

ปัญหาการปกครองท้องถิ่น: ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่*

รองศาสตราจารย์ ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์**

(1) เกริ่นนำ

งานวิจัยชิ้นนี้เขียนขึ้นเพื่อเสนอให้หรือสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย แต่ก่อนจะหรือสร้าง ต้องทราบปัญหาเสียก่อน การมองปัญหาท้องถิ่นไทยของผู้เขียนนั้น ต่างจากการมองปัญหาของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ในอดีต กล่าวคือ

ประการแรก ผู้เขียนไม่จำกัดตัวเองอยู่ที่การปรับปรุงเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นตามนิยามของกฎหมาย คือ เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ

ของตนเอง และอยู่ภายใต้สภา หรือคณะกรรมการที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนกลับเห็นว่า สิ่งที่มีผลต่อชุมชนและท้องถิ่นมากกว่าการปกครองท้องถิ่นอย่างเทียบกันไม่ได้เลย คือ การปกครองภูมิภาค (หมายถึง จังหวัดและอำเภอ รวมไปถึงหน่วยงานประจำจังหวัดและอำเภอของกรมต่าง ๆ ด้วย) ซึ่งที่จริงก็คือ การบริหารและปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการและหน่วยงานซึ่งเป็นแขนขา หรือกลไกรัฐโดยตรงนั่นเอง ฉะนั้น การหรือสร้างการปกครองท้องถิ่นใด ๆ ที่จะมีผลจริงจัง จึงต้องรวมเอาข้อเสนอว่าด้วยการปรับเปลี่ยนการปกครองส่วนภูมิภาคไว้ด้วย หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า หากไม่ให้

* (ฉบับร่าง) บทความเพื่อนำเสนอในการสัมมนา “การปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า” ในโอกาสวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 26-27 มิถุนายน 2540

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีการปรับเปลี่ยนการปกครองส่วนภูมิภาคพอสมควร ก็ป่วยการที่จะคิดถึงขั้น “รื้อสร้างการปกครองท้องถิ่น” (“Re-inventing Local governance”)

ประการที่สอง ผู้เขียนไม่เชื่อว่าคนไทยส่วนใหญ่ อันได้แก่ เกษตรกรในชนบทนั้นไม่สนใจการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนกลับเห็นว่าพลวัตหรือแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของการเมืองไทยคือ เรื่องของท้องถิ่น คนไทยส่วนใหญ่ในปีก่อนนั้นเป็นคนท้องถิ่น จากนั้นถึงเป็น “คนของจังหวัด” และ “คนของประเทศ” จึงเป็นธรรมดาที่พวกเขาจะสนใจความเป็นไปและการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ประจวบกับการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทหน้าที่สูงและสนองตอบความต้องการพื้นฐานของเขาได้เป็นอย่างดี แต่ในเมืองไทย

หาสิ่งนี้ไม่ได้ด้วยเหตุว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรอันน้อยนิด ส่วนการปกครองภูมิภาคซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น “ไม่แท้” หากเป็นการปกครองที่รัฐทำให้ท้องถิ่นนั้น แม้จะมีบทบาทหน้าที่สูงพอควร แต่เนื่องจากมันเป็นระบบราชการจึงมีผู้จะตอบรับข้อเรียกร้อง

หรือคล้อยตามความคิดเห็นของประชาชนเท่าไร ฉะนั้น จึงมีการ “ลอกเปลี่ยน” การเมืองระดับชาติ ซึ่งสนองตอบต่อผู้เลือกตั้งค่อนข้างมากให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของคนท้องถิ่นโดยปริยาย

ผู้เขียนเชื่อว่า “ความรักถิ่นฐานบ้านเกิด”

“การเมืองไทยที่ล้าหลังและรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่เวียนว่ายอยู่ในสังสารวัฏของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการรัฐประหารนั้น แม้จะเป็นปรากฏการณ์ที่ระดับชาติแต่รากเหง้าของปัญหาในสายตาผู้เขียนอยู่ที่ท้องถิ่นต่างหากคืออยู่ที่ขาดการปกครองท้องถิ่นที่ดี และเข้มแข็งใหญ่โตพอที่จะแก้ปัญหาท้องถิ่นได้เองโดยพื้นฐาน”

และความต้องการที่อยากจะ “สร้างบ้านแปลงเมือง” หรือ “นำความเจริญมาให้ท้องถิ่น” ในหมู่ชาวไทยนั้นมีอยู่จริงและนับวันจะมีมากขึ้น ทว่า สิ่งเหล่านี้หาได้แสดงออกที่การปกครองท้องถิ่นอย่างเด็ดขาดตรงกันข้าม ชาวบ้านและผู้ผู้นำของเขาใช้ทั้งการเมืองการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่น การเมืองและการปกครองทั้งสามระดับจึงได้พัวพันกันแนบแน่น ในประเทศ

ไทยยิ่งกว่าที่ใด ๆ ส่วนใหญ่ในโลก ผู้ใดต้องการเป็นผู้ชำนาญการปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ผู้นั้นควรศึกษาการเมืองการปกครองระดับชาติอย่างจริงจัง และในทำนองเดียวกันความกล้าหาญที่จะใช้คำว่า “การรื้อสร้าง” ในข้อเสนอใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นย่อมหลีกเลี่ยง

การเสนอให้แก้ไขระบบและกลไกการเมืองการปกครองระดับชาติในหลาย ๆ ประการไม่ได้

ผู้เขียนเห็นการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบเปิด มิใช่ระบบปิด เป็นระบบที่พัวพันกับการเมืองระดับชาติและการปกครองส่วนภูมิภาค มิใช่ระบบที่วิเคราะห์ได้อย่างมีความหมายเมื่อแยกออกจากส่วนกลาง และภูมิภาค คนไทยส่วนใหญ่สนใจและต้องการการปกครองท้องถิ่น มิใช่เมินเฉยห่างหน่วยต่อปัญหาของท้องถิ่น แต่เมื่อไม่มีการปกครองท้องถิ่นที่ไฝ่ประสงค์ พวกเขาภิเอาการเมืองและการปกครองส่วนกลาง และภูมิภาคไประดมทรัพยากรและโครงการไปลงยังท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้นในประเทศไทย แม้การปกครองท้องถิ่น “แท้” หรือการปกครอง “โดย” ท้องถิ่นจะไม่สำคัญ แต่การปกครอง “ที่” ท้องถิ่นหรือการปกครอง “ให้” ท้องถิ่นนับวันจะเป็นที่สนใจของประชาชนและตกอยู่ใต้การขึ้นากำกับของประชาชนมากขึ้นทุกที แนวในการมองปัญหาของผู้เขียนจึงมุ่งไปที่การเข้าใจการเมืองการปกครองสามระดับคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับชีวิตทางการเมืองของคนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ และเพ่งพิศที่ความสัมพันธ์และความเป็นเหตุและผลของกันและกันทั้งสามส่วน ผู้เขียนเห็นว่าจังหวัดคือที่ที่การเมืองการปกครองทั้งสามระดับมาประสานสอดรับกันอย่างมีนัยสำคัญที่สุด การศึกษา “การเมืองการปกครองที่จังหวัด” ซึ่งมีทั้งความเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน เป็นกุญแจสำคัญที่จะไขเข้าสู่ข้อเสนอว่าด้วยการหรือสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย

แม้ว่าเวลานี้รัฐให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากขึ้น และแม้ว่าในความเป็นจริง การเปิดให้การเมืองระดับชาติมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น ทำให้เกิดการปกครองที่ท้องถิ่นหรือการปกครองเพื่อท้องถิ่นโดยรัฐไม่ว่าจะโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งบัดนี้ก็ไวดต่อความต้องการของประชาชนพอควร แต่นั่นก็ยังมีจุดอ่อนอยู่มากในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และการประสานงานภายใน ยิ่งไปกว่านั้น การที่การพัฒนาท้องถิ่นปัจจุบันอาศัยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นสำคัญ แทนที่จะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นด้วยท้องถิ่นเองโดยอาศัยประชาชนที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นและอยากมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเอง อาศัยสรรพกำลังและทรัพยากรของท้องถิ่นเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ผลก็คือ เราขาดสนามฝึกประชาชนให้มีความเป็น “พลเมือง” ที่เชื่อมั่นตัวเองพึ่งตนเองมีศักดิ์ศรี หวงแหนสิทธิทางการเมือง และมีวิจรรณญาณในทางการเมืองที่เป็นอิสระจากความผูกพันและพันธะ หรือหนี้บุญคุณทางสังคมได้พอสมควร ตรงกันข้าม กว่าหกทศวรรษที่ผ่านมา ระบบรวมศูนย์การปกครองแบบรัฐรับทำงานแทนท้องถิ่น กอปรกับการแข่งขันหาเสียงกับประชาชนอย่างเอาเป็นเอาตายของนักการเมืองระดับชาติ (การแข่งขันกันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้ “ฝึกพื้นใจ” ชนบทไทย ให้กลายเป็น “ไพร่ยุคใหม่” ซึ่งพากันแสวงหานักการเมืองผู้ทรงอิทธิพลมาเป็น “มูลนาย”

แทนที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้มี

บทบาทและความสามารถมากขึ้น แล้วอาศัยการปกครองนี้ไปสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น “ไพร่ยุคใหม่” กลับฮือแย่งแสวงหาทรัพยากรและโอกาสช่องทางในการทำนุบำรุงท้องถิ่นและชุมชนจาก “มูลนาย” จากภายนอก ซึ่งนับวันจะหมายถึงนักการเมืองผู้มากด้วยบารมี แต่ก็ยังรวมไปถึงข้าราชการและเจ้าพ่อนักเลงใหญ่ทั้งหลายด้วยสภาพการณ์เช่นนี้หากปล่อยให้ดำรงอยู่เรื่อยไป ก็จักไม่อาจปลดเปลื้องลักษณะท้องถิ่นนิยมและอุปถัมภ์นิยมไปจากการเมืองระดับชาติได้

การเมืองไทยที่ล้มหลังและรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่เวียนว่ายอยู่ในสังสารวัฏของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการรัฐประหารนั้น แม้จะเป็นปรากฏการณ์ที่ระดับชาติ แต่รากเหง้าของปัญหาในสายตาผู้เขียนอยู่ที่ท้องถิ่นต่างหาก คือ อยู่ที่ชาดการปกครองท้องถิ่นที่ตึงและเข้มแข็งใหญ่โตพอที่จะแก้ปัญหาท้องถิ่นได้เองโดยพื้นฐาน

(2) กรรมธิปไตย

ดังที่เกริ่นนำมาในประเทศไทยนั้น รัฐครอบงำและทำกิจแทนราชการส่วนท้องถิ่นเกือบสิ้นเชิง หากคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณ พบว่าจนกระทั่งเมื่อเร็วๆ นี้ คือ เมื่อปี 2535 งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดทุกชนิดทุกรูปแบบทั่วประเทศมีมูลค่าคิดเป็นเพียง 5.5% ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในขณะที่งบประมาณของราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกันคิดเป็น

94.5% ของงบประมาณทั้งหมด⁽¹⁾ กล่าวอีกนัยหนึ่ง งบของราชการส่วนท้องถิ่นมีขนาดไม่ถึง 6% ของงบส่วนกลางและภูมิภาครวมกัน

ในระดับจังหวัด ยกตัวอย่างกรณีจังหวัดมุกดาหาร พบว่าเมื่อปี 2538 งบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคเฉพาะที่เบิกจากคลังจังหวัดมีรวมกัน 1,220 ล้านบาท โดยประมาณ ขณะที่งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดรวมกันคิดเป็นมูลค่าประมาณ 80 ล้านบาท สรุปรว้างของส่วนท้องถิ่นมีเพียงราว 6.5% ของงบส่วนภูมิภาคและส่วนกลางรวมกัน⁽²⁾

ณ ที่นี้ต้องย้ำว่า ฝรั่งเศส ซึ่งมักแอบอ้างกันเสมอว่า เป็นแม่แบบการปกครองภูมิภาคและท้องถิ่นของไทยนั้น งบประมาณส่วนท้องถิ่นของเขาคิดเป็น 50-60% ของงบราชการส่วนกลางและภูมิภาค⁽³⁾ บางท่านอาจแย้งว่า นี่เป็นสัดส่วนหลังการเคลื่อนไหวกระจายอำนาจใหญ่เมื่อปี 1982 แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่า แม้ในช่วงก่อนปี 1982 สัดส่วนของงบท้องถิ่นในฝรั่งเศสก็อยู่ในราว 20% ของงบส่วนกลางและภูมิภาครวมกันอยู่แล้ว⁽⁴⁾ การอ้างว่าไทยมีการปกครองท้องถิ่นตามแบบฝรั่งเศสจึงฟังไม่ขึ้น เพราะฝรั่งเศสให้บทบาทและความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากกว่าไทยอย่างเทียบไม่ได้ อันที่จริงไทยเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่มีการปกครองรวมศูนย์มากที่สุด มี “รัฐบาลท้องถิ่น” ที่เล็กติดอันดับโลกในแง่งบประมาณเมื่อเทียบกับงบของ “รัฐบาลกลาง”

ส่วนในแง่ของจำนวนบุคลากรก็เช่นกัน

องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยทั่วประเทศมีพนักงานประจำ (เทียบเท่ากับข้าราชการประจำ) ในปี 2538 เพียงประมาณ 57,115 คน (ไม่นับพนักงานประจำของ อบจ. และ อบต. ซึ่งมีน้อยมาก) ซึ่งกว่า 50% ของจำนวนนี้ก็คือพนักงานประจำของกรุงเทพมหานคร (30,063 คน) โปรดเทียบกับจำนวนข้าราชการประจำของรัฐบาล (ส่วนกลางรวมกับส่วนภูมิภาค) ซึ่งมีมากถึง 947,536 คน เทียบกันแล้วจำนวนพนักงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของไทย มีสัดส่วนไม่เกิน 5% ของจำนวนข้าราชการประจำของรัฐบาล⁽⁵⁾

ขอยกตัวอย่างกรณีจังหวัดมุกดาหารอีก เพื่อให้เห็นภาพบุคลากรในจังหวัดเล็ก ๆ : ปัจจุบันจังหวัดนี้มีข้าราชการส่วนภูมิภาค 2,805 คน ข้าราชการส่วนกลาง (ไม่น้อยกว่า) 3,997 คน รวมแล้วส่วนกลางและภูมิภาคมีข้าราชการ 6,802 คน เมื่อเทียบกับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพนักงานประจำเพียง 116 คน⁽⁶⁾ คิดแล้วกำลังคนของท้องถิ่นมีเพียง 1.6% ของราชการส่วนกลางและภูมิภาคในจังหวัดรวมกัน

ในแง่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ก็เช่นกัน ในขณะที่รัฐ (โดยราชการส่วนกลางและภูมิภาค) ทำงานได้ทุกอย่าง องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกจำกัดอยู่กับงานสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทางและสาธารณูปโภค การเก็บและกำจัดขยะ การดูแลความสะอาดและสุขอนามัย และการศึกษาซึ่งภารกิจทั้งหมดที่ว่ามานี้ก็ยังคงถูกจำกัดให้ทำแต่กิจการที่เป็นโครงการง่าย ๆ ขนาดไม่ใหญ่และกินขอบเขตเล็ก ๆ เท่านั้น

พึงสังเกตว่า ในช่วงสามทศวรรษแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ และการขยายตัวเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วในภาระหน้าที่ของรัฐนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นแทบไม่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเลย ตรงกันข้าม รัฐได้เข้าแบกรับงานใหม่ๆ และสำคัญๆ ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมาก หรือต้องอาศัยผู้ปฏิบัติซึ่งมีความรู้ ความชำนาญสูง ด้วยการตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้นมาใหม่ และบ่อยครั้งก็ให้กระทรวงทบวงกรมเหล่านี้ ตั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคขึ้นในต่างจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานใหม่ๆ โดยไม่ได้สนใจการปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

ผู้เขียนมีแนวคิดว่าการที่ไทยพัฒนาเศรษฐกิจในรอบสามสิบปีที่ผ่านมาด้วยการให้รัฐและราชการมีบทบาทค่อนข้างสูงกว่าในประเทศตะวันตกนั้น ไม่อาจทำให้อ่างได้ว่าต้องให้รัฐนำและทำงานอย่างรวมศูนย์ โดยเฉพาะไม่ควรอ้างเป็นอันขาดว่า รัฐไทยเข้าไปนำพาหรือทำงานเศรษฐกิจร่วมกับเอกชนตามตัวแบบญี่ปุ่น เพราะในความเป็นจริงแล้ว ภาครัฐของญี่ปุ่นที่มีบทบาทในการพัฒนา การสร้างสถาบันการศึกษาและวิจัยขั้นสูง การสร้างโครงสร้างขนส่งคมนาคมขนาดมหึมา และการจัดการสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงทุกวันนี้ได้แก่ “รัฐบาลท้องถิ่น” ไม่น้อยไปกว่า “รัฐบาลกลาง” เลย ดังเห็นได้ว่า แผนพัฒนาภูมิภาคและการดึงดูดการลงทุนมาสู่ภูมิภาคต่างๆ ในช่วงหลังสงครามโลกนั้นเป็นผลงานของจังหวัดและเทศบาลทั้งหลายซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นทั้งคู่ เทศบาลของมหานครในญี่ปุ่นเป็นเจ้าของ

มหาวิทยาลัยที่ใหญ่โตพอ ๆ กับมหาวิทยาลัยแห่งชาติ การสร้างสนามบินกันไซซึ่งเป็นสนามบินนานาชาติระดับโลกเป็นผลงานของหลาย ๆ จังหวัด และเทศบาลร่วมกันทำ นอกจากนั้นเทศบาลมหานครหลายแห่งของญี่ปุ่นยังเป็นเจ้าของระบบรถไฟใต้ดินที่ใหญ่โตทันสมัย และประการสุดท้ายนโยบายที่ให้รัฐเปลี่ยนไปเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มต้นด้วยการเป็นนโยบายขององค์กรท้องถิ่นโดยแท้ คือจังหวัด และเทศบาลบางแห่งซึ่งมีผู้นำเป็นฝ่ายซ้ายเริ่มทำขึ้นมา ก่อน ต่อมาพบว่า ประชาชนพาเรียกร้องนโยบายเช่นนี้มากขึ้น ๆ ในที่สุดรัฐบาลจึงต้องยอมรับเอามาเป็นนโยบายของตนเองด้วย⁽⁷⁾

พึงสังเกตเช่นกันว่าการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมี

บทบาทน้อยมากนั้นยังเป็นเพราะว่า อำนาจในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้กับหน่วยงานรัฐบาลในการควบคุมตรวจสอบจัดสรรและอนุมัติการดูแลการพัฒนาการใช้ตลอดจนการแสวงหาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ตลอดจนการประกอบกิจการต่าง ๆ ของเอกชนและสังคมนั้น ได้มอบหมายให้ส่วนกลางโดยเฉพาะให้กรมต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ๆ ทว่าราชอาณาจักร โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นแทบจะไม่มีส่วนแบ่งในอำนาจหน้าที่เหล่านั้น

แต่อย่างใด

มีเรื่องที่น่าสนใจอยู่เรื่องหนึ่งคือ เมื่อปี 2537 กระทรวงมหาดไทยทำหนังสือถึงกรมต่าง ๆ จำนวนมากซึ่งมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้น เพื่อสอบถามว่ากรมจะมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ไปให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้แค่ไหนและอย่างไรบ้าง ปรากฏว่าไม่มีกรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าใดในจำนวนหลายสิบกรมที่สอบถามไปเห็นว่ามอบอำนาจหน้าที่ที่มี

อยู่ให้แก่ส่วนท้องถิ่นด้วยความเต็มใจ มีอยู่สองสามกรมที่จะมอบหน้าที่บางอย่างให้ แต่ก็ตั้งเงื่อนไขบางอย่างไว้ด้วย

เหตุผลที่กรมต่าง ๆ ไม่ยอมให้อำนาจคือ ประการแรก อำนาจหน้าที่เหล่านั้นกฎหมายมอบให้กรมหรือในทาง

“หน่วยงานและข้าราชการที่ปฏิบัติงานในต่างจังหวัดนั้นไม่ว่าจะแบ่งประเภทเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคก็ตาม ในความเป็นจริงก็คือแขนขาหรือกลไกของ ‘ส่วนกลาง’ ทั้งสิ้น”

กลับกันบางกรมอ้างว่ามอบให้ไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ระบุว่าให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่นั้น แม้ว่าเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้แน่ ๆ ในทางปฏิบัติ เช่นกรมการขนส่งทางบกตอบว่าการสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารทางบกนั้น ส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้เพราะกฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ของกรม ประการที่สอง กรมทั้งหลายมักจะอ้างว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่นั้น ไม่ใช่สิ่งที่ส่วนท้องถิ่นพึงทำหรือพึงมี เพราะการปฏิบัติภารกิจหรือใช้อำนาจหน้าที่เหล่านี้ ล้วนต้องใช้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้

ความสามารถสูง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายไม่มี

กล่าวได้ว่า ในสายตาของบรรดากรมทั้งหลายนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นคือกิจการบ้านเมืองชนิดง่าย ๆ ง่าย ๆ และคนท้องถิ่นมีก็คือมือสมัครเล่น กิจการของรัฐที่สำคัญ แม้จะทำในต่างจังหวัดเพื่อคนต่างจังหวัด ก็ยังควรให้กรมต่าง ๆ ทำให้เป็นธรรมดา⁽⁸⁾

ในแง่ของการจัดแบ่งหรือแยกประเภทการบริหารราชการแผ่นดินนั้นรัฐหรือ “รัฐบาลกลาง” ของไทยสามารถกำกับควบคุมหรือทำการในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ ไม่เพียงแต่ผ่านสิ่งที่เรียกว่า “ราชการหรือการปกครองส่วนกลาง” เท่านั้น หากยังผ่าน “ราชการหรือการปกครองส่วนภูมิภาค” ได้อีกด้วย ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลักคือกรมต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงทั้งหลายนั่นเอง ซึ่งการกำกับควบคุมและทำการในท้องถิ่นผ่าน “ราชการหรือการปกครองส่วนกลาง” นั้น ทำได้สองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ลักษณะแรก กรมจะมีสำนักงานอยู่ที่ส่วนกลางเท่านั้น แต่ส่งงาน เงิน คน และคำสั่งไปลงที่จังหวัด ส่วนลักษณะที่สองคือกรมจะตั้งสำนักงานในจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาคต่าง ๆ การส่งงาน เงิน คน และคำสั่งไปยังจังหวัดจะผ่านสำนักงานเหล่านี้โดยที่สำนักงานเหล่านี้ ไม่เพียงจะเป็นอิสระซึ่งกันและกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หากยังไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับควบคุมหรือบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ตัวอย่างของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในจังหวัด (ครบทุกจังหวัด หรือ

มีเพียงบางจังหวัด) และมีงานหรือบทบาทซึ่งมีผลต่อความก้าวหน้าของจังหวัดเป็นอย่างมากได้แก่ กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า มหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ กรมสามัญศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กองทัพบก กรมการบินพาณิชย์ กรมไปรษณีย์ เป็นต้น

แม้ว่าการทำการในท้องถิ่นผ่าน “ราชการหรือการปกครองส่วนกลาง” มีความสำคัญไม่น้อย แต่โดยหลักแล้วรัฐหรือ “รัฐบาลกลาง” ของไทยทำการในท้องถิ่นหรือทำการให้ท้องถิ่นผ่านการปกครองส่วนภูมิภาค และเช่นเดียวกับกรณีของ “ส่วนกลาง” หน่วยงานที่เป็นหลักเป็นฐานให้กับ “ส่วนภูมิภาค” คือ กรมอีกเช่นกัน แต่ในกรณีนี้ต่างไปจากกรณีของกรมที่มีแต่ราชการส่วนกลาง ซึ่งกล่าวมาข้างต้น ตรงที่ว่ากรมที่มีราชการส่วนภูมิภาคไม่เพียงต้องตั้งสำนักงานอยู่ในจังหวัด และส่งงาน เงิน คน และคำสั่ง เพื่อทำการในจังหวัดผ่านสำนักงานเหล่านี้ แต่สำนักงานและข้าราชการของกรมเหล่านี้ยังต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ทั้งต้องมีหน้าที่ประสานงานกับราชการภูมิภาคของกรมอื่น ๆ และร่วมดูแลกิจการทั่วไปของจังหวัดอีกด้วย

บางกรมนอกจากมีราชการภูมิภาคในระดับจังหวัดแล้วยังมีสำนักงานที่ระดับอำเภออีกด้วย โดยทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ การปกครองส่วนภูมิภาคในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอแล้ว ยังมีข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมต่าง ๆ อีกประมาณ

30-40 กรม ตัวอย่างของกรมหรือหน่วยงาน เทียบเท่ากรมที่มีราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ต้นสังกัดของ ผู้ว่าราชการและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด) กรม การปกครอง (ต้นสังกัดของปลัดจังหวัด นาย อำเภอ และปลัดอำเภอ) กรมตำรวจ กรม โยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรม ที่ดิน กรมธนารักษ์ (ดูแลที่ราชพัสดุในจังหวัด) กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพยากรธรณี กรม ส่งเสริมการเกษตร กรมป่าไม้ สำนักงานปลัด กระทรวงสาธารณสุข (ต้นสังกัดของนายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัด และข้าราชการสาธารณสุข ส่วนใหญ่ในจังหวัด)

ทุกวันนี้ ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่เพียง ปฏิบัติงานที่ตัวจังหวัดและอำเภอเท่านั้น หากยัง ต้องลงไปสู่ตัวตำบลและหมู่บ้านเองยิ่งขึ้น กิจการ ของรัฐที่ประชาชนได้รับหรือต้องเกี่ยวข้องด้วยใน จังหวัดหนึ่งส่วนใหญ่จึงได้แก่ กิจการของราชการ ส่วนภูมิภาค รองลงมาคือ กิจการของราชการ (หรือรัฐวิสาหกิจ) ส่วนกลาง ส่วนกิจการของส่วน ท้องถิ่นนั้น ดังที่ได้ชี้มาในตอนต้น มีน้อยมากแทบ ไม่มีความหมายอะไรเลย

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้มีได้เจตนาบรรยาย เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการแผ่นดินและลงสู่ รายละเอียดของหลักการและวิธีการปกครองหรือ การบริหารของราชการระดับต่าง ๆ หากแต่ต้องการ หยิบยกบางจุดบางประเด็นของการปกครองส่วน ภูมิภาคและส่วนกลางในฐานะที่เป็นการปกครอง หรือการบริหารที่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่น และควบคุม

ท้องถิ่นเพื่อที่จะให้เข้าใจปัญหาและเสนอทางออก ของการปกครองท้องถิ่นได้ชัดเจนและหลักแหลม ยิ่งขึ้น ดังจะได้กล่าวต่อไปดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง

หน่วยงานและข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน ต่างจังหวัดนั้น ไม่ว่าจะแบ่งประเภทเป็นราชการ ส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคก็ตาม ในความ เป็นจริงก็คือแขนขาหรือกลไกของ “ส่วนกลาง” ทั้งสิ้น ข้าราชการส่วนภูมิกษานั้นก็คือข้าราชการ ของกรมใดกรมหนึ่งใน “ส่วนกลาง” หน่วยงาน ส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ มากมายใน จังหวัดซึ่งทำงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือนายอำเภอนั้นที่จริงก็เป็นส่วน หนึ่งของกรมต้นสังกัดใน “ส่วนกลาง” เช่นกัน มิพักต้องพูดถึงหน่วยงานที่ถูกจัดประเภทให้เป็น ราชการส่วนกลาง ซึ่งมาตั้งหรือมาปฏิบัติงานใน จังหวัด เพราะหน่วยงานและข้าราชการใน ประเภทนี้ไม่อยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัดและ อำเภอเลย หากแต่ขึ้นกับกรมต้นสังกัดเท่านั้น ทั้งภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วน ภูมิภาคที่ปฏิบัติกันอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ นั้น ล้วน ใช้กำลังคนและงบประมาณของกรมแผนงานและ โครงการในการทำงานก็ต้องได้รับการเห็นชอบจาก กรมและกรมทั้งหลายรวมทั้งกรมที่มีหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคด้วยก็คือส่วนหนึ่งของราชการ ส่วนกลางนั่นเอง

เรื่องอำนาจและสถานภาพของกรมใน ระบบราชการไทยนั้น ผู้รู้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ชี้เอาไว้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของไทยถือเอากรมเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเป็นส่วนมูลฐานที่สุด^(๑) ด้วยการ

(1) ให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ต้นสังกัดของกรมคือกระทรวงหรือทบวงก็เป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานที่ต่ำกว่ากรม เช่น กองหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมไม่เป็นนิติบุคคล)

(2) ให้กรม มีใ้หน่วยงานที่อยู่เหนือกรมหรืออยู่ใต้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานในการจัดทำขออนุมัติ และใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

อย่างไรก็ตามขอเสนอเพิ่มเติมในที่นี้ว่า นอกจากเหตุผลหลักสองประการดังกล่าวมาแล้ว กรมยังมีความสำคัญเป็นอันดับ เพราะ “ส่วนกลาง” ของไทยไม่จำกัดตัวเองอยู่ที่การทำงานระดับชาติหรือนานาชาติ และในส่วนของรัฐกิจในระดับท้องถิ่นก็มิได้ไม่จำกัดตัวเองอยู่ที่การให้ทิศทางและกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หากเข้าไปทำงานโดยตรงในต่างจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นที่ระดับตัวจังหวัด ตัวอำเภอหรือกระทั่งตัวตำบลและหมู่บ้านเองด้วย และดังที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็ปริมาณงาน ความหลากหลายของงาน หรือความสำคัญของงานที่ “ส่วนกลาง” เข้าไปทำให้

จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนั้นมีมากมายกว่าสิ่งที่เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำได้ ด้วยเหตุนี้กรมซึ่งเป็นฐานปฏิบัติการของ “ส่วนกลาง” จึงมีความสำคัญ เพราะได้พากันเข้าไปบริหาร บริการ สั่งการและปกครอง ณ พื้นที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรอีกด้วย

ในทางทฤษฎี ไทย

มีบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งรับผิดชอบการปกครองระดับต่างๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสุขาภิบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น และมีองค์กรรับผิดชอบการ

ปกครองอาณาบริเวณในระดับต่างๆ อยู่ เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ กรม (หรือหน่วยงานเทียบเท่า) ต่างๆ ของบรรดากระทรวงทั้งหลาย (ไม่จำเป็นต้องเป็นกรมของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น) คือผู้ปกครองเมืองไทยที่สำคัญกว่าบุคคลและองค์กรปกครองตามกฎหมายเสียอีก

เวลานี้ไทยเป็นประชาธิปไตยหรือยัง? หรือ

เป็นประชาธิปไตยแค่ไหนแล้ว? คำถามเหล่านี้ยังไม่มีความชัดเจนและยอมรับกันทั่ว แต่ที่ตอบได้ยากกว่า คือ กว่าหกสิบปีมาแล้วที่ไทยเริ่มระบอบประชาธิปไตยกันมา แต่ทุกวันนี้ก็ยังคงครองท้องถื่นด้วย “ส่วนกลาง” (ไม่ว่าในนามของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค) และ “ส่วนกลาง” ที่ว่านี้ที่สำคัญที่สุดก็คือ กรม ประเทศไทยในแง่หนึ่งจึงเป็นกรมธิปไตยนั่นเอง แต่กรมธิปไตยเช่นที่ว่าเป็นปัญหา เพราะนั่นหมายความว่าอาณาบริเวณต่างๆ ของประเทศไทยนั้น (แทบ) ไม่มีการปกครองที่มีบูรณาการในแนวราบ หรือไม่มี Areal government คงมี vertical administration หรือการปกครองในแนวตั้ง ซึ่งก็คือ การปกครอง-บริหารงานในพื้นที่ของกรมต่างๆ เป็นหลัก

ประเด็นที่สอง

การปกครองและการบริหารรัฐกิจในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ตามแนวตั้ง หรือ แนวตั้ง (Vertical administration) นั้น เห็นได้ชัดที่สุดในกรณีที่เป็นราชการส่วนกลางในจังหวัด ซึ่งเท่ากับกรมทำงานในพื้นที่หนึ่งด้วยหน่วยงานที่เป็น “แขนขา” หรือ “ลูกน้อง” ของตน ด้วยแผนงานและงบประมาณของตนเองโดย (แทบ) ไม่ต้องสนใจไม่ต้องประสานงานด้วย และไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัด อำเภอและองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย หรือ (แทบ) ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและการงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางของกรมอื่น ๆ ในจังหวัด เสียด้วยซ้ำ ยิ่งในระยะหลังๆ มา นี้ ราชการส่วนกลางในจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะ

เมื่อได้จัดให้การประถมศึกษาไปขึ้นกับส่วนกลาง และได้จัดให้มีการมัธยมศึกษามากขึ้นในจังหวัด โดยที่การศึกษาในระดับนี้ก็สังกัดส่วนกลางเช่นกัน ทำให้จำนวนข้าราชการส่วนกลางในจังหวัดหลาย ๆ แห่งมีมากกว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคเสียด้วยซ้ำ เช่นที่มุกดาหารปรากฏว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งจังหวัดมีประมาณ 2,800 คน ในขณะที่ข้าราชการส่วนกลางทั้งหมดในจังหวัดกลับมีประมาณ 4,000 คน⁽¹⁰⁾

การปกครองในแนวตั้งไม่ได้เป็นลักษณะเด่นของราชการส่วนกลางในจังหวัดเท่านั้น การปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งแม้จะออกแบบให้เป็นการปกครองท้องที่ อยู่ใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็มีลักษณะเป็นการปกครองในแนวตั้งไม่น้อย ดังจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยเป็นการปกครองที่มีทวิภาวะ คือในด้านหนึ่งเป็นการปกครองแนวราบหรือการปกครองพื้นที่ Areal government ของส่วนราชการที่เรียกว่าจังหวัดและอำเภอ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการปกครองแนวตั้งของกรมต่างๆ ร่วมกัน โดยแต่ละกรมก็ปกครองและบริหารงานเฉพาะทางที่ตนมีความชำนาญหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง (ดังที่กล่าวมาในตอนต้น) โดยอาศัยคนและหน่วยงานของตนในจังหวัด และใช้งบประมาณของกรมเองในการทำงานที่จังหวัดต่างๆ ที่จริงแล้วเจตนารมณ์ของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินของไทยทุกฉบับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานี้ต้องการให้การปกครองภูมิภาคเป็นการปกครองพื้นที่ที่มีบูรณาการในแนว

ราบเป็นหลัก อาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าต้องการให้การปกครองภูมิภาคโดยเฉพาะที่ระดับจังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการ และยิ่งไปกว่านั้น ได้ให้ฐานะนิติบุคคลแก่จังหวัดเสียด้วยซ้ำ (พิจารณาเปรียบเทียบว่า จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสไม่มีฐานะนิติบุคคล ในฝรั่งเศส รัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) อนึ่ง กฎหมายไทยยังได้กำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกว่าจังหวัดนี้ และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนภูมิภาคของทุกกรมในจังหวัดด้วย

ในทางปฏิบัติ ถึงอย่างไรจังหวัดก็ทำหน้าที่ Areal government ที่ดีเยี่ยมเพราะเหตุผลต่อไปนี้

หนึ่ง อำนาจตามกฎหมายในการดูแลควบคุมการทำงานด้านต่าง ๆ (ยกเว้นงานด้านการปกครองทั่วไป และการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว) อำนาจในการดูแลรักษาทรัพยากรส่วนรวม และการอนุมัติอนุญาตการประกอบการและการได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนหรือประชาชนเกือบทั้งหมดอยู่กับกรมหรือเป็นของกรม แม้ว่าสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับผู้คนและพื้นที่ของจังหวัด ทว่า อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเหล่านี้เกือบทั้งหมดก็เป็นของกรมต่าง ๆ เมื่อเร็ว ๆ นี้ ความขัดแย้งระหว่างจังหวัดกับกรมแสดงออกค่อนข้างชัดในกรณีจังหวัดเชียงรายต้องการสร้างท่าเทียบเรือในแม่น้ำโขงเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

และการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด แต่ก็ต้องขัดกับกรมเจ้าท่าเรื่องแบบและตำแหน่งที่ตั้ง เพราะกรมเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายการเดินทางเรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดถึงกับบ่นว่า “กรมซึ่งอยู่ถึงกรุงเทพฯ จะรู้ดีกว่าจังหวัดได้อย่างไรว่าจะสร้างท่าเทียบเรืออย่างไร และในทีใด”⁽¹¹⁾

อีกกรณีหนึ่งคือ จังหวัดลำพูนกับการขุดลอกแม่น้ำลี้ซึ่งเป็นแม่น้ำในเขตจังหวัดและได้เกิดต้นเขินจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ปรากฏว่าจังหวัดต้องวิ่งเต้นอย่างหนักเพื่อให้กรมขอมมอบอำนาจในการดูแลแม่น้ำให้แก่นตน แม้ว่ากรมจะไม่มีความสามารถขุดลอกแม่น้ำนี้ แต่ก็หาได้ขอมมอบอำนาจให้จังหวัด จนในที่สุดต้องนำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ใช้มติคณะรัฐมนตรีมาบีบให้กรมขอมมอบอำนาจเป็นกรณีพิเศษ⁽¹²⁾

แม้ว่าปัจจุบันมีกรมจำนวนมากมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคนของกรมในพื้นที่ใช้อำนาจแทนหรือกระทำการต่าง ๆ แทนได้มากขึ้น แต่อำนาจหน้าที่ที่เหลือนอยู่ที่กรมยังมีมหาศาล มีหน้าที่ใช้อำนาจที่ให้ไปแล้วจะเอากลับคืนก็ได้ และกรณีที่จังหวัดและกรมขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่หรือเกิดความคลุมเครือกันขึ้น กรมก็ยังเป็นผู้ถืออำนาจในขั้นสุดท้ายอยู่ดี

สอง อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการภูมิภาคถึงที่สุดก็เป็นของกรม เพราะโดยสังกัตแล้ว ข้าราชการภูมิภาคทุกคน รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นคนของกรมต่าง ๆ เพียงแต่ถูกส่งมาทำงานที่จังหวัด ในประเทศไทย

หาได้มีข้าราชการของจังหวัดเองหรือของ “ราชการ ส่วนภูมิภาค” เอง สิ่งที่เราเรียกกันว่าข้าราชการของ จังหวัดหรือข้าราชการส่วนภูมิกษาคณั้ น ที่จริงก็เป็ นเพียงข้าราชการของ “ส่วนกลาง” (กรมต่าง ๆ) ที่ มาทำงานให้จังหวัดหรืออำเภอนั้ นเอง การโยกย้าย เข้าออกจังหวัดหรือกระต้งการเลื่อนตำแหน่งและ โยกย้ายในจังหวัด ในทางปฏิบัติก็ขึ้นกับหัวหน้า ส่วนราชการของกรมในจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชา ชั้นสูงที่กรม ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด การให้ชั้น เงินเดือนประจำปีแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็เช่นกัน โดยปกติแล้วแม้ผู้ว่าราชการจะมีอำนาจให้ชั้น เงินเดือนตามความดีความชอบแก่ข้าราชการของ ทุกกรมที่อยู่ในระดับ 7 ลงมา แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มอบให้เป็นวิจารณ์ญาณของ หัวหน้าส่วนราชการของกรม การลงโทษข้าราชการ ของกรมต่าง ๆ ก็เช่นกันคือผู้ว่าราชการโดย อ.กพ. จังหวัดสามารถลงโทษได้ แต่ก็ต้องผ่านไป ที่กรม ให้กรมเห็นชอบและส่งไปที่กระทรวงต้น สังกัดแล้วจึงลงมาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เสียเวลามาก

ข้าราชการภูมิภาคโดยทั่วไปแล้ว นายใหญ่ คืออธิบดีที่กรม ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่บังคับ บัญชาเขาอยู่ที่พื้นที้นั้ น อย่างดีที่สุดก็เป็นนายคน ที่สอง โดยทั่วไปแล้ว ข้าราชการภูมิภาคถือเอา หัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดของกรมที่ตนสังกัด เป็นนายที่พื้นที่มากกว่า ความสำคัญของกรมที่มี ต่อความก้าวหน้าหรือเสื่อมถอยในชีวิตการงานของ ข้าราชการภูมิภาค จะเห็นได้จากภาพข้าราชการ จำนวนล้นหลามที่มาคอยรับคอยส่ง “อธิบดี” ที่

สนามบิน พาอธิบดีซึ่งเป็น “นาย” ตัวจริงไปเที่ยว เอาอกเอาใจ “นาย” ด้วยวิธีการสารพัด หาก บังเอิญในเวลาเดียวกันนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดชนิด พบ ก็จะพยายามหลีกเลี่ยงหลบหลีกให้ได้

สาม จังหวัดหรือราชการส่วนภูมิภาคไม่มี งบประมาณของตนเอง งบประมาณที่รองรับงาน ต่าง ๆ ในจังหวัดล้วนเป็นงบประมาณของกรม ต่าง ๆ นั้นเอง หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เห็นว่าควรมีแผนการหรือโครงการใดในจังหวัด โดย ทั่วไปก็ต้องของบไปยังหน่วยงานส่วนกลางโดยตรง หรือไม่ต้องบอกกล่าวให้หน่วยงานของกรมต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนของบไปยังกรมต้นสังกัดให้ เช่น ถ้าเห็นว่าน้ำตกสวองามแห่งหนึ่งควรได้รับการ พัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดก็อาจจะขอ งบพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวไปที่การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย พร้อมกันนั้นก็ขอให้กรมทางหลวงตั้ง งบขยายและปรับปรุงทางหลวงส่วนที่ผ่านอำเภอ อันเป็นที่ตั้งของน้ำตกแห่งนั้นให้ดีขึ้น และเพื่อที่จะ ให้ถนนที่เชื่อมอำเภอกับตัวน้ำตกเองอยู่ในสภาพที่ รองรับพาหนะของนักท่องเที่ยวจำนวนมากได้ อาจ ต้องให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทประจำจังหวัด ขอไปยังต้นสังกัดในกรุงเทพฯ ให้ตั้งงบทางหลวง ชนบทในช่วงนั้นให้

หรือถ้าจังหวัดหนึ่ง ๆ จะเป็นเจ้าภาพจัดการ แข่งขันกีฬาระดับชาติ ก็ต้องให้หน่วยงานส่วนกลาง หลากๆ หน่วยตั้งงบประมาณและจัดทำแผนงาน ต่างๆ ไว้ให้กับจังหวัด เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทยตั้งงบสร้างสนามกีฬาและหมู่บ้านนักกีฬา การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยอาจตั้งงบประชาสัมพันธ์

ให้ด้วย ส่วนกรมทางหลวง กรมโยธาธิการ และ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทอาจตั้งบรูณะและ ขยายถนนหนทางให้ เป็นต้น ยิ่งถ้าเป็นการแข่งขัน กีฬานานาชาติ เช่นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นเจ้าภาพ การแข่งขันซีเกมส์ที่ผ่านมาไม่นานนี้ ยิ่งมองได้ว่าเป็น การจัดการแข่งขันของส่วนกลางนั่นเอง (หมายถึง หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่าง ๆ) เพียงแต่ไปจัดที่ต่างจังหวัดเท่านั้น หาได้เป็นเช่น กรณีเมืองแอดแลนตาเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขัน กีฬาโอลิมปิก ซึ่งในกรณีนั้นท้องถิ่นเองมีความ สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการกีฬาระดับนานาชาติได้ จริง ๆ

ฉะนั้น ราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้น แม้ จะได้ชื่อว่าเป็นส่วนราชการ และมีสถานะเป็น นิติบุคคลแต่เมื่อไม่มีงบประมาณ ไม่มีกำลังคนใน สังกัด และไม่มีแผนงานที่เป็นของตนจริง ๆ ก็ต้อง กลายเป็นการบริหารและปกครองของกรมต่าง ๆ ที่ ร่วมกันกระทำในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ หรืออำเภอ หนึ่ง ๆ โดยมีจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ประสานงาน มากกว่าที่จะเป็นการปกครองพื้นที่จริง ๆ การ ปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นการปกครองที่มีผลต่อ ชาวต่างจังหวัด มีผลต่อพื้นที่มากที่สุด จึงมีเพียง เป็นการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเท่านั้น หากยังเป็นการปกครองและบริหารงานของรัฐที่ขาด บูรณาการในแนวราบ หรือขาดความเป็นเอกภาพ ในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ อย่างยิ่ง ที่ว่ารัฐไทยปกครองอย่างรวมศูนย์อย่างนี้ นั้นจึงเป็นความจริงเพียงครั้งเดียว ความจริงการ รวมศูนย์นั้นยังเป็นการรวมศูนย์อย่างแตกกระจาย

ตามสายงานของกรมต่าง ๆ อีกด้วย (Frag- mented centralism)

ในที่นี้ต้องย้ำคำว่าแตกกระจายตามสายงาน กรม เพราะกรมต่าง ๆ แม้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ก็ถือว่าเป็นอิสระจากกันและกันในด้านงบประมาณ และแผนงาน ยกตัวอย่างกระทรวงการคลังซึ่งมี ภาพพจน์ว่าเป็นกระทรวงที่มีเอกภาพและการรวม ศูนย์สูงเอง กระทรวงนี้มิถึงสี่กรมที่มีราชการส่วน ภูมิภาคคือกรมธนารักษ์ (ราชพัสดุจังหวัด) กรม สรรพากร (สรรพากรจังหวัด) กรมสรรพสามิต (สรรพสามิตจังหวัด) กรมบัญชีกลาง (คลัง จังหวัด) แต่ปรากฏว่าราชการภูมิภาคของสี่กรมนี้ ต่างคนต่างทำงานแทบไม่ได้เกี่ยวข้องกัน ข้าราชการแทบไม่รู้จักกันแม้จะอยู่กระทรวงเดียวกัน การขอความร่วมมือหรือเพียงแต่ขอข้อมูลกันและ กันทำได้ไม่ง่ายนัก อนึ่งกระทรวงการคลังยังมีงาน ศุลกากรในบางจังหวัดซึ่งขึ้นกับกรมศุลกากร จัด เป็นราชการส่วนกลางไม่ขึ้นกับจังหวัดและไม่ยุ่งเกี่ยว กับราชการภูมิภาคของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงเดียวกัน เสียอีก

ลักษณะกระจัดกระจายขาดบูรณาการใน เชิงรานั้นแสดงออกมาในหลายรูปแบบ บางครั้ง แสดงออกด้วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เช่นการชุดบ่อน้ำ ในชนบทนั้นแบ่งหรือแย่งกันทำโดยหน่วยงาน อย่างน้อยก็ห้าหน่วยด้วยกันคือ รพช.จังหวัด สำนักงานจังหวัด (สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มหาตไทย) ปกครองจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ชลประทานจังหวัด จนมีผู้กล่าวอย่างเหยียดหยันว่า “หากไม่มีการโกงกินและเกี่ยวงานกันบ้างแล้ว ปาน

นี้ประเทศไทยต้องเป็นบ่อพรุนไปทุกตารางเมตรแล้ว” บางครั้งการขาดบูรณาการแสดงออกเป็นการทำงานที่ไม่ประสานกันกระทั่งขัดแย้งกัน กรณีนี้ให้นึกถึงภาพที่เราเห็นกันเป็นประจำในการขุดถนนซึ่งอาจเริ่มจากพวกประปามาขุดถนนและกลบ หลังจากนั้นไม่นานกลับมีพวกทำโทรศัพท์มาจะขุดและกลบอีกต่อด้วยพวกวางท่อระบายน้ำมาขุดและกลบอีกรอบหนึ่ง แทนที่สามหน่วยงานนั้นจะรู้แผนงานของกันและกันประสานงานกันแล้วขุดถนนด้วยกันครั้งเดียว วางทุกอย่างลงไปใต้ดินแล้วกลบถนนครั้งเดียว ไม่ใช่ขุด ๆ กลบ ๆ ถนนสายเดียวกันตลอดปี อีกตัวอย่างหนึ่งคือการขุดรอแ่งน้ำล้นของจังหวัดลำพูนเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งต้องใช้คนและงบประมาณของกรมต่าง ๆ หกกรมด้วยกัน พบว่าในทางปฏิบัติมีปัญหาการประสานงานมากเพราะบางกรมหางบเพียงพอกับที่วางแผนไว้ แต่บางกรมหาได้ไม่พอ กระทั่งหาไม่ได้เลย ครั้นได้งบมาแล้วก็ยังมีปัญหาว่าบางกรมเบิกงบประมาณมาใช้ได้แล้ว แต่บางกรมต้องรอจนกว่าเกือบจะสิ้นปีงบประมาณเพราะแต่ละกรมมีการเบิกจ่ายไม่เหมือนกัน

ประเด็นที่สาม

นอกจากการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยจะมีใช้การปกครองพื้นที่ที่แท้จริง ในแง่ที่ขาดบูรณาการในเชิงราบแล้ว ยังมีใช้การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในแง่ที่ผู้ปกครองมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากเป็นการปกครองของข้าราชการประจำ ด้วยนโยบายที่ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามข้อเรียกร้องต้องการของคนในท้องถิ่น

อธิบดีซึ่งเป็น “นาย” ผู้ให้คุณให้โทษข้าราชการภูมิภาคได้จริงจัง มิได้อยู่ในท้องถิ่น (แทบ) มิได้ถูกกำหนดกดดันด้วยความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าหน้าที่การงานของข้าราชการภูมิภาคอยู่ที่ท้องถิ่น แต่สายตาของพวกเขามองไปที่กรุงเทพฯ ซ้ำจนพวกเขาเดินตามจังหวะของนโยบายและการเมืองภายในกรมซึ่งอยู่ไกลพ้นออกไป ข้าราชการภูมิภาคชั้นผู้ใหญ่จำนวนมากใช้เวลากับการต้อนรับผู้บังคับบัญชาจากกรมและการไปประชุมรับนโยบายที่กรมเดือน ๆ หนึ่งมากกว่าการออกเยี่ยมประชาชนและทำงานในพื้นที่ชนบทเสียอีก

เสียงเรียกร้องต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งซึ่งดังกระหึ่มขึ้นมาในระยะสี่ห้าปีมานี้ ก็คือเสียงสะท้อนของคนท้องถิ่นที่อยากได้การปกครองภูมิภาคที่ขึ้นกับประชาชนและท้องถิ่นมากขึ้น พูดอีกอย่างหนึ่งคือพวกเขาไม่ได้พอใจแค่การปกครอง “เพื่อ” ท้องถิ่น หากต้องการการปกครอง “ของ” คนท้องถิ่น “โดย” คนท้องถิ่นเองด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าการปกครองภูมิภาคมิได้รับการแก้ไขให้เป็นการปกครองพื้นที่จริง ๆ มีกำลังคนในสังกัดเอง มีหน่วยงานที่ทำงานด้านต่าง ๆ ของตนเองจริง ๆ มีงบประมาณของตนเองโดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจอะไรและการทำงานด้านต่าง ๆ ของจังหวัดก็จะยังอยู่ในสภาพกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพกันต่อไป

ในแง่เปรียบเทียบ การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยต่างจากการปกครองมลรัฐของสหรัฐ-

อเมริกาหรือการปกครองจังหวัดของญี่ปุ่นในปัจจุบัน ในแง่ที่ไม่มีผู้ว่าราชการที่มาจากเลือกตั้งเหมือนของเขา แต่ในเวลาเดียวกันก็ต่างไปจากการปกครองของญี่ปุ่นและปรัสเซียในอดีตซึ่งมีการปกครองภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง แต่เป็นการปกครองภูมิภาคซึ่งเป็นการปกครองพื้นที่จริง เพราะมีงบประมาณและกำลังคนในสังกัดตนเอง ทำนองเดียวกัน การปกครองภูมิภาคของไทยต่างจากการปกครองมณฑลต่าง ๆ ของจีนในปัจจุบันซึ่งแม้จะปกครองด้วยผู้ว่าการมณฑลที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง มิใช่มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็น การปกครองที่มีคนในสังกัดตัวเองจริง ๆ มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดมณฑลโดยตรงและมีงบประมาณของมณฑลเอง

เป็นความจริงที่ว่า การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยคล้ายกับของฝรั่งเศสในปัจจุบัน ในแง่ที่ การปกครองภูมิภาคของฝรั่งเศสเป็นการปกครองของข้าราชการประจำ ผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้งของรัฐและจังหวัดของฝรั่งเศสก็ไม่มีงบประมาณและกำลังคนในสังกัดเองเช่นกัน แต่ต้องอย่าลืมว่า ตั้งแต่ครั้งอดีตกาลการปกครองพื้นที่ในฝรั่งเศสไม่ได้มีแต่การปกครองภูมิภาค หากยังมีการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่มากพอควรอยู่ด้วยมาตลอด ยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีบทบาทและน้ำหนักมากกว่าการปกครองภูมิภาคชัดเจน ยิ่งกล่าวได้หนักแน่นมากขึ้นว่าฝรั่งเศสไม่ได้ขาดการปกครองพื้นที่ที่มีบูรณการมากอย่างที่เรขาด การปกครองภูมิภาคของไทย จึงไม่ค่อยเหมือนของ

อารยประเทศและมีจุดอ่อนทั้งในด้านที่ขาดการควบคุมจากประชาชน ทั้งในด้านที่รัฐทำการแทนท้องถิ่นและในด้านที่ไม่มีเอกภาพภายในด้วย

(3)

การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่ว่า มีขนาดเล็กและไม่มีอำนาจหน้าที่ที่สคัญสำคัญแล้ว ยังมีข้ออ่อนต่อไปนี้ด้วย :

(1) ขาดอิสรภาพ เป็นตัวของตัวเองได้น้อย ต้องพึ่งพิงและอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิด และเข้มงวดของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง เริ่มจากการที่ผู้ว่าราชการและนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้นำฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกองค์การและสุขาภิบาลที่มีขนาดเล็กหรือปานกลาง) ด้วยโดยตำแหน่งเลย และองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทรวมทั้งประเภทที่มีผู้นำฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้ว่าราชการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องต่าง ๆ คือ⁽¹³⁾

1.1 เทศบาลต้องขออนุมัติจาก ร.มว. มหาดไทย ในเรื่อง

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคลต่าง ๆ
- ร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท

หรือถือหุ้นบริษัท

จังหวัดในเรื่องต่อไปนี้

- กระทำการนอกเขตปกครอง

- กฎหมายต่าง ๆ ของสุขาภิบาล
จะมีผลใช้บังคับ

1.2 เทศบาลต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการ
จังหวัดในเรื่องต่อไปนี้

- การจ่ายเพื่อการลงทุน
- การจ่ายเงินอุดหนุน
- การตราเทศบัญญัติใช้ชั่วคราว
กรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียก
ประชุมสภาเทศบาลได้
- ร่างเทศบัญญัติที่จะมีผลบังคับ
ใช้เป็นเทศบัญญัติ

- ปลัดอำเภอทำหน้าที่ปลัด
สุขาภิบาล

- เสมียนตราอำเภอ หรือ
เจ้าหน้าที่การเงินอำเภอ ทำ
หน้าที่หัวหน้าฝ่ายการคลัง
สุขาภิบาล

- สาธารณสุขอำเภอ ทำหน้าที่
หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขของ
สุขาภิบาล

1.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
มีสิทธิดังต่อไปนี้

- ยุบสภาเทศบาล
- ให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจาก
ตำแหน่ง
- ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี
ลาออก

- สารวัตรใหญ่ ทำหน้าที่หัวหน้า
ฝ่ายรักษาความสงบของ
สุขาภิบาล

1.4 สุขาภิบาลต้องขออนุมัติจาก ร.ม.ว.
มหาดไทย ในเรื่อง

- ร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท
หรือถือหุ้นบริษัท
- กระทำการนอกเขตปกครอง

1.6 ท้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด
- นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการส่วนจังหวัดในเขต
อำเภอ

1.5 สุขาภิบาลต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการ

1.7 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
สามารถยุบสภาจังหวัดได้

(2) เป็นองค์กรปกครองที่มีลักษณะราชการ

สูง ความคล่องตัวในการบริหารงานมีน้อย เพราะอาศัยหลักการทำงานและกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนในการทำงานแบบระบบราชการ การทำงานต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเปิดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคสังคมมีส่วนร่วมด้วยน้อย โครงสร้าง กฎเกณฑ์ กระบวนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการที่จะให้มีความเป็นราชการน้อยกว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีสมมติฐานที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการปกครองในระดับอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากๆ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่ระดับใด หลักการบริหารของไทย คือ ใช้ระบบราชการและข้าราชการประจำทำงานแทบทั้งสิ้น

(3) ประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ในทางทฤษฎี การปกครองท้องถิ่นควรจะใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เป็นการปกครองที่เปิดให้ประชาชนเข้าร่วมและมีส่วนเป็นเจ้าของมากที่สุด แต่ในความเป็นจริงคนไทยเข้าใจระบบและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยมาก โดยทั่วไปคนไทยสนใจติดตามการเมืองการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นอย่างเทียบกันไม่ได้ ความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นก็น้อย โดยทั่วไปมองกันว่าเป็นการปกครองของข้าราชการและ (ในระยะหลังๆ) นักการเมือง ไม่ต่างไปจากการปกครองส่วนกลางและภูมิภาค สำหรับคนไทยส่วนใหญ่หน้าที่ของประชาชนในการ

ปกครองระดับท้องถิ่นก็มีเพียงการลงคะแนนเสียงและการวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือต่างๆ จากนักการเมืองหรือข้าราชการซึ่งเป็นความรู้สึกที่ไม่แตกต่างไปจากความรู้สึกที่มีต่อการเมืองการปกครองระดับอื่นๆ

ไม่เพียงแต่ระบบและกระบวนการทำงานเท่านั้นที่ทำให้ประชาชนเห็นห่างจากการปกครองท้องถิ่น แม้แต่การริเริ่มให้พื้นที่หนึ่งๆ มีการปกครองท้องถิ่น เช่นจะให้พื้นที่หนึ่งๆ เป็นสุขาภิบาล หรือยกจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลล้วนไม่เคยสอบถามหรืออาศัยประชาคมตีประชาชนต้องการหรือไม่ รวมทั้งไม่มีกระบวนการให้ประชาชนแสดงความเรียกร้องต้องการ หรือเป็นฝ่ายริเริ่มเองให้ทางการยกพื้นที่ที่ตนอาศัยให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น หรือยกกระดบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สูงขึ้น ราชการคือกรมการปกครองเป็นผู้กำหนดสิ่งต่างๆ เหล่านี้เองทั้งสิ้น โปรดสังเกตด้วยว่าแม้แต่เกณฑ์ในการให้มีการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่หนึ่งๆ ก็มักเป็นเกณฑ์เรื่องรายได้ เรื่องความสามารถทางการเงินการคลังเท่านั้น แทนที่จะดูถึงความตื่นตัววากระตือหรือร้นในการปกครองตนเอง ซึ่งบ่อยครั้งมีอยู่ในท้องที่ที่ยากจนมากกว่าในท้องที่เก็บภาษีได้สูงกว่า

มีข้อสังเกตว่า แม้ชาวบ้านไม่รู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นที่ทางการตั้งให้ แต่ไม่ได้หมายความว่า เขาไม่มีการปกครองของตนเองในความเป็นจริง ชาวบ้านโดยทั่วไปกลับรู้สึกว่าคุณเองมีส่วนร่วมและมีส่วนเป็นเจ้าของการปกครองภายในหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า ใน

หลาย ๆ แห่งชาวบ้านมีการปกครองตนเอง “แบบ
ธรรมชาติ” ภายในหมู่บ้าน ซึ่งพวกเขาอมรับและ
เข้าร่วมอย่างสนใจ เช่น ระบบการให้ผู้อาวุโส
ประจำหมู่บ้านตัดสินข้อพิพาทขัดแย้งต่าง ๆ ภายใน
ชุมชน การร่วมกันบริหารระบบช่วยเหลือสงเคราะห์
กันในการจัดงานศพของคนในหมู่บ้าน การร่วมกัน
บริหารดูแลระบบชลประทานเหมืองฝายและ
แบ่งปันน้ำใช้เพื่อการเกษตร แต่ทางราชการ
ไม่สนใจสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาบนรากฐาน
แบบแผนและคตินิยมของการปกครองตนเองและ
ช่วยเหลือกันและกันในชุมชนของชาวบ้านเอง เมื่อ
มีการประกาศให้ตำบลหรือหมู่บ้านกลุ่มหนึ่งมีการ
ปกครองท้องถิ่นนั้นโดยทั่วไปมักอยู่ในลักษณะของ
การ “ประทวน” จากเบื้องบนลงไปให้ชาวบ้าน โดย
ที่องค์กรนั้นขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับองค์กร
ปกครองตนเองดั้งเดิมของตำบลและหมู่บ้านเอง
ยิ่งไปกว่านั้น มักพบว่าเมื่อใดก็ตามที่เกิดองค์การ
บริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลขึ้นมาในพื้นที่
หนึ่ง ๆ แล้ว ก็มักปรากฏว่าบรรดาชาวบ้านซึ่งเคย
ช่วยเหลือการทำงานส่วนรวมและรับผิดชอบในการ
ดูแลหมู่บ้านตำบลของตนกลับเลิกสนใจกิจการของ
ส่วนรวม พร้อมกับกล่าวว่า “ต่อไปนี้สบายแล้ว
ไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้มันเป็นหน้าที่ขององค์การฯ
หรือสุขาฯ ก็แล้วกัน”⁽¹⁴⁾

ลักษณะที่การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น
การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด หรือการ
ปกครองท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาคและ
ราชการส่วนกลางในจังหวัดเป็นไปอย่างเฉื่อยชา
ไม่ตอบสนองต่อประชาชนดังที่กล่าวมานี้

เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเมื่อมีการเลือกตั้งที่
ระดับชาติอย่างจริงจัง และต่อเนื่องในรอบสอง
ทศวรรษที่ผ่านมา กอปรกับการเกิดกระแสความ
ตื่นตัวในอันที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและ
ชุมชนในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษมานี้

(4)

การทำให้ราชการและ การปกครองสนองตอบต่อ การเมืองมากขึ้น

แม้ประเทศไทยเริ่มมีประชาธิปไตยตั้งแต่ปี
2475 แต่ในห้วงสี่ทศวรรษแรกของการเปลี่ยนแปลง
การปกครองการเลือกตั้งหาได้เป็นพาหนะที่สำคัญ
ที่สุดในการนำพานักการเมืองขึ้นสู่อำนาจ ช่วงปี
2475-2500 มีการเลือกตั้งทั่วไปสม่ำเสมอ แต่ใน
ช่วงนั้นโดยทั่วไประบอบการเมืองที่เป็นอยู่จริง
อนุญาตให้ทหารและข้าราชการเป็นสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้
โดยมิต้องมาจากการเลือกตั้งสภาพารลาเมนต์ในเวลานั้น
การรัฐประหารเกิดขึ้นสม่ำเสมอไม่แพ้การเลือกตั้ง
ทั่วไป รัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากกองทัพ
มากกว่าการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรเสีย
ด้วยซ้ำ เหตุนี้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
สำคัญ ๆ จึงอยู่ในมือของทหารและข้าราชการผู้ซึ่ง
ขึ้นสู่อำนาจโดยการรัฐประหารและรักษาอำนาจไว้
ได้โดยการสนับสนุนจากกองทัพและโดยกาครอบงำ
พรรคและนักการเมือง ในช่วงปี 2500-2511 การ
เลือกตั้งซึ่งมีความหมาย หรือความสำคัญน้อยกว่า
การรัฐประหารและการสนับสนุนจากกองทัพอยู่แล้ว

ยังถูกจัดไปจากการเมืองไทยโดยสิ้นเชิงเมื่อคณะทหารภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส ได้นำประเทศไทยเข้าสู่ระบอบเผด็จการทหารสมบูรณ์แบบ

ต่อมาเมื่อเกิดการเคลื่อนไหวประชาธิปไตย

“14 ตุลาคม 2516”

อิทธิพลของคณะทหารและการรัฐประหาร ถดถอยลงไป ถึงขั้นที่ทำให้ การเลือกตั้งทั่วไปมีความสำคัญยิ่งยวดในการขึ้นสู่อำนาจของนักการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมือง ในรอบสองทศวรรษจากปี 2518 ถึงปี 2538 มีการเลือกตั้งทั่วไป 7 ครั้ง คิดเฉลี่ยแล้วมีการเลือกตั้งทุกสามปี และตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา (ยกเว้นช่วง 2534-2535) สมาชิกผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็น

ข้าราชการทหารที่มาจากแต่งตั้ง และมีการห้ามไม่ให้ทหารหรือข้าราชการพลเรือนเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี โดยไม่ลาออกจากกองทัพหรือราชการเสียก่อน ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ตำแหน่ง

รัฐมนตรีส่วนใหญ่รวมถึงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ ตกเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งผ่านการเลือกตั้งทั่วไปและตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมารัฐธรรมนูญกำหนดด้วยว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น การลงสมัครรับเลือกตั้งและพยายามเอาชนะในการเลือก

ตั้งกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ที่ปรารถนาตำแหน่งรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือตำแหน่งการเมืองสำคัญอื่น ๆ

การเลือกตั้งทั่วไปทำให้นักการเมืองระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบรรดารัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี ต้องหาความนิยมจากประชาชนต้องไวต่อปัญหาและความคิดเห็นของประชาชน และต้องตอบสนองความเรียกร้องต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งของตนอย่างจริงจัง ยิ่ง

“ผู้ใหญ่อำเภอและกำนันซึ่งตามกฎหมายเป็นเพียงผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดอำเภอนายอำเภอ ปลัดจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด มาบัดนี้ได้อาศัยการเป็นหัวหน้าเผ่าซึ่งนักการเมืองระดับชาติต้องพึ่งพิงทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้ ต้องพึ่งพิงความคิดเห็นหรือมีท่าทีปริกษาหาหรือผู้ใหญ่อำเภอและกำนันมากขึ้น ไม่อาจถือว่า ผู้ใหญ่อำเภอและกำนัน เป็นลูกน้องที่รอรับคำสั่งอย่าง ‘เชื่อง ๆ’ อย่างแต่ก่อนได้ต่อไป”

การเลือกตั้งมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นเท่าไร ซึ่งนี่คือสภาพที่ดำรงอยู่ในขณะนี้ดังเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า เฉลี่ยแล้วในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่งจะมีคนหน้าใหม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา

ประมาณร้อยละ 30 ยิ่งต้องแข่งขันกันเอาใจประชาชนในเขตเลือกตั้ง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเลือกตั้งทั่วไปก็ทำให้ “กรมธิปไตย” ต้องขึ้นกับนักการเมืองและอิทธิพลการเมือง เพราะมี “นาย” คือ รัฐมนตรี ผู้ซึ่งบัดนี้มาจากการเลือกตั้ง กล่าวโดยรวมประชาชนขึ้นกับการปกครองและการบริการของ “กรมธิปไตย” แต่ “กรมธิปไตย” ขึ้นกับนักการเมือง และนักการเมืองกลับมาขึ้นต่อการสนับสนุนของประชาชนอีกทอดหนึ่ง

ยิ่งการเลือกตั้งทั่วไปของไทยมีเขตเลือกตั้งคือประชากรหนึ่งเขตเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1-3 คน และโดยทั่วไปเขตเลือกตั้งหนึ่งครอบคลุมพื้นที่ 3-4 อำเภอ พื้นที่ขนาดนี้ประกอบด้วยระบบคมนาคมที่เข้าถึงทุกจุดในประเทศ โดยไม่ยากเย็นและชักช้านัก ทำให้มีความเป็นไปได้ที่นักการเมืองและเครือข่ายของเขาจะเข้าถึงและรู้จักชุมชน หัวคะแนน และปัญหาหรือความต้องการที่เป็นรูปธรรมของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ค่อนข้างดี อะไรคือสิ่งที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งซึ่งส่วนใหญ่ก็คือประชาชนในเขตชนบท ต้องการจากนักการเมือง? แน่นนอน ไม่ใช่กฎหมาย นโยบาย หรือพันธสัญญาเชิงอุดมการณ์อย่างที่ตำราประชาธิปไตยปรารถนาให้ผู้ลงคะแนนเสียงในอุดมคติเรียกร้อง

ข้อสังเกตของสื่อสารมวลชนหรืองานวิจัยของนักวิชาการในระยะหลัง ๆ ล้วนนี้ชี้ว่า ประชาชนต้องการเงินจากนักการเมือง แลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงที่พวกเขาจะมอบให้เป็นการ “ซื้อขาย” กันชัดเจน แม้ว่าส่วนใหญ่การ “ซื้อ” กระทำผ่าน

ตัวกลางซึ่งเป็นหัวคะแนนของนักการเมือง และการ “ขาย” นั้นมัก “ขาย” กันเป็นครอบครัวหรือชุมชนมากกว่าปัจเจกบุคคลก็ตาม แต่งานวิจัยจำนวนหนึ่งก็เตือนว่าการ “ซื้อขายเสียง” เช่นนั้นถึงจะมีมากมายแพร่หลายจริง ก็เป็นเพียงส่วนเดียวของการแข่งขันชิงเอาชัยชนะในการเลือกตั้งกัน ปัจจัยที่สำคัญและชี้ขาดชัยชนะในการเลือกตั้งยิ่งไปกว่าคือการหาเสียงตลอดเวลาในรูปของการใกล้ชิดทางความคิดจิตใจและให้ความอุปถัมภ์ค้ำจุนทางวัตถุแก่ชาวบ้านในเขตเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ การใกล้ชิดทางความคิดจิตใจอาจเป็นการไปพบปะเยี่ยมเยียนแต่ที่สำคัญกว่านั้นคือการไปเป็นประธานในพิธีการและงานบุญงานกุศลและงานสังคมต่าง ๆ การอุปถัมภ์ค้ำจุนทางวัตถุอาจมีตั้งแต่การให้เงินทองไปจนถึงวัตถุสิ่งของสิ่งก่อสร้างถาวรวัตถุต่าง ๆ ตลอดถึงความช่วยเหลือเกื้อกูลอำนวยความสะดวกและช่วยแก้ปัญหาสำคัญต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันให้แก่ชาวบ้าน⁽¹⁶⁾

อย่างไรก็ตาม จำต้องขอเพิ่มเติม ณ ที่นี้ว่า ชาวชนบทนั้นไม่ได้สนใจแต่ตัวเองและครอบครัวเท่านั้น พวกเขามีจิตสำนึกความเป็นชุมชน (Communal Spirit) อยู่ด้วยค่อนข้างสูงกว่าคนในเมือง ฉะนั้นความใกล้ชิดทางจิตใจและการอุปถัมภ์ทางวัตถุที่คนในชนบทต้องการนั้น พวกเขาต้องการให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นด้วย คนชนบทต้องการให้นักการเมืองไปร่วมงานหรือไปเป็นประธานในงานกุศลหรืองานรื่นเริงและงานสังคมต่าง ๆ ของส่วนรวมด้วย และในทำนองเดียวกันก็ต้องการให้นักการเมืองนำเอา “ความเจริญ” ทางวัตถุมาให้

ตำบลและหมู่บ้านด้วย ระยะเวลาหนึ่งนักการเมืองทำได้ แต่การใกล้ชิดทางจิตใจกับชุมชนในเขตเลือกตั้ง แต่ต่อมาระยะหนึ่งกันได้ขยายไปสู่การชิงกันเอา “วัตถุ” มาให้ท้องถิ่นด้วย ซึ่งในตอนต้นเป็นเพียงวัตถุที่มีมูลค่าไม่สูงและอาศัยเงินทองหรือทรัพยากรส่วนตัวของนักการเมืองเองเป็นหลัก ต่อมาก็กลายเป็นการแข่งขันแสวงหาทรัพยากรหรือโครงการต่างๆ ของราชการมาให้เขตเลือกตั้งของใครของมัน

จิตสำนึกชุมชน (Communal spirit) นี้ไม่เพียงแต่ทำให้ชาวชนบทเรียกร้องต้องการความเจริญก้าวหน้ามาให้แก่ท้องถิ่นและชุมชนเท่านั้น หากยังทำให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนองค่อนข้างดี เพราะจิตสำนึกเช่นนี้เอง ชาวบ้านจึงรับฟังการชี้แนะของผู้นำ และร่วมกันลงคะแนนเสียงไปในทางเดียวกันได้มาก กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือพวกเขามีพลังการเมือง และการสนับสนุนของพวกเขาเป็นที่ต้องการของนักการเมืองอย่างยิ่ง ก็เพราะพวกเขาลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่มก้อน (Block Vote) ซึ่งต่างไปจากผู้เลือกตั้งในเขตเมือง ซึ่งมักจะลงคะแนนเสียงแบบต่างคนต่างลง เป็นการลงคะแนนเสียงแบบปัจเจกชนมากกว่าแบบเป็นกลุ่มก้อน

ในขณะที่การเลือกตั้งทั่วไปทวีความสำคัญขึ้นและการชิงหาความนิยมใหม่หรือการรักษาฐานเสียงเดิมในหมู่ประชาชนด้วยการนำเอาความก้าวหน้าทางวัตถุต่างๆ ไปให้เขตเลือกตั้งเป็นสิ่งที่นักการเมืองระดับชาติทุกคนคำนึงถึง แต่ในขณะเดียวกันการบริหารราชการที่จะเป็นแหล่งที่มาหรือเป็นทางผ่านของการนำสิ่งเหล่านี้ไปให้ท้องถิ่นและ

ชุมชนได้มากที่สุดก็ยังเป็นกรมต่างๆ ในระบบ “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” (Fragmented centralism) ทำให้ระบบ “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” ซึ่งมีกรมเป็นฐานนี้ ต้องกลายสภาพจากการเป็นระบบราชการอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองในหมู่ข้าราชการและหน่วยราชการแต่อย่างเดียวในอดีตกลายเป็นระบบราชการที่อยู่ภายใต้อิทธิพลและแรงกดดันทางการเมืองซึ่งมีที่มาจากประชาชนและชุมชนในเขตเลือกตั้งด้วยในปัจจุบันประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ใช้ปัญหาความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“คนดี” ที่ประชาชนและท้องถิ่นสนับสนุนในการเลือกตั้งทั่วไป ก็คือ คนที่มากลอุคลิกใกล้ชิดและให้เกียรติสม่ำเสมอ ในขณะเดียวกันก็มีความสามารถนำโครงการต่างๆ โดยเฉพาะถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา น้ำบาดาล โรงพยาบาล โรงเรียน อันเป็นพื้นฐานแห่งชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น โดยมีศักดิ์ถามว่าจะได้มันมาโดยผ่านการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นกันแน่ และตราบไต่ที่ระบบ “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” ที่มีกรมเป็นฐานยังตอบสนองได้ ชุมชนและท้องถิ่นก็ได้เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแท้ๆ ตรงกันข้ามชาวบ้านและชุมชนได้ลอบเปลี่ยนให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นแฝงรูปพร้อมไปกับการเปลี่ยนการปกครองภูมิภาคและส่วนกลางให้เป็นการปกครองท้องถิ่นแฝงรูปเช่นกัน

ในสายตาของคนกรุงเทพฯ คนชั้นกลางและ

นักวิชาการหรือสื่อมวลชน การเลือกตั้งทั่วไปคือ การเลือกตั้งระดับชาติ แต่สำหรับคนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจริง ๆ ในชนบท พวกเขาคาดหวังและตีค่านักการเมืองและการเลือกตั้งนั้น ประจักษ์กำลังเลือกตั้งเพื่อแก้ปัญหาให้ท้องถิ่นโดย (แทบ) ไม่สนใจประเด็นระดับชาติหรือผลงานและชื่อเสียงเกียรติคุณของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ระดับชาติฯ กระทั่งบางครั้งก็เลือกคนและพรรคซึ่งถูกวิพากษ์โจมตีอย่างหนักจากสื่อมวลชน วงวิชาการและแวดวงคนในเมืองหรือคนในกรุงก็ตาม トラบใดที่นักการเมืองคนหนึ่งยังเอาใจใส่ให้ความสำคัญอุปถัมภ์ค้ำจุนชาวบ้านอย่างจริงจังสม่ำเสมอ และสามารถนำเอาแผนการ โครงการ และทรัพยากรต่าง ๆ จากทางราชการมาให้ชุมชนและท้องถิ่นอย่างไม่ขาดสาย เขาก็จะได้รับการสนับสนุนจากเขตเลือกตั้งในชนบทส่วนใหญ่เช่นเดิมต่อไป แม้ว่าคนคนเดียวกันนี้อาจเป็น “รัฐมนตรี” ในสายตาของใครที่ระดับชาติก็ตาม ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ว่าการเลือกตั้งไม่มีการแข่งขัน หรือประชาชนไม่รู้จักพิจารณาผลงานของนักการเมือง ประเด็นอยู่ที่ว่าการแข่งขันนั้นไม่ได้เป็นการแข่งขันเพื่อสร้างผลงานและความพึงพอใจของประชาชนที่ระดับชาติ หากแต่เป็นการสร้างผลงานโฆษณาผลงานและพิสูจน์ความจริงจังในการทำงานที่ระดับท้องถิ่นให้ประชาชนและชุมชนในระดับท้องถิ่นได้รับทราบ

อันที่จริงการเปิดการเมืองที่ระดับชาติให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ก็ดำเนินไปพร้อม ๆ กับการเปิดการปกครองท้องถิ่นให้มีการเลือกตั้งเช่นกัน (เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และการเลือกตั้ง

สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น) แต่ประชาชนก็ให้ความสำคัญกับการเมืองและการเลือกตั้งที่ระดับชาติมากกว่าการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พวกเขาทราบดีว่าทรัพยากรและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีจำกัดมาก ไม่อาจตอบสนองของชุมชนและท้องถิ่นได้มากนัก และพวกเขาก็ไม่ใส่ใจการสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นของพวกเขามากขึ้น หรือการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ขณะนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ตรงกันข้าม ประชาชนกลับสั่นหวั่นและรู้สึกคึดคักว่าที่จะใช้อำนาจอันเกิดจากการมีคะแนนเสียงเป็นกลุ่มก้อนของตนกดดันนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้คนเหล่านี้ใช้ช่องทางและโอกาสจากทรัพยากรและแผนงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกทีหนึ่ง เพื่อดึงเอาความเจริญก้าวหน้ามาให้ท้องถิ่นโดยไม่ต้องแต่ต้องโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าประชาชนจะไม่สนใจการปกครองท้องถิ่นเสียเลย หรือมิได้หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นจะชบเซาเจียบเหงาโดยสิ้นเชิง ในภาวะที่ประชาชนพากันหันไปเอาการเมืองการปกครองระดับชาติมารับใช้ท้องถิ่นโดยตรง ที่จริงแล้วการเลือกตั้งทั่วไปที่เป็นไปอย่างเข้มข้นในรอบสองทศวรรษที่ล่วงไปนี้ โดยที่โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมิได้เปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ได้ทำให้การเมืองการปกครองทั้งสามระดับประสานสอดคล้องกันอย่างสนิทแน่น แต่การ “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” และการบริหารตามแนวตั้งโดยกรมเป็นหลักก็ยัง

ดำรงอยู่

การให้มีเลือกตั้งทั่วไปโดยไม่ให้อำนาจแก่จังหวัดซึ่งเป็นการปกครองพื้นที่ (Areal government) เช่นเดียวกับที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่การปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเท่ากับว่าไม่เลือกเอา Decentralization (การกระจายอำนาจ)

หากกลับเลือกเอา Politicization of National Administration (ทำให้ราชการและการปกครองที่ระดับชาติสนองตอบต่อแรงกดดันทางการเมืองมากขึ้น)

หรือเท่ากับได้เลือกเอา Politicization of Fragmented Centralism (ทำให้การรวมศูนย์ที่แตกกระจายตามสายงานของกรม สนองตอบต่อการเมืองมากขึ้น) แทน

การเมืองการปกครองสามส่วนที่สอดประสานกันอย่างแนบแน่นที่กล่าวมาในข้างต้น แสดงออกมาเป็นปรากฏการณ์หลายอย่าง เช่น ส.ส. มี ส.จ. และ ส.ท. และกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น หัวคะแนน; ส.ส. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของกรมต่างๆ ในจังหวัด เช่น รพช. จังหวัด โยธาธิการจังหวัด; ส.ส. กดดันให้ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ถูกใจ; ส.ส. วังเดินขอให้ข้าราชการที่มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีในพื้นที่ยกเลือกตั้งของตน; ส.ส. ช่วยคนของตนลงแข่งเป็น ส.จ. ส.ท. กรรมการสุขาภิบาล กรรมการ อบ.ต. หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน; ส.ส. และข้าราชการส่วนภูมิภาคช่วยกันวิ่งเดินของงบประมาณจากกรม

ต้นสังกัดมาลงยังจังหวัด; เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ ส.ส. ช่วยเอางบและโครงการจากมหาดไทยและกระทรวงต่างๆ มาลงพื้นที่; ส.ส. หนุนกำนันและผู้ใหญ่บ้านเดินขบวนขับไล่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในจังหวัด; ส.ส. ร่วมกับเทศบาลและจังหวัดวิ่งเดินขอให้รัฐบาลตั้งมหาวิทยาลัยและขยายสนามบินในจังหวัด ฯลฯ ความเกี่ยวข้องกันสามส่วนเช่นนี้เป็นมิติใหม่ของการเมืองการปกครองไทย ซึ่งเกิดจากตรรก และความจำเป็นใหม่ๆ ดังนี้ :

(1) นักการเมือง (ส.ส., รัฐมนตรีช่วย, รัฐมนตรีว่าการ) ต้องพึ่งคะแนนเสียงประชาชนในการนำตัวเองขึ้นสู่อำนาจและรักษาอำนาจนั้นเอาไว้ ดังนั้นต้องเอาใจประชาชน ถ้ามองว่าจะเอาใจอย่างไร? ที่สำคัญก็ด้วยการเอาเงินทองส่วนตัว งบประมาณและโครงการต่างๆ มาลงพื้นที่ ถ้ามองว่า งบประมาณและโครงการต่างๆ ของราชการที่จะเอามาได้อยู่ที่ไหนบ้าง? ตอบได้ว่าอยู่ที่การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเอางบและโครงการจากส่วนกลางได้นักการเมืองต้องทำอะไร หรือทำอะไร? ที่สะดวกที่สุดคือ อาศัยการเป็นข้าราชการการเมืองที่คุมกระทรวงหรือกรมที่มีงบประมาณและโครงการที่จะเอาไปลงยังพื้นที่ที่ต้องการได้ หรือไม่ก็ต้องมีเส้นสายหรืออิทธิพลเหนือรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีของกรมนั้นๆ นอกจากนั้น บ่อยครั้งยังต้องมีเส้นสายกับข้าราชการสำนักงานงบประมาณ และมีบทบาทหรืออิทธิพลอยู่ใน

กรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อต่อสายหรือโยงใยไปเองงบประมาณและโครงการต่าง ๆ ซึ่งตั้งไว้ที่กรมไปลงในพื้นที่เลือกตั้ง นักการเมืองหน้าเก่ามักได้เปรียบเพราะรู้จักข้าราชการและนักการเมืองมากและเพราะเหตุนี้ พวกเขาบางคนจึงดึงงบประมาณและโครงการมาได้เสมอแม้ในช่วงที่เป็นฝ่ายค้านอยู่ก็ตาม แต่โดยทั่วไปการเป็นฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสดีกว่ามากในการไปแย่งงบประมาณและโครงการ การได้เป็นรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะถ้าได้คุมกระทรวงที่มีอำนาจทางการเงินหรือมีงบประมาณมหาศาล เช่น เกษตร คมนาคม คลัง ศึกษาศึกษาธิการ สาธารณสุข เป็นสิ่งสำคัญ และได้ผลที่สุดในการดึงงาน เงิน คน มาให้พื้นที่เลือกตั้งของนักการเมือง

ล่าสุดนี้เอง คุณเนวิน ชิดชอบ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเปิดเผยว่าการมาคุมกระทรวงการคลังของเขาเป็นประโยชน์ยิ่งกับการพัฒนาของจังหวัดบุรีรัมย์:

ผมอยู่ตรงนี้ ผมถือเงิน คนต้องวิ่งมาขอสตางค์ผม ขอผมร้อยหนึ่งได้ไหม เอ้า...เอาไปร้อยหนึ่ง

ร้อยหนึ่งเอาไปทั่วประเทศนะ แต่ขอบุรีรัมย์ 20 บาท ถ้าไม่ให้ก็ไม่ให้มึงทั้งร้อย⁽¹⁷⁾

คำกล่าวนี้ อาจเป็นการแอบอ้างและมีลักษณะเกินจริงไปบ้าง แต่ก็สอดคล้องกับข้อสังเกตของผู้คนก่อนหน้านี้อแล้วว่า ระยะเวลาหนึ่งถึงสองทศวรรษมานี้ สุพรรณบุรี อูธรยา ปทุมธานี เป็นต้น ได้เจริญรุดหน้า มีถนนหนทางมากมายล้ำหน้า

จังหวัดอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะจังหวัดเหล่านี้มีนักการเมืองที่ดึงเองงบประมาณและโครงการต่าง ๆ นับไม่ถ้วนมายังจังหวัดของตนเองได้ สังเกตดูว่าการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในปีนี้องค์ได้มีการพิจารณากันอย่างถี่ถ้วน มิให้งบประมาณถูกดึงไปยังบางจังหวัดที่มีนักการเมืองอิทธิพลเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ทั้งหมดนี้สื่อว่ามีการใช้อิทธิพลการเมือง “แย่งชิง” ทรัพยากรจากส่วนกลางไปหล่อเลี้ยงชุมชนและท้องถิ่นหลายแห่ง แม้ว่าบ่อยครั้งการ “แย่งชิง” เช่นนี้จะกระทำอย่างไม่สุจริตหรือไม่เป็นธรรมกับจังหวัดอื่น ๆ แต่สำหรับประชาชนในเขตเลือกตั้งแล้ว นักการเมืองเหล่านี้ยังเป็น “วีรบุรุษ” แม้ว่าคนในกรุงเทพฯ อาจมองพวกนี้เป็น “โจร” แต่ในสายตาท้องถิ่น “โจร” เหล่านี้คือ “โรบินฮู้ด” นั่นเอง

จะเอางบประมาณและโครงการจากส่วนภูมิภาคให้นักการเมืองต้องทำอะไร? อย่างไร? ต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับกรมซึ่งเป็น “นาย” ของข้าราชการส่วนภูมิภาค พร้อม ๆ กับที่ต้องมีบารมีและอิทธิพลเหนือข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดต่าง ๆ ราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นแหล่งใหญ่ของงบประมาณและโครงการที่จะทำให้จังหวัดอย่างเป็นกอบเป็นกำได้ ก็มีอาทิ โยธาธิการ จังหวัด เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด เป็นต้น แม้ในจังหวัดขนาดเล็ก เช่น จังหวัดพิจิตร งบประมาณโยธาธิการ จังหวัดปีหนึ่ง ๆ (2539) อาจสูงถึงเกือบ 200 ล้านบาท⁽¹⁸⁾ ขณะที่งบประมาณของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรวมกันแล้วไม่เกิน 200 ล้านบาท การมีความ

สัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่เพียงทำให้ นักการเมืองสามารถดึงโครงการและเงินทองที่ตั้งไว้แล้ว หรือมีอยู่แล้วในแผนงาน และงบประมาณมาลงยังเขตเลือกตั้งของตนได้เท่านั้น หากยังทำให้นักการเมืองรู้ถึงทิศทางแผนการทำงาน และลู่ทางต่าง ๆ ที่กรมและหน่วยราชการในจังหวัดของกรมได้วางหรือเตรียมเอาไว้ในอนาคต การรู้จักและไว้วางใจกัน ยังทำให้นักการเมืองและข้าราชการช่วยกันวิ่งเต้นกรมและนักการเมืองที่คุมกรมอีกทีหนึ่งให้เอาโครงการมายังจังหวัดได้เป็นอย่างดี

ในบรรดาข้าราชการส่วนภูมิกาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดเป็นคนสำคัญที่นักการเมืองต้องผูกมิตรด้วย เพราะหลังจากหัวหน้าส่วนจังหวัดของกรมต่าง ๆ เห็นด้วยและวิ่งเต้นเอาโครงการให้แล้ว ต้องผ่านเรื่องไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องไปที่กรมด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดียังช่วยรวบรวมปัญหาต่าง ๆ พร้อมทั้งช่วยเหลือหาช่องทางและโอกาสในการแสวงหางบประมาณและโครงการที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวจากรมต้นสังกัดต่าง ๆ และร่วมกับนักการเมืองวิ่งเต้นกับผู้มีอำนาจที่ส่วนกลาง เพื่อเอางบประมาณและโครงการเหล่านี้มาลงที่จังหวัด หนึ่ง ระยะเวลาไม่กี่ปีมานี้มีการตั้ง “งบ ส.ส.” เพื่อการพัฒนาจังหวัดด้วย ทำให้เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ ส.ส. และข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องร่วมมือกันใกล้ชิดขึ้น เพราะการตั้ง “งบ ส.ส.” นี้ ต้องไปฝากเอาไว้กับบส่วนภูมิภาคของกรมต่าง ๆ ซึ่งก็หมายความว่าต้องอาศัยข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งในการทำเรื่องตั้งงบและในการเซ็น

เบิกจ่ายงบนั้น

นอกจากปัญหาการดึงเอางบส่วนภูมิภาคมาลงพื้นที่เลือกตั้งให้มาก ๆ แล้ว ส.ส. ยังต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการส่วนภูมิภาคเพราะเหตุผลอื่น ๆ ด้วย แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ บรรดาหัวหน้าคณะและประชาชนในเขตเลือกตั้งมักขอให้ ส.ส. ช่วยจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิกาคันละหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการขออำนวยความสะดวกเป็นกรณีพิเศษ ขอให้เร่งรัดทำบางเรื่องให้ขอให้ผ่อนผันไม่เอาโทษหรือหย่อนโทษให้เมื่อทำผิดกฎหมาย ฯลฯ ทั้งนี้ก็เพราะชีวิตของคนในต่างจังหวัด โดยเฉพาะในชนบทนั้นอยู่ในการกำกับควบคุมดูแลโดยราชการส่วนภูมิกาคเป็นหลัก ยิ่งงานปกครอง ปราบปราม และทะเบียนราษฎร ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันพื้นฐานของพวกเขา ก็อยู่ในมือของราชการส่วนภูมิกาค แม้บางจังหวัดจะมีราชการส่วนกลาง ซึ่งมีกำลังคนและงบประมาณสูงกว่าราชการส่วนภูมิกาคก็ตาม แต่ราชการส่วนภูมิกาคก็ใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบต่อชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ในต่างจังหวัดมากกว่าอยู่ดี ฉะนั้น ส.ส. ที่ชาญฉลาดจึงต้องการความสัมพันธ์ที่ราบรื่นกับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการส่วนภูมิกาคอื่น ๆ และพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่แน่นให้อยู่คงทนที่สุด

แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่ไม่สามารถแสวงหาความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีจากข้าราชการที่มีอยู่ได้ ก็ต้องหาทางกดดันให้มีการโยกย้ายข้าราชการคนสำคัญ ๆ ที่ยืนขวางทางให้ออกไปจากพื้นที่เสีย บางครั้งวิ่งเต้นดี ๆ ไม่ได้ ก็อาจต้องใช้

วิธีก่อบริษัทได้ กรณี ส.ส. จังหวัดหนึ่งถูกมองว่า อยู่เบื้องหลังชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านทำการเดินขบวน ขับไล่ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือตัวอย่างหนึ่งของการลงเอยของความไม่ลงรอยกันอย่างหนัก ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการส่วนภูมิภาค แต่ในทางกลับกัน นักการเมืองที่ต้องการจะ “สร้างผลงาน” จำนวนหนึ่งก็ถือเป็นหลักว่า ต้องพยายาม ดึงข้าราชการที่ตนไว้วางใจและเชื่อมือให้มาทำงาน ในจังหวัด เพื่อจะประสานงานและร่วมมือกันได้ดี จึงเกิดกรณีนักการเมืองวิ่งเต้นขอย้าย “เด็ก” ตัวเองข้ามจากจังหวัดอื่น มาลงจังหวัดของตน หรือกรณีข้าราชการบางคนวิ่งมาหา ส.ส. หรือรัฐมนตรี ขอให้ย้ายตนมาลงจังหวัดของ ส.ส. หรือรัฐมนตรีผู้นั้น โดยรับปากอย่างแข็งขันว่าถ้าได้มาลงจริงจะทำงานสนอง “นโยบาย” ท่านรัฐมนตรีเต็มที่

จะเอางบประมาณและโครงการของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาได้ นักการเมืองต้องทำอะไร? อย่างไร? ก่อนอื่น ต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจ หรือไม่ก็ต้องส่งคนของตนหรือสนับสนุนคนที่ตนไว้วางใจได้ลงสมัครรับการเลือกตั้งที่ระดับท้องถิ่น นอกจากนั้นอาจต้องช่วยองค์กรปกครองท้องถิ่นวิ่งเต้นของบพิเศษต่าง ๆ ไปยังกรมการปกครองและบางกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม แต่โดยทั่วไปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและโครงการน้อย ส.ส.อาศัยองค์กรปกครองท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสื่อสัมพันธ์กับชาวบ้าน และเป็นหัวคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป มากกว่าอาศัยเป็นแหล่งของงบประมาณและโครงการเพื่อการ

พัฒนาจังหวัดและท้องถิ่น มีบ่อยครั้งที่การถกกลับเป็นตรงข้าม คือ ส.ส. ต้องหางบ และโครงการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาเสริมงานของส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหนุนช่วยนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของตน

(2) นักการเมืองระดับชาติไม่เพียงแต่ต้องเอาใจประชาชนในเขตเลือกตั้ง หากต้องเอาใจใส่และอุปถัมภ์ค้าอุปราคาหัวคะแนนด้วยเพราะบุคคลเหล่านี้คือสะพานเชื่อมระหว่างโลกการเมืองภายนอกกับตำบลและหมู่บ้าน หัวคะแนนที่สำคัญก็คือผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมีสายสัมพันธ์กับประชาชนและมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในเขตชนบทอย่างสูง แต่บางครั้งหัวคะแนนก็เป็นกรรมการสุขาภิบาล สมาชิกสภาเทศบาล แม้แต่เทศมนตรี นายกเทศมนตรี ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลและประธานสภาจังหวัดก็อาจเป็นหัวคะแนนคนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ

หัวคะแนนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันมักเป็นผู้นำพานักการเมืองระดับชาติเข้ามาในหมู่บ้าน มารู้จักผู้นำและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เป็นตัวกลางผ่านปัญหาข้อเสนอละความต้องการของชาวบ้านไปยังนักการเมือง เป็นผู้จัดกิจกรรมหรือเชื้อเชิญให้นักการเมืองเข้ามาในหมู่บ้านร่วมกิจกรรมของหมู่บ้าน และได้มีโอกาสใกล้ชิดกับชาวบ้านผู้ใหญ่บ้านและกำนันยังเป็นผู้ชักนำหรือชี้ชวนให้ชาวบ้านประเมินผลงานของนักการเมืองในการ “นำความเจริญ” มาสู่ท้องถิ่นไปในทิศทางต่าง ๆ ได้มากพอควร และที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นตัวตั้งตัวตีในการรวบรวมหาหรือห้อยเสียง

และชี้แนะประชาชนในการลงคะแนนเสียง ซึ่งในบางแห่งที่ชาวบ้านเชื่อถือผู้นำมากกว่าการชี้แนะก็ได้ผลมาก ในหลายพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันไม่เพียงแต่ชี้แนะ หากยังเป็นตัวกลางรับมอบเงินจากผู้สมัครมาแจกจ่ายให้ชาวบ้านอีกด้วย กรณีหมู่บ้านและตำบลมีความสัมพันธ์อย่างดีกับผู้สมัครมากกว่าหนึ่งคนปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านและกำนันยังต้องทำหน้าที่มอบหมายให้ชาวบ้านรวมกันเป็นกลุ่ม ๆ และจัดสรรให้กลุ่มนั้นกลุ่มนี้ลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครคนนั้นคนนี้ เพื่อให้ผู้สมัครทั้งหลายได้รับคะแนนเสียงพอเหมาะพอสมกับเงินที่แต่ละคนให้กับคนในหมู่บ้านและตำบล

ส่วนหัวคะแนนที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด กรรมการสุขาภิบาล ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล สมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีนั้น ก็คือ นักการเมืองในระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอิทธิพลต่อชาวบ้านได้เพราะสามารถนำโครงการต่าง ๆ ตามงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นไปลงยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ เป็นการเสริมโครงการต่าง ๆ ที่ชาวบ้านได้มาโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง นอกจากนั้น นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ยังเป็นผู้ที่รู้จักมักคุ้นกับผู้ใหญ่บ้าน กำนันและผู้มีชื่อเสียงอิทธิพลในชุมชน และท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งเป็นผู้ที่บุคคลประเภทหลัง ๆ นี้ต้องเกรงใจเพราะกุมงบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นที่สามารถส่งไปลงยังพื้นที่ของตนได้

อนึ่ง ในระยะหลัง ๆ มา นี้ พบว่านักการเมืองท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ที่อยากทะยานขึ้นเวทีระดับชาติ หรือบังเอิญต้องรับหน้าที่เป็นหัวคะแนน

หลักของนักการเมืองระดับชาติ อาศัยการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรท้องถิ่น เช่น เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล หรือเป็นนายกเทศมนตรี เอาเกียรติภูมิ ทรัพยากรและกำลังคนขององค์กรท้องถิ่นไปปรับใช้หรือช่วยเหลือประชาชนในเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย เช่น ช่วยวิ่งเต้นกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพื่อขอผ่อนหนักเป็นเบาให้กับประชาชนในเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาลของตนที่ทำผิดกฎหมาย เอารถบรรทุกน้ำของสุขาภิบาลขนส่งน้ำกินน้ำใช้ไปบริการประชาชนในเขตรอบ ๆ สุขาภิบาล หรือวิ่งเต้นขอให้กรมทางหลวงตัดถนนหรือขยายถนนที่วิ่งผ่านสุขาภิบาลและเทศบาลตำบล เป็นต้น

กรณี “กำนันเป๊าะ” นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแสนสุข จังหวัดชลบุรี เป็นตัวอย่างที่ดี กำนันเป๊าะ ไม่ได้ทำงานในฐานะนายกเทศมนตรีเท่านั้น หากยังใช้ทรัพยากรส่วนตัว บารมีและเส้นสายทางการเมืองเพื่ออุปถัมภ์ค้ำจุนชาวบ้าน ตลอดจนถึงโครงการและงบประมาณจากราชการส่วนกลางมาลงยังพื้นที่เทศบาลแสนสุขและบริเวณใกล้เคียง ดังคำกล่าวของเขา:

...เรื่องฐานการเงินสำคัญ เราต้องไปหาหน่วยงานที่มันเกี่ยวข้อง อย่างกรมทางฯ นี้ เราขอเขามาไม่พอ เราก็วิ่งไปขอ ททท. อีก เขามีเงินสนับสนุนการท่องเที่ยว⁽¹⁹⁾

สรุปว่า นักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ เพราะกุมหัวใจชาวบ้าน

ได้โดยตรงส่วนหนึ่ง และมีบาร์มีเหนือผู้ใหญ่นบ้านกับ
กำนันซึ่งเป็นหัวหน้าคณะขั้นพื้นฐานในการเลือกตั้งทั่ว
ไป ได้ อีกส่วนหนึ่ง

นักการเมืองระดับชาติเอาใจหัวคะแนน

อย่างไร หาหัวคะแนน
ใหม่ ๆ อย่างไร รักษาและ
เสริมสร้างความผูกพัน
ภักดีที่บรรดาหัวคะแนนมี
ต่อตนให้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ
ได้อย่างไร

แน่นอน การจ่ายเงินให้ในช่วงการเลือกตั้ง
เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นใน
หลาย ๆ พื้นที่ แต่ปัจจุบัน
นี้พบว่า การทุ่มจ่ายเงิน
ให้หัวคะแนนอย่างเดียวใน
ช่วงรณรงค์หาเสียงก็ไม่
เพียงพอ เพราะมีคนแข่ง
กันจ่ายมากมาย ยิ่งกว่า
นั้น ผู้นำและประชาชน
กลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน
ตำบลก็เชื่อว่าจะยอมปฏิบัติ
ตามคำสั่งนำของผู้ใหญ่นบ้าน
และกำนันโดยไม่ดูว่า

ผู้สมัครคนใดลงมาคลุกคลีใกล้ชิดและ “นำความ
เจริญ” มาให้พื้นที่ได้มากน้อยแค่ไหน การเลือกตั้ง
ทั่วไปขณะนี้เป็นที่แน่ชัดว่าคนดีที่จน ๆ แทบจะไม่มี
โอกาสชนะ แต่ในทางตรงข้าม คนรวยที่ไม่มี
“ผลงาน” ก็แทบจะไม่มีโอกาสชนะเหมือนกัน เมื่อ

เป็นเช่นนี้ นักการเมืองระดับชาติจำนวนมาก จึง
อาศัยการดึงโครงการและงบประมาณต่าง ๆ จาก
ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมาลงยังพื้นที่ฐาน
เสียงของตน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าตนมี

“ผลงาน”

“กล่าวได้ว่าขบวนการรัก
ท้องถิ่นอื่น ๆ นอกเหนือไป
จากขบวนการองค์กรพัฒนา
เอกชน ปัญญาชน-นักวิชาการ
และขบวนการเรียกร้องผู้ว่า
ราชการจังหวัดที่มาจาก
การเลือกตั้งแล้ว แทบทุกขบวนการ
ไม่แต่จะต้องหลักการของ
ระบบรวมศูนย์ที่ให้กรมต่าง ๆ
ในส่วนกลางเป็นตัวกำหนด
ความเจริญก้าวหน้าของ
ท้องถิ่น ตรงกันข้ามขบวนการ
รักท้องถิ่นส่วนใหญ่พยายาม
โน้มน้าวชักจูง หรือกำหนด
กดดันให้กรมต่าง ๆ สนใจ
ท้องถิ่นหรือท้องถิ่นของตน”

แต่ที่สำคัญยิ่งไป
กว่านั้น คือ ยังหาทางให้
บริษัทรับเหมาก่อสร้าง
ของบรรดาหัวคะแนนใน
ระดับต่าง ๆ ของตน ได้
รับโครงการก่อสร้าง
สาธารณูปโภคและโครง
สร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ นับเป็นการใช้
โครงการและงบประมาณ
ของราชการเพื่อยึดโยง
และผูกพันหัวคะแนนเอา
ไว้ ซึ่งวิธีนี้ได้ผลว่าการ
จ่ายเงินให้หัวคะแนนโดย
ตรงอย่างเดียวในช่วง
หาเสียง ทั้งยังทำให้
ชาวบ้านเห็นว่า มี
“ผลงาน” และวิธีการ
เช่นนี้นักการเมืองไม่ต้อง

จ่ายเงินเอง มิหนำซ้ำ นักการเมืองจำนวนหนึ่งยัง
จัดตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างหรือบริษัทขายสินค้า
หรือบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ ของ
รัฐบาลขึ้นมาเองแล้วใช้บริษัทเหล่านี้ไปรับงานจาก
รัฐอย่างไม่เป็นธรรม นับเป็นการเบียดบังแบ่งปัน

ผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐร่วมกับเหล่า
หัวคะแนนทั้งหลายอย่างเป็นทางการเป็นลำดับ

ฟังสังเกตุว่า ปรากฏการณ์ที่งบประมาณ
โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจต่าง ๆ ของรัฐกลายเป็น
สินน้ำใจที่ยึดโยงนักการเมืองกับหัวคะแนนและ
ประชาชนเข้าด้วยกัน และกลายเป็นแหล่งที่มาของ
ค่าใช้จ่ายมหาศาลในการหาเสียงและรณรงค์ทาง
การเมืองนั้น มิได้จำกัดอยู่ที่เมืองไทยเท่านั้น หาก
แต่เมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็เป็นข่าวใหญ่ในเกาหลีและไต้หวัน
ยิ่งในญี่ปุ่นด้วยแล้ว เรื่องที่นักการเมืองใช้เงินได้โตะ
จากการประมูลโครงการรัฐขนาดยักษ์เพื่อหลอกล่อ
“กลไก” หรือ “เครื่องจักร” หาเสียง กลายเป็น
เป้าหมายหนึ่งที่ขบวนการปฏิรูปการเมืองที่ญี่ปุ่น
มุ่งจะทำลายให้ได้

(3) ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
เกรงใจและเกรงกลัวนักการเมืองระดับชาติ การ
เลือกตั้งทั่วไปทำให้นักการเมืองต้องเอาใจและสนใจ
ชาวบ้าน ชุมชน และหัวคะแนน แต่ในทางกลับกัน
ก็ทำให้ข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาคต้องขึ้นต่อ
นักการเมือง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
นักการเมืองบางคนอาจเป็นรัฐมนตรีว่าการหรือ
รัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอธิบดี
กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วน
กลางและภูมิภาคทั่วประเทศอีกทีหนึ่ง การเป็น
รัฐมนตรีทำให้นักการเมืองสามารถคุมหน่วยราชการ
ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการและงบประมาณต่าง ๆ ซึ่งมี
ผลต่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น และความ
อยู่ดีกินดีของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนโดยตรง
เช่น เป็นรัฐมนตรีที่คุมกรมทางหลวงย่อมสามารถ

ผลักดันให้มีการสร้างทางหลวงแผ่นดินผ่านจังหวัด
หรือพื้นที่เลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ส่วนนักการเมือง
เมืองที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีที่คุมกรมนั้น ๆ ก็ยังมี
อิทธิพลต่อกรมนั้น ๆ อยู่ดี เช่น เป็นนายกรัฐมนตรีน
หรือรัฐมนตรีร่วมคณะกัน หรือเป็นเลขาธิการหรือ
ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้
รัฐมนตรีหรืออธิบดีเจ้าของงบประมาณและโครงการ
ต้องยอมเองงบประมาณและโครงการนั้น ๆ ไปลง
พื้นที่ของนักการเมืองเหล่านั้นด้วย

ยังมีนักการเมืองบางคนซึ่งแม้จะไม่ได้อยู่ใน
คณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
şikฝ่ายรัฐบาล แม้แต่นักการเมืองในฝ่ายค้านเอง
บางคนก็มีอิทธิพลมากพอควร เพราะเป็นประธาน
คณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็น
กรรมาธิการพิจารณางบประมาณ เป็นต้น กระทั่ง
บางคนก็อาศัยเพียงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มาช้านาน เคยอยู่หลายพรรค รู้จักนักการเมือง
ระดับผู้ใหญ่ในคณะรัฐมนตรีหรือทำบุญทำคุณกับ
นักการเมืองด้วยกันมามาก ทำให้ได้งบประมาณ
และโครงการจากกรมต่าง ๆ ไปลงพื้นที่มากมาย

อย่างไรก็ตาม ต้องย้ำว่าอิทธิพลที่นักการเมือง
เมืองมีต่อกรมและข้าราชการในเวลานี้ ยังเป็นเรื่อง
ของการกำหนดคดีต้นหรือขึ้นนำทางทิศทางหรือ
เนื้อหาของนโยบายน้อย ต่างกับอิทธิพลที่นักการเมือง
ในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วมีต่อระบบ
ราชการของเขา ในประเทศไทยพลังที่กำหนดคดีต้น
นโยบายของราชการก็คือ โลกธุรกิจ สื่อมวลชน
โลกวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ และปัจจัย
เศรษฐกิจการเมืองระดับโลกหรือระดับภูมิภาค เป็น

อาทิ ส่วนพรรคและนักการเมืองนั้นมีส่วนริเริ่มหรือ
ชี้แนะนโยบายให้กับราชการน้อยมาก พรรคการเมือง
ของไทยไม่มีกำลังคนและหน่วยงานที่จะผลักดัน
นโยบายของพรรคให้กลายเป็นนโยบายของ
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่างจริงจัง ตรงกันข้าม
พรรคส่วนใหญ่ปล่อยให้สมาชิกของตนในฐานะ
รัฐมนตรีกำหนดนโยบายเอาเอง แต่รัฐมนตรี้
จำนวนมากขาดความรู้ความเข้าใจและวิสัยทัศน์
เชิงนโยบาย ทั้งผลัดเปลี่ยนกันมาบริหารในช่วง
เวลาสั้น ๆ ยังไม่ทันจะซึมซับปัญหาและกลั่นกรอง
ประสบการณ์ออกมาเป็นความสร้างสรรค์ทาง
นโยบาย ทั้งยังไม่มีเวลาที่จะทุ่มเทให้กับการคิดค้น
และวางนโยบายใหม่ ๆ

ผู้เขียนพบว่า รัฐมนตรีที่มาจากเขตเลือกตั้ง
ต่างจังหวัดใช้เวลาในหนึ่งอาทิตย์ไปกับการเยี่ยม
เยือน และแก้ปัญหาให้ราษฎรในพื้นที่ไม่น้อยกว่า
สองถึงสามวัน อีกสองวันหมดไปกับการประชุมสภา
ผู้แทนราษฎร ประชุมกรรมาธิการ และประชุม
พรรค อีกหนึ่งวันหมดไปกับการประชุมคณะรัฐมนตรี
ตกลงเหลือเวลาที่ครุ่นคิดสร้างสรรค์นโยบายแค่
อาทิตย์ละหนึ่งวัน มีหน้าซ้ำหนึ่งวันนี้ยังต้องแบ่ง
เวลาให้กับการไปงานสังคมและร่วมในพิธีกรรมหรือ
พิธีการต่าง ๆ อีกด้วย ความจำกัดทางความรู้
ก็ดี ความจำกัดทางด้านเวลาที่ดี เมื่อผนวกเข้ากับ
ความต้องการที่จะหาเสียงอย่างง่าย ๆ กับราษฎร
และความต้องการที่จะหาเงินทอง เพื่อตัวเองหรือ
เพื่อเครือข่ายสายสัมพันธ์หัวคะแนนของตนก็ดี
ทำให้นักการเมืองเลือกที่จะแทรกแซงหรือกดดัน
ระบบราชการเฉพาะเรื่องจะให้ใครได้รับเหมาหรือ

ประมูลงาน จะให้ใครในพื้นที่ไหนได้ประโยชน์จาก
โครงการและงบประมาณของรัฐบ้าง และมากน้อย
แตกต่างกันอย่างไร ส่วนการวางนโยบาย หรือ
เปลี่ยนปรับนโยบายที่เป็นแก่นเป็นสารนั้นกลับ
ปล่อยให้ข้าราชการกับพลังหรือปัจจัยอื่น ๆ เป็น
ผู้กระทำ

การเลือกตั้งไม่เพียงแต่ทำให้กรมและ
ข้าราชการอยู่ใต้อิทธิพลและการกดดันของนักการเมือง
เท่านั้น แต่ยังทำให้สถานภาพของหัวคะแนน
เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนภูมิภาคแล้วสูง
ขึ้นกว่าเดิมมาก ผู้ใหญ่บ้านและกำนันซึ่งตาม
กฎหมายเป็นเพียงผู้ได้บังคับบัญชาของปลัดอำเภอ
นายอำเภอ ปลัดจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด
มาบัดนี้ได้อาศัยการเป็นหัวคะแนนซึ่งนักการเมือง
ระดับชาติต้องพึ่งพิง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค
เหล่านี้ต้องพึ่งความคิดเห็นหรือมีท่าทีปรึกษาหารือ
ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมากขึ้น ไม่อาจถือว่าผู้ใหญ่
บ้านและกำนันเป็นลูกน้องที่รอรับคำสั่งอย่าง
“เชื่อง ๆ” อย่างแต่ก่อนได้ต่อไป ยิ่งผู้ใหญ่บ้านและ
กำนันที่เป็นหัวคะแนนใหญ่และมีสถานะทาง
เศรษฐกิจสูงรวมถึงพวกที่เป็นผู้รับเหมาอิทธิพลที่
กล่าวมาข้างต้น การณ์กลับเป็นว่า บ่อยครั้งปลัด
อำเภอและนายอำเภอไม่สามารถสั่งการบังคับ
บัญชาพวกนี้ได้ มิพักต้องพูดถึงผู้ใหญ่บ้านและ
กำนันที่นำพาประชาชนไปประท้วงหรือขับไล่ นาย
อำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นเนืองนิจ ย่อม
เป็นที่ยำเกรงของปลัดอำเภอที่กำกับดูแลหมู่บ้าน
และตำบลนั้น ๆ อย่างแน่นอน

ไม่นานมานี้ผู้เขียนมีโอกาสดำเนินไปเยี่ยมตำบล

แห่งหนึ่งที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านจัดสรรจำนวนหนึ่งได้พบกับผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่เดินทางมาประชุมกันด้วยรถ “บิ๊กอ๊พ” ส่วนตัวแต่ละคนพกพา “แพ็กกลิ้งค์” และโทรศัพท์มือถือ ภาพที่เห็นทำให้ตื่นตาตื่นใจและชวนให้คิดถึงภาพของปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลนี้ซึ่งบังเอิญได้พบก่อนจะมาพบผู้ใหญ่บ้านและกำนันยุค “ไฮ-เทค” ลักสองสามชั่วโมง ปลัดอำเภอผู้นั้นมีรถจักรยานยนต์โทรมคันหนึ่งเป็นพาหนะและพกพาวิทยุสื่อสารเซยๆ ประเภทที่ต้องคอยพูดว่า “ทราบแล้วเปลี่ยน” ของราชการติดตัวหนึ่งเครื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้เปลี่ยนไปจากเดิมมาก เกียรติภูมิของพวกเขาเทียบกับปลัดอำเภอและนายอำเภอช่างแตกต่างกับสมัยก่อนอย่างมาก หนังสือบันทึกความทรงจำของคุณจำนงเทพหัสติน เล่าไว้ว่าเมื่อสี่สิบห้าปีก่อนนั้นมี “ห้องตรา” ของมหาดไทยให้นายอำเภอและปลัดอำเภอทุกคนยึดถือว่า ห้ามใช้ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันจูงม้าให้⁽²⁰⁾ สถานภาพของผู้ใหญ่บ้านและกำนันในครั้งกระนั้นเมื่อเทียบกับข้าราชการ คงต่ำต้อยน้อยหน้ามากถึงกับต้องออกข้อห้ามเช่นนั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาคกับนักการเมืองท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ตามกฎหมายแล้วองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลและเทศบาลล้วนต้องอยู่ใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ แต่ปัจจุบันนี้ข้าราชการสายการปกครองต้องให้เกียรติและหารือกับนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เพราะ

อีกด้านหนึ่งของนักการเมืองท้องถิ่นก็คือการเป็นหัวคะแนนของนักการเมือง ซึ่งคุณกรมหรือมีอิทธิพลต่อกรมซึ่งเป็นต้นสังกัดของข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้อีกทีหนึ่ง ยิ่งเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครด้วยแล้ว ผู้ว่าราชการและปลัดจังหวัดแทบไม่ยอมไปยุ่งด้วยมากนัก อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระดับชาติแม้จะยังไม่ได้นำมาซึ่งการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองท้องถิ่น แต่ก็ได้ทำให้ประชาชนและคนที่ใกล้ชิดหรือยึดกุมประชาชนได้มีอำนาจขึ้นมามาก อำนาจทางการเมืองได้เคลื่อนลงข้างล่างมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทจริง ๆ

แม้ประชาชนจะได้รับการพะเน้าพะนอเอาใจมากขึ้นจากนักการเมือง แต่อำนาจการเมืองที่เคลื่อนย้ายจากศูนย์เดิมในระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มจากการเคลื่อนออกจากอำมาตยาธิปไตยไปที่นักธุรกิจและคนชั้นกลางในกรุงเทพฯ จากนั้นลงมาถึงนักธุรกิจ-การเมือง นักธุรกิจทั่วไป คนชั้นกลางในเขตเมืองของต่างจังหวัด พร้อม ๆ กับที่เคลื่อนมาที่นักการเมืองท้องถิ่นในเขตเมือง จากนั้นก็เคลื่อนลงมาถึงเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท เคลื่อนมาที่เขตชนบท แต่ลงมาล่างที่สุด ก็ได้แค่มาหยุดอยู่ที่บรรดาหัวคะแนนในชนบททั้งหลาย คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้านตำบล คนเหล่านี้คือ คนในระดับล่างที่ได้ประโยชน์และมีอำนาจต่อรองมากขึ้นอย่างชัดเจน

(4) เช่นเดียวกับที่ข้าราชการและนักการเมืองต้องมีความสัมพันธ์แบบสองทางคือต่างฝ่ายต่างอาศัยซึ่งกันและกัน ผู้ใหญ่บ้านกำนัน และ

นักการเมืองท้องถิ่นเองก็ต้องพึ่งพิงนักการเมืองระดับชาติด้วย มิใช่แค่การเมืองระดับชาติแต่ฝ่ายเดียวที่ต้องการผู้นำและนักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวคะแนน ประการแรก การสนิทสนมใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติทำให้ข้าราชการทั้งหลายเกรงใจและให้เกียรติพวกเขามากขึ้นดังที่กล่าวมาในเบื้องต้น ประการต่อมา การที่พวกเขามีสถานะสูงขึ้น มีอำนาจบารมีสูงขึ้น และมีช่องทางหาประโยชน์จากโครงการและงบประมาณของรัฐได้มากขึ้น อันเป็นผลจากการเชื่อมโยงกันมากขึ้นระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับผู้มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกำนัน และนักการเมืองท้องถิ่น เป็นที่ต้องการและแสวงหากันมากยิ่งขึ้น การแข่งขันกันในการเลือกตั้งที่ระดับหมู่บ้าน ตำบล ตลอดถึงองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเทศบาล ทวีความเข้มข้นขึ้นมีการใช้จ่ายเงินทองกันมากมายมหาศาล ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า แม้แต่การเลือกผู้ใหญ่บ้านก็อาจต้องใช้จ่ายเงินกันเหยียบล้านบาท ส่วนการเลือกตั้งระดับเทศบาลนั้น แม้แต่ในเขตเทศบาลเมืองขนาดกลาง ๆ ในภาคเหนือตอนบนก็อาจต้องใช้เงินทองกันถึงที่มละเหยียบยี่สิบล้านบาท

เวลานี้ในบางแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ นักการเมืองท้องถิ่นพยายามดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระจากนักการเมืองระดับชาติ แต่ในอีกหลาย ๆ แห่ง ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้นกลายเป็นว่าบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับการแข่งขันกันสร้างผลงานที่เข้มข้นและการทุ่มเงินทองจำนวนมากเข้าโรมรัน

กันอย่างไม่มีลืมหูลืมตา จึงล้วนไม่สามารถยืนอยู่อย่างเป็นอิสระ บนลำแข้งลำขาตนเองต่อไปแล้ว หากแต่ต้องเอนหลังพิงนักการเมืองระดับชาติขอความสนับสนุนจากบุคคลเหล่านี้ในรูปของงบประมาณและโครงการจากส่วนกลางและภูมิภาคเพื่อว่าผลงานของตนจะแลดูโดดเด่นยิ่งขึ้น ส่วนในอีกทางหนึ่งเล่า นักการเมืองท้องถิ่นต้องขอความสนับสนุนเป็นตัวเงินจากนักการเมืองระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ที่เตรียมแข่งขันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เพื่อไปใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งโดยตรง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองในครั้งที่แล้วในภาคเหนือ ผู้เขียนทราบมาว่าทีมที่ชนะการเลือกตั้งส่วนใหญ่เน้นพึ่งตนเองทางการเงินในการรณรงค์เลือกตั้งได้เพียงกึ่งหนึ่ง ส่วนอีกกึ่งหนึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนของนักการเมืองระดับชาติ ในสภาพที่การหาเสียง แม้ที่ระดับท้องถิ่นเอง ต้องใช้เงินมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีธรรมเนียมที่ปัจเจกชนกลุ่ม สมาคม หรือแม้แต่นายทุน นักธุรกิจในต่างจังหวัดให้การสนับสนุนพรรคและนักการเมืองในการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างเปิดเผยและแพร่หลาย ผู้นำชาวบ้านและนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากเข้าไปเป็นหัวคะแนนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายฝักฝ่ายในจังหวัดของนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งเครือข่ายเช่นนี้ อาจเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของการประสานสอดคล้องกันของการเมืองการปกครองสามระดับซึ่งกำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ ดังจะบรรยายต่อไป

(5)

เครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัด

มักจะเข้าใจกันว่าการเมืองไทยเป็นเรื่องของบรรดานักการเมืองเป็นคน ๆ ที่แข่งกันหรือแย่งกันชื่อเสียงจากประชาชนเพื่อเข้าไปเป็นรัฐมนตรี และหลังจากเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ได้ถอนทุนคืนด้วยการหาผลประโยชน์จากโครงการและงบประมาณของรัฐ ด้วยวิธีการที่ถูกกฎหมายบ้างผิดกฎหมายบ้าง ผู้เขียนไม่มีอะไรที่จะแย้งข้อสังเกตข้างต้นนี้ นอกจากจะบอกว่ามันเป็นความจริงเพียงครั้งเดียว ผู้เขียนพยายามชี้ตั้งแต่ต้นว่าการเมืองไทยเป็นเรื่องของปัญหาและความเรียกร้องต้องการประชาชนด้วย โดยเฉพาะประชาชนและชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อาศัยการลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่มก้อนเป็นอำนาจไปต่อรองหรือกดดันให้นักการเมืองดึงเอาโครงการและงบประมาณจากราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมาสู่ภูมิภาค ผู้เขียนชี้ด้วยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตลอดจนเส้นสายและบารมีทางการเมืองเพื่อแย่งกันดึงเอางบประมาณและโครงการของรัฐไปลงพื้นที่เลือกตั้งนั้นเป็นเพียงปรากฏการณ์หรืออาการแสดงออกของโรค “รวมศูนย์” เกินไปของการบริหารราชการแผ่นดินไทย การเมืองไทยที่ดูประหนึ่งการต่อสู้แข่งขันที่ “ไม่มีหลักการ” หรือ “เบี่ยงเบน” ไปจากตัวแบบประชาธิปไตย “ที่แท้จริง” ที่จริงเป็นภาพสะท้อนของตัวปัญหาจริงที่เป็นหลักการ คือ การขาดการปฏิรูปให้การปกครองมีอำนาจหน้าที่และเอกสิทธิ์อิสระมากยิ่งขึ้น

ในลำดับต่อไปผู้เขียนใคร่จะนำเสนอให้ประจักษ์อีกประเด็นหนึ่งซึ่งขัดกับความเห็นของคน

จำนวนหนึ่งที่เฝ้ามองการเมืองไทยมาตลอด คือ ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรการเมืองที่เชื่อมโยงมวลชนเข้ากับนักการเมืองอย่างถาวรกำลังทวีความสำคัญขึ้น การเมืองไทยหาได้เป็นเรื่องของการต่อสู้แข่งขันกันของนักการเมืองเป็นราย ๆ โดยไม่มีองค์กรอะไรมาสนับสนุนอีกต่อไป แต่องค์กรที่เวลานั้นไม่ใช่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นทุกวันนี้ หากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ที่พรรคการเมืองทุกวันนี้ไม่ทำกัน คือ ยึดโยงชาวบ้านผู้ลงคะแนนเสียงโดยเฉพาะชาวชนบท และกลุ่มผู้สนับสนุนนักการเมืองอย่างเอาการเอางาน (หัวคะแนน) เข้ากับตัวนักการเมืองเองอย่างเป็นระบบต่อเนื่องยาวนาน และสะท้อนปัญหากับความต้องการที่ชาวบ้านมีต่อรัฐด้วย กล่าวอีกแง่หนึ่ง คือ ขณะที่คนจำนวนหนึ่งยังมองการเมืองไทยเป็นเรื่องของการต่อสู้ทำหั่นกันอย่างไม่มีการจัดตั้งถาวร หากจะมีก็เพียงการจัดตั้งเพื่อชื่อเสียงจากชาวบ้านในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น ผู้เขียนกลับมองว่าองค์กรที่มีลักษณะถาวรยิ่งขึ้นที่ใกล้ชิดหรือเชื่อมโยงไปถึงประชาชนจำนวนมากยิ่งขึ้น และเชื่อมประสานการเมืองการปกครองทั้งสามระดับเข้าด้วยกันกำลังก่อตัวขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ อย่างน่าสนใจ⁽²¹⁾

องค์กรที่เวลานี้เป็นเครือข่ายฝักฝ่ายที่นักการเมืองระดับชาติจัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงตนเองเข้ากับหัวคะแนน และจากหัวคะแนนเชื่อมโยงเข้าสู่ชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ อีกทีหนึ่ง ที่ใช้คำว่าเครือข่ายก็เพราะยังมีลักษณะเป็นองค์กรที่หลวม ๆ แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวร คือ ไม่ได้มีไว้เพื่อทำการเฉพาะกิจหรือทำภารกิจ

เพียงในช่วงสั้น ๆ ที่ใช้คำว่าฝักฝายเพราะเครือข่ายนี้มีลักษณะเป็นซีกเป็นฝาย เป็นพรรคพวก ไม่ใช่เป็นกลาง จัดตั้งขึ้นมาเพื่อนักการเมืองคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งชัดเจน แต่เครือข่ายฝักฝายนี้ต่างไปจากองค์กรหาเสียงที่นักการเมืองจัดตั้งขึ้นในช่วงเลือกตั้งตรงที่ว่า

(1) งานหลักขององค์กรอยู่ในช่วงปกติที่ไม่มีการเลือกตั้ง แม้ว่าองค์กรจะมุ่งทำงานเพื่อรักษาฐานเสียงและขยายฐานเสียง เพื่อเตรียมไว้สำหรับการเลือกตั้งก็ตาม

(2) องค์กรนี้ไม่ได้รับรักษาฐานเสียงและขยายฐานเสียงด้วยการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรงอย่างที่องค์กรหาเสียงในช่วงเลือกตั้งมักจะทำ หากแต่มุ่งไปที่การหาเงินหรือสร้างโอกาสให้นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์และสร้างบุญคุณกับหัวคะแนนและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอควบคู่ไปกับการสดับตรับฟังหัวคะแนนและประชาชนเพื่อรับเอาปัญหาและความเรียกร้องต้องการของประชาชนและท้องถิ่นไปแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพยายามดึงงบประมาณโครงการและหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการมาให้แก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนและชุมชน

ใครบ้างที่อยู่ในเครือข่ายฝักฝายที่กล่าวมานี้? ที่ศูนย์กลางของเครือข่ายฝักฝายคือนักการเมืองที่พยายามรักษาตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ให้ได้ หรือมิฉะนั้นคือนักการเมืองที่พยายามช่วงชิงเอาตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาให้ได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เครือข่ายฝักฝาย

ที่มีศักยภาพสูงในการ “ดึงความเจริญ” มาให้ท้องถิ่น และชี้เราเห็นปัญหาของการเมืองระดับชาติอันเกิดจากการขาดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้ดี คือ เครือข่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีด้วยบางครั้งเครือข่ายหนึ่ง ๆ อาจรับใช้นักการเมืองมากกว่าหนึ่งคนก็เป็นไปได้ แต่นักการเมืองที่ใช้เครือข่ายร่วมกันนั้นมักต้องไว้วางใจกันได้จริง ๆ ส่วนใหญ่จึงมักเป็นสามมิตร-ภรรยา-พ่อ-ลูก หรือ พี่-น้องกัน

ผู้ที่แวดล้อมนักการเมืองอยู่ในองค์กรเครือข่ายนี้มักประกอบกันเข้าเป็นสองวงคือ วงชั้นในและวงชั้นนอก ที่วงชั้นในซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดและไว้วางใจของนักการเมืองมากที่สุด มักมีสมาชิกอยู่ 6-12 คน จัดว่าเป็นหัวคะแนนระดับสูงก็ว่าได้ บางครั้งอาจเป็นเพื่อนสนิทหรือเป็นวงศ์วานย่านเครือของนักการเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเอง แต่ลักษณะที่ขาดไม่ได้จริง ๆ ของบุคคลที่วงชั้นใน ได้แก่

(1) เป็นหัวคะแนนที่มีตำแหน่งอันทำให้ใกล้ชิดและมีบารมีในหมู่หัวคะแนนชั้นรอง ๆ หรือในหมู่ประชาชนในหมู่บ้านตำบลเป็นอย่างยิ่ง เช่น เป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันอาวุโส โดยเฉพาะถ้าเป็นประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ก็ยิ่งดี หรืออาจเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่กว้างขวางในหมู่ข้าราชการและนักธุรกิจ ขณะเดียวกันก็ชอบช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่น และขยันไปมาหาสู่ประชาชนอย่างไม่รู้จักเบื่อหน่าย ยิ่งมีตำแหน่งใหญ่โต เช่น ประธานสภาจังหวัด ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ด้วยก็ยิ่งดี

(2) ต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์และจงรักภักดีกับนักการเมืองเจ้าของเครือข่ายนั้นๆ เท่านั้น ไม่แบ่งปันความผูกพันภักดีให้กับนักการเมืองอื่น ๆ บุคคลในวงชั้นในมักเรียกนักการเมืองที่เป็นเจ้าของเครือข่ายนั้นว่า “นาย” แม้จะอยู่ในวงชั้นในเหมือนกัน แต่พวกเขามักมองความสัมพันธ์ในหมู่พวกเขาตนเอง (ความสัมพันธ์เชิงราบ) ว่าไม่มีความสำคัญมากนัก ในช่วยหนึ่งสัปดาห์นั้น พวกเขาอาจพบกันเองบ่อยๆ แต่ก็จะไม่คุยเพื่อร่วมกันตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของเครือข่ายด้วยกัน กลับรอเอาเรื่องสำคัญๆ ให้ “นาย” ตัดสิน ทุกคนจะตั้งตารอคอยช่วงปลายสัปดาห์ซึ่งเป็นเวลาที่ “นาย” กลับจากกรุงเทพฯ อย่างใจจดใจจ่อ กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ของพวกเขา กับ “นาย” เป็นแบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (Patron-Client) นั่นเอง แต่คนในวงชั้นในต้องไม่มีลักษณะ “ข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย” ต้อง Exclusive Loyalty ต่อ “นาย” คนเดียวเท่านั้น ลักษณะตรงนี้สำคัญเพราะเป็นตัวแบ่งระหว่างบุคคลในวงชั้นในกับบุคคลในวงชั้นนอกของเครือข่าย⁽²²⁾

พวกที่ประกอบกันเข้าเป็นวงชั้นนอกของเครือข่าย มักเป็นหัวคะแนนชั้นรองๆ ลงไป มีอิทธิพลหรือบารมีในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางเท่ากับที่พวกแรกมี ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่กระจายอยู่ทั่วเขตเลือกตั้งของนักการเมืองเจ้าของเครือข่าย จำนวนอาจมีเป็นร้อยๆ คน บุคคลเหล่านี้จำนวนหนึ่งไม่ได้อยู่ในเครือข่ายเพียงเครือข่ายเดียว แต่ว่าพวกเขาส่วนใหญ่ไม่ “แบ่งใจ” ให้ฝักฝ่ายต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน หากมักมีความ

ผูกพันภักดีกับนักการเมืองคนหนึ่งคนใดหรือมีสังกัดอยู่ในเครือข่ายหนึ่งเครือข่ายใดเป็นหลัก ตรงนี้ก็นับว่าเป็นลักษณะที่น่าสนใจของการเมืองไทย คือ หัวคะแนนและหมู่บ้านต่างๆ มักไม่มีความผูกพันภักดีเฉพาะกับนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง กลับใช้วิธีประนีประนอมเพื่อว่า “บ่าวจะได้ไม่ซ้ำ น้ำจะได้ไม่ขุ่น” คือติดต่อสัมพันธ์และรับความช่วยเหลือรวมทั้งรับเงินและรับปากจะลงคะแนนเสียงให้หลายๆ คน หลายๆ ฝ่าย แม้ว่าพวกเขาจะมีนักการเมืองและฝักฝ่ายที่ซื่อสัตย์และผูกพันกันเป็นพิเศษหรือเป็นหลักก็ตาม หัวคะแนนที่ประกอบกันเป็นวงชั้นนอกทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงประชาชนและชุมชนเข้ากับวงชั้นในของเครือข่าย ในขณะที่วงชั้นในมักไม่ได้สัมผัสกับประชาชนและชุมชนมากเท่าไร

ประเด็นต่อมาคือ เครือข่ายทำงานอย่างไร นักการเมืองที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายโดยทั่วไปต้องแบ่งเวลาระหว่างการทำงานที่ระดับชาติ คือ กรุงเทพฯ กับการทำงานที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งของตนเอง นักการเมืองจำนวนมากมักจะใช้วันเสาร์-อาทิตย์ทำงานกับเครือข่าย แต่บางคนอาจใช้คืนวันศุกร์และเช้าวันจันทร์ด้วย นักการเมืองบางคนให้ความสำคัญกับเครือข่ายมากจนแทบอยู่สลบกันวันเว้นวันระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดของตนในช่วงวันจันทร์ถึงศุกร์ก็ว่าได้ ปกติแล้ว วงชั้นในจะเตรียมประเด็นและแผนการทำงานต่างๆ เอาไว้ให้นักการเมือง

พลันที่นักการเมืองกลับถึงตัวจังหวัดจะเปิดประชุมกับ “ลูกน้อง” ในวงชั้นในรับฟังปัญหาและความเรียกร้องต้องการของกลุ่มฝ่ายต่างๆ นับแต่

ของคนในวงชั้นในเอง คนในวงชั้นนอก หัวคะแนน
ระดับรอง ๆ ไปถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม ชุมชน
ชมรม หมู่บ้าน ตำบล ปัญหาประชาสำคัญ ๆ ของ
พื้นที่ต่าง ๆ อย่างหนึ่งที่เราไม่ได้ก็คือการพิจารณา
ความนิยมของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่
ต่าง ๆ ตรงไหนลดน้อยลงไปหรือมีแนวโน้มจะลดลง
ไป เพราะเหตุใด จะหาทางสร้างความนิยมให้เพิ่ม
ขึ้นได้อย่างไร ควบคู่ไปกับการพิจารณาว่า
หัวคะแนนคนไหนผูกพัน

ใกล้ชิดกับเครือข่ายมาก
ขึ้น หรือลดน้อยลงไป
เพราะเหตุใด จะหาทาง
แก้ไขสถานการณ์อย่างไร
ทำอย่างไรจึงจะ “เจาะ”
วงชั้นนอกและวงชั้นใน
ของฝ่ายตรงข้าม หาทาง
ดึงเอาคนที่ลังเลหรือโลเล
หรือเริ่มไม่พอใจ “นาย”
เก่าให้ออกจากวงชั้นนอก
และวงชั้นในของฝ่ายตรง
ข้ามมาอยู่กับฝ่ายเรา ฯลฯ

การเกาะติดใกล้ชิดและพินิจพิจารณาการเคลื่อนไหว
หรือการสร้างผลงานของฝ่ายตรงข้ามก็เป็นเรื่อง
สำคัญที่นักการเมืองจะต้องถกกับสมาชิกวงชั้นใน

บ่อยครั้งที่การประชุมกับวงชั้นในกลายเป็น
เรื่องของ “นาย” ที่จะชักโครไล่เรื่อง “ลูกน้อง”
ซึ่งเป็นใหญ่อยู่ในการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ
ถึงงานการของพวกเขาว่ามีปัญหาหรืออุปสรรค
อย่างไร รวมทั้งช่วยคิดช่วยเสริมงานของพวกเขา

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล
องค์การบริหารส่วนตำบลไปพร้อม ๆ กัน และ
เนื่องจากคนในวงชั้นในจำนวนหนึ่งมักเป็นประธาน
ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย จึงในที่ประชุมหารือ
ของเครือข่ายนี้เองที่เรื่องของการปกครองท้องถิ่น
และการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้รับการ
อภิปรายอย่างทั่วถึงและค่อนข้างเป็นระบบเสมือน
ประธานที่ประชุมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และที่

“สิ่งที่น่าแปลกใจสำหรับ
ผู้คนที่มาจากประเทศที่มีการ
กระจายอำนาจพอสมควร
แต่เป็นเรื่องแสนจะปกติ
ธรรมดาสำหรับคนไทย ก็คือ
บนเวทีที่กำลังอภิปรายเรื่อง
จะพัฒนาจังหวัดอย่างไร
อย่างเอาเป็นเอาตายนั้นอาจ
ไม่มีคนของจังหวัดเลย”

สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน
ก็คือ ในการพูดคุยถึง
สภาพการณ์ทั่วไปและ
ปัญหาหรือความเรียกร้อง
ต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ
ซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งของ
เครือข่ายนั้น มักต้อง
พาดพิงไปถึงการทำงานของ
ของผู้ว่าราชการจังหวัด
นายอำเภอ ข้าราชการ
ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง
ต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัด
รวมไปถึงการพิจารณาว่า

ปัญหาที่มีอยู่จะแก้ไขด้วยการเองประมาณและ
โครงการต่าง ๆ ของราชการส่วนภูมิภาคและ
ส่วนกลางมาใช้ได้อย่างไร

จึงในที่ประชุมของเครือข่ายนี้เอง ที่ประเด็น
ปัญหาและสภาพการณ์ของการเมืองการปกครอง
ทั้งสามระดับที่ปรากฏอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้รับการ
เพ่งพิศและปฏิบัติต่อในลักษณะที่เป็นองค์รวม เป็น
ส่วนหนึ่งของมันและกันอย่างไม่ค่อยจะได้รับใน

การอภิปรายหรือในการทำงานที่อื่น ๆ แม้ว่าการ
ทำงานของเครือข่ายมีเจตนาอยู่ที่การสร้างความ
นิยมและความรักดีให้เกิดและขยายตัวไปในหมู่
หัวคะแนนกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นหลัก แต่ผล
ที่เกิดตามมา โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ โดยรู้ตัวหรือ
ไม่รู้ตัวก็ตาม คือการเชื่อมโยงความเรียกร้อง
ต้องการที่เป็นวัตถุประสงค์อันเป็นจำเป็นสำหรับชีวิต
ขั้นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเข้ากับ
ระบบการเมืองและระบบราชการ คู่ขนานไปกับการ
นำการเมืองการปกครองสามระดับในพื้นที่หนึ่ง ๆ
เข้าสู่บูรณภาพยิ่งขึ้น

วาระและประเด็นปัญหาตลอดจนข้อเรียกร้อง
ต้องการที่เป็นรูปธรรมในการประชุมระหว่าง
วงชั้นในกับ “นาย” รวมถึงการถอดความเรียกร้อง
ต้องการออกมาเป็นโครงการและงบประมาณของ
การปกครองในระดับไหน ของหน่วยงานใด มักได้
รับการเตรียมและครุ่นคิดมาขึ้นหนึ่งก่อนแล้ว
โดยคนในวงชั้นในจะแบ่งกันรับฟังและหารือกับ
บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในวงชั้นนอก บุคคลในวงชั้นนอก
ที่ใกล้ชิดปัญหารูปธรรมมากกว่าจะถ่ายทอดความ
เห็นและข้อมูลให้คนในวงชั้นใน หลังจากที่ผู้เขียน
ได้พูดคุยกับหลาย ๆ คนที่อยู่ในวงชั้นในและวง
ชั้นนอกของเครือข่ายฝักฝ่ายในจังหวัดภาคเหนือ
ตอนบนแห่งหนึ่งแล้ว ก็เกิดความประทับใจว่าคน
เหล่านี้ช่างรู้ถึง ขอบเขตหน้าที่บทบาทอำนาจของ
การปกครองระดับต่าง ๆ ตลอดจนถึงจุดที่การ
ปกครองทั้งสามระดับมาบรรจบเชื่อมต่อกันเป็น
อย่างยิ่ง

เมื่อใดที่ได้ยินข้อเรียกร้องที่เป็นรูปธรรม

ของประชาชน เช่น ต้องการสะพาน ถนน บ่อน้ำ
ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น พวกเขาจะถามว่าต้องการ
ไปสร้างที่ไหน ขนาดของโครงการใหญ่แค่ไหน
จากนั้นก็บอกได้ว่าต้องไปให้หน่วยงานไหน
หน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานตั้งงบประมาณ
และโครงการให้ บางครั้งยังเสนอให้ขอรวม ๆ กัน
ทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วน
ท้องถิ่น เป็นอันว่า การปกครองสามส่วน กลาง
ภูมิภาค และท้องถิ่น ที่ดูจะแยกกันทำงานและ
ดำเนินงานไปอย่างสับสนวุ่นวาย ไม่ประสานกันนั้น
เครือข่ายสามารถมองมันอย่างเชื่อมโยงยึดเกี่ยวกัน
ได้และผลักดันให้ส่วนต่าง ๆ ทำงานเพื่อสนองตอบ
ข้อเรียกร้องหรือความต้องการของคนในพื้นที่หนึ่ง ๆ
ได้พอสมควร

น่าจะพูดได้ว่า เครือข่ายสามารถระดม
สรรพกำลัง และทรัพยากรของทั้งสามส่วนได้อย่าง
มีพลังและเดินไปในทิศทางเดียวกันได้มากกว่า
จังหวัดเสียอีก ฟังสังเกตว่านับวันคนในจังหวัดจะคิด
ไม่ออกและมองไม่เห็นว่ามีผู้ว่าราชการคนไหนที่มี
ผลงานถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็นนักพัฒนาจังหวัด หรือ
บอกไม่ได้ว่าที่จังหวัดพัฒนามาถึงขั้นนี้ได้เป็นเพราะ
ผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดคนไหน นั่นก็คือ
นับวันประชาชนจะไม่คิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและ
การทำงานของจังหวัดจะส่งผลอะไรมากมายนัก
กับการพัฒนาจังหวัด แต่ในทางตรงข้าม กลับมี
คนจำนวนมากขึ้นทุกทีที่คิดว่าสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรบางคนมีบทบาทชัดเจนในการพัฒนาจังหวัด
หรือกล่าวได้ว่ายิ่งที่ก็ยิ่งจะมีคนเห็นว่าการเลือก
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสามารถในการ

ดึงงบประมาณและโครงการต่าง ๆ มาลงจังหวัดได้มาก ๆ ต่างหาก คือ ปมเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการที่จังหวัดหนึ่ง ๆ จะก้าวไปข้างหน้าอย่างรวดเร็ว

คำกล่าวที่ว่า “เมืองสุพรรณเจริญดี เพราะมีคุณบรรหาร” นั้นจะเป็นความจริงหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องสำคัญ แต่ที่สำคัญคือคนต่างจังหวัดไม่น้อยเชื่อว่า “แนวทางสุพรรณบุรี” คือ ตัวแบบที่ดีของการพัฒนาจังหวัด ซึ่งก็ไม่ใช่สิ่งอื่นใด นอกจากแนวทางการใช้เครือข่ายฝักฝ่ายของนักการเมืองระดับชาติเป็นผู้นำ และผู้ประสานในการพัฒนาจังหวัดนั่นเอง

การประชุมระหว่างพวกวงชั้นในกับนักการเมืองที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายมีการกำหนดด้วยว่า ในอาทิตย์นี้จะจัดให้ “นาย” และคณะไปทำอะไรกับใครที่ไหน และโดยปกติพวกวงชั้นในก็จะติดตาม “นาย” ไปลงพื้นที่ด้วยเสมอ พวกเขา มักจะพากันไปทำอะไรกับใครที่ไหน ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเครือข่ายมุ่งหาความสนับสนุนจากหัวคะแนนและประชาชนในเขตเลือกตั้งเป็นหลัก ดังนั้น

(1) นักการเมืองและลูกน้องวงชั้นใน มักจะต้องไปร่วมงานต่าง ๆ ที่บรรดาหัวคะแนนจัดขึ้น ทั้งที่เป็นพิธีการและที่เป็นการทำงาน ทั้งที่เป็นงานส่วนตัวของหัวคะแนนเอง และที่เป็นงานของส่วนรวมที่หัวคะแนนจัดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้เกียรติและแสดงออกถึงความสนับสนุนที่ “นาย” มีให้กับหัวคะแนน

(2) นักการเมืองและลูกน้องวงชั้นในจะต้องไปร่วมงานของชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ ในเขตเลือกตั้ง

ของตน โดยงานที่จะต้องไปร่วมก็คืองานที่สะท้อนความต้องการพื้นฐานสามอย่างที่ชาวบ้านอยากได้จากนักการเมืองหรือจาก “มูลนายยุคใหม่” ประเภทอื่น ๆ ด้วย อันได้แก่

- ความยอมรับ-การให้เกียรติ (Recognition and Dignity) จากผู้มีอำนาจวาสนา เป็นที่ทราบดีกันว่า แม้ประเทศไทยจะพัฒนาก้าวหน้ามาพอสมควร แต่ประชาชนจำนวนมากยังขาดแคลนด้านวัตถุอยู่มากเป็นเหตุให้นักการเมืองก้าวเข้ามาช่วยแก้ไขความขาดแคลนเฉพาะหน้าหลายอย่างได้ กลายเป็นวิธีการหาเสียงที่ได้ผลดีที่สุดอย่างหนึ่ง แต่ที่ต้องย้ำด้วยก็คือการพัฒนาของเราทำให้ผู้คนจำนวนมากรู้สึกขาดแคลนเกียรติยศและการยอมรับจากคนชั้นสูงด้วยแน่นอนว่าชาวบ้านนั้นต้องการถนน สะพาน โรงพยาบาล แต่ชาวบ้านก็ต้องการให้ผู้มีเกียรติไปพบปะพูดคุย ไปร่วมในพิธีกรรมและพิธีการต่าง ๆ ของตน และของชุมชน และแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดแจ้งเห็นว่าไม่ได้รังเกียจเพียงดฉันท์ผู้ต่ำต้อยอย่างตน เช่นนี้แล้ว นักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีซึ่งแม้แต่ “เจ้าเมือง” หรือบรรดาข้าราชการยังยำเกรง จึงต้องมีกำหนดการไปร่วมงานกุศล งานสังคม และงานพิธีต่าง ๆ ร้อยแปดที่ชาวบ้านคนสำคัญเชิญมา เพื่อแสดงให้เห็นผู้เชิญเองและที่สำคัญกว่านั้นคือแขกอื่น ๆ จำนวนมากที่ได้รับเชิญมาเช่นกันได้ชื่นใจและประจักษ์ถึงความจริงใจไม่ถือตัวของตนและพลพรรคในเครือข่าย ขอดตั้งข้อสังเกตในที่นี้ว่า วงวิชาการมักจะประเมินความต้องการด้านจิตใจของ

ประชาชนเช่นนี้ต่ำกว่าความจริง เพราะแม้แต่
เฟ่งฟิงจี้ที่ปัญหาและความต้องการทางวัตถุ แต่
นักการเมืองเองมักให้น้ำหนักกับความต้องการ
ด้านจิตใจที่วุ่นวายนี้ค่อนข้างสูง ขอมเสียเวลามากมาย
กับการไปร่วมงานประเพณี งานรื่นเริงบันเทิง
หรือพิธีการศาสนาต่าง ๆ ของชาวบ้าน

- การช่วยอำนวยความสะดวกในการ
ติดต่อหรือช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเกิดจาก
ระบบราชการ แม้ชาวบ้านจะชื่นชอบและรู้สึก
ใกล้ชิดกับนักการเมือง แต่ในความเป็นจริง ระบบ
ราชการต่างหากคือสิ่งที่อยู่กับชาวบ้านตลอดเวลา
แทบจะทุกมิติของชีวิตประชาชนในชนบทล้วนถูก
กระทบ กำหนด ชีวตง โดยระบบและกระบวนการ
ทำงานของราชการ ฉะนั้นนักการเมืองอาจต้องแบ่ง
เวลาขณะอยู่ในจังหวัดไปกับการนัดพบข้าราชการ
ชั้นผู้ใหญ่ที่จังหวัดหรืออำเภอ เพื่อช่วยแก้ปัญหา
หลายอย่างให้ประชาชนที่เป็นฐานเสียงของตน
เช่น ช่วยฝากลูกของใครบางคนเข้าโรงเรียนรัฐบาล
ขอให้เจ้าหน้าที่เรือนจำดูแลลูกหลานของผู้นำกลุ่ม
แม่บ้านคนสำคัญให้ดีเป็นพิเศษ และขอให้ผู้ว่า
ราชการเร่งออกหนังสือสำคัญ นส.3 ให้ราษฎร
เป็นต้น

- การหาเงินทอง อุปกรณ์ โครงการ
ต่าง ๆ จากรัฐบาลให้ชุมชนและท้องถิ่น ดังที่ได้
กล่าวมาแล้วหลายครั้งก่อนหน้านี้ นักการเมือง
จึงต้องใช้เวลาในช่วยพำนักในจังหวัดไปสำรวจ
สถานที่ที่ต้องการถนน สะพาน โรงเรียน บ่อน้ำ
ฯลฯ พร้อมกับหารือกับผู้นำชาวบ้านและข้าราชการ
ที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

จะเห็นได้ว่า ข้าราชการจะไม่อยู่ในเครือข่าย
ของนักการเมือง เพราะการถือหางนักการเมือง
คนใดคนหนึ่งอย่างชัดเจน อาจทำให้กรมหรือ
กระทรวงไม่พอใจหรือถูกนักการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง
เขม่นเอาได้ นอกจากนี้ ข้าราชการไม่ใช่ผู้ที่อยู่
ในพื้นที่ถาวรดังเช่นผู้นำหมู่บ้านตำบลและนักการเมือง
ท้องถิ่น หากต้องย้ายจากจังหวัดหนึ่งไปยัง
อีกจังหวัดหนึ่งเสมอ จึงไม่อาจเข้ามาเป็นส่วน
ประกอบที่ถาวรของเครือข่ายได้ อย่างไรก็ตาม
ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ
ย่อมไม่อาจละเลยเพิกเฉยการสร้างความสัมพันธ์
และการประสานงานที่ดีกับข้าราชการทั้งหลายอย่าง
แน่นอน

เครือข่ายฝักฝ่ายมักมีสำนักงานที่ตัวจังหวัด
และกระจายไปอีกในอำเภอต่าง ๆ ที่เป็นเขตเลือกตั้ง
ถ้านักการเมืองหัวหน้าเครือข่ายเป็นสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร ก็อาจใช้สำนักงาน ส.ส. หรือที่ทำการ
สาขาพรรคที่นักการเมืองนั้นสังกัดเป็นสำนักงาน
ของเครือข่ายด้วย สมาชิกวงชั้นในจะเป็นผู้บริหาร
สำนักงานเครือข่ายทั้งหลาย สำนักงานเครือข่าย
นอกจากเป็นที่ประชุมและที่รับรองหวัคเนนและ
ชาวบ้านที่มาส่งข่าวหรือมาหาหรือสมาชิกวงชั้นในแล้ว
มักจะมีรถยนต์พาหนะ รถขนส่งน้ำ รถแทรกเตอร์
รถบรรทุกคนไปทำงานข้ามอำเภอ รถรับส่งศพ ฯลฯ
ด้วย เพราะนอกจากจะวิ่งเต้นหางบประมาณและ
โครงการของรัฐมาให้พื้นที่แล้ว เครือข่ายหลายแห่ง
ต้องมีการให้บริการอื่น ด้วยเครื่องมือเครื่องมือของ
ตนเองด้วย ดังจะเห็นว่าเครือข่ายของคุณบุญชู
ตรีทอง และคุณวาสิทธิ์ พัทธสมบัติ แห่งจังหวัด

ลำปางมีรถขนส่งน้ำและรถรับส่งศพให้บริการชาวบ้านทั่วไปตลอดปี ส่วนเครือข่ายของคุณงยุทธิ์ ดิยะไพรัช แห่งจังหวัดเชียงรายนั้น มีความโดดเด่นอยู่กับการมีรถบรรทุกส่งผู้ใช้แรงงานจากหมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ ไปส่งยังโรงงานซึ่งอยู่ไกลตัวจังหวัด และรับกลับด้วย ระยะเวลาสั้น ๆ มีเครือข่ายจำนวนมากที่หาเสียงด้วยการนำหวัคะแนนและผู้นำชุมชน ไปดูงานหรือทัศนศึกษาในกรุงเทพฯ หรือในจังหวัดท่องเที่ยวที่อยู่ห่างไกลออกไป และทุกครั้งที่เครือข่ายนำคนเหล่านี้ไปทัศนศึกษาหรือท่องเที่ยว จะต้องให้เงินทองติดกระเป๋าไปใช้จ่ายด้วยเสมอ เครือข่ายของนักการเมืองที่ คุณธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่จังหวัดเชียงใหม่มีโครงการนำเที่ยวและทัศนศึกษาเช่นนี้ให้กับหวัคะแนนอยู่เป็นระยะ ๆ

เครือข่ายฝักฝ่ายที่บรรยายมานี้ไม่ใช่องค์กรของพรรค ไม่ใช่สาขาพรรค หากเป็นองค์กรส่วนตัวของนักการเมืองโดยแท้ คนที่อยู่ในเครือข่ายจำนวนมากไม่สังกัดพรรค หรืออาจสังกัดพรรค แต่เป็นคนละพรรคกับนักการเมืองเจ้าของเครือข่ายก็มี ในบางจังหวัดมีทั้งสาขาพรรคและเครือข่ายฝักฝ่ายอยู่ด้วยกัน แต่โดยทั่วไปสาขาพรรคจะอ่อนแอไม่ค่อยมีบทบาทและกิจกรรม ไม่อาจเทียบได้กับเครือข่ายฝักฝ่ายมองในแง่หนึ่งจะเห็นว่าเครือข่ายฝักฝ่ายที่บรรยายมานี้คล้ายคลึงกับสิ่งที่เรียกว่า Koenkai ของญี่ปุ่น ซึ่งในญี่ปุ่นนั้นนักการเมืองจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกที่อยู่ในพรรคเสรีประชาธิปไตยหาได้ฟังฟังสาขาพรรคในการหาเสียงไม่ หากต้องสร้างองค์กรส่วนตัวขึ้นมาเพื่อรักษาและขยายฐานเสียงในเขตเลือกตั้งตลอด

เวลาเช่นกัน Koenkai มีสมาชิกมากมายหลายหมื่นซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นหวัคะแนนเช่นเครือข่ายของไทยหากเป็นประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเลย แม้นักการเมืองของญี่ปุ่นเองก็ต้องเน้นการพบปะเยี่ยมเยียนและไปร่วมงานสังคัมและพิธีกรรมหรือพิธีการต่าง ๆ ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ทั้งต้องใส่ใจช่วยดึงเงินอุดหนุน งบประมาณ หรือโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางมาลงยังพื้นที่ของตน แต่ภารกิจหลักของ Koenkai เป็นเรื่องการจัดตั้งผู้เลือกตั้งให้มารวมกันเป็นกลุ่มก่อนเป็นชมรมชุมนุมหรือสมาคม เพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสนใจและตามเพศตามวัยเสียมากกว่า แต่คนใน Koenkai ก็จะช่วยหาเสียง ขยายจำนวนคนที่สนับสนุนนักการเมืองเจ้าของ Koenkai ด้วยโดยอาศัยกิจกรรมต่าง ๆ เป็นแรงดึงดูดให้คนเข้ามาใน Koenkai หรือยึดเหนี่ยวให้คนที่อยู่ใน Koenkai แล้ว ให้สนับสนุนนักการเมืองคนนั้นต่อไป หัวใจของการสร้าง Koenkai อยู่ที่นักการเมืองต้องหาเงินทองสนับสนุนกิจกรรมของชมรมชุมนุม สมาคมต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็น Koenkai ให้พอเพียงรวมทั้งให้สินน้ำใจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินแก่หวัคะแนนหรือหวัคะแนนใน Koenkai นำแปลกที่สินน้ำใจมักเป็นการพาไปเที่ยวหรือทัศนศึกษา ซึ่งก็ไม่ได้ต่างไปจากบริการที่เครือข่ายฝักฝ่ายในไทยชอบให้กับสมาชิก⁽²³⁾

มองอีกแง่หนึ่งเครือข่ายฝักฝ่ายของไทยก็คล้ายกับ Machine Party ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏขึ้นเมื่อต้นศตวรรษนี้ Machine Party นั้นก็ค่อนข้างจะเป็นองค์กรส่วนตัวของนักการเมือง

เช่นกัน และหน้าที่หลักก็คือ การหาเสียงกับคนยาก คนจนโดยช่วยแก้ปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ ช่วยหางานให้ทำ ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดต่อกับราชการและกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ ของราชการ ให้ความอบอุ่นกับคนที่เพิ่งอพยพมาจากต่าง ประเทศ แต่คนยากคนจนที่ Machine Party

ดูแลเป็นคนในเมืองในขณะที่เครือข่ายของไทยดูแลผู้คนในชนบทเป็นหลัก นอกจากนั้น ยังใคร่ช่วยว่า Machine Party เป็นองค์กรของนักการเมืองท้องถิ่น เป็นองค์กรสำหรับการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะ

การเมืองของมหานคร ทั้งหลาย ส่วนเครือข่ายฝักฝ่ายเป็นองค์กรของนักการเมืองระดับชาติ เป็นองค์กรสำหรับการเมืองระดับชาติ และแม้ว่าทั้ง Machine Party และเครือข่าย

“หลายท่านเชื่อด้วยซ้ำว่าสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการ ‘พัฒนาท้องถิ่น’ อย่างกระตือรือร้นของนักการเมืองและเครือข่ายของเขาคือการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง”

ทั้ง Machine Party ก็ดี Koenkai ก็ดี

และเครือข่ายฝักฝ่ายก็ดีล้วนไม่ได้เน้นการหาเสียงด้วยอุดมการณ์หรือแนวทางนโยบาย หากอาศัยการอุปถัมภ์ค้ำจุนดูแลเอาใจใส่ปัญหาที่เป็นรูปธรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน ในกรณีเครือข่ายยังรวมถึงการ “ดึงความเจริญ” จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมายกระดับชีวิตความเป็นอยู่ในพื้นที่เลือกตั้งอย่างเป็นล่ำเป็นสันด้วย

ในเรื่องขอบเขตการจัดตั้งนั้น Machine Party และเครือข่ายฝักฝ่ายมีขอบเขตการจัดตั้งแคบ

กว่า Koenkai คือเป็นองค์กรของนักการเมืองกับหัวคะแนนหรือลูกน้องจำนวนไม่มาก ในขณะที่ Koenkai จะรวมเอาผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั่วไปจำนวนมากเข้ามาด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้แม้จะมีความนิยมนักการเมืองเจ้าขององค์กรอยู่พอควร

แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นหัวคะแนนหรือช่วยในการรณรงค์หาเสียงเลยก็ได้

ข้อสังเกตเชิงเปรียบเทียบข้อสุดท้ายที่ใคร่หยิบยกขึ้นมากล่าว คือ ระหว่าง Machine Party กับเครือข่ายฝักฝ่ายนั้น Machine Party มีลักษณะความเป็นพรรคสูงกว่ามาก แม้จะเป็นองค์กรส่วนตัว แต่ Machine Party ต้องสังกัดพรรคและชื่อสัตย์ต่อพรรคมากที่สุด หากนักการเมือง และ Machine Party ของเขาตั้งพรรคใหม่ หรือย้ายไปอยู่กับพรรคใหม่ก็ยากนักที่จะรักษาชัยชนะในการ

เลือกตั้ง หรือกระทั่งยากยิ่งที่จะรักษาผู้สนับสนุน กลุ่มเดิมเอาไว้ได้ ความผูกพันภักดีที่ผู้เลือกตั้งให้ ต่อนักการเมืองและ Machine Party ของเขานั้น ถูกแบ่งไปให้กับพรรคซึ่งเป็น “ต้นสังกัด” หรือเป็น “ยี่ห้อ” หรือ “ฉลาก” ของ Machine Party ด้วย และอาจพูดได้ด้วยความผูกพันที่แบ่งให้กับคน และพรรคนั้น แบ่งให้พรรคมากกว่าเสียด้วยซ้ำ ซึ่งที่กล่าวมานี้ก็สอดคล้องกับข้อสรุปที่มีกันมา ช้านานว่า คนอเมริกันนั้น ก็เช่นเดียวกับคนยุโรป ตะวันตก คือ มีความยึดมั่นกับพรรค พรรคมีความหมายกับพวกเขาในการออกเสียงเลือกตั้ง พวกเขาจะสนับสนุนนักการเมืองตามพรรคที่นักการเมืองนั้นๆ สังกัด แน่นนอนตัวบุคคลก็สำคัญ แต่ไม่เท่ากับพรรค คนอเมริกันมักจะสนับสนุนพรรคตามพ่อแม่ปู่ย่าตายาย และไม่ค่อยเปลี่ยนพรรคง่าย ๆ แต่เครือข่ายฝักฝ่ายของไทยนั้นเป็นองค์กรส่วนบุคคลชัดเจน ในการเลือกตั้งนั้นประชาชนไทย เลือกตัวบุคคลไม่ได้เลือกพรรคถึงนักการเมืองย้าย ไปอยู่พรรคใหม่ ก็ยังมีประชาชนกลุ่มเดิมจำนวนมากตามไปเลือกอยู่ดี ปรากฏการณ์ที่นักการเมือง หน้าเก่าไม่ได้รับเลือกตั้งอีกไม่ใช่ไม่มีในสังคมไทย แต่เหตุผลที่ไม่ได้รับเลือกอีกนั้นมักไม่ใช่เพราะย้าย พรรค ในทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะนักการเมืองหัวหน้า เครือข่ายเดิมจะย้ายไปอยู่พรรคใหม่พรรคใด บรรดาลูกน้องทั้งที่อยู่วงชั้นในและวงชั้นนอกก็มัก ไม่ลังเลที่จะย้ายตามไปสนับสนุนอยู่ดี

คิดไปแล้ว เครือข่ายฝักฝ่ายมีคุณสมบัติ ใกล้เคียงกับพรรคในตำรามากกว่าพรรคที่เห็นกัน อยู่ในทุกวันนี้ เพียงแต่ว่าเครือข่ายเป็นเสมือน

พรรคระดับจังหวัด ไม่ใช่พรรคระดับชาติ ที่ว่า คล้ายพรรคคือเป็นองค์กรที่มีเพื่อการรณรงค์หา เสียงที่ค่อนข้างถาวรมั่นคง ไม่ใช่ตั้งแล้วยุบง่าย ๆ มีความสัมพันธ์กับประชาชนผู้เลือกตั้งอย่างแน่นแฟ้น ไม่ใช่มีกิจกรรมเฉพาะช่วงหาเสียงเท่านั้น เครือข่าย ยังไวต่อความเรียกร้องตึงการของประชาชนด้วย มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาหลวม ๆ เพื่อรวบรวม ความเห็นความต้องการของประชาชนและหาทาง ตอบสนอง แม้ว่าจะตอบสนองแบบระบบอุปถัมภ์ และมีลักษณะท้องถิ่นนิยมอยู่สูงก็ตาม ฝ่าย ประชาชนและหัวคะแนนก็มีความผูกพันอย่างมั่นคง กับเครือข่ายซึ่งเป็นเสมือนพรรคระดับจังหวัดนี้สูง ดูเผิน ๆ เหมือนกับว่าประชาชนไทยเลือกตั้งโดย ไม่ได้ดูว่าใครสังกัดพรรคไหน จะเป็น “พรรคไหน ก็ได้” แต่ถ้ามองเครือข่ายเป็นเสมือนพรรค กลับ จะเห็นว่า “พรรค” มีความหมายสำหรับคนไทย หรือกล่าวได้ว่าคนไทยก็ยึดมั่นกับ “พรรค” อยู่กับ “พรรค” หนึ่ง ๆ ยาวนานทีเดียว ไม่ใช่เปลี่ยนไป สนับสนุนพรรคนั้นพรรคนั้น โดยไม่มีหลักการอย่าง ที่นักวิชาการและสื่อมวลชนไทยมักมองกันอยู่ในทุก วันนี้

ที่ว่าเครือข่ายฝักฝ่ายเป็นพรรคระดับ จังหวัดไม่ได้หมายความว่าจัดตั้งขึ้น เพื่อการเมือง ระดับจังหวัด ตรงกันข้าม เครือข่ายจัดตั้งขึ้นมา เพื่อการเมืองระดับชาติ จุดหมายปลายทางของ เครือข่ายอยู่ที่ระดับชาติ แต่วิธีการนั้นต้องสร้าง ความสนับสนุนที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น ทั้งนี้ก็ เพราะในเมืองไทยนั้นการรณรงค์แข่งขันกันเพื่อ ชิงตำแหน่งหรือรักษาตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรนั้น อาศัยเพียงการแข่งขันกันในระดับเขตเลือกตั้งหรือระดับจังหวัด ขอเพียงนักการเมืองสร้างระบบอุปถัมภ์ให้ดี ให้ตนเองปรากฏต่อสายตาของคนในเขตเลือกตั้งจนถึงระดับจังหวัดว่าไม่ถือตัว เอาใจใส่ความเป็นอยู่ของประชาชน ช่วยเหลือประชาชนแก้ปัญหาชีวิตประจำวัน และนำความเจริญรุ่งเรืองทางวัตถุมาให้ท้องถิ่น ก็จะได้รับเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ระดับชาติได้

หน่วยชีวิตพื้นฐานหรือว่า “เซลล์” ของการเมืองไทย คือ เครือข่ายฝักฝ่ายนี้เอง ไม่ใช่ นักการเมืองเป็นคน ๆ ไม่ใช่สาขาพรรค ไม่ใช่ มุ้งในพรรค และแน่นอนยอมไม่ใช่พรรค พรรคที่เราเห็น ๆ กันอยู่ มีชื่อเรียกขานว่า พรรคนั้นพรรคนี่ จริง ๆ แล้วคือการรวมตัวอย่างหลวม ๆ ชั่วคราวของบรรดา “พรรคระดับจังหวัด” อย่างดีที่สุด พรรคระดับชาติของไทยก็คือ “สหพันธ์” ที่เกิดจากการรวมตัวของเครือข่ายฝักฝ่ายในจังหวัดซึ่งเป็นเหมือน “รัฐกึ่งอิสระ” ทั้งหมดเท่านั้น พรรคทั้งหลายของไทยนั้นมีแต่เปลือกนอก คือ ชื่อพรรคเท่านั้นที่เหมือนเดิม แต่เนื้อในอันหมายถึงเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้น เว้นเสียแต่ส่วนที่เป็นหัวหน้าระดับสูงแล้ว ส่วนใหญ่จะเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ขึ้นกับว่าก่อนการเลือกตั้งนั้นเครือข่ายฝักฝ่าย หรือ “พรรคระดับจังหวัด” แยกตัวจาก “สหพันธ์” เดิมมารวมตัวกันอยู่ใน “สหพันธ์” ใหม่กันอย่างไร แต่เครือข่ายกลับมีลักษณะตรงกันข้าม คือ ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ลูกน้องในวงชั้นในและวงชั้นนอก และประชาชนผู้สนับสนุนมาแต่เดิม ก็ยังอยู่กับ

นักการเมืองคนเดิมหรืออยู่กับเครือข่ายเดิม แม้ว่าพรรคที่หัวหน้าเครือข่ายย้ายไปสังกัดจะกลายเป็นอีกพรรคหนึ่งไปแล้วก็ตาม

เราเคยชินกับการมองว่า การเมืองไทยไม่มีปัจจัยความแน่นอนที่ไม่แน่นอนที่สุด ก็คือ การสังกัดพรรคของนักการเมือง แต่ในความไม่แน่นอนอันนั้นกลับมีความแน่นอน ต่อเนื่อง ไม่แปรเปลี่ยนง่าย ๆ ของการสังกัดเครือข่าย ในบางจังหวัดพบว่าไม่เพียงแต่ปัจจัยภายในของเครือข่ายทั้งหลายจะมั่นคงลงตัวแล้วเท่านั้น หากความสัมพันธ์และดุลกำลังระหว่างเครือข่ายทั้งหลายก็ค่อนข้างลงตัวพอจะบอกได้ว่าในจังหวัดนั้นมีระบบ พรรคระดับจังหวัด” อย่างไร บางแห่ง เช่น สุพรรณบุรี น่าจะเป็นระบบ “พรรคเดี่ยวพรรคเดี่ยว” คือ เครือข่ายของคุณบริหารเข้มแข็งครอบงำได้ทั้งจังหวัด ลำปางน่าจะเป็นระบบสองพรรคครึ่ง คือ มีเครือข่ายหลักที่เข้มแข็งพอ ๆ กันสองเครือข่าย คือ เครือข่ายคุณบุญชู ตรีทอง กับเครือข่ายคุณไพโรจน์ โล่ห์สุนทร ส่วนเครือข่ายคุณพินิจ จันทรสุรินทร์ อ่อนกำลังกว่าอีกสองเครือข่ายที่กล่าวมาก่อน เสมือนมีกำลังเทียบได้แค่ครึ่งพรรค ภาพรวมของทั้งจังหวัด จึงเป็นระบบสองพรรคครึ่งเพราะเหตุนี้ ส่วนที่จังหวัดเชียงรายนั้นเข้าใกล้ระบบสองพรรค คือ มีเครือข่ายของคุณมงคล จงสุทธนามณี กับเครือข่ายของคุณฉวีวัณต์ มุตตามระ ซึ่งเข้มแข็งพอ ๆ กัน การศึกษาเรื่องเครือข่ายฝักฝ่ายยังต้องทำอีกมาก ผู้เขียนเชื่อว่าการศึกษาเรื่องนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เข้าใจการปกครองท้องถิ่นและการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้ดีขึ้น หากยังจะทำให้เข้าใจ

เรื่องพรรค ปัญหาของการพัฒนาพรรค และระบบพรรคที่ระดับชาติมากขึ้น

(6) บทปิดท้าย

การเกิดขึ้นของเครือข่ายฝักฝ่ายเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของขบวนการรักท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมา โดยไม่ได้ทำทลายหลักการพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินที่รวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างหนาแน่น แต่กลับหาทางดัดแปลงหรือเปียงเบนระบบรวมศูนย์อำนาจที่มีกรมเป็นรากฐานนี้ให้ตอบสนองข้อเรียกร้องหรือความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา การเมืองไทยไม่เพียงจะเปลี่ยนไปเพราะมีพลังนอกระบบราชการ (Extra-bureaucratic forces) มาทำทลายและขอแบ่งอำนาจจากพลังแห่งอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เท่านั้น⁽²⁵⁾ แต่ยังเปลี่ยนไปในแง่ที่มีพลังต่างจังหวัดท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกถึงความห่วงใยต่อท้องถิ่นหรือความต้องการนำความเจริญก้าวหน้าไปสู่ภูมิภาค

พลังเหล่านี้ นอกไปจากเครือข่ายฝักฝ่ายแล้วก็ยังมีขบวนการหอการค้าจังหวัด สมาคมอุตสาหกรรม การธนาคารต่างๆ ของแวดวงธุรกิจ ซึ่งเรียกร้องการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด ให้ทัดเทียมกับจังหวัดอื่นๆ หรือเพื่อหาช่องทางและโอกาสใหม่ๆ ทางธุรกิจให้แก่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีชมรมพัฒนาจังหวัด ซึ่งสมาชิกมักจะเป็นคนชั้นกลางซึ่งไม่เพียงแต่เรียกร้องเศรษฐกิจ

ที่ดี แต่ยังต้องการให้ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมรักษามรดกทางประวัติศาสตร์ และสร้างรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย ในบางจังหวัดที่มีสถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่มักจะมีปัญญาชน-นักวิชาการซึ่งสนใจค้นคว้าและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น คนชั้นกลางในต่างจังหวัดบางส่วนยังได้เข้าร่วมกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGOs) ต่างๆ เพื่อต่อต้านคัดค้านโครงการพัฒนาที่มีผลกระทบทางลบต่อชีวิตผู้คนและสิ่งแวดล้อมในเมืองและชนบท แต่ขบวนการท้องถิ่นขณะนี้ไม่ได้จำกัดอยู่ที่นักธุรกิจและคนชั้นกลางแล้ว มีขบวนการประท้วงต่อต้านสิ่งที่คนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ถูกไม่ควรส่วนหนึ่ง ซึ่งสมาชิกเป็นชาวนาหรือเกษตรกรทั่วไป เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรรายย่อย และขบวนการประท้วงการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น ประท้วงเทศบาลทิ้งขยะในหมู่บ้านตำบล ประท้วงโรงไฟฟ้าลิกไนท์ปล่อยอากาศเป็นพิษ เป็นต้น

ในบรรดาขบวนการรักท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ไม่มีขบวนการไหนที่มีขนาดใหญ่โต มีการทำงานเป็นระบบ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง และมีความสัมพันธ์กับประชาชนมากเท่ากับเครือข่ายฝักฝ่ายของนักการเมือง แต่ปัญหาของเครือข่ายก็คือไม่ได้แสวงหาการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการขยายอำนาจและบทบาทของการปกครองท้องถิ่น แต่กลับปล่อยให้ระบบรวบอำนาจรวมศูนย์ที่ส่วนกลางดำเนินอยู่ต่อไป เพียงแต่สั่นทอนในการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเพื่อฉวยดึงเอาประโยชน์จากแผนงานและงบประมาณของ

ราชการส่วนกลางและภูมิภาคไปให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กล่าวได้ว่าขบวนการรักท้องถิ่นอื่น ๆ นอกเหนือไปจากขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน ปัญญาชน-นักวิชาการ และขบวนการเรียกร้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว แทบทุกขบวนการไม่แต่ต้องหลักการของระบบรวมศูนย์ที่ให้กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นตัวกำหนดความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น ตรงกันข้าม ขบวนการรักท้องถิ่นส่วนใหญ่พยายามโน้มน้าวชักจูงหรือกำหนดกดดันให้กรมต่าง ๆ สนใจท้องถิ่นหรือท้องถิ่นของตน แทนที่จะเห็นขบวนการเหล่านี้เรียกร้องให้ กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่และอิสรภาพมากขึ้น กลับเห็นพวกเขาถือปฏิบัติกรมการบินพาณิชย์มาสร้างสนามบิน การนิคมอุตสาหกรรมมาสร้างนิคมอุตสาหกรรม กรมทางหลวงมาสร้างถนนสี่หรือหกช่องทาง ทบวงมหาวิทยาลัยมาสร้างมหาวิทยาลัยให้กับจังหวัด

กรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นอย่างดีว่า การเคลื่อนไหวเพื่อท้องถิ่นของขบวนการรักท้องถิ่นทั้งหลาย มักไม่มีอะไรมากไปกว่าการแย่งกันถือปฏิบัติ “กรมอปีโตย” ก็คือ การรณรงค์ของพวกหอการค้าจังหวัดเพื่อดึงความเจริญทางเศรษฐกิจมาให้จังหวัดของตน ยุทธวิธีที่เกือบจะเป็นสูตรสำเร็จอยู่แล้วก็คือ เชิญวิทยุ “เนชั่น” ของคุณสุทธิชัย หยุ่น ร่วมจัด⁽²⁶⁾ เพราะต้องการสื่อของส่วนกลางที่มีอิทธิพล ดึงผู้มีอำนาจในส่วนกลางเข้าร่วมรายการที่เป็นหัวใจของการรณรงค์ คือ การอภิปรายในทำนอง “ศักยภาพของจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ” ผู้จัด

ต้องพยายามเชิญวิทยากรที่เป็นผู้มีอำนาจเหนือกรมสำคัญ ๆ ที่สามารถเนรมิตรสิ่งต่าง ๆ ที่จังหวัดต้องการได้ เช่น อธิบดีกรมทางหลวง (เพราะต้องการถนนของเขา) อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ (อยากได้สนามบินของเขา) ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย (ยังไม่มีรถไฟไปถึงจังหวัด อยากให้เขาเอารถไฟมาให้) อธิบดีกรมเจ้าท่า (อยากให้เขาสนับสนุนการทำท่าเทียบเรือในแม่น้ำโขง เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวมายังจังหวัดมากขึ้น) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (อยากได้มหาวิทยาลัยใหม่) อธิการบดีมหาวิทยาลัยในส่วนกลาง (ต้องการให้เขาขยายวิทยาเขตมาที่จังหวัด) บางครั้งก็อาจเชิญรัฐมนตรีที่ดูแลกรมสำคัญ ๆ มาด้วย รัฐมนตรียอदनนิยมก็คือ รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการคมนาคม บางครั้งอาจเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดมาร่วม โดยเฉพาะถ้ามีตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยต้องเชิญให้ได้

สิ่งที่น่าแปลกใจสำหรับผู้คนที่มาจากประเทศที่มีการกระจายอำนาจพอสมควร แต่เป็นเรื่องแสนจะปกติธรรมดาสำหรับคนไทย ก็คือ บนเวทีที่กำลังอภิปรายเรื่องจะพัฒนาจังหวัดอย่างไรอย่างเอาเป็นเอาตายนั้น อาจไม่มีคนของจังหวัดเลย นายกเทศมนตรีหรือจะได้รับเชิญขึ้นไปพูด มีพักต้องพูดถึงเทศมนตรี ประธานสภาสมาชิกสภาจังหวัด ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งคุมองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ แม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองบ่อยครั้งก็ไม่มีใครเชิญขึ้นเวทีแล้ว นั่งฟังข้างล่างก็พอ บนเวทีที่พูดเรื่องศักยภาพและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดล้วนเป็น

คนแปลกหน้า คนจากกรุงเทพฯ ล้วนเป็นคนที่ไม่รู้จักท้องถิ่นนั้นๆ แต่กลับได้รับความสนใจจากผู้ชมและผู้ฟังในจังหวัดเป็นอย่างยิ่งเพราะเชื่อกันว่าเขามีมุมมองที่กว้างขวางยาวไกลและถูกต้องกว่า ยิ่งไปกว่านั้นพวกเขา คือ “กรมธิปไตย”

ในความคิดของคนในจังหวัด ตั้งแต่ผู้ว่าราชการลงไปจนถึงคนทั่วไป หรือ แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือคำถามที่ว่า “ทำอะไรพวกนี้จึงจะรับปากหรือสัญญาว่าจะเอาอะไรดี? มาลงที่จังหวัดเรา?” หลังจากเสร็จงานแล้ว ทุกๆ ฝ่ายที่จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในจังหวัดต้องตามไปหว่านล้อมมุ่งใจเอาอกเอาใจ หรือกดดันให้ “กรมธิปไตย” ทำตามสัญญาหรือยอมทำตามความต้องการของจังหวัดไม่มากนักน้อย แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเครือข่ายของเขาก็ไม่อยู่ในข้อยกเว้น

เครือข่ายฝักฝ่าย แม้จะทำงานให้ท้องถิ่นเต็มที่อยู่แล้ว ก็มีอาจทดแทนการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทและประสิทธิภาพได้ อย่างดีที่สุดที่เครือข่ายฝักฝ่ายจะเป็นได้ ก็คือ ขบวนการรักท้องถิ่นที่อยู่ใต้การครอบงำของระบบอุปถัมภ์ (Patronage Localism) การพัฒนาท้องถิ่นที่มีเครือข่ายฝักฝ่ายเป็นแกนนำ ทำให้ท้องถิ่นไม่เรียกหาความเป็นอิสระ ไม่พยายามพึ่งพิงตนเอง หากหวังแต่การอุปถัมภ์ ค้ำจุนและการดูดดึงเอาทรัพยากรจากส่วนกลาง ยิ่งร้ายกว่านั้น การ “สร้างบ้านแปลงเมือง” ด้วยวิธีการนี้ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่จังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ อย่างทั่วถึง เพราะในที่สุดการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้ท้องถิ่นต่างๆ ถูกกำหนดด้วย

อิทธิพลและเส้นสายทางการเมืองเป็นหลัก จังหวัดใดที่มีนักการเมืองและเครือข่ายฝักฝ่ายที่เข้มแข็งก็ได้เปรียบอย่างยิ่ง มิหนำซ้ำการรักท้องถิ่นโดยอาศัยระบบอุปถัมภ์ไปเอาทรัพยากรจากส่วนกลางยังได้เปิดช่องให้นักการเมือง หัวคะแนน และนักธุรกิจจำนวนหนึ่งฉกฉวยเอาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินอย่างไม่สุจริต สร้างความรู้สึกที่เย้ยหยันไม่ยอมรับประชาธิปไตยแบบไทยๆ ให้เกิดขึ้นในหมู่ชนจำนวนมาก โดยเฉพาะในบรรดาคนชั้นกลางและชาวเมือง หลายท่านเชื่อด้วยซ้ำว่าสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการ “พัฒนาท้องถิ่น” อย่างกระตือรือร้นของนักการเมืองและเครือข่ายของเขา คือ การแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง

การพัฒนาท้องถิ่น โดยเอาเครือข่ายฝักฝ่ายของนักการเมืองระดับชาติเป็นแกนนำ แม้จะโยงโยเอากาการบริหารและการปกครองทั้งสามระดับเข้าด้วยกันได้ แต่ไม่ได้แก้ปัญหาที่เมืองไทย “ปกครองท้องถิ่นด้วยส่วนกลาง และปกครองส่วนกลางด้วยท้องถิ่น” คือ ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางต่างหาก ไม่ใช่ราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นหลักในการปกครองที่ท้องถิ่น ในทางกลับกัน คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นยอดสุดของการปกครองส่วนกลาง บ่อยครั้งกลับเป็นนักการเมืองที่มาจากท้องถิ่น เป็นนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ และความสนใจในการทำงานที่อยู่ในระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติ

ประเด็นสุดท้าย ที่ผู้เขียนฝากข้อสังเกตไว้คือ การพัฒนาท้องถิ่นโดยเอาเครือข่ายฝักฝ่าย

เป็นแกนนำ ไม่ได้เป็นแต่เพียง “ผล” ของการ
ไม่มีการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และ
เอกสิทธิ์อิสรภาพที่พอเพียง หากอาจเป็น “เหตุ”
ของการไม่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่าง
จริงจังในปัจจุบันอีกด้วย ผู้ที่ได้ประโยชน์และ
หวงแหนระบบรวมศูนย์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน มิได้
มีเพียงกระทรวงมหาดไทยอย่างที่คนส่วนใหญ่

เข้าใจ มิได้มีเพียงบรรดากรมทั้งหลายในส่วนกลาง
หากอาจรวมไปถึงนักการเมืองและเครือข่ายของเขา
ซึ่งไม่เพียงแต่สกัดกั้นในการทำงานกับระบบรวมศูนย์
เช่นทุกวันนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ยังได้ประโยชน์จาก
ระบบนี้อยู่มากที่สุดทีเดียว



เชิงอรรถ

- (1) จากการรวบรวมของ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
- (2) ตัวเลขจากคลังจังหวัด
- (3) Jacque Moreau, ศาสตราจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปารีส 11 มิถุนายน 2539
- (4) Jacque Moreau, 11 มิถุนายน 2539
- (5) พนักงานเทศบาลสามัญทั่วประเทศ มี 11,834 คน เฉพาะเมืองพัทยามีข้าราชการประจำ 158 คน
พนักงานสุขาภิบาล ที่เป็นข้าราชการ 3,266 คน พนักงานครูเทศบาล ไม่สังกัดสถานศึกษา มี 743
คนพนักงานครูเทศบาล สังกัดสถานศึกษา มี 11,651 คน
ทั้งหมดนี้ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย (ไม่นับ อบจ. และ อบต.)
ตัวเลขทั้งหมดข้างต้นนี้สำรวจเมื่อ 2 ตุลาคม 2538
ในขณะเดียวกัน ปรากฏว่า จำนวนข้าราชการประจำ (ส่วนกลางและภูมิภาค) มีรวม 947,536 คน จาก
สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2538 (กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2538), น. 401.
- (6) ตัวเลขจากคลังจังหวัด
- (7) Steven R. Reed, **Japanese Prefectures and Policymaking** (Pittsburgh : University of
Pittsburgh, 1986), esp. Chapters 3 and 4.
- (8) ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, สมาชิกคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น, 9 มิถุนายน
2539
- (9) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “สังคมสยามในรัฐไทย”, ใน **ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ :
ผู้จัดการ, 2538), ดูหน้า 95-96; 100-101; 105-108.

- (10) ตัวเลขจากคลังจังหวัด
- (11) คำรณ บุญเขต, ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย, 3 กันยายน 2539
- (12) นิคม เกิดขันหมาก, ปลัดจังหวัดลำพูน, 31 กรกฎาคม 2539
- (13) พรชัย รัศมีแพทย์, **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย** (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช, 2538 พิมพ์ครั้งที่สาม)
- (14) จรูญ ปานบุญ, ผู้อำนวยการพัฒนาเอกชนจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่, 31 กรกฎาคม 2539
- (16) สมบัติ จันทรวงศ์, **เลือกตั้งวิกฤต** (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2536)

Anek Laothamatas, “A Tale of Two Democracies : Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand” in R.H. Taylor, ed., **The Politics of Elections in Southeast Asia** (New York : Cambridge University Press, 1996), pp. 201-223

- (17) เนชั่นสุดสัปดาห์, 24-30 พฤษภาคม 2539, น. 10
- (18) วิศิษฐ์ ต้นสิริ, ผู้ช่วยโยธาธิการ จังหวัดพิจิตร, 25 พฤษภาคม 2539
- (19) เวียงรัฐ เนติโพธิ์, **เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ** (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2537, น. 173
- (20) จ่านง เทพหัสติน ณ อยุธยา, **32 ปีแห่งชีวิตนักปกครอง** (กรุงเทพฯ : ประพันธ์สาส์น, 2519), น. 47
- (21) แง่คิดและข้อมูลที่ใช้เขียนเรื่อง “เครือข่ายฝักฝ่าย” นี้ ที่เป็นหลัก ได้จากการพูดคุยกับนักศึกษาใน
โครงการปริญญาโท สาขาการปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
จากการอ่าน :

ศรันท์ ชนะนนท์, **ทำไม สส. ถึงต้องมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น** : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ (ภาคนิพนธ์ โครงการปริญญาโท สาขาการปกครองสำหรับนักบริหารคณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2538

กมล พูลสวัสดิ์, **องค์กรอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** (ภาคนิพนธ์ โครงการปริญญาโทสาขาการ
ปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2539

วิชัย พรหมศิลป์, **บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกสภา** (ภาคนิพนธ์ โครงการปริญญาโทสาขาการ
ปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2538

- (22) ยงยุทธ์ ดิยะไพรัช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงราย 25 กรกฎาคม 2539

ศรันท์ ชนะนนท์, อ้างแล้ว

กมล พูลสวัสดิ์, อ่างแล้ว

วิชัย พรหมศิลป์, อ่างแล้ว

- (23) Gerald Curtis, **Election Campaigning Japanese Style** (New York : Columbia University Press, 1971), pp. 11, 33, 39–52, 127–151; Hitoshi Abe, Muneyuki Shindo, and Sudafumi Kawato, **The Government and Politics of Japan** (Tokyo : Tokyo University Press, 1944), Chapter 16.
- (24) James C. Scott, **Comparative Political Corruption** (Englewood Cliffs : Prentice–Hall, 1972), Chapter 7.
- (25) Anek Laothamatas, **Business Associations and the New Political Economy of Thailand** (Boulder : Westview Press, 1992).
- (26) ตัวอย่างเช่น พิษณุโลกจัดสัมมนา “พิษณุโลก เมืองยุทธศาสตร์ภาคเหนือตอนล่าง” โดยเชิญ นายอำนาจ วีรวรรณ รองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ, ปลัดกระทรวงคมนาคม, อธิบดีกรมการผังเมือง, รองเลขาธิการ “สภาพัฒน์”, รองผู้ว่าการ ททท. ในวันที่ 29 มีนาคม 2539 ทั้งหมดนี้รายงานในหนังสือพิมพ์มติชนฉบับวันที่ 1 มีนาคม 2539

