

ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารราชการไทย

The possibility of electing the Gubernatorial Elections under the Thai Public Administration

Received: 06/10/2565

Revised: 27/12/2565

Accepted: 28/12/2565

ธนกาญจน์ อ่วมจินดา¹, ฤทธินันท์ พลัฒาไชย²,

เพชรเมณี พันธ³, นริศรา งาตัน⁴, ณัฐพล นิยมมาลี⁵,

ปิยภรณ์ หมูยา⁶, และธันสธา โรจนตระกูล⁷

Tanakarn Aumjinda¹, Rittinan Phubphachai²,

Pechmanee Pantu³, Naritsara Ngaton⁴,

Nattapon Chimmalee⁵, Piyaporn Mooya⁶

and Tanastha Rojanatrakul⁷

บทคัดย่อ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งหนึ่งทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารและประเทศชาติ ซึ่งข้อถกเถียงในเรื่องความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปอย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการ และกลุ่มประชาชนทั่วไป การศึกษาความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารราชการไทยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาหลักการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารจังหวัดอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด กฎหมาย ข้อระเบียบที่เกี่ยวข้อง และแนวทางความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการศึกษาแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้การบริหารราชการไทย เพื่อผลักดันให้เกิดแนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องการศึกษาความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารราชการไทย เพื่อก่อให้เกิดความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง ที่มั่นคงและยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ : การเลือกตั้ง, ผู้ว่าราชการจังหวัด, การบริหารราชการไทย

¹⁻⁶ นักศึกษาหลักสูตรประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹⁻⁶ Student of the Bachelor of Public Administration Program Faculty of Social Sciences and Local Development Phibunsongkhram Rajabhat University

⁷ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

⁷ Bachelor of Public Administration Program Lecturer, Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand, Phitsanulok.

*E-mail : tanapon.i@psru.ac.th

Abstract

The governor is a social position of great importance for the development of society and the nation, where the debate over the possibility of electing a governor is widely held in academic circles and among the general public. Feasibility study for governorship elections Under the Thai public administration system, it aims to study the principles of public administration of Thailand. Definition of public administration Organizing the Administration of the National Government of Thailand Governors and provincial administrations The governor's authority and role, as well as key ideas supporting the provincial chief executive. Law Relevant regulations and guidelines for the possibility of electing governors, which study the concept of governorship elections. Under the Thai bureaucratic system, in order to drive the drive for success, it is necessary to study the feasibility of electing a governor under the Thai bureaucratic system. To ensure the readiness for stable and sustainable change.

Keywords: Election, governor, Thai Public Administration

บทนำ

ประเทศไทยมีการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินบนหลักการรวมอำนาจทางปกครองไว้ที่ศูนย์กลางโดยมีกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลางเป็นกลไกสำคัญ นอกจากนี้ยังได้แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจทางปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเองและจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้นเริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการใหม่เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้ รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 85-88)

อย่างไรก็ดีแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเป็นกฎหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสาเหตุประการสำคัญ คือ รัฐบาลมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมณฑล อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่างโดยลักษณะเช่นนี้จึงไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และ

ส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการ และจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนองการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในทางหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2557, น. 349)

สภาพปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครอง ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชุมชน (ศรัณยา สีม่า, 2558, น. 3) ซึ่งแนวความคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวความคิดหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา ที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จโดยแนวความคิด เรื่องจังหวัดจัดการตนเองนี้ เริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2551 จากแนวความคิด “การพึ่งพาตนเอง” ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนาน และกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับการนำบทเรียนวิกฤตทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2547-2549 เข้ามาเป็นประเด็นการพูดคุยในเวทีของ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2552 ได้เริ่มมีการนำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นของการเมืองท้องถิ่น แนวคิดในการปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยนำแนวความคิดการพึ่งพาตนเองมาบูรณาการในการแก้ไขปัญหา (ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพล, 2555, น. 37)

หลังจากนั้น แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองได้ถูกกล่าวถึงในเวทีต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้านการต่างประเทศ ด้านการป้องกันประเทศการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรม และการจัดให้มีสวัสดิภาพพื้นฐาน สำหรับประชาชนในประเทศ และให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักงานปฏิรูป, 2554, น. 157) ส่งผลให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นอีกในหลายจังหวัดทั่วประเทศ โดยมี 26 จังหวัดที่ประกาศความพร้อมที่จะเสนอร่างกฎหมายสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และปัตตานี เป็นต้น (สะอาด ปายะนันท์, 2527, น. 43)

เมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองมีเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) จึงได้ทำการศึกษาปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและพัฒนา “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.....” เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (ศรinya สีมา, 2558, น. 5)

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีสาระสำคัญกำหนดให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ 1) สภาพจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับสภาพเมือง สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชาชน 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเองพิจารณาและออกประกาศ ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง 3) สภาพพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพและภาควิชาการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง และการตรวจสอบใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาพเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558, หน้า 4)

ดังนั้น เราต้องตระหนักถึงแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้ระบบบริหารราชการไทย เพื่อผลักดันให้เกิดแนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ เพื่อก่อให้เกิดความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงที่มั่นคงและยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ความหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยรวมของคนในชาติ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเกี่ยวข้องกับบทบาท และภารกิจของหน่วยงานของภาครัฐทุกประเภท ซึ่งมีผู้ที่ให้ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ดังนี้

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครองต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และการให้บริการ

สาธารณะต่อทุกคนอย่างเป็นธรรมตลอดจนกระทั่งครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและความร่วมมือของคนในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของภาครัฐ (สุสิทธิ์ ขุนอินทร์, 2550, น. 34) สอดคล้องกับคำนิยามของ กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560, น. 2) กล่าวว่าการบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง การจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรของรัฐ รวมถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้บริการหรือสนองความต้องการของประชาชน ในขณะที่นักวิชาการ สุสิทธิ์ ขุนอินทร์ (2550, น. 23) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง การจัดโครงสร้างหน่วยราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการรวมอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ

สรุปได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดอำนาจความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และให้บริการหรือสนองความต้องการของประชาชนได้

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง มีลักษณะการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น การบริหารงานเป็นไปในลักษณะรวมอำนาจมีผู้นำรัฐบาลในระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยทั่วไปราชการบริหารส่วนกลางหรือกระทรวงจะตั้งอยู่ในส่วนกลางหรือเมืองหลวง โดยเป็นการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นการรวมอำนาจในการสั่งการการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ การกำหนดนโยบาย และการบริหารราชการสำคัญ ๆ ไว้อันได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อแต่ละกระทรวงดำเนินการกิจของตนตามหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารงานส่วนกลาง ได้แบ่งโครงสร้างออกเป็น กรม กอง และมีข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานในแต่ละหน่วยงาน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 53)

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง อันได้แก่ จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง เนื่องจากภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางมีมากจึงทำให้ต้องแบ่งอำนาจส่วนหนึ่งในการบริหารงานบางส่วนให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและ

อำนาจที่ได้รับจากราชการส่วนกลางตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อสร้างเอกภาพ และความมั่นคงของประเทศโดยการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นจังหวัดต่าง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 85)

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารราชการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีอิสระในการบริหารงานเพื่อประชาชนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของตนเอง และแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาล และการปกครองแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อต้องการลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอันเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการและปัญหาของประชาชน (โกวิท พวงงาม, 2544, น. 87)

ผู้ว่าราชการจังหวัด และการบริหารจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นสถาบันที่สืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของประชาชนชาวไทยมาตั้งแต่ครั้งโบราณ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่สถาบันผู้ว่าราชการยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองตลอดมา วัฒนธรรมเช่นนี้ก็เหมือนกับวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่เกิดจากความเชื่อ ความสะสมกันมายาวนานจนกลายเป็นประเพณีและวัฒนธรรมที่คนในสังคมไทยยอมรับ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 36)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ มีลักษณะเป็นสถาบันเก่าแก่มาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เรียกว่า เจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมือง และวิวัฒนาการมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหัวหน้าของราชการบริหารส่วนภูมิภาค”อันเป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งอำนาจการปกครอง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 45)

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นสถาบันการปกครองที่มีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาจังหวัดและพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานนับเป็นพัน ๆ ปี จากบทบาทของความเป็น "เจ้าเมือง" มาสู่บทบาทของความเป็น "ข้าหลวงจังหวัด" และ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" นั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่ว่าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองตลอดมาในอันที่จะสนองนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้อยู่ดีกินดี และมีสุขอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองที่สืบสานต่อ ๆ กันมาตราบจนถึงปัจจุบัน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 32)

อำนาจหน้าที่ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด และอำเภอ สำหรับจังหวัดถือเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดเป็นหน่วยที่นำนโยบาย

และคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติให้เกิดผล เป็นจุดประสานเชื่อมโยงการปกครองส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัดรับผิดชอบราชการในจังหวัดและอำเภอ ด้วยเห็นผลนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเปรียบเสมือนตัวจักรสำคัญยิ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนรับผิดชอบในการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการ “ปกครอง ดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน” เพื่อให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขนั่นเอง

การปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความต้องการของคนในปัจจุบันมีอยู่มาก และกว้างขวางขึ้นจากอดีต ดังนั้นการปกครองให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันคงมิใช่หมายถึงเพียงแต่การทำให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้ายเท่านั้น แต่ต้องทำนุบำรุงบ้านเมืองในยามปกติด้วย

แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่จะปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบันเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง และมีภาระหนักกว่าอดีต ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความต้องการมากขึ้นการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองนั้นวันจะเป็นภาระหนักและซับซ้อนมาก หากเราจะพิจารณาความต้องการของประชาชนแล้วจะพบว่า ความต้องการของประชาชนมีหลากหลาย เช่น ด้านความเป็นธรรม ด้านอาชีพ ด้านการเกษตร ด้านการศึกษา ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ด้านการสาธารณสุข โภค ด้านสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านรักษาสีน้ำใส ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ความต้องการเสรีภาพในทางการเมือง ความต้องการบริการจากภาครัฐ ต้องการมีฐานะทางสังคม และความต้องการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น จากความต้องการของประชาชนที่ยกตัวอย่างมานั้น จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการปฏิบัติภารกิจที่มีขอบเขตกว้าง เมื่อพิจารณาจากความต้องการของประชาชน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2537, น. 6)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา
2. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน
3. การบริหารราชการตามนโยบาย
4. บริหารราชการตามคำแนะนำ
5. บริหารราชการในการควบคุมดูแล
6. รับผิดชอบในราชการอำเภอ
7. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ

8. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายอื่น

บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด

1. บทบาทตามที่กำหนดในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บทบาทในการปกครองท้องที่ บทบาทในการบริหารและดูแลราชการส่วนท้องถิ่น บทบาทเกี่ยวกับงานนโยบาย บทบาทเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด บทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน บทบาทในการสั่งการ และอนุมัติตามกฎหมาย บทบาทเกี่ยวกับงานด้านการเงิน บทบาทในการเร่งรัดและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานบทบาทตามกฎหมายอื่นๆ เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 56)

2. บทบาทนักบริหาร ได้แก่ บทบาทนักบริหารโดยทั่วไป บทบาทของนักบริหารการพัฒนาบทบาทในด้านการพัฒนาการเมือง การปกครองและการบริหาร บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ บทบาทในการพัฒนาชนบท บทบาทในการพัฒนาสังคม บทบาทในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคและต่อความเจริญของบ้านเมือง รวมทั้งต่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 57)

แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด

แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการส่วนภูมิภาค และกลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการส่วนบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับที่มาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้มีขึ้นอย่างหลากหลาย แนวคิดหนึ่ง คือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยกเลิกการบริหารราชการภูมิภาค จึงทำให้เกิดโมเดล “จังหวัดจัดการตนเอง” ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง “ยุบภูมิภาค” แทนการ “ยุบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด” มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น “ไม่มีอำนาจ และงบประมาณเป็นของตนเอง” การตัดสินใจต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มาจากศูนย์อำนาจที่อยู่ในส่วนกลางซึ่งเป็นปัญหาทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ค่อยเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็นการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนี้ เป็น “อุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านการเมืองและการปกครองทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดิน” (ณัฐวรรณ อารัมภโรจน์, 2557, น. 100)

แนวความคิดการสนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่น และแนวคิดรูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศทั้ง 2 แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแนวคิดแรกเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดว่ามีประสิทธิภาพ

และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีลักษณะเป็นหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของ มีการบริหารงาน โดยประชาชนในท้องถิ่นและบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 21) อีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่ารูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศได้สนับสนุนหรือมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนสนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับแนวคิดมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่น แบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาของต่างประเทศ ขณะที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับแนวคิดมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และสภา (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, น. 20)

แนวคิดหน่วยงานพิเศษที่บริหารงานในเขตพื้นที่เมืองหลวง แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วย แนวคิดนี้เชื่อว่าหน่วยงานพิเศษ หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น หน่วยการบริหารเมืองหลวงมีลักษณะพิเศษและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ โดยแตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นอื่น แนวคิดนี้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยออกเป็นกฎหมายพิเศษ ที่ใช้เฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น (วรรณา เจียมศรีพงษ์, 2542, น. 43)

แนวคิดที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการส่วนภูมิภาค

แนวคิดการสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวคิดความเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 2 แนวคิดนี้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอ โดยแนวคิดแรกเชื่อว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทยมาช้านาน พร้อมกับเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งและเป็นบุคคลสำคัญของราชการ บริหารส่วนภูมิภาค เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดา ข้าราชการฝ่ายบริหารของจังหวัด เป็นกลไกหรือตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดและอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดทั้งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นบางส่วนด้วย ส่วนแนวคิดที่สองเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไทย มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้รับความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนจำนวนไม่น้อยสืบต่อกันมา ผสมกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สร้างและสั่งสมคุณงามความดีให้กับจังหวัดและสังคมไทยตลอดมาสิ่งสำคัญเหล่านี้ได้หล่อหลอมกล่อมเกลามาและส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความมั่นคงจนมีลักษณะเป็นสถาบันที่เก่าแก่ด้านการ บริหารราชการแผ่นดินของไทยสถาบันหนึ่ง (วิรัช วิรัช นิภาวรรณ, 2541, น. 26)

แนวคิดซีไอโอที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดนี้ได้สนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอเพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วย แนวคิดนี้เชื่อว่าการบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด ประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำนองเดียวกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, น. 19)

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

1. ปัจจัยด้านจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นของประชากร

เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบจังหวัดต่างๆ ที่ได้รับการเสนอชื่อว่าเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสมุทรปราการ กับกรุงเทพมหานคร ซึ่งสาเหตุการใช้กรุงเทพมหานครเป็นกรณีเปรียบเทียบเนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเพียงพื้นที่เดียวในประเทศไทยที่ได้จัดรูปแบบการบริหารปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้ามาเป็นผู้บริหาร

ตารางที่ 1 จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นรายจังหวัด

จังหวัด	จำนวนประชากร (คน)	ขนาดพื้นที่ (ตร. กม.)	ความหนาแน่น (ตร. กม. / คน)
กรุงเทพมหานคร	5,527,994	1,568.737	3,523.85
สมุทรปราการ	1,356,499	1,004.092	1,350.92
เชียงใหม่	1,789,385	20,107.057	88.99
นครราชสีมา	2,634,154	20,493.964	128.53
นครศรีธรรมราช	1,549,344	9,942.502	155.83

หมายเหตุ: (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, 2563) (<https://stat.bora.dopa.go.th>)

เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นของประชากรซึ่งจากตารางที่ 1 เราพบว่า กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรมากที่สุด กล่าวคือ มีประชากรประมาณเกือบ 6 ล้านคน ส่วนจังหวัดต่างๆ ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความเหมาะสมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น จังหวัดนครราชสีมา มีประชากรเป็นครึ่งหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ขณะที่จังหวัด เชียงใหม่ และนครศรีธรรมราช มีจำนวนประชากรน้อยกว่ากรุงเทพมหานคร ประมาณ 3 เท่า และพบว่าจังหวัด สมุทรปราการ มีประชากรเป็น 1 ใน 5 ของกรุงเทพมหานครซึ่งจากจำนวนประชากรนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ประชากรที่มีจำนวนมากเกินไป ทำให้ประชากรในบางจังหวัดไม่สามารถที่จะได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพจากทางราชการ ขณะที่

กรุงเทพมหานครนั้น เรา พบว่าสามารถที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า จังหวัดอื่นๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงจะต้องกำหนดเป้าหมายและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประกอบกับการที่กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งองค์กรการบริหาร อำนาจการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระเป็นอย่างมากในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในตอบสนองการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอื่น ได้แก่ ความคล่องตัว ที่ไม่ต้องผ่านขั้นตอนการแก้ไขปัญหาที่ต้องผ่านการตัดสินใจที่หลายขั้นตอนซึ่งขั้นตอนที่มากมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในองค์การเดียวในระดับล่างแต่ในขณะที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ทันทีในองค์กรระดับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญก็คือ การมีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในการบริหารการปกครอง (พัฒนา พุคตาล, 2537, น. 87)

ส่วนการพิจารณาเปรียบเทียบในด้านของขนาดพื้นที่จากตารางที่ 1 นั้น เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีขนาดพื้นที่น้อยกว่าจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา และมีพื้นที่ใหญ่กว่าเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดสมุทรปราการ อย่างไรก็ตามการพิจารณาพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่นั้น อาจจะได้ข้อสรุปที่มีแนวโน้มว่าขนาดพื้นที่ที่ขนาดใหญ่กว่ากรุงเทพมหานครก็จริงแต่ในสภาพทางภูมิศาสตร์นั้นจังหวัดต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ใหญ่กว่ากรุงเทพมหานครนั้นมีพื้นที่เป็นพื้นที่การเกษตรกรรมหรือพื้นที่ป่าตามธรรมชาติ ในขณะที่ขนาดที่เล็กกว่า เช่น กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยพื้นที่ความเป็นเมืองสูง มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากกว่าจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552, น. 28)

อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ แต่เพียงจำนวน ขนาด อาจจะทำให้ได้ภาพที่ไม่ชัดเจนนัก แต่เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนของขนาดพื้นที่ต่อจำนวนประชากร ซึ่งได้แก่ ความหนาแน่น มาเป็นตัวพิจารณาจะเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ แม้บางจังหวัดจะมีพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น สมุทรปราการ แต่ก็มี ความหนาแน่นของประชากรที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อพิจารณาตรงนี้เราจะพบว่าความหนาแน่นของประชากรในจังหวัดเหล่านี้มีจำนวนมากซึ่งน่าจะมีผลต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากว่าการที่มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นในพื้นที่ ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องมีเงื่อนไขในการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานจะทำให้ประชาชนได้รับบริการตอบสนองความต้องการและตรงเป้าหมายมากที่สุด (ณัฐวรรณ อารัมภโรจน์, 2557, น. 57)

ดังนั้น ความหนาแน่นของประชากร เป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นว่าจังหวัดที่มีความหนาแน่นมากนั้นเป็นพื้นที่ที่แสดงถึงความเป็นเมืองสูง อันชี้ให้เห็นว่าจะมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่จำนวนมาก เนื่องจากมีความสะดวกสบายในด้านความเป็นอยู่ มีแหล่งการจ้างงาน อันเป็นปัจจัยจูงใจที่ทำให้ประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยในย่านดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ตลอดจนการได้รับการอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานของทางราชการ การที่มี

ความหนาแน่นของประชากรสูงนั้นทำให้การประกอบอาชีพมีลักษณะไปในทางการค้า การอุตสาหกรรม การบริการ ซึ่งอาชีพในลักษณะดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีเงื่อนไขทางระบบการเมือง การบริหาร การปกครองที่ให้ความเอื้ออำนวยต่อระบบเศรษฐกิจการคลัง ที่ต้องการความสะดวก และการให้บริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่เอื้อต่อองค์กรเอกชน ดังนั้นการลดขั้นตอนการให้บริการที่ล่าช้าของทางราชการย่อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อประชาชน อันเป็นผลดีต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรม การค้า ให้มีการพัฒนาเติบโตที่เพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจ (พัฒนา พุคตาล, 2537 , น. 91)

กล่าวสรุปได้ว่าจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นของประชากร สามารถเป็นตัวชี้วัดได้ตัวหนึ่งในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ และต้องมีปัจจัยอื่นๆเป็นตัวประกอบในการพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

3. ปัจจัยด้านรายได้เฉลี่ยของประชากร

ตารางที่ 2 รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อหัวรายจังหวัด

จังหวัด	รายได้เฉลี่ยประชากรต่อคน(บาท)	รายได้ประชาชาติต่อคน (บาท)
กรุงเทพมหานคร	585,689	รายได้เฉลี่ยประชาชาติต่อคนในปี 2563 เป็น 224,962.4
สมุทรปราการ	285,173	
เชียงใหม่	131,967	
นครราชสีมา	117,521	
นครศรีธรรมราช	117,801	

หมายเหตุ: (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, 2563) (<https://stat.bora.dopa.go.th>)

รายได้เฉลี่ยประชากรต่อหัวรายได้เฉลี่ยประชากรต่อหัวของจังหวัดต่าง ๆ ที่ถูกเสนอรายชื่อนี้มีความเหมาะสมการใช้ตัวแปรรายได้เฉลี่ยเป็นเครื่องชี้วัดนี้จะสะท้อนให้เราเห็นถึงโครงการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนเพราะที่ผ่านมาจังหวัดต่าง ๆ ไม่สามารถมีงบประมาณที่จะจัดทำโครงการต่าง ๆ ได้เพราะจะต้องรออนุมัติจากส่วนกลางทั้งที่จริงแล้ว การที่จังหวัดมีคนในพื้นที่ที่เป็นผู้บริหารย่อมสามารถทราบความต้องการของประชาชนได้มากกว่าจะให้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นผู้กำหนดให้ตลอดจนการที่จังหวัดสามารถเก็บภาษีในจังหวัดของตนได้มากก็สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในด้านงบประมาณที่จังหวัดนั้นๆจะจัดทำโครงการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วฉับไว แต่ในขณะที่ความเป็นจริงพบว่าบางจังหวัดมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายนั้น พบว่าทุกๆจังหวัดต้องส่งรายได้เข้าส่วนกลางทั้งหมดและให้ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาจัดสรรอีกครั้งหนึ่งให้กับจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วดูเหมือนจะเป็นการยุติธรรมที่จะนำรายได้ทั้งหมดของทุกจังหวัดไปรวบรวมกันแล้วมีการจัดสรรคืนให้กับทุก ๆ จังหวัดอย่างยุติธรรม แต่ในทางการดำเนินการกลับพบว่า จังหวัดที่จัดเก็บรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น สมุทรปราการ แต่เมื่อการจัดสรรงบประมาณกลับคืนไปสู่จังหวัด กลับได้รับงบประมาณน้อยมากทั้งนี้จังหวัดที่มีการจัดเก็บ

รายได้ได้มากนั้นมีสภาพความเป็นเมืองสูง มีการประกอบอาชีพ ด้านการค้า การอุตสาหกรรม เป็นหลัก (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2557, น. 61)

ดังนั้น การพิจารณารายได้เฉลี่ยของประชากรต่อหัวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการที่จังหวัดที่มีเกณฑ์ความพร้อมได้นั้น ควรจะต้องมีเม็ดเงินที่จะทำการจัดทำโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรได้โดยดำเนินการพิจารณาในครั้งนี้ ได้ใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเป็นเกณฑ์ ซึ่งจากตารางที่ 2 จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานรายได้เฉลี่ย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และสมุทรปราการ ส่วนจังหวัดอื่นมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งถ้าพิจารณาจากเกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร จะพบว่ามีจังหวัดที่เหมาะสมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 1 จังหวัด เท่านั้น คือ จังหวัดสมุทรปราการ ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา และนครศรีธรรมราช มีเกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อหัวอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน จึงเป็นจังหวัดที่จะยังไม่มีความพร้อมถ้าพิจารณาโดยใช้ปัจจัยด้านรายได้เป็นตัวกำหนดแต่เพียงมาตรฐานเดียว

กระนั้นก็ตามการที่จังหวัดใดมีรายได้เฉลี่ยประชากรที่สูงซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการประกอบอาชีพของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ประกอบกับการที่จังหวัดนั้น ๆ มีจำนวนประชากรมากย่อมแสดงให้เห็นว่าจังหวัดนั้นมีความพร้อมในด้านงบประมาณ กล่าวคือจะมีงบประมาณมากที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเต็มที่ แต่สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่าจังหวัดต้องส่งรายได้ที่จัดเก็บส่งไปให้ส่วนกลางเป็นผู้รวบรวม เมื่อส่วนกลางรวบรวมแล้วจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งซึ่งอาจจะได้มากกว่าหรือน้อยกว่า ซึ่งที่เป็นดังนี้เพราะว่าการวิเคราะห์ของส่วนกลางในการจัดสรรงบประมาณที่จัดให้กับแต่ละจังหวัดอย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสิ่งที่ป็นปัจจัยประการหนึ่งในการนำมาพิจารณาคือ รายได้เฉลี่ยประชากรต่อหัว ซึ่งถ้ามีเกณฑ์สูงจะมีผลต่อการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เพราะสามารถที่จะนำเงินมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอันสะท้อนให้เห็นถึงความคล่องตัวในการมีอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณของตนเองได้ (พัฒนา พุคตาล, 2537, น. 96)

พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการที่จะหาความสนับสนุนจากบรรดาประชาชนในการที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการทำการปกครองหรือบริหารประเทศแทนประชาชนส่วนมากตามทฤษฎีระบบประชาธิปไตย โดยที่พื้นฐานของการเป็นพรรคการเมือง ต้องมีกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ใกล้เคียงกันเข้ามาร่วมกันในการทำงานทางการเมือง ทั้งนี้โดยที่พรรคการเมืองมีเป้าหมายสุดท้ายคือการเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง เพื่อการบริหารปกครองประเทศ โดยพรรคการเมืองจะมีนโยบายที่ตนเองเสนอต่อประชาชนส่วนร่วม เพื่อให้ทำการคัดเลือกสมาชิกของพรรคตนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนา

ด้านต่างๆ ตามที่พรรคการเมืองของตนได้กำหนดไว้ หรือแถลงไว้ต่อประชาชน (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, 2535, น. 49)

การที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้นในสังคมไทยได้นั้น ต้องมีการแก้ไขกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะการที่รัฐสภาต้องอนุมัติร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจะสามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องมีการให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ทั้งนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติใดก็ตามจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่ ส.ส.ผู้นั้นสังกัดรับรองและต้องมี ส.ส. ของพรรคการเมืองนั้นรับรอง หรือเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี จึงเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรได้ และเมื่อผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสมาชิกซึ่งต้องได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกด้วยถึงจะสามารถนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อโปรดลงพระปรมาภิไธยประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งเมื่อกระบวนการที่จะผ่านมาเป็นกฎหมายได้นั้น ชี้ให้เห็นว่าพรรคร่วมรัฐบาลต้องมีเอกภาพ (พัฒนา พุคตาล, 2537, น. 117)

ดังนั้น พอสรุปได้ว่า ในด้านนโยบายการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะการที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายได้นั้น กฎหมายดังกล่าวต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนที่จะนำมามีผลในการใช้บังคับทางกฎหมายได้ เช่นเดียวกับการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นกฎหมายได้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายจำนวนมากและที่สำคัญกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านความเห็นชอบจากทางรัฐสภาก่อนดังกล่าวข้างต้น

บทสรุป

การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดอำนาจความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และให้บริการหรือสนองความต้องการของประชาชนได้ ทั้งนี้ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และสามารถแบ่งหลักการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นสถาบันการปกครองที่มีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาจังหวัด และพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน แนวทางความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญต่อไป ที่หลายฝ่ายต้องดำเนินการหาข้อสรุปว่าสมควรให้มีหรือไม่ และถ้าสมควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วจะมีการใช้หลักเกณฑ์ใดมากำหนดความพร้อมหรือไม่ พร้อม แต่อย่างไรก็ตามการที่ได้เถียงกันโดยไม่ถามความคิดเห็นของประชาชนที่แท้จริงคงหาข้อสรุปไม่ได้ ดังนั้นในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการทำประชาคมทดสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในจังหวัดที่มี

ความเหมาะสมก่อน ว่าจังหวัดของตนมีความพร้อมหรือไม่ที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะทั้งนี้ผู้เขียนเชื่อว่าความพร้อมที่แท้จริงนั้นอยู่ที่ประชาชนในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งในเรื่องนี้ทุก ๆ ฝ่ายควรเปิดใจให้กว้างและพร้อมที่จะยอมรับคำตัดสินที่จะเกิดขึ้น ซึ่งถ้าจังหวัดใดมีผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ควรดำเนินการในจังหวัดที่มีการสนับสนุนจากประชาชนก่อน และถ้าได้ผลก็อาจจะจัดให้มีการเลือกตั้งในจังหวัดที่เหมาะสมต่อไป แต่ถ้ามีการคัดค้านเกิดขึ้นก็ควรที่จะมีมาตรการสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้แก่ประชาชนในจังหวัดนั้นให้ทราบข้อดี ข้อเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จนกว่าประชาชนจะมีความรู้ ความเข้าใจ เพราะทั้งนี้ผู้เขียนเชื่อว่า กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาสู่ประเทศไทยในทุกด้าน จะเป็นตัวเร่งให้ประชาชนตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองในเวลาอันใกล้อย่างแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- โกวิทย์ กระจำน. (2540). *การวางแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. ใน โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (หน้า 87). กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). *บันทึกข้อเสนอแนะ เรือ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- ชลทิพย์ ชัยโคตร. (2560). *การบริหารราชการไทย (Thai Public Administration)*. อุตรธานี: ศูนย์การศึกษาบึงกาฬ.
- ชลีพร ขุนอินทร์. (2550). *ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริการราชการแผ่นดินไทย*. *วารสารบัณฑิตศาสตร์*, 116-127.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *หลักการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์เนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ณัฐวรรณ อารัมภีโรจน์. (2557). *แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2557). *การพัฒนาแนวความคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดจัดการตนเอง พุทธศักราช..* *วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 43*, 349.
- พัฒนา พุกตาล. (2537). *การกระจายอำนาจ: แนวโน้มและความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด*. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บริษัทการพิมพ์.

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพล. (2555). จังหวัดจัดการตนเอง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). เลือกรู้ว่าทางตรง แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2541). ผู้แนวคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด. ใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *ว่าราชการจังหวัดเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น* (หน้า 53). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศรันยา สีม่า. (มิถุนายน 2558). จังหวัดจัดการตนเอง:แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น. เข้าถึงได้จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ: dl.parliament.go.th

สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2537). *บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด : ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมาน รังสิโยภักดิ์. (2546). *การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด.

สำนักงานปฏิรูป. (2554). *ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แนวทางการปฏิรูปประเทศประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. (2563). *สถิติประชากรทางทะเบียนราษฎร*. เข้าถึงได้จาก <https://stat.bora.dopa.go.th>

อัมภากร ปาณิกบุตร. (8 พฤศจิกายน 2535). *การกระจายอำนาจการปกครองของไทย กรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด*. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, หน้า 1.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *หลักการบริหารราชการแผ่นดินไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

อุษา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2530). *หลักการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชวนชม.