

รัฐไทย: รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า

Thailand: A Late Decentralizing Country (LDC)

รองศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง *

กล่าวนำ

มีนิทานเรื่องหนึ่งชื่อว่า “คนตาบอดคลำช้าง” คนหนึ่งยืนข้างหน้าจับวงช้างที่ม้วนไปมา ไม่ยอมหยุด อีกคนหนึ่งยืนข้างๆ ลูบคลำใบหูอันเฉียบบางและกวัดแกว่งไปมา อีกคนหนึ่งยืนด้านข้างลูบคลำขาช้าง และคนสุดท้ายยืนด้านหลังจับหางช้าง เมื่อคนจับยืนเฉพาะจุดและไม่เคลื่อนมือต่อไปเรื่อยๆ ข้อสรุปของแต่ละคนต่อรูปร่างลักษณะของช้างจึงต่างกันอย่างสิ้นเชิง

นิทานเรื่องนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไปเพื่อเปรียบเทียบว่าเมื่อมองคนละจุด แต่ละคนจึงมีมุมมองที่แตกต่างกัน ข้อสรุปจึงไม่เหมือนกัน

แต่นั่นเป็นการเปรียบเทียบสำหรับคนทั่วไปเท่านั้น ในทางวิชาการ วิธีคิดวิธีมองปัญหาต่าง ๆ นั้นมีความสลับซับซ้อนกว่าที่กล่าวมามากนัก

ที่ผ่านมา นักวิชาการสำนักหนึ่งพยายามเสนอมุมมองแบบองค์รวม (Holistic Approach) โดยเสนอว่าการมองสิ่งต่าง ๆ นั้นจะมองจุดใดจุดหนึ่งไม่ได้ แต่จะมองให้เห็นภาพทั้งหมดของสิ่งนั้น มองให้เห็นปฏิสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ที่เกาะเกี่ยวกันอยู่จนก่อให้เกิดภาพใหญ่ การมองเช่นนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการมองแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) คือมองให้เห็นทั้งด้าน เช่น โรงเรียนแห่งหนึ่งย่อมประกอบด้วยอาคารหลายหลัง สนามหญ้า เสาธง ครู นักเรียน ครอบครัวยุติธรรม ห้องเรียน ภารโรง สมุด ดินสอ หนังสือ ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างไร ตัวอย่างเช่น นักเรียนไม่มีความสุขในการเรียนอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น เรียนหนัก การบ้านมาก ครูทรมาน ถูกเพื่อนกลั่นแกล้ง เรียนไม่ทันเพื่อน ห้องเรียนมืด แต่ละห้องมีนักเรียนมากเกินไป เกิดความอึดอัด สถานที่ก็คับแคบ ไม่มีสนามกีฬา หรือแม้แต่ที่ให้วิ่งเล่น หรือครอบครัวยุติธรรม ฯลฯ วิธีการมองหลายๆ ด้านจะช่วยให้เราค้นพบว่าแต่ละปัญหาเกิดจากอะไร มิใช่มองแต่เพียงจุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น แล้วรีบสรุปออกมา

นอกจากการสรุปสาเหตุของปัญหาหนึ่งๆ โดยใช้วิธีการแบบสหวิทยาการแล้ว ก็ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่ถกเถียงกันบ่อยๆ นั่นคือ การสรุปลักษณะสำคัญของสิ่งๆ หนึ่ง ดังนิทานที่ยกมากล่าวในตอนต้น เช่น เราควรจะสรุปว่าช้างเหมือนอะไร หรือคนๆ หนึ่งมีลักษณะอย่างไร เมืองๆ หนึ่งมีลักษณะสำคัญอย่างไร และรัฐหนึ่งมีลักษณะสำคัญอย่างไร

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อะไรคือลักษณะสำคัญของสิ่งๆหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าสิ่งๆนั้นมีลักษณะภาพรวมอย่างไร มีองค์ประกอบสำคัญอะไรบ้าง และอะไรเล่าที่ควรจะเป็นลักษณะสำคัญของสิ่งนั้น

คำถามต่อไปมีว่าจะกำหนดลักษณะสำคัญเพื่ออะไร มุ่งสู่จุดหมายใด นี่ต่างหากที่เป็นประเด็นสำคัญเพราะถ้าหากจุดมุ่งหมายต่างกัน การกำหนดลักษณะสำคัญก็ย่อมต่างกันได้ เช่น หากเราจะเดินทางไปพบชายคนหนึ่ง เราอยากรู้ลักษณะสำคัญของเขาเพื่อจะได้เข้าไปพบเขา เราก็จะค้นหาลักษณะสำคัญ **เพื่อการระบุตัว** เช่น หูกาง ทรงผมพั้งค์ ใว้หนวดเครายาว เป็นต้น แต่ถ้าเป็นนักมวยจะศึกษาคู่ต่อสู้ว่ามีอาวุธสำคัญอะไร และมีจุดอ่อนตรงไหน เป้าหมายก็เป็นคนละอย่าง เราจึงหาอาวุธสำคัญของเขา**เพื่อหลบหลีกและป้องกัน** และเรารู้จุดอ่อน**เพื่อโจมตี**

การวิเคราะห์ลักษณะสังคม

การสรุปลักษณะสำคัญของสังคม (Characterization of a society) ก็เช่นกัน ประเด็นมีว่าจะสรุปเพียงเพื่อรู้ หรือว่าจะสรุปลักษณะสำคัญอันใดอันหนึ่งเพื่อเพิ่มพูนความรู้และวิชาการ หรือจะสรุปลักษณะสำคัญอันเป็นปัญหาเพื่อการเสริมสร้างหรือแก้ไขต่อไป จากนั้น เราจะเห็นว่า 1. เราควรจะมองปัจจัยต่างๆให้เห็นอย่างรอบด้าน มิใช่มองเพียงจุดใดจุดหนึ่งแบบแยกส่วน แล้วนำไปสรุปเป็นภาพรวม 2. แม้เราจะมองปัจจัยต่างๆที่เกาะเกี่ยวกันและมีผลต่อกันอย่างรอบด้าน แต่เราสามารถจะเน้นศึกษาปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเป็นกรณีพิเศษ เช่น มุ่งศึกษาโรคภัยไข้เจ็บ ประเด็นเศรษฐกิจ ประเด็นการเมือง หรือประเด็นศาสนา ฯลฯ แต่ในการวิเคราะห์สามารถอธิบายได้โดยเชื่อมกับปัจจัยอื่นๆ และ 3. เราจะสรุปลักษณะสำคัญเพื่ออะไร เพื่อให้เห็นว่ามันคือแกนกลางของสิ่งที่เราศึกษาเท่านั้น หรือเพื่อให้เห็นว่ามันคือสิ่งสำคัญที่จะต้องรักษาไว้ต่อไป หรือเพื่อให้เห็นว่ามันคือปมปัญหาที่จะต้องแก้ไขในอนาคต

ราวปี พ.ศ. 2485 เมื่อมีการก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เอกสารของพรรคได้ระบุว่าสังคมไทยเป็นสังคมกึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินา (Semi-colonial and semi-feudal society) หมายความว่าสังคมนี้มีได้เป็นเมืองขึ้นโดยตรงของประเทศล่าอาณานิคม แต่ต้องเสียเปรียบหลายด้านในการลงนามเซ็นสัญญากับประเทศเหล่านั้น และแม้ระบบเศรษฐกิจเสรีจะพัฒนาไปมาก แต่เศรษฐกิจแบบเดิมคือการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของเจ้าที่ดิน และชาวนาจำนวนมากต้องเช่าที่ดินทำกินยังดำรงอยู่ ทำให้สังคมมีระบบเศรษฐกิจ 2 แบบ ¹

¹ คณะนักวิจัยไทย, **เส้นทางสังคมไทย** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประชากรธรรม, 2529

ในปี พ.ศ. 2493 J. F. Embree ได้เขียนบทความที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างกว้างขวางชื่อ “Thailand: a loosely structured social system”² โดยชี้ว่าสังคมไทยมีความยืดหยุ่นสูง โครงสร้างทางสังคมไม่เข้มงวดตายตัวจนเกินไป การเลื่อนฐานะทางสังคมมีความเป็นไปได้

ในงานเขียนเมื่อปี พ.ศ. 2505 ของ David A. Wilson เรื่อง *Politics in Thailand* สังคมไทยเป็นสังคมที่มี 2 โครงสร้าง (a gross two-class structure) คือในเมืองกับชนบท มีการแบ่งกันอย่างชัดเจนโดยฝ่ายแรกอยู่ในเมืองเป็นผู้ปกครอง กินเงินเดือน ส่วนฝ่ายหลังอยู่ในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่และเป็นเกษตรกรที่มีการผลิตกึ่งหนึ่งผลิตเพื่อขายอีกกึ่งหนึ่งผลิตเพื่อใช้เอง สภาพดังกล่าวทำให้ระบบการเมืองอยู่ในวงจำกัด มีความมั่นคงและมีลักษณะอำนาจนิยม³

4 ปีต่อมาคือในปี พ.ศ. 2509 Fred W. Riggs เขียนหนังสือที่ได้รับการยกย่องอย่างสูงชื่อ *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*⁴ หนังสือเล่มนี้ชี้ว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการ หรือรัฐอำมาตยาธิปไตย รัฐไทยมิใช่รัฐจารีตที่มีระบบเศรษฐกิจและการปกครองแบบศักดินาเช่นในอดีต แต่การเข้ามาของปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจและวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ทำให้ระบบราชการที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ขยายตัวมีบทบาทในการบริหารประเทศทุกระดับ กล่าวโดยย่อ แนวทางการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกทำให้รัฐไทยพัฒนาระบบราชการจนกระทั่งระบบราชการมีอำนาจและบทบาทควบคุมทั่วทั้งสังคม⁵

การเสวนาเรื่อง **เมืองไทยไม่ใช่กรุงเทพฯ** จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2525 ได้จุดประกายสำคัญในการมองเมืองหลักของประเทศ ทศนะสำคัญในการพิจารณากรุงเทพฯ ในขณะนั้นคือ กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ใหญ่โตกว่าเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยหลายสิบเท่า เป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้านของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนจากต่างจังหวัดอพยพเข้าไปเรียนหนังสือ หางานทำ และแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ทำให้เกิดสภาวะของเมืองที่เรียกว่า “เอกนคร” หรือเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างเมืองใหญ่กับเมือง

² J.F. Embree, “Thailand: a loosely structured social system”, *American Anthropologist*. 1950:52, pp. 181-193

³ David A. Wilson, *Politics in Thailand*. Ithaca: Cornell University Press, 1962. pp. 274-282

⁴ Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1966 pp. 319-366

⁵ โปรดดูวิธีการวิเคราะห์อีกแนวหนึ่งแต่ได้ข้อสรุปคล้ายคลึงกัน William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Westport, CT: Greenwood Press, Publishers, 1966

อื่นๆอย่างมาก และนับวันจะทำให้เมืองที่ใหญ่โตเกินไปเช่นกรุงเทพฯมีปัญหามากมาย การแก้ไข ปัญหาต่างๆเต็มไปด้วยความยากลำบาก ⁶

ในปี พ.ศ. 2527 ไพศาล สุริยะมงคล และ James Guyot เขียนบทความชื่อ “The Bureaucratic Polity at Bay” ได้ชี้ว่าสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุคทุนนิยม รัฐบาลกลางจะหมด บทบาทลงแล้ว ชนชั้นนายทุนกำลังเข้าไปมีบทบาททั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในสังคมมากขึ้น เป็นลำดับ ⁷

ในปี พ.ศ. 2532 อมร รัชศาสตร์ จัดพิมพ์หนังสือชื่อ **ประชาธิปไตยหลายรส** เป็น ผลงานรวมบทความที่ผู้เขียนได้เขียนระหว่างปี พ.ศ. 2518-2531 มีประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็นในหนังสือเล่มนี้คือ 1. ระบบการบริหารราชการของไทยมีลักษณะรวบอำนาจมากเกินไป สมควรที่จะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (บทความ พ.ศ. 2526) และ 2. ความไม่เรียบร้อย ระหว่างการจัดระบบข้าราชการประจำกับบทบาทของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะการใช้ อำนาจมากเกินไปของนักการเมือง (บทความ พ.ศ. 2531) ⁸

วิทยานิพนธ์ของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในปี พ.ศ. 2532 เรื่อง **มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ** นับเป็นงานที่พัฒนาแนวคิดของไพศาล สุริยะ มงคลและ James Guyot ไปอีกขั้นหนึ่งด้วยการชี้ให้เห็นการขยายตัวของกลุ่มพลังนอกระบบ ราชการโดยเฉพาะปัจจัยเศรษฐกิจยุคใหม่ของไทยมีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา รัฐไทยได้ก้าวพ้นสถานะของรัฐบาลหรือรัฐอำมาตยาธิปไตยไปแล้ว ⁹

ปีถัดมา ชัยอนันต์ สมุทวณิชเขียนหนังสือชื่อ **รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุ-สังคมสยาม** โดยเสนอว่าเนื่องจากมนุษย์มีพลัง 3 ด้านขับเคลื่อนให้ต้องมาอยู่ร่วมกันคือ ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีความสุขและอยู่รอด ตลอดจนความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี จึง นำไปสู่บทบาทของรัฐ 3 ด้านคือ ความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม แต่ในสังคมไทย

⁶ เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง **เมืองไทยไม่ใช่กรุงเทพฯ** จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 24-25 กุมภาพันธ์ 2525

⁷ Pisan Suriyamongkol and James Guyot, Bangkok: Graduate School of Public Administration, The National Institute of Development Administration, 1984

⁸ อมร รัชศาสตร์, **ประชาธิปไตยหลายรส**. หน้า 162-163 และหน้า 206-213

⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ**. แปล โดยสายทิพย์ สุดติพันธ์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539 (Anek Laothamatas, *From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism: Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Ph.D. Thesis, Columbia University, 1989)

การประสาน 3 มิตินี้เข้าด้วยกันยังไม่บรรลุเพราะมิติบางด้านเพิ่งเริ่มต้นไม่นาน การต่อสู้แข่งขันระหว่างมิติต่างๆยังดำเนินไปอย่างเข้มข้น¹⁰

ในปี พ.ศ. 2538 ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ ได้เสนอบทความชื่อ **เชียงใหม่: เอกนครระดับภาค** โดยเสนอว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา รัฐได้ระดมส่งเสริมการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ จนเติบโตกลายเป็นศูนย์กลางทุกๆด้านของภาคเหนือ มีการย้ายหน่วยราชการสำคัญที่เป็นศูนย์กลางระดับภาคตั้งอยู่ที่จังหวัดลำปางไปตั้งที่จังหวัดเชียงใหม่ ส่งผลให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองใหญ่ที่แตกต่างจากเมืองรอบๆ ผู้คนหลั่งไหลไปอยู่ในเมืองใหญ่ เกิดปัญหาหลายด้านต่อคนในเมือง และเมืองอื่นๆที่อยู่รอบๆ เชียงใหม่ได้กลายเป็นเอกนครระดับภาค¹¹

ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างของวิธีคิดและวิธีมองสังคมไทย เราจะพบว่าแม้นักวิชาการแต่ละท่านจะมีจุดเน้นหนักคนละด้าน จุดประสงค์ในการนำเสนอก็ต่างกัน คือมีทั้งเสนอเป็นแง่คิดเชิงวิชาการ และมีทั้งเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่จุดเด่นของมุมมองเหล่านี้คือการมองปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติต่างๆภายในสังคม ตลอดจนผลกระทบที่มีมิติเหล่านั้นมีต่อกัน

งานเขียนที่กล่าวมาเขียนขึ้นในห้วง 60 กว่าปีมานี้ย่อมสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหารที่เปลี่ยนไปดังปรากฏในวิธีการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของรัฐไทยในแต่ละยุคสมัย

รัฐไทย: รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า

ที่ผ่านมา ในระดับสากล คำว่า LDCs มีความหมายว่า Less Developed Countries ซึ่งได้แก่ประเทศด้อยพัฒนา ต่างจากคำว่า DCs ซึ่งหมายถึงประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) แต่ในบทความนี้ คำว่า LDC หมายถึง Late Decentralizing Country ได้แก่ประเทศที่มีการกระจายอำนาจล่าช้า

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมานานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5¹² ระบบดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมา โดยมีเครื่องมือสำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบ

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ฯ, 2533 หน้า 29-64

¹¹ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, **เชียงใหม่: เอกนครระดับภาค** ปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มีนาคม 2539

¹² โปรดดู Tej Bunnag, *The Provincial Administration of Siam from 1892 to 1915: A Study of the Creation, the Growth, the Achievements, and the Implications for Modern Siam, of the Ministry of the Interior under Prince Damrong Rachanuphap*. Ph.D. Thesis, Oxford University, 1968 or James

บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง แต่สาระสำคัญยังคงเดิมคือรับรองระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางต่อไป

ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของประเทศไทยมีประเด็นสำคัญที่ควรทำความเข้าใจอย่างน้อย 4 ประเด็นคือ **ประการแรก ประเทศไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป** (An over-centralized state) การรวมศูนย์อำนาจในช่วง 1 ศตวรรษก่อนมีลักษณะทั่วด้าน กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้เข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครอง ยกเลิกระบบเจ้าผู้ครองนครในเมืองต่างๆ แต่งตั้งข้าราชการไปบริหารตั้งแต่ระดับมณฑล ต่อมาเปลี่ยนเป็นจังหวัด อำเภอ และควบคุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นับถือท้องถิ่น จัดระบบเศรษฐกิจ ระบบภาษีอากร เข้าควบคุมถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ โทรศัพท แม่น้ำ ป่าไม้ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ ระบบวิทย์ การคมนาคมขนส่งทั้งหมด จัดระบบการศึกษา แต่งตั้งครูอาจารย์ทุกระดับทั่วประเทศ แต่งตั้งพระสงฆ์ตั้งแต่ระดับเจ้าอาวาสขึ้นไปทั่วประเทศ ยกเลิกภาษาเขียนของท้องถิ่น และห้ามการใช้ภาษาท้องถิ่นในห้องเรียนและห้องประชุม ในด้านศิลปวัฒนธรรมและประเพณี แม้รัฐบาลกลางจะมีได้สั่งห้าม แต่ในเมื่อมีการกล่าวยกย่องศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของส่วนกลางตลอดมา ประกอบกับการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปทำงานในทุกจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนตำบลและหมู่บ้านในระยะหลังๆ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของส่วนกลางจึงถือว่าเป็นของชาติ ต้องยกย่องและปฏิบัติตาม

ประการที่สอง ผลที่ตามมาจากประเด็นแรกก็คือ **พลังท้องถิ่นอ่อนแอ** (Weak local forces) ความอ่อนแอของท้องถิ่นปรากฏให้เห็นหลายด้าน เช่น 1. ขาดอำนาจในการดูแลบริหารท้องถิ่นของตนเอง หลายสิบปีที่ผ่านมา คนท้องถิ่นต่างๆประสบปัญหาอยากทำให่ถนนมีคุณภาพ ต้องการบ่อน้ำ ต้องการครูที่ดี ต้องการดูแลป่าไม้ติดตำบลของตนเอง ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ข้าราชการที่ถูกส่งมาจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรก็มีเหตุผลเช่น ขาดงบประมาณ รัฐไม่มีนโยบาย กำลังรอคำสั่ง กำลังรอคำวินิจฉัย หรือข้าราชการย้ายบ่อยๆ งานไม่ต่อเนื่อง เป็นต้น 2. เมื่อขาดอำนาจหน้าที่ ก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือได้แต่รับคำสั่งจึงขาดประสบการณ์ ขาดการสั่งสมฝีมือ 3. เกิดความคิดว่าไม่ใช่ของฉัน ฉันไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของหลวง ท้องถิ่นหรือบ้านเมืองไม่ใช่ของเรา 4. ใฝ่แต่รอคอยคำสั่งหรือรอว่าเมื่อใดรัฐบาลจะยื่นมือลงมาให้ความช่วยเหลือดูแล เกิดทัศนะมองรอเท้า เกิดทัศนะพึ่งพาปัจจัยภายนอก 5. มองไม่เห็นพลังของตนเอง คิดว่าคนของรัฐบาลมีความสามารถมากกว่า เกิดการดูถูกศิลปวัฒนธรรม ประเพณีของตนเอง เปลี่ยนขนานนามสกุลให้เป็นแบบคนกรุงเทพฯ เกิดการเลียนแบบคนอื่น ละทิ้งศิลปวัฒนธรรมที่บรรพบุรุษทิ้งไว้

ให้ และ 5. เกิดความไม่รู้ไม่สนใจเรื่องราวและปัญหาต่างๆในท้องถิ่น เยาวชนไม่อยากอยู่ในต่างจังหวัด ไม่ค่อยมีใครคิดจะเป็นเกษตรกร มีแต่คนอยากไปอยู่กรุงเทพฯ แต่งกายสวยงาม มีแต่คนคิดจะเป็นเจ้าคนนายคน ไม่ค่อยมีคนสนใจการบริหารจัดการท้องถิ่น วิทย์โทรทัศน์ และภาพยนตร์ กลายเป็นผู้ให้การศึกษา มีบทบาทเหนือพ่อแม่ปู่ย่าตายาย ยั่วยุให้คนซื้อสินค้าต่างๆ คนในท้องถิ่นทานอาหารร่วมกัน แต่สายตาทุกคู่อยู่ที่จอโทรทัศน์ ฯลฯ

แน่นอนการสรุปเช่นนี้มีได้หมายความว่าท้องถิ่นจะสูญสิ้นไปเสียทุกอย่าง แต่ต้องยอมรับว่าจารีตประเพณีและศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นจำนวนมากสูญหายไปด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไปในช่วง 1 ศตวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเขตตัวจังหวัด ตัวอำเภอเมืองและอำเภอรอบๆ การเติบโตของวิทย์-โทรทัศน์ โทรศัพท์ ภาพยนตร์ ถนนและยานยนต์ส่วนบุคคล ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลให้การทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่นไปไกลถึงชนบทที่ห่างไกล

ประการที่สาม การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปและความเข้มแข็งของรัฐบาลกลางมีความยาวนานต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยต่างประเทศ (A long period of over-centralization and role of external factors) สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะประเทศไทยตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประเทศแถบอินโดจีนที่กำลังเผชิญปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเศรษฐกิจเสรีกับเศรษฐกิจสังคมนิยม ประเทศไทยซึ่งมีระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารและมีความใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาอยู่แล้วจึงได้รับการสนับสนุนจากค่ายตะวันตกทั้งด้านงบประมาณ เครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ตลอดจนวิชาการ

เพื่อมิให้เกิดความเห็นแย้งกับนโยบายของประเทศตะวันตกในการปราบปรามฝ่ายสังคมนิยม ระบบเผด็จการทหารในประเทศไทยจึงได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน เพราะเป็นระบบการเมืองที่ห้ามการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีโดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ผลของการสนับสนุนจากภายนอกทำให้รัฐบาลไทยเติบโตอย่างมากในด้านงบประมาณและวัสดุต่างๆ ส่งผลให้จำนวนบุคลากรที่รับใช้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันการปกครองส่วนท้องถิ่นกลับอ่อนแอ ไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก

จากตารางที่ 1 และ 2 เราจะพบว่าจำนวนหน่วยราชการและจำนวนข้าราชการของไทยมีมาก หากนับรวมเข้ากับจำนวนข้าราชการทหาร สังคมไทยจะมีข้าราชการถึง 2 ล้านกว่าคน เทียบกับอังกฤษซึ่งมีประชากรไล่เลี่ยกับไทย และญี่ปุ่นซึ่งมีประชากรถึง 100 กว่าล้านคน แต่ทั้งสองประเทศนั้นมีจำนวนข้าราชการไม่ถึง 5 แสนคน ขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีหน่วยงานจำนวนไม่มากนัก และมีจำนวนพนักงานน้อย แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยมีระบบการบริหารที่อยูในการควบคุมของรัฐบาลกลางและหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกล่าวโดยรวมก็คือระบบการรวมศูนย์อำนาจ

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนส่วนราชการในปี พ.ศ. 2537

ส่วนราชการ	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ ส่วนภูมิภาค
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	20	200	138
2. กระทรวงการคลัง	7	131	1,807
3. กระทรวงการต่างประเทศ	11	130	-
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	12	223	3,728
5. กระทรวงคมนาคม	8	104	75
6. กระทรวงพาณิชย์	8	109	75
7. กระทรวงมหาดไทย	8	184	3,151
8. กระทรวงยุติธรรม	4	46	-
9. กระทรวงแรงงานฯ	6	71	375
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	8	71	-
11. กระทรวงศึกษาธิการ	14	194	885
12. กระทรวงสาธารณสุข	7	120	885
13. กระทรวงอุตสาหกรรม	6	62	100
14. ทบวงมหาวิทยาลัย	1	7	-
15. หน่วยงานอิสระ	5	203	-
รวม	125	1,855	11,219

ที่มา: ฝ่ายแผนข้อมูลและสารสนเทศ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง
สำนักงาน ก.พ.

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนข้าราชการพลเรือน

ประเภทข้าราชการ	ปี 2536	ปี 2538
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน		
1. ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	860,733	380,123
2. ข้าราชการครู (ก.ค.)	รวมกับ ก.พ.	530,487
3. ข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.)	44,748	48,554
4. ข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	999	1,111
5. ข้าราชการตุลาการ (ก.ต.)	1,605	1,901
6. ข้าราชการอัยการ (ก.อ.)	1,581	1,696
7. ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)	192,755	205,854
รวม (1-7)	1,102,421	1,169,726
8. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)	29,538	31,285
9. ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)	4,397	5,759
10. พนักงานเทศบาล (ก.ท.)	22,239	26,012
11. พนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.)	3,059	3,371
รวม (8-11)	59,229	66,472
รวมข้าราชการฝ่ายพลเรือน	1,161,650	1,236,153

ที่มา : แหล่งเดียวกัน

แทนที่รัฐบาลจะเพิ่มศักยภาพ งบประมาณ และจำนวนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐบาลแต่ละชุดที่ผ่านมากลับจัดตั้งหน่วยงานของตนเองทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รับผิดชอบงานส่วนต่างๆเสียเอง แทนที่จะมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลแต่งตั้งข้าราชการไปดูแลและพัฒนาจังหวัดต่างๆและพื้นที่ระดับตำบลและอำเภอ ทุกแห่งทั่วประเทศ แต่เมื่อมองเห็นว่าควรมีงานด้านพัฒนาชุมชนเกิดขึ้น แทนที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล รัฐบาลกลับจัดตั้งงานด้านนี้ในระดับส่วนกลางและภูมิภาค ต่อมา มีการต่อสู้ปะทะกันระหว่างกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายรัฐบาล แทนที่รัฐบาลจะเร่งให้หน่วยราชการต่างๆปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง และมอบงานบางอย่างเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐบาลก็จัดตั้งหน่วยงานเร่งรัดพัฒนาโดยให้หน่วยงานระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล เหมือนเคย ทั้งหมดนี้นำไปสู่การขยายตัวของหน่วยราชการระดับบนอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สี่ ความแข็งแกร่งและการดำรงอยู่อย่างยาวนานของระบบรวมศูนย์
อำนาจนำไปสู่ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented centralization) การที่ระบบรวมศูนย์อำนาจของไทยอยู่ในระดับสูง มีความเข้มแข็งและดำรงอยู่นาน พร้อมกันกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่อ่อนแอ ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ (เหตุผลสำคัญของความอ่อนแอของภาคการเมืองก็คือการที่ข้าราชการทหารใช้กำลังแทรกแซง ล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลายครั้ง) ทำให้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีอำนาจมากสามารถขยายอาณาจักรของตนด้วยการของบประมาณเพิ่ม และเพิ่มจำนวนหน่วยงานและบุคลากร¹³

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในจังหวัดสำคัญๆของประเทศ กระทรวงต่างๆได้จัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางเป็นจำนวนมากในจังหวัดเหล่านั้น ดังกรณีจังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2535 มีหน่วยราชการส่วนกลางตั้งอยู่ถึง 194 หน่วย หน่วยราชการส่วนภูมิภาค 35 หน่วย ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเพียง 27 หน่วย¹⁴ สภาพดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นเพียงผู้รับทราบการทำงานหรือช่วยประสานงานเท่าที่จะทำได้ แต่ระบบการบริหารทั่วทั้งจังหวัดจะไม่อาจดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ และทิศทางเดียวกัน เนื่องจากเป้าหมาย นโยบาย งบประมาณ และจำนวนบุคลากรได้ถูกกำหนดขึ้นที่ส่วนกลาง ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแม้จะกระทบทุกฝ่ายที่อยู่ในจังหวัดนั้น แต่เนื่องจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงนำเอานโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติ นอกจากนี้ พวกเขาายังต้องถูกโยกย้ายทุกๆ 2-3 ปี ทั้งยังต้องคอยต้อนรับผู้บังคับบัญชาจากกรุงเทพฯบ่อยครั้ง การชำระสะสางปัญหาต่างๆจึงดำเนินไปอย่างล่าช้า กระทั่งอาจยุติลงเมื่อกระทรวงหรือผู้บริหารที่ย้ายเข้ามาอยู่ใหม่มีความเห็นแตกต่างจากผู้จากไป

จากผลการศึกษาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง “แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย” นำเสนอเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ในอุทยานซึ่งมีพื้นที่รวม 1.63 แสนไร่แห่งนี้มีหน่วยราชการสังกัดกระทรวงต่างๆรวมถึง 43 หน่วยตั้งอยู่ (และที่ผ่านมามีหน่วยงานเหล่านี้ได้กักเก็บน้ำไว้ใช้จนเป็นเหตุให้น้ำตกห้วยแก้วที่เคยเป็นสถานที่พักผ่อนที่ใกล้เมืองที่สุดของคนเชียงใหม่มีปริมาณน้ำตกน้อยมากโดยเฉพาะในหน้าร้อน) และเนื่องจาก

¹³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **हेตุดูอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543 บทที่ 2-3.

¹⁴ พ.ต.ท.สายันท์ จันทร์ดัทพ์, “การขยายจำนวนหน่วยงานราชการในจังหวัดเชียงใหม่” รายงานการศึกษาภายใต้หัวข้อการเมืองและการบริหารภาคเหนือ, วิชาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2535

หน่วยงานเหล่านี้สังกัดคนละครึ่งทรง การขอร้องให้ย้ายออกไปหรือยุติการกักเก็บน้ำไว้จึงไม่อาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลพวงของการกระจายอำนาจที่ล่าช้า

ในปี พ.ศ. 2540 สังกมไทยได้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ซึ่งได้รับการยกย่องว่ามีเนื้อหาส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากทุกจังหวัดที่เข้าไปมีส่วนร่วมออกความเห็นและผลักดันให้เกิดการแก้ไขปรับปรุง จึงจัดเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายกระจายอำนาจอย่างมีขั้นตอน ผลก็คือพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านสภาเมื่อปี พ.ศ. 2542 และรัฐบาลได้ประกาศนโยบายกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม จนถึงต้นปี พ.ศ. 2546 หรือ 5 ปีหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปัญหาการกระจายอำนาจมีหลายประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่าเส้นทางสายนี้ยังมีอุปสรรคสำคัญ และชี้ว่าอุปสรรคเหล่านี้เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจที่มีมากเกินไป และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นช้ามากในสังคมไทยนั่นเอง

ประการแรก ความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยทำให้หน่วยงานราชการต่างๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีผลประโยชน์หรือทัศนคติที่ผูกพันกับนโยบายการรวมศูนย์อำนาจเดิมอย่างมากจนแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ดังเช่น ครูจำนวนมากไม่ยอมโอนย้ายไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยอ้างว่าผู้นำอบต. ยังขาดความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงาน มีความรู้จำกัดเกี่ยวกับการจัดการระบบการศึกษา จึงขอให้อบต. มีความพร้อมกว่านี้ในอนาคต ครูจึงยินดีที่จะย้ายไปสังกัด อบต.

คำถามสำคัญเกี่ยวกับประเด็นนี้คือ คำว่าท้องถิ่นมีความพร้อม ใครเป็นคนตัดสิน ที่ผ่านมา ประชาชนท้องถิ่นเรียกร้องขอมีอำนาจและบทบาทในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง แต่ก็ถูกปฏิเสธตลอดมา โดยเฉพาะคำว่าไม่พร้อม ที่สรุปได้ว่าองค์กรท้องถิ่นจะต้องรณรงค์ให้มากขึ้นเพื่อให้รัฐยอมรับฟังข้อเสนอของฝ่ายที่เรียกร้องให้กระจายอำนาจ

ประการที่สอง การกระจายอำนาจที่ล่าช้าโดยเฉพาะเมื่อเกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ที่ปัจจัยเศรษฐกิจเสรีจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีพลังสูงมากในการครอบงำความคิดของคนในประเทศกำลังพัฒนา ผลก็คือ เมื่อการรวมศูนย์อำนาจทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอมาเป็นเวลานาน

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์รุกเข้ามา ก็ทำให้ท้องถิ่นตกเป็นเครื่องมือของปัจจัยภายนอกได้โดยง่าย ดังเราจะเห็นพฤติกรรมการแต่งกาย ความนิยมในการใช้มือถือ กระแสความนิยมและคลังไคล์ต่อนักดนตรีและนักแสดงวัยรุ่นของต่างประเทศ ลัทธิบริโภคนิยม ตลอดจนค่านิยมเสรีทางเพศ ซึ่งกำลังเป็นปัญหาใหญ่มาก โดยที่ที่ผ่านมา สังคมระดับล่างอ่อนแอเกินไป ไม่อาจจะดมกำลังมาต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์

ประการที่สาม ความอ่อนแอของท้องถิ่นในขณะที่ยาบ้าเป็นงานที่ทำรายได้เป็นอย่างดีและรุกรานมาอย่างขนานใหญ่ โดยผู้มีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งได้รับประโยชน์ ท้องถิ่นที่อ่อนแอ ไม่มีผู้นำระดับล่างที่มีอำนาจสูงพอที่จะนำประชาชนคัดค้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังคมไทยจึงถูกยาบ้ารุกรานอย่างหนัก และขณะนี้ กำลังมีการรณรงค์อย่างหนักเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งฟื้นความเข้มแข็งขึ้นมาต่อสู้กับภัยยาบ้า และโรคภัยอื่นๆ รวมทั้งการไม่เคารพกฎจราจร นำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุและการสูญเสียจำนวนมากในช่วงวันหยุด

ประการที่สี่ ความล่าช้าในการกระจายอำนาจทำให้รัฐบาลคิดค้นวิธีการอันหลากหลายเพื่อเร่งพัฒนาประเทศให้ก้าวทันชาติอื่น และสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเข้าใจต่อความสำคัญและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ ด้วยความปรารถนาดีต่อประเทศชาติ แนวความคิดเรื่อง ผู้ว่าซีอีโอ จึงเป็นงานชิ้นหนึ่งรัฐบาลกลางอยากกระดมข้าราชการระดับนี้ให้ทำงานหนัก จริงจัง พร้อมรับคำสั่งทุกอย่างอย่างมีวินัยและเต็มไปด้วยประสิทธิภาพเพื่อให้คำสั่งและนโยบายของผู้บริหารรัฐบาลได้รับการปฏิบัติและสนับสนุนอย่างแข็งขัน

แนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอ จึงได้รับการตอบรับด้วยท่าทีที่ต่างกันเช่น มีทั้งความไม่เข้าใจว่าเหตุใดต้องเน้นลักษณะบนสู่ล่างในขณะที่สังคมไทยกำลังก้าวไปสู่การกระจายอำนาจมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็มีอีกกลุ่มหนึ่งชื่นชมกับปรากฏการณ์เช่นนี้เพราะเห็นว่าผู้นำเด็ดขาด และออกคำสั่งมากก็คือแบบอย่างของเขา ซึ่งก็คือผลพวงของระบบรวมศูนย์อำนาจที่ยาวนานนั่นเอง

และ **ประการสุดท้าย** ท่ามกลางความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างการกระจายอำนาจกับความคึกคักเอาการเอางานของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินนโยบายแนวประชานิยมเพื่อครองใจคนทั้งหลาย เราจะเห็นแนวโน้มของความพยายามของรัฐที่จะดึงอำนาจกลับคืนสู่ศูนย์กลาง (Recentralizing trends) ดังกรณีของผู้ว่าซีอีโอ หรือความพยายามของรัฐที่จะไม่รับฟังข้อเสนอขององค์กรประชาชนที่คัดค้านนโยบายบางอย่างของรัฐ กระทั่งทำลายความเชื่อถือขององค์กรประชาชน แต่ขณะเดียวกัน พลังท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองให้มากกว่านั้น และต้องการให้มีการกระจายอำนาจที่มากกว่าเดิม ก็ยังคงเป็นพลังเพื่อการกระจายอำนาจต่อไป เช่น กลุ่มผลิตเหล้าพื้นบ้าน ไวน์ผลไม้ในจังหวัดต่างๆ ที่กำลังได้รับความสนใจอย่างสูง ตลอดจนความสนใจของประชาชนที่จะอนุรักษ์โบราณสถาน และรื้อฟื้นองค์ความรู้ในท้องถิ่น เช่น อาหาร ผ้าทอ นิทาน และความรู้เรื่องยารักษาโรค ฯลฯ

คำส่งท้าย

สังคมไทยยังคงก้าวไปข้างหน้าท่ามกลางกระแสการเรียกร้องของคนท้องถิ่นที่จะผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และกระแสของรัฐบาลกลางและหน่วยราชการบางส่วนที่ยังเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจน่าจะเป็นคำตอบที่ดีกว่า การนำเสนอโครงการและโครงการงานต่างๆ แนวประชานิยม (Populist policies) มีผู้มองว่าเป็นความพยายามที่จะยึดครองความนิยมของประชาชนชั้นกลางและชั้นล่างให้ได้มากที่สุด เป็นการทำอะไรให้ประชาชนให้มากๆ ให้ประชาชนรู้สึกหวังพึ่ง ได้แต่รอรับความเมตตาของรัฐบาล รอคอยอัศวินจากเมืองหลวง ทำให้ชุมชนอ่อนแอ แต่ไม่ใช่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักพัฒนาศักยภาพของตนเอง มิใช่ต้องการให้ประชาชนรู้จักสร้างชุมชนของตนเองให้เข้มแข็งด้วยตัวเอง¹⁵

ล่าสุด การแก้ไขกฎหมายในช่วงเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม พ.ศ. 2546 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ นั่นคือการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนทุกประเภทและทุกระดับ ได้แก่ นายก อบจ. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และนายก อบต. (กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองไปแล้วเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543) และได้ทำให้เกิดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 เป็นต้นมาหลายครั้งจนถึงการเลือกตั้งใหญ่ครั้งล่าสุด 14 มีนาคม คือการเลือกตั้งนายก อบจ. ทั่วประเทศพร้อมกัน 74 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดบุรีรัมย์ซึ่งเลือกไปแล้วเมื่อต้นเดือนธันวาคม 2546)

กล่าวในเชิงหลักการ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงควรจะกระตุ้นความตื่นตัวและสนใจทางการเมืองของประชาชน ทำให้ประชาชนกับผู้บริหารท้องถิ่นใกล้ชิดกันมากขึ้น ทำให้กลไกการตรวจสอบผู้บริหารมีมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำงานอย่างโปร่งใส ยุติธรรม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และรู้สึกต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และสัมผัสเสียงที่จะต้องได้รับโทษมากขึ้น หากบริหารงานผิดพลาดหรือคิดแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ในเชิงโครงสร้าง การที่ประชาชนแยกบัตรเลือกตั้งคือเลือกสมาชิกสภา และเลือกผู้บริหารคนละใบจะทำให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารมีมากขึ้นทั้งสภาท้องถิ่นและประชาชนซึ่งเลือกตั้งโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละระดับในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมา ยังต้องอาศัยเวลาพอสมควรที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนหรือหลายคนแสดงศักยภาพในการทำงานเพื่อท้องถิ่น กระทั่งเปิดโอกาสให้ประชาชนบางท้องถิ่นลุกขึ้นมาตรวจสอบการบริหารหรือขับไล่ผู้บริหารบางคน (ดังกรณีชาวแคลิฟอร์เนียลงประชามติ – Recall – ถอดถอนนายเกรย์ เดวิส ผู้ว่าการรัฐ และเลือกนายอาร์โนลด์ ชวาเซนเน็คเกอร์เป็นแทนเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ที่ผ่านมา) หรือ

¹⁵ “2546 จุดเปลี่ยนท้องถิ่นไทย” **ประชาคม** ปีที่ 2 ฉบับที่ 23 มกราคม 2546 หน้า 12-23

อาจจะได้เห็นการบริหารงานที่ยอดเยี่ยมในบางพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความตื่นตัว การยกยอบนไปดูงาน จุดประกายความหวังให้เกิดการปรับปรุงระบบการบริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองประชาชนท้องถิ่นได้มากขึ้น และพัฒนาศักยภาพของประชาชนและระบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นได้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ทั้งสองกระแสคือความพยายามในการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ระบบการกระจายอำนาจ และความพยายามที่จะใช้อำนาจรัฐส่วนกลางมีบทบาทครอบงำท้องถิ่นยังคงดำเนินต่อไป ต่อสู้และขัดแย้งกันต่อไป ทั้งๆที่ประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นประเด็นที่ชัดเจน ยอมรับกันทั่วไป และปรากฏเป็นจริงแล้ว ในประเทศตะวันตก แต่สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการกระจายอำนาจที่ล่าช้ามานาน ระยะทางไปสู่ความเป็นรัฐกระจายอำนาจ (Decentralized State) ก็ย่อมประสบอุปสรรคขวากหนามมากมาย และสลับซับซ้อนบ้าง อันเป็นธรรมชาติของการเริ่มงานที่ล่าช้ากว่าปกติ และมีใช่เรื่องที่ผู้ใดจะรู้สึกท้อถอย ตรงกันข้าม ควรจะดีใจที่บัดนี้ ระยะผ่านไปสู่การกระจายอำนาจกำลังเกิดขึ้นอย่างมีขั้นตอน

บรรณานุกรม

- “2546 จุดเปลี่ยนท้องถิ่นไทย” **ประชาคม** ปีที่ 2 ฉบับที่ 23 มกราคม 2546.
- คณะนักวิจัยไทย. 2529. **เส้นทางสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประชาธรรม.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2525. เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง **เมืองไทย ไม่ใช่กรุงเทพฯ**. วันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2525.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2533. **รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ฯ.
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์. 2539. **เชียงใหม่: เอกนครระดับภาค**. ปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2 โครงการ ศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พ.ต.ท.สายันท์ จันทรศัพท์. 2535. **รายงานการศึกษาภายใต้หัวข้อการเมืองและการบริหาร ภาคเหนือ“การขยายจำนวนหน่วยงานราชการในจังหวัดเชียงใหม่”**. วิชาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อมร รักษาสัตย์. 2532. **ประชาธิปไตยหลายรส**. กรุงเทพฯ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2539. **มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคม ธุรกิจ**. แปลโดยสายทิพย์ สุกติพันธ์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอัน สืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- David A. Wilson. 1962. **Politics in Thailand**. Ithaca: Cornell University Press.
- Fred W. Riggs. 1966. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.
- J.F. Embree. 1950. “Thailand: a loosely structured social system”, **American Anthropologist**.
- James A. Ramsay. 1971. **The Development of A Bureaucratic Polity: The Case of Northern Siam**. Ph.D. Thesis, Cornell University.
- Pisan Suriyamongkol and James Guyot. 1984. **Bangkok: Graduate School of Public Administration**. The National Institute of Development Administration.
- Tej Bunnag. 1968. **The Provincial Administration of Siam from 1892 to 1915: A Study of the Creation, the Growth, the Achievements, and the Implications for Modern Siam, of the Ministry of the Interior under Prince Damrong Rachanuphap**. Ph.D. Thesis, Oxford University.

William J. Siffin. 1966. *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*.
Westport, CT: Greenwood Press, Publishers.