

การเมืองการปกครองท้องถิ่นของ เทศบาลไทย: วิเคราะห์โครงสร้างภายนอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ

น คริน ทร เมฆ ไตรรัตน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ว่าด้วยลักษณะทวิลักษณ์ของการปกครอง ท้องถิ่นไทย

ในเบื้องต้นนี้ อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีลักษณะ พัฒนาการ
และสภาพของปัญหาที่แตกต่างกัน ในประการแรกขึ้น
อยู่กับลักษณะการก่อตัวกับลักษณะของการพัฒนาการของ
รัฐนั้นๆ ว่ามีพัฒนาการเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state)
หรือเป็นรัฐรวม

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

ความเป็นอิสระหรือไม่ ในระดับใด รวมทั้ง มีทิศทาง
ของการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ทิศทางใด เช่น ความเป็น
อิสระมากขึ้น ความเป็นอิสระน้อยลง มีความเข้มแข็ง
มากขึ้น หรือ มีความแตกแยกภายในท้องถิ่นมากขึ้น
 ฯลฯ (ดูแนวคิดของเรื่องนี้ได้จาก Rowat, ed., 1980:
535-538)

ในกรณีของประเทศไทย เป็นที่เห็นได้ว่าประเทศ
ไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยวที่มีพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลง
สืบเนื่องมาจากรัฐราชาณาจักรในสมัยอยุธยา มาสู่รัฐ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolutist state) ในสมัย
รัตนโกสินทร์ และพัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่ในรูป
แบบของรัฐธรรมนูญ หรือรัฐประชาชาติ (nation-state)
ในสมัยปัจจุบัน

ในกระบวนการของการก่อร่างสร้างตัวตนของรัฐ
สมัยใหม่ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการ
ปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ พ.ศ. 2435 ปรากฏว่า
ชนชั้นนำจากอาณานิคมกลางของประเทศไทยใน
ปัจจุบัน ที่สำคัญได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์
รวมทั้งขุนนางจากศูนย์กลางของพระราชอาณาจักรเดิม

ของไทย (ตัวอย่างเช่น ตระกูลขุนนาคน เป็นต้น) “และข้าราชการรุ่นใหม่ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แสดงบทบาทร่วมกันอย่างสำคัญ และสูงเด่นในการจัดระบบรัฐ วางรากฐานกลไกของรัฐ และจัดระบบการปกครองของไทย (เช่น มีบทบาทร่วมกันอย่างแข็งขันในการจัดการปกครองในรูปแบบสมณเทศาภิบาล เรื่องนี้ขอให้ดูการศึกษาที่ดีมากของ เตช ขุนนาคน, 2532) และในระยะต่อมา แม้แต่อำนาจทางการเมืองในระดับโครงสร้างส่วนบนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบางประการ ตัวอย่างเช่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น แต่รูปโครงสร้างรัฐเดี่ยวของไทย กล่าวได้ว่า ยังคงดำรงอยู่ และมีวิวัฒนาการสืบต่อเนื่องมาตราบจนปัจจุบัน ดังปรากฏเป็นบทบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในจิตสำนึกของชนชั้นนำไทยตลอดมาว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” (มาตราที่ 1 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน)

ในกระบวนการนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าชนชั้นนำท้องถิ่น (local and provincial elites) ที่มีแต่เดิม เช่น เจ้าเมืองเชียงใหม่ เจ้าเมืองปัตตานี เจ้าเมืองกาฬสินธุ์ เจ้าเมืองท่งถิ่นราชบุรี เป็นต้น หากได้มีบทบาท หรือมีส่วนร่วมแต่ประการใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กระบวนการก่อร่างสร้างตัวตนของรัฐไทยสมัยใหม่ เป็นการดำเนินการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง และเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางของรัฐออกไปสู่รอบนอก ในขณะที่เจ้าเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองอาณาบริเวณรอบนอกของส่วนกลาง เจ้าประเทศราช ผู้นำชุมชนหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นผู้รับการปฏิบัติ หรือเป็นผู้ถูกกระทำ ทั้งที่โดยสมัครใจและไม่สมัครใจ ในอันที่จะดำเนินการไปตามแนวนโยบายของส่วนกลางให้บรรลุผล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็น

ข้อความที่มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และปรากฏความต่อมาจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ก็ล้วนเป็นการตัดสินใจทางการเมืองและการจัดระบบการบริหารราชการจากส่วนกลางทั้งสิ้น ในประเด็นสำคัญที่ว่าด้วยการจัดรูปองค์กร และจัดวางภารกิจกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ขององค์กรส่วนภูมิภาค รวมทั้งขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งเป็นการต่อยอดอย่างต่อเนื่องถึงโครงสร้างรัฐเดี่ยวของไทยว่ายังคงมีความแน่นแฟ้นอย่างยิ่ง และเป็นเครื่องแสดงทิศทางลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ว่าประเทศไทยได้ถือเอารัฐบาลส่วนกลาง “อยู่เหนือ” องค์กรส่วนท้องถิ่นเสมอมา (สมาน รังสิโยภพ, 2540: 154-155; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540; Hewison, ed., 1997: ch.1 and ch.3)

ในประการถัดมา นอกเหนือจากเรื่องรูปแบบโครงสร้างที่เป็นรัฐเดี่ยวของไทยแล้ว คงไม่มีอะไรสำคัญมากเท่ากับหลักการ และแนวทางการปฏิบัติในระบบความสัมพันธ์ของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น (central-local relations) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการพิจารณาว่า การรวบอำนาจของส่วนกลางของประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด และกว้างขวางเพียงใด

การพิจารณาในเรื่องนี้ ในตรงจุดเริ่มต้น เราสามารถประเมินได้จากการจัดองค์กรของรัฐบาลไทย โดยภาพรวม ที่มุ่งให้องค์กรราชการส่วนกลาง และภูมิภาคอยู่ซ้อนทับและทาบทับอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ กล่าวคือ นอกเหนือเขตที่ตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครแล้ว ประเทศไทยจะประกอบไปด้วยพื้นที่ของ “จังหวัด” และเมืองต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน “เขตเทศบาล” ซึ่งเป็นเขตเมือง จะเป็น “พื้นที่” ที่อำนวยความสะดวกและเหมาะสมแก่ตั้งสำนักงานของหน่วยงานราชการต่างๆ เป็น

จำนวนมาก ฉะนั้น เราจึงพบได้ว่าในทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง และเขตเทศบาล จะมีองค์กรของทางราชการแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น ตั้งสำนักงานอยู่รวมกันใน “พื้นที่” เดียวกัน ดังต่อไปนี้

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

ในอดีตช่วงต้นของการก่อตัวของประเทศไทย สมัยใหม่ องค์กรราชการที่จัดเป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยตรง ได้แก่ สมุหเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการจังหวัด (ก่อนปี พ.ศ.2476) ซึ่งถือเป็นข้าหลวง และเป็นผู้แทนพระองค์ทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ในอาณาบริเวณดังกล่าวโดยตรง โดยที่ข้าหลวงสามารถถวายรายงานข้อราชการได้ทั้งปวง พร้อมกับมีหน้าที่ต้องทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเป็นปกติถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว นี่เป็นยุคสมัยแรกเริ่มของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างมีเอกภาพ (unified centralism) ซึ่งต่างจากพัฒนาการในระยะหลัง ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และขยายตัวขององค์กรของทางราชการส่วนกลางในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ เป็นที่กล่าวอ้างและให้เหตุผลกันในสมัยปัจจุบันนี้ว่า เพื่อมุ่งให้เป็นหน่วยงานระดับสูงที่เหนือกว่าราชการส่วนภูมิภาคอย่างหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดมีความช่วยเหลือและประสานในทางวิชาการอย่างหนึ่ง และเป็นหน่วยปฏิบัติงาน หรือหน่วยทดลองงาน เพื่อให้เกิดมีกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดได้ ในเวลาเดียวกันประการหนึ่ง

(2) องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดและอำเภอ ได้ถูกจัดสถานะเป็นหน่วยราชการ “ภูมิภาค” ขึ้นเป็น

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

ลักษณะของงานและภารกิจหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเกณฑ์การประเมินการจัดตั้งหน่วยงานระดับจังหวัด และอำเภอ ในฐานะที่เป็นองค์กรส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันนี้ถือหลักปฏิบัติ 3 ประการดังต่อไปนี้ (ดู สมาน รังสิโยภพ, 2540: 75)

(1) ต้องถือเป็นงานปฏิบัติการ หรืองานให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องจัดอย่างกระจายไปทั่วประเทศ

(2) ต้องถือเป็นงานปฏิบัติการ หรืองานให้บริการที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ และมีปริมาณงานต่อเนื่องตลอดทั้งปี

(3) ต้องถือเป็นงานที่ประชาชนในท้องที่จะต้องได้รับประโยชน์โดยตรง และคุ้มค่าที่จะลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ

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

ตำบลและหมู่บ้าน จะมีเจ้าพนักงาน ซึ่งมีสถานะเป็นเพียง “กึ่งข้าราชการ” และได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางแต่ในทางอ้อม เพราะถูกควบคุมโดยเจ้าพนักงานในระดับอำเภอและจังหวัดอีกทีหนึ่ง คือมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาโดยตรงจากรัฐบาลกลางเหมือนกับองค์กรราชการภูมิภาคส่วนบน

การเกิดขึ้น วิวัฒนาการ และลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภูมิภาคในท้องถิ่น ซึ่งมุ่งให้การ “บริการ” แก่ประชาชนโดยตรงอย่างรวดเร็ว และเบ็ดเสร็จ โดยตัวแทนจากราชการต่างๆ ที่ได้รับการ “แบ่งอำนาจ” มาจากรัฐบาลกลาง กล่าวได้ว่า มีผลกระทบต่อลักษณะของการรวบอำนาจของไทย และกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ (decentralization) โดยมีผลก่อให้เกิดสภาพของการให้บริการ “ประชาชน” ที่มีความซ้ำซ้อน แบ่งเป็นหลายชั้น และมีการแข่งขันกันเองอย่างสูงในระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ของไทย (centralism with fragmentation) ซึ่งในยุคสมัยปัจจุบันนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นอยู่ และอาจกล่าวได้ว่าทราบจนปัจจุบัน สภาพการณ์ดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงลงไปได้เลย (ขอให้ดู โกลด์มัทสัน, 2540 และข้อคิดของเอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2540 กับของ Rigg, 1991)

ข้อสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ “การปฏิบัติงาน” ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในประการต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาทางรัฐศาสตร์ ได้แก่ แนวความคิดและปรากฏการณ์ของสิ่งที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state government) (ขอให้ดูเป็นอย่างยิ่งในผลงานของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2540: 10-58 และ Kongridhisuksakorn, 2527) ซึ่งซ่อนทับอยู่เหนือการ

ปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (local self government) อีกชั้นหนึ่ง

(3) องค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่นตามที่กฎหมายมีบทบัญญัติ

องค์การการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบของไทย ดังกล่าวข้างต้น ได้ถือเอาหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งเป็นหลักการที่ต่างจากการแบ่งอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าด้วยลักษณะของการตัดสินใจอย่างหนึ่ง และความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการตัดสินใจอีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การศึกษาเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับลักษณะทางกฎหมาย การจัดองค์กร ภารกิจหน้าที่ การดำเนินงาน รายได้ และสถานะทางการคลัง ฯลฯ ล้วนมีความคิดเห็นและข้อสรุปตรงกันว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ของไทย ถือได้ว่าเป็นรูปแบบ “ที่ดีที่สุด” และเป็น “ประชาธิปไตย” มากกว่ารูปแบบอื่นๆ (ดูการศึกษาของ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529; จรัส สุวรรณมาลา, 2529; กฤษฎา เพิ่มท้นจิตต์ และคณะ, 2531; ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535; ชัยอนันต์ สมุทวณิชและปาริชาติ โชติยะ, 2538 เป็นต้น)

กระนั้นก็ตาม หากเราพิจารณาในทางโครงสร้างรวมทั้ง พิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค (รวมทั้งส่วนกลาง) กับองค์การการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลโดยรวมแล้ว เราก็คงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีแนวนโยบายและการปฏิบัติที่ให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนภูมิภาค เห็นือการดำเนินงานขององค์กรเทศบาลในทุกๆ ด้าน

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

วรรค 7) อีกชั้นหนึ่ง

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

ในประการที่สาม เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์การส่วนภูมิภาคของไทย ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการอำนวยความสะดวก ให้ท้องถิ่นปฏิบัติงาน หากแต่โดยจารีตประเพณีที่ผ่านมา คือการลงไปปฏิบัติหน้าที่ด้านให้ “บริการ” แก่ประชาชนในท้องที่ หรือในท้องถิ่นโดยตรง ตัวอย่าง เช่น การดำเนินงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ก็เป็นไปเพื่อเสริมสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล เป็นสำคัญ หรือ กรมอื่นๆ เช่น กรมโยธาธิการ เป็นต้น ก็มีการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของ “เทศบาล” อย่างเข้มแข็ง และกล่าวเฉพาะในเรื่องของการให้บริการ (field services) ขององค์การส่วนภูมิภาคในพื้นที่ของท้องถิ่นแล้ว ก็คงพอสันนิษฐานได้ว่า ย่อมมีผลกระทบทั้งในทางตรงและอ้อมต่อการดำเนินงาน “ให้บริการ” ในลักษณะเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความซ้ำซ้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากร การทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ และกลายเป็นองค์กรที่พิกลพิการ คือมีหน้าที่แต่เฉพาะในทางคำประกาศ หรือในทางกฎหมาย มากกว่าจะเป็นหน้าที่ที่ปฏิบัติ คือการทำหน้าที่ “บริการ” ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนอย่างจริงจัง

พิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง ก็คงพอเห็นได้ว่า ราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้นทำหน้าที่สองประการ คือ เป็น

หน่วยงานที่ได้รับการมอบอำนาจ หรือแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง กับอีกประการหนึ่ง คือการทำงาน “บริการ” ในท้องถิ่น ซึ่งในประการหลัง เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเป็นระบบสองชั้น (two tiers หรือ dual government) ในระหว่างชั้นบนที่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ ซึ่งแฝงอยู่กับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคกับชั้นล่าง ซึ่งมีสองสาย สายหนึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐเช่นกัน โดยที่แฝงตนเองอยู่กับการจัดการปกครองท้องที่ ได้แก่ การปกครองของหน่วยตำบล และหมู่บ้าน (ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) กับอีกสายหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หรืออนุโลมตามหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ การดำเนินงานของเทศบาลในเขตเมือง กับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างมีพื้นที่ในการให้ “บริการ” ประชาชนของตน เป็นการเฉพา⁽¹⁾

ในโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์เช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีระดับของการรวมอำนาจที่สูงเป็นอย่างยิ่ง (high centralization) การดำเนินงานของ

(1) แนวคิดเรื่องการจัดลำดับชั้นองค์การปกครอง (Tiered System) ของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนมีความคล้อยตามกับความเห็นของนักวิชาการไทยรุ่นบุกเบิก ตัวอย่างเช่น วิญญู อังคนารักษ์ (ดูงานเขียนของ Angkanaraksa, 2542) และประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535ก: และดูเพิ่มเติม Kongridhisuksakorn, 2527) ซึ่งมีความเห็นว่าการปกครองส่วนภูมิกานั้นเป็น Upper Tier หรือเป็น Local State Government ที่อยู่ “เหนือ” Local Self Government อีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นักวิชาการของไทยในรุ่นหลังๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักนิติศาสตร์ ซึ่งมีความลุ่มหลงในตัวกฎหมาย (Legal Fetishism) ดูจะไม่ยอมรับมติความเห็นของนักวิชาการรุ่นเก่า (เช่น วิญญู อังคนารักษ์ และประทาน คงฤทธิศึกษากร เป็นต้น) โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นระบบ Single Tier มาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2540 จึงมีความพยายามครั้งสำคัญที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็น Upper Tier ที่อยู่เหนือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อีกทีหนึ่ง

ผู้เขียนได้ศึกษาและมีความเข้าใจในความคิดเห็นที่ต่างกันนั้น และเห็นว่าในกรณีของประเทศไทย การศึกษาของนักวิชาการรุ่นบุกเบิกนั้น มีความน่าสนใจและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีพลังมากกว่างานศึกษาในแบบ Legal Fetishism

องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งได้แก่ เทศบาล เป็นต้น จึงประสบกับปัญหาอย่างมากในหลายๆ ด้าน นับตั้งแต่ มีความเป็นอิสระน้อย มีขอบเขตและประสิทธิภาพของการทำงานในระดับต่ำ (หากจะเปรียบเทียบกับกำเนินงานของหน่วยภูมิภาคโดยรวม) การขาดแคลนบุคลากร การมีงบประมาณจำกัด อย่างเช่น งบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเทศบาล ในเขตจังหวัดหนึ่งๆ มีงบประมาณเพียง “ครึ่งเดียว” เท่านั้น หากจะเปรียบกับงบประมาณรวมของหน่วยงานภูมิภาคเพียงหนึ่งหน่วยงาน เช่น ขงโยธาธิการ หรือ ขงเร่งรัดพัฒนาชนบท ฯลฯ ในจังหวัดเดียวกัน

จากที่กล่าวบรรยายตามลำดับข้างต้น แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว จะดูว่าเป็นเรื่องปัญหาของการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมๆ และเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่มาก แต่การศึกษานี้ พิจารณามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเรื่องของโครงสร้างทางการเมือง ที่แม้ว่าจะมีชื่อเรียก หรือนามทางราชการ (bureaucratic discourse) ว่าเป็นราชการ “ส่วนกลาง” และ “ส่วนภูมิภาค” ก็ตาม แต่ในเรื่องของบริบท และการปกครองแล้ว หน่วยงานของทางราชการทั้งสองประเภทดังกล่าว ได้ทำการบริหาร การปกครอง ให้บริการประชาชน ใช้จ่ายงบประมาณ ทำโครงการ ช่วยเหลือและดูแลความทุกข์สุขของราษฎร ฯลฯ ในลักษณะที่เป็นการ “แข่งขัน” (contest) และ “ซ้อนทับ” โดยตรงกับการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินงานของเทศบาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ องค์การเทศบาล รวมทั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ของประเทศไทย มิได้เป็นไปในรูปของการปกครองที่มีบูรณาการในแนวราบ (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 โดยเริ่มต้นขึ้นหลังการตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น ในปี พ.ศ. 2476 และดำเนินต่อเนื่องมา ตราบจนปัจจุบัน ลักษณะของวิวัฒนาการของเทศบาลของไไทยนั้น เราสามารถพิจารณาได้หลายแง่มุม กล่าวคือ

ประการแรก คือการพิจารณาจำนวนการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งเริ่มต้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 ด้วยจำนวน 48 เทศบาล และในปี พ.ศ. 2479 ก่อตั้งเพิ่มขึ้นอีก 28 เทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนี้ แม้ว่าจะในระยะแรกผู้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (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 และหลังจากนั้นคือนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างสำคัญ เนื่องด้วยรัฐบาลไทยมีแนวนโยบายทางการเมืองที่จะใช้การปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ จึงมีการรื้อฟื้นสุขาภิบาลขึ้นใหม่ในปีเดียวกัน มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2498 รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 อีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495

จนถึง พ.ศ. 2540 ซึ่งกินเวลานานถึง 45 ปี ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกเพียง 31 แห่ง คิดเฉลี่ยแล้วไม่ถึงปีละหนึ่งแห่ง อันเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับในระยะ 19-20 ปีแรกที่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในจำนวนที่มากถึง 117 แห่ง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ปาริชาติ โชติยะ, 2538: 18-19)

ข้อเท็จจริงข้างต้น หากพิจารณาประกอบในบริบทของการขยายตัวของตำบล (ซึ่งเป็นกลไกในระดับล่างของการปกครองส่วนภูมิภาค) แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ จำนวนตำบลของไทยในปี พ.ศ. 2478 มีเพียง 4,800 ตำบล และได้ขยายเป็น 5,000 ตำบลในปี พ.ศ. 2500 และเพิ่มขึ้นเป็น 7,255 ตำบลในปี พ.ศ. 2540 การขยายตัวของตำบลดังกล่าวนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกับการขยายจำนวนหัวหน้าสำนักงานราชการภูมิภาคในแต่ละจังหวัด จากเดิม ซึ่งมีเพียงจังหวัดละ 7-8 ตำแหน่งในช่วงทศวรรษที่ 2490 เพิ่มขึ้นเป็นจังหวัดละ 33-35 ตำแหน่งในปัจจุบัน นี่นับเป็นสภาพแวดล้อมที่มีผล “กระทบ” ต่อการขยายจำนวนเทศบาล รวมทั้งการขยายเขต และขยายภารกิจหน้าที่ของเทศบาลด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขไปอย่างสำคัญเช่นกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตรากฎหมายฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกรวม 9 ครั้ง) และยังคงมีผลบังคับใช้ตราจนปัจจุบัน ในเรื่องนี้ การศึกษาวิจัยของ ชูบ กาญจนประกร ได้วิเคราะห์ไว้อย่างสนใจว่า “ยิ่งแก่กฎหมายเทศบาล เทศบาลก็ยิ่งถูกควบคุมหนักขึ้นเท่านั้น” โดยมีสาเหตุหลักมาจาก “ทัศนคติ” ทางการปกครองของรัฐบาลกลาง และภูมิภาคของไทย ที่ต้องการให้เทศบาลทำงานในขอบเขตที่จำกัด และทำหน้าที่ตรงตามความประสงค์ของส่วนกลางและภูมิภาค มากกว่าจะให้เทศบาลมีความคิดริเริ่ม และมี

ความอิสระโดยตนเอง (Karnjanaprakorn, 1959: 96, 229 และดู เพิ่มเติม ดำรง ลัทธพิพัฒน์, 2508: 120-165; และ วรี ชิดเชื้อ, 2516: 19-24 ซึ่งได้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเทศบาลครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2496)

การวิเคราะห์ข้างต้นของชูบ กาญจนประกร (2502) รวมทั้ง ดำรง ลัทธพิพัฒน์ (2508) เป็นต้น แม้ว่าจะศึกษาวิจัยเมื่อ 30-40 ปีที่แล้ว แต่ก็ยังคงไม่ล้าสมัย เนื่องด้วยการศึกษาในระยะหลังของ วรี ชิดเชื้อ (2516) ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) จรัส สุวรรณมาลา (2529) กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และคณะ (2531) เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง (2534) และการศึกษาวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับปาริชาติ โชติยะ (บรรณานุกรม, 2538) เป็นต้น ต่างยืนยันสภาพของความ “ด้อยพัฒนา” ของระบบเทศบาลของไทย อันเนื่องด้วยพื้นที่ของเทศบาลมีจำกัด และมีจำนวนรวมของเทศบาลอย่างจำกัด อย่างหนึ่ง กับถูกควบคุมอย่างมากโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกประการหนึ่ง

การ “ควบคุม” เทศบาลโดยราชการส่วนกลางร่วมกับราชการส่วนภูมิภาค เราสามารถแจกแจงรายละเอียดออกไปได้ว่ามีหลายลักษณะและซับซ้อน นับตั้งแต่การควบคุมการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย มีการควบคุมโดยการกำหนดชั้นเทศบาล (ซึ่งเป็นอำนาจในการตรา “อนุบัญญัติ” ของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2529) มีการควบคุมการบริหารงานบุคคลทั้งในทางตรงและในนาม มีการควบคุมทางด้านการคลัง นับตั้งแต่การเริ่มต้นจัดทำงบประมาณ การตั้งงบประมาณ การควบคุมบัญชี การตรวจสอบบัญชี มีการควบคุมกรอบของการบริหารงานทั่วไป การควบคุมดูแลเหนือการกระทำ เช่น การให้ความเห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติเรื่องต่างๆ และมีการวางระเบียบต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก ให้องค์กร

เทศบาลปฏิบัติตาม (ดูการศึกษาของ วัฒน อัครพานิช, 2537 และดู วีรี ชิดเชื้อ, 2516; เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, 2534) ⁽²⁾

ประการที่สาม ปัญหาที่ปรากฏยังเกี่ยวข้องกับการจัดรูปองค์กรของเทศบาลอย่างตายตัว กล่าวคือ เทศบาลของไทยใช้รูปแบบเดียว คือสภา กับนายกเทศมนตรี (council-mayor form) โดยไม่แสวงหาและไม่มี ความพยายามที่จะปรับปรุงให้เป็นอย่างอื่น เช่น รูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (เฉพาะเรื่องนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2528: 3-5; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2538: 20) การให้สภาท้องถิ่นของไทยมีสมาชิกของสภาท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง การให้เทศบาลมีรายได้ที่น้อยเกินไป มีเจ้าพนักงานที่ไม่มีความเป็นอิสระ และไม่มี ความพยายามส่งเสริมให้เทศบาล ทำงานร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ (อมร รัชาสัตย์, 2538: 10-12)

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

จากตารางที่ 1 คงพอเห็นได้ว่า ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนทางการเมืองของประชาชน (อย่างน้อยที่สุดคือการออกเสียงเลือกตั้ง) ในระหว่างการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเทศบาลนั้น กล่าวได้ว่า ในระยะก่อนปี พ.ศ. 2522-2523 อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก คืออยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 40 เศษ แม้ว่าในบางสมัย

ของการเลือกตั้งระดับชาติจะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงเป็นพิเศษ เช่น ในปี พ.ศ. 2501 (การเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์) อยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 57.5 แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นเทศบาลในปี พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2518 ก็อยู่ในอัตราที่สูงกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภายหลังกปี พ.ศ. 2522-2523 จะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่า จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติได้พุ่งขึ้นสูงเป็นพิเศษและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ คือมากกว่าร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2526 และมากกว่าร้อยละ 60 ในการเลือกตั้งระดับชาติในตลอดทศวรรษที่ 2530 เรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวในทางการเมืองของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะถูกระดมโดยกลไกทางการเมืองในบางลักษณะ (ซึ่งเราสามารถ

(2) ในส่วนของกฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อวางกรอบแนวทางให้เทศบาลปฏิบัติตามนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่เคยมีการ “ตรวจสอบ” กันอย่างจริงจังมาก่อนเลยว่ามี ความ “ขัดกัน” กับกฎหมายที่ใหญ่กว่า คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้ง “ขัดกัน” กับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในแต่ละช่วงแต่ละสมัยหรือไม่ ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลนั้น ได้หมายรวมถึงนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี และประธานสภาเทศบาล กับรองประธานสภาเทศบาลเข้าไปด้วย ทั้งๆ ที่ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายสภาขององค์กรเทศบาลดังกล่าว (ฐานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) มิได้มีฐานะเป็น “พนักงาน” ของเทศบาลแต่อย่างใด หรือในอีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนคำรักษาพยาบาล และเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2530 รวมทั้งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2530 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ให้เทศบาล และเมืองพัทยา “ปฏิบัติตาม” ก็เป็นเรื่องที่ชวนให้น่าคิดอย่างมากว่า กระทรวงมหาดไทยกระทำการที่ “เกิน” กว่าที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือไม่

ระเบียบทางการเงินการคลัง รวมทั้งข้อปฏิบัติที่ตราออกมาในรูปหนังสือเวียน กับหนังสือ “สั่งการ” ต่างๆ กล่าวได้ว่ามีรายละเอียดอยู่มาก ล้วนเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ทางฝ่ายรัฐบาลกลางได้ยึดถือเป็นหลักว่า เทศบาลอยู่ใน “สายงานการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับจังหวัดและอำเภอ...” การปฏิบัติต่างๆ เหล่านี้ มิได้ช่วยส่งเสริมให้เทศบาลมีอิสระ และเติบโตใหญ่ สมกับที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองของประชาชนได้เลย (ดูการวิเคราะห์ของ วัฒน อัครพานิช, 2537: บทที่ 4-5 และดูเพิ่มเติมการศึกษาของ วีรี ชิดเชื้อ, 2516: บทที่ 2 และของเพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, 2534: บทที่ 7)

ตารางที่ 1 แสดงสถิติเป็นร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติ
เปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งเทศบาลทั่วประเทศ

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 พฤศจิกายน 39	62.42	2538	40.8

* ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วิพากษ์วิจารณ์ต่อไปได้ว่าไม่ได้เป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตย เช่น ถูกควบคุมโดยระบบอุปถัมภ์ โดยระบบหัวคะแนน การซื้อขายคะแนนเสียง ฯลฯ ก็ตาม เรื่องนี้ขอให้ดูการศึกษาของ สมบัติ จันทรวงศ์, 2535: Arghiros, 1995 เป็นต้น) แต่ความตื่นตัวในทางการเมืองดังกล่าวนี้ ก็เป็นที่น่าสังเกตอีกเช่นกันว่า มิได้มีผลในทางบวกต่อการเลือกตั้งในระดับเทศบาลของไทยเลย กล่าวคือ ยังคงอยู่ในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40

เศษเหมือนเดิม เรื่องนี้ แสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาในทางการเมืองทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นของไทยที่มีความพัวพันกันอย่างซับซ้อน และผู้คนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำในท้องถิ่น ได้ถูกปลุกกระตือรือร้นให้มีความตื่นตัวที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยมุ่งเป้าหมายไปที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติ มากกว่าจะสนใจที่จะทุ่มสรรพกำลังเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาประเทศกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ ความเป็นเมืองที่กระทบต่อเทศบาล

หากเราได้ทบทวนถึงสิ่งที่เรียกว่า “เมือง” เราจะต้องพบกับปัญหาสำคัญบางประการ ตัวอย่างเช่น การขาดการนิยามความหมายที่เป็นหนึ่งเดียว การให้ความหมายของเมืองในประเทศตะวันตกกับการให้ความหมายของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา มีความแตกต่างกันและไม่สามารถหยิบยืมมาใช้ได้ในบางกรณี นอกจากนี้การให้คำนิยาม “เมือง” ในศาสตร์แต่ละแขนง ดังเช่น ภูมิศาสตร์, เศรษฐศาสตร์, สังคมวิทยา หรือแม้แต่วิทยาศาสตร์ ก็ยังมีความแตกต่างทั้งในแนวทางและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งความแตกต่างอันนี้เองที่นำไปสู่การขาดการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นเมืองที่เป็นหนึ่งเดียว ดัชนีชี้วัดที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะของการถูกนำมาใช้อย่างหลากหลาย สุดแท้แต่รูปแบบหรือเรื่องที่ต้องการศึกษา

ในประเทศไทยเองก็เช่นกัน ก็ได้มีความพยายามของนักวิชาการในด้านต่างๆ ที่จะนิยามความหมายของคำว่า “เมือง” แต่หาได้โดยทางการนั้น เขตเมือง (Urban Areas) ยังคงหมายถึง เขตเทศบาล (Municipal Areas) (โสภาคย์ ผาสุกนิรันดร์, 2536:13) ซึ่งการนิยามเช่นนั้นส่งผลทำให้โดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยมีระดับความเป็นเมืองอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

จากข้อจำกัดทั้งสองที่เกิดขึ้นนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เราน่าจะเริ่มต้นพิจารณาแนวคิดเรื่อง “เมือง” จากนักวิชาการต่างๆ ในวงกว้างเสียก่อน มากกว่าจะคิดอย่างแคบๆ ว่า เฉพาะพื้นที่ของเทศบาลเท่านั้น คือเขตเมือง และนอกเขตเทศบาลเป็นพื้นที่ของเขตชนบท Brunn และ Williams ได้นิยามว่า “เมือง” หมายถึง อาณาบริเวณที่ได้รับการปลูกสร้างและพัฒนา โดยประกอบไปด้วย ตึกกรามบ้านช่อง, ถนน รวมไปถึงสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งการพัฒนานี้มักจะขยายวงกว้าง

กว่าพื้นที่ทางการปกครองของเมืองนั้นๆ ก็ได้ (Brunn and Williams, 1993: 3)

Knox ได้ให้อธิบายว่า การที่จะพิจารณาว่า อาณาบริเวณหนึ่งอาณาบริเวณใดมีลักษณะเป็นเมืองนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ เอกลักษณะหรือลักษณะเด่น โดยที่เอกลักษณะหรือลักษณะเด่นจะส่งผลให้เมืองหนึ่งแตกต่างจากอีกเมืองหนึ่ง องค์ประกอบที่ทำให้เกิดเอกลักษณะเหล่านั้น ได้แก่ สภาพทางกายภาพ, ประชากร, ระบบเศรษฐกิจและสังคม, วัฒนธรรม และกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแม้จะมีแนวทางในการศึกษาเรื่องเมืองอยู่หลายแนวทาง แต่ในที่สุดแล้ว จุดร่วมที่สำคัญของแนวทางการศึกษาทั้งหลายเหล่านั้นก็คือ การศึกษาถึงแบบแผนของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ รวมไปถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ภายในอาณาบริเวณที่รับรู้และถูกเรียกกันว่ามีความเป็น “เมือง” นั้นๆ (Knox in Kuper, 1996: 888-889)

วิล วอร์ลิสซาติ ได้นิยามว่า “เมือง” หมายถึงการตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร (อันได้แก่ อาคารบ้านเรือน) มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสาธารณูปโภค (เช่น ประปา, ไฟฟ้า และถนน เป็นต้น) เมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรของแต่ละเมืองจะประกอบด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ อาชีพพื้นฐานของประชากรเมืองจะไม่ใช้เกษตรกรรม เมืองจะมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ เมืองจะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ นอกจากนั้นเมืองยังเป็นศูนย์รวมของขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ อีกด้วย (วิล วอร์ลิสซาติ อ้างถึงใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536: 17-18)

จากความหมายต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เราสามารถที่จะสร้างกรอบสำหรับใช้ในการพิจารณาสิ่งที่

เรียกว่า “เมือง” ได้ กล่าวคือ การที่จะเรียกอาณาบริเวณใดว่าเป็น “เมือง” นั้น อาณาบริเวณนั้นๆ จะต้องมียอดประกอบอย่างน้อย 3 ประการคือ

ในประการแรก ได้แก่ องค์ประกอบด้านประชากร กล่าวคือ อาณาบริเวณที่ถือว่าเป็นเมืองนั้น ควรจะเป็นอาณาบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัย มีผู้ประกอบกิจการต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก และมีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง

ในประการที่สอง ได้แก่ ระดับของการพัฒนา กล่าวคือ อาณาบริเวณที่เป็นเมืองควรจะเป็นอาณาบริเวณที่ได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งให้เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย การจัดสร้างสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า, ประปา, ถนนหนทาง หรืออาจรวมไปถึงการจัดให้มีการบริการสาธารณสุขที่ดี

ในประการที่สาม ได้แก่ ความเป็นพลวัต (Dynamic) ของอาณาบริเวณที่เป็นเมือง” ควรจะเป็นอาณาบริเวณที่มีความเคลื่อนไหว ไม่หยุดนิ่ง เช่น มีกระบวนการก่อตัว และพัฒนาของกลุ่มต่างๆ ทั้งทางการเมืองและสังคม การเป็นศูนย์กลางทางในกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจ, วัฒนธรรม ซึ่งส่งผลให้มีปฏิสัมพันธ์ของคนและกลุ่มต่างๆ ภายในเขตเมือง เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่องค์ประกอบทั้ง 3 ประการ อันได้แก่ (1) ประชากร (2) ระดับของการพัฒนา และ (3) ความเป็นพลวัต สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการและลักษณะของความเป็นเมืองได้ ซึ่งอย่างน้อยที่สุด ก็น่าจะเป็นกรอบที่ช่วยให้เห็นถึงพัฒนาการและพลวัตต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตเทศบาลนครของไทย

เมื่อหันมาพิจารณาเทศบาลของไทย แม้ว่าจำนวนรวมของเทศบาล กับเขตพื้นที่ของเทศบาลของไทยจะเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา (คือมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพียง 31 แห่ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2495-2540) แต่จาก

การศึกษาสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไทยโดยภาพรวมแล้ว เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สมัยของการพัฒนาประเทศครั้งใหญ่ เริ่มนับจากปีที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบัน และโดยผลของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ได้กระทบต่อสภาพของความเป็น “ชนบท” และความเป็น “เมือง” ที่มีผลต่อเทศบาลของประเทศไทย โดยเกิดผลของการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด ดังต่อไปนี้

ในประการแรก เกิดขึ้นในระดับของสภาพแวดล้อม โดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้ประชากรของไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ในแบบเมืองเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ประชากรโดยรวมของไทยได้เพิ่มจากจำนวน 34 ล้านคนในปี พ.ศ. 2513 เป็น 44 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 และเป็น 54 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 ในจำนวนนี้ เป็นประชากรในเขตภาคเหนือที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่เพียง 7 ล้านคนในปี พ.ศ. 2513 โดยเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 และเพิ่มขึ้นเป็น 10 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งต้องถือว่า เป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งในเขตภาคกลาง และของกรุงเทพมหานครในช่วงเดียวกัน

สำหรับประชากรในเขตเมือง (urban area) ของไทย 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 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2535) หรือคิดเป็นร้อยละ 13.4 ในปี พ.ศ. 2513 คิดเป็นร้อยละ 17.3 ในปี พ.ศ. 2523 และคิดเป็นร้อยละ 18.9 ในปี พ.ศ. 2533 ตามลำดับ (ตามรายงานของธนาคารโลกกล่าวว่าในปี พ.ศ. 2523 ประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 23 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าข้อมูลจากสำนัก

งานสถิติแห่งชาติ ซึ่งระบุว่าประเทศไทยมีประชากรในเขตเมืองเพียงร้อยละ 18.9 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเราจะใช้สถิติของธนาคารโลก ซึ่งเชื่อว่าประชากรในเขตเมืองของไทยจะมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 23 แต่อัตรานี้ก็ยังคงเป็นอัตราที่ต่ำกว่าจำนวนประชากรในเขตเมืองของประเทศเพื่อนบ้านในช่วงเดียวกัน คือ ต่ำกว่าของฟิลิปปินส์ ซึ่งมีถึง 43 เปอร์เซ็นต์ อินโดนีเซียมี 31 เปอร์เซ็นต์ ตุรกีมี 61 เปอร์เซ็นต์ เกาหลีใต้มี 72 เปอร์เซ็นต์ ดูได้จากรายงานของ ธนาคารโลก World Bank, 1992: 278-279 หรือ ดูจาก เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538: 29-30)

ในเรื่องเดียวกันนี้ การศึกษาวิจัยของ ซิดนีย์ โกลด์สไตน์ (ดู Goldstein, 1971:205-224) ได้วิเคราะห์เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของประชากรกับสถานะความเป็น “เมือง” ของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2510 ไว้ที่น่าสนใจยิ่ง โดยที่เขาพบว่าในช่วง 20 ปีดังกล่าว นั้น ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตชนบทอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 แต่ในเขตเมืองของประเทศไทย กลับมีอัตราเพิ่มขึ้นของประชากรที่มากกว่า คือ เฉลี่ยแล้วอยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 5

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

ในที่นี้ เราอาจสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากระดับของความเป็นเมือง “ขนาดเล็ก” ไปสู่ระดับของความเป็น “เมืองขนาดกลาง” (Goldstein, 1971; ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, 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

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

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

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

มีอยู่ร้อยละ 60 แต่ในปี พ.ศ. 2531 แม้ว่าเมืองขนาดเล็กจะมีเพิ่มขึ้น แต่หากคิดในเชิงเปรียบเทียบเป็นร้อยละแล้ว กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 55 ของเมืองทั้งหมด นั่นหมายความว่า ความเป็นเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในระหว่าง ปี พ.ศ. 2518 จนถึง ปี 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 และได้เพิ่มจำนวนขึ้นเกือบเท่าตัว คือมีจำนวนถึง 26 แห่งในปี พ.ศ. 2531

ในส่วนของอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร (ซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่คู่ขนานกับความเป็นเมือง) ก็เป็นที่น่าสนใจอีกเช่นกันว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2518-2531 การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชนบทอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.4 ในขณะที่ในเขตเมือง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเฉลี่ยแล้ว มีอัตราที่สูงถึงร้อยละ 4.1 ซึ่งต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างรวดเร็ว หากคิดเปรียบเทียบการคำนวณของ Sidney Goldstein ในช่วงก่อนหน้าในที่ระบุว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2510 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในชนบทคิดเป็นร้อยละ 3 และคิดเป็นร้อยละ 5 สำหรับในเขตเมือง

การศึกษาเรื่องความเป็นเมือง และการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ในประเทศไทยของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ในทางหนึ่ง ได้ตอกย้ำข้อสรุปมติฐานเบื้องต้น ดังที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้นของบทความว่า การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในเขตเมือง คือเทศบาล นั้นมีความล่าช้าและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างยิ่ง เพราะในขณะที่เขตเมืองของประเทศไทยมีจำนวนถึง 424 แห่งในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยกลับมีเทศบาลอยู่เพียง 117 แห่งเท่านั้น และหลังจากนั้นจนถึงปี พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งเทศบาล

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

ประการที่สาม มีการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ของประเทศไทยข้างต้น ได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญ ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งส่วนที่เป็นสาเหตุ และเป็นผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเศรษฐกิจของไทยโดยรวมในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมา 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 วงศ์บุญสิน, 2539: 142)

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

ในส่วนของเครื่องบ่งชี้สภาวะทางสังคมที่ เราสามารถพิจารณาเพิ่มเติม และสนับสนุนคำกล่าว (ขอให้อ่านข้างต้น) ที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง จาก

(3) 17 จังหวัดภาคเหนือของประเทศไทย ประกอบไปด้วยจังหวัด เชียงราย, พะเยา, น่าน, อุตรดิตถ์, พิจิตร, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, นครสวรรค์, อุทัยธานี, ตาก, แม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, ลำพูน, ลำปาง, แพร่, สุโขทัย, กำแพงเพชร, และจังหวัดพิจิตร ซึ่งผู้เขียนได้เลือกใช้สถิติรวมของภาคนี้แทนที่จะเป็นสถิติรวมของประเทศไทยทั้งประเทศ

ตารางที่ 2 แสดงดัชนีทางสังคมทางด้านสุขภาพอนามัยของเขตภาคเหนือ 17 จังหวัด

ปี	จำนวนสถาน พยาบาล	ประชากร ต่อเตียง	จำนวน แพทย์	ประชากร ต่อแพทย์	จำนวน พยาบาล	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 สำนักงานนายกรัฐมนตรี

การเป็นเมืองขนาดเล็กไปเป็นเมืองขนาดกลาง (ดูการศึกษา
ของ Goldstein, 1971) ของประเทศไทย และเน้น
ตัวอย่างเฉพาะเขตภาคเหนือของประเทศไทยรวม 17
จังหวัด ได้ในอีกทางหนึ่ง ก็คงจะได้แก่ จำนวนผู้ใช้น้ำ
ประปา จำนวนผู้ใช้ไฟฟ้า จำนวนผู้ใช้โทรศัพท์ และ
จำนวนรถยนต์นั่งส่วนบุคคล ซึ่งแสดงได้ด้วยตารางที่ 3

การเปลี่ยนแปลงในทางสภาวะทางสังคมดังกล่าว
นับตั้งแต่ในด้านของสุขภาพพลานามัย การที่สภาพ

ความเป็นอยู่และบ้านเรือนเปลี่ยนแปลงไป เพราะว่า
ประชาชนมีน้ำประปา มีไฟฟ้า โทรศัพท์ และใช้รถยนต์
นั่งส่วนบุคคล เป็นต้น กล่าวได้ว่า ได้ดำเนินอย่างค่อย
เป็นค่อยไปในช่วงทศวรรษที่ 2510 ต่อกับทศวรรษที่ 2520
และได้ทวีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพิ่มมากขึ้นนับ
ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา

ประเด็นสำคัญในทางสังคมการเมืองที่ควรย้าไว้เสีย
ก่อน ในที่นี้คือ ความเป็นเมืองดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์

ตารางที่ 3 แสดงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองของเขตภาคเหนือ 17 จังหวัดด้วย

จำนวนผู้ใช้น้ำประปา, ผู้ใช้ไฟฟ้า, ผู้ใช้โทรศัพท์ และรถยนต์นั่งส่วนบุคคล

ปี	จำนวนผู้ใช้ ประปา(ราย)	จำนวนผู้ใช้ ไฟฟ้า (ราย)	จำนวนผู้ใช้ โทรศัพท์	จำนวนรถยนต์ นั่งส่วนบุคคล
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 สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4 แสดงเครื่องบ่งชี้ทางเศรษฐกิจบางประการของ 17 จังหวัดในเขตภาคเหนือของไทย

ปี	GRP=Gross Regional Product (ล้านบาท) ราคาตลาด	มูลค่ารวม ผลิตภัณฑ์ ของภาค เกษตร คิดเป็น %	จำนวนเงิน ฝากรวมของ ธนาคาร พาณิชย์ (ล้านบาท)	จำนวนเงิน ให้สินเชื่อ รวมของ ธนาคารฯ (ล้านบาท)	จำนวน สถาน อุตสาหกรรม ทุกประเภท	จำนวน คนงาน ในโรงงาน อุตสาหกรรม
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. หมายความว่าสถิติข้อมูลในช่องตารางดังกล่าวยังไม่สามารถค้นหาได้)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมณตริ

ในทางสภาพแวดล้อมแบบใหม่ เพราะเป็นสิ่งที่เราคือคนไทยโดยทั่วไป ไม่เคยเผชิญหน้า รวมทั้งไม่มีประสบการณ์ในการบริหารและจัดการมาก่อน (ดูงานของ Ruland ed., 1996) ปัญหาของเมืองนั้น กล่าวได้ว่ามีมากมาย สลับซับซ้อนหลากหลายมิติ และเมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อทุกคน (เช่น ปัญหาขยะ รถติด ไฟฟ้าดับบ่อย ฯลฯ) อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และนี่ก็เป็นสภาพแวดล้อมที่จะช้าหรือเร็ว ย่อมมีผลกระทบต่อกันทางสังคม (social relationships) ในแบบเดิมโดยมุ่งไปสู่ระบบความสัมพันธ์ใหม่ ซึ่งอาจเป็นไปได้ในหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น พยายามรื้อฟื้นรักษาความสัมพันธ์ในแบบชุมชนเดิมไว้ มีการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ มีการถวิลหาและสร้างจินตนาการถึงชุมชนในแบบ “อุดมคติ” เช่นนึกถึงความสงบสุขในแบบชุมชนหมู่บ้าน ฯลฯ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2537:8-11) ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง จะมีผลเปลี่ยนแปลงสถานะภาพของผู้คนจาก

ที่อยู่กันแบบเดิมๆ ไปสู่สถานะภาพใหม่ที่ผู้คนมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยสถานะของความเป็นพลเมือง (citizenship) ⁽⁴⁾ เพิ่มมากขึ้น (ดู Judge, et.al, 1995: ch.9)

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองในขนาดที่ใหญ่ขึ้นของไทยไม่ได้เกิดขึ้น เพราะแรงผลักดันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐเท่านั้น หากยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ และในทางการค้าแบบทุนนิยมในระดับภูมิภาคอีกด้วย เรื่องนี้ ขอให้พิจารณาเครื่องบ่งชี้ทางเศรษฐกิจบางประการจากตัวอย่างของ 17 จังหวัดในเขตภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งแสดงได้ด้วยตารางที่ 4

(4) บทความนี้ได้ใช้แนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) แม้ว่าจะเป็นแนวคิดเก่าแก่ของวิชารัฐศาสตร์และปรัชญาการเมืองก็ตาม แต่ก็ด้วยความตระหนักว่าแนวคิดดังกล่าว มีความสอดคล้องกับกระแสทางวิชาการเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่น เพราะได้แยกแยะกลุ่มคนในท้องถิ่นได้หลากหลายมากขึ้น ในระหว่างคนที่มีความกระตือรือร้น กับไม่ค่อยกระตือรือร้นทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญ ซึ่งควรกล่าวไว้เป็นเบื้องต้น เพราะ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากภาพรวม ดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ การเคลื่อนไหวในสถานะของกลุ่มผู้มีอันจะกิน ซึ่งอาจเรียกในภาษาเดิมได้ว่าเป็น “คหบดี” หรือเป็น “เศรษฐี” ของท้องถิ่น และอาจเรียกเป็นภาษาไทยสมัยใหม่ได้ว่าเป็น “กลุ่มนักธุรกิจธุรกิจ” บ้าง เป็นผู้ประกอบการในส่วนภูมิภาคและในเขตท้องถิ่นบ้าง เป็นนายห้างธุรกิจบ้าง หรือเป็นชนชั้นนายทุนท้องถิ่นบ้าง ซึ่งคนกลุ่มนี้ ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในเขตเทศบาลของทุกจังหวัด (ดูข้อมูลเรื่องดังกล่าวได้จาก การรวบรวมของ นิรันดร์ ทองปาน, 2534; การศึกษาของ สมเกียรติ วันทะนะ, 2536 และการวิจัยของ Ueda, 1995 เป็นต้น) รวมทั้ง ในเขตรอบนอกเทศบาล ซึ่งเป็นเขตของอำเภอเมืองอย่างหนึ่ง กับเขตใจกลางของอำเภออื่นๆ (หรือเขตสุขาภิบาลเดิมตามภาษาของทางราชการ) อีกประการหนึ่ง ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง

“สภาพแวดล้อม” ไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) ที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 2530

จากการประมาณการในทางด้านตัวเลขของปาริชาติ โชติยะ (ดู Chotiya, 1997: 253) ซึ่งอ้างหลักฐานจากการสำรวจเพื่อการวิจัยทางการตลาดและการขายสินค้าของบริษัทเอกชนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่ง ซึ่งตั้งสำนักในประเทศไทย (คือบริษัท Deemar Media) พบว่า โครงสร้างทางด้านรายได้ และจำนวนของคนในโครงสร้างรายได้ที่แตกต่างกันของประเทศไทย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 แสดงได้ดังตารางที่ 5

นี้ควรนับเป็นตัวอย่างแสดงการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมของเมือง ที่มีผลกระทบต่อนฐานะรายได้ มีผลต่อการประกอบอาชีพการงาน และกระทบต่อการใช้ชีวิตในทางเศรษฐกิจของผู้คนโดยตรง ซึ่งเป็นการแน่นอนว่า เมื่อผู้คนที่มียาได้เพิ่มขึ้น ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมย่อมเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 5 แสดงช่วงรายได้และจำนวนคนในช่วงรายได้ต่างๆ ของไทยในเขตกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับในเขตเมือง และเขตชนบทของต่างจังหวัดในช่วงปี พ.ศ.2538

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

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

ไปเป็นธรรมดา เช่น บริโภคสินค้ามากขึ้น ใช้เครื่องไฟฟ้า ซ็อร์ยนต์ ใช้โทรศัพท์มากขึ้น ฯลฯ แต่ในส่วนของกิจกรรมทางการเมืองนั้น เราควรจะพิจารณารายละเอียดของการจัดกลุ่มทางการเมือง การพิจารณาถึงโครงสร้าง ลักษณะทางสถาบัน องค์การทางการเมืองในรูปแบบของสมาคม พรรคการเมือง หอการค้า สโมสร การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ ว่าเป็นไปในลักษณะใด ได้เปิดให้กลุ่มคนที่มีสถานะทางอำนาจใหม่ๆ

(คือมีอำนาจการเมืองใหม่ เพราะว่ามีแหล่งที่มาทางอำนาจชนิดใหม่ๆ ตามสภาพการณ์ของการเปลี่ยนแปลง) เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือไม่ ในลักษณะใด มากน้อยเพียงใด

ที่กล่าวสรุปข้างต้นอาจเรียกได้ว่า เป็นกระบวนการทางสังคมการเมืองที่เชื่อมโยงสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลง เข้ากับสถาบันการเมืองทางการเมืองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในรูปแบบชนิดต่างๆ ซึ่งเป็นธรรมดาที่ย่อมมีผลกระทบต่อกันในทางใดทางหนึ่ง

การขยายตัวของหน่วยราชการที่กระทบต่อเทศบาล

การขยายตัวของหน่วยราชการหรือสถาบันการปกครองที่เป็นแบบทางการ (formal institutions) ซึ่งเป็นกลไกและเป็นแขนงของรัฐสมัยใหม่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับท้องถิ่นเทศบาลของไทย กล่าวได้ว่า เป็นไปอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางในช่วงเวลาสองและสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่การขยายตัวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นพร้อมๆ ในทั้ง 3 ระดับ กล่าวคือ ขยายทั้งหน่วยราชการของส่วนกลาง ขยายทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้ง ขยายทั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น การพิจารณาภาพรวมในทั้งสามส่วนประกอบกันไปจึงน่าจะมีประโยชน์ใน

ขั้นเบื้องต้น ก่อนที่จะแยกส่วนไปพิจารณาการขยายตัวของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาล เป็นการเฉพาะต่อไป

สาเหตุที่หน่วยราชการของไทยขยายตัวออกไปปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในระดับท้องถิ่น พร้อมๆ กันในทั้งสามระดับ ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะมีสาเหตุปัจจัยหลักเกิดจากการที่หน่วยงานในระดับ “กรม” ของไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการอย่างมาก กล่าวคือ สามารถจัดทำงบประมาณ วางแผนงาน รับบรรจุบุคคลากร จัดทำโครงการ ตั้งหน่วยปฏิบัติงาน ฯลฯ ได้ด้วยตัวเอง แม้แต่โดยหลักการแล้ว จะมีหน่วยงานที่ใหญ่กว่า คือกระทรวง รวมทั้งมีหน่วยงานกลั่นกรอง ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน และสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่หน่วยงานในระดับที่ใหญ่กว่า รวมทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองต่างๆ กล่าวได้ว่า ทำหน้าที่ไปตามแบบพิธีการเสียมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ระบบราชการมีการขยายตัวอย่างมากในช่วง 2-3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา (ดูการศึกษาที่ตีพิมพ์ของ Chandarasorn, 1985)

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

ประการที่หนึ่ง เป็นการขยายตัวสืบเนื่องมาจากการขยายหน่วยงานในระดับกรมและกอง ซึ่งการศึกษาวิจัยของ วรเดช จันทรศร ได้ชี้ให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2522 ระบบราชการของไทยในระดับ “กรม” ได้เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 90 กรมเป็น 113 กรม และมีกองเพิ่มขึ้นจาก 550 กอง เป็น 827 กอง นี่เป็นแนวโน้มในช่วงแรก เพราะหลังจากปี พ.ศ. 2522

เป็นต้นมาเพียงปีเดียว จำนวน “กรม” ของหน่วยราชการไทยก็ได้เพิ่มขึ้นอีก 131 กรม และจำนวน “กอง” ก็ได้เพิ่มขึ้นอีกเช่นกันจากจำนวน 827 กอง เป็น 1,268 กอง (ดู วรเดช จันทรศร, 2522: ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538: 95; Chandarasorn, 1985)

ประการที่สอง การขยายตัวของหน่วยงานราชการดังกล่าว ทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานเก่า และเป็นหน่วยงานใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา เป็นการขยายตัวอันเนื่องมาจากการขยายสำนักงาน เพิ่มตำแหน่ง เพิ่มอัตรา ขยายงบประมาณ และขยายภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเมืองหลวง ซึ่งในภาษาอังกฤษหมายถึง ภาษาของทางราชการไทย (Thai bureaucratic discourse) เรียกว่าเป็นการขยายสำนักงานของส่วนกลางออกไปยังส่วนภูมิภาค กับขยายตำแหน่งงานในส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญมากกว่าส่วนอื่นใด ซึ่งในเรื่องนี้ โดยการศึกษาของโกคิน พลกุล ได้ประมาณการไว้ว่า จำนวนของข้าราชการไทย (โดยที่ฐานการประมาณการของโกคิน พลกุล คือโครงสร้างและสถิติของระบบราชการในปี พ.ศ.

2539) โดยรวมทั้งหมดที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยราชการส่วนกลาง คือในเขตเมืองหลวงจริงๆ มีจำนวนเพียง 32 เปอร์เซ็นต์ ที่เหลืออีก 68 เปอร์เซ็นต์เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ ประเภทหนึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคจริงๆ คือได้รับมอบอำนาจ (deconcentration) จากรัฐบาลกลางออกไปปฏิบัติงานส่วนนี้ประมาณว่ามีจำนวน 56 เปอร์เซ็นต์ และอีกประเภทหนึ่ง เป็นข้าราชการส่วนกลางที่แม้ว่าจะออกไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนกลาง ตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งในส่วนหลังนี้ประมาณว่ามีจำนวนถึง 12 เปอร์เซ็นต์ (ดูการประมาณการของ โกคิน พลกุล, 2539: 66)

จากภาพรวมของการขยายตัวของระบบราชการโดยการประมาณการข้างต้น เราอาจพิจารณารายละเอียดของหน่วยราชการเฉพาะเพียงหน่วยเดียว ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพียงหนึ่งตัวอย่างเพื่อให้เห็นภาพเป็นการเปรียบเทียบ กับภาพรวมทั่วไป ด้วยตารางที่ 6

ตารางที่ 6 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 Mehden with Mektrairat (1994)

จากตารางที่ 6 คงพอเห็นได้ว่าจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้ขยายจำนวนเพิ่มขึ้นในส่วนของการ “ภูมิภาค” อย่างมีนัยยะสำคัญ หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับขยายจำนวนของข้าราชการส่วนกลางในช่วงเวลาเดียวกัน กล่าวคือ อัตราส่วนของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อส่วนกลางในปี พ.ศ. 2522 มีเพียงร้อยละ 49 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 54 ในปี พ.ศ. 2536 หรือหากคิดจากโครงสร้างของปี พ.ศ. 2536 ก็คงเห็นได้ว่าจำนวนข้าราชการส่วนกลางของหน่วยงานนี้คิดเป็นร้อยละ 45 ซึ่งน้อยกว่าจำนวนข้าราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในอัตราร้อยละ 55 (ของปีเดียวกันคือ พ.ศ. 2536) และมีพักกล่าวถึงจำนวนข้าราชการส่วนกลางของหน่วยงานเดียวกันนี้ ซึ่งมีได้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานทั่วไปอยู่ในเขตที่ตั้งของสำนักงานที่เมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานครแต่เพียงสถานะเดียว เพราะในทางปฏิบัติจริง หน่วยงานดังกล่าวได้จัดส่งเจ้าพนักงานของตนจำนวนมากออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวง โดยอยู่ตามศูนย์ของ รพช.เขตต่างๆ (ซึ่งศูนย์เหล่านี้ มี

ฐานะทางกฎหมายจัดเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง) ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ

การศึกษาของเฟรด วันเดอ เมห์เดน กับนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายและการปฏิบัติงานในการพัฒนาประเทศของหน่วยงาน รพช. พบว่า ประเทศไทยเป็นรัฐที่เน้นการพัฒนาจากส่วนกลางและจากเบื้องบนเป็นสำคัญ และเป็นเช่นนั้นเสมอมาในตลอดระยะเวลาเกือบ 4 ทศวรรษของการก่อตั้งหน่วยงาน รพช. ในขณะที่ส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่องค์กรการปกครองท้องถิ่นและประชาชนมีบทบาทเป็น “ส่วนประกอบ” การดำเนินงานของรัฐบาลกลาง มากกว่าที่จะเป็นผู้คิดริเริ่มวางแผน และผลักดันนโยบายต่างๆ กระนั้นก็ตาม โดยสภาพความเป็นจริงที่หน่วยงานราชการของไทยจะมีการประชันขันแข่งกันเอง (มากกว่าจะมีการประสานร่วมมือและทำงานร่วมกัน) ที่จะใช้ทรัพยากร คืองบประมาณของหน่วยงานตนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งมีการ “ประชันขันแข่ง” (contesting) กับองค์กรและเครือข่ายของนักการเมือง ก็ดูจะเป็นแนวโน้มใหม่ที่ได้ก่อให้เกิด

ตารางที่ 7 แสดงโครงสร้างและจำนวนหน่วยราชการในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ในปี พ.ศ.2535 (หมายเหตุ- จำนวนรวมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามตารางนี้ยังไม่นับรวมหน่วย อบต. ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังปี พ.ศ.2538)

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

* ที่มา: รวบรวมจากสำนักงานจังหวัดของจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดนครสวรรค์ ทั้งนี้โดยการประมวลผลของผู้วิจัย

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

ประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวไว้ในขณะนี้ คือการขยายตัวของหน่วยงานราชการของไทย ที่เกิดขึ้นทั้งสามระดับพร้อมๆ กันในเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศของไทย คือ สภาพความเป็นไปของการขยายตัวของสถาบันการปกครองแบบเป็นทางการ (formal institutions) ในเขตเทศบาลทั่วประเทศ อันเนื่องด้วยเขตเทศบาลนั้น เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ จึงมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงแก่การตั้งสำนักงาน และจัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารและการปกครองต่างๆ ในเรื่องนี้ ขอให้พิจารณาโครงสร้าง และจำนวนของหน่วยการปกครองทางการได้จากตัวอย่างของ 2 จังหวัดในเขตภาคเหนือของไทย ประกอบการพิจารณา ก็คงพอเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้น ด้วยตารางที่ 7

จากตารางที่ 7 ข้างต้น คงพอเห็นได้ว่าการขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคในเขตเทศบาลของทั้ง 2 จังหวัดนั้นอยู่ในระดับที่สูงกว่าการขยายตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดเดียวกันรวมกันในทุกๆ หน่วย ตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในตลอดระยะ 60 ปีเศษที่ผ่านมารวมทั้งในสมัยปัจจุบัน มีหน่วยเทศบาลเพียง 1 แห่ง มีหน่วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (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) ของจังหวัดนครสวรรค์กับเชียงใหม่ มีอาทิเช่นสำนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทย, สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, สำนักงานป่าไม้เขต, สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต, สำนักงานปฏิรูปที่ดิน, ศูนย์พัฒนาประมง, ศูนย์ขยายพันธุ์พืช, สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์, ที่ทำการเขตเศรษฐกิจ, สนามบินจังหวัด, สำนักงานอุตสาหกรรมป่าไม้, สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค, แขวงทางหลวง, สถานีตรวจอากาศ, สำนักงานการค้าภายใน, สำนักทะเบียนการค้าจังหวัด, สำนักงานประถมศึกษาจังหวัด, สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด, ศูนย์พลศึกษาจังหวัด, ศูนย์พัฒนาความประพฤตินักเรียน, สำนักงานควบคุมควบคุมโรคติดต่อ, ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต, โรงพยาบาลแม่และเด็ก, วิทยาลัยพยาบาล, ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม, สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน, ศาลจังหวัด, ศาลแขวง, ศาลเยาวชน, สำนักควบคุมความประพฤติจังหวัด, สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก, มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น สรุปมาแล้ว กล่าวได้ว่า เกือบทุกกระทรวงทบวงกรมของระบบราชการของไทยในปัจจุบัน มีสำนักงานตัวแทน “ส่วนกลาง” อยู่ในเขตเทศบาลของจังหวัดต่างๆ โดยที่กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงศึกษา, กระทรวงสาธารณสุข กับกระทรวงการคลัง มีแนวโน้มที่จะขยายจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างโดดเด่น อย่างเช่น ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 7 กระทรวงมีตัวแทนราชการส่วนกลางอยู่ในพื้นที่

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

ตัวอย่างในกรณีของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งขยายตัวออกไปอย่างมากเช่นกัน มีตัวอย่างของรายชื่อ อย่างเช่น สำนักงานจังหวัด, สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัด, ที่ทำการปกครองจังหวัด, สำนักงานสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานจังหวัด, กองกำกับการตำรวจภูธร จังหวัด, สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด, สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด, สำนักงานประมงจังหวัด, ที่ทำการสถิติจังหวัด, สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด, สำนักงานสรรพสามิต จังหวัด, สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด, สำนักงานคลัง จังหวัด, สำนักงานราชพัสดุจังหวัด, สำนักงานสรรพากร จังหวัด, สำนักงานเกษตรจังหวัด, สำนักงานที่ดินจังหวัด, สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด, สำนักงานโยธาธิการ จังหวัด, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด, สำนักงาน พาณิชยจังหวัด, สำนักงานสหกรณ์จังหวัด, สำนักงาน ขนส่งจังหวัด, สำนักงานป่าไม้จังหวัด, สำนักปฏิรูปที่ดิน จังหวัด, สำนักงานประกันสังคมจังหวัด, สำนักงานผัง เมืองจังหวัด, สำนักงานสถิติจังหวัด, สำนักงานเกษตร และสหกรณ์จังหวัด, สำนักงานจัดหางานจังหวัด, สำนักงาน ประชาสงเคราะห์จังหวัด, สำนักงานแรงงานและ สวัสดิการสังคมจังหวัด, สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัด เป็นต้น

การขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลาง กับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคออกไปยังเขต พื้นที่ “เทศบาล” ของจังหวัดเชียงใหม่ กับจังหวัดนครสวรรค์ (รวมทั้ง จังหวัดอื่นๆ) ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า มีผลกระทบ ในทางโครงสร้าง ทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ ต่อหน่วย การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทบต่อการดำเนินการงานของเทศบาลในเขตเมืองของสองจังหวัดโดยตรง เหตุผลสำคัญ เนื่องมาจากหน่วยงานของส่วนกลาง และภูมิภาคของไทย ไม่ได้ทำงานแต่เฉพาะในด้านของนโยบาย หรือ

การกำกับดูแล หรืออำนวยความสะดวก ประสานงาน หากแต่มี บทบาทอย่างสำคัญใน “ระดับปฏิบัติการโดยตรงในพื้นที่ ที่ทั่วประเทศอีกด้วย” (จรัส สุวรรณมาลา, 2540: 3) นี่ ต้องนับเป็นมิติในทางสถาบัน (institutional dimension) ของสภาพการณ์ หรือสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมืองที่สถาบันที่ใหญ่กว่า เมื่ออยู่ร่วมดำเนินการกับ สถาบันที่เล็กและอ่อนแอกว่าในพื้นที่เดียวกันแล้ว สถาบันที่เข้มแข็งและมีขนาดใหญ่กว่านั้น จะมีอำนาจ เหนือกว่าและจะสามารถผนวกเอาบทบาท หรือเบียดบัง บทบาทของสถาบันที่อ่อนแอและเล็กกว่าไปโดยปริยาย

ขอให้พิจารณาการขยายตัวขององค์กร ทั้งในเชิง ของงบประมาณ บุคลากร ภารกิจหน้าที่ พื้นที่ ฯลฯ ของหน่วยการปกครองเทศบาลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ กับในเขตจังหวัดนครสวรรค์ รวมทั้งในเขตจังหวัดอื่นๆ ประกอบการพิจารณาก็จะพอเห็นได้ กล่าวคือ แม้ ว่างบประมาณโดยรวมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ของไทยทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากแต่เดิมในช่วง ทศวรรษที่ 2510 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของงบประมาณ แผ่นดิน (ซึ่งหมายความว่าราชการส่วนกลางกับภูมิภาค ได้รับงบประมาณรวมกันถึงร้อยละ 95) ได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 6-7 ของงบประมาณแผ่นดินในช่วงทศวรรษที่ 2520 และเป็นร้อยละ 8 ในช่วงทศวรรษที่ 2530 (ซึ่ง หมายความว่าว่างบประมาณของส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาค ได้ลดลงโดยอัตราส่วน โดยเหลือร้อยละ 93-94 และ 92 ของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละช่วงตามลำดับ) (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: บทที่ว่าด้วยรายได้ท้องถิ่น และสืเลิด กุลประสิทธิ์, 2527) แต่ในทางความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากคำนวณจากทางด้านของรายจ่าย (ไม่ใช่ รายได้ ซึ่งเป็นการคำนวณที่ค่อนข้างหยาบ) แล้ว พบว่า รายจ่ายภาครัฐของส่วนกลาง รวมทั้งส่วนภูมิภาคนั้น อยู่ในอัตราที่สูงกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2534 รายจ่ายของรัฐบาลกลางรวม ทั้งภูมิภาคคิดเป็นร้อยละ 95.9 ในขณะที่ของส่วนท้อง

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

นั่นหมายความว่า การขยายตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เน้นที่เรื่องเงินงบประมาณของเทศบาลเป็นต้น แม้ว่าจะมียอดเงินงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีรายรับรวม 82.39 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2524 และได้เพิ่มขึ้นในอีกสิบปีถัดมา คือในปี พ.ศ. 2534 คิดเป็น 234.89 ล้านบาท (วรพิตย์ มีมาก, 2538: 36) คือเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 3 เท่า ซึ่งต้องนับเป็นเม็ดเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างน่าแปลกใจ และควรมีความหมายอย่างมาก หากจะพิจารณาเฉพาะส่วนขององค์กรเทศบาลตามลำพัง (โดยไม่มองภาพรวมทั้งหมด) กระนั้นก็ตาม หากเราจะพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับ การขยายตัวของหน่วยงานของส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาคในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว เราก็คงเห็นได้ว่า งบประมาณโดยรวมของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เพิ่มขึ้นนั้น คิดเป็นเพียง “ครึ่งเดียว” ของงบประมาณของหน่วยราชการภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียว อาทิเช่น งบประมาณของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จังหวัด งบประมาณของสำนักงานโยธาธิการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งได้เพิ่มเม็ดเงินประมาณในช่วงเวลาเดียวกัน ในอัตราส่วนที่สูงและขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าหลายเท่า งบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านรายจ่าย (ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 96.5 ของงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมดในปี พ.ศ. 2538)

แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยมิได้เพิกเฉยกับท้องถิ่น แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปฏิบัติงานให้บริการประชาชน การดูแลความทุกข์สุขของพลเมือง ฯลฯ

ล้วนเป็นการกระทำที่รัฐบาลกลางมุ่งกระทำด้วยตนเอง ผ่านตัวแทนของส่วนกลางมากกว่าจะ “มอบหมาย” โดยการ “เกลี้ย” งบประมาณ มอบหมายภารกิจหน้าที่ รวมทั้ง กระจายบุคลากรลงไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ได้ตัดสินใจ และปฏิบัติงานด้วยตนเอง

การศึกษาในที่นี้ แลเห็นการขยายงบประมาณ การเพิ่มบุคลากร การเพิ่มโครงข่าย การขยายภารกิจหน้าที่ ฯลฯ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย คือเทศบาลอยู่บ้าง ในตลอดระยะเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ก็คงต้องกล่าวสรุปว่า เป็นการขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กละน้อยอย่างหนึ่ง กับเป็นการขยายงานที่ยังขาดการส่งเสริมให้หน่วยเทศบาลมีอิสระและมีความเติบโตใหญ่ อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า เป็นขยายงานในลักษณะที่สร้าง “ความผิดซ้ำซาก” (อมร รักษาสัตย์, 2538: 5) บ้างก็เรียกว่าเป็นการขยายงานในลักษณะที่สร้าง “ความล่าบาก ยืดเยื้อ-protracted trouble- ให้บังเกิดแก่เทศบาล” (ธเนศวร เจริญเมือง, 2540: 123) เป็นต้น ซึ่งตามความ

(5) ควรกล่าวไว้ด้วยว่าการศึกษาในเรื่องการคลังท้องถิ่น เราสามารถศึกษาได้ทั้งในทางด้านของรายรับ และรายจ่าย โดยที่ในทางด้านของรายรับจะแสดงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม กับลักษณะของการบริหารงานของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ในขณะที่การศึกษาในทางด้านรายจ่าย จะแสดงให้เห็นถึงสภาพของการเมืองการปกครอง กับศักยภาพในการบริหารจัดการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้อย่างมีนัยยะสำคัญ มากกว่าการศึกษาจากทางด้านรายรับ

สำหรับความแตกต่างของข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำอธิบายของชูวงศ์ ฉายบุตร รวมทั้งคนอื่นๆ เน้นพิจารณาฐานะทางการคลังของท้องถิ่นเปรียบเทียบกับส่วนกลาง โดยเน้นที่ยอดของรายรับ หรือรายได้รวมเป็นสำคัญ และเป็นการศึกษาที่ไม่รวมรายได้-รายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กับของกองทุนต่างๆ ในขณะที่การศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา กระทำได้ละเอียดกว่า และเน้นในทางด้านรายจ่ายเป็นสำคัญ จึงพบว่า โครงสร้างรายจ่ายภาครัฐนั้น ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง (รวมทั้งภูมิภาค) เป็นอย่างมาก ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศและพัฒนาท้องถิ่น 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

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (formal institutions) ของประเทศไทย จะมีพัฒนาการที่ล่าช้า และมีปัญหาที่สลับซับซ้อนและพัวพันกันในตัวเอง แต่ความน่าสนใจ และเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้แก่

การเกิดขึ้น และพัฒนาการของการเมืองอีกชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม เป็นการเมืองที่เกิดขึ้นเพราะปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งได้สร้างกลุ่มคนที่มี “อำนาจ” ในลักษณะใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เป็นการเมืองที่ดำเนินอยู่ในสังคมในชุมชน และในท้องถิ่น ซึ่งห้อมล้อมและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของหน่วยการปกครองทางการเมือง การเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ เราสามารถเรียกได้ว่าเป็นการเมืองแบบไม่เป็นทางการ (informal politics) ซึ่งเกิดขึ้นและขยายตัวอยู่ในสังคมท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา (ดู แนวคิดเรื่อง “การเมืองที่ไม่เป็นทางการ” ได้จากข้อเขียนของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2527; Mehden and Wilson, 1970; Tamada, 1991; Mehden with Nakharin, 1994 เป็นต้น)

ในอันที่จริง ควรกล่าวด้วยว่า ประเด็นปัญหาเรื่อง

ตารางที่ 8 แสดงอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศ ปี พ.ศ.2510

ที่	อาชีพ	จำนวนผู้สมัคร	ร้อยละ	จำนวนผู้ได้รับเลือก	ร้อยละ
1	รับจ้าง	769	10.62	270	14.20
2	ค้าขาย	3349	46.26	934	49.11
3	กลีกรรม	698	9.64	176	9.25
4	ทนายความ	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: รวบรวมโดยวิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2511: 33-34

ดังกล่าวมิใช่เรื่องใหม่ เพราะมีงานวิจัยเรื่องเทศบาลของไทยมาก่อนหน้านี้หลายสิบปี อย่างเช่น การศึกษาของประทาน คงฤทธิศึกษากร เรื่อง “บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร” เมื่อปี พ.ศ. 2506 ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่เทศบาลของไทยพอจะมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารอยู่บ้าง ที่สำคัญในประการหนึ่งก็เพราะภูมิหลังของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นเองที่ประกอบอาชีพเป็น “พ่อค้า” มากกว่าอาชีพใดทั้งหมด กล่าวคือในปี พ.ศ. 2491 สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ที่มีภูมิหลังประกอบอาชีพเป็นพ่อค้า มีจำนวนถึง 1,320 คนจากจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศรวม 2,316 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.99 และมีจำนวน 958 คน จากจำนวนรวม 1,764 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 54.31 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2501 (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2506: 80)

งานที่สำคัญชิ้นต่อมา ได้แก่งานศึกษาวิจัยของวิญญู อังคนารักษ์ กับคณะ ที่ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งเทศบาลรวม 118 แห่งทั่วประเทศเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2510 ก็ได้ค้นพบแนวโน้มของข้อเท็จจริงและความเป็นไปของเทศบาลของประเทศไทยในทิศทางเดียวกับการศึกษาของประทาน คงฤทธิศึกษากร (2506) ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ในบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลรวม 7,240 คน แยกได้ว่าเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายมากที่สุดถึง 3,349 คน คิดเป็นร้อยละ 46.25 เรื่องนี้ วิญญู อังคนารักษ์ และคณะอธิบายว่า คนกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่ประกอบการค้าอยู่ในเขตเทศบาลนั้นเอง และคนกลุ่มนี้ ก็ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือมีจำนวน 934 คนจากจำนวนรวม 1,902 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 49.10 (ขอให้ดูตารางที่ 8)

จากตารางข้างต้น ซึ่งเป็นผลสำรวจของคณะผู้วิจัยของทางกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2510 ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่ประกอบอาชีพ “ค้าขาย” และประกอบอาชีพ “รับจ้าง” ในเขตเทศบาลนั้น จะมีความตื่นตัว

ทางการเมืองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชากรเพศชาย ที่มีอายุระหว่าง 40-50 ปี และมีการศึกษาอยู่ในช่วงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะเป็นกลุ่มคนที่สนใจในเรื่องการเมืองการปกครอง และการบริหารของหน่วยการปกครองเทศบาลในเขตพื้นที่ของตนสูงกว่ากลุ่มคนประเภทอื่นๆ

ข้อที่มีความสำคัญในประการต่อมาคือ พฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีกฎหมายใดกำหนดให้สมัครเป็นคณะ แต่ก็ดูจะเป็นความเข้าใจทางการเมืองในขั้นพื้นฐาน และดูเป็นเรื่องธรรมชาติของ “นักการเมือง” ส่วนใหญ่ ในเรื่องที่ว่า

“การสมัครเป็นคณะเป็นการเสริมสร้างกำลังในการหาเสียง เพราะได้ช่วยกันหลายฝ่าย นอกจากนั้นยังเป็นการรวบรวมผู้ที่มีนโยบายและความคิดเห็นตรงกันมาทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ทำให้สามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบได้ ทั้งยังช่วยกันดึงคะแนนและประหยัทรายจ่ายกว่าที่จะสมัครเป็นรายบุคคล เนื่องด้วยทุนค่าใช้จ่ายในการที่ต้องแยกกันโฆษณาหาเสียงและยังสามารถทำกองทุนร่วมกันในการหาเสียงได้ด้วย... ยิ่งกว่านั้น หากผู้สมัครของคณะใดได้รับเลือกตั้งมากคณะนั้นก็อาจได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะเทศมนตรี และการมีเสียงสนับสนุนมากมายย่อมทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยสะดวกและมั่นคงยิ่งขึ้น” (วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2511: 41)

นี่ควรนับเป็นหลักวิชาการการเมืองของการเลือกตั้งหรือเป็นความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยตัวเอง แม้ว่าจะโดยหลักกฎหมาย และโดยแนวนโยบายของรัฐบาลจะไม่สนับสนุนให้เกิดมี “พรรคการเมือง” และการดำเนินการทางการเมืองในระบบรัฐสภาอย่างเต็มรูปในระดับท้องถิ่น คือเทศบาล ก็ตาม แต่การดำเนินการในลักษณะ “พรรค” และ “กลุ่มการเมือง” ก็เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2510

เป็นต้นมา (วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2511:41-42)

ประเด็นที่มีความสำคัญ ในประการต่อมา ซึ่งแสดงลักษณะทางการเมืองในแบบไม่เป็นทางการของเทศบาลไทยในช่วงทศวรรษที่ 2510 โดยรวมได้เป็นอย่างดีในอีกทางหนึ่ง ได้แก่ ลักษณะของการรวมกลุ่มและชื่อของกลุ่มการเมือง ที่มีบทบาทช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2510 ปรากฏว่ามีชื่อกลุ่มต่างๆ เรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงชื่อกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2510

ที่	ชื่อของกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ร้อยละ
1	กลุ่มชนในเทศบาล	18.29
2	กลุ่มญาติมิตรสหาย	18.04
3	กลุ่มพ่อค้า	14.16
4	กลุ่มที่ทราบความดีและความสามารถของผู้สมัคร	8.40
5	กลุ่มข้าราชการ	6.54
6	กลุ่มกรรมกร	5.60
7	กลุ่มพวกที่ซอปปอกัน	5.60
8	กลุ่มบริษัทเดินรถ	5.60
9	กลุ่มครู	3.74
10	กลุ่มธนาคาร	3.74
11	กลุ่มโรมันคาทอลิก	3.74
12	กลุ่มเจ้าของโรงงานต่างๆ	2.83
13	กลุ่มหัวคะแนน	2.83
14	กลุ่มผู้ไม่เห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น	0.94

* ที่มา: วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2511: 44

จากตารางที่ 9 ข้างต้น เราคงพอจะกล่าวได้ว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลของประเทศไทย เป็นสภาพการณ์ที่พบได้ทั่วไปนับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลปี พ.ศ. 2510 โดยมีทั้งกลุ่มการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอย่างหนึ่ง กับกลุ่มของผู้ให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกลุ่มการเมืองทั้งสองประเภทมีกิจกรรมทางการเมืองเคลื่อนไหวอยู่ข้างๆ หรืออยู่รอบนอก “ศูนย์กลาง” (core) ทางอำนาจของหน่วยเทศบาลอีกทีหนึ่ง และกลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านี้ ก็จะมีบทบาทในฐานะที่เป็น “กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น” ซึ่งจะได้รับทั้งผลดีและผลเสียจากการเข้าไปพัวพัน และเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นทางการเมือง ในทางใดทางหนึ่ง⁽⁶⁾

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณารายชื่อของกลุ่มที่มีบทบาทสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามตารางที่ 9 ข้างต้น เปรียบเทียบกับความรู้ความเข้าใจทั่วไปในปัจจุบันเราก็คงเห็นได้ว่า การเมืองที่ไม่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นเทศบาลของไทย

(6) ควรกล่าวไว้ด้วยว่า วิญญู อังคนารักษ์ กับคณะ ได้วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเรื่องกลุ่มการเมือง กับกลุ่มอิทธิพลในระดับท้องถิ่นของไทยไว้อย่างถูกต้องและน่าสนใจอย่างยิ่ง (ในปี พ.ศ. 2510) กล่าวคือ วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ มีความเห็นว่า “...การแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ (หมายถึงเรื่องกลุ่มการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น- ผู้เขียน) จึงเกือบจะไม่จำเป็นต้องกระทำ ในประเทศไทยนั้น กลุ่มที่ควรคำนึงคือ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด หากจะแก้ไขก็ควรจะได้ให้การอบรมให้บุคคลในกลุ่มนี้ทราบซึ่งในระเบียบวินัย และความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ...” (วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, 2511: 45)

พิจารณาในแง่แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาของการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในตลอดระยะเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ดูจะไม่เกี่ยวข้องกับหลักการและความเข้าใจของข้าราชการในระดับสูงของไทย ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจหลักการในทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างดี (ว่าใครควรมีบทบาทอะไรในทางการเมืองควรมีบทบาทแค่ไหน และควรมีบทบาทอย่างไร?) แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังที่ Donald C. Rowat ได้ชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาไว้ (Rowat, ed., 1980: 537)

ได้ขยายตัว และเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น กลุ่มชนในเทศบาลกับกลุ่มญาติมิตรสหาย ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีกิจกรรมทางการเมืองใดเฉพาะเป็นพิเศษนั้น เป็นที่น่าเชื่อว่าในปัจจุบัน ได้มีบทบาทน้อยลง หากจะเปรียบเทียบกับกลุ่มหัวคะแนน หรือกลุ่มผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งในปี พ.ศ. 2510 มีบทบาทน้อยที่สุด แต่ในช่วงทศวรรษที่ 2530 กลับเป็นกลุ่มที่น่าเชื่อว่ามีบทบาทมากที่สุดในการเมืองท้องถิ่นของไทยในยุคสมัยปัจจุบัน (ความรู้ทั่วไปนี้ ได้จาก สมบัติ จันทรวงศ์, 2535; สมบัติ จันทรวงศ์, 2536; สุรเชษฐ์ นิยมทั้ง, 2538; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2540 เป็นต้น)

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยตัวเองโดยที่ไม่มีใครตั้งใจหรือวางแผนให้เกิดขึ้น ซึ่งในที่นี้เราพอสามารถพิจารณาแนวโน้ม และทิศทางของแบบแผนของการพัฒนาต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2510 ตราบจนถึงปัจจุบัน ได้ว่ามีแบบของการถือกำเนิด และพัฒนาการแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะกว้างๆ ดังต่อไปนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นการถือกำเนิดและพัฒนาการของกลุ่มคนในท้องถิ่นนั่นเอง ที่สามารถสร้างสถานะให้มีความเติบโตใหญ่ได้ในทางสังคมเศรษฐกิจ สามารถรักษาความต่อเนื่องได้ในสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจ หรือมีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมบางประการในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น จากเดิมมีร้านขายของขนาดเล็ก ก็กลายเป็นร้านขายของขนาดใหญ่ และเป็นห้างสรรพสินค้า หรือจากเดิมเป็นคหบดีอยู่แล้ว ก็ยังคงรักษาสถานะความเป็นเศรษฐีภูธรนั้นไว้ได้อย่างสืบเนื่อง หรือจากเดิมทำฟาร์มขายไก่ขนาดเล็ก แต่ต่อมาประสบความสำเร็จเพราะได้เปลี่ยนกิจกรรมมาทำการขนส่ง และก่อตั้งบริษัทเดินรถโดยสาร เป็นต้น

คงจะเป็นการแน่นอนว่า ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมระดับท้องถิ่นดังกล่าว นอกเหนือไปจากความสามารถของบุคคลและของตระกูลของบุคคลนั้นๆ แล้ว ก็เกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อม และมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ช่วยส่งเสริมสนับสนุน และเมื่อคนเหล่านี้ ประสบความสำเร็จในทางสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจที่ขยายต่อเนื่องไปจากเดิม หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในระดับหนึ่ง พวกเขาก็จะเป็นกลุ่มบุคคลแรกๆ ที่มีความสนใจในกิจการของบ้านเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมการเมืองต่างๆ และได้ทำให้องค์ประกอบของสมาชิกของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทางการเมือง กับลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการเปลี่ยนแปลงไปในระยะต่อมา

ลักษณะที่ 2 เป็นการถือกำเนิดและพัฒนาการของกลุ่มคนที่มาจากภายนอกท้องถิ่น โดยผ่านการเป็นสื่อกลาง หรือผ่านการเป็นตัวกลางในทางเศรษฐกิจสังคม หรือเป็นส่วนขยายในทางสถาบันทางสังคมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ในท้องถิ่น

ในอันที่จริง การแบ่งว่าผู้ใดเป็นคนท้องถิ่นเดิมกับผู้ใดเป็นคนที่มาจากข้างนอกก็เป็นเรื่องยาก สามารถโต้เถียงกันได้อีกมาก และขึ้นกับกรอบของเวลาที่ใช้ในการศึกษา (เพราะคนที่อยู่เดิมในเวลานี้ หากย้อนหลังกลับไปหลายร้อยปี ก็ล้วนเป็นคนที่มาจากภายนอกทั้งสิ้น) ในที่นี้ เน้นท้องถิ่นเทศบาลในยุคสมัยปัจจุบัน จึงมีกรอบพิจารณาในทางเวลาที่ค่อนข้างชัดเจนว่า คนอยู่เดิมหมายถึงคนที่ตั้งรกรากอยู่แล้วอย่างน้อย 1-2 ชั่วคนในช่วงก่อนทศวรรษที่ 2500 ในขณะที่คนมาใหม่หมายถึงคนที่เพิ่งเคลื่อนย้ายเข้ามากิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นเทศบาล ภายหลังจากทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา

ลักษณะทางการเมืองของกลุ่มคนที่เพิ่งย้ายและอพยพเข้ามาใหม่นี้ ในประการเบื้องต้นเราคงต้อง

พิจารณาลักษณะของกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของเขาเสียก่อน อย่างเช่น เกี่ยวข้องกับโรงเรียน วิทยาลัย สถานการศึกษา ฯลฯ เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นร้านขายของให้กับนักท่องเที่ยว ทำกิจการโรงแรม เป็นตัวแทนขายของจากทางกรุงเทพฯ เป็นผู้จัดการธนาคาร ฯลฯ หลังจากนั้น คือการพิจารณาแนวความคิดลักษณะของเครือข่ายของกิจกรรม และความเคลื่อนไหว ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้จะสร้างระบบความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่มกับประชาชนทั่วไป

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้นำทั้งในประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สองสามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่ ประเภทที่ 1 เป็นกลุ่มที่มุ่งเข้ามา มีบทบาท และต้องการเข้าร่วมบริหารในองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยตรง กับประเภทที่ 2 เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีความประสงค์จะเข้ามาบริหารองค์กร เทศบาลท้องถิ่น แต่มุ่งเข้ามามี “อิทธิพล” ในบางประเด็น หรือมีบทบาทในบางเรื่อง ซึ่งกลุ่มคนนั้นๆ พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนั้นๆ มีผลกระทบกับกลุ่มตน

ลักษณะที่ 3 เป็นการถือกำเนิด และพัฒนาการของการเมืองที่ไม่เป็นทางการ อันเนื่องมาจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองด้วยกันเอง (Inter-governmental Relations as Local governance) ได้เปิดโอกาสให้ผู้ผู้นำขององค์กรทางการเมืองแสดงบทบาทที่ไม่เป็นทางการ คือมีบทบาทที่นอกเหนือไปจากการมีภารกิจหน้าที่ของทางราชการในระดับท้องถิ่น

การแสดงบทบาทอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำระบบราชการในระดับท้องถิ่น ในประการแรก เกิดขึ้นตามธรรมชาติของหน่วยงานบางหน่วยงานนั่นเอง ในประการต่อมา เกิดขึ้นเพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน มีการแข่งขันกันในเรื่องของภารกิจหน้าที่ งบประมาณ การให้บริการประชาชน ฯลฯ ฉะนั้น การแสดงบทบาทอย่างไม่เป็นทางการในท้องถิ่น จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการประสานงาน (และไม่ประสาน

งาน) ระหว่างหน่วยงานของทางราชการต่างๆ กับในประการที่สาม เป็นไปตามเงื่อนไขทางด้านบุคลิกภาพของผู้ผู้นำในหน่วยงานราชการนั้นๆ ที่บางคนอาจนิยมชมชอบการทำงานกับภาคสังคม และภาคประชาชนมากเป็นพิเศษกว่าคนอื่นๆ จึงคิดแสวงหาประโยชน์ สร้างอำนาจบารมี และ “คอร์รัปชัน” (คือการแสวงหาประโยชน์ในสิ่งที่มีควรได้ หรือกำลังกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย) ฯลฯ ด้วยตนเอง หรือโดยกลุ่มของตนเอง

ในเบื้องต้นนี้ เราสามารถกล่าว และตั้งเป็นข้อสมมติฐานได้ว่า การเมืองที่ไม่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นเทศบาลของไทย ทั้ง 3 ลักษณะ ได้ถือกำเนิดขึ้น และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา พิจารณาได้ทั้งจากกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่ กับเทศบาลนครนครสวรรค์ เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้ต้องหันกลับไปทบทวนถึงการอภิปรายโต้เถียงในทางรัฐศาสตร์ ที่ว่าด้วย การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของชนชั้นนำ หรือ การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของกลุ่มในแบบพหุนิยม (Elite Theory v.s. Pluralism) หรือการปะทะกันในทางความคิดและมุมมองในแบบของ C.Wright Mills v.s. แนวความคิดและมุมมองในแบบของ Robert A.Dahl) ในประเด็นเรื่อง แนวโน้มของการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลของไทย ว่ากำลังดำเนินไปกรอบของทฤษฎีใด และจะมีทิศทางไปสู่การสร้างระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (local democracy) ที่เข้มแข็ง ได้หรือไม่ ในเงื่อนไขอะไร (ดูแนวคิดทางทฤษฎีของเรื่องดังกล่าวได้จากงานเขียนของ Judge et.al, 1995; King and Stroker, 1996 เป็นต้น)

กล่าวโดยสรุป ในบทความนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยจากส่วนของโครงสร้างภายนอก (external structure) ว่าตกอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมอย่างใด กล่าวคือ มีความอ่อนแอเนื่องด้วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ได้ทำการกำกับดูแล และมีการกิจที่ซ้ำซ้อนอยู่ “เหนือ”

การบริหารงานของเทศบาล โครงสร้างดังกล่าวได้มีการจัดลำดับชั้นขององค์การปกครอง (Tiered System) ที่ชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นโครงสร้างแบบทวิลักษณ์ เนื่องด้วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ใช้อำนาจหน้าที่ มีการควบคุม และใช้ทรัพยากรทดแทนเทศบาลเป็นอันมาก ในสภาพการณ์เช่นนี้ เมื่อสังคมเศรษฐกิจมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ในเขตเทศบาลของไทยมีระดับที่ขยายตัวและทวีความรวดเร็วขึ้น ก็จะได้พบได้ว่า สังคมเมืองจะเป็นสถานที่ที่เพาะปมและก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพการงานใหม่ๆ อย่างมากที่สุด และการเปลี่ยนแปลงในสถานะอาชีพของผู้นคนในเขตเมืองดังกล่าวนี้ ในทางหนึ่งหมายความว่าประชาชนคงจะมีความคาดหวังทั้งในทางการเมือง และมีความคาดหวังว่าจะได้รับการบริการจากองค์กรของทางราชการที่สูงมากขึ้น และในขณะเดียวกัน องค์การปกครอง

ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีพัฒนาการที่ล่าช้ามาก อีกทั้งมีการกิจหน้าที่และมิงงบประมาณจำกัด ก็คงจะประสบกับปัญหาที่ควรจะได้รับพิจารณาเป็นลำดับต่อไปว่า กลุ่มคนที่มีสถานภาพสังคมใหม่ๆ นักธุรกิจ ผู้ประกอบการค้า ผู้มีการศึกษา ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ฯลฯ จะเข้าไปสัมพันธ์กับการบริหารของเทศบาลในลักษณะใด และในเงื่อนไขที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีความอ่อนแอ กลุ่มคนที่มีสถานภาพทางสังคมใหม่ๆ เหล่านั้น จะเข้าไปช่วยทำให้เทศบาลมีความเข้มแข็งได้มากยิ่งขึ้น หรือว่าจะเข้าไปเกาะเกี่ยวเพียวเพื่อการแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งเพื่อเป็นช่องทางของการไต่เต้าที่จะเข้าไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ มากกว่าจะคิดแสวงหาแนวทางพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นมาแต่เดิม ●

บรรณานุกรม

กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์ และคณะ **การเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกของเทศบาล** ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง คณะรัฐศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร และมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2531.

กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์ **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง** ศรีเอทีฟพับลิชชิ่ง, 2536.

เกื้อ วงศ์บุญสิน “การเปลี่ยนแปลงช่วงชีวิตประชากรในสังคมไทย” ใน **จินตนาการสู่ปี 2000** งานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2539, หน้า 129-178.

จรัส สุวรรณมาลา **ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล** เอกสารวิชาการคณะรัฐศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร, 2529.

จรัส สุวรรณมาลา **ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น** รายงานการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

จรัส สุวรรณมาลา “รื้อสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย: จากจินตภาพใหม่สู่การรื้อสร้างบทความเสนอในที่สัมมนาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า” จัดเนื่องในโอกาสวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร วันที่ 26-27 มิถุนายน 2540.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช “การเมืองแบบทางการกับการเมืองแบบธรรมชาติ” **รัฐศาสตรสาร** 10: 1-2 (มกราคม-สิงหาคม 2527) หน้า 1-30.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง** สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปาริชาติ โชติยะ (บรรณาธิการ) **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย**

สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร **การปกครองท้องถิ่นไทย** พิมพ์ครั้งที่สาม โดยสมาคมศิษย์เก่า คณะรัฐศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล **กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา** สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น” ใน **อมร รัชกาลสมัย และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ** คณะรัฐศาสตรศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร, 2508.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมเมือง” ใน **รายงานการสัมมนาเรื่องวัฒนธรรมเมือง** วันที่ 7-8 กรกฎาคม 2537 จัดโดยศูนย์มนุษยวิทยาสรินทร มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2537

นิรันดร์ ทองปาน **200 เศรษฐีเมืองไทย (ภูมิภาค)** สำนักพิมพ์บอนไซ, 2534.

เดช บุญนาค **การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458** สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร, 2532.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร “บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร” **วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรศาสตรมหาบัณฑิต** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร 2506.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร **การปกครองท้องถิ่น** พิมพ์ครั้งที่สาม โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร, 2535. (ก)

ประธาน คงฤทธิศึกษากร “การคลังท้องถิ่น: บทบาทของนักบริหารท้องถิ่น กับการหาและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ” **นิตยสารท้องถิ่น** 32:3 (มีนาคม 2535) หน้า 26-38. (ข)

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว **ปัญหาและ**

แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529.

ชเนศวร์ เจริญเมือง “เทศบาลในยุคโลกาภิวัตน์” ในชัยอนันต์ สมุทวณิช และปาริชาติ โชติยะ (บรรณาธิการ) **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย** สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า 15-29.

ชเนศวร์ เจริญเมือง **การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ** คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.

วรเดช จันทรศร **การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม** รายงานเสนอในที่ประชุมสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย เรื่อง Thailand in the 1980s's Significant Issues, Problems and Prospects วันที่ 13-16 ธันวาคม 2522.

เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

วรพิทย์ มีมาก “เทศบาลนครเชียงใหม่” ในเทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า 30-102.

วรี ชิตเชื้อ “การบริหารการเงินของเทศบาลในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

วิญญู อังคนารักษ์ และคณะรายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 118 แห่งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2510 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2511.

วัฒนา อัครพานิช “ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย” สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

โกคิน พลกุล **การปฏิรูปกฎหมายในยุคโลกาภิวัตน์** เอกสารวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานกฤษฎามนตรี, 2539.

โกคิน พลกุล และคณะ “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น” **วารสารธรรมศาสตร์** 23:2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2540) หน้า 1-9.

สมเกียรติ วันทะนะ “นักธุรกิจท้องถิ่นกับประชาธิปไตยไทย” ใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) **ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย** คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สมบัติ จันทรวงศ์ “บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น” ในผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์ (บ.ก.) **รัฐทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดพิมพ์, 2535.

สมบัติ จันทรวงศ์ **เลือกตั้งวิกฤติ: ปัญหาและทางออก** สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.

สมาน รังสิโยภฤกษ์ **การจัดโครงสร้างส่วนราชการ** จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540

ลีเลิต กุลประสิทธิ์ “โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สุรเชษฐ์ เนียมทัง “ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎามนตรี **ข้อมูลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2535**

โสภาคย์ ผาสุกนิรันดร์ “การศึกษาเพื่อกำหนดค่านิยม

- เมืองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์พัฒนบริหาร-
ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์,
2536.
- อมร รักษาสัตย์ “การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซาก
ของมหาดไทยและนักการเมือง” ใน ชัยอนันต์
สมุทวนิช และปาริชาติ โชติยะ (บรรณาธิการ)
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย
สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า 5-14.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ **สองนคราประชาธิปไตย แนวทาง
ปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย** สำนัก
พิมพ์มติชน, 2538.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ “รื้อสร้างการปกครองท้องถิ่น:
ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่” เอกสารประกอบการ
สัมมนาทางวิชาการ เรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย
ในทศวรรษหน้า จัดเนื่องโอกาสครบวันสถาปนา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 63 ปี วันที่ 26-27 มิถุนายน
2540 ณ อาคารเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรม-
ศาสตร์
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ “ปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย:
ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่” **วารสารธรรมศาสตร์** 23:2
(พฤษภาคม-สิงหาคม 2541), หน้า 10-58.
- Angkanaraksa, Winyoo “Local Government in
Thailand” ใน **รัฐศาสตร์-การเมือง:รวมบทความ
วิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492-2515** บรรณาธิการ
โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ หนังสือจัดพิมพ์เป็น
ที่ระลึกเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 145-184.
- Argiños, Daniel **Political Structures and Strate-
gies: a Study of Electoral Politics in Com-
temporary 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 Organiza-
tional Expansion in the Thai Public Bureau-
cracy: A Study of Agency’s Functional
Responsibilities, 1969-1982” Ph.D.Thesis, New
York University, 1985.
- Chotiya, Parichat “The Changing Role of Provin-
cial 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 Thai-
land: 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, Choo “Municipal Government
in Thailand as an Institution and Process
of Self-Government” Ph.D.Thesis, Indiana
Univesity, 1959.
- King, Desmond and Gary Stoker, eds. **Re-
thinking Local Democracy** MacMillan, 1996.
- Kongridhisuksakorn, Pratan “Local Government
in Thailand” ใน **รวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับ
เทศบาล (ที่ระลึกงานฉลอง 50 ปีเทศบาล)** โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น, 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-trairat **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" **Southeast 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.

