

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
เชียงใหม่	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 อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี

การมีพื้นที่ขนาดใหญ่และไม่ถูกเงื่อนไขออกเป็นจังหวัดใหม่ส่งผลให้จังหวัดเชียงใหม่มีอำเภอจำนวนมาก และมีอำเภอดัง 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. แม่ฮ่าย	2516	174	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2510
19. ดอยเต่า	2522	121	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2515
20. เวียงแหง	2524	105	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2524
21. ไชยปราการ	2536	131	ก่อตั้งเป็นกิ่งอำเภอในปี 2531
22. กิ่งอ.แม่วาว	2533	35	
23. กิ่งอ.แม่ฮอน	2537	32	

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

มีคนให้ข้อสังเกตว่า ผู้บริหารระดับจังหวัดเชียงใหม่และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเคย
คิดถึงเรื่องการเฉือนพื้นที่บางส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ไปตั้งจังหวัดใหม่แล้ว 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 เจ้าอินทวโรรสฯ ได้ขอรับเป็นเงินเดือนได้เดือนละ 2 หมื่นบาท กล่าวกันว่าเจ้าอินทวโรรสเห็นว่าเงินดังกล่าวไม่มากนัก แต่ก็ต้องจ่ายอมรับ อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งให้แบบแรกหรือแบบหลัง รัฐบาลกรุงเทพฯสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 10 เท่า สาเหตุสำคัญก็เพราะที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเจ้านายในเชียงใหม่ เมื่อรัฐบาลกลางเก็บภาษีที่ดินได้จากเจ้าเมือง รายได้จึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ข้อมูลได้จาก สวัสดิ์ อ่องสกุล, **ประวัติศาสตร์ล้านนา**, (2529) อ้างแล้ว หน้า 108

2 ตำราเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ไทยของกระทรวงศึกษาธิการจะระบุคำว่าปฏิรูประบบราชการเป็นหลักแทบทั้งสิ้น

3 ธเนศวร์ เจริญเมือง, “คนเมืองกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่” วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ, อ้างแล้ว.

4 ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง **เพชรล้านนา เล่ม 1**, อ้างแล้ว, 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. โสภา ชานะมูล, **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 มข., 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 เมืองเชียงใหม่ในหัว 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 **ข้อแรก** ได้แก่ปัญหาความไม่มั่งคั่งและอุปสรรคหลายๆด้านของกรุงเทพฯ 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 มีปัญหามากมายก็เพราะการกระจุกอำนาจและความเจริญทุกด้านไว้กับตัวเอง ไม่ยอมกระจายอำนาจและความเจริญให้กับจังหวัดอื่นๆ เมื่อไม่เคยมีการสรุปบทเรียนในเรื่องนี้ และไม่เคยมองเห็นภัยของภาวะความเป็นเอกนครอย่างจริงจัง ก็ไม่อาจกำหนดนโยบายและมาตรการที่จะป้องกันมิให้เกิดเอกนครขึ้นอีกในต่างจังหวัด เราเห็นว่า แม้จะกระทั่งเวลานี้ (ต้นปี 2539) เรายังไม่พบนโยบายหรือมาตรการใดๆ ของรัฐที่จะลดความเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ และเราก็คงไม่พบว่ารัฐบาลได้เคยสรุปบทเรียนไว้ที่ใดบ้างว่าจะไม่ให้เกิดภาวะเอกนครในเมืองไหนๆ เรายังเห็นความพยายามในการแก้ไขปัญหของกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่อื่นๆ ใน

ต่างจังหวัดด้วยวิธีการทางเทคนิคมากกว่าการแก้ไขเชิงโครงสร้าง วิธีการเทคนิคที่ว่าก็คือ การนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบราชการ การเขียนป้ายที่มีรูปภาพและถ้อยคำเก๋ๆ เพื่อดึงดูดให้คนเคารพกฎจราจร 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

เชียงใหม่ยังเปี่ยมศูนย์กลางความเจริญด้านต่างๆ 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 และอยู่ใกล้ชิดกับพี่น้องชาวไทยกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีประเพณีและวัฒนธรรมอันงดงาม แปลกตาสำหรับคนเมืองหลวง ไม่มีปัญหาการติดดินแนเหมือนในกรุงเทพฯ แต่มีความสะดวกสบายทุกอย่างที่กรุงเทพฯมีและมีของดีอีกมากมายที่หาไม่ได้ที่กรุงเทพฯ บ้านเมืองมีความสงบมั่นคง ไม่มีปัญหาผู้ก่อการร้ายใดๆ การเดินทางไปกรุงเทพฯสะดวกสบายหลายแบบ เชียงใหม่มีจุดด้อยเพียงประการเดียว คือไม่มีทะเล กระนั้นก็ถือได้ว่าเชียงใหม่เป็นสุดยอดของความเป็นเมืองที่น่าอยู่สำหรับคนมีเงินทั้งรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ ยิ่งกรุงเทพฯทวีความอับลัทธิ เชียงใหม่ก็ยิ่งเป็นที่สนใจของคนกรุง

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 ถ้ามองว่าใครกันคือองคกรนำของเมืองเชียงใหม่ 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. องค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self government) ประสบปัญหาหลายด้าน เช่น เมืองค์กรที่กระจายกระจาย ขาดเอกภาพ มีอำนาจจำกัด งบประมาณมีจำนวนจำกัด ขาดผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบองค์กรที่ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและปัญหอันสลับซับซ้อนของเมือง และหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบสนใจที่จะควบคุมและครอบงำมากกว่าจะปรับปรุงงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง

2.1 ที่กล่าวว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีลักษณะกระจายกระจาย 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.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด 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 แต่มีหน้าที่ต้องทำมากมายเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น 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 บางคนไม่เคยศึกษาด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแม้แต่เล็กน้อย 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 สุขาภิบาลถูกข้าราชการประจำครอบงำตลอดเวลามากกว่า 40 ปี ก็เพิ่งมีการเปลี่ยนกฎหมายให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลไม่ต้องเป็นนายอำเภอ ในสุขาภิบาลที่มีงบประมาณเกิน 5 ล้านบาทขึ้นไป ทำให้ยังมีสุขาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่ถึง 17 แห่งที่ยังมีประธานสุขาภิบาลเป็นนายอำเภออยู่ต่อไป ส่วนสุขาภิบาลที่มีประธานไปจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีเพียง 6 แห่งคือ สุขาภิบาลช้างเผือก สันทรายหลวง แม่ริม สันกำแพง ผาง และยุหว่า (อ.สันป่าตอง) แต่สุขาภิบาลทั้ง 6 แห่งนี้ ก็ยังมีปัญหาการควบคุมโดยส่วน

ภูมิภาค โดยกฎหมายได้ระบุให้ปลัดอำเภอยังคงเป็นปลัดสุขาต่อไป แสดงให้เห็นว่าแม้สาขาภิบาลต่างๆทั่วประเทศจะได้เรียกร้องให้ประธานสภาภิบาลทุกแห่งมาจากกรรมการสุขาที่มาจากเลือกตั้ง 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 แต่ก็ยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนจากกระทรวง

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

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

5. ภาคองค์กรประชาชน เมืองเชียงใหม่เคยเป็นข่าวใหญ่เมื่อปี 2530-2532 กรณีองค์กรประชาชนคัดค้านโครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพและการสร้างอาคารสูงในเขตเมืองเก่า ไกล่ลวด 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 โครงการอาคารสูงก็ให้ผลประโยชน์ร่วมของฝ่ายธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ 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 จนกระทั่งสภาพถดถอยรุนแรงกว่าเดิมด้วยซ้ำ (13)

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

ในส่วนปัญหาขยะ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทุกวงการในตัวเมืองรวมทั้งผู้มาเยือน ปัญหานี้จึงเป็นที่สนใจระดับประเทศ มีการเสนอข่าวอย่างแพร่หลาย สื่อมวลชนสนับสนุนการแพร่ข่าวนี้อย่างเต็มที่ ในที่สุด การแก้ไขปัญหาก็คើเกิดขึ้นโดยฝีมือของกลไกของรัฐบาล เพราะรัฐบาลห่วงใยภาพพจน์ของสวรรค์ของนักท่องเที่ยวเช่นเมืองเชียงใหม่ ไม่อยากให้ประเทศสูญเสียชื่อเสียงและรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยว ประกอบกับเมืองเชียงใหม่มีผู้ใหญ่มากมายมาประชุมหรือท่องเที่ยวหรือมาพักในเมืองนี้บ่อยครั้ง จะเห็นว่ากรณีเช่นนี้ ไม่ต้องอาศัยประชาชนจำนวนมากลุกขึ้นแก้ไข เพราะเป็นปัญหาที่รัฐห่วงใยมากอยู่แล้ว และรัฐก็ลงมือแก้ไขได้โดยเร็วด้วยการระดมกำลังทหารไปขนขยะที่กองสุมตามถนนสายต่างๆ ไปทิ้งตามพื้นที่ที่ทหารซึ่งกว้างใหญ่ไพศาลในเขตรอบตัวเมือง ขณะเดียวกัน ประชาชนและองค์กรต่างๆ ก็ไม่ได้ทำงานด้านนี้มากนัก นอกจากการบ่มผ่านสื่อมวลชน และจัดการอภิปรายซึ่งมีคนเข้าร่วมเพียงไม่กี่ร้อยคน และไม่มีปฏิบัติการใดๆ หลังจากนั้นที่ผ่านมา องค์กรประชาชนก็ไม่ได้มีพลังมากมายเพื่อกดดันภาครัฐ (15)

ปัญหาแม่น้ำปิงเน่าและตมึงถูกบุกรุกเป็นประเด็นที่ชี้ชัดถึงความอ่อนแอขององค์กรประชาชน เพราะตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา แม่น้ำที่ตื้นเขินลงไปเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าและการสร้างเขื่อนในตอนเหนือของจังหวัด ทำให้เจ้าของบ้านริมสองฝั่งแม่น้ำ ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะดีและจำนวนไม่น้อยเป็นชนชั้นนำจากกรุงเทพฯ ได้ขยายเนื้อที่รุกเข้าไปในแม่น้ำ นอกจากนี้ ยังมีโรงงานและโรงแรมปล่อยน้ำเสียลงไปจนแม่น้ำมีกลิ่นเหม็นในหลายพื้นที่ ผลก็คือ เมื่อองค์กรประชาชนและสื่อมวลชนเสนอประเด็นนี้ขึ้นมา ภาครัฐก็แต่งตั้งข้าราชการประจำเพื่อดูแลปัญหานี้ แล้วก็ค่อยๆ ทำให้เรื่องนี้หายไป เพราะประชาชนที่ยกปัญหานี้ขึ้นมา เสนอปัญหาด้วยความห่วงใย และมีใจองค์กรที่จะทำงานเกี่ยวกับปัญหานี้อย่างถาวร ในเมื่อประชาชนริมฝั่งแม่น้ำเป็นผู้ถูกรุกเสียเอง และส่วนที่เหลือก็มิได้สนใจเรื่องแม่น้ำสกปรกและถูกบุกรุก ประชาชนในเขตอื่นๆ สนใจเรื่องนี้จึงกลายเป็นพวกลัทธิรับเหมาฯ ทำแทน สังคมจึงขาดพลังที่จะตรวจสอบปัญหาต่างๆ ในบ้านเมือง คณะกรรมการแก้ไขปัญหาแม่น้ำปิงที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำจึงไม่ได้ทำงานอย่างจริงจัง บางคนก็ย้ายไปจังหวัดอื่นๆ จนในที่สุด ปัญหาก็ก็นับไม่ได้รับการแก้ไขตรงจุด (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

ผลประโยชน์จากเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น 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
ทัศนคติเอกราชนำหน่วยงานจากส่วนกลางและนักธุรกิจในเมืองหลวงให้เฮโลกันมากระจุกตัวที่เชียงใหม่ แผนพัฒนาเมืองหลักเมืองรองเป็นเพียงแผ่นกระดาษ	ระบบความคิดของคนส่วนใหญ่คือพอใจกับความเจริญ ดักตวงและหาประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและคิดว่าเมืองใหญ่ย่อมมีปัญหามากมาย ที่ไหนก็เหมือนกัน

และด้วยการเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นนี้โดยมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในสนับสนุนการเติบโตดังกล่าว ไม่มีแผนพัฒนาเมืองที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดผังเมืองอย่างจริงจัง ไม่มีองค์การนำการพัฒนาเมืองที่แท้จริง และขาดภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในการดูแลรักษาเมืองเอาไว้ เชียงใหม่ในฐานะเอกนครระดับภาคจึงเต็มไปด้วยปัญหาต่างๆมากมาย

นอกจากปัญหาเอกนครระดับภาคที่รวมศูนย์ความเจริญทุกด้านไว้ที่เมืองนี้ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาเอกเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันยังเผชิญปัญหาสำคัญอีก 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 แน่นนอน 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

ของอำเภอสาร์ก็สร้างความสะดวกให้แก่เกษตรกรในเขตอำเภอสาร์ก็ตอนล่าง 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 ให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากโภคทรัพย์และการกระจุกตัวของทุกด้านในเมืองเชียงใหม่

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 เท่ากับทำให้การจราจรของคนทั้งเมืองเหลือทางเดียวคือการขับขี้อยอดยานส่วนตัว 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 ปัญหามลทัศน์ 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 ที่ริมน้ำกลายเป็นร้านอาหาร ไม่มีที่เดินเล่นหรือนั่งพักผ่อน ไม่มีสวนสาธารณะ ไม่มีรถหยุดให้คนเดินข้ามทางม้าลาย ต้องวิ่งฝ่าอันตรายเพื่อข้ามถนนตามยะถากรรม ไม่มีทางจักรยานให้ที่จักรยานไปทำงานหรือที่จักรยานเล่น ไม่มีอากาศบริสุทธิ์ให้หายใจ ฯลฯ

และ 2.6 ปัญหาการทำลายเอกลักษณ์ของเมือง เมืองเชียงใหม่เคยเป็นเมืองสงบ สงบงามเพราะมีภูเขาล้อมรอบ มีบ้านเรือนและวัดวาอารามที่มีลักษณะเฉพาะของภาคเหนือ แต่การเติบโตอย่างรวดเร็วและการกระจุกตัวของความเจริญได้ทำลายความน่าอยู่ของเมืองจนหมดสิ้น เพราะอาคารสูงที่บดบังเมืองเก่า การรื้อถอนบ้านเรือนแบบเก่าและการสร้างอาคารรูปทรงประหลาดที่ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น รวมทั้งการนำเอาสถาปัตยกรรมภาคกลางเข้าไปแทนที่สถาปัตยกรรมท้องถิ่น และการนำเอาชนบทประเพณีภาคกลางและต่างชาติเข้าไปแทนที่ท้องถิ่น

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 ด้วยวิสัยคิดว่ากระแสโลกาภิวัตน์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อสังคมไทย 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 และโยนหาพ่อเมืองที่ติดคนใหม่ แต่เวลาผ่านไปเกือบ 5 ปีจนถึงปัจจุบัน ชาวเกี่ยวกับผู้ว่าที่ที่ถูกแปดเปื้อนด้วยข่าวการซื้อขายที่ดินและการแสวงประโยชน์ต่างๆในระหว่างรับราชการ และการได้เห็นผู้บริหารจังหวัดที่อ่อนประสิทธิภาพหลายคน จนคนจำนวนหนึ่งเริ่มสงสัยว่าระหว่างการรอคอยพ่อเมืองคนใหม่ที่ติดกับ “การเลือกตั้งผู้ว่า” หากเลือกได้ผู้ว่าที่ไม่ดี ก็เลือกใหม่นั้น อะไรจะเป็นประโยชน์กว่าต่อบ้านเมือง เพราะผู้ว่าแต่งตั้งไม่ได้แก้ปัญหาสำคัญใดๆของเมือง ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ คนเหล่านี้ไม่เคยมีความคิดเรื่องเลือกตั้งผู้ว่า

ข. ความต้อด้งของฝ่ายจังหวัด และไม่ฟังความเห็นของฝ่ายใดในกรณีทางเท้าที่บริเวณไนท์บาซาร์ และความกร่อยของงานเฉลิมฉลองเชียงใหม่ 700 ปี (พ.ศ. 2539) ที่เต็มไปด้วยความคาดหวังจากประชาชนวงการต่างๆว่าจะยิ่งใหญ่สมเกียรติและสมกับวาระ 700 ปีที่แทบจะไม่มีเมืองใดมาเปรียบ ทำให้ระบบการบริหารของจังหวัดในอนาคตจะได้รับการท้าทายและถูกโจมตีมากขึ้น

ค. คนเชียงใหม่จำนวนหนึ่งรู้สึกภาคภูมิใจที่คนจำนวนมากทะคะแนนเพื่อเปลี่ยนผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ การเลือกตั้งทำให้เขามั่นใจว่าเขามีบทบาทในการเลือกและกำหนดผู้นำที่ดีได้ แต่เมื่อพบว่าสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นคนกลุ่มเดียวกันทั้งหมด หลายคนก็เริ่มคิดว่าจะมีองค์กรใดสามารถตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลได้ ยังมีคนเสนอให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พร้อมกับขยายพื้นที่เทศบาลให้เป็นมหานคร เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถและใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นแบบกรุงเทพมหานคร แต่ก็มีคนสนใจข้อเสนอนี้น้อยมาก ขณะที่ปัญหาต่างๆของเมืองมีแต่จะเพิ่มขึ้น ก็เป็นที่เชื่อว่ารูปแบบการบริหารเทศบาลจะมีการขบคิดมากขึ้น

ง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก่อตั้งในปี 2507 ด้วยคำประกาศที่จะเป็นเสมือนโคมไฟส่องทาง นำชาวล้านนาไปสู่บ้านเมืองที่ทันสมัยทั้งด้านเทคโนโลยีและงดงามน่าอยู่ พร้อมทั้งรุ่งเรืองด้วยศิลปวัฒนธรรมดั้งเดิม 30 ปีเศษผ่านไป มหาวิทยาลัยแห่งนี้ของประชาชนกลับคลุกตัวอยู่ในฝุ่นควัน สภาพจรรยาจรติดขัดมากในบริเวณมหาวิทยาลัย นำเปื้อนนำยไม่แตกต่างจากสภาพจรรยาจรในเมืองเชียงใหม่แต่อย่างใด สภาพเช่นนี้ นำไปสู่คำถามว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นมันสมองของเมือง คอยชี้ทางสว่างให้กับเมือง หรือเฝ้าตามเมือง กลายเป็นมันสมองฝ่อ

ในสภาพที่บ้านเมืองมีปัญหาต้องขบแก้ สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทอันใดให้กับสังคมเชียงใหม่ ที่คนเชียงใหม่มองรณรงค์ให้ตั้งมหาวิทยาลัยเมื่อช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 มาบัดนี้ การรณรงค์นั้นให้อะไรตอบแทนคนเชียงใหม่ ทศวรรษที่จะถึง หากสถาบันอุดมศึกษายังคงมีปัญหารดติดหนักและไม่มืบทบาทอื่นที่สำคัญให้แก่เมือง ก็น่าจะเป็นทศวรรษที่มีการตรวจสอบบทบาทของมหาวิทยาลัย หรือยุบมหาวิทยาลัย ถ้าหากมหาวิทยาลัยนั้นหมดสภาพที่ควรจะเป็น

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

ในเชียงใหม่ลำพูน แล้วจะอย่างไรกัน ปัญหาที่ดินและที่ดินราคาแพง รัฐบาลกลางตัดสินใจจะดำเนินโครงการรถไฟใต้ดินและบนดิน แต่จะเวนคืนที่ดินได้อย่างไร กลุ่มและองค์กรการเมืองต่างๆจะขัดแย้งกัน และจะตกลงข้อขัดแย้งเหล่านั้นอย่างไร ปัญหาที่ทั้งขะจะจัดการอย่างไร ปัญหาอากาศเสียที่ทำให้คนเชียงใหม่เกิน 35 เปอร์เซนต์ในปี 2537 เป็นโรคระบบทางเดินหายใจ และหากตัวเลขมากขึ้นไปเป็น 40-50 เปอร์เซนต์ ฝ่ายบริหารจะแก้ไขอย่างไร

ทั้งหมดนี้จะเป็นภาวะที่เรียกว่าความล่าช้ายืดเยื้อ (Protracted trouble) ของเมือง อันเป็นผลมาจากการสั่งสมปัญหามานาน โดยไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังนั่นเอง

เชิงอรรถบทที่ 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 นรินทรางกุล ณ ออยุธยา, “ทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหายุ่งเหยิงเชียงใหม่อย่างยั่งยืน” พศกคิกายน 2538 บทควมเสนอในการประชุมเรื่อง “ปัญหาการก่จัดชยะในจังหวัดเชียงใหม่” 27 พศกคิกายน 2538 สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

16. พงศ์ สุภาวสิทธิ, “ปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิง” ใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บรรณาธิการ, **แม่ปิงวิกฤต**. (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2536) หน้า 82-90 และเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ฉลองเมืองเชียงใหม่ 700 ปี คืนชีวิตให้แม่ปิง” วันที่ 9-10 กันยายน 2538 จัดโดยคณะกรรมการประสานงานอนุรักษ์แม่ปิงและสิ่งแวดล้อม (คอปส.), เชียงใหม่

17. บันทึกนักปกครอง 2538 หน้า 98-99

18. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ รายงานการวิจัยเมืองในภาคเหนือ: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537 และ นสพ. **ไทยนิวส์** 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 ธนบุรี 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 ขณะที่เมืองขนาดใหญ่ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะเด่นที่คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง (Local autonomy) และมักจะเป็นเขตการปกครองพิเศษที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งกุมอำนาจทางการเมือง แทนที่จะสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นกรณีของไทย การที่เมืองใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะผู้บริหารสูงสุดของประเทศย่อมมีข้อดีคือ การเปลี่ยนแปลงที่ฉับไวอันเป็นลักษณะทั่วไปของเมืองจะอยู่ในความดูแลของผู้บริหารสูงสุดซึ่งเข้าสู่อำนาจตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เช่นกัน

นอกจากนี้ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงใหม่ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังสอดคล้องกับการวิเคราะห์ประเด็นการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ของชยอนันต์ กลไกรัฐที่ขาดการควบคุมโดยประชาชน และคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่ายอมขาดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ข้าราชการระดับสูงอยู่ห่างไกลท้องถิ่นมาก ไม่อาจกัมปัญญหารายละเอียดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น และยิ่งไม่ต้องการรับการตรวจสอบควบคุมจากสาธารณะด้วย (Political accountability)

การศึกษานี้ชี้ว่าการบริหารและการปกครองของเมืองเชียงใหม่ยังได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการศึกษาโดยใช้มิติประวัติศาสตร์ และนิติศาสตร์ เพราะกระบวนการคลี่คลายของการยึดกุมอำนาจและแบ่งปันอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจมากขึ้นแยกไม่ออกจากการศึกษาเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีต และการใช้กฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆมารองรับระบบการจัดสรรอำนาจหรือควบคุมอำนาจไว้ต่อไป

ประเด็นหนึ่งที่เกิดจากการศึกษาเรื่องอำนาจอันจำกัดหรือความอ่อนแอของภาคประชาสังคมก็คือ ในสภาพเมืองที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนในกิจการต่างๆ มากมายดังที่เกิดขึ้นในกรณีเมืองเชียงใหม่ เป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่พัวพันกับการแบ่งสรรทรัพยากรจำนวนมาก ในขณะที่อำนาจยังไม่มี การแบ่งปัน สิ่งที่เราควรศึกษาต่อไปมีว่า การแบ่งปันอำนาจหรือการต่อสู้เพื่อให้เกิดการแบ่งปันอำนาจจะเกิดขึ้นในสภาพใดใน เมื่อนักธุรกิจท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นพันธมิตรกันได้รับอานิสงส์อย่างมากจากการเติบโตทาง เศรษฐกิจของเมือง ประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ ก็ได้รับการชักนำให้ต้อนรับการเติบโตทางเศรษฐกิจเหล่านั้น และให้ถือว่าธุรกิจที่เกิดขึ้น รวมทั้งอาคารสูงที่บดบังวัดหรือบุกรุกริมฝั่งน้ำเป็น “การพัฒนา” ขณะที่การคัดค้าน โครงการดังกล่าวก็คือ การอนุรักษ์ที่ขัดขวางการพัฒนา และเป็นการปฏิเสธความเจริญที่จะเกิดขึ้นในบ้านเมือง ในสภาพเช่นนี้ เราจะไม่พบว่ามีการจัดตั้งขบวนการนอกอันไหนหรือปัจจัยภายในอันไหนที่จะมีความแข็งแกร่งพอที่จะ ผลักดันให้เกิดการแบ่งปันอำนาจอย่างที่ยั่งยืนได้

ในการศึกษาขั้นต่อไป สิ่งที่เราควรสนใจมีหลายประเด็น เช่น การศึกษากลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมที่จะก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือเชิงปริมาณ ระบบความคิดความเชื่อและเนื้อหาของระบบการศึกษา มีบทบาทอย่างไรต่อการปฏิบัติของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนชั้นนำในสังคม หรือผู้นำขององค์กรต่างๆ ในระดับ คนทั่วไป

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

ในประเด็นสุดท้าย การนำเอากรอบความคิดที่นำไปใช้กับการศึกษาระดับชาติมาปรับใช้กับการศึกษา ระดับจุลภาคช่วยให้ขอบเขตของการศึกษามีความชัดเจนมากขึ้น สำหรับข้อสังเกตทางทฤษฎีที่ยั่งยืนได้เสนอไว้ ในตอนท้ายของการศึกษาก็เป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจยิ่งซึ่งหากมีการศึกษาเรื่องเมืองในระดับลึกซึ้งกว่านี้ก็จะช่วย ให้เกิดข้อสังเกตใหม่ๆ และเกิดการพัฒนารอบความคิดใหม่ๆ หรือการเสนอสมมุติฐานใหม่ๆ ขึ้นมาเป็นประโยชน์ 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: บริษัทนวกนก, 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 คณะศิลป
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

วารสาร **สังคมศาสตร์** ฉบับรวมเล่มปีที่ 10-13 (2532-2535) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฉบับ
ปฏิรูปปกครองท้องถิ่นไทย,

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานนายกรัฐมนตรี, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-7**

เสงี่ยม กิ่งสุวรรณหงษ์, **การเมืองและการบริหารในสุขาภิบาลที่มีการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตนเองของจังหวัดเชียงใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านพัฒนาชุมชน** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538

ศูนย์ข้อมูลจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, **สรุปข้อมูลจังหวัดเชียงใหม่สำหรับนักศึกษาหลัก
สูตร วปอ. รุ่นที่ 36 และปรอ. รุ่นที่ 6** แจกวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2537

—————, **ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่** เอกสารแจก พฤษภาคม 2538

ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, **วิเคราะห์โครงการวางแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่** กรุงเทพฯ: สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย และศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2534

วันชัย บุญยสุรัตน์, **“โครงการพัฒนาเมืองเชียงใหม่” รัฐศาสตร์ปริทัศน์** คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่, ฉบับเดือนธันวาคม 2527 - พฤษภาคม 2528

อำนาจ ศรีพูนสุข และคณะผู้รวบรวม, **คัมภีร์นักปกครอง ฉบับรวมกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 2** กรุงเทพฯ: สำนัก
พิมพ์สารมวลชน, 2536

อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, บก. **กรุงเทพฯคดีศึกษา รศ. 211: ทิศทางและเครือข่ายงานวิจัย** รายงานการ
ประชุมทางวิชาการเชิงปฏิบัติการมหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัย
มหิดล, เมษายน 2536

ภาษาอังกฤษ

Jeshurun, Chandran. **The Contest for Siam 1889-1902**. KL. Penerbit Univeersiti Kebangsan 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