

ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์ เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

รศ.ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*

1. ความสำคัญของเรื่อง

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหาร อย่างรวดเร็ว ซับซ้อน และสับสนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลง ทางด้านการเมือง การปกครอง และการบริหาร ตามระบอบประชาธิปไตยแบบไทยได้ก่อให้เกิด แนวคิดและการเรียกร้องที่เกี่ยวกับการบริหารที่ สำคัญ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตลอดจนการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของ ท้องถิ่นโดยตรง แนวคิด และการเรียกร้อง ดังกล่าวนี้นอกจากเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็น อยู่ของประชาชนรวมทั้งประเทศชาติอย่างมาก และยังเป็นที่น่าสนใจของบุคคลหลายกลุ่มไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาล รัฐสภา นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ในเวลาเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งสำคัญที่มีวิวัฒนาการควบคู่มากับการบริหารราชการแผ่นดินไทย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติทั้งแก่ผู้ดำรงตำแหน่งและ วงศ์ตระกูล ได้รับการยกย่องตลอดมา อีกทั้ง

*สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ยังเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของจังหวัดซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจ ผลประโยชน์ และการบริหารงานทั้งในจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ตำแหน่งนี้จึงเป็นที่หมายปองของทั้งข้าราชการประจำทุกกระทรวง ทบวง และนักการเมืองทุกระดับอย่างมาก ดังนั้น การศึกษาเรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น” จึงน่าจะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน ตลอดจนบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมาก

สำหรับเหตุผลสำคัญที่นำสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด¹ และจังหวัด² ด้วยกันมาทั้งสิ้น มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทยมีดังนี้

สหรัฐอเมริกา เป็นแม่บทของระบบประธานาธิบดี (presidential system) และเป็นผู้นำของประเทศประชาธิปไตย เป็นประเทศที่ส่งออกกลัทธิทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร ซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตราบนานปัจจุบัน

ฝรั่งเศส เป็นแม่บทของระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) หรือระบบผสม (multi-system) อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังเป็นต้นแบบการบริหารและการปกครองแบบคอนติเนน (Continent) ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการบริหารและการปกครอง และทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ได้ส่งออกกลัทธิทางการเมือง การปกครอง และการบริหารไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งยังคงแพร่หลายอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ญี่ปุ่น เป็นประเทศประชาธิปไตยชั้นนำในเอเชีย ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือ เป็นประเทศของชาวเอเชียซึ่งมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขคล้ายคลึงกับไทย

ประกอบกับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทยนั้นล้วนมีระบบเศรษฐกิจ

¹ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึง ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ตำแหน่งนี้เรียกแตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่า “ผู้ว่าราชการมลรัฐ” หรือ “ผู้ว่าการมลรัฐ” (state governor) ส่วนฝรั่งเศส เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (prefet) ในขณะที่ญี่ปุ่น เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (prefectural governor) และไทยเรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (provincial governor) แต่ในที่นี้เพื่อความสะดวก จึงเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งหมด

²จังหวัด หมายถึง หน่วยการบริหารงานระดับจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ซึ่งเรียกชื่อจังหวัดแตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา เรียกจังหวัดว่า “มลรัฐ” (state) ส่วน ฝรั่งเศส เรียกว่า “จังหวัด” (department) ในขณะญี่ปุ่น เรียกว่า “จังหวัด” (province) โดยจังหวัดของไทยครอบคลุม 3 ฐานะ คือ ฐานะที่เรียกว่าจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ฐานะที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฐานะที่เรียกว่ากรุงเทพมหานคร แต่ในที่นี้มุ่งพิจารณาศึกษาฐานะที่หนึ่งเป็นหลัก และเรียกจังหวัดของทุกประเทศดังกล่าวว่า จังหวัด

การเมือง การปกครอง และการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีความมั่นคงและสืบต่อกันมานาน ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังได้นำเอาแนวคิดทางการเมือง การปกครอง และการบริหารของประเทศดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เมื่อเป็นเช่นนี้ หากนำรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันแล้ว นอกจากจะช่วยให้เห็นและเข้าใจถึงภาพรวมของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นระบบแล้ว ยังจะช่วยให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริง เกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณา ศึกษาแนวคิดและหลักการ ข้อมูลและข้อเท็จจริง วิจัยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง วิเคราะห์เปรียบเทียบ ตลอดจนเสนอตัวแบบ (models) และแนวทางพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวมและสภาพของสังคมไทยสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในอนาคต

3. ขอบจำกัดของการศึกษา

อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการศึกษาครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าผลการศึกษาครั้งนี้ไม่อาจใช้เป็นตัวแทนความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศได้ หากเป็นเช่นนี้ จึงควรทำความเข้าใจในที่นี้ด้วยว่า การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและงบประมาณ ข้อจำกัดทั้ง 2 ประการนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ข้อมูลและผลการศึกษาทั้งหมด ไม่เป็นที่ยอมรับของทุกคน กระนั้นก็ตาม ผลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ก็สามารถนำไปเป็นแนวทางเพื่อยืนยันหรือทำให้เกิดความมั่นใจแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการวิจัยตามหลักวิชาการ รวมทั้งมีการสุ่ม ตัวอย่างโดยยึดหลักสถิติทุกประการ พร้อมกันนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้อาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษาทำนองเดียวกันในจังหวัดอื่น ๆ และ/หรือ วิจัยในแนวลึกต่อไปได้อีก

นอกเหนือจากนี้แล้ว ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาและงบประมาณยังส่งผลให้ขอบเขตการวิจัยต้องอยู่ในวงจำกัดอีกด้วย โดยไม่กว้างขวางครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตเฉพาะเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมไปถึงเรื่องอื่น เป็นต้นว่า การเงินการคลังของจังหวัด การบริหารงาน

บุคคล รวมทั้งความสัมพันธ์ของรัฐบาลในระดับชาติกับรัฐบาลในระดับจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ตีผู้ศึกษาก็ได้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องเหล่านี้และได้กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้ด้วย แต่ไม่ได้ถือเป็นเรื่องหลักการที่จะต้องนำมาใส่ไว้ในขอบเขตของการศึกษารั้งนี้ด้วยเพราะข้อจำกัด 2 ประการดังกล่าว ประกอบกับผู้ศึกษาไม่ต้องการ ให้การศึกษารั้งนี้กว้างขวางเกินไป อีกทั้งเรื่องเหล่านี้จะทำให้การศึกษาแยกออกต่างหาก

4. ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

การศึกษารั้งนี้ใช้เวลา 12 เดือน โดยเป็นการวิจัยเอกสารและวิจัยสนามควบคู่กัน การวิจัยเอกสารได้มาจากเอกสารที่รวบรวมทั้งจากในและนอกประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่ส่งผ่านทางอินเทอร์เน็ต ส่วนการวิจัยสนามได้มาจากการสัมภาษณ์รายบุคคลตามแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์โดยส่งแบบสอบถามทางอินเทอร์เน็ตหรืออีเมล (E-mail) ทั้งนี้ได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) ประชาชนทั่วไป 2) ครู อาจารย์และนิสิตนักศึกษา 3) ข้าราชการประจำ 4) กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำกลุ่ม รวมทั้ง 5) ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต (internet) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา นนทบุรี สงขลา และภูเก็ต รวมทั้งในกรุงเทพฯ มหานคร ได้ข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 1,090 ราย ซึ่งเท่ากับร้อยละ 87.2 ของตัวอย่างทั้งหมด

(1,250 ราย) นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (delphi) อีกจำนวนหนึ่งด้วย เฉพาะข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสนามด้วยแบบสอบถามได้นำมาประมวลและวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science) สำหรับสถิติที่ใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลสนามคือ ความแตกต่างของร้อยละและการนำตัวแปรที่สำคัญแต่ละตัวมาคำนวณหาความสัมพันธ์กัน (cross-tabulation) การนำเสนอและเขียนรายงานผลการวิจัยใช้วิธีการพรรณนาหรือบรรยาย (descriptive approach) และวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative and analytical approach) พร้อมตารางเปรียบเทียบตามความเหมาะสม

5. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษารั้งนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาแล้ว ยังเกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติต่อบุคคล และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย โดยอาจใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง แนวคิดและหลักการ การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการวิจัย ตัวแบบการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแนวทางเพื่อพัฒนารูปแบบและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในอนาคต ที่เหมาะสม

6. สรุปผลการศึกษา

แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ รูปแบบและ
โครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและ
การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

6.1 รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด

6.1.1 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้
แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน
โดยสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นรัฐบาลกลาง (federal
government) กับรัฐบาลในจังหวัด (state
government) ขณะที่ญี่ปุ่นแบ่งเป็นรัฐบาลใน
ส่วนกลาง (central government) กับรัฐบาล
ในท้องถิ่น (local governments) โดยการ
บริหารรูปแบบจังหวัดของสหรัฐอเมริกา³ และ
ญี่ปุ่นเป็นลักษณะของรัฐบาลในท้องถิ่น และ
สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับ
ฝรั่งเศสกับไทยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดิน
ออกเป็น 3 ส่วน โดยมีกระทรวง ทบวง กรม
เป็นหน่วยงานที่สำคัญของราชการบริหารส่วน
กลาง พร้อมกับมีจังหวัดเป็นหน่วยงานสำคัญ
ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีเทศบาล

6.1.2 รัฐบาลกลางของสหรัฐ
อเมริกาส่งอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งเป็น
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ขณะที่
รัฐบาลในส่วนกลางของญี่ปุ่นกระจายอำนาจให้
แก่จังหวัดในลำดับรองลงมา สำหรับฝรั่งเศส
และไทยนั้น รัฐบาลในส่วนกลางมิได้กระจาย
อำนาจให้แก่จังหวัด แต่เป็นลักษณะของการที่
รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจให้แก่
จังหวัด

6.1.3 เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของ
รัฐจะพบว่า ถ้าเป็น “รัฐเดี่ยว” ส่วนใหญ่
จะยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วน
กลาง ดังเช่น ฝรั่งเศสและไทย ยกเว้นกรณีของ
ญี่ปุ่น แต่ถ้าเป็น “สหพันธรัฐ” รัฐบาลกลาง
ยึดหลักกระจายอำนาจซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจน
ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่กระจายอำนาจให้แก่
จังหวัดมากที่สุดและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
จังหวัด สำหรับญี่ปุ่นที่แม้มีลักษณะของรัฐเป็น
รัฐเดี่ยวแต่ก็ได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่ง
สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมากและ
ต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
จังหวัด เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า
ลักษณะของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือ

³รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในจังหวัดของสหรัฐอเมริกาสอดคล้องกับราชการบริหาร
ท้องถิ่นอย่างมาก เช่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง และมี
อิสระในการบริหารงานภายในจังหวัดทั้งทางด้านบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการอย่างมาก สำหรับรัฐบาลในท้องถิ่น
หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น (local governments) หลายรูปแบบซึ่งมีอยู่ในแต่ละจังหวัดนั้น เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล
ในจังหวัด

สหพันธรัฐของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่การรวมอำนาจหรือการกระจาย อำนาจให้แก่จังหวัดนั้น มีแนวโน้มว่าขึ้นอยู่กับรัฐบาล

ของแต่ละประเทศว่า

สนับสนุนหรือต้องการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดหรือไม่เพียงใด

6.1.4 การบริหารรูปแบบจังหวัดมีความสำคัญและมีวิวัฒนาการมาช้านาน รวมทั้งเป็นหัวใจของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ สำหรับปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มค่าความสำคัญมากขึ้น มีอย่างน้อย 5 ประการ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้าน

การบริหาร รวมทั้งความคาดหวังของสาธารณชนที่จะได้รับบริการ ทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจเพิ่มขึ้นอีกด้วย

โครงสร้างจังหวัดที่แบ่ง เป็น 2 ระดับ โดยหน่วยงานของทั้ง 2 ระดับล้วนสังกัดราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น และมีโครงสร้างที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝรั่งเศส

และไทยต่างมีโครงสร้างจังหวัดที่มีหน่วยงานระดับล่างเท่านั้นที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสและไทยสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสจะสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสก็ยังมีแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ากับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ขณะที่หน่วยงานระดับบน

ของไทยมีฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีสภาจังหวัด

6.1.6 ลักษณะการจัดตั้งฝ่ายบริหาร

ของจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นนั้น เป็น

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการพร้อมกับยึดหลักการจัดการ การให้บริการ การประสานงานและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจนให้ความสนใจกับการให้บริการประชาชนทั้งกิจกรรมเล็กและกิจกรรมใหญ่

6.1.5 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มี

การผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของระบบหัวหน้า (chief system) หรือระบบประธานาธิบดี และการเลือกตั้ง ส่วนฝรั่งเศสและไทยเป็นการผสมการกระจายอำนาจ นักการเมือง และการเลือกตั้ง ส่วนฝรั่งเศสและไทยเป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของการรวมอำนาจ ข้าราชการประจำ และการแต่งตั้ง

6.1.7 โดยทั่วไปกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารรูปแบบจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารท้องถิ่นอื่นคือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งเห็นได้จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย สำหรับญี่ปุ่น แต่เดิมเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย ต่อมาหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เรียกว่า กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) เป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงมหาดไทยของไทย มีขนาดใหญ่โตและมีอำนาจหน้าที่มาก ขณะที่กระทรวงมหาดไทยของต่างประเทศกลับมีลักษณะตรงกันข้าม

6.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

6.2.1 ในอดีต ก่อนที่ประเทศที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจะเปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดอยู่ในมือของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นในญี่ปุ่น ฝรั่งเศสและไทย โดยเฉพาะญี่ปุ่น ความสำเร็จของกระทรวง

มหาดไทยได้ลดน้อยลงหลังจากที่ฝ่ายแพ่งสงครามโลกครั้งที่สอง ประกอบกับสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่ชนะสงครามได้ปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารราชการของญี่ปุ่น ที่สำคัญคือได้เปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด อันเป็นผลให้มีนักการเมืองระดับจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานระดับจังหวัดแทนข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยนั้น ข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยยังคงมีความสำคัญและดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประจำสืบทอดกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศขึ้นมา อำนาจหน้าที่ในการบริหารจังหวัดอยู่ในมือของนักการเมืองระดับจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ โดยก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น ในระยะแรกของการก่อตั้งประเทศผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาจังหวัด

6.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal executive powers) หรืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ กับ อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal executive powers) ซึ่งหมายถึงอำนาจที่แม้กฎหมายไม่ได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็นำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจ

ชักจูง (power to persuade) อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัว ความชำนาญ และประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนอย่างมาก นอกเหนือจากอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีการกิจ (functions) หรือกิจกรรม (activities) ต่อสาธารณะหลายอย่างด้วย เป็นต้นว่า เข้าร่วมงานเลี้ยง งานสังสรรค์ งานแต่งงาน งานบุญงานกุศล และพิธีเปิดกิจการ การกิจหรือกิจกรรมต่อสาธารณะเหล่านี้คล้ายคลึง หรือใกล้เคียงกับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในที่นี้ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของจังหวัดด้วย

6.2.3 อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจัดกลุ่มได้อย่างน้อย 10 ประการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มากที่สุด ส่วนฝรั่งเศสซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้นมีอำนาจหน้าที่น้อยที่สุดสำหรับไทยซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมาจากการแต่งตั้งโดยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากกว่า

ฝรั่งเศส ดูตารางที่ 1 ประกอบ

6.2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในทิศทางตรงกันข้าม อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีแนวโน้มลดลง และแม้ว่าในทางกฎหมายหรือในทางทฤษฎีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเท่าเทียมกันในแต่ละจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ หรือตามสภาพความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน

6.2.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องถูกจำกัดในหลายกรณีที่สำคัญ เช่น ถูกจำกัดโดยสมาชิกสภาจังหวัด เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัด และการตัดสินใจของรัฐบาลในส่วนกลาง ยกเว้นไทย เนื่องจากไทย ไม่มีสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยจึงไม่ถูกจำกัดโดยสภาจังหวัด เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกจำกัดโดยเงื่อนไขที่เหมือนกัน เช่น ถูกจำกัดโดยรัฐบาลในส่วนกลางก็ตาม แต่การถูกจำกัดนั้น อาจมากน้อยแตกต่างกันได้

6.2.6 โดยปกติแล้ว ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมี

เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จำแนกตาม อำนาจหน้าที่ 10 ประการ

อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ของผู้ว่าราชการจังหวัด 10 ประการ	ผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากการเลือกตั้ง		ผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากการแต่งตั้ง	
	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส (มีสภาจังหวัด)	ไทย (ไม่มี สภาจังหวัด)
1. บริหารงานราชการและ ประสานงาน	✓	✓	✓	✓
2. ควบคุม กำกับ ดูแล	✓	✓	✓	✓
3. แต่งตั้งและถอดถอน	✓	✓	-	✓
4. ปรับปรุงหน่วยงาน	✓	✓	-	✓
5. จัดทำงบประมาณ	✓	✓	-	✓
6. รักษาความสงบเรียบร้อย	✓	✓	✓	✓
7. เสนอร่างกฎหมาย	✓	✓	-	-
8. ยับยั้งร่างกฎหมาย	✓	✓	-	-
9. เรียกประชุมสภาจังหวัด	✓	✓	-	-
10. อภัยโทษและลดโทษ	✓	-	-	-

อำนาจหน้าที่ฐานะเดียว คือ ฐานะที่เป็น
เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (local
government official) หรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัด
เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา
และญี่ปุ่น แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการ
แต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่ 2 ฐานะ
คือเพิ่มฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของ
รัฐบาลในส่วนกลาง (agent of the national
government) ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้าไป
อีกฐานะหนึ่ง เช่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม
ดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่น ดังเห็นได้จาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทย

6.2.7 สำหรับอำนาจหน้าที่ของ
จังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการใช้
อำนาจของจังหวัดด้วยนั้น โดยทั่วไปอาจแบ่ง
ออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นไปตาม
กฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลาง และอีกส่วน
หนึ่ง เป็นไปตามกฎหมายที่จังหวัดออกเอง เห็น
ได้จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วน
ไทยเนื่องจากจังหวัดของไทยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ
หรือสภาจังหวัด ดังนั้น ไทยจึงไม่มีกฎหมายที่
จังหวัดออกเอง

6.2.8 กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อ
รองรับการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการ

จังหวัดที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (the U.S. Constitution) และยังมีรัฐธรรมนูญของจังหวัด (state constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ส่วนฝรั่งเศสมีกฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 และกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง สำหรับญี่ปุ่นมีกฎหมายที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 และ The Local Autonomy Law, 1947 ในส่วนของไทย เฉพาะกฎหมายที่สำคัญและใช้อยู่ ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

6.2.9 การที่รัฐบาลในส่วนกลางควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้นมีหลายวิธีที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ออกกฎหมายมาควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตรวจสอบการปฏิบัติงานและฝ่ายตุลาการ เช่น การนำคดีขึ้นสู่ศาล

6.3 การเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

6.3.1 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นนั้นสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี ส่วนญี่ปุ่นนั้นได้รับแนวคิดไปจากสหรัฐอเมริกา หลังจากถูกสหรัฐอเมริกาและประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรครอบครองในช่วงพ่ายแพ้สงคราม

โลกครั้งที่ 2 แต่สำหรับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยไม่อาจจะระบุได้อย่างแน่นอนว่าได้มีระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาหรือระบบกึ่งประธานาธิบดีมาใช้ เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมาจากการแต่งตั้งและต่างก็เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนเหตุผลสำคัญที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ไทยได้รับแนวคิดทางด้านการบริหารและการปกครองมาจากฝรั่งเศส

6.3.2 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสูงมาก จึงส่งผลให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่ฝรั่งเศสและไทยไม่มีการกระจายอำนาจแต่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค จึงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง

6.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีวิวัฒนาการมานานและมีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีจังหวัดใดของประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนับแต่เริ่มแรก แต่มี 2 ประเทศ คือ ฝรั่งเศสและไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนับแต่เริ่มแรกถึงปัจจุบัน ส่วนอีก 2 ประเทศคือสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในระยะเริ่มแรกผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ต่อจากนั้น

จึงมาจากการเลือกตั้ง โดยสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ใช้เวลาประมาณ 54 ปี และ 75 ปีตามลำดับ จึงเปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจนกระทั่งปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสและไทยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฝรั่งเศสและไทยมีการปกครองโดยกษัตริย์ โดยการบริหารงานรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดขึ้นในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ เพราะประเทศต้องการความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น จึงส่งผลให้รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีลักษณะรวมอำนาจด้วยรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการ จังหวัดของไทยก็มีเหตุผลทำนองเดียวกันกับฝรั่งเศส

6.3.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มว่าจะได้รับความสนใจจากประชาชนในจังหวัดมากกว่า พร้อมกันนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของฝรั่งเศสและไทยได้เผชิญกับปัญหาอุปสรรคที่มีส่วนสำคัญทำให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำ เช่น ขาดหรือไม่อาจใช้ความคิดสร้างสรรค์ ตัดยัดอยู่กับระเบียบข้อบังคับ ทำตัวเป็นนายประชาชนตลอดจนไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ตอบสนอง

ความต้องการของสาธารณชน ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำเหล่านั้นน้อย

6.3.5 คุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ประการแรก มีลักษณะผู้นำที่มีความชำนาญสูงในการบริหารงาน โดยมีลักษณะการบริหารงานแบบมืออาชีพ ประการที่สอง มีความสามารถในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติราชการประจำและประการที่สาม มีความสามารถในการเป็นผู้ประสานงานกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ

6.3.6 สืบเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐมีส่วนส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีอิสระในการบริหารราชการอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่ละจังหวัดมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดคุณสมบัติ ระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจน กระบวนการลงโทษ หรือถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวคือ ญี่ปุ่น นั้น รัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) จะเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าว เฉพาะฝรั่งเศสและไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับญี่ปุ่น รัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เช่น ปลัด

กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนกลางไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมทั้งการสับเปลี่ยน โยกย้าย ถอดถอน และลงโทษผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย

ตามแต่แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่หมดสิ้นไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดที่สังกัด

6.3.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ล้วนมีจุดมุ่งหมายในการเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญ 4 ประการคือ (1) เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (2) เพื่อความพึงพอใจส่วนตัว (3) เพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป และ (4) เพื่อช่วยเหลือชุมชน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีจุดมุ่งหมายดังกล่าวเพียงประการเดียวหรือหลายประการได้

กระทรวงมหาดไทย ควรมีมาตรการหรือวิธีการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดว่าได้รับความนิยมนจากประชาชนมากน้อยเพียงใดออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน ตลอดจนให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมดูแลและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ยังไม่มีความเป็นอิสระมากเท่าที่ควร อีกทั้งในจังหวัดก็ยังคงมีการบริหารระดับจังหวัดซ้ำซ้อนกันอยู่ 2 รูปแบบคือรูปแบบจังหวัดและรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ เพราะฉะนั้น แนวคิดหรือการเรียกร้องให้

6.3.8 ถึงแม้ว่ารัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ผ่อนคลายกระแสเรียกร้องโดยเปิดโอกาสให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม โดยตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 แล้ว

เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังไม่หมดสิ้นไป โดยเฉพาะแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงที่ต้องยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค และต้องการให้ภายในจังหวัดมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

6.3.9 สรุปผลที่ได้จากการวิจัยสนามพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่บริสุทธิ์และยุติธรรมจนเป็นที่ยอมรับกันได้ทั่วไป อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อมและควรนำแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาเป็นแนวทางในการดำเนินการเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ มีความสัมพันธ์ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง

สำหรับผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในแนวลีกสรุปได้ว่า รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัดเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรกประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากฝรั่งเศส อีกลักษณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้รูปแบบและโครงสร้างในแต่ละลักษณะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีการบริหารและการปกครองรวมทั้งผู้มีอำนาจของแต่ละประเทศ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และข้าราชการระดับสูงว่าจะนำลักษณะใดมาใช้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยปรกติแล้วในบรรดาประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะได้รับมอบอำนาจหน้าที่น้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของไทยนั้นมียานาจหน้าที่มากพอสมควรแต่การบริหารราชการยังไม่มีเอกภาพมากเท่าที่ควร

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 การที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคใน 75 จังหวัดของไทยนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากสอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมการเมืองการบริหารของไทย ประกอบกับการเลือกตั้งยังไม่มีประสิทธิภาพยุติธรรมมากเพียงพอ แต่ในยุคปัจจุบันที่กระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย รวมทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และการบริหาร ซึ่งรวมทั้งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากและไม่เคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ ความคาดหวังของประชาชนที่ไม่เพียงแต่ปรารถนาจะได้ผู้บริหารระดับจังหวัดที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น แต่ยังปรารถนาที่จะได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการ

บริหารงานที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับสร้างความเจริญก้าวหน้าสร้างประโยชน์และให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไม่อาจตอบสนองความต้องการและให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพนั้นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมีแนวโน้มว่าเกิดจาก “ระบบ” หรือ “โครงสร้างใหญ่” ซึ่งครอบคลุมรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อันมิใช่เกิดจาก “ตัวบุคคล”

จากสาเหตุที่กล่าวมานี้ วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น จะต้องมุ่งเน้นพัฒนาที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่ดังกล่าว นั่นก็คือการปรับปรุงแก้ไขให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนที่การปรับปรุงแก้ไขที่ตัวบุคคลหรือโครงสร้างย่อยหรือการแก้ไขเล็กน้อยดังที่เคยกระทำมาแต่เดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นตัวอย่างยิ่งกับการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนี้ได้ โดยจังหวัดที่มีความพร้อมในระดับที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในส่วนกลางและกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

และเมื่อใดก็ตามที่จังหวัดซึ่งมีความพร้อมและได้รับสิทธิที่จะจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จังหวัดนั้นก็จะเปลี่ยนฐานะจากสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกับมีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองได้ โดยหลังการเปลี่ยนฐานะแล้วการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดที่มีความพร้อมและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีเพียง 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการบริหารรูปแบบมหานครสำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี สมุทรปราการ นครศรีธรรมราช สงขลา และภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดอื่นที่มีแนวโน้มว่ายังไม่มีความพร้อม เช่น จังหวัดติดชายแดนต่าง ๆ หรือจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของชาติ ก็ยังคงให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งดังเดิม

อนึ่ง การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินไทยที่สำคัญ แรงต่อต้านจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่ผู้วิจัยเชื่อว่า ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงนี้จะป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การพัฒนาในขั้นต่อไป และถ้าพิจารณาย้อนไปในอดีตก็จะเห็นถึงวิวัฒนาการในลักษณะที่ว่า เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเกิดขึ้น

ตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราช ผู้ว่าราชการจังหวัดและ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมี “ผู้ว่าราชการ จังหวัด” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการ การปกครองระบอบ

ดังก้าวได้สร้างความ เจริญก้าวหน้าให้กับ ประเทศไทยมาในช่วงหนึ่ง และในระดับหนึ่ง ต่อมา เมื่อประเทศต่าง ๆ และ โลกได้มีวิวัฒนาการหรือ เปลี่ยนแปลงมาสู่การ ป ก ร อ ง ร ะ บ อ บ ประชาธิปไตย ประเทศไทยก็ได้มีวิวัฒนาการใน ทำนองเดียวคือ ผ่านยุค สมบูรณาญาสิทธิราช ยุคเผด็จการทหารและ ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ มาแล้ว ในที่สุดก็มาสู่ ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ เพราะฉะนั้น เพื่อให้ สอดคล้องกับวิวัฒนาการ และยุคสมัย ผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายจึงควรให้โอกาส และยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การ เลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยตรงดังกล่าว

ผู้ว่าราชการจังหวัด ของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และไทยไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งหรือ แต่งตั้ง ล้วนมีจุด มุ่งหมายในการเข้า มาเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) เพื่อผลประโยชน์ ส่วนตัว (2) เพื่อ ความพึงพอใจ ส่วนตัว (3) เพื่อ เป็นบันไดก้าวไปสู่ ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป และ (4) เพื่อช่วย เหลือชุมชน

แต่งตั้งของกระทรวง มหาดไทย รูปแบบนี้มี จำนวน 75 แห่ง (2) “รูปแบบองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด” ซึ่งเป็น หน่วยงานที่สังกัดราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น และ มี “นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด” หรือ “ผู้ว่า ราชการจังหวัด” เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมา จากการแต่งตั้งของ กระทรวงมหาดไทย รูปแบบนี้เป็นรูปแบบ ทั่วไปที่ใช้อยู่ทั่วประเทศ มีจำนวน 75 แห่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ส่งผลให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่าย บริหารของจังหวัดและ สังกัดราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคตามรูปแบบ ที่หนึ่ง ดำรงตำแหน่ง

7.2 สืบเนื่องจากไทยมีการบริหารระดับ ราชการบริหารส่วนจังหวัดควบอีกตำแหน่ง

จังหวัดที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ อันได้แก่ (1) หนึ่ง แต่เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ “รูปแบบจังหวัด” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัด

1 พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พร้อมทั้งบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบที่หนึ่งนั้นไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกต่อไป และยังบัญญัติให้ทุกจังหวัดดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว ยังมี (3) “รูปแบบกรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รูปแบบนี้เป็นรูปแบบพิเศษมีจำนวน 1 แห่ง โดยใช้อยู่ในเมืองหลวง

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ผนวกกับผู้ศึกษามีความปรารถนาที่ไม่เพียงแต่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่ยังประสงค์ให้ในแต่ละจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวอีกด้วย ผู้ศึกษาจึงเสนอตัวแบบ (model) ที่สำคัญ 3 ตัวแบบซึ่งในอนาคตผู้ที่เห็นด้วยหรือผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งหรือผสมผสานกันเพื่อเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ได้

ตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด ดูตารางที่ 2 ประกอบ และรูปภาพที่ 1-3

7.3 ตัวแบบที่ได้เสนอแนะมาข้างต้นทั้ง 3 ตัวแบบ นั้น แต่ละตัวแบบอาจนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

ตัวแบบที่หนึ่ง มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดน้อย

ตัวแบบที่สอง มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดปานกลาง

ตัวแบบที่สาม มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาก

7.4 แนวคิดและตัวแบบเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้เสนอมาทั้ง 3

ตัวแบบที่หนึ่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด



ขั้นตอนที่หนึ่ง

- 1) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งและบังคับบัญชาข้าราชการ
- 3) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลดน้อยลง



ขั้นตอนที่สอง

- 1) ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 3) ยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งกีดราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นนี้ทำให้การบริหารระดับจังหวัดภายในจังหวัดมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 4) การบริหารราชการของจังหวัดแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 5) การบริหารรูปแบบจังหวัดที่เกิดขึ้นใหม่นี้ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- 7) เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ.....ชื่อ (จังหวัด)
- 8) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจและบริหารราชการได้อย่างคล่องตัวมาก
- 9) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 ระยะ
- 10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 11) มีกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะออกมารองรับการบริหารราชการระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ตัวแบบที่สอง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และยกเลิกรัฐธรรมนูญว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด



ขั้นตอนที่หนึ่ง

- 1) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งและบังคับบัญชาข้าราชการ
- 3) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลดน้อยลง



ขั้นตอนที่สอง

- 1) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) ยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 3) การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 4) การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 5) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่เกิน 3 คน
- 6) เรียกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ.....(ชื่อจังหวัด)
- 7) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจและคล่องตัวมาก
- 8) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ
- 9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 10) มีกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะออกมารองรับการบริหารราชการระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ตัวแบบที่สาม
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด



ขั้นตอนที่หนึ่ง

- 1) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งและบังคับบัญชาข้าราชการ
- 3) การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดิม



ขั้นตอนที่สอง

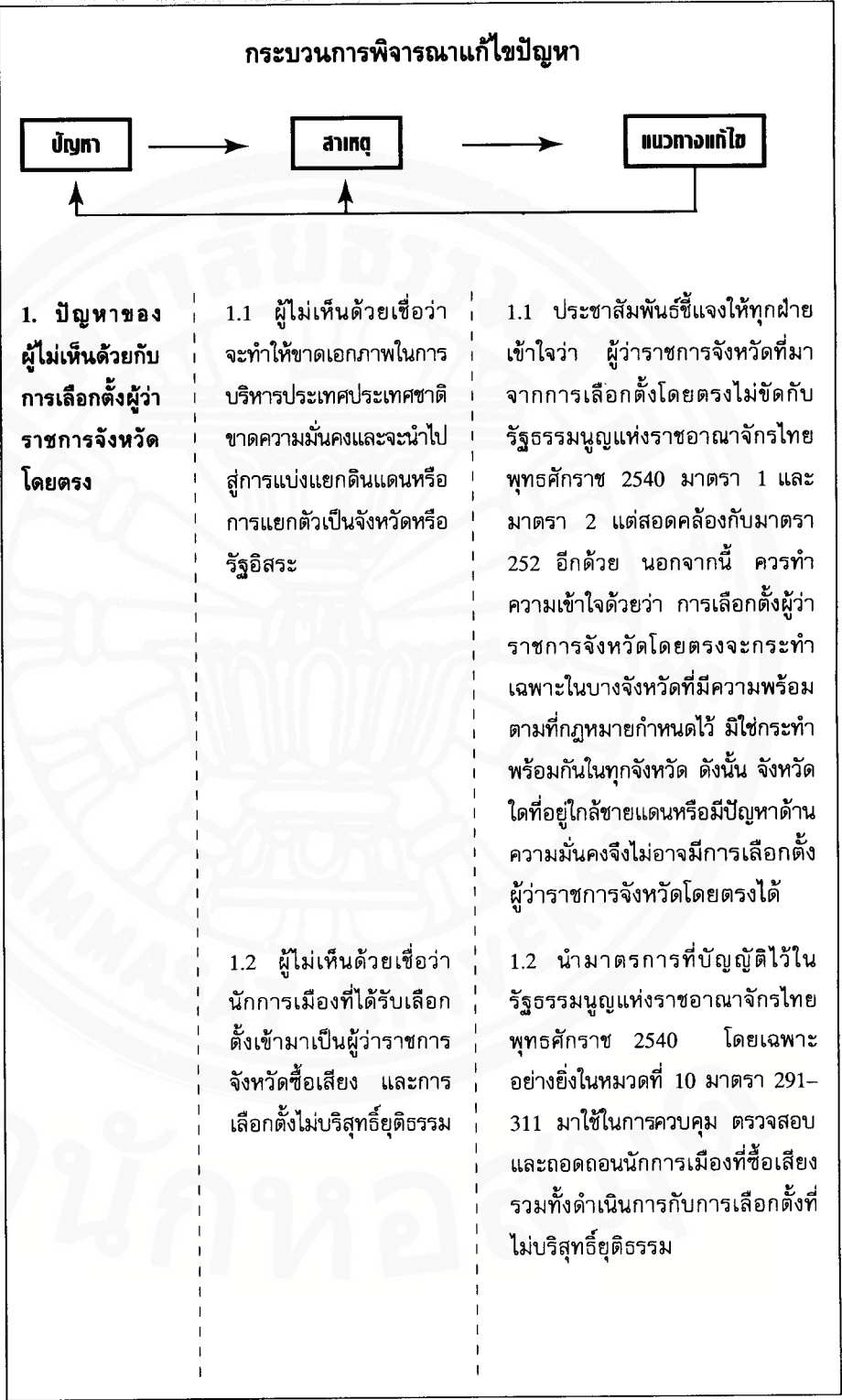
- 1) ยังคงมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัดเช่นเดิม
- 2) จังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม
- 3) การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดิม
- 4) ยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคในบางจังหวัด ทำให้การบริหารระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดนั้นมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม
- 5) การบริหารราชการระดับจังหวัดที่มีอยู่ภายในจังหวัดซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมแบ่งเป็น 2 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 6) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่เกิน 3 คน
- 7) เรียกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออาจเรียกชื่ออื่นตามความเหมาะสม เช่น ผู้ว่าราชการ.....(ชื่อจังหวัด)
- 8) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น แต่ในการบริหารราชการต้องได้รับความไว้วางใจและประนีประนอมกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 9) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ
- 10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม
- 11) มีกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะออกมารองรับการบริหารราชการระดับจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง

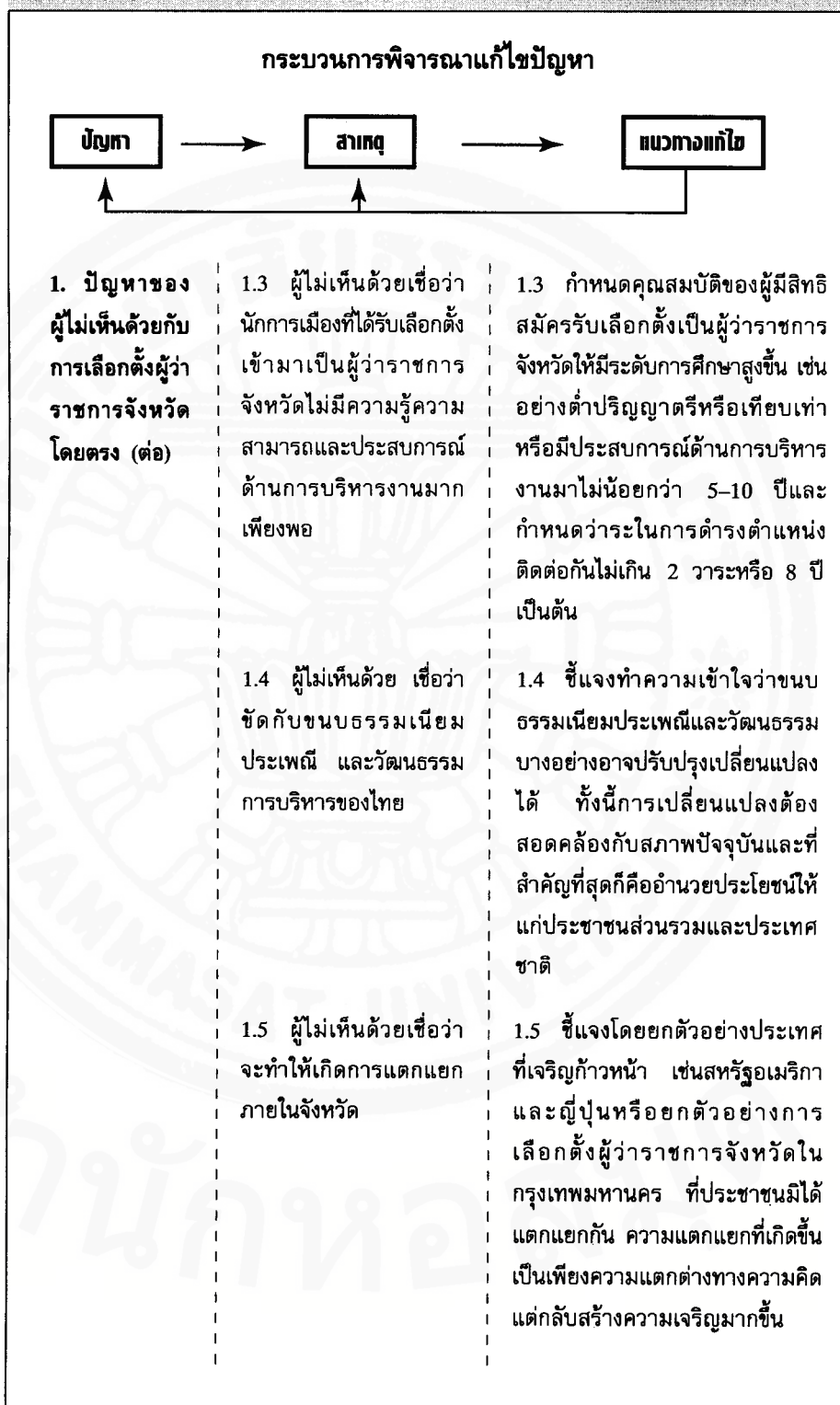
สรุปเปรียบเทียบกับแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอแนะ 3 ตัวแบบ จำแนกตามองค์ประกอบสำคัญ

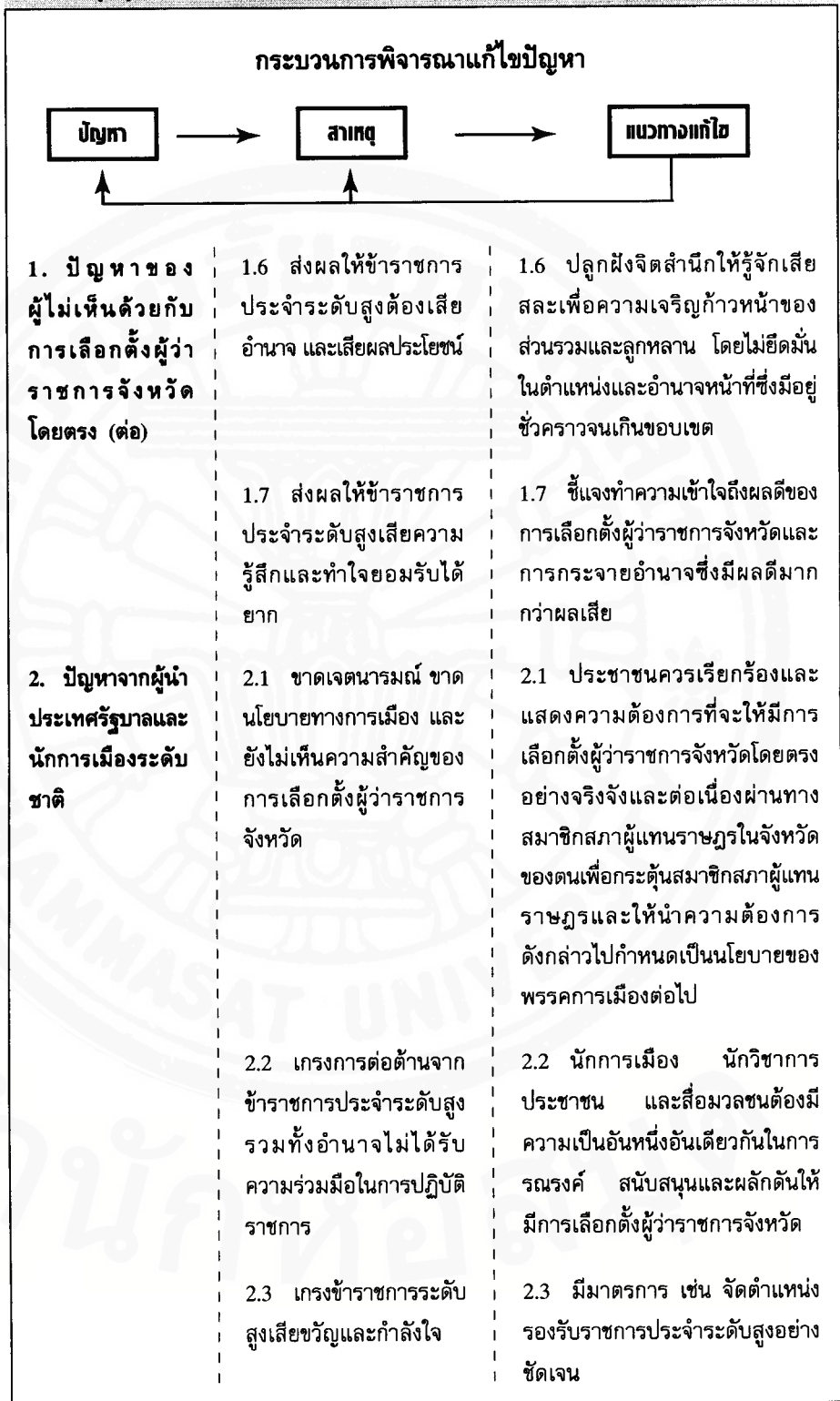
ตัวแบบ/องค์ประกอบสำคัญ	ตัวแบบที่หนึ่ง	ตัวแบบที่สอง	ตัวแบบที่สาม
ขั้นตอนที่หนึ่ง			
เลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด	*	*	*
ขั้นตอนที่สอง			
ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	*		
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง		*	
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม			*
ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	*		
ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด	*	*	*
ได้แนวคิดส่วนหนึ่งมาจากระบบประธานาธิบดี/มีอำนาจมาก/การถ่วงดุลอำนาจมีน้อย/คล่องตัว	*	*	
ได้แนวคิดส่วนหนึ่งมาจากระบบรัฐสภา/การถ่วงดุลอำนาจมีมาก/ต้องประนีประนอมกับสภา			*

ตัวแบบนี้ ย่อมต้องมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วย ฉะนั้น เพื่อช่วยให้การเสนอแนะเด่นชัดขึ้น ผู้วิจัยจึงนำปัญหาของผู้ที่ไม่เห็นด้วย หรือผู้คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รองอธิบดี ตลอดจน ปลัดจังหวัด มาวิเคราะห์โดยใช้ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ก็จะช่วยให้เห็นปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะได้อย่างชัดเจนขึ้น ในเวลาเดียวกันเพื่อให้ข้อเสนอแนะมีโอกาสนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้มากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำปัญหาที่เกิดจากผู้นำประเทศ รัฐบาล และนักการเมืองระดับชาติซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาวิเคราะห์ โดยใช้กรอบดังกล่าวนี้พร้อมกันไปด้วย ดูภาพที่ 2 ประกอบ







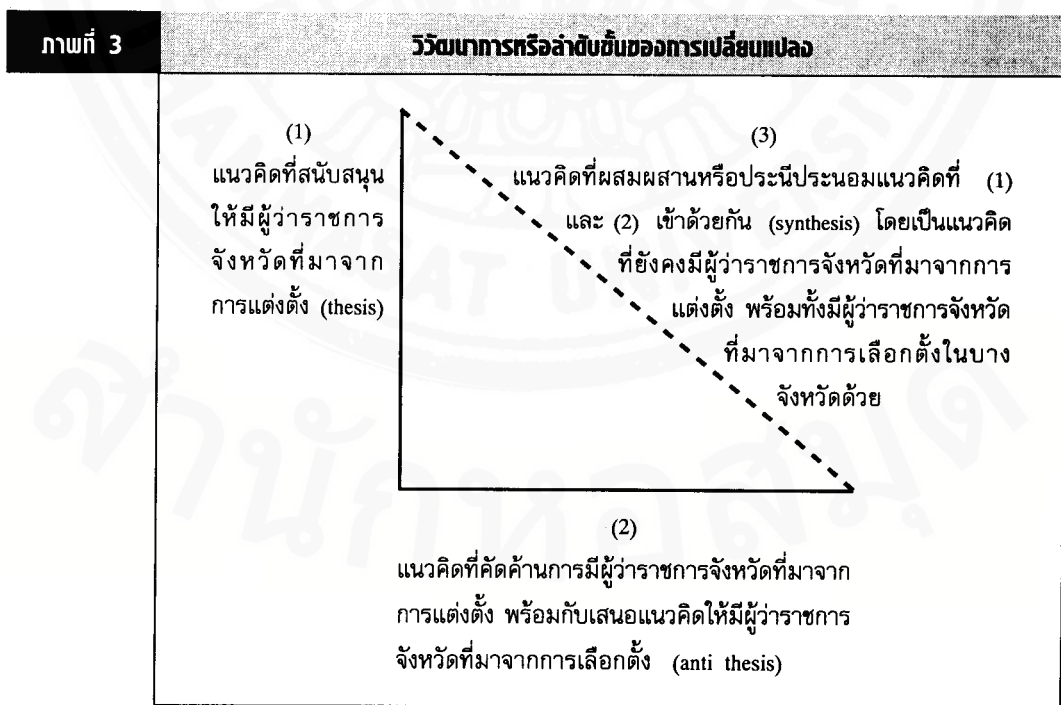
7.5 ผู้ศึกษาเชื่อว่า แม้จะมีแรงต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่ตัวแบบหรือแนวคิดที่ได้เสนอแนะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้นนั้นจะต้องถูกนำไปประยุกต์ใช้ไม่ช้าก็เร็ว เนื่องจากไม่อาจหลีกเลี่ยงวิวัฒนาการหรือลำดับขั้นของการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้ได้

ลำดับแรก เกิดแนวคิดที่สนับสนุนให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง (thesis) และแนวคิดที่ได้ถูกนำมาใช้จนทุกวันนี้

ลำดับที่สอง เกิดแนวคิดที่คัดค้านการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง พร้อมกับเสนอแนวคิดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง (antithesis) แนวคิดที่คัดค้านดังกล่าวนี้ได้เพิ่มและขยายวงมากขึ้น ๆ

ลำดับที่สาม จะเกิดแนวคิดที่ผสมผสานหรือประนีประนอมแนวคิดทั้งสองลำดับเข้าด้วยกัน (synthesis) โดยจะเกิดเป็นแนวคิดในลักษณะที่ต้องการให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งอยู่ต่อไป ในเวลาเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในบางจังหวัดด้วย ดูภาพที่ 3 ประกอบ

ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงวิวัฒนาการหรือลำดับขั้นของการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบ ไปในทิศทางที่สนับสนุนให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งควบคู่ไปกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งด้วย อันเป็นลักษณะของแนวคิดที่ผสมผสานหรือประนีประนอมทั้งสิ้น เห็นได้อย่างชัดเจนจากการเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหาร



ส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเฉพาะในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดยที่มีได้เสนอแนะแนวคิดให้ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งและแทนที่ด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในทุกจังหวัด เพราะการเสนอแนะเช่นนั้นนอกจากไม่อาจนับได้ว่าเป็นแนวคิดของการผสมผสานหรือการประนีประนอมดังกล่าวแล้ว ยังนำไปปฏิบัติได้ยากอีกด้วย

7.6 ถ้าตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งที่เสนอมาข้างต้นถูกนำไปประยุกต์ใช้ ยังจำเป็นต้องมีมาตรการอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย เช่น ลดความสำคัญของเมืองหลวงด้วยการกระจายความเจริญไปสู่เมืองหลัก สู่ท้องถิ่น หรือ สู้ชนบท แทนการกระจุกตัวกันอยู่ในเมืองหลวง สนับสนุนการกระจายอำนาจทั้งทางด้านเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ให้แก่จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น ส่งเสริม ภาคเอกชน ให้เข้มแข็ง ภายใต้ระบบแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม พัฒนา หรือปฏิรูประบบการเมือง เสริมความเข้มแข็งให้แก่ชาติ ด้วยการสร้างความสามัคคีภายในชาติ กลไกหรือหน่วยงานของรัฐและประชาชนต้องให้ความสนใจและคอยสอดส่องควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) อย่างเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ มีการวิจัยและการประเมินผลเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รวมตลอดไปถึงการประชาสัมพันธ์ผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจะเลือกตั้งโดยตรง การ

พัฒนาตัวข้าราชการ ประจำ นักการเมืองทุกระดับ ตลอดจนประชาชน

7.7 ข้อเสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ต่อจากนี้ไปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งใช้กรณีจังหวัดนั้น ยังไม่พร้อมที่จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานในจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ที่สำคัญมีอย่างน้อย 6 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการ พร้อมกับยึดหลักการจัดการการให้บริการการประสานงาน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจนให้ความสนใจกับการให้บริการประชาชนทั้งกิจกรรมเล็กและกิจกรรมใหญ่

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรออกนอกสถานที่เพื่อพบปะและใกล้ชิดกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะหรือเข้าพบได้สะดวก การวางตัวเรียบง่าย และลดการทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายจะมีส่วนช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

ประการที่สาม แม้การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปของคณะ

กรรมการ แต่ในอดีตมีบ่อยครั้งที่มิเข้าเกี่ยวกับ ก็พยายามอ้างเรื่องความเหมาะสมและนำมาใช้ การวิ่งเต้นผ่านทาง ข้าราชการประจำระดับ สูงหรือนักการเมืองระดับ ชาติ หรือแม้กระทั่งชาว เกี่ยวกับการแต่งตั้งพรรค พวกที่สำเร็จการศึกษา จากสถาบันเดียวกันเข้าไปเป็นจำนวนมากผิดปกติ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดในแต่ละ ครั้งควรเป็นไปด้วยความ โปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซง จากทุกฝ่าย ควบคู่ไปกับการมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเป็นที่ยอมรับทั่วไป อันมิใช่ลักษณะที่เมื่อใด ก็ตามถ้าบุคคลที่ตนเอง ต้องการสนับสนุนอยู่ใน ลำดับที่มีอาวุโสสูงก็นำ หลักอาวุโสมาใช้ในการ พิจารณาแต่งตั้ง แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลที่ตนเอง ต้องการสนับสนุนมีอาวุโส น้อยกว่าบุคคลอื่นแต่มี ความรู้ความสามารถ กลับนำหลักความรู้ ความสามารถมาใช้แทน หรือถ้าบุคคลที่ตนเอง สนับสนุนขาดทั้งอาวุโสและความรู้ความสามารถ ผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal executive powers) หรือ อำนาจที่กฎหมาย บัญญัติไว้กับอำนาจ อย่างไม่เป็นทางการ (informal executive powers) ซึ่งหมายถึง อำนาจที่แม้กฎหมาย ไม่ได้มอบให้ ผู้ว่า ราชการจังหวัด แต่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็นำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจชักจูง (power to persuade) อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัว ความชำนาญ และ ประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ละคนอย่างมาก

ในการพิจารณาแต่งตั้ง เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สี่

กระทรวงมหาดไทย ควร มีมาตรการหรือวิธีการ ตรวจสอบผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มาจากการ แต่งตั้งในแต่ละจังหวัดว่า ได้รับความนิยมนจาก ประชาชนมากน้อยเพียง ใด ออกพบปะเยี่ยมเยือน ประชาชน ตลอดจนให้บริการประชาชนอย่างมี ประสิทธิภาพมากน้อย เพียงใด วิธีการหนึ่งที่อาจ ทำได้คือ การวิจัยหรือส่ง แบบสอบถาม โดยให้ หน่วยงานอื่นเป็นผู้ทำวิจัย ซึ่งจะมีส่วนทำให้ผลการ วิจัยออกมาในทิศทางที่ เป็นอิสระทางวิชาการ และได้ความเป็นจริงมากขึ้น

ประการที่ห้า

เพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ควรมีการวิจัยเกี่ยวกับ โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจ

หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาวิจัยจากตัวแปรหรือตัวชี้วัดที่เน้นเรื่องอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ เช่น

1) อำนาจบริหารงานราชการ และการประสานงาน

2) อำนาจควบคุม กำกับ ดูแล

3) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

4) อำนาจปรับปรุงหน่วยงาน

5) อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย

6) การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากนี้แล้ว ยังอาจทำวิจัยเรื่อง การใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่หรือ

ทำกิจกรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีตัวแปร เช่น จำนวนเวลา (หรือจำนวนร้อยละ) ที่ใช้ในการบริหารงานของจังหวัด การปฏิบัติงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ การพบปะสาธารณชน การปฏิบัติงานพิธี การทำงานกับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ การปฏิบัติราชการกับรัฐบาลในส่วนกลาง หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น และการทำกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

ประการที่หก ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรเตรียมตัวและเตรียมใจให้พร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดนั้นมีความพร้อมที่สอดคล้องกับบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงมหาดไทย. รายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ. 114. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 114.

กระทรวงมหาดไทย สำนักงานนโยบายและแผน. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในระบบบริหารราชการไทย และการจัดการในการบริหารงานของรัฐในประเทศไทย. เอกสารโรเนียว, กระทรวงมหาดไทย, ตุลาคม 2527.

กระทรวงมหาดไทย. หนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512.

กุลธนะ ธนาพงศธร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522.

เกร็ดการบริหารและการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518.

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เรื่อง ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.

ควอริช เวลส์. การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจน์ สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์, กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2519.

จุลจักรพงษ์. เจ้าชีวิต. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2514.

จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย. ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : สารนิพนธ์ของการศึกษา ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

จักรกฤษณ์ นรินดิศดุการ. สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.

จำเนียร ชวนะพงศ์. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2529.

ชลอ ธรรมศิริ. เรียบเรียงบริหารราชการส่วนจังหวัดในประเทศไทย. พระนคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางรัฐศาสตร์ วิชากฎหมายปกครองพิสดาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์เนศพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด 2539.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2536.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย. พระนคร : วิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503.

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ ออยุธยา. รวมสารบทความ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เลิฟแอนด์ลิฟเพรส จำกัด 2536.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2491.

ประยูร กาญจนดุล. กฎหมายปกครอง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2491.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ 2523.

ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดจะเข้เถรา พ.ศ. 2528. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์ 2528.

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “ปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่า : กรณีของญี่ปุ่น.” รัฐสภาสาร ปีที่ 42 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2537, หน้า 86 – 78.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2519.

พรรคดี ผ่องแผ้ว และ พรรคดี จิโรศิริ (บรรณาธิการ). กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ 2524.

พงษ์ศักดิ์ พันธูลภ. **การเมืองสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

ภารดี มหาขันธ์. **ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, 2527.

รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 3 **การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น**. พระนคร : โรงพิมพ์ บริษัทประชาชน, 2516.

รัฐศาสตร์นิเทศ. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2516), 113-114.

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

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง**. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา และสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2537.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. **พงศาวดารสยาม เล่ม 1**. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2468.

สมพงศ์ เกษมสิน. **การปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515.

สะอาด ปายะนันท์. **การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ**. กรุงเทพมหานคร : อ.ส.การพิมพ์, 2527.

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค หน่วยที่ 1-6**. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด น้ำกั้นการพิมพ์, 2535.

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7**. พิมพ์ครั้งที่ 3, นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2533.

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

หนังสือพิมพ์สยามโพสต์. 28 กุมภาพันธ์ 2537, หน้า 3.

หลวงนรกิจบริหาร. **คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517.

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

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

อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495.

อุษา ไบหยก. **การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ 1 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506.

ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์. **การปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514.

ภาษาอังกฤษ

Alan Rosenthal. **Governors Legislators : Contending Powers**. Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1990.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encyclopaedia Britannica, Inc., 1996.

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

- Europa Local Government Center. **Comparative Study on the Local Public Admonistration in Asia and Pacific Countries.** Europa Local Government Center, Tokyo. Tokyo : Daiich-Hoki Shuppan Co., 1984.
- Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors). **Comparative Politics Today : A World View.** Third Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1984.
- George Mc Turnan Kahin (Editor). **Major Governments of Asia.** Second Edition, New York : Cornell University Press, 1963.
- G. Montagu Harris. **Comparative Local Government.** (Great Britain : William Brendon and Son, Ltd., 1984.
- Harold Zink Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn. **American Government and Politics : National, State, and Local.** New York : D. van Nostrand Company, Inc., 1961.
- Herbert Kaufman. **Politics and Policies in State and Local Governments.** Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1963.
- James C. F. Wang. **Comparative Asian Politics : Power, Policy, and change.** Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1994.
- James MacGregor Burns J. W. Peltason and Thomas E. Cronin. **State and Local Politics : Government by the People.** Sixth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1990.
- Japan Culture Institute. **Politics and Economics in Contemporary Japan.** Tokyo : The Japan Culture Institute, 1979.
- John G. Grumm and Russell D. Murphy. **Governing States and Communities.** Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1991.
- John H. ferguson and Dean E. McHenry. **The American System of Government.** New York : McGraw Hill, 1973.
- John J. Harrigan. **Politics and Policy in States and Communities.** New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1994.
- J. W. Peltason. **Understanding the Constitution.** New York : Holt, Rhinehart and Winston, Inc., 1970.
- Kishimoto Koichi. **Politics in Modern Japan : Development and Organization.** Third Edition, Tokyo : Japan Echo Inc., 1988.
- Larry Sabato. **Goodbye to Good-time Charlie.** Second Edition, Washington D.C. : Con-gressional Quarterly Press, 1984.

- Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden. **Comparative Politics : Nations and Theories in a Changing World**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice–Hall, Inc., 1993.
- L. Neveill Brown and J.F. Garner. **French Administrative Law**. Second Edition, London : Butter Worthy & Co., 1973.
- Michael Curtis (editor). **Introduction to Comparative Government**. Third Edition, New York : Harper Collins College Publishers, 1993.
- Michael G. Roskin. **Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics**. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice–Hall, Inc., 1992.
- Michael Keating. **The Politics of Modern Europe : The State and Political Authority in the Major Democracies**. Enfland : Edward Elgar Publishing Limited, 1993.
- Michel Crozier. **The Bureaucratic Phenomenon**. Chicago : University of Chicago press, 1964.
- Nippon Steel Human Resources Development. **Nippon : The Land and Its People**. Tokyo : Nippon Steel Human Resources Development Co., Ltd., 1993.
- North Carolina Insight 12**. No. 2 (March 1990) : 43.
- Richard P. Nathan, Fred C. Doolittle, and Associates. **Reagan and the States**. Princeton : Princeton University Press, 1987.
- Robert E. Ward. **Japan's Political System**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice–Hall, Inc., 1967.
- Robert L. Lineberry George C. Edwards III and Martin P. Wattenberg. **Government in America : People Politics and Policy**. Second Edition, Harper Collins College Publishers, 1995.
- Robert S. Lorch. **State and Local Politics : The Great Entanglement**. Fifth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice–Hall, Inc., 1995.
- Roy C. Macridis (editor). **Modern Political Systems : Europe**. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice–Hall, Inc., 1978.
- Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen. **State and Local Politics**. New York : McGraw–Hill's College Core Books, 1994.
- Taylor Cole (editor). **European Political Systems**. Second Edition, New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1961.
- Thad L. Beyle. **Governors and Hard Times**. Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1992.
- The International Society for Educational Information. **The Japan of Today**. Tokyo : the International Society for Educational Information, Inc., 1989.

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

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

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

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

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

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

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

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

