

รายงานการศึกษาเรื่อง
การบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่

โดย
ธเนศวร์ เจริญเมือง
โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการเชียงใหม่: จากปัจจุบันสู่อนาคต

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย(สกว.)
มกราคม 2539

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1: แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมือง	2
-สาระสำคัญของกรอบความคิดว่าด้วย	
การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตในยุคโลกาภิวัตน์	3
บทที่ 2: เชียงใหม่ในฐานะรัฐอิสระและเมืองขึ้น (พศ. 1839-2442)	7
-ระยะที่หนึ่ง (พศ. 1839-2101) ในฐานะเมืองหลวง	8
-ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) ในฐานะเมืองขึ้นของพม่า	9
-ระยะที่สาม (พศ. 2317-2417) ในฐานะเมืองขึ้นของอนุจักรวรรดิโกสินทร์	11
-ระยะที่สี่ (พศ. 2417-2442) ยุคอำนาจของเจ้าเมืองถูกลด	13
บทที่ 3: เชียงใหม่ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศไทย (พศ. 2442-2539)	19
-ระยะที่หนึ่ง (พศ. 2442-2476) การสูญเสียฐานะเมืองขึ้น	19
-ระยะที่สอง (พศ. 2476-2528) ในฐานะจังหวัดหนึ่งของสยามรัฐ	23
-ระยะที่สาม (พศ. 2528-2539) ในฐานะเอกชนระดับภาค	26
บทที่ 4: สภาพ, เหตุและผลของการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่	39
บทที่ 5: บทสรุป: จากเมืองหลวงถึงเอกชนระดับภาค	59
บรรณานุกรม	61
เกี่ยวกับผู้เขียน	64

บทนำ

เมืองเชียงใหม่ในหัว 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นเมืองในฝันของคนจำนวนมากในสังคมไทยที่มีแต่คนอยากมาเยือน เล่าลือกันมานานว่าทุกครั้งที่มาราชการหรือพนักงานองค์การและบริษัทต่างๆ ในกรุงเทพฯ หรือจังหวัดอื่นๆ จะได้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาหรือฝึกอบรมในต่างจังหวัด เชียงใหม่คือเมืองที่มีคนเลือกอยากจะทำให้จัดการประชุมมากที่สุด และในทำนองเดียวกัน เชียงใหม่คือเมืองที่มาราชการและพนักงานองค์การหรือบริษัทอยากมาทำงานมากที่สุด ในบรรดาต่างจังหวัดทั้งหลาย

30 กว่าปีมาแล้ว ก่อนที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะเปิดสอนในภาคการศึกษาปีแรกในปี 2507 เชียงใหม่ยังไม่มีอะไรมากนัก นอกจากประเพณีสงกรานต์อันยิ่งใหญ่ที่มีการจัดขบวนแห่ให้นักท่องเที่ยวได้ชม มีอาจารย์ในกรุงเทพฯ จำนวนน้อยมากที่ “เสียสละ” จะมาทำงานมาอยู่ที่เมืองนี้ที่ยังไม่มีอะไรมากมายเหมือนเมืองหลวง ต้องมีการเพิ่มรางวัลพิเศษหลายอย่าง จึงจะได้อาจารย์จำนวนหนึ่งมาอยู่ในต่างจังหวัด

แสดงให้เห็นว่าการมาอยู่ที่นี่กับการมาเที่ยวไม่เหมือนกัน ระบบรวมศูนย์อำนาจไม่ได้มีบทบาทเพียงอำนาจที่ถูกรวมศูนย์ไว้ ณ จุดหนึ่งจุดใด หากยังหมายถึงการรวมคน รวมความคิด รวมกิจกรรมต่างๆ รวมโอกาสรวมโภคทรัพย์ และรวมความสะดวกรสบายทั้งปวงไว้ ณ จุดจุดนั้นด้วย และเมื่อเกิดสภาพอย่างนั้น จุดอื่นๆ จะเหลืออะไรมากมายให้คนในท้องถิ่นรู้สึกว่ามีค่า

การสร้างสถาบันอุดมศึกษาเป็นแห่งแรกในต่างจังหวัด การสร้างพระตำหนักในต่างจังหวัดที่ห่างไกลเมืองหลวงในปี 2505 และการที่พระราชอาคันตุกะมาเยือนต่างจังหวัดแห่งนี้ไม่ขาดสาย จึงเป็นทั้งความหมายและป้ายโฆษณาที่ไม่ต้องมีใครนำไปติดว่า นี่คือเมืองที่จะต้องไปเที่ยว และถ้าจะต้องไปทำงานต่างจังหวัด ก็ขอให้เลือกเมืองนี้ไว้ก่อน

ที่กล่าวมานั้นคือที่มาที่ไปของเมืองเชียงใหม่ในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา และเป็นรากฐานสำคัญของความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น

การศึกษาเรื่องเมืองเชียงใหม่ใน 4 บทต่อไปนี้เป็นการศึกษาเฉพาะระบบการบริหารและการปกครอง ซึ่งนอกจากจะดูว่าการบริหารและการปกครองมีลักษณะอย่างไร ก็จะต้องดูการบริหารและการปกครองในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เมืองเป็นอย่างไร หรือเมืองมีลักษณะอย่างไรจึงทำให้การบริหารและการปกครองมีลักษณะเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ เวลาเราพูดถึงการบริหารและการปกครองจึงไม่อาจจะเว้นปัจจัยอื่นๆ ในสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย

ปีนี้เป็นที่เชียงใหม่อายุครบ 700 ปี จึงเป็นวาระอันยิ่งใหญ่ของเมืองในการพิจารณาสำรวจปัจจัยภายในของตัวเองและปัจจัยภายในที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ งานศึกษานี้เป็นการศึกษาสำรวจขั้นต้น อาศัยข้อมูลที่มีอยู่ตามที่ต่างๆ จึงยังไม่ใช่ว่าการศึกษาที่รายละเอียดลึกซึ้ง

หลายร้อยปีมานี้ สังคมไทยรวมศูนย์ทุกอย่างไว้ที่กรุงเทพฯ คนต่างจังหวัดแทบไม่เคยรู้จักประวัติความเป็นมาของบ้านเกิด หมู่บ้าน ตำบล อำเภอและจังหวัดตลอดจนภาคของตัวเอง ที่ว่าเรียนหนังสือเก่งมาก สอบได้เกียรตินิยมอันดับหนึ่งทั้งหลายนั้น ก็แทบไม่มีใครรู้จักประวัติศาสตร์และเรื่องราวปัจจุบันของต่างจังหวัด นั่นก็เป็นเพราะระบบการศึกษาที่ผ่านมาทำให้เช่นนั้น เป็นระบบที่ไม่ต้องการให้คนรู้จักตัวเอง หรือรู้จักท้องถิ่นตัวเอง

การศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาภาพรวมและเสนอปัญหาไว้เพื่อจะได้มีการค้นคว้าในรายละเอียดต่อไป

บทที่ 1

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมือง

สังคมไทยเมื่อใกล้จะถึงคริสต์ศตวรรษที่ 21 มักพูดถึงคำว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” “การกระจายอำนาจสู่ชุมชน” รวมไปถึงคำว่า “ชุมชนกวีวัฒน์” อยู่บ่อยครั้ง คำเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความสนใจและห่วงใยประชาชนส่วนใหญ่และชุมชนในระดับล่าง กระทั่งสะท้อนให้เห็นว่าสังคมนี้กำลังมีกระแสให้ความเคารพแก่ความรู้และสติปัญญาของชาวบ้าน ไม่ดูถูกว่าชาวบ้านนั้นไม่รู้อะไร เพราะชาวบ้านได้สะสมความรู้สร้างบ้านสร้างเมืองของเขามานาน และถึงเวลาคืนอำนาจให้แต่ละชุมชนได้ดูแลและปรับปรุงชุมชนของเขาเองจะดีกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนอันเป็นการอยู่ร่วมกันของคนหรือการรวมกลุ่มของคนเพื่อปฏิบัติการบางอย่างในสังคมนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย รูปแบบของการรวมกลุ่มและการบริหารก็หลากหลายเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเราพูดถึงคำว่าท้องถิ่น หรือชุมชน เราก็จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนว่าเราหมายถึงชุมชนแบบใด มีขนาดเท่าใด

ในทางการปกครองของสังคมไทยช่วง 100 ปีที่ผ่านมา เรามีคำว่ามณฑล จังหวัด อำเภอเมือง อำเภอรอบๆ ตำบลและหมู่บ้าน นอกจากนี้ ในทางการปกครองท้องถิ่น เรายังมีคำว่าสุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการปกครองแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา คำที่ต่างกันมีความหมายที่ต่างกัน มีรูปแบบการปกครองและการบริหารที่ต่างกัน ในทำนองเดียวกัน แต่ละประเทศก็มีการปกครองในแต่ละชุมชนที่หลากหลายรูปแบบ เช่น บางเมืองเป็นเขตปกครองพิเศษ บางเมืองมีการปกครองดูแลเมืองในรูปของคณะกรรมการ บางเมืองมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง บางเมืองมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และบางเมืองอยู่ภายใต้การดูแลของผู้จัดการเมืองที่เรียกว่า City Manager เป็นต้น

แม้แต่ในการศึกษาเรื่องเมืองเชียงใหม่ ปัญหาแรกที่เกิดขึ้นคือเมืองเชียงใหม่มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด หากเราอาศัยเพียงเขตเทศบาล เราก็พูดถึงพื้นที่เพียง 40 ตารางกิโลเมตร มีประชากรที่จดทะเบียนอาศัยอยู่ไม่เกิน 1.7 แสนคน ทั้งๆที่แต่ละวันมีคนอาศัยอยู่และเดินทางเข้ามาในเมืองนี้หลายแสนคน และในความเป็นจริง เขตเมืองเชียงใหม่น่าจะกว้างขวางกว่านั้นมากมายรวมพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอเมือง และพื้นที่บางส่วนของอำเภอรอบๆ เพราะปัจจุบันมีประชากรอาศัยอยู่ในดินแดนเหล่านั้นมาก เช่น บางส่วนของอำเภอแมริม สันทราย ดอยสะเก็ด สันกำแพง สารภี และหางดง และการที่เมืองเชียงใหม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมาก ประชากรจากอำเภอต่างๆจึงเข้ามาทำกิจกรรมต่างๆในเขตเมืองเชียงใหม่มาก ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทใกล้ชิดกันมากขึ้น พึ่งพิงกันมากขึ้น ฯลฯ

ถ้าเช่นนั้น จะพูดถึงเมืองแบบไหน จะหมายถึงทั้งจังหวัด หรือเมืองที่ใหญ่โตเกินเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน หรือควรจะรวมเอาสุขาภิบาลข้างเผือกเข้าได้ด้วย เพราะเวลานี้ สุขาภิบาลข้างเผือกอยู่นอกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือจะพูดเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน หรือจะพูดเฉพาะอำเภอเมือง

ในการศึกษาครั้งนี้ เป้าหมายของการศึกษาและวิเคราะห์อยู่ที่การบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ และด้วยเหตุที่ว่าในความเป็นจริง เขตการปกครองที่หน่วยราชการกำหนดมาให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว ตลอดจนการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายไปมาในท้องถิ่นเหล่านี้ โดยเฉพาะการเดินทางเข้ามาทำธุรกิจนานาชนิดในเขตเมืองในตอนกลางวันและเดินทางออกนอกเมืองในตอนเย็น

การศึกษาจึงจะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดที่อำนาจการบริหารและการปกครองแผ่ไปถึงภายในจังหวัด แต่จุดที่จะเน้นหนักก็คือเขตเมืองที่อำนาจการตัดสินใจ คำสั่งและบุคลากรที่รับผิดชอบกระจุกตัวอยู่ และมีประชากรอาศัยหนาแน่น

การศึกษาค้างนี้ใช้กรอบความคิดของชโยนันต์ สมุทวณิช ที่ปรากฏในงานวิจัยเรื่อง 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรกฎาคม พศ 2535) (1) กรอบความคิดดังกล่าวอาจจะเรียกว่า การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตในยุคโลกาภิวัตน์ (Over - centralization in the Globalization Era)

ในการศึกษางานดังกล่าว ชโยนันต์มีความเห็นว่าการศึกษาเรื่องการเมือง-การบริหาร ความรู้ความเข้าใจอย่างแรกที่ต้องมีคือ ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของประเด็นดังกล่าว เพราะปัญหาปัจจุบัน “ล้วนแล้วแต่เป็นเสมือนส่วนบนของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น” ด้วยเหตุนี้ “มิติทางประวัติศาสตร์ย่อมช่วยให้เราเข้าใจถึงเหตุผลและความเป็นมาอันต่อเนื่องยาวนานของประเด็นการวิจัย ...” (2)

กล่าวโดยสรุปสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ชโยนันต์เห็นว่า ในห้วงเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แม้สังคมไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทางด้านเศรษฐกิจ การสร้างงาน การก่อสร้าง การคมนาคมขนส่ง การเงิน สื่อมวลชน การแพทย์ การศึกษา และสังคม ฯลฯ แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ “เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางด้านการเมืองและการบริหารที่มีการปรับตัวน้อยมาก”

ท่ามกลางพลังจากภายนอกที่คุกคามเอกราชและความมั่นคงของรัฐสยาม การสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary state) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำที่มณฑล เมือง (ต่อมามีการจัดตั้งจังหวัดในปี 2476) อำเภอ และการสร้างกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของรัฐ พร้อมกับการก่อตั้งกระทรวงต่างๆขึ้นในปี 2435 และการค่อยๆลดทอนอำนาจของเจ้าเมืองในบางท้องที่ลงไป และติดตามด้วยการจัดตั้งมณฑลใหม่ๆขึ้นมาแทนเขตการปกครองแบบเก่า สิ่งเหล่านี้เป็นนโยบายเดียวกันที่จะทำให้รัฐสยามมีความเข้มแข็ง เพื่อ “ตอบโต้การกดดันจากชาติตะวันตก” เพื่อ “รักษาดินแดนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมอื่นๆ” “เพื่อตอบโต้กับแหล่งอำนาจย่อยทั้งที่อยู่ในศูนย์กลางกับที่อยู่ตามหัวเมือง” และเพื่อ “สร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ” (3)

แต่กระบวนการสร้างรัฐดังกล่าวกลับนำไปสู่การรวมอำนาจเกินขอบเขต (Over-centralization) การก่อตั้งกระทรวงนับแต่ปี 2435 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ซึ่งเกิดขึ้นจากการมองไปทางตะวันตก เกิดทุนระบบประชาธิปไตยของตะวันตกและมุ่งหมายจะนำเอาระบบการเมืองและการใช้อำนาจการเมืองแบบตะวันตกมาใช้ กลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่จะทำให้อำนาจการเมืองมีอำนาจเหนือกลไกการบริหาร กลับกลายเป็นว่ารัฐและอำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งมากขึ้นเป็นลำดับ (4)

นโยบายรัฐนิยมในยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม (พศ. 2490-2500) และการสถาปนาระบบเผด็จการและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พศ. 2501-2506) ยิ่งทำให้กลไกรัฐยิ่งทวีความเข้มแข็ง รัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาสังคม ระบบราชการเพิ่มหน่วยงานต่างๆมากมาย ขณะที่ประชาสังคม (Civil society) มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงปัจจุบัน ก็ได้ทำให้เกิดการเติบโตของภาคธุรกิจ เกิดองค์กรประชาชนมากมายที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆอันเกิดจากปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาความขาดแคลนในชนบท ปัญหาที่ดินทำกิน ฯลฯ

ในทัศนะอันเป็นข้อสรุปของชัยอนันต์ “ในปัจจุบัน...กระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ระบอบการเมืองแบบเผด็จการจึงไม่อาจอยู่รอดได้ภายใต้สภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอก...รัฐเดี่ยวจะกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลไกภายในรัฐด้วยกันเอง, ระหว่างกลไกรัฐกับประชาชน และแม้แต่ระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง...” (5)

หนทางแก้ไขก็คือการกำหนดกรอบความคิดใหม่และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่ ให้ฝ่ายต่างๆ ที่มีบทบาทในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ตามหลักการสำคัญ 6 ประการคือ

1. เปลี่ยนกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
2. ต้องแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่ามีหลายระดับชั้น
3. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐเกี่ยวกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนควรมีความยืดหยุ่นไม่ถึงตัว เพื่อให้ประสานกันหลายรูปแบบ แทนที่จะมีรูปเดียว
4. ต้องปรับปรุงบทบาทการเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่างๆ เพื่อให้ศูนย์อำนาจกระจายหลายศูนย์ และให้กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยเป็นกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ ตกลงและต้องรองกันภายใต้กติกา นั้น ไม่ให้ภาคส่วนใดต้องการโค่นล้มหรืออยู่เหนือกติกา นั้น
5. ปรับปรุงกลไกรัฐเสียใหม่ให้มีการกระจายตัวมากกว่านี้ ปัจจุบัน กรมมีจำนวนมากแต่กระจุกอยู่ในกระทรวงจำนวนน้อย และขาดความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ไม่มีการประสานกัน เกิดความสับสนและปัญหาในการทำงาน
6. ต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมทางอำนาจ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของพลัง 4 ฝ่าย คือ กลไกรัฐฝ่ายพลเรือน รัฐฝ่ายกองทัพ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โครงสร้างอำนาจใหม่จะต้องเน้นการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจตามกิจกรรมที่เหมาะสม (6)

อนึ่ง ในตอนท้ายของการศึกษาดังกล่าว ชัยอนันต์ได้ตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎีที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้

หนึ่ง อำนาจรัฐมิใช่สิ่งที่แบ่งแยกมิได้ หากสามารถถูกแบ่งเป็นส่วนๆ และถูกแบ่งปันทั้งภายในกลุ่มกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง และระหว่างอำนาจรัฐกับแหล่งอำนาจอื่นๆ ในสังคม “ปัญหาการแบ่งปันอำนาจรัฐจึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ส่งผลถึงการแบ่งปันคุณค่าอื่นๆ ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธภูมิการแข่งขันและแบ่งปันอำนาจรัฐจึงยังไม่สิ้นสุด ยังไม่เป็นระบบ” ด้วยเหตุนี้ การให้คำนิยามคำว่า การเมือง ที่ว่าเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีความคุณค่าในสังคมโดยอำนาจที่ชอบธรรม (The authoritative allocation of values in society) จึงน่าจะได้รับการทบทวนเสียใหม่

สอง บริบททางสังคม ในศตวรรษที่ 20 ทั้งทางสากลและภายในประเทศมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างอำนาจกลไกของรัฐ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจรัฐ ส่งผลให้มีความมั่นคงเป็นมิตินำ และแม้แต่มิติการพัฒนาก็สัมพันธ์ใกล้ชิดกับมิติความมั่นคงทางการทหาร และความมั่นคงภายในซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างรัฐมากกว่าการที่จะเน้นมิติการมีส่วนร่วม

สาม ตามแนวคิดทั่วไป รัฐมีบทบาทในการควบคุม ควบคุมและแบ่งปันแจกแจงทรัพยากร ส่วนกลไกรัฐมีบทบาทในการปฏิบัติการโดยสถาบันทางการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย แต่ชัยอนันต์ได้พบว่ากลไกอำนาจรัฐก่อนปี 2475 มีบทบาทในการควบคุมมากกว่าแจกแจงทรัพยากร ส่วนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเปลี่ยนระบอบการเมือง (จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบอาณัติประชาธิปไตย) มิได้ก่อให้เกิด

เกิดการแบ่งปันอำนาจที่ฝ่ายการเมืองสามารถผนึกกำลังได้ในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง แต่การเมืองกลับถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนควบของอำนาจราชการ ที่เรียกกันว่า “ข้าราชการการเมือง”

อำนาจรัฐสมัยหลังปี 2475 มีมิติการพัฒนา ได้แบ่งปันแจกแจงทรัพยากรไปยังส่วนต่างๆมากขึ้น แต่อำนาจกลับไม่ยอมแบ่งปันอำนาจ มีแต่การมอบอำนาจภายในและระหว่างระบบราชการ ไม่ใช้การมอบอำนาจให้กลุ่มทางสังคมหรือชุมชน

สี่ 100 ปีที่ผ่านมา รัฐมีวิธีการแบ่งปันทรัพยากรหลายรูปแบบ การพัฒนานำไปสู่การแบ่งปันเช่นกัน แต่แทนที่กลไกรัฐจะแบ่งปันอำนาจซึ่งเป็นทรัพยากรทางการเมือง กลับรักษาอำนาจไว้ แต่ได้แบ่งปันทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรธรรมชาติจนถึงจุดอิ่มตัวที่ทรัพยากรธรรมชาติเช่น ที่ดินและป่าไม้ เกิดความขาดแคลน

ในเวลานี้ กลไกรัฐเหลือทรัพยากรประเภทเดียวที่ถูกสังคมกดดันให้แบ่งปันคืออำนาจ ภาคธุรกิจเอกชนได้กดดันให้กลไกรัฐลดการผูกขาดควบคุมประชาชนสังคม รัฐถูกเรียกร้องให้หันไปมีบทบาทการกำกับและส่งเสริม มิใช่มีบทบาทการควบคุมอีกต่อไป แต่น่าสังเกตว่าภาคธุรกิจเอกชนยังไม่กล้าขอแบ่งปันอำนาจทางการเมืองจากกลไกอำนาจรัฐ

ห้า โครงสร้างอำนาจรัฐที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนเป็นเวลานานทั้งๆที่สถานการณ์แวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะทำให้กลไกรัฐเกิดปัญหาในฐานะที่เป็นตัวปัญหาเอง นั่นคือ กลไกรัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชนเสียเอง สาเหตุคือกลไกรัฐขาดการทบทวนบทบาท ต้องการแทรกแซง ต้องการเป็นฝ่ายนำ และไม่ยอมแบ่งปันอำนาจให้ส่วนอื่นๆของสังคมให้มากขึ้นตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

หก โครงสร้าง หน้าที่ ค่านิยม และพฤติกรรมของกลไกรัฐนับวันดกผลึก และกลไกรัฐยังมีความสามารถในการควบคุมและต่อรองกับฝ่ายการเมือง

เจ็ด การเติบโตขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนของชาวบ้านที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาชุมชน

แปด การดำรงอยู่ของกลุ่มต่างๆหลายกลุ่ม ควรจะมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆของชุมชน

และเก้า การแบ่งปันอำนาจเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการจัดการปกครอง เมื่อการแบ่งปันเสร็จสิ้นแล้ว ลำดับต่อไปจึงจะเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (7)

ที่กล่าวมานี้เป็นผลการค้นคว้าในหัวข้อการปฏิรูประบบราชการในห้วง 100 ปีของสังคมไทย เป็นการศึกษาศึกษาโดยอาศัยมิติประวัติศาสตร์ และอาศัยเอกสารทางกฎหมาย กฎและระเบียบต่างๆ อันเป็นผลของการต่อสู้ระหว่างพลังต่างๆ ซึ่งดำเนินมาเป็นเวลานานและยังไม่มีข้อยุติ แม้แต่กติกาใหญ่ในการปกครองประเทศก็ยังไม่มีความชัดเจน (Contested terrain) กฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นในแต่ละยุคสมัยก็คือนำมาซึ่งข้อโต้แย้งว่าเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใด จะนำไปสู่ความขัดแย้งแบบใด และอาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบใด (8)

ในขณะที่งานศึกษาของชัยอนันต์เป็นงานศึกษาภาพรวมของวิวัฒนาการระบบราชการไทย การศึกษาเรื่องการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ นี่เป็นการศึกษาเมืองๆหนึ่งภายใต้กรอบของสังคมใหญ่ เป็นงานระดับจุลภาค ผู้ศึกษามุ่งหมายที่จะนำเอาผลการศึกษาของชัยอนันต์มาใช้กับ 100 ปีของเมืองเชียงใหม่ว่าได้ตกอยู่ภายใต้การบริหารและการปกครองแบบใด ผลจากการศึกษาเมืองเชียงใหม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ

ชัยอนันต์หรือไม่เพียงใด มีประเด็นใดที่ขัดแย้งกับผลการศึกษาของชัยอนันต์ และมีประเด็นอะไรที่ช่วยให้เกิดมุมมองใหม่ในการศึกษาระบบการบริหารและการปกครองของสังคมไทยทั้งในระดับภาพรวมและระดับจุลภาค

เชิงอรรถที่ 1

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิชาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ชุด 100 ปีแห่งการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: พัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย ลำดับที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2535)

2. เพิ่งอ้าง, หน้าคำนำ - ข
3. เล่มเดียวกัน, หน้า 2-4
4. เล่มเดียวกัน, หน้า 216-217
5. เล่มเดียวกัน, หน้า 213-214
6. เล่มเดียวกัน, หน้า 252-254
7. เล่มเดียวกัน, หน้า 289-293
8. เล่มเดียวกัน, หน้าคำนำผู้วิจัย

บทที่ 2

เชียงใหม่ในฐานะรัฐอิสระและเมืองขึ้น (พศ. 1839-2442)

โดยอาศัยหลักการที่ว่ามิติทางประวัติศาสตร์หรือสังคมในอดีตจะช่วยให้เราเข้าใจถึงเหตุผลและความ
เป็นมาอันต่อเนื่องยาวนานของสังคม การศึกษาในบทนี้จะพุดถึงเมืองเชียงใหม่ในประวัติศาสตร์โดยสังเขป

ในช่วงเวลา 603 ปี นับแต่พศ. 1839 อันเป็นปีที่เชียงใหม่ถือกำเนิด เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของรัฐศักดินาที่ได้รับการเรียกขานในเวลาต่อมาว่า ล้านนา จนกระทั่งในปีพศ. 2101 จึงถูกพม่าเข้าโจมตีและยึดครองจนถึงปี 2317 ด้วยการสนับสนุนจากกองกำลังของพระเจ้าตาก กองกำลังล้านนาก็ขับไล่กองทัพพม่าออกไป จากนั้นเชียงใหม่ก็กลายเป็นเมืองขึ้นของธนบุรีและรัตนโกสินทร์ จนถึงปีพศ. 2442

ก่อนที่พญามังรายจะเคลื่อนย้ายกองกำลังจากเวียงกุมกาม ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตอำเภอสารภี เชียงใหม่มาสร้างเมืองใหม่ขึ้นบนที่ราบระหว่างเชิงดอยสุเทพกับลุ่มแม่น้ำปิงในปี พศ. 1839 แล้วเรียกเมืองใหม่นี้ว่า เชียงใหม่ นั้น บริเวณดังกล่าวมีวิวรอลของเมืองเก่าหลายแห่ง

จากผลการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศในปีพศ. 2495 โดยนวลศิริ วงศ์ทางสวัสดิ์ ในงานชื่อ **ชุมชนโบราณในเขตล้านนา (พศ. 2528)** ได้พบว่าที่บริเวณเชิงดอยสุเทพมีเมืองเก่าอย่างน้อย 3 แห่ง คือ เวียงสวนดอก (บริเวณคณะเภสัชกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) และเวียงเจ็ดลิน (บริเวณด้านหน้าของ มช.) นอกจากนี้ ยังพบพื้นที่รูปสี่เหลี่ยมคางหมูที่ล้อมรอบด้วยคันดิน อยู่ที่บ้านบริเวณคณะเกษตรศาสตร์ มช. และอยู่ห่างจากเวียงสวนดอกประมาณ 750 เมตร เมื่อนำมาประกอบกับตำนานหลายชิ้นและการวิเคราะห์ของนักวิชาการบางคน เมืองเก่าในเขตเชิงดอยสุเทพน่าจะเป็นของชาวลัวะ ซึ่งอยู่ใต้การปกครองของรัฐหริภุญไชย หรือลำพูน ซึ่งก่อตั้งราวปีพศ. 1310-1311 (ก่อนพญามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ประมาณ 500 ปี) มีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่เมืองลำพูนในปัจจุบัน และมีเมืองบริวารทั่วไปในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงและแม่น้ำวัง (1)

เชียงใหม่: พัฒนาการในช่วง 603 ปี (พศ. 1839-2442)

ต่อไปนี้จะขอเสนอข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลา 603 ปีก่อนพศ. 2442 นับตั้งแต่การก่อตั้งเมืองจนถึงการยกเลิกฐานะเมืองขึ้น ส่งผลให้เชียงใหม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ ไม่ใช่เมืองหลวงหรือเมืองขึ้นอีกต่อไป แต่เป็นเมืองหนึ่งที่ไม่ต่างไปจากเมืองอื่นๆของประเทศ

603 ปีในช่วงเวลาดังกล่าว เมืองเชียงใหม่มีระบบการบริหารและการปกครองแบ่งออกได้เป็น 4 ระยะ คือ ระยะที่หนึ่ง (พศ. 1839-2101) เชียงใหม่มีอิสรภาพ และเป็นเมืองหลวงของรัฐล้านนา ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า ระยะที่สาม (พศ. 2317-2417) เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐธนบุรี-รัตนโกสินทร์ และระยะที่สี่ (พศ. 2417-2442) เชียงใหม่ยังคงเป็นเมืองขึ้นของกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ในระยะนี้

อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจจากรัตนโกสินทร์ ได้ค่อยๆขยายเข้าไปครอบคลุมเชียงใหม่ จนสามารถยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเชียงใหม่ได้ในปี พ.ศ. 2442 อย่างละมุนละม่อม

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 1839-2101) เชียงใหม่ในฐานะเมืองหลวงของรัฐล้านนา

ระยะนี้กินเวลา 216 ปี เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของรัฐล้านนา รัฐล้านนาในเวลานี้เป็นรัฐอิสระ ผู้ก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ (คือพญามังราย) ขยายอาณาจักรจากเชียงแสนและเชียงราย (พญามังรายสร้างเมืองเชียงรายในปี พ.ศ. 1805) จากตำนานและเอกสารต่างๆ นำเชื่อว่าพญามังรายเป็นนักรบที่สามารถและมีไพร่พลจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองพะเยา (หรือเมืองฝายว) ทางทิศใต้ซึ่งมีพญาเจ้าเมืองเป็นเจ้าปกครอง ประกอบกับการขยายอิทธิพลทางทหารของพวกมอญโกลลงมาจากจีนตอนใต้และลามเข้าไปในเขตพม่า และการสืบทราบข่าวที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงกว้างใหญ่ และอุดมสมบูรณ์ พญามังรายจึงนำทัพจากเชียงรายมายึดเมืองฝางซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตก หลังจากนั้น จึงเคลื่อนทัพลงมาทางใต้เข้าตีและยึดครองเมืองหริภุญไชยได้ในปี 1835 และสร้างเมืองเชียงใหม่ในปี 1839

เปรียบเทียบกับเมืองเชียงแสน เชียงราย เมืองฝาง พะเยา หรือแม้แต่หริภุญไชย เมืองเชียงใหม่มีทำเลที่ตั้งอันเหมาะสมยิ่งในการเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐในดินแดนแถบนี้

เหตุผลคือ ข้อที่หนึ่ง เชียงใหม่ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงซึ่งเป็นที่ราบที่กว้างใหญ่กว่าที่ราบอื่นๆ ในเขตล้านนา ไม่ว่าจะเป็นที่ราบลุ่มน้ำกก (เชียงราย) น้ำโขง (เชียงแสน) น้ำอิง (พะเยา) น้ำวัง (ละคอน) น้ำยม (แพร่) และน้ำน่าน (เมืองน่าน) มีความเหมาะสมกว่าในการขยายอิทธิพลออกไปทางเมืองเถิน เมืองตาก กำแพงเพชร ฯลฯ ข้อที่สอง ที่ราบลุ่มน้ำปิงอยู่ห่างออกมาจากเขตการขยายอิทธิพลของพวกมอญโกล เท่ากับว่ามีความมั่นคงทางการทหารมากกว่าที่ราบลุ่มน้ำกก พะเยาในยุคพญาเจ้าเมืองซึ่งตำนานหลายฉบับกล่าวว่า เป็นสหายของพญามังราย ทำให้พญามังรายไม่คิดยกทัพเข้าตีเมืองของสหาย ข้อที่สาม เมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่บนเชิงเขา ด้านหน้าของเมืองเป็นแม่น้ำสายใหญ่และมีที่ราบลุ่มน้ำที่กว้างใหญ่และอุดมสมบูรณ์ ภูเขาสูงด้านตะวันตกเป็นกำแพงป้องกันการรุกรานได้เป็นอย่างดี แม่น้ำปิงด้านหน้าของเมืองทำหน้าที่ทั้งแนวป้องกันข้าศึกจากตะวันออก เป็นสายน้ำสำคัญสำหรับการเกษตร การบริโภค และการคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้ ยังมีแม่น้ำชา มีต้นกำเนิดที่ดอยสุเทพ ทำหน้าที่รับน้ำจากภูเขาด้านหลังของเมืองลงสู่แม่น้ำสายใหญ่ อีกทั้งมีหนองน้ำใหญ่ด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกำแพงเมือง (อยู่เหนือวัดชัยศรีภูมิในปัจจุบัน) ซึ่งทำหน้าที่รองรับน้ำหลากจากภูเขาและแม่น้ำปิงในฤดูน้ำหลาก และข้อที่สี่ กล่าวสำหรับผู้นำจากลุ่มน้ำกก เชียงใหม่มีความเหมาะสมในแง่ที่อยู่ระหว่างบ้านเก่าเมืองเดิมของราชวงศ์นี้ (คือเชียงราย-เชียงแสน) และเมืองใหญ่ที่ยึดได้ใหม่ (หริภุญไชย)

ในด้านการบริหารและการปกครอง ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ ระบุว่าเชียงใหม่มีเมืองภายใต้การครอบครองถึง 57 หัวเมือง นำเสียดายที่ตำนานดังกล่าวมิได้ระบุช่วงเวลาไว้ แต่การที่เอกสารต่างๆกล่าวถึงการที่เจ้าเมืองเชียงใหม่ยกกำลังไปตีเมืองต่างๆเป็นช่วงๆ สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างระบบการเมืองการปกครองกับระบบเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นว่าการทำความเข้าใจระบบการเมืองการปกครองนั้นจะต้องพิจารณาในแง่ที่ว่ามิปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจอย่างไรเสมอ (2)

กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจของล้านนาและรัฐอื่นๆโดยรอบในขณะนั้นเป็นระบบศักดินา ที่สังคมแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นเจ้าที่ดินและชนชั้นไพร่ทาส ฝ่ายแรกโดยเฉพาะกษัตริย์มีอำนาจสูงสุดทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง กฎหมายมังรายศาสตร์ระบุไว้ว่า “แผ่นดินทั้งหมดเป็นของท้าวพระยามหากษัตริย์ ประชาชนมี

สิทธิครอบครอง แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีเจ้าขุนมูลนายเป็นข้าราชการรับใช้กษัตริย์ ทำหน้าที่ควบคุมไพร่ และทาส บังคับให้ไพร่ทาสทำงานรับใช้ทุกฤดู ส่วนฝ่ายหลังคือไพร่ทาสซึ่งไม่มีอิสระ ไม่มีสิทธิใดๆทางการเมือง มีหน้าที่ทำงานรับใช้เจ้านายที่ตนเองสังกัด และ “ทำงานให้หลวง”

ในการควบคุมแรงงานไพร่ มังรายศาสตร์ระบุว่า “ไพร่สิบคนหื้อมีนายสิบผู้หนึ่ง นายสิบ 5 คนมีนายห้าสิบผู้หนึ่ง นายห้าสิบมี 2 หื้อมีนายร้อยผู้หนึ่ง” กฎหมายฉบับเดียวกันยังได้ระบุโทษสถานหนักสำหรับไพร่ที่หลบหนีเจ้าสังกัดและไพร่ทาสรวมทั้งผู้คุมแต่ละลำดับชั้นที่หนีสงคราม (3)

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่การผลิตภาคเกษตรเป็นภาคหลัก และใช้แรงงานคนและที่ดินเป็นสำคัญ การผลิตที่ผลผลิตต้องถูกนำไปมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง ไพร่ทาสได้รับส่วนแบ่งที่ดินผลิตได้เพียงน้อยนิด ไพร่ทาสต้องออกไปทำการรบ และทำงานอื่นๆให้หลวงตามที่รับมอบหมาย เช่น การสร้างถนน สะพาน วัด วัง การวาดรูป เล่นดนตรี แกะสลัก บัณฑิต จักสาน เมื่อไพร่ทาสมีเวลาจำกัด การผลิตดังกล่าวจึงเป็นแบบยังชีพ พออยู่พอกินไปวันๆ การค้าก็มีจำกัด ยิ่งสังคมไม่มีเสรฐนาพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือทำการค้าขาย การผลิตก็ยังขาดตัวกระตุ้น เพื่อให้การผลิตขยายออกไป ชุมชนใดขาดแคลนสิ่งไหน ก็ใช้วิธีแลกเปลี่ยนสินค้ากัน ดังเช่น ข้าวเชียงใหม่แลกเปลี่ยนจากเมืองน่าน ของป่าแลกเปลี่ยนกับข้าวหรือเสื้อผ้าในเมือง ฯลฯ

เมื่อระบบเศรษฐกิจอาศัยแรงงานและที่ดินเป็นหลัก แรงงานและที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดที่ฝ่ายปกครองต้องการ รัฐศักดินาใดจะเข้มแข็งเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่ามีอาณาเขตกว้างขวางเพียงใดและมีไพร่พลมากเท่าใด การควบคุมกำลังไพร่พลจึงเป็นหัวใจของการบริหารและการปกครองเมือง และจะต้องเป็นการควบคุมที่เข้มงวดเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการสร้างผลิตผล การรักษาเมืองให้เข้มแข็งและขยายเมืองให้ใหญ่โตมากขึ้น

จากกฎหมายมังรายศาสตร์ เมื่อเจ้าแสนคุมเจ้าหมื่น 10 คน เจ้าหมื่น 1 คนคุมเจ้าพัน 10 คน เจ้าพัน 1 คนคุมนายร้อย 10 คน นายร้อย 1 คนคุมนายห้าสิบ 2 คน นายห้าสิบ 1 คนคุมนายสิบ 5 คน และนายสิบ 1 คนคุมไพร่ 10 คน ก็จะได้เห็นว่า เจ้าแสนซึ่งเป็นขุนนางคนสำคัญ 1 คนจะมีไพร่พลในการควบคุมทั้งสิ้น 1 แสนคน ระบบราชการภายใต้เจ้าแสน 1 คนจะมีขุนนางและข้าราชการระดับต่างๆคอยควบคุมไพร่ตั้งแต่นายสิบขึ้นไปจนถึงเจ้าหมื่นรวม 13,110 คน

การที่ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ ระบุว่าพญามังรายยกทัพไปตีและยึดเมืองต่างๆได้ ย่อมหมายถึงการระดมกำลังไพร่พลที่มีอยู่ไปแย่งชิงไพร่พลในเมืองอื่นและยึดที่ดินของเมืองอื่น มีผลผลิตและโภคทรัพย์ต่างๆก็เพิ่มขึ้นตามดินแดนที่กว้างใหญ่กว่าเดิม

จากเชียงแสน เชียงราย ฝางไปถึงหริภุญไชยแล้วมาสร้างเมืองเชียงใหม่ หลังจากนั้น พะเยายุคหลังพญางำเมืองก็ถูกเชียงใหม่เข้ายึดครอง ล้านนาซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่เชียงใหม่ยังสามารถขยายอิทธิพลไปทางแพร่-น่าน ในยุคพญาติโลกราช (พศ. 1984-2030) เชียงใหม่ยึดได้เมืองพิษณุโลก พิษณุโลก และเซียง บิเวณริมฝั่งแม่น้ำคง (สาละวิน) และดินแดนบางส่วนเหนือแม่น้ำกก เช่น เมืองน่าน เมืองสีป้อ เชียงรุ่ง และเวียงยอง ส่วนรัฐสุโขทัยก็ค่อยๆถูกอยุธยาแย่งชิงเอาดินแดนและไพร่พลไปจนตกเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาในที่สุด (4)

ระยะที่สอง (พศ. 2101-2317) เชียงใหม่ในฐานะเมืองขึ้นของพม่า

เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า พม่ายึดครองเชียงใหม่และทั่วทั้งล้านนาได้ถึง 216 ปี แม้ว่าจะมี

บางช่วงในระยะ 216 ปีนั้นที่อยู่ยากก็พขึ้นไปที่เชียงใหม่ (เช่นสมัยพระนเรศวรและสมัยพระนารายณ์ หรือ เชียงใหม่เป็นอิสระเพราะพม่ามีปัญหาการเมืองภายใน แต่ก็เป็นเวลาสั้นๆ

การที่พม่าเข้ายึดครองเชียงใหม่และยึดครองไว้เป็นเวลานานสะท้อนให้เห็นนโยบายและข้อเท็จจริงบางประการ คือ

1 เชียงใหม่อยู่ใกล้กับเมืองของพวกไทใหญ่ทั้งหลายซึ่งต่อสู้กับพม่า การยึดครองเชียงใหม่เป็นฐานช่วยให้พม่าสามารถจัดการและควบคุมไทใหญ่ได้สะดวกยิ่งขึ้น

2 เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก การยึดครองเชียงใหม่เปิดโอกาสให้พม่าสะสมเสบียงและไพร่พลจำนวนมากเพื่อไปโจมตีและยึดครองอยุธยาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3 พม่าพยายามทุกวิถีทางที่จะยึดครองเชียงใหม่ไว้ การที่เชียงใหม่มีกำลังด้อยกว่า และมีอุปสรรคในการติดต่อและสร้างพลังจากเมืองรอบๆ เพื่อต่อสู้กับพม่า เชียงใหม่จึงยากจะหาโอกาสในการแข็งเมือง

4 พม่าเป็นฝ่ายรุกมาทางทิศตะวันออกเพื่อโจมตีและยึดครองเมืองต่างๆที่มีความอุดมสมบูรณ์ และพม่ามีกำลังพอจะต่อสู้เอาชนะได้ เช่น เชียงตุง สิบป้อ เชียงใหม่ ละกอน พิชณุโลก และอยุธยา ผิดกับทิศตะวันตกของพม่าซึ่งเป็นถิ่นของคนอินเดีย-ปากีสถานที่มีประชากรเหนือกว่ามาก และภาคเหนือซึ่งเป็นเขตภูเขาสูงและความหนาวเหน็บ ดังนั้น พม่าจึงรุกมาทางทิศตะวันออกซึ่งเป็นเขตที่พม่าจะได้รับประโยชน์มาก และมีโอกาสขยายอิทธิพลได้มากที่สุด

ประเด็นสำคัญของการศึกษาในยุคนี้ก็คือ ระยะเวลา 216 ปีที่เชียงใหม่อยู่ภายใต้การยึดครองของพมานั้น ระบบการบริหารและการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่และมีผลกระทบอย่างไรต่อเมืองเชียงใหม่ในระยะต่อมา

ในหัวข้อนี้ มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ชิ้น คืองานของวาสนา ใจเที่ยง และคณะ เรื่อง **อิทธิพลของพม่าที่มีต่อวัฒนธรรมในล้านนาไทย** (พศ. 2524) งานของสรวิศ อ่องสกุล (**ประวัติศาสตร์ล้านนา**) (พศ. 2529) การศึกษาของยุพิน เข้มมุกด์ ในงานวิจัยเรื่อง **ล้านนภายใต้อำนาจการปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** (พศ.2535) และวิทยานิพนธ์เรื่อง**การเมืองล้านนภายใต้อำนาจการปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** โดยลัดดาวัลย์ แซ่เขียว (พศ. 2537) (5)

ผลการศึกษาทั้งสี่สรุปได้ว่า เมืองเชียงใหม่อยู่ภายใต้การยึดครองของพมานั้น มีผู้ปกครองที่เปลี่ยนจากผู้นำที่เป็นคนท้องถิ่นในระยะแรกภายใต้การยึดครองไปเป็นการตั้งคนพม่าสลับกับคนท้องถิ่นเป็นผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ในระยะหลังๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะหาผู้ใดทำงานรับใช้นโยบายของพม่าได้ดีกว่า จากการศึกษาของสรวิศ อ่องสกุล ในช่วงเวลา 216 ปีภายใต้การปกครองของพม่า ผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่มี 17 คน ผู้ปกครองเหล่านี้มีทั้งกษัตริย์เชื้อสายราชวงศ์มังราย (ท้าวแม่กุ) เจ้านายเชื้อสายกษัตริย์พม่า (เช่น มังนรธาซอ พระชัยย พระชัยทิพ) ขุนนางทั้งชาวล้านนาและพม่า

เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของล้านนามีบทบาทส่งเสริมความเป็นอิสระในการปกครองของเมืองต่างๆในยุคอดีต ดังนั้น เมื่อพม่าเข้ายึดครองล้านนา เมืองต่างๆในฐานะที่เป็นเมืองขึ้นของพม่าจึงตกอยู่ในสภาพตัวใครตัวมัน ขึ้นอยู่กับว่าพม่าในแต่ละช่วงส่งคนเข้ามาปกครองเมืองต่างๆได้เพียงใด แต่สำหรับระบบการบริหารแล้ว ขุนนางระดับต่างๆน่าจะยังคงมีอยู่ ดังปรากฏหลักฐานการดำรงอยู่ของตำแหน่งพญาเจ้าบ้าน พญาแสนหลวง พญาสามล้าน รวมทั้งขุนนางระดับกลางและระดับล่าง เช่น หมื่นหนังสือ หมื่นตุมตาม พันตุมตาม พันประตุม พวกดาบเรื่อน พวกล่าม ซึ่งล้วนเป็นตำแหน่งที่มีมาแต่เดิม (6)

พม่าล้มล้างกษัตริย์และเชื้อสายของราชวงศ์มังรายในฐานะผู้ปกครองเชียงใหม่และล้านนาก่อนที่พม่าจะเข้ามายึดครอง แต่ไม่จำเป็นต้องล้มล้างระบบขุนนางที่เคยมี เนื่องจากรากฐานของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของล้านนาและพม่าเป็นแบบเดียวกัน คือ ระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา การควบคุมและเกณฑ์แรงงานไพร่ทาส ตลอดจนการสืบทอดอำนาจและขยายอำนาจด้วยระบบเศรษฐกิจและแรงงานดังกล่าว

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2317-2417) เชียงใหม่ในฐานะเมืองขึ้นของธนบุรี-รัตนโกสินทร์

ในการศึกษาระบบการเมืองของเชียงใหม่ในขณะนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งปรากฏในงานเขียนต่างๆหลายชิ้น โดยงานเขียนเหล่านั้นได้เสนอว่าในสมัยปลายอยุธยา นั้น ชาวเชียงใหม่และชาวล้านนาได้ก่อกบฏเพื่อขับไล่อำนาจพม่านับสิบครั้ง เพราะไม่พอใจการปกครองของพม่า ล้านนาต้องการอยู่กับฝ่ายไทย และต่อมาผู้นำของล้านนาได้สมคบกับฝ่ายไทยขับไล่กองกำลังพม่าออกไป แต่ขณะเดียวกัน งานเขียนเหล่านั้นก็เสนอว่าหลังจากที่ล้านนาเป็นประเทศราชของธนบุรี-รัตนโกสินทร์แล้ว ฝ่ายไทยกลับไม่เคยใส่ใจล้านนา ด้วยเกรงว่าล้านนาจะหันไปร่วมมือกับพม่าอีก ผู้เขียนเสนอข้อสังเกตนี้เพราะสงสัยว่าในเมื่อชาวล้านนาต้องการอยู่กับฝ่ายไทย แต่เหตุใดฝ่ายไทยจึงไม่ใส่ใจล้านนา เกรงล้านนาจะหันไปหาสมคบกับพม่าอีก เรายังไม่มีหลักฐานมากพอที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านข้อขัดแย้งนี้ได้

ในระยะที่สามนี้ แม้ว่าเชียงใหม่จะก้าวเข้าสู่อายุขัยที่ 500 ปี (พ.ศ. 2339) ด้วยการเกิดใหม่เป็นเมืองที่มีคนอาศัยอยู่อีกครั้ง หลังจากเป็นเมืองร้างตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2319 เป็นต้นมา แต่ระยะที่สามนี้ก็ก็เป็นระยะที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากระยะที่หนึ่งและระยะที่สอง คือ เชียงใหม่มิได้เป็นเมืองอิสระเหมือนระยะที่หนึ่ง แต่ก็มิได้เป็นเมืองขึ้นของพม่าเหมือนระยะที่สอง แต่เชียงใหม่ได้กลายเป็นเมืองขึ้นของธนบุรี-รัตนโกสินทร์

ภายใต้การยึดครองของรัตนโกสินทร์ เชียงใหม่ตกอยู่ในสภาพที่แตกต่างจากระยะที่ตกอยู่ใต้การยึดครองของพม่า 3 ด้าน คือ 1. ระบบการปกครองและความเป็นเอกภาพของล้านนารวมทั้งภายในเมืองเชียงใหม่ 2. ความเป็นปึกแผ่นภายใต้ตระกูลเจ้าเจ็ดตน ขณะที่ล้านนาและเชียงใหม่ไม่มีสภาพเช่นนั้นในช่วงเวลาที่พม่ายึดครอง 3. ขณะที่พม่ายึดครองเชียงใหม่เพื่อใช้เชียงใหม่เป็นฐานในการรุกอยุธยา หาประโยชน์จากเชียงใหม่ในทุกทางเพื่อขยายอิทธิพลของพม่าออกไปอย่างกว้างขวาง รัตนโกสินทร์กลับใช้เชียงใหม่เป็นฐานในการตั้งรับมากกว่า แม้จะมีการใช้เชียงใหม่ไปรุกเมืองอื่นทางเหนือเพื่อกวาดต้อนผู้คนลงมา แต่เป้าหมายหลักน่าจะอยู่ที่กวาดต้อนคนส่วนหนึ่งมาไว้ที่เชียงใหม่ ให้เชียงใหม่เข้มแข็ง เป็นเมืองด่านหน้า ป้องกันการรุกรานของพม่า 3. ระบบการปกครองของเชียงใหม่และล้านนามีการเปลี่ยนแปลงไปจากยุคพม่ายึดครอง (7)

ในประการแรก การที่ตระกูลเจ้าเจ็ดตนซึ่งเป็นพี่น้องกันและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ครองเมืองเชียงใหม่ ลำพูนและลำปาง นอกจากจะทำให้เมืองต่างๆของล้านนามีระบบการปกครองอันเป็นเอกภาพ และล้านนามีความเป็นปึกแผ่นแล้ว จุดหนึ่งที่ล้านนาและเชียงใหม่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากยุคพม่ายึดครองก็คือ ล้านนาและเชียงใหม่ตกอยู่ใต้การปกครองของรัตนโกสินทร์อย่างเป็นเอกภาพมากกว่า ขณะที่รัตนโกสินทร์ควบคุมล้านนาไว้ได้หมดทุกเมือง แต่พม่าทำเช่นนั้นไม่ได้

การที่รัตนโกสินทร์ควบคุมล้านนาไว้ได้หมดทุกเมือง ต่างจากยุคที่พม่ายึดครองล้านนาก็อาจเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ หนึ่ง ในยุครัตนโกสินทร์ ล้านนาอยู่ใต้การปกครองของตระกูลเจ้าเจ็ดตนทุกเมือง และสอง รัตนโกสินทร์มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ล้านนาอยู่ใต้การปกครองของตนอย่างชัดเจน ในขณะที่พม่าเพียงแต่

เข้ายึดครองเชียงใหม่และอาศัยเชียงใหม่เป็นเมืองสำคัญในการผลิตเสบียงและส่งกองกำลังแรงงานให้แก่พม่าในการบุกโจมตีไทย ฉะนั้น พม่าจึงไม่สนใจที่จะยึดครองล้านนาทั้งหมดซึ่งต่างจากยุทธศาสตร์ของรัตนโกสินทร์

ประการที่สอง ในขณะที่พม่าเป็นฝ่ายรุกมาหาล้านนาและรัตนโกสินทร์เพื่อแสวงหาและยึดครองแรงงาน พื้นที่และทรัพยากรต่างๆที่มีมากมาย โดยที่พม่าเป็นฝ่ายรุกและเปิดฉากทำสงครามกับอยุธยา-ธนบุรี-รัตนโกสินทร์มาตลอด ฝ่ายไทยไม่ได้ทำเช่นนั้น คงเป็นเพราะฝ่ายไทยไม่มีความจำเป็นต้องบุกพม่า เนื่องจากมีรัฐขนาดเล็กแทบทุกด้านล้อมรอบไทยให้ไทยเข้าไปหาประโยชน์ได้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นลาว เขมร และมลายู ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากว่า ล้านนาและเชียงใหม่พอที่จะเป็นเมืองขึ้นของรัตนโกสินทร์มากกว่าที่จะเป็นเมืองขึ้นของพม่า เนื่องจากพม่าแสวงหาประโยชน์ทุกๆทางจากเชียงใหม่เพื่อนำไปใช้ในการรบกับไทย ด้วยเหตุนี้ เมื่อประสานเข้ากับประการที่หนึ่ง ล้านนาจึงเป็นเมืองขึ้นของรัตนโกสินทร์อย่างทั่วด้าน แต่ขณะเดียวกัน เชียงใหม่ก็ได้กลายเป็นเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น มีคนอาศัยอยู่มากขึ้น เพราะจะต้องทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่านของรัตนโกสินทร์ ผิดกับสมัยพม้ายึดครองเชียงใหม่ ที่ไม่ต้องคิดว่าจะเอาเชียงใหม่เป็นเมืองด่านหน้า เพราะอยุธยา-รัตนโกสินทร์ไม่ค่อยได้คิดบุกรุกและโจมตีพม่าเนื่องจากอยุธยา-รัตนโกสินทร์มีเมืองขึ้นเล็กรอบตัว ได้แก่ ลาว เขมร และมลายู

ประการที่สาม การปกครองของเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านระบบ กล่าวคือ นำสังเกตว่า เชียงใหม่ในยุครัตนโกสินทร์มีระบบการปกครองที่เพิ่มเติมจากระบบในยุคที่เชียงใหม่เป็นรัฐอิสระหรือเป็นเมืองขึ้นของพม่า กล่าวคือ นอกจากตำแหน่งเจ้าเมือง ยังมีคณะผู้ปกครองที่เรียกว่า เจ้าชั้น 5 ใบ ประกอบด้วย เจ้าเมือง พระยาอุปราช (เจ้าหอหน้า) พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร และพระยาบุรีรัตน

ในระดับถัดลงไป ยังมีคณะผู้บริหารอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในด้านการบริหารและช่วยเหลือการตัดสินใจคดีความต่างๆ เรียกว่า เก้าสนามหลวง (เค้าสนามหลวง) ประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 32 คน เช่น พระยาจำบ้าน พระยาสามล้าน พระยาแสนหลวง ฯลฯ กรรมการทั้ง 32 คนนี้มีอำนาจไม่เท่ากัน คือ มีพระยาเก้าสนาม 2 นาย พระยาสนามชั้นที่หนึ่ง 10 นาย พระยาสนามชั้นที่สอง 10 นาย และพระยาชั้นที่สาม 10 นาย

ส่วนระบบการปกครอง เมืองเชียงใหม่แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน (เช่น เชียงดาว หางดง พัว จอมทอง) ในระดับล่าง มีการแบ่งเป็นหมู่บ้าน และตำบล มีกำนัน (แคว่น) และผู้ใหญ่บ้าน (แกบ้าน) ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองให้ผู้ปกครองระดับท้องถิ่น หัวเมืองชั้นนอก (เช่น เชียงราย เชียงแสน ผา่ง เมืองปาย แม่ฮ่องสอน เมืองขุนยวม และหัวเมืองชายแดน เช่น เชียงรุ่ง เชียงขวาง เมืองทา เมืองด่วน เมืองสาต ฯลฯ (8)

มีข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการจากระบบการปกครองดังกล่าว คือ 1. การแต่งตั้งเจ้าชั้น 5 ใบน่าจะเป็นความต้องการของรัตนโกสินทร์ที่จะลดอำนาจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้มีมากขึ้นไป จึงตั้งเจ้านายอีก 4 คนขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจ เพราะไม่ปรากฏว่าตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบมีปรากฏในสมัยที่ล้านนายังไม่เป็นเมืองขึ้นของพม่า และ 2. การปกครองทุกระดับมีลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการแต่งตั้งจากระดับศูนย์กลาง ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้ง ก็จะต้องคอยปฏิบัติตามงานที่ได้รับมอบหมายจากเบื้องบน ไม่มีอำนาจอิสระของคนในท้องถิ่นแต่อย่างใด

ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2417 - 2442) เชียงใหม่ในยุคการลิดรอนอำนาจเจ้าเมือง และการยกเลิกฐานะประเทศราชของเมืองเชียงใหม่

งานวิชาการจำนวนหนึ่งมักให้ความสำคัญต่อประเด็นเฉพาะหน้า เช่น สัญญาเชียงใหม่ที่รัฐบาลอังกฤษทำกับรัฐบาลสยาม (ฉบับแรกปีพ.ศ. 2416 และฉบับที่สอง ปีพ.ศ. 2426) และข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการให้สัมปทานป่าไม้ ตลอดจนความวุ่นวายในเขตชายแดน ว่าประเด็นเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของการยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2442 การมองดังกล่าวส่งผลให้ภาพที่แท้จริงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของรัฐบาลสยามต่อเมืองเชียงใหม่ขาดหายไป (9)

วิธีการมองนโยบายของรัฐบาลสยามต่อเมืองเชียงใหม่ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงควรพิจารณาที่แนวทางการปฏิบัติหลายด้านของรัฐบาลสยามซึ่งประกอบกันเป็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ของรัฐ กล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ การยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของเมืองเชียงใหม่เกิดจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ อิทธิพลของประเทศตะวันตกที่ขยายเข้ามาจนอาจทำให้สยามต้องสูญเสียล้านนาไป และความต้องการที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับรัฐสยามทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 2 ประการนี้ การขยายดินแดนของรัฐบาลสยามโดยผนวกเมืองเชียงใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรก็คือนโยบายสำคัญอันหนึ่ง

จากพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ซึ่งมีถึงพระยาราชสัมภากร ผู้เป็นข้าหลวงสามหัวเมือง (เชียงใหม่-ลำปาง-ลำพูน) ใน จศ. 1245 (พ.ศ. 2427) ความว่า.....

“...การที่เปนข้าหลวงสามหัวเมืองนี้ ต้องถือว่าเป็นผู้รักอำนาจ แลรักษาคำสั่งกรุงเทพฯ ที่จะให้เปนไปได้ตามคำสั่งทุกประการ แลต้องรู้ความประสงค์ของกรุงเทพฯว่าเราถือว่าเมืองเชียงใหม่ยังไม่เปนพระราชอาณาเขตของเราแท้ เพราะยังเปนประเทศราชอยู่ตราบใด แต่เราก็ไม่ได้คิดจะรื้อถอนวงษตระกูลมิให้เปนประเทศราช เปนแต่อยากจะถือยึดเอาอำนาจที่จริง...เมื่อจะว่าโดยย่อแล้ว ให้ลาวเปนเหมือนหนึ่งเครื่องจักร ซึ่งเราหมุนไปข้างหน้าฯข้างหลังก็ได้ตามชอบใจ...แต่เปนการจำเปนที่จะต้องทำการอย่างนี้ด้วยสติปัญญาเปนมากกว่าอำนาจกำลัง ต้องอย่าให้ลาวเหน่ว่าเปนการบีบคั้นกดขี่ ต้องชี้ให้เห็นในการที่เปนประโยชน์แลไม่เปนประโยชน์เปนพื้น.....” (10)

ความที่ยกมานี้ไม่อาจบอกได้ว่านโยบายที่ชัดเจนคืออะไร เพราะเมืองเชียงใหม่เป็นประเทศราชของรัตนโกสินทร์มาแล้วตั้งแต่ปี 2317 แต่กล่าวได้ว่ากระบวนการที่จะทำให้เมืองเชียงใหม่ปฏิบัติตามนโยบายของสยามนั้นเปนไปด้วยความสุชุมและระมัดระวังอย่างยิ่ง

หากพิจารณาลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯและเหตุการณ์อื่นๆอันส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของกรุงเทพฯ เราจะเห็นการคลี่คลายของการกำหนดนโยบายของกรุงเทพฯที่จะผนวกเชียงใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพฯได้อย่างไม่ยากนัก ดังนี้

พ.ศ. 2383 ชาวพม่าเริ่มเข้ามาตัดไม้ในเขตเชียงใหม่ ต่อจากนั้น จำนวนคนในบังคับอังกฤษและคนอังกฤษที่เข้าไปตัดไม้ในเขตเชียงใหม่ก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ พร้อมกันนี้ คดีพิพาทเรื่องการทำป่าไม้ระหว่างเจ้านายในล้านนากับอังกฤษก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น ในปีพ.ศ. 2416 คดีความเรื่องป่าไม้เชียงใหม่มีทั้งหมดถึง 42 เรื่อง

พศ. 2401 อังกฤษเข้ายึดครองอินเดีย

พศ. 2416 รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียทำสัญญากับรัฐบาลกรุงเทพฯ (The Treaty of Chiangmai) ฉบับที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาลูกค้าที่ปล้นสดมภ์ตามชายแดนเชียงใหม่-พม่า

พศ. 2416 รัฐบาลกรุงเทพฯส่งพระนรินทร์ราชเสนี (พุม ศรีไชยยันต์) ไปเป็นข้าหลวงสามหัวเมืองประจำที่เชียงใหม่ (ตามหัวเมืองได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน) นับเป็นการส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯเป็นครั้งแรก

พศ. 2424 เกิดคดีปล้นฆ่าชาวพม่าซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษในเขตเชียงใหม่ แต่เชียงใหม่จับกุมคนร้ายไม่ได้ นอกจากนี้ อังกฤษยังได้รายงานว่ามีกะเหรี่ยงนับร้อยคนที่ริมฝั่งแม่น้ำคง (สาละวิน) ข้ามฝั่งมาทำร้ายคนในบังคับอังกฤษ (ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคงเป็นเขตของเชียงใหม่ในสมัยนั้น) และอังกฤษเรียกร้องให้รัฐบาลกรุงเทพฯส่งกำลังไปคุ้มครองคนในบังคับอังกฤษในล้านนา และให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ชำระค่าเสียหาย

พศ. 2426 อังกฤษกับกรุงเทพฯทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 โดยกำหนดให้คนในบังคับอังกฤษต้องขึ้นศาลต่างประเทศในไทย และให้อังกฤษตั้งกงสุลประจำเมืองเชียงใหม่

พศ. 2426 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหมั้นเจ้าดารารัศมี ราชธิดาองค์สุดท้ายของเจ้าอินทวิชยานนท์ - เจ้าเมืองเชียงใหม่ ในขณะนั้น เจ้าดารารัศมีชนมายุ 11 พรรษา

พศ. 2427 เจ้าเทพไกรสรชายาของเจ้าอินทวิชยานนท์-ผู้มีบทบาทสำคัญในการปกครองเมืองเชียงใหม่ (เนื่องจากเจ้าอินทวิชยานนท์ขาดความเข้มแข็ง) ถึงแก่พิราลัย (โปรดสังเกตรหัสว่าเจ้าดารารัศมีได้ขึ้นมาจัดงานศพของเจ้าแม่ในปีนั้น หรืองานศพเจ้าพ่อในปี พศ. 2440 แต่กลับมาเยี่ยมเชียงใหม่ครั้งแรกในปี พศ. 2451)

พศ. 2427 ในสภาพที่เชียงใหม่ขาดผู้นำที่แท้จริง รัฐบาลกรุงเทพฯจึงได้ส่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรขึ้นมาเป็นข้าหลวงหัวเมืองลาวเฉียง หรือห้าหัวเมือง (เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน) วิธีการปฏิรูปการปกครองคือ การคงเกื้อสนามหลวงไว้ แต่ให้มีอำนาจลดลง เพิ่มตำแหน่งใหม่คือ เสนา 6 ตำแหน่ง ได้แก่กรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา โดยให้บุตรหลานเจ้านายเชียงใหม่ขึ้นเป็นเสนาผู้บังคับบัญชากรม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ที่มีอำนาจจริงๆคือข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ช่วยเสนา นอกจากนั้น ยังมีตำแหน่งพระยาวรณ ตั้งขึ้นมาเพื่อให้เจ้านายบุตรหลานหรือขุนนางพื้นเมืองดำรงตำแหน่งเพื่อให้เจ้านายในเชียงใหม่รู้สึกได้รับเกียรติ แต่เป็นตำแหน่งที่ไม่สำคัญ

ด้วยเหตุนี้ โดยสรุป แต่ละกรมจึงมีตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง คือพระยาวรณการกรม (เจ้านายในท้องถิ่น) พระยาผู้ช่วย (มาจากกรุงเทพฯ) และพระยาวรณ (ซึ่งเป็นคนท้องถิ่น)

พศ. 2429 อังกฤษเข้ายึดครองพม่าทั้งประเทศ ปีเดียวกันนี้ เจ้าดารารัศมีซึ่งมีชนมายุ 13 พรรษา 3 เดือนถูกเรียกให้เดินทางไปถวายตัวเป็นนางสนมของในหลวงรัชกาลที่ 5 กล่าวกันว่าเป็นพระธิดาคนโปรดของเจ้าอินทวิชยานนท์ วิธีการที่บุตรหรือบุตรของเจ้าเมืองประเทศราชถูกเรียกตัวไปประจำที่ประเทศเมืองแม่หรือไปเป็นพระสนมของกษัตริย์ประเทศเมืองแม่นั้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมานานในหมู่ประเทศที่มีชัยชนะในการทำสงครามทั้งหลายเพราะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่จะบังคับให้เจ้าเมืองประเทศราชต้องสวามิภักดิ์ต่อประเทศเมืองแม่สืบไปตราบนานเท่าที่ตัวประกันยังอยู่ที่ประเทศเมืองแม่

การที่พระสุพรรณเทวีและพระนเรศวรซึ่งเป็นพระราชธิดาและพระราชบุตรของพระมหาธรรมราชาต้องเสด็จไปประทับในพม่าหลังจากพระเจ้านุเรงนองนำกองทัพพม่าเข้ายึดครองอยุธยาในปี 2112 และอยุธยาต้องตกเป็นประเทศราชของพม่านั้น ก็คือวิธีการอันเดียวกันกับที่เจ้าดารารัศมีประสบใน 317 ปีต่อมา

พศ. 2432-2433 เกิดกบฏเชียงใหม่ เนื่องจากชาวนาไม่พอใจที่ถูกเรียกเก็บภาษีอย่างหนัก

พศ. 2435 อังกฤษเข้ายึดครองหัวเมืองคนไต (ไทยใหญ่) และหัวเมืองกะเหรี่ยงบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคง รวมทั้งหมด 13 หัวเมือง เป็นการแย่งยึดพื้นที่ไปจากเชียงใหม่โดยอ้างว่าบริเวณดังกล่าวเคยเป็นของพม่าในอดีต

พศ. 2436 ฝรั่งเศสเข้ายึดครองฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง รวมทั้งเมืองสิงห์ที่อังกฤษยกให้กรุงเทพฯ ในปี 2435 (อังกฤษกับฝรั่งเศสทำสัญญากันในปี 2438 ใช้แม่น้ำโขงตอนเหนือแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสอง)

พศ. 2436 (ถึงพศ. 2442) เรียกหัวเมืองลาวเฉียงเสียใหม่เป็นมณฑลลาวเฉียง

พศ. 2438 ฝ่ายกรุงเทพฯ เห็นว่าจำเป็นต้องยกดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง (ติดเขตน่าน) ให้แก่ฝรั่งเศส

พศ. 2440 เจ้าอินทวิชยานนท์ -เจ้าเมืองเชียงใหม่ถึงแก่พิราลัย

พศ. 2442 ยกเลิกฐานะประเทศราชเมืองเชียงใหม่ ให้เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของมณฑลลาวเฉียง เจ้าเมืองเชียงใหม่มีแต่เพียงเกียรติยศชื่อเสียง แต่ไม่มีอำนาจที่สำคัญในการปกครอง ช້วยังต้องเสียภาษีที่ดินเหมือนราษฎรทั่วไป และได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลกรุงเทพฯ อำนาจการปกครองตกอยู่ในมือของสมุหนเทศาภิบาลจากกรุงเทพฯ อย่างสิ้นเชิง

พศ. 2443 เรียกมณฑลลาวเฉียงเสียใหม่ว่า มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และในปีเดียวกันนั้น มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือก็ได้เปลี่ยนเป็นมณฑลพายัพ

พศ. 2444 เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์ ได้เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ องค์ที่ 8

พศ. 2446 เจ้าสุขเกษม ราชบุตรองค์ใหญ่ของเจ้าอุปราชนวรรัฐ (ซึ่งมีสิทธิได้เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ในขั้นต่อไป) กลับจากการศึกษาที่เมืองมะละแหม่งของพม่าและได้นำสาวพม่า (ชื่อหมะเมียะ) มาเป็นภรรยาด้วย เหตุการณ์ครั้งนี้ได้รับการขัดขวางจากขุนนางทั้งจากเจ้าอุปราชนวรรัฐ เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์ด้วยเกรงว่าฝ่ายกรุงเทพฯ จะไม่พอใจ และเมื่อความล่องรู้ไปถึงกรุงเทพฯ ก็ได้รับคำแนะนำให้บุคคลทั้งสองยุติความสัมพันธ์ ด้วยฝ่ายกรุงเทพฯ เกรงสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่-พม่าจะใกล้ชิดกันอีก ปัญหาการเมืองแทรกแซงความรักของหนุ่มสาวได้กลายเป็นปมปัญหาใหญ่อันหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ เชียงใหม่ กับพม่า ส่งผลให้ฝ่ายชายต้องจบชีวิตลงอย่างแสนเศร้า และการรอคอยตลอดชีวิตของฝ่ายหญิงกลายเป็นตำนานที่เล่าขานสืบมา (11)

จากเหตุการณ์ที่ได้ยกมานี้ เราจะพบว่าสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญยิ่งที่ทำให้เชียงใหม่ค่อยๆ ถูกดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ ต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการยกเลิกการค้าต่างประเทศโดยพระคลังข้างที่ การโอนรายได้จำนวนมากจากการให้สัมปทานไม้สักในเชียงใหม่มาให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ หลังจากเชียงใหม่สูญเสียฐานะเมืองขึ้น จึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่เห็นว่าตนเองสามารถทำอะไรในล้านนาได้มากกว่าสภาพที่ล้านนายังเป็นเมืองขึ้นต่อไป เพราะเมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ สามารถดูดซับเอาทรัพยากรไปจากท้องถิ่นได้มากขึ้นก็เท่ากับเป็นการเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้มากขึ้นไปอีก

ขณะเดียวกัน เราต้องไม่ลืมปัจจัยภายในของเชียงใหม่ที่มีผลทำให้สยามเข้าแทรกแซงอย่างเต็มที่และส่งผลให้เกิดการยุบฐานะเมืองขึ้นของเชียงใหม่ มีเอกสารบางชิ้นตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลสยามมีบทบาทสำคัญนับตั้งแต่การตั้งเจ้าอินทวิชยานนท์เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่แล้ว เนื่องจากบุคคลผู้นี้มีบุคลิกอ่อนแอ และยอมรับนโยบายของรัฐบาลสยาม ผิดกับเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ (พศ. 2399-2413) ซึ่งไม่ยอมรับนโยบายจากกรุงเทพฯ และมีความขัดแย้งกับกลุ่มมิชชันนารีชาวอเมริกันอย่างรุนแรงในเรื่องการเผยแพร่คริสต์ศาสนาในหมู่คนล้านนา (12) และน่าสังเกตว่าภายหลังจากที่เจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์เสียชีวิตในปี พศ. 2413 รัฐบาลกรุงเทพฯ ใช้เวลาถึง 3 ปีใน

การแต่งตั้งเจ้าเมืองเชียงใหม่คนต่อไป (คือเจ้าอินทวิชยานนท์) ซึ่งก็คือเวลาในการเสาะแสวงหาบุคคลที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ใจนั่นเอง

ในงานเขียนเล่มเดิมของชยอนันต์ เขาได้แสดงความเห็นไว้อย่างน่าสนใจมากกว่า

การปฏิรูปการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นนโยบายเดียวกัน และทั้งสามด้านเป็นส่วนประกอบของกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว “ภายใต้สภาพแวดล้อมที่บางส่วนของอาณาจักรมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับส่วนกลางแบบสหรัฐ (Federal system) หรือสมาพันธรัฐได้ (Confederation) เช่น ทางตอนใต้ ตะวันออกเฉียงเหนือ และเหนือของประเทศ ดังจะสังเกตได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ชนชาติที่มีได้เรียกตัวเองว่า “ไทย” ได้อยู่ร่วมกันเป็นพหุลักษณะสังคมสยาม...” (13)

ความเห็นเช่นนี้สะท้อนให้เห็นมุมมองที่กว้างขวางของผู้เสนอ แต่ขณะเดียวกัน คำถามมียู่ว่าสถานการณ์ในขณะนั้นผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยวและยกเลิกสภาพเมืองขึ้นของเมืองต่างๆ หรือว่าผลักดันที่จะให้เกิดระบบสหรัฐหรือสมาพันธรัฐ?

การศึกษาวិจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า 1. ผู้ปกครองแห่งรัฐสยามมีความสามารถที่สูงยิ่งในการลดอำนาจของเมืองขึ้นและเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกรุงเทพฯ อย่างมีจังหวะก้าวและนุ่มนวล จนเกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองขึ้นเหล่านั้นน้อยมาก 2. มีภัยคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศสในดินแดนที่สยามเคยมีอิทธิพลเหนือหลายแห่ง อังกฤษเข้ายึดครองดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคง และฝรั่งเศสเข้ายึดครองดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงอันเป็นดินแดนของเมืองน่าน นอกจากนั้น สยามยังต้องสูญเสียดินแดนอีกหลายผืนให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคำถามอีกหลายข้อที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน และก็ยังไม่มีงานศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านั้น ได้แก่ 1. รัฐบาลสยามมีนโยบายอย่างไรต่อเมืองขึ้น และต่อดินแดนที่อยู่รอบๆ เมืองหลวงในแง่ของการควบคุม ควบคุม และการแบ่งปันทรัพยากร 2. สภาพสังคมของเมืองขึ้น เช่น ล้านนา ก่อนการยกเลิกฐานะประเทศราช ผู้ปกครองและชนชั้นนำมีความเข้มแข็งเพียงใด มีท่าทีอย่างไรต่อการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ เข้าไปในล้านนาเพิ่มขึ้นทุกขณะ ภาคประชาชนมีทัศนคติอย่างไรผู้ปกครอง ต่อการเป็นเมืองขึ้นของสยามหรือพม่า และการถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ 3. ล้านนาลำบากโดยเชียงใหม่มีศักยภาพมากพอที่จะเป็นรัฐที่เข้าร่วมกับสหพันธรัฐร่วมกับสยามหรือไม่

อนึ่ง ที่ผ่านมา การค้นคว้าเกี่ยวกับกบฏผีบุญ กบฏปัตตานี กบฏแพร่และกบฏเชียงใหม่มีข้อจำกัดมาก เพราะข้อสรุปจากการศึกษาส่วนใหญ่เน้นแต่ประเด็นอิทธิพล (เช่นกบฏผีบุญ) เน้นความเป็นคนส่วนน้อย (พวกเงี้ยวในกบฏแพร่) และเอกสารประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ยอมเอ่ยถึงกบฏเชียงใหม่เลย เหตุใด อังกฤษจึงสนับสนุนกองกำลังของสยามในการปราบปรามกบฏแพร่และกบฏเชียงใหม่ เหตุใดจึงไม่สนับสนุนพวกกบฏ หากอังกฤษต้องการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในล้านนา และขจัดอิทธิพลของสยามออกไป นอกจากนี้ การศึกษาค้นคว้าการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นต่างๆ นอกกรุงเทพฯ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2435-2442 ก็แทบไม่มีเลย ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่อาจเข้าใจสภาพที่แท้จริงของศักยภาพเหล่านั้นได้ (14)

เป็นเรื่องจริงดังที่ชยอนันต์ได้กล่าวไว้ว่า ดินแดนสยามก่อนการสร้างรัฐเดี่ยวในช่วงทศวรรษที่ 2440 มีกลุ่มชนหลายกลุ่มอาศัยอยู่ เช่น พวกลาวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ถูกกวาดต้อนเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พวกคนเมืองในภาคเหนือตอนบนที่อาศัยร่วมกับพวกไทยอง-ไทลื้อ และไทเงินในดินแดนล้านนารายได้การปกครองของตระกูลเจ้าเจ็ดตน (และการเรียกตนเองว่าคนเมือง ก็คือปฏิบัติโดยตรงที่ตอบโต้การที่คนจากกรุงเทพฯ ได้เรียกคนเมืองว่าเป็นพวกลาว) และคนที่มีเชื้อสายมลายูในบริเวณสี่จังหวัดภาคใต้

บุคคลทั้งสามกลุ่มนี้มีระบบวัฒนธรรมของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นภาษาเขียน ภาษาพูด และศิลปวัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ กล่าวในแง่นี้ กลุ่มเหล่านี้มีศักยภาพที่แน่นอนในการสร้างรัฐของตนเองได้ แต่ก็ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ชนชั้นปกครองที่กรุงเทพฯ มีนโยบายและท่าทีอย่างไรต่อกลุ่มคนไทยเหล่านั้น คนไทยในรัฐชายขอบถูกมองว่าล้าหลัง ต้องได้รับการ “ปลดปล่อย” เพื่อจะได้เป็นชาวศิวิไลซ์ เหมือนชาวสยาม หรือว่ามองว่าคนไม่ว่าเผ่าไหนก็มีค่าความเป็นคนเหมือนกัน ควรเคารพนับถือศิลปวัฒนธรรมของแต่ละฝ่าย ไม่ใช่ดูถูกและทำลายเชื้อชาติ ค่านิยมและศิลปวัฒนธรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้สิ้นไป อีกคำถามหนึ่งก็คือ มีบ้างไหมที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีท่าทีของนักล่าเมืองขึ้น ไม่ใช่ท่าทีของพวกเขาสหพันธรัฐนิยม (Federalists) และส่งผลให้เกิดสหรัฐเป็นไปไม่ได้

สิ่งเหล่านี้เป็นคำถาม เพราะที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะการสร้างรัฐเดี่ยวและการขยายระบบราชการอย่างไม่หยุดยั้งที่น่าจะมีส่วนสำคัญของการเกิดทัศนคติที่สนับสนุนนโยบายดังกล่าว และบดบังมิให้การศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นวิชาการเพื่อหาหนทางอื่นๆ ในการสร้างรัฐรูปแบบอื่นก็เป็นไปได้

ในการศึกษาบทต่อไปซึ่งจะเป็นช่วง 100 ปีนับตั้งแต่เกิดการปฏิรูประบบราชการและเชียงใหม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ เราคงจะได้เห็นมากขึ้นว่าการปฏิรูปดังกล่าวมีผลอย่างไรต่อเมืองเชียงใหม่

เชิงอรรถบทที่ 2

1. นวลศิริ วงศ์ทางสวัสดิ์, **ชุมชนโบราณในล้านนา**, เอกสารโรเนียว สาขาวิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528
2. สวัสดิ์ อ่องสกุล, **ประวัติศาสตร์ล้านนา** (เชียงใหม่ โครงการศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2529) เอกสารวิชาการชุดล้านนาคดีศึกษา ลำดับที่ 2 โครงการข้อเสนอเทศล้านนาคดีศึกษา, บทที่ 1-2
3. สมหมาย เปรมจิตต์, แปล, **มังรายศาสตร์** ภาคปริวรรต ลำดับที่ 1 ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2517
4. อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, “ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่: สมัยราชวงศ์มังรายและสมัยพม่าปกครอง” หน้า 267-282 **ล้านนาไทย** เอกสารในงานอนุสรณ์พระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ 2526-2527, เชียงใหม่: ทิพย์เนตรการพิมพ์, 2526)
5. วาสนา ใจเที่ยง และคณะ, “อิทธิพลของพม่าที่มีต่อวัฒนธรรมในล้านนาไทย” ในหนังสือ **นิทรรศการล้านนาไทย** เอกสารโรเนียว, มปป. 2524; ยุพิน เข้มมุกด์, **ล้านนาภายใต้การปกครองของพม่า พศ. 2101-2317** เอกสารโรเนียว, ภาควิชาประวัติศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, 2535; และ ลัดดาวัลย์ แซ่เขียว, **การเมืองล้านนาภายใต้การปกครองของพม่าระหว่างปี พศ. 2101-2317**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537
6. สวัสดิ์ อ่องสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 45
7. เล่มเดียวกัน, บทที่ 3-4
8. Ratanaporn Setthakul, “Political, Social, and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chiang Mai Treaties of 1874 and 1883.” Ph.D. Dissertation, Dept. of History, Northern Illinois University, DeKalb, 1989
9. สวัสดิ์ อ่องสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 97
10. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร 5 บ.1.1 ก/8 รัชกาลที่ 5 ถึงพระราชสัมภารกร ลงเดือน 8 จศ. 1245 อ้างจากสวัสดิ์ อ่องสกุล, “ประวัติศาสตร์การปกครองเมืองเชียงใหม่ พศ. 2317-2476” ใน **ล้านนาไทย**, อ้างแล้ว, หน้า 224
11. ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง, **เพชรล้านนา** เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2538) หน้า 222-229
12. เดเนียล แม็คกิลวารี, **กึ่งศตวรรษในหมู่คนไทยและคนลาว** แปลโดยจิตราภรณ์ ตันรัตนกุล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามประเทศ, 2537)
13. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ**, อ้างแล้ว, หน้า 206
14. Michael R. Rhum, “The Future of the Past in Northern Thailand,” in **Southeast Asian Tribal Groups and Ethnic Minorities: Prospects for the Eighties and Beyond**. Cultural Survival Report No. 22, edited by R. Taswell, Proceedings of a conference co-sponsored by Cultural Survival, Inc., and Dept. of Anthropology, Harvard University (Cambridge, MA: Cultural Survival, Inc., 1987), pp. 117-124 และโปรดดู ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง, “คนเมืองกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่” ใน **วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ** ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2537 ฉบับพิเศษครบรอบ 20 ปี หน้า 80-92.

บทที่ 3

เชียงใหม่ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศไทย

(พ.ศ. 2442 - 2539)

ความสำเร็จของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในการยกเลิกฐานะประเทศราชของเมืองต่างๆ ในล้านนา โดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2442 มีความหมายสำคัญ 3 ด้านคือ **หนึ่ง** การสร้างหลักประกันที่ว่าเมืองเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยามอย่างสมบูรณ์และเป็นทางการ ไม่ใช่เมืองขึ้นของสยาม เพราะหากเป็นประการหลัง โอกาสที่อังกฤษและฝรั่งเศสจะอ้างว่าเมืองเชียงใหม่เคยเป็นเมืองขึ้นของพม่าหรืออยู่ใต้การปกครองของกษัตริย์ลาวบางองค์พร้อมกับยึดเชียงใหม่ไปเป็นเมืองขึ้นของตนก็มีความเป็นไปได้เสมอ ดังที่ฝรั่งเศสเคยทำกับลาว และอังกฤษก็เคยทำกับดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำคงมาแล้ว

สอง รัฐบาลกรุงเทพฯ สามารถเข้าไปจัดการระบบเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการดูดซับเอาทรัพยากรคือรายได้จากการขายไม้ให้พ่อค้าชาวอังกฤษมูลค่ามหาศาล เป็นการดึงเอาค่าตอบแทนที่เจ้านายของเมืองเชียงใหม่เคยได้รับมาเป็นของตนเอง และรัฐบาลกรุงเทพฯ จ่ายเงินเดือนให้แก่บุคคลเหล่านั้นเป็นการทดแทน นอกจากนี้ รัฐบาลกรุงเทพฯ ยังสามารถเรียกเก็บภาษีที่ดินจากเจ้านายในเชียงใหม่ รวมทั้งการเก็บภาษีจากประชาชนเข้าสู่ส่วนกลาง

และ **สาม** การส่งข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปบริหารเมืองเชียงใหม่และจัดระบบการบริหารแบบใหม่ได้โดยสะดวก ผิดกับช่วงก่อนปีพ.ศ. 2442 ที่อำนาจจากส่วนกลางมีจำกัดมากในเขตเมืองขึ้นของล้านนา (1)

อย่างไรก็ตาม แม้ฐานะประเทศราชจะสิ้นสุดลงแล้วอย่างเป็นทางการ แต่วิธรรยของความเป็นล้านนาก็ยังมีอีกมาก ดังนั้น หลังปีพ.ศ. 2442 รัฐบาลสยามจึงได้ดำเนินนโยบายขจัดสิ่งเหล่านั้นให้หมดไปเพื่อให้ท้องถิ่นยอมรับคำสั่งและนโยบายของส่วนกลาง หรือเพื่อให้เกิดเอกภาพแห่งชาติ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ในบทนี้ จะเป็นการสำรวจและประเมินรูปแบบและผลของการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลา 97 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2442 - 2539) รูปแบบการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะใหญ่ๆ คือ ระยะที่ 1. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยาม (พ.ศ. 2442-2476), ระยะที่ 2. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นจังหวัด (พ.ศ. 2476-2528) และระยะที่ 3. ช่วงที่เชียงใหม่เป็นเอกนครระดับภาค (Regional Primate City) (พ.ศ. 2528-2539)

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2442-2476): เชียงใหม่หมดสภาพประเทศราชและเป็นส่วนหนึ่งของสยาม

เมื่อเชียงใหม่สูญเสียฐานะประเทศราช ตกเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสยาม คำถามแรกก็คือ สถาบันกษัตริย์ หรือเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่จะมีสถานภาพอย่างไร คำถามต่อไปคือ รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายอย่างไรในการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแบบเดิม และคำถามสุดท้ายคือ รัฐบาลกรุงเทพฯ มีนโยบายในการบริหารหัวเมืองอย่างไร

ประเด็นแรก รัฐบาลสยามใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ต้องการสร้างรัฐสยามให้มีความเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ให้ทั่วทั้งรัฐมีความเป็นปึกแผ่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Nation - State Building) ในเชิงการบริหาร วิธีการหลักก็คือลดอำนาจของเจ้าเมืองในแต่ละท้องถิ่นให้

หมดไป และแทนที่ด้วยอำนาจรัฐบาลกลางโดยอาศัยข้าราชการที่ส่วนกลางแต่งตั้งและส่งไปประจำตามหัวเมืองต่างๆทั่วทั้งแผ่นดิน วิธีการมอบหมายให้ข้าราชการไปทำงานตามคำสั่งและนโยบายของส่วนกลางนี้เรียกว่าการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายดังที่กล่าวมานี้ มีงานศึกษาวิจัยจำนวนไม่น้อยกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครอง หรือการปฏิรูประบบราชการ (Bureaucratic Reform) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากจนไม่รู้ว่าจะปฏิรูปไปสู่ระบบอะไร และการปฏิรูปดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญอย่างไร นอกจากนี้ การใช้คำว่าปฏิรูป ซึ่งมีความหมายว่าปรับปรุงให้ดีขึ้นจึงเป็นคำที่ขาดความเป็นวิชาการ แต่เป็นการสนับสนุนผู้ดำเนินนโยบายนั้น เพราะการใช้คำนี้ก็เท่ากับว่ายอมรับว่านโยบายรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งที่ถูกต้อง มีประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (2)

ประเด็นที่สอง น่าสังเกตว่าทันทีที่ฐานะประเทศราชของเชียงใหม่หมดไปในปี พ.ศ. 2442 รัฐบาลกรุงเทพฯก็ยกเลิกคำว่ามณฑลลาวเฉียงที่ใช้เรียกเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน รวมกับจะทราบแล้วว่าคนในล้านนาไม่เคยเรียกตนเองเป็นคนลาว หรือไม่อยากให้ใครคิดว่าคนล้านนาเป็นคนลาว ด้วยกลัวจะเป็นปัญหาการเมืองตามมา อนึ่ง น่าคิดด้วยว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ในระหว่างปี พ.ศ. 2427 - 2442 รวมเวลา 15 ปีนี้ คนในล้านนาที่ถูกฝ่ายกรุงเทพฯเรียกว่าเป็นพวกลาวเฉียง ได้หันไปเรียกตนเองว่า เป็นคนเมือง เหมือนกับเป็นปฏิกิริยาตอบโต้คำว่าลาว ที่ชาวสยามใช้กับพวกตน พร้อมกันนั้น รัฐบาลกรุงเทพฯ ได้หันไปใช้คำว่า มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ แทนคำว่ามณฑลลาวเฉียงในช่วงปี 2442 - 2443 ต่อจากนั้น จึงหันไปใช้คำที่สั้นกว่าแต่มีความหมายเดียวกัน คือคำว่า มณฑลพายัพ ในช่วงปี 2443 - 2476 รวมเวลาการใช้คำว่าพายัพ 33 ปี (3)

การยุติการใช้คำว่าลาวเฉียง แล้วหันไปใช้คำว่าตะวันตกเฉียงเหนือ น่าจะเป็นมาตรการสำคัญอันหนึ่งในการลดความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างคนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นคนไทยเหมือนกัน และเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพแห่งชาติ

ประเด็นที่สาม การนำเอามณฑลมาใช้เป็นการปกครองที่เรียกว่าแบบสมุหเทศาภิบาล ซึ่งหมายถึงการแบ่งพื้นที่ออกเป็นมณฑล เมืองและอำเภอต่างๆ ผู้รับผิดชอบแต่ละพื้นที่คือข้าราชการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง

ในกรณีของเมืองเชียงใหม่ซึ่งสังกัดมณฑลลาวเฉียง มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และมณฑลพายัพตามลำดับ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกรุงเทพฯกับเชียงใหม่ รัฐบาลกรุงเทพฯจึงใช้วิธีคงตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่ไว้ และค่อยๆลดอำนาจของเจ้าเมืองเชียงใหม่ทีละขั้น

นับแต่ปี 2442 คณะกรรมการบริหารเมืองเชียงใหม่ที่เรียกว่า “เกียสนามหลวง” หรือเค้าสนามหลวงยังคงมีอยู่ต่อไป แต่เปลี่ยนองค์ประกอบใหม่เป็นกรรมการ 3 คนคือ 1. ข้าหลวงประจำเมือง 2. เจ้าเมือง และ 3. ข้าหลวงผู้ช่วย โดยอำนาจหน้าที่หลักอยู่ในมือของข้าหลวงประจำเมือง และมีข้าหลวงผู้ช่วยทำหน้าที่ช่วยเหลือส่วนเจ้าเมืองนั้นเป็นเพียงตำแหน่งที่เป็นทางการ แต่ไม่มีอำนาจและบทบาทใดๆ (Nominal Head) ในแง่นี้ เราจึงจะเห็นว่าอำนาจการปกครองเมืองเชียงใหม่อยู่ในมือของข้าหลวงและข้าหลวงผู้ช่วย ซึ่งเป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากกรุงเทพฯทั้งคู่

มีตัวอย่างที่ชัดเจนที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลกรุงเทพฯมีความสามารถมากในการควบคุมจังหวัดการเปลี่ยนแปลงและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมสำหรับส่วนกลางในการเข้ามารับตำแหน่งเจ้าเมือง เช่น การที่เจ้าเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 เป็นต้นมาเป็นเพียงตำแหน่งหัวโขนที่ไม่มีอำนาจใดๆที่สำคัญ เป็นได้แต่ประธานในพิธีการและงานต่างๆ และเมื่อเจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าผู้ครองเมืองเชียงใหม่องค์ที่ 7 ถึงแก่พิราลัยในปีพ.ศ. 2440 และรัฐบาลกรุงเทพฯก็ได้แต่งตั้งผู้ใดเป็นเจ้าเมืองสืบต่อจนถึงปลายปี พ.ศ. 2444 จึงได้แต่งตั้งให้เจ้าอินทวโรธสุริยวงศ์เป็นเจ้าเมืององค์ที่ 8 (เจ้าอินทวิชยานนท์มีบุตรหลายคนแต่กลับไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อจาก

บิดาในทันที) และเจ้าเมืองคนใหม่ก็ปฏิบัติตามที่ได้เหมาะสมกับฐานะที่เป็นเจ้าเมืองที่ไร้อำนาจ (แต่มีรายได้เป็นเงินเดือนถึงเดือนละ 2 หมื่นบาทในสมัย 90 กว่าปีที่แล้ว)

จากหลักฐานที่บันทึกไว้ เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ ซึ่งเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่คนแรกในยุคเชียงใหม่ตกเป็น ส่วนหนึ่งของสยามประเทศ ได้แสดงบทบาทที่โดดเด่นสอดคล้องกับนโยบายของกรุงเทพฯ อย่างยิ่ง ดังนี้

“ทรงมีพระชนมชีพสำราญด้วยความผาสุกสนุกสนานและทรงจับจ่ายไม่อันด้วยความประสงค์แต่อย่าง เดียวที่จะให้คุ้มหลวงเป็นเมืองสวรรค์.....ทุกวัน เสียงดนตรีครางกระหึ่มเข้าจังหวะกับเสียงขับร้องแจ้วเจ้อยดั่งกัง วาล...הלל...นอกจากสมัยพระองค์แล้ว ยังไม่เคยมีประมุขของนครองค์ใดสร้างบรรยากาศอันสดชื่นอภิรมย์ แก่นครได้เสมอเหมือน

“เจ้าหลวงองค์ใหม่ของเชียงใหม่ได้เริ่มงานอย่างจริงจัง งานแรกคือ...การจัดตั้งทหารรักษาการณ์ โดย แบ่งออกเป็น 2 พวก พวกหนึ่งเล่นละคร อีกพวกทำหน้าที่รักษาการณ์ ดิระซังบอกโมงยาม ..

“ทรงเป็น พ่อเจ้าเจ้าสำราญ นำคณะละครมาในคุ้มหลวง เปิดการแสดงให้ประชาชนฟรี...เป็นผู้ริเริ่ม ระบบดนตรีเพื่อประชาชนเป็นคนแรก โดยจ้างครูตรวจจากกรุงเทพฯ มาเล่นดนตรีและสอน ทุก 5 โมงเย็น จะ เปิดการแสดงกลางสนามหน้าคุ้ม (คือโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยในปัจจุบัน)....

“พ่อเจ้าเป็นเจ้าที่มีอารมณ์ครั้นเครง เป็นเจ้าที่ใจดีที่สุด ชอบเลี้ยงญาติพี่น้องและคนที่มาเยือนไม่เคย ขาด ตัวพ่อเจ้าโปรดน้ำจันทน์หรือสุรา.....” (4)

ประเด็นที่สี่ นอกจากเกาสนามหลวงยังคงอยู่ในฐานะคณะกรรมการบริหารสูงสุดแล้ว รัฐบาล กรุงเทพฯยังคงรูปแบบเสนา 6 ตำแหน่งไว้ต่อไป เนื่องจากเกรงว่าจะถูกคัดค้านอย่างแรงจากเจ้านายและคนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งเสนาเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ใช้วิธียกเลิกตำแหน่งเสนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดย แต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆแทนตำแหน่งเสนา เป็นตำแหน่งกรมการเมือง เช่น ปลัด เมือง ยกกระบัตร จำเมือง และสัสดี ฯลฯ จนในที่สุด ข้าราชการจากส่วนกลางก็เข้าบริหารงานของเมืองแทน คนท้องถิ่นทั้งหมด

ประเด็นที่ห้า ในปีพ.ศ. 2457 และ พ.ศ. 2458 ได้มีเหตุการณ์สำคัญ 2 อย่างที่เกิดขึ้นในระดับล่างของ เมืองเชียงใหม่ เหตุการณ์แรกคือการกำหนดให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านและตำบลเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และเลือกตั้งกำนันโดยอ้อม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยที่ก่อนหน้านี้ ตำแหน่ง ทั้งสองได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง (5) เหตุการณ์ที่สองคือ ตัวเมืองเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาล เมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2458 อันเป็นผลของพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ที่ให้จัดตั้ง สุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ (6) ยังผลให้เมืองต่างๆทั่วประเทศได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาล 35 แห่ง

แต่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่คนท้องถิ่นไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและพัฒนาท้องถิ่นของตนมากนัก เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านคือผู้ปฏิบัติงานคำสั่งของกระทรวง กลายเป็นคนของส่วนกลางในระดับล่างสุด มิ ให้อำนาจบริหารท้องถิ่นในความหมายการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ส่วนสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ก็เช่นกัน เพราะผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการของสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ต่างเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้นคือ ผู้ว่าราชการ เมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ครู และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2451 (7)

ประเด็นที่หก รัฐบาลกรุงเทพฯไม่เพียงแต่ขยายอำนาจในการเมืองและการบริหารเท่านั้น หาก ยังได้ดำเนินการทางด้านการศึกษาและกิจการพุทธศาสนาอีกด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อตั้ง กระทรวงธรรมการ (ปัจจุบันคือศึกษาธิการ) ในปี 2435 การศึกษาในเขตหัวเมืองก็ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นขั้น ตอน เช่น มีพระบรมราชโองการประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมืองในปี 2441 มีการก่อตั้งโรงเรียนประจำมณฑล

เช่นที่มณฑลพายัพในปี 2442 ที่เชียงใหม่ (ซึ่งต่อมากลายเป็นโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยในปี 2449) นโยบายหลักด้านการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายหลักทางการปกครอง นั่นคือการจัดการศึกษาเพื่อไปสนับสนุนระบบราชการระบบรวมศูนย์อำนาจ และเพื่อความเป็นเอกภาพในชาติโดยมีกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลาง

ดังพระราชหัตถเลขาที่ในหลวงรัชกาลที่ 5 ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาวิฑูริยวงษ์วุฒิไกร เสนาบดีกระทรวงธรรมการเกี่ยวกับการศึกษาในเมืองเชียงใหม่ในปี 2450 ว่า

“ผู้ซึ่งจะไปจัดการเล่าเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสันดานหย่อนยั้ง หมิ่นประมาทพวกลาวว่าเลวทรามกว่าคนไทยด้วยประการทั้งปวง จะต้องสติปัญญาที่จะหาทางสั่งสอนชักโยงให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการฤาเป็นพลเมืองอย่างเดียวกันกับคนไทย.....” (8)

ที่สำคัญอีกจุดหนึ่งซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของภาษาเขียนของล้านนาก็คือการห้ามโรงเรียนต่างๆสอนภาษาในท้องถิ่นในปี พศ. 2452 ส่งผลให้ผู้ที่อ่านและเขียนภาษาล้านนาได้มีเพียงพระในวัดเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนไม่สามารถอ่านเขียนภาษาดั้งเดิมของตนเองได้อีกต่อไป

ในด้านพุทธศาสนา รัฐบาลกรุงเทพฯได้ออกพรบ.การปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 หรือพศ. 2446 ซึ่งส่งผลให้พระภิกษุทั่วประเทศต้องขึ้นต่อมหาเถรสมาคม และให้เจ้าคณะในระดับต่างๆตั้งแต่เจ้าคณะตำบลขึ้นไปได้รับการแต่งตั้งจากคณะสงฆ์ในส่วนกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้วิธีการควบคุมพระสงฆ์อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การคัดเลือกพระท้องถิ่นที่มีความสามารถเข้าไปเรียนต่อที่กรุงเทพฯ การแต่งตั้งสมณศักดิ์ให้แก่พระในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งพระสงฆ์จากกรุงเทพฯขึ้นไปเผยแพร่แนวความคิดจากส่วนกลางให้พระสงฆ์รวมทั้งคนในท้องถิ่นได้ทราบและยอมรับ (9)

ประเด็นที่หก ผลพวงอันหนึ่งที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของการส่งข้าราชการประจำจากกรุงเทพฯเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมากในเมืองเชียงใหม่เมื่อเทียบกับในจังหวัดอื่นๆ ก็คือ ชีวิตวัฒนธรรมของเมืองเชียงใหม่และผู้คนในเมืองนี้เริ่มกลายเป็นแบบกรุงเทพฯ (Bangkok Culture) อันเป็นวัฒนธรรมเมืองหลวง (Capital Culture) และยังมีลักษณะวัฒนธรรมข้าราชการ (Bureaucratic Culture) หรือวัฒนธรรมขุนนาง (Aristocratic Culture) ซึ่งภายใต้กรอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบผู้บังคับบัญชา (คือกรุงเทพฯ) กับผู้น้อยที่ต้องรับคำสั่ง (คือเชียงใหม่) วัฒนธรรมที่ครอบงำ (Dominant Culture) ของเมืองเชียงใหม่จึงได้แก่วัฒนธรรมที่เคลื่อนเข้ามาตามอำนาจและบุคคลที่เข้ามาบริหารราชการและออกคำสั่งในการบริหารแต่ละด้านของเมือง ยิ่งจำนวนข้าราชการจากส่วนกลางและครอบครัวเข้ามามากขึ้น วัฒนธรรมที่ครอบงำก็จะบีบบาทครอบงำวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ ผลอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือวัฒนธรรมของท้องถิ่นซึ่งขาดอำนาจทางการเมืองก็จะเป็นวัฒนธรรมที่มีฐานะด้อยกว่า (Subordinate Culture) ถูกดูหมิ่น ไม่มีคนยอมรับมากขึ้น และค่อยๆสูญหายไปตามอัตราการเติบโตของวัฒนธรรมแบบครอบงำ

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระยะ 32 ปีแรกภายหลังจากที่เมืองเชียงใหม่สิ้นสุดฐานะประเทศราชและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม อำนาจการบริหารเมืองอยู่ในมือของข้าหลวงและข้าหลวงผู้ช่วย และกรมการเมืองที่ค่อยๆเข้ามาแทนตำแหน่งเสนาเมืองทั้ง 6 ตำแหน่ง ส่วนเจ้าเมืองซึ่งเคยมีอำนาจสูงสุดก็หมดอำนาจลงเป็นเพียงผู้นำด้านพิธีการต่างๆ และรับเงินเดือนจากกรุงเทพฯ สำหรับการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลก็มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเช่นกันคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้กลายเป็นคนของรัฐบาลกลาง แทนที่จะเป็นคนของเจ้าเมืองดังเช่นอดีต

อีกจุดหนึ่งที่สำคัญคือ ได้เกิดองค์กรใหม่คือสุขาภิบาล ซึ่งดูจากภายนอกคือองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ในทางกฎหมายและการปฏิบัติ องค์กรนี้อยู่ในการควบคุมของข้าราชการจากส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง

อำนาจการบริหารและการปกครองยังเข้มข้นมากขึ้นโดยอาศัยอำนาจในการรวมศูนย์ระบบการศึกษา และระบบการปกครองสงฆ์ ตลอดจนวัฒนธรรมอันติดมากับระบบการรวมศูนย์อำนาจด้านอื่นๆ

ระยะที่สอง (พศ. 2476 - 2528): เชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งของสยามประเทศ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พศ. 2475 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถาบันการเมืองและการปกครองบางอย่างในสยามประเทศ หนึ่งในจำนวนนั้นคือการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พศ. 2476 โดยในส่วนภูมิภาคให้ยกเลิกการปกครองแบบสมุหนเทศาภิบาล ยกเลิกมณฑลต่างๆ และให้มีจังหวัดต่างๆ โดยบริหารงานในรูปคณะกรรมการจังหวัด มีข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในระดับอำเภอ ให้มีคณะกรรมการอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธาน และให้ผู้ว่าและนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (10)

ในช่วงปี 2476 ถึง 2528 ซึ่งเป็นเวลา 52 ปี ภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ครอบงำทุกจังหวัดทั่วประเทศ และภายใต้ระบบการเมืองที่สลับไปมาระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบบเผด็จการทหาร เชียงใหม่ก็ได้แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ ในเชิงการบริหารในแง่ที่ว่า มีการก่อตั้งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเพิ่มเติม มีการก่อตั้งเทศบาล (พศ. 2476) สุขาภิบาล (พศ. 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พศ. 2498) และสภาตำบล (พศ. 2499) ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับระบุไว้ แต่ในแง่ของลักษณะที่โดดเด่นในเชิงการบริหาร เชียงใหม่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ ส่วนใหญ่ เชียงใหม่ในระยะเวลา 52 ปีนี้มีลักษณะที่โดดเด่นในเชิงการบริหาร และการปกครองสำหรับประเทศไทยดังต่อไปนี้

ข้อที่หนึ่ง เชียงใหม่จัดเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรมากเป็นอันดับต้นๆ จัดได้ว่า เชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่แถวหน้าของประเทศ

ตารางที่ 3.1 แสดงขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร, อำเภอ, ตำบลและหมู่บ้านของจังหวัดชั้นนำของประเทศในปีพศ. 2525

ชื่อจังหวัด	ขนาดพื้นที่	จำนวนประชากร	จำนวนอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
1. เชียงใหม่	2.28 หมื่นตร.กม.	1.18 ล้าน	19 อำเภอ 1 กิ่ง	182	1,468
2. นครราชสีมา	1.96 —	1.949	20 — 1	209	2,534
3. อุบลราชธานี	1.89 —	1.589	18 — 3	214	2,358
4. อุตรธานี	1.67 —	1.474	17 — 4	154	1,846
5. เชียงราย	1.15 —	.936	11 — 1	93	1,035

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2526 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526

ข้อที่สอง เชียงใหม่เป็นจังหวัดเดียวนอกเมืองหลวงที่มีเทศบาลระดับนคร ซึ่งกล่าวได้ว่าเชียงใหม่มีความเป็นเมืองใหญ่และมีความสำคัญเป็นอันดับสองของประเทศรองจากกรุงเทพฯ เทศบาลนครเชียงใหม่ก่อ

ตั้งขึ้นในปี 2478 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ในปีเดียวกัน นับเป็นเทศบาลนครแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศ มีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 41 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบลคือ ตำบลวัดเกต ข้างคลาน ศรีภูมิ ข้างม่อย พระสิงห์ หายยา สุเทพ ป่าแดด ห้าฮ้าม หนองป่าครั่ง ท่าศาลา ป่าตัน หนองหอย และช้างเผือก (11)

เป็นที่น่าสนใจยิ่งว่ากฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาลระบุว่าประชากรในเขตเทศบาลนครจะต้องมีจำนวน 5 หมื่นขึ้นไป และประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 พันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ส่วนเทศบาลเมืองมีประชากรตั้งแต่ 1 หมื่นคนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชาชนโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 พันคนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรเช่นกัน (12) และแม้ในการศึกษาครั้งนี้จะไม่อาจหาข้อมูลจำนวนประชากรของเทศบาลได้ แต่ข้อมูลจำนวนประชาชนในเขตอำเภอเมืองที่เทศบาลแต่ละแห่งตั้งอยู่ น่าจะสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครเชียงใหม่มีขนาดไม่แตกต่างกับเทศบาลเมืองทั้งหลายมากนัก จากตารางที่ 3.2 ปรากฏว่ามีอำเภอเมืองของจังหวัดอื่นๆที่มีจำนวนประชากรมากกว่าอำเภอเมืองของเชียงใหม่ถึง 7 แห่ง

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนประชากรในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ในปี 2525

อำเภอ	จำนวนประชากร
อำเภอเมือง อุดรธานี	3.15 แสนคน
อำเภอเมือง นครราชสีมา	3.14 —
อำเภอเมือง นครศรีธรรมราช	2.64 —
อำเภอเมือง ขอนแก่น	2.61 —
อำเภอเมือง อุบลราชธานี	2.07 —
อำเภอเมือง เชียงราย	1.96 —
อำเภอเมือง ลำปาง	1.84 —
อำเภอเมือง เชียงใหม่	1.81 —

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2526 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526

จากการที่เทศบาลที่กล่าวมาได้รับการก่อตั้งมานานตั้งแต่ช่วงปี 2475-2477 แต่จนกระทั่งสิ้นปี 2528 ก็ยังมีเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียว ส่วนเทศบาลอื่นๆแม้จะมีจำนวนประชากรไม่ต่างจากของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่ก็ยังไม่ได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครจึงสะท้อนให้เห็นลักษณะทางการเมืองที่เป็นไปได้หลายทาง เช่น เมื่อครั้งที่มีการจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ขึ้น รัฐบาลกรุงเทพฯต้องการให้ความสำคัญแก่เมืองเชียงใหม่ จึงยกฐานะของเทศบาลในเขตเมืองเชียงใหม่เป็นเทศบาลนคร และแม้เทศบาลในเมืองอื่นๆจะมีขนาดไม่ต่างจากเทศบาลของเชียงใหม่มากนัก ก็ยังคงให้ความสำคัญแก่เชียงใหม่เป็นพิเศษ หรือว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบเทศบาลทั่วประเทศไม่สนใจหรือไม่ต้องการปรับปรุงฐานะของเทศบาลในจังหวัดอื่นๆ หรือสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเมืองเหล่านั้นไม่สนใจปรับปรุงฐานะเทศบาลของตนหรือประชาชนในเขตเทศบาลเมืองไม่สนใจผลักดันให้เทศบาลของตนเองมีฐานะที่ดีขึ้น เป็นต้น

ข้อที่สาม พิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงหลายๆด้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ เราจะพบว่ารัฐบาลกลางได้ให้ความสนใจต่อฐานะของเมืองเชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือในห้วงเวลา 52 ปีดังกล่าว นอกจากตัวเมืองเชียงใหม่จะได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวของประเทศ เมืองเชียงใหม่ยังมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารอีกหลายด้านยากที่จะมีต่างจังหวัดอื่นใดมาเปรียบ เช่น

1. เป็นเมืองที่ได้รับคำชมบอຍครั้งจากบุคคลชั้นนำของประเทศว่าเป็นเมืองที่งดงาม น่าอยู่ยิ่งกว่าเมืองใดๆ คำชมเชยเหล่านั้นได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และมีสื่อมวลชนและบุคคลวงการต่างๆชานรับด้วยการเขียนถึงและแต่งเพลงและบทกลอนรวมทั้งนวนิยายเกี่ยวกับความงามของสาวเชียงใหม่ มีสาวเชียงใหม่ได้รับตำแหน่งนางสาวไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 หลายคน ความงดงามน่าอยู่น่าเที่ยวของสถานที่ต่างๆ และความแปลกใหม่ของวัฒนธรรมของเมืองนี้ (ซึ่งไม่เหมือนกับของกรุงเทพฯ)

2. เชียงใหม่เป็นจังหวัดแรกที่พระมหากษัตริย์ทรงสร้างที่ประทับพระราชฐานในต่างจังหวัด (พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์) บนดอยสุเทพในปี 2505

3. เชียงใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 2500 และ 2510 เป็นจังหวัดนอกเมืองหลวงแห่งเดียวที่พระมหากษัตริย์ทรงนำพระราชอาคันตุกะจากต่างแดนมาเยือนหลายต่อหลายครั้ง

4. เป็นจังหวัดนอกเมืองหลวงแห่งแรกที่รัฐบาลสร้างมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค คือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก่อตั้งในปี 2507

5. เป็นจังหวัดที่ได้รับการโฆษณาอย่างครึกโครมในเรื่องประเพณีสงกรานต์ว่าเป็นเทศกาลที่สนุกสนานที่สุด ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยว และการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ต.อ. นิรันดร์ ชัยนาม ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็น “พ่อเมือง” ในช่วงเทศกาลสงกรานต์เชียงใหม่ได้รับการสนับสนุนอย่างสุดขีด ดำรงตำแหน่งนี้ยาวนานยิ่งกว่าผู้ว่าฯคนใด (กรกฎาคม 2503 ถึง กันยายน 2514 รวม 11 ปี) ซึ่งอธิบายได้ว่ารัฐบาลยอมรับฝีมือการทำงานของผู้ว่าฯคนนี้ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองไปในทิศทางที่จะทำให้เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่และรองรับการมาเยือนของคนต่างถิ่น อันเป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว

6. ในปี 2512 รัฐบาลได้จัดการประชุมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่เชียงใหม่ ส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวชมสถานที่ทั้งด้านประวัติศาสตร์และธรรมชาติ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการผลิตหัตถกรรมเพื่อการท่องเที่ยว กลายเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับชาติ (13) เชียงใหม่จัดได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดที่รัฐได้ใช้เพื่อสร้างรายได้ (Commercialized tourism) และนำเอาศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่นมาทำการค้าประกอบการท่องเที่ยว (Commercialized culture)

7. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ผู้นำการเมืองระดับนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2517-2518) และนักคิดนักเขียนที่มีอิทธิพลที่สุดคนหนึ่งของประเทศได้ขึ้นมาสร้างบ้านพักที่ริมฝั่งแม่น้ำปิงในเชียงใหม่ และได้เขียนบทความถึงความงามของเมืองเชียงใหม่ ประเพณีและประวัติศาสตร์อันยาวนานของคนเชียงใหม่ ตลอดจนจัดการประชุมและงานเลี้ยงต้อนรับผู้ว่าการต่างๆที่บ้านพักหลังนั้นบ่อยครั้ง ส่งผลให้ค่านิยมของคนชั้นสูงที่อยากจะมีบ้านแห่งที่สองในเมืองเชียงใหม่แพร่ออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมชนชั้นนำของเมืองหลวง

ปรากฏการณ์ที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นความสำคัญของเมืองเชียงใหม่และนโยบายของรัฐบาลกลางที่จะทำให้เมืองเชียงใหม่เติบโตมากขึ้นในระยะยาวเนื่องจากมีฐานะดีอพยพเข้ามาอยู่มากขึ้นเรื่อยๆ (14)

ระยะที่สาม (พศ. 2528-2539): เชียงใหม่ในฐานะเอกราชระดับภาค

แนวความคิดเรื่องเอกราช (Primate City Concept) ปรากฏขึ้นครั้งแรกในงานของ M. Jefferson ในปี พศ. 2482 ซึ่งหมายถึงสภาพที่เมืองหนึ่งมีขนาดใหญ่โตอย่างมาก เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านหรือแทบทุกด้าน ขณะที่เมืองอื่นๆในประเทศเดียวกันกลับมีขนาดเล็ก มีอัตราการขยายตัวในอัตราต่ำ เกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างเมืองเอกกับเมืองอื่นๆภายในประเทศนั้น สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและการพัฒนา เปรียบเสมือนร่างกายของคนที่มีหัวใจ แต่แขนขาเล็กขาดความสมดุล และจะเกิดปัญหาจำนวนมากจากสภาพดังกล่าว (15)

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับการขยายตัวของระบบราชการโดยรวมศูนย์อำนาจที่กรุงเทพฯ ขณะที่ท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด ทำให้ความเจริญหลายสาขากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ ส่งผลให้กรุงเทพฯขยายตัวเติบโตอย่างมาก กรุงเทพฯกลายเป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้านของประเทศ และกรุงเทพฯมีขนาดใหญ่โตแตกต่างจากเมืองอื่นๆในประเทศอย่างหนัก กลายเป็นเอกราชตามแนวความคิดของ M. Jefferson อย่างเด่นชัด

เช่น ในปี 2520 ขณะที่กรุงเทพฯมีประชากรถึง 4 ล้านคนเศษ บริเวณที่เป็นเมืองในประเทศไทยมี 119 เมือง แต่เป็นเมืองที่มีประชากรต่ำกว่า 5 หมื่นคนถึง 108 เมือง และในปี 2525 กรุงเทพฯมีประชากรจำนวน 5.46 ล้านคน แต่เชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศกลับมีประชากรในเขตอำเภอเมืองเพียง 1.81 แสนคน หรือแตกต่างกันถึง 30 เท่า (16) ในช่วงต้นปี 2526 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดการประชุมทางวิชาการเรื่อง “ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?” เอกสารทุกชิ้นและผลการสัมมนาดังกล่าวมีข้อสรุปและความห่วงใยที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับสภาพเอกราชของกรุงเทพฯและปัญหาที่เริ่มทวีความรุนแรงอันเกิดจากสภาพดังกล่าว (17)

ผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ตระหนักในปัญหานี้ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พศ. 2520-2524) ที่ต้องการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อหาทางกระจายความเจริญซึ่งกระจุกตัวทุกๆด้านที่กรุงเทพฯไปสู่ภาคต่างๆ และกำหนดโครงการพัฒนาเมืองหลักเริ่มตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นไป โดยในภาคเหนือให้พัฒนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองหลัก และให้พัฒนาเมืองลำปางและเชียงรายเป็นเมืองรอง ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พศ. 2530-2534) แนวทางการพัฒนาเมืองทั้ง 3 ในภาคเหนือก็ยังเป็นแบบเดิม

แนวทางหลักในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่คือ “ให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า การบริการ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน และขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรม (เชียงใหม่-ลำพูน) ที่สำคัญมากขึ้น”

สำหรับเมืองลำปาง จะพัฒนา “ให้เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของภาคเหนือ และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงเชียงใหม่-ลำพูน”

สำหรับเชียงราย จะพัฒนา “ให้เป็นศูนย์กลางการตลาดสินค้าเกษตร และบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่” (18)

จากแผนพัฒนาฉบับที่ 4 - 6 แนวทางหลักในการพัฒนาเมืองใหญ่ของภาคเหนือจะเป็นดังนี้

เชียงใหม่	ลำปาง	เชียงใหม่
1. ศูนย์กลางธุรกิจการค้า	1. ศูนย์กลางการบริหารราชการของภาคเหนือ	1. ศูนย์กลางการตลาดสินค้าเกษตร
2. ศูนย์กลางการบริการ	2. แหล่งอุตสาหกรรมและบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่-ลำพูน	2. ศูนย์กลางการบริการระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเชียงใหม่
3. ศูนย์กลางการท่องเที่ยว		
4. ขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญ		

ครั้นถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พศ. 2535-2539) แนวทางการพัฒนามีความแตกต่างออกไป โดยเอกสารระบุว่า

“2. สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค คือ

2.1 พัฒนาเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า บริการ คมนาคมขนส่งทางอากาศ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน เชื่อมโยงกับลำปางและเชียงรายที่มุ่งพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวและศูนย์กลางอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่นตลอดจนจุดค้าขายชายแดนที่แม่สาย...” (19)

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เปลี่ยนไปให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของความเจริญแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ การค้า บริการ คมนาคมขนส่งและการท่องเที่ยว ยกเว้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบ ส่วนคำว่าศูนย์กลางการบริหารราชการของลำปางกลับไม่ปรากฏในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 และแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวก็ได้ระบุว่าจะให้จังหวัดใดเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ เหมือนกับว่าจะเปิดช่องว่างขึ้นมาเพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติดำเนินการเอาเองว่าจะให้เมืองใดเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ

ท่ามกลางการเติบโตของเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ส่งผลให้กลุ่มนักธุรกิจมีรายได้เพิ่มขึ้น ทุนต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ปัญหาการจราจรและความใหญ่โตของกรุงเทพฯ เริ่มมีปัญหากับคุณภาพชีวิต และพร้อมกับการประกาศใช้แผนการส่งเสริมการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัด นักธุรกิจด้านการท่องเที่ยว บริการ คมนาคมขนส่งและอสังหาริมทรัพย์ก็ได้ขยายธุรกิจของตนในเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองหลักในภาคเหนือและสอดคล้องกับความใฝ่ฝันของลูกค้าชาวกรุงที่มีฐานะดีในการสร้างบ้านที่สองในภาคเหนือที่มีอากาศหนาวเย็นและตัวบ้านตั้งอยู่บริเวณเชิงเขาเหมือนในประเทศตะวันตก จึงนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจในเมืองเชียงใหม่อย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา

ธุรกิจด้านคอนโดมีเนียม บ้านที่สอง สนามกอล์ฟ สวนเกษตร รีสอร์ท หมู่บ้านจัดสรร โรงแรม และทาวน์เฮ้าส์ จึงเป็นเศรษฐกิจภาคบริการและการท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งสนองและผลักดันให้การท่องเที่ยว

เที่ยวที่ได้รับการสนับสนุนมาแต่เดิมให้เติบโตมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ เศรษฐกิจการค้าก่อสร้างและการคมนาคมขนส่งจึงขยายตัวตาม และส่งผลให้แรงงานอพยพเข้ามาในเขตเมือง ติดตามด้วยการสร้างโรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้าต่างๆ รวมทั้งการศึกษาและการรักษาพยาบาล และการซื้อขายที่ดิน การซื้อขายรถยนต์ยานพาหนะทุกชนิด ฯลฯ (20)

ความเติบโตของเศรษฐกิจภาคบริการที่ติดตามการเติบโตของภาคการเมืองการบริหาร การท่องเที่ยว ทำให้นิคมอุตสาหกรรมลำพูนที่ตั้งอยู่ในเขตไม่ไกลนักจากอำเภอสารภี ของจังหวัดเชียงใหม่มีโอกาสขยายตัวมากขึ้นเพราะนักธุรกิจต่างชาติพอใจที่จะได้อยู่ในเมืองใหญ่ที่มีความสะดวกสบายทุกด้านและตั้งอยู่ไม่ไกลนักจากที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม

เมื่อเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้นนี้ ภาคราชการก็ขยายตัวตามมา ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งหน่วยราชการใหม่ เช่น สำนักงานของกรมเจ้าท่า สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือการย้ายหน่วยราชการมาจากจังหวัดอื่นๆ ได้แก่ กองกำกับการตำรวจภูธรเขต 3 ซึ่งครอบคลุมทั้ง 17 จังหวัดภาคเหนือ และธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ของภาคเหนือ ทั้ง 2 แห่งนี้ย้ายจากลำปางมาตั้งที่เชียงใหม่

ที่กล่าวมานี้ เราจะเห็นปรากฏการณ์บางส่วนที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่ได้เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ในช่วง 2 ทศวรรษก่อน คือ ด้านหนึ่ง เกิดการเติบโตของความเป็นศูนย์กลางความเจริญแทบทุกด้านของจังหวัดเชียงใหม่ และการดูดซับความเจริญจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ แต่อีกด้านหนึ่ง เราจะพบว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดำเนินมาตั้งแต่แผนฉบับที่ 4 จนถึงแผนฉบับที่ 6 ไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ และการเปิดช่องว่างของแผนฉบับที่ 7 ก็คือการยอมรับกลายๆว่าในที่สุดเชียงใหม่ก็คือศูนย์กลางของความเจริญทุกด้านของภาคเหนือ ยิ่งไปกว่านั้น อัตราความเจริญทุกด้านของเชียงใหม่และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองนี้ในวันจะทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองที่ใหญ่โตแตกต่างจากหัวเมืองอื่นๆของประเทศ กลายเป็นเอกนครในระดับต่างจังหวัด หรือกล่าวได้ว่าเป็นเอกนครระดับภาค (Regional Primate City) (21)

เมื่อถึงปี 2537-2538 เมืองเชียงใหม่ได้กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งปวงของภาคเหนือ ดังมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- หนึ่ง ศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ
- สอง ศูนย์กลางหน่วยงานราชการ
- สาม ศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการ
- สี่ ศูนย์กลางการศึกษา
- ห้า ศูนย์กลางการพาณิชย์
- หก ศูนย์กลางการเงินการธนาคาร
- เจ็ด ศูนย์กลางการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
- แปด ศูนย์กลางการแพทย์และสาธารณสุข
- เก้า ศูนย์กลางการกีฬา

หนึ่ง การเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ จากตารางที่ 3.3 และตารางที่ 3.4 เศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่เติบโตมากยิ่งขึ้นกว่าจังหวัดใดๆในภาคเหนือ และมีอัตราการเติบโตที่สูงยิ่งเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในปี 2530 ผลิตภัณฑ์ระดับจังหวัดของเชียงใหม่มีมูลค่า 31.0% ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ระดับภาคเหนือตอนบน

และจำนวนเปอร์เซ็นต์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 35.9% ในปี 2534 นับเป็นการเติบโตที่สะท้อนให้เห็นการเน้นพัฒนาเศรษฐกิจที่จังหวัดนี้และยังเพิ่มความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างเชียงใหม่กับจังหวัดอื่นๆ

ตารางที่ 3.3 แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์ระดับจังหวัดในภาคเหนือตอนบน ณ ราคาคงที่ปี 2531

หน่วย: พันล้านบาท

	2530	2531	2532	2533	2534
ภาคเหนือตอนบน	84.41	91.91	95.12	104.31	111.33
เชียงใหม่	26.21	29.61	32.19	36.81	40.02
เชียงราย	14.11	14.63	15.09	15.84	16.33
แม่ฮ่องสอน	2.23	2.45	2.47	2.57	2.52
ลำพูน	5.23	5.38	5.87	6.77	7.41
พะเยา	6.29	6.21	6.15	6.55	6.74
น่าน	4.62	5.00	5.47	5.71	5.89
แพร่	5.38	5.69	6.17	6.41	6.76
ลำปาง	3.13	14.07	15.26	17.14	18.73
ตาก	7.18	8.85	6.42	6.47	6.91

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อมูลปรากฏใน รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2537 หน้า 1-14

ตารางที่ 3.4 แสดงจำนวนเปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์ระดับจังหวัดต่างๆ

	2530	2531	2532	2533	2534
เชียงใหม่	31.0	32.2	33.7	35.2	35.9
เชียงราย	16.7	15.8	15.8	15.1	14.6
แม่ฮ่องสอน	2.6	2.6	2.5	2.4	2.2
ลำพูน	6.1	5.7	6.1	6.4	6.6
พะเยา	7.4	6.7	6.4	6.2	6.0
น่าน	5.4	5.4	5.6	5.4	5.3
แพร่	6.2	6.2	6.4	6.1	6.0
ลำปาง	15.5	15.2	15.9	16.4	16.8
ตาก	8.4	9.5	6.7	6.1	6.2

จากตารางที่ 3.5 เราจะพบว่าโครงการลงทุนในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีมากเหนือจังหวัดอื่นๆ และหากยอมรับว่าคนที่ไปทำการลงทุนส่วนใหญ่ไปที่นั่นก็เพราะอยู่ติดกับเชียงใหม่ และคนเหล่านี้ยังพักอยู่ในเชียงใหม่ เราก็พบว่าการลงทุนในลำพูนก็คือการลงทุนในเชียงใหม่นั่นเอง และในแง่ดังกล่าว จำนวนโครงการที่รวมเอาเชียงใหม่กับลำพูนเข้ามา ก็จะทำให้เห็นชัดยิ่งขึ้นว่าเศรษฐกิจเชียงใหม่มีขนาดใหญ่เหนือกว่าจังหวัดอื่นๆ เพียงใด

ตารางที่ 3.5: แสดงจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุน

จังหวัด	จำนวนราย			เงินลงทุน (พันล้านบาท)			การจ้างงาน (พันคน)		
	2535	2536	2537	2535	2536	2537	2535	2356	2537
เหนือตอนบน	26	102	89	2.97	7.60	9.23	7.11	19.20	14.23
เชียงใหม่	8	34	29	.48	2.84	2.47	1.68	6.05	4.58
ลำพูน	12	31	20	1.75	2.53	2.23	3.75	7.32	2.64
เชียงใหม่-ลำพูน	20	65	49	2.23	5.37	4.70	5.43	13.37	7.22
เชียงใหม่ราย	1	8	15	.45	.38	3.09	.34	1.21	2.60
ตาก	3	16	9	.24	1.20	.71	.92	2.42	1.84
ลำปาง	-	10	6	-	.48	.13	-	1.32	.67
พะเยา	1	1	4	.03	.11	.40	.22	.22	.65
แพร่	1	2	4	.004	.042	.053	.20	.63	1.01
น่าน	-	-	2	-	-	.13	-	.21	-
แม่ฮ่องสอน	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ข้อมูลอ้างอิงใน รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2537 หน้า 4-10

จากตารางที่ 3.6 ปริมาณการซื้อขายที่ดินจำนวนมหาศาลสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนที่ดินสำหรับการเกษตรไปเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ เช่น หมู่บ้านจัดสรร สนามกอล์ฟ สวนเกษตร รีสอร์ท โรงแรม คอนโดมิเนียมและคอนโดเต็ล รวมทั้งบ้านพักส่วนตัว การเปลี่ยนเจ้าของที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.6 เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของเชียงใหม่ขยายตัวเพียงใดและเติบโตเหนือกว่าจังหวัดอื่นๆ เพียงใด

ตารางที่ 3.6: แสดงรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจากการซื้อขายที่ดิน

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2535	2536	2537
ภาคเหนือ	1,167.78	1,534.02	1,891.96
ภาคเหนือตอนบน	925.95	1,234.16	1,429.22
เชียงใหม่	543.00	849.61	1,051.69
เชียงราย	206.30	95.14	88.71
ลำพูน	97.31	63.21	86.68
ลำปาง	38.73	91.54	67.56
พิษณุโลก	53.47	82.31	93.81
นครสวรรค์	77.49	90.42	104.11
เพชรบูรณ์	41.97	58.97	79.57

ที่มา: สำนักงานที่ดินจังหวัดในภาคเหนือ

ข้อมูลอ้างอิงใน รายงานเศรษฐกิจการเงิน ปี 2537 หน้า 4-29

สอง การเป็นศูนย์กลางของหน่วยราชการในภาคเหนือ เปรียบเทียบกับจังหวัดต่างๆ เชียงใหม่มีหน่วยงานราชการที่เป็นสำนักงานระดับภาคหลายแห่ง มากกว่าจังหวัดอื่นๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 3 ซึ่งคุมตำรวจภูธรทั้ง 17 จังหวัดภาคเหนือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ ฯลฯ การที่หน่วยงาน 2 แห่งแรกเคยตั้งอยู่ที่ลำปางและมีที่ตั้งที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือ แต่ย้ายมาอยู่ที่เชียงใหม่เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในภาคเหนือของเชียงใหม่ และรองรับความสะดวกต่างๆ ที่หน่วยงานจากส่วนกลางจะเดินทางขึ้นมาติดต่อกิจการ ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการนำเอาหน่วยงานทุกด้านมากระจุกตัวไว้ที่เมืองเชียงใหม่ ในขณะที่ข้าราชการจาก 17 จังหวัดในภาคเหนือต้องประสบปัญหาในการเดินทาง ส่วนหน่วยงานหลังเพิ่งก่อตั้งขึ้นตามกระแสการพัฒนาเมืองหลักซึ่งก็คือการยึดเอาเชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง ด้วยเหตุนี้ แม้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2535) จะได้ระบุว่าให้ลำปางเป็นจังหวัดศูนย์กลางหน่วยงานราชการของภาคเหนือ แต่ในที่สุด แผนพัฒนาฯ ในแง่นี้ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะหน่วยงานใหญ่ระดับภาคได้เคลื่อนย้ายมาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ และหน่วยงานระดับภาคที่ก่อตั้งใหม่ก็มาตั้งที่เชียงใหม่เสียแล้ว

สาม การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการ เชียงใหม่ในปัจจุบันเป็นจังหวัดที่มีโรงแรมและแหล่งที่พักประเภทต่างๆ มากที่สุด มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามา มากยิ่งกว่าจังหวัดใด เป็นศูนย์กลางสถานบริการต่างๆ ที่คนในจังหวัดรอบๆ เดินทางเข้ามาใช้ประโยชน์ มีเที่ยวบินไปกลับในแต่ละวันมากที่สุด ขณะที่จังหวัดอื่นๆ รอบๆ มีจำนวนเที่ยวบินที่จำกัดยิ่ง

จากตารางที่ 3.7 มีจังหวัดหลักที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากไปเยือนในภาคเหนือรวม 3 จังหวัดคือ เชียงราย เชียงใหม่ และพิษณุโลก

ตารางที่ 3.7 แสดงจำนวนนักท่องเที่ยวใน 3 จังหวัดหลักของภาคเหนือ

	เชียงใหม่			เชียงราย			พิษณุโลก		
	2535	2536	2537	2535	2536	2537	2535	2536	2537
นักท่องเที่ยวชาวไทย	1.08	1.39	1.59	.43	.55	.65	.94	1.12	1.31
นักท่องเที่ยวตปท.	.79	.82	.84	.14	.18	.23	.10	.48	.25
รวม	1.87	2.21	2.43	.57	.73	.88	1.04	1.30	1.56

ที่มา: สถิติการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ข้อมูลอ้างอิงใน รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2537 หน้า 4-26

สี่ การเป็นศูนย์กลางการศึกษาและศาสนา เชียงใหม่มีสถาบันระดับอุดมศึกษาถึง 5 แห่งขณะที่จังหวัดรอบๆ เช่น พะเยา แพร่ น่านเคลื่อนไหวรณรงค์อย่างหนักเพื่อให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาสักแห่งในจังหวัดเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังมีวิทยาลัยและโรงเรียนพาณิชย์การอีกเป็นจำนวนมาก โรงเรียนมัธยมเกือบ 10 แห่งของเชียงใหม่ได้ชื่อว่าเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพดี และมีนักเรียนเข้าเรียนเพิ่มขึ้นเกิน 100 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา มีนักเรียนจากต่างจังหวัดเข้ามาเรียนเป็นจำนวนมาก มีพระและสามเณรจากต่างจังหวัดเข้ามาจำพรรษาและบวชเรียนในวัดในเมืองเชียงใหม่มากมาย

ห้า การเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์ เชียงใหม่มีศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่และขนาดกลางมากกว่าจังหวัดใดๆ ขณะที่จังหวัดอื่นๆ มีเพียงศูนย์การค้าขนาดกลางหรือมีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่เพียง 1 แห่ง เชียงใหม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ถึง 7 แห่งและมีศูนย์การค้าขนาดกลางอีกเป็นจำนวนมาก เชียงใหม่ยังมีตลาดสดอีกเป็นจำนวนมาก มีการนำสินค้าจำนวนมากจากจังหวัดข้างเคียงเข้ามาสนองความต้องการของคนในเชียงใหม่ รวมทั้งคนในจังหวัดข้างเคียงเข้ามาซื้อสินค้าในเชียงใหม่

หก การเป็นศูนย์กลางการเงินการธนาคาร ข้อมูลในตารางที่ 3.7 และตารางที่ 3.8 ชี้ให้เห็นว่าปริมาณเงิน การให้เงินและกิจกรรมต่างๆ ที่อาศัยการเงินและการธนาคารในภาคเหนือนั้นกระจุกตัวอยู่ในเชียงใหม่ และมูลค่าของเชียงใหม่เพียงจังหวัดเดียวเกือบเท่ากับมูลค่ารวมของทุกจังหวัดในภาคเหนือตอนบน

ตารางที่ 3.8 แสดงปริมาณเงินฝากและสินเชื่อของสาขาธนาคารพาณิชย์ในภาคเหนือ

	เมื่อสิ้นปี 2537 หน่วย: พันล้านบาท	
	เงินฝาก	สินเชื่อ
รวมภาคเหนือ	178.36	188.82
ภาคเหนือตอนบน	106.52	122.59
เชียงใหม่	51.33	64.90
เชียงราย	18.33	19.66
ลำปาง	12.84	11.80
นครสวรรค์	18.67	18.59
พิษณุโลก	12.16	11.90

เจ็ด การเป็นศูนย์กลางการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เชียงใหม่ไม่เพียงแต่มีโบราณสถานและศาสนสถานจำนวนมาก หากยังเป็นศูนย์รวมและผู้นำในด้านการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมล้านนา การรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมและประเพณีต่างๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสวมเสื้อหม้อห้อมในวันทำงานบางวัน การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเพื่อการท่องเที่ยว การแต่งกายของชายและหญิงแบบใหม่ที่อ้างว่าเป็นแบบล้านนา ดนตรีพื้นเมืองและเพลงคำเมือง ฯลฯ

แปด การเป็นศูนย์กลางการแพทย์และสาธารณสุข จังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนตลอดจนคลินิกมากกว่าจังหวัดใดๆ ในภาคเหนือ มีแพทย์ พยาบาลและเครื่องมืออันทันสมัยดึงดูดประชาชนในจังหวัดต่างๆ ทั่วภาคเหนือรวมทั้งประชาชนที่มีฐานะดีในประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องการรับบริการที่ดีเข้ามาใช้บริการที่เชียงใหม่

เก้า การเป็นศูนย์กลางการกีฬา การสร้างสนามกีฬา 700 ปีและใช้สนามแห่งนี้เป็นสถานที่แข่งขันกีฬาซีเกมส์ครั้งที่ 18 ในเดือนธันวาคม 2538 ไม่เพียงแต่จะทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการแข่งขันกีฬาระดับภาคแห่งใหม่ แต่ยังเป็นสนามในต่างจังหวัดแห่งแรกที่ใช้เป็นทั้งการแข่งขันกีฬาระดับชาติและนานาชาติด้วย ซึ่งเท่ากับช่วยสนับสนุนให้เชียงใหม่มีความเป็นศูนย์กลางความเจริญที่รอบด้าน ส่งผลให้กิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมขยายเพิ่มขึ้นอีกมากในจังหวัดนี้

คำถามมีว่า มีปัจจัยอะไรที่ทำให้เชียงใหม่ก้าวจากการเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลมาเป็นจังหวัดหนึ่งและกลายเป็นเอกนครระดับภาคในปัจจุบัน

จากข้อมูลในตารางที่ 3.๑ เราจะพบสถานการณ์บางประการด้านการบริหารและการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ที่สะท้อนให้เห็นฐานะทางการเมืองที่สำคัญของจังหวัดนี้ กล่าวคือ **ข้อแรก** นับตั้งแต่ปี 2476 ที่เชียงใหม่เป็นจังหวัด เชียงใหม่เป็นจังหวัดเดียวที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรจำนวนมาก แต่ไม่เคยถูกเงื่อนไขที่ออกไปตั้งเป็นจังหวัดใหม่ ผิดกับจังหวัดใหญ่อื่นๆ เช่น จังหวัดเชียงราย อุตรธานี และอุบลราชธานี

การมีพื้นที่ขนาดใหญ่และไม่ถูกเงื่อนไขออกเป็นจังหวัดใหม่ส่งผลให้จังหวัดเชียงใหม่มีอำเภอจำนวนมาก และมีอำเภอถึง 8 แห่งที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัดเกิน 100 กิโลเมตร (ดูตารางที่ 3.๑)

ตารางที่ 3.๑ แสดงพัฒนาการและลักษณะของอำเภอต่างๆในจังหวัดเชียงใหม่
เรียงตามลำดับเวลาการก่อตั้งอำเภอ

ชื่ออำเภอ	ก่อตั้งในปี	อยู่ห่างจากตัวจังหวัด (ก.ม.)	หมายเหตุ
1. ยางเนิ้ง (สารภี)	2434	10	
2. ดอยสะเก็ด	2440	18	
3. สันทราย	2440	10	
4. เมือง	2442	-	
5. จอมทอง	2443	58	
6. สันกำแพง	2446	13	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2441
7. แม่แตง	2450	40	
8. เชียงดาว	2452	68	
9. แมริม	2457	8	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2439
10. ฮอด	2460	88	
11. พร้าว	2475	103	
12. สันป่าตอง	2477	22	
13. ฝาง	2488	154	
14. หางดง	2489	15	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2481
15. แม่แจ่ม	2499	156	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2481
16. สะเมิง	2501	54	เคยตั้งเป็นอำเภอในปี 2445-2480
17. อมก๋อย	2501	179	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2473
18. แม่ฮาย	2516	174	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2510
19. ดอยเต่า	2522	121	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2515
20. เวียงแหง	2524	105	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2524
21. ไชยปราการ	2536	131	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2531
22. กิ่งอ.แม่वास	2533	35	
23. กิ่งอ.แม่ฮอน	2537	32	

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2538 (ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักเลขานุการ กรรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย จัดพิมพ์โดยบริษัท เดอะ สยามเฮอริเทจ, 2538, หน้า 98-100

มีคนให้ข้อสังเกตว่า ผู้บริหารระดับจังหวัดเชียงใหม่และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเคย
คิดถึงเรื่องการเขื่อนพื้นที่บางส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ไปตั้งจังหวัดใหม่แล้ว เช่น มีข้อเสนอให้ตั้งจังหวัดไชย
ปราการ แต่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนและส.ส. ผู้แทนประชาชน เพราะไม่ต้องการจะไปอยู่กับจังหวัดอื่น
นอกจากจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้ตั้งคำถามว่าผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยมีความตั้งใจเพียงใดที่จะแก้ไขปัญหาคือความใหญ่โตเหอะเหอะของจังหวัดเชียงใหม่ การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งคัดค้านการเลื่อนพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่โดยอ้างเอาความภูมิใจในความเป็นคนเชียงใหม่ ผู้บริหารได้ชี้ให้เห็นประสิทธิภาพของการบริหารและผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆจะได้รับหรือไม่ ถ้าหากมีการตั้งจังหวัดใหม่ซึ่งจะช่วยให้หน่วยการบริหารมีขนาดกระทัดรัดมากขึ้น หรือว่าในที่สุด ก็ไม่มีใครอยากยุ่งเกี่ยวกับจังหวัดที่สำคัญเช่นเชียงใหม่

ข้อที่สอง ข้อมูลจากตารางที่ 3.๑๐ น่าจะชี้ให้เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีใช้จังหวัดที่อยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเหมือนจังหวัดทั่วไป แต่เป็นจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเนื่องจากมีหน่วยราชการส่วนกลางมากถึง 194 หน่วยงานในปี 2535 สภาพเช่นนี้ทำให้เชียงใหม่มีฐานะเป็นกรุงเทพฯแห่งที่สองในเชิงการบริหารในแง่ที่ว่าเพราะมีหน่วยราชการส่วนกลางตั้งอยู่มากมาย แต่ละหน่วยต่างมีส่วนเป็นเจ้าของจังหวัดเชียงใหม่กันทั้งนั้น และแต่ละหน่วยก็สังกัดกระทรวงต่างกัน แต่ละกระทรวงต่างมีอำนาจของตนเอง ผลก็คือไม่มีใครสามารถชี้ขาดได้ว่าควรจะจัดการอย่างไรกับจังหวัดที่มีสภาพเช่นนี้

ตารางที่ 3.๑๐ แสดงจำนวนหน่วยราชการทั้ง 3 ส่วนในจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2535 (22)

จำนวนรวม	หน่วยราชการส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
256	194	35	27

ตารางที่ 3.10 แสดงจำนวนหน่วยราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางในแต่ละกระทรวง (23)

หน่วยงาน	จำนวนหน่วยงานที่อยู่ในเชียงใหม่และขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง
1. สำนักพระราชวัง	1
2. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	1
3. สำนักงานกฤษฎีกา	8
4. กระทรวงกลาโหม	22
5. กระทรวงการคลัง	10
6. กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์	33
7. กระทรวงคมนาคม	14
8. กระทรวงพาณิชย์	4
9. กระทรวงมหาดไทย	20
10. กระทรวงยุติธรรม	7
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน	3
12. กระทรวงศึกษาธิการ	16
13. กระทรวงสาธารณสุข	12
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	4
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	2
ไม่มีข้อมูลว่าสังกัดหน่วยงานใด	37
รวม	194

ข้อที่สาม นำเสียดายที่ยังไม่มีการศึกษาว่าการเพิ่มขึ้นของหน่วยราชการหน่วยต่างๆในจังหวัดเชียงใหม่มีความเป็นมาอย่างไร คือเพิ่มจำนวนเท่าใดในแต่ละปี เพิ่มมากน้อยในรัฐบาลชุดใด หรือมีปัจจัยอะไรทางสังคมหรือไม่ที่ผลักดันให้หน่วยราชการจากส่วนกลางเพิ่มจำนวนในเชียงใหม่

แต่อย่างน้อยที่สุด ข้อมูลที่ว่าจังหวัดเชียงใหม่มีหน่วยราชการส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติงานโดยตรงในจังหวัดนี้เป็นจำนวนมาก ย่อมพัวพันกับการเติบโตของการเพิ่มหรือลดของหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 3.10 ว่าการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่มีหน่วยบริหารเพียง 20 กว่าหน่วย ไม่อาจเทียบได้กับจำนวนหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัดนี้

ในบทต่อไปซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ลักษณะของการบริหารงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็จะช่วยฉายภาพผลกระทบอันเกิดจากความใหญ่โตของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีต่อปัญหาและการจัดการปัญหาในท้องถิ่น

เชิงอรรถบทที่ 3

1 เจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ในช่วงเชียงใหม่หมดสภาพประเทศราชนั้นมีรายได้แต่ละปีจากส่วนแบ่งค่าตอบแทนและเงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงานที่รัฐบาลกรุงเทพฯมอบให้คิดเป็นเงิน ปีละ 240,277 บาท แต่รายได้นี้ไม่คงที่ขึ้นอยู่กับจำนวนตอไม้และการเกณฑ์แรงงาน ดังนั้นในปี 2451 เจ้าอินทวโรรส ได้ขอรับเป็นเงินเดือนได้เดือนละ 2 หมื่นบาท กล่าวกันว่าเจ้าอินทวโรรสเห็นว่าเงินดังกล่าวไม่มากนัก แต่ก็ต้องจ่ายอมรับ อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งให้แบบแรกหรือแบบหลัง รัฐบาลกรุงเทพฯสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 10 เท่า สาเหตุสำคัญก็เพราะที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเจ้านายในเชียงใหม่ เมื่อรัฐบาลกลางเก็บภาษีที่ดินได้จากเจ้าเมือง รายได้จึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ข้อมูลได้จาก สวัสดิ์ อ่องสกุล, **ประวัติศาสตร์ล้านนา**, (2529) อ่างแล้ว หน้า 108

2 ตำราเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ไทยของกระทรวงศึกษาธิการจะระบุคำว่าปฏิรูประบบราชการเป็นหลักแทบทั้งสิ้น

3 ธเนศวร์ เจริญเมือง, “คนเมืองกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่” วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ, อ่างแล้ว.

4. ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง **เพชรล้านนา เล่ม 1**, อ่างแล้ว, หน้า 106-109

5 เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, **การจัดตั้งองค์การปกครองพื้นฐานในระดับตำบล** อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 29 มิถุนายน 2525 หน้า 12-13

6 เอกสารของเทศบาลนครเชียงใหม่, จัดทำโดยฝ่ายประชาสัมพันธ์, มปป. หน้า 3 และโปรดดูประหยัด หงษ์ทองคำ, **การปกครองท้องถิ่นไทย** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 43-44

7. เล่มเดียวกัน.

8. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ศธ.42/5 รายงานการประชุมเทศบาล ศก 125 12 กันยายน ช้างใน วิบูลย์ ทานชิต, “การปฏิรูปการศึกษาในล้านนาสมัยเป็นเทศบาล: พศ. 2442-2476” **ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่: รวมบทความ** เอกสารเฉลิมฉลอง 60 ปีวิทยาลัยครูเชียงใหม่ 2527 หน้า 60

9. โสภ ฆานะมูล, **ครุบาศรีวิชัย “ตนบุญ” แห่งล้านนา (พศ. 2421-2481)** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะศิลปศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ 2534, หน้า 71-78

10. สมบัติ จำปาเงิน, **กระทรวงของเรา** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปิรามิด, 2536), หน้า 73

11. สุรเชษฐ์ เนียมทัง, **ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ พศ. 2517-2537**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538 บทที่ 2.

12. **คัมภีร์นักปกครอง ฉบับรวมกฎหมาย** พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ. บริษัทสารมวลชน, 2536, หน้า 413

13. ชยันต์ วรรธนะภูติ และชยันต์ ผลโคก, บรรณาธิการ. **ผลกระทบของการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่** รายงานการสัมมนาทางวิชาการ, สถาบันวิจัยสังคม มช., 25-26 เมษายน 2526

14. ธเนศวร์ เจริญเมือง, “ข้อสังเกตและบทเรียนบางประการเกี่ยวกับโครงการวางแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, บรรณาธิการ. **วิเคราะห์โครงการวางแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่** (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2534) หน้า 77-89.

15. M. Jefferson, “The law of the Primate City,” *Geographical Review* 29 (2) 1939, pp. 226-232

16. กนก วงษ์ตระหง่าน, “การเกิดและการขยายเมืองกรุงเทพฯ: การศึกษาการเปลี่ยนแปลง” **วารสาร ธรรมศาสตร์** (มีนาคม 2525, หน้า 71-78 และ **บันทึกนักปกครอง 2526** กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526

17. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **ประเทศไทยคือกรุงเทพ?** เอกสารสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2526 วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526,

18. พิรพล ไตรทศาวิทย์, “การพัฒนาเมืองในภาคเหนือ” รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการพัฒนาเมืองหลักในภาคเหนือ: ปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาในอนาคต (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับเทศบาลนครเชียงใหม่ และคณะกรรมการธิการล้านนา, 2529), หน้า 53-55

19. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พศ. 2535-2539)** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, มปป.) หน้า 15

20. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, **การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่**. รายงานวิจัยเมืองในภาคเหนือ ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537

21. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, **เชียงใหม่: เอกนครระดับภาค** เอกสารเพื่อการศึกษาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นลำดับที่ 2 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ธันวาคม 2537

22. พ.ต.ท.สายนันท์ จันทรศัพท์, **การขยายจำนวนหน่วยงานในราชการในจังหวัดเชียงใหม่**. รายงานการศึกษากายใต้หัวข้อการเมืองและการบริหารภาคเหนือ, วิชาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535

23. เล่มเดียวกัน.

บทที่ 4

สภาวะ, เหตุและผลของการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 เมืองเชียงใหม่ในห้วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะโดดเด่น 2 อย่างคือ 1. การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง และ 2. การเป็นเอกนครระดับภาค

การเกิดขึ้นของลักษณะทั้ง 2 ประการนั้นที่สำคัญมาจากปัจจัยภายนอกเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีปัจจัยภายในที่มีบทบาทสำคัญไม่น้อยในการช่วยให้การบุกรุกของปัจจัยภายนอกสัมฤทธิ์ผล

ปัจจัยภายนอกดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 อย่างคือ หนึ่ง การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 2520 ส่งผลให้ไทยสามารถส่งสินค้าออกได้เป็นจำนวนมหาศาล ทำรายได้ให้แก่กลุ่มนักธุรกิจไทย และส่งเสริมนักธุรกิจ(ทั้งไทยและชาวต่างชาติ)ให้มีโอกาสมากขึ้นในการลงทุนประกอบการและการขยายกิจการออกไป

ปัจจัยภายนอกอย่างที่สองที่มีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่แบ่งได้เป็น 2 ข้อ ซึ่งสอดคล้องประสานกันพอดี ข้อแรกได้แก่ปัญหาความไม่น่าอยู่และอุปสรรคหลายๆด้านของกรุงเทพฯ ผลของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางมากเกินไปในที่สุดก็ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองที่ใหญ่โตในทุกๆด้าน และผลของความเติบโตดังกล่าวก็นำกรุงเทพฯ ไปเผชิญปัญหาต่างๆมากมาย เช่น ปัญหารถติด ปัญหามลพิษ ปัญหาผังเมืองไร้ระเบียบ ปัญหาความเครียดอันเกิดจากสภาพบ้านเมืองที่มีแต่ตึก ยวดยานและผู้คนมากเกินไป ฝุ่นควัน น้ำเสีย ทางไกลธรรมชาติ และความเห็นแก่ตัวของผู้คน สิ่งเหล่านี้ผลักดันให้นักธุรกิจออกมาแสวงหาบ้านพัก สวน แหล่งธรรมชาติ และแหล่งธุรกิจแห่งที่สอง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อตัวนักธุรกิจเอง ครอบครัว และลูกค้าที่มีเงินในกรุงเทพฯ ที่เริ่มเบื่อหน่ายกับความแออัดของกรุงเทพฯ

ข้อที่สอง คือ นโยบายของรัฐที่หันไปมุ่งพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อสะกัดกันประชาชนในต่างจังหวัดมิให้อพยพเข้าไปอยู่ในกรุงเทพฯ มากเกินไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายของรัฐในประเด็นนี้จะเริ่มมีตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 แต่ในที่สุด การดำเนินงานก็มิได้เป็นไปตามแผน แทนที่จะกระจายความเจริญออกไปตามจังหวัดต่างๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนา มิให้เมืองหนึ่งเมืองใดเป็นศูนย์รวมความเจริญมากเกินไป กลับกลายเป็นว่าความเจริญทุกๆด้านในภาคเหนือได้มากระจุกตัวอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้นโยบายที่เขียนไว้ว่าจะระงับให้มีการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรอง แต่การปฏิบัติมิได้เป็นไปตามนั้น

คำถามมีว่า เหตุใดนโยบายจึงไม่ได้รับความสนใจ และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง คำตอบ 3 ข้อที่มีความเป็นไปได้มากก็คือ

หนึ่ง ผู้นำการบริหารของวงการต่างๆ โดยเฉพาะของรัฐบาลไม่เคยสรุปบทเรียนอย่างจริงจังว่ากรุงเทพฯ ปัจจุบันเป็นเอกนคร กรุงเทพฯ มีปัญหามากมายก็เพราะการกระจุกอำนาจและความเจริญทุกๆด้านไว้กับตัวเอง ไม่ยอมกระจายอำนาจและความเจริญให้กับจังหวัดอื่นๆ เมื่อไม่เคยมีการสรุปบทเรียนในเรื่องนี้ และไม่เคยมองเห็นภัยของภาวะความเป็นเอกนครอย่างจริงจัง ก็ไม่อาจกำหนดนโยบายและมาตรการที่จะป้องกันมิให้เกิดเอกนครขึ้นอีกในต่างจังหวัด เราเห็นว่า แม้จะกระทั่งเวลานี้ (ต้นปี 2539) เรายังไม่พบนโยบายหรือมาตรการใดๆ ของรัฐที่จะลดความเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ และเราก็ไม่พบว่ารัฐบาลได้เคยสรุปบทเรียนไว้ที่ใดบ้างว่าจะไม่ให้เกิดภาวะเอกนครในเมืองไหนๆ เรายังเห็นความพยายามในการแก้ไขปัญหของกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่อื่นๆ ใน

ต่างจังหวัดด้วยวิธีการทางเทคนิคมากกว่าการแก้ไขเชิงโครงสร้าง วิธีการเทคนิคที่ว่าก็คือ การนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบราชการ การเขียนป้ายที่มีรูปภาพและถ้อยคำเก๋ๆ เพื่อดึงดูดใจให้คนเคารพกฎจราจร การจัดระบบการทำงานแบบเหลื่อมเวลา ฯลฯ แต่ยังไม่มีความตระหนักรู้ที่จะคุมกำเนิดจำนวนยานยนต์อย่างจริงจัง ยังไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่จะลดความใหญ่โตของกรุงเทพฯ หรือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางอันเป็นต้นตอของปัญหาทั้งปวง

สอง ภาวะการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายของระบบการบริหารราชการของไทย (Fragmented Centralization) การที่กระทรวงต่างๆ มีอำนาจในการก่อตั้งและขยายหน่วยงานในจังหวัดต่างๆ; การที่กระทรวงกลาโหมมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการต่างหากออกไปจากฝ่ายพลเรือน การลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรการเมืองที่กำหนดนโยบายสูงสุด แต่ไปเพิ่มบทบาทความสำคัญให้แก่ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหน่วยงานบางหน่วยซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่เห็นได้ชัดก็คือปัญหาการแบ่งอำนาจและการใช้อำนาจในระดับภูมิภาค เพราะทำให้เกิดการแย่งชิงบทบาทการนำระหว่างกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะ 5 กระทรวง หลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคมและขนส่ง กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ข้อขัดแย้งดังกล่าวส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความเป็นเอกภาพของนโยบายซึ่งส่งผลโดยตรงต่อทิศทางการพัฒนา (1)

สาม สภาพการณ์ที่ไร้เอกภาพและการแข่งขันแย่งชิงอำนาจของกระทรวงต่างๆ เกิดขึ้นและพัฒนาไปพร้อมๆ กับการดำรงอยู่และเติบโตของค่านิยมอยากมีบ้านสักหลังในหุบเขาของเมืองเชียงใหม่และค่านิยมชื่นชมความสวยงามและน่าอยู่น่าเยือนของเมืองเชียงใหม่ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

สภาพะสอคล้องต้องกันพอดีที่เศรษฐกิจเติบโต เปิดโอกาสให้การลงทุนขยายตัว; นโยบายของรัฐส่งเสริมให้ไปพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในต่างจังหวัด; กรุงเทพฯ เต็มไปด้วยปัญหา ไม่น่าพักผ่อนสำหรับคนมีเงินอีกต่อไป; สภาพการบริหารงานของหน่วยราชการที่ไร้เอกภาพและต่างฝ่ายต่างมีอำนาจ; และความชื่นชมและใฝ่ฝันต่อเมืองที่มีอากาศหนาวเย็น อยู่ใกล้ธรรมชาติ และมีความเจริญทางวัตถุเช่นเมืองเชียงใหม่ ประสานสิ่งเหล่านี้เข้ามาเป็นปัจจัยภายนอกอันเข้มแข็งที่ยัดเยียดกำลังเข้ามาลงทุนและพักผ่อนในเมืองเชียงใหม่ ส่งผลให้เชียงใหม่ขยายตัวอย่างมาก หน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัดอื่นๆ ก็ย้ายตามไปกระจุกกันที่เมืองเชียงใหม่

คำถามอีกข้อหนึ่งคือ เหตุใดเมืองอื่นๆ จึงไม่พัฒนาเติบโตอย่างรวดเร็วเหมือนกับเชียงใหม่ เหตุใดเชียงใหม่จึงกลายเป็นเอกนครระดับภาค เหตุใดไม่ใช่โคราช เชียงราย อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี ขอนแก่น ชลบุรี สุพรรณบุรี สงขลา นครศรีธรรมราช หรือภูเก็ต คำตอบก็คือเพราะเมืองอื่นๆ มีปัจจัยที่โดดเด่นโดยภาพรวมแล้วไม่เท่ากับปัจจัยภายในอันมากมายที่เชียงใหม่มี ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทั้งด้านธรรมชาติ แหล่งหัตถกรรม ชาวเขาเผ่าต่างๆ โบราณสถานและศาสนสถาน ประเพณีทั้งดงามและหลากหลายตลอดปี ความนุ่มนวลอ่อนโยน มีน้ำใจของผู้คน มีผู้หญิงที่สวยงาม ผิวขาว เป็นที่ตึงใจคนภาคอื่นๆ การที่คนท้องถิ่นมีลักษณะยอมคน ไม่มีลักษณะ “หัวหมอ” รู้จักเคารพยำเกรงเจ้านายและคนมีเงิน อันเป็นลักษณะที่ตกค้างมาจากยุคศักดินา (Submissive culture) ที่คนที่เป็นเจ้านาย ขุนนาง และคนบริวารไม่ว่าจะมาจากภาคไหนก็จะชอบมากกว่าได้พบคนท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะเช่นนี้ เพราะง่ายต่อการเจรจาต่อรอง การขอความเห็นอกเห็นใจ การซื้อขายที่ดิน กระทั่งการกดราคา การหลอกลวง การเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ โดยไม่ต้องหวาดหวั่นว่าคนต่างถิ่นจะถูกทำร้ายเป็นการล้างแค้น หรือชิงชัง หรือตอบโต้ แม้แต่ได้เถียง

เชียงใหม่ยังป็นศูนย์กลางความเจริญด้านต่างๆ อยู่แล้วในอดีต เคยเป็นเมืองหลวง มีประวัติยาวนานเกือบ 700 ปี มีวัดสำคัญมากมาย มีตระกูลและวัฒนธรรมแบบเจ้านาย อันเป็นวัฒนธรรมที่คนไทยทั่วทุกภาค

โดยเฉพาะภาคกลางคืนเคยและหลายคนใฝ่ฝันอยากเป็นหรืออยากแต่งงานด้วย มีโรงเรียนมัธยมที่ดีหลายแห่ง มีมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยหลายแห่ง มีชาวต่างประเทศจำนวนไม่น้อยโดยเฉพาะชาวตะวันตก มีหน่วยงานราชการครบครัน มีศูนย์การค้าที่ทันสมัยหลายแห่ง มีโรงแรมและร้านอาหารและร้านค้ามาก มีภูเขาอันงดงาม ล้อมรอบ มีชนบทและป่าเขาให้เข้าไปชมห่างจากตัวเมืองไม่กี่กิโล ทิวทัศน์ภูเขางดงาม เป็นที่ดึงดูดใจคนกรุงที่เติบโตบนที่ราบ

หน้าหนาวอากาศหนาวเย็น สามารถสร้างบ้านที่มีเตาผิงแบบในประเทศตะวันตกได้ บ้านเมืองมีแมกไม้ร่มรื่น ดอกไม้งดงาม มีอาหารแปลกๆและรสอร่อยสำหรับคนเมืองหลวง มีแม่น้ำสายใหญ่ที่งดงาม มีชนบทที่อยู่ใกล้ตัวเมือง มีผลไม้ดีหลายชนิด สามารถทำธุรกิจได้ หลายแบบ และยังมีที่ตั้งใกล้ชายแดน โดยเฉพาะเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจที่ได้รับการกล่าวถึงที่จะไปว่ามีศักยภาพในการพัฒนาสูงยิ่ง โอกาสที่จะลงทุนทำธุรกิจข้ามชาติจึงมีสูง สามารถเดินทางไปเที่ยวต่างประเทศได้ถึง 3 ประเทศ และอยู่ใกล้ชิดกับเพื่อนชาวไทยกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีประเพณีและวัฒนธรรมอันงดงาม แปลกตาสำหรับคนเมืองหลวง ไม่มีปัญหาการติดรื้อนแรงเหมือนในกรุงเทพฯ แต่มีความสะดวกสบายทุกอย่างที่กรุงเทพฯมีและมีของดีอีกมากมายที่หาไม่ได้ที่กรุงเทพฯ บ้านเมืองมีความสงบมั่นคง ไม่มีปัญหาผู้ก่อการร้ายใดๆ การเดินทางไปกรุงเทพฯสะดวกสบายหลายแบบ เชียงใหม่มีจุดด้อยเพียงประการเดียว คือไม่มีทะเล กระนั้นก็ถือได้ว่าเชียงใหม่เป็นสุดยอดของความเป็นเมืองที่น่าอยู่สำหรับคนมีเงินทั้งรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ ยิ่งกรุงเทพฯทวีความอับลัทธิ เชียงใหม่ก็ยิ่งเป็นที่เสนาหาของคนกรุง

ด้วยสภาพต่างๆ ที่กล่าวมา เชียงใหม่จึงกลายเป็นเอกนครไปในเวลาไม่ถึง 1 ทศวรรษ ถ้าตามกรุงเทพฯอย่างกระชั้นชิดทั้งในแง่ของความเจริญและปัญหาจากการกระจุกความเจริญไว้มากเกินไป

ไม่เพียงแต่ปัจจัยภายนอกที่ถาโถมเข้ามายังเมืองเชียงใหม่ เชียงใหม่เองก็มีปัจจัยภายในอันเปรียบเสมือนมืออีกข้างหนึ่งที่พร้อมจะตบกับมือที่ยื่นมาหาเพื่อให้เกิดเสียงดังได้ทันที

ปัจจัยภายในเหล่านั้น กล่าวโดยรวมก็คือความอ่อนแอของภาคประชาสังคม (Weak civil society) เป็นความอ่อนแอที่ทำให้คนท้องถิ่นไม่อาจเลือกสรรเอาเฉพาะสิ่งที่ดีงามเข้ามาไว้ในเมืองของตนเอง ไม่อาจต่อต้านมิให้สิ่งเลวร้ายเข้ามาในเมือง ไม่อาจกำหนดเส้นทางการพัฒนาบ้านเมืองของตนเอง และไม่อาจออกความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและทิศทางการพัฒนาบ้านเมืองของตนเองได้

ความอ่อนแอนี้แสดงออกมาเป็น 5 ด้าน คือ 1. องค์กรนำ 2. องค์กรปกครองท้องถิ่น 3. ภาคธุรกิจ 4. ภาควิชาการหรือมันสมองของเมือง และ 5. องค์กรประชาชน

1. **ขาดองค์กรนำ (Leadership) ที่มีประสิทธิภาพ** เมืองเชียงใหม่ก็เหมือนกับเมืองอื่นๆในประเทศนี้ คือมีผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับต่างๆทำงานด้านบริหารเมือง ถ้ามองว่าใครกันคือองค์กรนำของเมืองเชียงใหม่ ในเมื่อข้าราชการเหล่านั้นนับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาต่างก็เข้ามาทำงานในจังหวัดคนละไม่กี่ปีก็ย้ายไปรับตำแหน่งในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะผู้ว่าฯที่โดยประเพณีถือว่าเป็นผู้ว่าฯที่ได้รับรางวัลสูงสุดในบรรดาผู้ว่าฯทุกจังหวัดนอกกรุงเทพฯที่ได้มาเป็นผู้ว่าฯเชียงใหม่ และจะได้อยู่ที่เชียงใหม่ไม่นานเพื่อเตรียมไปรับตำแหน่งใหญ่กว่าที่ส่วนกลางเช่น เป็นอธิบดีหรือรองปลัดกระทรวง เป็นต้น นับเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ถือว่ามิใช่ว่าจะสูงส่ง ระบบเช่นนี้จึงไม่ได้ส่งผู้ว่าฯให้มาเป็นผู้บริหารที่จะกำหนดนโยบายพัฒนาเมือง แต่ให้มาเป็นผู้ว่าฯที่มีเกียรติ คอยรับแขกเมือง และคอยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

แต่ภายใต้ระบบการบริหารราชการในปัจจุบันที่แต่ละกระทรวงมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณของตนเองตามความคิดและความสามารถของตนในการผลักดันให้สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงบประมาณยอมรับท่ามกลางสภาพที่เชียงใหม่มีหน่วยราชการที่ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรงถึง 194 หน่วยงานตั้งอยู่ และในสภาพที่เกิด

การรุกรานเข้ามาทุกด้านดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ผู้นำที่แท้จริงของเมืองเชียงใหม่จึงไม่มี มีแต่ผู้ว่าฯที่ทำหน้าที่ต้อนรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งระดับต่างประเทศ ระดับรัฐมนตรี ระดับกระทรวง ที่เดินทางมาสั่งงาน หรือดูงาน หรือมาประชุมสัมมนา หรือพักผ่อน ฯลฯ

ในสภาพที่ผู้นำของจังหวัดต้องคอยรับส่งแขกที่สนามบินวันละหลายครั้งทุกวัน ต้องเลี้ยงอาหารเย็นให้กับแขกทุกๆค่ำ ค่าละ 4-5 มื้อ ต้องสนทนากับแขกหลายๆคนทุกวันและต้องเซ็นตั้งงานวันละ 3-4 ชั่วโมง บวกกับการเป็นผู้ว่าฯเชียงใหม่เพียงไม่กี่ปี กำลังเรียนรู้ปัญหาของเมืองเชียงใหม่ และกำลังเริ่มหัด “อุ้มการเมือง” เช่นนี้ เราจะหาผู้นำที่มีเวลาอุทิศตนให้กับงานได้จริงๆจังๆกี่คน (2)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วง 2 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา จะมีการพูดถึงผู้ว่าฯบางคนว่าเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูง นำเสียดยาที่ท่านต้องมาจากไป แล้วจึงเกิดอาการคิดถึงผู้นำคนเก่า อยากได้ผู้ว่าฯคนอื่นที่ไม่ใช่คนนี้ ไม่เอาคนนั้น ฯลฯ

สภาพที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในการทำงานของผู้ว่าฯ หรือการที่มีหน่วยงานเกือบ 200 หน่วยงานทำงานขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่เข้ามาทำงานในเมืองเชียงใหม่และทำงานที่มีผลโดยตรงต่อการเติบโตของเมืองเชียงใหม่ เราจะพบว่านี่มิใช่ปัญหาบุคคล เพราะบทบาทการรับแขกในอดีตของผู้ว่าฯคนเก่าๆไม่เหมาะสมอย่างยิ่งกับเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันที่ได้แปรสภาพไปเป็นเอกนครระดับภาคแล้ว และในขณะเดียวกัน การที่มีหน่วยงานถึง 250 กว่าหน่วยงานที่ขึ้นต่อหน่วยงานเบื้องบนอันหลากหลาย ก็ไม่อาจจัดการปัญหาต่างๆของเมืองเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป

2. องค์การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self government) ประสบปัญหาหลายด้าน เช่น เมืองค์กรที่กระจายกระจาย ขาดเอกภาพ มีอำนาจจำกัด งบประมาณมีจำนวนจำกัด ขาดผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบองค์กรที่ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและปัญหอันสลับซับซ้อนของเมือง และหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบสนใจที่จะควบคุมและครอบงำมากกว่าจะปรับปรุงงานขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง

2.1 ที่กล่าวว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะกระจายกระจาย และขาดเอกภาพ หมายถึงเฉพาะในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น กลับมีการปกครองที่แตกออกหลายส่วน ได้แก่ ในเขตอำเภอเมือง จ. เชียงใหม่ มีพื้นที่ของอำเภอเมืองซึ่งเป็นการบริหารงานส่วนภูมิภาค พื้นที่ 6.8 ตารางกิโลเมตร คือตำบลช้างเผือก และตำบลสุเทพ หมู่ที่ 2 เป็นเขตของสุขาภิบาลช้างเผือก (ก่อตั้งในปี 2513) และเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่ 40.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ของสุขาภิบาลช้างเผือกติดกับพื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่โดยตลอด ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลนครเชียงใหม่ กระทรวงมหาดไทยกลับตั้งสุขาภิบาลช้างเผือกขึ้นมาให้นายอำเภอควบคุม นอกจากนี้ ทั้งทั้งอำเภอเมือง (และอำเภออื่นๆ)ยังอยู่ใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่อำนาจการบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคและการบริหารส่วนท้องถิ่น (ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และเกิดการครอบงำโดยฝ่ายภูมิภาคซึ่งดูแลท้องถิ่น ทำให้งานของท้องถิ่นไม่คืบหน้าเท่าที่ควร) (3)

นอกจากนี้ ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่ในเขตอำเภอรอบๆอำเภอเมือง ส่งผลให้เขตเมืองเชียงใหม่ในความเป็นจริงขยายออกไปอีกมาก คือบริเวณรอยต่อของอำเภอแมริม สันทราย ดอยสะเก็ด สันกำแพง สารภี และหางดง กับตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ พื้นที่เหล่านี้มีประชาชนเข้าไปอยู่มาก มีการเติบโตทางเศรษฐกิจมาก มีปัญหางบประมาณ ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจัดการกับหน่วย

งานและกลุ่มธุรกิจเอกชนใหม่ๆที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่มีกำหนดชัดเจนว่าจะมีการปรับปรุงระบบองค์กรบริหารอย่างไร

2.2 องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกผู้บริหารคือเทศบาล มีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่ที่ต้องทำมากมายเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ดังปรากฏในพรบ.เทศบาล ปี พศ. 2496 ผิดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ข้าราชการประจำครอบงำ คือ อบจ. และสุขาภิบาลกลับมีสิทธิในการเลือกดำเนินกิจการ ตามพรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ปี พศ. 2498 และพรบ.สุขาภิบาล ปี พศ. 2495 กล่าวคือ (4)

ตารางที่ 4 1: แสดงหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งระดับอบจ. , เทศบาล และสุขาภิบาล
ตามกฎหมาย 3 ฉบับที่ระบุไว้ในปี พศ. 2495, 2496, และ 2498

กิจการที่อบจ. อาจทำ	หน้าที่ของเทศบาลนคร	กิจการที่สุขาภิบาลอาจทำ
1. รักษาความสงบเรียบร้อย	1. รักษาความสงบเรียบร้อย	1. ให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก
2. การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม	2. ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ	2. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
3. การสาธารณสุข	3. รักษาและดูแลถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และกำจัดขยะ	3. รักษาและดูแลถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
4. ป้องกันบำบัดโรค-ตั้งสถานพยาบาล	4. ป้องกัน-ระงับโรคติดต่อ	4. กำจัดขยะมูลฝอย-สิ่งปฏิกูล
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. ให้มีเครื่องใช้ดับเพลิง	5. ป้องกัน-ระงับโรคติดต่อ
6. รักษาดูแลถนนทางเดิน ที่สาธารณะ	6. ให้ราษฎรรับการศึกษาอบรม	6. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
7. กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	7. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	7. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	8. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	8. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
9. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	9. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	9. ให้มีสุสาน-ฌาปนสถาน
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	10. ให้มีสุสาน-ฌาปนสถาน	10. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า
11. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า	11. บำรุงการทำมาหากินของราษฎร	11. ป้องกัน ระวังสาธารณภัย
12. ให้มีสุสาน ฌาปนสถาน	12. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	12. ให้มีเครื่องดับเพลิง
13. ให้มีและบำรุงสนามกีฬา	สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสัตว์ และสวนสาธารณะ	
14. บำรุงการทำมาหากินของราษฎร	14. ให้มีและบำรุงไฟฟ้า	14. ให้มีและบำรุงที่รักษาคนไข้
15. แบ่งสรรเงินให้ส่วนท้องถิ่น	15. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	15. ส่งเสริมราษฎรให้รับการศึกษา
16. ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย	16. เทศพาณิชย์	16. ส่งเสริมการทำมาหากิน
17. การพาณิชย์	17. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	17. ส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม
18. ดูแลคุ้มครองและหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด	18. ให้มีโรงรับจำนำ	18. การสาธารณสุข
19. อื่นๆที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นกิจการส่วนจังหวัด	19. ให้มี บำรุงการสงเคราะห์แม่และเด็ก	19. การพาณิชย์
	20. ให้มีการสาธารณสุข	20. อื่นๆที่กฎหมายกำหนดให้เป็น
	21. จัดทำกิจการจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	กิจการของสุขาภิบาล
	22. จัดตั้ง บำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
	23. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	
	24. อื่นๆที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	

ตัวอย่างของการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด เช่น ผู้บริหารเทศบาลไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่พนักงานเทศบาลระดับสูง เนื่องจากระเบียบพนักงานเทศบาลถูกกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ข้าราชการประจำในส่วนกลางสร้างขึ้น ส่งผลให้นโยบายของผู้บริหารไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง; องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจดำเนินกิจการตามที่กฎหมายระบุเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าหากสถานการณ์เปลี่ยนไปหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นได้พบว่ามีสิ่งสมควรทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น ก็ไม่อาจทำได้ หากไม่มีกฎหมายออกมาให้การอนุมัติ (5)

2.3 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัด เนื่องจากกฎหมายจำกัดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ในปี 2534 จังหวัดเชียงใหม่จัดเก็บภาษีสรรพากรได้ 1,781.7 ล้านบาทและเก็บภาษีสรรพสามิตได้ 926.2 ล้านบาทรวม 2,707.9 ล้านบาท และเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมในการซื้อขายที่ดินรวม 581 ล้านบาทในปี 2533 แต่งบประมาณของอบจ. และเทศบาลนครเชียงใหม่รวมทั้งสุขาภิบาลข้างเผือกในปี 2534 มีมูลค่ารวมกันเพียง 500 ล้านบาทเศษ และเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียง 32 ล้านบาทในปีเดียวกัน (6)

ในปี 2536 จังหวัดเชียงใหม่เก็บเฉพาะภาษีสรรพากรและสรรพสามิตได้ 2 พันกว่าล้านบาท เก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการซื้อขายที่ดินได้ 850 ล้านบาทเพื่อส่งให้รัฐ แต่เทศบาลนครเชียงใหม่ สุขาภิบาลข้างเผือกและอบจ. มีงบประมาณรวมกันในปีเดียวกันเพียง 700 ล้านบาท และเทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับงบอุดหนุนจากรัฐบาล 88 ล้านบาท (7)

ขณะที่รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีจำกัด รายจ่ายของเทศบาลสำหรับเงินเดือนและค่าจ้างพนักงานตลอดจนค่าใช้จ่ายในด้านวัสดุกลับมีมูลค่าสูงคิดเป็นเกือบ 50 เปอร์เซ็นต์ของรายจ่ายทั้งหมดในแต่ละปี (8)

2.4 ที่ผ่านมา องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำซึ่งควม 2 ตำแหน่งและไม่เคยให้ความสำคัญต่องานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ที่เหลือมักขาดผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่มักจะได้ข้าราชการเกษียณที่มีอายุมากแต่ต้องการเข้ามาเล่นการเมืองเป็นงานอดิเรกโดยคงทัศนคติแบบข้าราชการประจำ และนักการเมืองท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่เข้าไปเพื่อแสวงประโยชน์ส่วนตัวหรืออาศัยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นทางผ่านไปสู่การสมัครเป็นสส.ในอนาคต

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และสุขาภิบาลส่วนใหญ่ถูกครอบงำด้วยข้าราชการประจำ กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารของอบจ. คือผู้ว่าฯ ปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำอีกจำนวนหนึ่งที่ประจำจังหวัด ส่วนฝ่ายบริหารของสุขาภิบาลก็คือนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และข้าราชการประจำอำเภออีกจำนวนหนึ่งที่เท่ากับว่ากฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินงานบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ถึงแม้ว่า ฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัดและกรรมการสุขาภิบาลจำนวนหนึ่งจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่บุคคลเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจมากพอที่จะตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้

เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาจังหวัด กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาเทศบาลรวมทั้งคณะเทศมนตรี ที่ผ่านมา เราต้องยอมรับความจริงว่าบุคคลเหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น บางคนไม่เคยศึกษาตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแม้แต่เล็กน้อย บางคนถูกชักจูงเข้าไปทำงานโดยไม่มีความรู้และไม่สนใจศึกษาหาความรู้ บางคนเข้าไปเพื่อหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆที่อบจ. สุขาภิบาล หรือเทศบาลเป็นผู้อนุมัติ ฯลฯ แต่ความจริงอีกด้านหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำเป็นเวลานาน จึงมิได้ทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่น

ถิ่นมากนัก ทำให้คนที่มีความรู้ไม่สนใจองค์กรแบบนี้ ระบบการศึกษาที่เป็นทางการเองก็ขาดการให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนได้ทราบ กระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นมานาน ก็แทบไม่เคยให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างจริงจังเกี่ยวกับความรู้เรื่องการดูแลและบริหารท้องถิ่น

เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลนครแห่งเดียวของประเทศตั้งแต่ปี 2478 จนถึงปัจจุบัน แต่ชื่อเสียงของเมืองและการเติบโตของเมืองโดยภาพรวมมิได้เกิดจากฝีมือของการบริหารงานระดับเทศบาลนครแต่อย่างใด 60 ปีมานี้ เทศบาลนครเชียงใหม่ประสบปัญหามากมายตลอดมาในแง่ของการบริหาร เช่น ต้องล้มลุกคลุกคลานเนื่องจากการแทรกแซงทางการเมือง ระบบเบ็ดเตล็ดการทหารไม่เพียงแต่ล้มล้างระบบรัฐสภาแห่งชาติ หากยังได้ยุบสภาเทศบาล และแต่งตั้งคณะเทศมนตรีหลายครั้ง ปัญหาอีกข้อหนึ่งคือนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมักเป็นข้าราชการเกษียณอายุที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยถือเป็นงานอดิเรก จึงไม่ได้ผลักดันเทศบาลให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง หรือผลักดันให้เทศบาลมีบทบาทจริงจังในการพัฒนาท้องถิ่น และลดอำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาค (9)

2.5 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบโครงสร้างที่ล้าหลัง ไม่ทันกับสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองของสังคมยุคใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว การที่สุขาภิบาลและอบจ.ถูกครอบงำโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค (คือนายอำเภอและผู้ว่าฯ) ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในสภาพเช่นนั้นไม่มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะฝ่ายบริหารต้องทำงานอื่นๆโดยเฉพาะงานที่ได้รับมอบจากส่วนกลาง

ส่วนเทศบาลกลับอาศัยความเอกราชงานของสภาเทศบาล ซึ่งเป็นพวกเสียงส่วนใหญ่ในการคัดเลือกระเทศมนตรี เมื่อสภาเทศบาลเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร การคัดค้านและถ่วงดุลการทำงานแบบผิดๆจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจติดตามข่าวเกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่น และบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมก็เป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งของระบบนี้ เพราะประชาชนกับฝ่ายบริหารห่างเหินกันมาก ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนในเมืองที่กำลังขยายตัวมักสนใจกับการหาอยู่หากินอยู่แล้ว ไม่ค่อยสนใจการเมือง นายกเทศมนตรีที่มาจากสภาก็ย่อมไม่สนใจประชาชน แต่จะสนใจสภาเทศบาลซึ่งเป็นพวกเดียวกัน และเป็นสภาที่กำหนดอนาคตของตัวผู้บริหาร สภาพเช่นนี้ก่อกวนกระแสความสนใจในเรื่องการเมืองท้องถิ่น นับวันแต่จะทำให้ประชาชนสนใจการเมืองท้องถิ่นน้อยลง (10)

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจุบันในบรรดาประเทศตะวันตก รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมี 2 แบบคือแบบดั้งเดิม ซึ่งประชาชนและสื่อมวลชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง แบบนี้สภาเทศบาลทำหน้าที่เฉพาะฝ่ายออกกฎหมาย และเลือกฝ่ายบริหาร สภาก็จะออกทำงานเต็มที่โดยมีประชาชนและสื่อมวลชนคอยตรวจสอบและติดตามการทำงาน ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วและก้าวขึ้นมาภายหลัง ระบบการปกครองท้องถิ่นจะหันไปใช้การให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ทำให้ประชาชนสนใจการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น ผลักดันประเด็นที่ตนเองสนใจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินำไปคิดและปฏิบัติ ฝ่ายบริหารก็ย่อมต้องรับฟังความเห็นของประชาชนมากขึ้น

2.6 ที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดไม่เคยมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น สุขาภิบาลถูกข้าราชการประจำครอบงำตลอดเวลากว่า 40 ปี ก็เพิ่งมีการเปลี่ยนกฎหมายให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลไม่ต้องเป็นนายอำเภอ ในสุขาภิบาลที่มีงบประมาณเกิน 5 ล้านบาทขึ้นไป ทำให้ยังมีสุขาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่ถึง 17 แห่งที่ยังมีประธานสุขาภิบาลเป็นนายอำเภออยู่ต่อไป ส่วนสุขาภิบาลที่มีประธานไปจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีเพียง 6 แห่งคือ สุขาภิบาลช้างเผือก สันทรายหลวง แม่ริม สันกำแพง ผาง และยุหวา (อ.สันป่าตอง) แต่สุขาภิบาลทั้ง 6 แห่งนี้ ก็ยังมีปัญหาการควบคุมโดยส่วน

ภูมิภาค โดยกฎหมายได้ระบุให้ปลัดอำเภอยังคงเป็นปลัดสุขาต่อไป แสดงให้เห็นว่าแม้สาขาภิบาลต่างๆทั่วประเทศจะได้เรียกร้องให้ประธานสภาภิบาลทุกแห่งมาจากกรรมการสุขาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กระทรวงก็ยังไม่เห็นด้วย ยังไม่ต้องพูดถึงอบจ. ที่ถูกข้าราชการส่วนภูมิภาคในศาลากลางจังหวัดควบคุมผูกขาดงานมานานแล้วนับ 40 ปีเศษ (11)

การเติบโตของเมืองเชียงใหม่นับแต่ปี 2528 เป็นต้นมาทำให้เขตที่ประชากรอาศัยหนาแน่นขยายพื้นที่ออกไป เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยขยายพื้นที่จาก 40.2 ตร.กม. เป็น 106.3 ตร.กม. ตั้งแต่ปี 2534 แต่จนถึงบัดนี้ ก็ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ในขณะที่ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา องค์การประชาชนบางกลุ่มได้เสนอให้เทศบาลนครเชียงใหม่ขยายพื้นที่ออกไปครอบคลุมบริเวณที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นรอบๆเทศบาล แล้วจัดตั้งเป็นเทศบาลมหานคร ข้อเสนอไม่เคยได้รับการสนองตอบหรือแม้แต่มีใครกล่าวถึงไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งดูแลการปกครองท้องถิ่น

ที่ผ่านมาในหัว 1 ทศวรรษนี้ เทศบาลนครเชียงใหม่ยังต้องเผชิญปัญหาประชากรมาก แต่ไม่ได้ย้ายทะเบียนสำมะโนครัวเข้ามา ทำให้ขาดรายได้จากเงินรายได้ที่รัฐมอบให้มีปริมาณตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้น การที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีประชากรเพียง 1.8 แสนคน ทั้งๆที่มีประชากรในเขตเมืองในแต่ละวันมีจำนวนกว่า 3-4 แสนคน เข้ามาทั้งขยะ และใช้บริการสาธารณูปโภคต่างๆมากมาย ฯลฯ แต่เทศบาลนครเชียงใหม่กลับต้องแบกภาระจำนวนมหาศาลในการดูแลท้องถิ่นของตน โดยมีงบประมาณจำกัด ปัญหานี้เป็นปัญหาร่วมของเทศบาลและกระทรวงมหาดไทยที่จะแก้ไข แต่ก็ยังไม่มีการที่ชัดเจนจากกระทรวง

3. ภาคธุรกิจพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงออกทางการเมือง และมีบทบาทน้อยในการปกครองท้องถิ่น และแสดงตนเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของข้าราชการส่วนภูมิภาค แทนที่จะแสดงตนเป็นพลังทางการเมืองอิสระที่ไม่สังกัดใคร แต่ต้องการมีระบบการบริหารท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์แก่ภาคธุรกิจ นับเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่ประหลาดสำหรับนักธุรกิจในสังคมที่เศรษฐกิจแบบเสรีได้พัฒนาไปมากแล้ว เพราะภาคธุรกิจควรจะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการส่วนภูมิภาคมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนสำหรับการดูแลและพัฒนาเมืองเพื่อให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวมากขึ้น รวมทั้งเรียกร้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทมากขึ้นในการดูแลพัฒนาเมืองเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของภาคธุรกิจ พร้อมกับลดบทบาทของข้าราชการประจำลงไป

4. ภาควิชาการ เมืองเชียงใหม่มีสถาบันระดับอุดมศึกษาถึง 5 แห่ง มากกว่าจังหวัดใดๆในต่างจังหวัด แต่บทบาทของสถาบันเหล่านี้ในการให้คำแนะนำด้านการบริหารและการปกครองยังมีปริมาณจำกัด ด้านหนึ่ง ข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นถือว่าตนเองมีความรู้ความสามารถพอ ไม่ต้องการความเห็นจากภาควิชาการซึ่งทำงานด้านค้นคว้าหาข้อมูล ผู้บริหารบางกลุ่มอาจเห็นว่าข้อติติงของนักวิชาการเป็นการแสดงทัศนคติของคนที่ยากเข้าไปเล่นการเมือง หากจะแนบเนียน แต่ขณะเดียวกัน ก็ยินดีร่วมงานกับนักวิชาการกลุ่มที่เข้าไปร่วมงานโดยละเว้นการวิพากษ์วิจารณ์ อีกด้านหนึ่ง ภาควิชาการส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาวิจัยปัญหาระดับชาติ อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ทั้งๆที่สถาบันการศึกษาชั้นสูงจะมีอำนาจอิสระในการจัดการปัญหาจรรยาบรรณในบริเวณของสถาบัน แต่การที่ปัญหาจรรยาบรรณนั้นติดขัดไม่แผ่ภายในเขตเมือง ก็แสดงให้เห็นว่าภาควิชาการเองก็มีจุดอ่อนในการแก้ไขปัญหายภายในสถานที่ของตนเอง การจะตั้งความหวังให้บุคคลที่มีความรู้สูงไปช่วยแก้ไขปัญหารอคิดให้แก่เมืองจึงเป็นไปได้ยาก แสดงให้เห็นว่าภาควิชาการไม่อาจสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคมได้

5. ภาคองค์กรประชาชน เมืองเชียงใหม่เคยเป็นข่าวใหญ่เมื่อปี 2530-2532 กรณีองค์กรประชาชนคัดค้านโครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพและการสร้างอาคารสูงในเขตเมืองเก่า ไกล่ลัด และริมฝั่งแม่น้ำปิง มีการชุมนุมผู้คัดค้านซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพระสงฆ์บางรูปและการเสนอข่าวครึกโครมของสื่อมวลชนส่วนใหญ่ ในที่สุด โครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยก็ต้องยุติไป แต่การสร้างอาคารสูงส่วนใหญ่กลับดำเนินต่อ มีอาคารสูงปรากฏขึ้นทั้งในเขตริมแม่น้ำ เช่น ริมสะพานนครพิงค์ ในซอยของถนนแก้ววรัฐ บนถนนเจริญประเทศ บริเวณไนท์บาซาร์ ในซอยของถนนช้างม้อย ใกล้ประตูท่าแพ ริมคูเมืองด้านแจ้งหัวลิน บนถนนห้วยแก้ว และบริเวณเชิงดอยสุเทพ จนกล่าวได้ว่าองค์กรประชาชนไม่อาจคัดค้านอาคารสูงที่เป็นผลงานร่วมของภาครัฐกิจและภาครัฐรวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในช่วง 5-6 ปีหลังจากกรณีคัดค้านอาคารสูง ยังมีอีกหลายกรณีที่เกิดขึ้นให้เห็นข้อขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ได้แก่ ปัญหาแม่น้ำปิงเน่าและสองฝั่งถูกบุกรุก ปัญหาขยะไม่มีที่ทิ้ง ปัญหาการขยายทางเท้าที่บริเวณไนท์บาซาร์ ปัญหาสถานที่ในการสร้างสะพานเหล็กและการสร้างมิตรแบบ ปัญหาการอนุมัติสิทธิสวนพลาซ่า ปัญหาการย้ายต้นไม้เก่าแก่ที่หน้าตลาดต้นพยอม ฯลฯ ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นข่าวใหญ่ครึกโครมเพียงใดขึ้นอยู่กับบทบาทการคัดค้านของประชาชนและการเสนอข่าวของสื่อมวลชนซึ่งมีผลอย่างมากต่อการสร้างความสนใจของประชาชน แต่การคัดค้านของประชาชนจะได้รับความสำเร็จหรือไม่ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง เนื่องจากสภาพของแต่ละปัญหาไม่เหมือนกัน

ตัวอย่างเช่น โครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพซึ่งเป็นโครงการเดียว เมื่อถูกคัดค้านอย่างมาก และสื่อมวลชนให้ความสนใจมาก พร้อมกับมีบทความและความเห็นคัดค้านเป็นส่วนใหญ่ เจ้าของโครงการก็จำเป็นต้องยุติโครงการไปก่อน สำหรับการคัดค้านโครงการอาคารสูงและการย้ายต้นพยอมที่ถนนสุเทพ ซึ่งมีผู้คัดค้านไม่มากนัก และเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ขณะเดียวกัน โครงการอาคารสูงก็เห็นผลประโยชน์ร่วมของฝ่ายธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และภาครัฐซึ่งเป็นผู้อนุญาตและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชนจำนวนมากและคนทั่วไปก็เห็นว่าอาคารสูงเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญของบ้านเมือง น้อยคนที่คิดว่าอาคารสูงบดบังทัศนียภาพอันงดงามของเมืองที่อยู่ในหุบเขา น้อยคนที่เห็นว่าควรมีการวางผังเมืองให้ชัดเจนและกำหนดที่ตั้งของอาคารสูง รวมทั้งจำกัดความสูงของอาคาร ฉะนั้น โครงการอาคารสูงแทบทั้งหมดจึงเกิดขึ้นในจุดต่างๆกระจายทั่วเมือง (12)

ส่วนการย้ายต้นพยอม 6 ต้นที่มีอายุ 96 ปีก็เช่นกัน ภาครัฐอ้างว่าต้องการย้ายเพื่อขยายถนน เป็นการแก้ไขปัญหารถจราจรต้องรับการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ครั้งที่ 18 ที่เชียงใหม่ (ธันวาคม 2538) เมื่อคนแทบทุกวงการเห็นว่าซีเกมส์คือชื่อเสียงและหน้าตาของประเทศ ต้องทำทุกอย่างเพื่อชาติ การคัดค้านจึงมีแรงสนับสนุนน้อยมาก แต่เราจะพบว่าหลังจากต้นพยอมทั้งหมดถูกย้ายไปแล้ว ปัญหาถดถอยในบริเวณนั้นก็ไม่ได้รับการแก้ไข เพราะกลายเป็นที่จอดรถของคนที่ไม่ได้ตลาดและเป็นที่ว่างของขายหน้าตลาด จนกระทั่งสภาพถดถอยรุนแรงกว่าเดิมซ้ำ (13)

สำหรับปัญหาทางเท้าที่บริเวณไนท์บาซาร์ เนื่องจากโครงการที่ผู้ว่าเป็นเจ้าของนี้ขัดกับผลประโยชน์ของนักธุรกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะคนที่เป็นบุคคลชั้นนำของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น เราจึงเห็นบทบาทที่เข้มแข็งของกรรมการหอการค้าฯ และสื่อมวลชนที่ใกล้ชิดกับนักธุรกิจ ในที่สุด ทางเท้าก็ต้องถูกทุบทิ้งไป และเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นมีบทบาทในเรื่องประเภทนี้อย่างมากเนื่องจากผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่น (14)

ในส่วนปัญหาขยะ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทุกวงการในตัวเมืองรวมทั้งผู้มาเยือน ปัญหานี้จึงเป็นที่สนใจระดับประเทศ มีการเสนอข่าวอย่างแพร่หลาย สื่อมวลชนสนับสนุนการแพร่ข่าวนี้อย่างเต็มที่ ในที่สุด การแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นโดยฝีมือของกลไกของรัฐบาล เพราะรัฐบาลห่วงใยภาพพจน์ของสวรรค์ของนักท่องเที่ยวเช่นเมืองเชียงใหม่ ไม่อยากให้ประเทศสูญเสียชื่อเสียงและรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยว ประกอบกับเมืองเชียงใหม่มีผู้ใหญ่อายุจำนวนมากมาประชุมหรือท่องเที่ยวหรือมาพักในเมืองนี้บ่อยครั้ง จะเห็นว่ากรณีเช่นนี้ ไม่ต้องอาศัยประชาชนจำนวนมากลุกขึ้นแก้ไข เพราะเป็นปัญหาที่รัฐห่วงใยมากอยู่แล้ว และรัฐก็ลงมือแก้ไขได้โดยเร็วด้วยการระดมกำลังทหารไปขนขยะที่กองสุมตามถนนสายต่างๆ ไปทิ้งตามพื้นที่ทหารซึ่งกว้างใหญ่ไพศาลในเขตรอบตัวเมือง ขณะเดียวกัน ประชาชนและองค์กรต่างๆ ก็ไม่ได้ทำงานด้านนี้มากนัก นอกจากการบ่มผ่านสื่อมวลชน และจัดการอภิปรายซึ่งมีคนเข้าร่วมเพียงไม่กี่ร้อยคน และไม่มีปฏิบัติการใดๆ หลังจากนั้นที่ผ่านมา องค์กรประชาชนก็ไม่ได้มีพลังมากมายเพื่อกดดันภาครัฐ (15)

ปัญหาแม่น้ำปิงเน่าและตมึงถูกบุกรุกเป็นประเด็นที่ชี้ชัดถึงความอ่อนแอขององค์กรประชาชน เพราะตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา แม่น้ำที่ตื้นเขินลงไปเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าและการสร้างเขื่อนในตอนเหนือของจังหวัด ทำให้เจ้าของบ้านริมตมึงแม่น้ำ ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะดีและจำนวนไม่น้อยเป็นชนชั้นนำจากกรุงเทพฯ ได้ขยายเนื้อที่รุกเข้าไปในแม่น้ำ นอกจากนี้ ยังมีโรงงานและโรงแรมปล่อยน้ำเสียลงไปจนแม่น้ำมีกลิ่นเหม็นในหลายพื้นที่ ผลก็คือ เมื่อองค์กรประชาชนและสื่อมวลชนเสนอประเด็นนี้ขึ้นมา ภาครัฐก็แต่งตั้งข้าราชการประจำเพื่อดูแลปัญหานี้ แล้วก็ค่อยๆ ทำให้เรื่องนี้หายไป เพราะประชาชนที่ยกปัญหานี้ขึ้นมา เสนอปัญหาด้วยความห่วงใย และมีใจองค์กรที่จะทำงานเกี่ยวกับปัญหานี้อย่างถาวร ในเมื่อประชาชนริมตมึงแม่น้ำเป็นผู้ถูกรุกเสียเอง และส่วนที่เหลือก็มีได้สนใจเรื่องแม่น้ำสกปรกและถูกบุกรุก ประชาชนในเขตอื่นๆ สนใจเรื่องนี้จึงกลายเป็นพวกลัทธิรับเหมาฯ ทำแทน สังคมจึงขาดพลังที่จะตรวจสอบปัญหาต่างๆ ในบ้านเมือง คณะกรรมการแก้ไขปัญหาแม่น้ำปิงที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำจึงไม่ได้ทำงานอย่างจริงจัง บางคนก็ย้ายไปจังหวัดอื่นๆ จนในที่สุด ปัญหาก็ไม่ได้รับการแก้ไขตรงจุด (16)

กล่าวโดยสรุป องค์กรประชาชนมีขนาดเล็ก ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากนัก ภาคประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติเห็นคล้ายตามกระแสความเจริญทางวัตถุ และการสนับสนุนท้องถิ่นให้เป็นเมืองใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ คิดว่ารถยนต์จำนวนมาก อาคารสูงมีมาก ฝุ่นควัน อากาศเสีย การตัดต้นไม้เพื่อขยายถนน และคุณภาพชีวิตของคนในเมืองที่ด้อยลง เหล่านี้เป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัยทั้งหลาย ด้วยความรู้อันจำกัดซึ่งเกิดจากการไม่ชวนขยายเรียนรู้ด้วยตัวเองและขาดระบบการให้ความรู้ที่กว้างขวางจากหน่วยงานของรัฐ พวกเขาถูกทำให้เข้าใจว่าเมื่อเมืองขยายตัวมาก มีความเจริญทางวัตถุมาก ปัญหามากมายย่อมตามมาเป็นเรื่องธรรมดา พวกเขาถูกทำให้เข้าใจเมืองใหญ่ทุกๆ เมืองทั่วโลก ก็ย่อมเป็นเช่นนี้ หากต้องการความเจริญของเมือง ก็ต้องยอมเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่นนี้

อีกประการหนึ่ง สภาพที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีงานให้ทำและมีโอกาสทำรายได้ประกอบการเข้ามาหาอยู่หากินและทำเงินได้ผลักดันให้คนในท้องถิ่นมองเห็นโอกาสในการสร้างงานและทำเงิน ตลอดจนให้ความสำคัญแก่เงิน (ซึ่งรวมไปถึงการขายที่ดินที่มีอยู่ การสร้างตึกสูงเพื่อทำเงินแทนที่จะคิดถึงผลกระทบด้านอื่นๆ) สภาพเช่นนี้ทำให้คนท้องถิ่นถูกนำเข้ากระแสการหาเงินและหาโอกาสทำธุรกิจใหม่ๆ ความสนใจต่อความเจริญใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น จนยากที่จะเกิดกระแสทบทวนสงสัยการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมือง คนส่วนใหญ่มีความสุขพอใจและเร่งรัดดวงเงินที่หลั่งไหลเข้ามาในเมือง ความอ่อนแอของระบบการศึกษา วัฒนธรรมประเพณีที่ส่งเสริมมาทำให้คนคิดแต่การปรับตัว สนใจที่จะก้าวตามความเปลี่ยนแปลง หรือหมกมุ่นอยู่กับการคิดหาทางเก็บเกี่ยว

ผลประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น จนทำให้มีคนจำนวนน้อยที่หาทางตอบโต้กระแสปัจจัยภายนอกที่
เกี่ยวข้องกับ

ที่ผ่านมา ระบบความคิดอันเป็นรากฐานของการปฏิบัติเหล่านี้มีการศึกษาค้นคว้า และอภิปรายถก .
เถียงกันน้อยมาก การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการศึกษาเรื่องนี้
และหาแนวทางแก้ไขในโอกาสต่อไป

เหตุของลักษณะการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน ปรากฏเป็นแผนภูมิที่แสดง
ลักษณะและบทบาทของปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีผลกระทบอย่างมากต่อลักษณะของเมืองที่เป็นเอก
นัครระดับภาค ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1: แสดงลักษณะของปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่ส่งผลให้เกิดสถานะเอกราชระดับภาคขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่

ปัจจัยภายนอก	ปัจจัยภายใน
เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง	เชียงใหม่มีความน่าอยู่น่าเที่ยวชมและน่าลงทุนมากกว่าเมืองใดๆนอกกรุงเทพฯ
นักธุรกิจไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก	เมืองอ่อนแอ ไม่มีอำนาจในการดูแลตนเอง
ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนมากขึ้น	อำนาจการปกครองและบริหารอยู่ในมือของรัฐบาลกลางอาศัยข้าราชการส่วนภูมิภาคทำงานให้
กรุงเทพฯมีปัญหาติดขัดและไม่น่าอยู่	องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกครอบงำ มีบทบาทน้อย
รัฐมีนโยบายพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อลดปัญหากรุงเทพฯ	กลุ่มธุรกิจคอยเดินตามนโยบายของรัฐ ไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง
รัฐและเมืองหลวงไม่สรุปบทเรียนสาเหตุของสภาพเอกราชของกรุงเทพฯ	ภาควิชาการมีบทบาทจำกัดในการศึกษาเรื่องเมืองขาดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเมือง
ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายทำให้แต่ละกระทรวงมีอิสระในการขยายงาน	องค์กรประชาชนมีขนาดเล็ก กำลังน้อย มีบทบาทจำกัดในการแก้ไขปัญหาเมือง
ทัศนะเอกราชนำหน่วยงานจากส่วนกลางและนักธุรกิจในเมืองหลวงให้เฮโลกันมากระจุกตัวที่เชียงใหม่ แผนพัฒนาเมืองหลักเมืองรองเป็นเพียงแผ่นกระดาษ	ระบบความคิดของคนส่วนใหญ่คือพอใจกับความเจริญ ดักตวงและหาประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและคิดว่าเมืองใหญ่ย่อมมีปัญหามากมาย ที่ไหนก็เหมือนกัน

และด้วยการเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นนี้โดยมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในสนับสนุนการเติบโตดังกล่าว ไม่มีแผนพัฒนาเมืองที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดผังเมืองอย่างจริงจัง ไม่มีองค์การนำการพัฒนาเมืองที่แท้จริง และขาดภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในการดูแลรักษาเมืองเอาไว้ เชียงใหม่ในฐานะเอกราชระดับภาคจึงเต็มไปด้วยปัญหาต่างๆมากมาย

นอกจากปัญหาเอกราชระดับภาคที่รวมศูนย์ความเจริญทุกด้านไว้ที่เมืองนี้ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาเอกเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันยังเผชิญปัญหาสำคัญอีก 3 ปัญหา คือ

ปัญหาที่หนึ่ง ความแตกต่างระหว่างตัวเมืองกับชนบท การรวมศูนย์ความเจริญทุกด้านไว้ที่เมืองเชียงใหม่ไม่เพียงแต่ทำให้จังหวัดเชียงใหม่ใหญ่โต มีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆในภาคเหนือเท่านั้น หากยังเกิดช่องว่างอย่างมากระหว่างในตัวเมืองกับชนบท

นี่คือภาพลักษณ์ที่มีลักษณะลวงตาเพราะที่ผ่านมาการพูดถึงเชียงใหม่เป็นการพูดถึงเฉพาะตัวเมืองและธรรมชาติที่สวยงามรอบๆเมือง แต่ขาดการพูดถึงชนบทซึ่งเป็นที่อยู่ของคนส่วนใหญ่ในจังหวัด ในปี 2537 เชียงใหม่มีประชากรทั้งสิ้น 1.534 ล้านคน มีเขตการปกครอง 21 อำเภอ 2 กิ่ง และมีประชากรอาศัยในเขตอำเภอรอบนอกถึง 1.289 ล้านคน หรือ 84 เปอร์เซ็นต์ แน่นอน ตัวเลขนี้มีข้อคลาดเคลื่อนเพราะปัจจุบันเขตเมืองลามเข้าไปในส่วนหนึ่งของอำเภอรอบๆอำเภอเมือง แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ประชากรของจังหวัดเชียงใหม่ที่อาศัยอยู่ในชนบทนั้นย่อมมีจำนวนอย่างน้อย 70 เปอร์เซ็นต์

เขตการปกครองอันใหญ่โตเช่นนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลต้องประสบความยากลำบากในการเดินทางมาติดต่อราชการที่จังหวัด เพราะมีอำเภอที่อยู่ห่างไกลตัวจังหวัดเกิน 100 กิโลเมตรขึ้นไปถึง 8 อำเภอ มีถึง 5 อำเภอที่อยู่ไกลออกไปเกิน 150 กิโลเมตร (ขณะที่เชียงใหม่ห่างจากลำพูนเพียง 20 กว่ากิโลเมตร และห่างจากลำปางเพียง 90 กว่ากิโลเมตร ซึ่งนับว่าเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างขวางยิ่งกว่าจังหวัดใดในประเทศ ความใหญ่โตของพื้นที่และการกระจุกความเจริญไว้ในเมืองทำให้ผู้บริหารซึ่งอยู่ในตัวจังหวัดไม่อาจทำให้ชนบทได้รับการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชนบทจึงตกอยู่ในภาวะขาดแคลนหลายด้าน

เช่น จากการเปิดเผยของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งถือว่ามี ความเจริญสูงสุดเป็นอันดับสองของประเทศมีโรงเรียนในเขตทุรกันดารที่ครูขาดแคลนมากเป็นอันดับ 2 ของประเทศรองจาก จังหวัดนราธิวาส มีโรงเรียนระดับประถมที่ต้องถูกปิดเพราะมีจำนวนนักเรียนน้อยเกินไป (ไม่ถึง 100 คน) ถึง 100 กว่าโรงเรียนในเขตอำเภอรอบๆอำเภอเมือง และเหตุผลที่สำคัญคือผู้ปกครองนำบุตรหลานไปเข้าเรียนในอำเภอเมืองซึ่งถือว่ามีโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพดีติดอันดับต้นๆของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนนักเรียนเกิน 100 เปอร์เซ็นต์ในโรงเรียนต่างๆในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ในห้วง 4 ปีที่ผ่านมา (18)

จากการเปิดเผยของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในช่วงปี 2530-2535 เด็กนักเรียนชั้นประถมในจังหวัดเชียงใหม่เป็นโรคพยาธิลำไส้สูงถึง 47 เปอร์เซ็นต์ในเขตอำเภอแมริม 50 เปอร์เซ็นต์ในเขตอำเภอแม่แตง และ 52 เปอร์เซ็นต์ในเขตอำเภอสะเมิง ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะอาหารที่รับประทาน การดูแลสุขภาพครอบครัว ซึ่งสะท้อนความยากจนของชาวชนบท ความรู้และรูปแบบการดำรงชีวิตของชาวชนบท และความอ่อนแอในด้านบริการสาธารณสุขของรัฐในเขตดอยสูง (19)

ความใหญ่โตของเมืองและการกระจุกความเจริญไว้ที่เมืองยังส่งผลให้น้ำที่เคยหล่อเลี้ยงภาคเกษตรถูกดูดเข้ามาสนองหน่วยราชการ บริษัทห้างร้าน โรงแรม ตลอดจนอาคารบ้านเรือนในเขตเมือง กรณีนี้ข้อขัดแย้งระหว่างเกษตรกรในเขตอำเภอหางดง และสันป่าตองซึ่งเคยใช้น้ำจากคลองชลประทานแม่แตง และน้ำได้ถูกไว้ใช้ในเขตเมืองเชียงใหม่ในช่วง 3-4 ปีมานี้ หรือกรณีน้ำในลำเหมืองที่ถูกกักไว้ใช้ในเขตอำเภอเมืองและตอนเหนือ

ของอำเภอสาร์ภีสร้างความสะดวกสบายให้แก่เกษตรกรในเขตอำเภอสาร์ภีตอนล่าง นับเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นฐานะที่เหนือกว่าของเมือง และความเสียเปรียบของภาคชนบท (20)

รายงานเศรษฐกิจการเงินของภาคเหนือที่จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในแต่ละปีได้เปิดเผยว่ารายได้ประชากรต่อหัวของคนเชียงใหม่สูงสุดในภาคเหนือติดต่อกันในระหว่างปี 2530-2534 คือ 19,447 บาทในปี 2530 เป็น 36,976 บาทในปี 2534 นอกจากนี้จะสะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชากรในแต่ละจังหวัดในภาคเหนือ (ดังตารางที่ 4.2) ยังจะต้องถามต่อไปด้วยว่ารายได้ของคนในเมืองกับของคนชนบทต่างกันเท่าใด ในเมื่อคนในชนบทมีรายได้จากการรับจ้างวันละ 60-80 บาท และมีรายได้เฉพาะวันที่มีงานทำ

ความแตกต่างระหว่างตัวเมืองกับชนบทในจังหวัดเชียงใหม่ และความแตกต่างระหว่างเชียงใหม่กับจังหวัดรอบๆ ดึงดูดประชาชนในเขตชนบทและจังหวัดรอบๆ ให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากโภคทรัพย์และการกระทำตัวของทุกด้านในเมืองเชียงใหม่

ตารางที่ 4.2 แสดงรายได้เฉลี่ยต่อคนในภาคเหนือ เลือกจังหวัดอันดับต้นและท้าย บาทต่อปี

	2530	2531	2532	2533	2534
ภาคเหนือตอนบน	15,101	17,242	19,026	21,809	24,662
ภาคเหนือตอนล่าง	13,423	16,614	18,764	18,952	21,954
เชียงใหม่	19,447	22,441	26,263	31,983	36,976
เชียงราย	13,511	14,827	16,335	17,914	19,855
แพร่	10,647	11,860	13,530	14,781	16,724
น่าน	10,442	11,757	13,487	14,640	16,074
กำแพงเพชร	16,272	20,247	22,998	23,981	27,681
นครสวรรค์	14,497	17,545	20,642	20,068	24,452
เพชรบูรณ์	10,658	14,289	15,163	15,013	16,727

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างจาก รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2537 หน้า 1-17

ปัญหาที่สอง คือปัญหาเมือง การกระจุกตัวของความเป็นศูนย์กลางทุกด้านในภาคเหนือและการขยายตัวของกิจกรรมทุกด้านในตัวเมืองเชียงใหม่ได้สร้างปัญหาจำนวนมากซึ่งกลายเป็นปัญหาของทั่วทั้งจังหวัด และกระทบกระเทือนคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่

2.1 ปัญหารถติด การเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองโดยไม่มีการวางแผน ถนนภายในตัวเมืองคับแคบ เมืองขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ และความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทและเมืองเชียงใหม่กับจังหวัดรอบๆ ทำให้คนรอบนอกเข้ามาทำงาน เรียนหนังสือ ติดต่อธุรกิจและงานราชการ ฯลฯ เป็นปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่ทำให้ปริมาณรถและยานพาหนะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายในตัวเมืองเชียงใหม่ ส่งผลให้เกิดการจราจรติดขัดตลอดวันภายในเวลาเพียง 2-3 ปีที่ผ่านมา

การที่มีประชาชนเดินทางเข้ามาในตัวเมืองจากอำเภอรอบทิศ และต่างจังหวัด รวมทั้งคนจากจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะกรุงเทพฯ และนักท่องเที่ยว ด้วยรถส่วนตัว สภาพอากาศเสียและจำนวนรถมากในทุกพื้นที่ ได้ทำลายทางม้าลาย ทางเท้า และปิดการเกิดของทางจักรยานไปโดยอัตโนมัติ บวกกับการที่รถเมล์มีน้อยคน มีน้อยสาย และมาไม่ตรงเวลา ไม่มีรถไฟใต้ดินหรือรถไฟบนดิน สภาพเช่นนี้ยิ่งผลักดันให้คนเดินถนนน้อยลง คนไม่กล้าขี่จักรยาน ทั้งที่เมืองเชียงใหม่ไม่ได้กว้างขวาง คนจึงไม่นิยมใช้รถประจำทาง เท่ากับทำให้การจราจรของคนทั้งเมืองเหลือทางเดียวคือการขับขี้อยวดยานส่วนตัว ปัจจุบัน จำนวนรถแท็กซี่ รถจักรยานยนต์ที่จดทะเบียนในเชียงใหม่มีถึง 5 แสนกว่าคัน เพิ่มขึ้นประมาณ 100 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (ยังไม่นับยวดยานที่มาจากต่างจังหวัด ทั้งส่วนที่มาเที่ยว หรือมาอยู่ประจำ แต่ไม่ได้ย้ายทะเบียน ขณะที่ถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มี 74 สาย และ 680 ซอย และมีความยาวรวมกันได้ 177.5 กิโลเมตร รองรับรถได้ 5.9 หมื่นกว่าคัน สภาพเช่นนี้มีแต่จะทำให้สภาพการจราจรเลวร้ายลงไปอีก 2-3 ปีข้างหน้า (21)

2.2 ปัญหาอุบัติเหตุ การไม่เคารพกฎจราจรในการขับขี่ การที่ตำรวจไม่เฝ้าจับกับการฝ่าฝืนกฎจราจร การที่ระบบการศึกษา ศาสนา หน่วยราชการ และสถาบันครอบครัวไม่ให้ความสำคัญในการฝึกอบรมให้คนปฏิบัติตามกฎหมาย และการที่จำนวนยวดยานมีมากเกินไป ทำให้ปัญหาอุบัติเหตุนับวันจะเป็นปัญหาใหญ่ ทุกๆ เดือนมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ล้มตาย เป็นคนพิการ และยวดยานเสียหาย เป็นการสูญเสียอย่างมหาศาล

สถิติอุบัติเหตุของเชียงใหม่ระบุว่า เดือนพฤศจิกายน 2538 มีอุบัติเหตุในจังหวัด 3496 ราย บาดเจ็บ 3482 ราย และมีผู้เสียชีวิต 45 ราย เดือนธันวาคม 2538 มีอุบัติเหตุ 3091 ราย มีคนบาดเจ็บ 3073 ราย และมีผู้เสียชีวิต 37 ราย นำมาซึ่งความเสียหายที่มีป้ายบอกสถิตินี้มีขนาดเล็กติดตั้งตามสี่แยกเพียงไม่กี่แห่ง ขณะที่ป้ายบอกชี้แนะของนักกีฬาไทยในกีฬาซีเกมส์ขนาดอาคาร 3 ชั้นตามสี่แยกต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารเมืองให้ความสำคัญต่อปัญหาอุบัติเหตุไม่มากนัก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลนครเชียงใหม่เปิดเผยว่าแต่ละวันมีผู้ป่วยซึ่งขี่จักรยานยนต์และประสบอุบัติเหตุ และต้องเข้ารับการผ่าตัดสมองวันละอย่างน้อย 4 ราย

2.3 ปัญหามลพิษ ได้แก่แม่น้ำเน่าเสีย อากาศเสีย และเสียงดัง มีการทิ้งของเสียลงในแม่น้ำลำคลองยังผลให้แม่น้ำปิงในบางจุด ลำคลองแม่ข่า ลำคลองอื่นๆ เน่าเสีย น้ำใต้ดินในหลายท้องที่เป็นอันตรายต่อการใช้ดื่มกิน เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งทิ้งขยะซึ่งมีสารอินทรีย์สูง

มีปัญหาฝุ่นควันเป็นพิษ อันเกิดจากการก่อสร้าง ควันจากยวดยานจำนวนมาก การเผาขยะ สภาพอากาศในหุบเขา และสร้างอาคารสูงขึ้นบดบังการถ่ายเทของอากาศทำให้อากาศเสียที่เกิดขึ้นภายในตัวเมืองกระจุกตัวอยู่ภายใน ไหลวนออกไปไม่ได้ บวกเข้ากับเสียงดังจากยวดยานและและกิจกรรมต่างๆ ทำให้สิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่มีคุณภาพต่ำลง

ในปี 2537 ปัญหามลพิษได้ส่งผลที่ชัดเจนต่อประชาชนในเขตที่ราบเชียงใหม่-ลำพูนซึ่งอยู่ในหุบเขาเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ป่วยด้วยระบบหายใจในเชียงใหม่มีจำนวนถึง 35 เปอร์เซ็นต์ของผู้ป่วยนอกทั้งหมด และผู้ป่วยด้วยระบบหายใจในลำพูนมีจำนวนถึง 45.6 เปอร์เซ็นต์ (22)

2.4 ปัญหาทัศนียภาพ เกิดจากการสร้างอาคารสูงบดบังทัศนียภาพรอบเมือง บดบังวัดและโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ การสร้างอาคารรูปทรงตะวันตกหรือการใช้สีฉูดฉาดเพียงเพื่อการโฆษณาสินค้าที่ไม่สัมพันธ์กับบ้าน และอาคารเก่าแก่ หรือกำแพงเมือง รวมไปถึงการติดป้ายโฆษณาสินค้าขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้ทัศนียภาพของเมืองด้อยคุณค่า ส่งผลต่ออารมณ์ความรู้สึกของคนอยู่ และทำลายบรรยากาศการท่องเที่ยวของคนมาเยือนไม่น้อย

2.5 ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำ การขยายตัวของเมืองโดยขาดการวางแผนส่งผลให้น้ำดื่มมีราคาแพง น้ำประปามีปริมาณน้อย ถนนที่ไม่มีไฟฟ้า ขาดโทรศัพท์สาธารณะ ต้นไม้ริมถนนถูกโค่นเพื่อการขยายถนน มีแต่กระถางดอกไม้หรือถุงดอกไม้วางริมถนนเพื่อการตกแต่งแบบผักชีโรยหน้า ไม่มีทางเท้าที่โล่ง ทางเท้าส่วนใหญ่ถูกยึดโดยหาบเร่แผงลอย สวนสาธารณะ ห้องสมุด และสนามกีฬา มีน้อยแห่ง ไม่มีสนามสำหรับแสดงดนตรีหรือการเล่นต่างๆ ขาดอาคารแสดงศิลปะหรือประวัติศาสตร์ความเป็นมาของเมืองและบุคคลสำคัญ ที่รื้อน้ำกลายเป็นร้านอาหาร ไม่มีที่เดินเล่นหรือนั่งพักผ่อน ไม่มีสวนสาธารณะ ไม่มีรถหยุดให้คนเดินข้ามทางม้าลาย ต้องวิ่งฝ่าอันตรายเพื่อข้ามถนนตามยะถากรรม ไม่มีทางจักรยานให้ที่จักรยานไปทำงานหรือที่จักรยานเล่น ไม่มีอากาศบริสุทธิ์ให้หายใจ ฯลฯ

และ 2.6 ปัญหาการทำลายเอกลักษณ์ของเมือง เมืองเชียงใหม่เคยเป็นเมืองสงบ สงดงามเพราะมีภูเขาล้อมรอบ มีบ้านเรือนและวัดวาอารามที่มีลักษณะเฉพาะของภาคเหนือ แต่การเติบโตอย่างรวดเร็วและการกระจุกตัวของความเจริญได้ทำลายความน่าอยู่ของเมืองจนหมดสิ้น เพราะอาคารสูงที่บดบังเมืองเก่า การรื้อถอนบ้านเรือนแบบเก่าและการสร้างอาคารรูปทรงประหลาดที่ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น รวมทั้งการนำเอาสถาปัตยกรรมภาคกลางเข้าไปแทนที่สถาปัตยกรรมท้องถิ่น และการนำเอาชนบทประเพณีภาคกลางและต่างชาติเข้าไปแทนของท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวถึงสถานะของการบริหารเมือง เหตุของสถานะเหล่านั้นแล้ว เป็นที่คาดได้ว่าหากกระบวนการบริหารและการปกครองเมืองเชียงใหม่ยังคงเป็นเช่นเดิมใน 1 ทศวรรษข้างหน้า ปัญหาที่ได้กล่าวมาจะส่งผลให้เกิดสถานะของเมือง 4 ประการด้วยกัน คือ

สถานะแรก เมืองเชียงใหม่ใน 1 ทศวรรษข้างหน้าจะเต็มไปด้วยความเจริญแทบทุกด้านที่กรุงเทพฯและประเทศพัฒนามี ความเป็นศูนย์กลางความเจริญแต่ละด้านจะทำให้ความเป็นเมืองของเชียงใหม่พัฒนาขึ้นอีกอย่างรวดเร็ว แต่ขณะเดียวกัน ท่ามกลางความเจริญทางวัตถุเหล่านั้น และท่ามกลางความสะดวกสบายที่เมืองมีสินค้าทันสมัยให้เลือกชื้อนานั้น การบริหารเมืองที่ขาดเอกภาพและด้อยประสิทธิภาพจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของคนในเมืองเชียงใหม่ลดลง เช่น สภาพแวดล้อมจะรุนแรงมากขึ้น การเดินทางไปในที่ต่างๆจะใช้เวลานานมากขึ้น อากาศเสียจะเลวร้ายกว่าเดิม อุบัติเหตุจะมีมากขึ้น ชีวิตในเมืองเชียงใหม่จะขาดภาวะสมดุลมากขึ้น นั่นคือ อาคาร ถนน ยวดยาน และการต่อสู้แข่งขันจะมีมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตกับธรรมชาติจะลดน้อยลง ประชาชนจะรู้สึกเบื่อหน่ายการอยู่ในเมือง และพยายามหาบ้านที่สองในชนบท กล่าวให้สั้นก็คือ เชียงใหม่ในทศวรรษหน้าก็คือกรุงเทพฯในปัจจุบัน

สถานะที่สอง ด้วยวิสัยทัศน์ที่ว่ากระแสโลกาภิวัตน์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อสังคมไทย และแทบไม่มีใครคิดว่าการพัฒนาของกระแสใดก็ตามเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างโลกภายนอกกับสังคมภายใน ความสนใจของคนในเมืองเชียงใหม่ซึ่งถูกครอบงำด้วยระบบความคิด 2 แนวคือ กระแสโลกาภิวัตน์และการเป็นเมืองภายใต้คำสั่งของกรุงเทพฯ ก็จะมีศูนย์กลางอยู่ที่การติดตามกระแสการพัฒนาของโลกตะวันตกและกรุงเทพฯ เมืองเชียงใหม่ก็จะวิ่งตามกระแสการพัฒนาของตะวันตกและกรุงเทพฯ แม้จะมีการเรียกร้องให้หันมาสนใจปัญหาของเชียงใหม่บ้าง แต่ก็จะไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร

สถานะที่สาม ภายใต้ระบบการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายที่หน่วยราชการต่างๆมีอิสระ และองค์กรบริหารในจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีเอกภาพ และขาดอำนาจในการจัดการปัญหาท้องถิ่น ตลอดจนขาดภาควิชาการที่จะทำหน้าที่ชี้นำทางความคิด ระบบการบริหารและการปกครองจะเผยให้เห็นจุดอ่อนมากขึ้นเป็นลำดับ

ในหัวง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา มีตัวอย่างรูปธรรมหลายด้านที่ชี้ให้เห็นปัญหาด้านการบริหารและการปกครอง เริ่มมีการขบคิดถึงปัญหาเหล่านั้น แต่ก็ยังไม่กระจำจ้งในการรับรู้และขบคิดของคนเชียงใหม่ รวมทั้งรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ และสื่อมวลชนซึ่งส่วนใหญ่สนใจปรากฏการณ์ของสังคม มากกว่าจะสนใจเนื้อหาและโครงสร้างของสังคม ตัวอย่างรูปธรรมเหล่านั้น ได้แก่

ก. ความรู้สึกอาลัยอาวรณ์ต่อ “พ่อเมือง” เช่น นายไพรัตน์ เดชะรินทร์ - ผู้ว่าราชการจังหวัดในระหว่างตุลาคม 2530 - พฤษภาคม 2534 และโยหนำพ้อเมืองที่ตักคนใหม่ แต่เวลาผ่านไปเกือบ 5 ปีจนถึงปัจจุบัน ขำวเกี่ยวกับผู้ว่าฯ ที่ตักถูกแปดเปื้อนด้วยขำวการซื้อขำยที่ดินและการแสวงประโยชน์ต่างๆในระหว่างรับราชการ และการได้เห็นผู้บริหารจังหวัดที่อ่อนประสิทธิภาพหลายคน จนคนจำนวนหนึ่งเริ่มสงสัยว่ำะหว่างการรอกคอยพ้อเมืองคนใหม่ที่ดีกับ “การเลือกตั้งผู้ว่าฯ” หากเลือกได้ผู้ว่าฯ ที่ไม่ดี ก็เลือกใหม่นั้น อะไรจะเป็นประโยชน์กว่ำต่อบ้านเมือง เพราะผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่ได้แก้ปัญหาลำคัญใดๆของเมือง ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ คนเหล่านี้ไม่เคยมีความคิดเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ

ข. ความต้อต้งของฝ่ายจังหวัด และไม่ฟังความเห็นของฝ่ายใดในกรณีทางเท้าที่บริเวณไนท์บาสซาร์ และความกร้อยของงานเฉลิมฉลองเชียงใหม่ 700 ปี (พศ. 2539) ที่เต็มไปด้วยความคาคดหวังจากประชาชนวงการต่างๆ ว่ำะยังใหญ่สมเกียรติและสมกับวาระ 700 ปีที่แทบจะไม่มีเมืองใดมาเปรียบ ทำให้ระบบการบริหารของจังหวัดในอนาคตจะได้รับการทำท่ายและถูกโจมตีมากขึ้น

ค. คนเชียงใหม่จำนวนหนึ่งรู้สึกภาคภูมิใจที่คนจำนวนมากทะคะแนนเพื่อเปลี่ยนผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ การเลือกตั้งทำให้เขามั่นใจว่ำเขามีบทบาทในการเลือกและกำหนดผู้นำที่ดีได้ แต่เมื่อพบว่ำสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นคนกลุ่มเดียวกันทั้งหมด หลายคนก็เริ่มคิดว่ำะเมืองศักรใดสามารถตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลได้ ยังมีคนเสนอให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พร้อมกับขยำยพื้นที่เทศบาลให้เป็นมหานคร เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถและใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นแบบกรุงเทพมหานคร แต่ก็มีคนสนใจข้อเสนอนี้น้อยมาก ขณะที่ปัญหำต่างๆของเมืองมีแต่จะเพิ่มขึ้น ก็เป็นที่เชื่อว่ารูปแบบการบริหารเทศบาลจะมีการขบคิดมากขึ้น

ง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก่อตั้งในปี 2507 ด้วยคำประกาศที่จะเป็นเสมือนโคม่ไฟส่องทาง นำขำวลำนนำไปสู่บ้านเมืองที่ทันสมัยทั้งด้านเทคโนโลยีและงตางมนำอยู่ พร้อมทั้งรุ่งเรืองด้วยศิลปวัฒนธรรมดั้งเดิม 30 ปีเศษผ่านไป มหาวิทยาลัยแห่งนี้ของประชาชนกลับคลุกด้วยอยู่ในฝุ่นคว้น สภาพจรรยาจรติดขัดมากในบริเวณมหาวิทยาลัย นำเปื้อนนำยไม่แตกต่างจากสภาพจรรยาจรในเมืองเชียงใหม่แต่อย่างใด สภาพเช่นนี้ นำไปสู่คำถามว่ำสถาบันอุดมศึกษาเป็นมันสมองของเมือง คอยชี้ทางสว่างให้กับเมือง หรือเนำตามเมือง กลายเป็นมันสมองฟ้อ

ในสภาพที่บ้านเมืองมีปัญหาต้องขบแก้ สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทอันใดให้กับสังคมเชียงใหม่ ที่คนเชียงใหม่มรณงค์ให้ตั้งมหาวิทยาลัยเมื่อช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 มาบัดนี้ การรณงค์นั้นให้อะไรตอบแทนคนเชียงใหม่ ทศวรรษที่จะถึง หากสถาบันอุดมศึกษายังคงมีปัญหารติดหนักและไม่มีบทบาทอื่นที่สำคัญให้แก่เมือง ก็น่าจะเป็นทศวรรษที่มีการตรวจสอบบทบาทของมหาวิทยาลัย หรือยุบมหาวิทยาลัย ถ้าหากมหาวิทยาลัยนั้นหมดสภาพที่ควรจะเป็น

สภาวะที่สี่ ภายได้สภาวะทั้งสามข้อ ที่เต็มไปด้วยการตั้งคำถามต่อเมืองและต่อองค์กรนำต่างๆของเมือง ทศวรรษที่จะถึงน่าจะเป็นทศวรรษที่เต็มไปด้วยความยากลำบากในการดำรงชีวิต ความสับสนปั่นป่วน เพราะมีเรื่องที่ต้องให้คนคิดมากและกังวลมาก และเต็มไปด้วยคำถามว่ำจะทำอย่างไร จะก้าวไปถึงไหน ปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ละข้อ เช่น มีการตั้งโรงงานไฟฟ้าจากขยะในหุบเขาเชียงใหม่ และสภาพอากาศเลวร้ายมากขึ้นภาย

ในเชียงใหม่ลำพูน แล้วจะอย่างไรกัน ปัญหาที่ดินและที่ดินราคาแพง รัฐบาลกลางตัดสินใจจะดำเนินโครงการรถไฟใต้ดินและบนดิน แต่จะเวนคืนที่ดินได้อย่างไร กลุ่มและองค์กรการเมืองต่างๆจะขัดแย้งกัน และจะตกลงข้อขัดแย้งเหล่านั้นอย่างไร ปัญหาที่ทั้งขยะจะจัดการอย่างไร ปัญหาอากาศเสียที่ทำให้คนเชียงใหม่เกิน 35 เปอร์เซ็นต์ในปี 2537 เป็นโรคระบบทางเดินหายใจ และหากตัวเลขมากขึ้นไปเป็น 40-50 เปอร์เซ็นต์ ฝ่ายบริหารจะแก้ไขอย่างไร

ทั้งหมดนี้จะเป็นภาวะที่เรียกว่าความล่าช้ายืดเยื้อ (Protracted trouble) ของเมือง อันเป็นผลมาจากการสั่งสมปัญหามานาน โดยไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังนั่นเอง

เชิงอรรถที่ 4

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า 128, 140, 156
2. สัมภาษณ์นายคำรณ บุญเขต, ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย, 20 กุมภาพันธ์ 2538
3. โปรดดู วารสารสังคมศาสตร์ ฉบับปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นไทย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฉบับรวมเล่มปีที่ 10-13 (2532-2535) และ C. Noranitpadungkarn and A. C. Hagensick, *Modernizing Chiangmai: A Study of Community Elites in Urban Development*. NIDA, 1973, pp. 12-13
4. อำนาจ ศรีพูนสุข และคณะผู้รวบรวม, *คัมภีร์นักปกครอง ฉบับรวมกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: บริษัทสารมวลชน, 2536)
5. ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529)
6. สุรเชษฐ์ เนียมทัง, *ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ ระหว่าง พศ. 2517-2537* วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538, หน้า 40 รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2534 หน้า 2-43, 2-44 รายงานฯ ปี 2536 หน้า 4-28 และ พวงน้อย สัตโยภาส,
7. สุรเชษฐ์ เนียมทัง, เล่มเดียวกัน, หน้า 40; รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2536 หน้า 2-43, 2-45 และรายงานฯ ปี 2537 หน้า 4-29
8. สุรเชษฐ์ เนียมทัง, เล่มเดียวกัน หน้า 41
9. เพิ่งอ้าง
10. ธเนศวร์ เจริญเมือง, “เทศบาลในยุคโลกาภิวัตน์” *จดหมายข่าวสถาบันนโยบายศึกษา* พฤศจิกายน 2538, ธันวาคม 2538, และมกราคม 2539
11. เสี่ยม กิ่งสุวรรณพงษ์, การเมืองและการบริหารในสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตนเองของจังหวัดเชียงใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านพัฒนาชุมชน วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, พฤษภาคม 2538 และ ธเนศวร์ เจริญเมือง, บก. รายงานการประชุมสัมมนาเรื่องการบริหารสุขาภิบาล: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วันที่ 15 พฤษภาคม 2536 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536
12. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, “การพัฒนาเมืองเชียงใหม่เพื่อการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีโครงการกระเช้าลอยฟ้า”, วารสารสังคมศาสตร์ ฉบับรวมเล่มปีที่ 8 ฉบับที่ 2 และปีที่ 9 ฉบับที่ 1 และ 2 (2530-2531) หน้า 146-161
13. โปรดดู ธเนศวร์ เจริญเมือง, *จันรักต้นชะยอม: ต้นไม้กับสิ่งแวดล้อมเมือง* (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2538)
14. *โครงการศึกษาความเหมาะสมของระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่* รายงานความก้าวหน้า ฉบับที่ 4 สิงหาคม 2537 เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย โดยบริษัทเข้าที่อิสเอเชียเทคโนโลยี, บริษัทเอพิลอน และบริษัทหลุยส์ เบอร์เจียร์ อินเตอร์เนชั่นแนล อิงค์, 2537

15. ประเทือง นรินทรางกูร ณ ออยุธยา, “ทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหายะเขียงใหม่อย่างยั่งยืน” พศกคิกายน 2538 บทควมเสนอในการประชุมเรื่อง “ปัญหาการก้จัดขะในจังหวัดเชียงใหม่” 27 พศกคิกายน 2538 สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

16. พงศ์ สุภาวสิทธิ, “ปัญหาการนุกรุกแม่น้ำปิง” ใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บรรณาธิการ, แมปิงวิกฤต. (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2536) หน้า 82-90 และเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ฉลองเมืองเชียงใหม่ 700 ปี คินชีวิให้แมปิง” วันที่ 9-10 กันยายน 2538 จัดโดยคณะกรรมการประสานงานอนุรักษ์แมปิงและสิ่งแวดล้อม (คอปส.), เชียงใหม่

17. บันทึกนักปกครอง 2538 หน้า 98-99

18. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ รายงานการวิจัยเมืองในภาคเหนือ: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537 และ นสพ. ไทยนิสั ฉบับวันที่ 19 กันยายน 2535 หน้า 1

19. ผู้จัดการรายวัน 17 กันยายน 2535 หน้า 2

20. Tanet Charoenmuang, “The Governance of Water Allocation Problems in Thailand: Four Case Studies from the Upper Northern Region,” pp. 111-148 in the Thailand Development Research Institute, **Water Conflicts** (Bangkok: TDRI, October 1994)

21. สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่, 2538

22. “เชียงใหม่ 700 ปี: ร่วมสร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อลูกหลาน” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการวิทยาศาสตร์สุขภาพ ครั้งที่ 13 วันที่ 25-26 กรกฎาคม 2538 คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทที่ 5

บทสรุป : จากเมืองหลวงถึงเอกราชระดับภาค

ในช่วงเวลา 700 ปีนับแต่พศ. 1839 จนถึงบัดนี้ (มกราคม 2539) เมืองเชียงใหม่ นับเป็นเมืองที่ได้ผ่านร้อนผ่านหนาวมาไม่น้อย ในแง่สถานภาพของเมือง จากเมืองหลวงของรัฐอิสระโดยฝีมือของกษัตริย์เชียงใหม่ที่เคลื่อนทัพลงมายึดครองที่ราบลุ่มน้ำแม่ปิง มาเป็นเมืองขึ้นของพม่า ญวนบุรี และรัตนโกสินทร์ จนสูญเสียฐานะเมืองขึ้นในปี พศ. 2442 เหลือเพียงฐานะเมืองธรรมดา แต่แล้วด้วยปัจจัยภายในที่หลากหลาย เมืองธรรมดาก็ขยายตัวเป็นเมืองใหญ่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบการบริหารและการปกครองของประเทศเป็นแบบรวมศูนย์และเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่กระจุกตัวที่ใดกล่าวในบทที่ 4 เมืองที่มีปัจจัยภายในอันหลากหลายและโดดเด่นจึงกลายเป็นเอกราชระดับภาค

ในการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ขึ้นต้น แม้จะยังไม่มีการศึกษาค้นคว้ารายละเอียด แต่ข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ได้ชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของชยอนันต์ สมุทวณิช มีหลักฐานสนับสนุนอย่างมากในการศึกษาระบบการบริหารและการปกครองระดับจังหวัด ดังกรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่ และสิ่งที่ชยอนันต์ได้ชี้ไว้ว่า แต่ละกระทรวงมีอำนาจเป็นอิสระ ส่งผลให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วยมีงาน งบประมาณ และบุคลากรเพิ่มขึ้น ข้อมูลในเมืองเชียงใหม่แม้จะยังไม่มีรายละเอียดแต่โดยส่วนใหญ่ก็มีลักษณะที่สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของชยอนันต์

การที่เมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางอยู่ในพื้นที่ถึงราว 200 หน่วย ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตดำรงอยู่ ขณะที่เมืองขนาดใหญ่ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะเด่นที่คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลท้องถิ่นของเขาเอง (Local autonomy) และมักจะเป็นเขตการปกครองพิเศษที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งกุมอำนาจทางการเมือง แทนที่จะสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นกรณีของไทย การที่เมืองใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะผู้บริหารสูงสุดของประเทศย่อมมีข้อดีคือ การเปลี่ยนแปลงที่ฉับไวอันเป็นลักษณะทั่วไปของเมืองจะอยู่ในความดูแลของผู้บริหารสูงสุดซึ่งเข้าสู่อำนาจตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เช่นกัน

นอกจากนี้ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงใหม่ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังสอดคล้องกับการวิเคราะห์ประเด็นการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ของชยอนันต์ กลไกรัฐที่ขาดการควบคุมโดยประชาชน และคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่ายอมขาดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ข้าราชการระดับสูงอยู่ห่างไกลท้องถิ่นมาก ไม่อาจแก้ปัญหารายละเอียดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น และยังไม่ต้องรับการตรวจสอบควบคุมจากสาธารณะด้วย (Political accountability)

การศึกษานี้ชี้ว่าการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ยังได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการศึกษาโดยใช้มิติประวัติศาสตร์ และนิติศาสตร์ เพราะกระบวนการคลี่คลายของการยึดกุมอำนาจและแบ่งปันอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจมากขึ้นแยกไม่ออกจากการศึกษาเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต และการใช้กฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆมารองรับระบบการจัดสรรอำนาจหรือควบคุมอำนาจไว้ต่อไป

ประเด็นหนึ่งที่เกิดจากการศึกษาเรื่องอำนาจอันจำกัดหรือความอ่อนแอของภาคประชาสังคมก็คือ ในสภาพเมืองที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนในกิจการต่างๆมากมายดังที่เกิดขึ้นในกรณีเมืองเชียงใหม่ เป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่พัวพันกับการแบ่งสรรทรัพยากรจำนวนมาก ในขณะที่อำนาจยังไม่มี การแบ่งปัน สิ่งที่ต้องการศึกษาต่อไปมีว่า การแบ่งปันอำนาจหรือการต่อสู้เพื่อให้เกิดการแบ่งปันอำนาจจะเกิดขึ้นในสภาพใดใน เมื่อนักธุรกิจท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นพันธมิตรกันได้รับอานิสงส์อย่างมากจากการเติบโตทาง เศรษฐกิจของเมือง ประชาชนสาขาอาชีพต่างๆก็ได้รับการชักนำให้ต้อนรับการเติบโตทางเศรษฐกิจเหล่านั้น และให้ถือว่าธุรกิจที่เกิดขึ้น รวมทั้งอาคารสูงที่บัดบังวัดหรือบุกรุกริมฝั่งน้ำเป็น “การพัฒนา” ขณะที่การคัดค้าน โครงการดังกล่าวก็คือ การอนุรักษ์ที่ขัดขวางการพัฒนา และเป็นการปฏิเสธความเจริญที่จะเกิดขึ้นในบ้านเมือง ในสภาพเช่นนี้ เราจะไม่พบว่ามีการจัดตั้งขบวนการนอกอันไหนหรือปัจจัยภายในอันไหนที่จะมีความแข็งแกร่งพอที่จะ ผลักดันให้เกิดการแบ่งปันอำนาจอย่างที่ยั่งยืนได้

ในการศึกษาขั้นต่อไป สิ่งที่เราควรสนใจมีหลายประเด็น เช่น การศึกษากลุ่มพลังต่างๆในสังคมที่จะก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือเชิงปริมาณ ระบบความคิดความเชื่อและเนื้อหาของระบบการศึกษามีบทบาทอย่างไรต่อการปฏิบัติของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนชั้นนำในสังคม หรือผู้นำขององค์กรต่างๆในระดับ คนทั่วไป

อีกประเด็นหนึ่งก็คือ การที่เมืองเชียงใหม่มีหน่วยงานราชการมากมายและมีถึง 3 ประเภทคือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ องค์กรเหล่านี้ควบคุม ดูดซับและแบ่ง ปันทรัพยากรอย่างไร มีการต่อสู้ขัดแย้งกันอย่างไร จัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างไร และแก้ไขความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชนอย่างไร และดำเนินการอย่างไรเพื่อให้หน่วยงานราชการของตนเองหรือ ทั้งระบบรักษาสภาพเดิมไว้ให้นานที่สุด และรักษาทรัพยากรไว้ให้กับกลุ่มของตนเองให้มากที่สุด

ในประเด็นสุดท้าย การนำเอากรอบความคิดที่นำไปใช้กับการศึกษาระดับชาติมาปรับใช้กับการศึกษา ระดับจุลภาคช่วยให้ขอบเขตของการศึกษามีความชัดเจนมากขึ้น สำหรับข้อสังเกตทางทฤษฎีที่ยั่งยืนได้เสนอไว้ ในตอนท้ายของการศึกษาก็เป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจยิ่งซึ่งหากมีการศึกษาเรื่องเมืองในระดับลึกซึ้งกว่านี้ก็จะช่วย ให้เกิดข้อสังเกตใหม่ๆ และเกิดการพัฒนารอบความคิดใหม่ๆหรือการเสนอสมมุติฐานใหม่ๆขึ้นมาเป็นประโยชน์ ต่อทั้งการวิจัยและการหาแนวทางเพื่อให้เกิดการปรับปรุงระบบการบริหารและการปกครองของสังคมไทยอันจะ เป็นงานที่มีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งในทศวรรษหน้า

บรรณานุกรม

- คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **ปัญหาเชียงใหม่** เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือ, 11-13 ธันวาคม 2534
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **ประเทศไทยคือกรุงเทพ?** เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2526 วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526
- โครงการศึกษาความเหมาะสมของระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่** รายงานความก้าวหน้า ฉบับที่ 4 สิงหาคม 2537 เสนอต่อกระทรวงพิเศษแห่งประเทศไทย โดย บริษัท Southeast Asia Technology, บริษัท Epsilon, และบริษัท Louis Berger International, Inc.
- “ฉลองเมืองเชียงใหม่ 700 ปี คินซีวีให้แม่ปิง”** เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ วันที่ 9-10 กันยายน 2538 จัดโดยคณะกรรมการประสานงานอนุรักษ์แม่ปิงและสิ่งแวดล้อม (คอปส.)
- ชยันต์ วรรณะภูติ และชยันต์ ผลโคก, บก **ผลกระทบของการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่** รายงานการสัมมนาทางวิชาการ, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, วันที่ 25-26 เมษายน 2526
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม** กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531
- _____, **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิจารณ์การของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง** เอกสารชุด 100 ปีแห่งการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลำดับที่ 1 กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
- “เชียงใหม่ 700 ปี: ร่วมสร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อลูกหลาน”** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการวิทยาศาสตร์สุขภาพ ครั้งที่ 13 วันที่ 25-26 กรกฎาคม 2538 คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, “การพัฒนาเมืองเชียงใหม่เพื่อการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีโครงการกระเช้าลอยฟ้า” **วารสารสังคมศาสตร์** ฉบับรวมเล่ม ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 และปีที่ 9 ฉบับที่ 1 และ 2 (2530-2531) หน้า 146-161
- _____, **บรรณาธิการ, แม่ปิงวิกฤต** (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2536)
- _____, **การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่** รายงานการวิจัยเมืองในภาคเหนือ ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536
- _____, **บรรณาธิการ, เชียงใหม่ในกระแสการเปลี่ยนแปลง** พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2537)
- เดช บุญนาค, **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พศ. 2435-2458** แปลโดยภรณ์ กาญจนษ์-ฐิติ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2532
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, **การจัดตั้งองค์การปกครองพื้นฐานในระดับตำบล** อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 29 มิถุนายน 2525
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, สาขาภาคเหนือ, ลำปาง **รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ ปี 2534, 2535, 2536, และ 2537**

- อนศวร เจริญเมือง, บรรณาธิการ. รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องสถานภาพ และปัญหาการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย 26-27 กันยายน 2534 (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2534
- _____, “ผู้ว่าเชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง”ใน อนศวร เจริญเมือง, บก. **เลือกตั้งผู้ว่า** เชียงใหม่ โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537
- _____, “เชียงใหม่กับการปกครองท้องถิ่น ปัญหาและทางออก” ใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บก. **เชียงใหม่ในกระแสการเปลี่ยนแปลง** พิมพ์ครั้งที่ 2, เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2537 หน้า 135-161
- _____, **ฉลองเชียงใหม่ 700 ปี เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง** (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มิถุนายน 2538)
- _____, **จันรักต้นชะยอม: ต้นไม้กับสิ่งแวดล้อมเมือง** (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, พฤศจิกายน 2538)
- บริษัทสารประชาชน, **ทำเนียบประเทศไทย 73 จังหวัด** กรุงเทพฯ: พับลิคบิสซิเนสพริ้นท์, 2536
- ปราณี ศิริธร ฯ พัทลุง, รวบรวม, **เพชรลานนา เล่ม 1** พิมพ์ครั้งที่ 2, เชียงใหม่: บริษัทนอร์ทเทิร์น พริ้นติ้ง, 2538
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ กรรมการปกครอง, **บันทึกนักปกครอง 2526, 2536, 2537, 2538** กรุงเทพฯ: กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2526, 2536-2538
- พิรพล ไตรทศวิทย์, “การพัฒนาเมืองในภาคเหนือ” รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการพัฒนาเมืองหลักในภาคเหนือ: ปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาในอนาคต เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับเทศบาลนครเชียงใหม่และคณะกรรมการล้านนา, 2529
- ล้านนากับการศึกษาแบบใหม่: **รวมบทความ** หนังสือที่ระลึกการเฉลิมฉลอง 60 ปี วิทยาลัยครูเชียงใหม่, เชียงใหม่: บริษัททวณก, 2527
- ล้านนาไทย. หนังสืออนุสรณ์พระราชพิธีเบ็ตอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ เชียงใหม่: หิพยนตร์กราฟพิมพ์, 2527
- ลือชัย จุลาลัย และมิ่งสรรพ ขาวสะอาด, บก. **เศรษฐกิจภาคเหนือประเทศไทย ปัจจุบันและอนาคต** เชียงใหม่: โครงการปริญญาโท ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528
- ลัดดาวัลย์ แซ่เขียว, “การเมืองล้านนาภายใต้การปกครองของพม่าระหว่างปี พศ. 2101-2317” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537
- สมบัติ จำปาเงิน, **กระทรวงของเรา** กรุงเทพฯ: ปิรามิดกราฟพิมพ์, 2536
- สรสวดี อ่องสกุล, “การปฏิรูปการศึกษาในล้านนา: การสร้างเอกภาพแห่งชาติ (พศ. 2446-2475)”, **ศึกษาศาสตร์สาร** คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปีที่ 10 ฉ. 2 ตุลาคม 2524-กันยายน 2525 หน้า 29-48
- _____, **ประวัติศาสตร์ล้านนา** เอกสารวิชาการชุดล้านนาดีศึกษา ลำดับที่ 2 โครงการข้อเสนอเทศล้านนาดีศึกษา โครงการศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2529
- สุรเชษฐ์ เนียมทัง, **ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ระหว่าง พศ. 2517-2537** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, กันยายน 2538
- สุรสิงห์สำรวม จิมพะเนาว์, “ข้อสังเกตบางประการในการศึกษาวัฒนธรรมประเพณีล้านนาเชิงมานุษยวิทยา”, **ศึกษาศาสตร์สาร** มข. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 ต.ค.2524-กย. 2525 หน้า 134-160

- โสภณ ชานะมูล, **ครุบาศรีวิชัย “คนบุญ” แห่งล้านนา (พศ. 2421-2481)** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534
- วารสาร **สังคมศาสตร์** ฉบับรวมเล่มปีที่ 10-13 (2532-2535) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฉบับปฏิรูปปกครองท้องถิ่นไทย,
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานนายกรัฐมนตรี, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-7**
- เสงี่ยม กิ่งสุวรรณหงษ์, **การเมืองและการบริหารในสุขาภิบาลที่มีการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตนเองของจังหวัดเชียงใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านพัฒนาชุมชน** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538
- ศูนย์ข้อมูลจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, **สรุปข้อมูลจังหวัดเชียงใหม่สำหรับนักศึกษาหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 36 และปรอ. รุ่นที่ 6** แจกวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2537
- , **ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่** เอกสารแจก พฤษภาคม 2538
- ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, **วิเคราะห์โครงการวางแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่** กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2534
- วันชัย บุญยสุรัตน์, **“โครงการพัฒนาเมืองเชียงใหม่” รัฐศาสตร์ปริทัศน์** คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ฉบับเดือนธันวาคม 2527 - พฤษภาคม 2528
- อำนาจ ศรีพูนสุข และคณะผู้รวบรวม, **คัมภีร์นักปกครอง ฉบับรวมกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 2** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สารมวลชน, 2536
- อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, บก. **กรุงเทพฯคดีศึกษา รศ. 211: ทิศทางและเครือข่ายงานวิจัย** รายงานการประชุมทางวิชาการเชิงปฏิบัติการมหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, เมษายน 2536

ภาษาอังกฤษ

- Jeshurun, Chandran. **The Contest for Siam 1889-1902**. KL. Penerbit Univeersiti Kebangsaan Malaysia, 1977
- Noranitipadungkarn, Chakrit and A. Clarke Hagensick, **Modernizing Chiangmai: A Study of community Elites in Urban Development**. Research Center, National Institute of Development Administration, Bangkok, 1973
- Ramsey, James Ansil. **“The Development of a Bureaucratic Polity: The Case of Northern Siam,”** Ph.D. dissertation, Cornell University, Ithaca, 1971
- Sethakul, Ratanaporn. **“Political, Social, and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chiang Mai Treaties of 1874 and 1883,”** Ph.D. dissertation, Dept. of History, Northern Illinois University, DeKalb, 1989
- Sindhuprama, Vachara. **“Modern Education and Socio-cultural Change in Northern Thailand, 1898-1942,”** Ph.D dissertation. University of Hawaii, Honolulu, 1988
- The Thailand Research Development Institute (TDRI), **Water Conflicts**. Bangkok: TDRI, October 1994.

เกี่ยวกับผู้เขียน

ธเนศวร์ เจริญเมือง

วันเดือนปีเกิด: 7 สิงหาคม 2494 ที่ตำบลเชิงดอย อ. ดอยสะเก็ด เชียงใหม่

การศึกษา: โรงเรียนอนุบาลศรีวัฒนา ต. เชิงดอย อ. ดอยสะเก็ด
ป.1-ป.2 โรงเรียนบ้านเชิงดอย ต. เชิงดอย
ป.3-ม.ศ.5 ปิ่นสรวงแยลสวิทยาลัย อ. เมือง เชียงใหม่
12th Grade, Pacific Grove High School, Pacific Grove, Calif
ร.บ. (เกียรตินิยม) (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
MA (Russian Area Studies) Georgetown University, Washington, D.C
Ph.D. (Comparative Politics) Northern Illinois University, DeKalb
สอนวิชาการปกครองท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ,
การเมืองภาคเหนือ, และเศรษฐกิจการเมืองระดับอนุภูมิภาค
ที่ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
และประจำโครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อ. เมือง เชียงใหม่ 50002
โทรศัพท์ 053 - 221 - 699 ต่อ 3543, 3525
โทรสาร 053 - 222 - 763
Email tanet@cmu.chiangmai.ac.th