

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากประวัติศาสตร์ประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตย ประเทศไทยมีสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด บางทีก็เรียกว่า "ข้าหลวงประจำจังหวัด" ชาวบ้านเรียกว่า "เจ้าเมือง" หรือ "พ่อเมือง"¹ พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งไปครองเมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราช โดยมอบอำนาจการปกครองอย่างเต็มที่ ฉะนั้นการปกครองจังหวัดในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจลึทธิซาดจึงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ผู้เดียว จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์องค์ใดอ่อนแอ บรรดาเจ้าเมืองก็เป็นกบฏทำให้ยุ่งยากแก่การปกครอง ในสมัยเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จึงใช้วิธีรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลางมากที่สุด แต่เนื่องจากการคมนาคมอยู่ห่างไกลและลำบาก เจ้าเมืองจึงได้รับมอบอำนาจการปกครองอย่างเต็มที่ ถือเป็นภาระกระจายอำนาจสิ่งเดียวที่เมืองราชธานียังคงรักษาไว้คือ "ไม่ให้เมืองเหล่านั้นตั้งตนเป็นอิสระเท่านั้น"

เมื่อคราวจัดแบ่งการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยออกเป็นมณฑล ในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงยุบเมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราชเข้ากับอาณาจักรไทย แล้วยกเมืองเหล่านั้นเป็นมณฑล มีสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

¹ สุวิทย์ ยิงวรพันธุ์, "สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด," วารสารเทคโนโลยี

ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ยุบเลิกมณฑลมาเป็นจังหวัด การบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ผู้วิจัย จะขอกล่าวถึง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการตามเขตการปกครอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำในภูมิภาค มีศูนย์กลางบริหารที่กรุงเทพมหานคร อันเป็นลักษณะของการรวมอำนาจการบริหารงานไว้ด้วยกันที่เมืองหลวง ราชการส่วนภูมิภาคมีหลักสำคัญที่พอจะสรุปได้ดังนี้^๒

1. เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคมิใช่ เป็นการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

2. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนมีวินัยเป็นเครื่องประดับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชามีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งของตนทุกประการ

3. ราชการส่วนภูมิภาค ได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่องบางประการเท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลาง

ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 47 ระบุว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยมีความสนใจเฉพาะการบริหารราชการ จังหวัด ทั้งนี้เพราะว่า จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลาย ๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันประเทศไทยมีทั้งหมด 76 จังหวัด 709 อำเภอ 101 กิ่งอำเภอ 7,157 ตำบล และจำนวน

^๒ บุญวัฒน์ วิสกุล

"ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค" ในกรม

ของธรรมชาติและคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3 ; กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 265 - 267.

ประชากรรวมทั้งสิ้น 58,336,072 คน ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2536 (ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)³ แต่ละจังหวัดมีพื้นที่ จำนวนประชากรและความมั่งคั่ง ภูมิศาสตร์แตกต่างกัน การตั้งจังหวัดขึ้นใหม่นั้น จะต้องพิจารณาหลักสำคัญคือ อาณาเขต สภาพ ภูมิศาสตร์ จำนวนความหนาแน่นของประชากร ความสงบ ความสำคัญทางประวัติศาสตร์ การเมืองและวัฒนธรรม ความคิดเห็นของประชาชน รายได้รายจ่าย ตลอดจนความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จะกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาการจัดตั้ง โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคือ

ก. ว่าด้วยการจัดหน่วยงาน

จังหวัดหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยหน่วยราชการที่แยกออกไปจากกรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติของกรมนั้น ๆ จะพิจารณาว่าสมควรมีสาขาในจังหวัดหรือไม่ ประเด็นสำคัญที่สุดคือ จะเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้ก็ต่อเมื่อมีการแบ่งส่วนราชการไว้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การที่หน่วยราชการส่วนกลางออกไปตั้งสาขาอยู่ในจังหวัดนั้น ทำให้เกิดมีการบังคับบัญชาแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงการประสานงานเท่านั้น กล่าวคือ หน่วยราชการนั้น ไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด หน่วยราชการของตำบล อำเภอ ทหาร รัฐวิสาหกิจ เขตสถานีทดลอง โรงเรียนรัฐบาล ฯลฯ บางจังหวัดอาจจะมีหน่วยงานกว่าหนึ่งร้อยหน่วย โดยเฉพาะจังหวัดใหญ่ ๆ⁴ เฉพาะจังหวัดเชียงใหม่มีส่วนราชการเกือบ 300 หน่วยราชการแต่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจดูแลเพียง 50 กว่าหน่วย ส่วนที่เหลือปรากฏว่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด

³ สายสะพาย, มติชนรายวัน, 3 มิถุนายน 2537, หน้า 11.

⁴ ถวิล ไพรสณฑ์, "บันทึกการอภิปราย เรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าฯ : เป็นไปได้หรือไม่," วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ปีที่ 10-13 (2532-2535) ฉบับรวมเล่ม, หน้า 93.

ข. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร

จังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้ เหมาะสมกับท้องถิ่น และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขต จังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจัดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีปลัดจังหวัด ที่สังกัดกรมการปกครอง ดูแลรับผิดชอบใน เขตจังหวัด ได้แก่ นายอำเภอ เจ้าจังหวัด ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด ปลัด อำเภอ และงานต่าง ๆ ของกรมการปกครอง เช่น งานป้องกัน งานเสมียนตรา งาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ไป ประจำ เช่น ประชาสงเคราะห์จังหวัด แรงงานจังหวัด พาณิชยจังหวัด สหกรณ์จังหวัด สรรพสามิตจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เป็นต้น และผู้มีตำแหน่งเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น ๆ ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตามที่นายกรัฐมนตรี เป็นผู้สั่งการและต้องประสานงาน และร่วม มือกับข้าราชการทหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู นอกจากนี้ยังควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในฐานะ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกว้างขวางมาก เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลที่รับหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นทั้งผู้อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ทั่วยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ผู้ประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ และเป็นผู้นำในทางสังคมของจังหวัดอีกด้วย อย่างไรก็ตามการมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นอันมากของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้มิได้หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจการตัดสินใจ อำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่บริหารงานอยู่ในเขตจังหวัดอย่างสมบูรณ์ และสมดุลงกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ โดยนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลดีแก่พื้นที่ ประชาชน และประเทศชาติ โดยยึดระเบียบกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติ จากที่กล่าวมาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นทั้งนักบริหารการพัฒนา และนักปกครอง ในทางปฏิบัติไม่สามารถสั่งเลื่อนเงินเดือนได้ แม้กระทั่งปลดตำรวจ หรือส่วนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ จะสั่งเลื่อนได้ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจ และจะต้องไม่เกินข้าราชการระดับ 4 เท่านั้น ในบางหน่วยงานของจังหวัด เช่น นิคมสร้างตนเอง แขวงการทาง การประปา เรือ่นจ่ากลาง สำนักงานสถิติ กรมชลประทาน สุลกากร ป่าไม้ ฯลฯ ที่มีได้อยู่ในความดูแลโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะขึ้นตรงกับส่วนกลาง นอกจากนี้กฎหมายหลายฉบับที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยในจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติคนต่างด้าว พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติควบคุมการขนส่งทางบก ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เกี่ยวข้อง กลับให้ส่วนราชการอื่น เช่น ตำรวจเป็นผู้ดูแล เมื่อรูปการบริหารออกมาเช่นนี้ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดอย่างแท้จริง เพราะหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดถือคำสั่งจากหน่วยงานต้นสังกัดที่กรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องฟังคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาการร่วมมือประสานงานระหว่างงานราชการมาก นั้นแสดงว่าผู้ว่าฯ ยังขาดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมทั้งด้านงานบุคคล บริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากส่วนกลางยังส่งวนอำนาจไว้มากเป็นผลให้จังหวัดไม่เป็นศูนย์การในการบริหาร และปกครองตามเจตนารมณ์ของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงถือเป็นพื้นฐานของปัญหา และเป็นสาเหตุสำคัญที่ควรหยิบยกขึ้นมาปรับปรุงแก้ไข หากพิจารณาในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคการเมืองหลายพรรคในขณะนั้น ได้สัญญากับประชาชน และกำหนดไว้ในนโยบายพรรคชัดเจนว่า ถ้าได้เป็นรัฐบาลจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็แถลงนโยบายไว้ในรัฐสภาด้วย แต่ในทางปฏิบัติกลับถูกพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคคัดค้าน สร้างความสับสนให้กับประชาชนที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจ

ภายใต้ข้อถกเถียงข้างต้น จึงนำมาสู่การเปิดประเด็นเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ โดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นการจุดชนวนของนักการเมืองและพรรคการเมือง และได้รับความสนใจการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ก็ถูกตอบโต้อย่างรุนแรง กล่าวคือ ฝ่ายที่คัดค้านอันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย พรรคการเมืองบางพรรค ถึงกับใช้คำว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่งไปประจำจังหวัดต่าง ๆ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ฉะนั้น ผู้ว่าฯ ในฐานะนี้อีก 100 ปี ก็เลือกไม่ได้ หากเลือกตั้งจะทำให้เป็นรัฐเดี่ยว เกิดความแตกแยก เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงของชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล จะถูกยุบไป ตำแหน่งประธานาธิบดีในการบริหารจะเอาจากแหล่งใด อำนาจหน้าที่ ขอบเขตของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีมากแค่ไหน หากมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด การควบคุม

⁵ เนาวรัตน์ ฐุสรานนท์, " การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด : ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่น." วารสารเทศาภิบาล. ปีที่ 88 (กุมภาพันธ์ 2536), หน้า 46.

กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะทำ ได้ยาก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ใช่ตัวแทนรัฐบาลกลาง จึงไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง

ส่วนฝ่ายที่สนับสนุน ซึ่งประกอบด้วยปัญญาชน พรรคการเมืองบางพรรค กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งองค์กรเอกชน กล่าวว่า รัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย เป็นเผด็จการ หวงอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งนั้นมีความเหมาะสมเมื่อ 100 ปีที่แล้ว เพราะเป็นการแต่งตั้งให้ดูแลต่างพระเนตร พระกรรณ เนื่องจากการคมนาคม สื่อสารไม่สะดวก แต่ปัจจุบันนี้ ความจำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาคน่าจะไม่มี และผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องจ้านต่อแรงบีบและสนใจปัญหาของประชาชนได้มากกว่า เพราะถือว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวเขา ที่ผ่านมามีปัญหาหลาย ๆ ครั้งที่ผู้ว่าฯ ไม่ได้แก้ปัญหาต้องให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี เดินทางจากกรุงเทพฯ เพื่อมาแก้ไข ปัญหา ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นคนท้องถิ่น เพราะว่ามีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ต้องช่วยเหลือกัน กระท่อหรือร้านและห่วงแทนท้องถิ่นของตนเอง คนเชียงใหม่ไม่อยากจะเห็น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากที่อื่น ที่ทำงานตอบสนองแต่ส่วนกลาง ไม่ยอมรับความเห็นคนท้องถิ่น บางคนอยู่ไม่ถึงปี ก็ย้ายออกไปกินตำแหน่งใหม่ หรือมีจะนั้นก็มักจะเข้าเรียนวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จึง ไม่มีเวลาทำงานอย่างเต็มที่ เมื่อถึงฤดูกาลโยกย้ายก็มีการวิ่งเต้น ไปอยู่ในตำแหน่งที่ใหญ่กว่า มีความเจริญมากกว่า มีผลประโยชน์มากกว่า หรือโยกย้ายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด คนไหนสามารถควบคุมพื้นที่เลือกตั้งได้ดี ก็ยังทำให้แนวทางการโยกย้ายไม่เป็นธรรมมากขึ้น สร้างความสับสนให้แก่ผู้ว่าฯ มาก อีกประการหนึ่งจากประวัติศาสตร์ มักพิจารณาจากความเป็นเด็กของใคร หรือสอบถามความสมัครใจ หรือผู้บังคับบัญชาจะสั่งการลงไปเลยโดยไม่แจ้งเจ้าตัวให้ทราบล่วงหน้า วิธีการเหล่านี้เป็นที่นิยมกันมานาน เป็นระบบที่ค่อนข้างปิด ซึ่งยังคงทอดเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ประชาชนได้มีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นจังหวัดใหญ่ มีความเหมาะสม และความพร้อมมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ การรณรงค์มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังคำขวัญ เช่น "เชียงใหม่จะพัฒนา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากประชาชน หรือนักราชการ ประชาชนก็เลือกมาแล้วผู้ว่าฯ จะแค้ไหน หรือมหาดไทยไม่พร้อมแต่ประชาชนพร้อมแล้ว"⁶ เป็นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 จังหวัดเชียงใหม่เกิดสภาวะการผันแปรอย่างรวดเร็ว ความเป็นเชียงใหม่ที่เคยเป็นเกือบจะไม่เหลือร่องรอยให้เห็น นับวันจะใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ คนเชียงใหม่ไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเอง กล่าวคือ ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น มักถูกกำหนดจากผู้บริหารระดับสูง⁷ ปัจจุบันเชียงใหม่มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,534,074 คนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2536⁸ กำลังประสบปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เช่น ปัญหาการจราจรติดขัด อากาศเป็นพิษ น้ำเสีย สาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอ การใช้ที่ดินผิดประเภท การขยายตัวของชุมชนแออัด ที่ดินราคาแพง การสร้างอาคารสูง ปัญหาเขาวงกตเอตส์ โลสเมณี ชยะไม่มีที่ทิ้ง การทำลายศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรมโบราณ เป็นต้น

ที่ผ่านมาผู้บริหาร และหน่วยงานที่รับผิดชอบกำลังใช้วิธีการแก้ไขปัญหาก็เคยใช้แล้วไม่ได้ผลในกรุงเทพฯ มาใช้ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งก็ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นกัน จึงเป็นเหตุผลให้หลายฝ่ายหยิบขึ้นมาเป็นข้อถกเถียงกันมากกว่า เพราะระบบเดิมมันไม่อาจจะสนองตอบประชาชนได้เท่าที่ควร

⁶ พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, "เลือกตั้งผู้ว่าฯ : คึกประชาธิปไตยยกสอง" ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ) เลือกตั้งผู้ว่าฯ. (เชียงใหม่ : ธานีธรรมการพิมพ์, 2536) หน้า 67.

⁷ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, เชียงใหม่ : เอกนครระดับภูมิภาค (เชียงใหม่ : มิ่งเมืองการพิมพ์, 2536), หน้า 6-18.

⁸ สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, บรรยายสรุป ปี 2537, หน้า 2.

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม กระบวนการวางแผน มิใช่กำหนดนโยบายจากส่วนกลาง โดยที่ไม่ยอมรับความคิดเห็นของ ประชาชนเจ้าของพื้นที่ จากประเด็นที่กล่าวมาจังหวัดเชียงใหม่ จึงถูกยกขึ้นมาเป็นกรณีที่จะทดลองนำเอาระบบการบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ และมอบอำนาจการปกครอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากที่สุด ซึ่งก็คือ การเลือกตั้งผู้ปกครองหรือผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยตรงมาใช้ แต่อย่างไรก็ตามความคิดเห็นเหล่านี้ยังจำกัดอยู่เฉพาะแค่กลุ่มชนชั้น กลางเท่านั้นหาได้มีการตรวจสอบความเห็นของประชาชนโดยทั่วไป ที่สำคัญในส่วนของผู้ นำท้องถิ่นที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างชุมชน เช่นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคล ที่มีความสำคัญยิ่ง สามารถชี้แนะเรื่องราวต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้ โดยเฉพาะในการ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ที่ยอมรับหรือปฏิเสธ ในทำนองเดียวกัน ถ้าไม่มีความ รู้สึกที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่ง โดยยอมสามารถที่จะชี้แนะให้ชาวบ้านคล้อยตาม เพราะฉะนั้นบทบาท ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นทั้งตัวแทนของทางราชการ ประชาชน และเป็นผู้นำชุมชน อีกด้วยการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการสอบถามความคิดเห็น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัย จึงจะศึกษาวิเคราะห์ถึงความคิดเห็น ความรู้ และความเข้าใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขต จังหวัดเชียงใหม่ ในหัวข้อวิจัยเรื่อง ทิศนคติของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอดอยสะเก็ด ต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โปรดดูงานวิจัยของ ปรัชญา เวสารัชช, "การศึกษาผู้นำทางการเมือง และเทคนิคบางประการในการชี้บ่งตัวผู้นำ" ในวารสารรัฐศาสตร์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤศจิกายน 2521), หน้า1-24. และงานวิจัยของกุลธณ ธนาพงศธร, "ผู้นำกับการ กำหนดนโยบาย" เฟื่องอ้อ, หน้า 25-39.

บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญและซับซ้อนตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง มีกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ เข้ามาอิงฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่เสมอ ทำให้ต้องแบกรับภารกิจเพิ่มขึ้น แต่ก็ทำงานอย่างเสียสละเพื่อตำบล หมู่บ้านและราษฎรคู่กับประวัติศาสตร์ไทยมาตลอด จึงเป็นบทบาทของคนที่ทำงานเพื่อประชาชน น่าจะเป็นพลังในการเปลี่ยนแปลง การที่ผู้วิจัยได้ศึกษากำนันและผู้ใหญ่บ้าน พื้นที่อำเภอตอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ เพราะว่า เป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยอาศัยอยู่ และให้เหมาะสมกับระยะเวลาที่ศึกษา ประกอบกับเท่าที่ศึกษาจากข้อมูลระดับอำเภอ พบว่ายังไม่ปรากฏการศึกษา ด้านการวัดความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพื้นที่อำเภอตอยสะเกิด เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาครั้งนี้ จึงกำหนดกลุ่มเป้าหมาย คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นประชากรตัวอย่าง จากจำนวน 14 ตำบล ของอำเภอตอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยกำนัน 10 คน และผู้ใหญ่บ้านอีก 64 คน รวม 74 คน คิดเป็นร้อยละ 70 ของจำนวนทั้งสิ้น 105 คน ส่วนประเด็นคำถามนั้นจะเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนความคิดเห็นด้านการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่มาจากการแต่งตั้งอย่างไรบ้าง รวมทั้งแนวโน้มและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง ทิศนคติของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอตอยสะเกิด ต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโท (ภาคพิเศษ) สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อทราบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอตอยสะเกิด ซึ่งมีบทบาทเป็นกลไกของรัฐ และเป็นผู้แทนของชาวบ้านในตำบลต่าง ๆ มีพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็นในทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

2. เพื่อศึกษาข้อมูลที่น่าจะเป็นผลกระทบอันเกิดขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการแสวงหาแนวทาง วิธีการ ข้อเสนอแนะ และประกอบการพัฒนารูปแบบวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างเหมาะสม

1.3 สมมติฐานการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานไว้เป็นข้อ ๆ ย่อย ดังนี้

1.3.1 ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

2) ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ั้นไม่จำเป็นต้องเป็นคนเชียงใหม่

3) ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อายุ ระยะเวลาการทำงาน และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการเปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

1.3.2 ช่วงอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) ช่วงอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นว่าการพิจารณาความพร้อมของจังหวัดเชียงใหม่ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.3 ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการแต่งตั้งมีอิสระ อำนาจในการปฏิบัติงาน

2) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความคิดเห็นว่า ควรให้มีการกระจายอำนาจการปกครองด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

1.3.4 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- 1) วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความ คิดเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่มาจากการแต่งตั้งนั้นมีความเหมาะสม
- 2) วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความ คิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุด ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เชียงใหม่

1.3.5 ระดับการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- 1) ระดับการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความ คิดเห็น ว่าประสิทธิภาพการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการแต่งตั้ง ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชน
- 2) ระดับการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความ คิดเห็น ว่าผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีชื่อเสียง จะไม่สามารถกำหนดและมีบทบาทต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดเชียงใหม่

1.3.6 อาชีพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- 1) อาชีพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มจะสัมพันธ์กับความ คิดเห็นต่อการ สังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

กำนัน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองระดับตำบล และทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน อีกตำแหน่งหนึ่งของพื้นที่อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับหมู่บ้านของพื้นที่อำเภอ ดอยสะเก็ดจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อดูแลความทุกข์สุขของประชาชน และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง และได้รับการส่งตัวอย่าง ในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง ผู้ที่รัฐบาลกลาง ได้แต่งตั้งให้ลงไป
ประจำในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อทำงานแทนรัฐบาล

วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน มี 2 วิธี คือ

1. ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบล เป็นผู้เลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี
2. ปัจจุบันเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านในตำบล แต่จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2535

วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง

1. ประชาชน ในหมู่บ้าน เป็นผู้เลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี
2. ปัจจุบันประชาชน ในหมู่บ้าน เป็นผู้เลือกตั้ง แต่จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ประชาชนเลือกตั้ง ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2535

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงภาพรวมของความเป็นไปได้ ในการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบความคิดเห็นของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในอำเภอต่อขะเกิดต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
3. จะเป็นข้อมูลที่เกิดประโยชน์ในการแสวงหา แนวทาง ข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการพัฒนารูปแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
4. เป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองท้องถิ่น พรรคการเมือง ตลอดจนประชาชนและผู้สนใจทั่วไป ในการเตรียมพร้อมเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่