

## บทคัดย่อ

การขยายตัวของเมืองในภาคเหนือเป็นการขยายตัวหลังจากที่เศรษฐกิจภาคการค้า การเงิน ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการได้ขยายตัวมากขึ้น พ่อค้าและนักธุรกิจชาวจีนและข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางคือองค์ประกอบสำคัญของเมืองที่ขยายตัว ในอีกด้านหนึ่ง ความอ่อนแอของภาคเกษตรกรรมได้ผลักดันให้ชาวนาจำนวนมากไม่ยอมอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง และกลายเป็นคนเมืองในที่สุด

กล่าวเฉพาะเมืองเชียงใหม่ ท่าเลที่ตั้งอันยอดเยี่ยมของเมืองทำให้เมืองกลายเป็นศูนย์อำนาจของภาคเหนือตอนบน สามารถขยายอำนาจออกไปถึงเขตเชียงตุง เชียงรุ้งและฝั่มตะวันตกของแม่น้ำคง (สาละวิน) เป็นศูนย์อำนาจที่เคยต่อสู้กับอยุธยาหลายครั้ง แต่ในที่สุด เมื่อพม่าเข้มแข็งมากขึ้นและต้องการขยายอิทธิพลเข้ามาในเขตอยุธยาและล้านนา เชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองเอกอยู่ตรงกลางระหว่างพม่ากับอยุธยาก็ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า และเป็นหัวเมืองสำคัญของพม่าในการใช้โจมตีฝ่ายไทย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อฝ่ายไทยเข้มแข็งขึ้นจึงยอมไม่ได้ที่จะให้เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า ประจวบกับพม่าวุ่นกับการรบกับอังกฤษ ไทยจึงแย่งชิงเชียงใหม่ไปจากพม่าได้สำเร็จ ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองขึ้นของไทย และสูญเสียฐานะดังกล่าวด้วยเหตุผลความมั่นคงในเวลาต่อมา แต่ในที่สุดท่าเลที่ตั้งของเชียงใหม่และระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของไทยก็ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองใหญ่และเอกนครระดับภาค เป็นศูนย์รวมความเจริญทั้งปวงของภาคเหนือ และเป็นตัวอย่างสำคัญที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างจังหวัดใหญ่ที่ได้รับการพัฒนา กับจังหวัดรอบๆ ที่ด้อยการพัฒนา และความแตกต่างระหว่างตัวอำเภอเมืองกับอำเภอรอบนอกที่อยู่ห่างไกล ทั้งหมดนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขต (Over-centralization concept) ที่เสนอโดยชัชอนันต์ สมุทวณิช

นอกจากนี้ ระบบการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้หน่วยราชการส่วนกลางขยายอำนาจเข้าไปในเขตการบริหารของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ ๖๖ งาน ทำให้การปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแออยู่แล้ว มีโอกาสพัฒนาที่ยั่งยืน และทำให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัดไร้เป้าหมาย ขาดความเป็นเอกภาพ และปัญหาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของหน่วยราชการและโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งผลกระทบอื่นๆ ที่ตามมา ลักษณะที่กล่าวมาสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจที่ขาดความเป็นเอกภาพ (Uncoordinated centraliation) ของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

การเติบโตของหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้เกิดการแบ่งงานมากขึ้น ขณะเดียวกันยังเกิดปัญหาใหม่ที่หลายปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข แต่กลับปล่อยปละละเลยเนื่องจาก ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Political accountability) ขององค์กรบริหารเหล่านี้ไม่เคยดำรงอยู่

กล่าวโดยสรุป การขยายตัวของเมืองในภาคเหนือ โดยเฉพาะเมืองสำคัญเช่นเชียงใหม่ เป็นการขยายตัวทั้งด้านกายภาพ และทั้งด้านปัญหาที่จะนำไปสู่วิกฤตในระยะยาว สาเหตุหลักของสภาพที่เกิดขึ้นก็คือ ระบบการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งกำลังเป็นปัญหาสำคัญของสังคมภาคเหนือและสังคมไทย.

## Abstract

The expansion of cities in Northern Thailand occurred following the growth of non-agricultural economies, the growing number of Chinese merchants and government officials appointed by the central government to work in this area, and also the decline of agricultural sector which finally forced peasants to migrate into the city.

With regard to Chiang Mai, the excellent location of the city made it the power center of the upper northern region. There were times in history when the Chiang Mai Kingdom spread out to dominate the territories under Chiang Tung and Chiang Rung and also the western part of the Salween River. Chiang Mai fought against Ayuthya for several times. Finally, the stronger Burmese came to conquer Chiang Mai and used it to attack and occupy Ayuthya. Chiang Mai, the major city situated between the two more powerful rivals, Burma and Ayuthya, was good for any conqueror to muster greater power in order to defeat his rival.

It was therefore understandable when King Taksin led his troops to expel the Burmese, he took over Chiang Mai and made sure that the Burmese would not be allowed to rule and make good use of the upper northern region. The Burmese, preoccupied with fighting against the British, could not return to conquer Chiang Mai. And because security reasons, the Bangkok government finally ended the colonial status of Chiang Mai and made this northern capital a permanent part and a city of Siam.

At any rate, the excellent location coupled with the uncoordinated and over-centralization system, the terms coined by Chakrit Noranitpadungkarn and Chai-anan Samudavanija, political scientists, quickly made Chiang Mai a major city and later the regional primate city. The primate city is one where all kinds of economic development projects and activities are concentrated. It is far different from all other surrounding provinces in both physical and cultural development. Further, the urban area is far more developed than the rural areas of the same province.

The uncoordinated and over-centralization system not only has allowed more and more regional government offices in the province to be set up but also has allowed central level government offices to be set up in the province. The problem is that the latter function in a capacity of central-level offices which do not take orders from the regional office. Three major

negative consequences have emerged from this. One, there is no clear direction of the administration system in Chiang Mai. In 1992, there were 256 administrative units in this province and up to 76% or 194 units are central-level, whereas only 14% or are 35 units are regional-level and 10% or 27 units are local government units. In this regard, there has really been no organization which takes command of the city. The centrally-appointed governor is merely a coordinator and each government unit has its own way to implement its policy and build an empire.

Two, city problems are not properly tackled. Because most administrative units are dependent upon the Ministry in Bangkok, there have been no clear responsible unit or problems are not solved. Three, central-level units shoulder the tasks that should be done by local government units. Thus, the role, budget, and power of local government units are low and subordinate. The city has grown, but it has no local spirit. External factors have always shaped and determined its being.