

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 - 2549)
ผู้เขียน	นางสาววิลาวัณย์ หงษ์นคร
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง)
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาบทบาทของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ โดยการศึกษานี้ครอบคลุมระหว่าง ปี พ.ศ. 2545 - 2549

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 7 กรณีศึกษา คือ 1) พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ 2) โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ 3) การยกวัดอินทนิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา 4) หอศิลป์วัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ 5) โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ 6) โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา และ 7) โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง” จากการศึกษาทั้ง 7 กรณีศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า

1. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหาร 3 ระดับ มี 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ
 - 1) หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่น ตัวอย่าง เช่น กรมศิลปากรดูแลรับผิดชอบโบราณสถานวัดอินทนิล, สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลรักษาและจัดการวัดร้างอินทนิล, สำนักงานอัยการสูงสุดครอบครองพื้นที่บริเวณอาคารหมู่บ้านพักอัยการ สำนักงานศาลยุติธรรมครอบครองพื้นที่ศาลแขวงเชียงใหม่เดิม และกรมราชทัณฑ์ครอบครองพื้นที่

พัฒนาสถานหญิงเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่ทั้ง 3 แห่งเป็นที่ราชพัสดุ กรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง 2) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงจัดการภารกิจในระดับท้องถิ่น ตัวอย่าง เช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่วางผังระดับย่านบริเวณวัดอินทิล โดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วม และ 3) หน่วยงานราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการหลากหลาย ได้แก่ ด้านกฎหมาย การจัดตั้งสำนักงานในท้องถิ่น และการให้งบประมาณสนับสนุน

2. ความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหาร 3 ระดับ มี 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ

1) แม้โครงการส่วนใหญ่มีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ แต่โครงการเหล่านั้นมีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เข้าไปแทรกแซง 2) ขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดบทบาทการนำที่โดดเด่น ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ขาดเอกภาพในการจัดการและบริหาร และยังทำให้การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่เป็นไปแบบแยกออกเป็นส่วนๆ 3) หน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนกลาง ไม่เปิดโอกาสและไม่กำหนดช่องทางให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่น

3. หน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ สาเหตุสำคัญ คือ การมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ที่ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจและความรับผิดชอบ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ ตัวอย่าง เช่น ความล่าช้าในการสร้างวิหารหลวงพ่อขาว เพราะต้องรอการพิจารณาจากกรมศิลปากร, การใช้เวลานานในการขอใช้ที่ดินจากหน่วยงานราชการเดิม รวมทั้ง ยังต้องขอใช้ที่ราชพัสดุกับกรมธนารักษ์อีกครั้งหนึ่ง, โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง” ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการใดๆ เพราะความล่าช้าในการย้ายพัฒนาสถานหญิงเชียงใหม่ เป็นต้น

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 แสดงให้เห็นว่า อำนาจและภารกิจในระดับท้องถิ่นยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) โดยให้แต่ละกระทรวงมีอำนาจเฉพาะส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ

การยกเลิกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะแก้ปัญหาคอขวดของอำนาจอย่างกระจาย และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มากขึ้น แนวทางการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทยที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การยกเลิกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค มีความเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ 1) การดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยรัฐบาลกลาง และ 2) การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการเพิ่มอำนาจและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright© by Chiang Mai University
 All rights reserved

Thesis Title	Power Relationships Among Central, Regional and Local Governments: A Case Study of Development of the Historical Site in the Center of Chiang Mai City (2002 – 2006) A.D.
Author	Miss Wilawun Hongnakorn
Degree	Master of Arts (Political Science)
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Tanet Charoenmuang

ABSTRACT

This study has 3 objectives: 1) To study the legal power relationships among central, regional and local governments in a case study of the development of the historical site in the center of Chiang Mai city; 2) To study the practical power relationships among central, regional and local governments by studying the role of central, regional and local government units in developing the historical site in the center of Chiang Mai city; and 3) To study problems and obstacles of central, regional and local governments in developing the historical site in the center of Chiang Mai city. A period of this study is in 2002 - 2006 A.D.

The development of the historical site in the center of Chiang Mai city was divided in 7 cases study: 1) Chiang Mai City Local Museum; 2) Development Chiang Mai City Historical Tourism Centre Project; 3) Renovation Intakin Temple; 4) Chiang Mai City Arts and Cultural Centre and the Monument of 3 Kings Area; 5) Chiang Mai City History Centre Project; 6) Lanna Arts Centre Project; and 7) Central Park Project. The results of the study are as follows:

1. The legal power relationships among central, regional and local governments indicate 3 appearances. First, central government has possessed local resources, for example, the Fine Arts Department has maintained the Intakin ancient remains; the Office of National Buddhism has handled the Intakin abandoned temple; and many central government units had an ownership on the local land. Second, central and regional governments also have operated local missions such as the Chiang Mai Office of Publics Works and Town and Country Planning made

the Intakin temple area planning without a local government unit's participation. And the last, the central government has controlled local government in many ways: through laws; establishing central government units in local area; and budget control.

2. The practical power relationships also indicate 3 appearances. First, the central and regional governments have intervened in projects operated by local government. Second, local government units and the province lacked the main leader. The governor did not have an important and outstanding role in these projects. The development of the historical site in the center of Chiang Mai city was not seen in a holistic view. And the last, regional, local and especially central governments, did not allow local people's participation.

3. Central, regional and local governments encountered many problems and obstacles, most was related to the time – consuming decision making of the central government, for example, late renovation of Intakin Temple due to the Fine Arts Department's consideration and; approval long waiting for permission from central government units who have the ownership in the local land and also asking again for permission from the Treasury Department; and late starting Central Park Project because of late moving of the Chiang Mai Woman Correctional Institute. The authority of each central, regional and local government units was main cause of these problems and obstacles.

Moreover, this study demonstrates the centralization of the management and the administration of local resources and missions, but local government power is fragmented to many various central and regional government units depending on the authority of each ministry.

The dissolution of regional government or the change of province administration into local government may decrease the problem of fragmented centralism and also further strengthen decentralization. The Thai government can be therefore divided in 2 parts: central and regional government's no longer having regional government. There are 2 possible ways for the dissolution of regional government: 1) the central government implements this solution quickly; and 2) the central government implements this solution by increasing both of an efficiency and the authority to local government, step by step, and finally a strong local government will replace regional government.