

บทที่ 4

ความแตกต่างในแนวความคิดเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

ความนำ

จากการที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของไทย มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ ปัญหาเหล่านี้จึงพึงจะต้องได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตาม การแก้ไข ปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ได้มีการเสนอแนวทางกันอยู่บ้างเหมือนกัน กล่าวคือ ในการสัมมนาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ได้จัดให้มีขึ้นที่พัทยาระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2527 การสัมมนาในครั้งนั้น ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นและมีผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ การโต้แย้งรวมทั้งมีปฏิริยากันอย่างกว้างขวาง แต่แล้วข้อเสนอแนะการแก้ไขนั้น ก็ดูจะเงียบหายไป

ในการสัมมนาเพื่อแก้ไขและปรับปรุงระบบราชการนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดินได้ตั้งเป้าหมายการปรับปรุงรวม 4 จุด สำคัญ ได้แก่

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2525
2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
4. ระบบบริหารงานบุคคลในข้าราชการพลเรือน

ประเด็นการปรับปรุงระบบบริหารของจังหวัด เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายถกเถียงแสดงความเห็นกันเป็นอย่างมากในบรรดาผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ระหว่างข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย กับของคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ โดยข้อเสนอตามรายงาน มีดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย
2. ให้มีการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จากข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนได้ตามความเหมาะสม

3. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือก เสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาวินิจฉัยเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติต่อไป

4. ปลัดกระทรวงและปลัดทบวง ทุกกระทรวงและทบวงมีสิทธิเสนอความดีความชอบประจำปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกัน

5. เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาดำรงตำแหน่งในส่วนกลางของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฝ่ายพลเรือน ได้ในระดับเทียบเท่าหรือสูงกว่าเดิมได้

การก่อตัวของกระแสคัดค้าน ที่มีต่อข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการปฏิบัตินโยบายราชการเริ่มด้วยการคัดค้านของปลัดจังหวัดทั่วประเทศ โดยในวันที่ 19 มกราคม 2527 ตัวแทนของปลัดจังหวัด 10 คนได้เข้ายื่นหนังสือ คัดค้านต่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี และพลเอกประจวบ สุนทรากร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ทำเนียบรัฐบาล

ต่อมาในวันที่ 20 มกราคม 2527 ตัวแทนของปลัดจังหวัดเหล่านั้น ก็ได้นำหนังสือคัดค้านไปยื่นต่อพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ที่กองกำลังรักษาพระนคร และนายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่กระทรวงคมนาคมอีกด้วย

จุดใหญ่ในการเคลื่อนไหวคัดค้านของกระทรวงมหาดไทยในครั้งนั้น พุ่งเป้าไปที่ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีนายกรมทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยจุดใหญ่ๆ ที่คัดค้านมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

ประการแรก ไม่เห็นด้วยกับที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยกำหนดคุณสมบัติเพียงแต่ว่าเคยปฏิบัติงานในภูมิภาคมาแล้วระยะหนึ่ง หรือมีผลงานวิจัยเกี่ยวกับชนบทมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เรื่อง

ประการที่สอง ไม่เห็นด้วยกับที่จะให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ โดยไม่ต้องสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ประการสุดท้าย ไม่เห็นด้วยกับที่จะให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น โดยมีตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยคือ

ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมการปกครอง เข้าไปเป็นกรรมการ เพียง 3 คน เท่านั้น

ความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้ง

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2527 มีการกล่าวถึงที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดกันอยู่บ้างเป็นบางช่วงระยะเวลา แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ไม่เป็นระบบ กล่าวคือ บางกลุ่มเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรสังกัดกระทรวงมหาดไทยเหมือนเดิม บางกลุ่มเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และบางกลุ่มเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรที่จะมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันหรือความไม่เสมอภาคกันระหว่างชายและหญิงในการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่ในที่สุด ความคิดเห็นดังกล่าวก็ได้เงียบหายไป

ความแตกต่างในแนวความคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีประเด็นในการวิเคราะห์ที่จะนำเสนอรายละเอียดในบทนี้ มีดังต่อไปนี้

1. ความแตกต่างในนโยบายของพรรคการเมือง
2. กลุ่มที่ให้การสนับสนุน
3. กลุ่มที่คัดค้าน

นโยบายของพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งถูกหยิบยกขึ้นมา กล่าวถึงกันอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 มีนาคม 2535 และวันที่ 13 กันยายน 2535 กล่าวคือ มีพรรคการเมืองหลายพรรคได้นำมาเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรมและพรรคเอกภาพ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองเหล่านี้ได้เปลี่ยนท่าทีไปจากเดิม

1. นโยบายของพรรคประชาธิปัตย์

“เร่งรัดการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในระยะ 5 ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อม

และเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)*
(นโยบายด้านการเมืองการปกครองข้อ 3)

2. นโยบายของพรรคความหวังใหม่

ส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริงโดยให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานงบประมาณและกิจการอื่นๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงเท่าที่จำเป็น ในการรักษาประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ให้การควบคุมจากส่วนกลางมีขอบเขตเท่าที่จำเป็นในการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล (นโยบายข้อ 5)

3. นโยบายของพรรคพลังธรรม

*กระจายอำนาจการบริหารและการปกครองสู่ท้องถิ่น

1. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
2. ให้สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีฐานะเป็นเทศบาล
3. จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน
4. ให้องค์ประชาชนที่มีการจัดตั้งเข้มแข็งทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชน และในเมืองได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล
5. ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยภาษีอากร และค่าธรรมเนียมท้องถิ่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง* (นโยบายการเมืองและการปกครอง ข้อ 8)

4. นโยบายของพรรคเอกภาพ

จะดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรบริหารของประชาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นสามารถเก็บภาษีบางชนิดเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้เอง รวมทั้งได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลตามข้อเสนอของสภาตำบลโดยตรง

สภาจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมการบริหารเงินงบประมาณ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในจังหวัด

*การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนมาบริหาร เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย มีนโยบายให้มีการเลือกตั้งในทุก

ระดับทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล เมืองและจังหวัด โดยให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ซึ่งจะมีผลดีทั้งใน เศรษฐกิจ และการเมือง คือในทางด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นจะจัดสรรงบประมาณที่ตรงกับ ความ จำเป็นหรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และในด้านการเมืองก็จะทำให้ประชาชนได้ ใช้สิทธิปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

5. นโยบายของพรรคกิจสังคม

“พรรคกิจสังคมมุ่งที่จะกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ สมบูรณ์ที่สุด จะต่อสู้เพื่อให้สภาตำบลได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ สำหรับใน กรุงเทพมหานครพรรคกิจสังคมมุ่งที่จะพัฒนาสภาเขตให้เป็นหน่วยการปกครองมีประสิทธิภาพ มากที่สุดด้วย”

“ด้านการเมืองการปกครอง

1. สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างแท้จริง ในการปกครองท้องถิ่น เช่น สภาตำบล ระบบเทศบาล และสุขาภิบาลอันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

2. สนับสนุนให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น ให้กรรมการสภา ตำบลมีส่วนตัดสินใจใช้งบประมาณ “เงินผัน” ด้วยตนเองรวมทั้งสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่การ บริหารท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น”

6. นโยบายของพรรคชาติไทย

“นโยบายเร่งด่วนข้อ 4 จะเร่งรัดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นสู่ประชาชนใน รูปสภาตำบล และจะเพิ่มค่าตอบแทน สิทธิและสวัสดิการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”

“นโยบายด้านการเมืองการปกครอง

1. เน้นปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา การจัดทำแผนของสภาตำบลและ คณะกรรมการหมู่บ้านให้สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาของตำบลและหมู่บ้านได้ตรงกับสภาพที่เป็น จริง โดยการให้ความรู้แก่คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล คณะ กรรมการ สภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน และประชาชนเกี่ยวกับการคัดเลือกโครงการ และเสนอ ปัญหาที่ตรงตามสภาพความเป็นจริงของหมู่บ้าน

2. สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาลและเทศบาลโดยให้ประชาชน มีสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการปูพื้นฐานระบอบ ประชาธิปไตย โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน สำหรับองค์การบริหารส่วน จังหวัด จะส่งเสริมให้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นรวมทั้งเปิดโอกาส ให้สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทในการควบคุมงบประมาณของจังหวัดมากยิ่งขึ้น”

7. นโยบายของพรรคชาติพัฒนา

“ให้ความสำคัญเป็นลำดับสูงที่จะพัฒนาการบริหารของสภาตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นสายงานการปกครองที่ใกล้ชิดกับชีวิตและความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนมากที่สุด โดยจะเร่งรัดการดำเนินงาน เพื่อให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เร็วที่สุดในเบื้องต้นเพื่อให้สามารถบริหารงบประมาณของตนเองและพิจารณาตัดสินใจในการพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของพี่น้องประชาชน”

“สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งแทนเข้าบริหาร ในระดับสุขาภิบาลและเทศบาล อีกทั้งสร้างระบบงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้บริหารมากจากการเลือกตั้ง อันจะเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนและผู้บริหารที่มากจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของตนมากขึ้น อีกทั้งเสริมการดำเนินงานของระบบสภาจังหวัด เพื่อให้สมาชิกมีบทบาทอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้นต่องานบริหารในจังหวัดของตน”

8. นโยบายของพรรคเสรีธรรม

“พัฒนาระบอบประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน เพื่อชีวิตที่อยู่ดีกินดีของประชาชน ด้วยการจัดตั้งสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และจัดสรรงบประมาณให้ตำบลละไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อปี เพื่อพัฒนาตำบลส่งเสริมและยกฐานะให้ชุมชนเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจการบริหารการจัดสรรงบประมาณ การจัดการทรัพยากร การกำหนดแผนพัฒนา ตลอดจนการจัดเก็บภาษี เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถจัดการปกครองตนเองในรูปแบบเดียวกับกรุงเทพมหานครเพื่อความเจริญของท้องถิ่น

9. นโยบายของพรรคประชากรไทย

“ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น พรรคประชากรไทยเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยที่จะมั่นคงแข็งแรงขึ้น จะต้องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินในขั้นพื้นฐานก่อน ฉะนั้นนอกเหนือจากการที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้มีระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น อาทิเช่น ระดับอำเภอ ระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มชนในระดับดังกล่าวได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารกิจการอันเป็นส่วนได้ส่วนเสียของชุมชนของตนเอง พรรคประชากรไทยเชื่อว่าการสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับดังกล่าวจะเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ได้เรียนรู้และเข้าใจระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน อันจะเป็นการเอื้ออำนวยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทยมั่นคงมากยิ่งขึ้น”

10. นโยบายของพรรคมวลชน

“สนับสนุนการเลือกตั้งสภาตำบล สุขาภิบาล เทศบาล สภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ และองค์การของรัฐอย่างทั่วถึงในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค และเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์นี้ พรรคมวลชนจึงสนับสนุนประชาชนให้มีโอกาสบริหารและใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ โดย ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี”

“จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้สภาตำบล สภาเทศบาล สุขาภิบาลและสภาจังหวัดมีโอกาสและควบคุมโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารงบประมาณ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มที่ให้ประโยชน์ต่าง ๆ ตกเป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และจัดแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียม และภาษีเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ตกเป็นของท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม”

ภายหลังการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปไตย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคกิจสังคม ได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่นโยบายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพรรคประชาธิปไตย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพได้เคยกำหนดไว้เป็นนโยบายและแสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจน กลับไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลผสมแต่อย่างใด จะกำหนดไว้ก็แต่เพียงว่า

“กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ตลอดระยะเวลา 2 ปี 7 เดือนของรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ประเด็นปัญหาในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการกล่าวขวัญถึงกันมากที่สุด กล่าวคือ มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางและหลากหลายจากบุคคลและกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติในรูปของบทความ การให้สัมภาษณ์ การอภิปรายแสดงความคิดเห็น และการสัมมนา ทั้งนี้ สามารถที่จะแบ่งแยก ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่เห็น ด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแต่ละกลุ่มมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน

กลุ่มที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

กลุ่มที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดประกอบด้วย พรรคพลังธรรม นักการเมือง กลุ่มพลังทางการเมือง นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ซึ่งต่างก็มีแนวความคิดที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ที่สำคัญมีอยู่ 5 กลุ่ม คือ

1. พรรคพลังธรรม
2. นักการเมือง
3. กลุ่มพลังทางการเมือง
4. นักวิชาการ
5. ประชาชนทั่วไป

1. พรรคพลังธรรม

พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ที่ร่วมอยู่ในรัฐบาลผสมเห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างยิ่งคงจะเห็นได้จากกรณีที่ นายถวิล ไพรสณฑ์ (ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้กล่าวมาอย่างต่อเนื่องว่า "...ผมเองไม่สับสนเลย แต่โอกาสที่ประชาชนจะสับสนมี ผมมีความเข้าใจในระบอบการปกครองเป็นอย่างดี และเห็นว่าในกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่เคยเขียนไว้เลยว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ ความหมายของผมหมายถึงเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นไม่ใช่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ในกฎหมายของเราเราให้ยกเลิกส่วนภูมิภาค ส่วนในมาตรา 112 ถ้าข้าราชการส่วนกลางไปทำงานในจังหวัดต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อนนั้น ผมได้ลอกมาจากกฎหมายกรุงเทพมหานคร ปี 2518 แต่อาจมีการตีความต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องปลีกย่อย ผมอยากจะพูดเรื่องหลักการ เพราะกฎหมายที่ผ่านออกมานั้นไม่มีกฎหมายใดสมบูรณ์ในตัวมันเอง ผ่านสภาที่ไรก็ถูกแก้ไขยับเยินทุกครั้ง ประเด็นของพรรคพลังธรรมคือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือชื่ออะไรก็ได้ของท้องถิ่นโดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่รัฐบาลแต่งตั้งเหลืออยู่ คนที่จะตัดสินใจคือประชาชน เราทำหน้าที่ตามนโยบายพรรคการเมือง ถ้าท่านคิดว่านโยบายเหล่านี้ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผมอยากเรียนว่านโยบายเหล่านี้จัดระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ถ้าผิดก็ไม่ควรจัดให้ ที่จริงแล้วไม่ผิดและไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอยู่ที่ว่าเมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งแล้ว ประชาชนได้อะไรบ้าง ประเด็นที่ควรมาถกเถียงกันมากที่สุดคือ เรายกเลิกส่วนภูมิภาคได้หรือยัง ถ้ายกเลิกไม่ได้ก็จบ ยกเลิกได้หรือไม่ ให้ยกเหตุผลมาพูดกัน เรามองว่าส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นและถ้าไม่มีส่วนภูมิภาคแล้ว รัฐบาลกลางจะประสานงานกับภูมิภาคอย่างไร ผมคิดเช่นกัน ทุกวันนี้มีหน่วยงานที่ไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด

มากมาย เช่น แขวงทางหรือกรมสรรพากรขึ้นอยู่กับเขตและส่วนกลางซึ่งถือเป็นตัวแทนส่วนกลาง กรณีที่รัฐบาลกลางมีเรื่องราชการจะส่งใคร แน่แน่นอนว่าส่งกับผู้ว่าราชการจังหวัด เลือกตั้งได้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกตั้งขึ้นมาจะถูกรับควบคุมโดย 4 องค์การ คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติของคณะรัฐมนตรีสามารถสั่งถอดถอนผู้ว่าฯ ได้

2. สภาจังหวัดมีมติ 3 ใน 4

3. ประชาชนลงประชามติถอดถอนได้

4. พรรคการเมืองคุม

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นระบอบการปกครองที่มีมาแต่โบราณนั้น เราสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังพระราชปรารภของรัชกาลที่ 6 ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตอนต้นที่แสดงให้เห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงได้ คนที่ตอบคือประชาชน ไม่ใช่ กระทรวงมหาดไทย ส่วนการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้นถ้าเป็นข้าราชการซี 10 ก็เหมือนกันทุกคน ไม่ใช่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยสรุปผมขอพูดในแง่หลักการโดยขอ ย้ำว่ากฎหมายนั้นแก้ไขได้ทุกอย่างไม่มีการขังขังไม่ได้ ถ้าเสียงส่วนใหญ่จะเอาด้วย...¹

นายสุทิน นพเกตุ ได้กล่าวว่า "...เท่าที่มองดูขณะนี้ กลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ คือกลุ่มที่กำลังจ่อคิวจะเป็นผู้ว่าฯ คนต่อไป ซึ่งกลุ่มนี้จะได้รับผลกระทบโดยตรง สำหรับมติของพรรคพลังธรรมนั้นได้ตกลงกันว่าการร่างพระราชบัญญัติผู้ว่าฯ จะออกเพียงฉบับเดียวเพื่อป้องกันการเบียด แต่เมื่อ ครม. มีมติออกมาอย่างไร พรรคพลังธรรมก็ต้องทำตามมตินั้น แต่จะไม่ยุติการรณรงค์เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ และจะนำเสนอเข้าสู่สภาในฐานะตัวแทนประชาชน ที่ผ่านมากการเลือกตั้งถึงแม้ว่าจะมีเจ้าพ่อเข้ามา แต่ลูกของเจ้าพ่อก็มีความคิด การศึกษา และพัฒนาแล้วพรรคพลังธรรมคิดว่า ส.ส. ที่เป็นเจ้าพ่อก็ค่อย ๆ หมดไป การที่ พล.ต.ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จะมีเจ้าพ่อมาเป็นเจ้าเมืองนั้น ขอบอกว่าท่านไม่ต้องกลัวเพราะว่าคนของท่านได้เข้ามาเป็นผู้ว่าฯ มากกว่าเจ้าพ่อ"²

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง", ใน กระจายอำนาจสู่ประชาชน, เทศาภิบาล ฉบับพิเศษ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2537), หน้า 51-52.

² วัฏจักร, (16 พฤศจิกายน 2535) : 10.

นอกจากนั้น พลตรีจำลอง ศรีเมือง ยังได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะเดียวกันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากความคิดเห็นดังกล่าวพรรคพลังธรรม จึงได้ออกเอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน

โดยได้กำหนดโครงสร้างของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งดังต่อไปนี้³

โครงสร้าง

จังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) สมาชิกสภาจังหวัด
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด

สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทุก 4 ปี โดยอำเภอหนึ่ง ๆ อย่างน้อย ต้องมีสมาชิกสภาจังหวัด 1 คน ส่วนจะมีกี่คนนั้นขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่กำหนด

สภาจังหวัดมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ ควบคุมการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ รวมทั้งอำนาจอื่น ๆ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งจังหวัดเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

องค์กรบริหาร

จะมีองค์กรบริหาร 2 ระดับ ได้แก่สำนักงานจังหวัด และสำนักงานอำเภอ สำนักงานจังหวัดแบ่งส่วนงานตามความจำเป็น เช่น คลัง โยธา อณามัย เป็นต้น สำหรับสำนักงานอำเภอก็แบ่งงานตามความเหมาะสม

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดได้แก่ งานบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น งานทะเบียนราษฎร การทำบัตรประจำตัวประชาชน งานพัฒนาต่าง ๆ งานส่งเสริมอาชีพ งานผังเมือง งานอณามัย งานดูแลทรัพยากรธรรมชาติ งานส่งเสริมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นในจังหวัด รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

³ พรรคพลังธรรม, การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, เอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน.

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านทหาร ต่างประเทศ เงินตรา เศรษฐกิจหลัก งานสาธารณูปโภคที่สำคัญ งานที่เกี่ยวกับคดีต่าง ๆ

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจากการเลือกตั้งมีน้อยกว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันมาก คือ เปรียบเทียบได้กับงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี นั่นเอง

การถูกควบคุม

ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันถูกควบคุมโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมโดยสายงาน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะถูกควบคุมโดย

รัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติได้ตามกฎหมายและยังมีอำนาจถอดถอนได้ด้วย

สภาจังหวัด โดยการอนุมัติข้อบัญญัติ และอื่น ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ การตั้ง กระทุ้งถาม การลงมติให้ออกจากตำแหน่ง

ประชาชน โดยการลงมติถอดถอนได้ และยังคงควบคุมโดยการติดตามการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

พรรคการเมือง โดยการควบคุมให้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน มิฉะนั้นจะ นำความเสื่อมเสียมาสู่พรรค ซึ่งเป็นของประชาชนอยู่แล้วด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อถูกถอดถอนแล้วภายใน 8 ปี จะลงรับ สมัครเลือกตั้งไม่ได้

สถานภาพของข้าราชการในจังหวัดปัจจุบัน

ตำแหน่งข้าราชการสูงสุดของจังหวัดเรียกว่า "ปลัด" โดยระบุชื่อจังหวัดนั้น เช่น ปลัด อุดรราชธานี ทำนองเดียวกับปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการระดับ 11 (ปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดระดับ 10) นอกจากนั้นก็ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีกตามปริมาณของแต่ละจังหวัด

มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด

มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เป็นองค์การบริหารบุคคลสูงสุดเป็น ผู้ดูแลทำนองเดียวกับ ก.พ., ก.ต.ร., ก.ท., ก.อ., ก.ต. เป็นต้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เป็นประธานสามารถโอนย้ายกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ ได้

ข้าราชการที่ถูกโอนตามร่างกฎหมายนี้คือ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

ส่วนข้าราชการอื่น ๆ ขึ้นกับกรมเจ้าสังกัด โดยไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือสายงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นปัจจุบัน

การดำเนินการกับงานส่วนภูมิภาคของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้โอน

การบริหารงานของหน่วยงานอื่น เช่น สรรพากร ป่าไม้ สาธารณสุขศึกษาฯ หรืออื่นใด ก็ขึ้นกับกรมเจ้าสังกัด ไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนลงได้ มาก ประกอบกับปัจจุบันบางกรม เช่น กรมสรรพากร ก็มีสรรพากรเขต คูแผล 4-5 จังหวัด ป่าไม้เขต พัฒนาชุมชนเขตก็มีอยู่แล้ว กรมเจ้าสังกัดก็ใช้หน่วยงานนี้แทนส่วนกลางได้ แขวางการ ทางปัจจุบันไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกไม่มีราชการส่วนภูมิภาค คือ มีแต่กระทรวง ทบวง กรม กับท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ งานของส่วนกลางที่ต้องทำในท้องถิ่นในแต่ละสาขา ก็จะมีสำนักงานของกระทรวง ทบวง กรม นั้นไปตั้งอยู่ โดยให้ดูแลหลาย ๆ เมือง อย่างกรณีประเทศอังกฤษซึ่งมีแต่กระทรวงกับเทศบาล โดยไม่มีส่วนภูมิภาคก็ได้ ใช้วิธีจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางตามสายงานขึ้น เช่น สรรพากรเขต เขตของตำรวจ เขตของงานอื่น ๆ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงประเทศเรา ก็ไม่จำเป็นต้องให้หน่วยงานเหล่านั้นขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป เพราะระบบสื่อสารก็ดี ความเจริญก็ดี ไม่มีปัญหาสำหรับการสั่งการหรือประสานงานแล้ว

การประสานงานที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

การประสานงานที่เป็นนโยบายของรัฐ อาจทำได้หลายทาง เช่น รัฐบาลอาจสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้ประสานงานในบางเรื่องก็สามารถทำได้ และจะประสานงานได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชน

ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงาน เช่น ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างถนน ก็ให้แขวงทางหลวงเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็สามารรถทำได้

ให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานก็ได้ โดยในขั้นต้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันทำหน้าที่แต่ต้องขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามถ้าเป็นห่วงเรื่องนี้แล้วทำไมประเทศทั้งหลายในโลกส่วนใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ เป็นต้น ซึ่งไม่มีส่วนภูมิภาค รัฐบาลยังทำงานให้ประเทศพัฒนาไปได้

รายได้จังหวัด

โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเองส่วนหนึ่ง นอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจจะไม่มีประโยชน์อะไร

พรรคพลังธรรมได้เสนอกฎหมายให้รัฐบาลขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น หักภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรเก็บได้ให้ท้องถิ่น ร้อยละ 30 แทนการเก็บเพิ่มจากประชาชน ประมาณร้อยละ 5-6 เหมือนปัจจุบัน ซึ่งถ้าใช้วิธีการหักดังกล่าวแล้ว ประชาชนจะเสียภาษีประเภทนี้ น้อยลงกว่าปัจจุบันร้อยละ 5-6 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนที่ดินซึ่งท้องถิ่นไม่เคยได้รับมาก่อนก็ให้หักร้อยละ 30 ด้วยนอกจากนั้นก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยจะอุดหนุนมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด โดยถือหลักว่า จังหวัดมีรายได้น้อยก็ให้เงินมาก จังหวัดมีรายได้มากก็ให้เงินน้อย ถ้าทำอย่างนี้จังหวัดที่ยากจนก็สามารถพัฒนาได้รวดเร็วขึ้น โดยรัฐบาลจะไม่กระทบกระเทือนแต่อย่างใด เพราะเมื่อท้องถิ่นมีเงินเพิ่มขึ้นแล้ว งานพัฒนาในท้องถิ่น เช่น การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก การเจาะบ่อบาดาล ถนนสายรองภายในจังหวัด เป็นต้น รัฐบาลก็ไม่ต้องตั้งงบประมาณทำเสียเองอีกต่อไป

รายได้ของรัฐบาลจึงไม่กระทบกระเทือนเช่นกัน อย่างเช่น งบประมาณของรัฐบาล ปี 2537 ประมาณ 650,000 ล้านบาท ถ้าดำเนินการตามข้อเสนอนี้ รายได้จะเป็นของท้องถิ่น รวมกันทั้งประเทศประมาณ 50,000 ล้านบาท ส่วนอีก 600,000 ล้านบาท ก็เป็นของรัฐบาล

นอกจากเอกสารเผยแพร่ดังกล่าวแล้ว พรรคพลังธรรมยังได้เคลื่อนไหวเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาตั้งแต่เริ่มแรกอย่างต่อเนื่อง และได้โต้แย้งข้อคัดค้านของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นระยะ ๆ การเคลื่อนไหวและการโต้แย้งข้อคัดค้านดังกล่าว จึงทำให้พรรคพลังธรรมต้องขัดแย้งกับพรรคการเมืองอื่นที่ร่วมอยู่ในรัฐบาล ผสมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป⁴

⁴ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน มติชน (26 ตุลาคม 2535), หน้า 1 และ 21, แนวหน้า (27 ตุลาคม 2535), หน้า 3, บ้านเมือง (28 ตุลาคม 2535), หน้า 1 และ 2, สยามรัฐ (5 พฤศจิกายน 2535), หน้า 5, แนวหน้า (9 พฤศจิกายน 2535), หน้า 1 และ 14, วัฏจักร (16 พฤศจิกายน 2535), หน้า 1 และ 10 บ้านเมือง (19 พฤศจิกายน 2535), หน้า 1 และ 16 และ แนวหน้า (21 พฤศจิกายน 2535), หน้า 1 และ 10.

1.2 นักการเมือง

นักการเมือง (นอกเหนือจากนักการเมืองของพรรคพลังธรรม) ที่เห็นด้วยกับ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีอยู่หลายคน เช่น นายคณิน บุญสุวรรณ ตอบคำถามจากการสัมภาษณ์ว่า "ตอนหาเสียงเลือกตั้ง ผมเห็นแต่ละพรรคชูนโยบายกันให้สลอนว่า จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ พร้อม ๆ กับให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล แต่ไหนพอลเลือกตั้งเสร็จ พรรครัฐบาลแท้ ๆ บางพรรคเอาด้วย บางพรรคกลับไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ...พูดออกมาได้ยังไงว่า ไม่เคยพูดเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ มีแค่พูดเรื่องเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด...เลือกทำไม ถ้าเลือกมาแล้ว ต้องมาเป็นลูกน้องผู้ว่าฯ...ไอ้ที่จะเลือกแล้วให้มามีอำนาจเท่าผู้ว่าฯ ก็จะทำกับว่ามีผู้ว่าฯ 2 คน มีที่ไหนในโลกเขาทำกัน...การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ไม่ใช่ การจะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยให้แก่แต่ละจังหวัด ญี่ปุ่นก็เป็นราชอาณาจักร ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกับเรา เขามีการเลือกตั้งผู้บริหารทุกระดับ ไม่เห็นว่าใครจะแยกตัวเป็น รัฐอิสระ เขายังจะแน่นแฟ้นกันมากขึ้น เพราะมีพระจักรพรรดิองค์เดียวกัน เหมือนกับที่เรามีพระเจ้าอยู่หัวองค์เดียวกัน...เราต้องยอมรับว่า ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองประชาชนเหมือนเมื่อก่อนแล้ว แต่เป็นนักบริหารหรือผู้ประสานงานเสียมากกว่า จุดประสงค์ที่เราอยากจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพราะต้องการให้ผู้บริหารหรือผู้ว่าฯ ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในจังหวัดของตนมากขึ้น แทนที่จะรับผิดชอบและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำด้วยกันเหมือนอย่างปัจจุบัน..."⁵

1.3 กลุ่มพลังทางการเมือง

กลุ่มพลังทางการเมืองที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีอยู่ มากมายหลายกลุ่ม และกลุ่มดังกล่าวก็ได้เรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว เช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และองค์กรต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากการที่องค์กรหลายองค์กรในจังหวัดภาคใต้ (สภาจังหวัด สมาพันธ์ครูภาคใต้ หอการค้าและองค์กรเพื่อประชาธิปไตยภาคใต้) ได้เคลื่อนไหว ร่วมกันจัดสัมมนาผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และจังหวัดที่มีความพร้อม อื่น ๆ เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ชลบุรี ขอนแก่น และเชียงใหม่ เป็นต้น

⁵สัมภาษณ์นายคณิน บุญสุวรรณ, 9 พฤศจิกายน 2537.

นายสมเกียรติ กิมาคม ประธานสภาจังหวัดสงขลา กล่าวว่า “จังหวัดสงขลามีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม เหมือนกับกรุงเทพฯ และเชื่อว่าถ้ารัฐบาลให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา สามารถที่จะทำได้ เพื่อเป็นจังหวัดนำร่องในการเลือกตั้งในจังหวัดอื่น ...การเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาจังหวัดสงขลา ทั้งหมด มีความเห็นตรงกันว่า จังหวัดสงขลาพร้อมที่จะเลือกตั้งผู้ว่าฯ และประชาชนต้องการ ผู้บริหารจังหวัดของตัวเองและสามารถที่จะทำได้ถ้ารัฐบาลมีความจริงใจในการแก้ไข”⁶

นายพิชัย ศรีใส ประธานคณะกรรมการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนภาคใต้ (สสส.) กล่าวว่า “ความต้องการของประชาชนในจังหวัดสงขลา ขณะนี้ต้องการที่จะได้ผู้นำจังหวัดที่ผ่านขบวนการประชาธิปไตยเข้ามาปกครองและเข้ามาแก้ไขปัญหา ...การเคลื่อนไหวของสมาคม สสส.ภาคใต้ จะเคลื่อนไหวร่วมกับองค์กรและสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อเรียกร้องให้ได้มาที่พรรคร่วมรัฐบาลเคยได้ประกาศไว้ เมื่อตอนหาเสียงเป็นสัญญาประชาคมว่าจะผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ที่มีความพร้อมและคณะกรรมการสมาคมฯ จะประสานไปยังนครศรีธรรมราชที่สำนักงาน สสส. ตั้งอยู่จะเคลื่อนไหวร่วมกัน”⁷

ส่วนนายมานพ ประทุมทอง ประธานคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยภาคใต้ (ครป.) กล่าวว่า “การเคลื่อนไหวของรัฐบาลชุดปัจจุบันทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนถึงแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ที่มีความพร้อมเพื่อการนำร่อง...การเคลื่อนไหวในครั้งนีทาง ครป. ภาคใต้ จะเป็นแกนประสานในการเคลื่อนไหวโดยจะประสานไปยังจังหวัดต่าง ๆ ที่มีความพร้อมเพื่อที่จะให้รัฐบาลทำตามสัญญาและในส่วนจังหวัดสงขลาจะร่วมกับองค์กรต่าง ๆ จัดสัมมนาเพื่อหาข้อยุตินำเสนอรัฐบาลเพื่อนำไปพิจารณา ...แนวทางการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรค ชูเป็นนโยบายสำคัญในการหาเสียง แต่เมื่อประชาชนเลือกเข้าไป พรรคความหวังใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์มากล้นลำเสียวอย่างนี้ ถือว่าการโกหกคนทั้งประเทศ จึงยอมไม่ได้จะต้องทวงสัญญากัน”⁸

⁶บ้านเมือง (28 ตุลาคม 2535), หน้า 12.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

นายบุญช่วย ทองศรี ประธานสมาพันธ์ครูภาคใต้ กล่าวว่า “สมาพันธ์ฯ เห็นด้วยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จังหวัดที่มีความพร้อม และจะเข้าร่วมกับองค์กรประชาธิปไตยเคลื่อนไหวร่วมกันและพร้อมที่จะประสานไปยังสมาพันธ์ครูภาคเหนือ สมาพันธ์ครูภาคอีสานและสมาพันธ์ครูภาคกลาง ในการร่วมกันเคลื่อนไหวครั้งนี้”⁹

ทางด้านนายชาญ ลีลาภรณ์ ประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา กล่าวว่า “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในเมืองธุรกิจถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะได้รู้ปัญหาในท้องที่ได้ชัดเจนและสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันได้และจังหวัดสงขลาปัจจุบันนี้มีเงินไหลเวียนวันหนึ่งหลายร้อยล้านบาท สามารถเก็บภาษีมาพัฒนาจังหวัดได้”¹⁰

1.4 นักวิชาการ

นักวิชาการหลายคนได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอ้างเหตุผลไว้อย่างน่าสนใจ เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง แสดงความคิดเห็นไว้ในเอกสารเพื่อการศึกษาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นว่า “...การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ไม่ใช่ยา สารพัดนึกที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีมากมายในสังคมของเรา แต่มันเป็นยาที่สำคัญที่สุด และ เป็นยาที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับสังคมไทยในทศวรรษต่อไปนี้ เหตุผลสำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1. การเรียกร้องให้ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งเป็นการเรียกร้องให้มีการพัฒนา คุณภาพของคน เป็นการสร้างความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และเป็นการทำลายความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายที่สำคัญยิ่งในระดับท้องถิ่น เป็นการรณรงค์ให้เกิดระบอบแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม และแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง เป็นการรณรงค์ให้ประชาชนออกมาหาทางแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง ไม่ใช่หวังพึ่งแต่เจ้านายที่ส่วนกลางส่งมาไม่ใช่หวังพึ่งแต่ข้าราชการ แต่ดูถูกความรู้ความสามารถของสามัญชนด้วยตนเอง การหวังพึ่งแต่ข้าราชการหรือรอความช่วยเหลือของรัฐเป็นความคิดแบบยืมจมูกคนอื่นหายใจ คิดแต่ว่ารัฐบาลจะทำอะไรให้ รัฐบาลจะส่งใครมาเป็นผู้ว่าฯ ผู้ว่าฯ คนใหม่จะทำอะไรบ้าง แต่ไม่เคยคิดไม่เคยถามตัวเองเลยว่า แล้วประชาชนในท้องถิ่นเล่า จะช่วยกันทำอะไรให้บ้านเมืองตัวเอง...

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

2. การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นการสร้างระบบการศึกษาใหม่ ระบบการศึกษาที่ประชาชนรู้จักคิด ไม่ใช่ท่องจำ ให้ประชาชนรู้จักสนใจปัญหาของบ้านเมือง ช่วยกันเลือกคนที่มีฝีมือเข้ามาทำงาน ผลักดันให้เขาเข้าไปทำงาน ไม่ใช่ให้ประชาชนได้แต่เคารพนบไหว้ผู้ว่าฯ หัวหน้าเกรงอำนาจของผู้ว่าฯ ไม่กล้าวิจารณ์การทำงานของผู้ว่าฯ ผู้ว่าฯ ไม่ทำงานก็ไม่กล้าว่าอะไร..

3. หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จริง คนดี ๆ ก็จะกระทำโดดลงมาสักคร พอ ๆ กับ คนที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวก็จะสมัครเช่นกัน ก็จะเกิดความตื่นตัวในหมู่ประชาชนครั้งใหญ่ ให้ประชาชนได้ฟังการโต้วาที ได้รับความรู้ทางการเมือง ได้รับรู้และแลกเปลี่ยนกันว่าปัญหาของเมืองมีอะไรบ้าง ผู้สมัครแต่ละคนมองปัญหาต่างกันอย่างไร แต่ละคนจะมีวิธีแก้ไขปัญหาคำต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการ ประชาชนเข้าไปสนใจการเมือง และเตรียมประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นในอนาคต

4. ในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ผู้สมัครที่ชนะเป็นคนดีแค่ไหนอย่างไร แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า ประชาชนในแต่ละจังหวัดจะสร้างระบบใหม่ด้วยการคอยติดตามการทำงานของ ผู้ว่าฯ เลือกตั้งอย่างไรต่างหาก เพราะประชาชนเป็นคนเลือก มีปัญหาอะไรประชาชนก็เข้าไปหาผู้ว่าฯ เลือกตั้งได้ทันที มีการผลักดันให้แก้ปัญหาคำผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งย่อมยินดีที่จะพบกับประชาชน อยากบริการรับใช้ประชาชน ถ้าหากผู้ว่าฯ เลือกตั้งคนหนึ่งทำงานด้อยประสิทธิภาพประชาชนก็ย่อมทราบ และจะผลักดันให้เขาออกจากตำแหน่งไปเป็นการคัดคนใหม่ที่มีฝีมือเข้ามาแทนอยู่เสมอ เป็นกลไกที่จะคอยเตือนว่าผู้ว่าฯ เลือกตั้งต้องทำงานให้ประชาชนพอใจ ต้องฟังเสียงของประชาชน ต้องทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน ขณะเดียวกันหากผู้ว่าฯ เลือกตั้งทำงานดี ก็จะได้รับเลือกอีกหลาย ๆ ครั้ง...

5. ที่มีคนกลัวว่าจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จะก่อให้เกิดการตั้งรัฐอิสระ กลับ เป็นเรื่องตรงกันข้าม บ้านเมืองที่ประชาชนมีบทบาททางการเมือง สามารถผลักดันให้ผู้บริหารทำงานตามที่ประชาชนเรียกร้อง ก็จะทำให้ประชาชนยอมรับระบบดังกล่าวไม่มีใครคิดแยกออกไป ในทางกลับกัน ยิ่งประชาชนไม่มีบทบาทรัฐพิธีการกระจายอำนาจ บ้านเมืองยังมีปัญหา มากขึ้นประชาชนก็ยิ่งเบื่อหน่าย ไม่อยากอยู่ร่วมกับรัฐที่รวมศูนย์อำนาจอีกต่อไป ที่แล้วมา แม้ระบบผู้ว่าฯ แต่งตั้งมีข้อจุดศูนย์รวมของปัญหาทุก ๆ อย่างในแต่ละจังหวัด แต่มันก็เป็นจุดสำคัญที่สุดที่ทำให้อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าฯ รับผิดชอบต่ออธิบดีกรมการปกครอง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ รมว.มหาดไทย แต่ผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่เคยรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น...

การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ เป็นวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้บริหารของเขาเอง กล้าวิจารณ์และปลดผู้บริหารของเขา

เอง ผิดกับระบบผู้ว่าฯ แต่งตั้งที่เป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย ผู้ว่าฯ ถูกส่งมาเป็นนายของประชาชน มองเห็นประชาชนเป็นผู้รับบริการจากรัฐ ไม่ได้มองว่าประชาชนคือผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย ของประเทศ ระบบเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นระบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนา ท้องถิ่นของตน เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นกำลังสำคัญที่จะสกัดกั้นการหวน คินของระบบเผด็จการ...¹¹

นอกจากนั้น มีนักวิชาการอีกหลายคนที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น นายพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กล่าวว่า "...ถึงเวลาที่ต้องเลือกตั้งผู้ว่าฯ จังหวัดอย่างเป็นทางการเสียที เพราะทำแต่เพียงคำพูดมานานแล้ว เรื่องนี้จะทำอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ คือให้ ผู้ว่าฯ จังหวัดที่ประชาชนเลือกเข้ามาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ ต้องปล่อยให้มึนรูปแบบการ ปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเก็บภาษีเอง มิฉะนั้น จะไม่โตเหมือนกับสุขาภิบาลหรือเทศบาล และไม่ต้องเป็นห่วงว่าจะมีพวกเจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพลในจังหวัดเข้ามาคุมอำนาจ เพราะประชาชนในเขตเมืองมีการศึกษาอย่างการเลือกตั้ง กทม.ยังไม่เห็นพวกที่เลวร้ายมาลงสมัคร อย่างไรก็ตาม หากทำได้จริงก็นับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา เพราะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองอย่างใหญ่โต และกระทรวงมหาดไทยคงต่อต้าน เนื่องจากความใหญ่ของท้องถิ่น จะทำให้กระทรวงเล็กลง"¹²

นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น กล่าวว่า "...ประชาชนกำลังสับสนกับการที่มีเสียงวิจารณ์ว่า การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทำให้แตกแยกเอกภาพของประเทศจะมีการตั้งรัฐอิสระ ทั้งที่ความจริงแล้ว การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นเพียงการลดบทบาทของการปกครองส่วนภูมิภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ต้องดูถึงความพร้อมและความเจริญของแต่ละจังหวัดจะเหมาะสมให้เลือกตั้งหมดไม่ได้"¹³

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง, เปิดประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าฯ (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์ มิ่งเมือง, 2537), หน้า 12-17.

¹² มติชน (27 ตุลาคม 2535) : 20.

¹³ แนวหน้า (29 ตุลาคม 2535), หน้า 14.

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง กลุ่มพลังทางการเมือง นักการเมือง นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปซึ่งต่างก็มีแนวความคิดที่ไม่แตกต่างกันมากนัก กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยที่สำคัญมีดังนี้

1. ข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง
2. คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
3. นักการเมือง
4. นักวิชาการ
5. ประชาชนทั่วไป

1. กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง

กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง หมายถึงกลุ่มข้าราชการประจำที่รับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทย โดยกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสีย โดยตรงจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น นายชูวงศ์ ฉายะบุตร (อธิบดีกรมการปกครอง) กล่าวว่า "...เวลาพูดถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ มันไม่เหมือนกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นแค่ผู้บริหารของนิติบุคคลและราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น ตามมาตรา 6 แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง มีอำนาจ ตามมาตรา 57 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นคนละเรื่อง...ผมต้องขอขอบคุณท่าน ผู้เสนอที่ท่านมีจิตหวังความเจริญของท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ท่านต้องการที่จะให้มีการกระจายอำนาจให้จังหวัดมีการบริหารของตนเอง มีรายได้เป็นของตนเอง ผมต้องยกย่องในแนวความคิด เช่นนี้ ผมคิดว่าในระบบประชาธิปไตยนั้น เราคุยกันได้ว่าเป็นอย่างไร เพราะเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดในเวลา นี้ แต่อาจจะเกิดในอนาคตได้ ผมก็ไม่รู้ว่าจะเป็นไปได้ไหมเพราะทุกอย่างมันขึ้นอยู่กับภาวะการเมืองของประเทศชาติ แต่เราต้องมีเหตุผลว่าสิ่งที่เสนอนั้นหมายความว่าอย่างไรสรุปที่ท่านเสนอในร่างนี้ คือ เสนอให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและจังหวัดไหนถ้าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วให้เลิกผู้ว่าราชการจังหวัด ผมพูดแต่แรกแล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ส่งไปประจำตามส่วนต่าง ๆ ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน ก็นงบประมาณแผ่นดินมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนี้ 100 ปี ก็เลือกไม่ได้ ในกฎหมายของท่านเสนอให้เลิกตรงนี้แล้วไปเลือกผู้ว่าท้องถิ่นแทนให้เป็นผู้บริหารของท้องถิ่นและเสนอให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แล้วเลือกตั้งผู้บริหารของจังหวัดที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จังหวัดใดเมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้เลิก

ภูมิภาคทั้งหมดการเลิกภูมิภาคทั้งหมดหมายความว่าอย่างไร หมายความว่ากระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมดของประเทศไทยมี 14-15 กระทรวง ที่ส่งผู้แทนไปตามจังหวัดต่าง ๆ ต่อไปนี้ไม่มี มีแต่รัฐบาลกลางรัฐบาลท่านนายกชนวน บริหารจากทำเนียบรัฐบาลสั่งตรงจากทำเนียบรัฐบาล ไปยังจังหวัดต่าง ๆ เลย ไม่ต้องมีผู้แทนของตนเอง โดยมาตรา 112 ในร่างที่เสนอกำหนดว่า หากส่วนราชการใดจะส่งผู้แทนไปต้องทำความตกลงกับจังหวัด เช่น ถ้ากรมสรรพากรจะส่งผู้แทนไปเก็บภาษีอะไรต่าง ๆ ก็ต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อน จึงจะส่งคนไปเก็บภาษีได้ หรือ หากกระทรวงสาธารณสุขจะส่งคนไปรักษาพยาบาลก็ต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อนท่าน เขียนอย่างนี้ก็คือสิ่งที่ปรากฏในร่างกฎหมายของท่าน ผมเอาตัวเลขมานั่งคิดเพราะหน่วยงาน ผมเป็นหน่วยงานที่รวบรวมเงินเปรียบเทียบงบประมาณต่าง ๆ ในปี 2536 งบประมาณของ รัฐบาลกลาง 464,000 ล้านบาท ขณะที่รายได้ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คือ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมแล้วประมาณ 35,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล 464,000 ล้านบาท แล้วจะคิดเป็นประมาณร้อยละ 7 เท่านั้น คุปี 2537 รายได้ของรัฐบาล 652,000 ล้านบาท ท้องถิ่นจะมีรายได้ในปีนี้ก็คาดว่าจะร้อยละ 7 เช่นกัน ในร่างพระราชบัญญัติรายได้ที่ท่านถวิล และคณะเสนอรายได้มีอยู่ 2 กรณีด้วยกัน รายได้ส่วนใหญ่จะเป็นรายได้ตามที่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือส่วนท้องถิ่นเดิมจัดเก็บ ในส่วนนี้มีประมาณ 35,000 ล้านบาท หรือ 40,000 ล้านบาท ส่วนที่สองรายได้จะต้องเพิ่มภาษีให้แก่ท้องถิ่น โดยให้เก็บภาษีมีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ผมเห็นด้วยว่าควรที่จะเพิ่มเพื่อหาเงินให้กับท้องถิ่น แต่ควรจะมาถึงร้อยละ 30 เลยหรือ เปล่า...สำหรับการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นได้เสนอกฎหมายมายังคณะรัฐมนตรีและที่ท่านนายกฯ เสนอจะนำเข้าคณะ รัฐมนตรีนั้นจะมีหลักการเช่นเดียวกับของทางพรรคพลังธรรมเสนอ คือจะให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหารอาจจะโดยตรงหรือ ลับ หรืออาจจะโดยอ้อมโดยเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดไม่เรียกว่าผู้ว่าราชการ จังหวัด ส่วนพวกภาษีและรายได้ก็เพิ่มเติมขึ้นไปพยายามจะเพิ่ม ให้มากขึ้น แต่ว่ากระทรวงการคลังจะรับได้แค่ไหนหรือไม่ยังเป็นปัญหา ผมคิดว่ากระทรวงการ คลังเท่าที่ผมทราบเป็นการภายในจากเอกสารที่เขาชี้แจงเขาไม่เอา เพราะกระทบกับรายได้ ของรัฐบาลไป 3-4 หมื่นล้านบาท ถึงตอนนี้ผมอยากขอสรุปว่า เรื่องการเลือกผู้บริหารของท้องถิ่น ถ้าไม่ใช่คำว่าผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้คำว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ จะสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยทั่วไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ...¹⁴

¹⁴ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง", หน้า 50-51.

นายชัยวัฒน์ หุตะเจริญ (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย) กล่าวจากการให้สัมภาษณ์ว่า "การดำเนินการต้องค่อย ๆ ทำ ค่อย ๆ ไป เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ระบุว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ฉะนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ยังไม่สมควรขณะนี้ แต่ถ้าจะเลือกนายกเทศมนตรี ขยายเทศบาล เป็นสิ่งที่เป็นไปได้...ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทุกจังหวัด เกิดเป็นพรรครัฐบาลทั้งหมด จะทำอย่างไร ถ้าถึงเวลาก็ต้องวิวัฒนาการกันไป แต่ในความเห็นส่วนตัวผมว่ายังขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 1"¹⁵

2. คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมในการ

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ประกอบด้วยนายโกเมน ภัทรภิรมย์(ประธาน), พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ (รองประธาน), คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ (รอง ประธาน), นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา, พลอากาศตรีธำรง เจริญรัชต์, พลตำรวจเอกบุญชู ว่างานนท์, พลเอกประเสริฐ สารฤทธิ์, พลเรือเอกประวิทย์ ศิวรักษ์, นายชูวงศ์ ฉายะบุตร, นายอนันต์ อนันตกุล, ร้อยตำรวจตรีวรรณ ชันชื้อ, นายวัฒนา รัตนวิจิตร, นายวิลาศ สิงหวิสัย, พลโทสำเภา ชูศรี, นายสมภพ โทตระกิตย์, นาวาอากาศเอกโสภณ สุวรรณะรุจิ, พล.ท.อดิศร ศุภสมุท, นายไพบุลย์ ช่างเรียน (เลขานุการ), นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ (ผู้ช่วยเลขานุการ) เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาโดยเริ่มจากการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ดังนี้¹⁶

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกล่าวอ้างอยู่เสมอมาว่าการเลือกตั้งผู้ว่ามลรัฐ (governor of state) ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบที่ดี สมควรที่จะเอาแบบอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ และมีความเจริญรุ่งเรือง อย่างมากซึ่งหากพิจารณาถึงสภาพต่างๆ ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแตกต่างกันมาก ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของรัฐ ประมุขของประเทศ การเมืองการปกครอง สภาพ

¹⁵ สัมภาษณ์นายชัยวัฒน์ หุตะเจริญ, 13 ตุลาคม 2537.

¹⁶ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่องความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด.

ทางเศรษฐกิจของประเทศ และของประชาชนหรือแม้กระทั่งเชื้อชาติศาสนา ขนบธรรมเนียม-ประเพณี และวัฒนธรรมของประเทศตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรคือเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสหรัฐ (federal state) คือแบ่งเป็นรัฐหลายรัฐ และแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยภายในของตนเองส่วนประมุขของประเทศไทยนั้นเป็นพระมหากษัตริย์ โดยการสืบราชสันตติวงศ์ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศ สหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงทำให้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย ไม่อาจกระทำแบบการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้

ประเทศญี่ปุ่น มีการกล่าวอ้างว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่ในประเทศญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานและได้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี จึงควรนำมาใช้ในประเทศไทยนั้น หากเปรียบเทียบการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย โดยเขตการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นที่เรียกว่า Ken ซึ่งมีทั้งหมด 49 Ken โดยไม่รวมเขตการปกครองท้องถิ่น พิเศษในเขตเมืองโตเกียว เมืองเกียวโต และเมืองโอซากา เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ถึงแม้ประเทศญี่ปุ่นจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็น Ken แต่ก็มิได้จัดให้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างประเทศไทยน่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า นอกเหนือไปจากนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาอีกทอดหนึ่ง โดยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยึดครองและวางรากฐานการเมืองการปกครองให้แก่ประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น Ken ของประเทศญี่ปุ่นกับจังหวัดของประเทศไทยจึงเป็นเขตการปกครองที่แตกต่างกัน

ในการพิจารณาศึกษาเรื่อง ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการฯ มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ในเบื้องต้น คณะกรรมการฯ มีความห่วงใยในการใช้คำว่า "ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด" ซึ่งนิยมใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และมาจากการแต่งตั้ง การใช้คำว่า "ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด" อาจทำให้เกิดความเข้าใจไขว้เขวสับสนในระบบของวิชากฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองได้สอนให้รู้ว่าการบริหารประเทศนั้นอาจจำแนกออกได้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกประเทศต้องมีระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ในการบริหารประเทศทั่วทั้งอาณาเขต แต่สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมีใช้ในบางประเทศซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นที่อาณาเขตกว้างขวาง ราชการส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการไปประจำอยู่

ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกว่า มณฑล หรือจังหวัด (Department or Province) และมอบอำนาจการสั่งการ ในบางเรื่องแทนราชการส่วนกลางเพื่อความสะดวกรวดเร็วและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้วิวัฒนาการมาจากการรวมกลุ่มของชุมชน และเป็นกลุ่มชุมชนซึ่งมี ความคิดริเริ่มที่จะพัฒนากลุ่มชุมชนของเขาให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มี สิ่งที่ประชาชนต้องการ และเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มชุมชนดังกล่าว ราชการส่วนกลาง จึงได้กระจายอำนาจการปกครองบางประการไปให้กลุ่มชุมชนปกครองกันเอง โดยตระหนักว่า ราชการส่วนกลางไม่อาจทราบถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มชุมชนได้อย่างทั่วถึง กลุ่มชุมชน เมื่อได้รับอำนาจที่กระจายมาจากราชการส่วนกลาง ก็จะใช้วิธีเลือกตั้งให้มีผู้บริหารสำหรับพัฒนา กลุ่มชุมชนตามความต้องการของชุมชนในกลุ่มนั้น ฉะนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่สำคัญและ จำเป็นของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการฯ เข้าใจว่า คำว่า "ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด" คงจะหมายถึงให้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นในจังหวัดแต่ละจังหวัด มิใช่การปฏิรูปการแต่งตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคมาเป็นการเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่มีประเทศใดได้เคยทดลองใช้ มาก่อน

ถ้าแนวความคิดของการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นประโยชน์ต่อการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด คณะกรรมการฯ ขอลำดับข้อพิจารณาของ ญัตติ เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. ความเป็นไปได้ของการมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งและผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

สำหรับความเป็นไปได้ของการมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจ มี ได้ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ใน ขณะเดียวกันได้ ถ้าสามารถจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างผู้ว่าทั้งสองประเภทให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน โดย ถือหลักว่า ผู้ว่าแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ได้บัญญัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยมาตรา 54 บัญญัติให้ผู้ว่าแต่งตั้งเป็นผู้รับ นโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้ เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบราชการ ในจังหวัด และอำเภอ ส่วนหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา 62 ได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็น

หัวหน้าอำเภอ ส่วนผู้ว่าเลือกตั้งซึ่งจะกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด ก็จะต้องตรากฎหมายกำหนดรูปแบบท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากรูปแบบท้องถิ่นที่ได้กล่าว มา แต่มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และในการตรากฎหมายกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็น เขตท้องถิ่น จะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้ชัดเจนแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของ จังหวัดซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปราชการส่วนท้องถิ่นให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด

ในปัจจุบันท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลหรือเมืองพัทยา มิได้มีเขตพื้นที่การปกครองทั่วทั้งจังหวัด (คงมีเฉพาะบางส่วนของจังหวัดตามที่จะมีพระราช- กฤษฎีกาประกาศกำหนด เช่น เขตของเทศบาล) สุขาภิบาลถือเขตอำเภอตามพระราช บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นเขตของท้องถิ่น ส่วนองค์การบริหารส่วน จังหวัดในแต่ละ จังหวัดมีเขตพื้นที่ที่เหลือนอกจากเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลหรือเมืองพัทยา ของ จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยา

ถ้ามีนโยบายที่จะให้มีราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เกิดขึ้นโดยให้มีเขตพื้นที่ปกครองทั่วทั้ง จังหวัดดังเช่นรูปการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการฯ มีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. จะต้องยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ สุขาภิบาล รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่ใน ปัจจุบันให้หมดไป เพื่อมิให้มีการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ และเพิ่มภาระแก่ประชาชนที่จะ ต้อง ถูกปกครองโดยท้องถิ่นในรูปจังหวัดและรูปเทศบาล หรือในรูปจังหวัดและในรูปองค์การ บริหารส่วนจังหวัด การยุบเลิกท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในรูปจังหวัด เพราะ อาจดำเนินการตรากฎหมายโอนพนักงานเทศบาล ข้าราชการส่วนจังหวัดมาเป็นข้าราชการ ของท้องถิ่นในรูปจังหวัด และโอนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ สุขาภิบาล มาเป็นของท้องถิ่นในรูปจังหวัด แต่ก็มีข้อที่ควรคำนึงไว้ล่วงหน้า คือความยินยอม ของประชาชนในเขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา ที่จะยิน ยอมพร้อมใจให้ยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นในเขตของเขาหรือไม่

ข. ถ้าไม่ประสงค์จะยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และท้องถิ่น รูปแบบอื่น ๆ จะต้องพิจารณาปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มิให้ซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น รูปจังหวัดที่จะจัดให้มีขึ้น เช่น กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และ เมืองพัทยามีหน้าที่เกี่ยวกับความผาสุกของประชาชน ในด้านการรักษาความสะอาดความเป็น ระเบียบ การขจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การซ่อมแซมถนน ตรอกซอย การขุดลอกคูคลอง การ กำจัดวัชพืช ฯลฯ ส่วนหน้าที่ของท้องถิ่นรูปจังหวัดซึ่งจะต้องเข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่องค์

การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยา ควรเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับการ สาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ เช่น การสร้างหรือตัดถนน การเดินรถโดยสาร การควบคุม การจราจรภายในจังหวัด การจัดให้มีน้ำสำหรับบริโภค หรือสำหรับการเกษตร และ อุตสาหกรรม ฯลฯ

ค. โดยที่จะต้องมีการกำหนดให้จังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และใน กฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ผู้ที่แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลส่วน กลาง คอยกำกับดูแลการบริหารของจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไป ตามตัวบทกฎหมายในประเด็นนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่า ไม่ควรกำหนดให้ผู้ที่แต่งตั้งเป็นผู้กำกับ ดูแลการบริหารท้องถิ่นในจังหวัด เพราะผู้ว่าเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับสูงสุดในจังหวัด ถ้ามีความคิดว่าควรจะมีผู้กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด ก็ควรจะมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกำกับดูแลเท่านั้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร สำหรับข้อโต้แย้งนี้ คณะกรรมาธิการ มีความเห็นว่า จังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นคงจะมีไม่ จังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และถ้าเป็นจังหวัดที่อยู่ ห่างไกลกรุงเทพมหานคร ก็ ย่อมจะเป็นการพันวิสัยสำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ จะคอยกำกับดูแลเช่นเดียวกับการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร และในที่สุดอาจมีความจำเป็น ต้องอาศัยบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มอบ อำนาจให้ผู้ที่แต่งตั้งเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน อาจมีข้อโต้แย้งต่อไปอีกว่า เมื่อประชาชนใน จังหวัดได้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัดแล้ว ก็ควรปล่อยให้เป็นที่ของประชาชนที่จะ คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าเลือกตั้ง ข้อโต้แย้งนี้อาจถูกต้องถ้าเป็นการบริหาร ระดับชาติหรือระดับมลรัฐ (state) แต่ในระดับท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ที่จะปกครองชุมชนในท้องถิ่นได้ตามอำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจตรากฎหมายใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น (เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติจังหวัด) และอำนาจที่จะจัดเก็บภาษีบางประเภทภายในเขตท้องถิ่นถ้าให้อำนาจประชาชนควบคุมหรือ ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดหรือคุ้นเคยกับประชาชนใน ท้องถิ่นอาจเกรงใจ หรือมีความหวั่นเกรงไม่กล้าเสนอกฎหมายที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ ประชาชนในเขตจังหวัด หรือจัดเก็บภาษีในเขตของจังหวัด ด้วยเหตุนี้ในการบริหารท้องถิ่น ของต่างประเทศส่วนมาก รัฐบาลส่วนกลางจึงส่งมอบอำนาจที่จะแต่งตั้งตัวแทนเพื่อคอยสอดส่อง ดูแลกำกับการบริหารท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่นว่ากฎหมายของท้องถิ่นที่ใช้บังคับแก่ ประชาชนในท้องถิ่นได้ตราขึ้นภายในกรอบของกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบ ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลตรงตามวัตถุประสงค์ของการให้เงิน อุดหนุน หรือไม่

3. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิใช่แบบอย่างของการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ

ความคิดของการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ในชั้นแรกได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 เมื่อ พ.ศ. 2514 รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่านครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีผู้บริหารคือ ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และในปีเดียวกันนั้นเอง ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันเรียกว่าเทศบาลนครหลวง มีผู้บริหารเรียกว่านายกเทศมนตรีเทศบาล นครหลวง และกำหนดให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีนั้นเองเป็นนายกเทศมนตรีด้วยโดยตำแหน่ง ต่อมาเพียงอีกหนึ่งปีก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 พ.ศ. 2515 จัดรูปการปกครองใหม่เป็นกรุงเทพมหานครโดยรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงรวมทั้งสุขาภิบาลในเขตนครหลวงทั้งหมดเข้าด้วยกัน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกมายกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง แต่ต่อมาก็ได้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับคณะอยู่ในตำแหน่งไม่ได้นาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้าแทนที่อยู่ระยะหนึ่ง จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ใช้บังคับกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจนถึงบัดนี้

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีที่มาจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั่นเอง หากแต่เรียกให้แตกต่างกันออกไปเพื่อสำแดงให้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนครหลวง

จากความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. การยอมรับของรัฐบาลในการเปลี่ยนรูปคณะเทศมนตรีเป็นรูปผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าฯ อีก 4 คน พึงเข้าใจว่าความคิดของการเปลี่ยนรูปดังกล่าว เกิดขึ้น โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระยะเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นอายุ และกำลังจะมีสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในระยะเวลาอันใกล้ คณะรัฐมนตรีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2517 ก็กำลังจะสิ้นสุดลงตามสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น มิได้ถือว่าการปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่นเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล รัฐบาลคงพิจารณาเห็นว่า เมื่อได้มีสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีคณะใหม่เกิด

ขึ้นตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็ควรจะ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาต่อไป ถึงความเหมาะสมของรูปการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ข. เหตุผลที่รูปการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครสามารถนำมาปฏิบัติ จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 18 ปี แม้จะมีข้อโต้แย้งหลายครั้งก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าว น่าจะเป็นเพราะกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นที่ตั้งของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการในจังหวัดต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรัฐบาลได้ใช้วิธีจัดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐบาลไปปฏิบัติหน้าที่ ในจังหวัดต่าง ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และแยกเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สำหรับการจ้ดรูปการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร เมื่อกระทรวง ทบวง กรม ตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานคร จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้เป็นหูเป็นตาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ดังเช่นการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่จำเป็นต้องมีในกรุงเทพมหานคร เมื่อไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร การมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งจึงไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับการผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ การจ้ดรูปการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครก็ได้เป็นการ ก้าวก้าวกับการบริหารราชการส่วนกลาง เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจนว่ามี 27 ประการ และได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าจะให้มีการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งเขตจังหวัดและทุกจังหวัด ปัญหาซึ่งจะติดตามมาก็คือ การกำหนดบุคคลผู้ควบคุมดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าเลือกตั้ง ย่อมเป็นการพันวิสัย ที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร ราชการของผู้ว่าเลือกตั้งทุกจังหวัด และในระบบการปกครองท้องถิ่นที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐบาลส่วนกลางซึ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ยังมีหน้าที่ที่ จะต้องคอยติดตามดูแลการบริหารของผู้ปกครองท้องถิ่นว่าได้ปกครองให้ประชาชนมีความผาสุก ให้ท้องถิ่นมีความเจริญหรือไม่ โดยเฉพาะในด้านการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล หรือ การตรากฎหมายใช้บังคับในท้องถิ่น ได้กระทำโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์หรือเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมหรือไม่ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่ผู้เดียวไม่อาจควบคุมดูแล ก็ จำเป็นต้องแต่งตั้งตัวแทนไปประจำอยู่ในจังหวัดซึ่งมีการปกครองท้องถิ่น ดังเช่นได้มอบอำนาจ ให้ผู้ว่าแต่งตั้งเป็นผู้คอยติดตามดูแลการบริหารท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ฉะนั้น ความคิดให้มี ผู้ว่าเลือกตั้งโดยไม่มียอมให้มีตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางคอยติดตามดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ ท้องถิ่นหรือปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า

ในจังหวัดที่มีผู้ว่าเลือกตั้งมีการบริหารท้องถิ่น แต่จะก่อให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นการปกครอง
ทำนองเดียวกับการปกครองมลรัฐ

4. สำหรับคำกล่าวที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นผู้คำนึงถึงความ
ต้องการของประชาชน คำกล่าวนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำกล่าวที่ถูกต้องและไม่มีข้อโต้แย้ง พึง
ระลึกว่าทุกจังหวัดจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนต่าง ๆ กัน และคงเป็นที่
ยอมรับกันว่าหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการดูแลทุกข์สุขของ
ประชาชนในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของสมาชิก
สภาผู้แทน ราษฎรในแต่ละจังหวัดกับของผู้ว่าเลือกตั้ง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้
แทนราษฎรอาจ ดูแลทุกข์สุขของประชาชนรวมทั้งทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าผู้
ว่าเลือกตั้ง เพราะ เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างกับเขตเลือกตั้งของผู้ว่า
เลือกตั้ง จึงกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งกว่าผู้ว่าเลือกตั้ง
นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าเลือกตั้งย่อมจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ก่อให้เกิดมีผู้ว่า
เลือกตั้งขึ้นทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจ
อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติคว่นเกี่ยวกับความเดือดร้อนของ
ประชาชนให้รัฐบาลทราบและดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็วกว่าในปัจจุบันปรากฏว่า ผู้ว่าแต่งตั้ง
กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมมือกันพัฒนาจังหวัด และดูแลทุกข์สุขของประชาชนใน
จังหวัดเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ในอนาคต ถ้ามีผู้ว่าเลือกตั้งอาจมี ปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการพัฒนา
จังหวัด หรือเกี่ยวกับการดูแลประชาชนระหว่างผู้ว่าเลือกตั้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้
เพราะแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างเดียวกัน คือการสะสมคะแนนนิยมจาก
ประชาชนผู้เลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป โดยเฉพาะถ้าในเขตเลือกตั้งใดมีสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรคกับผู้ว่าเลือกตั้ง การขัดแย้งระหว่างสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรกับผู้ว่าเลือกตั้งย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ แต่สำหรับผู้ว่าแต่งตั้งกับสมาชิกสภาผู้
แทนราษฎร การขัดแย้งดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะผู้ว่าแต่งตั้งย่อมตระหนักดีว่ารัฐมนตรีว่า
การกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การขัดแย้งกับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของผู้ว่าแต่งตั้ง

5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของจังหวัดที่มีการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัด

การกำหนดให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งจะประสบกับปัญหาที่ต้อง
พิจารณาในเบื้องต้นก็คือ การสรรหาบุคลากรมาร่วมปฏิบัติหน้าที่กับผู้ว่าเลือกตั้ง คณะ-
กรรมการฯ มีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. ถ้ายังคงรูปแบบท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล ตาม
เดิม แต่จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แตกต่างกับท้องถิ่นในรูปจังหวัด ในกรณีเช่นนี้จะต้องเตรียมจัด

ตั้งงบประมาณสำหรับบรรจุข้าราชการประจำจังหวัดให้เพียงพอสำหรับการบริหารราชการท้องถิ่นของจังหวัด ถ้าเริ่มต้นให้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวในหลายจังหวัดในคราวเดียวกัน ก็จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก

ข. ถ้ายุบเลิกราชการส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ คงมีแต่จังหวัดรูปเดียว ทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร ก็อาจตรากฎหมายโอนพนักงานเทศบาล ข้าราชการส่วนจังหวัด รวมตลอดทั้งทรัพย์สินของท้องถิ่นมาเป็นของจังหวัดได้ ซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณได้มาก แต่ก็จะมีปัญหาที่สำคัญติดตามมา กล่าวคือ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล จะยินยอมให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล หรือไม่ คณะกรรมการฯ ไม่แน่ใจว่าจะไม่มีการต่อต้านจากประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

ค. ถ้าจะมีความคิดที่ก้าวไปไกลขึ้นอีก คือไม่ให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่มีผู้ว่าเลือกตั้ง หรืออีกนัยหนึ่งให้มีแต่ผู้ว่าเลือกตั้งเพียงคนเดียว ไม่มีผู้ว่าแต่งตั้งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่ามันน่าจะเป็นไปได้ยาก เพราะจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายในวงราชการและข้าราชการ การบริหารราชการของรัฐบาลโดยไม่มีข้าราชการเป็นตัวแทนไปประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จะเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกระทรวง ทบวง กรม จะต้องมีการไปประจำปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในอันที่จะได้รับความรวดเร็วจากการสั่งการของทางราชการ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเดินทางเข้ามายังกรุงเทพมหานคร และหน้าที่ในการสั่งการแทนกระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่อาจโอนไปให้ผู้ว่าเลือกตั้งปฏิบัติแทนได้ เพราะผู้ว่าเลือกตั้งมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งคำแนะนำของกระทรวง ทบวง กรม อาจมีข้อเสนอว่าให้ตรากฎหมายกำหนดให้ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดต่าง ๆ ตามเดิม แต่ให้อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าเลือกตั้ง แทนผู้ว่าแต่งตั้ง คณะกรรมการฯ ก็ยังคงมีความเห็นว่า ความยุ่งยากระส่ำระสายในวงราชการ และจากข้าราชการก็ต้องทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะถ้าผู้ว่าแต่งตั้งและรองผู้ว่า แต่งตั้งและข้าราชการอื่น ซึ่งไม่ประสงค์จะทำงานกับผู้ว่าเลือกตั้งจะขอย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่น จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรพึงระลึกว่าการปฏิบัติราชการนั้นถ้าผู้ปฏิบัติไม่มีความเต็มใจที่จะปฏิบัติอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการของส่วนรวมได้ คณะกรรมการฯ เห็นว่า สำหรับข้อเสนอนี้ ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านใดมุมใดก็จะประสบแต่ผลเสียมากกว่าผลดี

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการฯ การปกครอง วุฒิสภาเห็นว่าในขณะนี้ ประเทศไทย ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในด้านราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด

3. นักการเมือง

นักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีอยู่หลาย คนเช่นเดียวกัน เช่น นายเชาวน์วัศ สุตลาภา กล่าวให้สัมภาษณ์ว่า "...ขณะนี้ยังไม่ถึงเวลาและต้องทำความเข้าใจว่าเลือกตั้งผู้ว่าฯ มาทำหน้าที่อะไร ในต่างประเทศเป็นผู้ว่ามลรัฐ มีหน้าที่ร่วมกับสภามลรัฐ คณะมนตรี ออกกฎหมายข้อบังคับของรัฐ และควบคุมการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบของ เทศบาลทั่วทุกตารางนิ้ว ไม่เหมือนกับของไทยที่พัฒนายังไม่เท่าเทียมทั่วกันพอจะยกฐานะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล...อย่างผู้ว่าฯ กทม. เราก็ผิด น่าจะเรียกนายกเทศมนตรี กทม. ผมยืนยันตรงนี้ได้ว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ได้หวังอำนาจ แต่เราพยายามปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญคือการผลักดันให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล"¹⁷

นายประจวบ ไชยสาส์น กล่าวให้สัมภาษณ์ว่า "...ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพราะ...โครงสร้างใหญ่ของการปกครองไทย เป็นระบบรัฐสภาและไม่ได้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ...ดังนั้นการปกครองควรจะเป็นระบบเดียวกันไปถึงระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น... การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เช่นเดียวกับกทม. จะทำให้เกิดการผูกขาด เพราะในปัจจุบัน ไม่มีระบบการตรวจสอบ หากพรรคการเมืองพรรคเดียวดำรงตำแหน่งทั้งผู้ว่าฯ และสมาชิกสภาจังหวัด ประชาชนก็จะเสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ การถอดถอนผู้ว่าฯ ก็จะทำให้ลำบาก แม้ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจนี้อยู่ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ขอถามว่ามี รว. มหาดไทยคนไหนกล้าปลดผู้ว่าราชการกทม. ถ้าปลดก็จะเป็นปัญหากับคน กทม. ทันที..."¹⁸

4. นักวิชาการ

นักวิชาการหลายคนได้แสดงความคิดเห็น ในลักษณะที่ไม่เห็นด้วยกับการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอ้างเหตุผลไว้อย่างน่าสนใจ เช่น นายแก้วสรร อติโพธิ์ กล่าวว่า "แทบทุกคนบนแผ่นดินอยากเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งนั้น แต่กรณีดังกล่าวมองได้หลายแง่มุมประการแรกก็คือ หากต้องการให้รูปแบบการปกครองเป็น แบบ กทม.เราต้องถามตัวเอง ก่อนว่า ในจังหวัดเราประชาชนมีความพร้อมที่จะเลือกผู้ว่าฯ ของเขาหรือยัง ต่อมาต้องดูว่า ระบบการคลังท้องถิ่นเราพร้อมจะจัดเก็บภาษีและตั้งงบประมาณรายจ่ายเองหรือไม่ ถัดมาอีกเรา ต้องถามตัวเองว่า ในจังหวัดของเรามีข้าราชการที่จะเป็นมือไม้เหมือนข้าราชการ กทม. หรือเปล่า พร้อม

¹⁷สัมภาษณ์นายเชาวน์วัศ สุตลาภา, 25 ธันวาคม 2537.

¹⁸สัมภาษณ์นายประจวบ ไชยสาส์น, 4 ตุลาคม 2537.

จะมีการออกกฎหมายใช้เองในเขตจังหวัดหรือไม่ และแน่ใจหรือไม่ว่า ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดเรา มีอิสระพอที่จะบริหารงานโดยไม่ถูกรอบหรือ แทรกแซงการทำงานจากใคร...ถ้าเรายังไม่พร้อมในสิ่งเหล่านี้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไปไม่รอด เพราะภาพที่แท้จริงไม่ใช่เลือกเพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นก็จริงดู กทม. เป็นตัวอย่าง นั่นคือจะต้องพยายามดึงงานของท้องถิ่นเข้ามาทำงานให้มากที่สุด และเรื่องใดที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมหาดไทยจึงจะยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องได้ เพื่อป้องกันปัญหา นอกจากนั้น อบจ. หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องดึงงานเข้า อบจ. ให้มากขึ้น รวมทั้งมีการเลือกนายก อบจ. ด้วย... โดยสรุป หากจะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดกันตามกระแสที่พูดประการแรกต้องพูดให้ชัดเจนไปว่าเป็นแบบกระจายอำนาจ ถัดมาจะต้องกระจายงานของระบบรวมอำนาจ (ภูมิภาค) แบบเดิมให้น้อยลง ด้วยการดึงงานเข้ามาให้ อบจ. อ้วนหรือมีงานทำมากขึ้น ถัดมาไม่ควรปรับ โครงสร้างการปกครองโดยไม่มีการรวมตัวของชาวบ้านก่อน สุดท้ายต้องทำให้อำนาจเปิดไว้เสมอเหมือนนั้น ชาวบ้านจะถูกกดหัวเหมือนเดิม ทั้งหมดจะต้องกระทำแบบขนานรับกันไปจึงจะไปรอด มิเช่นนั้นสักแต่ว่าขอให้ได้เลือกอย่างเดียวไปไม่รอดแน่”¹⁹

ส่วนนายโภคิน พลกุล กล่าวว่า “...ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกผู้ว่าฯ เพราะ จะต้องให้มีการพิจารณาให้รอบคอบกว่านี้ โดยโยงถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค มิฉะนั้นจะทำให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่ไปประจำในแต่ละจังหวัดเกิดความสับสน...เรื่อง นี้เป็นความพยายามของคนที่หมั่นไส้กระทรวงมหาดไทย โดยใช้เป็นอารมณ์ชั่ววูบและความสนใจ เท่านั้น”²⁰

นายอมร รักษาสัตย์ กล่าวให้สัมภาษณ์ว่า “...เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น แต่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพราะเชื่อว่าผู้ว่าฯ ที่ได้รับเลือกตั้งไม่สามารถที่จะแก้ปัญหของท้องถิ่นได้หมด เพราะถ้าผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งแก้ปัญหาได้จริง อังกฤษกับอเมริกา คงเจริญมากกว่านี้ เพราะประเทศทั้งสองมีการเลือกตั้งทุกระดับ...ควร จะรักษา โครงสร้างการปกครองไว้ตามเดิม คือมีการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ควรจะกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาล และสุขาภิบาลมากขึ้น โดยออกข้อบัญญัติในลักษณะการเพิ่มอำนาจ ตรงนี้แหละที่ เป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ การเลือกตั้งผู้ว่าฯ อย่างที่หลายคน เข้าใจ และถ้าชอบเลือกตั้ง ก็ควรจะให้มีการเลือกตั้งระดับเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งปัจจุบันนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลอยู่...”²¹

¹⁹ไทยรัฐ (9 พฤศจิกายน 2535), หน้า 5.

²⁰สยามรัฐ (15 พฤศจิกายน 2535), หน้า 3.

²¹สัมภาษณ์นายอมร รักษาสัตย์, 7 มกราคม 2538.

สำหรับประชาชนทั่วไปนั้น เมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจประชามติของฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น พบว่ามีทั้งผู้ที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งนี้จะเห็นได้จากผลการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งจัดขึ้นโดยหนังสือพิมพ์มติชนและคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ใน 5 ประเด็นหลักดังนี้²²

ในประเด็นประสิทธิภาพการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยจากผลการสำรวจพบว่า ประชาชนที่พอใจในผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งมีอัตราส่วนน้อยกว่าประชาชนที่ไม่พอใจนั้นคือ ร้อยละ 18.6 จากการสำรวจทั่วประเทศเท่านั้นที่เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีจนถึงระดับดีมาก แต่ตรงกันข้ามมีประชาชนร้อยละ 48.1 ที่ไม่พอใจและเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งสามารถตอบสนองความต้องการได้เพียงเล็กน้อย หรือไม่สามารถตอบสนองได้เลย

ส่วนประเด็นที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะดีหรือไม่นั้น พบว่ามีประชาชนที่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ ดังกล่าว ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความเห็นเกี่ยวกับผลดีผลเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผลปรากฏว่า ในทุกจังหวัดที่เป็นเป้าหมายการสำรวจพิเศษหรือจังหวัดอื่นทั่วประเทศพบว่าร้อยละ 57 เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย และร้อยละ 16.5 ที่เชื่อว่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

เกี่ยวกับบทบาทของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อสาธารณชน โดยส่วนรวมที่ค่อนข้างชัดเจนพบว่าร้อยละ 55.6 คือมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศยังคงเชื่อว่าผู้มีอิทธิพลในจังหวัดสามารถที่จะแทรกแซงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่อาจจะไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ส่วนที่เห็นว่าสามารถแทรกแซงอย่างได้ผลมีจำนวนร้อยละ 28.2 นอกจากนี้ยังมีผู้เห็นว่าผู้มีอิทธิพลจะไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้เพียงร้อยละ 16.2

ประเด็นอุปสรรคของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอุปสรรคสำคัญที่สุด ที่ต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามทัศนะของประชาชนคือข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือร้อยละ 39.3 ของประชาชนทั่วประเทศมีความเห็นเช่นนั้น ในขณะที่อุปสรรค สำคัญรองลงมาก็คือ การขาดคุณภาพของนักการเมืองในจังหวัดต่าง ๆ

²²บ้านเมือง (4 เมษายน 2537).

ส่วนประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับความตั้งใจจริงของพรรคร่วมรัฐบาลในการผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีประชาชนถึงร้อยละ 84.7 ทั่วประเทศที่เห็นว่า พรรคพลังธรรมมีความตั้งใจจริงในนโยบายการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพรรคพลังธรรมมีภาพพจน์ที่โดดเด่นในประเด็นดังกล่าวมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ ซึ่งมีภาพลักษณ์ที่ไม่น่าพึงพอใจนักในสายตาของประชาชน โดยมีประชาชนเพียงร้อยละ 37.1 และ 23.2 ตามลำดับที่เห็นว่า พรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ จริงใจต่อนโยบายดังกล่าว

ในส่วนของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ปัญหาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล 2 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังธรรมโดยฝ่ายแรกคือพรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่าควรจะพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ ผลดี และผลเสียต่าง ๆ ให้รอบคอบก่อนเพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศถ้ารีบร้อนจะเกิดความเสียหาย

พรรคประชาธิปัตย์ยอมรับว่า นโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรค ซึ่งมีในนโยบายของรัฐบาลเมื่อหลายพรรคร่วมจัดตั้งรัฐบาลก็ต้องยกวางนโยบายโดยลดความต้องการของแต่ละพรรคลงทั้งนี้เพื่อให้เกิดความประนีประนอมพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ก็ต้องลดหย่อนนโยบายของตัวเองลงส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นรัฐบาลได้มอบให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง พิจารณาว่า มีความพร้อมประการใด

ทางด้านพรรคพลังธรรม ได้ยืนยันว่า พรรคจะดำเนินการผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ได้ โดยจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอย่างแน่นอน ไม่จำเป็นต้องรอฟังมติของคณะรัฐมนตรีก่อน เพราะเมื่อส่งเข้าสภาแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องกลับมาที่คณะรัฐมนตรีอยู่ดี ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบเรื่องก็จบความขัดแย้งในปัญหาเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคพลังธรรมนี้ เมื่อสรุปแล้วก็จับสาระสำคัญได้ว่าทั้ง 2 พรรคต่างมีนโยบายที่ตรงกันคือต้องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เพียงแต่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและพรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่าสมควรได้พิจารณาทบทวนถึงผลดีผลเสียต่าง ๆ ให้ถี่ถ้วนรอบคอบก่อนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ ซึ่งไม่ควรเสี่ยง เพราะมิใช่ปัญหาเร่งด่วนเพราะมีปัญหาก็เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนมากมายคอยให้รัฐบาลแก้ไขอยู่

แต่ในเวลาเดียวกัน ทางด้านพรรคพลังธรรม ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีโดยยืนยันจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทันทีในจังหวัดที่เห็นว่าพร้อมจะ

ดำเนินการได้ เพื่อเป็นการรักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในคราวเลือกตั้ง การที่พรรคพลังธรรมเร่งรัดจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็วนี้ถ้าพิจารณาแต่เพียงเผินๆ ก็เป็นการแสดงถึงเจตนาอันดีคือเร่งพัฒนาระบบการปกครองบ้านเมืองให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริง น่าจะเป็นเรื่องของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายมากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า ความพยายามของพรรคพลังธรรม ที่จะผลักดันให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดออกใช้บังคับ น่าจะมีเจตนาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงมากกว่าคือนอกจากแสดงว่าพรรคพลังธรรมเป็นพรรคการเมืองที่พยายามรักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนในคราวเลือกตั้งแล้ว ยังเป็นการตำหนิพรรคการเมืองอื่นว่าไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนในคราวหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่แล้วด้วย

จากความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าว จึงพอที่จะจัดแบ่งแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเดิมมีอยู่ 2 กลุ่ม ออกได้เป็น 3 กลุ่ม เนื่องจากมีแนวความคิดเห็นซึ่งมี ลักษณะของการประนีประนอมกันสอดแทรกอยู่ในแนวความคิดเห็นดังกล่าว คือ

1. แนวความคิดเห็นที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และยกเลิกลายกองการ บริหารส่วนจังหวัด
2. แนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และไม่ให้มีการเลือกตั้ง นายกองการ บริหารส่วนจังหวัด
3. แนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้มีการเลือกตั้งนาย กองการ บริหารส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละแนวความคิดเห็นโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเห็นที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และยกเลิกลายกองการ บริหารส่วนจังหวัด

แนวความคิดเห็นนี้เป็นแนวความคิดเห็นของพรรคพลังธรรมในตอนเริ่มแรก ซึ่งต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ชื่ออะไรก็ได้ของท้องถิ่น โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ มาจากการแต่งตั้งเหลืออยู่ แต่เนื่องจากแนวความคิดเห็นนี้เป็นแนวความคิดเห็นที่เป็นอุดมคติ มากเกินไปสำหรับสังคมไทย จึงได้รับการต่อต้านเป็นอย่างมากจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย แนวความ คิดเห็นนี้ เมื่อพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ แล้ว จะเห็นว่านอกเหนือจากพรรค พลังธรรมแล้ว ยังมีพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของ ประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี) พรรคความหวังใหม่ ซึ่งใช้

เป็นประเด็นในการหาเสียงว่าจะให้มีเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และพรรคเอกภาพซึ่งกำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่าจะให้มากกว่าการเลือกตั้งในทุกระดับหมู่บ้าน ตำบลเมือง และจังหวัด แต่ต่อมาแนวความคิดเห็นนี้ได้แปรเปลี่ยนไป โดนเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่

นอกจากพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว ยังมีกลุ่มบุคคลที่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว อีกคือนักการเมือง กลุ่มพลังทางการเมือง นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้อาจจำแนกผลดี และผลเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าวออกได้ดังนี้

ผลดี

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ดี
2. มีความผูกพันกับจังหวัดมากกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งย้ายไปย้ายมา
3. พรรคการเมืองจะมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น อาจเป็นผลดีต่อระบบประชาธิปไตย
4. จะมีข้าราชการพนักงานของตนเองไม่ต้องย้ายไปย้ายมาทั่วประเทศ
5. คงจะเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรมากขึ้น แต่การเก็บภาษีเพิ่มเติมต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดและจะทำให้เสียคะแนนนิยม

ผลเสีย

1. ต้องจัดรูปการครองเสียใหม่คือ
 - ก. การปกครองส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านจะหมดไปในที่สุด
 - ข. การปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล สุขาภิบาล จะเลิกไปเพราะจะกลายเป็นหน่วยย่อยของจังหวัด เหมือนแขวงในกรุงเทพมหานคร
2. ข้าราชการของส่วนกลางส่วนภูมิภาคจะเต็มใจสังกัดจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งตลอดชีวิตราชการหรือไม่ จะก้าวหน้าในอาชีพอย่างไร ยังไม่มีคำตอบ
3. จังหวัดเกือบทั้งหมดจะมีรายได้ของตนเองไม่พอจ่ายเงินเดือน และสวัสดิการข้าราชการ แต่ถ้าเพิ่มแหล่งรายได้ให้จังหวัดมากขึ้นมาก ส่วนกลางก็จะมีรายได้น้อยลง
4. ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องปรับตัวอีกมาก เช่น เปลี่ยนอำนาจหน้าที่ เปลี่ยนวิธีการบริการประชาชนจากหน่วยสังกัดจังหวัด อำเภอเป็นเขตบริการ ซึ่งจะไม่มีการประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ

5. อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง สวัสดิภาพของประชาชน บุรณภาพแห่งดินแดน เอกภาพของประเทศ

6. จังหวัดจะต้องช่วยตัวเองในทุกด้านมากขึ้น เมื่อมีภัยพิบัติสาธารณภัยรัฐบาลก็ไม่มีมือจะเข้าไปช่วยได้ทันที

7. ระบบราชการพลเรือนอย่างในปัจจุบัน ที่มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงยินดีเข้ารับราชการจะเลิกไปเหลือแต่ผู้มีความรู้ปานกลางรับราชการในระดับจังหวัด คนดีมีฝีมือจะไปอยู่ภาคธุรกิจ

แนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวความคิดเห็นนี้เป็นแนวความคิดเห็นของกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครองมาตั้งเมื่อตอนที่เริ่มเห็นว่ามีพรรคการเมืองหลายพรรคเสนอแนวนโยบายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวความคิดเห็นนี้ คือนายชูวงศ์ ฉายะบุตร (อธิบดีกรมการปกครอง) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแนวความคิดเห็นที่ได้รับการยอมรับจากหลายฝ่าย รวมทั้งนายถวิล ไพรสณฑ์ (จากพรรคพลังธรรม) ก็ยอมรับว่าสามารถที่จะเป็นไปได้และนำไปสู่การปฏิบัติได้มากกว่าแนวความคิดเห็นเริ่มแรกของตนเอง ทั้งนี้ อาจจำแนกผลดี และผลเสียของการเสียของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะดังกล่าวออกได้ดังนี้

ผลดี

1. นักการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะ สมาชิกสภาจังหวัดจะมีโอกาสได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น
2. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในชนบทนอกเขตการปกครองท้องถิ่น
3. พรรคการเมืองอาจได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น ถ้ามีการจัดพรรคในท้องถิ่น
4. ไม่กระทบกระเทือนระบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
5. ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบเหมือนเทศบาล
6. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินงานแก้ปัญหาของประชาชนในจังหวัดได้ตรงตามความต้องการเพราะมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

ผลเสีย

1. ข้าราชการส่วนภูมิภาคจะสนับสนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด น้อยลงเพราะไม่มีผู้ว่าราชการคอยผลักดันและระดมทรัพยากร แต่จะทำหน้าที่ควบคุมแทนการสนับสนุน
2. การมีพรรคมาแข่งขันในระดับท้องถิ่น อาจเกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน เกิดความไม่สงบถ้าพรรคหรือบุคลากรและประชาชนยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยดีพอ
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่เพียงเล็กน้อย ไม่มีงานทำเพราะงานจะไปทำในระดับตำบลจึงจะเป็นต้องขัดขวางความก้าวหน้าของสภาตำบล
4. ถ้าสภาตำบลกลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาพื้นที่ขององค์การจะหมดไปทันที
5. พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะค่อย ๆ ลดลงเมื่อเทศบาลสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นขยายเขตขึ้น
6. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะไม่ราบรื่นเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น เหมือนที่เกิดขึ้นกับเทศบาลหลายแห่งที่ต้องผลัดกันเป็นนายกเทศมนตรีกันทุกปี หรือทุก 2 ปี
7. นักการเมืองท้องถิ่นที่มีอิทธิพลอาจจะแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยประชาชนไม่สามารถป้องกันได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่
มาจากการเลือกตั้ง

กลุ่มเห็นด้วย	กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย
1. ถ้ามีเหตุผล ก็สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ เช่นเมื่อก่อนไม่เคยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และที่สำคัญก็คือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ดำเนินการเฉพาะการปกครองท้องถิ่น เหมือนกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นกรุงเทพมหานครเท่านั้น	1. เป็นการทำลายล้างระบบการปกครองที่บรรพบุรุษสร้างมา
2. ไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ว่าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวไม่ได้ บางประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวและมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย ก็มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด	2. ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้
3. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้หมายความว่าจังหวัดนั้นๆ จะเป็นอิสระจากประเทศไทย เช่น กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมานานแล้ว ก็ไม่เห็นเป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด และที่สำคัญก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	3. ถ้าให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะทำให้ประเทศไทยมีรัฐอิสระเกิดขึ้น 7 รัฐ
4. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบบประธานาธิบดีแต่อย่างใดและที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	4. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบบประธานาธิบดี

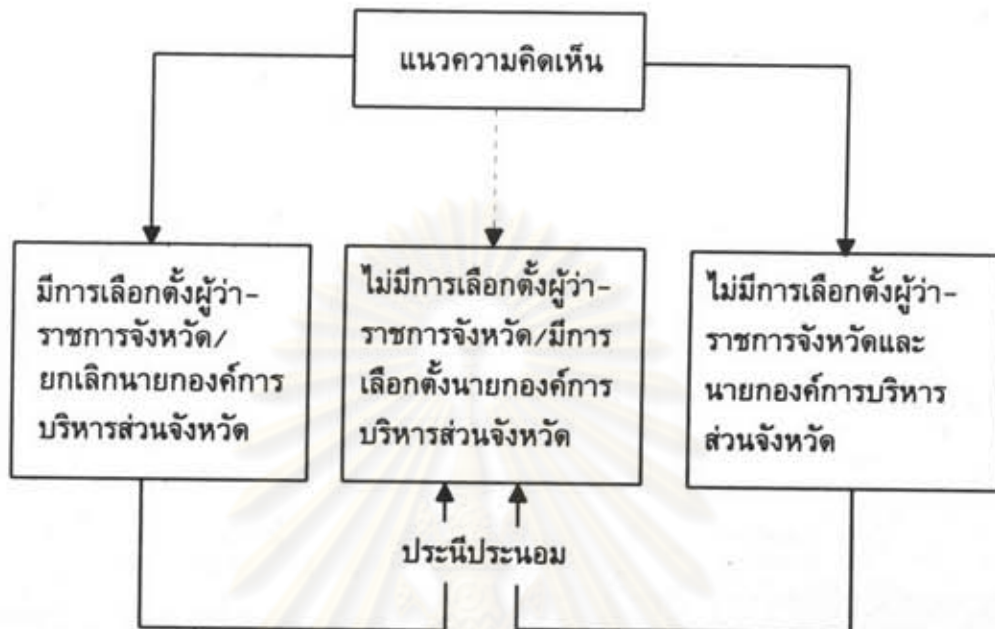
ตารางที่ 4.1 ต่อ

กลุ่มเห็นด้วย	กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย
5. การประสานงานในงานที่เป็นนโยบายของรัฐกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น รัฐบาลแต่งตั้งตำแหน่งผู้ตรวจการของรัฐบาลไปประจำจังหวัดต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานก็ได้	5. ถ้าให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะทำให้การดำเนินงานในงานที่เป็นนโยบายของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยากลำบาก
6. การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่คนละพรรคกับ รัฐบาลจะทำให้มีการแข่งขันกันทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและรัฐบาลก็คงจะไม่กล้า แกล้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะมีประชาชนคอย ติดตามอยู่	6. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว อาจจะทำให้บางจังหวัด มีผู้ว่าราชการ จังหวัดคนละพรรคกับรัฐบาลจะทำให้มีปัญหาและไม่สามารถประสานงานกันได้
7. การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง กระทำได้โดย แบ่งงานทางด้านเศรษฐกิจ กิจการสาธารณูปโภค ความมั่นคง ต่างประเทศและตุลาการให้กับส่วน กลาง และแบ่งงานที่เป็นงานบริการประชาชน พัฒนาท้องถิ่นและดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้กับผู้ ว่าราชการจังหวัด	7. จะทำให้การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่าง ส่วนกลางกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความยากลำบาก
8. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีการ ยกเลิกองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดและ สุขาภิบาล ส่วนเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะยังคงอยู่เช่นเดิม	8. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะ ทำให้เกิดปัญหากับองค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน
9. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด พรรคการเมืองจะต้องคัดเลือกบุคคลที่คุณวุฒิและเชื่อว่า ประชาชนคงใช้ดุลยพินิจเลือกตั้งได้อย่างเหมาะสม และที่สำคัญก็คือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นเพียงผู้ที่กำหนดนโยบาย และควบคุม ให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายเท่านั้น	9. ถ้าให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจะได้บุคคลที่ไม่มีความรู้และไม่ชำนาญ บริหาร ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาได้

ตารางที่ 4.1 ต่อ

กลุ่มเห็นด้วย	กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย
10. ไม่ต้องเกรงกลัวว่า ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีเงินจะมีโอกาสมาเป็นกันมาก เพราะการเลือกตั้งทุกครั้ง ผู้สมัครจะต้องออกหาเสียงกันประชาชนเป็นจำนวนมากเท่ากับเป็นการดึงบุคคลเหล่านั้นให้ออกมาสู่สาธารณชนโดยเปิดเผย และถ้าบุคคลเหล่านั้นได้รับเลือกตั้ง ก็จะต้องทำงานเพื่อประชาชนอย่างแน่นอน	10. ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีเงินจะมีโอกาสมาเป็นกันมาก จะเกิดความเสียหายได้
11. ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้เก็บเงินจากจังหวัดต่าง ๆ แล้วส่งให้กระทรวงการคลังจึงทำให้มีปัญหาในการจัดสรรกลับคืน แลไม่เป็นธรรมแก่บางจังหวัดที่เก็บภาษีได้มาก แต่ส่งกลับไปพัฒนาน้อย จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาก็ให้ภาษีบางประเภทเป็นของจังหวัดโดยเฉพาะบางประเภทต้องเพิ่มเปอร์เซ็นต์ หักไว้ให้จังหวัด	11. รายได้ของจังหวัดหรือของท้องถิ่นในปัจจุบันมีน้อยไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือการบริหารท้องถิ่น ถ้ามีการบริหารท้องถิ่น ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเอาเงินที่ได้มาบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และจะกลายเป็นว่าจังหวัดจะออกกฎหมายเก็บภาษีได้ตามอำเภอใจ
12. ประชาชนมีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่กระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่เห็นว่ายังไม่พร้อม ทั้งนี้เพราะเกรงกลัวว่าถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะสูญเสียผลประโยชน์มากมาย	12. ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
13. โดยหลักการแล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีผู้บริหารมีความมั่นคงในตำแหน่งพอสมควรเพราะจะต้องรับผิดชอบในการให้บริการประจำวันแก่ประชาชน ดังนั้นหลาย ๆ ประเทศจึงจัดรูปการปกครองท้องถิ่นไม่เหมือนกับรูปแบบการปกครองของรัฐ	13. การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นจะต้องเลียนแบบรูปแบบการปกครองของรัฐด้วย กล่าวคือประเทศไทยมีการปกครองระบบรัฐสภา ดังนั้นในส่วนของท้องถิ่นจะต้องจัดรูปการปกครองแบบนั้นด้วย

แต่แนวคิดที่แตกต่างกันนี้อาจประนีประนอมกันได้ดังนี้



จากการประนีประนอมกันระหว่างแนวความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ทำให้มีประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมต่อไปอีกว่า มีเหตุปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้พรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ และกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง เห็นด้วยกับแนวความคิดเห็นที่สาม คือ แนวความคิดเห็นไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ทั้งนี้ อาจสรุปถึงเหตุปัจจัยดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

กรณีของพรรคประชาธิปัตย์

1. แม้พรรคประชาธิปัตย์จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ แต่เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคการเมืองหลายพรรคมาร่วมจัดตั้งรัฐบาล ก็ต้องดำเนินการร่างนโยบายโดยลดความต้องการของแต่ละพรรคลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประนีประนอมกัน

2. รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเกรงกลัวว่า ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้สูญเสียผลประโยชน์อย่างมากมายทั้งในเรื่องของตำแหน่ง อำนาจและผลประโยชน์อื่น ๆ จึงได้เสนอแนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนราชการจังหวัด พรรค ประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงรับเอาแนวความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณา และเห็นด้วยกับแนวความคิดเห็นดังกล่าวที่กระทรวงมหาดไทยได้ชี้เข้ามา

3. แม้พรรคประชาธิปัตย์จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยตรง แต่พรรคประชาธิปัตย์ก็ยังไม่ได้กำหนดแนวทางในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดที่ชัดเจนไว้ เมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดพรรคประชาธิปัตย์จึงอ้างถึงการศึกษาถึงความเป็นไปได้ และผลดีผลเสียต่าง ๆ ให้ รอบคอบก่อน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการปกครองประเทศ ถ้ารีบร้อนจะเกิดความ เสียหาย ในขณะเดียวกัน พรรคประชาธิปัตย์ก็มีความเห็นด้วยกับแนวความคิดเห็นของ กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเรื่องที่กระ ทำได้ยากในระยะเวลาอันสั้น

กรณีของกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครอง

1. แม้ว่าในความเป็นจริง กลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครองจะเห็นด้วยกับแนวความ คิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และไม่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด แต่เมื่อกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายปกครองเห็นว่ามีความเหมาะสมหลายพรรคเสนอแนว นโยบายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จึงทำให้ต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตามในระดับ หนึ่งโดยยอมให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความ ขัดแย้งที่จะมีกับฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

2. แม้ว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำให้กลุ่มข้าราชการประจำฝ่าย ปกครองสูญเสียผลประโยชน์ไปบ้าง แต่เมื่อยังคงมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเหลืออยู่ก็ถือว่าเป็น การสูญเสียผลประโยชน์ไปเฉพาะส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในขณะที่ผลประโยชน์ทั้งในเรื่องของ ตำแหน่ง อำนาจ และผลประโยชน์อื่น ๆ ยังคงเหลืออยู่อีกมากมาย

กรณีของพรรคพลังธรรม

1. แม้ว่าพรรคพลังธรรมจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัด กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อพรรคพลังธรรมได้เข้าร่วมรัฐบาลผสมซึ่งมีพรรค ประชาธิปัตย์เป็นแกนนำก็จำเป็นต้องลดความต้องการของพรรคตนเองลงในขณะที่กำลังดำเนินการ ยกร่างนโยบาย แต่เมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ เรียกร้องในเวลาต่อมาให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัด พรรคพลังธรรมก็จำเป็นต้องคล้อยตามกระแสของการเรียกร้องดังกล่าว แม้ว่าใน ตอนเริ่มแรกพรรคพลังธรรมจะยึดมั่นอยู่กับแนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดและยกเลิคนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่เมื่อแนวความคิดเห็นนี้ได้รับการต่อ

ด้านเป็นอย่างมากจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยรวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โอกาสที่แนวความคิดเห็นนี้จะเป็นไปได้จึงมีไม่มากนัก พรรคพลังธรรมจึงต้องเปลี่ยนท่าที่หันมาอ่อนอ่อนผ่อนตามแนวความคิดเห็นที่มีลักษณะประนีประนอมกันดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ามีความเป็นไปได้มากกว่า

2. พรรคพลังธรรมต้องการที่จะใช้แนวความคิดเห็นที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและยกเลิกลายกองการบริหารส่วนจังหวัดเป็นเครื่องมือในการหาเสียงและเป็นฐานอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น แต่เมื่อพรรคพลังธรรมเห็นว่าแนวความคิดเห็นดังกล่าวมีความเป็นไปได้ได้น้อย จึงได้เปลี่ยนท่าที่มาสันนิษฐานแนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าดีกว่าที่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นเลย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลายฝ่ายจะเห็นด้วยกับแนวความคิดเห็นที่ไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน แต่ความคิดเห็นในรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อให้เป็นไปตามความคิดเห็นดังกล่าวก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งจะต้องมาหาข้อสรุปกันในโอกาสต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความแตกต่างในแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 4.1 แล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอแนวทางประนีประนอมกับพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลว่า รัฐบาลไม่ขัดข้องที่จะให้มีการนำเอาองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบกรุงเทพมหานครไปใช้ในจังหวัดที่พร้อม แต่จะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนดังนี้²³

1. ยกฐานะสภาตำบลทุกแห่งเป็นนิติบุคคล และหากสภาตำบลใดมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด 3 ปีติดต่อกัน ก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเท่ากับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปอื่น มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งรัฐบาลยินดีที่จะให้เงินสนับสนุนเพิ่มขึ้นด้วย

2. จัดให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปอื่นทั้งหมด โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลซึ่งอาจยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดในโอกาสต่อไป

3. เมื่อตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งสุขาภิบาลในจังหวัดได้ยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดย่อมแสดงว่าจังหวัดนั้นมีความเจริญมากและมีรายได้มาก ก็จะมีผลให้พื้นที่ชนบทที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง หรือกำลังจะหมดไป

4. เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในจังหวัดใด พัฒนาเข้าข่ายตามขั้นตอน แล้วก็ถึงขั้นที่ควรนำเอารูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบกรุงเทพมหานครไปใช้ในจังหวัด นั้น ๆ ได้ คือให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่แปรสภาพเป็นนครหรือมหานครแล้ว เช่น เชียงใหม่ กรุงเทพมหานคร ขอนแก่น หรือนครภูเก็ต เป็นต้น

นอกจากนี้ นายกระมล ทองธรรมชาติ ยังได้แสดงทัศนะว่าปัญหาที่ยังเข้าใจไม่ตรงกัน ก็คือว่า เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบกรุงเทพมหานครแล้ว จะยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นเหมือนอย่างที่ทำในกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในจังหวัดปัญหาข้อนี้ตอบได้ว่าคงจะยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้เพราะจะต้องมีหัวหน้าบริหารสูงสุดที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งอาจเรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือผู้ตรวจราชการแผ่นดินก็ได้ ทำหน้าที่ประสานงานของรัฐบาลกลางที่ยังจะต้องทำต่อไปในพื้นที่ของจังหวัดนั้นและจังหวัดอื่น ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป่าไม้ การสาธารณสุข การคมนาคม และการศึกษาระดับสูงกว่าประถมศึกษา เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้หลายอย่างในกรุงเทพมหานครนั้น ดำเนินการโดยกรมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ในกรุงเทพมหานครไม่มีองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคส่วนในต่างจังหวัดนั้น ไม่มีหน่วยงานระดับกรมตั้งอยู่จึงต้องมีสำนักงานตัวแทนของกรมหรือของส่วนกลางไปตั้งอยู่ในจังหวัด เพราะที่จริงนั้น ข้าราชการที่บริหารงานส่วนภูมิภาคก็คือตัวแทนของส่วนกลางนั่นเอง ซึ่งในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ หรือฝรั่งเศส เรียกสำนักงานของส่วนกลางที่ประจำอยู่ในพื้นที่นอกนครหลวงว่า Field Offices ซึ่งเทียบได้กับสำนักงานบริหารส่วนภูมิภาคของไทย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ควรจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร จึงจะไม่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจการ

²³ กระมล ทองธรรมชาติ, "ประชาธิปไตยที่คนไทยไม่หา", รัฐสภาสาร 42 (ธันวาคม 2537), หน้า 32.

ปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น ดังกล่าวไม่อาจที่จะพิจารณาจากเพียงด้านใดด้านหนึ่งหรือเพียงหลักการใดหลักการหนึ่ง รวมทั้ง ไม่อาจที่จะพิจารณาจากเพียงความคิดเห็นของใครคนใดคนหนึ่งหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่ง หากแต่ประเด็นปัญหาดังกล่าว คือ ปัญหาของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของประเทศโดยรวม ดังจะได้อภิปรายเป็นข้อคิดเห็นในบทที่ 5.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย