

ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น*

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*

1. ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารอย่างรวดเร็ว ซับซ้อน และสับสนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้าน การเมือง การปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยแบบไทยได้ก่อให้เกิดแนวคิดและ การเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่สำคัญเช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นโดยตรง แนวคิดและ การเรียกร้องดังกล่าวนี้ นอกจากเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งประเทศชาติอย่าง มากและยังเป็นที่น่าสนใจของบุคคลหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ในเวลาเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งสำคัญที่มี วิวัฒนาการควบคู่มากับการบริหารราชการแผ่นดินไทย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติทั้งแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง และวงศ์ตระกูล ได้รับการยกย่องตลอดมา อีกทั้งยังเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจ ผลประโยชน์ และการบริหารงานทั้งในจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ตำแหน่งนี้จึงเป็นที่หมายปองของทั้งข้าราชการประจำทุกกระทรวง ทบวง กรม และนักการเมืองทุกระดับอย่างมาก ดังนั้น ผลการวิจัยที่ได้จากการวิจัยเรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบ เทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น” จึงน่าจะเกิดประโยชน์ต่อ สาธารณชน ตลอดจนบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมาก

* เป็นบทความที่สรุปสำหรับผู้บริหาร

รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรม ธีราช

สำหรับเหตุผลสำคัญที่นำสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด¹ และจังหวัด² ด้วยกันทั้งสิ้นมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทยมีดังนี้

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

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

ญี่ปุ่น เป็นประเทศประชาธิปไตยชั้นนำในเอเชีย ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือ เป็นประเทศของชาวเอเชียซึ่งมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขคล้ายคลึงกับไทย

ประกอบกับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทยนั้นล้วนมีระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีความมั่นคงและสืบต่อกันมานาน ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังได้นำเอาแนวคิดทางการเมือง การปกครองและการบริหารของประเทศดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เมื่อเป็นเช่นนี้ หากนำรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

¹ ผู้ว่าราชการจังหวัด 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 ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด

² จังหวัด หมายถึง หน่วยการบริหารงานระดับจังหวัดของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ซึ่งเรียกชื่อจังหวัดแตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา เรียกจังหวัดว่า “มลรัฐ” (state) ส่วน ฝรั่งเศส เรียกว่า “จังหวัด” (department) ในขณะที่ญี่ปุ่น เรียกว่า “จังหวัด” (prefecture) และไทยเรียกว่า “จังหวัด” (province) โดยจังหวัดของไทยครอบคลุม 3 ฐานะ คือ ฐานะที่เรียกว่า จังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ฐานะที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฐานะที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร แต่ใน ที่นี้มุ่งพิจารณาศึกษาฐานะที่หนึ่งเป็นหลัก และเรียกจังหวัดของทุกประเทศดังกล่าวว่า จังหวัด

จังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันแล้ว นอกจากจะช่วยให้เห็นและเข้าใจถึงภาพรวมของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นระบบแล้ว ยังจะช่วยให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติด้วย

2. วัตถุประสงค์

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาศึกษาแนวคิดและหลักการ ข้อมูลและข้อเท็จจริง วิจัยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง วิเคราะห์เปรียบเทียบ ตลอดจนเสนอตัวแบบ (models) และแนวทางพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวมและสภาพของสังคมไทย สำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในอนาคต

3. ข้อยกเว้นของการศึกษา

อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการวิจัยครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าผลการวิจัยครั้งนี้ไม่อาจใช้เป็นตัวแทนความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศได้ หากเป็นเช่นนี้ จึงควรทำความเข้าใจไว้ในที่นี้ด้วยการวิจัยครั้งนี้มีข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาและงบประมาณ ข้อยกเว้นทั้ง 2 ประการนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ข้อมูลและผลการวิจัยทั้งหมด ไม่เป็นที่ยอมรับของทุกคน กระนั้นก็ตาม ผลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ก็สามารถนำไปเป็นแนวทางเพื่อยืนยันหรือทำให้เกิดความมั่นใจแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการวิจัยตามหลักวิชาการ รวมทั้งมีการสุ่มตัวอย่างโดยยึดหลักสถิติทุกประการ พร้อมกันนั้น ผลการวิจัยครั้งนี้อาจใช้เป็นแนวทางในการวิจัยทำนองเดียวกันในจังหวัดอื่น ๆ และ/หรือ วิจัยในแนวสีกต่อไปได้อีก

นอกเหนือจากนี้แล้ว ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาและงบประมาณยังส่งผลให้ขอบเขตการวิจัยต้องอยู่ในวงจำกัดอีกด้วย โดยไม่กว้างขวางครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตเฉพาะเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมไปถึงเรื่องอื่น เป็นต้นว่า การเงินการคลังของจังหวัด การบริหารงานบุคคล รวมทั้งความสัมพันธ์ของรัฐบาลในระดับชาติกับรัฐบาลในระดับจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็ได้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องเหล่านี้และได้กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้ด้วย แต่มิได้ถือเป็นเรื่องหลักที่จะต้องนำมาใส่ไว้ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ด้วย เพราะข้อยกเว้น 2 ประการดังกล่าว ประกอบกับผู้วิจัยไม่ต้องการให้การวิจัยครั้งนี้กว้างขวางเกินไป อีกทั้งเรื่องเหล่านี้ น่าจะทำการวิจัยแยกออกต่างหาก

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้เวลา 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) ซึ่งสุ่มตัวอย่างจากจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา นครบุรี สงขลา และภูเก็ต รวมทั้งในกรุงเทพมหานคร ได้ข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 1,090 ราย ซึ่งเท่ากับร้อยละ 87.2 ของตัวอย่างทั้งหมด (1,250 ราย) นอกจากนี้ ยังมีการสัมภาษณ์แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (delphi) อีกจำนวนหนึ่งด้วย เฉพาะข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสนามด้วยแบบสอบถามได้นำมาประมวลและวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science) สำหรับสถิติที่ใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลสนามคือ ความแตกต่างของร้อยละและการนำตัวแปรที่สำคัญแต่ละตัวมาคำนวณหาความสัมพันธ์กัน (cross-tabulation) การนำเสนอและเขียนรายงานผลการวิจัยใช้วิธีการพรรณนาหรือบรรยาย (descriptive approach) และวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative and analytical approach) พร้อมตารางเปรียบเทียบตามความเหมาะสม

5. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษานี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาแล้ว ยังเกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการ และในทางปฏิบัติต่อบุคคล และ/หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย โดยอาจใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง แนวคิดและหลักการ การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการวิจัย ตัวแบบ การเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแนวทางเพื่อพัฒนารูปแบบและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในอนาคตที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวมและสังคมไทย

6. สรุปผลการศึกษา

แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

6.1 รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด

6.1.1 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน โดยสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นรัฐบาลกลาง (federal government) กับรัฐบาลในจังหวัด (state government) ขณะที่ญี่ปุ่นแบ่งเป็นรัฐบาลในส่วนกลาง (central government) กับรัฐบาลในท้องถิ่น (local governments) โดยการบริหารรูปแบบจังหวัดของสหรัฐอเมริกา³ และญี่ปุ่นเป็นลักษณะของรัฐบาลในท้องถิ่น และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับฝรั่งเศสกับไทยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานที่สำคัญของราชการบริหารส่วนกลาง พร้อมกับมีจังหวัดเป็นหน่วยงานสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีเทศบาลเป็นหน่วยงานสำคัญของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

6.1.2 รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกากระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ขณะที่รัฐบาลในส่วนกลางของญี่ปุ่นกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดในลำดับรองลงมา สำหรับฝรั่งเศสและไทยนั้น รัฐบาลในส่วนกลางมิได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่เป็นลักษณะของการที่รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจให้แก่จังหวัด

6.1.3 เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของรัฐจะพบว่า ถ้าเป็น “รัฐเดี่ยว” ส่วนใหญ่จะยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง ดังเช่น ฝรั่งเศส และไทย ยกเว้นกรณีของญี่ปุ่น แต่ถ้าเป็น “สหพันธรัฐ” รัฐบาลกลางยึดหลักการกระจายอำนาจซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดมากที่สุดและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับญี่ปุ่นที่แม้มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวแต่ก็ได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมากและต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า ลักษณะของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น มิใช่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดนั้น มีแนวโน้มว่าขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศว่าสนับสนุนหรือต้องการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดหรือไม่เพียงใด

6.1.4 การบริหารรูปแบบจังหวัดมีความสำคัญและมีวิวัฒนาการมาช้านาน รวมทั้งเป็นหัวใจของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ สำหรับปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นมีอย่างน้อย 5 ประการ คือ

³ รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในจังหวัดของสหรัฐอเมริกาสอดคล้องกับราชการบริหารท้องถิ่นอย่างมาก เช่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้ง และมีอิสระในการบริหารงานภายในจังหวัดทั้งทางด้านบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการอย่างมาก สำหรับรัฐบาลในท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น (local governments) หลายรูปแบบซึ่งมีอยู่ในแต่ละจังหวัดนั้น เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลในจังหวัด

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร รวมทั้งความ คาดหวังของ สาธารณชนที่จะได้รับบริการทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจเพิ่มขึ้นอีกด้วย

6.1.5 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีโครงสร้างจังหวัดที่แบ่งเป็น 2 ระดับ โดยหน่วยงานของ ทั้ง 2 ระดับล้วนสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีโครงสร้างที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ระดับบนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยต่างมีโครงสร้างจังหวัด ที่มีหน่วยงานระดับล่างเท่านั้นที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศส และไทยสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของ รัฐบาลใน ส่วนกลาง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสจะสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสก็ยังมีแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้ากับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ขณะที่หน่วยงานระดับบนของไทยมีฝ่ายบริหารเพียง ฝ่ายเดียว โดยไม่มีสภาจังหวัด

6.1.6 ลักษณะการจัดตั้งฝ่ายบริหารของจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นนั้น เป็นการ ผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของระบบหัวหน้า (chief system) หรือระบบประธานาธิบดี (presidential system) ความหลากหลาย (pluralism) การกระจายอำนาจ นักการเมือง และการเลือกตั้ง ส่วนฝรั่งเศสและไทยเป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของการรวมอำนาจ ข้าราชการ ประจําและการแต่งตั้ง

6.1.7 โดยทั่วไปกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารรูปแบบจังหวัดหรือ หน่วยงานบริหารท้องถิ่นอื่นคือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งเห็นได้จากสหรัฐ อเมริกา ฝรั่งเศส และไทย สำหรับญี่ปุ่น แต่เดิมเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย ต่อมาหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เรียกว่า กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) เป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวง มหาดไทยของไทยมีขนาดใหญ่โตและมีอำนาจหน้าที่มาก ขณะที่กระทรวงมหาดไทยของต่างประเทศ กลับมีลักษณะตรงกันข้าม

6.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

6.2.1 ในอดีต ก่อนที่ประเทศที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง จะเปลี่ยนมาเป็นผู้ ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดอยู่ในมือ ของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ลักษณะเช่น นี้ปรากฏให้เห็นในญี่ปุ่น ฝรั่งเศสและไทย โดยเฉพาะญี่ปุ่น ความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยได้ ลดน้อยลงหลังจากที่พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ประกอบกับสหรัฐอเมริการวมทั้งประเทศฝ่าย สัมพันธมิตรที่ชนะสงครามได้ปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารราชการของญี่ปุ่น ที่สำคัญ คือ ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด อันเป็นผลให้มิ้นักการเมืองระดับจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่ บริหารงานระดับจังหวัดแทนข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยนั้น

ข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยยังคงมีความสำคัญและดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประจำสืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศขึ้นมา อำนาจหน้าที่ในการบริหารจังหวัดอยู่ในมือของนักการเมืองระดับจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ โดยก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น ในระยะแรกของการก่อตั้งประเทศผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาจังหวัด

6.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal executive powers) หรืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ กับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal executive powers) ซึ่งหมายถึงอำนาจที่แม้กฎหมายไม่ได้มอบให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็นำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจชักจูง (power to persuade) อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัว ความชำนาญ และประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนอย่างมาก นอกเหนือจากอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีภารกิจ (functions) หรือ กิจกรรม (activities) ต่อสาธารณะหลายอย่างด้วย เป็นต้นว่า เข้าร่วมงานเลี้ยง งานสังสรรค์ งานแต่งงาน งานบุญงานกุศล และพิธีเปิดกิจการ ภารกิจหรือกิจกรรมต่อสาธารณะเหล่านี้คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของจังหวัดด้วย

6.2.3 อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจัดกลุ่มได้อย่างน้อย 10 ประการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มาก ที่สุด ส่วนฝรั่งเศสซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้นมีอำนาจหน้าที่น้อยที่สุด สำหรับไทยซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมาจากการแต่งตั้งโดยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แต่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าฝรั่งเศส ดูตารางที่ 1 ประกอบ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จำแนกตาม อำนาจหน้าที่ 10 ประการ

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

6.2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในทิศทางตรงกันข้าม อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีแนวโน้มลดลง และแม้ว่าในทางกฎหมายหรือในทางทฤษฎี อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเท่าเทียมกันในแต่ละจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ หรือตามสภาพความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และลักษณะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน

6.2.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องถูกจำกัดในหลายกรณี ที่สำคัญเช่น ถูกจำกัดโดยสมาชิกสภาจังหวัด เสนอขอทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัด และการตัดสินใจของรัฐบาลในส่วนกลาง ยกเว้นไทย เนื่องจากไทย ไม่มีสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยจึงไม่ถูกจำกัดโดยสภาจังหวัด เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการ

จังหวัดถูกจำกัดโดยเงื่อนไขที่เหมือนกัน เช่น ถูกจำกัดโดยรัฐบาลในส่วนกลางก็ตาม แต่การถูกจำกัดนั้นอาจมากน้อยแตกต่างกันได้

6.2.6 โดยปกติแล้ว ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่ฐานะเดียว คือ ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (local government official) หรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัด เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีอำนาจหน้าที่ 2 ฐานะ คือ เพิ่มฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง (agent of the national government) ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย เข้าไปอีกฐานะหนึ่ง เช่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่น ดังเห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทย

6.2.7 สำหรับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการใช้อำนาจของจังหวัดด้วยนั้น โดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลาง และอีกส่วนหนึ่ง เป็นไปตามกฎหมายที่จังหวัดออกเอง เห็นได้จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วนไทยเนื่องจากจังหวัดของไทยไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ดังนั้น ไทยจึงไม่กฏหมายที่จังหวัดออกเอง

6.2.8 กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาคือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (the U.S. Constitution) และยังมีรัฐธรรมนูญของจังหวัด (state constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ส่วนฝรั่งเศสมีกฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 และกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง สำหรับญี่ปุ่นมีกฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 และ The Local Autonomy Law, 1947 ในส่วนของไทย เฉพาะกฎหมายที่สำคัญและใช้อยู่ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

6.2.9 การที่รัฐบาลในส่วนกลางควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้นมีหลายวิธีที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ออกกฎหมายมาควบคุม ฝ่ายบริหาร เช่น การตรวจสอบการปฏิบัติงาน และฝ่ายตุลาการ เช่น การนำคดีขึ้นสู่ศาล

6.3 การเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

6.3.1 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นนั้นสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี ส่วนญี่ปุ่นนั้นได้รับแนวคิดไปจากสหรัฐอเมริกาหลังจากถูกสหรัฐอเมริกาและประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรครอบครองในช่วงพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยไม่อาจจะระบุได้อย่างแน่นอนว่าได้นำ

ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาหรือระบบกึ่งประธานาธิบดีมาใช้ เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมาจากการแต่งตั้ง และต่างก็มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนเหตุผลสำคัญที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและมีราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ไทยได้รับแนวคิดทางด้านการบริหารและการปกครองมาจากฝรั่งเศส

6.3.2 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสูงมาก จึงส่งผลให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่ฝรั่งเศสและไทยไม่มีการกระจายอำนาจแต่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค จึงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง

6.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีวิวัฒนาการมานานและมีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีจังหวัดใดของประเทศที่นำมาเปรียบเทียบมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนับแต่เริ่มแรก แต่มี 2 ประเทศ คือ ฝรั่งเศสและไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนับแต่เริ่มแรกถึงปัจจุบัน ส่วนอีก 2 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในระยะเริ่มแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ต่อจากนั้น จึงมาจากการเลือกตั้ง โดยสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ใช้เวลาประมาณ 54 ปี และ 75 ปีตามลำดับ จึงเปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจนกระทั่งปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสและไทยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฝรั่งเศสและไทยมีการ ปกครองโดยกษัตริย์ โดยการบริหารงานรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดขึ้นในสมัย นโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ เพราะประเทศต้องการความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น จึงส่งผลให้รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีลักษณะรวมอำนาจด้วย รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยก็มีเหตุผลทำนองเดียวกันกับฝรั่งเศส

6.3.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มว่าจะได้รับความสนใจจากประชาชนในจังหวัดมากกว่า พร้อมกันนี้การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของฝรั่งเศสและไทยได้เผชิญกับปัญหาอุปสรรคที่มีส่วนสำคัญทำให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำ เช่น ขาดหรือไม่อาจใช้ความคิดสร้างสรรค์ ติดยึดอยู่กับระเบียบข้อบังคับ ทำตัวเป็นนายประชาชนตลอดจนไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ตอบสนองความต้องการของสาธารณชน ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการประจำเหล่านี้น้อย

6.3.5 คุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ประการแรก มีลักษณะผู้นำที่มีความชำนาญสูงในการบริหารงาน โดยมีลักษณะการบริหารงานแบบมืออาชีพ ประการที่สอง มีความสามารถในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติราชการประจำ และประการที่สาม มีความสามารถในการเป็นประสานงานกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ

6.3.6 สืบเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐมีส่วนส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีอิสระในการบริหารราชการอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่ละจังหวัดมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนด คุณสมบัติ ระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการลงโทษหรือถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ประเทศที่มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวคือ ญี่ปุ่น นั้น รัฐบาลในส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงกิจการ ภายใน (Ministry of Home Affairs) จะเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าว เฉพาะฝรั่งเศสและไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับญี่ปุ่น รัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนกลางไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมทั้งการสับเปลี่ยน โยกย้าย ถอดถอน และลงโทษ ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย

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

6.3.8 ถึงแม้ว่ารัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ผ่อนคลายนโยบายเรียกครองโดยเปิดโอกาสให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม โดยตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 แล้วก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่หมดสิ้นไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารรูปแบบจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมดูแลและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมยังไม่มีความเป็นอิสระมากเท่าที่ควร อีกทั้งในจังหวัดก็ยังคงมีการบริหารระดับจังหวัดซ้ำซ้อนกันอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบจังหวัดและรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ เพราะฉะนั้น แนวคิดหรือการเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังไม่หมดสิ้นไป โดยเฉพาะแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงที่ต้องยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค และต้องการให้ภายในจังหวัดมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

6.3.9 สรุปผลที่ได้จากการวิจัยสนามพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่บริสุทธิ์และยุติธรรมจนเป็นที่ยอมรับกันได้ทั่วไป อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อมและควรนำแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาเป็นแนวทางในการดำเนิน การเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการ

จังหวัดควรมาจากข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมอื่นได้ โดยไม่ควรมาจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และไม่ควรถูกส่งกีดสำนักนายกรัฐมนตรี ในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่มาก แต่อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวก็ยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เหมาะสมกับตำแหน่งและเกียรติยศ ที่ได้รับ ซึ่งครอบคลุมถึงการบริหารงานในลักษณะไม่ใกล้ชิดกับประชาชนและบางส่วนทำตัวเป็นนายประชาชน นอกจากนี้ในเชิงเปรียบเทียบ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ มีความสัมพันธ์ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง

สำหรับผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในแนวลึกสรุปได้ว่า รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัดเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรก ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากฝรั่งเศส อีกลักษณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งได้แนวคิดสำคัญมาจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้รูปแบบและโครงสร้างในแต่ละลักษณะมีทั้งข้อดีและ ข้อเสียขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีและการบริหารและการปกครองรวมทั้งผู้มีอำนาจของแต่ละประเทศ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และข้าราชการระดับสูงว่าจะนำลักษณะใดมาใช้ ส่วนอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยปรกติแล้วในบรรดาประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะได้รับมอบอำนาจหน้าที่น้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของไทยนั้น มีอำนาจหน้าที่มากพอสมควรแต่การบริหารราชการยังไม่มีเอกภาพมากเท่าที่ควร

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 การที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคใน 75 จังหวัดของไทยนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมการเมืองการบริหารของไทย ประกอบกับการเลือกตั้งยังไม่มีคามบริสุทธิ์ ยุติธรรมมากเพียงพอ แต่ในยุคปัจจุบันที่กระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจได้รับความนิยมน้อยอย่างแพร่หลายทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย รวมทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ซึ่งรวมทั้งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากและไม่เคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ความคาดหวังของประชาชนที่ไม่เพียงแต่ปรารถนาจะได้ผู้บริหารระดับจังหวัดที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น แต่ยังปรารถนาที่จะได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับสร้างความเจริญก้าวหน้า สร้างประโยชน์ และให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไม่อาจตอบสนองความต้องการและให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพนั้น สาเหตุ

สำคัญประการหนึ่งมีแนวโน้มว่าเกิดจาก “ระบบ” หรือ “โครงสร้างใหญ่” ซึ่งครอบคลุม รูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อันมิใช่เกิดจาก “ตัวบุคคล”

จากสาเหตุที่กล่าวมานี้ วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น จะต้องมุ่งเน้นพัฒนาที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่ดังกล่าว นั่นก็คือ การปรับปรุงแก้ไขให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนที่การปรับปรุงแก้ไขที่ตัวบุคคลหรือโครงสร้างย่อยหรือการแก้ไขเล็กน้อยดังที่เคยกระทำมาแต่เดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนี้ได้ โดยจังหวัดที่มีความพร้อมในระดับที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในส่วนกลางและกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และเมื่อใดก็ตามที่จังหวัดซึ่งมีความพร้อมและได้รับสิทธิที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จังหวัดนั้นก็เปลี่ยนฐานะจากสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกับมีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองได้ โดยหลังการเปลี่ยนฐานะแล้วการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดที่มีความพร้อมและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีเพียง 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการบริหารรูปแบบมหานคร สำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี สมุทรปราการ นครศรีธรรมราช สงขลา และภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดอื่นที่มีแนวโน้มว่ายังไม่มี ความพร้อม เช่น จังหวัดติดชายแดนต่าง ๆ หรือจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของชาติก็ยังคงให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งดังเดิม

อนึ่ง การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินไทยที่สำคัญ แรงต่อต้านจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่ผู้วิจัยเชื่อว่า ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงนี้จะก้าวแรกที่จะนำไปสู่การพัฒนาในขั้นต่อ ๆ ไป และถ้าพิจารณาย้อนไปในอดีตก็เห็นถึงวิวัฒนาการในลักษณะที่ว่า เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมาจากการแต่งตั้งซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ผู้ว่าราชการจังหวัดและการปกครองระบอบดังกล่าวได้สร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศไทยมาในช่วงหนึ่งและในระดับหนึ่ง ต่อมาเมื่อประเทศต่าง ๆ และโลกได้มีวิวัฒนาการหรือเปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยก็ได้มีวิวัฒนาการในทำนองเดียวคือผ่านยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ยุคเผด็จการทหาร และยุคประชาธิปไตย ครึ่งโบลมาแล้ว ในที่สุดก็มาสู่ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ เพราะฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการและยุคสมัย ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงควรให้โอกาสและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังกล่าว

7.2 สืบเนื่องจากไทยมีการบริหารระดับจังหวัดที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ อันได้แก่ (1) “รูปแบบจังหวัด” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย รูปแบบนี้มีจำนวน 75 แห่ง (2) “รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย รูปแบบนี้เป็นรูปแบบทั่วไปที่ใช้อยู่ทั่วประเทศ มีจำนวน 75 แห่ง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามรูปแบบที่หนึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบอีกตำแหน่งหนึ่ง แต่เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พร้อมทั้งบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบที่หนึ่งนั้นไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกต่อไป และยังบัญญัติให้ทุกจังหวัดดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว ยังมี (3) “รูปแบบกรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รูปแบบนี้เป็นรูปแบบพิเศษมีจำนวน 1 แห่ง โดยใช้ออยู่ในเมืองหลวง

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ผนวกกับผู้วิจัยมีความปรารถนาที่ไม่เพียงแต่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่ยังประสงค์ให้ในแต่ละจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีการบริหารระดับจังหวัดเพียงรูปแบบเดียวอีกด้วย ผู้วิจัยจึงเสนอตัวแบบ (model) ที่สำคัญ 3 ตัวแบบ ซึ่งในอนาคตผู้ที่เห็นด้วยหรือผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งหรือผสมผสานกันเพื่อเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ได้

ตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่เสนอให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด ดูตารางที่ 2 ประกอบ

ตารางที่ 2 สรุปเปรียบเทียบตัวแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอแนะทั้ง 3 ตัวแบบ
จำแนกตามองค์ประกอบสำคัญ

ตัวแบบ/ องค์ประกอบสำคัญ	ตัวแบบ ที่หนึ่ง	ตัวแบบ ที่สอง	ตัวแบบ ที่สาม
ขั้นตอนที่หนึ่ง เลือกตั้งนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทางอ้อมในทุกจังหวัด	★	★	★
ขั้นตอนที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยตรง	★		
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง		★	
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม			★
ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	★		
ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งในบางจังหวัด	★	★	★
ได้แนวคิดส่วนหนึ่งมาจากระบบ ประธานาธิบดี/มีอำนาจมาก/การ ถ่วงดุลอำนาจมีน้อย/คล่องตัว	★	★	
ได้แนวคิดส่วนหนึ่งมาจากระบบ รัฐสภา/การถ่วงดุลอำนาจมีมาก/ ต้องประนีประนอมกับสภา			★

7.3 ตัวแบบที่ได้เสนอแนะมาข้างต้นทั้ง 3 ตัวแบบ นั้น แต่ละตัวแบบอาจนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

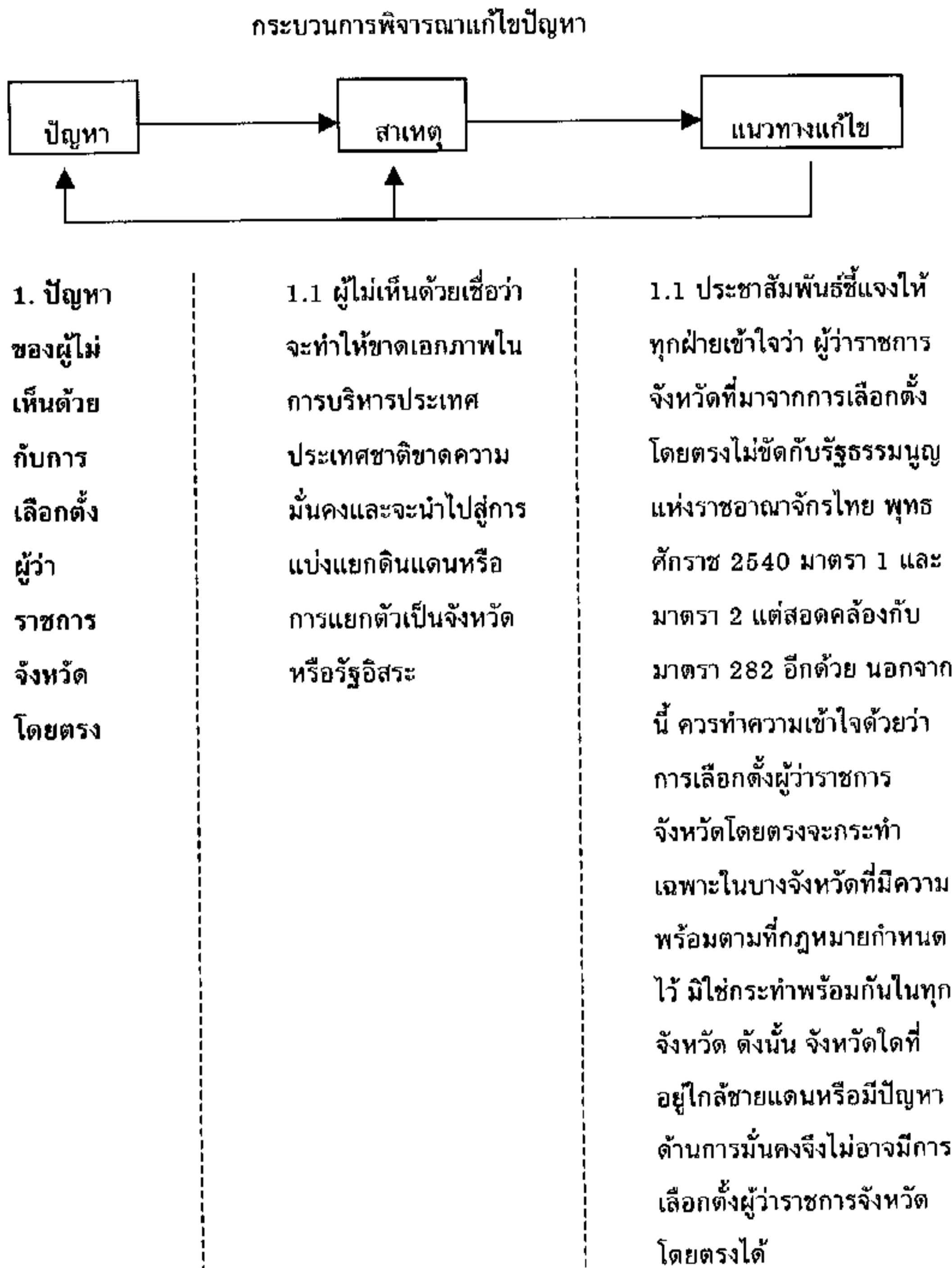
ตัวแบบที่หนึ่ง มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดน้อย

ตัวแบบที่สอง มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดปานกลาง

ตัวแบบที่สาม มีแนวโน้มว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงต่อต้านการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาก

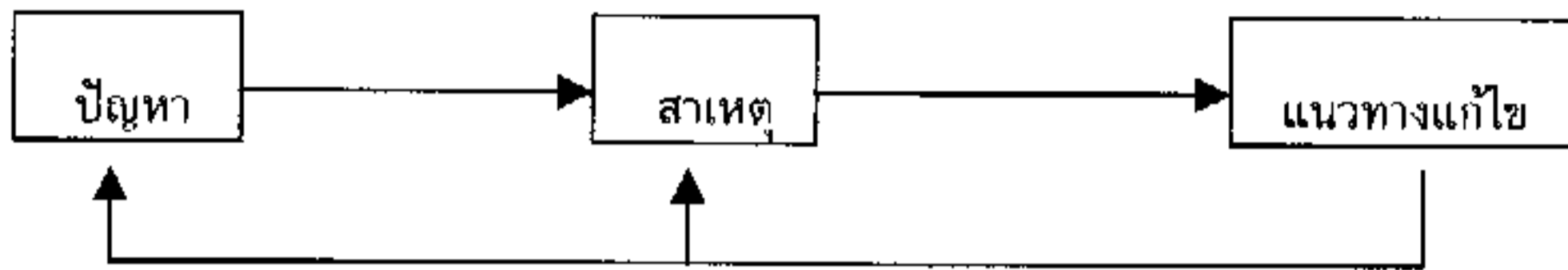
7.4 แนวคิดและตัวแบบเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้เสนอมาทั้ง 3 ตัวแบบ นั้น ย่อมต้องมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ฉะนั้น เพื่อช่วยให้การเสนอแนะเด่นชัดขึ้น ผู้วิจัย จึงนำปัญหาของผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือผู้คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รองอธิบดี ตลอดจนปลัดจังหวัด มาวิเคราะห์ โดยใช้ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” เป็นกรอบในการ วิเคราะห์ก็จะช่วยให้เห็นปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะได้อย่างชัดเจนขึ้น ใน เวลาเดียวกัน เพื่อให้ข้อเสนอแนะมีโอกาสนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้มากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำปัญหาที่ เกิดจากผู้นำประเทศ รัฐบาล และนักการเมืองระดับชาติซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาวิเคราะห์โดยใช้กรอบดังกล่าวนี้พร้อมกันไปด้วย รูปภาพที่ 2 ประกอบ

ภาพที่ 2 การนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหามาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด



ภาพที่ 2 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



1. ปัญหา
ของผู้ไม่
เห็นด้วย
กับการ
เลือกตั้ง
ผู้ว่า
ราชการ
จังหวัด
โดยตรง
(ต่อ)

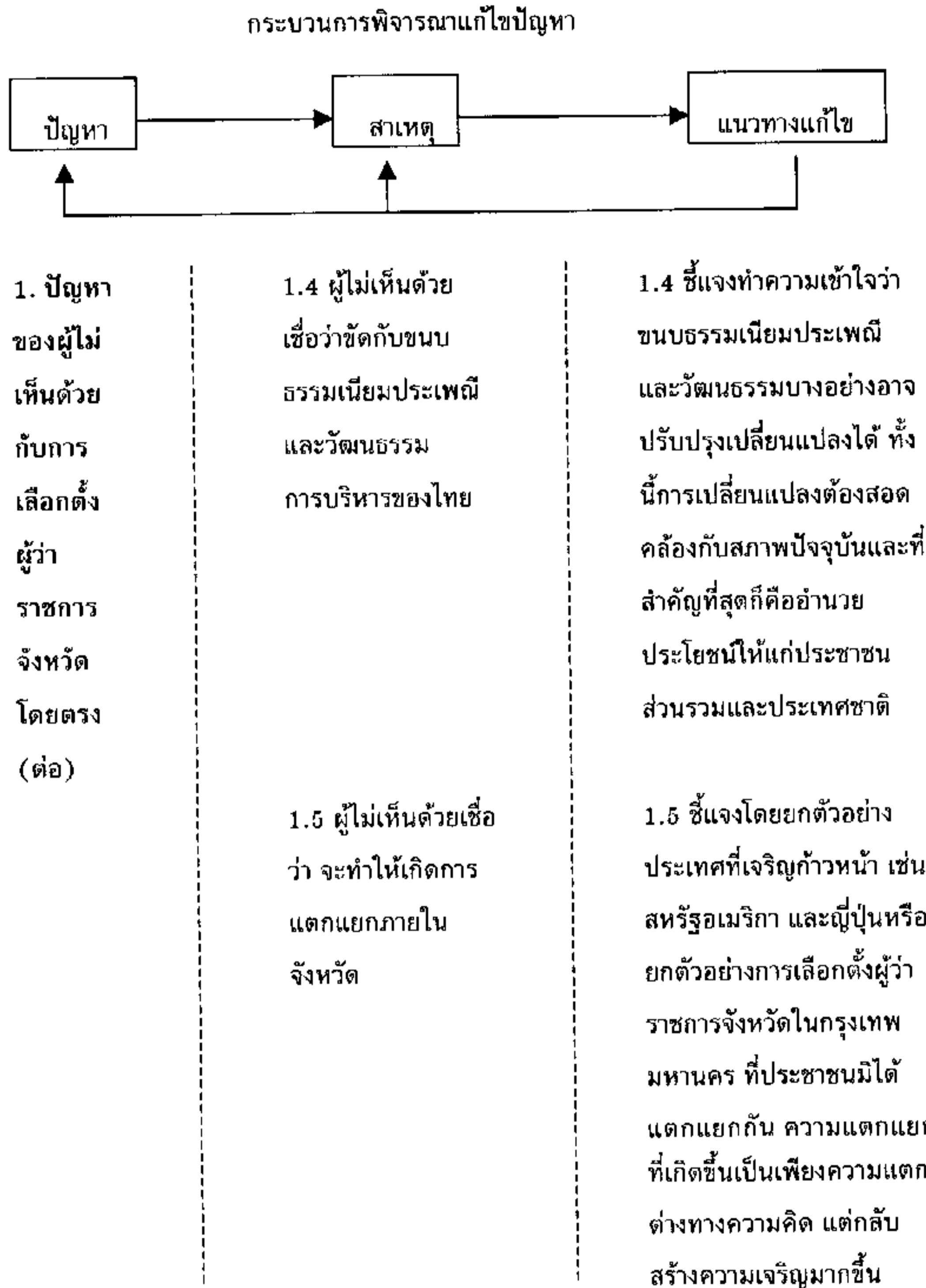
1.2 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อ
ว่า นักการเมืองที่ได้รับ
เลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ว่า
ราชการจังหวัดชื่อ
เสียง และการเลือกตั้ง
ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

1.3 ผู้ไม่เห็นด้วยเชื่อ
ว่านักการเมืองที่ได้รับ
เลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้
ว่าราชการจังหวัดไม่มี
ความรู้ความสามารถ
และประสบการณ์ด้าน
การบริหารงานมาก
เพียงพอ

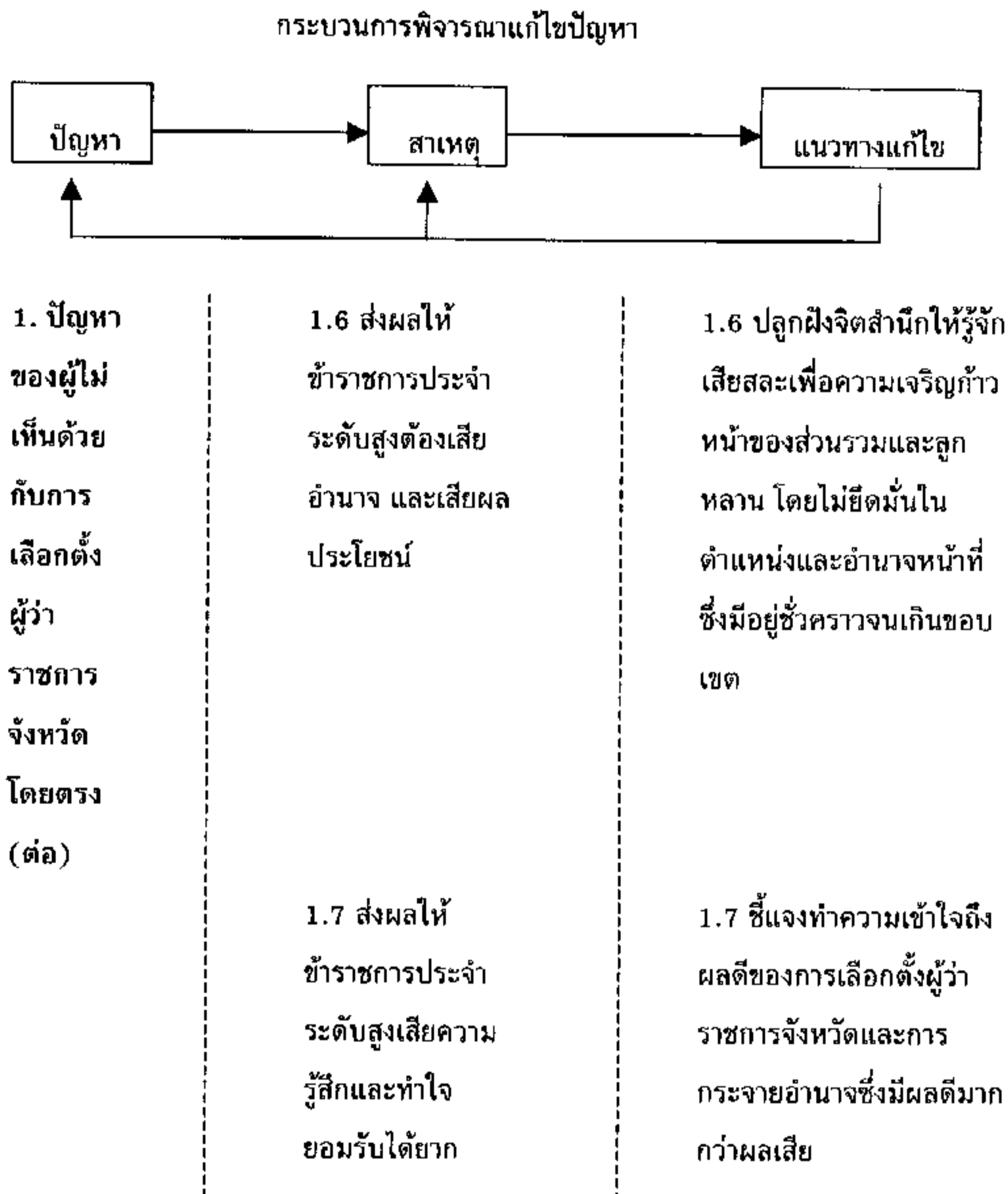
1.2 นำมาตรการที่บัญญัติไว้
ในรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใน
หมวดที่ 10 มาตรา 291-311
มาใช้ในควบคุม ตรวจสอบ
และถอดถอนนักการเมืองที่
ชื่อเสียง รวมทั้งดำเนินการ
กับการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์
ยุติธรรม

1.3 กำหนดคุณสมบัติของผู้มี
สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่า
ราชการจังหวัดให้มีระดับการ
ศึกษาสูงขึ้น เช่น อย่างต่ำ
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
หรือมีประสบการณ์ด้านการ
บริหารงานมาไม่น้อยกว่า 5-
10 ปี และกำหนดวาระในการ
ดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่
เกิน 2 วาระหรือ 8 ปี เป็นต้น

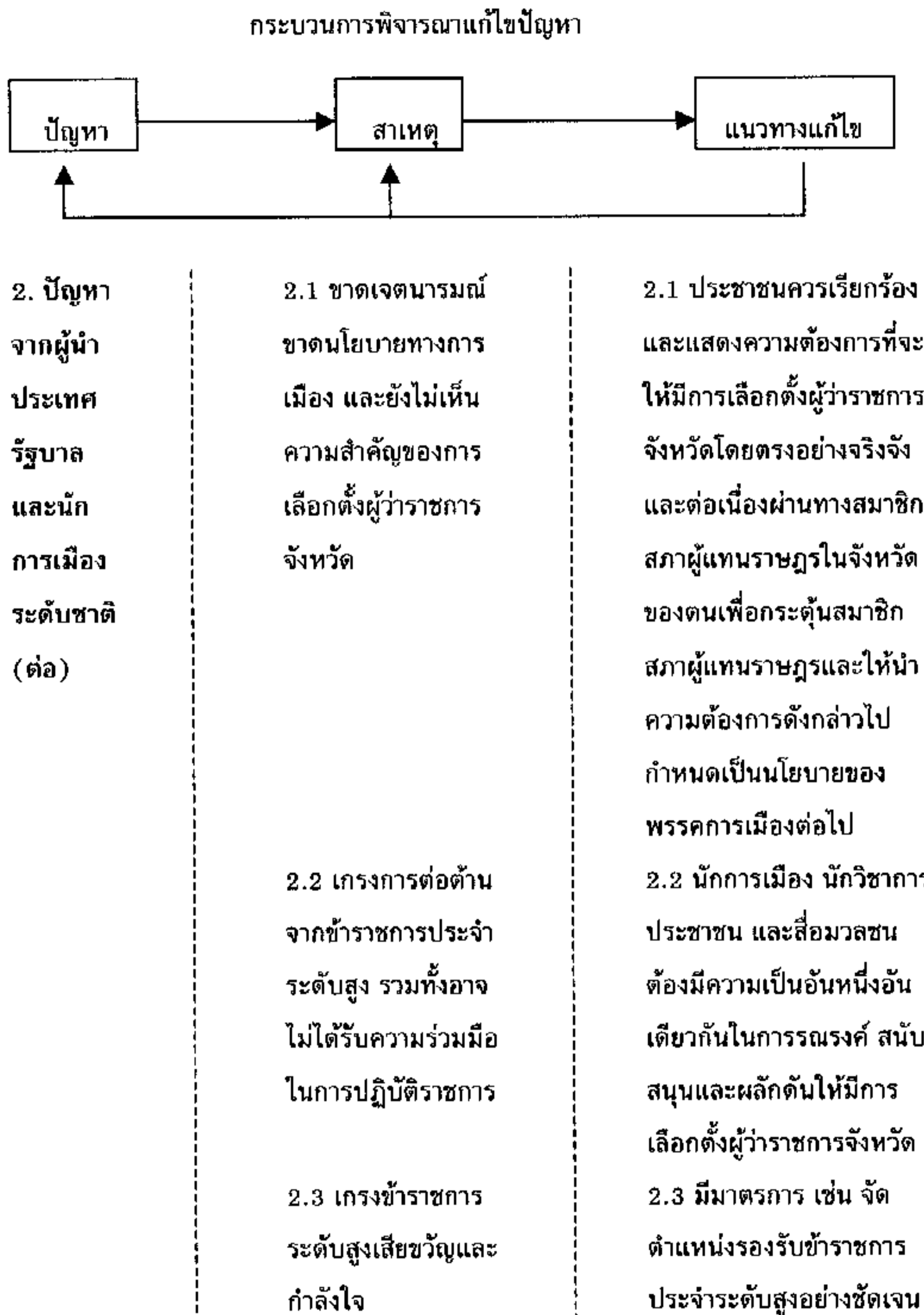
ภาพที่ 2 (ต่อ)



ภาพที่ 2 (ต่อ)



ภาพที่ 2 (ต่อ)



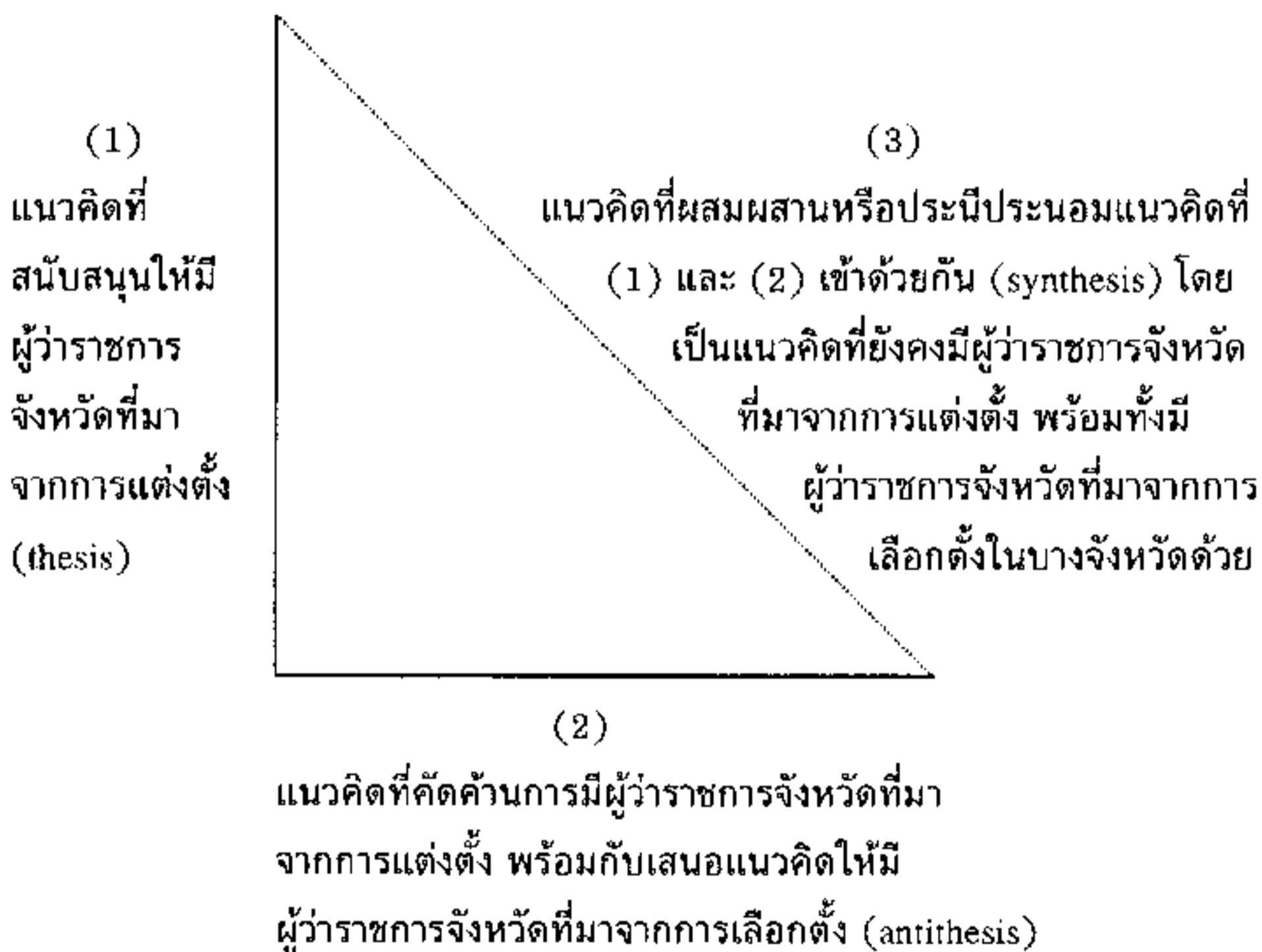
7.5 ผู้วิจัยเชื่อว่า แม้จะมีแรงต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่ตัวแบบหรือแนวคิดที่ได้เสนอแนะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้นนั้นจะต้องถูกนำไปประยุกต์ใช้ไม่ช้าก็เร็ว เนื่องจากไม่อาจหลีกเลี่ยงวิวัฒนาการหรือลำดับขั้นของการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้ได้

ลำดับแรก เกิดแนวคิดที่สนับสนุนให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง (thesis) และแนวคิดนี้ได้ถูกนำมาใช้จนทุกวันนี้

ลำดับที่สอง เกิดแนวคิดที่คัดค้านการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง พร้อมกับเสนอแนวคิดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง (antithesis) แนวคิดที่คัดค้านดังกล่าวนี้ได้เพิ่มและขยายวงมากขึ้น ๆ

ลำดับที่สาม จะเกิดแนวคิดที่ผสมผสานหรือประนีประนอมแนวคิดทั้งสองลำดับเข้าด้วยกัน (synthesis) โดยจะเกิดเป็นแนวคิดในลักษณะที่ต้องการให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งอยู่ต่อไป ในเวลาเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในบางจังหวัดด้วย **ดูภาพที่ 3 ประกอบ**

ภาพที่ 3 วิวัฒนาการหรือลำดับขั้นของการเปลี่ยนแปลง



ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงวิวัฒนาการหรือลำดับขั้นของการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้ ดังนั้น จึงได้เสนอแนะตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบไปในทิศทางที่สนับสนุนให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

ควบคู่ไปกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งด้วย อันเป็นลักษณะของแนวคิดที่ผสมผสานหรือประนีประนอมทั้งสิ้น เห็นได้อย่างชัดเจนจากการเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเฉพาะในบางจังหวัดที่มีความพร้อมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดยที่มิได้เสนอแนะแนวคิดให้ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งและแทนที่ด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในทุกจังหวัด เพราะการเสนอแนะ เช่นนี้ นอกจากไม่อาจนับได้ว่าเป็นแนวคิดของการผสมผสานหรือการประนีประนอมดังกล่าวแล้ว ยังนำไปปฏิบัติได้ยากอีกด้วย

7.6 ถ้าตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งที่เสนอมาข้างต้นถูกนำไปประยุกต์ใช้ ยังจำเป็นต้องมีมาตรการอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย เช่น ลดความสำคัญของเมืองหลวงด้วยการกระจายความเจริญไปสู่เมืองหลัก สู่ท้องถิ่น หรือสู่ชนบท แทนการกระจุกตัวกันอยู่ในเมืองหลวง สนับสนุนการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ให้แก่จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น ส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้มแข็ง ภายใต้ระบบแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม พัฒนาหรือปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด รวดเร็ว และคล่องตัว พัฒนาหรือปฏิรูประบบการเมือง เสริมความเข้มแข็งให้แก่ชาติด้วยการสร้างความสามัคคีภายในชาติ กลไกหรือหน่วยงานของรัฐและประชาชนต้องให้ความสนใจและคอยสอดส่องควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) อย่างเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ มีการวิจัยและการประเมินผลเพื่อสนับสนุนการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รวมตลอดไปถึงการประชาสัมพันธ์ผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งที่มาจากแต่งตั้งและเลือกตั้งโดยตรง การพัฒนาตัวข้าราชการประจำ นักการเมืองทุกระดับ ตลอดจนประชาชน

7.7 ข้อเสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ต่อจากนี้ไปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งใช้ในกรณีที่จังหวัดนั้นยังไม่พร้อมที่จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานในจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ที่สำคัญมีอย่างน้อย 6 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการ พร้อมกับยึดหลักการจัดการ การให้บริการ การประสานงาน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจนให้ความสนใจกับการให้บริการประชาชนทั้งกิจกรรมเล็กและกิจกรรมใหญ่

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรออกนอกสถานที่เพื่อพบปะและใกล้ชิดประชาชนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะหรือเข้าพบได้สะดวก การวางตัวเรียบง่ายและลดการทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายจะมีส่วนช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

ประการที่สาม แม้การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปของคณะกรรมการ แต่ในอดีตมีบ่อยครั้งที่มีข่าวเกี่ยวกับการวิ่งเต้นผ่านทางข้าราชการประจำระดับสูงหรือนักการเมืองระดับชาติ หรือแม้กระทั่งข่าวเกี่ยวกับการแต่งตั้งพรรคพวกที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันเดียวกันเข้าไปเป็นจำนวนมากผิดปรกติ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละครั้งควรเป็นไปด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงจากทุกฝ่าย ควบคู่ไปกับการมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นที่ยอมรับทั่วไป อันมิใช่ลักษณะที่เมื่อใดก็ตามถ้าบุคคลที่ตนเองต้องการสนับสนุน อยู่ในลำดับที่มีอาวุโสสูงก็นำหลักอาวุโสมาใช้ในการพิจารณาแต่งตั้ง แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลที่ตนเองต้องการสนับสนุนมีอาวุโสน้อยกว่าบุคคลอื่นแต่มีความรู้ความสามารถ กลับนำหลักความรู้ความสามารถมาใช้แทน หรือถ้าบุคคลที่ตนเองสนับสนุนขาดทั้งอาวุโสและความรู้ความสามารถ ก็พยายามอ้างเรื่องความเหมาะสมและนำมาใช้ในการพิจารณาแต่งตั้ง เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สี่ กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการหรือวิธีการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดว่าได้รับความนิยมนอกจากประชาชนมากน้อยเพียงใด ออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน ตลอดจนให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด วิธีการหนึ่งที่น่าจะทำได้คือ การวิจัยหรือส่งแบบสอบถาม โดยให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ทำวิจัย ซึ่งจะมีส่วนทำให้ผลการวิจัยออกมาในทิศทางที่เป็นอิสระทางวิชาการและได้ความเป็นจริงมากขึ้น

ประการที่ห้า เพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้ง ควรมีการวิจัยเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาวิจัยจากตัวแปรหรือตัวชี้วัดที่เน้นเรื่องอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ เช่น

- 1) อำนาจบริหารงานราชการ และการประสานงาน
- 2) อำนาจควบคุม กำกับ ดูแล
- 3) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน
- 4) อำนาจปรับปรุงหน่วยงาน
- 5) อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย
- 6) การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ

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

ประการที่หก ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควรเตรียมตัวและเตรียมใจให้พร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดนั้นมีความพร้อมที่สอดคล้องกับบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

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

กระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผน. 2527. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในระบบบริหารราชการไทย และการจัดการในการบริหารงานของรัฐในประเทศไทย. เอกสาร โรเนียว, กระทรวงมหาดไทย, ตุลาคม.

กระทรวงมหาดไทย. 2512 หนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

กุลธน ธนาพงศธร. 2522. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

เกร็ดการบริหารและการปกครอง. 2518. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. 2536. รายงานของคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาเรื่องความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

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

จุลจักรพงษ์. 2514. เจ้าชีวิต. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา.

จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย. 2533. ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : สารนิพนธ์ของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2506. สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จำเนียร ชวนะพงศ์. 2529. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ชะลอ ธรรมศิริ. 2512. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดในประเทศไทย. พระนคร : นิพนธ์ปริญาโททางรัฐศาสตร์ วิชากฎหมายปกครองพิสดาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์เศรษน์ที่ตั้ง
เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. 2536. ผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. 2503. วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย. พระนคร : วิทย
นิพนธ์เพื่อรับปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทองต่อ กล้ายไม้ ณ ออยุธยา. 2536. รวมสารบทความ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เลิฟแลนด์
ลิฟเพรส จำกัด.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2529. การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไตร์.
- ประยูร กาญจนดุล. 2491. กฎหมายปกครอง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2491.
- ประยูร กาญจนดุล. 2523. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬ
าลงกรณ์.
- ประยูร กาญจนดุล. 2493. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดละเชิงเทรา พ.ศ. 2528. 2528. กรุงเทพมหานคร : กรุง
สยาม การพิมพ์.
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. 2537. “ปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่า : กรณีของญี่ปุ่น,”
รัฐสภาสาร ปีที่ 42 (6) : 86-87.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น.
กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พรศักดิ์ จิโรศิริ (บรรณาธิการ). 2524. กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้
เป็น สมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.
- พงษ์ศานต์ พันธุลภ. 2521. การเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- ภารดี มหาขันธ์. 2527. ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : อมรรการ
พิมพ์.
- รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 3 การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น. 2516. พระ
นคร : โรงพิมพ์ บริษัทประชาชน.
- รัฐศาสตร์นิเทศ. ปีที่ 8 (1) : 113-114.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2540. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไตร์.

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2537. รายงานผลการวิจัย เรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใน
อนาคต : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง. กรุงเทพมหานคร : คณะ
กรรมการการปกครอง วุฒิสภา และ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา. 2498. เทศาภิบาล.
พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. 2468. พงศาวดารสยาม เล่ม 1. พระ
นคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ.
- สมพงศ์ เกษมสิน. 2515. การปกครองของไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช).
- สะอาด ปายะนันท์. 2527. การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : อ.ส. การ
พิมพ์.
- สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2535. เอกสารการสอนชุดวิชาการ
บริหาร ราชการในส่วนภูมิภาค หน่วยที่ 1-6. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัด นำกิจการพิมพ์.
- สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2533. เอกสารการสอนชุดวิชาการ
บริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 3, นนทบุรี : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุขุม นวลสกุล วิทยา นภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. 2524. การเมืองและการปกครอง
ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร.
- หนังสือพิมพ์สยามโพสต์. 2537. 28 กุมภาพันธ์, หน้า 3.
- หลวงนรกิจบริหาร. 2517. คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. พระนคร : โรง
พิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช.
- ทอพระสมุดวชิรญาณ. 2469. พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ.
พระนคร : โรงพิมพ์ไศภณพิพรรธนาการ.
- อมร รักษาสัตย์ และ ชันติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ). 2508. ทฤษฎีและแนวความคิดในการ
พัฒนาประเทศ. (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย).
- อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-
2495. 25-495. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์.
- อุษา ไบหยก. 2523. การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ 1 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. 2506. พระนคร : โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น.
- ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์. 2514. การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. (eds). 1984. **Comparative Politics Today : A World View**. Third Edition, Boston : Little, Brown and Company.
- Beyle, Thad L. 1992. **Governors and Hard Times**. Washington D.C. : Congressional Quarterly Press.
- Bingman, Charles F. 1989. **Japanese Government Leadership and Management**. Hongkong : MacMillan Press.
- Binstock, Wool and Robert H. Binstock. 1991. **America's Political System : A Text with Cases**. Fifth Edition. New York : McGraw-Hill, Inc.
- Birch , Anthony H. 1993. **The British System of Government**. Nine Edition, London : Routledge, 1993.
- Bowman, Ann O'M. and Richard C. Kearney. 1990. **State and Local Government**. Boston : Houghton Mifflin.
- Brown, L. Neveil and J.F. Garner. 1973. **French Administrative Law**. Second Edition, London : Butter Worths & Co.
- Chamber's Encyclopaedia Volume VIII**. 1961. London : George Newness Ltd.
- Cole, Taylor (editor). 1961. **European Political Systems**. Second Edition, New York : Alfred A. Knopf, Inc.
- Crozier, Michel. 1964. **The Bureaucratic Phenomenon**. Chicago : University of Chicago Press.
- Curtis, Michael (editor). 1993. **Introduction to Comparative Government**. Third Edition, New York : Harper Collins College Publishers.
- Dye, Thomas C. 1991. **Politics in States and Communities**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Encyclopaedia of Social Science Vol. X**. 1953 New York : The Macmillan Co.
- Encyclopaedia**. 1996. Britannica, Inc.
- Europa Local Government Center. 1984. **Comparative Study on the Local Public Administration in Asia and Pacific Countries**. Europa Local Government Center, Tokyo. Tokyo : Daiich-Hoki Shuppan Co.
- Ferguson, John H. and Dean E. McHenry. 1973. **The American System of Government**. New York : McGraw Hill.
- Gray, Virginia, Herbert Jacob and Robert Albritton (eds.). 1990. **Politics in the American States**. Fifth Edition, Illinois : Scott, Foresman, Glenview.
- Gray, Virginia, Herbert Jacob and Kenneth N. Vines (eds.). 1983. **Politics in the American States**. Fourth Edition, Boston : Little, Brown and Company
- Grumm, John G. and Russell D. Murphy. 1991. **Governing States and Communities**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Hamilton, Charles V. 1982. **American Government**. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company.

- Harrigan, John J. 1994. *Politics and Policy in States and Communities*. New York : Harper Collins Publishers, Inc.
- Hinckley, Barbara and Sheldon Goldman. 1990. *American Politics and Government : Structure, Process, Institutions, and Policies*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company.
- Holloway, William V. 1951. *State and Local Government in the United States*. New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951.
- Jacobs, Walter Darnell and Harold Zink. 1995. *Modern Governments*. Third Edition, New York : D. Van Nostrand Company, Inc.
- James C.F. Wang. 1994. *Comparative Asian Politics : Power, Policy, and Change*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Japan Culture Institute. 1979. *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tokyo : The Japan Culture Institute.
- Kahin, George McTurnan (Editor). 1963. *Major Governments of Asia*. Second Edition, New York : Cornell University Press.
- Kaufman, Herbert. 1963. *Politics and Policies in State and Local Governments*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Keating, Michael. 1993. *The Politics of Modern Europe : The State and Political Authority in the Major Democracies*. England : Edward Elgar Publishing Limited.
- Koichi, Kishimoto. 1988. *Politics in Modern Japan : Development and Organization*. Third Edition, Tokyo : Japan Echo Inc.
- Linberry, Robert L, George C. Edwardsill and Martin P. Wattenberg. 1995. *Government in America : People Politics and Policy*. Second Edition, Harper Collins College Publishers.
- Lorch, Robert S. 1995. *State and Local Politics : The Great Entanglement*. Fifth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- MacGregor, James, Burns J.W. Peltason and Thomas E. Cronin. 1990. *State and Local Politics : Government by the People*. Sixth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Macridis, Roy C. (editor). 1978. *Modern Political Systems : Europe*. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978.
- Mayer, Lawrence C., John H. Burnett, and Suzanne Ogden. 1993. *Comparative Politics : Nations and Theories in a Changing World*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Montagu, Harris G. 1984. *Comparative Local Government*. Great Britain : William Brendon and Son, Ltd.
- Nathan, Richard P., Fred C. Doolittle, and Associates. 1987. *Reagan and the States*. Princeton : Princeton University Press, 1987.

- Nice, David C. 1987. **Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations**. New York : St. Martins Press.
- Nippon Steel Human Resources Development. 1993. **Nippon : The Land and Its People**. Tokyo : Nippon Steel Human Resources Development Co., Ltd.
- North Carolina Insight 12**. 1990. no. 2 (March) : 43.
- Peltason, J.W. 1970. **Understanding the Constitution**. New York : Holt, Rhinehart and Winston, Inc.
- Peterson, Steven A. and Thomas H. Rasmussen. 1994. **State and Local Politics**. New York : McGraw-Hill's College Core Books.
- Press, Charles and K. VerBurg. 1991. **State and Community Governments in a Dynamic Federal System**. New York : Harper Collins.
- Ransone, Coleman B. Jr. 1982. **The American Governorship**. Westport, Connecticut : Greenwood.
- Rosenthal, Alan . 1990. **Governors and Legislators : Contending Powers**. Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc.
- Roskin, Michael G. 1992. **Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics**. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Saboto, Larry. 1984. **Goodbye to Good-time Charlie**. Second Edition, Washington D.C. : Congressional Quarterly Press.
- Safran, William. 1995. **The French Polity**. Fourth Edition, White Plains, New York : Longman Publishers.
- The International Society for Educational Information. 1989. **The Japan of Today**. Tokyo : the International Society for Educational Information, Inc.
- The Royal Institute of Public Administration. 1956. **New Sources of Local Revenue, Report of a Study Group of The Royal Institute of Public Administration**. London : George Allen & Unwin Ltd.
- Van Horn, Carl E. (ed.). 1996. **The State of the States**. Third Edition, Washington D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Ward, Robert F. 1967. **Japan's Political System**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Warwick, Donald P. and Samuel Osherson (eds). 1973. **Comparative Research Methods**. New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Wit, Daniel. 1967. **A comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok : Kurusapha Press.
- Wright, Deil S. 1988. **Understanding Intergovernmental Relations**. Third Edition, California : Brooks/Cole.
- Zink, Harold, Howard R. Penniman and Guy B. Hathorn. 1961. **American Government and Politics : National, State, and Local**. New York : D. Van Nostrand Company, Inc.