

# บทวิเคราะห์ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO)

## Analysis of CEO Provincial Governors

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ \*

Wirach Wirachnipawan, Ph.D.

### บทคัดย่อ

แนวคิด ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เกิดมาจากความล้มเหลวของการบริหารงานในระดับจังหวัด การขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และอำนาจในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีไม่มากเท่าที่ควร รัฐบาลจึงนำการบริหารงานแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร หรือ ซีอีโอ มาปรับใช้ โดยจัดทำโครงการทดลองในบางจังหวัด

ผู้สนับสนุนเชื่อว่า แนวคิดนี้จะมีผลสำคัญทำให้ระบบบริหารภาครัฐในระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพสูง การประสานงานและกำกับดูแลส่วนราชการ จะได้รับการปรับปรุง นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่เกี่ยวกับความยากจน ยาเสพติด และการทุจริตประพฤติมิชอบจะได้รับการบูรณาการ

แต่มีข้อสังเกตในทางวิชาการหลายประการ ดังนี้

1. แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย
2. แนวคิดนี้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบปิด โดยผู้ว่าฯ ซีอีโอ ได้รับแต่งตั้งมาจากกระทรวงเดียวเท่านั้น
3. แนวคิด ซีอีโอ ของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการไทยได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน และลักษณะงาน

\* รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้เขียนได้รับเชิญเป็นวิทยากร และพูดหัวเรื่อง "การบริหารระดับจังหวัดแนวใหม่ แบบบูรณาการ" ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 ณ ห้องประชุมมหาวิทยาลัยโยนก จังหวัดลำปาง เนื่องจากลำปางเป็นจังหวัดหนึ่งในโครงการทดลองผู้ว่าฯ ซีอีโอ และในคำเชิญต้องการให้วิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง เพื่อจะได้เป็นประโยชน์อย่างกว้างขวางต่อสังคม ผู้เขียนจึงถือโอกาสเขียนบทความนี้พร้อมกันไปด้วย

สรุปได้ว่า แนวคิดนี้ยังเป็นเพียงขั้นทดลอง ถ้าเมื่อใดแนวคิดนี้มีแนวโน้มว่าจะถูกนำไปใช้จริงหรือออกเป็นกฎหมาย อาจพบกับแรงต่อต้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ สำหรับแนวทางแก้ไขที่สำคัญคือ ขั้นแรก รัฐบาลต้องมีจิตใจศรัทธาก่อนว่า ประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถเกิดขึ้นได้ตามแนวทางประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ ขั้นตอนต่อไปคือ รัฐบาลควรสนับสนุนให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (หรือแท้ที่จริงคือนายกเทศมนตรีในระดับจังหวัด) ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรปราการ และภูเก็ต ทำนองเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครและในระหว่างนี้ ควรจัดให้มีโครงการทดลองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ควบคู่ไปกับโครงการทดลองผู้ว่าฯ ซีอีโอ

## Abstract

The idea of CEO provincial governors stems from the provincial administration's lack of efficiency and unity of command, as well as the provincial governor's insufficiency of administrative authority. The ruling Thai government then presents an idea of private sector administration with a chief executive officer with full-administrative authority called a "CEO". Pilot projects are assigned on some provinces.

The supporters believe that this idea will play an important role in increasing the efficiency of provincial-level public administration. The public agencies' administrative coordination and control are expected to improve. The urgent government policies—anti-poverty, anti-narcotic, and anti-corruption—will also be integrated.

However, there are various academic remarks on the CEO Provincial Governor as follows:

1. *This idea is against the world stream and not in accordance with the Thai Constitution, including Thai political and administration reformation.*

2. *This idea coincides with the closed system of personnel administration, as the CEO provincial governor will be appointed from only one ministry.*

3. *This idea of private sector administration with a chief executive officer with full-administrative authority will not be appropriately applied to Thai civil service, due especially to the crucial contrast on the objectives of organizational establishment and tasks.*

*To sum up, this idea is only on an experiment. Whenever this idea is really applied or becomes law, resistance from people and various local organizations around the country will be seen. Some significant suggestions are: first, the government should have faith in the provincial-level administration's efficiency and unity of command, which can positively occur by means of Democracy and Decentralization. Further step is the government should advocate the direct election of provincial governors (or mayors at provincial level) in some ready provinces, such as, Chiangmai, Khon-kaen, Samuthprakarn, and Phuket. These provinces should use the similar administrative method as Bangkok Metropolitan Administration. In addition, at this time, the pilot projects of the mentioned direct election should be arranged, along with the pilot projects of the CEO provincial governor.*

อาจมีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่น้อยสนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ แต่ถ้าหากได้มีโอกาสพิจารณาศึกษาถึงเหตุผลที่จะนำเสนอในบทความทางวิชาการนี้แล้ว อาจช่วยให้เห็นได้บ้างว่า แนวคิดดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม แต่ก็ไม่เท่าผลเสียที่จะตามมา

## 1. ความเป็นมา แนวคิด และข้อดีของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

จากเอกสารเผยแพร่ของทางราชการและสื่อมวลชนสรุปความได้ว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เกิดขึ้นจากแนวคิดสำคัญที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ ได้นำการบริหารงานแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งเรียกว่า Chief Executive Officer หรือ CEO มาปรับใช้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำไปใช้ ได้จัดทำโครงการทดลองเป็นเวลา 1 ปี ในพื้นที่ 5 จังหวัด และให้มีจังหวัดเปรียบเทียบอีก 5 จังหวัดด้วย หากผลออกมาเป็นที่พอใจก็จะนำไปพิจารณาปรับใช้ต่อไป

ย้อนไปในอดีต แนวคิดทำนองเดียวกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้ ได้เคยปรากฏให้เห็นบ้างในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ในยุคนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มิได้นำแนวคิด ซีอีโอ ของภาคเอกชน มาใช้ และมีได้จัดทำโครงการทดลอง 1 ปี เหมือนทุกวันนี้ แนวคิดเพิ่มอำนาจในสมัยดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในปัจจุบันมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการบริหารงานตามรูปแบบคณะกรรมการซึ่งใช้กันมากในภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมของประเทศประชาธิปไตย โดยมี ซีอีโอ เป็นหัวหน้าคณะ ซีอีโอ มีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหา

ภายใต้ขอบเขตที่ได้รับมอบหมายหรือถ่ายโอนอำนาจจากคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย แนวคิดนี้จึงอาจมีข้อดีหลายประการ เป็นต้นว่า (1) ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง (2) สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในด้านการบริหารงานทั่วไป (อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ อนุญาต) การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ได้ครอบคลุมครบวงจรและทันต่อเหตุการณ์ (3) บูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามการต่อสู้กับปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตประพุดติมิชอบในวงราชการ ตลอดจน (4) สนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่

## 2. การวิเคราะห์และข้อสังเกต

ในทางวิชาการ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีข้อสังเกตหลายประการประกอบกัน ดังนี้

**2.1 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย**

กระแสโลกทุกวันนี้ได้สนับสนุนหลักการสำคัญ เช่น ระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย ระบบเปิด ความโปร่งใส การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อประชาชนและชุมชน เป็นต้น ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับกระแสโลกดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

หากพิจารณาศึกษาแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะพบว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก รัฐธรรมนูญไทย และการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

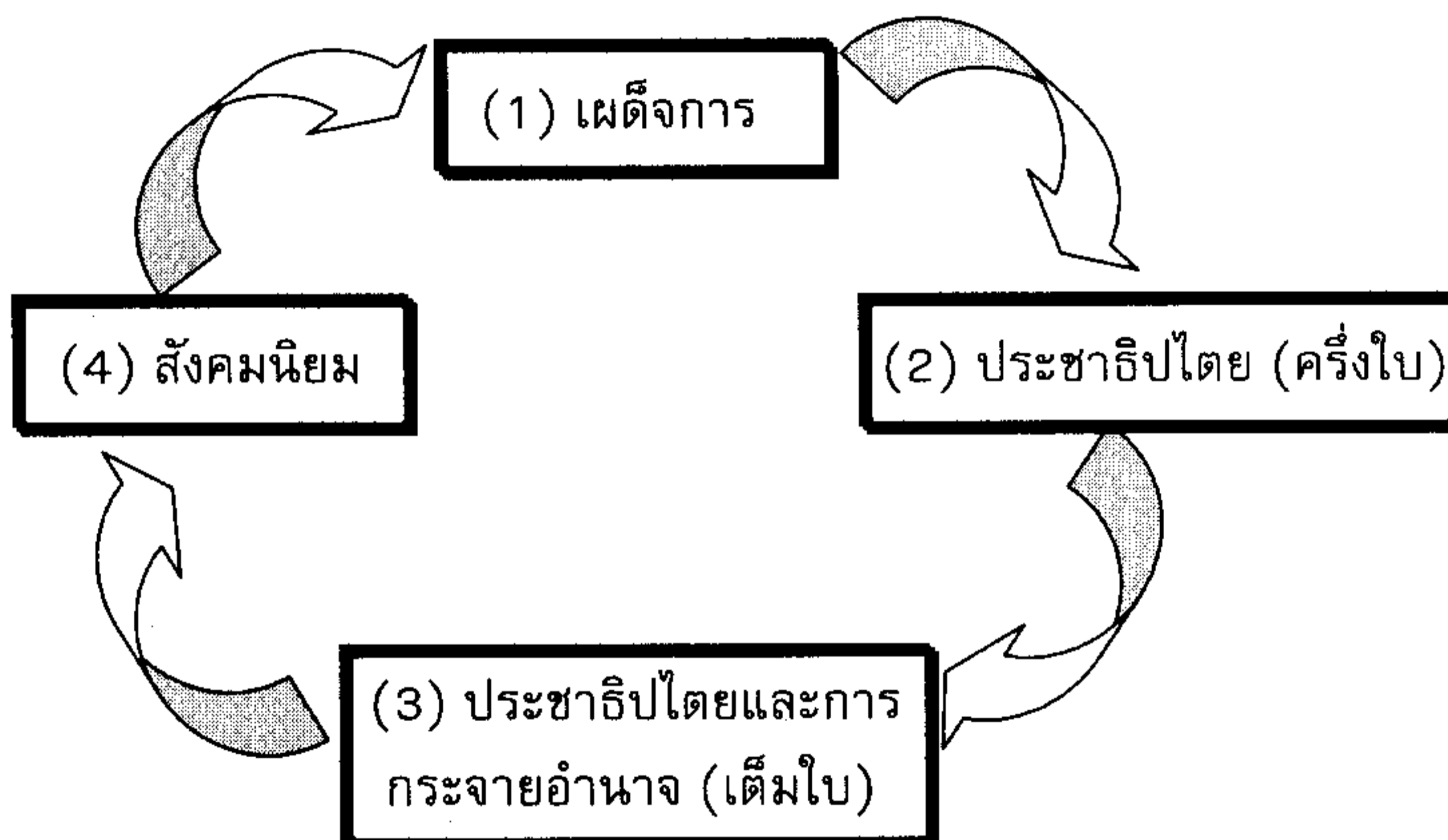
**2.1.1 การรวมอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน ของ ส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ** ถ้ายิ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยแล้ว อาจไป สอดคล้องหรือนำไปสู่แนวคิดเผด็จการได้ง่ายถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และเมื่อใด อำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไป ก็จะทำให้คน ๆ นั้นมี โอกาสหรือมีแนวโน้มประพฤติทุจริตได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely) อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าแนวคิดรวมอำนาจหรือแนวคิดเผด็จ การจะมีข้อเสียเสมอไป เผด็จการอาจเหมาะสมในบางยุค บางสมัย บาง โอกาส และเฉพาะในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่ถ้าใช้แนวคิดเผด็จการไป นาน ๆ โอกาสที่จะเหลิงอำนาจ หรือประพฤตินิยมขบถยิ่งเกิดได้ง่าย การ ควบคุมตรวจสอบแม้จะมีอยู่ด้วย แต่ก็ไม่อาจดำเนินการอย่างได้ผลเนื่อง จากเกรงกลัวอิทธิพล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แนวคิดเผด็จการจะประสบผลสำเร็จ ดำรงอยู่ได้และได้รับการยกย่องสรรเสริญ ผู้ที่ใช้อำนาจเผด็จการต้องมี คุณสมบัติพิเศษมีคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่าง แน่วแน่และมั่นคง

สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยแม้มีข้อเสียหรือข้อบกพร่องก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วน่าจะดีกว่าแนวคิดเผด็จการ สอดคล้องกับคำกล่าว ที่ว่า “ประชาธิปไตยแม้มีข้อบกพร่องที่ดีที่สุดแต่ก็เลวร้ายที่สุด” เช่นนี้น่าจะ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 แนวคิดนี้ยิ่งได้รับการสนับสนุนมากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว คำว่า การบูรณาการ และ การพัฒนา ที่นำมา ใช้ในกรณีของผู้ว่าฯ ซีอีโอก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในแนวคิดรวม อำนาจหรือแนวคิดเผด็จการ เพราะทั้ง 2 คำนี้ เป็นคำที่สอดคล้องและ ไปด้วยกันได้กับแนวคิดประชาธิปไตยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย และระบบเปิดในการบริหารงานระดับ จังหวัดมากกว่า

มีข้อสังเกตอีกว่า ถ้าพิจารณาในภาพรวมในแง่ของวัฏจักรการ เมืองการปกครองและการบริหารโดยนำมาปรับใช้กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่เป็นไปตามวัฏจักร โดยจะเกิดการข้ามขั้นตอนอย่างชัดเจน ผิดธรรมชาติ และไม่เหมาะสม ขยายความได้ว่า ในขั้นตอนแรกของการวิวัฒนาการของการเมือง การปกครอง หรือแม้กระทั่งการบริหาร ซึ่งบางครั้งไม่อาจแยก 3 คำนี้ออกจากกันได้ ในขั้นตอนแรกนี้ ล้วนมีลักษณะของ (1) การบริหารแบบรวมอำนาจซึ่งอาจเรียกว่า เผด็จการ ต่อจากนั้น จะวิวัฒนาการไปเป็นขั้นตอนที่สอง คือ (2) การบริหารแบบประชาธิปไตย (ครึ่งใบ) และไปเป็นขั้นตอนที่สาม (3) การบริหารแบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ (เต็มใบ) ถัดไปเป็นขั้นตอนที่สี่ คือ (4) การบริหารแบบสังคมนิยม คือ หลังจากเป็นประชาธิปไตยมากไป จึงทำให้วิวัฒนาการไปสู่ขั้นตอนที่สี่ ในที่สุด ก็จะหมุนกลับไปเป็นการบริหารแบบ (1) อีก และหมุนไปตามลำดับเรื่อย ๆ แต่กรณีแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ พอเทียบได้ว่า ไม่สนับสนุนให้วิวัฒนาการไปสู่ขั้นตอนที่สาม (3) และได้ข้ามขั้นตอนที่สี่ (4) ไปยังขั้นตอนแรก (1)



กล่าวโดยย่อ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้แม้ได้ใช้และประสบความสำเร็จในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยก็ตาม แต่เมื่อนำมาใช้กับประเทศไทยอาจเกิดปัญหาหรือเป็นโทษมากกว่าเป็นคุณ เพราะแนวคิดนี้มุ่งสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพตามกฎหมายให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในลักษณะที่ทวนกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทย และยังขัดขวางการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารที่สำคัญคือ การสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพไม่จำเป็นต้องอยู่บน

พื้นฐานของแนวคิดที่สอดคล้องหรือนำไปสู่แนวคิดเผด็จการได้ง่าย แต่ควรอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตย โดยเฉพาะในยุคที่สังคมโลกและประเทศไทยยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย

**2.1.2 การสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง** ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น แท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือบางประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับประเทศที่แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนอย่างชัดเจน มีให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี 2 ประเทศ คือ ไทยและฝรั่งเศส โดยแบ่งเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ๆ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประเทศทั้งหลายให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคน้อยมากหรือยิ่งน้อยลง ๆ พร้อมกับสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศดังกล่าวยึดมั่นและศรัทธาว่า (1) หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (2) หลักการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย (3) ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่าใดประเทศก็ยิ่งเจริญมากขึ้นเท่านั้น และ (4) ประสิทธิภาพ และเอกภาพเกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ มิใช่เกิดจากแนวคิดเผด็จการและการรวมอำนาจ เห็นตัวอย่างได้จาก สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ประเทศดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจพร้อมกันไปด้วย



สำหรับฝรั่งเศสแม้เป็นประเทศประชาธิปไตยแต่มีการกระจายอำนาจน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากฝรั่งเศสมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด่นชัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งไทยได้นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมาใช้ด้วย และแม้ฝรั่งเศสก็ยังไม่ถึงระดับที่นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มาใช้

ในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตำราส่วนใหญ่ของไทย ถือว่าใช้หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ แท้ที่จริง หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจก็คือหลักการรวมอำนาจนั่นเอง เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจให้กับข้าราชการด้วยกัน ไม่ว่าข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่กับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจปูนบำเหน็จรางวัลและลงโทษในส่วนกลางหรือในกรุงเทพมหานคร หรือออกไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ห่างจากผู้บังคับบัญชาก็ตาม ดังนั้น ในกรณีของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้ ไม่อาจนำคำว่า กระจายอำนาจ มาใช้ได้แม้แต่น้อย เพราะเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง ประชาชนไม่เกี่ยวข้องกัอำนาจนั้นด้วย แต่ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้น การส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงเป็นลักษณะของแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก หลักการประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว หากมองย้อนไปก่อนปี พ.ศ. 2540 ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถึงกับกล่าวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวก 2 ใบ” คือ ดำรงตำแหน่งเป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ในที่สุด ในเดือนพฤศจิกายน 2540 รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา และประชาชน ได้ร่วมมือกันปรับเปลี่ยนจนสำเร็จ โดยออกกฎหมายลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้สวมหมวกเพียงใบเดียว หรือให้ดำรงตำแหน่งแรกเพียงตำแหน่งเดียว และให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ลักษณะเช่นนี้ ถือว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทย

ครั้งสำคัญยิ่งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้ลดความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคพร้อมกับสนับสนุนการกระจายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้ได้รับการรองรับและสนับสนุนอย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 78 ที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในจังหวัดที่มีความพร้อม รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายมาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

แต่อีก 4 ปีต่อมา (พ.ศ. 2544) นับแต่ปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกลดอำนาจลงอย่างมากซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญดังกล่าว เหตุการณ์กลับปรากฏว่า แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา ที่กล่าวมานี้ไม่นับรวมก่อนหน้าที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะปรากฏออกมานั้น มีกระแสข่าวออกมาในระยะสั้น ๆ ว่า จะมีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็ไม่มีการยืนยันอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การหาเหตุผลมาสร้างความชอบธรรมจึงเป็นหน้าที่ของผู้สนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่ต้องทำให้สังคมยอมรับให้ได้ก่อนที่จะนำมาใช้จริง

**2.1.3 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งราชการบริหารแผ่นดินของไทยออกเป็น 3 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เนื่องจากตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง (1) การปกครอง **ของประชาชน** คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง (2) การปกครอง **โดยประชาชน** ในท้องถิ่นเอง คือ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง มิใช่แต่งตั้งฝ่ายบริหารมาจากบุคคลภายนอกท้องถิ่น และ (3) การปกครอง **เพื่อประชาชน** คือ ผลประโยชน์ต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางหรือของ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ แต่เป็นลักษณะของการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน (autonomy) เท่าที่กฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจไว้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยยังคงรับงบประมาณ มีความสัมพันธ์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไม่มากนักน้อย เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 รวมทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 90 ก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งจึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้

มีข้อสังเกตที่น่าเป็นห่วงต่อไปคือ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การฝังใจยึดมั่นและกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร มีการซื้อสิทธิ์ซื้อเสียง และการทุจริต รวมตลอดไปถึงการไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดหรือเรียนถูกเรียนผิดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคจะได้มีโอกาสปกครองและใช้อำนาจในท้องถิ่นเองต่อไปเรื่อย ๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจกันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

**2.1.4 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้** เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ถูกนำไปใช้จริงก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้ว สิ่งที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดาเป็นธรรมชาติเมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะ “คลายอำนาจ” หรือ “คายอำนาจ” ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแท้ที่จริงหมายถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในระดับจังหวัดซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่คนละขั้วกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ หากบังเกิดผลและนำไปปฏิบัติได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานอย่างเต็มที่ และยังเป็นการแข่งขันกันอีกด้วย อาจเปรียบได้กับการมีเสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันคือจังหวัดเดียวกันและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน จากนั้นจึงปล่อยให้เสือแต่ละตัวแสดงอำนาจที่บางส่วนเข้าช้อนกัน โดยเสือตัวแรกสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีอำนาจมากมาย ขณะที่เสืออีกตัวหนึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจน้อยกว่า เสือตัวหลังย่อมมีโอกาสถูกกด กลายเป็นเสือกระดาษ หรือถูกเลี้ยงเพื่อไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่เสือตัวหลังมาจากการเลือกตั้งและมาจากเจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั่นเอง แต่เสือตัวแรกมาจากนอกท้องถิ่นและผู้เป็นนายของเสือตัวแรกอยู่ในส่วนกลางที่ห่างไกล

ไม่เท่านั้น ยังเป็นการย้อนกลับไปสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อ 4 ปีก่อน และน่าเสียดายที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ตลอดจนการปกครองท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกจังหวัด มีการยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาล มีการให้นายกเทศมนตรีเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตลอดจนการสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปรากฏอยู่ทั่วประเทศ การสนับสนุนเหล่านี้จะไม่มี

ความหมายหรือถูกลดความสำคัญลง และถึงแม้ว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา นับแต่ พ.ศ. 2540 หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะพบกับ ปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นยุคของการเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง นักประชาธิปไตยควรให้โอกาสหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนา มิใช่กลับไปสู่แบบเดิม ซึ่งการปกครองแบบเดิมได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านาน และได้แสดงออกอย่างซ้ำซากแล้วว่าไม่ได้ผล รัฐบาลและประชาชนในยุคนี้จึงหันมาสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มาใช้ก็เท่ากับว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับผลกระทบด้วยไม่มากนักน้อย และอาจมองไปได้ว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเลือกว่าจะสนับสนุนราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการประจำให้เข้มแข็ง หรือจะสนับสนุนให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้มแข็งทางใดทางหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนได้ร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกัน และใช้เวลานานมากในการพัฒนาการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับ จังหวัดไปสู่การลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2540 แต่ดูจะเป็นการถ่ายเทไปหรือเปล่าที่จะกลับไปใช้ระบบเดิม

**2.2 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ สอดคล้องกับระบบปิด** การนำ บุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ จำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมาก จากภายในกระทรวงเดียว ขณะที่ประเทศไทยกำลังจะมี 20 กระทรวง 61 ทบวง และ 60 กรม กระทรวงหรือทบวงที่เหลือ เช่น กลาโหม ศึกษา สาธารณสุข หรือเกษตรฯ บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่มีความรู้ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่น้อย ดังนั้น โอกาสที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน 5 จังหวัด ก็มีได้นำบุคคลในระดับเดียวกันจาก กระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ แม้แต่คนเดียว

**2.3 แนวคิด ซีอีโอ ของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการ บริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย** แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ได้รับแนวคิด มาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้ง หน่วยงานของภาคเอกชนก็จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่

จัดตั้งขึ้นมิได้ต้องการเพียง “ผลกำไร (benefit)” เท่านั้น แต่ต้องการแสวงหา “ผลกำไรสูงสุด (maximum benefit)” จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ คือ “การให้บริการสาธารณะ (public service)” ต่อประชาชนและสังคม อีกทั้งในช่วงที่โลกและประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัทห้างร้าน ตลอดจนทั้งธนาคารและสถาบันการเงินจำนวนมากไม่น้อยที่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับ ซีอีโอ และมีเอกภาพในการบริหารอย่างมาก แต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่ง เกิดจากอำนาจและอิทธิพลของ ซีอีโอ ในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบถ่วงดุล โดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชนภายใต้การบริหารงานของ ซีอีโอ ถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

นอกจากนั้น ยังมีข้อแตกต่างอีกคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาด และการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และการก่อสร้าง ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารงานของทางราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย

### 3. สรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ยังเป็นเพียงชั้นทดลอง ยังไม่ได้นำไปใช้ปฏิบัติจริง แต่ถ้าเมื่อใดแนวคิดนี้มีแนวโน้มว่าจะถูกนำไปใช้จริงและออกเป็นกฎหมายรองรับแล้ว อาจพบกับแรงต่อต้านจากมวลชน ซึ่งประกอบด้วยประชาชน และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากทุกวันนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบ

กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นแนวคิดที่ถอยหลังกลับไปเต็มที่เดิม ทั้งที่ผ่านมาเพียง 4 ปี และไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน เพราะสนับสนุนหลักการรวมอำนาจ และการมอบอำนาจให้กับข้าราชการประจำเฉพาะในวงแคบในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับกระแสโลก รัฐธรรมนูญไทย ตลอดทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และการบริหารของไทย

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัดอันเป็นเหตุให้เกิดแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น วิธีการสำคัญวิธีการหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ได้ คือ รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องต้องมีจิตใจที่ศรัทธาก่อนว่า ประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถเกิดขึ้นได้ตามแนวทางประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เพราะถ้าไม่มีความศรัทธาและจิตวิญญาณเช่นนี้แล้ว ก็มีโอกาสดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ในกรณีที่มีความศรัทธา ขั้นตอนต่อไปคือ สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรปราการ และภูเก็ต โดยอาจเรียกว่า นายกเทศมนตรีในระดับจังหวัด ทำนองเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้เปิดโอกาสไว้ให้แล้ว การกระทำเช่นนี้ จะต้องพบกับแรงต่อต้านจากข้าราชการประจำระดับสูงในบางกระทรวง ดังนั้น ระหว่างแรงต่อต้านจากมวลชนกับข้าราชการประจำดังกล่าว เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องตัดสินใจว่าจะเลือกทางใด ในท้ายที่สุด น่าจะยกเลิกแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพราะแค่คิดก็พลาดแล้ว อันอาจส่งผลให้ผลงานและความดีทั้งหลายที่รัฐบาลสร้างมาจะพลอยถูกทำลายไปด้วย

ในระหว่างนี้ ควรจัดให้มีโครงการทดลองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ควบคู่ไปกับโครงการทดลองผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อช่วยให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้มีโอกาสบังเกิดผลในทางปฏิบัติจริง เหนือสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น จะทำให้ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมได้รับประโยชน์ในระยะยาว ทั้งจะได้รับแรงยกย่องสรรเสริญและศรัทธาจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นงานชิ้นโบว์แดงที่รัฐบาลอื่นทำไม่ได้ หรือไม่กล้าแม้กระทั่งคิดที่จะทำ

## บรรณานุกรม

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2541).
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2542.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

