

การเมืองการปกครองท้องถิ่นของ เศรษฐกิจไทย: วิเคราะห์โครงสร้างภายใน นอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ

นัดวินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ว่าด้วยลักษณะทวิลักษณ์ของการปกครอง
ท้องถิ่นไทย

เบื้องต้นนี้ อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศไทย มีลักษณะ พัฒนาการ
และสภาพของปัญหาที่แตกต่างกัน ในประการแรกขึ้น
อยู่กับลักษณะการก่อตัวกับลักษณะของพัฒนาการของ
รัฐนั้นๆ ว่ามีพัฒนาการเป็นรัฐเดียว (unitary state)
หรือเป็นรัฐรวม

ประการที่สอง ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ
ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น
(central-local relations) ของประเทศนั้นๆ ว่ามี
ระดับของการรวมอำนาจเข้าสู่ระบบส่วนกลาง (degree
of centralization) ในระดับที่มาก หรือน้อยเพียงใด
และในลักษณะใด และในประการที่สาม เกี่ยวข้องกับ
การดำเนินงาน กับวิวัฒนาการของระบบการปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศไทย ในทั้งระบบ หรือทุกๆ ส่วนว่า
จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมีประสิทธิภาพ มีความ
สามารถเพียงใด เน้นการบริการประชาชนในเรื่องใด มี

ความเป็นอิสระหรือไม่ ในระดับใด รวมทั้ง มีทิศทาง
ของการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ทิศทางใด เช่น มีความเป็น
อิสระมากขึ้น มีความเป็นอิสระน้อยลง มีความเข้มแข็ง
มากขึ้น หรือ มีความแตกแยกภายในท้องถิ่นมากขึ้น
ฯลฯ (ดูแล้วคิดของเรื่องนี้ได้จาก Rowat, ed., 1980:
535-538)

ในกรณีของประเทศไทย เป็นที่เห็นได้ว่าประเทศไทย
นั้นเป็นรัฐเดียวที่มีพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลง
สืบเนื่องมาจากรัฐเผาณาจักรในสมัยอยุธยา มาสู่รัฐ
สมบูรณานาถิธิราชย์ (absolutist state) ในสมัย
รัตนโกสินทร์ และพัฒนาภารก้าวขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่ในรูป
แบบของรัฐชาติ หรือรัฐประชาชาติ (nation-state)
ในสมัยปัจจุบัน

ในกระบวนการของการก่อร่างสร้างตัวตนของรัฐ
สมัยใหม่ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของ
การปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ พ.ศ. 2435 ปรากฏว่า
ชนชั้นนำจากอาณาบริเวณภาคกลางของประเทศไทยใน
ปัจจุบัน ที่สำคัญได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ พระราชนคร
รวมทั้งชุมชนชาวไทยคุณย์กลางของพระราชอาณาจักรเดิม

ของไทย (ตัวอย่างเช่น ตระกูลบุนนาค เป็นต้น) “และ ข้าราชการรุ่นใหม่ของรัฐสมบูรณ์นามาลีธิราชย์ ได้แสดงบทบาทร่วมกันอย่างสำคัญ และสูงเด่นในการจัดระบบรัฐ วางแผนรากฐานกลไกของรัฐ และจัดระบบการปกครองของไทย (เช่น มีบทบาทร่วมกันอย่างแข็งขันในการจัดการปกครองในรูปแบบมตชน tộcภาคีบาล เรื่องนี้ขอให้ดูการศึกษาที่ดีมากของ เตช บุนนาค, 2532) และในระยะต่อมา แม้นว่าอำนาจทางการเมืองในระดับโครงสร้าง ส่วนบุคคลจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบางประการ ตัวอย่าง เช่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น แต่รูปโครงสร้างรัฐเดียวของไทย กล่าว ได้ว่า ยังคงดำเนินอยู่ และมีวิวัฒนาการสืบต่อเนื่องมา ครบเจนปัจจุบัน ดังปรากฏเป็นบทบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในจิตสำนึกของชนชั้นนำไทยตลอดมา ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้” (มาตราที่ 1 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

ในกระบวนการนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าชนชั้นนำท้องถิ่น (local and provincial elites) ที่มีแต่เดิม เช่น เจ้าเมืองเชียงใหม่ เจ้าเมืองปัตตานี เจ้าเมืองกาฬสินธุ์ เจ้าเมืองท้องถิ่นราชบุรี เป็นต้น หาได้มีบทบาท หรือมีส่วนร่วมแต่ประการใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กระบวนการก่อร่างสร้างตัวตนของรัฐไทยสมัยใหม่ เป็นการดำเนินการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง และเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางของรัฐออกไปสู่รอบนอก ในขณะที่เจ้าเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองอาณาบริเวณรอบนอกของส่วนกลาง เจ้าพระยาฯ ผู้นำชุมชนหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นผู้รับการปฏิบัติ หรือเป็นผู้ถูกกระทำ ทั้งที่โดยสมควรใจและไม่สมควรใจ ในอันที่จะดำเนินการไปตามแนวโน้มของส่วนกลางให้บรรลุผล

การจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็น

ข้อความที่มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกโดยพระราชนบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และปรากฏความต่อมาจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ก็ล้วนเป็นการตัดสินใจทางการเมืองและการจัดระบบการบริหารราชการจากส่วนกลางทั้งสิ้น ในประเด็นสำคัญที่ว่าด้วยการจัดรูปองค์กร และจัดวางภารกิจกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ขององค์กรส่วนภูมิภาครวมทั้งขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตอกย้ำอย่างต่อเนื่องถึงโครงสร้างรัฐเดียวของไทยว่าบังคับมีความแน่นแฟ้นอย่างยิ่ง และเป็นเครื่องแสดงทิศทางลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ว่าประเทศไทยได้ถือเอราวัณรัฐบาลส่วนกลาง “อยู่เหนือ” องค์กรส่วนท้องถิ่นเสมอมา (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540: 154-155; ชเนค์ จริญเมือง, 2540; Hewison, ed., 1997: ch.1 and ch.3)

ในประการถัดมา นอกเหนือจากเรื่องรูปแบบโครงสร้างที่เป็นรัฐเดียวของไทยแล้ว คงไม่มีอะไรสำคัญมากเท่ากับหลักการ และแนวทางการปฏิบัติในระบบความสัมพันธ์ของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น (central-local relations) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการพิจารณาว่า การรวมอำนาจของส่วนกลางของประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด และกว้างขวางเพียงใด

การพิจารณาในเรื่องนี้ ในตรองจุดเริ่มต้น เราสามารถประเมินได้จากการจัดองค์กรของรัฐบาลไทยโดยภาพรวม ที่มุ่งให้องค์กรราชการส่วนกลาง และภูมิภาคอยู่ช้อนหันและทابอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ กล่าวคือ นอกเหนือเขตที่ตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครแล้ว ประเทศไทยจะประกอบไปด้วยพื้นที่ของ “จังหวัด” และเมืองต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน “เขตเทศบาล” ซึ่งเป็นเขตเมือง จะเป็น “พื้นที่” ที่อำนวยความสะดวกและเหมาะสมแก่ตั้งสำนักงานของหน่วยงานราชการต่างๆ เป็น

จำนวนมาก ฉะนั้น เรายังพอดีว่าในทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง และเขตเทศบาล จะมีองค์กรของทางราชการแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น ตั้งสำนักงานอยู่ร่วมกันใน “พื้นที่” เดียวกัน ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรของราชการส่วนกลาง ที่ตั้งสำนักงานอยู่ในเขต “พื้นที่” ตัวเมืองของจังหวัดต่างๆ และมีสายงานการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐบาลส่วนกลาง เช่น สำนักงานภาค สำนักงานเขต ศูนย์ สถาบันหรือสถาบันวิจัย สถานี หรือสถานีทดลอง วิทยาลัย มหาวิทยาลัย เรือนจำกลาง สภากาชาด กองทัพรบ เป็นต้น

ในอดีตช่วงต้นของการก่อตัวของประเทศไทย มีองค์กรราชการที่จัดเป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยตรง ได้แก่ สมุทเทพากิบล และผู้ว่าราชการจังหวัด (ก่อนปี พ.ศ. 2476) ซึ่งถือเป็นข้าหลวง และเป็นผู้แทนพระองค์ทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ในอาณาบริเวณดังกล่าวโดยตรง โดยที่ข้าหลวงสามารถถ่ายรายงานข้อราชการได้ทั้งปวง พร้อมกับมีหน้าที่ต้องทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเป็นปกติถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว นี้เป็นยุคสมัยแรกเริ่มของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างมีเอกภาพ (unified centralism) ซึ่งต่างจากพัฒนาการในระยะหลัง ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และขยายตัวขององค์กรของทางราชการส่วนกลางในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ เป็นที่กล่าวอ้างและให้เหตุผลกันในสมัยปัจจุบันนี้ว่า เพื่อมุ่งให้เป็นหน่วยงานระดับสูงที่เหนือกว่าราชการส่วนภูมิภาคอย่างหนึ่ง เพื่ออำนวยการให้เกิดมีความช่วยเหลือและประสานในทางวิชาการอย่างหนึ่ง และเป็นหน่วยปฏิบัติงาน หรือหน่วยทดลองงาน เพื่อให้เกิดมีกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดได้ ในเวลาเดียวกับการท่องเที่ยว

(2) องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดและอำเภอ ได้ถูกจัดสถานะเป็นหน่วยราชการ “ภูมิภาค” ขึ้นเป็น

ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 และดำรงสถานะนี้อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยมีการปรับเปลี่ยนเป็นการเฉพาะให้ “จังหวัด” มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในอีกส่วนหนึ่งด้วย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา

ลักษณะของงานและการกิจหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเกณฑ์การประเมินการจัดตั้งหน่วยงานระดับจังหวัด และอำเภอ ในฐานะที่เป็นองค์กรส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันนี้ หลัก ปฏิบัติ 3 ประการดังต่อไปนี้ (ดู แผน รังสิโยกฤษฎ์, 2540: 75)

(1) ต้องถือว่าเป็นงานปฏิบัติการ หรืองานให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องจัดอย่างกระจายไปทั่วประเทศ

(2) ต้องถือเป็นงานปฏิบัติการ หรืองานให้บริการที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และมีปริมาณงานต่อเนื่องตลอดทั้งปี

(3) ต้องถือเป็นงานที่ประชาชนในท้องที่จะต้องได้รับประโยชน์โดยตรง และคุ้มค่าที่จะลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ

ควรกล่าวด้วยว่า หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะในพระราชบัญญัติระบุว่าเป็นบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (รวมทั้งฉบับก่อนๆ) จะกำหนดไว้ว่ามีเพียงสององค์กร ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ แต่ตามความในมาตรา 68 ของพระราชบัญญัติระบุว่าเป็นบริหารราชการแผ่นดินฉบับข้างต้น ได้ระบุและให้การรับรองถึง “การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่” นั้นหมายความว่า ในทางปฏิบัติ การจัดตั้งองค์กรราชการภูมิภาคของไทยมีสองชั้น (two tiers) กล่าวคือ ในระดับชั้นบนได้แก่ หน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีเจ้าพนักงานที่ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางโดยตรง เดินทางออกไปบริหารราชการ “ภูมิภาค” โดยได้รับการแบ่งอำนาจ (deconcentration) จากรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่ชั้นล่าง คือ การจัดการปกครอง

ตำบลและหมู่บ้าน จะมีเจ้าพนักงาน ซึ่งมีสถานะเป็นเพียง “กี่่งข้าราชการ” และได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางแต่ในทางอ้อม เพราะถูกควบคุมโดยเจ้าพนักงานในระดับอำเภอและจังหวัดอีกทีหนึ่ง คือมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาโดยตรงจากกรุงเทพมหานคร แม้จะมีอ่อนกับองค์กรราชการภูมิภาคส่วนบน

การเกิดขึ้น วิวัฒนาการ และลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภูมิภาคในท้องถิ่น ซึ่งมุ่งให้การ “บริการ” แก่ประชาชนโดยตรงอย่างรวดเร็ว และเบ็ดเสร็จ โดยตัวแทนจากส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการ “แบ่งอำนาจ” มาจากกรุงเทพมหานคร กล่าวไว้ว่า มีผลผลกระทบต่อลักษณะของการรับอำนาจของไทย และผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ (decentralization) โดยมีผลก่อให้เกิดสภาพของการให้บริการ “ประชาชน” ที่มีความช้าช้อน แบ่งเป็นหลายชั้น และมีการแข่งขันกันเองอย่างสูงในระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ของไทย (centralism with fragmentation) ซึ่งในยุคสมัยปัจจุบัน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวหนึ่นอยู่ และอาจกล่าวได้ว่า ทราบจนปัจจุบัน สภาพการณ์ดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงลงไปได้เลย (ขอให้ดู โนคิน พลกุล และคณะ, 2540 และข้อคิดของเอนก เหล่าธรรมทัคโน, 2540 กับของ Rigg, 1991)

ข้อสำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับ “การปฏิบัติงาน” ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในประการต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาทางรัฐศาสตร์ ได้แก่ แนวความคิดและปรัชญาการณ์ของสิงที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (local state government) (ขอให้ดูเป็นอย่างยิ่งในผลงานของ ประทาน คงฤทธิคีกษากร, 2535; เอนก เหล่าธรรมทัคโน, 2540: 10-58 และ Kongridhisuksakorn, 2527) ซึ่งช้อนทับอยู่เหนือการ

ปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (local self government) อีกชั้นหนึ่ง

(3) องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่นตามที่กฎหมายมีบทบัญญัติ

องค์กรการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบของไทย ดังกล่าวข้างต้น ได้ถือเอาหลักการกระจายอำนาจ (de-centralization) เป็นแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งเป็นหลักการที่ต่างจากการแบ่งอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าด้วยลักษณะของการตัดสินใจอย่างหนึ่ง และความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากผลของการตัดสินใจอีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ได้ การศึกษาเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับลักษณะทางกฎหมาย การจัดองค์กร ภารกิจหน้าที่ การดำเนินงาน รายได้ และสถานะทางการคลัง ฯลฯ ล้วนมีความคิดเห็นและข้อสรุปตรงกันว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ของไทย ถือได้ว่าเป็นรูปแบบ “ที่ดีที่สุด” และเป็น “ประชาธิปไตย” มากกว่ารูปแบบอื่นๆ (ดูการศึกษาของ ประยัดด ทรงชัย ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแวง, 2529; จรัส สุวรรณมาลา, 2529; กฤษ เพิ่มทันเจิตต์ และคณะ, 2531; ประทาน คงฤทธิคีกษากร, 2535; ชัยอนันต์ สมุทรณิชและปาริชาติ ไตรยะ, 2538 เป็นต้น)

gran nang kittaam หากเราพิจารณาในทางโครงสร้างรวมทั้ง พิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค (รวมทั้งส่วนกลาง) กับองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลโดยรวมแล้ว เราก็คงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีแนวโนยบายและการปฏิบัติที่ให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนภูมิภาค หนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรเทศบาลในทุกๆ ด้าน

ประการแรก คือการให้ผู้แทนส่วนภูมิภาคนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการ “ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย” (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57

วรรค 7) อีกชั้นหนึ่ง

ประการที่สอง คือการกำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่น คือเทศบาล “ไม่มีความสัมพันธ์กับองค์ท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่อยู่ใกล้ชิดและมี “พื้นที่” ติดกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขภาพบ้านในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2542 รวมทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปัจจุบัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หรือการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจของไทยเป็นระบบชั้นเดียว (one tier) โดยอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ที่มีระบบสองชั้น

ในประการที่สาม เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์กรส่วนภูมิภาคของไทย ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการอำนวยการ หรือควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม หากแต่โดยเจตนาเพื่อสนับสนุน ที่ผ่านมา คือการลงไปปฏิบัติหน้าที่ด้านให้ “บริการ” แก่ประชาชนในท้องที่ หรือในท้องถิ่นโดยตรง ตัวอย่างเช่น การดำเนินงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (พช.) ก็เป็นไปเพื่อเสริมสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและส่วนตำบล เป็นสำคัญ หรือ กรมอื่นๆ เช่น กรมโยธาธิการ เป็นต้น ก็มีการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของ “เทศบาล” อย่างเข้มแข็ง และกล่าวเฉพาะในเรื่องของการให้บริการ (field services) ขององค์กรส่วนภูมิภาคในพื้นที่ของท้องถิ่นแล้ว ก็คงพอสันนิษฐานได้ว่า ย่อมมีผลกระทบทั้งในทางตรงและอ้อมต่อการดำเนินงาน “ให้บริการ” ในลักษณะเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความช้าช้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากร การทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ และกลายเป็นองค์กรที่พิกลพิการ คือมีหน้าที่แต่เฉพาะในทางคำประภาศ หรือในทางกฎหมาย มากกว่าจะเป็นหน้าที่ที่ปฏิบัติ คือการทำหน้าที่ “บริการ” ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนอย่างจริงจัง

พิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง ก็คงพอเห็นได้ว่า ราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้นทำหน้าที่ส่องประการ คือ เป็น

หน่วยงานที่ได้รับการมอบอำนาจ หรือแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง กับอีกประการหนึ่ง คือการทำงาน “บริการ” ในท้องถิ่น ซึ่งในประการหลัง เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเป็นระบบสองชั้น (two tiers หรือ dual government) ในระหว่างชั้นบนที่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ ซึ่งແผลอยู่กับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคกันชั้นล่าง ซึ่งมีส่วนสาย สายหนึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐชั้นกัน โดยที่ແผลตนของอยู่กับการจัดการปกครองท้องที่ ได้แก่ การปกครองของหน่วยตำบลและหมู่บ้าน (ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) กับอีกสายหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หรืออนุ洛มตามหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ การดำเนินงานของเทศบาลในเขตเมือง กับขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างมีพื้นที่ในการให้ “บริการ” ประชาชนของตน เป็นการเฉพาะ⁽¹⁾

ในโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์เช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีระดับของการรวมอำนาจที่สูงเป็นอย่างยิ่ง (high centralization) การดำเนินงานของ

(1) แนวคิดเรื่องการจัดลำดับชั้นองค์กรการปกครอง (Tiered System) ของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนมีความคิดอย่างมากกับความเห็นของนักวิชาการไทยเช่นบุญเกิร์ก ตัวอย่างเช่น วิญญาณ อังคณารักษ์ (ดูงานเขียนของ Angkanaraksa, 2542) และประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2535ก: และดูเพิ่มเติม Kongridhisuksakorn, 2527) ซึ่งมีความเห็นว่าการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นเป็น Upper Tier หรือเป็น Local State Government ที่อยู่ “เหนือ” Local Self Government อีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ได้ นักวิชาการของไทยในรุ่นหลังๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักนิติศาสตร์ ซึ่งมีความลุ่มหลงในตัวบทกฎหมาย (Legal Fetishism) ดูจะไม่ยอมรับมติความเห็นของนักวิชาการรุ่นเก่า (เช่น วิญญาณ อังคณารักษ์ และประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร เป็นต้น) โดยเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นระบบ Single Tier มาโดยตลอด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2540 จึงมีความพยายามครั้งสำคัญที่จะให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็น Upper Tier ที่อยู่เหนือเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) อีกทีหนึ่ง

ผู้เขียนได้ศึกษาและมีความเข้าใจในความคิดเห็นที่ต่างกันนั้น และเห็นว่าในกรณีของประเทศไทย การศึกษาของนักวิชาการรุ่นใหม่ เช่น มีความน่าสนใจและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีพลังมากกว่างานศึกษาในแบบ Legal Fetishism

องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งได้แก่ เทศบาล เป็นต้น จึงประสบกับปัญหาอย่างมากในหลายๆ ด้าน นับตั้งแต่ มีความเป็นอิสระน้อย มีขอบเขตและประสิทธิผลของการทำงานในระดับต่ำ (หากจะเปรียบเทียบกับการดำเนินงานของหน่วยภูมิภาคโดยรวม) การขาดแคลนบุคลากร การมีงบประมาณจำกัด อย่างเช่น งบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเทศบาล ในเขตจังหวัดหนึ่งๆ มีงบประมาณเพียง “ครึ่งเดียว” เท่านั้น หากจะเปรียบกับงบประมาณรวมของหน่วยงานภูมิภาคเพียงหนึ่งหน่วยงาน เช่น ของโยธาธิการ หรือของเร่งรัดพัฒนาชนบทฯ ฯลฯ ในจังหวัดเดียวกัน

จากที่กล่าวบรรยายตามลำดับข้างต้น แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว จะดูว่าเป็นเรื่องปัญหาของการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมๆ และเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่มาก แต่การศึกษาดังนี้ พิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเรื่องของโครงสร้างทางการเมือง ที่เน้นว่าจะมีรือเรียก หรือนามทางราชการ (bureaucratic discourse) ว่าเป็นราชการ “ส่วนกลาง” และ “ส่วนภูมิภาค” ก็ตาม แต่ในเรื่องของบริบท และในแง่มุมของการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง และการปกครองแล้ว หน่วยงานของทางราชการทั้งสองประเภทดังกล่าวได้ทำการบริหาร การปกครอง ให้บริการประชาชน ใช้จ่ายงบประมาณ ทำโครงการ ช่วยเหลือและดูแลความทุกข์สุขของราษฎรฯ ในลักษณะที่เป็นการ “แข่งขัน” (contest) และ “ช้อนหัวบ” โดยตรงกับการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินงานของเทศบาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ องค์กรเทศบาล รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ของประเทศไทย มิได้เป็นไปในรูปของการปกครองที่มีมุณานการในแนวราบ (areal government) หากมีแต่การบริหารการปกครองในแนวตั้ง (vertical admi-

nistration) ที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค “ช่วยกัน” ดูแลประชาชนในท้องที่ต่างๆ (เอนก, 2540: 19 หรือในอีกนัยหนึ่งเป็นระบบที่พื้นที่ของท้องถิ่นถูกแทรกแซงในนามของการให้ความช่วยเหลือและการปกครองตลอดมา ซึ่ง R.W. Jones เรียกว่า a penetrated system ขอให้ดู Jones, 1975)

กล่าวเฉพาะการปกครองเทศบาล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจรูปแบบแรกของไทย โดยเริ่มต้นขึ้นหลังการตราพระราชบัญญัติเทศบาล ขึ้น ในปี พ.ศ. 2476 และดำเนินต่อเนื่องมา ทราบจนปัจจุบัน ลักษณะของวิวัฒนาการของเทศบาลของไทยนั้น เรายสามารถพิจารณาได้หลายเฝ่อมุ กล่าวคือ

ประการแรก คือการพิจารณาจำนวนการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งเริ่มต้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 ด้วยจำนวน 48 เทศบาล และในปี พ.ศ. 2479 ก่อตั้งเพิ่มขึ้นอีก 28 เทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนี้ แม้จะในระยะแรกผู้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล คือ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์, 2443-2526) มีความประสงค์จะให้มีการจัดตั้งเทศบาลครอบคลุมทั้ง 4,800 ตำบลทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่า เมื่อการเมืองการปกครองของประเทศไทยมีวิวัฒนาการไป ได้มีการปฏิบัติได้จริงในช่วง 20 ปี ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ จนถึงปี พ.ศ. 2495 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพียง 117 แห่ง และหลังจากนั้น คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างสำคัญ เนื่องด้วยรัฐบาลไทยมีแนวโน้มย้ายทางการเมืองที่จะใช้การปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ จึงมีการรื้อฟื้นสุขาภิบาลขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2498 รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2499 รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วน ตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 อีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งมีผลกระทำที่ต่อการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495

จนถึง พ.ศ. 2540 ซึ่งกินเวลาานถึง 45 ปี ได้มีการจัดตั้งเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นอีกเพียง 31 แห่ง คิดเป็นร้อยละ ไม่ถึง ปีละหนึ่งแห่ง อันเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเปรียบเทียบ กับในระยะ 19-20 ปีแรกที่มีการจัดตั้งเทคโนโลยีขึ้นในจำนวนที่มากถึง 117 แห่ง (ชัยอนันต์ สมุทรณิช และ ประชาติ โชติยะ, 2538: 18-19)

ข้อเท็จจริงข้างต้น หากพิจารณาประกอบในบริบทของการขยายตัวของตำบล (ซึ่งเป็นกลไกในระดับล่างของการปกครองส่วนภูมิภาค) แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ จำนวนตำบลของไทย ในปี พ.ศ. 2478 มีเพียง 4,800 ตำบล และได้ขยายเป็น 5,000 ตำบลในปี พ.ศ. 2500 และเพิ่มขึ้นเป็น 7,255 ตำบลในปี พ.ศ. 2540 การขยายตัวของตำบลดังกล่าวนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับการขยายจำนวนหัวหน้าสำนักงานราชการภูมิภาคในแต่ละจังหวัด จากเดิม ซึ่งมีเพียง จังหวัดละ 7-8 ตำแหน่งในช่วงทศวรรษที่ 2490 เพิ่มขึ้นเป็นจังหวัดละ 33-35 ตำแหน่งในปัจจุบัน นับเป็นสภาพแวดล้อมที่มีผล “กระทบ” ต่อการขยายจำนวน เทคโนโลยี รวมทั้งการขยายเขต และขยายภารกิจหน้าที่ ของเทคโนโลยีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยการแก้ไขไปอย่างลำบาก เช่นกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตรากฎหมายฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติ เทคโนโลยี พ.ศ. 2496 (ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกรวม 9 ครั้ง) และยังคงมีผลบังคับใช้ตราบจนปัจจุบัน ในเรื่องนี้ การศึกษาวิจัยของ ชุมชน ภูมิปัญญา ได้เคราะห์ ไว้อย่างสนใจว่า “ยิ่งแก้กฎหมายเทคโนโลยี ยิ่งแก้กฎหมายเทคโนโลยี ยิ่งแก้กฎหมายเทคโนโลยี” โดยมีสาเหตุหลักมาจากการ “ทัศนคติ” ทางการปกครองของรัฐบาลกลาง และภูมิภาค ของไทย ที่ต้องการให้เทคโนโลยีทำงานในขอบเขตที่จำกัด และทำหน้าที่ตรงตามความประสงค์ของส่วนกลางและ ภูมิภาค มากกว่าจะให้เทคโนโลยีมีความคิดสร้างสรรค์ และมี

ความอิสระโดยตனเอง (Karnjanapratkorn, 1959: 96, 229 และดู เพิ่มเติม ดำรง ลักษณ์พัฒนา, 2508: 120-165; และ วีรี ชิดเชื้อ, 2516: 19-24 ซึ่งได้เคราะห์การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตitech สถาบันฯ ในปี พ.ศ. 2496)

การวิเคราะห์ข้างต้นของชุมชน ภูมิปัญญา (2502) รวมทั้ง ดำรง ลักษณ์พัฒนา (2508) เป็นต้น เมื่อว่าจะ ศึกษาวิจัยเมื่อ 30-40 ปีที่แล้ว แต่ก็ยังคงไม่ถูกสมัย เนื่องด้วยการศึกษาในระยะหลังของ วีรี ชิดเชื้อ (2516) ประหยัด ทรงช่องคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) จารัส สุวรรณมาลา (2529) กฤษ พิมพันเจิตต์ และคณะ (2531) เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง (2534) และการศึกษาวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทรณิช กับประชาติ โชติยะ (บรรณานิพนธ์, 2538) เป็นต้น ต่างยืนยันสภาพของความ “ด้อยพัฒนา” ของระบบเทคโนโลยีไทย อันเนื่องด้วยพื้นที่ของเทคโนโลยี ที่จำกัด และมีจำนวนรวมของเทคโนโลยีอย่างจำกัด อย่างหนึ่ง ภูมิปัญญาควบคุมอย่างมากโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกประการหนึ่ง

การ “ควบคุม” เทคโนโลยีราชการส่วนกลาง ร่วมกับราชการส่วนภูมิภาค เรากำลังจะแจ้งรายละเอียดออกไปได้ว่ามีหลายลักษณะและขั้นตอน นับตั้งแต่การควบคุมการจัดตั้งเทคโนโลยี ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย มีการควบคุมโดยการกำหนดชั้น เทคโนโลยี (ซึ่งเป็นอำนาจในการตรา “อนุบัญญัติ” ของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การกำหนดส่วนราชการของเทคโนโลยี พ.ศ. 2529) มีการควบคุมการบริหารงานบุคคลทั้งในทางตรงและในนาม มีการควบคุมทางด้านการคลัง นับตั้งแต่การเริ่มต้นจัดทำงบประมาณ การตั้งงบประมาณ การควบคุมบัญชี การตรวจสอบบัญชี มีการควบคุมกระบวนการบริหารงานทั่วไป การควบคุมดูแลหนีกการกระทำ เช่น การให้ความเห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติเรื่องต่างๆ และ มีการวางแผนระยะยาว ที่สำคัญมาก ให้องค์กร

เทศบาลปฏิบัติตาม (ดูการศึกษาของ วัฒนา อัคคพานิช, 2537 และดู วรี ชิดเชื้อ, 2516; เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง, 2534) ⁽²⁾

ประการที่สาม ปัญหาที่ปรากฏยังเกี่ยวข้องกับการจัดรูปองค์กรของเทศบาลอย่างatyตัว กล่าวคือ เทศบาลของไทยใช้รูปแบบเดียว คือสภา กับนายกเทศมนตรี (council-mayor form) โดยไม่แสวงหาและไม่มีความพยายามที่จะปรับปรุงให้เป็นอย่างอื่น เช่น รูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (เฉพาะเรื่องนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมประทาน คงฤทธิ์ศักขาการ, 2528: 3-5; ชนิศาร์ เจริญเมือง, 2538: 20) การให้สภាដ้วยกันเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง การให้เทศบาลมีรายได้ที่ห้องเกินไป มีเจ้าพนักงานที่ไม่มีความเป็นอิสระ และไม่มีความพยายามส่งเสริมให้เทศบาล ทำงานร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ (อมร รักษาสัตย์, 2538: 10-12)

เมื่อระดับของประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งในที่นี้ หมายถึงเทศบาล เป็นการเฉพาะ อยู่ในระดับต่ำ ก็คงพอจะคาดคะเนได้ว่า ความพึงพอใจของประชาชน ความสนใจทางการเมือง รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเทศบาล ก็คงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ขอให้พิจารณาตารางผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งของเทศบาล เปรียบเทียบกับการเลือกตั้งในระดับชาติ (ตารางที่ 1) ก็คงพอเห็นได้ว่า ประชาชนให้ความสนใจกับการเลือกตั้งระดับชาติมากกว่าการเลือกตั้งเทศบาล

จากตารางที่ 1 คงพอเห็นได้ว่า ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนทางการเมืองของประชาชน (อย่างน้อยที่สุด คือการออกเสียงเลือกตั้ง) ในระหว่างการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเทศบาลนั้น กล่าวได้ว่า ในระยะก่อนปี พ.ศ. 2522-2523 อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนักคืออยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 40 เศษ แม้กระทั่งสมัย

ของการเลือกตั้งระดับชาติจะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงเป็นพิเศษ เช่น ในปี พ.ศ. 2501 (การเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์) อยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 57.5 แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นเทศบาลในปี พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2518 ก็อยู่ในอัตราที่สูงกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติเช่นกันอย่างไรก็ดี ภายหลังปี พ.ศ. 2522-2523 จะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่า จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติได้พุ่งขึ้นสูงเป็นพิเศษและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ คือมากกว่าร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2526 และมากกว่าร้อยละ 60 ใน การเลือกตั้งระดับชาติในตลอดทศวรรษที่ 2530 เรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวในทางการเมืองของประชาชน เม้นท์ว่าประชาชนจะถูกกระดมโดยกลไกทางการเมืองในบางลักษณะ (ซึ่งเราสามารถ

(2) ในส่วนของกฎระเบียบท่องกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อวางแผนทางให้เทศบาลปฏิบัติตามนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่เคยมีการ “ตรวจสอบ” กันอย่างจริงจังมาก่อน เลยก็ว่ามีความ “ขัดกัน” กับกฎหมายที่ใหญ่กว่า คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้ง “ขัดกับ” กฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในแต่ละช่วงแต่ละสมัยหรือไม่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลนั้น ได้หมายความถึงนายกเทศมนตรี คณะกรรมการ และประธานสภาเทศบาล กับรองประธานสภาเทศบาลเข้าไปด้วย ทั้งๆ ที่ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายสภากององค์กรเทศบาลจังหวัด (ฐานะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) มิได้มีฐานะเป็น “พนักงาน” ของเทศบาลแต่อย่างใด หรือในอีกด้านอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาล และเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2530 รวมทั้ง ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียน ในสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2530 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ให้เทศบาล และเมืองพัทยา “ปฏิบัติตาม” ก็เป็นเรื่องที่ชวนให้น่าคิดอย่างมากว่า กระทรวงมหาดไทยกระทำการที่ “เกิน” กว่าที่มีอำนาจหน้าที่ก้าหน้าด้วยในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือไม่

จะเป็นทางการเมืองการคลัง รวมทั้งข้อปฏิบัติที่ตราอกรมาในรูปหนังสือเรียน กับหนังสือ “สังการ” ต่างๆ กล่าวได้ว่ามีรายละเอียดอยู่มาก ล้วนเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ทางฝ่ายรัฐบาลกลาง ได้ใช้ถือเป็นหลักว่า เทศบาลอยู่ใน “ส่วนงานการบังคับบัญชา เช่น เดียว กับจังหวัดและอำเภอ..” การปฏิบัติต่างๆ เหล่านี้ มิได้ช่วยส่งเสริมให้เทศบาลมีอิสระ และเดินในที่ สมกับที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองของประชาชนได้เลย (ดูการวิเคราะห์ของ วัฒนา อัคคพานิช, 2537: บทที่ 4-5 และดูเพิ่มเติมการศึกษาของ วรี ชิดเชื้อ, 2516: บทที่ 2 และของเพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง, 2534: บทที่ 7)

**ตารางที่ 1 แสดงสถิติเป็นร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติ
เปรียบเทียบกับการเลือกตั้งเทศบาลทั่วประเทศ**

การเลือกตั้งทั่วไป	ร้อยละของผู้ใช้สิทธิ	การเลือกตั้งเทศบาล	ร้อยละของผู้ใช้สิทธิ
29 มกราคม 91	29.50	2491	38.9
5 มิถุนายน 92	24.72	-	-
26 กุมภาพันธ์ 95	38.95	2496	37.8
26 กุมภาพันธ์ 01	57.50	2501	25.8
15 ธันวาคม 01	40.10	-	-
10 กุมภาพันธ์ 12	49.16	2510	49.8
26 มกราคม 18	47.17	2517	54.0
4 เมษายน 19	43.99	-	-
22 เมษายน 22	43.90	2523	40.9
18 เมษายน 26	50.76	-	-
27 กรกฎาคม 29	61.43	2528	46.5
24 กรกฎาคม 31	63.56	-	-
22 มีนาคม 35	59.24	2533	42.2
13 กันยายน 35	62.02	-	-
2 กรกฎาคม 38	62.04	-	-
17 พฤษภาคม 39	62.42	2538	40.8

* ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วิพากษ์จารน์ต่อไปได้ว่าไม่ได้เป็นกลไกของระบบประชาธิปไตย เช่น ถูกกระดมโดยระบบอุปถัมภ์ โดยระบบหัวคะແນน การซื้อขายคะແນลียงฯ ฯฯ ก็ตาม เรื่องนี้ขอให้ดูการศึกษาของ สมบัติ จันทร์วงศ์, 2535; Arghiros, 1995 เป็นต้น) แต่ความตื่นตัวในการเมืองดังกล่าวนี้ ก็เป็นที่น่าสังเกตอีกเช่นกันว่า มีได้มีผลในทางบวกต่อการเลือกตั้งในระดับเทศบาลของไทย เลย กล่าวคือ ยังคงอยู่ในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40

เช่นเมื่อเดิม เรื่องนี้ แสดงให้เห็นถึงประเดินปัญหาในทางการเมืองทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นของไทย ที่มีความพัวพันกันอย่างชัดช้อน และผู้คนในท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำในท้องถิ่น ได้ถูกปลุกระดมให้มีความตื่นตัวที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยมุ่งเป้าหมายไปที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติ มากกว่าจะสนใจที่จะทุ่มสรรพกำลังเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาประเทศกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองที่กระบวนการต่อเทศบาล

หากเราได้ทบทวนถึงสิ่งที่เรียกว่า “เมือง” เราจะต้องพับกับปัญหาสำคัญบางประการ ตัวอย่างเช่น การขาดการนิยามความหมายที่เป็นหนึ่งเดียว การให้ความหมายของเมืองในประเทศตะวันตกกับการให้ความหมายของเมืองในประเทศไทยล้วนต่างกัน และไม่สามารถยืนยันมาใช้ได้ในบางกรณี นอกจากนั้น การให้คำนิยาม “เมือง” ในศาสตร์แต่ละแขนง ดังเช่น ภูมิศาสตร์, เศรษฐศาสตร์, สังคมวิทยา หรือแม้แต่ รัฐศาสตร์ ก็ยังมีความแตกต่างทั้งในแนวทางและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งความแตกต่างอันนี้เองที่นำไปสู่การขาดการสร้างต้นฉบับความเป็นเมืองที่เป็นหนึ่งเดียว ดังนี้ชี้วัดที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะของการถูกนำมายังอย่างหลากหลาย สุดแท้ที่รูปแบบหรือเรื่องที่ต้องการคึกคัก

ในประเทศไทยเองก็เช่นกัน ก็ได้มีความพยายามของนักวิชาการในด้านต่างๆ ที่จะนิยามความหมายของคำว่า “เมือง” แต่ทว่าโดยทางการนั้น เขตเมือง (Urban Areas) ยังคงหมายถึง เขตเทศบาล (Municipal Areas) (สภาคัย พลสุขนิรันดร์, 2536:13) ซึ่งการนิยาม เช่นนั้นส่งผลทำให้โดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยมีระดับความเป็นเมืองอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

จากข้อจำกัดทั้งสองที่เกิดขึ้นนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เราไม่อาจเริ่มต้นพิจารณาแนวคิดเรื่อง “เมือง” จากนักวิชาการต่างๆ ในวงกว้างเสียก่อน หากกว่าจะคิดอย่างแคนๆ ว่า เดพะพื้นที่ของเทศบาลเท่านั้น คือเขตเมือง และนอกเขตเทศบาลเป็นพื้นที่ของเขตชนบท Brunn และ Williams ได้นิยามว่า “เมือง” หมายถึง อาณาบริเวณที่ได้รับการปลูกสร้างและพัฒนา โดยประกอบไปด้วย ตึกแถวบ้านช่อง, ถนน รวมไปถึง สาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งการพัฒนานี้อาจจะขยายวงกว้าง

กว่าพื้นที่ทำการปกครองของเมืองนั้น ก็ได้ (Brunn and Williams, 1993: 3)

Knox ได้ให้บรรยายว่า การที่จะพิจารณาว่า อาณาบริเวณหนึ่งอาณาบริเวณใดมีลักษณะเป็นเมืองนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ เอกลักษณ์หรือลักษณะเด่น โดยที่เอกลักษณ์หรือลักษณะเด่นจะส่งผลให้เมืองหนึ่งแตกต่างจากอื่นเมืองหนึ่ง องค์ประกอบที่ทำให้เกิดเอกลักษณ์เหล่านั้น ได้แก่ สภาพทางกายภาพ, ประชากร, ระบบเศรษฐกิจและสังคม, วัฒนธรรม และกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแม้จะมีแนวทางในการศึกษาเรื่องเมืองอยู่หลายแนวทาง แต่ในที่สุดแล้ว จุดร่วมที่สำคัญของแนวทางการศึกษาทั้งหลายเหล่านั้นก็คือ การศึกษาถึงแบบแผนของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ธรรมชาติของความลัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ รวมไปถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ภายในอาณาบริเวณที่รับรู้และถูกเรียกว่ามีความเป็น “เมือง” นั้นๆ (Knox in Kuper, 1996: 888-889)

วีไล วงศ์สีบชาติ ได้นิยามว่า “เมือง” หมายถึงการตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร (อันได้แก่ อาคารบ้านเรือน) มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรของตัวเมืองจะประกอบด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ อาศัยพื้นฐานของประชากร เมืองจะไม่ใช่เกษตรกรรม เมืองจะมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ เมืองจะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ นอกจากนั้นเมืองยังเป็นศูนย์รวมของหน่วยธรรมเนียมประเพณีต่างๆ อีกด้วย (วีไล วงศ์สีบชาติ อ้างถึงใน กฤช เพิ่มทันจิตต์, 2536: 17-18)

จากความหมายต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เราสามารถที่จะสร้างกรอบสำหรับใช้ในการพิจารณาสิ่งที่

เรียกว่า “เมือง” ได้ กล่าวคือ การที่จะเรียกอาณาบริเวณ ได้ว่าเป็น “เมือง” นั้น อาณาบริเวณนั้นๆ จะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการคือ

ในประการแรก ได้แก่ องค์ประกอบด้านประชากร กล่าวคือ อาณาบริเวณที่ถือว่าเป็นเมืองนั้น ควรจะเป็น อาณาบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัย มีผู้ประกอบการต่างๆ อยู่ เป็นจำนวนมาก และมีความหนาแน่นของประชากรอยู่ ในระดับสูง

ในประการที่สอง ได้แก่ ระดับของการพัฒนา กล่าว คือ อาณาบริเวณที่เป็นเมืองควรจะเป็นอาณาบริเวณที่ “ได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งให้เป็นชุม ชนที่อยู่อาศัย การจัดสร้างสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า, ประปา, ถนนทาง หรืออุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น ห้องน้ำ, ห้องครัว ฯลฯ ที่สามารถสนับสนุนการดำเนินชีวิตประจำวัน ให้สามารถดำเนินไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว”

ในประการที่สาม ได้แก่ ความเป็นพลวัตร (Dynamic) ของอาณาบริเวณที่เป็นเมือง” ควรจะเป็นอาณา บริเวณที่มีความเคลื่อนไหว ไม่หยุดนิ่ง เช่น มีกระบวนการ การก่อตัว และพัฒนาของกลุ่มต่างๆ ทั้งทางการเมือง และสังคม การเป็นศูนย์กลางทางในกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจ, วัฒนธรรม ซึ่งส่งผลให้มีปฏิ สัมพันธ์ของคนและกลุ่มต่างๆ ภายในเขตเมือง เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าองค์ประกอบทั้ง 3 ประการ ยังได้แก่ (1) ประชากร (2) ระดับของการพัฒนา และ (3) ความเป็นพลวัตร สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการ วิเคราะห์ถึงพัฒนาการและลักษณะของความเป็นเมือง ได้ ซึ่งอย่างน้อยที่สุด ก็จะเป็นกรอบที่ช่วยให้เห็น ถึงพัฒนาการและพลวัตรต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขต เศรษฐกิจของประเทศไทย

เมื่อหันมาพิจารณาเขตเมืองของไทย แม้จะจำนวน รวมของเทศบาล กับเขตพื้นที่ของเทศบาลของไทยจะ เปลี่ยนแปลงไปมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ พศ. 2500 เป็นต้นมา (คือมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น เพียง 31 แห่ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2495-2540) แต่จาก

การศึกษาสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไทยโดยภาพ รวมแล้ว เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ประเทศไทยได้ก้าวเข้า สู่สมัยของการพัฒนาประเทศครั้งใหญ่ เริ่มนับจากปีที่มี การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบัน และโดยผลของการเปลี่ยน แปลงครั้งนี้ ได้กระทบต่อสภาพของความเป็น “ชนบท” และความเป็น “เมือง” ที่มีผลต่อเทศบาลของประเทศไทย โดยเกิดผลของการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด ดัง ต่อไปนี้

ในประการแรก เกิดขึ้นในระดับของสภาพแวดล้อม โดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้ ประชากรของไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีชีวิตความเป็น อยู่ในแบบเมืองเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ประชากรโดย รวมของไทยได้เพิ่มจากจำนวน 34 ล้านคนในปี พ.ศ. 2513 เป็น 44 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 และเป็น 54 ล้าน คนในปี พ.ศ. 2533 ในจำนวนนี้ เป็นประชากรในเขต ภาคเหนือที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่เพียง 7 ล้านคนในปี พ.ศ. 2513 โดยเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 และเพิ่มขึ้นเป็น 10 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งต้องถือ ว่า เป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ต่ำกว่าอัตรา การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งในเขตภาคกลาง และของกรุงเทพมหานครใน ช่วงเดียวกัน

สำหรับประชากรในเขตเมือง (urban area) ของ ไทย เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 4,553,000 คน ในปี พ.ศ. 2513 เป็น 7,633,000 คน ในปี พ.ศ. 2523 และเป็น 10,207,000 คน ในปี พ.ศ. 2533 (สำนักงาน สถิติแห่งชาติ, 2535) หรือคิดเป็นร้อยละ 13.4 ในปี พ.ศ. 2513 คิดเป็นร้อยละ 17.3 ในปี พ.ศ. 2523 และ คิดเป็นร้อยละ 18.9 ในปี พ.ศ. 2533 ตามลำดับ (ตาม รายงานของธนาคารโลกกล่าวว่าในปี พ.ศ. 2523 ประชากร ในเขตเมืองของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 23 ของ ประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าข้อมูลจากสำนัก

งานสถิติแห่งชาติ ซึ่งระบุว่าประเทศไทยมีประชากรในเขตเมืองเพียงร้อยละ 18.9 เท่านั้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าเราจะใช้สถิติของธนาคารโลก ซึ่งเชื่อว่าประชากรในเขตเมืองของไทยจะมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 23 แต่อัตราี้นี้ก็ยังคงเป็นอัตราที่ต่ำกว่าจำนวนประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยเพื่อนบ้านในช่วงเดียวกัน คือ ต่ำกว่าของพิลิปปินส์ ซึ่งมีถึง 43 เปอร์เซนต์ อินโดนีเซียมี 31 เปอร์เซนต์ ตุรกีมี 61 เปอร์เซนต์ เกาหลีใต้มี 72 เปอร์เซนต์ ดูได้จากรายงานของ ธนาคารโลก World Bank, 1992: 278-279 หรือ ดูจาก เอกอก เหล่าธรรมทัศน์, 2538: 29-30)

ในเรื่องเดียวกันนี้ การศึกษาวิจัยของ ชิดนีย์ โกลด์สตีน (ดู Goldstein, 1971:205-224) ได้เคราะห์เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของประชากรกับสภาวะความเป็น “เมือง” ของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2510 ไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง โดยที่เขายกตัวในช่วง 20 ปีดังกล่าว นั้น ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตชนบทอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 แต่ในเขตเมืองของประเทศไทย กับมีอัตราเพิ่มขึ้นของประชากรที่มากกว่า คือ เฉลี่ยแล้วอยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 5

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองของประเทศไทยนี้ Sidney Goldstein มีความเห็นว่า เรามารถพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบจำนวนเมืองที่กำหนดขนาดของประชากรไว้ และการกระจายตัวของประชากรเหล่านี้ ซึ่งเขากล่าวในปี พ.ศ. 2490 ในจำนวนเทศบาล 116 แห่งของไทย (เข้าได้แยกการศึกษาเขตเทศบาล กรุงเทพฯ ซึ่งมีขนาดพิเศษและแตกต่างจากเทศบาลอื่นๆ ไว้เป็นการเฉพาะ ฉะนั้น ภาพรวมที่ได้จึงน่าจะเป็นภาพแทนเทศบาลโดยทั่วไป) เกือบสามในสี่มีประชากรน้อยกว่า 10,000 คน และร้อยละ 95 ของจำนวนเทศบาล มีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน ซึ่งแสดงระดับความเป็นเมืองที่ต่ำมาก แต่ครั้นถึงปี พ.ศ. 2510 เขายกตัวเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่มีประชากรน้อยกว่า 10,000 คน และสี่ในห้ามีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน

ในที่นี้ เราอาจสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากระดับของความเป็นเมือง “ชนิดเล็ก” ไปสู่ระดับของความเป็น “เมืองขนาดกลาง” (Goldstein, 1971; ตาราง สถิติพิพัฒน์กุล, 2539: 74) เพราะจำนวนของเมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 10,000 คนได้ลดจำนวนเหลือเพียงหนึ่งในสาม เมืองที่มีประชากรระหว่าง 10,000-20,000 คน มีหนึ่งในสาม แต่เมืองที่มีประชากรระหว่าง 20,000-50,000 คน ได้เพิ่มจากร้อยละ 4.4 ในปี พ.ศ. 2490 ขึ้นมาเป็นร้อยละ 27.8 ในปี พ.ศ. 2510

อีก เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2490 ประเทศไทยไม่มีเมืองใด (ยกเว้นกรุงเทพฯ ดังที่ได้กล่าวเหตุผลไว้แล้วข้างต้น) ที่มีประชากรขนาด 50,000-100,000 คน แต่ในปี พ.ศ. 2510 เมืองขนาดดังกล่าวในประเทศไทย ปรากฏวามีจำนวนอยู่ถึงร้อยละ 3.4

ประการที่สอง มีการพัฒนาระดับความเป็นเมืองเพิ่มขึ้น เรื่องนี้การศึกษาที่สำคัญในระยะต่อมา ได้แก่ งานการวิจัยของ Penporn Tirasawat (1990) ซึ่งศึกษากระบวนการขยายตัวของ “เมือง” ในยุคสมัยใหม่ของประเทศไทยภายหลังปี พ.ศ. 2518 พบว่า หากใช้คำนิยามว่า “เมืองคืออาณาบริเวณที่มีประชากรอาศัยอยู่รวมกันมากกว่า 5,000 คนและมีความหนาแน่นเฉลี่ยอย่างต่ำ 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร” แล้ว เราชจะพบได้ว่า ประเทศไทยมีเขตเมืองรวมทั้งสิ้น 424 แห่ง ในจำนวนนี้ เป็นเขตเทศบาลทั้งหมด 132 แห่ง และจำนวนที่เหลือเป็นเขตสุขกิบala ของประเทศไทย

ระดับของความเป็นเมืองของประเทศไทย ได้เพิ่มขึ้นจากอัตราร้อยละ 24 ในปี พ.ศ. 2518 เป็นร้อยละ 28.7 ในปี พ.ศ. 2531 และในจำนวนเมืองรวม 424 แห่งนี้ Penporn Tirasawat (1990) พบว่ามีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากการเป็นเมืองขนาดเล็ก ขยายขึ้นเป็นเมืองขนาดใหญ่อีกเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ เมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 10,000 คน ในปี พ.ศ. 2518

มืออยู่ร้อยละ 60 แต่ในปี พ.ศ. 2531 เมืองเมืองขนาดเล็กจะมีเพิ่มขึ้น แต่หากคิดในเชิงเปรียบเทียบเป็นร้อยละแล้ว กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 55 ของเมืองทั้งหมด นั่นหมายความว่า ความเป็นเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในระหว่างปี พ.ศ. 2518 จนถึงปี พ.ศ. 2531 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยมีเมืองขนาดกลาง (หมายถึงขนาดประชากร 10,000 ถึง 49,999 คน) อยู่ 160 แห่ง แต่ในปี พ.ศ. 2531 มีจำนวนถึง 271 แห่ง ในขณะที่เมืองขนาดใหญ่ (หมายถึงประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป) ในปี พ.ศ. 2518 มีเพียง 15 แห่ง และได้เพิ่มจำนวนขึ้นเกือบทุกแห่ง คือมีจำนวนถึง 26 แห่งในปี พ.ศ. 2531

ในส่วนของอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร (ซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่คุ้นเคยกับความเป็นเมือง) ก็เป็นที่น่าสนใจอีกเช่นกันว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2510 การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชนบทอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.4 ในขณะที่ในเขตเมือง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเฉลี่ยแล้ว มีอัตราที่สูงถึงร้อยละ 4.1 ซึ่งต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างรวดเร็ว หากคิดเปรียบเทียบการคำนวณของ Sidney Goldstein ในช่วงก่อนหน้านี้ ที่ระบุว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2510 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในชนบทคิดเป็นร้อยละ 3 และคิดเป็นร้อยละ 5 สำหรับในเขตเมือง

การศึกษาเรื่องความเป็นเมือง และการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ในประเทศไทยของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ในทางหนึ่ง ได้ตอกย้ำข้อสมมติฐานเบื้องต้น ดังที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้นของบทความว่า การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในเขตเมือง คือเทศบาล นั้นมีความล้าช้าและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างยิ่ง เพราะในขณะที่เขตเมืองของไทยมีจำนวนถึง 424 แห่งในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยกลับมีเทศบาลอยู่เพียง 117 แห่งเท่านั้น และหลังจากนั้นจนถึงปี พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งเทศบาล

เพิ่มขึ้นอีก 21 แห่ง คือมีจำนวนรวม 148 แห่งในปัจจุบัน ในขณะที่เขตเมืองของไทยได้ขยายจากจำนวน 424 แห่ง ขึ้นไปเป็นจำนวนถึง 660 แห่งในปี พ.ศ. 2531

ประการที่สาม มีการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ของประเทศไทยข้างต้น ได้ก่อผลมาเป็นปัจจัยสำคัญ ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งส่วนที่เป็นสาเหตุ และเป็นผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเศรษฐกิจของไทยโดยรวมในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมา นี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงในเรื่องการสาธารณสุขพื้นฐานของไทย ซึ่งเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงอัตราการเจริญพันธุ์ (TFR) ที่ลดต่ำลงจาก 6.30 ในช่วงกลางทศวรรษที่ 2500 โดยลดลงเป็น 4.90 ในกลางทศวรรษที่ 2510 และเป็น 3.68 ในทศวรรษที่ 2520 ส่วนอายุขัยโดยเฉลี่ยของคนไทยก็ได้เพิ่มขึ้นจาก 62 ปี ในกรณีของหญิงไทยในทศวรรษที่ 2500 เพิ่มขึ้นเป็น 70 ปี ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 และในกรณีของชายไทยจาก 58 ปีในทศวรรษที่ 2500 ก็เพิ่มขึ้นเป็น 65 ปีในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 เป็นต้น (เกื้อ วงศ์บุญลิน, 2539: 142)

จำนวนสถานพยาบาล อัตราส่วนของประชากรต่อเตียงพยาบาล จำนวนแพทย์ อัตราส่วนของประชากรต่อแพทย์หนึ่งคน และจำนวนรวมของพยาบาล ซึ่งเป็นดัชนีทางสังคมที่สื่อถึงสภาวะการพัฒนา และความเป็นเมืองของประเทศไทย เราสามารถพิจารณาตัวอย่างได้จากเขตภาคเหนือ [รวม 17 จังหวัด⁽³⁾] ดังตารางที่ 2

ในส่วนของเครื่องบ่งชี้สภาวะทางสังคมที่ เราสามารถพิจารณาเพิ่มเติม และสนับสนุนกำลังต่อ (ขอให้ดูข้างต้น) ที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง จาก

(3) 17 จังหวัดภาคเหนือของประเทศไทย ประกอบไปด้วยจังหวัดเชียงราย, พะเยา, น่าน, อุตรดิตถ์, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, นครสวรรค์, อุทัยธานี, ตาก, แม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, ลำพูน, ลำปาง, แพร่, สุโขทัย, กำแพงเพชร, และจังหวัดพิจิตร ซึ่งผู้เขียนได้เลือกใช้ลักษณะของภาคนี้แทนที่จะเป็นลักษณะของประเทศไทยทั้งประเทศ

ตารางที่ 2 แสดงดัชนีทางสังคมทางด้านสุขภาพอนามัยของเขตภาคเหนือ 17 จังหวัด

ปี	จำนวนสถานพยาบาล	ประชากรต่อเตียง	จำนวนแพทย์	ประชากรต่อแพทย์	จำนวนพยาบาล	จำนวนผู้ป่วยรวม
2525	120	946.46	856	11488.0	2820	4,235,991
2530	178	804.35	1241	8529.6	4138	5,867,005
2535	204	710.80	1801	6066.0	7288	n.a.
2538	242	578.57	2037	5460.2	9370	n.a.

(n.a. หมายความว่าไม่สามารถหาข้อมูลของเรื่องดังกล่าวได้) ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

การเป็นเมืองขนาดเล็กไปเป็นเมืองขนาดกลาง (ดูการศึกษาของ Goldstein, 1971) ของประเทศไทย และเน้นตัวอย่างเฉพาะเขตภาคเหนือของประเทศไทยรวม 17 จังหวัด ได้ในอีกทางหนึ่ง ก็คงจะได้แก่ จำนวนผู้ใช้บริการ ประจำ จำนวนผู้ใช้ไฟฟ้า จำนวนผู้ใช้โทรศัพท์ และจำนวนรถยนต์นั่งส่วนบุคคล ซึ่งแสดงได้ด้วยตารางที่ 3

การเปลี่ยนแปลงในทางสภาวะทางสังคมดังกล่าว นับตั้งแต่ในด้านของสุขภาพพลาなものมาย การที่สภาพ

ความเป็นอยู่และบ้านเรือนเปลี่ยนแปลงไป เพราะว่า ประชาชนมีน้ำประปา มีไฟฟ้า โทรศัพท์ และใช้รถยนต์นั่งส่วนบุคคล เป็นต้น กล่าวได้ว่า ได้ดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงทศวรรษที่ 2510 ต่อกับทศวรรษที่ 2520 และได้ทวีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา

ประเด็นสำคัญในทางสังคมการเมืองที่ควรย้ำไว้เสีย ก่อน ในที่นี้คือ ความเป็นเมืองดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์

ตารางที่ 3 แสดงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองของเขตภาคเหนือ 17 จังหวัดด้วย

จำนวนผู้ใช้บริการประจำ ผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ใช้โทรศัพท์ และรถยนต์นั่งส่วนบุคคล

ปี	จำนวนผู้ใช้ประจำ(ราย)	จำนวนผู้ใช้ไฟฟ้า (ราย)	จำนวนผู้ใช้โทรศัพท์	จำนวนรถยนต์นั่งส่วนบุคคล
2525	104,203	723,284	25,825	24,211
2530	156,453	1,270,165	70,114	76,489
2535	193,612	1,882,449	152,520	90,902
2540	295,241	2,333,358*	227,399	207,176

* เป็นข้อมูลล่าสุดของปี พ.ศ. 2539 ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4 แสดงเครื่องบ่งชี้ทางเศรษฐกิจบางประการของ 17 จังหวัดในเขตภาคเหนือของไทย

ปี	GRP=Gross Regional Product (ล้านบาท)	มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ของภาคเกษตรคิดเป็น %	จำนวนเงินฝากรวมของธนาคารพาณิชย์ (ล้านบาท)	จำนวนเงินให้สินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ (ล้านบาท)	จำนวนสถานทุกประเภท (ล้านบาท)	จำนวนสถานทุกประเภทในโรงงานอุตสาหกรรม	จำนวนคนงาน
2525	100,775	36.09	28,693	20,706	13,888	93,337	
2530	138,282	30.26	54,951	41,017	16,834	113,714	
2535	272,340	24.23	141,721	132,526	n.a.	n.a.	
2540	422,299	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	

(n.a. หมายความว่าสถิติข้อมูลในช่องตารางดังกล่าวยังไม่สามารถคำนวณได้)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

ในทางสภาพแวดล้อมแบบใหม่ เพาะเป็นสิ่งที่เราคือคนไทยโดยทั่วไป ไม่เคยเห็นมาก่อน รวมทั้งไม่มีประสบการณ์ในการบริหารและจัดการมาก่อน (ดูงานของ Ruland ed.,1996) ปัญหาของเมืองนั้น กล่าวได้ว่ามีมากมาย สับซับซ้อนหลากหลายมิติ และเมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อทุกคน (เช่น ปัญหายาเสพติด ไฟฟ้าดับปะอย ฯลฯ) อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และนี่ก็เป็นสภาพแวดล้อมที่จะช้าหรือเร็ว ย่อมมีผลกระทบต่อสังคม แต่ก็เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้คนสุข หรือผ่อนคลายความสัมพันธ์ ต่อ กับทางสังคม (social relationships) ในแบบเดิม โดยมุ่งไปสู่ระบบความสัมพันธ์ใหม่ ซึ่งอาจเป็นไปได้ในหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น พยายามรื้อฟื้นรากฐานความสัมพันธ์ในแบบใหม่ ให้แก่ชุมชนเดิมไว้ มีการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ มีการถวิลหาและสร้างจินตนาการถึงชุมชนในแบบ “อุดมคติ” เช่นนึกถึงความสงบสุขในแบบชุมชนหมู่บ้าน ฯลฯ (นิติ เอียวรีวงศ์, 2537:8-11) ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง จะมีผลเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้คนจาก

ที่อยู่กันในแบบเดิมๆ ไปสู่สถานภาพใหม่ที่ผู้คนมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยสถานะของความเป็นพลเมือง (citizenship)⁽⁴⁾ เพิ่มมากขึ้น (ดู Judge, et.al, 1995: ch.9) อย่างไรก็ได้ การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองในขนาดที่ใหญ่ขึ้นของไทยไม่ได้เกิดขึ้น เพราะแรงผลักดันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้คนสุข หรือผ่อนคลายความสัมพันธ์ในแบบใหม่ ให้เกิดขึ้น แต่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ และในทางการค้าแบบทุนนิยมในระดับภูมิภาคอีกด้วย เรื่องนี้ ขอให้พิจารณาเครื่องบ่งชี้ทางเศรษฐกิจบางประการจากตัวอย่างของ 17 จังหวัดในเขตภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งแสดงได้ด้วยตารางที่ 4

(4) บทความนี้ ได้ใช้แนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) แม่น่าจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับวิชาชีวศึกษาและปรัชญาการเมือง แต่ก็ด้วยความตระหนักรู้ว่าแนวคิดดังกล่าว มีความสอดคล้องกับกระแสทางวิชาการเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่น เพราะไม่แยกแยกส่วนคนในท้องถิ่นได้หลากหลายมากขึ้น ในระหว่างคนที่มีความกระตือรือร้น กับไม่ค่อยกระตือรือร้นทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญ ซึ่งควรกล่าวไว้เป็นเมืองต้น เพราะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากภาครวมดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ การเคลื่อนไหวในสถานะของกลุ่มผู้มีอันจะกิน ซึ่งอาจเรียกว่าภาษาเดิมได้ว่าเป็น “คหบดี” หรือเป็น “เศรษฐี” ของท้องถิ่น และอาจเรียกเป็นภาษาไทยสมัยใหม่ได้ว่าเป็น “กลุ่มนักธุรกิจภูมิฐาน” บ้าง เป็นผู้ประกอบการในส่วนภูมิภาคและในเขตท้องถิ่นบ้าง เป็นนายห้างภูมิฐาน หรือเป็นชนชั้นนำยุทธหุ้นท้องถิ่นบ้าง ซึ่งคนกลุ่มนี้ ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในเขตเทศบาลของทุกจังหวัด (ดูข้อมูลเรื่องดังกล่าวได้จาก การรวบรวมของ นิรันดร์ ทองปาน, 2534; การศึกษาของ สมเกียรติ วันทดนะ, 2536 และการวิจัยของ Ueda, 1995 เป็นต้น) รวมทั้ง ในเขตรอบนอกเทศบาล ซึ่งเป็นเขตของอำเภอเมืองอย่างหนึ่ง กับเขตใจกลางของอำเภออื่นๆ (หรือเขตสุขภาวะเดิมตามภาษาของทางราชการ) อีกประการหนึ่ง ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง

“สภาพแวดล้อม” ไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) ที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 2530

จากการประมาณการในทางด้านตัวเลขของปริชาติ โชติยะ (ดู Chotiaya, 1997: 253) ซึ่งอ้างหลักฐานจาก การสำรวจเพื่อการวิจัยทางการตลาดและการขยายสินค้าของบริษัทเอกชนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่ง ซึ่งตั้งสำนักในประเทศไทย (คือบริษัท Deemar Media) พบว่า โครงสร้างทางด้านรายได้ และจำนวนของคนในโครงสร้างรายได้ที่แตกต่างกันของประเทศไทย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 แสดงได้ดังตารางที่ 5

นิควรนับเป็นตัวอย่างแสดงการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมของเมือง ที่มีผลกระทบต่อสถานะรายได้ มีผลต่อการประกอบอาชีพการงาน และกระทบต่อการใช้ชีวิตในทางเศรษฐกิจของผู้คนโดยตรง ซึ่งเป็นการเน้นอนว่า เมื่อผู้คนที่มีรายได้เพิ่มขึ้น ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมย่อมเปลี่ยนแปลง

**ตารางที่ 5 แสดงช่วงรายได้และจำนวนคนในช่วงรายได้ต่างๆ ของไทยในเขตกรุงเทพฯ
เปรียบเทียบกับในเขตเมือง และเขตชนบทของต่างจังหวัดในช่วงปี พ.ศ.2538**

พื้นที่	ช่วงรายได้ (บาท)	จำนวนคนโดยประมาณ
เขตกรุงเทพฯ	สูง=มากกว่า 35,000 กลาง=17,500-34,999 ล่าง=ต่ำกว่า 17,499	1,246,000 2,013,000 3,635,000
เขตเมืองในต่างจังหวัด	สูง=มากกว่า 20,000 กลาง=10,000-20,000 ล่าง=ต่ำกว่า 9,999	748,000 1,055,000 1,739,000
เขตชนบทในต่างจังหวัด	สูง=มากกว่า 8,000 กลาง=6,000-8,000 ล่าง=ต่ำกว่า 5,999	7,681,000 4,525,000 26,201,000

* ที่มา: Chotiaya, 1997 หน้า 253 ใน Hewison, ed., 1997

ไปเป็นธรรมด้า เช่น บริโภคสินค้ามากขึ้น ใช้เครื่องไฟฟ้า ซื้อรถยนต์ ใช้โทรศัพท์มากขึ้น ฯลฯ แต่ในส่วนของกิจกรรมทางการเมืองนั้น เรายังจะพิจารณารายละเอียดของการจัดกลุ่มทางการเมือง การพิจารณานี้ โครงสร้าง ลักษณะทางสถาบัน องค์กรทางการเมืองในรูปแบบของสมาคม พรรคการเมือง หอการค้า สมอส การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ ว่าเป็นไปในลักษณะใด ได้เปิดให้กลุ่มคนที่มีสถานะทางอำนาจใหม่ๆ

(คือมีอำนาจการเมืองใหม่ เพราะว่ามีแหล่งที่มาทางอำนาจชนิดใหม่ๆ ตามสภาพการณ์ของการเปลี่ยนแปลง) เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือไม่ ในลักษณะใดมากน้อยเพียงใด

ที่กล่าวสรุปข้างต้นอาจเรียกได้ว่า เป็นกระบวนการทางสังคมการเมืองที่เชื่อมโยงสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลง เข้ากับสถาบันการเมืองทางการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่กำรงอยู่ในรูปแบบชนิดต่างๆ ซึ่งเป็นธรรมด้าที่ยอมมีผลกระทบต่อกันในทางใดทางหนึ่ง

การขยายตัวของหน่วยราชการที่กระทบต่อเทคโนโลยี

การขยายตัวของหน่วยราชการหรือสถาบันการปกครองที่เป็นแบบทางการ (formal institutions) ซึ่งเป็นกลไกและเป็นแขนงของรัฐสมัยใหม่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับท้องถิ่นเทคโนโลยีของไทย กล่าวได้ว่า เป็นไปอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางในช่วงเวลาสองและสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่การขยายตัวนี้ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นพร้อมๆ ในทั้ง 3 ระดับ กล่าวคือ ขยายตัวของหน่วยราชการของส่วนกลาง ขยายตัวของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้ง ขยายตัวของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น การพิจารณาภาพรวมในทั้งสามส่วนประกอบกันไปปัจจุบันมีประโยชน์ใน

ชั้นเบื้องต้น ก่อนที่จะแยกส่วนไปพิจารณาการขยายตัวของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านเทคโนโลยี เป็นการเฉพาะต่อไป

สาเหตุที่หน่วยราชการของไทยขยายตัวออกไปปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในระดับท้องถิ่น พร้อมๆ กันในทั้งสามระดับ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าจะมีสาเหตุปัจจัยหลักเกิดจากการที่หน่วยงานในระดับ “กรม” ของไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการอย่างมาก กล่าวคือ สามารถจัดทำบประมาณ วางแผนงาน รับบรรจุบุคคลากร จัดทำโครงการ ตั้งหน่วยปฏิบัติงาน ฯลฯ ได้ด้วยตัวเอง แม้กระทั่งโดยหลักการแล้ว จะมีหน่วยงานที่ใหญ่กว่า คือกระทรวง รวมทั้งส่วนราชการลั่นกรอง ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน และสำนักงานบุคคล รวมทั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่หน่วยงานในระดับที่ใหญ่กว่า รวมทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองต่างๆ กล่าวได้ว่า ทำหน้าที่ไปตามแบบพิธีการ เสียมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ระบบราชการมีการขยายตัวอย่างมากในช่วง 2-3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา (ดูการศึกษาที่ดีมากของ Chandarasorn, 1985)

กล่าวคือ ข้าราชการของรัฐบาลโดยรวมได้เพิ่มขึ้นจากจำนวนประมาณ 9.3 หมื่นคนในช่วงปี พ.ศ. 2480 โดยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1.2 แสนคนในปี พ.ศ. 2490, เพิ่มเป็น 2.1 แสนคนในปี พ.ศ. 2510, เป็น 7.8 แสนคนในปี พ.ศ. 2522, เป็น 8.4 แสนคนในช่วงปี พ.ศ. 2532 และเพิ่มเป็น 1.3 ล้านคนในปัจจุบัน การขยายตัวดังกล่าวนี้ มีข้อที่ควรอธิบายประกอบในสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง เป็นการขยายตัวสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของหน่วยงานในระดับกรมและกอง ซึ่งการศึกษาวิจัยของ วารเดช จันทรคร ได้ชี้ให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2522 ระบบราชการของไทยในระดับ “กรม” ได้เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 90 กรมเป็น 113 กรม และมีกองเพิ่มขึ้นจาก 550 กอง เป็น 827 กอง นี้เป็นแนวโน้มในช่วงแรก เพราะหลังจากปี พ.ศ. 2522

เป็นต้นมาเพียงปีเดียว จำนวน "กรม" ของหน่วยราชการไทยก็ได้เพิ่มขึ้นอีก 131 กรม และจำนวน "กอง" ก็ได้เพิ่มขึ้นอีกเช่นกันจากจำนวน 827 กอง เป็น 1,268 กอง (ดู วรเดช จันทร์, 2522; ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 2538: 95; Chandarasorn, 1985)

ประการที่สอง การขยายตัวของหน่วยงานราชการตั้งกล่าว ทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานแก่ และเป็นหน่วยงานใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา เป็นการขยายตัวอันเนื่องมาจากมีการขยายสำนักงาน เพิ่มเติม เช่น เพิ่มอัตรากำลังบุคคล ประมาณ และขยายภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเมืองหลวง ซึ่งในภาษากฎหมายกับภาษาของทางราชการไทย (Thai bureaucratic discourse) เรียกว่าเป็นการขยายสำนักงานของส่วนกลางออกไปยังส่วนภูมิภาค กับขยายตำแหน่งงานในส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญมากกว่าส่วนอื่นใด ซึ่งในเรื่องนี้ โดยการศึกษาของโภคิน พลกุล ได้ประมาณการไว้ว่า จำนวนของข้าราชการไทย (โดยที่ฐานการประมาณการของโภคิน พลกุล คือโครงสร้างและสถิติของระบบราชการในปี พ.ศ.

2539) โดยรวมทั้งหมดที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยราชการส่วนกลาง คือในเขตเมืองหลวงจริงๆ มีจำนวนเพียง 32 เปอร์เซนต์ ที่เหลืออีก 68 เปอร์เซนต์เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ ประเภทหนึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคจริงๆ คือได้รับมอบอำนาจ (deconcentration) จากกรุงเทพฯ กลางออกไปปฏิบัติงานส่วนนี้ประมาณว่ามีจำนวน 56 เปอร์เซนต์ และอีกประเภทหนึ่ง เป็นข้าราชการส่วนกลางที่แม้นว่าจะออกไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนกลาง ตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งในส่วนหลังนี้ประมาณว่ามีจำนวนถึง 12 เปอร์เซนต์ (จากการประมาณการของ โภคิน พลกุล, 2539: 66)

จากภาพรวมของการขยายตัวของระบบราชการโดยการประมาณการข้างต้น เราอาจพิจารณารายละเอียดของหน่วยราชการเฉพาะเพียงหน่วยเดียว ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพียงหนึ่งตัวอย่าง เพื่อให้เห็นภาพเป็นการเปรียบเทียบ กับภาพรวมทั่วไป ด้วยตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖ แสดงจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

	พ.ศ. 2522	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2531	พ.ศ. 2536
ข้าราชการ	4,273	5,402	5,297	6,553
- ส่วนกลาง	1,740	2,295	2,105	2,964
- ส่วนภูมิภาค	2,533	3,107	3,192	3,589
ลูกจ้าง	4,909	6,798	6,341	6,662
- ส่วนกลาง	2,929	2,885	2,565	3,088
- ส่วนภูมิภาค	1,980	3,913	3,776	3,574
รวม	9,182	12,200	11,638	13,215

* ที่มาของข้อมูล: รวบรวมจาก รพช. โดย Mehdan with Mektrairat (1994)

จากตารางที่ 6 คงพอเห็นได้ว่าจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานรัฐวัดพัฒนาชนบท ได้ขยายจำนวนเพิ่มขึ้นในส่วนของราชการ “ภูมิภาค” อายุไม่น้อยกว่า 5 ปี ทางจะพิจารณาเบริญเทียบกับการขยายจำนวนของข้าราชการส่วนกลางในช่วงเวลาเดียวกัน กล่าวคือ อัตราส่วนของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อส่วนกลางในปี พ.ศ. 2522 มีเพียงร้อยละ 49 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 54 ในปี พ.ศ. 2536 หรือหากคิดจากโครงสร้างของหน่วยงานนี้คิดเป็นร้อยละ 45 ซึ่งน้อยกว่าจำนวนข้าราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในอัตราร้อยละ 55 (ของปีเดียวกันคือ พ.ศ. 2536) และมีพักรถล่าถังจำนวนข้าราชการส่วนกลางของหน่วยงานที่ตั้งของสำนักงานที่เมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานครแต่เพียงสถานะเดียว เพราะในทางปฏิบัติจริง หน่วยงานดังกล่าวได้จัดส่งเจ้าพนักงานของตนจำนวนมากออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวง โดยอยู่ตามคุณย์ของ ราช.เขตต่างๆ (ซึ่งคุณย์เหล่านี้ มี

ฐานะทางกฎหมายจัดเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง) ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ

การศึกษาของเฟรด วันเดอ เมอร์เดน กับครินทร์ เมธไตรรัตน์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มนโยบายและการปฏิบัติงานในการพัฒนาประเทศของหน่วยงาน ราช. พบว่า รัฐไทยเป็นรัฐที่เน้นการพัฒนาจากส่วนกลางและจากเบื้องบนเป็นสำคัญ และเป็นเช่นนั้นเสมอมาในตลอดระยะเวลาเกือบ 4 ทศวรรษของการก่อตั้งหน่วยงาน ราช. ในขณะที่ส่วนห้องถิน ทั้งในแง่องค์กรและการปกครอง ห้องถินและประชาชนมีบทบาทเป็น “ส่วนประกอบ” การดำเนินงานของรัฐบาลกลาง มากกว่าจะเป็นผู้คิดริเริ่ม วางแผน และผลักดันนโยบายต่างๆ กระมั่นก็ตาม โดยสภาพความเป็นจริงที่หน่วยงานราชการของไทยจะมีการประชันขันแข่งกันเอง (มากกว่าจะมีการประสานร่วมมือ และทำงานร่วมกัน) ที่จะใช้ทรัพยากร คือบประมาณของหน่วยงานตนในส่วนภูมิภาคและห้องถิน รวมทั้งมีการ “ประชันขันแข่ง” (contesting) กับองค์กรและเครือข่ายของนักการเมือง ก็ดูจะเป็นแนวโน้มใหม่ที่ได้ก่อให้

ตารางที่ 7 แสดงโครงสร้างและจำนวนหน่วยราชการในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ในปี พ.ศ.2535 (หมายเหตุ- จำนวนรวมของหน่วยการปกครองห้องถิน ตามตารางนี้ยังไม่นับรวมหน่วย อบต.

ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังปี พ.ศ.2538)

หน่วยงานราชการ ในปี พ.ศ.2535	จำนวนที่ตั้งสำนักงาน ในเขตจังหวัดเชียงใหม่	จำนวนที่ตั้งสำนักงาน ในจังหวัดนครสวรรค์
หน่วยราชการส่วนกลาง	194	57
หน่วยราชการส่วนภูมิภาค	35	34
หน่วยราชการส่วนห้องถิน	27	19
รวม	256	110

* หมาย: รวมรวมจากสำนักงานจังหวัดของจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดนครสวรรค์ ทั้งนี้โดยการประมาณผลของผู้วัวจัย

เกิดการกระจายอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal decentralization) ในระหว่างองค์กรของทางราชการ ด้วยกันเองซึ่นในเขตท้องถิ่นของประเทศไทยในห้วงเวลาหนึ่น (Mehden with Mektrairat, 1994)

ประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวถึงในช่วงนี้ คือการขยายตัวของหน่วยงานราชการของไทย ที่เกิดขึ้นทั้งสามารถดับพร้อมๆ กันในเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศของไทย คือ สภาพความเป็นไปของการขยายตัวของสถาบันการปกครองแบบเป็นทางการ (formal institutions) ในเขตเทศบาลทั่วประเทศ อันเนื่องด้วยเขตเทศบาลนั้น เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ จึงมีความเหมาะสมสมด้วยประการทั้งปวงแก่การตั้งสำนักงาน และจัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารและการปกครองต่างๆ ในเรื่องนี้ ขอให้พิจารณาโครงสร้าง และจำนวนของหน่วยการปกครองทางการได้จากตัวอย่างของ 2 จังหวัดในเขตภาคเหนือของไทย ประกอบการพิจารณา ก็คงพอเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้น ด้วยตารางที่ 7

จากตารางที่ 7 ข้างต้น คงพอเห็นได้ว่าการขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคในเขตเทศบาลของทั้ง 2 จังหวัดนั้นอยู่ในระดับที่สูงกว่าการขยายตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดเดียว กันรวมกันในทุกๆ หน่วย ตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในตลอดระยะเวลา 60 ปีเศษที่ผ่านมารวมทั้งในสมัยปัจจุบัน มีหน่วยเทศบาลเพียง 1 แห่ง มีหน่วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) อีก 1 แห่ง ที่เหลือคือสุขาภิบาล (ปัจจุบันได้รับการยกสถานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว) ซึ่งนับรวมกันแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงที่น้อยมาก มิอาจเปรียบเทียบได้กับจำนวนหน่วยราชการส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาค ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากเดิมเมื่อ 30-40 ปีที่แล้ว มีเพียงจังหวัดละ 15 แห่งในกรณีของส่วนกลาง และ 10 แห่งในกรณีของส่วนภูมิภาค โดยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่า 50 แห่งในกรณีของ

หน่วยราชการส่วนกลาง (และได้เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษในกรณีของเมืองหลัก เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น) กับเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่า 30 แห่งในกรณีของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของเกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศในปัจจุบัน

ตัวอย่างกรณีของหน่วยราชการส่วนกลาง ที่ได้ขยายสำนักงานออกไปปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในเขตพื้นที่ “เมือง” (urban area ซึ่งก็คือเขตพื้นที่ของเทศบาล) ของจังหวัดครัวสารคกับเชียงใหม่ มีอาทิเช่นสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, สำนักงานป่าไม้เขต, สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต, สำนักงานปศุสัตว์ที่ดิน, ศูนย์พัฒนาประมง, ศูนย์ขยายพันธุ์พืช, สำนักงานตรวจสอบชีสหกรณ์, ที่ทำการเขตเศรษฐกิจ, สำนักงานบินจังหวัด, สำนักงานอุตสาหกรรมป่าไม้, สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค, แขวงการทาง, สถานีตรวจอากาศ, สำนักงานการค้าภายใน, สำนักทะเบียนการค้าจังหวัด, สำนักงานประมงศึกษาจังหวัด, สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด, ศูนย์พัฒศึกษาจังหวัด, ศูนย์พัฒนาความประพฤตินักเรียน, สำนักงานควบคุมคุณภาพผลิติต่อ, ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต, โรงพยาบาลแม่และเด็ก, วิทยาลัยพยาบาล, ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม, สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน, ศัลจังหวัด, ศัลเชวง, ศัลเยาวชน, สำนักควบคุมความประพฤติจังหวัด, สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก, มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น สรุปรวมแล้ว กล่าวได้ว่า เกือบทุกกระทรวงทบวงกรมของระบบราชการของไทยในปัจจุบัน มีสำนักงานตัวแทน “ส่วนกลาง” อยู่ในเขตเทศบาลของจังหวัดต่างๆ โดยที่กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงศึกษา, กระทรวงสาธารณสุข กับกระทรวงการคลัง มีแนวโน้มที่จะขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างโดยเด่น อย่างเช่น ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 7 กระทรวงมีตัวแทนราชการส่วนกลางอยู่ในพื้นที่

ของจังหวัดนั้นมากกว่ากระทรวงละ 10 หน่วยงานทั้งสิ้น (ดูเพิ่มเติม รเนศวร์ เจริญเมือง, 2540: 79)

ตัวอย่างในกรณีของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งขยายตัวออกไปอย่างมากเช่นกัน มีตัวอย่างของรายชื่ออย่างเช่น สำนักงานจังหวัด, สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัด, ที่ทำการปักครองจังหวัด, สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด, กองกำกับการตำรวจนครบาล จังหวัด, สำนักงานปลัดจังหวัด, สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด, สำนักงานประมงจังหวัด, ที่ทำการลัดดี้จังหวัด, สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด, สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด, สำนักงานคลังจังหวัด, สำนักงานราชพัสดุจังหวัด, สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, สำนักงานเกษตรจังหวัด, สำนักงานที่ดินจังหวัด, สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด, สำนักงานโยธาธิการจังหวัด, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด, สำนักงานพัฒนาระบบจังหวัด, สำนักงานสหกรณ์จังหวัด, สำนักงานชลประทานจังหวัด, สำนักงานไฟฟ้าจังหวัด, สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด, สำนักงานประกันสังคมจังหวัด, สำนักงานผังเมืองจังหวัด, สำนักงานสถิติจังหวัด, สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด, สำนักงานจัดหางานจังหวัด, สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด, สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด, สถานีขอนส่งผู้โดยสารจังหวัด เป็นต้น

การขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลาง กับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคออกไปยังเขต พื้นที่ “เทศบาล” ของจังหวัดเชียงใหม่ กับจังหวัดนครสวรรค์ (รวมทั้งจังหวัดอื่นๆ) ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า มีผลกระทบในทางโครงสร้าง ทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ ต่อหน่วยการปักครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทบต่อการดำเนินการงานของเทศบาลในเขตเมืองของสองจังหวัดโดยตรง เทศบาลสำคัญเนื่องมาจากการที่ส่วนกลางและภูมิภาคของไทย ไม่ได้ทำงานแต่เฉพาะในด้านของนโยบาย หรือ

การกำกับดูแล หรืออำนวยการประสานงาน หากแต่เมืองทากทอย่างสำคัญใน “ระดับปฏิบัติการโดยตรงในพื้นที่ทั่วประเทศอีกด้วย” (จรส สุวรรณมาลา, 2540: 3) นี่ต้องนับเป็นมิติในการสถาบัน (institutional dimension) ของสภาพการณ์ หรือสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมืองที่สถาบันที่ใหญ่กว่า เมื่ออุปถัมภ์ดำเนินการกับสถาบันที่เล็กและอ่อนแอกว่าในพื้นที่เดียวกันแล้วสถาบันที่เข้มแข็งและมีขนาดใหญ่กว่าัน จะมีอำนาจเหนือกว่าและสามารถควบคุมงานทบทวน หรือเบี่ยงบังบทบาทของสถาบันที่อ่อนแอและเล็กกว่าไปโดยปริยาย

ขอให้พิจารณาการขยายตัวขององค์กร ทั้งในเชิงของบประมาณ บุคลากร ภารกิจหน้าที่ พื้นที่ ฯลฯ ของหน่วยการปักครองเทศบาลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ กับในเขตจังหวัดนครสวรรค์ รวมทั้งในเขตจังหวัดอื่นๆ ประกอบการพิจารณาก็คงจะพอเห็นได้ กล่าวคือ เมื่อมีว่างบประมาณโดยรวมของหน่วยการปักครองท้องถิ่นของไทยทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากแต่เดิมในช่วงทศวรรษที่ 2510 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของบประมาณแผ่นดิน (ซึ่งหมายความว่าราชการส่วนกลางกับภูมิภาคได้รับงบประมาณรวมถึงร้อยละ 95) ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6-7 ของบประมาณแผ่นดินในช่วงทศวรรษที่ 2520 และเป็นร้อยละ 8 ในช่วงทศวรรษที่ 2530 (ซึ่งหมายความว่างบประมาณของส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคได้ลดลงโดยอัตราส่วน โดยเฉลี่อร้อยละ 93-94 และ 92 ของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละช่วงตามลำดับ) (ชูวงศ์ ฉายบุตร, 2539: บทที่ว่าด้วยรายได้ท้องถิ่น และสีสีเลิดกุลประลิทธี, 2527) แต่ในทางความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากคำนวณจากการด้านของรายจ่าย (ไม่ใช่รายได้ ซึ่งเป็นการคำนวณที่ค่อนข้างหยาบ) และพบว่ารายจ่ายภาครัฐของส่วนกลาง รวมทั้งส่วนภูมิภาคนั้นอยู่ในอัตราที่สูงกว่าหน่วยการปักครองท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2534 รายจ่ายของรัฐบาลกลางรวมทั้งภูมิภาคคิดเป็นร้อยละ 95.9 ในขณะที่ของส่วนท้อง

ถินคิดเป็นร้อยละ 4.1 และมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่รวมศูนย์มากยิ่งขึ้น อันเนื่องด้วยรายจ่ายของรัฐบาลกลางและภูมิภาคในปี พ.ศ. 2538 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 96.5 ในขณะที่ของส่วนห้องถังถิน กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.5 เท่านั้น (ดูการคำนวณอย่างละเอียดของ จรัส สุวรรณมาลา, 2540: ภาคผนวก) ⁽⁵⁾

นั่นหมายความว่า การขยายตัวของหน่วยการปกครองห้องถัง เน้นที่เรื่องเงินงบประมาณของเทศบาล เป็นต้น แม้ว่าจะมียอดเงินงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีรายรับรวม 82.39 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2524 และได้เพิ่มขึ้นในอีก สิบปีถัดมา คือในปี พ.ศ. 2534 คิดเป็น 234.89 ล้านบาท (วรพิทย์ มีมา, 2538: 36) คือเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 3 เท่า ซึ่งต้องนับเป็นเม็ดเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างน่าแปลกใจ และควรมีความหมายอย่างมาก หากจะพิจารณาเฉพาะส่วนขององค์กรเทศบาลตามลำพัง (โดยไม่มองภาพรวมทั้งหมด) กรณันก็ตาม หากเราจะพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับการขยายตัวของหน่วยงานของส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว เราคงเห็นได้ว่า งบประมาณโดยรวมของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เพิ่มขึ้นนั้น คิดเป็นเพียง “ครึ่งเดียว” ของงบประมาณของหน่วยราชการภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียว อาทิเช่น งบประมาณของสำนักงานรัฐวัฒนธรรมฯ จังหวัด งบประมาณของสำนักงานโยธาธิการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งได้เพิ่มเม็ดเงินประมาณในช่วงเวลาเดียวกัน ในอัตราส่วนที่สูงและขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าหลายเท่า

งบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านรายจ่าย (ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 96.5 ของงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมดในปี พ.ศ. 2538)

แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยมีได้เพิกเฉยกับห้องถังแต่ก้าวผ่านโครงสร้างพื้นฐาน การปฏิบัติงานให้บริการประชาชน การดูแลความทุกข์สุขของพลเมือง ฯลฯ

ล้วนเป็นการกระทำที่รัฐบาลกลางมุ่งกระทำด้วยตนเอง ผ่านตัวแทนของส่วนกลางมากกว่าจะ “มอบหมาย” โดยการ “เกลี่ย” งบประมาณ มอบหมายภารกิจหน้าที่ รวมทั้ง กระจายบุคลากรลงไปให้หน่วยการปกครองห้องถังของประชาชน ได้ตัดสินใจ และปฏิบัติงานด้วยตนเอง

การศึกษาในที่นี้ แลเห็นการขยายงบประมาณ การเพิ่มบุคลากร การเพิ่มโครงสร้าง การขยายภารกิจหน้าที่ ฯลฯ ของหน่วยการปกครองห้องถังของไทย คือ เทศบาลอยู่บ้าน ในตลอดระยะเวลา 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา แท้ทิ้งต้องกล่าวสรุปว่า เป็นการขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กๆน้อยอย่างหนึ่ง กับ เป็นการขยายงานที่ยังขาดการส่งเสริมให้หน่วยเทศบาล มีอิสระและมีความเติบใหญ่ อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า เป็นขยายงานในลักษณะที่สร้าง “ความผิดซ้ำซาก” (อมร รักษาสัตย์, 2538: 5) บ้างก็เรียกว่าเป็นการขยายงานในลักษณะที่สร้าง “ความล้าบาก ยืดเยื้อ-protracted trouble- ให้บังเกิดแก่เทศบาล” (ชเนคร์ เจริญเมือง, 2540: 123) เป็นต้น ซึ่งตามความ

(5) ควรกล่าวไว้ด้วยว่าการศึกษาในเรื่องการคลังห้องถังถิน เราระบุ ศึกษาได้ทั้งในทางด้านของรายรับ และรายจ่าย โดยที่ในทางด้านของรายรับจะแสดงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม กับลักษณะของการบริหารงานของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ในขณะที่การศึกษาในทางด้านรายจ่าย จะแสดงให้เห็นถึงสภาพของการเมืองการปกครอง กับศักยภาพในบริการจัดการของหน่วยการปกครองห้องถัง ได้อย่างมีรายละเอียด มากกว่าการศึกษาจากทางด้านรายรับ

สำหรับความแตกต่างของข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ค่าอิมบิชั่นของชูวงศ์ ฉายบุตร รวมถึงคนอื่นๆ เน้นพิจารณานะทางการคลังของห้องถังนับเปรียบเทียบกับส่วนกลาง โดยเน้นที่ยอดของรายรับ หรือรายได้รวมเป็นสำคัญ และเป็นการศึกษาที่ไม่รวมรายได้-รายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กับของกองทุนต่างๆ ในขณะที่การศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา กระทำได้ละเอียดกว่า และเน้นในทางด้านรายจ่ายเป็นสำคัญ จึงพบว่า โครงสร้างรายจ่ายภาคภูมิ ยังคงมีความซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นสาเหตุ จึงพิจารณา จึงมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศและพัฒนาห้องถัง ที่น้อยหรือต่ำมากคิดเป็นเพียงร้อยละ 3.5 (ปี พ.ศ. 2538) ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด

คิดเห็นของผู้วิจัยแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปรากฏการณ์โดยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย คือ เป็นสภาพการณ์ที่ Donald C. Rowat เรียกว่าเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากการที่ชนชั้นนำ (ของไทย) กล่าวยกย่องชื่นชมหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติกลับเน้นหลักการรวมอำนาจ (praise decentralization and practice centralization ดู Rowat, ed., 1980: 537)

การขยายตัวของกลุ่มการเมืองแบบไม่เป็นทางการที่กระทบต่อเทศบาล

แม้จะมีการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (formal institutions) ของประเทศไทย จะมีพัฒนาการที่ล้าช้า และมีปัญหาที่สับซับซ้อนและพัวพันกันในตัวเอง แต่ความน่าสนใจ และเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ได้แก่

การเกิดขึ้น และพัฒนาการของการเมืองอีกชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม เป็นการเมืองที่เกิดขึ้นเพระปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งได้สร้างกลุ่มคนที่มี “อำนาจ” ในลักษณะใหม่ๆ ให้เกิดมีขึ้นในท้องถิ่น เป็นการเมืองที่ดำเนินอยู่ในลังคมในชุมชน และในท้องถิ่น ซึ่งห้อมล้อมและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของหน่วยการปกครองทางการในท้องถิ่น การเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ เราสามารถเรียกได้ว่าเป็นการเมืองแบบไม่เป็นทางการ (informal politics) ซึ่งเกิดขึ้นและขยายตัวอยู่ในลังคมท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา (ดู แนวคิดเรื่อง “การเมืองที่ไม่เป็นทางการ” ได้จากข้อเขียนของ ชัยอนันต์ สมวนิช, 2527; Mehden and Wilson, 1970; Tamada, 1991; Mehden with Nakharin, 1994 เป็นต้น)

ในอันที่จริง ควรกล่าวด้วยว่า ประเด็นปัญหาเรื่อง

**ตารางที่ 8 แสดงอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
สภาเทศบาลทั่วประเทศ ปี พ.ศ.2510**

ที่	อาชีพ	จำนวนผู้สมัคร	ร้อยละ	จำนวนผู้ได้รับเลือก	ร้อยละ
1	รับจำนำ	769	10.62	270	14.20
2	ค้าขาย	3349	46.26	934	49.11
3	กลิ่นกรรม	698	9.64	176	9.25
4	หนาความ	415	5.73	187	9.83
5.	ข้าราชการบำนาญ	789	10.90	223	11.72
6	ครู	291	4.02	89	4.68
7	อื่นๆ	929	12.83	23	1.21
	รวม	7240	100	1902	100

* ที่มา: รวบรวมโดยวิญญา อังคณารักษ์ และคณะ, 2511: 33-34

ดังกล่าวมิใช่เรื่องใหม่ เพราะมีงานวิจัยเรื่องเทศบาลของไทยมาก่อนหน้านี้หลายลิบปี อย่างเช่น การศึกษาของประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ เรื่อง “บทบาทของสภากาชาดในการควบคุมการบริหาร” เมื่อปี พ.ศ. 2506 ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่สภากาชาดของไทยจะมีบทบาทใน การควบคุมฝ่ายบริหารอยู่บ้าง ที่สำคัญในประการหนึ่ง ก็ เพราะภูมิหลังของสมาชิกสภากาชาดนั้นเองที่ประกอบอาชีพเป็น “พ่อค้า” มากกว่าอาชีพใดทั้งหมด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2491 สมาชิกสภากาชาด (สห.) ที่มีภูมิหลังประกอบอาชีพเป็นพ่อค้า มีจำนวนถึง 1,320 คน จากจำนวนสมาชิกสภากาชาดทั่วประเทศรวม 2,316 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.99 และมีจำนวน 958 คน จากจำนวนรวม 1,764 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 54.31 ของ สมาชิกสภากาชาดทั่วประเทศในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2501 (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, 2506: 80)

งานที่สำคัญขึ้นต่อมา ได้แก่งานศึกษาวิจัยของ วิญญาณ อังคนารักษ์ กับคณะ ที่ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ การเลือกตั้งเทศบาลรวม 118 แห่งทั่วประเทศเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2510 ก็ได้ค้นพบแนวโน้มของข้อเท็จจริงและความเป็นไปของเทศบาลของประเทศไทยใน ทิศทางเดียวกับการศึกษาของประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2506) ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ในบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากาชาดรวม 7,240 คน แยกได้ว่าเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายมากที่สุดถึง 3,349 คน คิดเป็นร้อยละ 46.25 เรื่องนี้ วิญญาณ อังคนารักษ์ และคณะอธิบายว่า คนกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่ประกอบการค้าอยู่ในเขตเทศบาลนั้นเอง และคนกลุ่มนี้ ก็ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือมีจำนวน 934 คนจากจำนวนรวม 1,902 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 49.10 (ขอให้ดูตารางที่ 8)

จากการวางแผนข้างต้น ซึ่งเป็นผลสำรวจของคณะผู้วิจัย ของทางกรุงเทพมหานครไทยในปี พ.ศ. 2510 ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่ประกอบอาชีพ “ค้าขาย” และประกอบอาชีพ “รับจ้าง” ในเขตเทศบาลนั้น จะมีความตื่นตัว

ทางการเมืองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชากาชาด ที่มีอายุระหว่าง 40-50 ปี และมีการศึกษาอยู่ในช่วงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะเป็นกลุ่มคนที่สนใจในเรื่องการเมืองการปกครอง และการบริหารของหน่วยการปกครองเทศบาล ในเขตพื้นที่ของตนสูงกว่ากลุ่มคนประเภทอื่นๆ

ข้อที่มีความสำคัญในประการต่อมาคือ พฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากาชาด ซึ่งแม้จะไม่ได้มีกฎหมายได้กำหนดให้สมัครเป็นคณะ แต่ก็ดูจะเป็นความเข้าใจทางการเมืองในขั้นพื้นฐาน และดูเป็นเรื่องธรรมชาติของ “นักการเมือง” ส่วนใหญ่ ในเรื่องที่ว่า

“การสมัครเป็นคณะเป็นการเสริมสร้างกำลังในการหาเสียง เพราะได้ช่วยกันพยายาม นอกจากนั้นยังเป็นการรวมผู้ที่มีนโยบายและความคิดเห็นตรงกันมาทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ทำให้สามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบได้ ทั้งยังช่วยกันดึงคะแนนและประยัดรายจ่ายกว่าที่จะสมัครเป็นรายบุคคล เนื่องด้วยทุนค่าใช้จ่ายในการที่มีต้องแยกกันโฆษณาหาเสียง และยังสามารถทำกองทุนร่วมกันในการหาเสียงได้ด้วย... ยิ่งกว่านั้น หากผู้สมัครของคณะได้รับเลือกตั้งมากคณะนั้นก็อาจได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะกรรมการเมืองโดยส่วนตัวและมีคนยึดชื่อ “วิญญาณ อังคนารักษ์ และคณะ, 2511: 41)

นี่ควรนับเป็นหลักวิชาการเมืองของการเลือกตั้ง หรือเป็นความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยตัวเอง แม้นว่าโดยหลักกฎหมาย และโดยแนวนโยบายของรัฐบาลจะไม่สนับสนุนให้เกิดมี “พรรคการเมือง” และการดำเนินการทางการเมืองในระบบธุรกิจฯ อย่างเต็มรูปในระดับท้องถิ่น คือเทศบาล ก็ตาม แต่การดำเนินการในลักษณะ “พรรคร” และ “กลุ่มการเมือง” ก็เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้นับตั้งแต่ศวรรษที่ 2510

เป็นต้นมา (วิญญาณ อังคณาธิการช์ และคณะ, 2511:41-42)

ประเด็นที่มีความสำคัญ ในประการต่อมา ซึ่งแสดงลักษณะทางการเมืองในแบบไม่เป็นทางการของเทศบาลไทยในช่วงทศวรรษที่ 2510 โดยรวมได้เป็นอย่างดีในอีกทางหนึ่ง ได้แก่ ลักษณะของการรวมกลุ่ม และชื่อของกลุ่มการเมือง ที่มีบทบาทช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (สห.) ในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2510 ปรากฏว่า มีชื่อกลุ่มต่างๆ เรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงชื่อกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2510

ที่	ชื่อของกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ
1	กลุ่มนิเทศบาล	18.29
2	กลุ่มญาติมิตรสาย	18.04
3	กลุ่มพ่อค้า	14.16
4	กลุ่มที่ทราบความดีและความสามารถของผู้สมัคร	8.40
5	กลุ่มข้าราชการ	6.54
6	กลุ่มกรรมกร	5.60
7	กลุ่มพวกรีขอบอกัน	5.60
8	กลุ่มบริษัทเดินรถ	5.60
9	กลุ่มครู	3.74
10	กลุ่มนักการ	3.74
11	กลุ่มโรมันคาธอลิก	3.74
12	กลุ่มเจ้าของโรงงานต่างๆ	2.83
13	กลุ่มหัวคะแนน	2.83
14	กลุ่มผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น	0.94

* ที่มา: วิญญาณ อังคณาธิการช์ และคณะ, 2511: 44

จากตารางที่ 9 ข้างต้น เรายังพจฉล่าได้ว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลของประเทศไทย เป็นสภาพการณ์ที่พบได้ทั่วไปบันทึกแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลปี พ.ศ. 2510 โดยมีทั้งกลุ่มการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอย่างหนึ่ง กับกลุ่มของผู้ให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกลุ่มการเมืองทั้งสองประเภทมีกิจกรรมทางการเมืองเคลื่อนไหวอยู่ข้างๆ หรืออยู่ร่องนอก “ศูนย์กลาง” (core) ทางอำนาจของหน่วยเทศบาลอีกทีหนึ่ง และกลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านี้ ก็จะมีบทบาทในฐานะที่เป็น “กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น” ซึ่งจะได้รับทั้งผลดีและผลเสียจากการเข้าไปพัวพัน และเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นทางการ ในทางใดทางหนึ่ง⁽⁶⁾

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณารายชื่อของกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามตารางที่ 9 ข้างต้น เปรียบเทียบกับความรู้ความเข้าใจทั่วไปในปัจจุบันเรารู้คงเห็นได้ว่า การเมืองที่ไม่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นเทศบาลของไทย

(6) ครากล่าวไว้ด้วยว่า วิญญาณ อังคณาธิการช์ กับคณะ ได้เคราะห์ และเสนอแนวแนวทางแก้ไขเรื่องกลุ่มการเมือง กับกลุ่มอิทธิพลในระดับท้องถิ่นของไทยไว้อย่างถูกต้องและน่าเชื่อถืออย่างยิ่ง (ในปี พ.ศ. 2510) กล่าวคือ วิญญาณ อังคณาธิการช์ และคณะ มีความเห็นว่า “...การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ (หมายถึงเรื่องกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ผู้เรียน) จึงเกือบจะไม่จำเป็นต้องกระทำ ในประเทศไทยนั้น กลุ่มที่ควรคำนึงถึงคือ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด หากจะแก้ไขก็ควรจะได้ให้การอบรมให้บุคคลในกลุ่มนี้ทราบซึ่งในระยะนี้บุคคลนั้นๆ แล้วความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ...” (วิญญาณ อังคณาธิการช์ และคณะ, 2511: 45)

พิจารณาในแง่แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาของการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในตลอดระยะเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา คุณไม่เกี่ยวข้องกับหลักการและความเข้าใจของข้าราชการในระดับสูงของไทย ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจหลักการในการเมือง การปกครองเป็นอย่างดี (ว่าใครมีบทบาทอย่างไร?) และความมีบทบาทอย่างไร?) แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังที่ Donald C. Rowat ได้ชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาไว้ (Rowat, ed., 1980: 537)

ได้ขยายตัว และเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นี้ อย่างเช่น กลุ่มชนในเทศบาลกับกลุ่มญาติมิตรสหาย ซึ่งเป็นประชาชนที่ว่าไป รวมทั้งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีกิจกรรมทางการเมืองใดเฉพาะเป็นพิเศษนั้น เป็นที่น่าเชื่อว่าในปัจจุบัน ได้มีบทบาทน้อยลง หากจะเปรียบเทียบกับกลุ่มหัวคะแนน หรือกลุ่มผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งในปี พ.ศ. 2510 มีบทบาทน้อยที่สุด แต่ในช่วงทศวรรษที่ 2530 กลับเป็นกลุ่มที่น่าเชื่อว่ามีบทบาทมากที่สุดในการเมืองท้องถิ่น ของไทยในยุคสมัยปัจจุบัน (ความรู้ทั่วไปนี้ได้จาก สมบัติ จันทร์วงศ์, 2535; สมบัติ จันทร์วงศ์, 2536; สุรเชฐ์ เนียมทั้ง, 2538; เอกน เหล่าธรรมทัคุณ, 2540 เป็นต้น)

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยตัวเองโดยที่ไม่มีใครตั้งใจ หรือวางแผนให้เกิดขึ้น ซึ่งในที่นี้เราพอสามารถพิจารณาแนวโน้ม และทิศทางของแบบแผนของการพัฒนาต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2510 ทราบจนถึงปัจจุบัน ได้ว่ามีแบบของการถือกำเนิด และพัฒนาการแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะกว้างๆ ดังต่อไปนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นการถือกำเนิดและพัฒนาการของกลุ่มคนในท้องถิ่นนั้นเอง ที่สามารถสร้างสถานะให้มีความเด่นชัดได้ในทางสังคมเศรษฐกิจ สามารถรักษาความต่อเนื่องได้ในสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจ หรือ มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมบางประการในท้องถิ่นนั้นเอง ซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น จากเดิมมีร้านขายของขนาดเล็ก ก็กลายเป็นร้านขายของขนาดใหญ่ และเป็นห้างสรรพสินค้า หรือจากเดิมเป็นครอบครัวอยู่แล้ว ก็ยังคงรักษาสถานะความเป็นเศรษฐีไว้ได้ ได้อย่างสืบเนื่อง หรือจากเดิมทำฟาร์มขายไก่ขนาดเล็ก แต่ต่อมาประสบความสำเร็จ เพราะได้เปลี่ยนกิจกรรมมาทำการขนส่ง และก่อตั้งบริษัทเดินรถโดยสาร เป็นต้น

คงจะเป็นการแน่นอนว่า ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมระดับท้องถิ่นดังกล่าว นอกจากนี้ไปจากความสามารถของบุคคลและของตระกูลของบุคคลนั้นๆ แล้ว ก็คงเกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม และมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ช่วยส่งเสริมสนับสนุน และเมื่อคนเหล่านี้ ประสบความสำเร็จในทางสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจที่ขยายต่อเนื่องไปจากเดิม หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในระดับหนึ่ง พากเพียรจะเป็นกลุ่มนบุคคลแรกๆ ที่มีความสนใจในการของบ้านเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมการเมืองต่างๆ และได้ทำให้องค์ประกอบของสมาชิกของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทางการ กับลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการเปลี่ยนแปลงไปในระยะต่อมา

ลักษณะที่ 2 เป็นการถือกำเนิดและพัฒนาการของกลุ่มคนที่มาจากภายนอกท้องถิ่น โดยผ่านการเป็นสื่อกลาง หรือผ่านการเป็นตัวกลางในทางเศรษฐกิจสังคม หรือเป็นส่วนขยายในทางสถาบันทางสังคมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ในท้องถิ่น

ในอันที่จริง การแบ่งว่าผู้ใดเป็นคนท้องถิ่นเดิม กับผู้ใดเป็นคนที่มาจากข้างนอกก็เป็นเรื่องยาก สามารถโต้เถียงกันได้อีกมาก และขึ้นกับกรอบของเวลาที่ใช้ในการศึกษา (เพราะคนที่อยู่เดิมในเวลานี้ หากย้อนหลังกลับไปหลายร้อยปี ก็ล้วนเป็นคนที่มาจากภายนอกทั้งสิ้น) ในที่นี้ เน้นห้องถิ่นเทศบาลในยุคสมัยปัจจุบัน จึงมีกรอบพิจารณาในทางเวลาที่ค่อนข้างชัดเจนว่า คนอยู่เดิมหมายถึงคนที่ตั้งกรากอยู่แล้วอย่างน้อย 1-2 ชั่วคนในช่วงก่อนทศวรรษที่ 2500 ในขณะที่คนใหม่หมายถึงคนที่เพิ่งเคลื่อนย้ายเข้ามายังกิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นเทศบาล ภายหลังจากทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา

ลักษณะทางการเมืองของกลุ่มคนที่เพิ่งย้ายและอพยพเข้ามาใหม่นี้ ในประการเบื้องต้นเราคงต้อง

พิจารณาลักษณะของกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของเข้าเลี่ยงก่อน อย่างเช่น เกี่ยวกับโรงเรียน วิทยาลัย สถานการศึกษา ฯลฯ เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นร้านขายของให้กับนักท่องเที่ยว ทำกิจกรรมโรงแรม เป็นตัวแทนขายของจากทางกรุงเทพฯ เป็นผู้จัดการธนาคาร ฯลฯ หลังจากนั้น คือการพิจารณาร่วมความคิดลักษณะของเครือข่ายของกิจกรรม และความเคลื่อนไหว ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้จะสร้างระบบความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่มกับประชาชนทั่วไป

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้นำทั้งในประเทศที่หนึ่ง และประเทศที่สองสามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเทศย่อย ได้แก่ ประเทศที่ 1 เป็นกลุ่มที่มุ่งเข้ามา มีบทบาท และต้องการเข้าร่วมบริหารในองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยตรง กับประเทศที่ 2 เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีความประสงค์จะเข้ามาร่วมบริหารองค์กร เทศบาลท้องถิ่น แต่มุ่งเข้ามายัง “อิทธิพล” ในบางประเด็น หรือมีบทบาท ในบางเรื่อง ซึ่งกลุ่มคนนี้ๆ พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนั้นๆ มีผลกระทบกับกลุ่มตน

ลักษณะที่ 3 เป็นการถือกำเนิด และพัฒนาการของการเมืองที่ไม่เป็นทางการ อันเนื่องมาจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการด้วยกันเอง (Intergovernmental Relations as Local governance) ได้เปิดโอกาสให้ผู้นำขององค์กรทางการแสดงบทบาทที่ไม่เป็นทางการ คือมีบทบาทที่นอกเหนือไปจากการมีการกิจหน้าที่ของทางราชการในระดับท้องถิ่น

การแสดงบทบาทอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำระบบราชการในระดับท้องถิ่น ในประการแรก เกิดขึ้นตามธรรมชาติของหน่วยงานบางหน่วยงานนั้นเอง ในประการต่อมา เกิดขึ้น เพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน มีการแข่งขันกันในเชิงของการกิจหน้าที่ งบประมาณ การให้บริการประชาชน ฯลฯ ฉะนั้น การแสดงบทบาทอย่างไม่เป็นทางการในท้องถิ่น จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการประสานงาน (และไม่ประสาน

งาน) ระหว่างหน่วยงานของทางราชการต่างๆ กับในประการที่สาม เป็นไปตามเงื่อนไขทางด้านบุคลิกภาพของผู้นำในหน่วยงานราชการนั้นๆ ที่บังคับอาจนิยมชมชอบการทำงานกับภาคสังคม และภาคประชาชนมาก เป็นพิเศษกว่าคนอื่นๆ จึงคิดแสวงหาประโยชน์ สร้างอำนาจบารมี และ “ครอบชั้น” (คือการแสวงประโยชน์ในสิ่งที่มีครัวเรือน หรือก้าวไปกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย) ฯลฯ ด้วยตนเอง หรือโดยกลุ่มของตนเอง

ในเบื้องต้นนี้ เราสามารถกล่าว แล้วตั้งเป็นข้อสมมติฐานได้ว่า การเมืองที่ไม่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นเทศบาลของไทย ทั้ง 3 ลักษณะ ได้ถือกำเนิดขึ้น และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 2-3 ทศวรรษ ที่ผ่านมา พิจารณาได้ทั้งจากการณ์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ กับเทศบาลนครสวนสุรศรี เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้ต้องหันกลับไปบททวนถึงการอภิปราย โถเสียงในทางรัฐศาสตร์ ที่ว่าด้วย การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของชนชั้นนำ หรือ การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของกลุ่มในแบบพหุนิยม (Elite Theory v.s. Pluralism หรือการปะทะกันในทางความคิดและมุมมองในแบบของ C.Wright Mills v.s. แนวความคิดและมุมมองในแบบของ Robert A.Dahl) ในประเด็นเรื่อง แนวโน้มของการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลของไทย ว่ากำลังดำเนินไปกรอบของทฤษฎีใด และจะมีทิศทางไปสู่การสร้างระบบประชาธิบัติระดับท้องถิ่น (local democracy) ที่เข้มแข็ง ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ของไร (ดูแนวคิดทางทฤษฎีของเรื่องดังกล่าวได้จากการเขียนของ Judge et.al, 1995; King and Stroker, 1996 เป็นต้น)

กล่าวโดยสรุป ในบทความนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงการปะทะของท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยจากส่วนของโครงสร้างภายนอก (external structure) ว่าตกลอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมอย่างใด กล่าวคือ มีความอ่อนแองเนื่องด้วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ทำการกำกับดูแล และมีการกิจที่สำคัญอยู่ “เหนือ”

การบริหารงานของเทศบาล โครงสร้างดังกล่าวมีได้มีการจัดลำดับชั้นขององค์กรการปกครอง (Tiered System) ที่ชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นโครงสร้างแบบห่วงกากน์ เนื่องด้วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ใช้อำนาจหน้าที่ มีการควบคุม และใช้ทรัพยากรหดเหลือง เทศบาลเป็นอันมาก ในสภาพการณ์เช่นนี้ เมื่อสังคมเศรษฐกิจมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ในเขตเทศบาลของไทยมีระดับที่ขยายตัวและทวีความรุ่ดเรื่วขึ้น ที่จะพไปได้ว่า สังคมเมืองจะเป็นสถานที่ที่เพาะบ่มและก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพการทำงานใหม่ๆ อย่างมากที่สุด และการเปลี่ยนแปลงในสถานะอาชีพของผู้คนในเขตเมืองดังกล่าวใน ในการหนึ่งหมายความประชานคนจะมีความคาดหวังทั้งในทางการเมือง และมีความคาดหวังว่าจะรับการบริการจากองค์กรของทางราชการที่สูงมากขึ้น และในขณะเดียวกัน องค์กรการปกครอง

ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีพัฒนาการที่ล่าช้ามาก อีกทั้งมีภารกิจหน้าที่และมีงบประมาณจำกัด ก็คงจะประสบกับปัญหาที่ควรจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับต่อไปว่า กลุ่มคนที่มีสถานภาพสังคมใหม่ๆ นักธุรกิจ ผู้ประกอบการค้า ผู้มีการศึกษาผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นฯลฯ จะเข้าไปสัมพันธ์กับการบริหารของเทศบาลในลักษณะใด และในเมืองที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีความอ่อนแอกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางสังคมใหม่ๆ เหล่านั้น จะเข้าไปช่วยทำให้เทศบาลมีความเข้มแข็งได้มากยิ่งขึ้น หรือว่าจะเข้าไปเกาะเกี่ยวเพียงเพื่อการแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งเพื่อเป็นช่องทางของการไตรเต้าที่จะเข้าไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ มากกว่าจะคิดแสวงหาแนวทางพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นมาแต่เดิม ●

บรรณานุกรม

- กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และคณะ การเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการอ่านนายบริการของเทศบาล ศูนย์คึกข่ายชุมชนเมือง คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาศาสตร์ และมูลนิธิเฟรเดริก เอเบρาท, 2531.
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง ครีเอทิฟฟลัბลิชซิ่ง, 2536.
- เกื้อ วงศ์บุญยิน “การเปลี่ยนแปลงช่วงเวลประชารถในสังคมไทย” ใน จินตนาการสู่ปี 2000 งานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2539, หน้า 129-178.
- จรัส สุวรรณมาลา ความสามารถในการเพ่งดูของทางการคลังของเทศบาล เอกสารวิชาการคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- จรัส สุวรรณมาลา ปฏิรูประบบการคลังไทย ระยะงานการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- จรัส สุวรรณมาลา “รือสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย: จากจินตภาพใหม่สู่การรือสร้างบทบาทความเสนอในที่สัมมนาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า จัดเนื่องในโอกาสสัมนาสถาบันมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 26-27 มิถุนายน 2540.
- ชัยอนันต์ สมุทรณิช “การเมืองแบบทางการกับการเมืองแบบธรรมชาติ” รัฐศาสตร์สาร 10: 1-2 (มกราคม-สิงหาคม 2527) หน้า 1-30.
- ชัยอนันต์ สมุทรณิช 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง สถาบันนโยบายคึกข่าย, 2538.
- ชัยอนันต์ สมุทรณิช และประชาติ โชติยะ (บรรณาธิการ) เทศบาลในระบบการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย

- สถาบันนโยบายคึกข่าย, 2538.
- ชูวงศ์ จายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่สาม โดยสมาคมศิษย์เก่า คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ดารณี ภิวิลพิพัฒน์กุล กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ดำรง ลักษพิพัฒน์ “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น” ใน ออมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรมสูตร (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศไทย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.
- นิธิ เอี่ยวครีวงค์ “วัฒนธรรมเมือง” ใน รายงานการสัมมนาเรื่องวัฒนธรรมเมือง วันที่ 7-8 กรกฎาคม 2537 จัดโดยศูนย์มนุษยวิทยาริเวอร์แอร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2537
- นิรันดร์ ทองปาน 200 เศรษฐีเมืองไทย (ภูมิภาค) สำนักพิมพ์บอนไซ, 2534.
- เตช บุนนาค การปกครองระบบทศาลาวินาทของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- ประทาน คงฤทธิ์คึกข่าย “บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร” วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506.
- ประทาน คงฤทธิ์คึกข่าย การปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่สาม โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535. (ก)
- ประทาน คงฤทธิ์คึกข่าย “การคลังท้องถิ่น: บทบาทของนักบริหารท้องถิ่น กับการทำรายการและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ” นิตยสารท้องถิ่น 32:3 (มีนาคม 2535) หน้า 26-38. (ข)
- ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องเพ็ว ปัญหาและ

แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร
เทศบาลไทย เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529.

ธเนศวร เจริญเมือง “เทศบาลในยุคโลกาภัยวัตถุ”
ในชัยอนันต์ สม犹วนิช และปาริชาติ โชคดียะ
(บรรณาธิการ) เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจ
แห่งยุคสมัย สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า
15-29.

ธเนศวร เจริญเมือง การปกครองเมืองในสังคมไทย
กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.

วรเดช จันทร์คร ภารชัยตัวของหน่วยงานในระบบ
ราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม¹
รายงานเสนอในที่ประชุมสมาคมนักวิจัยมหา-
วิทยาลัยไทย เรื่อง Thailand in the 1980's Sig-
nificant Issues, Problems and Prospects
วันที่ 13-16 ธันวาคม 2522.

เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง:
คึกคักกรณีของการเทศบาล” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

วรพิทย์ มีมาก “เทศบาลนครเชียงใหม่” ในเทศบาล
ในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย สถาบัน
นโยบายศึกษา, 2538, หน้า 30-102.

วีรี ชิดเชื้อ “การบริหารการเงินของเทศบาลในประเทศไทย
“วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์
และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

วิญญา อังคนารักษ์ และคณะกรรมการการวิจัยการเลือกตั้ง
สมาคมสภากาชาด 118 แห่งเมืองที่ 23 ธันวาคม
2510 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,
2511.

วัฒนา อัคคพานิช “ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย” สารนิพนธ์
ปริญญาราชศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

โภคิน พลกุล การปฏิรูปกฎหมายในยุคโลกาภัย²
เอกสารวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539.

โภคิน พลกุล และคณะ “แนวทางการพัฒนากฎหมาย
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น” วารสารธรรมศาสตร์ 23:2 (พฤษภาคม-
สิงหาคม 2540) หน้า 1-9.

สมเกียรติ วันทดนน “นักธุรกิจห้องถิ่นกับประชาธิปไตย
ไทย” ในสังคิต พิริยังรัตน์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร
(บรรณาธิการ) ชนชั้นกลางบนกรุงและประชาธิปไตย
ไทย คณะเคราะห์ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2536.

สมบัติ จันทร์วงศ์ “บทบาทของเจ้าฟ่อห้องถิ่นในเศรษฐกิจ
และการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น” ในผาสุก
พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยังรัตน์ (บ.ก.) รัฐ
ทุน เจ้าฟ่อห้องถิ่นกับสังคมไทย ศูนย์ศึกษาเคราะห์-
ศาสตร์การเมือง คณะเคราะห์ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย จัดพิมพ์, 2535.

สมบัติ จันทร์วงศ์ เลือกตั้งวิถีดิจิทัล: ปัญหาและทางออก
สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.

สมาน รังสิโยกุณ्झ์ การจัดโครงสร้างส่วนราชการ จัด
พิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540

สีเดช กลุ่มประสิทธิ์ “โครงสร้างทางการคลังห้องถิ่นของ
ประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ เคราะห์ศาสตร์มหา-
บัณฑิต ภาควิชาเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สุรเชษฐ์ เนียมทั้ง “ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการ
เมืองห้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ข้อมูลสถิติ
ที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2535
ສภากาญจน์ ผาสุนนันดร์ “การศึกษาเพื่อกำหนดคำนิยาม

- เมืองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์พัฒนาบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2536.
- อมร รักษาสัตย์ “การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดช้าๆ ของมหาดไทยและนักการเมือง” ใน ชัยอนันต์ สมุทรณ์ และปาริชาติ โชคิยะ (บรรณาธิการ) เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า 5-14.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สองนัคราประชาริปป์ไทย แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาชนป์ไทย ล้านนา พิมพ์มติชน, 2538.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ “รือสร้างการปกครองท้องถิ่น: ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย ในทศวรรษหน้า จัดเนื่องโอกาสครบรอบวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 63 ปี วันที่ 26-27 มิถุนายน 2540 ณ อาคารเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เอนก เเหล่ธรรมทัศน์ “ปัญหาการปกครองท้องถิ่นป์ไทย: ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่” วารสารธรรมศาสตร์ 23:2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2541), หน้า 10-58.
- Angkanaraksa, Winyoo “Local Government in Thailand” ใน รัฐศาสตร์-การเมือง: รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492-2515 บรรณาธิการโดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ หนังสือจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 145-184.
- Arghiros, Daniel **Political Structures and Strategies: a Study of Electoral Politics in Contemporary Rural Thailand** CSEAS, the University of Hull, 1995.
- Brunn, S., D and William, J., F. **Critics of the World: World Regional Urban Development**
- 2nd ed. New York: Harper Collins, 1993
- Chandarasorn, Voradej “Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy: A Study of Agency’s Functional Responsibilities, 1969-1982” Ph.D.Thesis, New York University, 1985.
- Chotiya, Parichat “The Changing Role of Provincial Business in the Thai Political Economy” in Kevin Hewison (ed.) **Political Change in Thailand: Democracy and Participation** London: Routledge, 1997.
- Goldstein, Sidney “Urbanization in Thailand, 1947-1967” **Demography** 8:2 (1971), pp.205-224.
- Hewison, Kevin (ed.) **Political Change in Thailand: Democracy and Participation** London: Routledge, 1997
- Jones, R.W. **Urban Politics in India, Area, Power and Policy in a Penetrated System** New Delhi: Vikas, 1975.
- Judge, David et.al **Theories of Urban Politics** London: Sage, 1995.
- Karnjanaprakorn, Choop “Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government” Ph.D.Thesis, Indiana Univesity, 1959.
- King, Desmond and Gary Stoker, eds. **Rethinking Local Democracy** MacMillan, 1996.
- Kongridhisuksakorn, Pratan “Local Government in Thailand” ใน รวมบทความวิชาการเกี่ยวกับ เทศบาล (ที่ระลึกงานฉลอง 50 ปีเทศบาล) โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527, หน้า 39-60.
- Mehden, Fred R.von der and David Wilson

- (eds.) **Local Authority and Administration in Thailand** Los Angeles: University of California, 1970.
- Mehden, Fred R.von der with Nakharin Me-ktrairat **Intended policy-unintended consequences Thai ARD and Development** Research Paper, Harvard University, 1994.
- Rigg, J. "Grass-roots Development in Rural Thailand: A Lost Cause?" **World Development** 19:2-3, pp.199-211.
- Rowat, Donald C. (ed.) **International Handbook on Local Government Reorganization** London: Aldwych Press, 1980.
- Ruland, Jurgen (ed.) **The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia** Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996.
- Tirasawat, Penporn "Patterns and Trends of Urbanization: Background Report" TDRI, Bangkok, 1990.
- Tamada, Yoshifumi "Itthipon and Amnat: An Informal Aspects of Thai Politics" **South-east Asian Studies** 28:4 (March 1991):5-16.
- Ueda, Yoko **Local Economy and Entrepreneurship in Thailand: A Case Study of Nakhon Ratchasima** Kyoto: Kyoto University Press, 1995.
- World Bank, **World Bank Development Report 1992** New York: Oxford University Press, 1992.

