

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองประเทศไทยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2435 สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวคิดให้มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เนื่องด้วยสาเหตุที่มาจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ สำหรับปัจจัยภายนอก ได้แก่ การต่อต้านการรุกรานของชาติมหาอำนาจตะวันตก หรือลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ส่วนปัจจัยภายในประกอบไปด้วย 2 ประการ ประการแรก ได้แก่ ปัญหาความเป็นเอกภาพของชาติ เพราะดินแดนที่ประเทศไทยปกครองในขณะนั้น ประกอบด้วยส่วนที่เป็นไทยแท้กับส่วนที่เป็นประเทศราช ประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวทางการปกครองประเทศ และประชาชนขาดความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่ ที่เกี่ยวกับการจัดการการปกครองประเทศ จนทำให้การปกครองประเทศขาดประสิทธิภาพ¹

การปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งนั้น ได้วางรากฐานการปกครองแบบใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปของกระทรวง ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการปกครองภูมิภาคใหม่ ให้สามารถรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบเทศาภิบาลมาใช้ ขุนนางจากส่วนกลางได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่างๆ และมีการจัดโครงสร้างการปกครองในรูปของมณฑล นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล และทรงจัดการปกครองท้องถิ่นใหม่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน²

¹โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: หจก. นำกัการพิมพ์, 2543. หน้า 5.

²โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546. หน้า 78.

จากการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งนั้น ทำให้รัฐไทยเริ่มแบ่งการปกครองประเทศออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น³

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐไทยก็แบ่งการปกครองประเทศเป็น 3 ระดับ ดังที่กล่าวข้างต้น อย่างเป็นทางการ เริ่มด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกในปี พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกตราขึ้นหลายฉบับ และปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง แต่ไม่ว่าจะแก้ไขปรับปรุงกี่ครั้งจนถึงล่าสุด สาระสำคัญของโครงสร้าง รูปแบบและลักษณะการปกครองประเทศยังคงเดิม คือ การปกครอง 3 ระดับ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น

การปกครองส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรมต่างๆ หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนรวมของชาติ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาติ รวมทั้งนโยบายด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังควบคุมส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง⁴

การปกครองส่วนภูมิภาค คือ การแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ รวมตลอดจน ตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นการแบ่งอำนาจบางประการให้แก่ผู้แทนของกระทรวง กรม จากส่วนกลางซึ่งส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจ (Deconcentration)⁵

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง และมีความเป็นอิสระในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ในปัจจุบันประเทศไทยจัดรูปแบบ

³โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วรรณนาการปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 5.

⁴ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ และอมร รักษาสัตย์. “การปกครองท้องถิ่น”. ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิ. เจ. พรินติ้ง, 2544. หน้า 355.

⁵เรื่องเดียวกัน

การปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา⁶

ตั้งแต่สังคมไทยแบ่งการปกครองประเทศออกเป็น 3 ระดับ และอยู่ภายใต้ระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาเป็นเวลานาน จนกระทั่ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ออกมาในลักษณะต่างๆ กล่าวคือ

หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ขยายออกไปตั้งหน่วยงานเป็นจำนวนมาก โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งส่วนที่เป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศทุกๆ สาขาเรื่อยมาตลอดช่วง 1 ศตวรรษ⁷ หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการอำนวยความสะดวก หรือการควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานเท่านั้น หากแต่ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นส่วนที่ซ่อนอยู่ภายใต้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค⁸ ความซ้ำซ้อนในภารกิจและพื้นที่ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามภารกิจนั้นอยู่แล้ว⁹ ภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้นว่า อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน กิจการเกี่ยวกับสุขอนามัย กิจการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กิจการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในชุมชน การส่งเสริมเด็ก สตรี เยาวชนและคนชรา ตลอดจน กิจการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ซ้อนทับกับภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ ที่ทำในนามของส่วนราชการต่างๆ

⁶เรื่องเดียวกัน

⁷สถาบันพระปกเกล้า. “1 ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจในสังคมไทย (พ.ศ. 2534 - 2544)”. ใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส บจก., 2545. หน้า 91.

⁸นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางของการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546. หน้า 87.

⁹วุฒิสาร ดันไชย. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547. หน้า 25.

ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อม ต่อการให้บริการสาธารณะในลักษณะเดียวกันของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากร การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตัวเลขสถิติต่างๆ กล่าวคือ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แล้วพบว่า งบประมาณของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94.5 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในขณะที่เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.5 ของงบประมาณทั้งหมด ในส่วนของทรัพยากรบุคคล ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีมากถึง 974,536 คน ในขณะที่พนักงานของท้องถิ่นมีอยู่ทั้งหมดเพียง 57,115 คน และในจำนวนนี้ก็เป็นพนักงานของกรุงเทพมหานครถึง 30,063 คน¹⁰

แม้มีความคิดเรียกร้องให้มีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นตลอดมา แต่ก็ยังไม่มีความก้าวหน้ามากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังหวงอำนาจและหวงภารกิจที่ตนเองกระทำอยู่ การไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจและอำนาจนั้นกลายเป็นการผูกขาดภารกิจและอำนาจ เพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผลประโยชน์ดังกล่าว คือ การขยายอัตรากำลังและขยายโครงสร้างองค์กรให้ใหญ่โตมากขึ้น ในทางกลับกัน การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากรไปให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นก็ย่อม หมายถึง การหดตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับมาอย่างยาวนาน¹¹

นอกจากนั้น หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นยังถูกรวบงำ และบริหารงานโดยข้าราชการของภูมิภาคตลอดมา ดังจะเห็นได้จาก โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กร สำหรับตำแหน่งอื่นๆ เช่น ปลัดจังหวัดก็ทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น สถานการณ์เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า บทบาทส่วนใหญ่ในการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นของข้าราชการในส่วน

¹⁰โอนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543. หน้า 7 – 8.

¹¹สถาบันพระปกเกล้า. “1 ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจในสังคมไทย (พ.ศ. 2534 - 2544)”. ในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. หน้า 92.

ภูมิภาค หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ในความเป็นจริงแล้ว ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาของท้องถิ่นโดยตรงนั่นเอง ดังนั้น สถานภาพของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government)¹²

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาคอขวดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก หรือกล่าวได้ว่า ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ¹³ เนื้อหาหลักสำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคมไว้ที่ส่วนกลาง¹⁴ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มีข้อแตกต่างที่สำคัญ 5 ประการ¹⁵ กล่าวคือ

1. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 10 มาตรา ซึ่งมีมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 – 290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีการแยกหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ

2. มีการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก เช่น ในมาตรา 282 บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งหมายความว่า รัฐจะต้องให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองมากที่สุดแต่ต้องไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกในชาติ

3. เน้นสิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้สิทธิแก่ท้องถิ่นที่มีความพร้อมจะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเดิมเป็นเรื่องของทางราชการที่จะประกาศจัดตั้ง

¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 87 - 88.

¹³ โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. หน้า 238.

¹⁴ ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. รายงานการสังเคราะห์การวิจัย เรื่อง การประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547. รายงานศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548. หน้า 1.

¹⁵ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ และอมร รักษาสัตย์. “การปกครองท้องถิ่น”. ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า 365.

4. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านต่างๆ มากขึ้น กล่าวคือ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

5. กำหนดให้ราษฎรท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยตรง เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรท้องถิ่น

เมื่อพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวมาแล้ว พบว่า เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับส่วนท้องถิ่น ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศต่างๆ¹⁶ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังกล่าว ยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่นไทย ดังจะเห็นได้จาก ในระยะปีต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อนำวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 3) และ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4), พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) และ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 12), พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 3), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2), พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น กฎหมายทั้งหมดนี้ต่างก็มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และการปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการอย่างมาก ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไทย¹⁷

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549. หน้า 19.

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 37.

จังหวัดเชียงใหม่มีการปกครองและการบริหารงานจากทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีจำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลาง 166 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 27 หน่วยงานและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นรวม 211 แห่ง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 28 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 181 แห่ง¹⁸

แต่เชียงใหม่เคยเป็นรัฐอิสระในอดีตนานถึง 262 ปี (พ.ศ. 1839 – 2101) และตกเป็นประเทศราชนานถึง 341 ปี (พ.ศ. 2101 – 2442) ก่อนที่จะถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม จึงจำเป็นต้องเข้าใจพัฒนาการด้านการปกครองของเชียงใหม่โดยสังเขป ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5

การบริหารและการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงออกไปในหลากหลายรูปแบบ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 5 ระยะเวลา¹⁹ กล่าวคือ

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 1839 – 2101) : เมืองเชียงใหม่มีอิสรภาพและมีฐานะเป็นเมืองหลวงของรัฐล้านนา ระบบการบริหารและการปกครองในช่วงนี้มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งก็คือ ระบบศักดินา สังคมจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นเจ้าที่ดินและชนชั้นไพร่ทาส กษัตริย์มีอำนาจมากที่สุดทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีเจ้าขุนมูลนายเป็นข้าราชการ ขุนนางทำหน้าที่ควบคุมไพร่ทาส ส่วนไพร่และทาสต้องขึ้นสังกัดต่อเจ้านาย โดยมีหน้าที่ทำงานรับใช้เจ้านายของตน และทำงานให้หลวงโดยไม่มีอิสระและสิทธิทางการเมือง

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2101 – 2317) : เมืองเชียงใหม่ในช่วงนี้มีฐานะเป็นเมืองขึ้นของพม่า พม่าได้ล้มล้างระบอบกษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ และได้มีการแต่งตั้งผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ ที่เป็นคนในท้องถิ่นสลับกับคนพม่า แล้วแต่ความสามารถในการทำงานรับใช้นโยบายของพม่า ส่วนระบบขุนนางไพร่ทาสยังคงเดิม

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2317 – 2417) : เมืองเชียงใหม่มีฐานะเป็นเมืองขึ้นของธนบุรีและรัตนโกสินทร์ สารสำคัญของของการปกครองในช่วงนี้คือ

1. สยามไม่ปกครองโดยตรง ยังไม่มีข้าราชการจากสยามเข้ามาบริหารงานไม่ว่าระดับใด
2. เจ้าหลวงของแต่ละเมืองในล้านนาถูกกลืนอำนาจ เช่น มีคณะผู้ปกครองที่เรียกว่าเจ้าขันห้าใบ ในระดับถัดลงไป ยังมีคณะผู้บริหารอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการ

¹⁸สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. 2549. “ข้อมูลจังหวัด.” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.chiangmai.go.th> (2 มีนาคม 2549).

¹⁹ธเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, 2540. หน้า 22 - 43.

บริหารและช่วยเหลือการตัดสินใจความต่างๆ เรียกว่า เจ้าสนามหลวง (เจ้าสนามหลวง) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหลวงก่อปัญหา

ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2417 – 2442) : เป็นครั้งแรกที่สยามส่งขุนนางเข้ามาปกครองโดยตรง แต่ยังคงตำแหน่งเจ้าหลวงและเจ้านายบางส่วน of เจ้าหลวงไว้ เมืองเชียงใหม่อยู่ในช่วงการลิดรอนอำนาจเจ้าเมือง และการยกเลิกฐานะเมืองขึ้น ในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นการพยายามรวมเมืองเชียงใหม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2442 ได้มีการยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่ โดยให้เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ

ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2442 – พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476) : จากนั้นสยามก็ค่อยๆ เพิ่มจำนวนขุนนางที่ส่งมาจากกรุงเทพฯ เข้ามาบริหารงานด้านต่างๆ ส่งผลให้อำนาจของเจ้าหลวงและเจ้านายในท้องถิ่นลดลงทีละขั้น

ปัจจุบันเชียงใหม่มีบทบาทเป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนบน มีเศรษฐกิจ ความเจริญทางกายภาพที่ดูเหมือนไม่แตกต่างไปจากกรุงเทพมหานคร แต่กลับมีทั้งศิลปวัฒนธรรม ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและคตินิยมเชื่อ ที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่นของตน²⁰ เชียงใหม่ยังเป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวมากและมีชื่อเสียงมากที่สุดของภาคเหนือ และเป็นพื้นที่ที่นักท่องเที่ยวมาแวะชมมากที่สุด โดยมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญทั้งทางธรรมชาติ ทางด้านโบราณคดี ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม²¹ เขตพื้นที่ภายในกำแพงเมืองเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเคยเป็นบริเวณเมืองหลวงเก่า ที่เต็มไปด้วยศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ ในปัจจุบันพื้นที่ภายในกำแพงเมืองเชียงใหม่จึงกลายเป็นหน้าตา ความภาคภูมิใจและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเชียงใหม่

พื้นที่กลางเมืองภายในกำแพงเมืองเชียงใหม่ นับเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจ และมีความสำคัญต่อเมืองเชียงใหม่เป็นอย่างมาก เอกสารและข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับเมืองเชียงใหม่แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่สมัยพญามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้น บริเวณกลางเมืองมีลานโล่งกว้างที่เรียกว่า “ช่วงหลวง” ซึ่งถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของเมือง เพราะใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบพิธีกรรมและกิจกรรมต่างๆ ของเมือง เช่น การชุมนุมทัพ การเล่นมหรสพ หรือ การจัดงาน

²⁰ สุดรา สุธาญา. เชียงใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สารคดี, 2540. คำนำ.

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มเมืองตอนบนระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2542 – 2551). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2542. หน้า 5 – 72.

พระราชพิธีที่ต้องมีคนมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมาก²² บริเวณโดยรอบช่วงหลวงยังเป็นที่ตั้งหอคำหรือบริเวณพระราชวังที่ประทับของพระมหากษัตริย์ซึ่งเรียกว่า “เวียงแก้ว” และคุ้มของเจ้านายต่างๆ รวมทั้งเป็นที่ตั้งที่ทำการของเจ้านายและขุนนางด้วยเช่นกัน ดังนั้น ช่วงหลวงจึงถือเป็นศูนย์กลางการปกครองของเมืองเชียงใหม่และอาณาจักรล้านนาในอดีต

เนื่องจากทำเลที่ดีอันโดดเด่น และเป็นศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักรล้านนาในอดีต เมื่อสยามเข้ามายึดครองล้านนา ก็ได้อาศัยพื้นที่ใจกลางกำแพงเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของอำนาจใหม่ และปกครองด้วยระบบเทศาภิบาล ช่วงหลวงก็กลายเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ เช่น ศาลากลางของรัฐบาล ศาลแขวง เรือนจำ โรงเรียนประจำมณฑลพายัพยุพราชวิทยาลัย สำนักงานยาสูบจังหวัดเชียงใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น เจ้านายและขุนนางเมืองเชียงใหม่ขายคุ้มและที่ดินในพื้นที่แถบนั้น จึงทำให้มีการสร้างอาคารพาณิชย์ ร้านค้าต่างๆ ขึ้นมาจนทำให้สภาพของช่วงหลวงเมืองเชียงใหม่แทบจะไม่เหลืออยู่เลย ปัจจุบันคงเหลือพื้นที่เฉพาะลานด้านหน้าอนุสาวรีย์สามกษัตริย์เท่านั้น ที่ยังแสดงร่องรอยของช่วงเมืองให้เห็นอยู่บ้าง²³

ปัจจุบัน พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ได้ชำรุดทรุดโทรมเสื่อมสลายตามภาระการใช้งานและตามกาลเวลา รวมทั้ง มีการบุกรุกทำลายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ประกอบกับ เมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันเป็นเมืองที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวสูง จึงทำให้เกิดการลงทุนสิ่งก่อสร้างต่างๆ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว จนกระทั่ง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม วัฒนธรรม ตลอดจน ศาสนสถาน นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชนและโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วย ซึ่งสถานะเช่นนี้ได้ทำลายสภาพแวดล้อมและความสำคัญของเมืองเก่าเชียงใหม่ให้สูญสิ้นไปอย่างรวดเร็ว จึงนับเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข²⁴

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

²²อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. ประวัติศาสตร์กับการปกครองท้องถิ่น: แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539. หน้า 15.

²³สุรพล คำรหัสกุล. ช่วงเมืองและวัดหัวช่วงกับแบบแผนของเมืองในดินแดนล้านนา. เชียงใหม่: คณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545. หน้า 32.

²⁴สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะ. การเสนอแผนการจัดการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเมืองเก่าเชียงใหม่. ม.ป.ท., 2537. หน้า 2.

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐได้ส่งเสริมนโยบายการท่องเที่ยวเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองเก่าที่โดดเด่นด้วยโบราณสถานและวัดวาอารามจำนวนมาก ที่แตกต่างจากกรุงเทพฯ ในขณะที่เดียวกัน ภาคประชาชนก็เริ่มต้นตัวและเรียกร้องให้มีการบูรณะโบราณสถานและวัด ด้วยเหตุนี้ โบราณสถานต่างๆ กลางเมืองเชียงใหม่ ตลอดจนสถานที่ราชการที่ถูกทอดทิ้งก็เริ่มเป็นเป้าหมายของการบูรณะ ตลอดจน เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ในการบูรณะโบราณสถานกลางเมืองเชียงใหม่

นี่คือที่มาของรูปแบบการบูรณะและจัดการสถานที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ที่แตกต่างกัน เนื่องจากสถานที่ประวัติศาสตร์แต่ละแห่งสังกัดหน่วยงานราชการที่ต่างกัน ท่ามกลางการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยวที่เข้ามาชมสถานที่ประวัติศาสตร์และสถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติของจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้พบว่า การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในขณะที่เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านธุรกิจ โรงแรม ร้านอาหาร สถาบันการเงินและสถาบันการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่มีความสลับซับซ้อน และความสลับซับซ้อนนี้ก็ทวีความเข้มข้นมากขึ้น

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 - 2549) ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายและทางปฏิบัติของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นว่าเป็นเช่นไร มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร เนื่องจากช่วงเวลาที่ทำการศึกษาในปี พ.ศ. 2545 – 2549 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองหลายประการ ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ กล่าวคือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ, พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบของกระทรวง สำนักงานรัฐมนตรี กรมหรือหน่วยงานราชการหลายฉบับ ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (Chief Executive Officer) รวมทั้ง ผู้ศึกษา ยังวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ของหน่วยงานราชการทั้งสามระดับ

ผู้ศึกษาใช้แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่องปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) ไว้ในหนังสือเรื่อง “เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น”²⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง ยังได้นำเสนอแนวคิดเดียวกันนี้ โดยใช้ชื่อว่าการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายของระบบการบริหารราชการไทย (Fragmented Centralization) และการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) ไว้ในหนังสือเรื่อง “การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ”²⁶ และ “รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทยและแผ่นดินแม่”²⁷ รวมทั้ง แนวคิดเรื่อง การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา เพื่อต้องการศึกษาว่าแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายสามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ได้อยู่หรือไม่

ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจข้อมูลขั้นต้นทำให้ทราบว่า พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงเลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา เพราะสามารถศึกษาถึง ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของหน่วยงานทั้งสามระดับในการทำงานเรื่องเดียวกัน และบนพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบเดียวกันได้เป็นอย่างดี พื้นที่ประวัติศาสตร์ดังกล่าวเคยเป็นบริเวณช่วงหลวงของเมืองเชียงใหม่ในอดีต ซึ่งเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญสำหรับเมืองเชียงใหม่ ซึ่งควรค่าแก่การอนุรักษ์และพัฒนาให้เหมาะสม แต่ปัจจุบัน กลับเป็นที่ตั้งของสถานที่ที่มีความแตกต่างกัน คือ เป็นที่ตั้งของวัด โบราณสถาน พิพิธภัณฑ์และสถานที่ราชการ จึงเป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจและเหมาะสมที่จะนำมาเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์อื่นๆ ต่อไป

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

²⁵เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543. หน้า 7 – 26.

²⁶ธเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ. หน้า 87.

²⁷ธเนศวร์ เจริญเมือง. รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทย และแผ่นดินแม่. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547. หน้า 74.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549
2. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาบทบาทของหน่วยงานทั้ง 3 ระดับในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่สะท้อนมาจากบทบาทของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
4. ทำให้ทราบว่า แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) สามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ได้อยู่หรือไม่

1.4 นิยามศัพท์

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คือ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แต่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับและหลักเหตุผล รวมทั้ง เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับขั้นและตามลำดับการบังคับบัญชา (Hierarchy) และ/หรือ เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการเชื่อฟัง เคารพยำเกรง และปฏิบัติตามระบบดั้งเดิมที่สืบทอดต่อกันมาเป็นเวลาพอสมควร โดยมีสาเหตุมาจากการรู้จักมักคุ้นและจงรักภักดีเป็นการส่วนตัว²⁸ และ/หรือเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต้องการครอบครองอำนาจ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรง รักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ตนได้ตั้งไว้²⁹ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแข่งขัน การต่อสู้ การแย่งชิง การขัดแย้ง การไม่ประสานงานกัน ฯลฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนั้น

ราชการบริหารส่วนกลาง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล³⁰ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีทำหน้าที่นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ³¹ ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนรวมของชาติ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาติ รวมทั้ง นโยบายด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังควบคุมส่วนภูมิภาคและกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น³² สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงมหาดไทย กรมการศาสนา กรมธนารักษ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมราชทัณฑ์ กรมศิลปากร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทักษสถานหญิงเชียงใหม่ ศาลแขวงเชียงใหม่

²⁸จิรโชค วีระชัย. สังคมวิทยาการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538. หน้า 373 – 375.

²⁹ประมวล รุจนเสรี. การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี, 2547. หน้า 17.

³⁰สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ. รวมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สัมหวาน, 2547. หน้า 103.

³¹โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. หน้า 83.

³²ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ และอมร รักษาสัตย์. “การปกครองท้องถิ่น”. ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า 355.

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม
สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ การจัดการปกครองและการบริหารออกเป็น
จังหวัดและอำเภอ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา รับนโยบาย
และคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนอำเภอเป็นหน่วยที่รองจากจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบงานของอำเภอ
แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล นายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา³³ สำหรับหน่วยงานราชการส่วน
ภูมิภาค ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 - 2549)
ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานอัยการ
จังหวัดเชียงใหม่ สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
เชียงใหม่

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี
พื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการพัฒนา
จังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก รวมทั้ง ดำเนิน
กิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ ส่วนเทศบาลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน³⁴
หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมือง
เชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่

พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ คือ บริเวณช่วงหลวงของเมืองเชียงใหม่ใน
อดีตซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นสถานที่ต่างๆ ได้แก่

1. วัดอินทนิล ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1 วิหารหลวงพ่อขาว เจดีย์ทรงกลม เจดีย์ทรงแปดเหลี่ยม

1.2 หอประชุมติโลกราชและสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (เดิม)

ซึ่งปัจจุบัน หอประชุมติโลกราชปิดบริการ และสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ย้าย
ไปยังสถานที่แห่งใหม่

³³นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 40.

³⁴เรื่องเดียวกัน

2. หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

2.1 อาคารศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่

2.2 บริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

2.3 อาคารหมู่บ้านพักอัยการ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันกำลังดำเนินการก่อสร้างเป็นหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

3. ศาลแขวงเชียงใหม่ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันกำลังดำเนินการก่อสร้างเป็นหอศิลป์ล้านนา

4. ท้องตลาดหนูงเชียงใหม่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved