

นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง
และความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

ตั้งแต่รัฐบาลผสมของนายกรัฐมนตรีนชวน หลีกภัย เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในช่วงปลายปี 2535 ประเด็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสร้างความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ ตั้งแต่เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เกิดขึ้นอย่างมากในช่วงเดือนกันยายน จนถึงพฤศจิกายน 2535 หลังจากนั้น กระแสดังกล่าวก็อ่อนตัวลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งต้นปี 2537 พรรคพลังธรรมได้กลับมาให้ความสนใจ และเป็นแกนนำในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ อีกครั้งหนึ่ง ประเด็นต่อมาคือ การพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากรทั้งในฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านในช่วงปลายปี 2537 และประเด็นสุดท้ายในระยะเวลาใกล้เคียงกัน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 มาตรา 199 ซึ่งเป็นสาเหตุให้พรรคความหวังใหม่ต้องถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล จึงเป็นที่น่าสนใจว่า นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองนั้น นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้อย่างไร

ในบทนี้ จะกล่าวถึงการกระจายอำนาจในประเทศไทยก่อน โดยจะศึกษาจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเพื่อจะได้ทราบว่าเป็นอย่างไร และมีรูปแบบการใช้อำนาจปกครองที่แตกต่างกันอย่างไร หลังจากนั้นจะกล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองของพรรคการเมือง เพื่อศึกษาถึงหลักการและความแตกต่างระหว่างนโยบายการกระจายอำนาจปกครองของแต่ละพรรค ในส่วนสุดท้ายจะวิเคราะห์ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจปกครองของรัฐบาลและความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจปกครองของรัฐบาล

การกระจายอำนาจในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดให้การ

จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ¹

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน มีปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดี เป็นหัวหน้าข้าราชการประจำระดับกระทรวง ทบวง และกรม ทำหน้าที่นำนโยบายจากคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติ และมีข้าราชการประจำในจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาเป็นผู้ช่วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตจังหวัดนั้น ๆ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งนายอำเภอ ในระดับอำเภอที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน รวมทั้งพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายไว้แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันกฎหมายได้จัดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ กล่าวคือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. รูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ
 - 4.1 กรุงเทพมหานคร
 - 4.2 เมืองพัทยา
 - 4.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการบริหารเป็นของตนเองที่แตกต่างกันออกไป สรุปได้ว่า

¹กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการสัมมนา วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 เรื่อง “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแนวทางการกระจายอำนาจอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เหมาะสมในสภาวะการณปัจจุบันหรือไม่” หน้า 73-74.

1. การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการรวมอำนาจ การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญ ๆ ไว้ให้เป็นภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารงานในลักษณะการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่ง อำนาจหน้าที่จากราชการบริหารจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่การบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดและอำเภอ โดยมีตัวแทนจากส่วนกลางไปควบคุม กำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการบริหารโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวไปแล้ว เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกผู้ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงาน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เพื่อต้องการจะให้ทราบว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร และการใช้อำนาจการปกครองมีรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะทำให้การศึกษานโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมือง ที่จะทำการศึกษาในหัวข้อต่อไปเกิดความเข้าใจได้ง่ายขึ้น

นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบอบการปกครอง เพราะพรรคการเมืองย่อมแสดงออกซึ่งนโยบายการปกครองบ้านเมืองว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด และเป็นเครื่องมือสำหรับแสดงเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเป็นสื่อประสานระหว่างประชาชนกับกลไกการปกครองของรัฐให้มีความใกล้ชิดซึ่งกันและกัน² พรรคการเมืองจะเป็นสะพานที่สำคัญที่จะเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เพราะพรรคการเมืองและนักการเมืองจะเป็นผู้รับรู้ปัญหา ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และจะนำปัญหาและข้อเท็จจริงเหล่านั้นร่างเป็นนโยบายของพรรคเพื่อเสนอให้ประชาชนทราบและทำการเลือกตั้ง³ และผลการเลือกตั้งย่อมจะสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนว่าต้องการให้การเมืองการปกครองของประเทศเป็นไปในทิศทางใด

²ปริธา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด) 2524 หน้า 19.

³Peter Wall. *Public Policy* (Massachusetts : Winthrop Publishers 1974) p. 89.

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว นโยบายคือ สิ่งชี้แนะแนวทางการปฏิบัติของพรรคและนักการเมือง เมื่อผู้ใดมีโอกาสศึกษา “เอกสารนโยบายพรรค” ก็มักจะเข้าใจและสามารถยึดถือเนื้อหาตามเอกสารนั้นได้

สำหรับในประเทศไทยนโยบายของพรรคการเมืองในเชิงเอกสารมิได้มีเพียงฉบับเดียวตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 หมวดที่ 1 เรื่องการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมืองได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองและการจดทะเบียนพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของพรรคการเมืองพอสรุปได้ดังนี้

“พรรคการเมืองจะต้องมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิด
ความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ
ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบ
เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัตินี้กล่าว เป็นข้อบังคับให้พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายพรรคในการจดทะเบียน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วนโยบายพรรคที่แต่ละพรรคจดทะเบียนไว้มักจะกล่าวไว้กว้าง ๆ เพียงเพื่อไม่ให้ขัดกับพระราชบัญญัติ อีกทั้งนโยบายของพรรคมักจะมีการปรับปรุงอยู่เสมอสำหรับการนำเสนอสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง⁵ เรียกว่าเป็นนโยบายหาเสียง จึงไม่น่าแปลกใจว่า ในบางกรณีนโยบายของพรรคที่ได้ทำการจดทะเบียนไว้กับนโยบายของพรรคที่ใช้ในการหาเสียงจึงแตกต่างกัน

จากที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบอำนาจและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นนโยบายที่สำคัญ และได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายในระดับพรรคการเมือง หรือนโยบายในระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากนโยบายของพรรคการเมืองทุกพรรค จะกำหนดนโยบายทางด้านกระจายอำนาจการปกครองไว้ ตัวอย่างเช่น

⁴แสวง รัตนมงคลมาศ “เหตุความขัดแย้ง-สับสนของการเลือกตั้งผู้ว่าฯ” มติชน. (9 กุมภาพันธ์ 2537). หน้า 20.

⁵ สัมภาษณ์ จาตุรงค์ ฉายแสง, 13 ธันวาคม 2538.

พรรคประชาธิปัตย์

“เร่งรัดการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในระยะ 5 ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)”⁶

พรรคเสรีธรรม

“พัฒนาระบอบประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน เพื่อชีวิตที่อยู่ดีกินดีของประชาชน ด้วยการจัดตั้งสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และจัดสรรงบประมาณให้ตำบลละไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อปี เพื่อพัฒนาตำบล ส่งเสริมและยกฐานะให้ชุมชนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจการบริหารการจัดสรรงบประมาณ การจัดการทรัพยากร การกำหนดแผนพัฒนา ตลอดจนการจัดเก็บภาษีเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถจัดการปกครองตนเองในรูปแบบเดียวกับกรุงเทพมหานครเพื่อความเจริญของท้องถิ่น”⁷

พรรคความหวังใหม่

นโยบายกระจายอำนาจของพรรคความหวังใหม่ ซึ่งอยู่ในข้อที่ 5 ของนโยบายของพรรค กล่าวได้ว่า “พรรคความหวังใหม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง โดยให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริการ การบริหาร การงบประมาณ และกิจการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงเท่าที่จำเป็น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม ให้ส่วนกลางมีการควบคุมในขอบเขตเท่าที่จำเป็นในการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล”⁸

⁶ พรรคประชาธิปัตย์ นโยบายพรรคประชาธิปัตย์. (นโยบายทางด้านการเมืองการปกครอง ข้อ 3)

⁷ พรรคเสรีธรรม. “นโยบายพรรคเสรีธรรม” (นโยบายทางด้านการเมืองการปกครอง)

⁸ พรรคความหวังใหม่. นโยบาย (กรุงเทพฯ : กองประชาสัมพันธ์พรรคความหวังใหม่) หน้า

พรรคพลังธรรม

นโยบายกระจายอำนาจของพรรคพลังธรรม⁹ ซึ่งบรรจุไว้ในส่วนของนโยบายทางการเมืองและการปกครองในข้อ 8 การกระจายอำนาจบริหารและการปกครองลงสู่ท้องถิ่น

ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ให้สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีฐานะเป็นเทศบาล

จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่

ให้องค์กรประชาชนที่มีการจัดตั้งเข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและในเมืองได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยภาษีอากรและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของตัวเอง

พรรคเอกภาพ

จะดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรบริหารของประชาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นสามารถเก็บภาษีบางชนิดเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่ชุมชนตัวเอง รวมทั้งได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลตามข้อเสนอของสภาตำบลโดยตรง

สภาจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมการบริหารเงินงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในจังหวัด

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนมาบริหารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

มีนโยบายให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล เมือง และจังหวัดโดยให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ซึ่งจะมีผลดีทั้งในเศรษฐกิจ และการเมือง คือในทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น จะจัดสรรงบประมาณที่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และในด้านการเมืองก็จะทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย¹⁰

⁹ นโยบายพรรคพลังธรรม. อังโน จันทรแรม สัมพันธ์วิวัฒน์, มติชน (2 มกราคม 2537), หน้า 5.

¹⁰ พรรคเอกภาพ. “นโยบายพรรคเอกภาพ” (นโยบายทางด้านการเมืองการปกครอง)

พรรคกิจสังคม¹¹

พรรคกิจสังคมมุ่งที่จะกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะสมบูรณ์ที่สุด จะต่อสู้เพื่อให้สภาตำบลได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ สำหรับในกรุงเทพมหานครพรรคกิจสังคมมุ่งที่จะพัฒนา สภาเขตให้เป็นหน่วยการปกครองมีสิทธิภาพมากที่สุดด้วย

ด้านการเมืองการปกครอง

(1) สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างแท้จริง ในการปกครองท้องถิ่น เช่น สภาตำบล ระบบเทศบาล และสุขาภิบาลอันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

(2) สนับสนุนให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น การให้กรรมการสภาตำบลมีส่วนตัดสินใจใช้งบประมาณ ‘เงินผัน’ ด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่ การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ถ้าการกระทำเป็นการสะท้อนความคิดของผู้กระทำ นโยบายของพรรคการเมืองก็ย่อมจะสะท้อนถึงอุดมการณ์ของพรรคการเมือง ดังนั้น การจะศึกษาถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองของแต่ละพรรคการเมืองก็น่าจะศึกษาได้จากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน

จากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง “ระบบการบริหารประเทศที่ส่วนกลาง (รัฐบาล) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเอง ด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง เพื่อการจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางอย่างในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในความบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมเท่านั้น”

ดังนั้น การที่จะรู้ว่ามี การกระจายอำนาจการปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระ จากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางหรือไม่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามี การกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น

¹¹พรรคกิจสังคม. “นโยบายพรรคกิจสังคม” (นโยบายทางการเมืองการปกครอง)

2. มีการเลือกตั้งหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตานุติ (Autonomy) หรือไม่ กล่าวคือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง

จากการศึกษาหลักการ ลักษณะและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจการปกครองและนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองทุกพรรค ปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคมีหลักการทางด้าน การกระจายอำนาจการปกครองเหมือนกันหมด กล่าวคือ นโยบายทางด้านนี้ของทุกพรรค สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจทั้งสิ้น และนโยบายของพรรคการเมืองบางพรรคสะท้อนถึงความเข้าใจในหลักการทางด้าน การกระจายอำนาจการปกครองเป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น

พรรคเอกภาพ จากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคเอกภาพจะเห็นได้ว่า พรรคเอกภาพมีนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล การให้ประชาชนได้มีสิทธิ์เลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่บริหาร การบริหารเงินงบประมาณซึ่งแสดงได้ถึงควมมีอิสระของการบริหารของท้องถิ่นเองด้วย

พรรคพลังธรรม พรรคพลังธรรมก็เช่นเดียวกัน นโยบายทางด้าน การกระจายอำนาจการปกครองของพรรคได้ระบุไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจทั้งสิ้น

ส่วนพรรคอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนโดยตรงก็มักจะเน้นการพัฒนา รูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่มีความแตกต่างทางด้านหลักการ ในการกระจายอำนาจการปกครองแต่อย่างใด แต่จะมีความแตกต่างในด้านรายละเอียดหรือมาตรการในการบรรลุสู่เป้าหมายของนโยบายต่างหาก¹² ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบมาตรการของพรรคต่าง ๆ ดังตารางต่อไปนี้

¹² สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง สื่อมวลชนหรือข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงมหาดไทย

พรรค	มาตรการ
ประชาธิปัตย์	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สมาตำบล และองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น - ในระยะ 5 ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อม และเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)
พรรคเสรีธรรม	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งสภาตำบลเป็นนิติบุคคล - จัดสรรงบประมาณให้ตำบลละไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อปี - ยกฐานะให้ชุมชนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจการบริหาร การจัดสรรงบประมาณ การจัดการทรัพยากร การกำหนดแผนพัฒนา ตลอดจนการจัดเก็บภาษี - เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถจัดการปกครองตนเองในรูปแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร
พรรคความหวังใหม่	<ul style="list-style-type: none"> - ให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริการ การบริหาร การงบประมาณ และกิจการอื่น ๆ
พรรคพลังธรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย - ให้สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีฐานะเป็นเทศบาล - จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน - ให้องค์กรประชาชนที่มีการจัดตั้งเข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ชุมชน และในเมืองได้ จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคล - ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยภาษีอากรและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของตัวเอง
พรรคเอกภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารของประชาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล - ให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น สามารถเก็บภาษีบางชนิดเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้เอง - ให้สภาจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมการบริหารเงินงบประมาณ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในจังหวัด

พรรค	มาตรการ
พรรคกิจสังคม	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนมาบริหารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย - ให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล เมือง และจังหวัด โดยให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ - ให้สภาตำบลได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ - สำหรับในกรุงเทพมหานครพรรคกิจสังคมมุ่งที่จะพัฒนา สภาเขตให้เป็นหน่วยการปกครองมีสิทธิภาพมากที่สุดด้วย - ให้กรรมการสภาตำบลมีส่วนตัดสินใจใช้งบประมาณเงินผันด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่ การบริหารท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จึงสรุปได้ว่า แนวคิดหรือหลักการในการกระจายอำนาจการปกครองของแต่ละพรรคการเมืองนั้น ไม่มีความแตกต่างกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ มาตรการในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งแต่ละพรรคอาจให้ความสำคัญในการที่จะผลักดันมาตรการต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าน่าจะเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จนความพยายามดังกล่าวนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ดังจะทำการศึกษาในหัวข้อถัดไป

การกระจายอำนาจ : กระบวนการกำหนดนโยบายและความขัดแย้ง

ภายหลังจากการเลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองเป็นประเด็นที่นักการเมืองทั้งจากฝ่ายค้าน และรัฐบาลเองได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการเสนอ พระราชบัญญัติ ญัตติ และญัตติต่วน ในประเด็นดังกล่าวนี้เข้าสู่ที่ประชุมสภาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปี 2535 จนถึงต้นปี 2538 ซึ่งในขณะนั้น นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ นอกจากพรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่ พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคเอกภาพ และพรรคกิจสังคม ประเด็นการกระจายอำนาจการปกครองที่ได้รับการเสนอนั้น แบ่งพิจารณาได้ 3 หัวข้อใหญ่ ๆ ได้แก่¹³

1. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีการเสนอเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งสิ้นจำนวน 5 ฉบับ โดยผู้เสนอ พ.ร.บ. ทั้ง 5 ฉบับ คือ นายถวิล โพรสณห์ จากพรรคพลังธรรม

¹³ข้อมูลจาก ฝ่ายนิติบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- 1.1 ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ.....
- 1.2 ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ....
- 1.3 ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการจังหวัด พ.ศ.....
- 1.4 ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ....
- 1.5 ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ....

2. สภาตำบล ในประเด็นนี้มีผู้เสนอเป็นพระราชบัญญัติ มาจาก ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและ ส.ส. จากพรรคฝ่ายค้าน ทั้งสิ้นจำนวน 8 ฉบับ

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 ซึ่ง 2 มาตราดังกล่าวเป็นมาตราที่ว่าด้วยเรื่องที่มาของสมาชิกสภา และคณะผู้บริหารของการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอเป็นญัตติและญัตติด่วน เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534

การเสนอพระราชบัญญัติก็ดี ญัตติหรือญัตติด่วนก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามของผู้เสนอที่ต้องการจะให้วัตถุประสงค์ของตนเองไปปรากฏเป็นกฎหมาย และมีผลบังคับใช้ ลักษณะเช่นนี้นับได้ว่าเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการกำหนดนโยบายด้วยเหมือนกัน ดังนั้นในลำดับต่อไปจะได้พิจารณาถึงรายละเอียดของกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง โดยจะแยกพิจารณาเป็นกรณีไป

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ประเด็นปัญหาเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 216 บัญญัติว่า

‘การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดภายในกฎหมาย’

และในบทเฉพาะกาลการกำหนดให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 2 ปี จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดกระแสทางการเมือง ให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่ปี 2498 และได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดใหม่ โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (หรือในร่างกฎหมายเรียกว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด”) สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้คณะกรรมการพิจารณาให้เสร็จ ภายใน 45 วัน แต่หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จ ก็เกิดการยึดอำนาจ โดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ และ คณะ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบลงไป แต่กระแสความคิดนี้ก็ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2529 ก็ได้มีความพยายามเสนอร่างกฎหมายให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีก แต่ในขณะที่รอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ก็มีการเคลื่อนไหวเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการสำคัญ ดังกล่าวเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีก แต่ในขณะที่มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ก็มีการยึดอำนาจโดยมีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534¹⁴

จนกระทั่งในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ก็ได้มีพรรคการเมืองหลายพรรค ได้ชูประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น พรรคประชาธิปไตย พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ ซึ่งทั้ง 3 พรรคนี้ ได้กำหนดไว้ในนโยบายของพรรคของตนอย่างชัดเจน ทางด้านพรรคความหวังใหม่ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ แม้จะไม่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในนโยบายของพรรค แต่อย่างไรก็ตามในการหาเสียง พรรคความหวังใหม่เองก็ได้ชูประเด็นดังกล่าวนี้เหมือนกัน ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้¹⁵

ภายหลังการเลือกตั้ง ปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตย เป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ประกอบไปด้วย พรรคประชาธิปไตย พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคความหวังใหม่ และพรรคกิจสังคม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรค ยกเว้นพรรคกิจสังคมต่างก็มีแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าทั้งสิ้น

การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อที่ประชุมรัฐสภาก่อนที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศมีขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 โดยนโยบายของรัฐบาลทางด้านการเมืองการปกครอง มีรายละเอียดดังนี้

¹⁴มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชร่วมกับหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ รายงานการสัมมนาเรื่อง “การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด”, (มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาธิราช : กรุงเทพฯ) พ.ศ. 2536 หน้า 1-2.

¹⁵สัมภาษณ์ สมหมาย ปาริฉัตร นายกษมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย และบรรณาธิการบริหารหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2538

“รัฐบาลจะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการ กำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶

ภายหลังการแถลงนโยบายของรัฐบาลเสร็จสิ้นลง ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้กลายเป็นกรณี ขัดแย้งขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อได้มีความเคลื่อนไหวจากสมาชิกพรรคพลังธรรม เสนอต่อรัฐบาลให้มีการ เลือกตั้งผู้ว่าฯ โดย นายถวิล ไพรสณฑ์ แกนนานคนสำคัญในการเรียกร้อง ได้ให้เหตุผลแก่ผู้วิจัยในภายหลังว่า

“พรรคพลังธรรมยืนยันว่า จะต้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ซึ่งเราก็ พุดกันมาชัดเจนตลอดว่าเราทำในนามพรรค พรรคการเมืองจะต้อง ทำตามนโยบายของพรรคการเมือง พอเราได้รับเลือกตั้งเข้ามา เราก็รณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ”¹⁷

ทันทีที่การผลักดัน เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ของพรรคพลังธรรมได้ถูกนำเสนอขึ้นมา บรรดาข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกมาคัดค้านกระทรวงนี้เกี่ยวข้องกับการปกครอง ในระดับภูมิภาคและ ท้องถิ่นมากที่สุด ข้าราชการชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยส่วนใหญ่ จะให้เหตุผลว่า ตำแหน่งผู้ว่าฯ นั้น เป็น ตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งเช่น การปกครองระดับท้องถิ่นได้ ซึ่งแนวความคิดนี้สอดคล้องกับ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของ พล.อ.ชวลิต ที่ว่า

“นโยบายของรัฐบาลต้องการจะกระจายอำนาจให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีอยู่ จะต้องพัฒนาให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าฯ เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะฉะนั้นเมื่อพูดถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้ไป

¹⁶นโยบายรัฐบาล อ้างจาก ประวัติคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย และนโยบายของรัฐบาล เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 2 (กรุงเทพ : พระประทานการพิมพ์) 2535 หน้า 60-61.

¹⁷สัมภาษณ์ ถวิล ไพรสณฑ์ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2538.

เกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดแม่แต่น้อย การเลือกตั้งผู้ว่าฯ (ในฐานะข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค) มิได้อยู่ในแนวทางการคิดของกระทรวงมหาดไทย¹⁸

ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้น เมื่อพรรคเอกภาพที่มี นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นหัวหน้าพรรค แสดงท่าทีที่สนับสนุนพรรคพลังธรรม โดยนายไชยวัฒน์ ไตรสุรนนท์ โฆษกพรรคเอกภาพ กล่าวว่า

“พรรคเอกภาพเห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ถ้ามีการหยิบยกเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมพรรคเอกภาพจะอภิปรายเพื่อสนับสนุน”¹⁹

ในขณะที่พรรคกิจสังคมมีท่าทีอย่างชัดเจนที่ไม่เห็นด้วยกับพรรคพลังธรรมที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ แต่พรรคต้องการให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เนื่องจากเป็นนโยบายที่พรรคกิจสังคม ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้สภาตำบลได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ

ทางด้านพรรคประชาธิปัตย์ถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับพรรคพลังธรรมที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทุกจังหวัด แต่ด้วยความที่เป็นแกนนำของรัฐบาลจึงต้องพยายามประนีประนอม เพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จาก นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงเรื่องนี้ในรายการ “นายกฯ พบประชาชน” ทางโทรทัศน์ช่อง 11 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2535 กล่าวโดยสรุปว่า

“ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการ (เลือกตั้งผู้ว่าฯ) ในขณะนี้ ผู้ที่รับผิดชอบต้องศึกษารายละเอียดทุกด้านที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเสียก่อนเพื่อหาข้อสรุปต่อไปว่าจะทำอะไรได้แค่ไหน”

จะเห็นได้ว่าความแตกแยกทางแนวความคิดของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่อนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯแตกออกเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายที่เห็นด้วยมีพรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม และพรรคประชาธิปัตย์ แต่ก็ด้วยเหตุผลที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามพรรคพลังธรรมก็ยังไม่ยอมหยุดเคลื่อนไหว ในการประชุมคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล วันที่ 26 ตุลาคม 2535 นายถวิล โพรสมณ์ ได้นำพระราชบัญญัติเลือกตั้งผู้ว่าฯ เข้าสู่ที่ประชุมเพื่อพิจารณาและเพื่อความชัดเจนจากทุกฝ่าย ผลการประชุมยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ มี 2 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม และพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวภายหลังการประชุมว่า

¹⁸มติชน 26 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

¹⁹มติชนสุดสัปดาห์ 30 ตุลาคม 2535 หน้า 8.

“ท่าทีของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.อ.ชาลิต ยงใจยุทธ) ให้สัมภาษณ์ คือ พรรคไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่า”²⁰

ภายหลังการประชุมเมื่อวันที่ 26 ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพรรคพลังธรรม และสื่อมวลชนได้ออกมาโจมตีพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ โดยเน้นประเด็นไปที่ว่าพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ด้วยเหตุนี้บรรดาแกนนำของพรรคประชาธิปัตย์ได้ออกมาชี้แจงและตอบโต้ประเด็นที่ถูกกล่าวหา โดยนายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี จากพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า

“นโยบายของพรรคกับนโยบายของรัฐบาลเป็นคนละเรื่องกัน เมื่อยกงานนโยบายก็ต้องว่ากันอีกส่วนหนึ่ง ต้องเข้าใจว่านโยบายของรัฐบาลคือข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการประนีประนอมยอมลดนโยบายของตนเองลง เช่นเดียวกับที่พรรคประชาธิปัตย์ทำแล้ว”²¹

ส่วนนายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย จากพรรคประชาธิปัตย์อีกท่านหนึ่งกล่าวในทำนองเดียวกันว่า

“ไม่ใช่ว่าเสียงส่วนใหญ่จะเอาอย่างนี้ คณะกรรมการประสานงาน (วิป) จะเอาอย่างนี้แล้วต่างฝ่ายต่างก็จะเอาความเห็นของตนเอง อย่างนั้นแตกแน่และผมถือว่าไม่มีมารยาท อีกอย่างระหว่างการร่างนโยบายรัฐบาล ก็มีบางพรรคเสนอว่าควรจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ สรุปลงแล้วก็เลยเขียนกว้าง ๆ ไว้ แต่ขอเรียนว่า คณะกรรมการร่างนโยบายที่ส่งไปจากพรรคพลังธรรมไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้ (เลือกตั้งผู้ว่า) เลยว่าจะเอาอย่างไร และก็ไม่ได้โต้แย้งข้อความที่เขียนเอาไว้ด้วย”²²

ทางด้าน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่ไม่สามารถหาแนวทางสรุปเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทั้ง 2 ฝ่ายได้ จึงได้สั่งการไปยังกระทรวงมหาดไทย ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาถึงทางออกของการกระจายอำนาจปกครองที่เหมาะสม โดย พล.อ.ชาลิต หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

²⁰ปชป. ชุกปิก ความ. เลือกตั้งผู้ว่า ระวังพลังธรรม-เอกภาพลุย.” มติชนสุดสัปดาห์ 13 (24-30 ตุลาคม 2535)

²¹สยามรัฐ 17 พฤศจิกายน 2535 หน้า 1, 3.

²²เรื่องเดียวกัน.

มหาดไทยได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารการปกครองท้องถิ่น” ขึ้นมาจำนวน 21 คน มีหน้าที่ในการศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น²³ ทางด้านวุฒิสภาเองก็ตระหนักถึงปัญหาที่รัฐบาลเผชิญอยู่และได้พยายามศึกษาถึงแนวทางและความเหมาะสมโดยการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2535 ที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง “ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ภายในกำหนดเวลา 180 วัน²⁴

จากการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารการปกครองท้องถิ่นก็ดี คณะกรรมการการปกครองก็ดี ไม่ได้ทำให้เป็นที่พอใจของบรรดาพรรคการเมืองที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า แต่อย่างใด ด้วยเหตุที่ว่า คณะกรรมการทั้ง 21 คน ส่วนใหญ่แล้วเป็นคนของกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นประธานกรรมการ ได้แก่ นายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองประธานได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ที่ปรึกษา รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ของกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ ส่วนคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ก็เช่นเดียวกันประกอบไปด้วยคนจากกระทรวงมหาดไทยอีกหลายคน ที่สำคัญคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุดนี้ มีหลายคน ที่เป็นกรรมการของทั้ง 2 ชุด เช่น นายอนันต์ อนันตกุล (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) นายชูวงศ์ ฉายะบุตร (อธิบดีกรมการปกครอง) นาวาอากาศโท โสภณ สุวรรณะรุจิ (ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) รศ.ประธาน คงฤทธิศึกษากร (เป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการฯ และเป็นผู้เชี่ยวชาญที่แสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ) ฯลฯ ด้วยเหตุนี้เองบรรดาสมาชิกพรรคที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงพิจารณาแล้วว่าผลการศึกษาของคณะกรรมการฯ ก็ดี คณะกรรมการการปกครองก็ดี คงจะไม่มีสาระอะไรก้าวหน้าไปกว่าที่เห็นอยู่ในเรื่องของการกระจายอำนาจการปกครอง หากแต่การตั้งกรรมการชุดดังกล่าวเป็นเพียงการถ่วงเวลาของรัฐบาลเท่านั้น

ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่าย ยังคงดำเนินต่อไป ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่า คือ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพได้พยายามผลักดันความคิดนี้ โดยการเดินสายรณรงค์อภิปรายต่อสาธารณชนไปทั่วถึงเจตนารมณ์ของตน นอกจากจะพยายามผลักดันแนวคิดดังกล่าวแล้ว การอภิปรายยังเน้นไปที่การโจมตีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล พรรคอื่นคือ พรรคความหวังใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ว่าไม่รักษา

²³ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 802/2535.

²⁴ กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อ้างแล้ว หน้า 71.

สัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ก็ไม่ได้นิ่งเฉยแต่อย่างใด มีการออกมาตอบโต้และชี้แจงด้วยเหมือนกัน

จากปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่ปรากฏขึ้นตามสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ สรุปได้ว่า ประเด็นที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ตอบโต้และชี้แจงมีด้วยกัน 3 ประเด็นหลักคือ

1. ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารท้องถิ่นก่อน
2. พรรคพลังธรรมไม่เคารพมติของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล
3. นโยบายของพรรคกับนโยบายของรัฐบาลเป็นคนละส่วนกัน จะนำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้

จนท้ายที่สุดแล้ว ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งผู้ว่าฯ ของพรรคพลังธรรมก็ไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวิปรัฐบาลได้ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่สามารถผ่านการยอมรับในแนวทาง รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติจากความเห็นและท่าทีของ 2 พรรคการเมืองใหญ่คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ได้ ประกอบกับเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคม และพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงทำให้ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ตึงเครียดจนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2537 เมื่อนายถวิล พึ่งมาดำรงตำแหน่งรองประธานสภา จากพรรคพลังธรรมเจ้าของร่าง พ.ร.บ.เลือกตั้งผู้ว่าฯ ที่สร้างปัญหาความขัดแย้งมาตั้งแต่รัฐบาลเริ่มบริหารประเทศเมื่อปี 2535 ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งรองประธานสภา เพื่อออกมาเคลื่อนไหวเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ อย่างเต็มตัว โดย นายถวิล ได้ให้เหตุผลว่า

“การออกมาเรียกร้องให้เลือกผู้ว่าฯ นั้น ไม่ต้องการจะไปให้กระทบใครหรือกระทบรัฐบาล เป็นการเรียกร้องต่อประชาชนเพื่อให้แสดงความคิดเห็นกลับมาว่าเห็นด้วยหรือไม่ ที่ผ่านมามีได้ผลักดันตามขั้นตอนของรัฐบาลและจบไปแล้ว การเรียกร้องนี้ถึงเป็นการเรียกร้องเพื่อประชาชนและไม่เคยบีบบังคับให้ใคร เห็นด้วย”²⁵

จากการเคลื่อนไหวของแกนนำพรรคพลังธรรมในครั้งนี้ได้ปลุกกระแสความคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่เงียบหายไปปีเศษ แต่เหตุการณ์ยังคงเป็นเช่นเดิม คือ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ยังคงยืนยันที่จะไม่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้จากการประชุมแกนนำสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรค (พรรคกิจสังคมได้ถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2536 และพรรคเสรีธรรมเข้ามาร่วมรัฐบาลแทน) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2537 การประชุมดังกล่าวมีขึ้นเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวทางของรัฐบาลร่วมกันในนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง ผลการประชุมสรุปได้ว่า “ให้ทุกพรรคเคารพมติเดิมในการหารือระหว่างกรรมการประสานงาน (วิป) ในการจัดตั้งรัฐบาลและร่วมร่างนโยบายที่ตกลงกันไว้ว่า

²⁵ มติชนสุดสัปดาห์ 14-21 มกราคม 2537, หน้า 10.

“นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองนั้น รัฐบาลจะให้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนมาตลอด อย่าสร้างความสับสนโดยการพูดไปคนละทาง สองทาง”²⁶

อย่างไรก็ตาม ผลการประชุมก็ไม่สามารถหยุดยั้งบรรดาสมาชิกพรรคพลังธรรมที่ยังคงผลักดันแนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า ต่อไป โดยผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหวส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งผู้ว่าเป็นนโยบายของพรรคพลังธรรม ดังนั้น พรรคพลังธรรมจึงมีสิทธิ์ที่จะรณรงค์เพื่อผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า ตามนโยบายของพรรคต่อไปได้ ไม่เกี่ยวกับรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามการรณรงค์ดังกล่าวได้มีการโจมตีพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่อย่างสม่ำเสมอในประเด็นที่ว่า 2 พรรคดังกล่าวไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ทั้งยังมีการพาดพิงไปถึงกระทรวงมหาดไทยว่าเป็นตัวการสำคัญในการขัดขวางการกระจายอำนาจการปกครอง ด้วยเหตุนี้เองจึงได้มีการเคลื่อนไหวของบรรดาข้าราชการชั้นสูงในกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง ซึ่ง นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครองได้ออกมาคัดค้านเรื่องนี้อย่างเต็มที่ โดยได้กล่าวแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่ยืนยันอย่างหนักแน่นว่า

“ผู้ว่าราชการจังหวัด มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ส่งไปประจำตามส่วนต่าง ๆ ใช้งบประมาณแผ่นดิน กับบงบประมาณแผ่นดิน มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนี้อีก 100 ปี ก็เลือกไม่ได้...”²⁷

ในขณะเดียวกันได้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่า จากหลายจังหวัด เช่น ที่ จังหวัดน่าน มีการชุมนุมของบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้าน บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดหลายพันคน ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่า ต่อ นายประวิทย์ สีหไสถณ ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2537 ซึ่งการเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ถูกระบุจากพรรคพลังธรรมว่าเป็นฝีมือของกระทรวงมหาดไทย โดย นายถวิล แกนน่าสำคัญคนหนึ่งของพรรคพลังธรรม กล่าวว่

“...การเลือกตั้งผู้ว่า ทำให้ข้าราชการประจำเสียประโยชน์ ดังนั้น เขาจึงยอมไม่ได้ เขาจึงผลักดันทาง พล.อ.ชวลิต จนกระทั่ง พล.อ.ชวลิต เห็นด้วย จึงออกมาคัดค้านความคิดของเรา และในนามของกระทรวงมหาดไทย

²⁶ เนชั่นสุดสัปดาห์ 28-3 มกราคม 2537 หน้า 16.

²⁷ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. เลือกตั้งผู้ว่า ถึงเวลาหรือยัง. เศรษฐกิจ. ฉบับพิเศษ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2537) หน้า 50.

มีการสั่งให้ ดร.ชูวงศ์ (อธิบดีกรมการปกครอง) รณรงค์ไปทั่วประเทศ
ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศออกมาคัดค้าน...²⁸

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอิทธิพลต่อ
การกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างพร้อมเพรียงกัน
ประกอบกับการที่พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ไม่เห็นด้วยอย่างหนักแน่น ทำให้ท่าทีของ
พรรคพลังธรรมที่มีต่อนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้ลดลงอย่างทันที ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พล.ต.
.จำลอง ศรีเมือง ผู้นำพรรคพลังธรรมที่ว่า

“ต่อไปนี้พรรคพลังธรรมจะไม่รณรงค์เรื่องนี้อีกแล้ว เว้นแต่จะมี
คนถาม หรือไปร่วมสัมมนาวิชาการ ผมมองว่าไม่มีความจำเป็นที่หัวหน้า
พรรค 5 พรรค ต้องมาหารือเรื่องนี้กันอีกแล้ว เพราะนโยบายร่วมรัฐบาล
ไม่ได้กำหนดไว้”²⁹

จากคำกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า พรรคพลังธรรมได้ยุติบทบาทที่จะผลักดันนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯ
ซึ่งเป็นนโยบายของตนลงและแล้วความขัดแย้งในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองในประเด็นการ
เลือกตั้งผู้ว่าฯ ก็เป็นอันจบสิ้นลง

จะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยการเลือกตั้งผู้ว่าฯ นั้นเอง ก็
เป็นขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา ซึ่งในขั้นนี้ปรากฏตั้งแต่ตอนที่พรรค
การเมืองหลาย ๆ พรรคเริ่มหาเสียง เหตุผลหนึ่งที่หลาย ๆ พรรคชูประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ เนื่อง
จากบริบททางการเมืองในขณะนั้น เป็นช่วงเหตุการณ์ต่อเนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ที่
พ่ายแพ้ต่อกระแสสังคมที่ต้องการให้เคลื่อนสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามที่
ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงสอดคล้องกับกระแสและได้รับการตอบรับอย่างดี
การกระจายอำนาจโดยการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงเป็นเหตุผลและทางออกอย่างหนึ่งของหลาย ๆ พรรคการเมือง
ที่คาดว่าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ถ้าชูประเด็นนี้ในการหาเสียง ดังจะเห็นได้จากการ
แสดงความคิดเห็นของนายสมมาตร นึกขำ ซึ่งกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“เรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในตอนหาเสียงพูดกันมากหลายพรรค พรรค
เอกภาพ ชัดเจนมากในเรื่องนี้...ประชาธิปัตย์เขียนไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนว่า
จะให้ เลือกตั้งผู้ว่าฯ 5 จังหวัด...ความหวังใหม่เองก็พูดมากในเรื่องนี้...”

²⁸ สัมภาษณ์ ถวิล ไพรสณฑ์. 18 ธันวาคม 2538.

²⁹ มติชนสุดสัปดาห์ 11 กุมภาพันธ์ 2537 หน้า 4.

พรรคพลังธรรมไม่ต้องพูดถึง ชัดเจนที่สุด³⁰

และผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ก็ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล โดยรัฐบาลประกอบด้วย 5 พรรค ดังที่กล่าวไปแล้วว่า 4 ใน 5 พรรคร่วมรัฐบาลที่เกิดขึ้นล้วนแต่เคยชูประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในการหาเสียงทั้งสิ้น จึงไม่น่าเป็นเรื่องยากที่จะให้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาล ในขั้นการจัดระเบียบวาระซึ่งเป็นขั้นตอนที่คณะประสานงานร่วมรัฐบาล (วิป) ซึ่งมีตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทุกพรรค มาทำหน้าที่ปรึกษาหารือ โดยตัวแทนจากแต่ละพรรคจะนำนโยบายที่สำคัญ ๆ ของพรรคของตนเข้าไปปรึกษาหารือในคณะทำงานนี้ ในขั้นนี้ปรากฏว่าที่ประชุมของคณะประสานงานร่วมรัฐบาล ยังไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้ เรื่องนี้จึงค้างไว้ แล้วที่ประชุมก็มีมติว่า จะใช้การประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกหรือครั้งที่สองจึงจะตกลงกันว่าจะทำอย่างไร³¹ แต่ในที่สุด ก็ไม่ได้มีการบรรจุเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ไว้ในนโยบายในส่วนของคณะประสานงานร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด

ครั้นมาถึงขั้นตอนการร่างนโยบาย ซึ่งคณะประสานงานร่วมรัฐบาลจะนำนโยบายของแต่ละพรรคส่งมาไปหารือกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ยกร่างนโยบาย ให้สอดคล้องกับความต้องการของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งหมด ก็ปรากฏว่า นโยบายการกระจายอำนาจโดยมาตรการ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ซึ่งก่อนหน้านั้นพรรคร่วมรัฐบาลก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยเหตุนี้ นโยบายที่กระทรวงมหาดไทยร่างออกมาจึงเขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ดังที่ปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อมา จนมาถึงขั้นการรับร่างนโยบาย ซึ่งพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับนโยบายที่พรรคของตนเกี่ยวข้องอยู่คือ มีคนของพรรคเป็นรัฐมนตรีกระทรวงนั้น ในกรณีนี้ พรรคที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายดังกล่าวก็คือ พรรคความหวังใหม่ ซึ่ง หัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่พรรคความหวังใหม่จะมีอำนาจเต็มที่ในการสั่งการหรือกำกับดูแลนโยบายในส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง หากจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็น่าที่จะทำได้ ในขั้นตอนนี้ ดังนั้น เหตุผลที่ว่าทำไมนโยบายการกระจายอำนาจโดยการให้มีการเลือกตั้ง จึงไม่ได้ถูกแก้ไขให้บรรจุในขั้นการรับร่างนโยบาย ทั้ง ๆ ที่พรรคความหวังใหม่เองก็ได้ชูประเด็นนี้ในการหาเสียง ก็น่าจะพิจารณาได้ว่า

1. พรรคความหวังใหม่ไม่ได้มีเจตนาให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯจริง ๆ ตามที่ตนได้เคยหาเสียงไว้ ด้วยเหตุที่ว่า การเมืองไทยที่ผ่านมา ๆ มาในอดีต การบริหารงานในกระทรวงต่าง ๆ ก็มักจะดำเนินนโยบายแบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้ยึดถือตามนโยบายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง ซึ่งที่ผ่านมาไม่ได้ผูกพันกับการบริหารประเทศเท่าใดนัก ดังนั้นเมื่อนโยบายการเลือกตั้งเป็นเพียงผลผลิตที่เกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น โดยหวังสร้างคะแนนนิยมในฤดูกาล

³⁰ สมหมาย ปาวิจิตต์ ; อ้างแล้ว.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

หาเสียงเลือกตั้ง ความต้องการที่จะผลักดันนโยบายนี้ให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงไม่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของ นายถวิล ไพรสณฑ์ ที่ว่า

“...เมื่อหาสาระของการกระจายอำนาจ โดยการเลือกตั้งผู้ว่าฯ มีเหมือนกันหมดทุกพรรค โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่เพิ่งจะเขียนไว้ แต่เขามาแก้ทีหลัง ก่อนที่จะร่วมรัฐบาล คุณชวน เขาเขียนไว้แล้วต่อมาก็เปลี่ยนข้อบังคับฉบับแรก ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 3 ก่อนที่จะร่วมรัฐบาลเขามีแน่นอน (นโยบายเลือกตั้งผู้ว่าฯ) เพราะผมเคยทำงานให้พรรคความหวังใหม่ ผมเขียนไว้เอง แล้วเขามาแก้ทีหลัง”³²

2. พรรคความหวังใหม่ได้รับอิทธิพลทางด้านความคิดในเรื่องนี้จากข้าราชการประจำมากเกินไป จากข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้อย่างมากมายว่า ก่อนที่จะเข้าร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการหาเสียงพรรคความหวังใหม่ได้ชูประเด็นนี้มาโดยตลอด แต่ครั้งพอถึงขั้นตอนการร่างนโยบาย การรับร่างนโยบายกลับไม่มีนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯปรากฏแต่อย่างใด คำถามสำคัญที่ตามมาก็คือ ปัจจัยอะไรที่ทำให้พรรคความหวังใหม่เปลี่ยนท่าทีดังกล่าว ถ้าไม่ใช่เหตุผลตามข้อ 1 ที่กล่าวไปแล้วว่าพรรคความหวังใหม่ มิได้มีเจตนาที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯแต่อย่างใด

โดยปกติขั้นตอนการร่างนโยบายที่ปฏิบัติกันมา จะต้องมีการพิจารณาจากข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ชำนาญนโยบายไปปฏิบัติ แสดงความคิดเห็นประกอบ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ไม่ถูกต้องแต่อย่างใด ถ้าหากผู้บริหารประเทศซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองจะยอมรับเอาความคิดของข้าราชการประจำทั้งหมด เพราะเหตุที่ว่า การตัดสินใจ การเลือกปฏิบัตินโยบายใด ๆ นั้น จะต้องพิจารณาถึงเหตุและผลของทางเลือกต่าง ๆ กรณีใดเป็นที่ยอมรับกันว่าทั้งเหตุซึ่งเป็นที่มาของแนวทางการปฏิบัติ และผลที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าตรงต่อความต้องการอย่างแท้จริง การตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติเป็นเรื่องของการวิเคราะห์โดยอาศัยเทคนิคเฉพาะหรือสามัญสำนึกที่ไม่มีข้อโต้แย้งแต่อย่างใด ในกรณีเช่นนี้ผู้ที่ควรจะทำหน้าที่ตัดสินใจได้เหมาะสม น่าจะได้แก่ ข้าราชการประจำ ซึ่งมีข้อมูลและความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว³³ เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลเองยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ส่วนทางด้านข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีความพร้อมทั้งในด้านข้อมูล ข่าวสาร และวิทยาการ ประกอบกับแนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ของข้าราชการชั้นสูงของกระทรวง จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะทำให้พรรคความหวังใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าพรรค ยอมรับเอาแนวความคิดนี้ไป จนในที่สุดนโยบายทางด้านการเมือง

³² ถวิล ไพรสณฑ์. อ้างแล้ว.

³³ อาทิตย์ อุไรรัตน์. “บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย” กุลธน ธนาพงศ์ธร บรรณาธิการ นโยบายของรัฐ อะไร ทำไม และอย่างไร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522) หน้า 337.

การปกครอง ในประเด็นการกระจายอำนาจการปกครองที่ นายชวน หลีกภัย แฉลงต่อสภา จึงไม่ปรากฏว่าจะให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยการเลือกตั้งผู้ว่าแต่อย่างใด และนี่เองที่ทำให้ นายถวิล โพรสมธ์ ผู้ที่ผลักดันเรื่องนี้มาตลอด กล่าวอย่างยอมรับว่า “ที่รัฐบาลไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า ตามที่ตนต้องการ ก็เพราะว่า การเลือกตั้งผู้ว่า ไม่ได้กำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด”³⁴

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ นายจาตุรนต์ ฉายแสง โฆษกพรรคความหวังใหม่ เกี่ยวกับนโยบายของพรรคในด้านนี้ ปรากฏว่า สาเหตุที่พรรคความหวังใหม่ไม่พยายามผลักดันเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่า มีหน้าซ้ำยังเป็นแกนนำในการคัดค้านประเด็นดังกล่าวนั้น เนื่องจากพรรคความหวังใหม่ไม่ได้มีเจตนาให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า จริง ๆ เป็นประการหลัก* และเมื่อแนวคิดนี้ไปสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้พรรคความหวังใหม่แสดงท่าทีคัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่า ได้อย่างหนักแน่น จนในที่สุดพรรคที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า อันได้แก่ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ต้องยุติบทบาทในการผลักดันเรื่องนี้ลง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลเริ่มกำหนดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2499 โดยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้านเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารของตำบลและหมู่บ้านไว้ 2 ลักษณะคือ³⁵

1. คณะกรรมการบริหารงานประจำตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งกำหนดให้มี

- 1.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน
- 1.2 คณะกรรมการตำบล

2. สภาตำบล

การบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่งที่ 222/2499 ตามหลักการเพื่อใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะมีการแบ่งแยกการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการตำบลออกจากสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกมาจากราษฎร หลังจาก จอมพล แปลก ในฐานะ

³⁴ ถวิล โพรสมธ์, อ้างแล้ว.

* เนื่องจาก นายจาตุรนต์ ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า “พรรคความหวังใหม่ ไม่มีนโยบายที่จะให้เลือกตั้งผู้ว่า แต่อย่างใด” ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

³⁵ ตระกูล มีชัย. สภาตำบล. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส) 2537. หน้า 77-81.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่ง 222/2499 แล้วได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น เพื่อปรับปรุงการปกครองตำบลให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อบต. พิจารณาจาก

1. เป็นเนื้อที่ หรือตำบลที่มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป
2. มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตร
3. ความหนาแน่นประชากรตั้งแต่ 100 คนต่อตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้พิจารณาจากความสนใจของประชาชน และสภาพภูมิประเทศ อบต. ดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีสภาตำบล ซึ่งแยกจากคณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารตามลำดับ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2509 สมัยที่พลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านชั้นโดยให้ยกเลิกการบริหารงานตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ในตำบลบางแห่งเสียแล้วให้จัดรูปการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ โดยให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 275/2509 แล้ว ทำให้การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลมี 3 รูปแบบ คือ³⁶

1. คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งที่ 275/2509

ด้วยความที่การปกครองในระดับตำบลมีอยู่หลายรูปแบบ ประกอบกับประชาชนในขณะนั้นยังขาดความรู้ ความเข้าใจต่อการปกครองตนเองและไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานเป็นคณะ จึงทำให้การปกครองระดับตำบลทั้ง 3 รูปแบบไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบขององค์การ

³⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร “การปกครองท้องถิ่นไทย” (กรุงเทพฯ : พิมพ์ครั้งที่ตั้ง เซ็นเตอร์) 2539 หน้า 196.

บริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังต้องประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณที่ อบต. จัดเก็บเองนั้น ไม่เพียงพอต่อการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้ผู้บริหารขาดความสนใจ และในที่สุดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาได้เพียง 59 แห่ง ก็ต้องถูกยุบเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ดังกล่าวเป็นผลให้ยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 หรือเป็นการยกเลิกการจัดระเบียบการปกครองตำบลในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล และมีผลต่อการยกเลิกสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ด้วย เพื่อแก้ปัญหาความสับสนและหลากหลายของรูปแบบสภาตำบล ให้การบริหารราชการของตำบลเป็นรูปเดียวกันทั่วประเทศ หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีความพยายามเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงสภาตำบล ทั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนี้³⁷

ปี พ.ศ. 2524-2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2524 เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงสภาตำบล เพื่อเสนอแนวทางในพื้นฐาน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และรายได้ของสภาตำบล ตลอดจนจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเช่นเดียวกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 คือ ไม่เป็นนิติบุคคล
2. ทางด้านโครงสร้างได้เพิ่มคณะผู้บริหารสภาตำบลขึ้นเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการสนองตอบความต้องการ

คณะรัฐมนตรีได้รับร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลดังกล่าวและได้เพิ่มหลักการให้สภาตำบลอาจยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ร่างกฎหมายของสภาตำบล รวม 4 ร่างคือ ร่างของคณะรัฐมนตรี ร่างของพรรคชาติไทย ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ และร่างของพรรคกิจสังคม ซึ่งสภาผู้แทนได้รับหลักการในวาระแรก และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล โดยเริ่มพิจารณาเมื่อสิงหาคม 2527 ผลการพิจารณาของกรรมาธิการฯ แล้วเสร็จได้กำหนดให้สภาตำบลมี 3 ฐานะคือ ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามความพร้อมของแต่ละแห่ง สำหรับโครงสร้างของสภาตำบลมี 2 องค์กร คือ สภาตำบล และคณะกรรมการบริหารตำบล โดยให้คณะกรรมการบริหารตำบลมีหน้าที่บริหารสภาตำบลตามมติข้อบังคับของสภาตำบล

³⁷ ตระกูล มีชัย. หน้า 94-109.

แต่ร่างกฎหมายสภาตำบลที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

ปี 2529-2531 กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลฉบับที่คณะกรรมการปรับปรุงสภาตำบล ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2524 เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยเองก็ได้ยกร่างกฎหมายสภาตำบลขึ้นมาใหม่ โดยปรับตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 31 มีนาคม 2530 มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้สภาตำบลเป็นรูปแบบการปกครองพื้นฐานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้ แต่ไม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
2. โครงสร้างประกอบด้วย สภาตำบล และคณะกรรมการบริหารตำบล

สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว พร้อมกับร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 4 ฉบับ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2530 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล ซึ่งมีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2530 คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกมาตราเสร็จเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2531 (มีเพียงบางมาตราที่ต้องประชุมพิจารณาอีกครั้ง) แต่ทว่า ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลที่ผ่านการพิจารณาของกรรมการต้องมีอันตกไป เนื่องจากมีการยุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531

ปี 2532-2534 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2532 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล ที่กรรมการปกครองได้ร่างขึ้น โดยเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้รับเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับร่างเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2532 พ.ร.บ. สภาตำบลที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล แล้วส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน ประกอบด้วย ร่างของพรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคเอกภาพ พรรคประชาธิปไตย พรรคราษฎร และพรรคกิจสังคม รวม 6 พรรค แต่ร่างกฎหมายสภาตำบลทั้งหมด ยังไม่ได้้นำเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เนื่องจากเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำการยึดอำนาจรัฐบาล

จึงสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองระดับตำบลก่อนที่ นายชวน หลีกภัย จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ ในช่วงปลายปี 2535 นั้นเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. หลักการและเหตุผล

- เพื่อแก้ปัญหาความสับสนและหลากหลายของรูปแบบการปกครองระดับตำบล
- เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพ

2. ฐานะของสภาตำบล

- สภาตำบลมีประเภทเดียว และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3. โครงสร้าง ประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล มีที่ปรึกษาสภาตำบล (นายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร และให้ผู้ว่าแต่งตั้ง) และเลขานุการสภาตำบล (นายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลและให้ผู้ว่าแต่งตั้ง)

คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย

- กำนัน (ประธาน)
- ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล
- แพทย์ประจำตำบล
- ราษฎรเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 5 ปี

หลังจากที่ นายชวน หลีกภัย เข้ามาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี และมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดย “ส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” กระทรวงมหาดไทยเองได้ตอบรับนโยบายดังกล่าวโดยเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงสภาตำบล ซึ่งแก้ไขจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ดังนี้

1. ฐานะของสภาตำบล แก้ไข “ให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล”
2. โครงสร้างของสภาตำบล เหมือนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แต่แก้ไข
 - ที่ปรึกษาสภาตำบล - ให้นายอำเภอเป็นที่ปรึกษา
 - เลขานุการสภาตำบล - ให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่นเป็นเลขานุการสภาตำบล

กระทรวงมหาดไทยเสนอพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2535³⁸ ซึ่งทางคณะรัฐมนตรี ได้ตั้งข้อสังเกตบางประการไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีความคาดหวังที่จะให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ร่างฯ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ไม่บรรจุเนื้อหาของ การกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นเอาไว้ แต่ไปเน้นหนักเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า ควรบรรจุเนื้อหาของ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในร่างฯ เดียวกัน และได้ส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาใหม่ โดยกำหนดหลักการว่า สภาตำบลที่มีความพร้อมจะสามารถยกระดับเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น จะต้องไม่เป็นแบบสุขาภิบาลหรือเทศบาล แต่ให้เป็นรูปแบบองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่³⁹ และกระทรวงมหาดไทยได้นำกลับไปทบทวน ปรับปรุง จนในที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาในนามของคณะรัฐมนตรี พร้อมกับร่าง พ.ร.บ. ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เสนออีก 7 ร่าง รวมทั้งสิ้นมีผู้เสนอ 8 ร่าง ดังต่อไปนี้⁴⁰

1. ร่าง พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.....
คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ
2. ร่าง พรบ. สภาตำบล พ.ศ.....
นายประสพ บุขราคม พรรคชาติพัฒนา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
3. ร่าง พรบ. ว่าด้วยสภาตำบล พ.ศ.....
นายวีระกร คำประกอบ พรรคชาติไทย เป็นผู้เสนอ
4. ร่าง พรบ. สภาตำบล พ.ศ.....
นายสุรพร ดนัยตั้งตระกูล พรรคความหวังใหม่กับคณะ เป็นผู้เสนอ
5. ร่าง พรบ. สภาตำบล พ.ศ.....
นายอัมพล จันทระเจริญ พรรคกิจสังคม เป็นผู้เสนอ
6. ร่าง พรบ. สภาตำบล พ.ศ.....
นายอุตร ตันติสุนทร พรรคพลังธรรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ
7. ร่าง พรบ. สภาตำบล พ.ศ.....
นายประกิจ พลเดช และ นายอนุรักษ จุริมาศ พรรคชาติไทย
เป็นผู้เสนอ
8. ร่าง พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.....
นายคำรณ ฤ ลำพูน พรรคประชาธิปไตย กับคณะ เป็นผู้เสนอ

³⁸ ตระกูล มีชัย หน้า 123.

³⁹ “กรม. ฉีกสภาตำบลฉบับมท.” สยามรัฐ 2 ธันวาคม 2535 หน้า 1, 16.

⁴⁰ ข้อมูลจากกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ซึ่งทั้ง 8 ร่าง มีสาระสำคัญ แยกได้ 3 กลุ่มคือ

1. ร่างของพรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคชาติพัฒนา
2. ร่างของพรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่
3. ร่างของคณะรัฐมนตรี และพรรคประชาธิปัตย์

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีมติวาระแรกรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลทั้ง 8 ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาโดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ในวาระที่สอง ซึ่งกรรมการวิสามัญได้พิจารณาเสร็จแล้วได้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ เสนอคำแปรญัตติ จำนวน 26 คน และผู้แปรญัตติของสงวนความเห็น จำนวน 18 คน⁴¹

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และนำ พรบ. ฉบับนี้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ที่ประชุมวุฒิสภามีมติในวาระแรกรับหลักการของร่าง พรบ. ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (วุฒิสภา) ขึ้นพิจารณา แต่ในชั้นการแปรญัตติของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. นี้ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ แล้วหลายมาตรา และในวาระสุดท้าย วุฒิสภาก็มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะกรรมการวิสามัญ (วุฒิสภา) แก้ไขไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 141 (3) บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณา ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่าง พรบ. ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนฯ เห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้นำทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง พรบ. นั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้

ผลการพิจารณาในการประชุมสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 ปรากฏว่า พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ..... แก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวิสามัญ (วุฒิสภา) ที่ประชุมลงมติว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ด้วยคะแนนเสียง 115 ต่อ 46 เป็นอันว่า พรบ. ดังกล่าวถือบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

จะเห็นได้ว่า ร่าง พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกเสนอโดยกระทรวงมหาดไทยต่อคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่สมัย ชวน 1 คือ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2535 ซึ่งก็ผ่านกระบวนการต่าง ๆ จนที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติรับร่างของมหาดไทยพร้อมเสนอในนาม ครม. เข้าสู่สภา พร้อมกับ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

อีก 7 ร่าง จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ซึ่งก่อนหน้านี้ในเดือนตุลาคม 2536 พรรคกิจสังคมได้ถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล โดยมีพรรคเสรีธรรม เข้าร่วมรัฐบาลแทน เป็นสมัยชวน 2 ถ้าเราย้อนกลับไปมองดูนโยบายทางด้านนี้ของพรรคร่วมรัฐบาลชวน 2 ก็จะได้เห็นว่า ในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรคนี้ มีพรรคความหวังใหม่พรรคเดียวที่ไม่ได้กำหนดอะไรไว้ชัดเจน แตกต่างจากพรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคเสรีธรรมที่เขียนไว้ในนโยบายว่าจะให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลทางด้านพรรคประชาธิปัตย์ แม้จะไม่ได้กำหนดว่าอย่างไรแต่ก็ระบุไว้ว่า จะปรับปรุง แก้ไขกฎหมายสภาตำบล ส่วนในขั้นการชี้ประเด็นปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย ประเด็นเรื่องสภาตำบลดูเหมือนว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะไม่ได้ใช้ในการหาเสียงเท่าไรนัก เพราะประชาชนยังให้ความสนใจรูปแบบการปกครองรูปแบบนี้น้อยกว่าถ้าเปรียบเทียบกับทางเลือกตั้งผู้ว่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ จะไม่ได้ใช้นโยบายนี้ในการหาเสียง หากแต่บรรจุไว้ในนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ จึงปรากฏว่า ที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาลเองได้มีมติให้บรรจุนโยบายเกี่ยวกับการปกครองระดับตำบลไว้ดังนี้

“ส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้ความคล่องตัว และร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ความขัดแย้งในประเด็นนี้มาปรากฏในขั้นตอนของการร่างนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลเอง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

1. ในช่วงของการเสนอ พรบ. สภาตำบลฯ เนื่องจากมีความคิดเห็นแตกต่างกันในรายละเอียด เห็นได้จาก ร่าง พรบ. สภาตำบล ที่ถูกเสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาล จำนวน 4 ฉบับ คือ

- ร่าง พรบ. ที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรี
- ร่าง พรบ. ที่เสนอโดย พรรคประชาธิปัตย์
- ร่าง พรบ. ที่เสนอโดย พรรคพลังธรรม
- ร่าง พรบ. ที่เสนอโดย พรรคความหวังใหม่

ซึ่งมีข้อแตกต่างที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 ร่างฉบับคณะรัฐมนตรีและร่างฉบับพรรคประชาธิปัตย์ ได้กำหนดให้สภาตำบลทุกแห่งเป็นนิติบุคคลและสภาตำบลที่มีความพร้อมด้านรายได้ถึง 150,000 บาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ร่างฉบับพรรคพลังธรรม ได้กำหนดให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกัน

1.2 ร่างฉบับคณะรัฐมนตรีและร่างฉบับพรรคประชาธิปัตย์ได้กำหนดให้สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลบริหารงานในรูปของคณะกรรมการสภาตำบล แต่ร่างฉบับพรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ กำหนดให้บริหารงานในรูปของสภาตำบลฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างฉบับพรรคพลังธรรม

กำหนดให้ฝ่ายบริหารของสภาตำบลมาจากการว่าจ้าง คือ จ้างปลัดตำบล 1 คน และผู้ช่วยปลัดตำบล 2 คน มาทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

จึงกล่าวได้ว่า ในประเด็นเรื่อง พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในบรรดา พรบ.ร่วมรัฐบาล หรือแม้กระทั่งพรรคฝ่ายค้านเองต่างก็มีมติเห็นชอบในหลักการ คือ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข การปกครองในระดับตำบลให้เป็นนิติบุคคล และเป็นรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในการร่างนโยบายนั้นจะแก้ไขโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียว หรือสองฉบับ เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ส่วนในเรื่องหลักการแล้วไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด

2. ในช่วงของการพิจารณาร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญ (วุฒิสภา) จากที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า ร่าง พรบ.ฯ ที่วุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสภาผู้แทนฯ เห็นว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป สำหรับ พรบ. สภาตำบล ที่สภาผู้แทนฯ มีมติเห็นชอบด้วยกับร่าง พรบ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญ (วุฒิสภา) ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น 44 มาตรา จากทั้งหมด 90 มาตรา ซึ่งในการพิจารณาของสภาผู้แทน เมื่อวันที่ 9 พ.ย. 2537 ปรากฏว่า มี ส.ส. ทั้งจากรัฐบาล และฝ่ายค้าน ลุกขึ้นอภิปรายในประเด็นดังกล่าวอย่างดุเดือด และใน 3 ชั่วโมงแรก ของการอภิปราย ส.ส. ส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยที่จะให้สภาผู้แทนฯ มีมติเห็นชอบว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย และการอภิปรายดังกล่าวเป็นไปในลักษณะแหกคอก เนื่องจาก ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างอภิปรายแสดงความคิดเห็นไม่อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลในส่วนของพรรคความหวังใหม่ ได้โจมตีเนื้อหาของ พรบ. อย่างดุเดือด ไม่ไว้หน้ารัฐบาล รวมทั้ง ส.ส. ฝ่ายค้านจากพรรคชาติไทยหันมาอภิปรายสนับสนุนร่างดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนในระยะเวลาหนึ่ง⁴² ตัวอย่างเช่น นายอดิศร เพียงเกษ ส.ส. ขอนแก่น พรรคพลังธรรม อภิปรายว่า⁴³ “สภาผู้แทนราษฎรทำแบบนี้มาหลายครั้งแล้ว ทั้งยังสนับสนุนว่าการแก้ไขชั้นกรรมาธิการฯ ของวุฒิสภาแก้ไขเล็กน้อย แต่ความเป็นจริงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถึง 44 มาตรา จะถือเป็นการแก้ไขเล็กน้อยได้อย่างไร”

แต่ด้วยเหตุที่ว่า รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ดังนั้น ในการบริหารประเทศ จำเป็นที่จะต้องเคารพมติของที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาลเป็นหลัก แม้ว่ามตินั้นจะขัดกับความต้องการของตน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ และสุดท้ายที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ก็มีมติเห็นว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย และรัฐบาลชนะด้วยคะแนนเสียง 115 ต่อ 46 โดย ส.ส. จากพรรคร่วมรัฐบาล

⁴² ผู้จัดการรายวัน 10 พฤศจิกายน 2537 หน้า 15.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

หลายคน แม้จะอภิปรายคัดค้านมาตลอด แต่ได้โหวตตามมติวิปรัฐบาล ขณะที่ ส.ส. จากฝ่ายค้าน 3 คน โหวตให้ฝ่ายรัฐบาล⁴⁴ และ พรบ. สภาตำบล ดังกล่าวก็ถือบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199

ความขัดแย้งในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 นั้น เริ่มต้นมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2535 โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติไทย เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ใน 25 ประเด็น แต่ทางด้านพรรคร่วมรัฐบาลโดยมติจากที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน (วิป) เห็นควรให้มีการแก้ไขเพียง 8 ประเด็นเท่านั้น และในเวลาต่อเนื่องกันรัฐบาลได้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา พร้อม ๆ กันกับทางด้านฝ่ายค้าน ซึ่งก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกัน และการพิจารณาวาระที่ 1 ในวันที่เดียวกันนั้น ส.ส. ฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกได้ลงมติให้เลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลออกไปโดยให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้านก่อน ซึ่งในที่สุดฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิก ได้ลงมติรับหลักการ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ตนเสนอ ด้วยคะแนนเสียง 369 ส่วน ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลทั้งหมดได้งดออกเสียง และรัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 โดยมี นายประจวบ ไชยสาส์น เลขาธิการพรรคชาติพัฒนาเป็นประธาน⁴⁵

คณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมี นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานนั้น ได้แก้ไขความเดิมของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และ 199 จนเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในที่สุด ด้วยเหตุที่ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 ตามที่กรรมาธิการฯ เสนอให้มีการแก้ไขนั้น จะส่งผลกระทบต่อ การปกครองท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ว่าจำเป็นจะต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด อันได้แก่

1. เทศบาล
2. สุขาภิบาล
3. กรุงเทพมหานคร
4. พัทยา
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. องค์การบริหารส่วนตำบล

⁴⁴เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵“ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 198, 199 ปัญหาอยู่ที่ไหนกันแน่” สยามโพสต์ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2537 หน้า 2-3.

ความขัดแย้งที่เป็นประเด็นซึ่งนำมาสู่ผลกระทบที่จะมีอย่างกว้างขวางนั้นอยู่ที่ การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะหากว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198, 199 เป็นไปตามที่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ เสนอนั้น จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เพิ่งจะได้รับมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535 และจะมีผลบังคับใช้หลังจากที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน สามารถเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารตำบล โดยตำแหน่งได้

ทางด้านวิปรัฐบาล ซึ่งนำโดย นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์ ประธานวิปได้จัดให้มีการประชุม บรรดาตัวแทนจากพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรค เพื่อหารือ แนวทางปฏิบัติสำหรับพรรคร่วมรัฐบาล ในการประชุมพิจารณาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 ที่ 3 ที่จะมีขึ้น เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2537 ซึ่งที่ประชุมมีมติว่าจะสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 ตามที่กรรมาธิการฯ แก้ไข ส่วนทางด้าน พรรคความหวังใหม่ โดย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรค และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายหลังจากทราบวามติของวิปรัฐบาลเป็นอย่างไร ได้ประกาศจุดยืนคัดค้านมติดังกล่าว พร้อม ๆ กับการเริ่มเดินสายปราศรัย กับกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยแสดงความเป็นห่วงสถานะของคนเหล่านี้ และ ประกาศตัวที่จะปกป้อง โดยกล่าวว่า

“ท่าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) คือ องค์กรที่สำคัญที่สุดในสังคม เราขอรักษาท่านไว้ด้วยชีวิต⁴⁶

ความพยายามหามติร่วมของวิปรัฐบาล เริ่มขึ้นเป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2537 โดยมี นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง เข้าชี้แจงกับวิปรัฐบาล และยื่นข้อเสนอ 2 ประการ คือ

1. ต้องการให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป โดยต้องแก้ไข มาตรา 198 ให้ผู้ที่ผ่านการเลือกตั้งจากกฎหมายอื่น เข้าร่วมใน อบต. ได้
2. ให้ขยายเวลาบทเฉพาะกาลออกไปอีกจากเดิม 4 ปี เป็น 6 ปี โดยมีเหตุผลว่า มีกฎหมายที่ต้องแก้ไขรวม 25 ฉบับ ไม่สามารถแก้ไขได้ในเวลา 4 ปี⁴⁷

แต่มติของที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาล ยังคงยืนกรานให้สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาลสนับสนุน ตามร่างที่กรรมาธิการฯ แก้ไข การประชุมเพื่อหาแนวทางปฏิบัติร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาลเกิดขึ้นอีก 2 ครั้ง ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2537 และวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537 แต่ผลการประชุมคงเป็นไปใน

⁴⁶“วิปรัฐบาล : หน้าหน้าไฟ คิกชิงอำนาจท้องถิ่น” สยามโพสต์ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537

⁴⁷เรื่องเดียวกัน.

ลักษณะเดิม คือ มติที่ประชุมวิปรัฐบาลให้สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญตามที่ กรรมการการแก้ไข ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับ พล.อ. ชวลิต และพรรคความหวังใหม่อย่างยิ่ง

เมื่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถประนีประนอมกันได้ พล.อ. ชวลิต ได้ดำเนินการแสวงหาแนวร่วมเพื่อคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมี นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มข้าราชการที่จะเสียประโยชน์ ได้ออกเดินสายชี้แจงทำความเข้าใจ และขอความสนับสนุนในแนวทางดังกล่าวข้างต้นต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหลายจังหวัดทั่วประเทศ และได้รับการสนองตอบอย่างอบอุ่นในความเคลื่อนไหวดังกล่าว โดยนายนิพนธ์ สรการ นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย ประกาศจะนำกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศมารวมตัวที่บริเวณหน้ารัฐสภา เพื่อแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามที่กรรมการเสนอ นอกจากนี้ยังมีการชุมนุมกันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดยโสธร จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยการมาชุมนุมของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นการแสดงจุดยืนคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญที่ กรรมการการแก้ไข

ทางด้านพรรคฝ่ายค้านได้มีการลงสัตยาบันที่จะไม่เข้าร่วมกับรัฐบาลเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537⁴⁸ เพื่อสร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งผลการลงสัตยาบันดังกล่าวทำให้พรรคความหวังใหม่มีท่าทีที่หนักแน่นขึ้นในการดำเนินการตามแนวทางของตน เพราะอย่างไรก็ตาม แกนนำพรรคร่วมรัฐบาลคงไม่กล้าปรับพรรคความหวังใหม่ออกจากการร่วมรัฐบาลเป็นแน่ ส่วนทางด้านแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลการลงสัตยาบันดังกล่าวไม่มีผลต่อมติของวิปรัฐบาลแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่ว่า ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่เกิดขึ้นนี้มิใช่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เพราะก่อนหน้านี้ ได้มีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ และการแก้ไข พรบ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในที่สุดแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลก็ปฏิบัติตามมติของวิปรัฐบาล เห็นได้จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางร่วมกันอีกครั้ง ในการลงมติของพรรคร่วมรัฐบาล สำหรับการประชุมที่มีขึ้นในวันที่ 8 ธันวาคม 2537 ผลการประชุมเสียงข้างมากยังยืนยันมติของวิปรัฐบาลที่ผ่านมา แต่การประชุมในครั้งนี้ไม่มี พล.อ.ชวลิต ร่วมประชุมด้วย แต่กลับไปปรากฏตัวต้อนรับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประมาณ 500 คน ที่เดินทางมาจากจังหวัดนครราชสีมา พฤติกรรมดังกล่าวของ พล.อ.ชวลิต แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงจุดยืนของตนและพรรคความหวังใหม่ในความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 เปลี่ยนแปลงไปจากที่คณะกรรมการฯ เสนอไว้

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นปรากฏสู่สาธารณชน อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาการระงับไปของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากกรณีที่ ส.ส. พรรค

⁴⁸ คิวบุรณีย์ เชาว์ศิลป์, “ความขัดแย้งของรัฐบาลชวน หลีกภัย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 120.

ร่วมรัฐบาลที่ได้ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

นายพิศาล มูลศาสตรสาทร เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ กล่าวว่า “หากวิปรัฐบาลยังยื่นกรรณให้เป็นไปตามร่างเดิมของกรรมาธิการฯ พรรคความหวังใหม่จะนำเข้าพิจารณาในพรรคอีกครั้งว่าจะถอนตัวออกจากรัฐบาลหรือไม่ เวลานี้ยังไม่บอกไม่ได้”⁴⁹

นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า “ไม่เห็นด้วยที่จะออกมาทะเลาะเบาะแว้งกัน เดินสายพบปะกัน ไม่อยากให้بابอคอดแตก เพราะทุกอย่างสามารถพูดคุยกันได้ กระทรวงมหาดไทยเองอาจมีเจตนาที่ดี แต่วิธีการอาจจะไม่ถูกต้อง ไม่ควรออกมาพูดผ่านสื่อมวลชนและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่ใช่คนแก้ปัญหา แต่คนที่แก้ปัญหาที่แท้จริงอยู่ในรัฐสภา”⁵⁰

ทางด้าน ร.ท. กุเทพ ไสกกระจำว ส.ส. จากพรรคพลังธรรม กล่าวถึงมาตรา 198-199 ว่า ในการหารือของกลุ่ม ส.ส. ของตน (กลุ่ม 23) กับนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ หัวหน้าพรรคเสรีธรรม ซึ่งยืนยันว่า “หากมาตรา 198-199 มีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่กรรมาธิการฯ เสนอ จะถอนตัวออกจากรัฐบาล”⁵¹

จะเห็นได้ว่า ในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด มีเพียงพรรคความหวังใหม่พรรคเดียวที่ยืนยันจะไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่กรรมาธิการฯ เสนอ ถึงแม้ว่าจะขัดต่อมติพรรคร่วมรัฐบาลก็ตาม เนื่องจากมีปัจจัยที่สำคัญสองประการก่อนหน้าที่จะเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ก็คือการที่ผู้นำฝ่ายค้าน 5 พรรคร่วมลงสัตยาบันว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาล เพราะว่าหากพรรคฝ่ายค้านทั้ง 5 พรรคไม่เข้าร่วมรัฐบาลจริงตามที่ลงสัตยาบันไว้ พรรคประชาธิปัตย์จะต้องตกอยู่ในสภาวะที่ย่ำแย่แน่นอน หากพรรคความหวังใหม่ไม่ยกมือสนับสนุนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนพรรคความหวังใหม่ออกจากกรรมาธิการร่วมรัฐบาลได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ การที่พรรคฝ่ายค้านแสดงท่าทีเห็นด้วยกับความคิดของพรรคความหวังใหม่ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

- นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคชาติไทย กล่าวว่า “หากยื่นตามร่างเดิมแล้ว จะเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปไว้ไหน ซึ่งความเป็นจริงควรจะให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย”⁵²

⁴⁹อ้างแล้ว.

⁵⁰อ้างแล้ว.

⁵¹ฝ่ายค้านจับมือจิว” ผู้จัดการรายวัน 16 พฤศจิกายน 2537 หน้า 15.

⁵²เรื่องเดียวกัน.

- นายกร ทัพพะรังสี รองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า “พรรคชาติพัฒนาเห็นความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องมีหน้าที่และอำนาจ ในบางสิ่งบางอย่างอยู่ และเห็นควรว่าจะต้องมีการบัญญัติอำนาจไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม⁵³

ด้วยเหตุนี้ พล.อ.ชาลิต และพรรคความหวังใหม่จึงพร้อมที่จะเผชิญกับความขัดแย้งกับบรรดาแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ และในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 2 มาตราดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2537 ที่ประชุมที่มติไม่ผ่านร่างพิจารณาใน 2 มาตราดังกล่าวด้วยคะแนน 310 ต่อ 158 และ 319 ต่อ 153 ทำให้รัฐธรรมนูญในส่วนของ 2 มาตราไม่ได้รับการแก้ไข

การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นถือได้ว่า เป็นกระบวนการการกำหนดนโยบายรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ซึ่งกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง พรรคการเมืองจะพยายามที่จะผลักดันให้รัฐธรรมนูญที่จะแก้ไข สอดคล้องกับแนวนโยบายของพรรคของตน หากแต่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการกำหนดนโยบายทั่ว ๆ ไป คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญมิได้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือแม้แต่รัฐบาลเองก็ตาม แต่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา

ในชั้นการชี้ประเด็นปัญหา เมื่อทุกฝ่ายไม่ว่าจากฝ่ายค้าน หรือฝ่ายรัฐบาล ต่างก็เห็นว่าควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ศึกษา พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขมีกี่ประเด็น อะไรบ้าง ซึ่งกรรมาธิการนี้เห็นว่า มี 25 ประเด็นที่จะต้องแก้ไข แต่ทางด้านพรรคร่วมรัฐบาลเห็นว่าควรแก้ไขเพียง 8 ประเด็น โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของรัฐบาล เพื่อให้รัฐสภาพิจารณารับหลักการ ในวันที่ 1 แต่ปรากฏว่า ทางด้านพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสมาชิก ได้ลงมติให้เลื่อนพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้านก่อน ซึ่งที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบรับหลักการ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายค้านเสนอ เป็นอันว่า ในชั้นการจัดระเบียบวาระของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น เริ่มมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในระดับหนึ่งแต่ยังไม่รุนแรงมากนัก

ในชั้นการร่างนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมการวิสามัญเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน ได้มีการแก้ไขมาตรา 198, 199 จะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล อันได้แก่ ฝ่ายที่เห็นควรให้สนับสนุนตามร่างที่กรรมาธิการแก้ไข อันได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคเสรีธรรม ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้แก่ พรรคความหวังใหม่ ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และบรรดากำนัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเป็นผู้ที่เสียประโยชน์ หากว่ารัฐธรรมนูญที่จะมีผลบังคับใช้นั้นเป็นไปตามร่างที่กรรมการฯ เสนอ

ทางด้านวิปรัฐบาลเองก็ได้พยายามที่จะยุติความขัดแย้งดังกล่าว โดยจัดให้มีการประชุมเนื้อหาแนวทางปฏิบัติร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาลหลายครั้ง แต่ทว่าทางด้านพรรคความหวังใหม่เองได้ยืนยันที่จะปฏิบัติตามแนวทางของพรรคตน แม้ว่าจะสวนทางกับมติของพรรคร่วมรัฐบาลก็ตาม โดยมีปัจจัยภายนอกรัฐบาล ได้แก่ การให้สัตยาบันของผู้นำพรรคฝ่ายค้านทั้ง 5 พรรค ที่ทำให้พรรคความหวังใหม่พร้อมที่จะขัดแย้งกับบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคแกนนำอย่างประชาธิปัตย์ จนถึงขั้นตอนการรับร่างนโยบาย ซึ่งในขั้นนี้ ปรากฏว่า พรรคความหวังใหม่ ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และสมาชิกวุฒิสภา มีมติไม่เห็นชอบต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 มาตราดังกล่าว และนับได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนี้ ลื่นสุดลงในขั้นการรับร่างนโยบาย ไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้

กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจการปกครอง

โดยปกติแล้วการกำหนดนโยบายของรัฐมิใช่เป็นเรื่องที่กระทำได้อย่างง่าย ๆ โดยใช้สามัญสำนึกหรือความรู้ทั่ว ๆ ไป อีกทั้งมิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลธรรมดาสามัญโดยทั่วไปจะสามารถกระทำได้เหมือนกับทุก ๆ คน แต่ในทางตรงกันข้าม เป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อน ยุ่งยากสลับซับซ้อนและจำเป็นต้องใช้ทั้งวิชาการความรู้ และศิลปะของผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายประกอบกัน ทั้งนี้เพราะถ้าหากว่าการกำหนดนโยบายเกิดความผิดพลาด หรือกระทำอย่างไม่รอบคอบถูกต้องและสมบูรณ์แล้วจะเกิดผลเสียหายติดตามมานับประการ และผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากนโยบายโดยตรงก็คือ ประชาชนในประเทศนั้น ๆ นั้นเอง⁵⁴ เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทในการตัดสินใจนโยบายในฐานะเป็นผู้จัดการและบริหารกระบวนการต่าง ๆ ในการปฏิบัตินโยบายโดยอาจมีส่วนกลั่นกรองทางเลือกที่มีอยู่หลายทาง อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายให้เหลือน้อยลง ด้วยการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียของทางเลือกเหล่านั้น หรือหากทางเลือกแต่ละทางมีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน ก็อาจกำหนดให้กระชับขึ้นเพื่อความถูกต้องเหมาะสมในการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง⁵⁵

ในประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลเกี่ยวกับกิจการด้านการปกครองของประเทศที่สำคัญได้แก่ กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง ซึ่งประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

⁵⁴ กลุณ ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520.) หน้า 225.

⁵⁵ อาทิตย์ อุไรรัตน์ อ่างแล้ว. หน้า 336-337.

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้ง 3 ประเด็นนั้น มีความสัมพันธ์กับบทบาทของข้าราชการประจำในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1. ความขัดแย้งในประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเหตุว่า นโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ไม่ได้ปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด ประกอบกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคที่ดูแลกระทรวงมหาดไทยเอง ก็มีได้มีเจตนาที่จะผลักดันในเรื่องนี้ ดังนั้นจึงทำให้บรรดาข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง ออกมาแสดงความคิดเห็นในลักษณะคัดค้านได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้บรรดาผู้ที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ต้องยุติบทบาทลงพร้อม ๆ กับมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า พล.อ.ชวลิต ถูกครอบงำโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว เป็นความต้องการที่สอดคล้องกันมากกว่า ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของคุณจตุรนต์ โฆษกพรรคความหวังใหม่ว่า

“พรรคความหวังใหม่ กับกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นที่ค่อนข้างจะตรงกัน โดยเฉพาะเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ คนจึงอาจมองว่า พรรคความหวังใหม่ ยอมรับความคิดเห็นของมหาดไทย แต่จริง ๆ แล้ว ความคิดเห็นนี้ก็สอดคล้องกันหมด รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ด้วย”⁵⁶

2. ความขัดแย้งกรณีพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้เป็นที่ชัดเจนว่านโยบายของรัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาลได้กำหนดไว้แล้วว่าจะต้องมีการแก้ไขรูปแบบการปกครองในระดับตำบลให้เป็นนิติบุคคล และเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเองก็สนองตอบนโยบายของรัฐบาลโดยการร่างกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ส่วนประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นในรายละเอียดของการร่างกฎหมาย

3. ความขัดแย้งกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198, 199 สำหรับประเด็นความขัดแย้งนี้มีลักษณะเหมือนกันกับกรณีความขัดแย้งเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพราะว่าเป็นขณะที่พรรคร่วมรัฐบาล ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ กล่าวคือ พรรคความหวังใหม่ ไม่ยอมรับมติของพรรคร่วมรัฐบาล และประกาศว่าจะดำเนินตามแนวทางของตนซึ่งสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องได้รับผลกระทบจึงได้พยายามออกมาผลักดัน ในแนวทางที่ตนต้องการได้อย่างเต็มที่ พฤติกรรมของ พล.อ.ชวลิต และพรรคความหวังใหม่ในครั้งนี้ สร้างความนิยมให้เกิดขึ้นกับบรรดาข้าราชการกระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญสำหรับการเลือกตั้งในแต่ละครั้งด้วย

⁵⁶จตุรนต์ ฉายแสง. อ้างแล้ว.

จากกรณีความขัดแย้งทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บทบาทของกระทรวงมหาดไทย ในกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะมีอิทธิพลในการกดดันพรรคการเมืองที่รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความชัดเจนในนโยบายและแนวทางปฏิบัติของพรรคร่วมรัฐบาล หากพรรครัฐบาลมีความชัดเจนมากและเป็นความต้องการของทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่สามารถที่จะขัดขืนมติดังกล่าวได้⁵⁷

สรุป

การใช้อำนาจในการปกครองของรัฐ โดยทั่วไป ปรากฏเป็น 3 รูปแบบคือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจทั้ง 3 รูปแบบของประเทศไทย ได้ปรากฏเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วน ตามลำดับ ได้แก่

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองในครั้งนี้ จึงมุ่งประเด็นไปที่ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและพบว่า แนวคิด หรือหลักการในการกระจายอำนาจการปกครองของแต่ละพรรคการเมืองนั้น มิได้มีความแตกต่างกันอย่างใด แต่สิ่งที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลก็คือ ความแตกต่างทางมาตรการในการกระจายอำนาจเท่านั้น

ทางด้านกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองที่ปรากฏเป็นความขัดแย้งขึ้นมาในช่วงเวลาที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น แบ่งพิจารณาได้ 3 ประเด็นคือ

1. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในชั้นการชี้ประเด็นปัญหานั้นไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งแต่อย่างใด เพราะเหตุว่า พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทุกพรรค ยกเว้นพรรคกิจสังคม (ชวน 1) ต่างได้ใช้ประเด็นนี้ในการหาเสียงทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเอกภาพ ได้กำหนดไว้ในนโยบายของพรรคอย่างชัดเจน ส่วนพรรคความหวังใหม่นั้นถึงแม้ว่าไม่ได้กำหนดไว้ในนโยบายของพรรคก็ตาม แต่ในการหาเสียงพรรคความหวังใหม่ได้ชูประเด็นนี้อย่างมาก พรรคความหวังใหม่ได้ชูประเด็นนี้อย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ผ่านมา นโยบายของพรรคที่ใช้ในการหาเสียงไม่ได้มีข้อผูกมัดในทางปฏิบัติกับนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้นภายใต้กระแสความต้องการที่จะเห็นประชาธิปไตยแบ่งบาน ภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม

⁵⁷ สมหมาย ปารีฉัตร. อ่างแล้ว.

2535 จึงปรากฏเป็นความต้องการของประชาชนที่อยากให้มีการกระจายอำนาจการปกครองมากยิ่งขึ้น ส่วนทางด้านพรรคการเมืองเองได้ตอบรับกับกระแสดังกล่าว โดยได้เสนอนโยบายที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนโยบายนี้จัดได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการปกครองอย่างเป็นรูปธรรม ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่ได้ตระหนักถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของนโยบาย หรือแม้แต่ความต้องการที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และด้วยเหตุนี้ในชั้นการจัดระเบียบวาระจึงพบว่า ที่ประชุมวิปรัฐบาลไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องนี้ได้ โดยเกิดความแตกแยกทางความคิดระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง ประกอบกับในชั้นตอนการร่างนโยบาย ซึ่งมีข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องที่สำคัญได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะที่คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างหนักแน่น จนในที่สุด นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองโดยมาตรการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงไม่ปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาล และไม่สามารถบังเกิดผลในทางปฏิบัติได้

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในชั้นการชี้ประเด็นปัญหา และชั้นการจัดระเบียบวาระ ไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งแต่อย่างใด เพราะเหตุว่า นโยบายนี้เป็นความต้องการที่สอดคล้องกับของพรรคร่วมรัฐบาลเกือบทุกพรรค มีเพียงพรรคความหวังใหม่พรรคเดียวเท่านั้นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในนโยบายของพรรค แต่ทว่าพรรคความหวังใหม่เองก็ไม่ได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างแต่อย่างใด ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในชั้นตอนการร่างนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากความเห็นที่แตกต่างกันในรายละเอียด และแม้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะรุนแรงมากในช่วงของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาวันที่ 2, 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ในที่สุดแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลได้ปฏิบัติตามมติของวิปรัฐบาล โดยเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของกรรมาธิการ (วุฒิสภา) ว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย และทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติต่อไป

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198, 199 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เกิดในชั้นตอนการร่างนโยบาย ซึ่งพรรคร่วมรัฐบาลมีมติให้เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ที่แก้ไขโดยกรรมาธิการฯ ส่วนพรรคความหวังใหม่นั้น เห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขสาระสำคัญบางประการในมาตรา 198, 199 ของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขโดยกรรมาธิการฯ เพื่อให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับยังคงมีสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่ง และมาจากการแต่งตั้งได้บางส่วน ซึ่งในชั้นตอนนี้พรรคร่วมรัฐบาลยังไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ประกอบกับมีปัจจัยภายนอกรัฐบาลอันได้แก่ การลงสัตยาบันของผู้นำพรรคฝ่ายค้าน ที่จะไม่เข้าร่วมรัฐบาล เป็นเหตุให้ความขัดแย้งระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ทวีความรุนแรงขึ้น จนที่ที่สุดชั้นตอนการรับร่างนโยบายจึงปรากฏว่า พรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินตามแนวทางของพรรค คือ ไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 แม้ว่าจะขัดกับมติของพรรคร่วมรัฐบาลก็ตาม ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198, 199 ซึ่งนับได้ว่า เป็นการดำเนินการตามนโยบายของพรรครัฐบาลอย่างหนึ่ง จึงไม่สามารถผ่านชั้นการรับร่างนโยบายได้ และไม่มีผลทางปฏิบัติในที่สุด