

การวิเคราะห์ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

An Analysis the Driven Direction of Governorship Election Policy in Thailand

ทรงวุฒิ ประกอบธรรม (Songwut Prakobtham)¹

โอฬาร ถิ่นบางเตียว (Olam Thinbangtiao)²

¹นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

Doctor of Philosophy Program in Strategy and Security, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

²รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Associate Professor, Ph.D., Lecturer of Department of Political Science, Faculty of Political Science
and Law, Burapha University

E-mail: Songwut_pbac@hotmail.com¹, Olam@go.buu.ac.th²

Received: 17 July 2025

Revised: 30 July 2025

Accepted: 8 August 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ (1) เพื่อศึกษาทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และ (3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางในการผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เช่น เว็บไซต์ของสำนักข่าว อินเทอร์เน็ต หนังสือที่เกี่ยวกับพื้นที่งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ วารสารวิชาการ เป็นต้น และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ นักการเมืองที่ขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าและกลุ่มที่คัดค้านนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ผลการศึกษา ทิศทางและแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในประเทศไทย พบว่า 1. ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเริ่มปรากฏตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 โดยเป็นข้อเสนอจากนักวิชาการ ภาคประชาสังคม และนักการเมืองฝ่าย

ก้าวหน้า แต่กลับเผชิญแรงต่อต้านจากข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มราชการส่วนภูมิภาคภายใต้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเปิดพื้นที่ให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้นแต่การผลักดันนโยบายดังกล่าวยังคงเผชิญข้อจำกัดจากระบบราชการอย่างต่อเนื่อง ภายหลังกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2557 กระแสการกระจายอำนาจถูกชะลอภายใต้นโยบายของคณะรัฐประหารที่มุ่งฟื้นฟูอำนาจของรัฐราชการ ส่งผลให้แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงแทบไม่ถูกกล่าวถึงในระดับนโยบายจนกระทั่งกลับมาเป็นวาระสาธารณะอีกครั้งในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 และได้รับการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมในฐานะนโยบายของพรรคก้าวไกลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 2. ปัญหาการผลักดันนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเผชิญอุปสรรคสำคัญในหลายมิติ ได้แก่ โครงสร้างระบบราชการไทยที่ยังรวมศูนย์ โดยผู้ว่าฯ เป็นตัวแทนรัฐส่วนกลางภายใต้กระทรวงมหาดไทย การเลือกตั้งจึงท้าทายอำนาจเดิมและถูกต่อต้านโดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค ขณะเดียวกัน หน่วยงานความมั่นคงกังวลว่าจะเกิดการครอบงำจากกลุ่มอิทธิพลหรือกระเทยเอกภาพของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งเรื่องความเหลื่อมล้ำของศักยภาพจังหวัดที่อาจนำไปสู่ความไม่สมดุลในการพัฒนา รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการ สะท้อนว่าการผลักดันนโยบายดังกล่าวต้องเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้าง นโยบาย และการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยฉันทามติจากหลายภาคส่วนร่วมกัน 3. ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงสามารถจำแนกเป็น 5 แนวทางหลัก ได้แก่ (1) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบสองชั้น (2) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควบคู่กับการลดอำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (4) การทดลองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อม และ (5) การคงรูปแบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยรัฐบาล ข้อเสนอแนะแนวทางการผลักดันนโยบายเน้นการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและพรรคการเมือง การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาศักยภาพจังหวัด การให้ความรู้แก่ประชาชน และการบริหารจัดการบุคลากรที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอนและคำนึงถึงความพร้อมของทุกภาคส่วน จะส่งเสริมความสำเร็จในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงภายใต้บริบทของประเทศไทยอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

คำสำคัญ: นโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง, ผู้ว่าราชการจังหวัด

Abstract

This qualitative research analyzes the policy direction, challenges, and recommendations regarding the direct election of provincial governors in Thailand. Data were collected through document review—including news websites, academic books, theses, journal articles—and in-depth interviews with

key informants such as former provincial governors, decentralization scholars, politicians advocating for direct elections, and opponents of the policy.

Findings indicate that the policy discourse on direct election of provincial governors emerged in the late 1980s, initiated by academics, civil society, and progressive politicians. However, it faced strong resistance from permanent officials, particularly regional bureaucrats under the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior. Although the 1997 Constitution expanded decentralization opportunities, bureaucratic constraints persisted. Following the 2014 military coup, decentralization efforts were delayed as the junta sought to restore centralized bureaucratic power, sidelining the issue until it resurfaced during the 2022 Bangkok gubernatorial election and was formally adopted by the Move Forward Party in the 2023 general election.

Key challenges to policy advancement include the centralized bureaucratic system with provincial governors acting as central government representatives under the Ministry of Interior, opposition from permanent officials especially at the regional level, security concerns about domination by local power groups, legal and constitutional limitations, and disparities in provincial capacity risking uneven development. These reflect structural, policy, and political obstacles requiring multi-sectoral consensus.

The policy directions can be categorized into five main approaches: (1) direct election of governors with two-tier administrative restructuring, (2) direct election alongside reduction of regional administrative power, (3) election of provincial administrative organization heads, (4) pilot direct elections in prepared provinces, and (5) retention of gubernatorial appointments by the central government. Recommendations emphasize clear government and party policy commitment, legal reforms, provincial capacity building, civic education, and personnel management amid structural changes. A phased implementation considering all stakeholders' readiness is crucial for sustainable and context-appropriate success of direct gubernatorial elections in Thailand.

Keywords: Governorship Election Policy, Provincial Governor

บทนำ

ผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นกลไกสำคัญของระบบราชการไทยมาอย่างยาวนาน ตำแหน่งนี้เป็นสถาบันที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ย้อนกลับไปถึงยุคสุโขทัย และได้รับการสถาปนาให้มีสถานะที่สำคัญยิ่งยุคภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงถูกมองว่าเป็น “ตัวแทนขององค์

พระมหากษัตริย์” ที่มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตำแหน่งนี้จึงเป็นกลไกที่สะท้อนถึงการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Bureaucracy) ซึ่งรัฐไทยได้นำมาใช้ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงการปฏิรูประบบการปกครองผ่านรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเพื่อการควบคุมและจัดการอาณาเขตของรัฐอย่างเป็นระบบ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, ม.ป.ป.)

กระทั่งเข้าสู่ยุคปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะมีพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ แต่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงอยู่ในโครงสร้างที่เน้นการแต่งตั้งจากส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการสะท้อนถึง “มรดกทางการเมืองแบบรวมศูนย์” ที่ยังฝังรากอยู่ในโครงสร้างรัฐไทย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจและความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างตรงจุด (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2565)

ในบริบทนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะทับซ้อนกันในเชิงอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนของรัฐส่วนกลางมีอำนาจกำกับควบคุมหน่วยงานท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ซึ่งถือเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดด้านนโยบาย งบประมาณ และการสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัด (The Standard Team, 2568) โครงสร้างอำนาจลักษณะนี้จึงนำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับจังหวัดและความไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นเพียงข้อเท็จจริงเฉพาะด้านนิติรัฐ แต่ยังสะท้อนถึงปัญหาเชิงวัฒนธรรมราชการที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ ในระบบที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน แต่กลับต้องยึดโยงกับลำดับชั้นและผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย จึงเกิดการสร้างวัฒนธรรม “อุปถัมภ์แบบบนลงล่าง” ซึ่งบั่นทอนจิตสำนึกการทำงานเพื่อประชาชน และยังนำไปสู่ความล่าช้าในการตัดสินใจเชิงพื้นที่ เพราะต้องรอกการอนุมัติจากส่วนกลางในหลายกรณี (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2564)

ข้อเสนอให้มีการ “เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” จึงมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนกระบวนการสรรหาบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นการตั้งคำถามเชิงโครงสร้างถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคทั้งระบบ โดยเฉพาะในยุคที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เทคโนโลยีมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น และสังคมต้องการความคล่องตัวและประสิทธิภาพในเชิงนโยบายมากกว่าความเคร่งครัดของระบบราชการแบบเดิม

การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยเริ่มเด่นชัดขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ซึ่งประชาชนไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเรียกร้องให้เกิดกลไกที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง รัฐบาลในยุคนั้น

โดยเฉพาะภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย จึงมีการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเป็นระบบ และได้เกิดข้อเสนอควบคู่กันไปในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระนั้นก็ตาม แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายมิติ ทั้งในเชิงกฎหมายงบประมาณ การจัดสรรอำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแล โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า หากให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าฯ แล้ว จะจัดวางตำแหน่งเดิมที่แต่งตั้งจากส่วนกลางไว้ตรงไหน หน่วยงานของรัฐส่วนกลางในระดับจังหวัดจะยังอยู่หรือไม่ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับกระทรวง ทบวง กรม จะเปลี่ยนแปลงอย่างไร และประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ มีความพร้อมที่จะกำกับ ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดเพียงใด (พินิจ บุญเลิศ, อุทัย เลาหวิเชียร, จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, และสุวรรณี แสงมหาชัย, 2558)

เมื่อพรรคก้าวไกลประกาศนโยบายสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นระบบ และเสนอให้จัดประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ความสนใจในประเด็นนี้จึงกลับมาอยู่ในความสนใจของสังคมอีกครั้ง โดยพรรคได้เสนอให้เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจังหวัดให้มี “ผู้บริหารจังหวัดเพียงคนเดียว” ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจเต็มในการจัดสรรงบประมาณ วางยุทธศาสตร์การพัฒนา และรับผิดชอบต่อผลงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ (พรรคก้าวไกล, 2566)

ในปัจจุบันประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงได้หวนกลับมาอยู่ในความสนใจของสาธารณชนอีกครั้งโดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 สร้างแรงกระเพื่อมกับแนวคิดการผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงอีกครั้งโดยกลุ่มนักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ ภาคประชาสังคม และ สื่อมวลชน (The Standard, 2565; BBC NEW, 2566) ในระดับชาติที่ตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานในระบบราชการไทย การหิบบกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาเป็นวาระสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระแสสังคมเพียงลำพัง หากยังได้รับการผลักดันในเชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคก้าวไกลเสนอการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายสำคัญในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 ความเคลื่อนไหวดังกล่าวจึงถือเป็นหมุดหมายใหม่การผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงและการกระจายอำนาจในสังคมไทยที่มีข้อถกเถียงมาอย่างยาวนาน

สถานการณ์ในปัจจุบันจึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่ความสนใจของผู้วิจัยในการศึกษาประเด็นดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ทิศทางของการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างในการผลักดันนโยบายดังกล่าว เช่น ความต้านทานจากกลุ่มข้าราชการประจำ ความไม่พร้อมด้านกฎหมาย และความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากไปกว่านั้น และพัฒนาเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการแบบรวมศูนย์ไปสู่ระบบการบริหารจังหวัดที่ยึดโยงกับประชาชน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางในการผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการวิเคราะห์ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยที่ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาในประเด็นการวิเคราะห์ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผ่านการศึกษาจากประเด็นความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

เป็นแนวคิดสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยมุ่งแสวงหาทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละช่วงเวลา การวิเคราะห์นโยบายมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจขององค์กรทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการเสนอแนวทางเลือกอย่างมีเหตุผล แนวโน้มการผลักดันนโยบาย บางกรณีแม้นโยบายจะเหมาะสมเพียงใดก็อาจไม่ถูกนำไปปฏิบัติได้หากขาดการประนีประนอมทางการเมือง (Hogwood & Gunn, 1984, pp. 263-265) ในทางวิชาการการวิเคราะห์นโยบายไว้อย่างหลากหลายโดยเน้นมิติของกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจและจัดการกับปัญหาสาธารณะในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน William N. Dunn (1994) อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นแขนงหนึ่งของสังคมศาสตร์ประยุกต์มีจุดมุ่งหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเหตุผลอย่างหลากหลายวิธี เพื่อนำไปสู่การผลิตและการแปลงสารสนเทศเชิงนโยบายให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายภายใต้บริบททางการเมืองที่หลากหลาย ดังนั้นได้เสนอระเบียบวิธีที่เป็นระบบและมีขั้นตอนชัดเจนเพื่อรองรับการวิเคราะห์นโยบายในลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์ ในขณะที่ Stuart S. Nagel (1984) อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการของการกำหนดและการตัดสินใจเลือกนโยบายหรือแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีลักษณะสำคัญคือการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ กับวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งสะท้อนถึงการพิจารณาอย่างมีตรรกะและ

มีกลยุทธ์ในการเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดในบริบทนั้น Edward S. Quade (1982) เสนอการวิเคราะห์นโยบายแง่มุมที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของการวิเคราะห์โดยเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายที่ประสบความสำเร็จไม่จำเป็นต้องค้นพบทางเลือกที่ “ดีที่สุด” ในเชิงทฤษฎีเสมอไปแต่ควรเป็นทางเลือกที่ “เพียงพอและสามารถยอมรับได้ในเชิงปฏิบัติ การวิเคราะห์จะมีคุณค่าเมื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติจริง และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเชิงสังคมและการเมือง Thomas R. Dye (1984) มองว่าการวิเคราะห์นโยบายคือการวิเคราะห์ปัญหาสาธารณะผ่านกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ โดยเน้นย้ำว่าจุดมุ่งหมายหลักไม่ใช่เพียงการเสนอแนะนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์เชิงนโยบายอย่างจริงจังโดยเน้นการค้นหาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายต่าง ๆ ผ่านระเบียบวิธีที่มีความเป็นระบบและอิงกับข้อเท็จจริง Dunn (1981, pp. 30-31) อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนที่ไม่อาจแยกออกจากกระบวนการนโยบายสาธารณะ และต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดและพลวัตของระบบการเมืองในแต่ละบริบท จากกรณีศึกษาคำจำกัดความข้างต้นจะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายยึดโยงกับหลักการทางวิทยาศาสตร์และเหตุผลเชิงระบบ (systematic reasoning) เพื่อแสวงหาทางเลือกที่สามารถตอบสนองเป้าหมายของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจนโยบายในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองที่ซับซ้อน ไม่ใช่เพียงชุดของคำสั่งจากรัฐแต่เป็น “กระบวนการที่ต้องอาศัยการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล ข้อเท็จจริง และหลักเหตุผล” อย่างรอบด้าน

2. แนวคิดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง (Direct Election of Local Executives)

แนวคิดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) ที่ได้รับความสนใจในวงวิชาการและการปฏิรูปรัฐสมัยใหม่ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิโดยตรงในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานบริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่ากรนคร แทนที่จะให้สภาหรือองค์กรอื่นเป็นผู้คัดเลือกวิธีการนี้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบและการตอบสนองของผู้นำท้องถิ่นต่อเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มความรับผิดชอบต่อการเมือง (political accountability) และการตอบสนองต่อปัญหาในระดับพื้นที่ (local responsiveness)

Shah (2006) เสนอว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงช่วยสร้างความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างประชาชนกับผู้นำ ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจทางการเมืองในการบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของผู้นำในระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่น ในทำนองเดียวกัน Goldsmith และ Page (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งโดยตรงของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในแนวโน้มสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นในยุโรป ซึ่งเปลี่ยนจากระบบที่อิงกับการแต่งตั้งหรือการเลือกโดยสภาท้องถิ่น มาเป็นระบบที่ให้ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดผู้นำบริหารในพื้นที่ของตนเอง โดยมีผลต่อทั้งความชัดเจนในการกำกับตรวจสอบและการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง นอกจากนี้ Heller (2001) ยังได้นำเสนอผ่านกรณีศึกษาของรัฐ Kerala ประเทศ

อินเดีย และเมือง Porto Alegre ประเทศบราซิล ว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงสามารถเสริมสร้าง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) ผ่านการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทจริงในการออกแบบนโยบายและตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริบทที่ประชาชนมีความรู้และตื่นตัวทางการเมือง จากการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการรวมศูนย์ ไปสู่ระบบประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เน้นการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และการปกครองตนเอง ทั้งนี้ ความสำเร็จของระบบดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขประกอบอื่น ๆ เช่น ความเข้มแข็งของสถาบันประชาธิปไตยท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และโครงสร้างกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยแนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) และแนวคิดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง (Direct Election of Local Executives) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) โดยการประยุกต์การศึกษาผสมผสานวิธีวิทยา (Mixed Methodology) ระหว่างการศึกษาแนวรัฐศาสตร์ (Political Science) กับแนวทางการศึกษาแนวสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) ตั้งอยู่บนคิดในการแสวงหาความรู้ความจริงของปรากฏการณ์ทางสังคม ภายใต้บริบท (contextual) ในทุกมิติที่ปรากฏการณ์นั้นเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการสอบสวนมองภาพรวมทุกมิติ (holistic perspective) ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของพื้นที่กรณีศึกษา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลกับการผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่ (1) อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด (2) นักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ (3) นักการเมืองที่ขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่า (4) กลุ่มที่คัดค้านนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (5) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (6) หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด (7) ข้าราชการในองค์กรปกครองท้องถิ่น ในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสัมภาษณ์ยืดหยุ่นได้ตามบริบทระหว่างผู้สัมภาษณ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์และผู้วิจัยใช้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมกลับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยการสังเกตจากพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มุมมองเกี่ยวกับประเด็นทิศทางการผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลใช้หลักการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) คือการแสวงหาความเชื่อถือได้ของข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน หรือเป็นการตรวจสอบความถูกต้องโดยการ

เปรียบเทียบข้อมูลจากหลายแหล่ง/ หลายวิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายวิธีที่แตกต่างกัน (Methodological Triangulation) ในการรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน คือใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้รู้หรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายแหล่ง การประชุมกลุ่มย่อย และการสังเกตการณ์ รวมทั้งการเก็บข้อมูลจากเอกสารมาประกอบกัน จึงทำให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่ศึกษามีความน่าเชื่อถือได้สูง

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยการจัดกลุ่มข้อมูลและการหาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลที่ได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ และจดบันทึกในภาคสนาม ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพแบบอุปนัย (Inductive Approach) การวิเคราะห์จะเป็นการตีความปรากฏการณ์ทางสังคมโดยมีรายละเอียด ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ยึดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ 1. การตีความเพื่อจัดกลุ่มข้อมูลจะสรุป สิ่งที่ได้สัมภาษณ์โดยจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่ 2. การตีความในเชิงเหตุและผลในลักษณะแบบแผนตามโจทย์วิจัยอย่างเคร่งครัด 3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ทิศทางของการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผู้วิจัยสามารถแสดงผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาทิศทางของการขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

การศึกษาพบว่าแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงถือเป็นข้อเสนอด้านนโยบายที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของระบบราชการไทย โดยเป็นความพยายามในการปรับสมดุลระหว่างรัฐราชการรวมศูนย์ที่มีลักษณะสืบเนื่องจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบที่เปิดพื้นที่ให้กับประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (decentralization) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งในเชิงทฤษฎีชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทยข้อเสนอเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงกลับเผชิญแรงต้านอย่างต่อเนื่องจากระบบราชการแบบรวมศูนย์สะท้อนพลวัตเชิงอำนาจที่ฝังรากลึกภายใต้ระบอบรัฐราชการรวมศูนย์ที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยมอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ที่กลุ่มข้าราชการเป็นในต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันราชการ (Riggs, 1966)

การศึกษาพบว่าข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเริ่มปรากฏในเวทีนโยบายสาธารณะไทยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 อันเป็นช่วงเวลาที่สังคมไทยเริ่มต้นต่อการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองภายหลังเหตุการณ์พฤษภา 2535 และการรณรงค์เพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ.

2540 แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะได้วางรากฐานด้านการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะใน มาตรา 78 และ 282 ที่กล่าวถึงสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการตนเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) ทว่ากลับไม่มีการบัญญัติหลักการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้โดยตรง สะท้อนให้เห็นถึงความระมัดระวังและแรงเสียดทานทางการเมืองจากหน่วยราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งยังคงดำรงบทบาทหลักในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ "ตัวแทนของรัฐส่วนกลาง" ที่มีอำนาจสั่งการระดับจังหวัด ในมุมมองเชิงโครงสร้างการต่อต้านดังกล่าว สามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมักถูกต่อต้านจากผู้มีอำนาจที่ได้ประโยชน์จากสถานะเดิม (Pierson, 2004) โดยเฉพาะระบบราชการไทยที่ฝังราก ในโครงสร้างแบบลำดับชั้น มีการผูกขาดอำนาจด้านงบประมาณ บุคลากร และกลไกการตรวจสอบภายใน ระดับจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จ

ต่อมากระแสการกระจายอำนาจได้ชะลอตัวลงอย่างชัดเจนภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดำเนิน นโยบายฟื้นฟูอำนาจของรัฐราชการ ภายใต้กรอบความมั่นคงแห่งรัฐและวาทกรรม "การสร้างเสถียรภาพ" สิ่งนี้ส่งผลให้ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดถูกกันออกจากพื้นที่นโยบายสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่ขัดกับความมั่นคงของรัฐ นโยบายของ คสช. ที่จำกัดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และการชะลอการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศนานถึง 6 ปี นับเป็นจุดสะท้อนของการหดตัวของ ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และตอกย้ำบทบาทของรัฐราชการส่วนกลางในการควบคุมอำนาจทางการเมืองในทุกระดับ (Ilaw, 2565)

การฟื้นตัวของข้อเสนอการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงผ่านพรรคการเมืองและกระแสนโยบายสาธารณะอย่างไรก็ตามกระแสนี้กลับเริ่มฟื้นตัวอีกครั้งในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 ที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิโดยตรงในการเลือกผู้บริหารเมืองหลวง ภายใต้บรรยากาศที่มีการแข่งขันทางนโยบายอย่างเข้มข้นสะท้อนถึงความพร้อมของประชาชนในการกำหนดอนาคตทางการบริหารในระดับพื้นที่ด้วยตนเอง ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 พรรคก้าวไกลได้เสนอ นโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง อย่างเป็นทางการ และแรงสนับสนุนจากนักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ทำให้ประเด็นข้อเสนอการผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงกลับมาถูกพูดถึงอีกครั้ง (Thai pbs, 2566)

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

การศึกษาพบว่าแนวคิดว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะได้รับการเสนออย่างต่อเนื่องจากภาคประชาสังคม นักวิชาการ และพรรคการเมืองบางกลุ่มที่มีแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวยังคงเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างและการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการต่อต้านจากข้าราชการประจำในระดับภูมิภาค ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เป็นหน่วยงานที่มีความเชื่อมโยงกับอำนาจและผลประโยชน์โดยตรงในกระบวนการแต่งตั้งและการกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงถูกมองว่าเป็นความพยายามท้าทายโครงสร้างราชการรวมศูนย์ (centralized bureaucracy) เป็นรากฐานสำคัญของระบบการปกครองไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนรัฐส่วนกลางภายใต้กระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โครงสร้างแนวดิ่งนี้สะท้อนถึงระบบ “ราชการนิยม” (bureaucratic centralism) ที่ตอกย้ำความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ (vertical integration) และจำกัดบทบาทของประชาชนในการกำหนดทิศทางการบริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงเป็นการสั่นคลอนกลไกควบคุมของส่วนกลาง และกระทบต่ออำนาจของกลุ่มข้าราชการระดับสูงที่มีบทบาทเชิงระบบในการรักษาสถานะของรัฐบาล (นักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ, 2567, สัมภาษณ์)

ในทางการเมืองพรรคการเมืองที่มีบทบาทเป็นรัฐบาลมักไม่กล้าเดินหน้าผลักดันนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง เนื่องจากเกรงกลัวแรงต้านจากเครือข่ายข้าราชการถาวร (permanent bureaucracy) และกลุ่มอำนาจในระบบราชการที่สามารถสกัดกั้นนโยบายได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการรัฐสภา ปรากฏการณ์นี้สะท้อนพลวัตของ “รัฐสองหน้า” (dual state) ในบริบทการเมืองไทย กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐที่ดำรงอยู่ในรูปแบบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง กับรัฐที่มีรากฐานในระบบราชการถาวร ซึ่งมีอำนาจควบคุมกระบวนการบริหารและนโยบายสาธารณะจำนวนมาก (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, 2567, สัมภาษณ์)

แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเคยเปิดพื้นที่ให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา โดยเฉพาะภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 กลับส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจใหม่อีกครั้ง ผ่านกลไกกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลทหารที่มุ่งฟื้นฟูอำนาจของรัฐบาล ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นหยุดชะงัก และแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทบไม่ปรากฏในวาระนโยบายสาธารณะระดับประเทศ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2567, สัมภาษณ์)

อุปสรรคเชิงโครงสร้างอื่นยังรวมถึงความกังวลจากหน่วยงานความมั่นคงที่มองว่าการเปิดให้มีการเลือกตั้งในระดับจังหวัดอาจเปิดช่องให้กลุ่มทุนท้องถิ่นหรือกลุ่มอิทธิพลเข้าครอบงำระบบการบริหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ ขณะเดียวกันข้อจำกัดทางกฎหมายก็ยังคงดำรงอยู่ ทั้งในด้านการกระจายอำนาจที่ล่าช้าและความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายลำดับรอง (นักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ, 2567, สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและการตื่นตัวของประชาชนในระดับรากหญ้า โดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2565 ได้ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกลับเข้าสู่วาระสาธารณะอีกครั้ง และได้รับการผลักดันในระดับนโยบายโดยพรรคก้าวไกลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 กระแสดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมทางการเมือง ที่ประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด และ

เรียกร้องโครงสร้างอำนาจที่ตอบสนองต่อบริบทของพื้นที่ตนเอง (ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2567, สัมภาษณ์)

ข้อเสนอในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จึงไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงกลไกการบริหาร แต่เป็นการ “เปลี่ยนจุดศูนย์กลางอำนาจ” (reconfiguration of power center) จากรัฐส่วนกลางไปสู่พลเมืองท้องถิ่นหากประสบผลสำเร็จจะเป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และเอื้อต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละจังหวัดได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบที่ประชาชนมีอำนาจเลือกตั้งผู้บริหารจังหวัดโดยตรงจะไม่สามารถดำเนินการอย่างรวดเร็วหรือเป็นแบบเดียวทั่วประเทศได้ จำเป็นต้องใช้กระบวนการ “เปลี่ยนผ่านโดยมีบริบทนำทาง” (context-sensitive transition) โดยอาศัยการประเมินศักยภาพของประชาชนแต่ละพื้นที่ ความพร้อมของโครงสร้างทางปกครอง และการสร้างฉันทามติร่วมระหว่างภาคประชาสังคม การเมืองท้องถิ่น และรัฐส่วนกลาง เพื่อให้เกิดโครงสร้างใหม่ที่มั่นคง ยั่งยืน และเป็นธรรม (นักการเมืองระดับชาติ, 2567, สัมภาษณ์)

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางในการผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะเป็นแนวคิดที่ปรากฏอย่างยาวนานในแวดวงวิชาการและภาคประชาสังคมไทย ทว่าในทางปฏิบัติกลับประสบอุปสรรคอย่างมีนัยสำคัญจากโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ฝังรากลึกภายใต้ระบอบราชการไทย โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีอิทธิพลอย่างเหนียวแน่น ทั้งในเชิงอำนาจบริหารงบประมาณ และการควบคุมเชิงนโยบาย สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความย้อนแย้งของระบอบการเมืองไทยที่แม้จะมีรูปแบบประชาธิปไตยในระดับชาติแต่กลับยังจำกัดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างมาก จากการศึกษาของผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางในการผลักดันนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงได้ดังนี้

1. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐราชการไทยจากรัฐรวมศูนย์สู่จังหวัดจัดการตนเอง การผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จำเป็นต้องเริ่มจากการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างจริงจัง กล่าวคือต้องเปลี่ยนสถานะของผู้ว่าราชการจังหวัดจาก “ข้าราชการประจำผู้แทนรัฐส่วนกลาง” มาเป็น “ผู้บริหารจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่” การเปลี่ยนผ่านเช่นนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากยังคงใช้กรอบกฎหมายปัจจุบันที่วางบทบาทผู้ว่าฯ ไว้ในฐานะผู้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการปฏิรูปดังกล่าวอาจต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 เพื่อกำหนดหลักการให้จังหวัดมีสถานะเป็น “หน่วยการปกครองที่มีอำนาจกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเอง” ที่จะวางรากฐานให้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ มีความชอบธรรมทางกฎหมายและการเมือง

2. สร้างฉันทามติและพันธมิตรทางการเมือง นโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากแรงสนับสนุนจากทั้งระดับนโยบายและระดับรากหญ้า จึงจำเป็นต้องสร้างฉันทามติในวงกว้างผ่านกลไกการเมือง เช่น การตั้งคณะกรรมการในรัฐสภาเพื่อศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ของการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ควบคู่กับการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคมทั่วประเทศ เพื่อแปรเปลี่ยนข้อเสนอเชิงนโยบายให้กลายเป็น “วาระสาธารณะ” ที่มีพลังทางสังคมรองรับในระดับพรรคการเมือง รัฐบาลต้องกล้าตัดสินใจเปิดพื้นที่การเมืองใหม่ให้แก่ท้องถิ่น มิใช่เพียงมองนโยบายนี้ว่าเป็นภัยคุกคามต่ออำนาจส่วนกลางหรือฐานอิทธิพลเดิมของตน ในทางกลับกัน หากสามารถเปลี่ยนให้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กลายเป็น “นโยบายเชิงรุกเพื่อกระจายอำนาจ” ก็อาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความชอบธรรมและภาพลักษณ์ของรัฐบาลในฐานะผู้ผลักดันประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

3. เสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นและประชาชนให้พร้อมรับอำนาจ การเปลี่ยนผ่านจากระบบผู้ว่าฯ แต่งตั้งผู้การเลือกตั้งโดยตรง ไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคล แต่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนในจังหวัดอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดอบรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่น การถ่ายทอดความรู้เรื่องธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางการเมือง ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด

4. จัดทำกฎหมายรองรับ จังหวัดจัดการตนเอง ข้อเสนอว่าด้วยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ “จังหวัดจัดการตนเอง” ถือเป็นแนวทางสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยมีเนื้อหาที่กำหนดกรอบโครงสร้างการบริหารจังหวัด การตรวจสอบถ่วงดุล การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และกลไกเชิงสถาบันรองรับอำนาจที่กระจายสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยอาจกำหนดให้มีจังหวัดนำร่อง เช่น เชียงใหม่ หรือขอนแก่น ก่อนที่จะขยายสู่จังหวัดอื่นในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อลดแรงต้านจากส่วนกลางและเป็นการทดลองแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่

5. ใช้พลังจากภาคประชาชนและสื่อสาธารณะเป็นแรงผลักดัน ในสถานการณ์ที่ชนชั้นนำทางการเมืองและระบบราชการยังคงลังเลต่อการเปลี่ยนแปลง การขับเคลื่อนโดยภาคประชาชนและเครือข่ายวิชาการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง การสร้างเวทีสาธารณะ ธารน้ำเสียงสื่อสาร และการผลิตองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ สามารถก่อให้เกิดแรงกดดันทางสังคมที่ผลักดันให้ภาครัฐและพรรคการเมืองต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น

6. ออกแบบกลไกถ่วงดุลและการตรวจสอบอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งอย่างมิชอบ จำเป็นต้องออกแบบระบบถ่วงดุลอำนาจในระดับจังหวัดให้รัดกุม เช่น การจัดตั้งสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือกลไกภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีระบบรายงานผลการดำเนินงานและกลไกเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อประชาชน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้นำแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมในประเทศไทย ยุคเปลี่ยนผ่านของ มุลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการผลักดันการกระจายอำนาจในประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องให้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในหลายจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จะถูกรวบรวมเป็นร่างกฎหมายว่าด้วย “จังหวัดจัดการตนเอง” เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีอำนาจและความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น (รูปแบบและแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มุลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2565)

แนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงถือเป็นประเด็นนโยบายที่มีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจและการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐในประเทศไทย ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนวทางหลักที่สามารถจัดจำแนกได้เป็น 5 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางที่ 1: การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง พร้อมโครงสร้างการบริหารราชการแบบสองชั้น แนวทางนี้เสนอให้มีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค และเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier Local Government) ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และจัดตั้งสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ เพื่อสร้างความต่อเนื่องในนโยบายและความรับผิดชอบต่อประชาชน การปฏิรูปนี้ต้องดำเนินการควบคู่กับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณจากราชการส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด รวมถึงการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

2. แนวทางที่ 2: การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ควบคู่กับการลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค แนวทางนี้เสนอให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เพื่อเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ขณะที่ยังคงมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางไว้ในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง แต่จำกัดบทบาทเพียงในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ เช่น ความมั่นคงและนโยบายสาธารณะระดับชาติในทางปฏิบัติ หน่วยงานส่วนภูมิภาคภายในจังหวัดจะถูกยุบเลิก และโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด พร้อมทั้งมีการปรับสถานภาพของข้าราชการประจำจากระบบราชการส่วนภูมิภาคเข้าสู่ระบบราชการท้องถิ่น เพื่อสร้างโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

3. แนวทางที่ 3: การใช้ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แทนผู้ว่าราชการจังหวัด แนวทางนี้ไม่เสนอการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เสนอให้ปรับบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ให้มีสถานะใกล้เคียงกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยขยาย

ขอบเขตอำนาจของ อบจ. ให้ครอบคลุมภารกิจหลักในด้านการพัฒนาจังหวัดและการให้บริการสาธารณะ ยกเว้นภารกิจเฉพาะด้านความมั่นคง การต่างประเทศ และกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูประบบนี้จะต้องควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่มีศักยภาพ เพื่อให้ อบจ. มีความเข้มแข็งและเป็นแกนกลางของการบริหารจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งจากส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนามรัฐ แต่ต้องเคารพต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

4. แนวทางที่ 4: การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อม แนวทางนี้เสนอให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเฉพาะในจังหวัดนาร่องที่มีความพร้อม เช่น จังหวัดที่มีศักยภาพด้านเศรษฐกิจ การบริหารจัดการ และระบบสาธารณูปโภคที่เข้มแข็ง พร้อมทั้งมีความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยถือเป็นแนวทาง "ทดลองกระจายอำนาจ" เพื่อสะสมประสบการณ์ในการพัฒนาโมเดลการบริหารจังหวัดในอนาคต

การดำเนินการตามแนวทางนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับและจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจที่มีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลการดำเนินการ และประเมินผลกระทบในเชิงนโยบายอย่างรอบด้าน

5. แนวทางที่ 5: กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยกระทรวงมหาดไทย แนวทางนี้ยังคงไว้ซึ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบดั้งเดิมที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย

อภิปรายผล

การศึกษาข้อเสนอการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบริบทของไทยสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการรวมศูนย์ที่มีรากฐานลึกซึ้งในระบบราชการแบบอนุรักษนิยมและลำดับชั้นไปสู่ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจและประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยในบริบทสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่ Philip J. Ethington (1994) โดยการศึกษาของมีความเกี่ยวข้องกับข้อเสนอการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในประเทศไทยเนื่องจากเน้นบทบาทของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการสร้างสรรค์ชีวิตเมืองสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เป็นพื้นฐานของข้อเสนอดังกล่าว การผลักดันข้อนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงของประเทศไทยตั้งอยู่บนฐานคิดเดียวกับงานของ Muramatsu et al. (2001) ที่วิเคราะห์ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น โดยเฉพาะบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่าฯ) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และผลกระทบต่อกระจายอำนาจ (decentralization) ในประเทศญี่ปุ่น งานนี้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ส่งเสริมการบริหารที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนท้องถิ่นมากขึ้น และช่วยลดอำนาจรวมศูนย์

ของรัฐบาลกลางโตเกียว ทำให้การแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยยังคงรักษาความมั่นคงและความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่น งานนี้สำคัญในเชิงวิชาการเพราะแสดงให้เห็นว่า decentralization ผ่านกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับ “governance decentralization” ซึ่งเน้นความยืดหยุ่นและความโปร่งใสในการบริหารท้องถิ่น รวมถึงการเพิ่มความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระบบการเมืองญี่ปุ่น ซึ่งการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) และความสัมพันธ์เชิงตรงระหว่างผู้นำกับประชาชน ส่งผลให้เกิดการตอบสนองที่เหมาะสมต่อปัญหาและความต้องการในระดับท้องถิ่น ซึ่งในกรณีญี่ปุ่น ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งช่วยลดการพึ่งพาอำนาจจากศูนย์กลาง และทำให้การบริหารมีความยืดหยุ่นและตรงจุดมากขึ้น (Muramatsu, Iqbal & Kume, 2001)

ในทางกลับกันข้อจำกัดของการเปลี่ยนผ่านในประเทศไทยที่ปรากฏจากการต่อต้านของระบบราชการรวมศูนย์สะท้อนแนวคิดในทฤษฎีสถาบันนิยม (institutionalism) ที่ Pierson (2004) อธิบายว่ากลไกการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันมักถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากสถานะเดิม ซึ่งในกรณีไทยคือหน่วยราชการส่วนกลางและกลุ่มข้าราชการที่ผูกขาดอำนาจและทรัพยากรในระดับจังหวัดอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกับงาน Fred W. Riggs (1966) เคยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของระบอบราชการไทยในฐานะ bureaucratic polity ที่มีแนวโน้มอนุรักษ์นิยมสูงและต่อต้านการกระจายอำนาจ ประเด็นการชะลอตัวของการกระจายอำนาจภายหลังรัฐประหารปี 2549 และ 2557 โดย คสช. ก็สะท้อนบทเรียนจากงานวิจัยในประเทศอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นมักถูกจำกัดในช่วงเวลาที่รัฐเผชิญวิกฤตหรือเน้นการควบคุมแบบรวมศูนย์ เช่นเดียวกับกรณีละตินอเมริกาที่ Tulia Falleti (2005) พบว่าการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรงแม้จะเป็นเครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตย แต่หากขาดกลไกการควบคุมถ่วงดุลและการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยในท้องถิ่น อาจนำไปสู่การสร้างฐานอำนาจท้องถิ่นแบบใหม่ที่ยังคงยึดโยงกับกลุ่มอิทธิพลเดิม อย่างไรก็ตามการฟื้นตัวของข้อเสนอการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในไทยในช่วงหลัง เช่น กรณีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กรุงเทพมหานครปี 2565 และการผลักดันโดยพรรคการเมืองอย่างพรรคก้าวไกลในปี 2566 แสดงให้เห็นว่าประชาชนไทยเริ่มมีความพร้อมและความต้องการที่จะมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารระดับพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับบทเรียนจากเกาหลีใต้ที่ Kim (2009) พบว่าการเปลี่ยนระบบผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ช่วยยกระดับประชาธิปไตยและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน

โดยสรุปงานวิจัยต่างประเทศยืนยันว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเป็นกลไกสำคัญของการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นแต่ความสำเร็จของนโยบายนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองและสถาบัน รวมทั้งต้องมีกลไกถ่วงดุลและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วย การเปรียบเทียบระหว่างกรณีไทยกับต่างประเทศช่วยให้เห็นทั้งโอกาสและอุปสรรคที่ต้องจัดการเพื่อให้ระบบเลือกตั้งผู้ว่าฯ สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

1. โครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันราชการ ที่ต่อต้านการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกลไกของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแม้รัฐไทยจะมีพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับชาติ แต่กลับยังจำกัดอำนาจของประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึงความย้อนแย้งของระบอบการเมืองไทยที่มีลักษณะ “ประชาธิปไตยกึ่งรวมศูนย์” (semi-centralized democracy) ซึ่งยังไม่เคยถูกนิยามหรือวิเคราะห์ในลักษณะนี้อย่างชัดเจนมาก่อนในวงวิชาการไทย

2. การศึกษานี้นำไปสู่การก่อรูปขององค์ความรู้ใหม่ในด้านการกระจายอำนาจและการเมืองท้องถิ่นไทย โดยชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงมิใช่เพียงประเด็นเชิงกลไกในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารระดับจังหวัด หากแต่เป็นข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่พยายามสั่นคลอนระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ฝังรากลึกมายาวนานในประวัติศาสตร์การบริหารราชการไทย ทั้งนี้องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษานี้มีมิติที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงสามารถถูกพิจารณาในฐานะ “เครื่องมือสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นเชิงสถาบัน” ที่มีได้จำกัดอยู่เพียงการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับจังหวัด แต่ยังสามารถเป็นปฐมบทของการจัดวางระบบการบริหารจังหวัดที่ตอบสนองบริบทเฉพาะพื้นที่ และลดการแทรกแซงของอำนาจส่วนกลางอย่างมีนัยสำคัญ อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นในระยะยาว

ประการที่สอง การผลักดันแนวคิดดังกล่าวจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปรับโครงสร้างกฎหมายและนิติรัฐที่รองรับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือแม้กระทั่งการตรากฎหมายใหม่ว่าด้วยจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการวางกรอบกติกาที่เอื้อต่อการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ประการที่สาม การสร้างฉันทามติทางการเมืองและการผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติคือหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางนโยบาย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจในปัจจุบันยังมีแรงต้านจากกลุ่มราชการส่วนภูมิภาคและกลุ่มผลประโยชน์ที่ฝังตัวอยู่ในระบบราชการ การรณรงค์ให้เกิดความตระหนักรู้ทั้งในหมู่พรรคการเมือง ภาคประชาชน และองค์กรอิสระ จึงเป็นแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

ประการที่สี่ การเตรียมความพร้อมเชิงสถาบันและเชิงวัฒนธรรมของท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ในการนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับการส่งเสริมให้เข้าใจบทบาทของตัวเขา ที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีศักยภาพและระบบธรรมาภิบาลเพียงพอในการรองรับการเปลี่ยนผ่านของระบบอำนาจ

ประการที่ห้า การออกแบบระบบถ่วงดุลและตรวจสอบในระดับจังหวัด เช่น สภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือกลไกภาคประชาชน เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นว่า “ประชาธิปไตยแบบจังหวัดจัดการตนเอง” ไม่ได้หมายถึงการปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยไม่มีกรอบกำกับ แต่เป็นการสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพควบคู่กับการตรวจสอบที่โปร่งใส

กล่าวโดยสรุปองค์ความรู้ใหม่ที่ปรากฏจากการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของการปฏิรูปการเมืองไทยผ่านการขยายอำนาจประชาชนในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจึงไม่เพียงเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายหากแต่เป็นวิถีทางหนึ่งของการสถาปนา “ประชาธิปไตยจากฐานราก” ที่เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างอำนาจ สำนักพลเมือง และการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างบูรณาการ

3. งานวิจัยได้พัฒนารอบแนวคิดสามชั้นของอุปสรรคต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ประกอบด้วย (1) อุปสรรคเชิงโครงสร้างสถาบัน (structural-institutional barriers) เช่น กฎหมาย งบประมาณ และอำนาจรัฐ (2) อุปสรรคเชิงวัฒนธรรมการเมือง (political culture) เช่น ทศนิยมนิยมและ (3) อุปสรรคเชิงพลวัตนโยบาย (policy dynamics) เช่น ความลังเลของชนชั้นนำทางการเมืองและการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์เดิม กรอบแนวคิดนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจในบริบทอื่น ๆ ที่มีลักษณะรัฐรวมศูนย์เช่นเดียวกับประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์ทิศทาง การขับเคลื่อนนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ในการปรับปรุงและพัฒนา นโยบายดังกล่าว ดังนี้

ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

1. กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ภาครัฐควรกำหนด “ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ” ที่มีสถานะเป็นกรอบนโยบายระดับชาติ โดยระบุเป้าหมายชัดเจนถึงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบจังหวัดจัดการตนเอง (Autonomous Province) ซึ่งครอบคลุมประเด็นด้านอำนาจการบริหาร งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรถูกรับรองโดยคณะรัฐมนตรีและผูกพันหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ

2. ตรากฎหมายจังหวัดจัดการตนเอง (Provincial Self-Governance Act) การผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรงไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมั่นคง หากปราศจากการวางฐานะทางกฎหมายของ “จังหวัด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูง จึงควรมีการตรากฎหมายใหม่เพื่อบัญญัติอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และกลไกการตรวจสอบของจังหวัดที่จัดการตนเอง โดยยึดหลักประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่

3. ออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองระดับจังหวัดใหม่ ผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องถูกถ่วงดุลด้วยกลไกทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ โดยข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่ควรพิจารณา ได้แก่ การจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และอนุมัติงบประมาณ การจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วม” โดยประชาชนต้องมีส่วนในการออกเสียงหรือให้ความเห็นต่อแผนงานสำคัญ การตั้งกลไกภาคประชาสังคมในรูป “คณะกรรมการภาคพลเมือง” เพื่อเป็นผู้สังเกตการณ์นโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

4. พัฒนากลไกเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการรวมศูนย์สู่ท้องถิ่นนิยม การเปลี่ยนผ่านเชิงนโยบายควรเป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอน โดยเสนอให้ดำเนินการในรูปแบบจังหวัดนำร่อง 3 - 5 จังหวัดที่มีความพร้อมด้านงบประมาณ การเมือง และพลเมืองเข้มแข็ง เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น ภูเก็ต หรือชลบุรี ซึ่งจะเป็ “พื้นที่เรียนรู้” สำหรับการจัดทำต้นแบบกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่สามารถขยายผลในระดับประเทศต่อไป

5. ส่งเสริมความตื่นรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐควรจัดทำแผนการสื่อสารสาธารณะและโครงการพัฒนาศักยภาพพลเมือง เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทของตนในการกำกับการบริหารจังหวัด โดยสามารถดำเนินการผ่าน: หลักสูตรอบรมพลเมืองท้องถิ่น (Local Civic Education) พื้นที่สื่อสารสาธารณะเพื่อการมีส่วนร่วม (เช่น เวทีอภิปรายระดับจังหวัด รายการชุมชนเสียงคนท้องถิ่น) และการรณรงค์สาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจและแรงสนับสนุนต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ

6. สร้างฐานข้อมูลกลางและระบบธรรมาภิบาลระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดจัดการตนเอง ควรจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลจังหวัด” ซึ่งทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลกลางด้านงบประมาณ โครงการพัฒนา และผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างโปร่งใส และควบคู่กับการพัฒนา “ระบบธรรมาภิบาลจังหวัด” ที่เชื่อมโยงหน่วยงานท้องถิ่น กลุ่มประชาชน และองค์กรอิสระในการตรวจสอบร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

7. ประเมินผลและปรับปรุงนโยบายเป็นระยะ (Policy Feedback Mechanism) หลังจากมีการนำร่องหรือดำเนินการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระดับหนึ่งแล้ว ควรมีการประเมินผลในด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะ ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่น และผลการประเมินควรถูกใช้เป็ฐานข้อมูลในการปรับปรุงนโยบายหรือเสนอแก้ไขกฎหมายในอนาคต

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนและระดับความพร้อมของจังหวัดต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยเป็นสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ว่ามีความเข้าใจและพร้อมสำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

มากนักน้อยเพียงใด หรือเป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความพร้อมของแต่ละจังหวัด เช่น โครงสร้างเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม และระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น

2. การศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัด โดยอาจเป็นการวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการ ถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือการศึกษามาตรการรองรับ เช่น การปรับเปลี่ยนตำแหน่ง การให้โอกาสพัฒนาทักษะใหม่ (Reskilling) หรือการจัดหางานใหม่ เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2564). *ผู้ว่าฯ มีไว้ทำไม: ได้ดีก็จากไป ไกลก็เกลียดก็เวียนมา*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/governor/>
- BBC NEW. (2566). *เลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.: คนต่างจังหวัดเคลื่อนไหวอยากมีผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-61561943>
- ประเสริฐ พลิตผลการพิมพ์. (2565). *อยู่เองได้ โตเองเป็น เรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/prasert-ed-58/>
- พรรคก้าวไกล. (2566). *เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทุกจังหวัด*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://election66.moveforwardparty.org/policy/detail/policy_58
- พินิจ บุญเลิศ, อุทัย เลหาวิเชียร, จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2558). บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, Silpakorn University (Humanities, Social Sciences and arts)*, 8(1), 1287-1309.
- ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (2565). 'ทำไมคนจังหวัดอื่นจะเลือกตั้งผู้ว่าฯ เองไม่ได้' คืบอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย. The 101.world. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/olarn-thinbangtiao-interview/>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอน 55 ก. หน้า 1-99.
- รูปแบบและแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มุลนิธิคอนราด อาเดนาวร์. (2565). วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://online.flipbuilder.com/jwxtc/jicn/>
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (ม.ป.ป.). *คู่มือจริยธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ilaw (2565). *สี่ปี คสช. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/16698>

ภาษาอังกฤษ

- Dunn, W. N. (1994). *An Introduction Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy*. United states: Prentice Hall.
- Ethington, P. J. (1994). *The Public City: The Political Construction of Urban Life in San Francisco, 1850-1900*. Cambridge University Press.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Goldsmith, M., & Page, E. (2010). *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29(1), 131-163.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Yeon-Mi. (2009). The Impact of Local Elections on Democratic Governance in South Korea. *Journal of Asian Public Policy*, 2(1), 57-73.
- Muramatsu, M., Iqbal, M., & Kume, I. (2001). *Decentralization and Local Governance in Japan*. University of Tokyo Press.
- Nagel, S. S. (1984). *Public Policy: Goals, Means and Methods*. New York: SEMatin's Press, Inc.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Quade, E. S. (1982). *Analysis for Public Decisions* (2nd ed). New York: Elsevier Science.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press. 470 pages.
- Shah, A. (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Thaipbs (2566). *อำนาจเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/328794>
- The Standard Team. (2568). *สรุปอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/roles-of-thai-provincial-governors/>
- The Standard. (2565). *เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทั่วประเทศ เป็นจริงได้แค่ไหน มองปรากฏการณ์ ชัชชาติฟีเวอร์ กับ อนาคตการเมืองท้องถิ่น*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/national-elections-for-governors/>

สัมภาษณ์

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2567, 10 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

ทรงวุฒิ ประกอบธรรม และคนอื่นๆ

อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2567, 12 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด. (2567, 17 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

นักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ. (2567, 18 พฤษภาคม) สัมภาษณ์.

นักการเมืองระดับชาติ. (2567, 20 พฤษภาคม) สัมภาษณ์.

นักวิชาการด้านกระจายอำนาจ. (2567, 22 พฤษภาคม) สัมภาษณ์.