

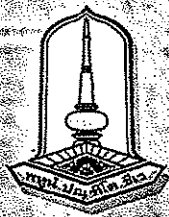


“การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น” ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

รวมบทความวิชาการและงานวิจัย

การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 (พ.ศ.2553)
(เล่ม 2)

Proceedings of the 11th National Conference on Political Science
and Public Administration (2010)
(Vol.2)



คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ร่วมกับ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
25-26 พฤศจิกายน 2553 ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

การปรับตัวและพัฒนาการในด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (97)

ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลง: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความสัมพันธ์
ของพื้นที่ทางการเมืองและพื้นที่ทางสังคม*

Adjustment of Roles and Developments of Local Administrative Organizations under
Streams of Change: Local Administrative Organizations and Relationships between
Political and Social Spaces

ดาร์รัตน์ คำเป็ง**

Dararat Khampeng***

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นพร้อมกับความเป็นรัฐชาติแบบใหม่ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่รองรับความเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีปัญหาสลับซับซ้อนมากขึ้น จนถูกสถาปนาให้มีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการคลังมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษา/การวิจัยเรื่อง สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิดิสังคมและวัฒนธรรม ต.พลายชุมพล อ.เมือง จ. พินิจโลก ได้ค้นพบสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันดับหนึ่งในชุมชนตำบลพลายชุมพล คือ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนั้นบทความนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งในข้อค้นพบที่น่าสนใจดังกล่าว โดยเฉพาะการที่ท้องถิ่นต้องเป็นองค์กรนำในการพัฒนาท้องถิ่น กลายเป็นองค์กรที่ได้เปลี่ยนให้พื้นที่ทางสังคมเป็นพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น และนำไปสู่การสร้างความแปลกแยก ความแตกแยกในชุมชน การแบ่งพวกพ้อง ดังนั้นสิ่งที่ถือว่าเป็นความท้าทายของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมากกว่าการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การผสมพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางการเมือง ไม่ใช่แปลกแยกจากกันและนำไปสู่การเป็นการปกครองตนเอง ซึ่งจะเป็นรากฐานที่มั่นคงและยั่งยืนสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไป

คำสำคัญ : การปรับตัว/ พื้นที่ทางการเมือง/ พื้นที่ทางสังคม /องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Thailand's development of local administration has walked hand in hand with modern nation state. Local administration is aimed to handle changes brought by globalization, in which more complicated problems occur. Local administration is well established with strength and holds autonomy on governing, administration and public finance. The research titled "Causes of changes in social and cultural ways of living in Playchumpol Sub-district, Muang District, Phitsanulok Province" indicated that the first significant cause of changes in

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิดิสังคมและวัฒนธรรม ตำบลพลายชุมพล อำเภอเมือง จังหวัดพินิจโลก.

** อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏที่บูลสอกรณ

*** Lecture, Faculty of Humanities and Social Sciences, Pibulsongkram Rajabhat University

Playchumpol Sub-district is the rising of local administration in the area. This article, therefore, presents some interesting aspects of such findings, especially when local administration becomes organizations which turn existing social spaces into political spaces and leads to disharmony and partisan. Challenges facing local administration nowadays are not merely involved in good management, but in the effort to assimilate social spaces with political ones. That can hopefully lead to autonomous administration which will lay stable and sustainable bases for Thai local administration in the future.

Keywords: Adjustment/Political Spaces/ Social Spaces/ Local Administration Organization/
Local Government Organization/ Local Administrative Organization

บทนำ

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่มีมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่อำนาจส่วนกลางไม่สามารถเข้าถึงการบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ได้ โดยเฉพาะประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาตั้งแต่สมัยครั้งการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เรื่อยมาแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม ในลักษณะการหัวรั้นเห็นอำนาจการปกครองไว้ที่ศูนย์กลางดังกล่าวทำให้ประเทศไทยอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (Over-Centralization)”¹ กับระบบการเมืองการปกครองและการบริหารงานภาครัฐ จนเมื่อเริ่มมีกระบวนการขั้นตอนการกระจายอำนาจมากขึ้นจึงนำมาสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามมา และนำมาสู่วิธีคิดแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสนใจต่อท้องถิ่นมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยที่ได้รับการนำเข้ามาจากต่างประเทศ ได้มีวิวัฒนาการของกระบวนการเติบโตของประชาธิปไตยท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากการเมืองการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่นกัน และหากมองเรื่องดังกล่าวในเชิงปทัสฐานนิยม (Normative approach) จึงไม่ใช่เรื่องแปลกเมื่อสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นแตกต่างกันตามเวลา บริบท บทบาท และองค์ประกอบ บทบาทที่เปลี่ยนแปลงตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกับกระบวนการเติบโตของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีแตกต่างไปจากรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะการปกครองของประเทศต้นแบบอย่างอังกฤษหรือประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งอย่างสหรัฐอเมริกา ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นว่าโครงสร้างการปกครองของไทยเป็นแบบรวมอำนาจ (Centralization) มติโดยตลอดนั้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความต่างไปจากประเทศอื่น และมีความล่าช้าในการกระจายอำนาจหากเทียบกับระยะเวลาที่มีการเริ่มต้นตั้งแต่สมัย พ.ศ. 2440

และท่ามกลางการกระจายอำนาจที่ล่าช้านั้น การปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนภูมิภาคก็ได้รับการสถาปนาให้เติบโตและมีอำนาจเพื่อตรวจสอบและควบคุมการทำงานของปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้เรียกภาวะของการเมืองไทยในช่วงศตวรรษที่ 2500 - 2530 ว่ามีลักษณะระบบรัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (An Over-Centralized State) เช่น ความอ่อนแอของการปกครองท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำโดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาค บทบาทการครอบงำทางสังคมเป็นต้น. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกหนึ่งมิติของอารยธรรมของโลก ภาคแรกจากยุคกรีกถึงทุนนิยมตะวันตก. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550), หน้า 41

ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นกลายเป็นแกนขาของการทำงานของรัฐบาลไปพร้อมกับเกิดการถูกควบคุมดูแลที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขในความไม่ไว้วางใจจากส่วนกลางตลอดมา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อการเมืองการปกครองของไทยได้มีการกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย (Democratization) มากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2540 การบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จึงได้เริ่มมีหมวดของการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282-290 และด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับด้วยเช่นกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีการวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางการเมือง การปกครอง และการจัดบริการสาธารณะต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทั้งบริบทของประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความเข้มแข็งของรัฐ อุดมการณ์ทางการเมือง และปัจจัยภายนอก ได้มีส่วนให้การปกครองท้องถิ่นไทยมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทดังกล่าวตลอดมา โดยการปกครองท้องถิ่นไทยได้พยายามจะสร้างความเข้มแข็ง เพื่อจะสามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นของท้องถิ่นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นบทความชิ้นนี้อันเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิติสังคมและวัฒนธรรม ตำบลพลายชุมพล อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้พบข้อสรุปว่าสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนนั้นเกิดจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อมีการเลื่อนฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นได้นำมาสู่การอธิบายปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการปรับตัวให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นที่เกิดขึ้น และในขณะเดียวกันเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ไม่ควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิมด้วยเช่นกัน ดังนั้นในข้อเสนอของการปรับตัวของการปกครอง คือ การพยายามรักษาให้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ทางสังคม (Social Space) มากกว่าการเป็นพื้นที่ทางการเมือง (Political Space)

กระจายอำนาจสู่การกลายเป็นพื้นที่ทางการเมือง

ในกระบวนการเกิดขึ้นและเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ถือได้ว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่เป็นนวัตกรรมของการเมืองการปกครอง โดยผู้ปกครองไทยได้นำมาใช้เพื่อการรวมอำนาจการปกครอง หรือทั้งนี้สามารถอธิบายได้อีกประการว่า รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นในพ.ศ. 2440 นั้นเป็นภาวะของการกระจายอำนาจภายใต้การรวมศูนย์อำนาจ (Decentralization within Centralization) ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ เป็นสุขาภิบาลกรุงเทพนั้นจึงถือเป็นสิ่งแปลกปลอมของโครงสร้างทางการเมืองไทยที่ไม่เคยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมาก่อน แม้ต่อมาจะมีการริเริ่มการก่อตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นองค์กรใหม่ของหน่วยการปกครองของประเทศไทยภายใต้หลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างภายในขององค์กรดังกล่าวหาได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดการปรับตัวของประชาชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ประการใด เพราะโครงสร้างการทำงานที่เกิดขึ้นนั้นได้สถาปนาบุคคลที่มีอำนาจในโครงสร้างข้าราชการประจำที่สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นผู้ที่มีอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เสนาบดีประจำกระทรวงนครบาล นายช่าง นายแพทย์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เริ่มเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2440 จะเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเมืองการปกครองไทย แต่นวัตกรรมดังกล่าวกลับไม่มีผลทางการเมืองการปกครองที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองมากขึ้นกว่าเดิม

จนเรื่อยมาถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ถูกสถาปนาใหม่ขึ้นพร้อมกันกับประชาธิปไตยระดับชาติให้มีการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบล - นคร - เมือง ตามเจตนารมณ์ของผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตยหาได้มีการพัฒนาการแบบเส้นตรงเป็นไปตามพัฒนาการทางการเมือง (Political Development) อันจะนำไปสู่กระบวนการเป็นทันสมัย (Political Modernization) เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participate) แต่อย่างไรก็ตามโดยสาเหตุหนึ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นแบบเรื่องช้าในช่วงดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุจากบริบททางการเมืองของไทยยังคงไม่มีความเสถียรภาพเกิดขึ้นในการเมือง และความเป็นรัฐข้าราชการ (Bureaucratic Polity) ที่ยังคงมีเจตนารมณ์ต้องการรวมอำนาจในการตัดสินใจในการเมือง การปกครอง และการบริหาร อยู่ที่ยุทธศาสตร์อำนาจ และเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจในอำนาจและความสามารถของท้องถิ่นและคนในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่สิ่งที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้นิยามว่าเป็นลักษณะของ “องค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐ” (State Local government) มิใช่ “องค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น”²

แต่อย่างไรก็ตามความหวังของการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยยังคงไม่ได้สูญหายทั้งหมด โดยจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องประชาธิปไตยและก่อให้เกิดการปฏิรูปอีกครั้ง จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นจุดขยายการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยทั้งนี้ได้นำให้เกิด

- 1) พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 2) พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- 3) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
- 4) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 5) พ.ร.บ. ว่าด้วยการลดคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 6) พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 7) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545
- 8) ประมวลกฎหมายท้องถิ่น (ยังไม่มีผลบังคับใช้)³

โดยทั้งนี้กระบวนการเกิดรูปแบบโครงสร้างและบรรทัดฐานทางสังคมที่ได้ให้เครื่องมือการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นไทย ได้นำไปสู่ปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายประการ ที่มีผลก่อให้เกิดกระบวนการก่อรูปของอำนาจของท้องถิ่น และพยายามจะผลักดันให้ออกจากการครอบงำของการเป็นแขนงภายใต้การปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อมีการห้ามให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการเมืองท้องถิ่น การเกิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยประชาชนสามารถถอดถอนและร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ รวมถึงการนำระบบการเลือกตั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยได้เกิดรูปแบบของฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Mayor) มากกว่าสภาท้องถิ่น

แม้ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญพุทธศักราช พ.ศ. 2540 ได้หมดอายุขัยลงตามกระบวนการของความขาดเสถียรภาพทางการเมืองไทย การสถาปนารัฐธรรมนูญอำนาจใหม่จึงเข้ามาแทนที่ โดยทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่ง

² ธเนศวร์ เจริญเมือง, อ้างแล้ว.

ราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2550 ยังคงสืบทอดเจตนารมณ์การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นไว้ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 14 มาตราที่ 281-290 โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความเป็นอิสระของกรเมือง การปกครอง และการบริหารภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น โดยสิ่งต่างๆเหล่านี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อการเมืองปกครองท้องถิ่นไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการแสวงหาทางก้าวเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของ ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นมือใหม่ที่มีมากขึ้น รวมทั้งกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความสนใจทางการเมืองร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเอง (Self Government) ตามเจตนารมณ์ที่ควรเกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่น

จากความสำเร็จที่กล่าวมาข้างต้น สามารถแสดงให้เห็นถึงการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เริ่มมีการขยายวิธีการอันนำไปสู่การปกครองท้องถิ่น (Local Government) และการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Self Government) มากขึ้น จากการกระตุ้นด้วยบริบททางการเมือง บรรทัดฐานทางสังคม และกฎหมาย สู่การเป็นกลไกให้การปกครองท้องถิ่นไทยตื่นตัวมากขึ้นและขยายตัวขึ้น และเมื่อการปกครองท้องถิ่นได้เติบโตขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์เช่นนี้ จึงมีนัยสำคัญกับการเปลี่ยนพื้นที่เดิมในชุมชนเป็นพื้นที่ทางการเมือง (Political Space) เกิดขึ้นตามมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นได้เน้นตามรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ตามแบบการปกครองระดับชาติเพิ่มมากขึ้น

กระจายอำนาจสู่การเป็นพื้นที่ทางการเมือง (Political Space): พื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาสาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิติสังคมและวัฒนธรรม ตำบลพลายชุมพล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นการศึกษาสาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางพื้นที่และโครงสร้างทางสังคมจากพื้นที่ชนบทเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และศึกษาคุณภาพของเทศบาลตำบลพลายชุมพลในการรองรับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในตำบลพลายชุมพล ทั้งนี้การวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยได้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (Focus Group) ทั้งหมด 25 ตัวอย่าง ซึ่งเป็นตัวแทนจากประชาชน 5 หมู่บ้านในพื้นที่อันประกอบด้วย ข้าราชการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ตำบลพลายชุมพลเป็นเขตเชื่อมต่อระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โดยลักษณะทางกายภาพของพลายชุมพลทิศเหนือติดกับ ตำบลจอมทอง ทิศใต้ติดกับ ตำบลวัดจันทร์ ตำบลท่าทอง ทิศตะวันออกติดกับ ตำบลบ้านคลอง ตำบลหัวรอ และทิศตะวันตกติดกับ ตำบลบ้านกร่าง มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นจำนวน 5,690 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,619 หลังคาเรือน โดยพื้นที่ของตำบลพลายชุมพลได้ถูกแบ่งโดยถนนสิงห์พัฒน (ถนนสี่เลนส์) ที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดพิษณุโลก - สุโขทัย (ถนนทางหลวงหมายเลข 12 ตามโครงการทางหลวงสายเอเชีย สาย AH 1 จากจังหวัดตาก- เชียงพามิตรภาพไทย - พม่า) ซึ่งเมื่อถนนนี้ได้ก่อสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2530 ก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ทางกายภาพ (Physical Space) กับตำบลพลายชุมพลมากขึ้น ทั้งการเติบโตของพื้นที่ซึ่งถูกกระตุ้นโดยการเปลี่ยนแปลงของการพื้นที่เมืองของจังหวัด อันมากจากวิสัยทัศน์จังหวัดในการเป็นเมืองบริการสีเขียวอินโดจีนอีกประการหนึ่งด้วย

โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน โดยกระบวนการพัฒนาและความสะดวกสบายต่างๆได้ทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินในเชิงการเกษตรเปลี่ยนเป็นเพื่อหมู่บ้านจัดสรรและการพาณิชย์มากขึ้น โดยคนในชุมชนหลายชุมพลดั้งเดิมเริ่มขายที่ดินของตนเพื่อตอบสนองถึงใหม่ที่เข้ามาในพื้นที่ส่งผลให้ผู้คนต่างถิ่นจากภายนอกชุมชนเข้าไปอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ความสำคัญและการให้ความหมายต่อพื้นที่ทางสังคม (Social Space) ของผู้ที่เข้าไปอาศัยอยู่ใหม่จึงแตกต่างจากคนในชุมชนหลายชุมพลดั้งเดิม นอกจากนี้เอกลักษณ์รูปแบบการทำอาชีพก็เปลี่ยนแปลงไปจากการทำเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก กลับหันตัวเองไปเป็นแรงงานในเขตเมืองและให้คนจากภายนอกชุมชนเข้ามาเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมแทน จากชุมชนที่เคยสามารถพึ่งพาทรัพยากรท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไป แรงงานของสมาชิกภายในครอบครัวและความสัมพันธ์แบบเครือญาติเริ่มเลือนหายไปด้วยเช่นกัน

1. สาเหตุการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

ดังนั้นเมื่อกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) เข้ามาเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้จากข้อสรุปจากทัศนะของ Emile Durkheim⁴ ในการอ้างถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของความเป็นเมือง (Urbanization) โดยพิจารณาถึง ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relation) ข้อบังคับและบรรทัดฐานทางสังคม (Rule and Norm) การกระทำของบุคคล (Human Actions) ความเป็นตัวของตัวเอง (Individualism) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม (Social Integration) สามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงของตำบลหลายชุมพล ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนตำบลหลายชุมพล

ลักษณะ	การเปลี่ยนแปลงชุมชนตำบลหลายชุมพล
1. ความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relation)	- ความผูกพันกันในเครือญาติเริ่มลดน้อยลง โดยชาวบ้านเริ่มมีความผูกพันกันทางกลุ่มทางการเมือง หรือตามพื้นที่ปกครองมากขึ้น
2. ข้อบังคับและบรรทัดฐานทางสังคม (Rule and Norm)	- ยังคงมีกฎระเบียบที่ง่าย ไม่ซับซ้อนมากนักในชุมชน ในยุควันในองค์กรต่างๆ เช่น ในเทศบาลมีความสัมพันธ์ตามตำแหน่งหน้าที่ที่มีการแบ่งงานกันเฉพาะส่วน
3. การกระทำของบุคคล (Human Actions)	- ยังความมีความเชื่อทางศาสนาและประเพณีร่วมกันกันอยู่ โดยเฉพาะประเพณีที่สำคัญ เช่น งานรดน้ำดำหัว งานประเพณีลอยกระทง เป็นต้น
4. ความเป็นตัวของตัวเอง (Individualism)	- ชาวบ้านบางพื้นที่ยังคงมีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมบางประเภทตามความสนใจ เช่น กลุ่มทำกลั้วยอบเนย กลุ่มแม่บ้าน หรือตามกิจกรรมในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ เช่น การร้องเพลงเกี่ยวข้าว และเพลงพวงมาลัย ในหมู่ที่ 3 - แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีบางพื้นที่เริ่มมีความเป็นปัจเจกนิยมหรือความเป็นส่วนตัวสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร เช่น ใน หมู่ที่ 4 และหมู่ที่ 5 เป็นต้น
5. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม (Social Integration)	- การรวมกลุ่มทางสังคมมีทั้งการรวมกลุ่มที่มีรูปแบบ (Formal) การรวมตัวด้านกลุ่มอาชีพ หรือเกี่ยวกับการจัดตั้งตาม โครงการต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีรูปแบบ (Informal) เช่น การรวมตัวกันด้านประเพณี หรือ การรวมตัวในการเรียนรู้เกี่ยวกับการเกษตร เป็นต้น

⁴ ดาร์ซี อธิวิทย์พัฒนกุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 31.

พัฒนา
รรและ
ในพื้นที่
ในที่ทาง
จากนี้
งไปเป็น
ชนที่เคย
นัรแบบ

วิถีชีวิตที่
แปลงของ
บังคับและ
ของตัวเอง
แปลงของ

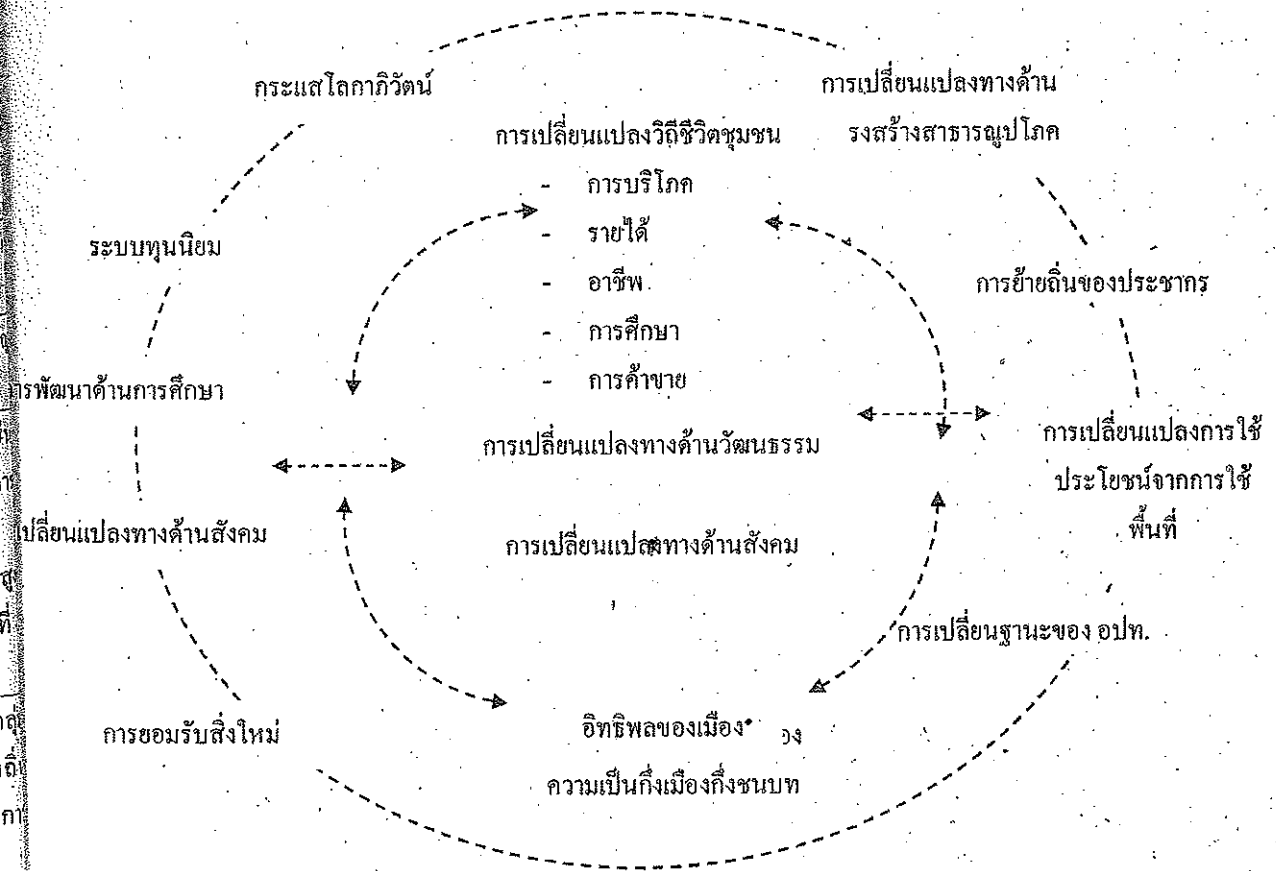
ผูกพันกันทางกลุ
องค์กรต่างๆ เน
เฉพาะส่วน
จะประเพณีที่ต่ำค
มความสนใจ เน
นอาศัยอยู่ เช่น กา
ความเป็นส่วนตัว
สร เช่น ใน หมู่ที่
การรวมตัวด้านกล
ปกครองส่วนท้องถิ่น
หรือ การรวมตัวในกา

หนา. (กรุงเทพฯ :

จากตารางข้างต้นดังกล่าว ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของชุมชนหลายชุมชน ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนชนบทที่เคยมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นฐาน กลายเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะจากเดิมชาวบ้านในชุมชนตำบลพลายชุมพลมีความผูกพันสัมพันธ์แบบเครือญาติ กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันยังเป็นแบบเรียบง่ายไม่ซับซ้อน ก็กลายเป็นการผูกพันภายใต้เงื่อนไขและกฎระเบียบกันมากขึ้น การรวมกลุ่มที่ให้ความสนใจความผูกพันทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่าการรวมกันตามเครือญาติแบบเดิม รวมถึงบางพื้นที่ที่เป็นหมู่บ้านจัดสรรใหม่ประชาชนก็มีความเป็นปัจเจกนิยมสูงขึ้น

โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่มีการเปลี่ยนไปภายใต้บริบทของกระบวนการการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในการศึกษาวิจัยพบว่าสาเหตุการเปลี่ยนแปลงในชุมชนหลายชุมพลมีลักษณะเกี่ยวพันกันทั้งหมด โดยปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ค้นพบคือกระบวนการพัฒนาการศึกษา กระบวนการพัฒนาของพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง การยอมรับสิ่งใหม่ของประชาชนในพื้นที่ และประการสำคัญ คือ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 85 มีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในมิติสังคมและวัฒนธรรมเป็นอันดับหนึ่ง

ภาพที่ 1 สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิติสังคมและวัฒนธรรม ต.พลายชุมพล อ.เมือง จ.พิษณุโลก



3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชน

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้นำความเปลี่ยนแปลงสู่พื้นที่ที่เกิดขึ้น ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนก็เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะเมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงตัวเองตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ก็ได้ส่งผลความสัมพันธ์ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน โดยจากการเอาตัวเองไปผูกพันกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองมากกว่าความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้น เช่น การผูกพันตามเครือญาติ การรวมกลุ่มทางอาชีพ โดยการรวมตัวดังกล่าวไม่มีการแข่งขันแบ่งฝักแบ่งฝ่ายเพื่อหาทางเอาชนะ โดยการแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตาย ทั้งยังมีความยืดหยุ่นนำไปสู่การเกิดความร่วมมือในชุมชนได้ง่าย ก็แปรเปลี่ยนสู่ความผูกพันทางการเมือง ที่แบ่งตามกลุ่มการสนับสนุนทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง ผู้สมัคร จนบางครั้งทำให้เครือญาติกันเองต้องมีความแตกแยก การรวมกลุ่มแบบเดิมก็แตกสลายกลายเป็นการรวมกลุ่มตามเขตพื้นที่การปกครองมากขึ้นและความแตกแยกดังกล่าวได้นำมาสู่การเพิ่มความเป็นปัจเจกชนของคนในท้องถิ่นชุมชนมากขึ้น

ทั้งนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตำบลพลายชุมพลได้มีการก่อตั้งมาตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2539 และได้เลื่อนฐานะจากองค์การบริหารตำบลพลายชุมพลเป็น “เทศบาลตำบลพลายชุมพล” ในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2551 โดยในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่ากับเป็นนัยให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของชุมชนพลายชุมพล จากการที่มีโครงสร้างสังคมชนบทสู่การเป็นสังคมชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทมากยิ่งขึ้น พร้อมกับพื้นที่ทางการเมือง (Political space) ที่เกิดขึ้นจากการก่อตั้งก่อตัวของเทศบาล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารจัดการผลประโยชน์ การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นพื้นที่ทางการเมืองที่เกิดจากประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในท้องถิ่นจึงมีความหมายมากขึ้นและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ โดยทั้งนี้ประชาชน ข้าราชการและผู้นำในชุมชนท้องถิ่นเองก็ต่างได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน เช่น กรณีการจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ ในพื้นที่ชุมชนตำบลพลายชุมพล หากจัดขึ้นในพื้นที่ของเทศบาลตำบลพลายชุมพล เช่น กิจกรรมวันเด็ก ปรากฏว่าจะมีประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมน้อย โดยประชาชนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่นั้นมาจากประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านที่มีตัวแทนเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นกิจกรรมที่จัดในพื้นที่สาธารณะอื่นอย่างสถานีอนามัย วัด โรงเรียน เช่น งานรดน้ำดำหัวในประเพณีงานสงกรานต์ กลับได้รับความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมจากประชาชนทุกหมู่บ้าน

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการศึกษาเอกสาร พบว่าสาเหตุการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งนั้นได้เกิดจากกลไกของรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้นในการเพิ่มอำนาจ ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายลูกต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กลายเป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจและศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดระบบบริการสาธารณะและจัดสัดส่วนภาษีและอากรของท้องถิ่นระหว่างรัฐได้มากขึ้น เช่น ในกรณีของเทศบาลตำบลพลายชุมพล โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพิ่มมากขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นก็จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน รวมทั้งการพยายามจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ รวมถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ก็มีผลสำคัญทำให้โครงสร้างเทศบาลมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

นแปลงวิถีชีวิตชุมชน

จิตขึ้น ความสัมพันธ์ของคนใน
เองตามหลักการของประชาธิปไตย
ในสังคมเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน
ามสัมพันธ์แบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้น
มีการแข่งขันแบ่งฝักแบ่งฝ่ายเพื่
สู่การเกิดความร่วมมือในชุมชน
การเมือง เช่น พรรคการเมือง ผู้ส
เมื่อก่อนแต่กลายเป็นการร่วมก
้มความเป็นปัจเจกชนของคนใน

การก่อตั้งมาตั้งแต่วันที่ 30 มีนา
เทศบาลตำบลพลาชัยชุมพล” ใน
เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของชุม
บึงถึงชนบทมากยิ่งขึ้น พร้อม
ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รงานท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นพื้นที่
cracy) ในท้องถิ่นจึงมีความหมาย
คยทั้งนี้ประชาชน ข้าราชการและ
ารจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่าง
พล เช่น กิจกรรมวันเด็ก ปรากฏ
ากประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านที่มี
ในที่สาธารณะอื่นอย่างสถานีอน
ความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรม

สาเหตุการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก
ข้างต้นในการเพิ่มอำนาจ ความเป็น
ย พ.ศ. 2540 และกฎหมายลูกต่
กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 25
ถิ่น ให้สามารถจัดระบบบริหาร
ในกรณีของเทศบาลตำบลพลา
นเทศบาลตำบลอำนาจหน้าที่ของ
สภาพในการรองรับภารกิจที่เพิ่ม
องรับการจัดบริการสาธารณะตาม
วมถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
างเทศบาลมีการเลือกตั้งนายกเทศ

ซึ่งส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยมีรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) มีอำนาจมากขึ้น
เฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสภา เช่น อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดทำงบประมาณ
ในการยับยั้งกฎหมาย ดังนั้นจากการนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารมากขึ้น ได้นำไปสู่ความสนใจ
การเมืองของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลและ
เทศมนตรี ตำบลพลาชัยชุมพล ได้นำมาสู่ความคิดทางการเมืองที่แตกแยกมากขึ้นแม้กระทั่งคนในครอบครัว
ที่มีความเห็นแตกต่างทางการเมืองและนิยมชมชอบพรรคการเมืองและผู้นำที่ต่างกัน โดยในบางกรณีก็ไม
น้ำกัน หรือ ห้ามเดินผ่านหน้าบ้านกัน (สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้าน ม.5 ตำบลพลาชัยชุมพล. วันที่ 5 เมษายน 2553)

นอกจากนี้พื้นที่ตำบลชุมพลยังมีเขตติดต่อกับเทศบาลนครเมืองพิษณุโลก ซึ่งได้กลายเป็น
เปรียบเทียบในการพัฒนาของเทศบาลตำบลพลาชัยชุมพล ซึ่งการบริการสาธารณะต่างๆที่เกิดขึ้นเหล่านี้
เศรษฐศาสตร์ในมิติของการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นทางเลือกของผู้บริโภค ในการเลือกที่อยู่ด้วย
ดังนั้นจากกระบวนการพัฒนาดังกล่าวจึงนำไปสู่การเป็นปัจจัยดึงดูดในการอพยพเข้ามาของประชาชน การ
คินของเจ้าของที่ดินเดิมสู่เจ้าของที่ดินใหม่ และแปรเปลี่ยนสภาพของพื้นที่เป็นหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรองรับ
ต้องการดังกล่าวในชุมชนตำบลเพิ่มมากขึ้น โดยหึ่งนี้การอพยพเข้ามาของคนนอกพื้นที่ ก็ได้สร้างความเป็น
บุคคลที่จะปฏิเสธเข้าร่วมกับชุมชนเดิมมากขึ้น นำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม (Social
ation) ลดน้อยลง

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลทางสังคมการเมืองจากกระบวนการทาง
เมืองที่มีผลจากการเกิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่เน้นประชาธิปไตยแบบตัวแทน
resentation Democracy) ที่เน้นกระบวนการเลือกตั้งมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จน
สู่สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชน ในมิติสังคมและวัฒนธรรม ต.พลาชัยชุมพล อ.เมือง จ.พิษณุโลก และ
สู่การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางสังคมและเกิดความแปลกแยกทางสังคม จนในที่สุดพื้นที่ที่เคยเป็น
ทางสังคมได้เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น

องค์กรปกครองท้องถิ่นกับความสัมพันธ์ของพื้นที่ทางการเมืองและพื้นที่ทางสังคม

อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลสะท้อนอย่างหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นของ
ที่เกิดขึ้นหากให้ความสนใจของการถอดรูปแบบการปกครองส่วนกลาง คือการมุ่งใช้หลักการของ
าธิปไตยแบบตัวแทน (Representation Democracy) มาเป็นสิ่งที่มุ่งเน้นให้การสร้างให้้องค์กรปกครองส่วน
นมีความเป็นอิสระและเข้มแข็งมากขึ้น โดยปราศจากความสนใจต่อการเพิ่มวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม
นักในการเมืองการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการเน้นการเลือกตั้งในกระบวนการปกครอง
ท้องถิ่นมากขึ้นไปยิ่งทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่เป็นสิ่งที่แปลกปลอม
การท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นจากการศึกษาวิจัยเรื่อง สาเหตุการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนในมิติสังคมและวัฒนธรรม ต.พลา
อ.เมือง จ. พิษณุโลก ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทโลกที่
นแปลงไป โดยเฉพาะสาเหตุสำคัญที่มาจากความพยายามทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสิ่ง
ปลอมของโครงสร้างทางสังคม โดยผ่านกระบวนการสถาปนาการเมืองท้องถิ่นแบบตัวแทนให้มีความ
ซึ่ง มีอิสระ ในการบริหารมากกว่าความต้องการให้เกิดเป็น “หลักการปกครองตัวเองในระดับท้องถิ่น (Local-

Self government)” อันเป็นหลักสำคัญของการเป็น “ชุมชนการเมืองตามธรรมชาติ” (Community Politics)¹ ที่เป็นรากฐานของสังคม

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีองค์กรปกครองที่ได้รับรองฐานะทางกฎหมายและให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการปกครองตัวเองได้ตามกระแสของความเป็นรัฐชาติแบบใหม่ (Modern State) เพื่อแก้ไขปัญหามันและป้องกันไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น นั่นคือ “การสร้างให้การองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ผสมกลมกลืนกับโครงสร้างทางสังคม” มากกว่าที่จะสร้างความแปลกปลอมให้กับสังคม (Social) ชุมชน (Community) และท้องถิ่นเดิม (Local) โดยเฉพาะการลดความสำคัญของการเลือกตั้งของท้องถิ่น ว่าเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่หัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยทางตรงที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการไปมีส่วนร่วมในการบริหาร และร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น โดยทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ผู้เขียนคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐ ได้กล่าวว่าการปกครองตนเองโดยให้คนทั้งเมืองปรึกษาหารือและลงมติกันในเรื่องสำคัญ ตามจารีตที่มีกันอยู่ในอาณานิคมอเมริกันก่อนที่จะได้รับเอกราชจากอังกฤษนั้น เป็นนวัตกรรมที่ทรงภูมิที่สุดที่จะคิดขึ้นมาได้เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองตนเอง (Self Government) และควรรักษาการปกครองเช่นนี้ไว้ต่อไป หรือแม้แต่ มอนเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยซึ่งอยู่ในแว่นแคว้นเล็ก เช่น แว่นแคว้นในฮอลแลนด์ ในเยอรมัน และสวิสแลนด์นั้นจะรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ แทนที่จะรวมตัวกันเป็นรัฐชาติที่มีอำนาจที่ศูนย์กลางมาก โดยมอนเตสกีเยอมองว่า หากกลายเป็นรัฐชาติที่อาศัยประชาชนเลือกผู้แทนก็ย่อมเสียอำนาจของประชาธิปไตยเสีย โดยทำให้เมื่อ อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวิล (Alexis De Tocqueville) นักเขียนชาวฝรั่งเศสที่ศึกษาการเมืองการปกครองท้องถิ่นอเมริกา ก็ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยในเมืองขนาดเล็กหรือขนาดกลางซึ่งมีประชากรรวมกันเป็นกลุ่มก้อน (Association) ต่างๆ ร่วมกันดูแลกันและกัน โดยแทบจะไม่ต้องพึ่งพานักการเมืองหรือข้าราชการนั้น มีความสำคัญยิ่ง และเขายังพบว่าด้วยพลเมืองขนาดเล็ก และขนาดกลางเหล่านี้มักจะมีสำนึกสาธารณะสูงนี้ถึงประโยชน์ส่วนรวมสูงเสมอ และประโยชน์เฉพาะส่วนรวมด้วย ก็จะรวบรวมขึ้นมาเป็นประโยชน์สุขของประเทศด้วย²

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่ท้าทายความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาจไม่ใช่เพียงแค่ความมีอิสระจากการปกครองของส่วนกลาง ในการบริการสาธารณะ การคลัง การเมืองการปกครอง หรือการมีการบริหารจัดการที่ดีเท่านั้น แต่นั่นคือ “การสร้างให้การองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ผสมกลมกลืนกับโครงสร้างทางสังคม” และพยายามให้โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นสามารถกลับไปเป็นรากฐานทางสังคมในท้องถิ่นได้โดยผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น กระจายทุนทางสังคมเดิมเป็นที่มาของระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในชุมชน หรือเป็นกิจกรรมสานความสัมพันธ์ของคนในชุมชน เช่น การรื้อประเพณีดั้งเดิม การละเล่นพื้นบ้าน เพื่อนำไปสู่ความผูกพันและตระหนักถึงคุณค่าของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น การสร้างความตระหนักของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าเน้นการเลือกตั้งหรือตัดสินใจผ่านผู้แทน การพบในความ

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นตนเอง, 25 สิงหาคม 2552.

² <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki>, <http://www.lhaipoliticsgovernment.org/wiki>.

³ อเนก เล่าธรรมทัศน์, แปลถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 65-67.

แตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น พร้อมกับการผานคนนอกชุมชนเข้ามาในท้องถิ่น สร้างเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นชุมชน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาสู่การสร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้น อันจะได้เป็นรากฐานที่ยั่งยืนของการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างแท้จริง และนำไปสู่การป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนวัตกรรมแปลกปลอมให้กับโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นเดิม

บรรณานุกรม

- คารณี ถวิลพิพัฒน์กุล. (2541). กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2550). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกหนึ่งมิติของอารยธรรมของโลก ภาควิชาการศึกษารัฐธรรมนูญนิคมตะวันตก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นตนเอง, 25 สิงหาคม.
<http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki>
- อนเนก เล่าธรรมทัศน์. (2552). เปลี่ยนเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.