

# โลกาบุตรกับการกระจายอำนาจ

ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง\*

“แต่ผมและคนอื่น ๆ อีกมากไม่ได้มอง *globalization* ว่าจะนำมาซึ่งความดีความงามแต่ส่วนเดียว มีผู้คน, วิถีชีวิต, คุณค่า, อาชีพ, ศิลปะ ฯลฯ อีกมาก ที่ต้องวิบัติฉิบหายไปกับ *globalization* ซึ่งผมและคนเหล่านั้นรู้สึกสลดใจ บางคนถึงกับไม่อยากมีชีวิตอยู่ในโลกแบบนั้นเลย ด้วยซ้ำ...

โลกาภิวัตน์ถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นพลังงานทางเทคโนโลยี, พลังงานทางเศรษฐกิจ, พลังงานทางการเมือง, และพลังงานทางวัฒนธรรมจากโลกภายนอกซึ่งไหลบ่ามาท่วมทับคนทั้งโลก คนโง่เท่านั้นที่คิดจะไปต่อต้านกระแสนั้น คนที่จะอยู่รอดได้ก็คือคนที่ปรับตัวคล้อยตามกระแสนี้ได้ทัน”

นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2537<sup>1</sup>

“ในสังคมปัจจุบันอันเป็นยุคของกิจการขนาดใหญ่ สถาบันขนาดเล็กจำนวนมาก ได้แสดงให้เห็นว่ามีความสามารถมากพอที่จะมีชีวิตรอดอยู่ได้ เมืองใหญ่มีการแบ่งออกเป็นชุมชนเล็ก ๆ มหานครก็คือการรวมตัวกันของหลายชุมชนและसानเมือง ประเทศยังแบ่งออกเป็นภาค โลกยังมีหมู่บ้าน...

ถามว่า การกระจายอำนาจยังมีคุณค่าอยู่อีกหรือไม่สำหรับสังคมยุคปัจจุบันสำหรับคนอเมริกันแล้ว คำตอบก็คือ มีแน่นอน”

William O. Winter, 1981<sup>2</sup>

\*อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

## ความนำ

ความสนใจในสังคมไทยเกี่ยวกับบทบาทของปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะปัจจัยด้านเศรษฐกิจ-สังคม-เทคโนโลยี หรือที่เรียกกันทั่วไปในเวลานี้ว่า โลกาภิวัตน์ หรือ โลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้น เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2536

ตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าว คำว่าโลกาภิวัตน์ ได้กลายเป็นคำที่ใคร ๆ ก็พูดถึง ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายหรือการประชุมที่ไหน หัวข้อการบรรยายแทบทุกครั้งจะมีคำลงท้ายว่า “ในยุคโลกาภิวัตน์” หนังสือพิมพ์รายใหญ่บางฉบับถึงกับนำคำนี้ไปใช้เป็นชื่อคอลัมน์

นอกจากนี้ การเขียนนักคิดนักเขียนที่มีชื่อเสียงจากโลกตะวันตก ไม่ว่าจะเป็น Michael Hammer, John Naisbitt, Alvin Toffler หรือ Peter Drucker มาบรรยายในหัวข้อเกี่ยวกับบทบาทของเศรษฐกิจโลกและการปรับปรุงระบบการบริหารและองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยผู้เขียนต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างสูง แต่ก็มีผู้เข้าฟังอย่างแน่นขนัดทุกครั้ง ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟังแต่ละคนต้องเสียค่าซื้อบัตรนั่งหมั่นบาท สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเด็นโลกาภิวัตน์ในสังคมไทยได้รับความสนใจอย่างมาก ซึ่งย่อมสะท้อนสภาพความเป็นจริงในสังคมไทยที่ปัจจัยภายนอกมีบทบาทสำคัญ

อย่างไรก็ตาม นั่นก็มีใช้ประเด็นเดียวที่สังคมไทยให้ความสนใจในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะนับตั้งแต่กลางปี 2535 เป็นต้นมา ประเด็นการกระจายอำนาจก็เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ผู้คนให้ความสำคัญใน

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกันยายนปีดังกล่าว พรรคการเมืองหลายพรรคได้ใช้ประเด็นนี้เป็นหลักในการหาเสียง จนเกิดการถกเถียงอภิปรายอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองระดับชาติภายในรัฐบาลผสมในเวลาต่อมา ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองใหญ่ในรัฐบาลผสมไม่ยอมดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

นับตั้งแต่บัดนั้นจนถึงปลายปี 2539 ผลกระทบของปัจจัยภายนอกต่อสังคมไทยมิได้ลดน้อยลงไปขณะเดียวกัน ประเด็นการกระจายอำนาจก็ได้ลดความสำคัญลง

แต่แม้ประเด็นทั้งสองจะได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นระดับชาติ งานเขียนที่กล่าวถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของประเด็นทั้งสองกลับแทบไม่มีเลย สังคมตะวันตกมีการกระจายอำนาจหรือไม่ ประเทศตะวันตกซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของโลกาภิวัตน์ใช้ระบบรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ ระบบการรวมศูนย์อำนาจในสังคมไทยมีปฏิกริยาอย่างไรต่อกระแสโลกาภิวัตน์ และทิศทางของประเด็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจจะเป็นเช่นไรท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ฯลฯ ทั้งหมดนี้เป็นคำถามซึ่งท้าทายสังคมไทย และน่าจะเป็นประเด็นสำคัญสำหรับสังคมไทยในปี ค.ศ. 2000 ที่กำลังจะมาถึง

บทความนี้จะศึกษา 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1. ความหมายและบทบาทของคำว่า โลกาภิวัตน์ที่มีต่อสังคมไทยในช่วง 4 ปีเศษที่ผ่านมา 2. ความหมายและบทบาทของคำว่า การ

กระจายอำนาจในสังคมไทยในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน  
3. สัมพันธภาพระหว่างประเด็นทั้งสอง 4. ลักษณะพิเศษของประเด็นทั้งสองเมื่อเทียบกับในประเทศตะวันตก และ 5. แนวโน้มของบทบาทและการพัฒนาของประเด็นทั้งสองในสังคมไทยในทศวรรษหน้า

## 1.

### โลกาภิวัตน์ : ความหมายและบทบาทในสังคมไทย

คำว่า Globalization เมื่อแรกถือกำเนิดในสังคมไทยในช่วงต้นปี 2536 ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้แปลว่า โลกาภิวัตน์ หลักฐานเท่าที่ปรากฏคือบทความของเขาชื่อ “หมุดต้มใบชะมวงกับโลกาภิวัตน์” ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายสัปดาห์ในเดือนมีนาคม 2536 บทความชื่อ “เพื่อนบ้านในกระแสโลกาภิวัตน์” ในหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกัน (เดือนเมษายน 2536) “คำถามแห่งศตวรรษ” (กรกฎาคม 2536) “สยามสู่ศตวรรษที่ 21” (กรกฎาคม 2536) และ “โลกาภิวัตน์กับธรรมาธิปไตย” (สิงหาคม 2536)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2536 สนิท ลี้มทองกุล เจ้าของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันและรายสัปดาห์ได้เปิดคอลัมน์โลกาภิวัตน์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน งานเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญที่ทำให้คำว่าโลกาภิวัตน์ได้รับการกล่าวขวัญถึงอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย<sup>3</sup>

การที่คำนี้ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากมาย

นำไปสู่การบัญญัติศัพท์เป็นอย่างอื่นโดยนักคิดและนักวิชาการคนอื่น ๆ เช่น ความเห็นที่ว่าน่าจะแปลคำว่า Globalization ว่า กระแสโลก หรือโลกาภิวัตน์, โลกสันนิบาต กระทั่งเกิดการพัฒนาคำใหม่ ๆ เพื่ออธิบายประเด็นปัญหาอื่น ๆ ในสังคม เช่นคำว่า โลกานุวัตร โลกัณฑ์ราษฏร์ โลกาวินิตี โลกาวินาศ และโรคานุวัตร<sup>4</sup> ฯลฯ

การกล่าวขวัญถึงและการคิดค้นคำศัพท์ใหม่ ๆ รวมทั้งการพัฒนาคำใหม่ ๆ ดำเนินไปอย่างคึกคัก แต่คำว่าโลกาภิวัตน์ได้กลายเป็นคำที่มีคนรู้จักและใช้มากกว่าคำอื่น ๆ จนกระทั่งเดือนตุลาคม 2537 ราชบัณฑิตยสถานจึงได้แถลงว่าการแปลคำว่า Globalization เป็นโลกาภิวัตน์ นั้นไม่ถูกต้องสมควรแปลเป็นคำว่า โลกาวินิตี

ในการบัญญัติคำว่า โลกาภิวัตน์ ชัยอนันต์ ได้ให้เหตุผลว่าคำนี้เคยใช้มาแล้วในสังคมไทย ซึ่งแปลว่าการประพุดตามโลก แต่ชัยอนันต์เห็นว่าในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา โลกกำลังพัฒนาในกระแสใหม่ที่ทั่วโลกมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น “โลกาภิวัตน์ทำให้เกิดกระแสแบบรอบทิศทาง รับรู้ทั้งโลกตะวันตก ตะหนักถึงรากเหง้าที่มาจากโลกตะวันออก” หมายความว่าชัยอนันต์นำเอาคำที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยมาใช้กับสถานการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น

ในการกระทำได้กล่าว ชัยอนันต์ได้อาศัยหลักที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ทรงชี้แนะไว้ กล่าวคือ ความหมายของคำโดยทั่วไปมี 2 อย่าง คือ ความหมายเดิมหรือความหมายตามรากศัพท์ (Denotation) กับ

ความหมายโดยนัยหรือที่นิยมใช้กัน (Connotation) ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

มีหลายคำในประเทศไทยที่เป็นเช่นนี้ ซึ่งในอดีตมีความหมายอย่างอื่นหรือใช้คำอื่น แต่ไม่เป็นที่ยอมรับ เช่นคำว่าประชาธิปไตย เดิมแปลว่า สาธารณรัฐ คำว่ากรรมาชีพ เดิมแปลว่า อาชีพ คำว่าอำนาจ เดิมใช้คำว่าภูว คำว่าเสรีใน ภาษาบาลีแปลว่าเสรีพล คำว่าวัฒนธรรม เดิมใช้ว่า

พหุพิธีกรรม และคำว่า อัตโนมัตติแปลตามราก ศัพท์ว่าความเห็นของตนเอง ส่วนคำว่าอัตโนวัตติ แปลว่าเป็นไปเอง แต่สังคมไทยกลับใช้คำว่า อัตโนมัตติในความหมายของคำว่าอัตโนวัตติ เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป สังคมมีการให้ความหมายใหม่ หรือ

คิดคำใหม่ขึ้นมา เนื่องจากไม่ชอบคำเดิม กระทั่งมีการใช้คำว่าที่ไม่ตรงกับความหมายเดิม และได้รับการยอมรับทั่วไปในเวลาต่อมา<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม ราชบัณฑิตยสถานเห็นว่า คำว่า โลกานวัตกรรม ถูกต้องกว่าเพราะแปลว่า การแผ่ถึงกันทั่วโลก, การเข้าถึงโลก และการเอาชนะโลก ซึ่งมีนักวิชาการอย่างน้อย 2 คน คือ นิธิ เอียวศรีวงศ์ และเกษียร เตชะพีระ ที่ได้แสดง

ความไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติของพระราชบัณฑิตยสถานในครั้งนี้

นิธิเห็นว่า การที่ราชบัณฑิตยสถานใช้คำว่า โลกานวัตกรรมนั้นเป็นการมองกระบวนการดังกล่าวไปในทางที่ดีขึ้นเพียงด้านเดียว เพราะคำว่า อวัตกรรม แปลว่าการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี แต่นิติเห็นว่า “Globalization” มีทั้งด้านที่มีผลดี และมีความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสังคมต่าง ๆ ส่วนเกษียร

“ในทางปฏิบัติ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ในช่วงเวลา 90 ปีดังกล่าว ไม่ได้มีรูปแบบที่หลากหลาย เพราะทุกรูปแบบก็มีลักษณะที่คล้ายกันคือมีอำนาจที่จำกัด ในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง และตำแหน่งสำคัญส่วนใหญ่ขององค์กรท้องถิ่นกลับตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำ”

เห็นว่าคำว่าโลกานวัตกรรมมีความหมายดีกว่าโลกานวัตกรรม เพราะนอกจากจะมีความหมายที่เป็นกลาง และกว้างขวางกว่าดังที่นิติได้กล่าวไว้แล้ว ยังชี้ว่าการนำเอาคำเก่ามาอธิบายความหมายเสียใหม่เป็นสิ่งที่ทำได้และเคยทำมาแล้วหลายครั้งในสังคมไทย และเขาเห็นว่า ถ้าหากราชบัณฑิตยสถานปฏิเสธ

การสร้างความหมายใหม่ให้กับคำว่า โลกานวัตกรรม ก็จะต้องปฏิเสธการสร้างความหมายใหม่ให้กับคำอื่น ๆ ในอดีตด้วย ซึ่งเกษียรเห็นว่าไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง<sup>6</sup>

เนื่องจากคำว่า -ization นั้น ไม่มีปรากฏในภาษาไทย ดังนั้น เมื่อมีนักวิชาการนำเอาคำว่า อนวัตกรรม (ซึ่งแปลว่าความประพฤติ การปฏิบัติธรรมนิยม หน้าที่) มาใช้แทนคำว่า -ization

ประเด็นจึงมีว่าคำนี้เหมาะสม สามารถจะใช้แทนหรือไม่ และคนทั่วไปยอมรับได้หรือไม่

เราจะเห็นว่าคำว่าโลกาณูวัตร มีความเหมาะสมกว่าคำว่า โลกาทิวัตน์ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. ผู้เสนอคำนี้ได้อธิบายไว้ชัดเจนว่า โลกาณูวัตรเป็นคำที่มีอยู่เดิม และให้ความหมายใหม่ในสถานการณ์โลกยุคใหม่ 2. คำว่าอณูวัตร มีความหมายกว้างกว่าคำว่าทิวัตน์ ซึ่งมีความหมายในทางด้อย่างเดียว และ 3. คำว่าโลกาณูวัตรได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแล้ว และไม่ได้ขัดแย้งกับหลักการการใช้คำและการสร้างคำที่เคยมีในอดีต ดังนั้น ราชบัณฑิตยสถานก็ควรยอมรับในหลักการนี้ มิใช่เลือกปฏิเสธเฉพาะคำว่าโลกาณูวัตร

จากการศึกษางานเขียนจำนวนหนึ่งของนักคิดนักวิชาการ 6 คน คือ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (ในงานชื่อ **โลกาณูวัตรกับอนาคตของประเทศไทย**), สนธิ ลิ้มทองกุล (ในงานชื่อ **โลกาณูวัตร**), นิธิ เอียวศรีวงศ์ (ในบทความชื่อ **ถอดรหัสโลกา-ทิวัตน์**), รังสรรค์ นะพรพันธุ์ (ในปฐมกถาหัวข้อ **โลกาณูวัตรกับสังคมเศรษฐกิจไทย**), และธงชัย วินิจจะกุล (ในบทความชื่อ **โรคโลกาทิวัตน์**) ซึ่งในงานที่เขียนขึ้นในช่วงปี 2536-2537 เราจะพบทัศนคติ 3 กลุ่ม เกี่ยวกับความหมายและบทบาทของคำว่า โลกาณูวัตรต่อสังคมไทย

**กลุ่มที่หนึ่ง** มองโลกาณูวัตรในฐานะพลังที่สร้างสรรค์ (Constructive forces) เป็นพลังที่จะมีบทบาทที่เป็นคุณภาพต่อการพัฒนาในหลาย ๆ

ด้าน

ในทัศนะของชัยอนันต์ โลกาณูวัตรคือกระบวนการที่ทำให้ทั้งโลกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้เวลา (Time) และพื้นที่ (Space) ซึ่งห่างกันในแต่ละประเทศได้ใกล้ชิดกันมากขึ้น กระบวนการนี้ทำให้โลกกลายเป็น “หมู่บ้านเล็กๆ หมู่บ้านเดียวกัน” เนื่องจากระบบการสื่อสารคมนาคมที่รวดเร็ว การถ่ายทอดผ่านดาวเทียม “โลกาณูวัตรทำให้เกิดกระแสแบบรอบทิศทาง รับรู้โลกทุก ๆ ด้าน” โลกาณูวัตรเกิดขึ้นในยุคที่ข้อขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยมหมดสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1990 แดกต่างจากกระแสฮิสตองคตานุวัตร (Westernization) และกระแสสากลาณูวัตร (Internationalization) ตรงที่กระแสโลกาณูวัตรมีอัตราเร่งมากกว่า ขอบเขตกว้างขวางกว่า และก่อผลสะท้อนที่ลุ่มลึกและกว้างขวางยิ่งกว่า

กระแสโลกาณูวัตรมี 4 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการสื่อสาร ซึ่งมีผลต่อความคิดด้านอิทธิพลและอำนาจของรัฐ และด้านสังคมและวัฒนธรรม

ชัยอนันต์เห็นว่าโลกาณูวัตรจะทำให้ภาคประชาชนตื่นตัว มองเห็นข้อแตกต่างในสังคม กระบวนการโลกาณูวัตรจะกัดกร่อนอำนาจครอบงำของภาครัฐ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งจะถ่วงดุลอำนาจแต่ดั้งเดิมของรัฐและรัฐบาล ที่สำคัญสำหรับบทความนี้ก็คือ ชัยอนันต์เห็นว่า โลกาณูวัตรจะ “ก่อให้เกิดกระแส

กระจายอำนาจ” เกิดระบอบ “ระบอบประชาธิปไตย ...ที่ปรารถนาของประชาชน แต่เป็นสิ่งที่ผู้กุมอำนาจ รัฐหวาดกลัว”<sup>9</sup>

สนธิมอเห็นพลังอันมหาศาลของโลกานุวัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ เขาเห็นว่า โลกานุวัตรจะ “บีบบังคับให้เราต้องแปรเปลี่ยนตัวเองไปในที่สุด และอะไรที่มันไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุและผลแล้ว มันจะฝืนธรรมชาติและจะไปไม่ได้” และเพราะเขาเห็นว่าโลกจะพัฒนาไปเช่นนั้น เขาจึงให้ความสำคัญที่ “การที่ไทยจะต้องมองออกไปข้างนอกอย่างจริงจัง” “พัฒนาแต่מדูและหมากทางการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ” มิฉะนั้นไทยก็จะ “ย่ำอยู่กับที่ บางครั้งก็ถอยหลังเข้าคลองเสียด้วยซ้ำ แล้วปล่อยให้คนอื่น แซงหน้าไปอย่างน่าเสียดายที่สุด” จะเห็นได้ว่าสนธิให้ความสำคัญที่การปรับตัวของไทยเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากกระแสโลกานุวัตรให้มากที่สุด<sup>10</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามุมมองนี้เห็นประโยชน์ของกระแสโลกานุวัตรเป็นหลักสำคัญ

**กลุ่มที่สอง** มองโลกานุวัตรในฐานะพลังที่ทำลาย (Destructive forces) กระแสโลกานุวัตรมีแต่จะสร้างความเสียหายให้แก่สังคมไทย

ในบทความเรื่อง “ถอดรหัสโลกาภิวัตน์” แม้สนธิจะกล่าวว่าโลกานุวัตรนั้นมีทั้งด้านบวกและด้านลบ แต่เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทความก็คือ บทบาทด้านลบของโลกานุวัตรที่เข้ามาซ้ำเติมปัญหา ความเหลื่อมล้ำและความเสื่อมโทรมทางสังคม การเร่งทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การปิดกั้น

โอกาสของคนในชนบทในการพัฒนาชุมชนตามวิถีทางของตนเอง และการนำประเทศไปสู่แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่างประเทศเป็นผู้กำหนดให้ ส่งผลให้ประเทศอ่อนแออยู่ในฐานะเสียเปรียบ และถูกชาติอื่นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์เป็นหลัก<sup>11</sup>

ในทัศนะของรังสรรค์ กระแสโลกานุวัตรทำให้สังคมไทยถูกผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลก มีขีดจำกัดในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ นั่นคือต้องพัฒนาไปตามกระแสโลกานุวัตร บังคับภายนอกจะมีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ภาคเกษตรจะลดความสำคัญลงไป ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการจะมีความสำคัญมากขึ้น การเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงานจะมีความคล่องตัวมากขึ้น การกระจายรายได้ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเสื่อมโทรมลง วัฒนธรรมและการศึกษาจะมีลักษณะตะวันตกมากขึ้น ลัทธิบริโภคนิยมจะมีมากขึ้น ทุกสิ่งทุกอย่างจะกลายเป็นสินค้าที่ต้องซื้อขายด้วยเงิน ส่วนคุณธรรมและจริยธรรมจะลดลง ความเป็นชุมชนของหมู่บ้านและวัฒนธรรมชุมชนจะถูกคุกคามจากวัฒนธรรมทุนนิยม และความขัดแย้งในสังคมจะเพิ่มขึ้นนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีรุนแรง<sup>12</sup>

**กลุ่มที่สาม** มองโลกานุวัตรในฐานะพลังที่เป็นเครื่องมือ (Instrumental forces) จากภายนอก (External forces) ขณะเดียวกัน ก็มองเห็นบทบาทของปัจจัยภายใน (Local forces)

อันที่จริง นักคิดกลุ่มที่สองก็มองเห็นเหมือนกับนักคิดกลุ่มที่สามในแง่ที่ว่ากระแสโลกาภิวัตน์เป็นพลังที่เป็นเครื่องมือเช่นกัน กล่าวคือ เป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่สามารถขยายการลงทุน การขยายกิจการ เพิ่มฐานการผลิตหรือสำนักงานในประเทศต่างๆ มากมาย สามารถพัฒนาระบบเทคโนโลยีข่าวสาร การขนส่ง การสื่อสารและคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>13</sup>

แต่นักคิดกลุ่มที่สามแตกต่างจากกลุ่มที่สองตรงที่ว่าสังคมไทยจะเป็นอย่างไร ต้องพิจารณาทั้งบทบาทของกระแสโลกาภิวัตน์และปัจจัยภายในประเทศด้วย ในขณะที่นักคิดกลุ่มที่สองกล่าวถึงเฉพาะบทบาทของปัจจัยจากภายนอกในบทความเหล่านั้น

ในบทความเรื่อง “โลกาภิวัตน์ด้านสังคม” สฐีเห็นว่าในด้านสังคม กระแสโลกาภิวัตน์จะแพร่กระจายมาตรฐานทางสังคม สิ่งแวดล้อมและศีลธรรมออกไปทั่วโลก โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความสมดุลของระบบนิเวศน์ และด้านการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านสังคมโดยสันติวิธี ทั้ง 3 ด้านนี้เคยเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว และขยายไปยังประเทศกำลังพัฒนาตามกระแสโลกาภิวัตน์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรฐานทั้ง 3 ด้านจะแพร่เข้ามาในประเทศกำลังพัฒนา แต่ “รัฐอำนาจนิยมและกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น” กลับกดดันปราบปราม และบ่อนทำลายการรณรงค์เพื่อไม่ให้

เกิดมาตรฐานดังกล่าว ในทัศนะของสฐี “รัฐไทยยังมีความด้อยพัฒนาอย่างมากในแง่โลกาภิวัตน์ด้านสังคม”<sup>14</sup>

สำหรับธงชัย รัฐไทยมิได้ให้ความสนใจต่อสิทธิมนุษยชน ไม่สนใจพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย แต่สนใจในด้านการพัฒนาทุนและการนำประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิด<sup>15</sup>

กล่าวโดยสรุป เราจะเห็นมุมมองที่แบ่งออกได้เป็น 3 ฝ่าย คือ แต่ละฝ่ายมีมุมมองที่ต่างกันเกี่ยวกับบทบาทของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อสังคมไทย ฝ่ายแรกมองเห็นด้านดีที่กระแสโลกาภิวัตน์จะเข้ามาผลักดันสังคมไทยไปสู่สังคมที่ดี ฝ่ายที่สองมองเห็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และฝ่ายที่สามชี้ให้เห็นว่านอกจากกระแสจากภายนอกจะเข้ามามีบทบาทในสังคมไทยแล้ว ปัจจัยภายในประเทศก็มีความสำคัญด้วย

ทัศนะต่อความหมายและผลกระทบของคำว่าโลกาภิวัตน์ซึ่งแตกต่างกันนี้มิใช่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากในต่างประเทศก็เป็นเช่นนี้

มีความเห็นต่างกันอย่างน้อย 2 กลุ่ม กลุ่มแรก เห็นว่าการจัดระบบเศรษฐกิจโลกใหม่จะไม่เปิดโอกาสให้พลังท้องถิ่นจัดการปัญหาต่างๆ ได้โดยอิสระ ในงานชื่อ The Second Industrial Divide (1984) M. Piore และ C. Sabel และงานของ S. Sassen ชื่อ Beyond the City Limits (1990) เขียนไว้ว่าการเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็วของทุนจะทำให้แต่ละชุมชน ต้องแข่งขันกันเพื่อแย่งทุนเหล่านั้น และจะจำกัดความสามารถของรัฐและ

แต่ละท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างมีอิสระ<sup>16</sup>

อีกรุ่นหนึ่งกลับเห็นตรงกันข้าม ในปี 1992 G. Clark และคณะ เขียนบทความชื่อ “คัดค้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์แบบบีบบังคับ” (Objections to economic restructuring and the strategies of coercion) และบทความชื่อ “การเมืองเรื่องโลกาภิวัตน์” (The politics of globalization) โดย K. Cox เขียนในปีเดียวกัน ประเด็นสำคัญของบทความทั้งสองก็คือ ท้องถิ่นมีบทบาทหรือผลกระทบต่อโลกาภิวัตน์เช่นกัน และหลังจากนั้นก็ยังมีบทความอีกจำนวนหนึ่งในช่วงปี 1992-1993 ที่ชี้ให้เห็นบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของท้องถิ่นต่าง ๆ ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์<sup>17</sup>

ในสภาพดังกล่าว ประเด็นคำถามสำหรับสังคมไทยก็คือ **ข้อแรก** บังคับนอกประเทศ (คือกระแสโลกาภิวัตน์) กับบังคับในประเทศ (หมายถึงระบบเศรษฐกิจ-การเมือง-สังคมภายใน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ) มีความสัมพันธ์กันอย่างไร บังคับจากภายนอกสามารถเข้ามาครอบงำหรือทำลายบังคับภายในได้อย่างสิ้นเชิง เพราะบังคับภายในไร้แรงต่อต้านใด ๆ หรือว่ายังจะต้องพิจารณาด้วยว่าบังคับภายในมีพลังเช่นกันในการเลือกรับบังคับมิใช่รับทุกอย่าง หรือต้องยินยอมทุกอย่าง หรืออาจมีการปรับตัวของบังคับภายในบางด้านหรือปรับตัวทั้งหมด กลายเป็นการผสมผสานระหว่างบังคับจากภายนอกและบังคับภายใน เป็นต้น

และ**ข้อที่สอง** เราจะนำเอาผลการศึกษาของต่างประเทศมาเป็นบทเรียนสำหรับสังคมของเราได้อย่างไร

เพื่อที่จะได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างบังคับจากภายนอกกับบังคับภายในในประเด็นนี้ต่อไปนี้เราจะพิจารณาความหมาย สถานภาพและบทบาทของการกระจายอำนาจในสังคมไทยและกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์กับการกระจายอำนาจเป็นประเด็นถัดไป

## 2.

### การกระจายอำนาจ: ความหมายและบทบาทใน สังคมไทย

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติ, บริหารหรือตุลาการ จากหน่วยงานระดับสูงไปยังหน่วยงานระดับล่าง การกระจายอำนาจแตกต่างจากการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึงการแบ่งอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งเป็นตัวแทนของระดับสูง ได้รับการแต่งตั้งจากระดับสูงเพื่อไปปฏิบัติงานแทนระดับสูง แต่ไม่มีการโอนอำนาจให้เหมือนการกระจายอำนาจ<sup>18</sup>

การกระจายอำนาจมีลักษณะสำคัญ 3 ประการซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจไม่มี ได้แก่ 1. องค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจะมีฐานะนิติบุคคล (Legal status) แตกต่างไปจากองค์การ

ของรัฐบาลกลาง การมีฐานะนิติบุคคลหมายถึง การมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สินและหนี้สินของตัวเอง มีเจ้าหน้าที่ของตัวเอง และต้องรับผิดชอบต่อการทำผิดกฎหมาย

2. มีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) องค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ มีอำนาจอิสระในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง สามารถ กำหนดนโยบายและตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ตามกฎหมาย กำหนดไว้ อำนาจอิสระนี้สามารถกระทำได้ในด้านการออกกฎข้อบังคับ การบริหารและการตัดสินใจตามกฎหมายข้อบังคับเหล่านั้น

และ 3. ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (Elected officials and people's participation in local affairs)

พิจารณาจากทั้งรากศัพท์ของคำว่าความร่วมมือ อำนาจ การแบ่งอำนาจ แลการกระจายอำนาจ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าคำทั้งสามเกิดขึ้น และพัฒนาในประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ รัฐที่รวมศูนย์อำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคจักรพรรดินโปเลียน) ถูกกดดันจากท้องถิ่นให้มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง รัฐที่รวมศูนย์อำนาจจึงใช้มาตรการ 2 อย่าง เพื่อที่จะรักษาอำนาจรวมศูนย์ของตนเองไว้ต่อไป คือการแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ การแบ่งอำนาจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลกลาง

เพื่อควบคุมท้องถิ่น และอาจพัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจในอนาคต หรือการใช้ระบบรวมศูนย์อำนาจคอยควบคุมการแบ่งอำนาจต่อไปเรื่อยๆ ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับดุลกำลังของรัฐบาลกลาง และความเข้มแข็งขององค์กรปกครองท้องถิ่นตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสอง<sup>19</sup>

เมื่อสังคมไทยพัฒนาเป็นรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในรัชสมัยดังกล่าวและไม่เคยปรากฏมาก่อนมี 5 ประการ คือ 1. การเติบโตของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อันเป็นผลของการลงนามในสัญญาบาวริงระหว่างไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 2. การปฏิรูประบอบราชการส่วนกลาง เริ่มในปี พ.ศ. 2435 มีการจัดตั้งกระทรวงและหน่วยราชการแบบตะวันตกรวม 12 กระทรวง และยกเลิกจตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา 3. การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เริ่มดำเนินการตั้งแต่ทศวรรษที่ 2430 ซึ่งมีผลทั้งด้านเศรษฐกิจ และการเมืองและสังคมในขอบเขตทั่วประเทศ และ 4. การยกเลิกระบบไพร่และทาส<sup>20</sup>

ในช่วงเวลา 90 ปีนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2430 จนถึงทศวรรษที่ 2520 เอกสารของราชการระบุว่าระบอบการปกครองของไทยมี 3 แบบคือ การรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจ อาศัยการปกครอง 3 แบบดังกล่าว ระบบบริหารราชการจึงแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลาง (สำหรับการรวมศูนย์อำนาจ) ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำหรับการแบ่งอำนาจ) และระบบบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่น (สำหรับการกระจายอำนาจ)

เอกสารของราชการมีระบุเสมอว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมีการกระจายอำนาจแล้ว และมีทั้งหมดถึง 5 รูปแบบคือ 1. เทศบาล 2. สุขาภิบาล 3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 4. กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ 5. เมืองพัทยา แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงเวลา 90 ปี

ดังกล่าวไม่ได้มีรูปแบบที่หลากหลาย เพราะทุกรูปแบบก็มีลักษณะที่คล้ายกันคือมีอำนาจที่จำกัดในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง และตำแหน่งสำคัญส่วนใหญ่ขององค์กรท้องถิ่นกลับตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำ ดังนั้น การกระจายอำนาจที่ว่าจึงมีเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหา

มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจอีกอย่างหนึ่ง การแบ่งอำนาจที่ซ่อนเร้นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางได้อาศัยข้าราชการที่ส่งไปประจำที่ส่วนภูมิภาคให้เข้าไปบริหารและควบคุมการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง<sup>21</sup>

กล่าวได้อีกแห่งหนึ่งว่าการก่อตั้งสุขาภิบาลในช่วงทศวรรษที่ 2440 การก่อตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลอ้างว่ามีนโยบายกระจาย

อำนาจนั้น แท้จริงเป็นการลอกเลียนรูปแบบการกระจายอำนาจในประเทศตะวันตกมาใช้ในสังคมไทย แต่รัฐมิได้ให้ความสำคัญต่อผลที่แท้จริงของการก่อตั้งองค์กรเหล่านั้น และผลก็คือสุขาภิบาลส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอ อบจ. ทุกแห่งอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนการก่อตั้งเทศบาลในปี 2476 โดย

“การกระจายอำนาจที่ว่าจึงมีเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหามีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจอีกอย่างหนึ่ง การแบ่งอำนาจที่ซ่อนเร้นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางได้อาศัยข้าราชการที่ส่งไปประจำที่ส่วนภูมิภาคให้เข้าไปบริหารและควบคุมการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง”

คณะราษฎรนั้น แม้ว่าในการก่อตั้งดังกล่าวรัฐบาลกลางในสมัยนั้นจะมีความตั้งใจจริงเพียงไรก็ตาม แต่เมื่อเวลาผ่านไปเทศบาลยังคงไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข นอกจากนายกเทศมนตรีจะได้รับเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน ทำให้ตำแหน่งนายกเทศมนตรีไม่มีความผูกพันใกล้ชิดกับประชาชน และทำให้ประชาชนขาด

ความสนใจในการทำงานของเทศบาล เทศบาลยังมีอำนาจและงบประมาณที่จำกัด และอุปสรรคดังกล่าวก็แทบไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตราบจนถึงปัจจุบัน

หลังปี พ.ศ. 2516 อันเป็นช่วงเวลาแห่งการตื่นตัวทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนน้อยได้ผลักดันให้มีการออกกฎหมายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จ และ

ในช่วงทศวรรษที่ 2520 ก็มีการผลักดันอีกครั้ง จากสมาชิกสภาผู้แทนเพียงไม่กี่คน และไม่ได้ ประสบผลสำเร็จเช่นเดิม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 มีพรรคการเมืองถึง 4 พรรค ดำเนินนโยบาย หาเสียงว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในจังหวัด ใหญ่ๆ ทั่วประเทศ นโยบายดังกล่าวได้รับการ ขานรับจากประชาชนจากจังหวัดต่าง ๆ และมีส่วน สำคัญทำให้พรรคการเมืองทั้ง 4 ได้ร่วมกันจัดตั้ง รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ในเดือนตุลาคม 2535

จึงกล่าวได้ว่าการรณรงค์เพื่อให้มีการ กระจายอำนาจในสังคมไทยนั้นเริ่มต้นขึ้นอย่าง เป็นทางการในปี พ.ศ. 2535 นี้เอง หลังจากได้มีการ รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเมื่อ 105 ปีก่อน และมีการกระจายอำนาจเพียงรูปแบบ (คือการ จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440) หรือ เมื่อ 100 ปีที่แล้ว

หลังจากที่รัฐบาลในช่วงปลายปี 2535 ปฏิเสธที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในจังหวัดใหญ่ ๆ ตามนโยบายที่ได้ประกาศหาเสียง การเรียกร้อง ให้มีการกระจายอำนาจก็ยังคงดำเนินเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์กรประชาชน นักการเมืองบางส่วน นักวิชาการและสื่อมวลชนจำนวน หนึ่ง

ผลของการรณรงค์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ รัฐบาลดำเนินนโยบายบางอย่างเพื่อผ่อนคลาย แรงกดดันที่จะให้มีการกระจายอำนาจ ได้แก่ การ แต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรก

ในตอนต้นปี พ.ศ. 2536 การแต่งตั้งสตรีเป็น ปลัดอำเภอเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2537 การออก พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในตอนปลายปี พ.ศ. 2537 การแต่งตั้ง สตรีเป็นนายอำเภอเป็นครั้งแรกในตอนต้นปี พ.ศ. 2539 และการดำเนินการแก้ไข พรบ.องค์การ บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ว่าฯ ไม่เป็น นายก อบจ. อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงเวลา 4 ปีที่ผ่านมา นับแต่มีการรณรงค์ให้มีการกระจาย อำนาจในสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงสำคัญใน ระบบการปกครองท้องถิ่นมีเพียงแห่งเดียวคือ การจัดตั้งสภาตำบล และ อบต. แต่การจัดตั้ง ดังกล่าวกลับมีวิวัฒนาการของอิทธิพลของข้าราชการ ประจําไม่น้อย เช่น การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ซึ่งเป็นคนของกระทรวงมหาดไทยให้มีบทบาทสำคัญ ในองค์กรทั้งสอง นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ยังมีอำนาจแต่งตั้งปลัดตำบลและเจ้าหน้าที่ด้าน ต่าง ๆ เข้าไปบริหารงานใน อบต. ตลอดจน อำนาจในการควบคุมงบประมาณและการใช้จ่าย ขณะที่สุขาภิบาล เทศบาล และ อบจ. ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง ส่วนอำนาจของ กระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดเพิ่มเติม เพื่อขยายฐานด้าน การบริหารส่วนภูมิภาคอันเป็นแขนงขาของรัฐบาล กลางก็ยังคงดำเนินต่อไป<sup>22</sup>

หมายความว่า ในช่วง 105 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยอยู่ใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด การแบ่งอำนาจมีมากขึ้นตามจำนวนหน่วยราชการ

ส่วนภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นในแต่ละจังหวัด การกระจายอำนาจเป็นเพียงคำพูดสวยหรู เพราะมีผลน้อยมากในทางปฏิบัติ และการรณรงค์เพื่อการกระจายอำนาจในสังคมไทย ต้องถือว่าเพิ่งเริ่มต้น เพราะได้เกิดขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเท่านั้น และท่าทีของรัฐบาลกลางต่อการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็คือ พยายามลดกระแสดังกล่าวด้วยการแต่งตั้งข้าราชการสตรีให้เข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้น หลังจากที่ได้เคยห้ามมานานในอดีต และส่งเสริมการปกครองในชนบทซึ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคสามารถควบคุมได้ง่ายกว่าการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองซึ่งมีชนชั้นกลาง นักธุรกิจ นักวิชาการและสื่อมวลชนอาศัยอยู่มากกว่า<sup>23</sup>

### 3. สัมพันธภาพ ระหว่าง โลกาภิวัตน์ กับการกระจายอำนาจ

ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์เริ่มมีบทบาทในสังคมไทยในทศวรรษที่ผ่านมา การรณรงค์เพื่อการกระจายอำนาจเพิ่งเริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรกในสังคมไทย และจุดนี้เองที่เป็นความแตกต่างอย่างสำคัญยิ่งระหว่างสังคมไทยกับสังคมตะวันตก

ไม่ว่าเราจะยึดถือทัศนะที่ว่ากระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็น (Post-Cold War Era) ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ตามที่ชยอนันต์เสนอ หรือทัศนะที่ว่ากระแสไม่ใช่สิ่งที่

เกิดขึ้นใหม่หากเป็นการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของกระบวนการพัฒนาของทุนซึ่งเริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 ตามที่เทียนชัยเสนอ<sup>24</sup> การกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางหรือการทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งในสังคมไทยและสังคมตะวันตกนั้นแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

สังคมตะวันตกมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีรากฐานแข็งแกร่งและพัฒนามาเป็นเวลานาน เฉพาะโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดำรงอยู่ในปัจจุบันก็มีจุดกำเนิดตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 11-12 ส่วนองค์กรปกครองตนเองในระดับชุมชนที่เก่าแก่นั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเวลาราว 8,000 ปี ก่อนคริสต์ศักราชเช่นในดินแดนฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ (Modern forms of local government) ในสังคมตะวันตกล้วนมีรากฐานมาจากเมืองในยุคกลางระยะแรก ๆ ซึ่งก็เป็นเวลาถึง 1,000-1,200 ปีที่แล้ว<sup>25</sup>

คำว่า City, town และ borough หรือ bourg ซึ่งแปลว่าเมือง และเป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาโรมัน อังกฤษ และเยอรมันหรือฝรั่งเศส ตามลำดับนั้นล้วนมีความหมายเกี่ยวกับที่พักพิงซึ่งมีป้อมค่ายล้อมรอบ สามารถสกัดกั้นกองกำลังรุกรานจากภายนอก (fortified enclosures) ภายใต้อาณัติของศักดินาที่แว่นแคว้นของเจ้าที่ดิน ซึ่งควบคุมไพร่กระจัดกระจายอยู่ในชนบท บุคคลที่จะเข้ามาอยู่ในเขตเมืองก็คือผู้มีสิทธิพิเศษ ได้แก่ พ่อค้า ซึ่งตอบสนองเจ้าศักดินาที่ให้ที่พักพิงด้วยสินค้าขั้นดีหรือการเสียดทาน ไม่ว่าเจ้าของแว่นแคว้นนั้นจะเป็นกษัตริย์หรือนักบวชหรือเจ้าท้องถิ่น ด้วย

เหตุนี้การเกิดขึ้นและเติบโตของเมืองจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ทั้งพ่อค้าและกษัตริย์หรือนักบวชซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน และ ณ จุดนี้เองที่เมืองและการปกครองของเมืองค่อยๆ มีอำนาจเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันเป็นสมาคมพ่อค้าที่เรียนรู้และพัฒนาการจัดระบบการค้า หักลดกรรม และการเงินของตนเองมีการออกกฎข้อบังคับต่างๆ ในการจัดสร้างถนน การแจกจ่ายปริมาณน้ำ การกำจัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล ระบบสาธารณสุขและการศึกษา ฯลฯ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดระบบบริหารที่ผู้แทนและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิและข้อตกลงในการปกครองตนเองของเมืองเหล่านี้เป็นสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างกษัตริย์กับท้องถิ่น (Contractual basis) มิใช่ตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ (Constitutional basis) ดังนั้น จึงเกิดเหตุการณ์ที่เมืองถูกรุกรานและครอบครองโดยกองกำลังของกษัตริย์ซึ่งต้องการเพิ่มอำนาจ ด้วยเหตุนี้จึงมีหลายเมืองในเขตที่อยู่ไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐใหญ่ที่ได้ผนึกกำลังกันเพื่อสร้างแนวร่วม ในการป้องกันตนเอง และกลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครององค์กรท้องถิ่นในเวลาต่อมา<sup>27</sup>

ในแง่นี้ เราจะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่งที่สำคัญของประวัติศาสตร์ยุคกลางในยุโรปก็คือการเติบโตของเมือง และการเติบโตของระบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง อันเป็นผลมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจการค้าและหัตถกรรมของพ่อค้าและนายทุน และนำไปสู่การล่มสลายของระบบศักดินาในที่สุด และอีกมิติหนึ่งที่แรกซึ่มอยู่ในส่วนนี้ก็คือ การต่อสู้กันระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

“กระบวนการโลกาภิวัตน์จึงจะกัดกร่อนอำนาจครอบงำของภาครัฐและก่อให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจประชาธิปไตยจึงเป็นที่ปรารถนาของประชาชน แต่เป็นสิ่งที่ผู้กุมอำนาจรัฐหวาดกลัว”

การปฏิวัติครั้งสำคัญของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวที่จะสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ แต่แล้วฝ่ายที่นิยมอำนาจแบบรวมศูนย์ (Centralists) ก็ใช้มาตรการลดอำนาจของท้องถิ่น โดยเน้น

นโยบายที่ว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐเดี่ยวและจะแบ่งแยกมิได้” ครั้นถึงยุคคนโปเลียนในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 รัฐบาลกลางได้สร้างระบบรวมศูนย์อำนาจ พร้อมๆ กับการสร้างระบบการแบ่งอำนาจ เพื่อผ่อนคลายแรงกดดันให้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง

ในขณะที่การปฏิวัติเมื่อปี ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสนั้นทำให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศลิกซิมเบิร์กเข้มแข็งตั้งแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน และ

ในทำนองเดียวกัน กฎหมายการปฏิรูปเทศบาลของเยอรมันในปี ค.ศ. 1808 อันเป็นกระแสปฏิวัติที่แพร่มาจากฝรั่งเศสทำให้การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะหลักการที่ว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและพัฒนาขีดความสามารถของประเทศ” และท่ามกลางการต่อสู้เพื่อให้มีการกระจายอำนาจประเทศในยุโรปส่วนใหญ่สามารถผลักดันให้สิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นปรากฏในรัฐธรรมนูญประเทศตนในศตวรรษที่ 19 เช่น ลักเซมเบิร์กในปี 1789, สวิสเซอร์แลนด์ในปี 1803, 1848 และ 1874; ปรัสเซียในปี 1808, ฝรั่งเศสในปี 1831, เบลเยียมในปี 1831, เดนมาร์คและนอร์เวย์ในปี 1837, เนเธอร์แลนด์ในปี 1848, และสวีเดนในปี 1862 เป็นต้น<sup>28</sup>

จากที่กล่าวมา จะพบว่าไม่ว่าเราจะถือว่ากระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใดก็ตามแต่ในช่วงเวลาประมาณ 1,000 ปีที่ผ่านมา การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือการรณรงค์เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางของประเทศเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของสังคมตะวันตกเรื่อยมา และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐในสังคมตะวันตกไม่อาจรวมศูนย์อำนาจไว้หรือกีดกันประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

ถ้าหากว่าเรายึดตามข้อเสนอของเทียนชัยว่ากระแสโลกาภิวัตน์เริ่มขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 การกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกก็เกิดขึ้นก่อน

หน้านั้นประมาณ 500 ปี แต่หากเรายึดถือตามข้อเสนอของชัยอนันต์ที่ว่ากระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1990 การกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกก็เก่าแก่กว่ากระแสโลกาภิวัตน์เกือบ 1 พันปี หมายความว่ามีการกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ว่าจะมองจากมุมมองของใคร

#### 4.

### ความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์กับการกระจายอำนาจในสังคมไทย

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมิได้เป็นไปตามแบบของสังคมยุโรปตะวันตก ดังที่ได้กล่าวในตอนต้น ความแตกต่างกันระหว่างการกระจายอำนาจและกระแสโลกาภิวัตน์ในสังคมไทยและสังคมตะวันตกมีข้อสังเกต 5 ประการ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** กระแสโลกาภิวัตน์เป็นกระแสที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกและแพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยและทั่วโลก สังคมตะวันตกจึงเป็นผู้ให้กำเนิดและเผยแพร่ ส่วนสังคมไทยเป็นผู้รับและถูกกำหนดให้เป็นผู้ตาม

**ประการที่สอง** การกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกเกิดจากพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีซึ่งก่อรูปขึ้นเป็นเมืองภายในสังคมศักดินาและต่อสู้เพื่อให้ได้เขตเมืองที่มีการปกครองตนเอง

อย่างมีอิสระ ขณะที่เจ้าศักดินาไม่ต้องการเช่นนั้น และพยายามเข้ายึดครองเมือง แต่สังคมไทยไม่มีพลังเศรษฐกิจหรือการเมืองส่วนใดภายในยุคศักดินาที่จะสร้างเมืองที่มีการปกครองตนเองเช่นในสังคมตะวันตก

**ประการที่สาม** การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือช่วงทศวรรษที่ 1890 ก่อให้เกิดการทำลายอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองของเจ้าท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจในเขตท้องถิ่น และเป็นท้องถิ่นที่ยังไม่มีการปกครองตนเองไม่ว่าจะเป็นเขตเมืองหรือเขตชนบท และส่งตัวแทนจากส่วนกลางเข้าไปปกครองแทนระบบรวมศูนย์อำนาจจึงเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์โดยมีการแบ่งอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในเขตที่อยู่ห่างไกล และเขตที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้นไม่มีพลังเศรษฐกิจ-การเมืองใดๆ ที่เข้มแข็งในการจัดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างมีอิสระ ส่งผลให้รัฐรวมศูนย์ของไทยมีความเข้มแข็งและมั่นคงและไม่เคยถูกท้าทายโดยการรณรงค์ให้มีการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลา 1 ศตวรรษที่ผ่านมา

**ประการที่สี่** กระแสการกระจายอำนาจมีพลังอันเข้มแข็งในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ ระบบข่าวสารและวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของสังคมต่างๆ ทั่วโลก แต่ในสังคมตะวันตกซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของกระแสโลกาภิวัตน์ การกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกย่อมทำให้สังคมนั้นมีพลังหลายด้าน (ทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีอยู่มากมาย) ที่จะคอย

ต้อนรับ ตรวจสอบ ปฏิเสธ หรือถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในการเลือกสรรหรือปรับปรุงดัดแปลงปัจจัยที่กระแสโลกาภิวัตน์เป็นผู้สร้าง

**ประการที่ห้า** ในสังคมที่รวมศูนย์อำนาจและมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นที่อ่อนแอ ถูกครอบงำด้วยระบบรวมศูนย์อำนาจ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ถาโถมเข้ามาจากภายนอกจะมีกำลังเพิ่มขึ้นอย่างมาก หากได้รับการสนับสนุนจากระบบรวมศูนย์อำนาจ และกระแสโลกาภิวัตน์จะไม่ได้รับการตรวจสอบหรือต่อต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเลย เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นอ่อนแอ ต้องคอยฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางเท่านั้น และนี่ก็คือเหตุผลที่อธิบายว่าเหตุใดขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์มีบทบาทอย่างสูงในสังคมไทย และมีคนให้ความสนใจมาก แต่สังคมตะวันตกกลับไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก

## 5.

### แนวโน้มของกระแสโลกาภิวัตน์และการกระจายอำนาจในทศวรรษหน้า

ในปี 2536 นักวิชาการที่มีชื่อเสียง 4 คน คือ M. Carnoy, M. Castells, S. Cohen, และ F. Cardoso ได้ร่วมกันเขียนหนังสือเรื่อง เศรษฐกิจโลกแบบใหม่ในยุคข่าวสารที่สะท้อนต่อโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง โดยได้กล่าว<sup>29</sup>

“แต่ความก้าวหน้าของระบบข่าวสารของเศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนเงื่อนไขและความเป็นไปได้

สำหรับนโยบายของประเทศต่างๆ หมายความว่า สังคมและการเมืองจะอยู่ภายใต้ระบบข่าวสารเหมือนกัน โลกานุวัตรทางเศรษฐกิจหมายถึงว่า เคลื่อนไหวต่างๆ ทางสังคมในระดับท้องถิ่น ก็จะกลายเป็นแบบโลกานุวัตรด้วย ท้องถิ่นกลายเป็นระดับโลก และระดับโลกก็กลายเป็นท้องถิ่น”

จะเห็นว่าสาระสำคัญของทศนะต่อกระแสโลกานุวัตรดังกล่าว คือโลกกำลังจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และศูนย์กลางของโลกนั่นเองที่เป็นผู้กำหนดและสืบบทบาทในการจัดการข่าวสาร กระแสโลกานุวัตรในความหมายของนักวิชาการทั้ง 4 จึงหมายถึงความเหมือนกันทั่วโลก โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างระดับโลกและระดับประเทศเป็นความเหมือนที่เกิดจากกระแสเศรษฐกิจการ

เมืองของโลกทุนนิยมซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก

ในแง่นี้ ทศนะของกลุ่มที่หนึ่งซึ่งมองเห็นกระแสโลกานุวัตรเป็นพลังที่สร้างสรรค์ เห็นว่า “กระบวนการโลกานุวัตรจึงจะกีดกร่อนอำนาจครอบงำของภาครัฐ และก่อให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจ ประชาธิปไตยจึงเป็นที่ปรารถนา

ของประชาชน แต่เป็นสิ่งที่ผู้กุมอำนาจรัฐหวาดหวั่น เพราะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนย่อมถ่วงดุลอำนาจแต่ดั้งเดิมของรัฐและรัฐบาล”<sup>30</sup> จึงคล้ายคลึงกับทัศนะของนักวิชาการชาวต่างประเทศทั้ง 4 คน เพราะในเมื่อสังคมตะวันตกมีการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง กระแสโลกานุวัตรย่อมมีผล

ผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกต้องพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ

ขณะเดียวกัน ทัศนะของนักวิชาการตะวันตกทั้ง 4 ก็ขัดแย้งกับทัศนะของกลุ่มที่ 2 ที่ว่ากระแสโลกานุวัตรก่อให้เกิดผลด้านลบมากกว่าหรือทัศนะของกลุ่มที่ 3 ที่ว่าแม้กระแสโลกานุวัตรจะผลักดันให้เกิดระบอบประชาธิปไตย แต่บทบาทของปัจจัยภายในก็มีความ

“คนที่อยู่ในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มีอำนาจในการปกครองตนเองมากนัก ก็อาจหันไปรับใช้หรือร่วมมือกับระบบรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ ซึ่งควรจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่คนท้องถิ่นได้มากกว่าและยั่งยืนกว่า ก็อาจกลายเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่ง และทำให้กระแสการกระจายอำนาจกลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากคนต่างจังหวัด”

สำคัญ แต่ละรัฐอาจมีอำนาจและนโยบายอีกอย่างหนึ่งที่จะขัดขวางมิให้ประชาธิปไตยพัฒนาต่อไป และไม่ยอมให้มีกระจายอำนาจ

สังคมไทยโดยเฉพาะในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา นับแต่กระแสโลกานุวัตรเริ่มมีบทบาท และต่อมาได้เกิดการรณรงค์เรียกร้องให้มีกระจาย

อำนาจ ตลอดจนการที่รัฐบาลใช้นโยบายหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจ ทั้งหมดนี้บอกเราว่า กระแสโลกาภิวัตน์กำลังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ได้หรือไม่ยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพลังประชาธิปไตย หรือนโยบายของรัฐ

ด้วยเหตุนี้ ทักษะของกลุ่มที่สามจึงมีมุมมองที่กว้างขวางกว่าทักษะของอีก 2 กลุ่ม ซึ่งเน้นแต่ด้านบวกหรือด้านลบหรือผลกระทบจากปัจจัยภายนอก แต่ไม่ได้พิจารณาว่าปัจจัยภายในจะมีปฏิกริยาและบทบาทอย่างไร

ในห้วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นับแต่ประเทศไทยถูกชักนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกปริมาณทุนจำนวนมหาศาลจากต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทก่อให้เกิดการลงทุนในกิจการเศรษฐกิจทุก ๆ สาขา และเกิดการส่งออกสินค้ามูลค่ามหาศาลไปยังตลาดต่างประเทศ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีดังกล่าว (Economic liberalization) นำไปสู่การพัฒนาระบบการศึกษา การเติบโตของชนชั้นกลาง การเติบโตของเมือง และวัฒนธรรมการเมืองที่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516, 6 ตุลาคม 2519 และ 17-20 พฤษภาคม 2535 ชี้ให้เห็นบทบาทที่สำคัญของพลังประชาธิปไตยในประเทศ และการรณรงค์ให้มีการกระจายอำนาจในช่วงปลายปี 2535 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงสอดคล้องกับทักษะของกลุ่มที่หนึ่ง

แต่ขณะเดียวกัน การที่พลังในสังคมยังอ่อนแอไม่สามารถผลักดันให้เกิดนโยบายของรัฐที่จะกระจายอำนาจโดยเฉพาะในเขตเมือง ทั้ง ๆ ที่เมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่างประสบปัญหาจราจร การกำจัดขยะและน้ำเสีย ภาวะมลพิษ การทำลายหรือรุกรานศิลปโบราณสถาน การผังเมือง การขาดแคลนสวนสาธารณะ และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เสื่อมลง ฯลฯ ประกอบกับนโยบายของรัฐในการหลบเลี่ยงการกระจายอำนาจ ข้อเท็จจริงเหล่านี้สอดคล้องกับทักษะของกลุ่มที่สาม และชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจกับการรวมศูนย์อำนาจในสังคมไทยก็มีได้แตกต่างไปจากประสบการณ์ในประเทศอื่น ๆ นั่นคือ จะต้องมีการต่อสู้กัน และจะต้องอาศัยเวลาต่อไป เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรท้องถิ่น

ประเด็นที่ควรสนใจก็คือ บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์และการกระจายอำนาจในสังคมที่การกระจายอำนาจมีน้อยเช่นสังคมไทย จะทำให้กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งมีกำลังมหาศาลอยู่แล้วจะไปอาศัยระบบรวมศูนย์อำนาจเพื่อความสะดวกในการแผ่อิทธิพลของตนเอง การอาศัยดังกล่าวช่วยก่อให้เกิดการร่วมมือกันและสนับสนุน ซึ่งจะส่งผลให้ระบบรวมศูนย์อำนาจเข้มแข็งยิ่งขึ้นหรือไม่เพียงใด และทำให้การกระจายอำนาจอ่อนแอลงได้หรือไม่เพียงใด

ในห้วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระแสโลกาภิวัตน์ได้ชี้ให้เห็นว่าการแสวงหากำไรสูงสุดและการแข่งขันกันทำธุรกิจอันเป็น

อุดมการณ์ของการทำธุรกิจแบบเสรีนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบหลายอย่าง ที่สำคัญก็คือ การสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ขณะเดียวกัน ท่ามกลางการพัฒนาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจ เข้าสู่ส่วนกลางมาก และมีการกระจายอำนาจน้อย ก็ย่อมเกิดระบบที่จะเอื้ออำนาจให้ผู้ที่มิอำนาจในระบบรวมศูนย์อำนาจแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายกว่า พร้อมๆ กับการกีดกันมิให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ง่ายๆ ขณะเดียวกัน คนที่อยู่ในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มีอำนาจในการปกครองตนเองมากนักก็อาจหันไปปรับใช้หรือร่วมมือกับระบบรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจซึ่งควรจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่คนท้องถิ่น ได้มากกว่า และยิ่งยไปกว่า ก็อาจกลายเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่ง และทำให้กระแสการกระจายอำนาจกลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากคนต่างจังหวัด

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในสังคมไทยก็คือ ระบบการคมนาคมขนส่งในแต่ละตัวจังหวัดที่ปัจจุบันกำลังประสบภาวะวิกฤต

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเหมือนกับปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ เมื่อหลายสิบปีก่อน และมีที่คาดว่าความรุนแรงกลายเป็นปัญหาใหญ่ในทุกๆ ตัวจังหวัดของประเทศก็คือ

1. การที่ยวดยานพาหนะโดยเฉพาะรถยนต์ส่วนตัวที่วิ่งไปมามีจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกิดปัญหาการจราจรติดขัด 2. การที่จำนวนรถประจำทางภายในแต่ละเมืองมีจำนวน

จำกัด และระบบการให้บริการมีประสิทธิภาพต่ำ เช่น รถวิ่งไม่ตรงเวลาทำให้ไม่รู้ว่าจะเมื่อไหร่จะมา รถมีจำนวนน้อยทำให้ต้องเสียเวลารอนาน และรถวิ่งเพียงไม่กี่สายทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการเปลี่ยนรถและการเดินทางใช้เวลานานเกินไป 3. มียวดยานจำนวนมากจากนอกตัวเมืองเข้ามาวิ่งในเขตตัวเมืองส่งผลให้การจราจรติดขัดมากขึ้น เกิดฝุ่นควัน ความแออัด โกลาหล เสียงดังทวนกู่ เกิดความจำเป็นที่จะต้องขยายพื้นผิวถนน และการตัดต้นไม้ริมทาง นอกจากนี้ประมาทยวดยานที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ และปัญหาการจราจรติดขัดยังส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงหลายครั้งทั้งในเขตเมืองและชนบท ก่อให้เกิดการสูญเสียอย่างที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นในสังคมยุคปัจจุบันที่มนุษย์ที่มีสติปัญญาควรเรียนรู้และปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่าสภาพการณ์ 3-4 ข้อที่กล่าวมาล้วนเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการจราจรติดขัดในอำเภอ เมืองต่างๆ โดยเฉพาะของจังหวัดใหญ่ทั่วประเทศ เราจะพบว่า สภาพการณ์ข้อที่ 2 ทำให้เกิดสภาพการณ์ข้อที่ 1 และครั้นมีรถวิ่งเข้ามาจากนอกเมืองมากขึ้น สภาพการณ์ข้อที่ 2 ก็ทำให้สภาพการณ์ข้อที่ 3 เข้าไปเสริมเป็นเหตุให้สภาพการณ์ข้อที่ 1 เลวร้ายมากขึ้น ในทางกลับกันถ้าหากไม่มีปัญหาในข้อที่ 2 ยวดยานพาหนะในตัวเมืองก็จะไม่มากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นยวดยานของคนในตัวเมืองหรือคนที่เดินทางเข้ามาจากนอกเมือง

นอกจากนี้ สภาพการณ์ในข้อที่ 2 และ 3 และอุบัติเหตุหลาย ๆ ครั้งยังเกิดขึ้นจากระบบการ



ยวดยานอย่างไรก็กระเบียดกันมาก และนำไปสู่ โศกนาฏกรรมหลาย ๆ ครั้ง และการไม่เข้มงวดกับ กฎจราจรก็เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดการ การมีหน่วยงานจากส่วนกลางหลายหน่วยงานเข้ามาจัดการปัญหานี้จึงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องใน นโยบาย การไม่ให้ความสำคัญกับกฎจราจร การ ทุจริตคอร์รัปชันระหว่างข้าราชการ โดยผู้ขับซึ่ก็ เต็มใจส่งเสริมให้ข้าราชการกระทำผิด กล่าวได้อีก อย่างหนึ่งก็คือ เมื่อท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการ จัดการปัญหาบางอย่างในท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงไม่ สนใจว่าเรื่องใดควรจะเป็นปัญหาของตน แต่จะยก ให้ส่วนกลางรับผิดชอบในที่สุด ก็จึงไม่มีใครคิด แก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้อย่างจริงจัง

และทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของปัญหาการ จราจรติดขัดที่กำลังเกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ทั่ว ประเทศ

หากเราจะนำเอามุมมองที่ 3 มาพิจารณา ในปัญหาการจราจร เราจะพบว่านอกจากกฎหมาย ในสังคมจะปิดกั้นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นในการจัดระบบการคมนาคมขนส่ง ของตนเอง ซึ่งหมายความว่า เป็นกฎหมายที่อยู่ใน ความดูแลของสภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลและระบบ ข้าราชการ โดยที่หน่วยงานทั้ง 3 นี้พึงกระทำแล้ว ยังมีอุปสรรคที่สำคัญอีกอันหนึ่ง นั่นคือ ระบบ การศึกษาที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้ว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบการจัดระบบคมนาคมขนส่ง ภายในท้องถิ่น อุปสรรคอันหลังนี้เองที่มีบทบาท สำคัญทำให้ประชาชนไม่หันไปผลักดันให้หน่วย การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดระบบ

ขนส่งมวลชน หรือบีบบังคับให้ผู้บริหารหน่วย การปกครองท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ปรับปรุงการทำงานหรือลาออกจากตำแหน่งเสีย ตรงกันข้าม ประชาชนกลับปล่อยให้ผู้แทนระดับ ท้องถิ่นและผู้บริหารระดับท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่ง ต่อไป ส่วนประชาชนแต่ละคนก็ดิ้นรนแสวงหา รายได้พิเศษเพื่อหาซื้อยวดยานพาหนะของตนเอง มาขับซึ่เป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัด ซึ่ง ก็เท่ากับว่าระบบรถประจำทางที่หย่อนประสิทธิภาพ และการบริหารระดับท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ ก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไปโดยไม่มีใครคิดแก้ไข

## บทสรุป

ในห้วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535– 2540) การกระจายอำนาจและกระแสโลกาภิวัตร์ นับเป็นประเด็นสำคัญของสังคมไทยที่ได้ช่วยให้คน ในสังคมนี้ได้เรียนรู้ปรากฏการณ์ใหม่ๆ ทางสังคม ขณะเดียวกันก็มีภารกิจในการที่จะศึกษาเข้าใจ ประเด็นสำคัญดังกล่าวเพื่อหาทางปรับปรุงและ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเป็น ผลของระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมา เป็นเวลานานนับศตวรรษ ขณะเดียวกันสังคมก็ได้ เกิดการเปลี่ยนแปลงใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งทาง ด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นการก้าวไปสู่ภาวะ เสรีนิยมมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปัจจัยภายในประเทศ ขยายตัวไปในทิศทางของระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจออกจาก ศูนย์กลาง

ในบรรดางานเขียนเกี่ยวกับกระแสโลกา-  
นุวัตร มีทั้งทัศนะที่มองว่ากระแสโลกา-  
นุวัตรจะช่วยสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น มีทั้ง  
ทัศนะที่มองว่ากระแสโลกา-  
นุวัตรจะทำให้สังคมไทย  
ย่ำแย่ลงอย่างมาก และมีทั้งทัศนะที่เห็นว่าปัจจัย  
ที่จะมีผลต่อการพัฒนาของสังคมนั้น มีทั้งปัจจัย  
ภายนอกคือกระแสโลกา-  
นุวัตร และปัจจัยภายใน  
เช่น รูปแบบของระบอบ  
การเมืองระดับชาติ  
นโยบายของรัฐ ระบบ  
การศึกษา ระบบค่านิยม  
และวัฒนธรรม และ  
ความเข้มแข็งของท้องถิ่น  
เป็นต้น

ผลการศึกษาชี้  
ให้เห็นว่า สังคมไทยมี  
ลักษณะสำคัญที่แตกต่าง  
ไปจากสังคมตะวันตก  
นั่นคือ สังคมไทยมีการ  
รวมศูนย์อำนาจในระดับ  
สูงมาเป็นเวลานาน  
ส่งผลให้ระบบการ

กระจายอำนาจอ่อนแอ ตลอดจนชุมชนก็ขาดกำลัง  
ที่จะเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดบทเรียน โอกาสและ  
การฝึกฝนเรียนรู้ที่จะจัดการปัญหาในท้องถิ่นของ  
ตนเอง ผิดกับสังคมตะวันตกที่ระบบการกระจาย  
อำนาจมีมานานตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติระบอบ  
ประชาธิปไตย การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยใน

ตะวันตกจึงแยกไม่ออกจากการพัฒนาระบอบ  
ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ แม้กระแสโลกา-  
นุวัตรจะเข้ามา  
สร้างปัจจัยภายในหลายด้านให้เป็นประชาธิปไตย  
มากขึ้น แต่ปัจจัยภายในหลายด้านที่ขัดขวางการ  
กระจายอำนาจก็สามารถนำเอากระแสโลกา-  
นุวัตร

ไปใช้ให้เป็นประโยชน์  
ด้วยการนำเอาเครื่องมือ  
ต่าง ๆ ที่มากับกระแส  
โลกา-  
นุวัตรไปใช้ในการ  
เผยแพร่และสนับสนุน  
การรวมศูนย์อำนาจต่อไป  
แม้ว่ากระแสการกระจาย  
อำนาจจะค่อยเติบโตมาก  
ขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีระบบ  
หลายอย่างที่ไม่ส่งเสริม  
การกระจายอำนาจ

เป็นที่แน่ชัดว่าโลก  
และสังคมไทยในยุคต่อไป  
นี้ กระแสโลกา-  
นุวัตรจะ  
ทำให้ปัจจัยภายนอก และ  
ปัจจัยภายในมีบทบาทต่อ

สังคมแต่ละจุดมากขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงพ้น  
ฉะนั้น มุมมองที่ยอมรับบทบาทของปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง  
ด้านบวกและลบ ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการ  
ช่วยให้เรามองเห็นทิศทางของกระแสต่าง ๆ ในวัน  
ข้างหน้า

กระแสโลกา-  
นุวัตรมีบทบาทมากขึ้นเป็น

“แม้กระแสโลกา-  
นุวัตรจะเข้า  
มาสร้างปัจจัยภายในหลาย  
ด้านให้เป็นประชาธิปไตยมาก  
ขึ้น แต่ปัจจัยภายในหลาย  
ด้านที่ขัดขวางการกระจาย  
อำนาจก็สามารถนำเอา  
กระแสโลกา-  
นุวัตรไปใช้ให้  
เป็นประโยชน์ ด้วยการนำเอา  
เครื่องมือต่าง ๆ ที่มากับ  
กระแสโลกา-  
นุวัตรไปใช้ใน  
การเผยแพร่และสนับสนุนการ  
รวมศูนย์อำนาจต่อไป”

ลำดับในสังคมไทย แต่ขณะเดียวกัน แม้กระแสการกระจายอำนาจจะมีคนเรียกร้อง แต่ก็มีความอุปสรรคมากมายที่ยังต้องการการศึกษาค้นคว้าต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่าปัญหาและผลกระทบของการที่สังคมไทยไม่ได้มีการกระจายอำนาจเช่นในสังคมตะวันตก

บทเรียนสำคัญจากการศึกษาครั้งนี้ก็คือ การที่จะต้องทำความเข้าใจบทบาทและปฏิสัมพันธ์

ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกให้ดี เพื่อที่จะกำหนดได้ว่าขนาดของกระแสโลกาภิวัตน์และกระแสการกระจายอำนาจในสังคมไทยจะมีผลกระทบแค่ไหน และจะเกิดขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจังได้เมื่อใด และอย่างไร



## เชิงอรรถ

1. นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ถอดรหัสโลกาภิวัตน์” **มติชนรายสัปดาห์** ฉบับวันที่ 18–24 พฤศจิกายน 2537 หน้า 56–57.
2. William O. Winter, **State and Local Government in a Decentralized Republic**. (New York : Macmillan Publishing Co. Inc, 1981), pp. 493–494.
3. ชัยอนันต์ สมุทวณิช **โลกาภิวัตน์กับขนาดของประเทศไทย**. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, พฤศจิกายน 2537) และสนธิ ลิ้มทองกุล, **โลกาภิวัตน์**. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, กรกฎาคม 2537)
4. โปรดดู ธเนศวร์ เจริญเมือง, “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์”, **ไทย-พม่า-ลาว-จีน สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจสี่เหลี่ยมวัฒนธรรม** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, มกราคม 2538) หน้า 254.
5. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “โลกาภิวัตน์-โลกาภิวัตน์” **ผู้จัดการรายวัน** ฉบับวันที่ 7 พฤศจิกายน 2537 หน้า 9 และ เกษียร เตชะพีระ, **วิวาทะโลกาภิวัตน์** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, พฤษภาคม 2538) หน้า 17–27.
6. นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ถอดรหัสโลกาภิวัตน์”, อ้างแล้ว, หน้า 56.
7. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย” ใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บก. **โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย** (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์, 2538) และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, “โลกาภิวัตน์ด้านสังคม-มิติหนึ่งในความด้อยพัฒนาของรัฐไทย” ใน บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, บก. **สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก** (กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงษ์พงษ์, 2539)

8. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **โลกาวัตร์กับอนาคตของประเทศไทย**, อ่างแล้ว, หน้า 36, 41.
9. เพิ่งอ้าง, หน้า 37, 41
10. สนธิ ลิ้มทองกุล, **โลกาวัตร์** อ่างแล้ว, หน้า 37, 114, 115
11. นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ถอดรหัสโลกาวัตน์” อ่างแล้ว, หน้า 57.
12. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “โลกาวัตร์กับสังคมเศรษฐกิจไทย” อ่างแล้ว, หน้า 63–78
13. โปรดดูเชิงอรรถหมายเลขที่ 11–12
14. สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, อ่างแล้ว, หน้า 97–98
15. ธงชัย วินิจจะกุล, อ่างแล้ว, หน้า 23–24.
16. M. Piore, & C.F. Sabel, **The Second Industrial Divide**. (New York : Basic Books, 1984 and S. Sassen, “Beyond the city limits : A commentary” in J.R. Logan & T. Swanstrom, eds, **Beyond the city limits : Urban policy and economic restructuring in comparative perspective** (Philadelphia : Temple University Press, 1990), pp. 237–242.
17. G. Clark, J. McKay, G. Missen, & M. Webber, “Objections to economic restructuring and the strategies of coercion : An analytical explanation of policies and practices in Australia and the u.s.”, **Economic Geography**, 68, pp. 43–59 and K. Cox, “The politics of globalization : A sceptic’s view.” **Political Geography**, 11, pp. 427–429.
18. B.C. Smith, **Decentralization : the territorial dimension of the state**. (London : George Allen & Unwin, 1985), Chapter One.
19. Vivien Schmid, **Democratizing France**. (Cambridge : Cambridge University Press, 1994) and Dilys M. Hill, **Democratic Theory and Local Government**. (London : George Allen & Unwin, 1974)
20. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, “ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ. 2394–2543, พ.ศ. 2543–2475” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภาพ มานะรังสรรค์, **บรรณาธิการ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528)
21. ประหยัด หงษ์ทองคำ, **การปกครองท้องถิ่นไทย**. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526)
22. ธเนศวร์ เจริญเมือง, **99 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย**, พ.ศ. 2440–2539 เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, กุมภาพันธ์ 2540.

23. ธเนศวร์ เจริญเมือง, **100 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย**, พ.ศ. 2440–2540. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ คบไฟ, 2540) บทนำและบทสรุป
24. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **โลกาวัตตกับอนาคตของประเทศไทย**, อ่างแล้ว, หน้า 25–33 และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, **โลกาวัตต** 2000, อ่างแล้ว, หน้า 6.
25. Jean Marc Ohnet, **Historie de la decentralisation francaise**. (Paris: Librairie Generale Francaise, 1996), p. 13 and A. Norton, **International Handbook of Local and Regional Government**. (Aldershot: Edward Elgar, 1994), pp. 3–7.
26. Norton, *Ibid.*, pp. 3–5
27. *Ibid.*, p.3
28. *Ibid.*, p.9
29. Martin Carnoy, Manuel Castells, Stephen S. Cohen, and Fernando H. Cardoso, **The New Global Economy in the Information Age: Reflections on Our Changing World** (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1993), pp. 1–2
30. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **โลกาวัตตกับอนาคตฯ**, อ่างแล้ว, หน้า 37
31. โปรดดูพระราชบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้ในหนังสือรวบรวมกฎหมายการปกครอง เช่น **คัมภีร์นักปกครอง ฉบับรวมกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 2** (กรุงเทพฯ: กลุ่มคุณภาพพิเศษ, มิถุนายน 2536)

