึ่งกับสิงคโปร์



และอินโดนีเซียแต่ไม่รวมประเทศไทย ดังนั้นหากจะให้วิเคราะห์เลือกคำตอบกรณีนี้ คงจะให้ความสำคัญกับข้อสุดท้ายคือ ถูกทุกข้อ

ดังนั้นครั้งนี้คลองคอคอดกระจะกลายเป็นประเด็นสำคัญได้ เพราะครั้งนี้ท่านอาจจะได้เห็นคลองคอคอดกระอันทรงอานุภาพเกิดขึ้นจริงๆ ในประเทศไทย เพียงแต่อาจไม่ใช่ในภาพที่ท่านต้องการเท่านั้น และคลองคอคอดกระที่ใกล้ชีวิตประจำวันของประชาชนอาจจะกลายเป็นกุญแจสำคัญของการที่ประเทศไทยจะเป็นมหาอำนาจทางทะเลหรือกลับกลายเป็นการล่มสลายทางเศรษฐกิจอีกครั้งก็เป็นได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการขุดคลองคอคอดกระครั้งนี้มีความผิดพลาดจากทุกครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเดิมจะเริ่มจากการศึกษาโครงการโดยนักวิจัยของหน่วยงานรัฐหรือเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ ทำประชาพิจารณ์จากประชาชนทั่วไป ต่อมาก็พิจารณาด้วยกลไกของรัฐบาลหรือรัฐสภาที่มีอำนาจการตรวจสอบจนถึงขั้นอนุมัติ และสุดท้ายก็จะดำเนินการโดยเอกชนต่างชาติที่มีการลงทุนสูง โดยมีควบคุมจากรัฐบาลเพื่อประโยชน์ของชาติ

แต่กระบวนการครั้งนี้จะเริ่มจากการศึกษาโครงการโดยรัฐสภาที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งควรจะอยู่ฝ่ายตรวจสอบอนุมัติโครงการ กลับกลายเป็นฝ่ายศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเสียเอง ซึ่งหมายความว่าผลการศึกษาเป็นอย่างไรก็ต้องยอมรับหรือไม่ เพราะผู้ที่จะตรวจสอบกลับเป็นผู้ศึกษาเอง และต่อมาก็ได้งบประมาณจากต่างชาติทางด้านการศึกษาข้อมูลแทนที่ต่างชาติจะลงทุนเพื่อการก่อสร้าง ซึ่งหมายความว่าผู้เขียนสัญญาว่าจ้างกับผู้รับจ้างเป็นคนเดียวกันหรือไม่ และสุดท้ายจะตรวจสอบโดยทำประชาพิจารณ์โดยประชาชนไทยผู้ไม่มีอำนาจการต่อรองใดๆ ในกรณีคลองคอคอดกระนั้น หากต่างชาติให้เงินรัฐบาล ๒,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อศึกษาแล้ว ในที่สุดท่านจะกล่าวบอกต่างชาติหรือไม่ว่าโครงการไม่คุ้มค่าและไม่เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศไทย ดังนั้น ผลสรุปจึงไม่ควรขุดคลองคอคอดกระ ทั้งนี้มิได้ชี้นำไปสู่การศึกษาโดยนักวิชาการในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่การศึกษาควรทำด้วยคนไทยและไม่ใช้รับจ้างต่างชาติ และปัญหาของคลองคอคอดกระไม่ได้อยู่ที่เทคโนโลยี, ไม่ได้อยู่ที่งบประมาณ (จะลงทุนเอง, กู้เงิน หรือร่วมลงทุนก็ได้) แต่ปัญหาอยู่ที่เราจะรักษาผลประโยชน์จากต่างชาติและรักษาเอกราชทางการเงินการคลังและการปกครองได้อย่างไรมากกว่า ขอกล่าวถึงคำถามบางส่วนที่อาจช่วยให้ความกระจ่างในกรณีการศึกษาคลองคอคอดกระนี้คือ





● คลองคอคอดกระยังให้ผลประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่

หากต่างชาติสามารถจัดจ้างเพื่อศึกษาโครงการถึง ๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีค่าก่อสร้าง ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โครงการนี้จึงยังคงคุ้มค่าใช่หรือไม่ คงจะพออนุมานได้ และกรณีที่ประเทศจีนมีการสร้างเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในโลกจะแล้วเสร็จในไม่ช้า แรงงานของจีนกว่าล้านคนจะตกลงทันที จึงต้องเตรียมหาโครงการรองรับ ชาวสำคัญนี้จะเกี่ยวข้องกับกรณีที่จีนสนับสนุนโครงการคลองคอคอดกระหรือไม่ อย่างไรก็ตามการศึกษาโครงการต้องคิดถึงประโยชน์ของชาติของเราเป็นหลักมากกว่าของชาติจีน เป็นต้น

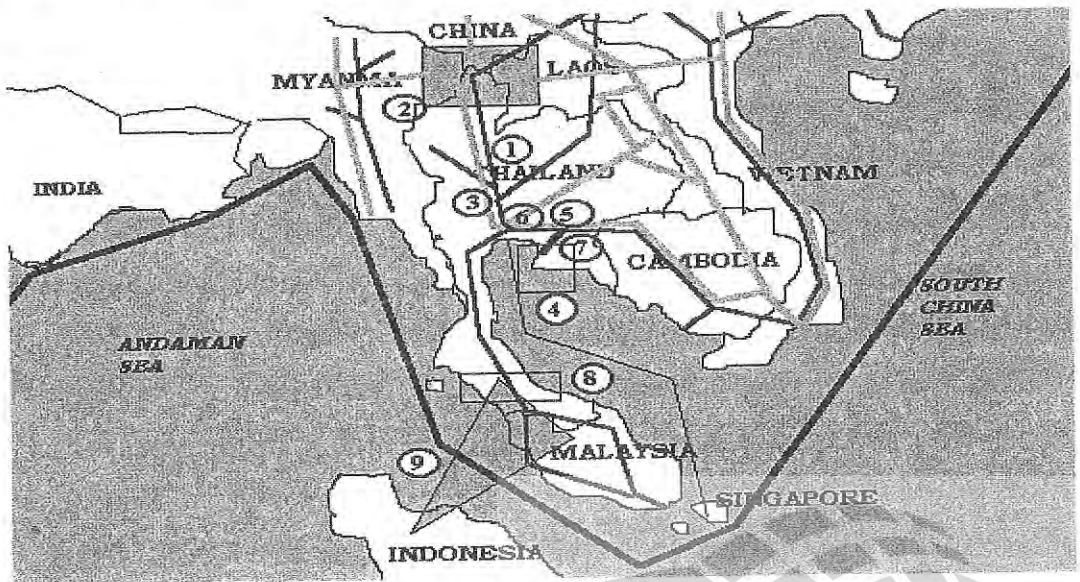
● ประเทศไทยสามารถควบคุมกฎหมายและผลประโยชน์ในดินแดนสองฝั่งคลองคอคอดกระกรณีคล้ายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษและฝรั่งเศสในอดีตได้หรือไม่

เราทำได้หากคลองยังคงอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลไทย แต่ในอดีตคลองปานามา นั้นรัฐบาลอเมริกันรับรองประเทศใหม่คือ ปานามา ที่แยกออกจากประเทศโคลัมเบียภายใน ๒ สัปดาห์ พร้อมส่งกองเรือสหรัฐเข้าคุ้มครองและขอเช่าคลองทันที ท่านคิดว่าหากมีคลองคอคอดกระในอนาคตนั้นกองเรือที่จะเข้ามาจะชูธงชาติใด เส้นทางของคลองคอคอดกระนั้นมีการพิจารณาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำนวนประมาณ ๑๐ เส้นทางที่มีผลแตกต่างกันทั้งสิ้น คณะทำงานนี้ได้สรุปหรือยังว่าเส้นทางใดเหมาะสมที่สุด กรณีนี้เกรงว่าจะยังไม่มีการสรุป แต่หากแจ้งว่าสรุปแล้วจะยิ่งแสดงความล้มเหลวของการศึกษามากขึ้น เพราะจะต้องพิจารณาว่าเหมาะสมสำหรับใคร ประชาชน การทหาร การปกครอง การเงินการคลัง สังคม หรือพาณิชย์นาวี เป็นต้น ฉะนั้นพอจะประเมินได้ว่าโครงการนี้เป็นเพียงการศึกษาเช่นที่ผ่านมาในอดีตคือ นำมาใช้ในการวิเคราะห์วิจัย หรือวิพากษ์วิจารณ์ในช่วงเวลาหนึ่งแล้วก็เก็บไว้ในชั้นห้องสมุดเพื่อการอ้างอิงต่อไป ในขณะที่นักวิชาการบางคนกลับคิดว่าเป็นกรณีที่น่าสงสัยมากกว่าจะขุดคลองจริงเพราะงบประมาณการศึกษา ๒,๐๐๐ ล้านบาทนั้น เป็นจำนวนงบประมาณที่มหาศาล คงจะต้องมีการพิจารณาจากประเทศเจ้าของทุนอย่างรอบคอบแล้ว จึงอาจเป็นไปได้ว่าผลสรุปของโครงการนี้ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว ในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อชาติผู้ว่าจ้าง แต่ให้ผลสรุปออกจากผลการวิจัยของคนไทย จึงไม่จำเป็นต้องเลือกทำเลที่ตั้ง เพียงแต่ใช้เส้นทางที่ที่เขาเห็นเหมาะสมอยู่แล้วก็อาจเป็นไปได้ ดังนั้นหากคลองคอคอดกระจะสร้างจริงในยุคนี้อย่างไรก็ตามต่างชาติจะต้องมองเห็นช่องทางในการยึดครองคลองคอคอดกระและผลประโยชน์มหาศาลไว้แล้ว ซึ่งอาจหมายถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติอีกครั้งก็อาจเป็นไปได้ เราจึงควรศึกษากันเองอย่างมีอิสระและเที่ยงตรงต่อผลประโยชน์ของชาติด้วยงบประมาณของประเทศไทยมากกว่าใช้เงินทุนต่างชาติ ซึ่งจะมีผลต่อการตัดสินใจในโครงการสำคัญเช่นนี้



ภาค ๒ การวิจัยการออกแบบชุมชนเมืองและผังเมือง

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้เป็นการแสดงขอบเขตของการศึกษาโครงการออกแบบชุมชนเมืองและผังเมืองในหัวข้อการพัฒนาริมฝั่งน้ำ (Design of Urban Waterfront) ซึ่งมุ่งเน้นที่โครงการคลองคอคอดกระ โดยแสดงให้เห็นถึงคุณค่าและแนวทางในการที่จะทำโครงการนี้ประสบความสำเร็จ การออกแบบพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำเป็นการศึกษาในสาขาการออกแบบชุมชนเมือง และเป็นการศึกษาศาสตร์หนึ่งของสถาปัตยกรรมในแง่ของความเป็นไปของเมืองและชุมชน ในแนวคิดของการออกแบบชุมชนเมืองงานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหา และผลกระทบของโครงการพัฒนาคลองคอคอดกระ โครงการนี้ได้ทำการศึกษาหลายสาขาวิชา แต่ไม่สามารถเกิดผลให้โครงการนี้เป็นโครงการระดับชาติได้เลย เพราะมีปัญหามากมายทั้งจากปัญหาภายในและปัญหาภายนอก ทุกวันนี้รัฐบาลไทยได้พยายามพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ มีแผนงานหลายแผนงานที่กำลังดำเนินอยู่ เช่น



ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง

สนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก Eastern Sea Board

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ Southern Sea Board

โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย พม่า จีน ลาว) Square of Economic

โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ (อาเซียนรวมกับพม่า เวียดนาม) Hexagonal of Economic

โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย) Triangle of Economic



ภาค ๓ การวิเคราะห์เส้นทางเลือกของคลองคอคอดกระ

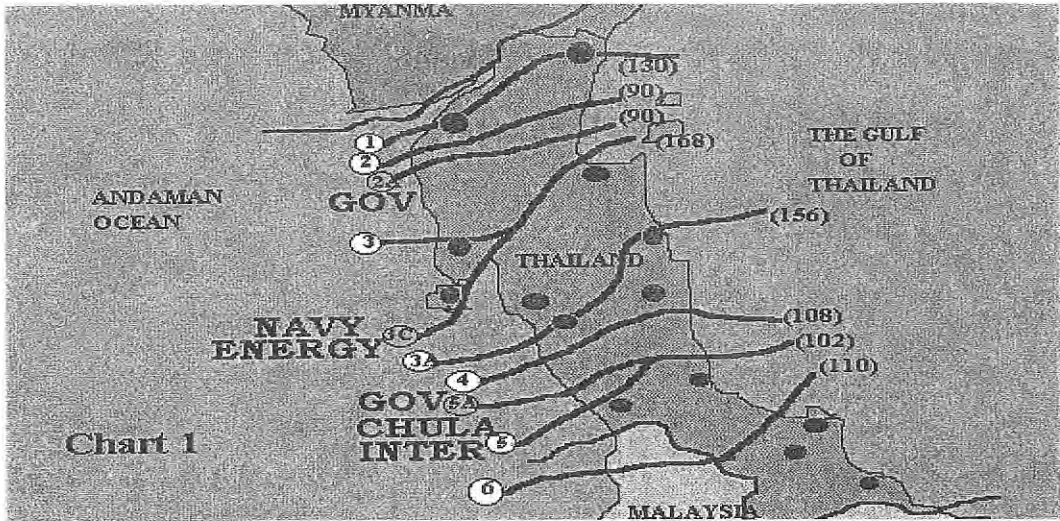


Chart 1. การวิเคราะห์ : แนวโน้มและที่ตั้งของแนวคลองแสดง ๑๐ เส้นทางของแนวคลองจากการวิเคราะห์ขององค์กรต่างๆ ในอดีต

- รัฐบาล เส้น 2a, 5a
- กองทัพเรือและสำนักพลังงานแห่งชาติ เส้น 3a
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์การสากล เส้น 5a (...) หมายถึงความยาวของระยะทาง

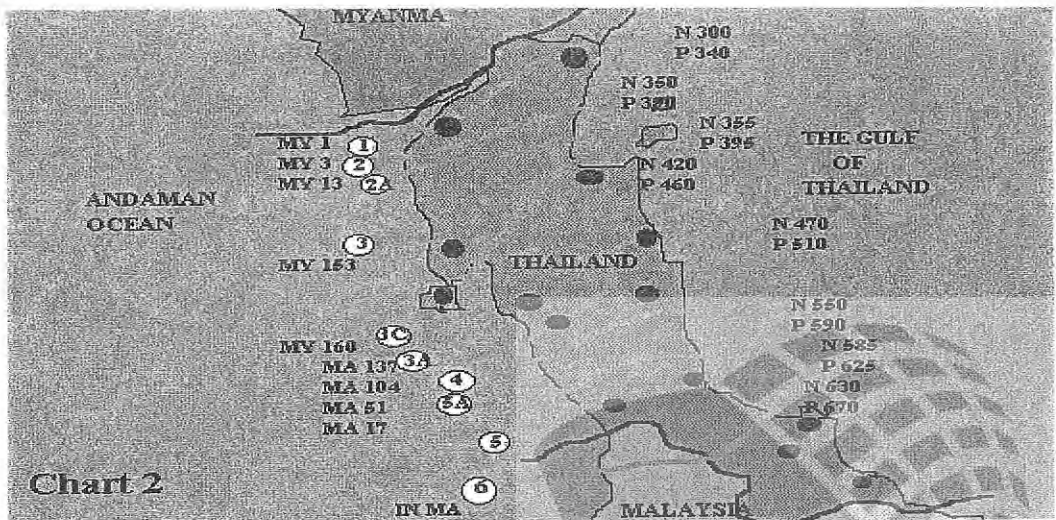


Chart 2. แสดงระยะทางจากคลองไปยังจุดอ้างอิง

- ทางเข้าคลอง MY 1 = 1 กิโลเมตรจากชายแดนพม่า
MY 1 = 1 กิโลเมตรจากชายแดนมาเลเซีย
- ทางออกจากคลอง
N 100 - 100 กิโลเมตร จากฐานทัพเรือสัตหีบ
P 100 - 100 กิโลเมตร จากฐานทัพเรือแหลมฉบัง



LIART

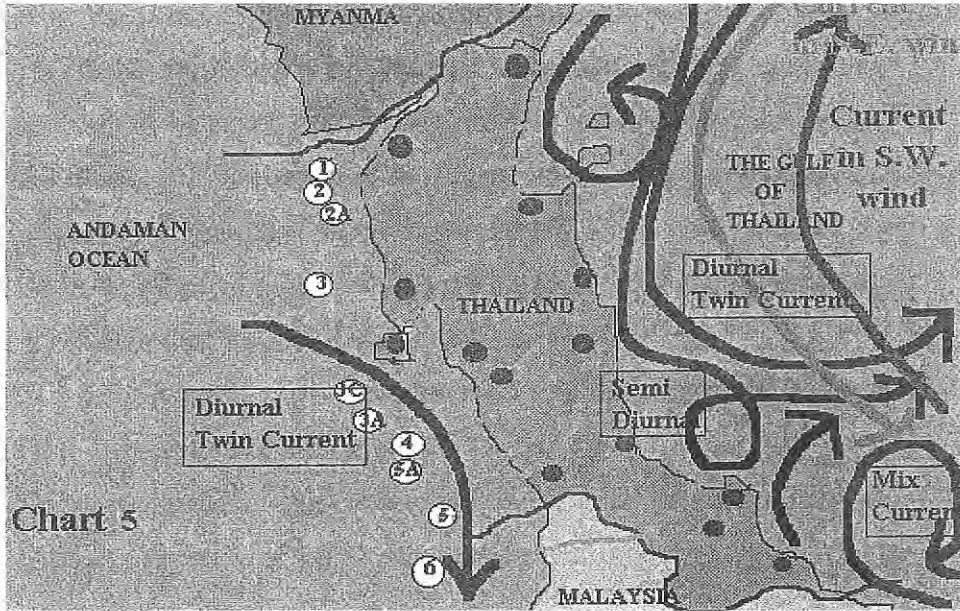


Chart 5. แสดงลักษณะเฉพาะของกระแสน้ำทะเลในพื้นที่

Semi Diurnal Current = ระดับกระแสน้ำที่เปลี่ยน ๑ ครั้ง/วัน

Diurnal Twin Current = ระดับกระแสน้ำที่เปลี่ยน ๒ ครั้ง/วัน

กระแสน้ำที่เหมือนกันทั้ง ๒ ฟังคลองทำให้ระดับน้ำสองฝั่งจะไม่ต่างกันมาก เหมาะสำหรับเส้นทางเรือสินค้าผ่าน

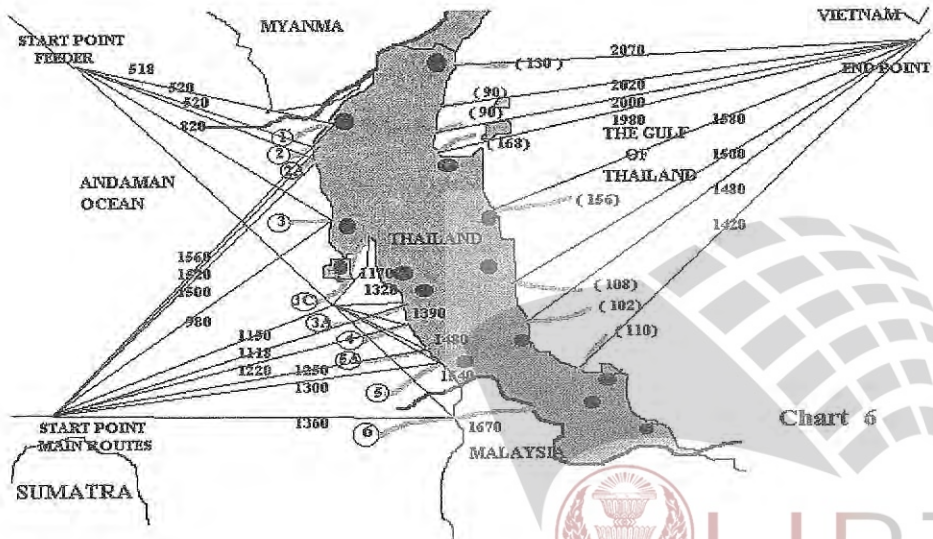


Chart 6. แสดงการวิเคราะห์ระยะทางจากทะเลอันดามันไปยังทะเลจีนใต้ ที่จุดเริ่มต้นและจุดปลาย (ที่ความลึก ๒๑ เมตร สำหรับเรือบรรทุกสินค้าระดับ ๓) จุดส่งเรือและทางหลักที่ผ่านคลอง





The analysis of the regional maritime routes in the study area

2 lines of the maritime routes will be considered in this analysis.

1 **Global maritime routes** (Persian Gulf to Singapore to South East Asia)

2 **Regional routes** (The Andaman Sea to Singapore to The South China Sea)

Starting Point, Ending Point using the reference point at 22–25 m depth.

Global Starting Point	longitude	6	degree
	latitude	96	degree
Regional Starting Point	longitude	10	degree
	latitude	97	degree
Both Ending Point	longitude	8	degree
	latitude	105	degree

Global maritime routes

1	1560+130+2070	=	3760	km
2	1520+90+2020	=	3630	km
2a	1500+90+2000	=	3590	km
3	980+160+1980	=	3120	km
3c	1150+168+1980	=	3298	km
3a	1178+156+1580	=	2854	km
4	1220+108+1500	=	2828	km
5a	1250+102+1480	=	2832	km
6	1360+110+1420	=	2890	km

Regional routes

1	518+130+2070	=	2718	km
2	520+90+2020	=	2630	km
2a	520+90+2000	=	2610	km
3	820+160+1980	=	2960	km
3c	1170+168+1980	=	3318	km
3a	1320+156+1580	=	3056	km
4	1390+108+1500	=	2998	km



LIRT



5a	1480+102+1480	=	3062	km
5	1540+102+1480	=	3122	km
6	1670+110+1420	=	3200	km

The Evaluation of the line of the canal

The main concept of the Grand Canal Project;

1. The most Benefit in these factors;

1.1 The less distance of the canal : the less construction cost and save maritime cost.

1.2 The less distance from the Global trunk route : save maritime cost.

1.3 The less number of the sea-lock : depend on the difference of the sea level in both sides of the canal.

1.4 The best assessment : depend on the characteristics of the sea current.

1.5 The less distance from Laem Chabang Port : for the multimodel transportation to the mainland.

1.6 The least distance from the Naval Base in Sattahip : for self defense and Navy Operation.

2. The less loss in these factors;

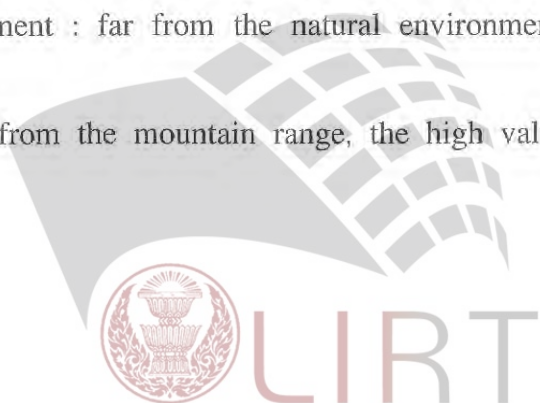
2.1 The less political problems ; far from the border line.

2.2 The less internal problems : avoid the division of four southern provinces.

2.3 The less affects on the urbanisation : far from the high density community

2.4 The less affects on the environment : far from the natural environment, preservations and heritage parks.

2.5 The less construction cost : far from the mountain range, the high value places.





ANALYSIS SHEET 1.

TREND	AREA	DENSITY	IMPORTANT PLACES	SEA CURRENT	MAIN ROUTE	FEEDER W to E
	WEST-EAST	1990				
1	Ranong	very low	-	double	3760	2718
	Chumporn	low	-	double		
2	Ranong	very low	-	double	3630	2630
	Lang Suan	low	heritage places	double		
2a	Ratchagrod	very low	-	double	3590	2610
	Lang Suan	low	-	double		
3	Taiy Meang	low	-	double	3120	2960
	Pun Pin	low	Samui and Pa Ngan Is.	double		
3c	Hup Puk	low	Phuket Is.	double	3298	3318
	Pun Pin	low	Samui and Pa Ngan Is.	double		
3a	Si Kao	high	-	double	2854	3056
	Pak Panang	high	-	double		
4	Kan Tan	high	-	double	2828	2998
	Pattaloung	high	Songkla Lake	single		
5	Satun	high	Tarutao Is.	double	2882	3062
	Songkla	high	Songkla Lake	single		
5a	Satun	high	Tarutao Is.	double	2832	3122
	Songkla	high	Songkla Lake	single		
6	Malaysia	unknown	-	double	2980	3200
	Songkla	high	-	single		





ANALYSIS SHEET 2.

TREND	START POINT	END POINT	LENGTH	DISTANT	Navy	Seaport
	The Andaman Sea	The Gulf of Siam	Kms.	Border	Sattahip	LCP.
1	Ranong	Chumporn	130	1 MY	300	340
2	South of Ranong	North of Chumporn	90	3 MY	350	390
2a	Ratchagrod (Ranong)	Lang Suan (Chumporn)	90	13 MY	355	395
3	Taiy Meang (Phang Nga)	Pun Pin (Surattani)	160	153 MY	420	460
3c	Hup Puk (Phang Nga)	Pun Pin (Surattani)	168	165 MY	420	460
3a	Si Kao (Trang)	Pak Panang (Nakornsritammarat)	156	137 MA	470	510
4	Kan Tan (Trang)	Pattaloung	103	104 MA	550	590
5	Satun	North of Songkla	102	17 MA	585	625
5a	North of Satun	North of Songkla	102	51 MA	585	625
6	Malaysia	Jana ongkla)	110	Malaysia	630	670

Evaluation Process

- Put the number 1-10 in the spaces which show the extent of problems from the factors in analysis sheet 1 and 2;
 number 1 = the less problem
 number 10 = the most problem
- In the important places factor
 Symbol@ = the less passing through the important places.
 Symbol# = the more passing through the important places.





3. In the sea current factor

Symbol@ = the less passing through the same sea current.

Symbol# = the more passing through the different sea current.

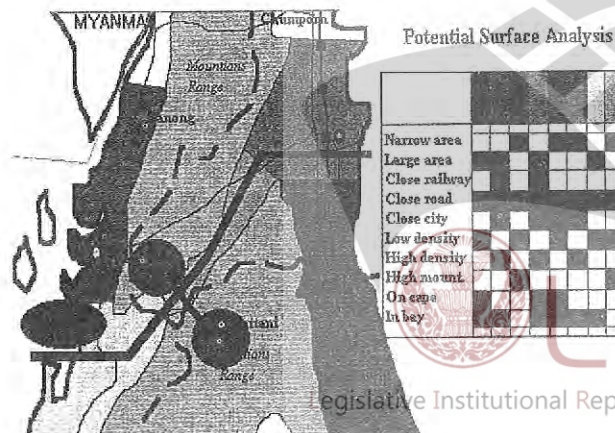
4. Add the scores of all the factors and problems.

5. The results show the order of the trends of the canal line.

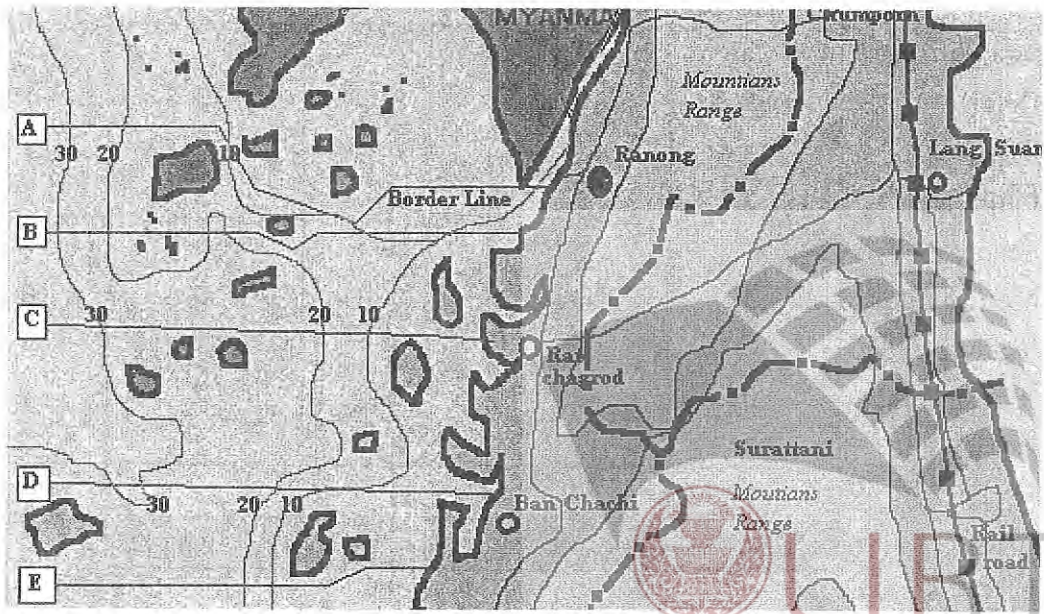
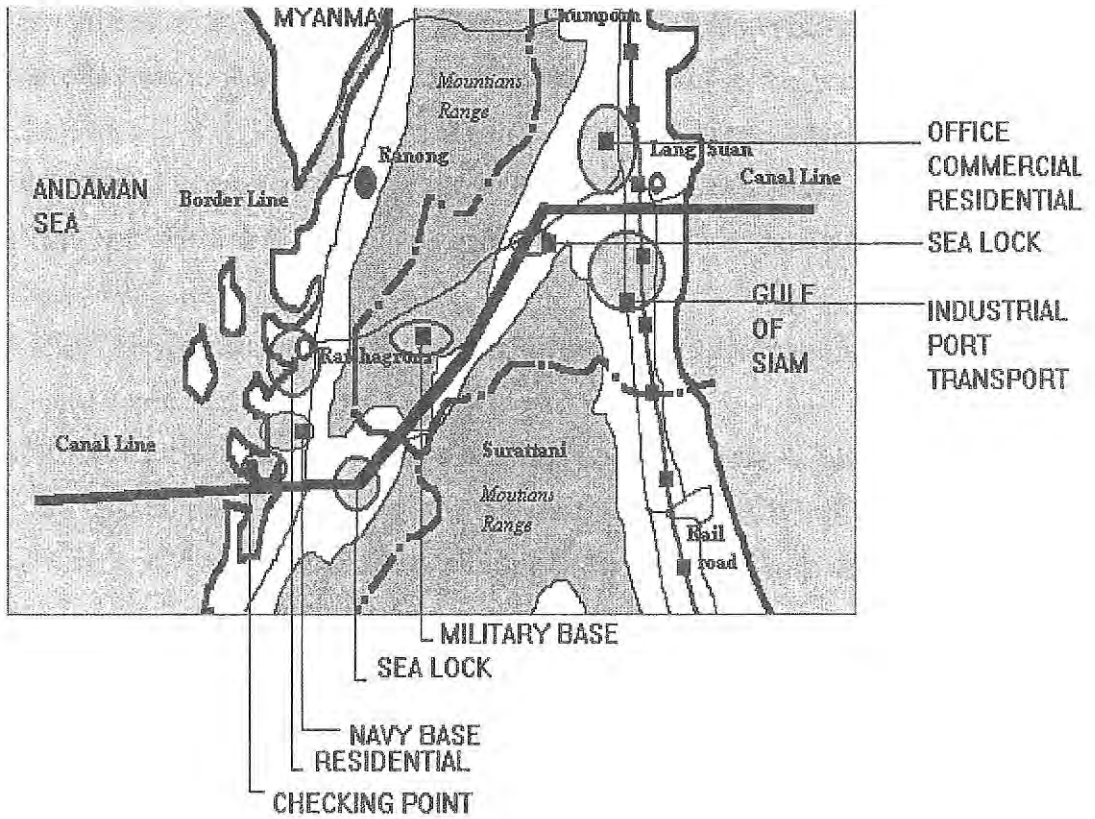
TREND	LENGTH	BORDER	NAVY	PORT	PLACE	SEA	Route1	Route2	SCORE	ORDER
1	5	9	1	1	@	@	10	3	4.83@@	5
2	1	8	2	2	#	@	9	2	4@#	2
2a	1	5	3	3	@	@	8	1	3.5@@	1
3	7	3	4	4	#	@	6	4	4.67@#	4
3c	8	1	5	5	##	@	7	10	6@##	6
3a	6	2	6	6	@	@	3	6	4.83@@	5
4	3	4	7	7	#	#	1	5	4.5##	3
5	2	7	8	8	##	#	4	7	6###	7
5a	2	6	9	9	##	#	2	8	6###	7
6	4	10undo	10	10	@	#	5	9	6.3undo	8undo

หมายเหตุ การวิเคราะห์นี้เป็นเพียง ตัวอย่าง ของการคัดเลือกเส้นทางคลองคอคอดกระเมื่อมีปัจจัยจำนวนหนึ่งเท่านั้น ในทางปฏิบัติควรมีปัจจัยมากกว่านี้เพื่อความเที่ยงตรงและครอบคลุมความต้องการของหลายหน่วยงาน ซึ่งผลลัพธ์อาจจะออกมาเป็นเส้นทางอื่นได้

The Site Analysis The canal line 2a



The Proposal of the Location





ทฤษฎีเกี่ยวกับช่องทางเดินเรือมีดังนี้ (Willingale 1982)

๑. การเข้าถึงของเรือมายังท่าควรเป็นเส้นตรง ด้วยการควบคุมแบบปกติ เพราะว่าเป็นการยากที่จะเปลี่ยนทิศทางในช่องทางเดินที่แคบ ปกติการทำจะใช้เรือนำ (truck boat) เพื่อควบคุมทิศทางให้เรือผ่าน
๒. ความลึกระดับน้ำทะเลควรขุดที่ลึก ๒๕ เมตร สำหรับเส้นทางที่มาตรฐานตามท่าเรือลำน้ำสากล
๓. มีห้องทะเลเรียบเพราะจะทำให้การลงทุนในการขุดสูงและสร้างความเสียหายต่อเส้นทางเดินเรือได้
๔. ตำแหน่งที่ตั้งท่าเรือควรมีพื้นที่ขนาดใหญ่พอในการดำเนินการในการวางผังท่าเรือด้านหลังของที่จอดเรือ
๕. รูปทรงของที่ตั้งท่าเรือ ควรเป็นรูปทรงปกติที่สะดวกในการพัฒนาต่อไปคือ ไม่แคบเกินไป รูปทรงแปลกหรือสั้นเกินไป
๖. ที่ตั้งท่าเรือควรสะดวกในเรื่องของการคมนาคมขนส่ง เช่น ใกล้ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือท้องถิ่น เป็นต้น
๗. ที่ตั้งเรือควรห่างจากชายแดนเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์จากการขนส่งและการดำเนินการของท่าเรือ

The analysis methodology of the 5 lines of ship routes.

	Line A.	Line B.	Line C.	Line D.	Line E.
1. Straight line	1	1	3	3	2
2. Depth	3	3	2	3	1
3. Hitch	1	1	2	2	2
4. Large area	3	2	2	3	1
5. Shape	1	3	3	3	2
6. Multi model	3	3	3	3	3
*Railway	1	1	1	1	1
*Local port	3	3	2	2	1
7. Border line	1	1	2	2	3
	17	18	20	22	17
Code	3 = best		2 = fair	1 = worst	

สรุปในเบื้องต้นก็จะได้ช่องทางเข้าของคลองคอคอดกระในแนวเส้นทาง Line D. ดังกล่าว เป็นตัวอย่าง การวิเคราะห์แบบหนึ่งของคลองคอคอดกระ เป็นต้น

**BIBLIOGRAPHY**

- AIVP : Association International Villes Et Ports (1997) **Proceeding of the 6th Citites and Ports International Conference**, Le Harve Port,
- BANISTER, David. et al. (1995) **Transport and Urban Development**, E & FN SPON, London, UK
- BREEN, A, and RIGBY, D (1991) **Waterfronts : Cities Reclaim Their Edge**. McGraw-Hill, Inc. USA
- BRUTTOMSSO, Rinio (1995) **City on Water and Transport**, Impresa Genrale Publicita, Spain
- DPCB : The 3rd District Port Construction Bureau (2000) **Port as Urbanisation and City Re-Development**, Ministry of Transport, Kobe, Japan
- FAULKS, R.W. (1990) **Principles of Transport**. McGraw-Hill Book Company, UK
- HOYLE, B.S. and PINDER, D.A. et.al (1992) **European Port Cities in Transition** British Association for the Advancement of Science, Belhaven Press. London. UK
- NESDB : National Economic and Social Development Board (1995) **Thailand 2000 : Government Plan and Strategy for Nation Development**. Thailand
- YANAGIYA, K, (1993) **The Summarise of the Master Plan of the Bangkok Port, Thailand**, Japan Institute Co-operation Agency, Japan





สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

