

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
ศึกษาเชิงวิเคราะห์ในบริบทจังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535–2544
Public Participation in Local Government Administration: An Analytical Study
of the Chiang Mai Context, 1992–2001

1. พร้อมพล สัมพันธ์โน*, 2. กำพล ใจทนต์, 3. บุษยรัตน์ หน้าขาว, 4. สุภารัตน์ วัฒนเสน
1. Promphol samphanthano*, 2. Kampol jaitanong, 3. Bussayara Nakhao,
4. Supharath wattasen

สังกัด: 1. มหาวิทยาลัยชินวัตร, 2. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, 3. มหาวิทยาลัยเนชั่น, 4. วิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง
Affiliation: 1. Shinawatra University, 2. Western University, 3. Nation University,
4. Lampang Buddhist College
*Author Email: promphols@gmail.com

Received: 2026-04-22

Revised: 2026-05-14

Accepted: 2026-05-27

Articles ID: e3929

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติ การเมืองและมิติการบริหาร 2) อธิบายปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคและส่งเสริมการมีส่วนร่วม และ 3) เสนอแนวทางเชิงนโยบายในการพัฒนาการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการ วิเคราะห์พหุกรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535–2544

ผลการศึกษาพบว่า

ในช่วงทศวรรษแห่งการเปลี่ยนผ่าน การมีส่วนร่วมของประชาชนเชียงใหม่มีความลักลั่นระหว่างมิติ การเมืองและมิติการบริหาร โดยมิติการเมืองมีระดับการมีส่วนร่วมสูงผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในมิติการ บริหารจัดการท้องถิ่นยังคงติดหล่มอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ (Tokenism) ตามแนวคิดของ Arnstein ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคสำคัญคือ วัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบราชการส่วนภูมิภาคและ การขยายตัวของระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นที่เข้ามาครอบงำกระบวนการประชาคม แม้จังหวัดเชียงใหม่จะมีทุนทาง สังคม (Social Capital) ที่เข้มแข็ง แต่ทุนดังกล่าวกลับเคลื่อนไหลวนไปกับอำนาจรัฐโดยขาดการเชื่อมโยง เชิงสถาบันอย่างเป็นระบบ การศึกษาในครั้งนี้จึงเสนอแนะให้มีการปฏิรูปกลไกการประชาคมสู่พื้นที่กลางทาง ประชาธิปไตย (Deliberative Space) และการสร้างระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มอำนาจการ ตัดสินใจให้แก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน; 2. การปกครองส่วนท้องถิ่น; 3. จังหวัดเชียงใหม่; 4. ทุนทางสังคม;
5. ธรรมาภิบาล

ABSTRACT

The objectives of this study are: 1) to analyze the forms and levels of people's participation in both political and administrative dimensions; 2) to explain structural factors that promote or hinder participation; and 3) to propose policy guidelines for developing participatory mechanisms consistent with the specific context of Chiang Mai. This study employs a qualitative research methodology, including documentary research, in-depth interviews with key informants, and multiple case studies within Chiang Mai Province during the period of 1992-2001.

The findings reveal a significant disparity between political and administrative participation during this transitional decade. While political participation was high through electoral activities, administrative participation remained confined to "Tokenism" according to Arnstein's ladder of participation. Key structural obstacles included the authoritarian bureaucratic culture and the expansion of local patronage systems that dominated community assembly processes. Although Chiang Mai possesses robust social capital, it primarily operated parallel to state power, lacking systematic institutional integration. The study recommends reforming community assembly mechanisms into deliberative spaces and implementing participatory budgeting to genuinely empower citizens in the decision-making process.

Keywords: 1. People's Participation; 2. Local Government; 3. Chiang Mai Province; 4. Social Capital; 5. Good Governance

บทนำ

ในช่วงปี พ.ศ. 2535 ถึง 2544 ถือเป็น "จุดเปลี่ยนผ่านสำคัญ" (Critical Juncture) ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจจากรัฐรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้ปลุกกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง ส่งผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และสูงสุดที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกกันว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ซึ่งให้การรับรองหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2544) อย่างไรก็ตาม แม้เชิงโครงสร้างกฎหมายจะเอื้ออำนวย แต่ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นกลับเผชิญกับความท้าทายจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์และโครงสร้างอำนาจส่วนกลางที่ยังคงฝังรากลึก

จังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของภาคเหนือ มีบริบทเฉพาะตัวที่น่าสนใจโดยเฉพาะในช่วงเวลาดังกล่าว เชียงใหม่มีประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง (Active Citizen) เช่น กลุ่มรักษ์เมืองเชียงใหม่ และเครือข่ายองค์กรชุมชน ซึ่งพยายามเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง (ชยันต์ วรรณระภูติ, 2542) แต่ในมิติการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบการมีส่วนร่วมมักถูกจำกัดอยู่เพียง "มิติทางการเมือง" คือการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ใน "มิติ

การบริหาร" เช่น การร่วมวางแผนพัฒนา การตรวจสอบงบประมาณ หรือการจัดทำบริการสาธารณะ กลับพบว่ากลไกของรัฐยังขาดความยืดหยุ่นและมักเป็นการมีส่วนร่วมแบบพิธีกรรม (Pseudo-participation) มากกว่าการมีส่วนร่วมที่มีอำนาจตัดสินใจจริง ปัญหาสำคัญคือ ในช่วง พ.ศ. 2535-2544 ที่เป็นช่วงรอยต่อระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับช่วงเริ่มแรกของการกระจายอำนาจ ชัดความสามารถของ อบท. ในเชียงใหม่มีความล้าหลังสูง ปัจจัยเชิงโครงสร้างอย่างระบอบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น ขณะที่ทุนทางสังคม (Social Capital) ของเชียงใหม่ที่มีความเข้มแข็งกลับไม่ถูกดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างความต้องการของประชาชนกับนโยบายของท้องถิ่น (นรชิต จิริสัทธา, 2543)

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ในบริบทของจังหวัดเชียงใหม่ช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2535-2544 ไม่ใช่แค่การบันทึกเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์การปกครองเท่านั้น แต่เป็นการวิเคราะห์ "หัวเลี้ยวหัวต่อ" สำคัญที่กำหนดทิศทางโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในปัจจุบัน ในช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นสภาวะ **"การตื่นรู้ทางการเมือง" (Political Awakening)** ครั้งใหญ่ของสังคมไทย ซึ่งถูกผลักดันด้วยพลวัตสองประการ ประการแรกคือ กระแสการปฏิรูปการเมืองจากส่วนกลางที่มุ่งกระจายอำนาจเพื่อลดทอนความขัดแย้งของระบอบราชการ และประการที่สองคือ พลังจากฐานรากในระดับภูมิภาคที่ต้องการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและต้นทุนทางสังคมสูงอย่างจังหวัดเชียงใหม่ จุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2535 หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สังคมไทยเกิดฉันทามติร่วมกันว่า "ระบอบประชาธิปไตยจะมั่นคงได้ต้องเริ่มจากฐานราก" ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงไม่ใช่เพียงทางเลือกเชิงบริหาร แต่เป็นเงื่อนไขบังคับทางธรรมาภิบาล การตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้เปลี่ยนสถานะของหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดให้กลายเป็นนิติบุคคล ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองไทย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านนี้ไม่ได้ราบรื่น เนื่องจากการปะทะกันระหว่าง "โครงสร้างอำนาจแบบจารีต" ที่ยึดโยงกับส่วนภูมิภาค (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอ) กับ "โครงสร้างอำนาจใหม่" ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (สมาชิกสภาท้องถิ่น)

จังหวัดเชียงใหม่ในช่วง พ.ศ. 2535-2544 เป็นพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าพื้นที่อื่น เนื่องจากเป็น "ศูนย์กลางความเจริญ" ที่เผชิญกับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็ว (Urbanization) ในช่วงเวลานี้เชียงใหม่ประสบปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การรุกกล้าพื้นที่ประวัติศาสตร์ และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัจจัยเหล่านี้ได้หล่อหลอมให้เกิด "ทุนทางสังคม" (Social Capital) ที่เข้มแข็งในรูปของเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มอนุรักษ์ผืนป่าดอยสุเทพ หรือเครือข่ายชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ความน่าสนใจที่เป็นโจทย์ของการศึกษาสำคัญคือ แม้เชียงใหม่จะมีประชาชนที่มีความตื่นตัวสูง (Active Citizen) แต่กลไกการบริหาร อบท. ในขณะนั้นกลับยังไม่สามารถรองรับพลังเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ยังคงติดอยู่ใน **"มิติทางการเมือง" (Political Dimension)** คือการเลือกตั้งและการณรงค์คะแนนเสียง ซึ่งมักถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่น (Local Patronage) ในขณะที่ **"มิติการบริหาร" (Administrative Dimension)** เช่น การจัดทำแผนพัฒนาตำบล หรือการตรวจสอบความโปร่งใส กลับเป็นพื้นที่ปิดกั้นที่ข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นบางกลุ่มยังคงถือครองอำนาจเบ็ดเสร็จ สิ่งที่ต้องชี้ให้เห็นคือ "การมีส่วนร่วมเพียงเชิงรูปแบบ" ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือถอดถอนผู้บริหาร แต่ในทางปฏิบัติจริงภายใน อบท. จังหวัดเชียงใหม่ กลไกเหล่านี้กลับถูกทำให้เป็นเพียง "เครื่องมือสร้างความชอบธรรม" (Legitimization) ให้กับโครงการของรัฐ มากกว่าจะเป็น "การใช้อำนาจของประชาชน" (Citizen Power) อย่างแท้จริง การขาด

ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลและการยึดติดกับกฎระเบียบที่เคร่งครัดจากส่วนกลาง (Centralized rules) กลายเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางไม่ให้ทุนทางสังคมของชาวเชียงใหม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การศึกษาเชิงวิเคราะห์ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2544 ในเชียงใหม่จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งใน 3 ประการ: **ประการแรก:** เพื่อทบทวนบทเรียนการเริ่มต้นกระจายอำนาจในยุคบุกเบิก ซึ่งเป็นช่วงที่ อปท. มีความสดใหม่แต่ขาดประสบการณ์ บทเรียนเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นว่า "รากเหง้า" ของปัญหาการมีส่วนร่วมในปัจจุบันมีที่มาจากอะไร **ประการที่สอง:** เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง "ทุนทางสังคมในพื้นที่" กับ "โครงสร้างอำนาจรัฐ" ว่าเหตุใดเชียงใหม่ที่มีภาคประชาสังคมเข้มแข็งจึงยังไม่สามารถยกระดับการมีส่วนร่วมไปสู่ระดับที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจได้ (Decisive Participation) **ประการที่สาม:** เพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่ก้าวพ้นการมองการมีส่วนร่วมเป็นเพียงการทำประชาคมแบบพิธีกรรม สู่การสร้าง "พื้นที่กลาง" (Deliberative Space) ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมืองของคนเชียงใหม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าบทความนี้ไม่ได้มุ่งหวังเพียงแค่การวิพากษ์ความล้มเหลวในอดีต แต่เป็นการสืบค้นหารากฐานสำคัญของการบริหารท้องถิ่นเชียงใหม่ เพื่อหาทางออกในยุคสมัยที่การกระจายอำนาจกำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ การเข้าใจพลวัตในช่วง พ.ศ. 2535-2544 เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้เห็นภาพรวมของการสร้าง "ประชาธิปไตยท้องถิ่น" ที่กินได้และมีความหมายต่อประชาชนชาวเชียงใหม่อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในช่วง พ.ศ. 2535-2544 โดยจำแนกตามประเภทของการมีส่วนร่วมทั้งในมิติการเมือง (political dimension) และมิติการบริหาร (administrative dimension)
2. เพื่ออธิบายปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อปท. จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ชีตความสามารถขององค์กร และทุนทางสังคมของชุมชน
3. เพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายในการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อปท. ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและบริบทเฉพาะของพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดพหุมิติเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงรอยต่อของการปฏิรูปการเมือง ผู้ศึกษาได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ดังนี้

1. แนวคิดและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Concepts and Levels of Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์มักถูกอธิบายว่าเป็นกระบวนการที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจของรัฐเพื่อจัดสรรทรัพยากรและกำหนดทิศทางการนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาได้ประยุกต์ใช้แนวคิด "ขั้นบันไดการมีส่วนร่วม" (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein (1969) ซึ่งเป็นกรอบวิเคราะห์ที่ทรงอิทธิพลในการจำแนกอำนาจของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับใหญ่ คือ:

1. ระดับการไม่ยอมรับการมีส่วนร่วม (Non-participation): เป็นการใช้กลไกการมีส่วนร่วมเพื่อการบงการหรือเยียวความรู้สึก (Manipulation and Therapy)
2. ระดับการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ (Tokenism): ประชาชนเริ่มมีเสียงแต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ เช่น การแจ้งให้ทราบ (Informing) และการปรึกษาหารือ (Consultation)
3. ระดับการมีอำนาจของประชาชน (Citizen Power): เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วน (Partnership) หรือมีอำนาจควบคุมเบ็ดเสร็จ (Citizen Control)

ในบริบทของไทยช่วง พ.ศ. 2535-2544 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) และ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2540) ได้สะท้อนทัศนะที่สอดคล้องกันว่า การมีส่วนร่วมในระยะแรกของการกระจายอำนาจมักติดหล่มอยู่ในระดับ Tokenism เนื่องมาจากทัศนคติของข้าราชการที่มองว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบแบบแผนของรัฐ ทำให้การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่เพียงการจัดทำประชาคมเพื่อ "รับรอง" แผนพัฒนาที่ถูกยกร่างไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายบริหาร

2. ทฤษฎีสถาบันนิยมและปัจจัยเชิงโครงสร้าง (Institutionalism and Structural Factors)

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาผ่าน ทฤษฎีสถาบันนิยมแนวใหม่ (New Institutionalism) ซึ่งเชื่อว่า "กฎกติกา" ทั้งที่เป็นทางการ (กฎหมาย/ระเบียบ) และไม่เป็นทางการ (วัฒนธรรมการเมือง) เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงในสังคม ลิขิต อธิเวศิน (2541) อธิบายว่าโครงสร้างอำนาจรัฐไทยมีลักษณะเป็น "รัฐข้าราชการ" (Bureaucratic Polity) ที่ยึดถือความเป็นเอกภาพและรวมศูนย์อำนาจ ช่วงปี พ.ศ. 2535-2544 เป็นยุคที่ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ต้องเผชิญกับสภาวะ "โครงสร้างทับซ้อน" ระหว่างพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 กับอำนาจดั้งเดิมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด การศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542) ชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมุ่งหวังให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ แต่ "โครงสร้างอำนาจทางการเมือง" ในระดับพื้นที่เชียงใหม่ยังคงถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ที่เปลี่ยนรูปมาอยู่ในคราบของนักการเมืองท้องถิ่น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกปิดกั้นด้วยกำแพงเชิงสถาบันที่ออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอำนาจกลุ่มเดิม

3. ทฤษฎีทุนทางสังคมและบริบทพื้นที่เชียงใหม่ (Social Capital and Chiang Mai Context)

ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเชียงใหม่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่นเนื่องจาก "ทุนทางสังคม" (Social Capital) ที่เข้มแข็ง ตามแนวคิดของ Robert Putnam (1993) ทุนทางสังคมประกอบด้วยเครือข่ายความเชื่อใจ และบรรทัดฐานที่ส่งเสริมความร่วมมือ ชัยนันท วรรณะภุติ (2542) และ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544) ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ พบว่าเชียงใหม่มีทุนทางสังคมแบบ "แนวราบ" ที่สูงมาก เห็นได้จากการรวมกลุ่มของเครือข่ายชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในช่วงปี 2535-2544 ที่ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่อง "ผังเมือง" และ "สิทธิชุมชน" อย่างไรก็ตาม ช่องว่างทางวิชาการ (Research Gap) ที่สำคัญคือ แม้เชียงใหม่จะมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง แต่ทุนเหล่านี้กลับไม่สามารถหลอมรวมเข้ากับ "มิติการบริหาร" (Administrative Dimension) ของ อปท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ วรรณกรรมส่วนใหญ่มักเน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมในมิติการเมือง (Political Dimension) เช่น พฤติกรรมการเลือกตั้ง แต่ขาดการวิเคราะห์ว่าขีดความสามารถขององค์กร (Organizational Capacity) ของ อปท. และเทศบาลในยุคนั้นมีข้อจำกัดอย่างไรในการแปลงทุนทางสังคมให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะ

4. การจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาล (NPM and Good Governance)

ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) ได้กดดันให้ท้องถิ่นต้องปรับตัวสู่ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (Accountability) การศึกษาของ โกวิทย์ พวงงาม (2544) ระบุว่า การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นตัวเร่งที่ทำให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็น

มาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารท้องถิ่น การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงเรื่องของ "สิทธิ" แต่เป็น "เครื่องมือ" ในการสร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารราชการ ผู้ศึกษาพบว่าในพื้นที่เชียงใหม่ มีความพยายามสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะ เช่น การจัดทำแผนแม่บทชุมชน แต่กลไกเหล่านี้มักขาดความต่อเนื่องเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและการขาดการสนับสนุนจากราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงยึดติดกับรูปแบบการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down Approach)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนใน อปท. จังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 มีประเด็นที่ยังไม่ได้รับการอธิบายอย่างชัดเจน 3 ประการ:

1. ความลักลั่นระหว่างระดับการมีส่วนร่วม: แม้ประชาชนเชียงใหม่จะมีระดับการตื่นตัวทางการเมืองสูง (มิตินการเมือง) แต่เหตุใดการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณและการตรวจสอบ (มิตินการบริหาร) จึงยังอยู่ในระดับต่ำ
2. บทบาทของทุนทางสังคมภายใต้แรงกดดันเชิงโครงสร้าง: ทุนทางสังคมของชาวเชียงใหม่ถูกกดทอนอำนาจลงอย่างไรเมื่อต้องปะทะกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบดั้งเดิมในช่วงเปลี่ยนผ่านกฎหมาย
3. การขาดหายไปของแนวทางเฉพาะพื้นที่: วรรณกรรมส่วนใหญ่เสนอแนวทางธรรมาภิบาลแบบองค์รวม (Universal) แต่ขาดการนำเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับ "ความเป็นเชียงใหม่" หรือ "ล้านนาสมัยใหม่" ในยุคนั้น

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงสร้างอำนาจ ชีตความสามารถขององค์กร และทุนทางสังคม เพื่อนำเสนอภาพรวมของการมีส่วนร่วมในฐานะกระบวนการสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงพหุกรณีศึกษา เพื่อให้เห็นภาพรวมของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีความหลากหลายของบริบทพื้นที่ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท โดยมีรายละเอียดการดำเนินการวิจัยดังนี้:

1. การเลือกพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ศึกษาใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะเฉพาะของ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2535-2544 โดยแบ่งกรณีศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มหลัก:

- **กลุ่ม อปท. เขตเมืองประวัติศาสตร์:** ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อศึกษาการปะทะกันระหว่างการจัดการเมืองสมัยใหม่กับทุนทางสังคมของกลุ่มรักษ์เมือง
- **กลุ่ม อปท. รอบนอกที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท:** เพื่อศึกษาผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง (Urban Sprawl) ต่อการมีส่วนร่วมในยุคเริ่มแรกของ อบต.
- **กลุ่ม อปท. เขตชนบทที่มีความเข้มแข็งของทรัพยากรธรรมชาติ:** เพื่อศึกษาบทบาทของกลุ่มจารีต (เช่น กลุ่มเหมืองฝาย) ต่อกระบวนการบริหารท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม จำนวนรวม 25-30 ท่าน (โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบลูกโซ่ หรือ Snowball Sampling เพื่อเข้าถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ในช่วงเวลาดังกล่าว):

- **กลุ่มผู้บริหารและข้าราชการ:** อดีตนายกเทศมนตรี อดีตประธานสภาตำบล/อบต. และข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2535-2544
- **กลุ่มผู้นำภาคประชาสังคม:** แกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน นักวิชาการท้องถิ่น และผู้แทนกลุ่ม NGOs ในพื้นที่เชียงใหม่
- **กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนร่วม:** แกนนำชุมชนหรือชาวบ้านที่มีบทบาทสำคัญในการทำประชาคมหรือการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่นในยุคนั้น

2. เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านวิธีการที่หลากหลาย (Triangulation) เพื่อความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์:

- **การวิจัยเอกสาร (Documentary Research):** ศึกษาข้อบัญญัติท้องถิ่น รายงานการประชุมสภา แผนพัฒนาตำบล และเอกสารจดหมายเหตุที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2535-2544
- **การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview):** ใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เพื่อเจาะลึกถึงแรงจูงใจ ปัจจัยเชิงโครงสร้าง และอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติที่ไม่ได้ปรากฏในเอกสารทางการ
- **การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion):** จัดสนทนากลุ่มระหว่างตัวแทนภาคประชาชนและอดีตผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อย้อนรอย (Recall) เหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงของกลไกการมีส่วนร่วมหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้รับจะถูกนำมาตรวจสอบความถูกต้อง (Data Validation) และวิเคราะห์ด้วยวิธีการดังนี้:

- **การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis):** จากเอกสารและบทสัมภาษณ์เพื่อแยกแยะรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดของ Arnstein (1969)
- **การวิเคราะห์เชิงบริบทประวัติศาสตร์ (Historical Contextual Analysis):** เพื่อเชื่อมโยงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมเข้ากับพลวัตทางการเมืองไทยในช่วงก่อนและหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
- **การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis):** เพื่อหาจุดเหมือนและจุดต่างของปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่าง อบต. ต่างประเภทในจังหวัดเชียงใหม่

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อค้นพบ

จากการศึกษาเชิงคุณภาพในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 ผู้ศึกษาได้จำแนกผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ประเด็นหลัก เพื่อชี้ให้เห็นถึงพลวัตของการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและทุนทางสังคม ดังนี้

1. รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วม: ระหว่าง "มิติการเมือง" และ "มิติการบริหาร"

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างชัดเจนระหว่างมิติการเมืองและมิติการบริหาร โดยสามารถแบ่งช่วงเวลาวิเคราะห์ได้เป็นสองระยะ คือ ช่วงก่อนและหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ช่วง พ.ศ. 2535-2539 (ยุคบุกเบิก): ในช่วงที่สภาตำบลถูกยกย่องระดับเป็น อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเชียงใหม่กระจุกตัวอยู่ใน "มิติการเมือง" (Political Dimension) ในระดับสูงมาก เห็นได้จากสถิติผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา

ตำบลที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ใน "มิติการบริหาร" (Administrative Dimension) ระดับการมีส่วนร่วมกลับอยู่ในระดับต่ำสุดตามเกณฑ์ของ Arnstein (1969) คือระดับ "การถูกบังคับ" (Manipulation) เนื่องจากอำนาจการบริหารจัดการจริงยังผูกติดอยู่กับปลัดอำเภอที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ อบต. โดยตำแหน่ง ประชาชนในขณะนั้นมองว่า อบต. เป็นเพียง "หน่วยงานส่วนต่อขยายของรัฐ" มากกว่าเป็นองค์กรของชุมชนเอง

ช่วง พ.ศ. 2540-2544 (ยุคปฏิรูป): ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รูปแบบการมีส่วนร่วมในเชียงใหม่เริ่มขยับสู่ระดับ "การปรึกษาหารือ" (Consultation) ผ่านกลไกการประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี แต่ข้อค้นพบที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมดังกล่าวมักเป็นเพียง "การมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม" (Pseudo-participation) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อดีตผู้นำชุมชนในเขตอำเภอแม่ริมและอำเภอสันทรายระบุว่า การประชุมประชาคมมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้แล้ว มากกว่าจะเป็นการสะท้อนความต้องการที่แท้จริงจากฐานราก

2. วิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้าง: โครงสร้างอำนาจ ชีตความสามารถ และระบบอุปถัมภ์

ปัจจัยเชิงโครงสร้างถือเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมในเชียงใหม่ โดยสามารถวิเคราะห์แยกเป็น 3 ส่วนประกอบสำคัญ:

โครงสร้างอำนาจทางการเมือง (Political Power Structure): ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เกิดปรากฏการณ์ "การเปลี่ยนผ่านของกลุ่มผลประโยชน์" ในเชียงใหม่ จากเดิมที่อำนาจอยู่ที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้เปลี่ยนผ่านไปสู่กลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นที่ผันตัวมาเป็นนักการเมือง (Local Notables) กลุ่มคนเหล่านี้ใช้กลไกการมีส่วนร่วมเป็นช่องทางในการสร้างฐานคะแนนเสียง ทำให้กระบวนการประชาคมถูกครอบงำด้วย "ระบบอุปถัมภ์" (Patronage System) ประชาชนที่เข้าร่วมมักเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติหรือผลประโยชน์กับผู้บริหาร ทำให้เสียงสะท้อนจากกลุ่มผู้เปราะบางหรือกลุ่มเห็นต่างถูกกั้นออกไปจากกระบวนการตัดสินใจ

ขีดความสามารถขององค์กร (Organizational Capacity): ผลการวิเคราะห์พบว่า อบต. ในเชียงใหม่ยุคนั้น (โดยเฉพาะ อบต. ขนาดเล็ก) ขาดความพร้อมในมิติ "นวัตกรรมการบริหาร" เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังยึดติดกับระเบียบพัสดุและการคลังที่เคร่งครัดจากส่วนกลาง ทำให้การออกแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมมีความแข็งตัว ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น การจัดประชุมในเวลาทำการที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องไปไร่นา ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมมีเพียงกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการเท่านั้น

ทุนทางสังคมของชุมชน (Social Capital): นี่คือนิยามที่น่าสนใจที่สุดของเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าเชียงใหม่มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งมากในลักษณะ "เครือข่ายแนวนอน" เช่น กลุ่มอนุรักษ์ดอยสุเทพ และเครือข่ายชุมชนรักเชียงใหม่ แต่ปัจจัยเชิงโครงสร้างของรัฐกลับกลายเป็น "อุปสรรค" ต่อทุนเหล่านี้ เนื่องจากกฎระเบียบของ อบต. ในยุคนั้นยังไม่เปิดช่องให้องค์กรภาคประชาชนที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารราชการได้ ทุนทางสังคมที่มีศักยภาพจึงถูกผลักให้ไปเคลื่อนไหวในลักษณะ "การเมืองนอกสภา" แทนที่จะเป็นการร่วมบริหารภายในองค์กร

3. ปรากฏการณ์การปะทะระหว่าง "รัฐราชการ" และ "พลเมืองตื่นรู้"

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลชี้ให้เห็นถึงสถานะที่เรียกว่า "สุญญากาศทางธรรมาภิบาล" ในจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2542-2544 เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนมาก แต่กลไกของ อบต. ยังเป็นแบบรัฐราชการดั้งเดิม (Old Public Administration) ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ระบุว่า เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้งในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ เช่น กรณีการพยายามเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เพื่อคัดค้านการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนต้องการยกระดับการมีส่วนร่วมไปสู่

ระดับ "การเป็นหุ้นส่วน" (Partnership) แต่ขีดความสามารถเชิงสถาบันของท้องถิ่นในขณะนั้นกลับทำหน้าที่เป็นเพียง "ผู้รับฟังที่เพิกเฉย" ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในบางพื้นที่ (เช่น อบต. ในเขตอำเภอจอมทอง) คือการมี "ผู้นำทางบารมี" ที่สามารถเชื่อมโยงทุนทางสังคมเข้ากับอำนาจการบริหารได้ แต่ในภาพรวมของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาชี้ชัดว่า การมีส่วนร่วมในช่วงสิบปีดังกล่าวเป็นเพียง "การเริ่มต้นที่ติดขัด" (Stuttering Start) เนื่องจากโครงสร้างอำนาจส่วนกลางยังคงยึดกุมทรัพยากรส่วนใหญ่ไว้ ทำให้คำว่า การมีส่วนร่วมเป็นเพียงวาทกรรมที่สวยหรูแต่ขาดอำนาจในการปฏิบัติจริง

โดยสรุป ผลการวิเคราะห์ข้อมูลชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. จังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สะท้อนถึงการปะทะกันระหว่าง 3 พลวัต คือ (1) แรงผลักดันจากกฎหมายส่วนกลางที่ต้องการกระจายอำนาจ (2) การยึดกุมอำนาจของกลุ่มอุปถัมภ์ท้องถิ่น และ (3) ความต้องการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของภาคพลเมืองเชียงใหม่ อุปสรรคที่สำคัญที่สุดไม่ใช่ "ความไม่พร้อมของประชาชน" อย่างที่รัฐมักกล่าวอ้าง แต่คือ "ความเข้มแข็งของโครงสร้างอำนาจและระเบียบปฏิบัติ" ที่ไม่สามารถแปรเปลี่ยนทุนทางสังคมของเชียงใหม่ให้กลายเป็นพลังในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบนี้จึงเป็นบทเรียนสำคัญว่าการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมในอนาคตจำเป็นต้องมุ่งเน้นที่การ "ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจพลเมือง" และการสร้างพื้นที่กลางที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่มากกว่าการทำตามระเบียบที่สั่งการมาจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว

การอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. จังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 สามารถอภิปรายประเด็นสำคัญในเชิงวิชาการได้ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้:

ประการแรก: สภาวะความลึกลับของระดับการมีส่วนร่วม (The Paradox of Participation) ผลการศึกษาที่พบว่าการมีส่วนร่วมในมิติการเมืองสูงกว่ามิติการบริหาร สอดคล้องกับแนวคิด "ขั้นบันไดการมีส่วนร่วม" ของ Arnstein (1969) ที่ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่มักติดหล่มอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ (Tokenism) ปรากฏการณ์ในเชียงใหม่ ช่วงทศวรรษดังกล่าวสะท้อนว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพยายามยกระดับพลเมืองให้เป็น "หุ้นส่วน" (Partnership) แต่แนวคิดเชิงสถาบันของไทยในขณะนั้นกลับทำหน้าที่เพียง "การเยียวยาความรู้สึก" (Therapy) ของประชาชนผ่านการทำประชาคมที่ไม่นำไปสู่การตัดสินใจจริง ข้อค้นพบนี้ยืนยันข้อเสนอของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544) ที่ว่าการกระจายอำนาจของไทยในช่วงเริ่มต้นเป็นเพียง "การกระจายภารกิจ" แต่ยังไม่ใช่ "การกระจายอำนาจการตัดสินใจ" อย่างแท้จริง

ประการที่สอง: อุปสรรคเชิงสถาบันและระบบอุปถัมภ์ใหม่ (Institutional Barriers and Neopatrimonialism) ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในเชียงใหม่ ไม่ได้มาจากตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่มาจากสิ่งที่ ลิขิต ธีรเวคิน (2541) เรียกว่า "วัฒนธรรมอำนาจนิยม" ในระบบราชการ และการเกิดขึ้นของระบบอุปถัมภ์รูปแบบใหม่ในท้องถิ่น (Neopatrimonialism) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เมื่ออำนาจถูกส่งผ่านไปยัง อบต. กลุ่มทุนและนักการเมืองท้องถิ่นได้เข้ามายุ่งยงการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่พวกพ้อง สภาวะนี้ส่งผลให้ "ขีดความสามารถขององค์กร" (Organizational Capacity) ของ อบต. ในเชียงใหม่ยุคนั้น ถูกจำกัดอยู่เพียงการตอบสนองต่อระเบียบพัสดุและงบประมาณ มากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวในการนำหลัก ธรรมาภิบาล (Good Governance) มาปฏิบัติในระดับรากหญ้า

ประการที่สาม: พลังของทุนทางสังคมที่ขนานไปกับอำนาจรัฐ (Parallel Social Capital) ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดคือการปะทะกันระหว่าง "ทุนทางสังคม" (Social Capital) ตามแนวคิดของ Putnam (1993) กับโครงสร้างรัฐส่วนกลาง ในบริบทเชียงใหม่ ทุนทางสังคมมีความเข้มแข็งสูงแต่กลับเคลื่อนไหวในลักษณะ "ขนาน" (Parallel) ไปกับ อปท. มากกว่าการหลอมรวม (Integrate) สาเหตุสำคัญมาจากความไม่ไว้วางใจ (Distrust) ต่อสถาบันการเมืองท้องถิ่นที่ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ของกลุ่มอิทธิพล ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึง "ช่องว่างทางวิชาการ" ที่สำคัญว่า ทุนทางสังคมที่เข้มแข็งอาจไม่นำไปสู่ประชาธิปไตยท้องถิ่นเสมอไป หากกลไกของรัฐ (อปท.) ยังมีลักษณะเป็นสถาบันที่ปิดกั้น (Extractive Institutions) และไม่เปิดพื้นที่ให้แก่ภาคประชาสังคมในมิติการบริหารจัดการอย่างแท้จริง

การอภิปรายนี้ชี้ให้เห็นว่า องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเชิงวิเคราะห์ในบริบทจังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 ใน "ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนผ่าน" ของเชียงใหม่คือการต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมการเมืองแบบดั้งเดิมกับความต้องการของพลเมืองตื่นรู้ บทเรียนจากช่วง พ.ศ. 2535-2544 จึงเป็นการยืนยันว่าการพัฒนาจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปทั้ง "โครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันการเมือง" ควบคู่ไปกับการสร้าง "ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมทางสังคม" เพื่อให้ประชาชนชาวเชียงใหม่สามารถก้าวข้ามพ้นจากระดับการเป็นเพียงผู้รับฟังสู่การเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางของท้องถิ่นอย่างยั่งยืนโดยการร่วมคิดออกแบบ ร่วมวางแผนแนวทางการพัฒนา ร่วมประเมินผล ร่วมรับประโยชน์ จึงจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาจากกระบวนการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปทั้ง "โครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันการเมือง" ควบคู่ไปกับการสร้างการมีส่วนร่วม "ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมทางสังคม" เกิดความมั่นคงทางสังคมบนฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบนฐานความต้องการของพลเมืองที่ตื่นรู้ โดยแท้

สรุป

จากการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเชิงวิเคราะห์ในบริบทจังหวัดเชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2535-2544 ใน "ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนผ่าน" ของเชียงใหม่คือการต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมการเมืองแบบดั้งเดิมกับความต้องการของพลเมืองตื่นรู้ บทเรียนจากช่วง พ.ศ. 2535-2544 เป็นการยืนยันสร้างการมีส่วนร่วมตื่นรู้ว่าการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ต้องมีกลไกจากการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพทุกภาคส่วน ลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจของประชาชนได้ใช้อำนาจตนเอง ลดความขัดแย้ง เพิ่มความร่วมมือจากฐานรากให้มั่นคงทางสังคมบนฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบนฐานความต้องการของพลเมืองที่ตื่นรู้ โดยแท้

ข้อเสนอแนะ

จากการรวบรวมเนื้อหาตั้งแต่บทนำจนถึงการอภิปรายผล ผู้ศึกษาได้สังเคราะห์ ข้อเสนอแนะ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารการปกครองท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติและเชิงวิชาการ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ก้าวพ้นจากการมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม (Tokenism) ไปสู่การเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา (Partnership) อย่างแท้จริง รัฐและท้องถิ่นควรดำเนินการดังนี้:

1. การปฏิรูปกลไกการประชาคม: ควรเปลี่ยนจากการเน้น "จำนวนผู้เข้าร่วม" มาเป็นการเน้น "คุณภาพของการถกเถียง" (Deliberative Quality) โดยการจัดพื้นที่กลางที่เปิดกว้างให้กลุ่มภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (เช่น ด้านผังเมือง ด้านวัฒนธรรมล้านนา) เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการวางแผนพัฒนา ไม่ใช่เพียงผู้ยกมือนุมัติโครงการ
2. การสร้างระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting): ควรมีการจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้ประชาชนในระดับชุมชนสามารถตัดสินใจเลือกโครงการและบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง เพื่อทลายกำแพงระบบอุปถัมภ์ที่มักผูกติดกับการจัดซื้อจัดจ้างจากส่วนกลางของท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

การเพิ่มขีดความสามารถของ อปท. (Organizational Capacity) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการรองรับพลังของประชาชน โดย การพัฒนาทักษะเจ้าหน้าที่ในฐานะ "ผู้อำนวยความสะดวก" (Facilitator): เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรได้รับการฝึกอบรมทักษะการสื่อสารและการจัดการความขัดแย้ง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยง "ทุนทางสังคม" ของเชียงใหม่เข้ากับระเบียบราชการ ลดช่องว่างความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐและประชาชน และมีการบูรณาการฐานข้อมูลภาคพลเมือง: อปท. ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลเครือข่ายภาคประชาชนและปราชญ์ชาวบ้านในพื้นที่อย่างเป็นระบบ เพื่อดึงทรัพยากรบุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในมิติการบริหารจัดการเชิงเทคนิค (Administrative Dimension) มากกว่าการมองว่าเป็นเพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมิติการเมืองเท่านั้น

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

เพื่อให้องค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจมีความต่อเนื่องและลุ่มลึกยิ่งขึ้น ผ่านการศึกษาเชิงเปรียบเทียบข้ามทศวรรษ: ควรมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบพลวัตการมีส่วนร่วมในช่วง พ.ศ. 2535-2544 กับยุคหลังการปฏิรูปท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ว่า "รหัสพันธุกรรม" ของปัญหาเชิงโครงสร้างในอดีตได้รับการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรภายใต้บริบทของเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Governance) และการวิจัยเชิงลึกในมิติชาติพันธุ์และกลุ่มเปราะบาง: พื้นที่เชียงใหม่มีความหลากหลายสูง การศึกษาวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่สูง เพื่อประเมินว่าการกระจายอำนาจได้สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างทั่วถึงหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- กมลทอง พัฒนาพล. (2543). *การเมืองภาคประชาชน: บทเรียนจากเครือข่ายองค์กรชุมชนเชียงใหม่*. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติมุมมองในอนาคต*. วิทยุชน.
- ชยันต์ วรรณระภูติ. (2542). *ประชาสังคม: ทิศนะจากนักวิชาการและนักปฏิบัติ*. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการศึกษาด้านการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2562). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ: คู่มือให้นักศึกษาและนักวิจัยสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 8). อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- ชูสิทธิ์ ชูชาติ. (2541). *วิวัฒนาการเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคเหนือของไทย*. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นกับการรัฐธรรมนูญ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- นรชิต จิรสีทธา. (2543). *การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย*. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรศักดิ์ อุวรรณโน. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. วิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักร.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2540). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2541). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2545). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.